

Empfehlungen zur MINDERUNG VON KATASTROPHENRISIKEN

Globale Herausforderungen können nur gemeinsam bewältigt werden. Um eine lebenswerte Zukunft für die nächsten Generationen zu sichern, haben sich viele Staaten beim *World Humanitarian Summit 2016* Selbstverpflichtungen auferlegt. Österreich möchte unter anderem dazu beitragen, dass Katastrophenrisiken frühzeitig erkannt und die Auswirkungen von Katastrophen minimiert werden. Die Arbeitsgemeinschaft Globale Verantwortung hat darüber hinaus konkrete Handlungsempfehlungen an die Österreichische Bundesregierung erarbeitet. Diese zeigen auf, was jetzt getan werden muss, um gefährdete Menschen, Kommunen und Länder vor vermeidbaren menschlichen Tragödien und immensen materiellen Verlusten zu bewahren.

HINTERGRUND

Klimawandel, extreme Wetterereignisse und erzwungene Migration sind wesentliche Ursachen für den steigenden Bedarf an humanitärer Hilfe weltweit. Um dem entgegenzuwirken, müssen zukünftige Gefahren bereits im Vorhinein minimiert oder verhindert werden (Prävention) oder zumindest ihre Auswirkungen durch Vorbereitungen verringert werden. Nach der Schätzung von ECHO¹ zur Kosteneffizienz spart jeder Euro, der für die Minderung von Katastrophenrisiken ausgegeben wird, zwischen vier und sieben Euro an Ausgaben, die aufgewendet werden müssen, um auf die Auswirkungen von Katastrophen zu reagieren.²

Von 1991 bis 2010 wurden global von EUR 100, die für internationale Entwicklungshilfe aufgewendet wurden, nur 40 Cent in Maßnahmen zur Katastrophenrisikominderung investiert. Auch von Katastrophenhilfsgeldern wurden über 85 % für unmittelbare Hilfe und Wiederaufbau eingesetzt und nur etwa 13 % für Katastrophenrisikominderung.³

Seit 2015 wurde die Stärkung der Resilienz gegen Katastrophen und Auswirkungen des Klimawandels bereits in mehreren internationalen Abkommen als Ziel verankert: im Sendai Framework für DRR und in den UN Zielen für nachhaltige Entwicklung, sowie dem Pariser Abkommen zum Klimaschutz.

Sendai Framework für DRR 2015-2030

Das Sendai Framework für DRR 2015-2030 ist ein freiwilliges und unverbindliches Abkommen, welches sich primär der Minderung von Katastrophenrisiken widmet und im Jahr 2015 als Folgeabkommen zum Hyogo Framework von insgesamt 187 UN-Mitgliedsstaaten bei der dritten UN-Weltkonferenz ins Leben gerufen wurde.

Katastrophenrisikominderung

[engl. Disaster Risk Reduction, DRR] umfasst Maßnahmen zur Minderung von Katastrophenschäden. Das heißt einerseits Gefahren zu erkennen und sich ihnen nicht mehr in der bisherigen Form auszusetzen, andererseits die Anfälligkeit der Bevölkerung zu verringern. Effektive Methoden zur Reduktion von Katastrophenrisiken basieren auf einem systematischen Ansatz und reduzieren die menschliche, soziale, wirtschaftliche und ökologische Anfälligkeit/Verletzlichkeit für bzw. durch Gefahren - ob durch den Menschen verursacht oder naturbedingt.

¹ Generaldirektion Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz der Europäischen Kommission

² ECHO Factsheet: Disaster Risk Reduction; March 2018

³ World Disaster report 2016, Watson et al. 2015

Katastrophenrisikominderung in Österreich

UNISDR

Ab dem 1. März 2018 müssen die Mitgliedstaaten online über die Messung der globalen Ziele des Sendai Frameworks berichten. Österreich hat 2017 eine Überprüfung der Datenverfügbarkeit vorgelegt, aus der hervorgeht, dass für fünf der sieben Ziele Daten vorhanden sind bzw. beginnend mit 2018/2019 gesammelt werden.

[Austria: Sendai Framework data readiness review report 2017; www.preventionweb.net/files/53185_austriaaut.pdf]

Zu den Unterzeichnern zählt auch Österreich, welches damit die Bedeutung einer zivilen Krisenbewältigung in Form von Katastrophenrisikominderung anerkennt.

Das Abkommen schreibt die Aufgabe der Katastrophenrisikominderung primär dem Staat zu. Allerdings ist eine Zusammenarbeit des Staates mit allen Beteiligungsebenen vorgesehen. Dazu gehören auch der Privatsektor und andere Interessensgruppen.

Das Sendai Framework möchte Folgendes erreichen (*Expected outcome*):

“Die substanzielle Verringerung von Katastrophenrisiko und der Verluste von Menschenleben, Lebensgrundlagen und Gesundheit, sowie von wirtschaftlichen, physischen, sozialen, kulturellen und ökologischen Vermögenswerten von Personen, Unternehmen, Gemeinschaften und Ländern.”⁴

Diese Zielsetzungen gelten global für alle unterzeichnenden Länder, auch im eigenen Land, und sind damit nicht nur auf Entwicklungsländer anzuwenden. Übergreifend wurden folgende Handlungsprioritäten festgelegt:

Vier Handlungsprioritäten des Sendai Frameworks

- Verstehen von Katastrophenrisiko
- Stärkung des Katastrophenrisikomanagements
- Investition in Katastrophenrisikominderungen zur Steigerung von Resilienz
- Verbesserung der Katastrophenvorsorge für eine wirksame Katastrophenhilfe sowie Verfolgen des „Build Back Better“-Ansatzes beim Wiederaufbau

Das Sendai Framework „fordert das Büro der Vereinten Nationen für Katastrophenvorsorge (UNISDR) auf, insbesondere die Umsetzung, die Nachverfolgung und die Überprüfung dieses Abkommens zu unterstützen, indem [...] evidenzbasierte und praktische Leitlinien für die Umsetzung erstellt werden, in enger Zusammenarbeit mit den Ländern und durch Mobilisierung von Experten; außerdem eine Stärkung der Präventionskultur bei relevanten Beteiligten [...]“⁴.

Messbarkeit

Katastrophenrisiko kann als Eintrittswahrscheinlichkeit durch eine Funktion von Gefährdung, Exposition, Anfälligkeit und Kapazität bestimmt werden und lässt sich anschaulich durch eine Gleichung ausdrücken (siehe links).

Das hier gezeigte INFORM-Modell⁵ berücksichtigt zwei Haupteinflussfaktoren: die Gefährdungs- und Expositionsdimension auf der einen Seite sowie die Anfälligkeit und den Mangel an Kapazität zur Bewältigung auf der anderen Seite.

Die Gleichung ist multiplikativ, d.h. das Risiko ist gleich Null, wenn eine der drei Dimensionen Null ist. Theoretisch besteht z.B. dann kein Risiko durch einen Wirbelsturm, wenn keine Gefahr besteht, dass ein Wirbelsturm auftritt und/oder die Gefahrenzone nicht besiedelt ist und/oder wenn die Bevölkerung nicht anfällig ist (z.B. können sich alle Menschen sturmsichere Häuser leisten) und/oder wenn die Kapazitäten des Landes, die notwendig sind, um mit den Folgen eines Wirbelsturms fertig zu werden, vorbildlich sind.

Ansätze zur Katastrophenrisikominderung

Aktivitäten zur Minderung von Katastrophenrisiko zielen darauf ab die Resilienz auf individueller, kommunaler und institutioneller Ebene zu stärken. Sie sollen Schäden, die durch Naturgefahren oder durch vom Menschen herbeigeführte

RISIKO-GLEICHUNG

$$R = H \& E \times V \times LoC$$

R	Katastrophenrisiko
H	Hazard (Gefahr/ Gefährdung)
E	Exposition
V	Vulnerabilität (Anfälligkeit)
LoC	Lack of coping capacity (Mangel an Kapazität zur Bewältigung)

Quelle: INFORM – Index for risk management (IASC & European Commission)

⁴ UNISDR: www.unisdr.org/we/coordinate/sendai-framework

⁵ INFORM: www.inform-index.org/InDepth/Methodology

Katastrophen verursacht werden, durch Prävention und Vorsorge reduzieren. Dies kann beispielsweise über folgende komplementäre Ansätze erreicht werden:

Katastrophenvermeidung (engl. disaster prevention & mitigation): sind bauliche und organisatorische Maßnahmen zur Ausschaltung oder Begrenzung negativer Auswirkungen von Naturgefahren (z.B. durch Schutzwaldpflanzungen oder Bewusstseinsbildung für Naturgefahren)

Katastrophenvorsorge (engl. disaster preparedness): ist die Bereitstellung von organisatorischen, finanziellen, materiellen und menschlichen Ressourcen für eine zeitnahe und wirksame Katastrophenhilfe im Katastrophenfall, einschließlich eines rechtlichen Rahmens, der effektives Arbeiten ermöglicht.

Frühwarnsysteme: sind Einrichtungen, die aufkommende Gefahren frühzeitig erkennen und Gefährdete möglichst schnell darüber informieren. Durch rechtzeitige und umfassende Reaktion helfen sie, Gefahren abzuwenden oder Folgeerscheinungen zu mildern.

DRR Mainstreaming: ist die Integration von Katastrophenrisikominderung zum frühestmöglichen Zeitpunkt in alle Programme im Bereich Entwicklungszusammenarbeit, humanitäre Hilfe und Wiederaufbau. Bei letzterem gilt es, v.a. die Lebensbedingungen der Betroffenen vor der Katastrophe wiederherzustellen oder zu verbessern, und gleichzeitig notwendige Anpassungen zur Verringerung von Katastrophenrisiko miteinzubeziehen.

ZUSAGEN ÖSTERREICHS

Die Arbeitsgemeinschaft Globale Verantwortung erwartet von der Österreichischen Bundesregierung die Umsetzung der im Zuge des *World Humanitarian Summit 2016* in Istanbul im Bereich Katastrophenrisikominderung eingegangenen

Selbstverpflichtungen:

- *Fortsetzung der Entwicklung benutzerorientierter Frühwarnsysteme für nationale Wetterdienste in Ländern Ost- und Südosteuropas, Asiens und Zentralafrikas, um das Risiko extremer Wetterereignisse und Naturgefahren besser einschätzen und sich darauf vorbereiten zu können. Besonderes Augenmerk wird auf schutzbedürftige Gruppen [...] gerichtet, indem deren Kommunikationsbedürfnisse und mögliche Verhaltensmuster miteinbezogen werden.*
- *Verbesserte Integration von Katastrophenrisiken in die nationale Planung sowie in die Entwicklungszusammenarbeit.*
- *Weitere Unterstützung von Ansätzen zur Stärkung von Resilienz und zur Verringerung von Katastrophenrisiko auf nationaler und internationaler Ebene.*

EMPFEHLUNGEN ZUR UMSETZUNG

Darüber hinaus empfiehlt die Arbeitsgemeinschaft Globale Verantwortung der Österreichischen Bundesregierung, zur Stärkung von Katastrophenrisikominderung im Rahmen der Implementierung der ratifizierten internationalen Vereinbarungen (Sendai Framework für DRR, UN Ziele für nachhaltige Entwicklung, Paris Abkommen) folgende Maßnahmen selbst umzusetzen bzw. im Dialog auf europäischer und globaler Ebene anzuregen:

- **Staatliche Hilfe für die Schwächsten stärken:** Stärkung der institutionellen und staatlichen Katastrophenvorsorge in den am wenigsten entwickelten Ländern der Welt, mit Fokus auf die am meisten gefährdeten Menschen
- **Hilfe zur Selbsthilfe:** Stärkung der Katastrophenvorsorge auf Haushaltsebene durch Risikominderung und Aufbau der Selbsthilfefähigkeit in den am

Literatur

Sendai Framework for Disaster Risk Reduction

IFRC World Disasters Report 2016; Resilience: saving lives today, investing for tomorrow

ECHO Factsheet: Disaster Risk Reduction; March 2018

Forecast-based financing - A policy overview; German Red Cross 2017

wenigsten entwickelten Ländern der Welt, mit Fokus auf die am meisten gefährdeten Menschen

- **Sektorübergreifendes Risikomanagement:** Förderung von integriertem Risikomanagement zum Aufbau von Resilienz durch kohärente Ansätze zu Katastrophenrisikominderung, Klimawandelanpassung und Ökosystemmanagement in Gesetzen, Politik und Wirtschaft
- **Finanzierung sichern:** Berücksichtigung von Katastrophenrisikominderung und -vorsorge im Rahmen der öffentlichen österreichischen und EU Budgets für Entwicklungszusammenarbeit durch Zweckbindung von Geldern
- **Innovative Finanzierungsmöglichkeit:** Um verstärkt in Prävention statt Nothilfe investieren zu können braucht es eine Verknüpfung von Finanzierungsmechanismen mit Frühwarnsystemen zur Verringerung der Auswirkungen von Katastrophen (z. B. durch *Forecast-based Financing*⁶ Mechanismen)
- **Klimafinanzierung für Katastrophenvorsorge:** Verstärkter Einsatz globaler - und somit auch österreichischer - Klimafinanzierung für internationale Anpassungsbemühungen auf Gemeindeebene, insbesondere für Katastrophenrisikominderung, mit dem Ziel einen angemessenen österreichischen Beitrag sowohl zu Klimaschutz als auch zu Klimawandelanpassung zu leisten
- **Berichterstattung:** Veröffentlichung aller relevanten Informationen zur österreichischen Umsetzung des Sendai Frameworks und der UN Ziele für nachhaltige Entwicklung durch regelmäßige (z.B. jährliche) Berichterstattung über bisherige Fortschritte und zukünftige Pläne an Parlament und Öffentlichkeit

ANNEX: Terminologie⁷

Anfälligkeit (engl. vulnerability): durch physische, soziale, ökonomische und umweltbedingte Faktoren oder Prozesse bestimmte Bedingungen, die die Empfindlichkeit eines Individuums, einer Gemeinschaft, von Vermögenswerten oder Systemen gegenüber den Auswirkungen von Gefahren erhöhen

Build back better (BBB): Nutzung der Rehabilitations- und Wiederaufbauphase nach einer Katastrophe, um die Widerstandsfähigkeit von Gemeinschaften durch die Integration von DRR-Maßnahmen in die Wiederherstellung der physischen Infrastruktur, der gesellschaftlichen Systeme, von Lebensgrundlagen, Volkswirtschaften und der Umwelt zu erhöhen.

Exposition: Standort/Lage von Menschen, Infrastruktur, Behausungen, Produktionskapazitäten und anderen materiellen Ressourcen in gefährdeten Gebieten

Gefahr (engl. hazard): Prozess, Phänomen oder menschliche Aktivität, die zu einem Verlust von Leben, Verletzungen oder anderen gesundheitlichen Auswirkungen, Sachschäden, sozialen und wirtschaftlichen Störungen oder Umweltzerstörung führen kann

Kapazität (engl. (coping) capacity): die Kombination aller Stärken, Attribute und Ressourcen, die in einer Organisation, Gemeinde oder Gesellschaft verfügbar sind, um

Katastrophenrisiken zu bewältigen und zu reduzieren und die Widerstandsfähigkeit zu stärken

Katastrophe (engl. disaster): eine schwerwiegende Störung des Funktionierens einer Gemeinschaft oder einer Gesellschaft in jeder Größenordnung aufgrund von gefährlichen Ereignissen, die mit Expositionsbedingungen, Anfälligkeit und Kapazität zusammenhängen und zu einem oder mehreren der folgenden Faktoren führen: menschliche, materielle, wirtschaftliche und ökologische Verluste und Auswirkungen

Katastrophenhilfe: Maßnahmen, die unmittelbar vor, während oder unmittelbar nach einer Katastrophe ergriffen werden, um Leben zu retten, die Auswirkungen auf die Gesundheit zu verringern, die öffentliche Sicherheit zu gewährleisten und die Grundbedürfnisse der betroffenen Bevölkerung zu decken

Katastrophenrisiko: der potentielle Verlust von Leben, von Verletzungen oder zerstörten oder beschädigten Vermögenswerten, die in einem bestimmten Zeitraum auftreten können

Resilienz: die Fähigkeit ... einer Gemeinschaft oder einer Gesellschaft ... sich den Auswirkungen einer Gefährdung durch Risikomanagement rechtzeitig und effizient zu widersetzen, diese zu absorbieren, damit umzugehen, sich anzupassen und sich davon zu erholen, einschließlich der Erhaltung und Wiederherstellung ihrer wesentlichen Grundstrukturen und -funktionen

⁶ Forecast-based Financing: www.forecast-based-financing.org/

⁷ übersetzt aus: UNISDR Terminology (www.unisdr.org/we/inform/terminology)