

Arbeitsstab Humanitäre Hilfe

Gz.: ASHH 385.28/1

07.11.2000

Verf.: VLR Platte

HR: 2932

Konzept zur Katastrophenprävention nach der IDNDR-Dekade

I. Begründung für eine (verstärkte) Fortsetzung von Präventionsmaßnahmen, auch nach Abschluss der Dekade.

Katastrophen entstehen durch das Zusammenwirken natürlicher Faktoren, sog. Naturereignisse, englisch auch "hazards" genannt, und der Vulnerabilität gegebener Gesellschafts- und Ökosysteme. Dabei lassen sich oft menschlich bedingte Defizite feststellen, die aus einem Naturereignis erst eine Naturkatastrophe machen: Extreme Urbanisierung auch in gefährdeten Gebieten, Ansiedlung gefährlicher Industrien in Risikozonen, die künstliche Begradigung von Flussläufen und die Zerstörung natürlicher Überflutungszonen, die Entwaldung und Bodenerosion, sowie generell mangelndes Bewusstsein und Wissen über gegebene Risiken. Naturkatastrophen müssen nicht fatalistisch als unvermeidbar hinzunehmende Ereignisse betrachtet werden. Wir, d.h. der Mensch, können grundsätzlich nichts gegen Naturereignisse wie Erdbeben und Vulkanausbrüche ausrichten, wohl aber durch unser Verhalten den Grad ihrer Auswirkungen auf die natürlichen und vom Menschen strukturierten Systeme (Städte, Infrastruktur und öffentliche Dienste, produktive Sektoren, Landwirtschaft, natürliche Ressourcen etc.) beeinflussen. Bei anderen meteorologischen Phänomenen wie Wirbelstürmen, Überschwemmungen, Dürreperioden oder Heuschreckenplagen ist oft sogar zu vermuten, dass menschliches Tun und /oder Unterlassen für deren katastrophale Entfaltung mitverantwortlich ist.

Folgenbewältigung allein reicht nicht mehr aus. Untersuchungen belegen, dass langfristig Mittel, die für Maßnahmen der Frühwarnung und Prävention ausgegeben werden, zu vielfach höheren Einsparungen bei der Katastrophenreaktion führen. Damit fließt die Katastrophenprävention unabdingbar in die Strategien für nachhaltige Entwicklung ein.

Humanitäre Hilfe und Frühwarnung müssen zukünftig noch stärker im Rahmen solcher präventiver Strategien definiert werden, ohne dabei jedoch ihre eigenständige Sichtbarkeit als Ausdruck außenpolitischer, internationaler Solidarität - sowohl konzeptionell als auch im institutionellen Ansatz - zu verlieren.

Bei der Katastrophenprävention handelt es sich also um eine eminente humanitäre Aufgabe. Eine wirksame, sorgfältig geplante Vorbeugung schützt den Menschen vor den Gewalten der Natur. Prävention verhindert den Tod und den Verlust der Existenzgrundlage ungezählter Menschen. Es käme den Volkswirtschaften aller katastrophenanfälligen Staaten, insbesondere jedoch den Volkswirtschaften der Entwicklungsländer zugute, wenn auch bei der Katastrophenbekämpfung das Kosten-Nutzen-Denken Einzug hielte.

Daher ist es nur folgerichtig, die **auf internationaler und nationaler Ebene im Rahmen der Dekade begonnene Arbeit fortzusetzen**: in ECOSOC- und GV-Resolutionen wurde beschlossen, das IDNDR-Sekretariat und seinen wissenschaftlichen und technischen Ausschuss als **ISDR-Sekretariat** (Internationale Strategie für die Reduzierung von Katastrophen) fortzuführen und ihm einen sich auf bestimmte VN-Organisationen und andere internationale Gremien stützenden Arbeitsstab, die **Interagency Task Force (IATF)** zuzuordnen. Sie besteht aus 8 Vertretern von VN-Organisationen, 8 Vertretern der Zivilgesellschaft, 6 Vertretern von Regionaleinheiten und Beobachtern, darunter auch MS der VN.

Anlässlich ihrer bisherigen zwei Sitzungen wurden jeweils unter Führung einer UN-Organisation und eine NGO thematische Netzwerke gegründet: Zu "El Niño" unter Leitung von WMO, zum Thema "Frühwarnung" unter Leitung von UNEP, zu "Risk, Vulnerability, Disaster Impact Assessment" unter Leitung von UNDP, zu "Feuer" unter Leitung der World Conservation Union.

Das neue ISDR-Sekretariat soll bei OCHA, dem Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, angesiedelt, aber nicht in die OCHA-Strukturen integriert werden. Es untersteht unmittelbar dem Untergeneralsekretär für humanitäre Fragen der VN in Ausübung von dessen systemübergreifender Koordinierungsautorität. Durch diese Struktur soll der universelle, interdisziplinäre, intersektorale Charakter des Sekretariates hervorgehoben werden.

In **Deutschland** hat sich nach der Dekade das nationale IDNDR-Komitee inzwischen in das **Deutsche Komitee für Katastrophenvorsorge** umbenannt. Das Auswärtige Amt wird das Komitee auch weiterhin politisch und finanziell unterstützen.

II. **Bewertung der Dekade:**

a) **Erfolge**

a1) **Grenzübergreifendes Engagement und weltweite Bewusstseinsbildung**

Zum Ende der Dekade haben sich weltweit mehr als 140 nationale IDNDR-Komitees etabliert. Wenn sicher auch nicht alle unter ihnen im gleichen Umfang aktiv sind, so wirken jedoch die meisten auf ihre jeweiligen Regierungen ein und klären die Öffentlichkeit über die Notwendigkeit der Vorsorge auf. Dieses Thema ist in so prominenter Weise in den Vordergrund gerückt, dass es als **strategisches Querschnittsthema** seine Anerkennung gefunden hat, zuletzt durch Aufnahme in die Abschlusserklärung des Millenniumsgipfels der VN (Millenniumserklärung).

a2) **Ergänzung der Friedens- und Sicherheitspolitik**

Neben der Konfliktprävention und -bewältigung, der Förderung demokratischer Strukturen, der ökologischen Herausforderung, dem Aufbau von Zivilgesellschaften in Entwicklungsländern und der digitalen Revolution wächst auch die Katastrophenvorsorge in die Rolle eines wichtigen Faktors im Rahmen globaler Daseinsvorsorge hinein.

Dies belegen die **Bemühungen des Generalsekretärs der VN**, Kofi Annan. In seinen Berichten an die GV 1999: "**Sich der humanitären Herausforderung stellen**" und an die GV 2000: "**Wir, die Völker**" (Kapitel "**Eine Zukunft für die kommenden Generationen**") wirbt er mit außergewöhnlich klaren Worten dafür, von einer **Kultur der Reaktion** zu einer **Kultur der Prävention** überzugehen. Anhand von Statistiken und verschiedenen Beispielen weist er auf die immensen negativen Auswirkungen von Naturkatastrophen, insbesondere auf Risikogruppen, und die davon ausgehende **Bedrohung der Stabilität** auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene hin.

b) Lücken

Es fehlt noch immer an einer effizienten und ergebnisorientierten Umsetzung der konzeptionell-wissenschaftlichen Erkenntnisse innerhalb und außerhalb des VN-Systems. Noch immer hinkt die Praxis den vom VN-Generalsekretär erhobenen Forderungen nach interdisziplinärer und sektorübergreifender Zusammenarbeit hinterher.

III. Aktionsrahmen:

Für eine effiziente und ergebnisorientierte Katastrophenvorsorge ist ein multidisziplinärer und intersektoraler Ansatz unabdingbar, an dem viele mitarbeiten müssen, auch im Rahmen der Bundesressorts. Das AA mit seinen begrenzten Projektmitteln für humanitäre Hilfe sieht sich dabei eher in der Rolle des Anstoßgebers. Ambitionierte Länderprogramme können nur im Rahmen unserer entwicklungspolitischen Zusammenarbeit unterstützt werden. Das AA möchte in Zukunft mehr Finanzmittel für die Katastrophenvorsorge bereitstellen und hofft, dass auch andere Ressorts folgen.

Der Übergang von der "Dekade" zur "Strategie" muss dadurch gekennzeichnet sein, dass jetzt die operationelle Umsetzung der Aufgaben und Ziele der Katastrophenvorsorge in den Vordergrund rückt. Dies erfordert z.B. in den VN ein stärkeres Engagement der sog. "operativen", d.h. mit Programmimplementierung beauftragten Arbeitseinheiten des VN - Sekretariats und der Sonderorganisationen und in Deutschland eine Stärkung der Beratungskompetenz des DKKV (Deutsches Komitee für Katastrophenvorsorge) gegenüber den operativen Trägern zum zielgerichteten Abgleich der Interessen der Wissenschaft und der Erfordernisse der Praxis. Das AA wird daher als neuen Schwerpunkt bei der Mittelvergabe die Förderung von anwendungsorientierten Projekten in den Vordergrund stellen (s. nachstehend Zif. III 1).

Die Zielsetzungen der Ziff. III 2-6 sind primär als Umsetzungen des in Zif. III 1 beschriebenen Oberziels zu verstehen.

1. Anwendungsorientierte Projektförderung

Das AA wird Projekte anstoßen und fördern, die den Menschen in Ländern und Regionen mit hoher Katastrophenanfälligkeit im Wege eines besseren Schutzes vor

Naturereignissen direkt zugute kommen, vorzugsweise die anwendungsorientierte Umsetzung von Forschungsergebnissen angesehener deutscher wissenschaftlicher Einrichtungen.

Da offensichtlich Defizite in der Perzeption der Problematik in der Öffentlichkeit, aber auch bei den Trägern der Forschung und Anwendern im Katastrophenschutz bestehen, wird vor allem die Orientierung und Erfolgsbewertung wissenschaftlicher Arbeit in Hinblick auf ihre Anwendungseffizienz und ein stärkeres Zusammengehen mit operativen Trägern und Systemen der Katastrophenbewältigung bezweckt.

Die Projekte, die in ihrem Finanzvolumen umfangreicher als die bisherigen Pilotprojekte ausgestattet werden können, aber nicht einen sechsstelligen Betrag überschreiten dürfen, sollten vorzugsweise, nicht aber notwendigerweise, von einem der beiden Beiräte des DKKV befürwortet worden sein. In der Regel sollte die Projektlaufzeit ein Haushaltsjahr nicht überschreiten. Unmittelbare Umsetzungszusammenarbeit zwischen dem jeweiligen deutschen Projektpartner, einer Partnerinstitution im Zielland und der ISDR-Plattform, d.h. dem ISDR-Sekretariat und/oder einem Mitglied der IATF oder seiner Arbeitsgruppen, sollte dabei grundsätzlich angestrebt werden.

2. Stärkung der nationalen und internationalen Komitees für Katastrophenvorsorge

a) Die MS der VN sind durch ECOSOC-Resolution 1999/63 vom 3. Februar 2000 dazu gehalten, auch nach der Dekade ihre nationalen Komitees weiter zu fördern. Starke nationale Komitees sind unerlässlich. Ihnen fällt die doppelte Scharnierfunktion auf nationaler und internationaler Ebene zu. Dies bedeutet im deutschen Kontext:

- **Auf nationaler Ebene** fördert das DKKV die Stärkung eines gesamtgesellschaftlichen Risikobewusstseins und die öffentliche Meinungsbildung. Ziel ist es, eine Weiterentwicklung im Denken der Bevölkerung zu fördern und gleichzeitig die Regierung und Körperschaften durch impulsgebende Orientierungen zu beraten und lokale Institutionen mit der Förderung anwendungsorientierter Forschung zu beauftragen;
- **Auf internationaler Ebene** unterstützt das DKKV die humanitäre Auslandshilfe des Auswärtigen Amtes durch Aktivierung nationaler

Aufgabenträger, um so das **national verfügbare Know-how und Präventionspotential international wirkungsvoll einbringen** zu können. In diesem Zusammenhang sind die Pilotprojekte des Deutschen Komitees für Katastrophenvorsorge zu sehen, die eine gute Basis für eine **nachhaltige integrative Katastrophenvorsorge** bilden.

- b) Auf **internationaler Ebene** gilt es auch nach der Dekade, das neue VN-Instrumentarium, ISDR und IATF, wie vorher IDNDR, konzeptionell zu begleiten und finanziell zu unterstützen. Die Neuorientierung auf VN-Ebene ist noch nicht abgeschlossen, aber es gibt schon folgende Zielsetzungen:
- stärkere Regionalisierung der Arbeit
 - stärkere Einbindung der nationalen Komitees zur Katastrophenvorsorge, vor allem von Naturkatastrophen besonders stark betroffenen Länder,
 - Stärkung des ISDR-Sekretariates
 - Unterstützung der Arbeitsgruppen der IATF.

3. **Aufbau von fachübergreifenden Netzwerken der Katastrophenvorsorge**

Diese Netzwerke oder "**Koalitionen für den Wandel**" vereinen Institutionen, Organisationen der Zivilgesellschaft, des Privatsektors, der Wissenschaft und Instanzen der Regierung, um im Bereich der Katastrophenvorsorge interdisziplinäre Forschungsbereiche zu definieren und die Schwerpunkte zu konkretisieren. Es ist eine Erkenntnis der Dekade, dass die Katastrophenvorsorge eine multisektorale und interdisziplinäre Aufgabe ist. Daher muss in lockeren, kreativen Koalitionen der Austausch zwischen den Spezialisten, den Forschern und den Anwendern in den verschiedensten Sektoren und Sparten und auf den verschiedenen Ebenen der Hierarchie unterstützt werden. Dank der nationalen, aber auch internationalen Netzwerke wird in der Zusammenarbeit ein Mehrwert erreicht, den die Akteure im Alleingang nicht erreichen könnten:

- Auf **nationaler Ebene** wurde bereits ein Netzwerk, das Deutsche Forschungsnetz Naturkatastrophen (DFNK) unter Leitung des Geoforschungszentrums Potsdam, gegründet. Weitere netzwerkähnliche Einrichtungen existieren schon oder sind im Aufbau, u.a. das "Zentrum für Naturrisiken und Entwicklung in Bonn" (ZENEB) an der dortigen Universität. Es gilt, diesen Prozess zu verstärken (wobei es zunehmend von

Interesse sein wird, wie die einzelnen Netzwerke zueinander stehen) und letztendlich die Einzelnetzwerke zu einem Gesamtnetzwerk zu verbinden, um damit alle möglichen Synergieeffekte zur Entfaltung zu bringen.

- Auf **internationaler Ebene** haben sich - wie weiter oben erläutert - thematische Netzwerke im Rahmen von ISDR aus der Interagency Task Force (IATF) herausgebildet.

4. Förderung von deutschem Personal in ISDR-Gremien

Die Bundesrepublik Deutschland kann als Staat bei der IATF nur Beobachter sein, sie kann aber deutsche Kandidaturen unterstützen. Bisher ist Deutschland durch die Münchener Rück und in Wahrnehmung eines Mandates der World Conservation Union (IUCN) durch das Global Fire Monitoring Center, Freiburg, bei der IATF vertreten. Das Deutsche Komitee für Katastrophenvorsorge hat sich um die Benennung eines deutschen Kandidaten für die Arbeitsgruppe zur Frühwarnung bemüht.

5. Erziehungs- und Ausbildungsmaßnahmen

Wie einige Großkatastrophen in den vergangenen Jahren zeigten, werden die oft vorhandenen relevanten Vorschriften, zum Beispiel beim Wasserbau, Feuerschutz und für den erdbebensicheren Bau, nicht eingehalten. Dadurch erhöht sich die Zahl der Menschen, die zu Schaden kommen, erheblich. Hier gibt es - wegen der Kosten - Interessenkonflikte. Daher müssen die Kontrollen verbessert werden. Aber längerfristig muss die Einhaltung der Normen nicht bloß Ergebnis von Zwang, sondern von Einsicht sein. An Schulen, Universitäten und bei der Erwachsenenfortbildung in den besonders betroffenen Ländern vor allem der Dritten Welt sollten daher verstärkt **Erziehungs- und Ausbildungsmaßnahmen** gefördert werden, u.a. durch Aufnahme von vorsorgebezogenen Themen in die allgemeinen Lehrpläne und das Einrichten von Studiengängen für Risikomanagement an Universitäten.

6. Einrichtung einer internationalen Koordinierungsstelle für Frühwarnung in Deutschland

Nach der von Deutschland ausgegangenen ersten Initiative zur Verbesserung der Frühwarnung im Rahmen der VN aus dem Jahre 1994 und der beispielhaften

internationalen IDNDR-Frühwarnkonferenz in Potsdam vom September 1998 liegt ein Ausbau der im Bereich der Frühwarnung erworbenen deutschen Vorreiterrolle nahe.

7. Teilhabe an der Gestaltung und Formulierung der VN-Politik im Bereich Katastrophenvorsorge

In den verschiedenen Gremien der VN (GV, ECOSOC, OCHA, Sekretariat) und den Gremien der Geber, den HLWGs (Humanitarian Liason Working Groups in New York und Genf, wo Deutschland im nächsten Jahr den Vorsitz hat) und den DSGs (Donor Support Groups) wird es darauf ankommen, das Thema der Katastrophenvorsorge pro-aktiv zu besetzen bzw. mitzugestalten. Dass die Katastrophenvorsorge als ein interdisziplinäres und multisektorales Querschnittsthema gesehen werden muss, ist mittlerweile den meisten bewusst, die Ausgestaltung und Umsetzung der neuen Zielvorgaben jedoch weniger. Daher bieten diese Foren aufgrund ihrer multiplikatorischen Wirkung den Nährboden für eine weltweite Abstimmung und Optimierung der uns jetzt nach der Dekade bevorstehenden Aufgaben.