

Internationale Katastrophen-Politik nach Sendai

Die durch Katastrophen verursachten Kosten steigen weltweit stetig an. Diesem Trend will ein internationales Rahmenwerk zur Minderung von Katastrophenrisiken begegnen, über das im März 2015 im japanischen Sendai verhandelt wurde. Das gestiegene Interesse am Thema erschwerte zwar die Verhandlungen, eröffnet aber auch Chancen. Dies gilt auch für die Schweiz, die das Thema seit längerem aktiv fördert.

Von Tim Prior und Florian Roth

Extreme Naturereignisse wie Hochwasser, Erdbeben, Waldbrände und Tropenstürme werden erst zu Katastrophen, wenn der Mensch durch wirtschaftliche Schäden oder gar Tote und Verletzte direkt betroffen ist. Während in der Forschung umstritten ist, inwiefern extreme Naturereignisse zunehmen, besteht weitgehend Einigkeit, dass mit dem Bevölkerungswachstum und der Verstädterung das Katastrophenrisiko besonders in Entwicklungsländern steigt. Jüngstes Beispiel hierfür ist das verheerende Erdbeben vom April 2015 in Nepal. Die unterschiedlichen Massnahmen zur Verringerung von Katastrophenanfälligkeit und Verwundbarkeit werden häufig unter dem Begriff der «Disaster Risk Reduction (DRR)» zusammengefasst.

Vom 14.–18. März 2015 fand in Sendai, Japan die dritte DRR-Weltkonferenz statt. Ziel der Veranstaltung war es, ein globales Rahmenwerk zur Verminderung von Katastrophenrisiken bis 2030 zu erarbeiten. Der Konferenzort Sendai, 2011 direkt betroffen vom Erdbeben und unweit vom Unglücksreaktor in Fukushima gelegen, unterstrich die Dringlichkeit einer neuen DRR-Strategie. Zugleich bot der Termin im Frühjahr 2015 eine gute Gelegenheit, das neue Rahmenwerk mit den benachbarten Politikagenden der Entwicklungszusammenarbeit, des globalen Umweltschutz und der humanitären Hilfe zu verbinden (siehe Textbox auf S.3).

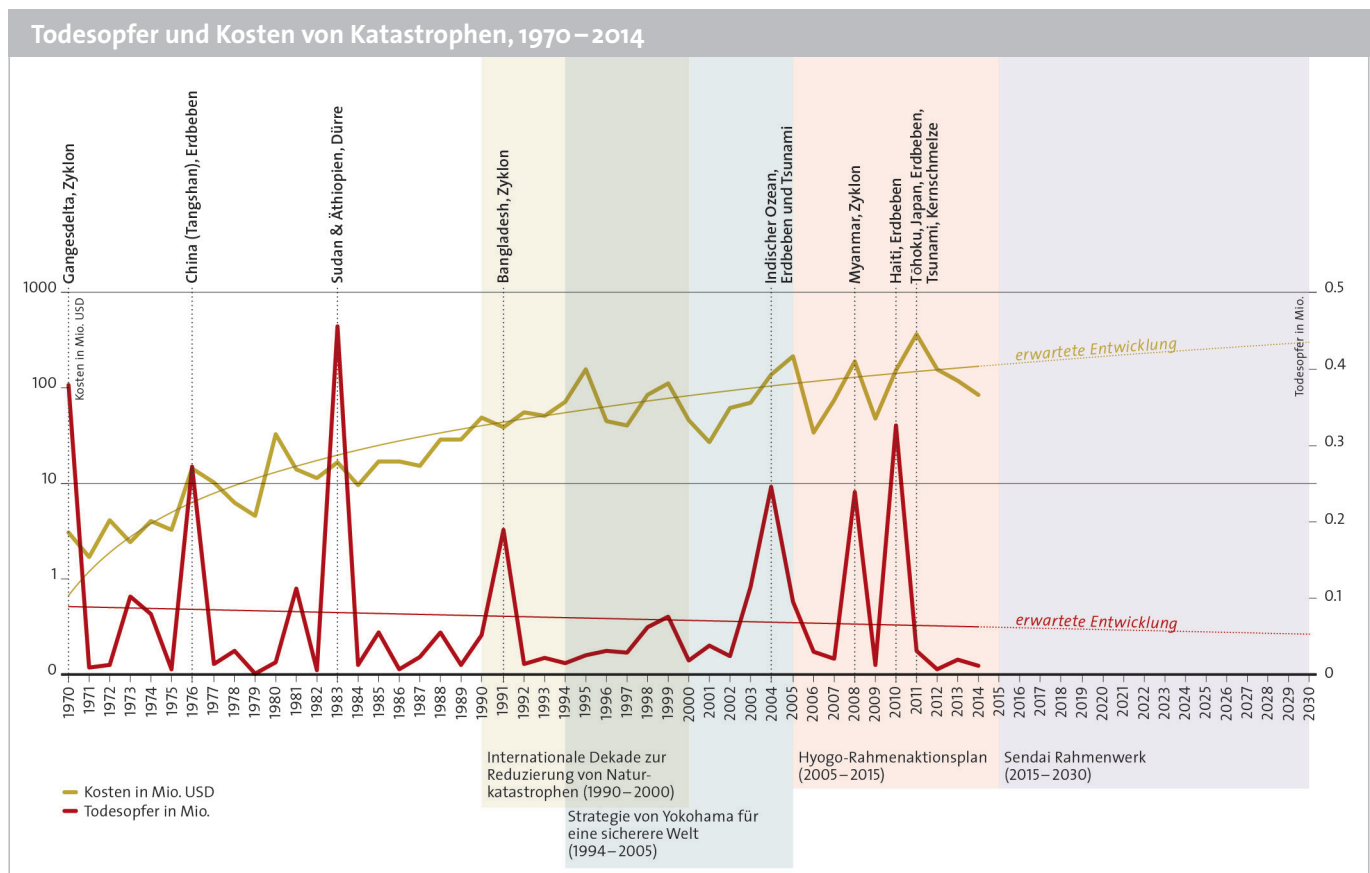


Katastrophen treffen Entwicklungsländer am heftigsten, Prävention und Vorsorge sollen künftige Schäden mindern (Aufräumarbeiten nach dem Zyklon «Pam», März 2015, Vanuatu). Reuters / Edgar Su

Sendai sollte ein Nachfolgeübereinkommen zum Hyogo-Rahmenaktionsplan (HFA) liefern, der kurz nach dem verheerenden Tsunami im Indischen Ozean (2004) erarbeitet wurde. Wenngleich das Rahmenwerk nicht verbindlich war, verliert der HFA dem Thema Katastrophenvorsorge einen neuen Stellenwert und sorgte für erhebliche Fortschritte beim nationalen Risikomanagement und der internationalen Zusammenarbeit. Im Vorfeld zur Sendai-

Konferenz wurden hohe Erwartungen gehegt, das Nachfolgeabkommen zum HFA könne zu einer neuen Qualität des weltweiten Engagements in der Reduzierung von Katastrophenrisiken führen, einschliesslich konkreter Ziele und Massnahmen.

Letztlich brachte Sendai jedoch gemischte Ergebnisse. Zu den positiven Ergebnissen zählt, dass das neue Sendai-Rahmenwerk (SFA) die Aspekte Vorsorge und Präventi-



on hervorhebt, zentrale Aspekte, um die Katastrophenanfälligkeit von Gesellschaften zu verringern und deren Resilienz zu stärken. Darüber hinaus enthält das SFA konkrete Ziele, die als Leitfaden für DRR-Massnahmen der kommenden 15 Jahre dienen können. Zugleich verhinderten die stark politisierten Verhandlungen, dass greifbare Indikatoren in das Abkommen aufgenommen wurden, mit denen die Fortschritte bei der Umsetzung der Ziele messbar wären. Auch institutionelle Mechanismen zur Überwachung der Fortschritte blieben aussen vor, wodurch das SFA in erster Linie eine Absichtserklärung bleibt. Entscheidend wird deshalb vielmehr die Umsetzung der vereinbarten Ziele sein. Voraussetzung hierfür sind sinnvolle Investitionen und der politische Willen.

Der Weg nach Sendai 2015

Bis 1989 beschränkte sich die internationale Zusammenarbeit im Bereich des Katastrophenschutzes im Wesentlichen auf humanitäre Massnahmen bei der Bewältigung von Katastrophen. Daneben gab es nur wenige globale Mechanismen zur Koordinierung von Massnahmen zur Katastrophenprävention. Doch zunehmend wur-

de der Begriff der «globalen Sicherheit» nicht nur für militärische Bedrohungen und Konfliktszenarien verwendet, sondern zielte auch auf umweltbedingte, industrielle und technologische Gefährdungen ab. Gleichzeitig wurde das politische Klima offener für globale Politikansätze. Auslöser dieser Veränderungen war das Ende des Kalten Krieges sowie die steigenden Kosten durch natur- und technikbedingte Katastrophen. Vor diesem Hintergrund erklärten die Vereinten Nationen die 1990er Jahre zur «Internationalen Dekade zur Reduzierung von Naturkatastrophen».

Ein wesentlicher Meilenstein dieser «Dekade» war die erfolgreiche erste Weltkonferenz der Vereinten Nationen zur Reduzierung von Naturkatastrophen in Yokohama 1994, die in die sogenannte Yokohama-Strategie mündete. Die Strategie verlagerte den Schwerpunkt von der reinen Krisenbewältigung auf die Verhinderung von Katastrophen sowie die Milderung ihrer Folgen durch aktive Katastrophenvorsorge. Dennoch war die Strategie letzten Endes ein unverbindliches Strategiedokument, dessen Ruf nach mehr Investitionen in die Reduzierung von Katastrophenrisiken den

kleinsten gemeinsamen Nenner der beteiligten Akteure widerspiegelte. Hingegen enthielt die Strategie keine spezifischen Prozessschritte, weshalb die Vorbereitung auf Katastrophen insgesamt nur begrenzt Fortschritte machte und Massnahmen zur Risikoreduzierung meist ad-hoc blieben. Folglich kam es zu keiner Trendwende bei den weltweit durch Naturkatastrophen verursachten Schäden (siehe Abbildung).

Elf Jahre nach Verabschiedung der Yokohama-Strategie fand 2005 die zweite UN-Weltkonferenz zur DRR-Thematik im japanischen Kobe statt. Die Konferenz begann kurz nach dem folgenschweren Tsunami im Indischen Ozean, der 230.000 Menschenleben gefordert hatte. 168 Staaten unterzeichneten erstaunlich reibungslos eine Vereinbarung, «um Staaten und Gemeinden gegen Katastrophen widerstandsfähiger zu machen»: dem so genannten HFA. Der HFA stellte den bis dahin ambitioniertesten Versuch dar, das Thema DRR auf der internationalen politischen Agenda nach oben zu rücken. Dabei fokussierte sich das Abkommen auf die Verbesserung der institutionellen Grundlagen nationaler Katastrophenschutzprogramme,

etwa durch wirksame Frühwarnsysteme, sowie auf die Reduzierung grundlegender Risikofaktoren, insbesondere in Verbindung mit entwicklungspolitischen Prozessen und Fragen sozialer Ungleichheit.

Hohe Erwartungen nach Hyogo

Zwischen 2005 und 2015 wurden auf Grundlage des HFA im globalen Katastrophenmanagement viel erreicht. Das Abkommen erhöhte den normativen Druck auf nationale Regierungen, die innerstaatlichen Katastrophenschutzsysteme an die globalen Prioritäten anzupassen (z.B. durch systematische Risikoanalysen und Monitoringprozesse). Es zeigten sich aber drei wesentliche Schwächen des HFA. *Erstens*: Der HFA vernachlässigte Katastrophenschutzmassnahmen auf regionaler und lokaler Ebene, auch wenn diese die Tragsäulen vieler nationaler Katastrophenschutzsysteme darstellen. Der HFA hatte deshalb einen zu geringen Bezug zum Katastrophenschutz vor Ort. *Zweitens*: Der HFA-Schwerpunkt auf Naturgefahren rückte von Menschen verursachte Risiken wie Terrorismus oder Industrieunfälle in den Hintergrund. Zudem lenkte dieser Fokus von der Verringerung sozialer Vulnerabilitäten ab, die entscheidend zu Katastrophenereignissen beitragen (siehe Grafik). *Drittens*: Der HFA versäumte es, die politischen Prioritäten in greifbare und messbare Massnahmen zu übersetzen. Es fehlte ein institutioneller Mechanismus (wie er beispielsweise für den Zwischenstaatlichen Ausschuss für Klimaveränderung, IPCC, existiert), um die erzielten Fortschritte bei der Umsetzung des HFA zu bewerten. Stattdessen setzte der HFA auf jährliche Selbstevaluierungen der Unterzeichnerstaaten. Im Ergebnis führte dies häufig dazu, dass bestehende Massnahmen in der Sprache des HFA neu verpackt wurden, ohne dass eine politische Neuausrichtung,

die zu einer Minderung der Katastrophenanfälligkeit und einer verbesserten Resilienz hätte führen können, stattfand.

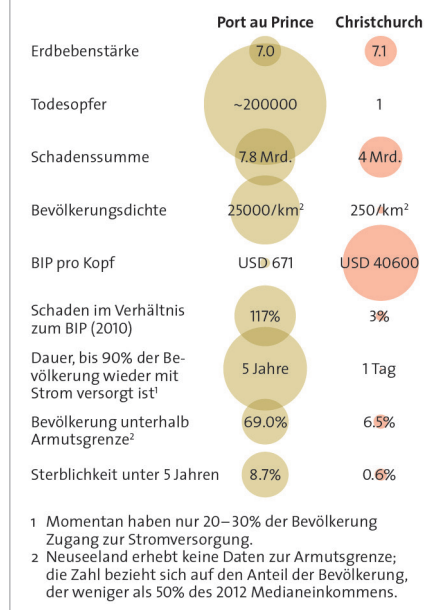
Vor der Konferenz von Sendai hegten Beobachter die Hoffnung, das neue Rahmenwerk könne die bekannten Schwächen des HFA überwinden. Zum einen hatten Katastrophen wie die Ebola-Epidemie, der Influenza-Virus N1H1 und das Erdbeben von 2011 mit Tsunami- und Nuklearkatastrophe in Ostjapan den Handlungsbedarf unterstrichen, die nationalen DRR-Mechanismen aufeinander abzustimmen. Zum anderen galt der Zeitpunkt der Sendai-Konferenz, die den Auftakt einer Reihe von zusammenhängenden internationalen Konferenzen bildet, als grosse Chance, um die Minimierung von Katastrophenrisiken besser mit den angrenzenden Themenbereichen Klimawandel, nachhaltige Entwicklung und humanitäre Hilfe verbinden und so die grundlegende Vulnerabilität besser angehen zu können. Ein starkes Sendai-Rahmenwerk, so die Hoffnung, könnte die Weichen für einen umfassenden Ansatz in der globalen Katastrophen-Politik stellen.

Die Schweiz leistete einen aktiven Beitrag zur Vorbereitung der Konferenz und zur Erarbeitung der neuen Strategie. Mit diplomatischem Geschick und Expertenwissen unterstützte sie das UN-Büro zur Reduzierung von Katastrophenrisiken (UNISDR), insbesondere bei den Treffen zweier vorbereitender Ausschüsse, die eine vorläufige Fassung der Vereinbarung erarbeiteten. Damit wurden die Bedingungen für Sendai erheblich verbessert. Ein Schweizer Anliegen war es, auf den Zusammenhang zwischen bewaffneten Konflikten und schwachen Regierungsstrukturen auf der einen Seite und Katastrophenrisiken auf der anderen hinzuweisen. Dieses Thema, bei welchem die Resilienz von Staaten gegenüber Naturkatastrophen und Klimarisiken ein Schwerpunkt ist, wurde im Zuge des Schweizer OSZE-Vorsitzes 2014 intensiv diskutiert. Während der politischen Vorbereitung auf Sendai profitierte die Schweiz, deren hohe Standards im Katastrophenschutz anerkannt sind, von ihrem Ruf und liess ihre Erfahrungen in den Entwurfsprozess für das Abkommen einfließen.

Sendai: Geplatzte Hoffnungen

Die Verhandlungen um ein HFA-Nachfolgeabkommen zeigten den Delegierten der 187 Staaten schnell, dass sie vor grossen Herausforderungen standen. Meinungsverschiedenheiten herrschten vor allem zwischen einigen Entwicklungsländern (mehrheitlich organisiert in der Gruppe der 77)

Vulnerabilität und Kosten



und den entwickelten Staaten, insbesondere der Gruppe der westeuropäischen und anderen Staaten (WEOG, einschliesslich Kanada, Australien, Neuseeland und den USA als Beobachtungernation). Die G77 war vorrangig an einer weitreichenden Vereinbarung interessiert, die bei der Minderung von Katastrophenrisiken eine direkte Unterstützung für die Entwicklungsländer durch die entwickelten Nationen vorsah. Die WEOG versuchte, Verpflichtungen dieser Art im Hinblick auf die bevorstehende Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung in Addis Abeba zu vermeiden.

Ebenfalls umstritten waren Technologietransfers zwischen entwickelten und Entwicklungsländern und die damit verbundene Frage nach der Vergütung für die Rechte an geistigem Eigentum. Der kleine Verhandlungsspielraum in diesem Punkt liess die Hoffnungen auf ein erfolgreiches Abkommen zwischenzeitlich schwinden. Schliesslich gelang in allerletzter Minute die Verständigung auf das sogenannte Sendai Rahmenwerk (SFA) doch noch, was bei einigen Teilnehmern für Genugtuung, bei anderen für Enttäuschung sorgte.

In dreierlei Hinsicht stellt das SFA eine wesentliche Verbesserung zur Vorgängervereinbarung dar. *Erstens*: Im Vergleich zum HFA ist das Konzept der Resilienz in der Strategieplanung zur Reduzierung von Katastrophenrisiken deutlich stärker verankert. Das SFA bezieht klar Stellung: Die

Post-2015-Agenda

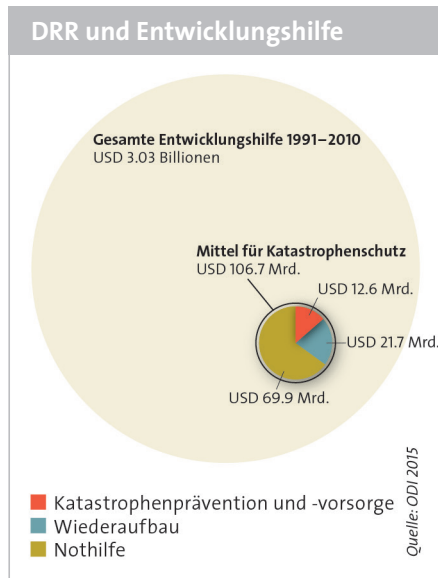
März 2015: 3. «Disaster Risk Reduction»-Weltkonferenz, Sendai

Juli 2015: 3. Internationale Konferenz für Entwicklungsfinanzierung, Addis Abeba

September 2015: Sondergipfel für nachhaltige Entwicklung/UN-Gipfel für die Verabschiedung der Post-2015-Entwicklungsagenda, New York

November 2015: Konferenz der Vereinten Nationen über den Klimawandel, Paris

Mai 2016: Weltgipfel für humanitäre Hilfe, Istanbul



internationale Zusammenarbeit soll auf diesem Politikfeld keinerlei Einschränkungen unterworfen werden. *Zweitens:* Das SFA berücksichtigt die Verbindung zwischen Katastrophenrisiken und zahlreichen anderen Themen, hebt die Rolle der Frau in der Katastrophenvorsorge hervor und macht den Stellenwert von Massnahmen auf lokaler Ebene deutlich. *Drittens:* Das SFA enthält wesentliche Verpflichtungen bis 2030. Dazu gehören die Reduzierung der Todesopfer und Verletzten, die Verringerung der Schäden an kritischen Infrastrukturen sowie die Intensivierung der internationalen Zusammenarbeit zur Unterstützung der Entwicklungsländer.

Dennoch herrschte nach der Konferenz ein Gefühl der Ernüchterung vor. Im Vergleich zur Yokohama-Strategie und zum HFA ist das neue Abkommen kein Meilenstein bei der Reduzierung von Katastrophenrisiken, da viele Kernaspekte nicht angegangen wurden. So wurde die für die Schweiz wichtige Verknüpfung zwischen Konflikt und Katastrophe, die im Entwurf des Abkommens noch enthalten war, aus dem SFA gestrichen. Für Frustration sorgte zudem, dass zahlenmässige Zielvorgaben, die eine objektive Bewertung der Umsetzung des SFA ermöglicht hätten, nicht aufgenommen wurden. Des Weiteren fehlt

im SFA die Verankerung von wirkungsvollen institutionellen Grundlagen zur Umsetzung und Überwachung der Vereinbarungen. Der Vorschlag, das UNISDR von einer 'UN Strategie' zu einem 'UN-Programm' aufzuwerten und mit zusätzlichen Mitteln auszustatten, wurde verworfen. Die bittere Ironie dieser Wendung: Die unzureichende Vorbereitung der Konferenz lässt sich wohl ebenso wie das unbefriedigende Ergebnis auf die Führungsschwäche des UNISDR zurückführen. Aus diesem Grund wurde das UNISDR nicht mit einem umfassenderen Mandat ausgestattet, mit dem die Institution eben jene Schwächen hätte überwinden können. Insgesamt brachte die Konferenz damit nicht die erhofften Fortschritte zur Behebung der Schwachstellen, unter denen besonders in Entwicklungsländern die verletzlichsten Bevölkerungsgruppen leiden. Angesichts der bevorstehenden Konferenzen zur Entwicklungspolitik und zum Klimawandel wurden keine finanziellen Verpflichtungen festgeschrieben. Der Zeitpunkt der Sendai-Konferenz war somit kein Vorteil, sondern ein verkomplizierendes Hindernis.

Die Zukunft des SFA

Trotz der ernüchternden Ergebnisse ist die Politisierung des Sendai-Prozesses nicht ausschliesslich negativ. Letztlich haben die Verhandlungen die Verbindung zwischen DRR, nachhaltiger Entwicklung, Klimawandel und humanitärer Hilfe zu Tage gebracht. Die Integration von Zielen zur Reduzierung von Katastrophenrisiken in diesen zentralen politischen Prozessen könnte sich in den kommenden 15 Jahren als ebenso wichtig erweisen wie das SFA selbst. Insbesondere im Kontext der Entwicklungspolitik wurden Katastrophenrisiken in der Vergangenheit häufig vernachlässigt: Weltweit fliessen nur drei Prozent der internationalen Entwicklungshilfe in den Katastrophenschutz. Davon werden wiederum rund zwölf Prozent für Katastrophenprävention und -vorsorge verwendet, während der Grossteil der Mittel in Katastrophenintervention und Wiederaufbau fliessen (siehe Grafik). Dieses Ausgabeverhalten verdeutlicht die systematische Vernachlässigung der Risikoreduktion im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit. Die Befürworter einer engeren internationalen Zusammenarbeit im DRR-

Bereich können nun das neue politische Klima nutzen, um einen echten Wandel auf diesem Politikfeld anzugehen.

Ähnliches gilt für den Zusammenhang zwischen Katastrophenrisiken und bewaffneten Konflikten. Zwar wird dieser im SFA nicht explizit erwähnt, doch bieten die neuen politischen Verhältnisse Chancen. Die Schweiz könnte dabei eine führende Rolle einnehmen, indem sie ihre Expertise im Bereich DRR in die Entwicklungspolitik und die humanitäre Hilfe hineinträgt. Die Schweiz sollte ihren hervorragenden Ruf nutzen, um eine politische Führungsrolle bei der Umsetzung der Ziele des SFA einzunehmen.

Das Thema der internationalen Risikoreduzierung ist nach Sendai noch lange nicht abgeschlossen. Das SFA bleibt die wichtigste Strategie für grenzüberschreitende Zusammenarbeit im DRR-Bereich und bietet Möglichkeiten zur Weiterentwicklung bestehender Verfahren. Zwei komplementäre Aspekte sind dabei zentral: Die Staaten müssen ihre nationalen Katastrophenschutzprogramme erweitern. Insbesondere ist die Koordination zwischen regionalen und lokalen Akteuren zu verbessern, da hier eine häufige Schwachstelle der Katastrophenschutzsysteme liegt. Zum anderen darf die Stärkung der gesellschaftlichen Resilienz nicht allein den Zivilschutzorganisationen überlassen werden. Vielmehr muss diese Aufgabe in alle relevanten Politikbereiche integriert werden. Beispielsweise sollten Fragen der Risikoreduzierung bei der Stadtplanung stärker berücksichtigt werden. Das SFA muss dabei primär als konzeptionelle Hülle angesehen werden, die nur in der politischen Praxis mit Leben gefüllt werden können. Es liegt nun an den Unterzeichnerstaaten, die vereinbarten Verpflichtungen umzusetzen und Vulnerabilitäten zu beseitigen und damit die katastrophalen Konsequenzen von Naturereignissen und anderen Gefahren erheblich zu mindern.

Dr. Tim Prior leitet das «Risk and Resilience Research Team» am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich.

Dr. Florian Roth ist Senior Researcher im «Risk and Resilience Research Team».

Die **CSS Analysen** zur Sicherheitspolitik werden herausgegeben vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Jeden Monat erscheinen zwei Analysen auf Deutsch, Französisch und Englisch. Das CSS ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik.

Herausgeber: Christian Nünlist und Matthias Bieri
Übersetzung: Imke Trainer; Lektorat: Christian Nünlist
Layout und Infografiken: Miriam Dahinden
ISSN: 2296-0236

Feedback und Kommentare: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Bezug und Abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Zuletzt erschienene CSS-Analysen:

Putins Russland und Europäische Sicherheit Nr. 172
Weltraum: Sicherheitspolitik in neuen Sphären Nr. 171
Der Westbalkan zwischen Europa und Russland Nr. 170
Verhärtete Fronten bei nuklearer Nichtverbreitung Nr. 169
Sinai – von der Pufferzone zum Kriegsgebiet Nr. 168
EU-Aussenpolitik: Von Ashton zu Mogherini Nr. 167