

Halbzeitbilanz zum Sendai Rahmenwerk für Katastrophenvorsorge: Handlungsempfehlungen bis 2030 und darüber hinaus

Ebru Gencer

Im Jahr 2015 wurde das Sendai Rahmenwerk für Katastrophenvorsorge (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction, SFDRR oder Sendai Rahmenwerk) auf der dritten Weltkonferenz der Vereinten Nationen (UN) zur Reduzierung von Katastrophenrisiken (Disaster Risk Reduction, DRR) im japanischen Sendai verabschiedet und anschließend von der UN-Generalversammlung gebilligt. Im Sendai Rahmenwerk werden sieben Zielsetzungen und vier Handlungsprioritäten festgelegt, um das Oberziel zu erreichen: „Die deutliche Verringerung des Katastrophenrisikos und der Verluste an Menschenleben, Existenzgrundlagen und Gesundheit sowie an wirtschaftlichen, physischen, sozialen, kulturellen und ökologischen Vermögenswerten von Menschen, Unternehmen, Gemeinwesen und Ländern“ (UN 2015).

Mit Ablauf der ersten Hälfte der Laufzeit des Sendai Rahmenwerks und der weiteren globalen Post-2015-Agenden im Jahr 2023 hat die UN-Generalversammlung eine Halbzeitbilanz (Midterm Review) angesetzt. Diese soll „die Fortschritte bei der Integration der Katastrophenvorsorge in politische Strategien, Programme und Investitionen auf allen Ebenen bewerten; bewährte Praktiken, Schwachpunkte und Herausforderungen ermitteln und den Prozess beschleunigen, um das Oberziel des Sendai Rahmenwerks, und die damit verbundenen sieben globalen Zielvorgaben bis 2030 zu erreichen“ (Resolution A/RES/75/216 der UN-Generalversammlung vom 29. Dezember 2020).

Der Midterm Review des Sendai Rahmenwerks findet in einer Zeit statt, die für die globale Entwicklung von entscheidender Bedeutung ist. Die COVID-19-Pandemie hat ein Schlaglicht auf die in den Nationen bestehenden sozioökonomischen Ungleichheiten, die Defizite der

Governance-Strukturen und den Bedarf an räumlichen und kritischen Infrastrukturen geworfen. In Verbindung mit den verstärkten Auswirkungen des Klimawandels, einschließlich Hitzewellen, einer zunehmenden Anzahl und Stärke von Stürmen und Überschwemmungen sowie der Belastung der Wasser- und Nahrungsmittelsysteme, müssen die Länder nunmehr akzeptieren, dass der Status quo keine tragfähige Option für die weitere Entwicklung darstellt. Neben den Nachwirkungen von COVID-19 und den globalen Folgen des Klimawandels hat die zunehmende Verknüpfung von Katastrophen, Konflikten und Migration gezeigt, dass es über Ländergrenzen hinweg wechselseitige Beziehungen zwischen Entwicklung und Risiken gibt. Heute sind die Regierungen nicht nur gefordert, die Risiken der möglichen Hauptgefahren auf ihrem Territorium zu verringern, sondern auch das Potenzial von sich verstärkenden Katastrophen ernsthaft in Betracht zu ziehen. Gleichzeitig ist es notwendig, dass sie sich auf Unsicherheitsfaktoren und neu entstehende Katastrophen vorbereiten, die zu gravierenden Funktionsstörungen in den Gesellschaften führen können.

Vor diesem Hintergrund umfasst der Midterm Review des SFDRR sowohl eine „retrospektive als auch eine perspektivische Aufgabenstellung“. Dabei geht es darum, den systemischen Charakter von Risiken zu untersuchen; integrierte Partnerschaften zwischen Nationalstaaten und anderen Akteuren zu fördern und politische Optionen zu entwickeln, um die Zielsetzungen des Sendai Rahmenwerks und die damit verbundenen Ergebnisse zügiger zu erreichen (sendaiframeframework-mtr-undrr.org). Kurz gesagt, der Midterm Review des Sendai Rahmenwerks, der unter den neuen Gegebenheiten der globalen Risikolandschaft durchgeführt wird, erfordert einen ganzheitlichen Ansatz für Risikomanagement und -governance auf allen Ebenen der Gesellschaft und der Regierung.

Der laufende Midterm-Review-Prozess und freiwillige nationale Reviews

Die Halbzeitüberprüfung des Sendai Rahmenwerks hat im Oktober 2021 begonnen und wird mit einem Hauptbericht abschließen, der im Zuge des Review-Prozesses der Mitgliedstaaten, der Konsultation der Akteure und der Auswertung anderer UN-Konferenzen und Gipfeltreffen erstellt wird. Der Hauptbericht und die politische Abschlusserklärung sollen auf einer hochrangigen Sitzung der Generalversammlung im Mai 2023 angenommen werden. Die Ergebnisse werden dann als Grundlage für die Überprüfung der Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDGs) auf dem Hochrangigen Politischen Forum für Nachhaltige Entwicklung des ECOSOC und dem Gipfeltreffen zu den SDGs dienen. Ferner werden sie in die Empfehlungen für den „Our Common Agenda“-Prozess unter der Leitung des UN-Generalsekretärs und die 78. Tagung der UN-Generalversammlung im September 2023 einfließen (weitere Empfehlungen zum „Our Common Agenda“-Prozess finden Sie im sef: Global Governance Spotlight 4|2021 von Ulbert/Roth).

Das UN-Büro für Katastrophenvorsorge (United Nations Office for Disaster Risk Reduction, UNDRR) ist mit der Umsetzung, dem Follow-up und dem Review des Sendai Rahmenwerks betraut. Zu diesem Zweck hat es den Mitgliedstaaten und Akteuren eine Reihe von Leitfragen vorgelegt, die die Ausarbeitung von Berichten unterstützen sollen. Ungeachtet der aktuellen globalen Risikolage haben jedoch nur 42 der 195 Mitgliedstaaten, die das Sendai Rahmenwerk unterzeichnet haben, zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Beitrags ihren freiwilligen nationalen Midterm Review vorgelegt. Die Mehrzahl der Industrieländer, darunter auch Deutschland, hat dies bis dato noch nicht getan. Nach Angaben des Sendai-Monitoring-Systems haben weniger als die Hälfte der Mitgliedstaaten den Zwischenbericht über ihre Fortschritte bei der Verwirklichung der globalen Zielvorgaben eingereicht oder sind im Prozess zur Vorlage (siehe Abb. 2). Um eine umfassende Halbzeitbilanz der Fortschritte im Bereich der Katastrophenvorsorge zu erreichen, die als Basis für eine fundierte politische Abschlusserklärung und für künftige Handlungsempfehlungen dienen soll, ist eine beschleunigte Berichterstattung der betreffenden Staaten notwendig.

Die Mitgliedstaaten haben bei der Erstellung ihrer nationalen Reviews unterschiedliche Ansätze gewählt. Einige Länder berichten sehr detailliert über ihre Maßnahmen, Herausforderungen und Möglichkeiten des Risikomanagements seit der Verabschiedung des Sendai Rahmenwerks (z. B. Türkei, Bosnien und Herzegowina, Österreich, Philippinen, Republik Korea). Andere haben sich für die Ausarbeitung eines Kurzberichts entschieden, der auf die vom UNDRR gestellten Leitfragen eingeht. In den meisten Fällen gehen die Länder bei ihren vorausschauenden Reviews und Empfehlungen von den lokalen Rahmenbedingungen und dem jeweiligen Entwicklungsstand des Katastrophenisikomanagements aus. Es gibt jedoch mehrere Themenbereiche, die sich länderüber-

greifend abzeichnen. Dazu gehören Fragen im Zusammenhang mit „Daten“. So wird im nationalen Review der Vereinigten Staaten die Bedeutung „standardisierter und konsistenter Daten zu Katastrophenschäden“ erörtert. Im Review Österreichs wird die „Machbarkeit eines zentralen nationalen Datenspeichers zur Zusammenführung und Harmonisierung relevanter Daten“ thematisiert. Kambodscha weist in seinem Review darauf hin, dass die Überwindung von „Datensilos“ und der transparente Datenaustausch notwendige Schritte bei der Implementierung des Sendai Rahmenwerks sind.

Ein zweites Thema, das sich in mehreren freiwilligen nationalen Reviews herauskristallisiert, ist die Relevanz von Strategieansätzen und von verbesserten Governance-Mechanismen für Risikominderung. In diesem Zusammenhang werden unter anderem folgende Aspekte erörtert: „Notwendigkeit einer nationalen Strategie für Katastrophenrisikomanagement sowie relevanter Gefahrenhinweiskarten und Daten“ (Türkei), „inklusive und miteinander verbundene Governance- und Kooperationsnetzwerke“ (Australien, Georgien), Einbeziehung von Frauen in Führungspositionen (Kambodscha), Förderung lokaler und inklusiver Governance (Slowenien), Verbesserung der Risikowahrnehmung (Mauritius) und Sensibilisierung der Öffentlichkeit (Polen, Tunesien). Weitere Empfehlungen betreffen die „Verbesserung des horizontalen und vertikalen Integrationssystems“ (Äthiopien) und den weiteren Ausbau der internationalen Zusammenarbeit im Bereich der Katastrophenvorsorge (Japan, Republik Korea, Schweden). Ferner wird in den Berichten die „Notwendigkeit einer Neuausrichtung des Katastrophenrisikomanagements bis zum Jahr 2030 und darüber hinaus“ thematisiert. Grund dafür seien die bestehenden politischen und normativen Rahmenbedingungen, die die neuen Risiken offensichtlich nicht wirksam abdecken können (Bosnien und Herzegowina), vor allem angesichts des Klimawandels als „Game-Changer, der viele bestehende Risiken verschärft“ (Schweiz).

Ein drittes Themenfeld, das sich aus den nationalen Reviews ableiten lässt, bezieht sich auf die Bedeutung des Sendai Rahmenwerks für die Agenda 2030. Dabei geht es um die Schwerpunktsetzung auf Armutsbekämpfung und nachhaltige Entwicklung (Montenegro); die Anwendung eines systemischen Risikomanagementansatzes, der sich mit den ursächlichen Risikotreibern befasst (Trinidad und Tobago) und die Stärkung der sozioökonomischen Resilienz von Gemeinwesen (Philippinen). Die einzelnen Themen variieren in ihrem Umfang je nach nationalem Kontext. Es zeigt sich aber, dass sich die Hauptanliegen der Mitgliedstaaten auf ein Risikoverständnis mit sich ständig verändernden Herausforderungen, Defizite bei der Datenerhebung und technische Kapazitäten, sowie auf die strategische Neuausrichtung des Risikomanagements beziehen. Darüber hinaus wird die enge Wechselwirkung zwischen dem Sendai Rahmenwerk und den Zielen für nachhaltige Entwicklung (SDGs) in zunehmendem Maße wahrgenommen. Die Regierungen sind gefordert, Synergien zu erzielen und Maßnahmen zur Risikoreduzierung mit anderen Bereichen wie Armutsbekämpfung, nachhaltige Entwicklung und Klimawandel abzustimmen.

Breite Konsultation der Akteure für die Halbzeitbilanz

Neben den bereits erwähnten freiwilligen nationalen Reviews wird bei der Halbzeitbilanz des Sendai Rahmenwerks den Beiträgen aus „der Zivilgesellschaft, dem Privatsektor, der Wissenschaft, akademischen Einrichtungen und Forschungsinstituten, Basisgruppen, lokalen Gemeinwesen, auch aus Frauen- und Jugendgruppen sowie anderen wichtigen Bevölkerungsgruppen auf allen Ebenen“ besondere Bedeutung beigemessen (UNDRR 2022). Die Konsultation der Akteure steht im Einklang mit dem Leitprinzip des Sendai Rahmenwerks, das einen gesamtgesellschaftlichen Ansatz für die Katastrophenvorsorge vorgibt, und ist von zentraler Bedeutung für den Midterm Review und die weitere Ausrichtung der Agenda 2030. In der Tat reflektieren die Beiträge aus dem breiten Spektrum der Akteure den Stellenwert der Katastrophenvorsorge in lokalen Gemeinwesen, den aktuellen Stand der Risikoforschung und potentielle Ansatzpunkte für die Entwicklung neuer Partnerschaften und neuer Governance-Mechanismen.

Der Bericht der Akteure zur Halbzeitbilanz des Sendai Rahmenwerks (Stakeholder Report of the Midterm Review of the Sendai Framework), der im Herbst 2022 vorgelegt wurde, liefert umfangreiche Empfehlungen. Nachfolgend geht es insbesondere um die Empfehlungen, die sich auf zwei Handlungsprioritäten beziehen - auf die Veränderungen der Charakteristika von Katastrophenrisiken und auf die Entwicklungen bei Governance-Mechanismen zu ihrer Bewältigung.

Im Bericht der Akteure wird hervorgehoben, dass die COVID-19-Pandemie und der verstärkte Diskurs über Klimaresilienz zu einer Debatte über die Veränderungen der Risikocharakteristika geführt haben. Allerdings beschränkte sich der Großteil dieser Diskussionen auf natürliche und biologische Gefahren und schloss „Szenarien globaler Katastrophenrisiken oder existenzieller Risiken“ (UNDRR 2022) nicht mit ein. In Bezug auf letztere hatte der UN-Generalsekretär die internationalen Institutionen dringend aufgefordert, „darauf vorbereitet zu sein“ (UN Executive Office 2021). Unter den verschiedenen angesprochenen Themen waren: „Verletzung der planetaren Belastbarkeitsgrenzen; drastischer Anstieg der multidimensionalen Ungleichheitsverhältnisse; rasanter technologischer Wandel [...]; Fragilität des Ernährungssystems; ungeplante Urbanisierung; fehlende Governance im Weltraum; Verknüpfung von Katastrophen, Konflikten und Instabilität; unvorbereitete Umstellungen des Energiesystems; Abweichen vom planetaren Gesundheitsansatz; unzugängliche Migrationsrouten und katastrophengebundene Migration“ (UNDRR 2022). Die Mehrzahl der von den Akteuren erörterten Themen weicht stark von den Diskussionspunkten der nationalen Reviews ab. Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass zivilgesellschaftliche Organisationen, akademische Einrichtungen und andere Akteure die Risiken, die lokale Gemeinschaften betreffen, besser einschätzen können, und zwar auch die neu entstehenden Risiken. Die Konsultation der Akteure verdeutlicht auch, dass diese veränderliche globale Risi-

kolandschaft wirksamere und innovativere Verfahren der Risiko-Governance erfordert, um Priorität 2 des Sendai Rahmenwerks umzusetzen: die Stärkung der Risiko-Governance. In den Diskussionen wurde herausgestellt, dass auf globaler und regionaler Ebene zwar ein „gesamtgesellschaftlicher“ Ansatz bei der Risiko-Governance verfolgt wird, auf nationaler und lokaler Ebene jedoch noch Verbesserungsbedarf besteht. Zum anderen äußerten sich die Akteure dahingehend, dass „das multilaterale System und seine Institutionen nicht funktionieren, um wirksam steuern zu können und sich den aktuellen Gegebenheiten anzupassen“ (UNDRR 2022). Außerdem wurde in den Diskussionen über Risiko-Governance auf die Notwendigkeit hingewiesen, „die Perspektiven des Südens in die institutionelle Kultur und das strategische Denken [der UNO und des multilateralen Systems] zu integrieren“. Mit Blick auf eine wirksame Governance in der aktuellen, sich abzeichnenden und überschneidenden Risikolandschaft betonen die Akteure, dass „die Effektivität, die Rechenschaftspflicht und die Inklusivität des multilateralen Systems verbessert werden müssen, unter anderem indem die Fragmentierung, der Stillstand und die mangelnde Anpassungsfähigkeit überwunden und die lokalen Gemeinwesen stärker einbezogen werden“.

Zwar wurde in einigen nationalen Reviews auch eine verstärkt inklusive Risiko-Governance zur Sprache gebracht, bei der Konsultation der Akteure steht sie jedoch an vorderster Stelle. Einige Mitgliedstaaten, die Vereinten Nationen und andere Institutionen haben in den letzten Jahren die Bedeutung von inklusiven und partizipativen Ansätzen bei der Umsetzung der globalen Entwicklungsagenda, insbesondere bei der Katastrophenvorsorge, hervorgehoben. So hat das UNDRR in Zusammenarbeit mit dem Internationalen Studienzentrum für die Erhaltung und Restaurierung von Kulturgut (International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property, ICCROM) und weiteren Sachverständigen und Akteuren einen „Words into Action Guide for Using Traditional Knowledges for Disaster Risk Reduction“ (Leitfaden für die Nutzung traditionellen Wissens zur Katastrophenvorsorge) entwickelt. Der Leitfaden geht von der Erkenntnis aus, dass „traditionelles Wissen ein entscheidender Bestandteil der Art und Weise ist, wie lokale Gemeinschaften auf der ganzen Welt Katastrophenrisiken an ihren jeweiligen Standorten verringern und bewältigen“ (UNDRR 2022). Ein solcher Orientierungsrahmen ist von zentraler Bedeutung für lokale und nationale Regierungen, um das Potenzial verschiedener Wissenssysteme zur Reduzierung von Katastrophenrisiken zu verstehen und Wege zu finden, diese einzubeziehen.

Vorausschau bis 2030 und darüber hinaus

Mit dem Sendai Rahmenwerk wurde einerseits ein Paradigmenwechsel im Verständnis von Katastrophenrisiken und deren Bewältigung eingeleitet. Andererseits haben das Zusammenspiel von COVID-19 und nachfolgenden sozioökonomischen Krisen, zunehmende Auswirkungen des Klimawandels und anhaltende Konflikte ein drin-

gendes Erfordernis für Regierungen und andere Akteure geschaffen, die Konzepte von sich gegenseitig verstärkenden, kaskadierenden und neu auftretenden Risiken zu überdenken und die Governance von Katastrophenrisiken neu zu bewerten, um dieser veränderlichen globalen Risikolandschaft zu begegnen.

In dieser kritischen Zeit bietet der Midterm Review des Sendai Rahmenwerks den Mitgliedstaaten, Akteuren und dem UN-System die Gelegenheit, die erzielten Fortschritte zu überprüfen und die Herausforderungen und Chancen bei der Umsetzung des Rahmenwerks zu evaluieren. Gleichzeitig gibt er ihnen die Möglichkeit, die kontextbedingten Risikoverschiebungen zu überprüfen und neue Modelle zur Governance systemischer Risiken zu sondieren, die in hohem Maße mit Entscheidungen zur nachhaltigen Entwicklung verbunden sind. Wie die Analyse der nationalen freiwilligen Midterm Reviews jedoch zeigt, haben noch nicht alle Mitgliedstaaten diese Gelegenheit genutzt, und bei denjenigen, die dies getan haben, fällt der Umfang der Reviews sehr unterschiedlich aus. Dieser Umstand kann zum Teil mit der von einigen Mitgliedstaaten angestoßenen Debatte darüber zusammenhängen, dass die Agenda zur Katastrophenvorsorge besser mit der Agenda für nachhaltige Entwicklung verknüpft werden sollte, und dass Wege gefunden werden müssen, die begrenzten Ressourcen für eine kohärente Umsetzung beider Agenden zu nutzen.

Im Vergleich dazu geben die Reviews der Akteure Aufschluss über die Interessen und das Engagement verschiedenster Gemeinwesen und Institutionen im Rahmen der Agenda für Katastrophenvorsorge. Schließlich sind sie entweder direkt von Katastrophen betroffen oder ihre Forschungsarbeiten und Aktivitäten sind näher am Geschehen angesiedelt. Dieses Engagement liefert ein weiteres Argument zu den Diskussionen über inklusive Risiko-Governance und über mögliche innovative Wege der Zusammenarbeit zwischen Regierungen und anderen Akteuren.

Neben diesem gesamtgesellschaftlichen Ansatz sind vier weitere Themen für eine erfolgreiche Katastrophenvorsorge mit Blick auf das Jahr 2030 und darüber hinaus hervorzuheben:

1. Die internationalen, nationalen und lokalen Governance-Mechanismen für Katastrophenrisiken bedürfen einer Neuausrichtung, um den neuen Risikoprofilen gerecht zu werden. Gleichzeitig müssen sie auch anpassungsfähig sein, um auf neue Krisen reagieren zu können. Dazu sollten sie in vertikaler und horizontaler Richtung integrativ sein, unterschiedliche Wissens- und Lernsysteme berücksichtigen und inklusive Ansätze übernehmen, um das Vertrauen und die Handlungsfähigkeit der Bevölkerung zu stärken.
2. Die Wechselwirkung zwischen Katastrophenvorsorge, Armutsbekämpfung und nachhaltiger Entwicklung sind stärker zu beachten. Die veränderliche globale Risiko-

landschaft erfordert auch, dass neben dem Fokus auf die Schnittstellen von humanitärer Hilfe, Entwicklung und Frieden die Verbindungen zum Klimawandel, zur biologischen Vielfalt sowie zur Nahrungsmittel-, Wasser- und Energiesicherheit herausgearbeitet werden.

3. Technische und wissensbasierte Kapazitäten müssen ausgebaut werden. Dazu gehören insbesondere die Erhebung relevanter Daten und die Beseitigung von isolierten „Datensilos“, um eine wirksame Zusammenarbeit zu ermöglichen und den Anwendungsbereich von Maßnahmen zur Katastrophenvorsorge in städtischen Gebieten zu erweitern.
4. Maßnahmen zur Verringerung des Katastrophenrisikos, die von Frühwarnsystemen bis hin zur Ausfallsicherheit von Infrastruktur reichen, erfordern Finanzmittel und Investitionen in die Vorsorge, was eine grundlegende Integration in die Gesamtwirtschaft und eine stärkere Einbeziehung des Privatsektors voraussetzt.

Alle genannten Handlungsschwerpunkte erfordern eine abgestimmte Implementierung, um ein besseres Verständnis bestehender und potentiell zu erwartender Risiken zu erreichen, Governance-Systeme umzugestalten und Partnerschaften zur Bewältigung dieser Risiken zu fördern. Dabei gilt es auch, technische Kapazitäten und neue Ansätze zur Risikominderung zu entwickeln. Gleichzeitig sind die Nationen dringend gefordert, Wege zu finden, um ihre Maßnahmen zu integrieren und kohärente Strategien für stärkere Resilienz und Gerechtigkeit zu erarbeiten und damit der zunehmenden Bedeutung der Katastrophenvorsorge für eine nachhaltige Entwicklung Rechnung zu tragen.

Autorin

Dr. Ebru Gencer | Geschäftsführerin des Center for Urban Disaster Risk Reduction and Resilience (CUDRR+R); Senior-Beraterin für urbane Resilienz bei der Weltbank; Lehrbeauftragte und außerordentliche Professorin an der Columbia University

References

UN Executive Office of the Secretary General (2021). Our Common Agenda and Understanding Risk in Our Common Agenda. United Nations: New York.

United Nations (UN 2015). Sendai Framework for Disaster Risk Reduction. UNISDR: Geneva.

UNDRR (2022a). Midterm Review of the Sendai Framework. Stakeholder Perspectives.

UNDRR (undatiert). Midterm Review of the Implementation of the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030. Concept Note.

UNDRR (2022b). Words into Action Guide for Using Traditional Knowledges for Disaster Risk Reduction. UNDRR: Geneva.