

Partizipation von allen!?

Herausforderungen einer integrativen Katastrophenvorsorge

Kurz-Dokumentation
15. Forum Katastrophenvorsorge
03. – 04. November 2015, Berlin

Herausgeber:

Deutsches Komitee Katastrophenvorsorge e.V. (DKKV)

Vorwort



Gerold Reichenbach

Wir alle wissen, ohne gute Abstimmung, ohne Koordination und ohne Mithilfe sind wir den Herausforderungen von extremen Naturereignissen und katastrophalen Unfällen nicht gewachsen. Wenn nicht die unzähligen ehrenamtlichen Helferinnen und Helfer bei Katastrophen mit anpacken, wenn nicht Behörden, Hilfsorganisationen und die betroffenen Menschen gemeinsam

die Herausforderungen angehen, dann würden wir vielen extremen Ereignissen hilflos gegenüber stehen. Angesichts einer sich rapide verändernden Umwelt, neuer gesellschaftlicher Entwicklungen und künftiger Risiken, müssen die Akteure der Katastrophenvorsorge die Verfahren und die Ziele der Vorsorge immer wieder überprüfen und anpassen. Das Hochwasserereignis von 2013 hat gezeigt, wie groß die Solidarität der Menschen ist, wenn es darum geht anderen in Not zu helfen. Tausende haben sich damals an der Hilfe für Flutopfer beteiligt und sich über Smartphones und die sozialen Medien selbst organisiert. Damit waren aber auch neue Herausforderungen für die haupt- und ehrenamtlichen Helfer verbunden und es müssen verlässliche Mechanismen für die operative Einbindung dieser neuen Formen des freiwilligen Engagements gefunden werden.

Aber nicht nur die Partizipation von neuen Akteuren im Katastrophenmanagement war ein wichtiges Thema auf dem 15. Forum Katastrophenvorsorge des DKKV.

Mit der Verabschiedung des Sendai Rahmenwerks wurden Maßnahmen und Strategien festgelegt, wie in den nächsten 15 Jahren Katastrophenvorsorge sowohl in den weniger entwickelten Ländern, als auch in den Industrienationen gestaltet werden sollte. Nach wie vor gilt, dass Katastrophenvorsorge in erster Linie die Aufgabe nationalstaatlicher Organe ist. Allerdings fordert das Rahmenwerk auch das Engagement und die Partizipation von zivilgesellschaftlichen Gruppen sowie der Betroffenen. Die dafür notwendigen Verfahren und Strukturen liegen jedoch noch

nicht vor und es gilt diese möglichst bald zu entwickeln, damit die Umsetzung der Anforderungen aus dem Rahmenwerk angegangen werden kann.

Die im Rahmenwerk beschriebenen Nationalen Plattformen sollen als eine Art Katalysator wirken, die die unterschiedlichen Akteure zusammenführen, relevante Themen aufgreifen, die internationale Zusammenarbeit forcieren sowie beratend der Politik, der Gesellschaft und der Wirtschaft zur Seite steht und so die Partizipation von unterschiedlichen Akteuren in der Umsetzung unterstützt.

Bei diesem Forum haben wir erstmals ein neues Format gewählt: Wir haben die Anzahl der Vorträge reduziert und dafür mehr Raum für die aktive Beteiligung gelassen. Intensive Diskussionen und interessante Ergebnisse in den Workshops haben gezeigt, dass unser Angebot einer aktiven Beteiligung am Forum gut angenommen worden ist.

Die folgende Kurz-Dokumentation fasst die wichtigsten Ergebnisse der Workshops zusammen.

Wir möchten uns bei allen, die zum Gelingen des 15. Forums beigetragen haben, recht herzlich bedanken. Darüber hinaus möchten wir uns beim Auswärtigen Amt bedanken, das die Durchführung des 15. Forums großzügig finanziell unterstützt hat. Das DRK hat als Mitveranstalter ebenfalls einen finanziellen Beitrag geleistet und gemeinsam mit der Vorsitzenden des Wissenschaftlichen Beirats im DKKV, Prof. Annegret Thieken von der Universität Potsdam die inhaltliche Vorbereitung begleitet.

Wir wünschen Ihnen eine interessante Lektüre.



Gerold Reichenbach, MdB
Vorsitzender DKKV

Einleitung

Das 15. Forum Katastrophenvorsorge am 3. und 4. November 2015 widmete sich der Partizipation aller relevanten Interessengruppen an der Katastrophenvorsorge. Dazu zählen Bürger, zivilgesellschaftliche Gruppen, Behörden und Ministerien sowie Gemeinden und Städte.

Wie gestaltet sich deren Beteiligung? Welche Mechanismen der Entscheidungsfindung gibt es und wie wirkt sich die umfassende Beteiligung konkret auf den Umgang mit Katastrophen aus?

Weder national noch international gibt es derzeit für die Partizipation in der Katastrophenvorsorge einheitliche Konzepte. Dies liegt zum Teil daran, dass sich die Akteurslandschaft der Katastrophenvorsorge in den vergangenen Jahren gewandelt hat. Ehrenamtliche Helfer spielen zwar immer noch eine zentrale Rolle, aber die Hilfsorganisationen müssen ihre Strukturen so an die modernen Lebensverhältnisse anpassen, dass sie auch in Zukunft Ehrenamtliche gewinnen und halten können. Mit der Verbreitung sozialer Medien gibt es immer mehr sogenannte ungebundene Helferinnen und Helfer, die bei einer Katastrophe spontan helfen. Wie lassen sie sich in die bestehenden Strukturen des Katastrophenmanagements einbinden?

Auch international ist die Beteiligung unterschiedlicher Gruppen und Einrichtungen am Katastrophenmanagement mehr gefragt denn je. Das im März 2015 im japanischen Sendai verabschiedete internationale Rahmenwerk zur Katastrophenvorsorge verweist ausdrücklich auf die aktive Einbindung verschiedener Akteure und Bevölkerungsgruppen.

Das 15. Forum Katastrophenvorsorge diskutierte, wie und anhand welcher Prozesse sich dieser Ruf nach mehr Partizipation in Deutschland und in der internationalen Zusammenarbeit umsetzen lässt. Im Plenum und in Workshops widmeten sich die etwa 100 Teilnehmer diesen Themen, die im Folgenden zusammengefasst präsentiert werden:

- Neue Akteure im Bevölkerungsschutz – Partizipation von ungebundenen Helfern
- Kirchen, Clubs und Co. – Soziale Netzwerke für den Bevölkerungsschutz
- Wandel des Ehrenamts – Wie bleibt der Bevölkerungsschutz attraktiv?
- Das Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030. Integration von Akteuren und Umsetzung in Deutschland
- Das Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030. Implikationen für die humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit
- Risikokommunikation: Dialog zwischen Bevölkerung, Institutionen und Staat in der Risiko- und Katastrophenvorsorge

Neue Akteure im Bevölkerungsschutz – Partizipation von ungebundenen Helfern

Elbehochwasser 2013, Sturm Ela in Nordrhein-Westfalen an Pfingsten 2014, Starkregen in Münster im Juli 2014 – dies sind nur drei Ereignisse der jüngsten Vergangenheit, die deutlich gezeigt haben, dass ungebundene Helfer wesentlich zur Bewältigung von Katastrophen beitragen oder beitragen können. Ihr Potenzial wird bislang aber nicht optimal genutzt. Den Akteuren des Bevölkerungsschutzes fehlen noch die notwendigen Strukturen, um die ungebundenen Helfer in ihre Arbeit einzubeziehen und konstruktiv mit ihnen zusammenzuarbeiten. Sie sollten in Zukunft bereits im Vorfeld von Ereignissen die Partizipation der ungebundenen Helfer ermöglichen und flexible Konzepte für deren Einbindung entwickeln und umsetzen.

Wissenschaft und Bevölkerungsschutz befassen sich seit einiger Zeit mit diesem Thema; es liegen erste Konzepte vor und es existieren auch schon Beispiele guter Praxis, die mögliche zukünftige Entwicklungen aufzeigen.

Erfassung bestehender Initiativen

In ganz Deutschland gibt es bereits zahlreiche Initiativen ungebundener Hilfe. Sie sind unterschiedlich stark strukturiert. Während manche lediglich ad hoc in akuten Situationen helfen, agieren andere professionell mit langfristigen vereinsähnlichen Strukturen. Viele Initiativen entstanden im universitären Umfeld und werden von Studentinnen und Studenten getragen. Es kommt ganz auf das Szenario – beispielsweise Hochwasser oder Flüchtlingshilfe – an, wie betroffen und motiviert die Helfenden sind.

Methoden zur Kanalisierung und entsprechende Schnittstellen

Es existiert eine große Bandbreite des Umgangs mit dem Phänomen ungebundene Helfer in der Praxis; die Skala reicht von vollständiger Ablehnung bis hin zu deren ausschließlichem Einsatz. Die bisherigen Erfahrungen weisen auf drei idealtypische Wege hin, wie ungebundene Helfer akquiriert und kanalisiert werden können:

- Reaktive Strukturierung von außen angebotener Hilfsangebote (Beispiel: Infomobil für Anfragen und Helfer vor einer Notunterkunft),
- Gezielter Aufruf mit der Formulierung konkreter Bedarfe über Social Media, lokale Medien, Informationsveranstaltungen und Ähnliches (Beispiel: Suche nach Helfern für eine Notunterkunft über Fernsehen und Radio) und

- Einbindung bestehender Strukturen (Beispiel: Kontaktaufnahme zu bestehenden Bürgerinitiativen, Religionsgemeinschaften oder Vereinen)

Bei allen drei Wegen der Akquirierung ist es notwendig, dass die Hilfsorganisationen eine feste Ansprechperson als Schnittstelle zur ungebundenen Hilfe benennen. Sie müsste über Kommunikations-, Management- und Koordinationsfähigkeiten verfügen und für die kreativen Einsatzmöglichkeiten ungebundener Hilfe offen sein. Sie sollte zudem auch als Multiplikator agieren, damit die ungebundene Hilfe sich langfristig verselbstständigt.

Ungebundene Hilfe zeichnet sich durch eine hohe Dynamik aus, sodass die Schnittstelle immer aktuell reagieren muss und am besten eng mit der Betreuung von sozialen Medien verknüpft ist. Um die Kooperation mit ungebundenen Helfern langfristig zu optimieren, sollten die Hilfsorganisationen ihre Erfolge, Misserfolge und Einsatzerfahrungen kommunizieren und in ein internes und übergreifendes Wissensmanagement einfließen lassen.

Generell ist ein breiter Kooperationsansatz auf beiden Seiten notwendig, der die Verfolgung geteilter Ziele ins Zentrum stellt.

Implikationen für den Bevölkerungsschutz

Die Zunahme ungebundener Hilfe impliziert eventuell, dass sich die Rolle der Hilfsorganisationen im System des Bevölkerungsschutzes in Deutschland grundlegend ändert: weg von der Funktion des Rettenden oder Helfenden hin zu einer neuartigen Vermittlerrolle zwischen unterschiedlichen Bedarfen und Zielgruppen (Hilfeempfänger und Helfer). Interessant ist dabei, dass diese Rollen nicht statisch sind und so aus Hilfeempfängern Helfer werden können und umgekehrt.

Status quo Social Media

Hilfsorganisationen wie das Deutsche Rote Kreuz nutzen verstärkt Social Media-Kanäle, allerdings bislang fast ausschließlich als Versender von Informationen. Weil aber nicht die gesamte Bevölkerung soziale Medien nutzt, sollten die Hilfsorganisationen auf keinen Fall klassische Kommunikationskanäle vernachlässigen.

Bislang werden in Deutschland Informationen aus Social Media-Daten weder strukturiert noch automatisiert aus-

gewertet. Ein Grund hierfür ist, dass die Validität der Daten gegenüber anderen Informationsquellen gegenwärtig unklar ist. Zudem zeigen Erfahrungen vor allem aus den USA, dass die bloße Verfügbarkeit von Informationen ohne entsprechende Bewertungsschemata nicht automatisch Handlungen generiert. Allerdings können Social Media-Daten insbesondere für die Nachbereitung von Einsätzen interessant sein.

Haftung

Ein großer Unsicherheitsfaktor beim Einsatz ungebundener Helfer ist nach wie vor die Haftungsfrage. Sie hängt prinzipiell stark von der Art des Einsatzes ab. Aber selbst vom Hochwasser 2013, bei dem das Thema Haftung prinzipiell hochrelevant war, sind nur sehr wenige Haftungsfälle bekannt. Hier besteht noch hoher Informationsbedarf vor allem bei Führungs- und Leitungskräften.

15. Forum Katastrophenvorsorge

Workshop II

Kirchen, Clubs und Co. – Soziale Netzwerke für den Bevölkerungsschutz

Es gab schon immer private Selbst- und Nachbarschaftshilfe in Schadenslagen, doch mobile und soziale Medien haben neue technische Möglichkeiten für informelle Netzwerke der Hilfe geschaffen. So ergänzen heute virtuelle Aktivitäten und ungebundene Hilfe die traditionellen physischen Aktivitäten des professionellen Ehrenamts und der Nachbarschaftshilfe.

Zwei Beispiele für derartige Technologien sind die Projekte „Kooperation mit freiwilligen Helfern in komplexen Schadenslagen“ (KOKOS) und „Automatisiertes Helferangebot bei Großschadensereignissen“ (AHA). KOKOS entwickelt Methoden und technische Konzepte, um (zivil-)gesellschaftliche Strukturen wie Vereine oder Unternehmen als kooperative Partner in das Krisenmanagement einzubeziehen. Ziel von AHA ist es, bei Großschadensereignissen gegebenenfalls zusätzliche Helfer sowie technisches Gerät aus dem Kreis der Bevölkerung verfügbar zu machen.

Ansprache von potenziellen Helfern

Für einfache Tätigkeiten sollten die Hilfsorganisationen am besten existierende Gruppen kontaktieren. Sind jedoch spezielle Fähigkeiten gefragt, dann ist es besser, einzelne Personen anzusprechen. Der spontane Helfer ist heute nämlich nicht Teil einer „undefinierten Menge“, sondern oftmals hoch qualifiziert und er kann auch Spezialaufgaben übernehmen. Aktuell werden nicht Personen als solche, sondern vielmehr deren besondere Qualifikationen benötigt. Um dies zu optimieren, würde es sich anbieten, die Qualifikationen über soziale Medien wie LinkedIn oder XING direkt abzufragen, wo die Personendaten dezentral gepflegt werden. Über die Qualifikationen würden die Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben auch spezialisierte Fachkräfte erreichen.

Ungebundene Helfer lassen sich in „Digital Volunteers“ und „Real Volunteers“ unterteilen. Letztere sollten bereits

im Vorfeld eines Katastrophenereignisses angesprochen werden. Dazu sollten die Hilfsorganisationen auf die bekannten Motivationsfaktoren zurückgreifen wie Werte (Nächstenliebe, Engagement für eine gute Sache, etc.) und die Lokalität als Verbundenheit zur Region. Bei den Digital Volunteers sind drei Motivationsaspekte besonders relevant:

- der Event-Charakter der Hilfeleistung,
- spieltypischer Ansätze, etwa bei der Analyse von Zerstörungen und
- Nutzung von (bestehenden) Technologien.

Die Anreize müssen immer passend für die jeweilige Zielgruppe sein; so ist es etwa hilfreich, ältere nicht technik-affine Personen im Vorfeld per Brief oder Telefon zu kontaktieren.

Helfer müssen zudem eine angemessene Wertschätzung erhalten. Eine Feier mit Freigetränken und -essen wird zum Beispiel mehr geschätzt als ein schlichtes „Danke“-Plakat.

Der Einsatz moderner Technologien wirft im Schadensfall aber auch Probleme auf. So besteht nach wie vor keine Rechtssicherheit und Fragen hinsichtlich des Datenschutzes sind nicht geklärt. Letzteres sei aber normal, so die Workshop-Teilnehmer: technologischer Fortschritt stehe stets im Konflikt mit dem Datenschutz.

Zur Betreuung sozialer Medien müssen die Hilfsorganisationen personelle Kapazitäten bereitstellen. Besonders in Großschadenslagen ist das Personal jedoch ohnehin ausgelastet und muss sich auf seine primären Aufgaben konzentrieren. Außerhalb von Schadenslagen ist eine langfristige Social Media-Strategie als Vertrauensmanagement notwendig.

Soziale Medien können die Aktivitäten von ungebundenen Helfern auch negativ beeinflussen. Steht beispielsweise ein bestimmter Ort im medialen Fokus, so reisen ungebundene Helfer vornehmlich dorthin und vernachlässigen Regionen, die in den Medien weniger präsent sind.

In Städten stehen aufgrund der größeren Bevölkerung den Hilfsorganisationen mehr ungebundene Helfer zur Verfügung als in ländlichen Regionen, die sie über soziale Medien ansprechen können. Auf dem Land erfolgt die Ansprache eher über traditionelle soziale Strukturen, da dort ein Großteil der Bevölkerung in Vereinen oder lokalen Verbänden organisiert ist.

15. Forum Katastrophenvorsorge

Workshop III

Wandel des Ehrenamtes – Wie bleibt der Bevölkerungsschutz attraktiv?

Der Wertewandel in der Gesellschaft, der demografische Wandel und die neuen Medien verändern auch das Engagement von Ehrenamtlichen und bringen neue Formate der Freiwilligenarbeit hervor. Stichworte wie Projekt- und Kurzphasenengagement sowie Lebensphasenmodelle prägen die Debatte auch im Bevölkerungsschutz, sei es im Hinblick auf die Hochwasser- oder Starkregenereignisse der vergangenen Jahre oder aktuell in der Flüchtlingshilfe. Bei all diesen Ereignissen treten hoch motivierte Menschen in Erscheinung, die aktiv mithelfen wollen. Ungebrochen hoch scheint das Engagement der Deutschen zu sein, sich für andere Menschen, für den Sport oder die Kultur einzusetzen.

Über 80 Prozent der Ehrenamtlichen engagieren sich verbindlich in organisierten Strukturen über einen längeren Zeitraum. Ihnen sind diese Strukturen etwa eines Vereins wichtig. Sie tun dies aus sozialer Verantwortung oder weil ihnen der soziale Kontext etwa in Gestalt von Geselligkeit oder Kontakten wichtig ist. Andere wählen ein Aufgabenfeld für ihr Engagement, weil sie Interesse an dem Thema haben. Es wurde wissenschaftlich (*Freiwilligensurvey 2009*) nachgewiesen, dass dabei ein eigennutzorientiertes Verhalten zunimmt, was aber trotzdem immer im Kontext des Gemeinwohls zu sehen ist. Das bedeutet, dass es den Menschen wichtig ist, für andere Menschen tätig zu sein und sie in eine Aufgabe eingebettet sein wollen, die der Gemeinschaft zugutekommt.

Weil aber Schule, Ausbildung, Beruf und Familie immer mehr Zeit in Anspruch nehmen, reduzieren viele den zeitlichen Umfang ihres Engagements. Immer mehr Ältere engagieren sich freiwillig, jüngere Menschen halten sich dagegen aus den oben erwähnten Gründen immer mehr zurück. Deshalb ist damit zu rechnen, dass die „Konkurrenz“ der Hilfsorganisationen um jüngere Ehrenamtliche zunehmen wird.

Die Besonderheit des Engagements im Bevölkerungsschutz

Der klassische Bevölkerungsschutz erscheint dagegen eher als „Dinosaurier“, vielleicht vom Aussterben bedroht, weil hier Bedingungen gelten, die in die moderne Form des Freiwilligenengagements nicht zu passen scheinen: Verlässlichkeit, Verfügbarkeit, und dauerhaftes Engagement für die Sache.

Der Bevölkerungsschutz stellt hohe Anforderungen an aktive Helfer: Sie müssen körperlich leistungsfähig und verlässlich sein und benötigen eine zum Teil umfangreiche Ausbildung, kontinuierliche Fortbildung, besondere Einsatzführung und -taktik sowie ständige Einsatzbereitschaft (24 Stunden / 7 Tage). Zudem müssen sie im Einsatz mit Befehl und klaren Regeln umgehen können.

Es gilt daher Wege zu finden, das „alte Modell“ des ständig verfügbaren, gut ausgebildeten und in klare Führungsstrukturen eingebundenen Freiwilligen den neuen Bedarfen und Wünschen anzupassen. Es muss gelingen, das Ehrenamt in den Einsatzorganisationen genauso attraktiv zu machen wie allgemeines bürgerschaftliche Engagement in Sport, Kultur und sozialen Einrichtungen. Ein hauptamtliches Management der Freiwilligen ist aber nach wie vor notwendig und unumstritten.

Empfehlungen

Der Bevölkerungsschutz kann seine Attraktivität für freiwilliges Engagement erhöhen, indem zum Beispiel die Einsatzorganisationen eine empathische „Willkommenskultur“ schaffen und begeisterungsfähige Leitungs- und Führungskräfte die Freiwilligen zum Eintritt und Verbleib in den Einsatzstrukturen der Organisationen motivieren.

Junge Ehrenamtliche kann der Bevölkerungsschutz gewinnen, wenn er sie frühzeitig anspricht und zum Beispiel seine Kooperation mit Hochschulen verstärkt und in den relevanten Studiengängen frühzeitig Praktika anbietet.

Öffentlichkeitswirksame Kommunikation ist ein Schlüssel für die Bindung von Ehrenamtlichen und Freiwilligen. Dazu gehört zum Beispiel

- längerfristige Kampagnen zur Imageverbesserung des Bevölkerungsschutzes zu konzipieren und umzusetzen wie die Kampagne „Ehrenamt im Bevölkerungsschutz

(Helden im Alltag)“ als gemeinschaftliche Aktion aller Akteure im Bevölkerungsschutz,

- attraktive Handlungsfelder für Interessierte im Bevölkerungsschutz zu identifizieren und deren gezielte Vermarktung,
- die Optionen des „Digital Volunteering“ zu prüfen und umzusetzen,
- „Erlebnis Einsatzorganisation“ als öffentlichkeitswirksame Methode zur Gewinnung neuer Interessierter zu nutzen (im Gegensatz zu den eher als „veraltet“ empfundenen Tagen der offenen Türen).

15. Forum Katastrophenvorsorge

Workshop IV

Das Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 – 2030. Integration von Akteuren und Umsetzung in Deutschland

Das von der Dritten Weltkonferenz der Vereinten Nationen zur Reduzierung von Katastrophenrisiken verabschiedete Sendai Rahmenwerk (SFDRR) hat auch für Deutschland eine hohe Relevanz. Zwar ergeben sich aus dem Rahmenwerk für Bund und Länder keine rechtlichen Verpflichtungen zur Umsetzung, aber es stellt den Akteuren der Katastrophenvorsorge einen Arbeitsplan zur Verfügung, anhand dessen sie Maßnahmen der Katastrophenvorsorge kohärent und effizient umsetzen können.

Das SFDRR definiert als wesentliches Ziel das Management von Katastrophenrisiken und nicht mehr nur das Management von Katastrophen. Für Deutschland bietet das Sendai Rahmenwerk die Möglichkeit, bestehende Verfahren der Katastrophenvorsorge zu überprüfen und neue Herangehensweisen zu erarbeiten, etwa im Hinblick auf kulturelle Aspekte und einzelne Sektoren wie die Lebensmittelsicherheit. Aber auch für sektorübergreifende Verfahren und für deren Anpassung an die Gegebenheiten der Einsatzorganisationen stellt das SFDRR einen Rahmen zur Verfügung. All dies gilt für lokale, nationale und globale Aktivitäten.

Derzeit wird das SFDRR in Deutschland nicht ausreichend wahrgenommen und politisch aufgegriffen, was auch an der aktuell höheren Priorität anderer Themen wie etwa der Aufnahme von Flüchtlingen liegen könnte. Die Notwendigkeit der Katastrophenvorsorge und eine entsprechende politische Beachtung wird in Zukunft aber wieder zunehmen, angesichts künftiger Herausforderungen wie etwa den Auswirkungen des Klimawandels und einer zunehmenden Urbanisierung.

Zur Umsetzung des SFDRR sollten die Aufgaben der jeweiligen Akteure geklärt werden. Das SFDRR hebt in diesem Zusammenhang auch die Rolle der Privatwirtschaft hervor und es muss abgestimmt werden, wie die Wirtschaft sich in die Umsetzung einbringen kann.

Für die Umsetzung des SFDRR bedarf es Indikatoren. Allerdings war deren Verhandlung bei der Weltkonferenz zur Katastrophenvorsorge problematisch und mündete in einer „Open-Ended Working Group“, an der von deutscher Seite das Auswärtige Amt, das Bundesministerium des Innern und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung beteiligt sind. Die Frage, wie die Indikatoren gestaltet werden, wird die nationale Umsetzung in den kommenden Jahren beeinflussen. Den derzeit weltweit etwa 75 Nationalen Plattformen für Katastrophenvorsorge käme dann die Aufgabe zu, die Vorbereitung und Überwachung der Umsetzung und das Berichtswesen lokal und national zu organisieren.

Nationale gesetzliche Vorgaben und finanzielle Anreize können die nationale Umsetzung des SFDRR fördern, insbesondere auch bei der Privatwirtschaft. Das Engagement von Unternehmen in „Public Private Partnerships“ (PPP) ist hingegen nicht unumstritten.

Zu beteiligende Akteure

Die Einbindung der Bürgerinnen und Bürger, der staatlichen Akteure, der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft ist eine wichtige Bedingung für die erfolgreiche Umsetzung des SFDRR. Da Katastrophenvorsorge als Querschnitts-

aufgabe zahlreiche Akteure aus Bevölkerungsschutz, Forschung, Hilfsorganisationen, Medien, Politik, Wirtschaft und vielen anderen Bereichen fordert, gilt es, möglichst umfassend alle relevanten Personengruppen in transparenter Weise zu erfassen und einzubinden – einschließlich der von Katastrophen Betroffenen und helfenden Akteure.

Ein wichtiger Aspekt in der integrierten Katastrophenvorsorge ist die inter- und transdisziplinäre Zusammenarbeit von Wissenschaft und Praxis. Dafür bedarf es eines intensiven Austauschs und einer dauerhaften Kooperation, die auf klaren Rollenverständnissen beruhen. Um diese Kooperation zu intensivieren, sollte in einem ersten Schritt eine Art Runder Tisch einberufen werden, an dem sich alle relevanten Akteure mit ihren Vorstellungen zur Umsetzung des Rahmenwerks einbringen können. Diese Aufgabe könnte dem DKKV zukommen, das die Ergebnisse in die Politik und Verwaltung hineintragen könnte.

Berücksichtigung von Klimawandel und nachhaltiger Entwicklung

Auf die Verbindung von Katastrophenvorsorge, Anpassung an den Klimawandel und nachhaltiger Entwicklung weist das SFDRR ausdrücklich hin, weil nur im Zusammenwirken die jeweiligen Zielsetzungen erreicht werden können. Derzeit bestehen aber noch keine Konzepte, wie dieses Zusammenwirken der drei thematisch und organisatorisch verbundenen Bereiche gestaltet und umgesetzt werden könnte.

Aktuell wird die Diskussion noch stark aus der Sicht des Klimawandels geführt. Daher ist es entscheidend, die Beiträge der Katastrophenvorsorge mehr hervorzuheben und in relevanten Bereichen stärker in die öffentliche und politische Agenda einzubringen.

15. Forum Katastrophenvorsorge

Workshop V

Das Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 – 2030. Implikationen für die humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit

Preparedness und Katastrophenvorsorge haben in der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) inzwischen einen hohen Stellenwert. Sie sind vor allem ein wichtiger Bestandteil integrierter Projekte zur Stärkung der Resilienz geworden und es gibt immer weniger Projekte, die sich ausschließlich der Katastrophenvorsorge widmen.

Der aktuelle Paradigmenwechsel in der humanitären Hilfe hin zu verbesserter Preparedness geht in die richtige Richtung, denn eine antizipierende humanitäre Hilfe macht deutlich mehr Sinn als ausschließlich reaktiv mit einem Fokus auf Not- und Katastrophenlagen zu handeln. In der Entwicklungszusammenarbeit kann ein integriertes Katastrophenrisikomanagement langfristig Risiken reduzieren.

Die deutsche humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit verfügen über zahlreiche Erfahrungen und Pilotprojekte, von denen alle relevanten Akteure lernen können und über die sie sich besser austauschen sollten.

Die Integration von menschengemachten Risiken in das Sendai Framework ist daher zu begrüßen.

Herausforderungen bei der Umsetzung von Preparedness und Katastrophenvorsorge

Katastrophenrisiken sind in der Regel heterogen und komplex und betreffen etwa auch brisante gesellschaftliche Prozesse und Machtverhältnisse. Das müssen die Akteure der Katastrophenvorsorge beachten und es gilt, auch Minderheiten und katastrophenanfällige Gruppen insbesondere bei komplexen Risiken in die Preparedness und Katastrophenvorsorge auch aktiv mit einzubinden, auch wenn dies gemeinhin schwierig zu sein scheint.

Wichtige Akteure vor Ort sind oftmals nicht zur erforderlichen Kooperation bereit, um integrierte Projekte zur Stärkung von Resilienz umzusetzen. Hinsichtlich der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft – die generell als wichtig erachtet wird – mangelt es bislang noch an guten Praxisbeispielen und Erfahrungen.

Preparedness und Katastrophenvorsorge stehen vor dem Problem, dass die Öffentlichkeit insbesondere kleinen und mittelgroßen Katastrophen sowie vergessenen Krisen zu wenig Aufmerksamkeit schenkt. Zudem sind beide Themen der Öffentlichkeit nur schwer zu vermitteln. Um diese Situation zu verbessern, bedarf es einer entsprechenden

Medienstrategie, die Erfolgsgeschichten ansprechend verbreitet.

Die Laufzeiten von Katastrophenvorsorge- und Preparedness-Projekten sind oft noch zu kurz, um holistische Ansätze der Risikoreduktion erfolgreich umzusetzen. Finanzielle und teils konzeptionelle Limitierungen für multi-mandatierte Akteure und Programme erschweren zudem die Arbeit. Hier bedarf es mehr Kohärenz, Durchlässigkeit und einer verbesserten Anschlussfähigkeit zwischen humanitärer Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit.

Obwohl die Ausbildung von lokalen Akteuren (Capacity Building) essenziell für Katastrophenvorsorge und Preparedness ist, verweist das Sendai Framework nur schwach hierauf und die bereitstehenden finanziellen Mittel dafür sind nicht ausreichend.

Implementierung von Preparedness und Katastrophenvorsorge

Es gibt zahlreiche Lösungsansätze, die dazu dienen könnten, dass die deutsche humanitäre Hilfe und die Entwicklungszusammenarbeit Preparedness und Katastrophenvorsorge im Sinne des Sendai Rahmenwerks erfolgreich implementieren. Dazu gehört etwa, dass in Kooperation mit lokalen Behörden grundsätzlich Risikoanalysen durchgeführt werden sollten, die verschiedene Risiken und Sektoren berücksichtigen. Zudem sollten Geber noch flexibler und offener gegenüber Risiken werden. So wäre es etwa sinnvoll, Projektziele und Indikatoren erst während der Projektdurchführung gemeinsam mit den beteiligten Akteuren und Zielgruppen zu entwickeln.

Implikationen für den Weltklimagipfel 2015 und den World Humanitarian Summit 2016 (WHS)

Ein intensiverer Dialog der humanitären, entwicklungspolitischen und wirtschaftlichen Akteure und eine bessere Vernetzung zwischen Sendai Rahmenwerk, der Weltklimakonferenz und dem World Humanitarian Summit sind

nötig, um wirksam die Ursachen von Krisen und Katastrophen zu beseitigen, Resilienz zu stärken und Preparedness-Kapazitäten aufzubauen.

Informationen über kurz- und mittelfristig ansteigende Risiken müssen besser genutzt werden, um gezielte Vorbereitungen auf Krisen und Katastrophen wie beispielsweise Extremwetterereignisse zu treffen.

Empfehlungen an die Klimaverhandlungen in Paris (Conference of Parties 21 – COP21)

Preparedness und Katastrophenvorsorge sollten in den COP21-Verhandlungen und im Abschlussdokument klar als wichtige Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel anerkannt werden.

Das Abschlussdokument sollte in der Rubrik „Adaptation and Financing“ explizit auf das Sendai Framework verweisen und im Teil zu „Loss and Damage“ Preparedness und Katastrophenvorsorge als wichtige Maßnahmen zur Reduktion von Verlusten und Schäden darstellen.

Empfehlungen an den World Humanitarian Summit

Die unterschiedlichen Akteure humanitärer Interventionen müssen den lokalen Kontext noch besser verstehen, insbesondere mit Blick auf die katastrophenanfälligsten Gruppen. Hier müssen Inklusion und nicht-diskriminierende Teilnahme einen hohen Stellenwert einnehmen. Zudem ist es notwendig, dass Bedarfsermittlungen stärker auf die unterschiedlichen Vulnerabilitätsfaktoren eingehen.

Der „Linking Relief, Rehabilitation and Development“-Ansatz (LRRD) sollte sich noch stärker im humanitären System abbilden, ebenso eine Stärkung von „Preparedness for Response“. Der (deutsche) Paradigmenwechsel in Richtung eines antizipierenden Systems („Forecast-based Financing“) sollte auf das gesamte humanitäre System übertragen werden.

Risikokommunikation: Dialog zwischen Bevölkerung, Institutionen und Staat in der Risiko- und Katastrophenvorsorge

Was Beteiligungsprozesse fördert

Beteiligungsprozesse müssen transparent und offen strukturiert sein. Das bedeutet etwa, dass alle Beteiligten Spielregeln formulieren (Governance der Beteiligung), Akteure frühzeitig eingebunden werden, eine Arbeitsplan für Anfang und Ende des Prozesses existiert und das Verfahren insgesamt verständlich ist. Die Teilhabe, die auch die Auswahl der Beteiligten einschließt, muss transparent sein und Raum für Mitgestaltung bieten. Wichtig ist eine für alle gleiche und klare Diskussionsgrundlage.

Die Beteiligten sollten zudem das Gefühl haben, eigenverantwortlich zu handeln, und sollten in der Teilhabe einen Mehrwert erkennen. Gut wäre eine direkte Ansprache der Zielgruppen nach Grad ihrer Beteiligung (zum Beispiel direkt Betroffene zuerst, indirekt Betroffene danach). Gegebenenfalls könnte hier ein Medien- und Kommunikationskonzept wichtige Anregungen geben.

Idealerweise geht die Beteiligung über die rein gesetzlichen Vorgaben wie etwa in Planfeststellungsverfahren (PFV) und die gesetzliche Informationspflicht hinaus, und beinhaltet regelmäßige aktuelle Informationen über den Prozessverlauf.

Beteiligungsprozesse müssen eine Balance finden zwischen vertretenen Einzelinteressen und übergeordneten Interessen, die eher am Allgemeinwohl orientiert sind. Dies ist kein leichtes Unterfangen und kann zu Frustration und Blockaden führen. Viele meinen auch, „dass der Staat schon für sie sorgt“ und sehen daher von einer persönlichen Beteiligung ab. Ein transparenter Dialog sollte daher das Verhältnis von Gemeinschafts- versus Einzelinteressen aufzeigen und versuchen, soweit notwendig, zu vermitteln. Wenn Beteiligungsprozesse nicht ausreichend vorbereitet und moderiert werden, wirkt sich das negativ auf den Prozess selbst und sein Ergebnis aus.

Erfolgskriterien

Vor Prozessbeginn gilt es, dessen Ziele zu definieren, sodass zum Schluss die Zielerreichung oder der Grad der Zielerreichung als Erfolg gemessen werden kann. Für die Einschätzung der Zielerreichung ist notwendig, zu Beginn den Ist-Zustand festzustellen.

Vor- und Nachteile von Beteiligungsprozessen in der Risiko- und Katastrophenvorsorge

Beteiligungsprozesse ermöglichen es, dass eine Vielzahl an Lösungsoptionen entwickelt werden können. Sie fördern Transparenz, Engagement, Vertrauen, Akzeptanz und die Handlungskompetenz der beteiligten Akteure.

Allerdings entpuppen sich Partizipationsprozesse oft als Deckmantel für bereits gefällte Entscheidungen. Dann ist Partizipation lediglich ein instrumentelles Verfahren, um etwa Akzeptanz zu schaffen.

Beteiligung bietet auch Raum für Widerstände, die die Bedeutung eines Arguments eher durch Lautstärke kommunizieren. Dies kommt insbesondere vor, wenn Partizipationsprozesse nicht gut vorbereitet und moderiert werden. Es können nicht erfüllbare Erwartungen geweckt werden; Teilnehmer können überfordert werden und Beteiligungsprozesse gehen oft mit einem hohen Ressourceneinsatz hinsichtlich Kosten, Zeit und Personal einher.

Beteiligungsprozesse können auch nicht-intendierte negative Folgen haben. Dazu gehört etwa ein Vertrauensverlust in Behörden. Störer können Planungs- und Umsetzungsprozesse blockieren oder bremsen und der Prozess kann sich verselbstständigen.

Danksagung

Wir danken allen Workshop-Convenern des 15. Forums Katastrophenvorsorge für ihre Zusammenfassungen der Workshop-Ergebnisse, die dieser Dokumentation zugrunde liegen:

Workshop 1: Matthias Max (Deutsches Rotes Kreuz) und
Daniel F. Lorenz (Katastrophenforschungsstelle, Freie Universität Berlin)

Workshop 2: Thomas Ludwig (Universität Siegen),
Stephan Winter (Universität Duisburg-Essen) und
Henrik Detjen (Hochschule Ruhr West)

Workshop 3: Leander Strate (Johanniter-Unfall-Hilfe) und
Martin Zeidler (Bundesanstalt Technisches Hilfswerk)

Workshop 4: Axel Rottländer (Deutsches Komitee Katastrophenvorsorge) und
Alexander Fekete (Technische Hochschule Köln)

Workshop 5: Florian Neutze (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) und
Thorsten Klose (Deutsches Rotes Kreuz)

Workshop 6: Christian Kuhlicke (Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung UFZ) und
Ursula Fuchs (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe)

gefördert durch



Auswärtiges Amt

Das 15. Forum Katastrophenvorsorge und die vorliegende Dokumentation wurden mit freundlicher Unterstützung des Auswärtigen Amtes durchgeführt bzw. erstellt.



Deutsches
Rotes
Kreuz

Mit freundlicher Unterstützung des DRK



Mit freundlicher Unterstützung der Universität Potsdam

Impressum

Herausgeber:

Deutsches Komitee Katastrophenvorsorge e. V.
Friedrich-Ebert-Allee 38 | 53113 Bonn
Tel.: 02 28 / 619-1942 | Fax: 02 28 / 619-1953
E-Mail: info@dkkv.org | Internet: www.dkkv.org

Redaktion:

Verantwortlich: DKKV, Axel Rottländer
Text: to the point communication, Susanne Reiff, www.tothepoint.de
Layout: F R E U D E ! design, www.rendel-freude.de
Titelbild: thinkstock.de

Akademische Titel werden in dieser Dokumentation nicht aufgeführt.
Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet.
Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichwohl für beide Geschlechter.

Deutsches Komitee Katastrophenvorsorge e.V. (DKKV)

Friedrich-Ebert-Allee 38

53113 Bonn

Deutschland

Tel.: +49 (0)228-619-1942

Fax: +49 (0)228-619-1953

info@dkkv.org

www.dkkv.org

