

Wirtschaft und Entwicklung

Internationale Strategie für Katastrophenvorsorge: 3. Weltkonferenz über die Verringerung des Katastrophenrisikos Sendai 2015

- Rahmenplan verabschiedet
- Ziele zur Risikoverringerung vereinbart
- Schlechte Regierungsführung und Korruption als Risikotreiber vernachlässigt

Jörn Birkmann

(Dieser Beitrag schließt an den Bericht von Irmgard Schwaetzer, Tsunamis verhindern, VN, 2/2005, S. 63f., an.)

Vom 14. bis 18. März 2015 fand im japanischen Sendai die **Dritte Weltkonferenz der Vereinten Nationen über die Verringerung des Katastrophenrisikos** der Internationalen Strategie für Katastrophenvorsorge (UN/ISDR) statt. Ergebnis der Konferenz ist die Erklärung von Sendai und der Sendai-Rahmenplan zur Verringerung des Katastrophenrisikos 2015–2030.

Im Vergleich zur Diskussion auf der Weltkonferenz vor zehn Jahren in Kobe (2005), die sehr stark durch die damals aktuelle Katastrophe des Tsunamis im Indischen Ozean geprägt war, beruhte die Weiterentwicklung des Hyogo-Rahmenaktionsplans (2005–2015) in Sendai auf einer Überprüfung des bisher Erreichten. Dabei wurden in zahlreichen Handlungsfeldern Fortschritte verbucht. Allerdings bestehen gerade bei der Bekämpfung der zugrunde liegenden Katastrophenrisikofaktoren noch erhebliche Defizite, so ein Ergebnis der Überprüfung. Zugrunde liegende Faktoren und Triebkräfte von Katastrophenrisiken werden insbesondere mit gesellschaftlichen Strukturen sowie Defiziten im Bereich globaler Sicherungs- und Handelssysteme und auch mit der Regierungsführung verbunden. Dieser Befund ist interessant, da die meisten Reden der Staatsoberhäupter am ersten Tag der Konferenz ein deutlich anderes Problemverständnis zeigten. Vielfach wurden erhebliche Risiken und Probleme darin gesehen, dass die Art der Naturgefahren sich verändert habe und

sich durch den Klimawandel noch stärker verändert. So unterstrich beispielsweise der Präsident Vanuatus, dessen Land in den ersten Tagen der Konferenz vom Zyklon Pam heimgesucht wurde, die Probleme, die mit dem Klimawandel und der Häufung von Extremereignissen für sein Land verbunden sind.

Auch die weitverbreitete Armut wurde als Risikofaktor benannt. Allerdings fehlten in vielen Reden Aspekte wie schlechte Regierungsführung oder Korruption, die ebenso als »zugrunde liegende Risikofaktoren« anzusehen sind. Dies ist problematisch, da gerade in den fünf wichtigen Handlungsbereichen des Hyogo-Rahmenaktionsplans der vierte Bereich »Verringerung der zugrunde liegenden Risikofaktoren« in der Umsetzung bisher zu wenig Erfolge erzielt hat, etwa im Bereich Durchsetzung von Regeln und Verfahren. Beispielsweise bleiben schärfere Baunormen gegenüber Erdbebenrisiken in gefährdeten Städten wie Kathmandu, Istanbul oder Köln wirkungslos, wenn ihre Umsetzung nicht kontrolliert wird. Gerade die schlechten Werte bei der Regierungsführung und der Korruption in einigen Hochrisikoländern sind auf der Konferenz zu wenig thematisiert worden.

Im Vergleich zum Abschlussdokument von Kobe sind allerdings auch neue Ansätze und Ziele formuliert und in die globale Agenda zur Risikominderung aufgenommen worden. Beispielsweise ist es bedeutsam, dass der Sendai-Rahmenplan betont, dass das Ausgesetztsein von Menschen gegenüber Naturkatastrophen stärker zugenommen als die Verletzlichkeit der Bevölkerung abgenommen hat.

Dies bedeutet trotz leichter Rückgänge bei der Anzahl der Todesopfer durch Katastrophen eine Entwicklung hin zu neuen Risiken. Diese Problematik wird allerdings noch zu wenig in den neuen Zielen und konkreten Handlungsempfehlungen aufgegriffen. Im Sendai-Rahmenplan werden im Vergleich zum Vorgängerdokument konkrete Ziele zur Risikoverringerung formuliert. So ist zum Beispiel ein Ziel, in den nächsten 15 Jahren das Katastrophenrisiko und die Todesopfer durch Katastrophen sowie die Zerstörung von Lebenssicherungsstrategien von Menschen substanziell zu mindern. Quantitative Zielvorgaben werden jedoch kaum gemacht.

Auch spezifische Zielsetzungen für unterschiedliche Risikoländergruppen wären aus wissenschaftlicher Sicht sinnvoll und wünschenswert gewesen. Während die substanzielle Reduzierung der Todesopfer durch Natur- und Technikkatastrophen vor allem für die am wenigsten entwickelten Länder eine erhebliche Herausforderung für die nächsten 15 Jahre darstellt, zeigen neuere Erkenntnisse der Risikoforschung, dass die Industrie- und Schwellenländer mit erheblichen wirtschaftlichen Verlusten durch Katastrophen sowie mit dem Problem des Ausfalls sogenannter kritischer Infrastrukturen zu kämpfen haben. In dieser Hinsicht hätten Ziele entlang neuer Ländergruppen spezifiziert werden können. Trotz dieser Schwächen kann der Sendai-Rahmenplan aber auch wichtige neue Impulse für mehr Kooperation im Bereich der Risikominderung bieten.

Explizit werden neue und verstärkte Kooperationsstrategien zwischen öffentlichem und privatem Sektor sowie zwischen staatlichen, zivilgesellschaftlichen und wissenschaftlichen Institutionen gefordert. Diese erweiterten Ziele stehen zumindest in einem Spannungsverhältnis zur Vorstellung, dass die Katastrophenvorsorge in erster Linie über bessere internationale Hilfe aus dem »globalen Norden« durch schnelle Hilfs- und Einsatzkräfte erfolgt. Das heißt, neben der besseren Koordinierung der externen Hilfe in Katastrophensituationen ist auch die Kooperation der Regierung in diesen Ländern mit zivilgesellschaftlichen Gruppen und wissenschaftlichen Institutionen in und nach Katastrophen für die Förderung einer widerstandsfähigen Gesellschaft erforderlich. Diese scheint in Ländern mit schlechter Regierungsführung oder in »failed states« ein erhebliches Problem zu sein. Aber auch bei Krisenbewältigung in Industrieländern zeigten sich erhebliche Defizite. In dieser Hinsicht war die Konferenzregion, die unter dem Tsunami und der Nuklearkatastrophe von Fukushima 2011 zu leiden hatte, ein interessanter Ort für die Debatte über neue Dimensionen komplexer Risiken.

Dokumente: Third World Conference on Disaster Risk Reduction, held from 14 to 18 March 2015 in Sendai, Miyagi, Japan, Sendai Declaration und Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030, über: www.wcdrr.org/