



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 8.4.2014
COM(2014) 216 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Auf dem Weg zu einem Hyogo-Rahmenaktionsplan für die Zeit nach 2015

{SWD(2014) 133 final}

{SWD(2014) 134 final}

1 – AUF DEM WEG ZU EINEM HYOGO-RAHMENAKTIONSPLAN FÜR DIE ZEIT NACH 2015

Der Hyogo-Rahmenaktionsplan „Building the resilience of nations and communities to disasters“ (Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Nationen und Gemeinschaften gegen Katastrophen) deckt einen Zeitraum von zehn Jahren ab und wurde von 168 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen angenommen. Diese Staaten haben sich freiwillig zu fünf vorrangigen Aktionsbereichen verpflichtet, die darauf abzielen, weltweit einen besseren Schutz vor Naturgefahren und die Stärkung der Katastrophenresilienz zu gewährleisten. Der im Jahr 2005 verabschiedete Hyogo-Rahmenaktionsplan wird 2015 auslaufen. Gegenwärtig wird ein umfassendes Konsultationsverfahren über die Ausgestaltung des Rahmens zur Katastrophenvorsorge für die Zeit nach 2015 durchgeführt.¹ Dieser Rahmen soll bei der 3. Weltkonferenz für Katastrophenvorsorge gebilligt werden, die vom 14. bis zum 18. März 2015 in Sendai (Japan) stattfindet.

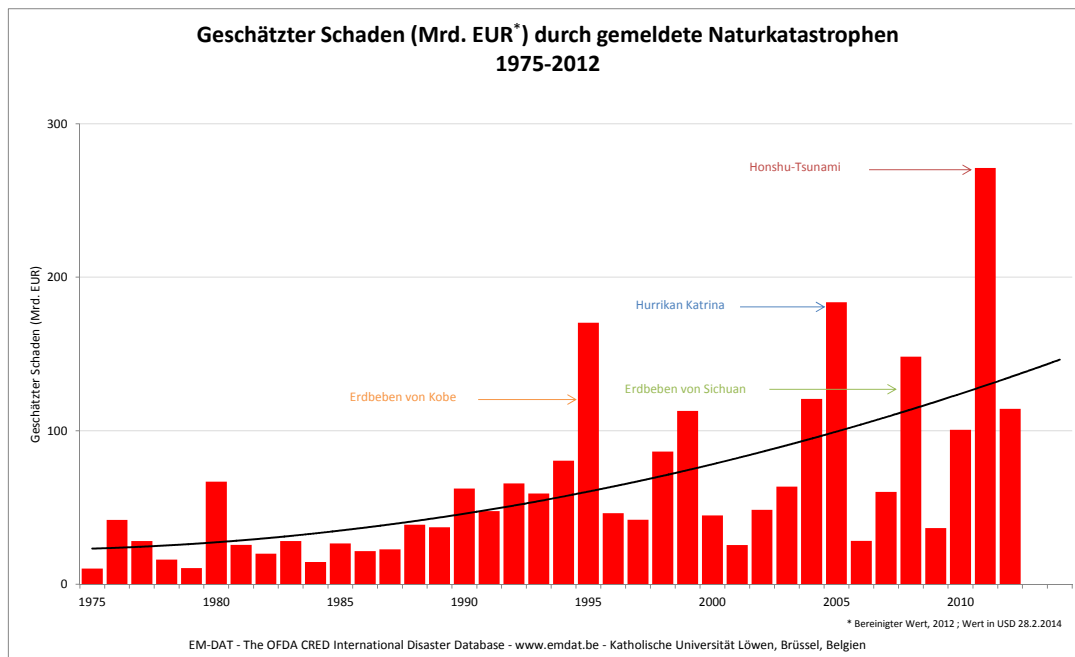
Katastrophen und Klimarisiken haben weitreichende Auswirkungen auf die Wirtschaft sowie auf die Sicherheit und das Wohlergehen der Bürger. Infolge des Klimawandels, der rapiden und ungeordneten Verstädterung, des demografischen Drucks, der Bautätigkeit und intensiveren Landnutzung in gefährdeten Regionen, der rückläufigen Artenvielfalt und der Zerstörung von Ökosystemen hat die Gefährdung durch Katastrophen erheblich zugenommen.

Zwischen 2002 und 2012 starben jedes Jahr im Durchschnitt mehr als 100 000 Menschen aufgrund von Naturkatastrophen. In den vergangenen zehn Jahren nahmen die direkten wirtschaftlichen Verluste insgesamt weltweit zu und beliefen sich im Durchschnitt auf mehr als 100 Mrd. EUR jährlich.² Die Auswirkungen in den einzelnen Regionen sind abhängig von der geografisch bedingten Risikoexposition sowie vom sozioökonomischen Entwicklungsstand. Während in Entwicklungsländern in der Regel mehr Todesfälle zu beklagen sind, werden in Industrieländern größere wirtschaftliche Verluste verzeichnet – anfällig für Naturkatastrophen sind jedoch alle Länder. Die Europäische Union bildet hier keine Ausnahme: In der EU haben Naturkatastrophen in den letzten zehn Jahren 80 000 Menschenleben gefordert und wirtschaftliche Verluste in Höhe von 95 Mrd. EUR verursacht.³

¹ Das Büro der Vereinten Nationen für Katastrophenvorsorge (UNISDR) wurde aufgefordert (Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen 66/199 vom 22. Dezember 2011), an der Erarbeitung eines *Rahmens für die Katastrophenvorsorge für die Zeit nach 2015* mitzuwirken.

² Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED).

³ Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED). Die Daten betreffen die 28 EU-Mitgliedstaaten und decken den Zeitraum von 2002 bis 2012 ab.



Um diesen alarmierenden Entwicklungen entgegenzuwirken, sind sowohl innerhalb der Europäischen Union⁴ als auch weltweit Risikopräventions- und Risikomanagementstrategien von entscheidender Bedeutung, die eine nachhaltige Entwicklung und Wirtschaftswachstum gewährleisten. Prävention und Risikomanagement sind im Hinblick auf die Vermeidung von Verlusten ökonomisch außerordentlich sinnvoll: Jeder eingesetzte Euro ermöglicht die Vermeidung von Verlusten in Höhe von vier bis sieben Euro.⁵ Investitionen in das Katastrophenrisikomanagement gehen ebenfalls mit umfassenden wirtschaftlichen Vorteilen einher: Sie können sich positiv auf die Beschäftigung auswirken und dazu beitragen, die strukturelle Nachhaltigkeit der öffentlichen und privaten Finanzen zu gewährleisten.

Vor diesem Hintergrund bietet ein erneuerter internationaler Rahmen für die Katastrophenvorsorge die einzigartige Chance, auf den Erfolgen des Hyogo-Rahmenaktionsplans aufzubauen, um künftige Herausforderungen besser zu meistern.

Die Ergebnisse beispielsweise des Weltgipfels Rio+20⁶ und des UNFCCC⁷ sowie die umfassende internationale Unterstützung für die Resilienz-Agenda zeigen, dass Risikominderung und Katastrophenmanagement für Entwicklungs-, Schwellen- und Industrieländer Vorrang genießen sollten.

Die Überarbeitung des Hyogo-Rahmenaktionsplans stellt für die EU darüber hinaus eine Gelegenheit dar, Bilanz zu ziehen und zu ermitteln, welche politischen Maßnahmen erarbeitet und welche Erfolge im Hinblick auf den Aufbau von Resilienz und das Katastrophenrisikomanagement durch die Politik der EU sowie die im Rahmen der

⁴ Wie in der Strategie Europa 2020 (KOM(2010) 2020 endgültig) vorgesehen.

⁵ „Natural disasters, counting the cost“ (Weltbank, 2004).

⁶ Konferenz der Vereinten Nationen über nachhaltige Entwicklung 2012.

⁷ Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen.

Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe geleistete Unterstützung erzielt werden konnten.

Ziel dieser Mitteilung ist es, erste Standpunkte der Kommission bezüglich der Ausgestaltung des Hyogo-Rahmenaktionsplans für die Zeit nach 2015 aufzuzeigen, die auf den Erfolgen einer Reihe von EU-Politiken unter anderem in den Bereichen Katastrophenschutz, Umweltschutz, innere Sicherheit, Anpassung an den Klimawandel, Gesundheit, Forschung und Innovation sowie der durch das auswärtige Handeln der EU vorangetriebenen Resilienz-Agenda basieren. In der Mitteilung werden die erzielten Fortschritte analysiert und Umsetzungslücken sowie neue Herausforderungen durch künftig zunehmende Risiken erörtert.

2 – FORTSCHRITTE UND HERAUSFORDERUNGEN

Seit seiner Verabschiedung im Jahr 2005 hat der Hyogo-Rahmenaktionsplan maßgeblich zur Unterstützung globaler, nationaler und regionaler Bemühungen um die Katastrophenvorsorge beigetragen. Ungeachtet der positiven Entwicklungen bestehen nach wie vor erhebliche Umsetzungslücken. Zudem sind weitere Herausforderungen entstanden.

Die verstärkte Unterstützung des Katastrophenrisikomanagements hat dazu beigetragen, dass zentrale Interessengruppen, darunter die wichtigsten Geber von Entwicklungshilfe, dieser Aufgabe größere Aufmerksamkeit widmen und zunehmend Investitionen in diesem Bereich tätigen. Die Selbstüberwachung der Fortschritte bei der Umsetzung der fünf vorrangigen Aktionsbereiche des Hyogo-Rahmenaktionsplans⁸ zeigt jedoch, dass die größten Fortschritte bei den Prioritäten 1 (Katastrophenvorsorge muss nationale und lokale Priorität sein und eine starke institutionelle Grundlage für die Umsetzung haben) und 5 (Stärkung der Vorbereitung auf Katastrophen, um eine effektive Katastrophenbewältigung auf allen Ebenen zu gewährleisten) erreicht wurden, während im Hinblick auf die Priorität 4, welche auf die Begrenzung der zugrunde liegende Risikofaktoren abzielt, durchgängig geringere Fortschritte zu verzeichnen sind.⁹

Die meisten Länder haben nach wie vor Probleme bei der Integration der Katastrophenvorsorge in die Planung öffentlicher Investitionen, die Stadtentwicklung, die Raumplanung und -ordnung sowie den Sozialschutz. Es besteht weiterhin die Notwendigkeit, dafür zu sorgen, dass politische Maßnahmen tatsächlich umgesetzt werden und gemeinsam mit der Stärkung der Institutionen zu einer verbesserten Resilienz der Gesellschaften führen. Die gegenwärtigen Investitionen und politischen Maßnahmen sind unzureichend, um die bestehenden Risiken wirksam einzudämmen, geschweige denn mit den neu entstehenden Herausforderungen Schritt zu halten, die sich unter anderem aus den folgenden Entwicklungen ergeben:

⁸ Vorrangige Aktionsbereiche: (1) Katastrophenvorsorge muss nationale und lokale Priorität sein und eine starke institutionelle Grundlage für die Umsetzung haben, (2) Ermittlung, Bewertung und Überwachung von Katastrophenrisiken sowie Förderung der Frühwarnung, (3) Einsatz von Wissen, Innovation und Bildung zur Schaffung einer Kultur der Sicherheit und Widerstandsfähigkeit auf allen Ebenen, (4) Begrenzung der zugrunde liegenden Risikofaktoren, (5) Stärkung der Katastrophenvorsorge, um eine effektive Katastrophenvorsorge auf allen Ebenen zu gewährleisten.

⁹ Implementation of the Hyogo Framework for Action, Summary reports 2007-2013 (Umsetzung des Hyogo-Aktionsrahmens, Zusammenfassende Berichte 2007 bis 2013), UNISDR, 2013.

- Infolge der Auswirkungen des Klimawandels und der fortgesetzten Umweltzerstörung werden Intensität und Häufigkeit extremer Naturereignisse wie Überschwemmungen, Dürren und Wirbelstürme zunehmen.
- Der Klimawandel verschärft zudem Instabilität und Konflikte sowie die Fragilität der Staaten, was Migration und Vertreibung, schlechte Regierungsführung und geopolitische Instabilität nach sich zieht.
- Konflikte und Fragilität tragen ihrerseits weiter zur Anfälligkeit für Katastrophen bei.
- Die Belastung natürlicher Ressourcen und die Beeinträchtigung wirtschaftlicher Aktivitäten werden in katastrophenanfälligen Regionen durch das Bevölkerungswachstum, das sich vor allem in ärmeren Ländern und Haushalten vollzieht, sowie durch die rasante Verstädterung steigen.
- Die rasante Verstädterung, die mit einer Konzentration der Bevölkerung und der Investitionen in gefährdeten und risikoanfälligen Regionen einhergeht, stellt ebenfalls eine Entwicklung dar, welche die Anfälligkeit signifikant erhöht (schätzungsweise werden im Jahr 2050 60 % bis 70 % der Weltbevölkerung in städtischen Gebieten leben)¹⁰.
- Der Bedarf an Energie und Nahrungsmitteln wächst und erhöht die Belastung von Ressourcen wie Land und Wasser. Man geht davon aus, dass sich die Wasserknappheit zu einem großen Problem entwickeln wird und im Jahr 2030 fast die Hälfte der Weltbevölkerung in Regionen mit einer massiven Belastung der Wasserressourcen leben wird.¹¹
- Es entstehen neue Risiken mit potenziell gravierenden Folgen (Weltraumwetterereignisse, mit multiplen Risiken verbundene Naturkatastrophen wie die Dreifachkatastrophe von Fukushima im Jahr 2011, die Risiken des digitalen Hightech-Zeitalters wie beispielsweise Cyber-Risiken).
- Mit extremen Risiken behaftete Ereignisse (sehr häufige und lokal begrenzte Ereignisse wie Sturzfluten, Feuer und Erdbeben) werden häufig unterschätzt und unzureichend erfasst, untergraben jedoch nichtsdestotrotz die lokale Entwicklung und die nationale Wettbewerbsfähigkeit.
- Die Volkswirtschaften sind globalisiert und in ihrer Struktur zunehmend durch komplexe, globale Lieferketten gekennzeichnet; wie die Überschwemmungen in Thailand im Jahr 2011 gezeigt haben, kann sich der wirtschaftliche Schock einer Katastrophe auf Volkswirtschaften und Unternehmen auf der anderen Seite der Erde ausbreiten.
- Die Belastungen der nationalen Haushalte durch die Wirtschafts- und Finanzkrise steigen, so dass es zunehmend schwieriger wird, die Finanzierung des Katastrophenrisikomanagements zu gewährleisten.

¹⁰ Global Health Observatory, WHO.

¹¹ Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten der Vereinten Nationen (UNDESA).

3 – EU-STRATEGIE FÜR DAS KATASTROPHENRISIKOMANAGEMENT UND RESILIENZ-AGENDA: EIN ENTSCHEIDENDER BEITRAG ZUR UMSETZUNG DES HYOGO-RAHMENAKTIONSPLANS

Die Verbesserung der Widerstandsfähigkeit der EU gegenüber Krisen sowie der Ausbau ihrer Fähigkeit, insbesondere grenzübergreifende Risiken vorzusehen, sich auf diese vorzubereiten und entsprechend zu reagieren, zählen zu den Zielsetzungen der Strategie Europa 2020¹²: Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit sind von einem wirksamen Katastrophenrisikomanagement abhängig, das dazu beiträgt, Verluste zu vermeiden und die Widerstandsfähigkeit gegenüber den zunehmenden globalen Schocks und Bedrohungen zu stärken. Investitionen in die Prävention und das Management von Katastrophenrisiken sind ein starker Motor für Innovationen, Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen. Zudem eröffnen sie neue Märkte und Geschäftsmöglichkeiten.

Mithilfe der politischen Maßnahmen und der finanziellen Unterstützung der Union wurden erhebliche Erfolge erzielt, mit denen die EU einen bedeutsamen Beitrag zu einer kohärenten Strategie für das Katastrophenrisikomanagement geleistet hat. Diese Ergebnisse können verbreitet werden und als Grundlage für den neuen internationalen Rahmen für das Katastrophenrisikomanagement dienen.

3.1. Strategische Erfolge im Zusammenhang mit dem Katastrophenrisikomanagement in der EU

Die neuen Bestimmungen des überarbeiteten Rechtsinstrumentes für den Katastrophenschutz¹³ bilden den Rahmen für die Umsetzung einer sektorübergreifenden Strategie für das Katastrophenrisikomanagement, die ein ganzheitliches Konzept für alle naturbedingten und von Menschen verursachten Risiken in allen Phasen des Katastrophenmanagement-Zyklus (Prävention, Vorsorge und Bewältigung) befördern.

Aufbauend auf dem neuen Rechtsinstrument und früheren Mitteilungen der Kommission sowie Schlussfolgerungen des Rates sind unter anderem die folgenden Leitaktionen zur Unterstützung der Umsetzung des EU-Rahmens für das Katastrophenrisikomanagement zu nennen:

- **Risikobewertung und -analyse:** Ausgehend von den verfügbaren nationalen Risikobewertungen hat die Kommission eine erste sektorübergreifende Übersicht über die in der EU bestehenden Risiken erarbeitet und dabei soweit möglich und relevant die künftigen Auswirkungen des Klimawandels und die notwendige Anpassung an den Klimawandel berücksichtigt. Im Rahmen eines kohärenten Konzepts müssen die Mitgliedstaaten bis Ende 2015 nationale Risikobewertungen durchführen, die mehrere Gefahrentypen abdecken. Als Folgemaßnahmen sind eine Bewertung der einzelstaatlichen Risikomanagementfähigkeit sowie eine verbesserte Risikomanagementplanung vorzunehmen.
- **Förderung der Erkenntnisauswertung und des Erfahrungsaustauschs zur Verbesserung der Regierungsführung** – Förderung und Unterstützung der Erkenntnisauswertung und gegenseitiger Begutachtungen (wie beispielsweise die

¹² KOM(2010) 2020 endgültig vom 3.3.2010.

¹³ Beschluss Nr. 1313/2013/EU über ein Katastrophenschutzverfahren der Union.

gegenseitigen Begutachtungen, die 2012 im Vereinigten Königreich und 2013 in Finnland durchgeführt wurden)¹⁴, um den Erkenntnisgewinn in allen Mitgliedstaaten voranzutreiben und die bei der Weiterentwicklung und Umsetzung von Risikomanagementstrategien und -verfahren erzielten Fortschritte zu steuern.

- **Des Weiteren werden gegenwärtig** zu sektorübergreifenden Themen (Regierungsführung, Planung, Daten, Risikokommunikation und -information, Forschung und Technologie) **auf der Grundlage bewährter Verfahren Leitlinien zur Katastrophenprävention** erarbeitet.
- **Verfügbarkeit, Zugänglichkeit, Austausch und Vergleichbarkeit von Daten**, einschließlich der laufenden Arbeiten mit den Mitgliedstaaten und internationalen Partnern (darunter UNISDR und IRDR¹⁵) an der Festlegung europäischer Normen und Protokolle für die Erfassung der durch Naturkatastrophen verursachten Verluste.¹⁶
- **Einbeziehung des Katastrophenrisikomanagements in alle Politikbereiche:** Überlegungen zur Risikoprävention und zum Risikomanagement wurden bereits in eine Reihe zentraler Politikbereiche und Finanzinstrumente der EU integriert, um Investitionen in die Resilienz zu fördern (d. h. Kohäsionspolitik, Verkehr und Energie, Forschung und Innovation, Schutz kritischer Infrastrukturen, grenzüberschreitende Gesundheitsgefahren, Umweltverträglichkeitsprüfung, grüne Infrastruktur, integriertes Küstenzonenmanagement, Landwirtschaft, Nahrungsmittel- und Ernährungssicherheit, Wasser, Hochwasserrisikomanagement, Verhütung schwerer Industrieunfälle).
- **Nutzung von Versicherungen als Instrument für das Katastrophenmanagement** – das Grünbuch "Versicherung gegen Naturkatastrophen und von Menschen verursachte Katastrophen"¹⁷ zielt darauf ab, den Privatsektor einzubeziehen und Möglichkeiten einer wirksamen Nutzung von Versicherungen als Anreiz zur Risikosensibilisierung, -verhütung und -minderung auszuloten.
- **Starke Synergien mit der Anpassung an den Klimawandel**, wie in der EU-Strategie zur Anpassung an den Klimawandel¹⁸ dargelegt, und zwar im Hinblick auf Querschnittsbereiche wie den Austausch von Daten und Wissen, die Bewertung von Risiken und Vulnerabilitäten, die Resilienz der Städte, die Entwicklung europäischer Normen für eine klimaresiliente Infrastruktur, Kohärenz zwischen nationalen

¹⁴ Diese wurden mit Unterstützung der Europäischen Kommission durchgeführt und in Zusammenarbeit mit UNISDR und OECD entwickelt.

¹⁵ Integrated Research on Disaster Risk (Integrierte Forschung zu Katastrophenrisiken), <http://www.irdrinternational.org>.

¹⁶ De Groeve, T., K. Poljansek und L. Vernaccini, 2013. Recording Disaster Losses: Recommendations for a European approach (Erfassung der durch Katastrophen verursachten Verluste: Empfehlungen für ein europäisches Konzept). Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Scientific and Technical Research Reports EUR 26111. ISBN 978-92-79-32690-5, DOI: 10.2788/98653 (online), <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/111111111/29296>.

¹⁷ COM(2013) 213 final vom 16.4.2013.

¹⁸ COM(2013) 216 final vom 16.4.2013.

Anpassungsstrategien und Risikomanagementplänen, Nachverfolgung von Investitionen in die Resilienz.¹⁹

- **Forschung und Innovation für das Katastrophenrisikomanagement:** Im Jahr 2013 hat die Kommission gemeinsam mit den EU-Mitgliedstaaten eine Initiative ins Leben gerufen, um eine konkrete Bestandsaufnahme der Konzepte für wissenschaftlich fundierte Empfehlungen für Risikominderung und Notfallmaßnahmen zu erstellen und diese Konzepte zu verbessern. Darüber hinaus werden im Rahmen des Forschungsprogramms Horizont 2020 problemorientierte Konzepte zur Verbesserung der Katastrophenresilienz unterstützt (wie beispielsweise Überwachung, Prävention, Vorhersage, Frühwarnung, Sensibilisierung, Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel, Krisenkommunikation, Technologietransfer und Vornormung).
- **Eindämmung grenzübergreifender Auswirkungen** (durch makroregionale Projekte und Strategien wie beispielsweise die Strategie für den Ostseeraum, die Strategie für den Donaauraum oder regionale Meeresstrategien) **und Kooperationsmaßnahmen** mit Kandidatenländern, Beitrittsanwärtern und anderen Nachbarländern.
- **Verbesserung der Reaktionsbereitschaft** durch die Entwicklung eines freiwilligen Pools von bereitgehaltenen Kapazitäten der Mitgliedstaaten, eine bessere Bewältigungsplanung, ein Ausbildungsnetzwerk und eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen Behörden in den Bereichen Ausbildung und Übungen²⁰ sowie bessere Frühwarnsysteme.²¹ Zudem werden weltweit neue operationelle Notfallmanagementdienste im Rahmen der EU-Raumfahrtprogramme, wie beispielsweise Galileo und Copernicus, bereitgestellt.

3.2. EU-Unterstützung für Entwicklungsländer mit Schwerpunkt auf dem Aufbau von Resilienz in krisenanfälligen Ländern

Nach Maßgabe der Mitteilung zur Resilienz aus dem Jahr 2012²² und des nachfolgenden Aktionsplans²³ ist die EU zur Verringerung der Vulnerabilität und zum Aufbau von Resilienz gegenüber künftigen Belastungen und Schocks verpflichtet, da dies eine unabdingbare Voraussetzung für Armutsminderung und nachhaltige Entwicklung darstellt. Risikomanagementkonzepte werden integraler Bestandteil aller EU-Programmplanungsmaßnahmen der humanitären Hilfe und der Entwicklungshilfe in allen Sektoren und Kontexten sein. Des Weiteren werden diese Arbeiten auf der EU-Strategie zur Unterstützung

¹⁹ Als Beitrag zur Zielsetzung der EU, Klimainvestitionen in Höhe von 20 % des EU-Haushalts zu tätigen.

²⁰ Beschluss Nr. 1313/2013/EU über ein Katastrophenschutzverfahren der Union.

²¹ Wie das Europäische Waldbrandinformationssystem (EFFIS) oder das Europäische Hochwasserwarnsystem (EFAS).

²² COM(2012) 586 final vom 3.10.2012.

²³ SWD (2013) 227 vom 19.6.2013.

der Katastrophenvorsorge in Entwicklungsländern aus dem Jahr 2009²⁴ und dem zugehörigen Durchführungsplan²⁵ aus dem Jahr 2011 aufbauen.

Das Resilienzkonzept der EU verlangt mehrere Sektoren und Ebenen (lokal, national, regional, global) erfassende Konzepte, welche die vernetzten und kausalen Zusammenhänge zwischen Vulnerabilität und Fragilität berücksichtigen und zugleich die Kapazitäten jeder einzelnen Ebene und jedes einzelnen Sektors optimieren. Großes Augenmerk liegt dabei auf der Führungsrolle lokaler, nationaler und regionaler Einrichtungen.

Diesbezüglich sind bereits erhebliche Fortschritte erzielt worden. Die in jüngster Zeit ins Leben gerufenen Initiativen SHARE²⁶, AGIR²⁷ und GCCA²⁸ leisten bereits einen Beitrag zum Aufbau von Resilienz in den am stärksten gefährdeten Regionen. Zugleich werden im Rahmen der Intra-AKP-Strategie²⁹ regionale Strategien und Aktionspläne zur Katastrophenvorsorge und zum Klimaschutz in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean unterstützt.

Das ECHO-Programm zur Katastrophenvorsorge (DIPECHO), in dessen Rahmen die Erprobung und Übertragung der von lokalen Gemeinschaften getragenen Konzepte sowie von bewährten Verfahren für die Risikominderung (einschließlich der Förderung der Sicherheit von Schulen und Krankenhäusern sowie der Resilienz von Städten) ermöglicht wurde, wird ausgeweitet und soll in die Politik der Regierungen Eingang finden.

Des Weiteren wurden durch die Entwicklung eines gemeinsamen, transparenten und wissenschaftlichen Index für humanitäre Risiken (InfoRM³⁰) Fortschritte bei der Krisen- und Vulnerabilitätsbewertung erzielt. Dieser Index basiert auf frei verfügbaren Daten und hat die Harmonisierung des Katastrophenrisikomanagements zwischen den im Bereich der humanitären Hilfe tätigen Akteuren zum Ziel (es handelt sich hier um eine gemeinsame Initiative des Ständigen Interinstitutionellen Ausschusses der Vereinten Nationen, der Europäischen Kommission sowie von Gebern, NRO und Mitgliedstaaten).

Diese Initiativen sollen auch in die weiter gefasste Außenpolitik der EU einfließen, einschließlich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (z. B. in die Arbeiten zur Konfliktprävention und zur Entwicklung eines Konfliktfrühwarnsystems).

4 – GRUNDSÄTZE DES NEUEN RAHMENS

In einem globalen Kontext steigender Bedarfe und neuer Herausforderungen ist es erforderlich, im Rahmen des Nachfolgers des Hyogo-Rahmenaktionsplans Konzepte und

²⁴ KOM(2009) 84 endgültig vom 23.2.2009.

²⁵ SEK(2011) 215 vom 16.2.2011.

²⁶ Supporting Horn of Africa Resilience (Unterstützung der Resilienz am Horn von Afrika).

²⁷ Alliance Globale pour l'Initiative Résilience Sahel (Globale Allianz für die Resilienz-Initiative im Sahel).

²⁸ Globale Allianz gegen den Klimawandel (GCCA), <http://www.gcca.eu>.

²⁹ Intra-AKP-Strategiepapiere und Mehrjahresrichtprogramm der Europäischen Gemeinschaft und der AKP-Staaten.

³⁰ Index for Risk Management (InfoRM), <http://inform.jrc.ec.europa.eu>.

praktische Instrumente zu ermitteln und umzusetzen, um die Wirksamkeit der Katastrophenvorsorge und des Aufbaus von Resilienz zu erhöhen. Aufbauend auf den im Zuge des Hyogo-Rahmenaktionsplans erzielten Erfolgen und gewonnenen Erkenntnissen müssen die folgenden wesentlichen Elemente in den Rahmen für die Zeit nach 2015 Eingang finden:

(i) Verbesserung von Rechenschaftspflicht, Transparenz und Regierungsführung

Der derzeitige Rahmenaktionsplan ist freiwillig und basiert auf Selbstbewertungen. Es ist zwar davon auszugehen, dass auch sein Nachfolger für die Unterzeichnerstaaten nicht bindend sein wird, jedoch sollten im Zuge der Verhandlungen über den künftigen Rahmen eine Reihe von Standards und Mechanismen entwickelt werden, die sicherstellen, dass die einzelnen Akteure für ihr Handeln (oder ihre Versäumnisse) zur Verantwortung gezogen werden können. Der neue Rahmen sollte Anreize bieten, bestimmte Verpflichtungen einzugehen, und zugleich die Eigenverantwortung für den Umsetzungsprozess sicherstellen.

Es sollten regelmäßige gegenseitige Begutachtungen, einschließlich freiwilliger gegenseitiger Begutachtungen (wie sie im Vereinigten Königreich und Finnland im Rahmen der EU-Zusammenarbeit beim Katastrophenrisikomanagement und des Hyogo-Rahmenaktionsplans erfolgreich erprobt wurden), vorgesehen werden, da diese sinnvolle Instrumente für die Verbesserung der Politikgestaltung, den Erfahrungsaustausch und die Stärkung der Rechenschaftspflicht darstellen.

Im Hinblick auf die Verbesserung der Transparenz sollte der neue Rahmen die Erhebung und den Austausch verlässlicher und vergleichbarer Daten über durch Katastrophen verursachte Verluste, Gefahren und Vulnerabilitäten vorsehen. Dabei sollte eine Politik der frei verfügbaren Daten verfolgt werden, einschließlich der Entwicklung gemeinsamer und interoperabler Daten- und Risikobewertungsprotokolle sowie öffentlicher Risikoregister und -datenbanken. Die Bemühungen um eine Standardisierung sollten sich auch auf die allgemeinen Maßnahmen erstrecken, die für das Risikomanagement relevant sind. Unterstützend sollten systematische Maßnahmen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Risiken und zur Verbesserung der Risiko- und Krisenkommunikation durchgeführt werden (Bildung, Einbeziehung der Medien, Netzwerke).

Der neue Rahmen sollte ferner zu einer Verbesserung der Regierungsführung im Hinblick auf das Katastrophenmanagement auf allen Ebenen und in allen Sektoren beitragen, indem wirksame Koordinierungsmechanismen und nachhaltige Partnerschaften zwischen unterschiedlichen Behörden und einschlägigen Interessengruppen (Zivilgesellschaft, Hochschulen und Forschungseinrichtungen, Privatsektor) aufgebaut werden. Die Einbindung einschlägiger Interessengruppen und Gemeinschaften in die Entscheidungsprozesse sollte durch integrative Beteiligungsmechanismen und die Förderung eines auf Rechten basierenden Konzepts³¹ sichergestellt werden. Starke lokale Strukturen und der Ausbau der Kapazitäten der lokalen Behörden sind von entscheidender Bedeutung für die Verbesserung der Planung und der Resilienz von Städten sowie für die Gewährleistung des politischen Engagements und der wirksamen Umsetzung der bestehenden rechtlichen und politischen Rahmen vor Ort.

Regionale zwischenstaatliche Organisationen sollten bei der Umsetzung des neuen Rahmens sowie in den regionalen Plattformen zur Katastrophenvorsorge eine wichtige Rolle spielen, da

³¹ Wie beispielsweise auf dem Recht auf Schutz, Information oder Konsultation.

integrierte regionale Strategien für das Katastrophenrisikomanagement auch innerhalb der EU überregional erarbeitet werden. Wirksamere regionale Mechanismen und Programme für die Zusammenarbeit und den Ausbau der Kapazitäten sollten ebenfalls gefördert werden, insbesondere um gemeinsame und grenzübergreifende Risiken in Angriff zu nehmen. Des Weiteren sollten regionale Risikobewertungen und eine effizientere Planung unterstützt werden.

(ii) Ergebnisorientierter Rahmen – die Funktion von Zielvorgaben und Indikatoren für die Messung der Fortschritte und die Förderung der Umsetzung

Bei den derzeit im Rahmen des laufenden Hyogo-Rahmenaktionsplans geltenden Prioritäten für Aktionen und Indikatoren³² wird der Umstand berücksichtigt, inwieweit die einzelnen Länder die für die Katastrophenvorsorge erforderlichen Politiken und Einrichtungen umgesetzt bzw. geschaffen haben. Die Selbstüberwachung der Fortschritte bei der Umsetzung der fünf Prioritäten des Hyogo-Rahmenaktionsplans hat jedoch bislang nicht dazu geführt, dass die Länder kohärente Bemühungen unternommen haben, um eine Überwachung des Katastrophenrisikos und der Katastrophenresilienz sicherzustellen. Darüber hinaus bestehen bislang keine Verbindungen zwischen der Überwachung der Fortschritte im Rahmen des Hyogo-Rahmenaktionsplans und den Mechanismen zur Überwachung der Fortschritte im Hinblick auf die MDG³³ und das UNFCCC. Diese Lücken sollten durch ein vereinfachtes neues Überwachungssystem geschlossen werden, sodass ein wirksameres Instrument für die Messung der erzielten Fortschritte, die Förderung der Umsetzung auf den unterschiedlichen Ebenen und den Austausch über Erfolge entsteht.

Die aktionsorientierten Zielvorgaben sollten weiterentwickelt werden, um eine wirksame Messung der Umsetzung des neuen Rahmens und eine stärkere Rechenschaftspflicht zu ermöglichen. Sie sollten die wesentlichen Komponenten der Katastrophenresilienz abdecken und die Länder dazu bewegen, die erforderlichen Politiken und Instrumente einzuführen und wirksam umzusetzen, um mit dem Ziel der Katastrophenvorsorge und der Stärkung der Resilienz der Entstehung und Häufung von Risiken vorzubeugen.

Die Zielvorgaben müssen politisch akzeptabel, operationell machbar und messbar, erreichbar sowie ergebnisorientiert sein und einen klaren Zeitrahmen vorsehen. Sie könnten beispielsweise die Verpflichtung betreffen, bis zu einem bestimmten Termin Kapazitäten für die integrierte Risikobewertung und die Beurteilung des Risikomanagements aufzubauen und einzusetzen (wie bereits in den EU-Rechtsvorschriften zum Katastrophenschutz vorgesehen) oder andere ergebnisorientierte Maßnahmen zu ergreifen (Gewährleistung des Zugangs aller Bürger, einschließlich der gefährdeten Bevölkerungsgruppen, zu Frühwarnsystemen und Risikoinformationen, der Resilienz von neu errichteten Infrastrukturen wie Krankenhäusern, Gesundheitseinrichtungen oder Schulen gegenüber Katastrophen sowie der Verringerung des Anteils der Menschen und Infrastrukturen, die Gefahren ausgesetzt sind).

Die Festlegung allgemeingültiger Zielvorgaben könnte dazu beitragen, dass ein stärker integriertes Konzept geschaffen wird, das weltweite Vergleiche der im Zuge der Umsetzung erzielten Ergebnisse und den Austausch bewährter Verfahren zwischen Industrie- und Entwicklungsländern ermöglicht.

³² Der Hyogo-Rahmenaktionsplan sieht 22 Kernindikatoren in fünf vorrangigen Aktionsbereichen vor.

³³ Millenniums-Entwicklungsziele.

Aufgrund der sehr unterschiedlichen Risikoprofile der einzelnen Länder und Regionen sollten spezifischere Zielvorgaben und Indikatoren eher auf nationaler oder regionaler Ebene festgelegt werden. Auf der Grundlage der in verschiedenen Regionen entwickelten regionalen Strategien sollte ein regionales Konzept für die Zielvorgaben gefördert werden, in dem die Besonderheiten im Hinblick auf die Gefahren, die bei der Umsetzung des Hyogo-Rahmenaktionsplans erzielten Fortschritte sowie die vorhandenen Mechanismen für die regionale Zusammenarbeit beim Katastrophenmanagement Berücksichtigung finden.

Darüber hinaus könnten Indikatoren zur Messung von Veränderungen hinsichtlich der Auswirkungen von Katastrophen im Zeitverlauf helfen, die Fortschritte beim Aufbau von Katastrophenresilienz nachzuvollziehen. Solche Indikatoren wären beispielsweise die Häufigkeit von Katastrophen, die direkten wirtschaftlichen Verluste in Prozent des BIP eines Landes, die Zahl der Opfer und Verletzten, der Anteil der versicherten Verluste an den Gesamtverlusten, die Anteile der in die Katastrophenvorsorge und Reaktionsbereitschaft investierten privaten und öffentlichen Mittel (gemessen z. B. anhand eines verlässlichen Systems zur Nachverfolgung des Katastrophenrisikomanagements)³⁴.

Die Zielvorgaben und ihre Indikatoren müssen dort zu einer greifbaren Verringerung von Verlusten und Risiken führen, wo diese am nötigsten ist.

iii) Stärkung des Beitrags zu nachhaltigem und intelligentem Wachstum

Durch den neuen Rahmen sollte die Katastrophensicherheit zu einem Kernpunkt wirtschaftlicher und finanzieller Entscheidungen sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor ausgebaut werden. Besonderes Augenmerk sollte auf der Kosten-Nutzen-Analyse von Maßnahmen zur Katastrophenprävention liegen, die unter anderem bei der Zuweisung von Ressourcen helfen kann. Alle größeren Infrastrukturen und Projekte sollten den Risiken sowie der Klima- und Katastrophenresilienz Rechnung tragen.

Es ist von wesentlicher Bedeutung, dass der neue Hyogo-Rahmenaktionsplan in enger Partnerschaft mit dem Privatsektor, internationalen Finanzinstitutionen wie der EIB³⁵ und der EBWE³⁶ sowie den großen Investoren entwickelt und umgesetzt wird. Es sollten neue Initiativen für die Einbindung aller Unternehmen gefördert werden, einschließlich des Aufbaus von Partnerschaften zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor und anderen Interessengruppen. Die Wertschöpfungskette der Versicherung und Rückversicherung, einschließlich Versicherungs- und Rückversicherungsvermittlern sowie Versicherungs- und Rückversicherungsunternehmen, aber auch marktbasierende Instrumente sollten eine Schlüsselrolle dabei spielen, besonders katastrophengefährdeten Ländern und Regionen zu helfen, wirksame finanzielle Mechanismen für unvorhergesehene Ereignisse zu schaffen und riskantes Verhalten zu sanktionieren.

Innovative Technologien und Instrumente zur Unterstützung des Katastrophenmanagements sollten auch weiterhin gefördert werden (IKT, Frühwarnsysteme, katastrophensichere

³⁴ Ergänzend zu den bestehenden Systemen wie den Rio-Markern
<http://www.oecd.org/dac/stats/rioconventions.htm>.

³⁵ Europäische Investitionsbank.

³⁶ Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung.

Infrastruktur und Gebäude, grüne Infrastruktur, Klimamodellierung und integrierte Katastrophenrisikomodellierung, ökosystemorientierte Konzepte, Kommunikation, Wissensmanagement). Dies wird zudem für wachsende Geschäftsmöglichkeiten sorgen und einen Beitrag zum grünen Wachstum leisten.

Der neue Rahmen sollte die Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Politik stärken und dafür sorgen, dass Wissen, Innovation und Technologie genutzt werden. Es ist erforderlich, sowohl natur- als auch sozialwissenschaftliche Forschungsarbeiten wirksamer zu verwerten, damit deren Ergebnisse systematisch in politische und operative Maßnahmen einfließen können. Dies sollte ein vorausschauendes, umfassendes und mehrere Gefahrentypen abdeckendes Konzept (das sowohl naturbedingte als auch von Menschen verursachte Risiken erfasst, einschließlich Industrie- und Chemieunfälle) sowie lösungsorientierte Forschungsarbeiten einschließen, um künftige Risiken und soziale Herausforderungen besser zu bewältigen. In diesem Zusammenhang ist eine enge internationale Zusammenarbeit von ausschlaggebender Bedeutung.

Wesentliche Voraussetzungen für die Gewährleistung eines langfristigen und nachhaltigen Wachstums sind ein gemeinsames Konzept für die Anpassung an den Klimawandel sowie ein starkes Augenmerk auf der Eindämmung der zugrunde liegenden Risikofaktoren im Ökosystemmanagement sowie auf Ressourceneffizienz, Flächennutzungs- und Stadtplanung, Umweltüberwachung und Folgenabschätzung.

(iv) Berücksichtigung von Vulnerabilitäten und Bedürfnissen in einem umfassenden Rahmen

Der neue Hyogo-Rahmenaktionsplan sollte integrativer sein und geschlechterspezifischen Aspekten stärker Rechnung tragen. Er muss verstärkt auf besonders gefährdete Personengruppen (Kinder, ältere Menschen, Personen mit Behinderungen, Obdachlose, arme und von einer unsicheren Ernährungslage betroffene Menschen) und die Zivilgesellschaft ausgerichtet sein und zu einer Stärkung der Entscheidungs- und Handlungskompetenz beitragen. In diesem Zusammenhang sollten auch geeignete Netze der sozialen Sicherung und Sozialschutzsysteme herangezogen werden, die auch der Bewältigung von Katastrophenrisiken Rechnung tragen. Die Rolle der Frau beim Aufbau von Resilienz in Haushalten und Gemeinschaften sollte gefördert werden.

Besondere Aufmerksamkeit sollte dem Aufbau von Resilienz in allen städtischen und anfälligen ländlichen Gebieten sowie in Küstengebieten gewidmet werden, wobei auch auf eine integrierte Planung zu achten ist. Diesbezüglich sind umfassende Risikobewertungen, starke Koordinierungsmechanismen zwischen lokalen und nationalen Behörden unter aktiver Einbindung der Zivilgesellschaft sowie Sensibilisierungsmaßnahmen (wie beispielsweise Städtepartnerschaften) von entscheidender Bedeutung.

Global betrachtet ist das Katastrophenrisiko in ärmeren Ländern mit schlechter Regierungsführung besonders hoch. In vielen Fällen wird diese Vulnerabilität durch politische Instabilität und Konflikte verstärkt. Zudem sind Resilienzkonzepte, die in stabilen Ländern mit guter Regierungsführung greifen, nicht unmittelbar auf Länder in Konfliktsituationen übertragbar.

Der neue Rahmenaktionsplan sollte daher bei der Auslotung der am besten geeigneten Optionen der Katastrophenvorsorge die Fragilität eines Staates und etwaige Konflikte berücksichtigen. Ein umfassender internationaler Rahmen sollte neben Naturgefahren auch anderen Formen von Gewalt und Fragilität sowie technologischen Risiken Rechnung tragen

und sowohl alltägliche kleine lokale Katastrophen als auch globale Schocks und Belastungssituationen wie beispielsweise mangelhafte Nahrungsmittel- und Ernährungssicherheit und Epidemien einbeziehen.

(v) Gewährleistung der Kohärenz mit der internationalen Agenda

Die Integration des Katastrophenrisikomanagements und der Politik zur Anpassung an den Klimawandel in die internationale Agenda zur nachhaltigen Entwicklung ist von ausschlaggebender Bedeutung. Katastrophenresilienz und die oben beschriebenen diesbezüglichen Risikofaktoren stellen bei den internationalen Vorbereitungen auf den Entwicklungsrahmen für die Zeit nach 2015 zur Beseitigung der Armut und zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung bereits wichtige Themen dar.

Darüber hinaus ergibt sich im Zuge der Ausarbeitung des internationalen Klimaschutzabkommens 2015 eine weitere Möglichkeit für die Vertiefung der Bemühungen um eine Anpassung an den Klimawandel und die Integration des Katastrophenrisikomanagements. Dabei sollte auf den einschlägigen Prozessen im Rahmen des UNFCCC wie der nationalen Anpassungsplanung, dem Anpassungsinstrument des Green Climate Fund sowie dem in Warschau geschaffenen internationalen Mechanismus zur Bewältigung klimabedingter Verluste und Schäden aufgebaut werden und eine entsprechende Koordinierung stattfinden. Initiativen wie die Gemeinsamen nationalen Aktionspläne (Joint National Action Plans, JNAP) in der Pazifikregion umfassen sowohl Anstrengungen um die Anpassung an den Klimawandel als auch das Katastrophenrisikomanagement und sollten auch in anderen Regionen gefördert werden.

Darüber hinaus werden nahezu zeitgleich weitere einschlägige internationale Veranstaltungen auf höchster Ebene stattfinden, insbesondere zu den Themen Ernährung³⁷, Artenvielfalt³⁸ und Kultur³⁹. Zudem sind für dieses Jahr sowohl die dritte Konferenz der Vereinten Nationen über kleine Inselentwicklungsländer als auch ein Sondergipfel führender Entscheidungsträger zum Klimaschutz im Rahmen der 69. Generalversammlung der Vereinten Nationen anberaumt.

Die in allen diesen Foren erörterten Politiken, Zielsetzungen, Zielvorgaben und Überwachungsmaßnahmen sowie der Hyogo-Rahmenaktionsplan für die Zeit nach 2015 sollten sich gegenseitig ergänzen und verstärken.

In dem neuen Rahmen sollten zudem die Beziehungen zwischen UNISDR und UNFCCC sowie anderen für die Festlegung eines Rahmens für die Bewältigung der Bedrohungen durch Katastrophen und die Auswirkungen des Klimawandels verantwortlichen Einrichtungen der Vereinten Nationen geklärt werden.

Schließlich ist es von großer Bedeutung, dass die Prävention im Zuge der Entwicklung internationaler Rechtsvorschriften für den „Schutz von Personen im Katastrophenfall“ durch

³⁷ Internationale Ernährungskonferenz der Vereinten Nationen (ICN2) im November 2014.

³⁸ Zwölfte Konferenz der Vertragsparteien zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die biologische Vielfalt im Oktober 2014 in Südkorea und erstes Treffen der Vertragsstaaten des Nagoya-Protokolls.

³⁹ Sondersitzung der Generalversammlung der Vereinten Nationen zu indigenen Völkern im September 2014 sowie ein im Rahmen der Generalversammlung der Vereinten Nationen geplantes hochrangiges Treffen zu Kultur und nachhaltiger Entwicklung.

die Völkerrechtskommission schrittweise auf internationaler Ebene als rechtliche Verpflichtung (Präventionspflicht) anerkannt und dies als Instrument zur Verbesserung der Umsetzung des Hyogo-Rahmenaktionsplans für die Zeit nach 2015 genutzt wird.

6 – AUSBLICK

Der erneuerte Hyogo-Rahmenaktionsplan für die Zeit nach 2015 bietet eine großartige Chance, um das Katastrophenrisikomanagement weltweit weiterzuentwickeln.

Die in dieser Mitteilung vorgebrachten Ideen sollten als Grundlage für den weiteren Dialog mit den EU-Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament, dem Ausschuss der Regionen, dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie weiteren Interessengruppen (Zivilgesellschaft, Hochschulen, Privatsektor), internationalen Partnern und den Gremien der Vereinten Nationen über die künftige Ausgestaltung dieser Agenda im Vorfeld der Weltkonferenz in Sendai dienen.