



Kurzdokumentation

# Fachtagung Katastrophenvorsorge

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
Workshops 28.–29. Oktober 2019	6
Viele Daten – welcher Nutzen? Auf dem Weg vom Datenchaos zur integrierten Analyse und Bewertung	7
Klima und urbane Resilienz: Die Rolle von Versicherungen	12
Sozialer Zusammenhalt in der internationalen humanitären Hilfe Anwendungsmöglichkeiten in deutschen Kommunen	16
Von der Frühwarnung zu frühzeitigem Handeln Besonders gefährdete Gruppen besser und früher erreichen und einbinden	23
Kooperation und Wissensmanagement am Beispiel der Flüchtlingslage 2015/16	29
Mindestversorgung zur Überbrückung von Ausfällen Kritischer Infrastrukturen Wo wollen wir hin?	33
Management multipler Risiken bei Extremereignissen in (Mega)Städten Myanmars	40
Amok- und Terrorlagen – neue Herausforderungen für Einsatzkräfte	44
Demografischer Wandel im Naturgefahrenmanagement Zusammenhänge – Herausforderungen – Handlungsoptionen	49
Umfassendes Risikomanagement in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit	53
Graphic Recordings	59
Impressionen	63
Impressum	64
Autorinnen und Autoren	65

# Vorwort

Liebe Kolleginnen und Kollegen,

wir freuen uns, Ihnen in diesem Jahr erneut die Dokumentation der bereits vierten jährlichen Fachtagung Katastrophenvorsorge präsentieren zu können. Wir hoffen sehr, dass wir bei Ihnen mit dieser Zusammenfassung wieder ein paar Erinnerungen hervorrufen können, und sind uns sicher, dass auch diejenigen einen guten Eindruck von der Tagung bekommen werden, die diesmal nicht teilnehmen konnten.

Neben der Fachtagung gab es in diesem Jahr im Bereich der Katastrophenvorsorge eine weitere Konferenz, bei der die Verbindung nationaler und internationaler Expertise ebenfalls von großer Bedeutung war, die Global Platform for Disaster Risk Reduction in Genf. Auch wenn Bedeutung und Größe unterschiedlich sind, so zeigt sich, dass viele Themen, die in Genf diskutiert wurden, sich auch auf der Agenda der Fachtagung wiedergefunden haben.

Neben der Möglichkeit sich mit antizipierenden Maßnahmen der Katastrophenvorsorge auseinanderzusetzen, gab es ebenfalls die Möglichkeit, sich der Ar-

beit in urbanen Räumen – national wie international zu widmen. Insbesondere urbane Herausforderungen stehen dabei beispielhaft für die starke Verknüpfung und die Bedeutung des Austauschs zwischen nationaler und internationaler Katastrophenvorsorge. In Deutschland wurden bereits wichtige Erfahrungen und Ansätze gesammelt und entwickelt, die zukünftig von immer größerer Bedeutung sein werden. Darüber hinaus wurden auch Versicherungslösungen diskutiert und die Chancen der Digitalisierung bei einer sinnvollen Nutzung von Daten, um möglichst schnell und zielgerichtet auf Krisenlagen reagieren zu können, im besten Fall bereits bevor eine Krise akut wird.

All diesen Themen ist eines gemein: Sie werden einen wesentlichen Anteil daran haben, wie zukünftig mit den Auswirkungen des Klimawandels umgegangen wird. Die durch den Klimawandel verstärkte Intensität und das häufigere Auftreten von Naturgefahren, die unsere vorhandenen Bewältigungskapazitäten überfordern, werden Herausforderungen sein, denen wir uns stellen müssen und die uns lange begleiten werden.



Die Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften hat anlässlich der UN-Klimakonferenz 2019 eine Studie zu den humanitären Auswirkungen des Klimawandels präsentiert. Die darin vorgestellten Analysen gehen davon aus, dass es im Jahr 2050 bis zu 200 Millionen Menschen geben wird, die allein aufgrund von klimabedingten Katastrophen Hilfe benötigen werden. Das stellt fast eine Verdopplung zu heute dar. Derzeit sind jährlich 108 Millionen Menschen z. B. von Stürmen, Fluten oder Dürren betroffen. Zusätzlich zum menschlichen Leid, verursachen diese klimabedingten Katastrophen auch massive Kosten. In einem pessimistischen Szenario werden die Kosten für die humanitäre Hilfe für die von klimabedingten Katastrophen betroffenen Menschen bereits ab dem Jahr 2030 auf über 20 Milliarden US-Dollar – und damit nahe der Größenordnung aller derzeitigen humanitären Budgets der Vereinten Nationen – jährlich geschätzt.

So pessimistisch die Studie auf den ersten Blick scheint, verdeutlicht sie aber auch, dass wir mit gesteigerten Anstrengungen dazu beitragen können, dass die Aus-

wirkungen des Klimawandels geringer ausfallen. Vielmehr sollte uns die Studie auch dazu motivieren, gemeinsam an Maßnahmen zu arbeiten, die sowohl national als auch international dazu beitragen, dass die Schadenszahlen deutlich geringer ausfallen werden. Genau diesen Austausch versuchen wir unter anderem auch mit der jährlichen Fachtagung Katastrophenvorsorge zu ermöglichen.

Abschließend möchte ich mich noch einmal sehr herzlich beim Auswärtigen Amt bedanken, ohne dessen Unterstützung wir die Tagung nicht hätten realisieren können. Gleichzeitig möchte ich mich ebenfalls bei den Unterstützern der Fachtagung Katastrophenvorsorge 2019 – dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, dem Deutschen Komitee für Katastrophenvorsorge und dem Katastrophennetzwerk – bedanken.

Nach der Fachtagung ist bekanntlich vor der Fachtagung und so freuen wir uns sehr, dass die nächste Fachtagung am 19. und 20. Oktober 2020 in Berlin stattfinden wird.

Mit besten Grüßen

**Stefan Scholz**

Referent Internationale Katastrophenvorsorge  
Deutsches Rotes Kreuz e. V. – Generalsekretariat  
Internationale Zusammenarbeit

# KOORDINATION KOOPERATION KOHÄRENZ

DIE GLOBAL PLATFORM FOR DISASTER RISK REDUCTION 2019  
UND DIE POTENTIALE FÜR DIE ZUKUNFT

PODIUMS-  
GESPRÄCH

Was bedeutet das Sendai Rahmenwerk für Deutschland?

Was gibt es in Zukunft zu tun?

PETER LAUWE

ES IST VIEL MEHR FAHRT REINGEKOMMEN BEI DER ENTWICKLUNG UNTERSCHIEDLICHER FINANZIERUNGSMÖGLICHKEITEN BEI DER KATASTROPHENVORSORGE.

THORSTEN KLUSE

LEAVE NO ONE BEHIND!

SENDAI

SENDAI SOLL SICH NICHT ÜBER BESTEHENDE WERKE STÜLZEN! ABER ES SOLL EIN MAINSTREAM-LEITFADEN SEIN!

ES GIBT NICHT VIEL AUFMERKSAMKEIT FÜR VULNERABLE BEVÖLKERUNGSGRUPPEN IN LÄNDERN, IN DENEN VIEL GEWALT HERRSCHT.

WIR BRAUCHEN »KÜMMERER« FÜR DIE VERSCHIEDENEN RISIKOMANAGEMENTANSÄTZE, DIE AUCH ALS MULTIPLIKATOREN FUNKTIONIEREN!

AUCH ENTWICKLUNGSLÄNDER MÜSSEN IN ZUKUNFT RISIKOMANAGEMENTSTRATEGIEN ENTWICKELN KÖNNEN!

ORS-LA LUSSIGNOLI

MULTI HAZARD WARNING SYSTEMS: WIE KÖNNEN WIR DIE WARN-EFFEKTIVITÄT ERHÖHEN? WIE KÖNNEN WIR MENSCHEN MIT SICHTBAREN UND NICHT-SICHTBAREN BEHINDERUNGEN MIT EINBINDEN?

KOHÄRENZ MUSS GEFÖRDERT WERDEN, WO SIE SINNVOLL IST!

ES MUSS EIN MEHRWERT AN SYNERGIEN ZWISCHEN DEN VERSCHIEDENEN EBENEN ENTSTEHEN ... EIN NETZWERK!

SUSANNE FRANKEL

WIR BRAUCHEN EIN GEMEINSAMES VERSTÄNDNIS FÜR DIE WEITERE ROADMAP!

RISIKEN KÖNNEN SICH ÄNDERN! WIR MÜSSEN SIE AUS VERSCHIEDENEN BLICKWINKELN BETRACHTEN!

DER KLIMAWANDEL VERFÄLSCHT BESTEHENDE STATISTIKEN!

VISUAL FACILITATORS  
SEBASTIAN LÖRSCHER

# Workshops

28.–29. Oktober 2019

*Organisiert durch:*



*Gefördert durch:*



*Mit Unterstützung durch:*





# Viele Daten – welcher Nutzen?

## Auf dem Weg vom Datenchaos zur integrierten Analyse und Bewertung

**Melanie Eckle**, Heidelberg Institute for Geoinformation Technology (HeiGIT)

**Laura Vanessa Müller** und **Peter Lauwe**, Nationale Kontaktstelle für das Sendai Rahmenwerk in Deutschland

**Janina Wölfel**, Zentrum für satellitengestützte Kriseninformation des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt (ZKI-DLR)

Eine harmonisierte Datenerfassung und -nutzung kann sowohl bei der Reaktion auf eine akute Krise oder Katastrophe als auch bei der Vorsorge und Prävention für diese einen Mehrwert liefern. Im Falle der Bewältigung eines Ereignisses ermöglicht harmonisierte Datenerfassung und -nutzung beispielsweise, ein umfassendes Lagebild zu erstellen und damit das Katastrophenmanagement und die Versorgung zu unterstützen. Bezogen auf Prävention kann eine harmonisierte Datenerfassung und -nutzung dabei helfen, Bedarfsanalysen zu hinterlegen sowie Maßnahmen für die Katastrophenvorsorge zu planen und durchzuführen.

Doch wie muss die Datenbereitstellung gestaltet werden, um sowohl das Risiko- als auch das Krisenmanagement bestmöglich unterstützen zu können? Wel-

che Bedarfe liegen bei den verschiedenen involvierten Akteuren und Organisationen vor?

Die Nationale Kontaktstelle für das Sendai Rahmenwerk in Deutschland, vertreten durch Laura Vanessa Müller und Peter Lauwe, haben in einem einleitenden Vortrag im Kontext des Sendai Rahmenwerkes unter anderem die Schwierigkeiten bezüglich der globalen harmonisierten quantitativen Datenerfassung im Zuge des Berichtswesens des Rahmenwerkes aufgezeigt, jedoch auch die Notwendigkeit einer ausreichenden Datenverfügbarkeit für alle Akteure im Katastrophenrisikomanagement unterstrichen.

Dabei wurden auch die Ziele und der Rahmen des Workshops verdeutlicht. Der Workshop sollte auf diese Weise die Möglichkeiten zur Datennutzung



beispielhaft aufzeigen und zudem die Möglichkeit geben, aufgeworfene Fragen zu diskutieren. Darauf aufbauend sollten Anstöße für ein weiteres Vorgehen formuliert, aktuelle Problematiken in der Datennutzung identifiziert, Lösungsansätze definiert und letztlich Ideen formuliert werden, um gute Praktiken zu teilen und deren Standardisierung zu fördern.

In diesem Sinn folgte auf den Beitrag der Nationalen Kontaktstelle für das Sendai Rahmenwerk in Deutschland eine Präsentation von Melanie Eckle, die als Vertreterin des Heidelberg Institute for Geoinformation Technology (HeiGIT) die Potenziale von nutzergenerierten Geodaten, speziell OpenStreet-Map (OSM), vorstellte. Hierbei wurde der Fokus auf die Vorstellung von OSM an sich sowie die von HeiGIT entwickelten und auf OSM-Daten basierenden Services gelegt, die für die Implementierung des Sendai Rahmenwerks von Nutzen sein können. In Zusammenarbeit mit nationalen und internationalen humanitären Organisationen entwickelt das HeiGIT-Team Anwendungen, welche sowohl die OSM-Datenerfassung und -analyse sowie die OSM-Datenextraktion ermöglichen. Diese stehen durch verschiedene Schnittstellen und Benutzeroberflächen für die Integration in weitere Anwendungen sowie für die direkte Verwendung zur Verfügung und berücksichtigen dabei die unterschiedliche Expertise und die verschiedenen Anforderungen potenzieller Datennutzer. Die vorgestellten Anwendungen ermöglichen unter anderem OSM-basiertes Routing und Erreichbarkeitsanalysen, die Analyse der historischen Entwicklung von OSM-Daten und die Smartphone-basierte Satellitenbilddauswertung. Die Anwendungen werden

aktuell bereits für verschiedene Fragestellungen verwendet und können daher auch für die Anforderungen hinsichtlich des Sendai Rahmenwerks angepasst werden.

Daran anschließend wurde das Potenzial der Fernerkundung anhand einiger Beispiele aufgezeigt. Janina Wölfel vom Zentrum für satellitengestützte Kriseninformation des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt (ZKI-DLR) zeigte, wie das ZKI im Falle einer Aktivierung seines Dienstes Satellitendaten oder andere Fernerkundungsdaten bezieht, analysiert und nutzergerecht aufbereitet. Im Auftrag des BMI betreibt das ZKI einen operationellen Service für nationale Bedarfsträger (ZKI-DE). Neben der Bereitstellung verschiedener auf die jeweiligen Nutzenden abgestimmter Fernerkundungsprodukte bietet das ZKI auch Trainings und Fachschulungen an, um die gewinnbringende Nutzung von Satellitendaten voranzutreiben. Auf internationaler Ebene unterstützt das ZKI hierbei auch die International Charter Space and Major Disasters.



Um den Workshop-Teilnehmenden einen Eindruck von den Möglichkeiten des Einsatzes der Fernerkundung zu verschaffen, wurden aus den Themenfeldern Naturgefahren, Humanitäre Hilfe und Zivile Sicherheit jeweils kurze Beispiele vorgestellt. So können Radardaten bei einem Hochwasser eingesetzt werden, um das Ausmaß der Überflutung zu überblicken. Im Falle eines Waldbrandes können verschiedene Sensoren kombiniert werden, um



die Einsatzkräfte in ihrer Planung zu unterstützen. Aber auch in der humanitären Hilfe können Satellitendaten eingesetzt werden, wie am Beispiel eines Camps für Binnenflüchtlinge aufgezeigt wurde. Im Kontext der zivilen Sicherheit kann die Fernerkundung Informationen zu Objekten und Einsatzräumen im In- und Ausland liefern. Am Beispiel des Tages der Deutschen Einheit wurde gezeigt, wie auch neue Technologien, wie die 3-D-Darstellung, die Einsatzplanung sinnvoll ergänzen können.

Im zweiten Teil wurden in Kleingruppen verschiedene Geo- und Fernerkundungs-Datensätze und Visualisierungstechniken sowie deren Einsatzmöglichkeiten vorgestellt.

Dabei wurde in den Diskussionen mit den Teilnehmenden besonders deutlich, dass Geo- und Fernerkundungsdaten und deren Produkte (Karten) vorwiegend zur Ermittlung von Schadenspotenzialen oder der Gefährdungs- und Risikoexposition eingesetzt werden. Es konnte ferner die Erkenntnis gewonnen werden, dass die Verschneidung von Informationen unterschiedlicher Akteure, beispielsweise von Feuerwehren und Betreibern Kritischer Infrastrukturen, für alle Beteiligten einen erheblichen Informationsmehrwert für die Notfallplanung generieren kann.

Im dritten Teil des Workshops wurde dann über die verschiedenen Anforderungen und Bedarfe sowie mögliche Best-Practice-Beispiele mit den Workshop-Teilnehmenden diskutiert.

In einem World-Café-Format wurden die folgenden Themen und Fragestellungen besprochen:

- 1) Welcher Bedarf liegt vor? Wer benötigt welche Daten? Wie sollten diese aufbereitet sein?
- 2) Wie kann eine breitere Datennutzung angestoßen werden? Besteht Bedarf an einer Harmonisierung der Bereitstellung und wenn ja, wie kann eine solche Harmonisierung aussehen?
- 3) Welche guten Praktiken/Beispiele gibt es? Welche sinnvolle Datennutzung gibt es?

Besteht ein Bedarf an einem akteurübergreifenden Überblick und wenn ja, wie kann dieser aussehen?

Durch die Einteilung der Session in drei 20-minütige Untersessions und dem Wechsel der Tische nach dem Ablauf der Zeit, konnten sich alle Teilnehmenden zu allen Themen einbringen und austauschen.

Als potenzielle Nutzende für raumbezogene Daten konnten verschiedene Akteursgruppen identifiziert werden, deren Anforderungen an die Datenformate und -inhalte sich stark am jeweiligen Einsatzzweck bzw. Nutzen orientiert. Diese sollen von verschiedensten Akteuren zur Verfügung gestellt werden, die von lokalen Akteuren und Organisationen, wie etwa der lokalen Feuerwehr und Kommunen, bis zu Wissenschaftseinrichtungen und Daten Providern reichen.

In Sachen gute Praktiken und Beispiele wurde die Integration der Endnutzenden etwa bei der Anforderung



derungsanalyse aber auch bei der Evaluation der Ergebnisse als wichtiges Element hervorgehoben. Sowohl die lokale Zusammenarbeit und das Einholen von Feedback als auch das Durchführen von Anforderungsanalysen mit und von Endnutzenden wurden betont. Durch die Kollaboration und den engen Austausch in der Konzeptualisierung von Ideen und Projekten sollen Missverständnisse und auch Duplikationen vermieden werden und auf den Bedarf ausgelegte Daten und Prozesse ermöglicht und gesichert werden.

Um auch den akteursübergreifenden Austausch von Daten zu fördern, sind zum einen Datenbanken angefragt worden und zum anderen sollen verbindliche Rahmenwerke zum Öffnen der Daten entwickelt werden. Durch diese kann der Austausch von Daten standardisiert und für alle Institutionen verbindlich werden. Hierfür bedarf es jedoch an Förderungsmechanismen, um die Öffnung der Daten und die Anpassung an neue Arbeitsabläufe zu unterstützen.

Das Entwickeln von Rahmenwerken zur Öffnung der Daten durch Spezifikationen und eine weitere Harmonisierung und Standardisierung der Daten wurden von allen Teilnehmenden als positiv hervorgehoben, bei der Umsetzung wurden politische Vorgaben sowie Konzepte basierend auf Freiwilligkeit und Verbindlichkeit gegeneinander abgewogen. Als Vorläu-

fer gemeinsamer Datenbanken können Übersichten dienen, die die Verteilung und Nutzung von Daten in unterschiedlichen Themenfeldern aufzeigen.

In der Diskussion wurde deutlich, dass die Teilnehmenden einen großen Bedarf in aufbereiteten Produkten, wie beispielsweise Gefährdungs-, Risiko- und Vulnerabilitätsanalysen sowie umfassenden Schadenspotenzialen von und für Kritische Infrastrukturen oder auch Gefahrstoff- und Störfallpotenzialen, sehen. Aber auch Bild-, Video- und Wetterdaten sowie retrospektive Einsatzdaten erscheinen von Bedeutung. Um eine breitere Datennutzung anzustoßen, sollen auf Basis von Datenquellen Lagekarten erstellt werden. Aber auch Datensparsamkeit und die Anpassung der Datennutzung an den technischen Fortschritt wurden in der Diskussion thematisiert.

Die Ergebnisse des Workshops werden im weiteren Verlauf der Resilienz-Strategie gegenüber Katastrophen, die zurzeit durch die Nationale Kontaktstelle für das Sendai Rahmenwerk in Deutschland (NKS) verfasst wird, in die Entwicklung einbezogen. Im Zuge der Umsetzung des Sendai Rahmenwerks wird es darüber hinaus einen weiteren Austausch zwischen der NKS, dem DLR und HeiGIT geben, um eine Datennutzung für alle im Katastrophenrisikomanagement aktiven Akteure zu unterstützen.

*» Der Bedarf an einer akteursübergreifenden und harmonisierten Datenbereitstellung und -nutzung sowie an bereits aufbereiteten Produkten wurde durch den Workshop deutlich.*

WORK-SHOP  
1

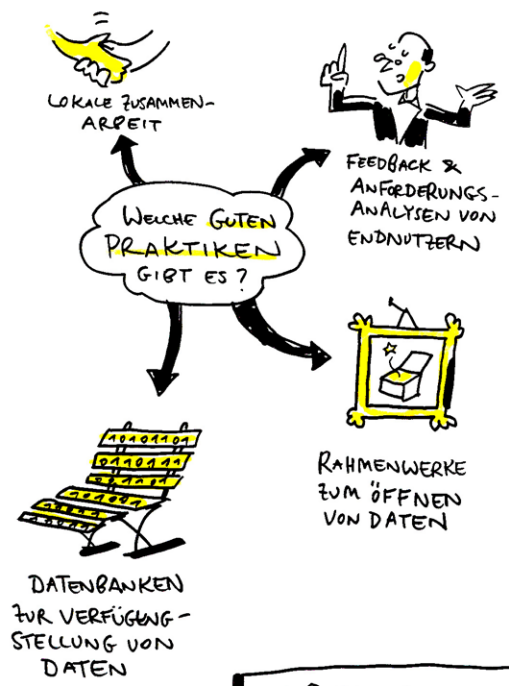
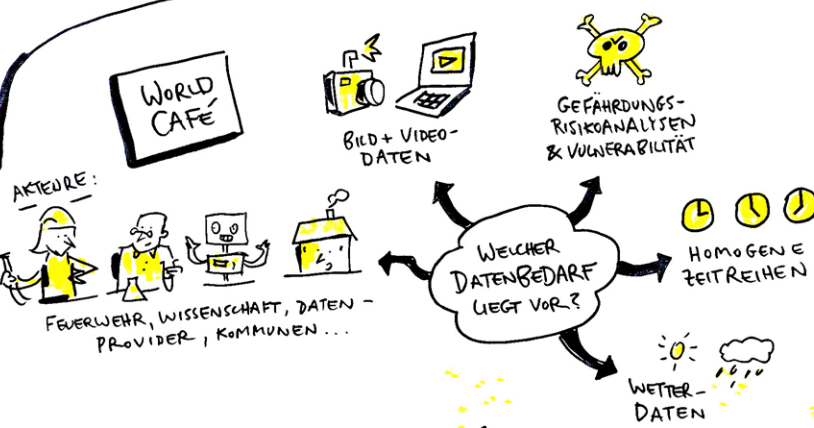
# Viele Daten → Welcher Nutzen?

Auf dem Weg vom Datenchaos zur  
integrierten Analyse & Bewertung

Wie können wir die Daten für die SENDAI-BERICHTSSTELLE GUT ERFASSEN?  
Wie können wir mit VORHANDENEN DATEN UMGEHEN?

Datenaufbereitung  
Sehr heterogen  
Bedarf ≠ Aufbereitung  
Überblick nicht vorhanden

Fokus  
GEODATEN:



VISUAL FACILITATORS  
SEBASTIAN LÖRSCHER



# Klima und urbane Resilienz: Die Rolle von Versicherungen

**Prof. Dr. Wiltrud Terlau**, IZNE-Internationales Zentrum für Nachhaltige Entwicklung, Hochschule Bonn-Rhein-Sieg

**Prof. Dr. Alexander Fekete**, IRG – Institut für Rettungsingenieurwesen und Gefahrenabwehr, TH Köln  
**Thomas Loster**, Münchener Rück Stiftung, München

**Matthias Range**, Advancing Climate Risk Management Plus, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)

Das Sendai Rahmenwerk, das Pariser Klimaschutzabkommen und viele andere internationale Programme rufen angesichts weiter steigender Schäden durch Naturereignisse und Extremereignisse auch im Zusammenhang mit dem Klimawandel zu einer stärkeren Nutzung von Versicherungsmechanismen und der stärkeren Einbindung der privaten Versicherungswirtschaft auf. Auch die Europäische Kommission verfolgt neben „Urbane Räume“ und „Klima“ als eine der vier künftigen Prioritäten „Versicherungen und risiko-informierte Investitionen“. Dabei werden große Hoffnungen und auch Erwartungen geweckt, den privaten Sektor und insbesondere auch Versicherungen und ihre Produkte sowie Dienstleistungen stärker zu nutzen oder zu einer Beteiligung aufzufordern.

Schäden und Verluste durch Klimaänderungen und Katastrophenereignisse wie etwa Hochwasser, Stürme, Hitzewellen usw. entstehen durch Interaktionen zwischen der Umwelt und menschlichem Handeln. Global, national, regional und lokal werden Maßnahmen ergriffen. Auf globaler Ebene sind u. a. das Sendai Rahmenwerk, die Agenda 2030 mit den Sustainable Development Goals (SDGs), das Pariser Klimaschutzabkommen sowie die New Urban Agenda zu nennen. Ihnen allen gemeinsam ist das Ziel der Resilienz, sowohl mit Gegenmaßnahmen zuvor (Abschwächung, Mitigation) als auch während und nach dem Katastrophenereignis (Adaption). Voraussetzung ist eine nachhaltige Entwicklung, die Risiken minimiert und Anfälligkeiten gegenüber Katastrophen verhindern bzw. abschwächen kann und gleichzeitig Leitlinie eines integrativen Katastrophenrisikomanagements ist.



Wie auch bei anderen Akteuren (z. B. den sogenannten oft zitierten „Endnutzenden“) werden Versicherungen dabei zu vereinheitlicht von denen wahrgenommen, die mit Versicherungen im Kontext zu Katastrophenvorsorge bislang beruflich noch nicht viel zu tun hatten. Daher war eine der ersten Erkenntnisse des Workshops, dass es an Kenntnissen über Versicherungen und Solidarkonzepten im Bereich Katastrophenvorsorge mangelt. Insbesondere bei den Begünstigten, den in Risikogebieten betroffenen Menschen und den jeweilig zuständigen Behörden, z. B. den Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern auf Stadtebene. Aber auch das Fachpublikum des Workshops konnte sich durch die Vorträge zunächst ein Bild machen, welche Ansätze und Versicherungsprodukte es aktuell gibt und wie sie wirken.

### Versicherungen: mehr als „cash in – cash out“

Thomas Loster von der Münchener Rück Stiftung gab in seinem Vortrag zunächst einen Überblick über Konzepte an sich und Produkte. Diese sollten besser als „Versicherungsmechanismen“ verstanden werden, da sie versuchen, monetäre wie auch nicht monetäre und strukturelle, aber auch individuelle Lernanreize zu schaffen: wie Menschen und Einrichtungen sich über Risiken zunächst informieren, über Analysen zusätzlich informiert werden und schließlich Versicherungen so einsetzen, dass für den Schadensfall, aber eben auch schon für die Vorsorge, Mechanismen in Gang gesetzt werden. So kann eine breitere Wirkung der Gesamtvorsorge entfaltet werden. Versicherungsmechanismen sind daher mehr als nur ein „cash in – cash out“, d.h. sie beinhalten mehr als

die reine Geldeinzahlung (Prämien) und -auszahlung (Schadenssummen) im Schadensfall. Sie wirken weit darüber hinaus. Denn Versicherungen lösen u. a. Risikoanalysen, schaffen Anreize in die Investition von Vorsorge und erweitern das Risikobewusstsein aller Involvierten deutlich. Zudem erhält das Risiko eine Aussage zur Eintrittswahrscheinlichkeit, ein „Preischild“, ausgedrückt durch die Prämie. Schon allein das Befassen mit Versicherungsmechanismen dient dabei der Stärkung der Risikowahrnehmung und -kommunikation.

Matthias Range von der GIZ ergänzte einen Überblick über Versicherungsmechanismen, die auch Versicherungstransferleistungen genannt werden können. Überschwemmungen nehmen dreimal so stark weltweit zu wie andere Naturgefahren, das ist gerade für Städte relevant. Fluten sind komplex, da sie in einer Stadtregion „von vorne, von hinten und überall her“ kommen und auch diverse Akteure in Städten betreffen. Naturgefahren sind dabei nur eine Herausforderung, dazu kommen urbanes Wachstum, Migration usw., die auch die Komplexität für die Katastrophenvorsorge insgesamt steigern. Zwar nimmt global die Resilienz u. a. durch Versicherungsabdeckungen zu, aber die Schäden nehmen auch zu, sodass weiterhin Handlungsbedarf bestehen bleibt.

### Wahrnehmung von Versicherungen

- Wetter- und klimabedingte Schadensereignisse steigen stark an, betreffen insbesondere den urbanen Raum und werden von der Bevölkerung verstärkt als eine Bedrohung wahrgenommen.
- Neue Versicherungsmodelle (Mitigation, Adaptation), oftmals auch „Klimarisikoversicherungen“ mit ihren innovativen Ansätzen, stehen noch am Beginn und können einen entscheidenden Beitrag zur (urbanen) Resilienz leisten.
- Risikokommunikation ist essenziell: Bewusstsein – Verständnis – Kommunikation
- Versicherungsprodukte und -mechanismen sind oftmals jedoch schwierig zu verstehen, z. B. für Bürgermeisterinnen und Bürgermeister aber auch die Bevölkerung
- Motive und Mechanismen der Versicherer sind oft unbekannt
- Es herrscht eine Art Insurance Illiteracy vor, bei den Menschen aber oft auch Entscheidungsbefugten.

- Versicherer fördern oft ein erstes Befassen mit dem Thema und Informationsaustausch.
- Versicherungen bieten Anreize, präventiv zu handeln und sich Risiken bewusst zu machen.

## Herausforderungen bei Erwartung und Zuteilung

Jedoch gibt es auch bei den Versicherungsmechanismen Probleme und Weiterentwicklungsbedarfe, wie zum Beispiel bei der Schnelligkeit der Zuteilung der Zahlungen nach Katastrophen. In vielen Modellen ist eine rasche Schadenzahlung explizit enthalten. Auf den Philippinen besteht beispielsweise die Regel, dass Menschen, die über eine Mikroversicherung (sogenannte „inclusive insurance“) verfügen, innerhalb von drei Tagen entschädigt werden sollen. Auch in der Karibik gibt es solche positiven Beispiele wie das CCRIF-System, das betroffene Regierungen innerhalb von 14 Tagen mit Schadenzahlungen unterstützt. Dort ist auch das lokale Verteilungssystem entsprechend gut vorbereitet. Gleichwohl gilt es in vielen anderen Regionen das Wissen um solche Versicherungsprodukte wie auch die strukturelle Unterstützung noch zu fördern. Die oft geforderten Public-private-Partnerships (PPPs) etwa funktionieren in der Realität oft noch nicht, da es Berührungängste – und eben Insurance Illiteracy – mit Versicherungen gibt.

Ein weiteres Problem ist die Verteilungsgerechtigkeit, bei der ggf. bestimmte Personengruppen in vielen Ländern bevorzugt werden, und u. a. Frauen benachteiligt werden können. Jedoch entstehen oft auch falsche Erwartungen, was die Höhe der Schadenzahlungen angeht. So sehen viele Konzepte vor, Hilfsfonds (Emergency Funds) nach einem Wirbelsturm in der Karibik etwa „nur“ in ein- bis zweistelliger Millionenhöhe auszuschütten, was selbstverständlich bei Weitem nicht reicht, um alle Schäden zu bezahlen und den Wiederaufbau zu organisieren. Da nicht mehr Geld in solche Katastrophenfonds eingezahlt wird, steht aber nicht mehr zur Verfügung. In der Regel werden dann Aufbauprojekte wie etwa wichtige, für die Gesamtversorgung kritische Infrastruktur wie z. B. Brücken wiederhergestellt. Es bleibt bei zu priorisierenden Vergaben jedoch u. a. die Gefahr, dass das Geld falsch eingesetzt wird. Ein Aufgabenfeld für die Zukunft ist es, gezielte Risikoanalysen oder Kritikalitätsanalysen ortsgenau durchzuführen, um zu priorisierende Bereiche in urbanen wie länd-

lichen Kontexten zu identifizieren. Anbieter wie die GIZ führen so etwas in Zusammenarbeit mit Hochschulen und anderen Partnern bereits in Pilotregionen durch, solche Risikoanalysen kosten jedoch, bedürfen oft mehrerer Monate und eignen sich damit insbesondere für die Phase der Vorsorge.



## Planungshorizonte und regional Unterschiede

Eine weitere Herausforderung ist, dass in der Klimarisikoversicherung Produkte oder Mechanismen erst seit ca. 10 bis 25 Jahren – oder weniger – existieren (Katastrophen-Anleihen, also Cat Bonds gibt es z. B. seit 1992). Bei vielen neuen Produkten, beispielsweise parametrischen Versicherungen, gibt es bis dato oft relativ geringe Erfahrungszeiten. Eine Herausforderung für die Versicherer ist, dass lange Laufzeiten nötig sind, auch wenn nichts passiert, denn die Prämien dienen ja zum „Ansparen“ der Schadenauszahlung. Schäden und Prämien müssen ausgewogen sein, Risiken müssen über den Raum (geografische Streuung) oder eben die Zeit (lange Laufzeiten) gestreut werden. Es gibt zudem große Unterschiede zwischen Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern oder armen und reichen Menschen, die in der Stadt leben. Jedoch gibt es hier auch positive Beispiele, die in mehreren Kontexten viel Sinn machen, z. B. Resilience Bonds: Hier geht es nicht nur um reine Schadenzahlungen, sondern auch um – oft bauliche – Maßnahmen, die Schritt für Schritt die Risiken minimieren. Ein sehr neuer Resilience Bond wurde 2019 in Yucatan, Mexiko realisiert. Im Falle eines

verwüstenden Hurrikans wird nicht nur Geld bezahlt, sondern der Strand wird wiederhergerichtet (Beach Rehabilitation) und das geschädigte Korallenriff saniert. Aber auch in anderen Regionen, oft Städten, greifen stereotype Wahrnehmungen mitunter zu kurz: Slums und Armenviertel sind oft überraschend gut organisiert, auch was informelle versicherungsähnliche Vorsorge angeht (Spargruppen für Notzahlungen an Mitglieder der Spargemeinschaft, beispielsweise im Bohla-Slum in Dhaka, Bangladesch).

Der Workshop erbrachte nicht nur einen Überblick über bestehende Erfahrungen und Herausforderungen, es ergaben sich auch Aufgaben für künftige Forschung und Praxis, die hier nachfolgend schlaglichtartig dargestellt werden:

### Fragen für künftige Arbeiten

- Das Sendai Rahmenwerk ruft zu einer stärkeren Rolle der Privatwirtschaft und Beteiligung auch von Versicherungen auf.
- Welche Versicherungen und Beteiligungen sind auch für KMU möglich und was sind mögliche Hindernisse? (im jeweiligen lokalen Kontext)
- Moderne Unternehmen, die sich oft als agil verstehen im Sinne von kurzfristig anpassungsfähig an neueste Marktherausforderungen, empfinden starre Vorsorgevorgaben und gebundenes Kapital in Form von Rücklagen oder Versicherungen manchmal eher hinderlich. Wie kann man sich auch agile und flexible Lösungen vorstellen und diese ggf. mit den Unternehmen gemeinsam entwickeln?
- Inwiefern hat der Gedanke der Nachhaltigkeit auch die Versicherungsprodukte bzgl. Risk Management oder DRM/CCA bereits beeinflusst – gibt es Synergien? Oder Verdrängungen durch andere Themen?
- Welche Möglichkeiten und Grenzen hat die Entwicklungszusammenarbeit, mit Versicherungen vor Ort Kunden zu gewinnen und Lösungen zu

entwickeln? Wer sind die „Kunden“ (Begünstigten) und Stakeholder überhaupt im jeweiligen Kontext?

- Wie werden Lessons Learned unter Versicherungen ausgetauscht?
- Gibt es einen „No-harm-Ansatz“, wenn Versicherungsleistungen ausbezahlt werden und nicht alle berücksichtigt werden, da nicht alle versichert waren?
- Werden systemische Risiken/Kritische Infrastruktur schon beachtet?
- Wie werden bei der Zuteilung diverse Personengruppen berücksichtigt, um eine Verteilungsgerechtigkeit herzustellen?

### Fazit

Erst- und Rückversicherer können einen entscheidenden Beitrag zur Stärkung der Resilienz leisten. Privatpersonen und Unternehmen haben die Möglichkeit, sich klassisch gegen Elementarschäden (Sturm, Hochwasser etc.) zu versichern. Geht es jedoch darum, die Resilienz von Kommunen, Großstädten oder gar Staaten gegenüber Klimaschäden und Katastrophenereignissen zu stärken, bedarf es weitergehender Konzepte. Zunächst verfügen insbesondere die Rückversicherer aufgrund ihrer globalen Vernetzung über das erforderliche Know-how, Katastrophenrisiken abzuschätzen und die Wirkungsketten aufzuzeigen. Dies kann einen wichtigen Beitrag liefern, Kritische Infrastrukturen resilient zu gestalten. Ein weiteres Instrument zur Absicherung gegen die Folgen von Klimaänderungen und größerer Naturkatastrophen sind sogenannte „Katastrophenanleihen“ (Cat Bonds); sie erlauben die Großrisiken, die eine spezielle Region treffen können (z. B. Hurrikan in Miami), weltweit zu streuen. Daneben gibt es als aktuelle Instrumente auch Resilience Bonds oder auch parametrische Lösungen im Rahmen der Climate Risk Insurance. Versicherer verstehen sich zunehmend nicht mehr als reine Schadenregulierer, sondern als Partner im Risikomanagement.

» *Versicherungsmechanismen können im Themenbereich Klimawandel, Naturgefahren und urbane Resilienz einen wichtigen Beitrag für mehr Risikowissen und Vorsorge leisten.*



# Sozialer Zusammenhalt in der internationalen humanitären Hilfe

## Anwendungsmöglichkeiten in deutschen Kommunen

**Alena Biegert**, Deutsches Rotes Kreuz – Generalsekretariat

**Carolyn Borgmann**, Ruhr-Universität Bochum (RUB), Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV)

**Bo Tackenberg**, Bergische Universität Wuppertal (BUW)

### Einführung

Sozialer Zusammenhalt bildet einen zentralen Resilienzfaktor in Krisen, Katastrophen und Umbrüchen. Dies haben verschiedene internationale Studien gezeigt.

An dieser Stelle setzt das Projekt des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) „Resilienz durch sozialen Zusammenhalt – die Rolle von Organisationen“ (ResOrt) und auch der vorliegend dokumentierte Workshop an.

Experten in der Prävention und dem Management von Krisen, Katastrophen und Umbrüchen sind internationale Organisationen (IO) der humanitären Hilfe, der Entwicklungszusammenarbeit sowie multi-mandate Organisationen, die sich in beiden Tätigkeitsfeldern engagieren.

Im nationalen Kontext nehmen insbesondere Organisationen der Wohlfahrt und der Nachbarschaftshilfe eine zentrale Rolle beim Aufbau sozialen Zusammenhalts ein. Mit ihrer quartiersbezogenen Arbeit beeinflussen sie den Grad der gesellschaftlichen Vulne-



rabilität direkt. Auch internationale Organisationen stärken sozialen Zusammenhalt auf vielfältige Art und Weise. Weniger Berücksichtigung finden integrierende und sozialraumorientierte Konzepte und Instrumente zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts hingegen im deutschen Bevölkerungsschutz.

Ziel des Workshops war es zunächst, Vorbilder zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts in Krisen- und Katastrophenregionen internationaler Organisationen zu identifizieren. In einem nächsten Schritt sollten Übertragungspotenziale sowie Umsetzungsbedingungen für die Arbeit von Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgabe (BOS) diskutiert werden.



## Input zu sozialem Zusammenhalt und Resilienz

Vor diesem Hintergrund startete der Workshop mit einer Kurzpräsentation des Workshops ResOrt sowie mit der Vorstellung erster Projektergebnisse.

Zum Einstieg präsentierte Alena Biegert (DRK) das dem Projekt ResOrt zugrunde liegende Verständnis sozialen Zusammenhalts, wonach sich der soziale Zusammenhalt einer Nachbarschaft über fünf Dimensionen messen lässt. Hierzu zählen Netzwerke, Partizipation, Reziprozität, soziales Vertrauen sowie geteilte Werte und Normen. Sozialer Zusammenhalt wird dabei neben einer persönlichen Notfallvorsorge als kollektive Bewältigungsressource in Krisen- und Katastrophensituationen verstanden. Der Grad des sozialen Zusammenhalts ist abhängig von verschie-

denen externen Einflussfaktoren, wie Segregations-tendenzen in einer Nachbarschaft, Exklusion und Armut sowie der eigenen Risikowahrnehmung, deren jeweilige Ausprägung den Zusammenhalt erhöhen oder vermindern kann.

Im Rahmen eines Inputreferats stellte Carolin Borgmann (IFHV) anschließend organisationale Verständnisse zu den Konstrukten sozialer Zusammenhalt, Krise und Katastrophe, Vulnerabilität sowie Resilienz vor. Diese wurden im Rahmen des Projekts durch eine umfassende Dokumentenanalyse internationaler Organisationen identifiziert. Einheitliche Verständnisse der Konzepte existieren nicht. Für die meisten Organisationen ist sozialer Zusammenhalt und soziales Kapital ein Konstrukt aus sozialen Netzwerken, Gemeinwohlorientierung, Zugehörigkeitsgefühl, Partizipation, Reziprozität, Solidarität, Gleichheit und Inklusion. In der Dimension Netzwerke wird zwischen *bonding*, *bridging* und *linking social ties* differenziert. Während *bonding social ties* enge familiäre oder freundschaftliche Verbindungen darstellen und eher in sich geschlossen sind, sind *bridging social ties* inklusiv und können zwischen heterogeneren Gruppen geschlossen werden. Im Vergleich zu *bonding*-Verknüpfungen sind *bridging*-Beziehungen deutlich lockerer. Neben diesen horizontalen Bindungen berücksichtigen viele Organisationen zusätzlich *linking ties*, welche vertikale Beziehungen, beispielsweise zwischen Bürgerinnen und Bürgern und Entscheidungsbefugten, darstellen.

Grundsätzlich wird einem hohen sozialen Zusammenhalt ein positiver Effekt auf die Resilienz einer Gesellschaft zugeschrieben.

Wenn internationale Organisationen von Krisen, Katastrophen oder Umbrüchen sprechen, so definieren sie diese meist als (bewaffnete) Konflikte, (Natur-) Katastrophen, Gefahren und Risiken und differenzieren zwischen solchen, die plötzlich auftreten, und solchen, die sich langsam entwickeln. Viele Organisationen sehen Krisen, Katastrophen und Konflikte nicht per se als schädlich, sondern erkennen in ihnen im Gegenteil notwendige Bedingungen für Veränderung und Fortschritt und bewerten sie als Störungsmomente, die Chancen und belastbare Bedingungen für zukünftige Ereignisse schaffen.

Der Begriff Vulnerabilität wird – kurz zusammengefasst – von den meisten Organisationen als Anfälligkeit für Gefahren und Belastungen definiert. Vulnerabilität sei stark kontextabhängig und habe mehrdimensionale Ursachen. Eine zentrale Ursache für die Vulnerabilität von Personen im Arbeitskontext der internationalen Organisationen sei Armut. Eine höhere Vulnerabilität einer Community gehe in der Regel mit einer niedrigeren Resilienz der Community einher.



Resilienz selbst wird zum Teil als Ergebnis meist jedoch als Prozess verstanden, welcher Robustheit, Anpassungs-, Lern- und Transformationsfähigkeit umfasst.

Vor dem Hintergrund der Komplexität des Konstrukts sozialen Zusammenhalts setzen internationale Organisationen an verschiedenen Stellschrauben an, um den Zusammenhalt in Krisen- und Katastrophenregionen zu stärken. Zu den zentralen Ansätzen zählen:

- Das Empowerment marginalisierter Gruppen
- Die Förderung von Bildung und früher Sensibilisierung für mehr Respekt und Toleranz von Vielfalt, sowie die Förderung von geteilten Normen und Werten und einer Katastrophenrisikowahrnehmung
- Die Stärkung der Partizipation insbesondere vulnerabler Gruppen

- Die Förderung der Inklusion marginalisierter Gruppen
- Die Stärkung von Netzwerken
- Die Befriedung befeindeter Gruppen und Individuen

Es werden Maßnahmen durchgeführt, welche im Kern darauf zielen, die Katastrophenresilienz einer Community zu fördern, und in einem Nebeneffekt (z. B. durch Vernetzungsarbeit) den sozialen Zusammenhalt verbessern. Genauso werden Maßnahmen angewandt, die umgekehrt mindestens eine Dimension sozialen Zusammenhalts stärken sollen und nebenbei die Resilienz fördern. Um beispielsweise die Partizipation, Inklusion und Vernetzung der Bevölkerung in Krisenregionen zu stärken, befähigen IOs lokale Organisationen und die Bevölkerung gemeinsam Resilienz- Risiko-, Vulnerabilitäts- und Kapazitätsanalysen durchzuführen. Wie etwa bei *Village Disaster Management Committees* oder in *Ibasha Cafés* wird explizit darauf geachtet, dabei auch vulnerable Gruppen einzubeziehen und ihre Bedürfnisse zu berücksichtigen. Der soziale Zusammenhalt und die Resilienz werden hierbei gleichzeitig gefördert, indem die Bevölkerung zum einen für Risiken und eigene Vulnerabilitäten und Kapazitäten sensibilisiert wird. Zum anderen werden verschiedene Gruppen vernetzt, sodass in der Regel neue *bridging* aber auch *linking ties* entstehen, welche im Falle einer Katastrophe als wichtige Ressource dienen können.

Auch wird die Aufnahme von Unterrichtseinheiten in Schulcurricula angestoßen, welche Toleranz und Empathie oder Wissen zu Katastrophenprävention fördern. Kinder und Jugendliche werden als Multiplikatorinnen und Multiplikatoren gesehen.

Methoden wie *Local Peace Committees* oder neue mediale Formate werden dazu genutzt, um Befriedung zu fördern und auch junge Menschen anzusprechen.

Durch vielfältige Angebote (etwa im Bereich von Ausbildung oder Freizeitgestaltung), die sich gleichzeitig an Geflüchtete und an Aufnahmegesellschaften richten, wird Vernetzung, Toleranz, Befriedung und Empowerment erreicht.



## Internationale Ansätze, Programme und Maßnahmen zur Förderung sozialen Zusammenhalts

Aufbauend auf den vorgestellten internationalen Strategien und Maßnahmen zur Stärkung sozialen Zusammenhalts im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe wurden die Teilnehmenden gebeten (basierend auf Erfahrungen aus der Arbeit in den eigenen Organisationen), weitere internationale Vorbilder zur Stärkung sozialen Zusammenhalts bzw. sozialen Kapitals in Nachbarschaften und Communities zu nennen.

Zunächst betonten die Teilnehmenden noch einmal, dass sozialer Zusammenhalt auch Exklusion (in Form von Abgrenzung einer geschlossenen Gruppe gegenüber anderen) oder unerwünschte Kontrolle bedeuten kann und daher nicht zwangsläufig positiv sein muss oder nicht für alle Gruppen zu einer höheren Resilienz führt.

Darüber hinaus hoben die Teilnehmenden hervor, wie kontextabhängig die Stärkung sozialen Zusammenhalts ist. Aus diesem Grund fördere beispielsweise die Stärkung bestimmter Netzwerke innerhalb einer Nachbarschaft die Resilienz dieser Nachbarschaft in einer spezifischen Krisensituation, in einer anderen wiederum können die geförderten Beziehungen völlig

nutzlos sein. Genauso mögen spezielle Maßnahmen in einer bestimmten Region und einem bestimmten Kontext sehr wirkungsvoll sein, vor dem Hintergrund anderer Rahmenbedingungen mögen sie anders oder gar nicht wirken. Grundsätzlich gebe es jedoch eine große Vielzahl an Instrumenten, Programmen und Maßnahmen, durch die sozialer Zusammenhalt auf verschiedenste Art und Weise in allen Teilen der Welt gefördert werde.

Als Ergänzung zur Sammlung internationaler Ansätze zur Stärkung sozialen Zusammenhalts wurde *Identitätsstiftung* als entscheidende weitere angewandte Strategie genannt. In der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit werde Identität unter anderem durch *Erzählalons* gestärkt, welche eine Plattform für kollektives Erinnern bieten können. Weitere Identitätsförderung werde über die Anregung und Unterstützung von Nachbarschaftsfesten oder gemeinsamer Geschichtserzählung erreicht. Ebenfalls vorangetrieben würde *digital story telling*, bei dem alle ihre Geschichte in kreativer Art und Weise über digitale Medien erzählen und verbreiten können. Als eine weitere Methode, welche genutzt werde, um eine Stärkung von Identität, vor allem jedoch, um Empowerment und Inklusion zu erreichen, wurden *Forentheater* aufgelistet. Forentheater dienen der Befähigung marginalisierter Gruppen dazu, ihre Interessen und Bedürfnisse zu artikulieren und in die gesellschaftliche Debatte einzubringen. Darüber hinaus sollen sie einen Perspektivwechsel sowohl für benachteiligte Gruppen als auch für Entscheidungsbefugte ermöglichen. Lösungsstrategien werden im Austausch mit dem Publikum gewonnen.

Zur Erreichung eines höheren Identitäts- und Zugehörigkeitsgefühl sowie einer stärkeren Vernetzung seien zum Teil zunächst *bauliche Aufwertungen* notwendig. Diese erleichterten es, attraktive Orte der Begegnung und im Anschluss soziale Strukturen zu schaffen.

Des Weiteren wurden mit den Programmen „*Bildung trifft Entwicklung*“ und „*Eine Welt-Promotor\*innen*“ Bildungs- und Vernetzungsangebote genannt, welche den Globalen Süden und Norden näher zusammenbringen und die das Potenzial haben in beiden Regionen zu wirken.

## Anwendungsbedingungen in Deutschland und die Rolle der BOS

In einer zweiten Gruppenarbeitsphase diskutierten die Teilnehmenden im World-Café-Format die Übertragbarkeit und Umsetzungsbedingungen international angewandter Strategien, Maßnahmen und Vorgehensweisen auf den deutschen Kontext.

Konkret erörterten sie die folgenden drei Fragestellungen:

- 1) Welche der genannten Ansätze werden bereits in der deutschen Katastrophenvorsorge berücksichtigt und wie sieht deren Umsetzung aus?
- 2) Welche der diskutierten Ansätze könnten oder müssten zukünftig im nationalen Kontext berücksichtigt werden?
- 3) Wie könnte eine Anwendung der Ansätze im nationalen Kontext umgesetzt werden und welche Rolle müssen BOS dabei einnehmen?

Als Antwort auf die erste Frage nannten die Teilnehmenden die Zivilgesellschaft und das in Deutschland im Bevölkerungsschutz sehr starke Ehrenamt als zentral in der Förderung von Resilienz und sozialem Zusammenhalt. Des Weiteren hoben sie bestehende Katastrophenmanagementpläne hervor, welche derzeit Vorgehen, Koordination und Kooperation im Katastrophenfall bestimmen.

Aufgrund der Bedeutung des Ehrenamts als verbindendes Element zwischen dem „staatlichen“ Bevölkerungsschutz und der Bevölkerung bzw. den Gemeinden und Nachbarschaften, müsse dieses auch in Zukunft weiter gestärkt werden. Beispielsweise sei es wichtig, den Ehrenamtlichen mehr Wertschätzung entgegen zu bringen.

Angeführt wurde des Weiteren, dass es international eine Vielzahl an Konfliktmanagement- und Konfliktlösungsansätzen gebe, diese in Deutschland jedoch zu selten zum Einsatz kämen.

Auch *story telling* und *Erzählalons* als Methoden der Ereignisbewältigung, ergänzend oder als Bestandteil einer Psychosozialen Notfallversorgung, und die Schaffung einer Erinnerungskultur etwa durch die

Etablierung wiederkehrender Veranstaltungen wurden als für den deutschen Kontext hilfreiche Maßnahmen genannt. Ließe man eine ältere Person an der Nordsee etwa von ihren Erfahrungen mit Sturmfluten erzählen, helfe das bei der Verarbeitung der Ereignisse, gleichzeitig jedoch auch beim Erfassen von Wissen (Wie muss ich auf eine Sturmflut reagieren? Wie erkenne ich sie?) und beim Aufbau einer gemeinsamen Identität und Erinnerungskultur an ein öfter auftretendes Ereignis (in diesem Fall Sturmflut).

Im internationalen Kontext werde ein Community-basierter Ansatz verfolgt, das heißt die Community wird in die Katastrophenvorsorge eingebunden. In Deutschland hingegen herrsche die Auffassung: „Der Bevölkerungsschutz macht das schon.“ Dies habe zur Folge, dass die Bevölkerung zu wenig in die Erstellung von Katastrophenmanagementplänen und Risikoanalysen einbezogen werde. Auch gebe es zu wenig Breitenausbildung in der Katastrophenvorsorge und es fehle bisher an einer Vermittlung richtigen Verhaltens in Gefahrensituationen in Schulen. In der Konsequenz würde sich die Bevölkerung in diesem Themenbereich zu wenig zutrauen.



Aus diesem Grund plädierten die Workshop-Teilnehmenden für einen Ausbau der Breitenausbildung in der Katastrophenvorsorge. Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben könnten hier als Wissensträger dienen. Um eine Motivation und einen

Anreiz für das für viele Menschen bisher abstrakte Thema Katastrophenschutz zu erzeugen, müsse ein emotionaler Trigger gesetzt und ein persönliches Interesse geweckt werden. Hier könnten von internationalen Organisationen häufig eingesetzte oder vermittelte empathische Bildungsmethoden angewandt werden.

Wichtig sei es zudem, vulnerable Gruppen und in Katastrophen relevante Stakeholder in die Ausarbeitung von Risikoanalysen und Gefahrenabwehrplänen einzubeziehen. Mit den *Village Disaster Management Committees* und *Ibasha Cafés* wurden bereits im Input-Referat zwei unterschiedliche internationale Beispiele genannt, in denen eine solche Einbindung erfolgreich sozialen Zusammenhalt und Resilienz stärkt. Im nationalen Kontext wäre es beispielsweise sinnvoll, Betreiber von Pflegeheimen als Stakeholder einzubeziehen, die Auskunft darüber geben können, was gefährdete alte Menschen während einer Hitzeperiode benötigen.

Für eine Umsetzung diskutierter Ansätze im nationalen Kontext müssten nach Aussage der Workshop-Teilnehmenden zunächst Zuständigkeiten geklärt werden. Außerdem müsse es rechtliche Regelungen

und Verordnungen geben, welche beispielsweise eine Erweiterung der Breitenausbildung im Katastrophenschutz oder die Einbindung der Bevölkerung in die Erarbeitung von Katastrophenmanagementplänen vorsehen. Nicht zuletzt müsste für alle denkbaren Maßnahmen eine Finanzierungslösung gefunden werden.

Rolle der BOS sei es, das Ehrenamt flexibler zu gestalten. Den sozialen Zusammenhalt zu stärken bedeute, verschiedene Bevölkerungsgruppen zusammenzubringen. Die Katastrophenschutzorganisationen könnten hierzu beitragen, indem sie zum einen ihr Ehrenamt stärker für verschiedene Gruppen öffnen (z. B. für Personen mit Migrationshintergrund, Ältere) und zum anderen verstärkt Engagementmöglichkeiten für verschiedene Fähigkeiten schaffen.

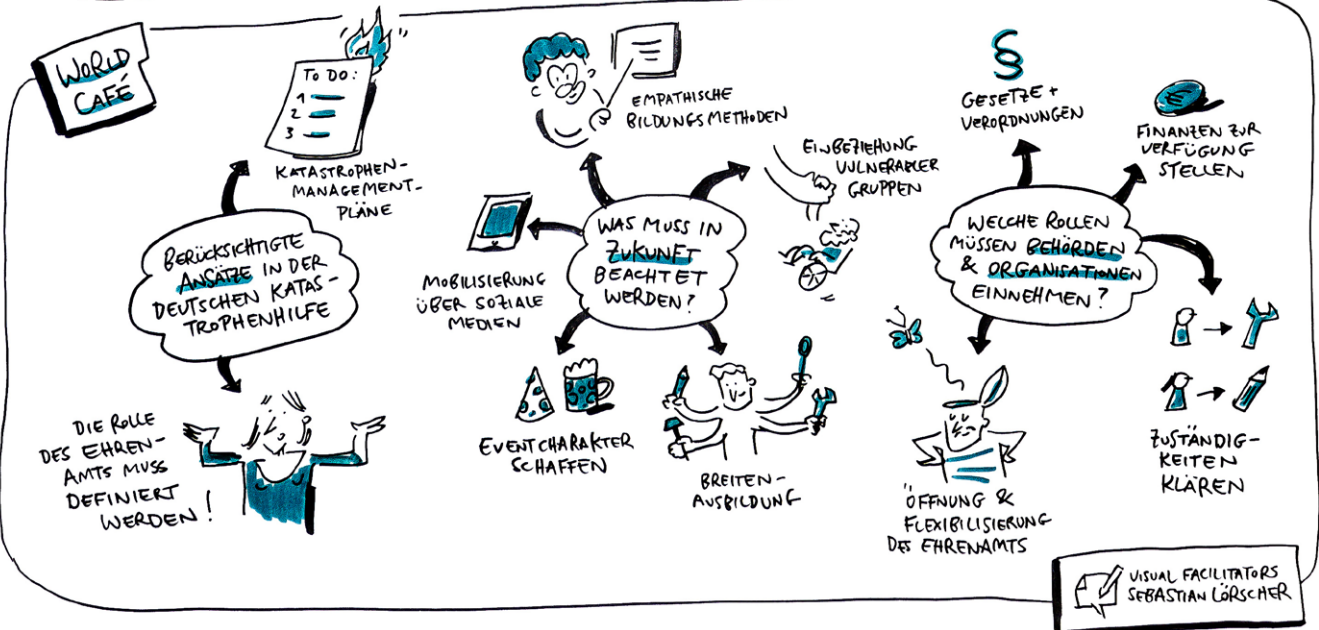
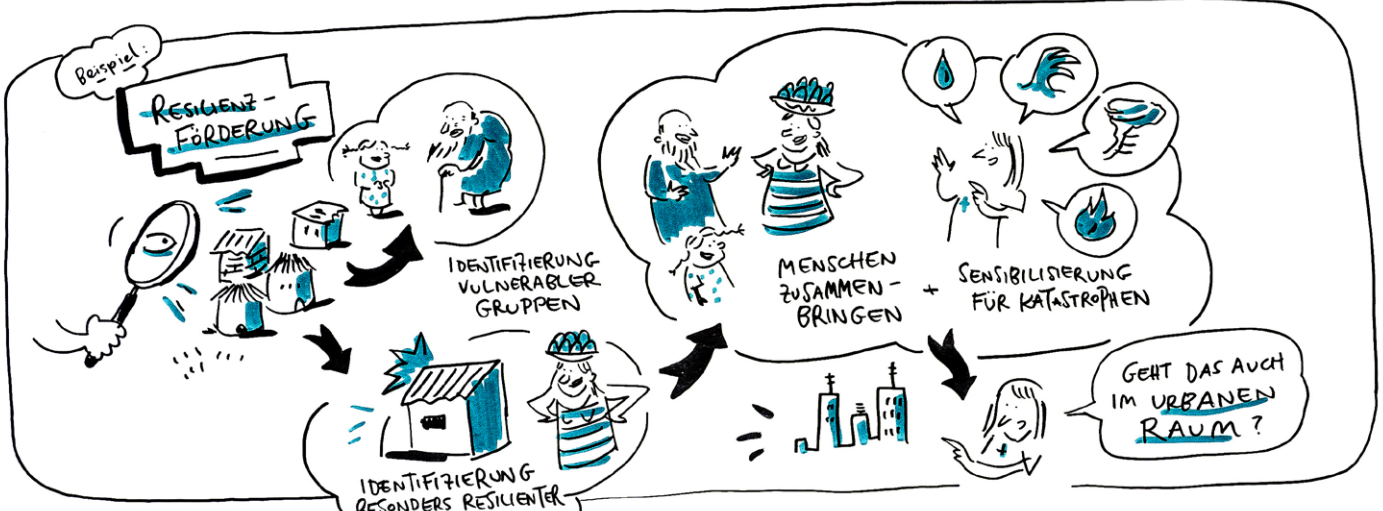
Kommunen seien in der Verantwortung, im Kontext Katastrophenvorsorge transparenter zu arbeiten und die Bevölkerung aktiver aufzuklären und in die Krisenvermeidung und -bewältigung einbeziehen. Beabsichtigt eine Person etwa den Kauf eines Grundstücks in einem Hochwassergebiet, so müsse sie noch vor dem Kauf über Hochwasserschutz informiert werden.

» *Internationale Beispiele zeigen, dass die Förderung sozialen Zusammenhalts, etwa durch den Einbezug der Bevölkerung (v. a. vulnerabler Gruppen) in die Erstellung von Katastrophenmanagementplänen oder durch die Einbettung des Katastrophenvorsorgethemas in Schulcurricula und in die Breitenausbildung im Bevölkerungsschutz, die Resilienz der Bevölkerung stärken kann.*

# Sozialer Zusammenhalt

## in der internationalen Humanitären Hilfe

- Anwendungsmöglichkeiten in deutschen Kommunen -





# Von der Frühwarnung zu frühzeitigem Handeln

## Besonders gefährdete Gruppen besser und früher erreichen und einbinden

**Martin Kunstmann**, Arbeiter-Samariter-Bund Deutschland e. V. (ASB)

**Nikolas Scherer**, Deutsches Rotes Kreuz e. V. – Generalsekretariat

**Oliver Neuschäfer**, Christoffel-Blindenmission Deutschland e. V. (CBM)

Obwohl Frühwarnsysteme inzwischen in vielen Hochrisikoländern existieren, bestehen weiterhin große Herausforderungen ihre Nutzbarkeit zu verbessern. Zum einen haben insbesondere besonders gefährdete Gruppen wie unterprivilegierte Frauen, ältere Menschen, Menschen mit Behinderung oder arme Menschen große Schwierigkeiten, für sie relevante Informationen zu erhalten, diese zu verstehen oder nach ihnen zu handeln. Zum anderen berücksichtigen Frühwarnsysteme und damit verbundene Evakuierungsmaßnahmen die Lebensbedingungen und Bedürfnisse der genannten Personengruppen nur unzureichend, denn es fehlen häufig spezifische Daten über die Qualität (Welche Bedarfe?) und Quantität (Wie viele Personen sind betroffen?) vorhandener oder erwarteter Bedarfe.

Gleichzeitig werden in vielen Ländern Frühwarnmeldungen erst wenige Tage oder sogar wenige Stunden vor Eintritt des Extremereignisses in den Gemeinden verbreitet, oft nur mit der Absicht eine Evakuierung zu ermöglichen. Mit stetig besser werdenden Wettervorhersagen sind aber für viele Naturgefahren Warnmeldungen schon zu einem früheren Zeitpunkt möglich. Dies würde es der Bevölkerung ermöglichen, schon mehrere Tage im Voraus zu handeln, um sich selbst und ihre Lebensgrundlagen zu schützen; Hilfsorganisationen und Katastrophenschutzbehörden könnten dies mit frühzeitigen Maßnahmen unterstützen.

Auch nach Eintreten eines Extremereignisses werden besonders gefährdete Bevölkerungsgruppen nur unzureichend in Bedarfserhebungen sowie die Planung und Umsetzung von Hilfsmaßnahmen eingebunden. Dies führt vielfach dazu, dass Hilfsmaßnahmen an den Bedarfen dieser Bevölkerungsgruppen vorbei gehen oder aber besonders gefährdete Bevölkerungsgruppen erst gar keinen Zugang zu humanitärer Hilfe haben.

Anhand konkreter Fallstudien wurden im Workshop die Herausforderungen und Potenziale hinsichtlich der Frühwarnung auf der „letzten Meile“ wie auch einer besseren Einbindung besonders gefährdeter Bevölkerungsgruppen in Bedarfserhebungen und Hilfsmaßnahmen nach Eintritt eines Ereignisses vorgestellt und diskutiert. Hierbei wurde vor allem der Frage nachgegangen, wie Frühwarnmeldungen allen Bevölkerungsgruppen zugänglich gemacht werden können, wie besonders gefährdete Bevölkerungsgruppen selbst zu First-Respondern werden können und wie durch Ansätze wie Forecast-based Financing (FbF) durch frühzeitige Maßnahmen vor Eintreten einer Katastrophe ein besserer Schutz der vulnerablen Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen erreicht werden kann.

Der erste Input des DRK beschäftigt sich mit dem Thema Forecast-based Financing ([www.forecast-based-financing.org](http://www.forecast-based-financing.org)) und den Erfahrungen des DRK mit diesem neuartigen Ansatz. Mit diesem vom Deutschen Roten Kreuz entwickelten Instrument versucht die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung humanitäre Hilfe bereits vor Eintreten einer Katastrophe zu leisten. So geht es bei FbF im Kern darum, Menschen nicht erst nach dem Eintritt einer Katastrophe mit Hilfsmitteln und Ressourcen zu unterstützen, wie bisher üblich, sondern Unterstützung bereits dann zu mobilisieren, wenn die Frühwarnsysteme Alarm schlagen. Vereinfacht gesagt heißt das: Sagen Wetterprognosen ein Extremwetterereignis voraus, werden automatisch Gelder freigegeben, damit die nationalen Rotkreuz-/Rothalbmondgesellschaften im Vorfeld einer drohenden Katastrophe noch Maßnahmen einleiten können, um deren Auswirkungen auf die Bevölkerung abzuschwächen. Mit den Geldern können zum Beispiel vor einem tropischen Wirbelsturm Häuser gestärkt, Hilfsgüter (z. B. Wasseraufbereitungsanlagen) in die Region gebracht und Freiwillige mobilisiert werden.

Für die Maßnahmen werden eigens Early-Action-Protokolle (EAP) angefertigt, welche die Maßnahmen, Prozesse, Finanzierung und Zuständigkeiten im Vorfeld klären. Mit der Durchführung dieser antizipatorischen Maßnahmen versucht die internationale Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung besonders gefährdeten Bevölkerungsgruppen frühzeitiger und effektiver zu helfen.



FbF hat sich in den vergangenen Jahren mehr und mehr etabliert. 2014 entwickelte das DRK in Zusammenarbeit mit internationalen Partnern erste FbF-Pilotprojekte. Inzwischen arbeiten 22 Nationalgesellschaften der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung beispielsweise in Bangladesch, Peru und Togo an der Umsetzung von FbF. Mit Unterstützung des Auswärtigen Amtes wurde im vergangenen Jahr der „FbA by DREF“ eingerichtet, ein Hilfsfond der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung (IFRC), der allen Nationalgesellschaften der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung grundsätzlich offensteht und vorhersagebasierte humanitäre Hilfe ermöglicht.

Die Erfahrung zeigt, dass FbF funktioniert. Durch Frühwarnungen und finanzielle Unterstützung für besonders gefährdeter Bevölkerungsgruppen konnte beispielsweise im Rahmen des Hochwassers im Juli 2019 in den Regionen Gaibandha und Kurigram in Bangladesch zahlreichen Menschen geholfen werden. Rund 500 Familien erhielten Bargeldhilfen be-



vor das Hochwasser ihre Gemeinde erreichte. So konnte verhindert werden, dass Kleinbäuerinnen und -bauern ihre Tiere verkaufen, die während eines Hochwassers nur die Hälfte des üblichen Werts einbringen, oder einen Kredit aufnehmen, um Nahrung für die Familie, Futter für die Tiere oder medizinische Versorgung zu finanzieren. Auch in Peru und Mosambik haben die Nationalgesellschaften positive Erfahrungen mit FbF sammeln können.

Das DRK stellte heraus, dass bei der Entwicklung der Schwellenwerte und Auswahl der Maßnahmen für die Protokolle gefährdete Bevölkerungsgruppen einbezogen werden. Die Umsetzung entsprechender Maßnahmen stellt dabei aber nicht zuletzt auch eine logistische Herausforderung dar, weil zwischen der Vorhersage und dem Eintreten der Katastrophe oft nur wenig Zeit bleibt. Im Rahmen des partizipativen Entwicklungsverfahren bietet FbF jedoch die Möglichkeit neue, kreative Lösungen zu entwickeln und somit Impulse zu setzen, vorhandene Verfahren und Strukturen zu überprüfen.

Im zweiten Impulsreferat erläuterte die CBM wie sie Inklusion als Querschnittsthema in Bangladesch in dem Frühwarnungssystem für Zyklone stärken konnte. Das sogenannte Cyclone Preparedness Programme (CPP) der bangladeschischen Regierung und des bangladeschischen Roten Halbmonds existiert bereits seit vielen Jahren für die von Zyklonen be-

drohten Küstengebiete des Landes, bislang fehlt es den Freiwilligen, die Teil dieses Programms sind, aber häufig an dem notwendigen Wissen zur Sicherstellung einer inklusiven Zyklon-Frühwarnung. Dies führte in der Vergangenheit dazu, dass Menschen mit Behinderungen teils sprichwörtlich zurückgelassen wurden (weil sie niemand evakuierte) oder sie im Rahmen der Evakuierung bzw. bei der Unterbringung in Schutzräumen nicht angemessen versorgt und behandelt wurden.

In einem Katastrophenvorsorge-Projekt hat die CBM daher einerseits die Kapazitäten der CPP-Freiwilligen in vier küstennahen Gemeinden zu inklusiven Praktiken gestärkt, parallel dazu aber auch Selbstvertretungsorganisationen von Menschen mit Behinderungen trainiert und dazu befähigt das CPP in der Umsetzung ihrer Arbeit zu unterstützen. So spielen Menschen mit Behinderungen in diesen vier Gemeinden inzwischen eine ganz aktive Rolle in der Ausgestaltung der lokalen Katastrophenvorsorge. Während des Zyklons Fani im Mai 2019 zeigte sich, dass Menschen mit Behinderungen sowohl die Frühwarnung als auch die Evakuierungsmaßnahmen deutlich besser empfanden als in der Vergangenheit.

Den Teilnehmenden des Workshops konnte anhand dieses Fallbeispiels aufgezeigt werden, worin die konkreten Risiken für Menschen mit Behinderungen bestehen, wenn Frühwarnsysteme nicht inklusiv ge-





staltet sind. Weiterhin wurde den Teilnehmenden aber auch gezeigt, dass ein inklusives Frühwarnsystem in den meisten Fällen keine besonderen Kosten verursacht oder besonderer technischer Lösungen bedarf. Stattdessen geht es vor allem darum, soziale Barrieren zu überwinden. Es ist somit besonders die aktive Einbindung von vulnerablen Personengruppen – im Fallbeispiel Menschen mit Behinderungen – die dazu führt, dass Frühwarnsysteme inklusiv werden.

Im dritten Impulsreferat zeigte der ASB am Beispiel seiner Nothilfemaßnahmen im Anschluss an Erdbeben, Tsunamis und Bodenverflüssigungen in Sulawesi, Indonesien, wie besonders gefährdete Bevölkerungsgruppen wie ältere Menschen oder Menschen mit Behinderungen aktiv in Bedarfserhebungen sowie humanitäre Hilfsmaßnahmen eingebunden werden können.

Mit dem Ziel einer relevanteren und bedarfsgerechteren humanitären Hilfe hat der ASB seine Nothilfemaßnahmen in Zusammenarbeit mit einem Netzwerk aus fünf lokalen Behindertenorganisationen durchgeführt. Zunächst wurden diese geschult und es wurde ein gemeinsames Assessment mit Fokus auf den WASH-Sektor durchgeführt. Basierend auf den Ergebnissen des Assessments wurden die Installation von Wasserfiltrationssystemen, der Bau barrierefreier Latrinen, die Verteilung von Hygienepaketen sowie die Durchführung von Hygieneschulungen als Prioritäten definiert. Federführend bei der Umsetzung sämtlicher Maßnahmen waren die Behindertenorganisationen, während das ASB-Feldbüro in Sulawesi

diesen im Rahmen von technischer Unterstützung und Mentoring zur Seite stand. Ein weiterer wichtiger Aspekt war die Vernetzung der Behindertenorganisationen mit weiteren staatlichen sowie zivilgesellschaftlichen humanitären Akteuren. Hierdurch konnte eine Vielzahl weiterer Stakeholder hinsichtlich Inklusion und Barrierefreiheit sensibilisiert werden.

Der vom ASB gewählte Ansatz hatte eine Vielzahl von Vorteilen:

- Inklusive humanitäre Hilfe im WASH-Sektor, welche den besonderen Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen sowie älteren Menschen Rechnung trägt
- Gestärkte Kapazitäten sowie Vernetzung von Behindertenorganisationen
- Sensibilisierung weiterer Stakeholder hinsichtlich inklusiver humanitärer Hilfe
- Veränderte Wahrnehmung von Menschen mit Behinderungen als wichtige Ressource in humanitären Notlagen

Durch das Fallbeispiel des ASB konnte den Teilnehmenden des Workshops vermittelt werden, warum es von Bedeutung ist, besonders gefährdete Bevölkerungsgruppen möglichst frühzeitig in Planung und Umsetzung von Hilfsmaßnahmen einzubinden. Darüber hinaus wurde gezeigt, dass insbesondere fünf Aspekte hierbei von Bedeutung sind: Die *Identifizierung* besonders gefährdeter Bevölkerungsgruppen, die Vermittlung relevanter Kapazitäten, die aktive *Einbindung* in Planungsprozesse, die Sensibilisierung von Bevölkerung und Entscheidungsbefugten hinsichtlich der Rechte besonders gefährdeter Bevölkerungsgruppen sowie die Herstellung von *Barrierefreiheit* als Voraussetzung für Teilhabe.

Aufbauend auf den präsentierten Fallbeispielen wurde im zweiten Teil des Workshops in Kleingruppen die Expertise der Teilnehmenden aufgegriffen und entlang von sechs Leitfragen diskutiert:

- Welche Hilfsmaßnahmen (Early Actions) zum Schutz der Bevölkerung sind nach einer Frühwarnung vor einer unmittelbar drohenden Katastrophe durchführbar?
- Was sind Herausforderungen bei der Umsetzung und mögliche Strategien für deren Bewältigung?

- Warum sind bestimmte Bevölkerungsgruppen besonders gefährdet und wie können diese identifiziert werden?
- Welche Strategien für eine aktive Einbindung in Planung und Umsetzung von Early Actions und First Response gibt es?
- Was sind konkrete Barrieren, die die Teilnehmenden aus ihrer praktischen Erfahrung im Early Warning Bereich kennen?
- Was sind mögliche Lösungen, um diese Barrieren zu überwinden?

Die Diskussion in den Kleingruppen sowie die Abschlussdiskussion zeigten, dass sich die Teilnehmenden recht einig darin waren, dass selbst eine kurze Vorlaufzeit von wenigen Tagen oder Stunden die Möglichkeit zur Durchführung diverser Early Actions ermöglicht beispielsweise durch Bevorratung, die Ausgabe von (Cash-)Gutscheinen und die Stärkung bzw. den Schutz Kritischer Infrastrukturen (Dämme, Brunnen). Dies erfordert allerdings, dass entsprechende Pläne und Prozessabläufe vorab aufgestellt sowie klare Richtwerte definiert sind, die die entsprechenden Abläufe in Gang setzen.

Alle Teilnehmenden waren sich einig, dass besonders vulnerable Personengruppen frühzeitig identifiziert und partizipativ in Planungsprozesse eingebunden werden müssen, sodass Frühwarnungssysteme und mögliche Early Actions ihre spezifischen Bedürfnisse berücksichtigen und es zu keinen Ausgrenzungserscheinungen kommt. Bei der Identifizierung von Risikogruppen kann neben eigenen Bedarfserhebungen auch auf bestehende Bevölkerungsstatistiken sowie auf das Wissen lokaler Vereine und Netzwerke zurückgegriffen werden. Auch die Sozialraumanalyse bietet einen guten methodischen Ansatz zur Identifizierung vulnerabler Gemeinden/Stadtteile.

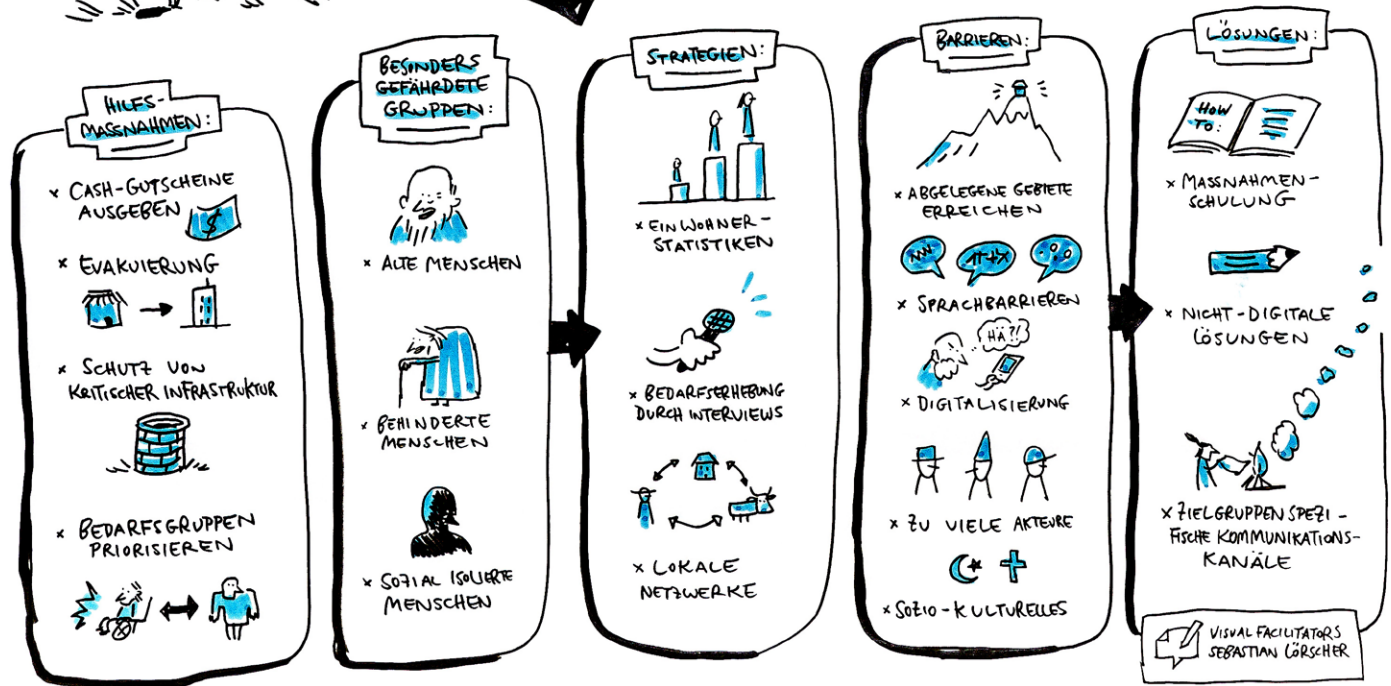
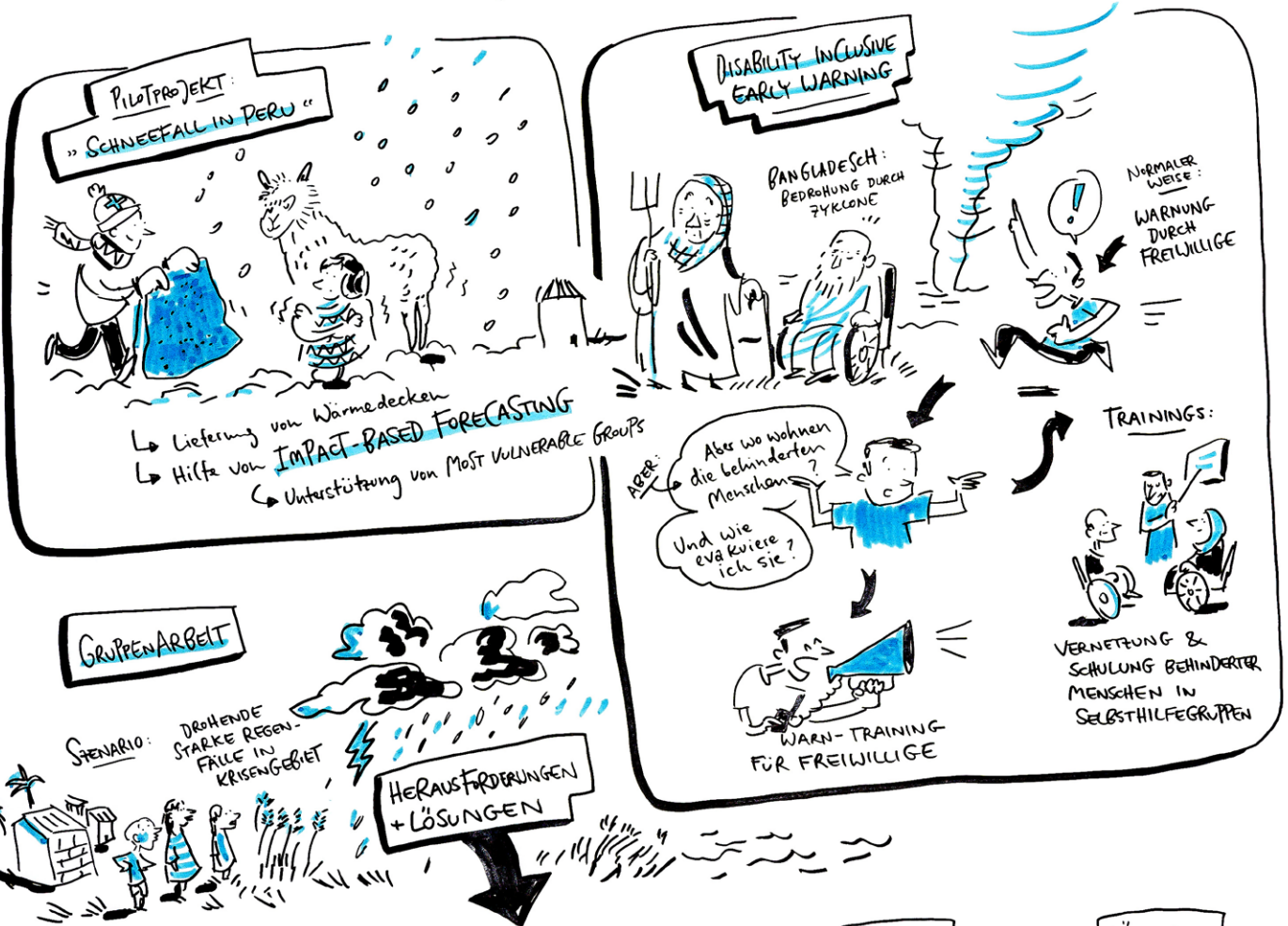
Gleichzeitig wurde in den Diskussionen deutlich, dass im Rahmen der Frühwarnung aber auch bei der Durchführung von Early Actions in der Praxis weiterhin vielen Barrieren bestehen – sowohl in Deutschland als auch international. Die Teilnehmenden benannten insbesondere Kommunikationsbarrieren und warfen u.a. die Frage auf, wie in Zeiten der zunehmenden Digitalisierung sichergestellt werden kann, dass auch ältere Menschen (ohne Internet und Mobiltelefon), erreicht werden können. Auch zeigt die Praxis, dass oftmals Unkenntnis über Informationsquellen herrscht und die Bevölkerung somit in vielen Fällen gar nicht genau weiß, wo sie relevante und praktische Informationen zum richtigen Verhalten bei drohenden Katastrophen beziehen kann. Mit Blick auf Deutschland wurde auch das Thema Datenschutz kritisch beleuchtet, weil ein starker Datenschutz den Austausch von Daten zu vulnerablen Personengruppen unterbindet und Katastrophenschutz-Akteure somit oftmals kein klares Bild davon haben, wo möglicherweise ältere Menschen, schwerranke Menschen oder Menschen mit Behinderung auf eine Unterstützung bei der Evakuierung angewiesen sind.

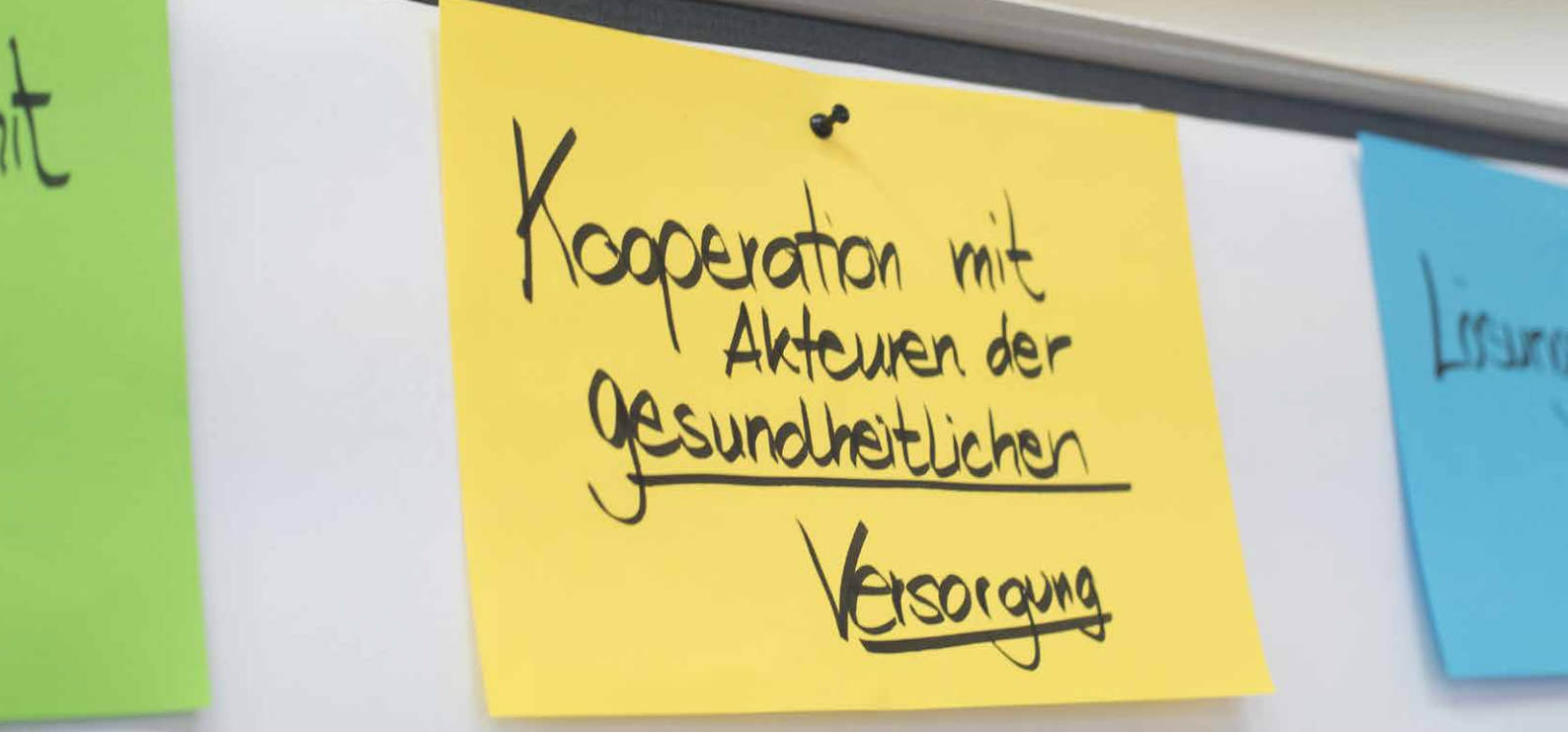
In der abschließenden Diskussion wurde die Frage aufgeworfen, welche Rolle die Religion als Barriere aber auch als positiver Faktor im Rahmen der Katastrophenvorsorge spielt. Darüber hinaus wurde kritisch angemerkt, dass in vielen Ländern die Bevölkerung eine partizipative Einbindung in (politische) Prozesse nicht gewohnt ist und es somit fraglich ist, ob partizipative Prozesse im Rahmen der Stärkung der Katastrophenvorsorge-Kapazitäten und auch ganz allgemein im Rahmen von Aktivitäten der Entwicklungszusammenarbeit überhaupt erfolgreich sein können.

» *Frühwarnung und frühzeitiges Handeln vor einer Katastrophe können heutzutage dank verbesserter (Wetter-)Daten wesentlich frühzeitiger und konkreter erfolgen als noch vor einigen Jahren – jedoch bedarf es gleichzeitig auch der Überwindung sozialer Hürden, um die aktive Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen zu gewährleisten.*

# Von der Frühwarnung zum frühzeitigen Handeln

— Besonders gefährdete Gruppen besser und früher erreichen —





Kooperation mit  
Akteuren der  
gesundheitlichen  
Versorgung

# Kooperation und Wissensmanagement am Beispiel der Flüchtlingslage 2015/16

**Elisabeth Olfermann, Annette Händlmeyer, Dr. Heidi Oschmiansky**, Deutsches Rotes Kreuz e. V. – Generalsekretariat, Sachgebiet Forschung, Forschungsprojekte WAKE und SiKoMi

**Malte Schönefeld, M. A., Dr. Patricia Schütte**, Bergische Universität Wuppertal, Forschungsprojekt SiKoMi

Im Zuge der Flüchtlingshilfe 2015/16 kooperierte das Deutsche Rote Kreuz, ebenso wie zahlreiche andere Hilfsorganisationen, mit den unterschiedlichsten Akteuren, darunter auch mit Anbietern der gesundheitlichen Versorgung vor Ort (u. a. niedergelassene Ärztinnen und Ärzte, Krankenhäuser, Gesundheitsämter) sowie Akteuren aus der Zivilgesellschaft (u. a. Sportvereine, Flüchtlingsinitiativen sowie ungebundene Helfende), um die Lage gemeinsam bewältigen zu können. Oft geschah dies aufgrund des akuten Handlungsdrucks in Form von ad-hoc-Kooperationen, die zum Teil enorme Herausforderungen mit sich brachten, aber dennoch unerlässlich für die Erbringung der Vielzahl an benötigten Hilfeleistungen waren.

Diese ad-hoc-Kooperationen und die daraus entstandenen Strukturen wurden meist kaum aufgearbeitet. Bei ähnlichen Herausforderungen ist daher ein Rückgriff auf „bewährte“ Ansätze und Maßnahmen derzeit häufig nicht möglich. Dies betonte Elisabeth Olfermann auch in ihrem Impulsreferat, im Rahmen dessen sie eingangs die Flüchtlingssituation 2015/16 aus Sicht des Deutschen Roten Kreuzes beleuchtete:

- Über eine Million Menschen suchten Asyl in Europa. (in Deutschland wurden 2015 ca. 890.000 Asylsuchende registriert.)
- Zum Höhepunkt des Einsatzes betreuten bundesweit allein aus dem Roten Kreuz 25.000 ehren- und hauptamtliche Rotkreuzmitarbeitende etwa 140.000 Flüchtlinge in ca. 480 Notunterkünften.

Die Aufgaben der Helfenden umfassten dabei unter anderem die Einrichtung der Unterkünfte, die Aufnahme, Betreuung und Verpflegung der Geflüchteten, sanitätsdienstliche Versorgung und Erste Hilfe wie auch Migrations- und Sozialberatung. Demgegenüber stand eine komplexe und herausfordernde Situation, die von Material- und Personalmangel, zum Teil unzureichender Infrastruktur in den Unterkünften, häufig unklaren Zuständigkeiten und langen Kommunikationswegen beherrscht wurde. Hinzu kam die Ungewissheit in der Planung (z.B. Anzahl der zu erwartenden Geflüchteten) sowie die angespannte politische Situation.

In einem weiteren Input-Vortrag erläuterte Malte Schönefeld, wie bedeutend ein strukturiertes Wissensmanagement für Organisationen sein kann, um für vergleichbare Lagen erforderliches Wissen wieder abrufen zu können. Insbesondere die Situation rund um die Balkankriege und auch die Aufnahme zahlreicher Russlanddeutscher hatten Wissen rund um die Aufnahme großer Zahlen von Zuflucht suchenden Menschen aufgebaut, das von damals Beteiligten in der Lage 2015/16 genutzt werden konnte. Jenes Wissen und jene Kompetenzen sind allerdings meist personengebunden geblieben und konnten nicht in ein organisationales oder gar interorganisationales Repertoire überführt werden. Dies hatte zur Folge, dass der Großteil der Akteure in der Lage 2015/16 wieder vor der Situation stand, Wissen und Kompetenzen neu aufbauen zu müssen. Organisationen stehen also vor der Herausforderung, implizites, personen- oder organisationsgebundenes Wissen in eine explizite, austauschbare Form zu überführen.

Im Rahmen der Inputvorträge wurden auch die Forschungsprojekte WAKE („Migrationsbezogenes Wissensmanagement für den Bevölkerungsschutz der Zukunft“) und SiKoMi („SicherheitsKooperationen und Migration“) vorgestellt. Diese zielen auf die systematische Aufarbeitung und Evaluation des Flüchtlingshilfeeinsatzes 2015/16 ab. Dabei liegt der Schwerpunkt von WAKE in der Arbeit des DRK auf der Reflexion der Kooperation mit Hilfsorganisationen und zivilgesellschaftlichen Akteuren, und im Projekt SiKoMi steht die Kooperation mit gesundheitlichen Akteuren im Mittelpunkt. Das Thema Wissensmanagement stellt dabei den Rahmen beider Projekte dar.

Ziel der an die Input-Referate anschließenden Gruppenarbeit in Form eines World Cafés, die in Zusammenarbeit beider Forschungsprojekte WAKE und SiKoMi entwickelt wurde, war demnach die Reflexion ad hoc entstandener Kooperationen und Strukturen am Beispiel der Flüchtlingslage 2015/16 sowie die Diskussion der Frage, wie diese Erfahrungen in ein Wissensmanagement der Zukunft überführt werden können.



In zwei Gruppen diskutierten die Teilnehmenden hierfür die beiden Themen „Kooperation mit zivilgesellschaftlichen und gesundheitlichen Akteuren“ sowie „Wissensmanagement“.

## Kooperation mit Zivilgesellschaft und Akteuren der gesundheitlichen Versorgung

Bei einer Sammlung von Vorteilen und Herausforderungen von Kooperationen zwischen Hilfsorganisationen, wie dem DRK, mit zivilgesellschaftlichen Akteuren, stellte sich heraus, dass nicht nur deren Expertise und Hilfe gebraucht worden war, sondern sich durch diese Zusammenarbeit auch Vorurteile gegenüber Flüchtlingen abbauen ließen und mehr Verständnis für die Situation geschaffen wurde. Gleichzeitig gab es jedoch auch viele Herausforderungen wie bspw., dass Außenstehende die Handlungsmöglichkeiten und daraus resultierenden Tätigkeiten des DRK nicht verstanden. Auch bei der gesundheitlichen Versorgung der geflüchteten Menschen kam es teilweise zu Problemen. Im Workshop wurden diesbezüglich u. a. zum Teil durchgeführte Doppeluntersuchungen angeführt, Überlastungen von Krankenhäusern und Arztpraxen sowie (nicht geklärte) Fragen von Zuständigkeiten und der Finanzierung. Gleichzeitig wurde aber auch von Teilnehmenden auf die hohe Kooperationsbereitschaft von Akteuren des Gesundheitswesens hingewiesen. Auch die Zusammenarbeit mit Partnern, mit denen man bislang noch nicht kooperiert hatte, wurde angeführt, so z. B. mit dem Frauenkrisenzentrum, Kulturzentren und einem muslimischen Verein zur psychosozialen Notfallver-

sorgung. Der Zugang zu diesen neuen Partnern war dabei ganz unterschiedlich. Teilweise wurde von Seiten der Hilfsorganisationen aktiv nach einem Partner mit bestimmter Expertise gesucht, andererseits traten diese ebenso aktiv an die Hilfsorganisationen heran, um sich und ihre Tätigkeiten vorzustellen und bei Bedarf unterstützend tätig zu werden.

Bei der Diskussion um mögliche Lösungswege und Übertragbarkeiten der vorhandenen Erfahrungen auf ähnliche Ereignisse, kamen die Teilnehmenden durch ihre diversen Hintergründe zu sehr unterschiedlichen Ansätzen. Besonders betont wurde jedoch die Notwendigkeit einer guten Kommunikation, klarer Ansprechpersonen, der Bedarf an Vernetzung bereits in Nicht-Krisenzeiten sowie das Beibehalten von Strukturen, die sich in einer Krise bewährt haben, auch nach Beendigung dieser. Generell dürften Lösungsansätze nicht „starr“ sein, sondern sollten flexibel einsetzbar sein, bspw. bei ähnlichen Krisen mit veränderten Randbedingungen. Ein weiterer interessanter Ansatz war der Hinweis auf sogenannte „Blitztrainings“. In solchen kurzen Schulungen könnte in komprimierter Form Wissen über bspw. kulturelle Kompetenzen, länderspezifische Informationen oder die verschiedenen Bedürfnisse der Geflüchteten an die Einsatzkräfte vermittelt werden.



## Wissensmanagement

Die an der Bearbeitung der Flüchtlingslage 2015/16 beteiligten Akteure haben in den allermeisten Fällen Ansätze für ein improvisiertes Wissensmanagement gefunden. Dieses wurde jedoch in der Regel nicht auf Dauer praktiziert und ist, nachdem sich die Lage beruhigt hat, ausgelaufen. Sogenannte „Runde Tische“ waren das gängigste Format für den interorganisationalen Wissensaustausch und wurden von den Teilnehmenden als positiv beschrieben. Allerdings wurde auch von intraorganisationalen Hindernissen berichtet.

Wissen aus der Flüchtlingslage kann auch in künftigen Herausforderungen eine wichtige Ressource sein. Die Klimaveränderung oder auch künftige Kriege können ähnliche Lagen hervorrufen. Handlungswissen ist dabei besonders gefragt. Die Teilnehmenden berichten aber auch, wie wichtig es ist, Faktenwissen bereitzuhalten: Welche Liegenschaften sind geeignet? Welche kulturellen Faktoren gilt es zu beachten? Welche Ansprechpersonen sind wichtig?

Wie also soll ein Wissensmanagement für die Bearbeitung von Flüchtlingslagen aufgebaut sein? Eine organisationsübergreifende Lösung wurde als adäquat befunden – ein einheitliches Werkzeug, das von einer dezidierten Stelle aus betreut und gepflegt wird. Als hinderlich wird empfunden, dass Organisationen sich abschotten und Wissen als ihren „Besitz“ betrachten, nicht zuletzt aus Unsicherheit über „vertrauliche“ Informationen. Als grundsätzlich besonders wichtig erscheint eine regelmäßige Kontaktpflege über Organisationsgrenzen hinweg in routinisierten Formen, beispielsweise durch gemeinsame Übungen und kontinuierlichen Austausch.

Die Diskussionen haben gezeigt, dass sowohl für gelingende Kooperationen mit unterschiedlichen Akteuren als auch für gelingendes (interorganisationales) Wissensmanagement klare Ansprechpersonen/Kommunikation und kontinuierliche Vernetzung, nicht nur in Krisenzeiten, nötig sind. Wissen und Strukturen aus der Flüchtlingshilfe gilt es weiter aufzuarbeiten, um sie für zukünftige Einsätze nutzbar zu machen.

- » *Für erfolgreiche Kooperationen zur Krisenbewältigung – auch und gerade mit „neuen“ Akteuren, mit denen noch nicht zusammengearbeitet wurde – ist das Festhalten von Erfahrungswissen aus vergangenen Lagen wichtig, damit ein Rückgriff auf „bewährte“ Ansätze möglich ist.*





# Mindestversorgung zur Überbrückung von Ausfällen Kritischer Infrastrukturen

## Wo wollen wir hin?

**Eva Stock**, Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK)

**Dr. Simone Sandholz**, Universität der Vereinten Nationen – Institut für Umwelt und menschliche Sicherheit (UNU-EHS)

**Michael Lülff**, Berufsfeuerwehr Mülheim an der Ruhr

**Prof. Dr. Alexander Fekete**, Technische Hochschule Köln – Institut für Rettungsingenieurwesen und Gefahrenabwehr (IRG)

**Axel Dierich**, inter 3 GmbH – Institut für Ressourcenmanagement

### Relevanz des Themas „Mindestversorgung“ im Kontext von Ausfällen Kritischer Infrastrukturen

Die Mindestversorgung der Bevölkerung kann in den verschiedensten Krisenfällen erforderlich sein, unter anderem bei Teil- oder Komplettausfällen Kritischer Infrastrukturen wie der Strom- oder der Wasserversorgung. Um die Bevölkerung in solchen Situationen weiterhin versorgen zu können, bedarf es einerseits

einer adäquaten gemeinsamen Notfallplanung aller beteiligten Akteure und andererseits der privaten Vorsorge der betroffenen Endnutzenden. Die Notfallplanung erfolgt gestützt auf noch funktionierenden Teilstrukturen Kritischer Infrastrukturen und wird bei Bedarf durch Ersatzversorgungsressourcen ergänzt. Diese Ergänzung kann beispielsweise mit der Unterstützung staatlicher Notfallmaßnahmen erfolgen. Die Entwicklung und Umsetzung von Mindestversorgungskonzepten ist dabei eine gemeinsame Heraus-

forderung verschiedenster Akteure auf unterschiedlichen administrativen Ebenen. Notwendig dafür sind neben entsprechender Datengrundlagen die Sensibilisierung und Vernetzung aller Beteiligten sowie ergänzende gesetzliche Vorgaben für den Krisenfall.

Basierend auf Ergebnissen des Forschungsprojekts „KIRMin: Kritische Infrastrukturen - Resilienz als Mindestversorgungskonzept“ hatte der Workshop zum Ziel, kritisch zu hinterfragen, welche Komponenten Teil eines Mindestversorgungskonzeptes sein müssen, wie eine erfolgreiche Umsetzung in der Praxis aussehen kann und welche Herausforderungen es dabei zu beachten gilt. Als Grundlage dienten neben den Ergebnissen einer in KIRMin durchgeführten Haushaltsbefragung zur Vorbereitung der Bevölkerung auf Ausfälle Kritischer Infrastrukturen auch die Auswertung zahlreicher Expertinnen- und Experteninterviews, Analysen der Interdependenzen zwischen Kritischen Infrastrukturen sowie das Konzept des „Integrierten Risikomanagements für den Schutz der Bevölkerung“. Letzteres hat eine strukturierte Verknüpfung der verschiedenen Akteure zum Ziel.



## Einführung

Der Workshop wurde gemeinsam von BBK und UNU-EHS geplant und durchgeführt und begann mit einer Einführung in die Thematik der Mindestversorgung der Bevölkerung bei Ausfällen Kritischer Infrastrukturen. Die Frage der Resilienz von Kritischen

Infrastrukturen ist hochaktuell und wurde unter anderem in einer kürzlich veröffentlichten Weltbankpublikation aufgegriffen (World Bank, 2019: *Lifelines: The Resilient Infrastructure Opportunity*). Dort werden drei Komponenten von Infrastruktur-Resilienz als besonders wichtig definiert: Die Resilienz von Infrastruktur-Einrichtungen, von Infrastruktur-Bereitstellung und die Resilienz der Nutzenden. Resilienz ist somit nicht nur technisch im Sinne von „Stärkung der Infrastruktur“ und „Reduzierung von Störungen“ zu verstehen, sondern es geht darum, die Nutzenden besser in die Lage zu versetzen, Ausfälle und Störungen von Kritischen Infrastrukturen zu bewältigen. Entsprechend müssten Ansätze zur Stärkung der Resilienz auch die Überbrückung von Ausfällen beinhalten und alle drei Komponenten berücksichtigen.

Dem vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) im Rahmenprogramm „Forschung für die zivile Sicherheit“ von 2016 bis 2019 geförderten KIRMin-Projekt liegt ein ähnlicher Ansatz zugrunde. Projektkoordinator Prof. Dr. Alexander Fekete erläuterte die Bedarfe für die Entwicklung von Maßnahmen zur Mindestversorgung aus der Perspektive der Forschung und verband diese mit einem kurzen Überblick über ausgewählte Projektergebnisse.

## Planungen der Berufsfeuerwehr Mülheim an der Ruhr für Ausfälle von Strom- und Wasserversorgung

Im Anschluss daran beleuchtete Michael Lülff von der Berufsfeuerwehr Mülheim an der Ruhr verschiedene Aspekte der Mindestversorgung aus der Praxisperspektive. Zum einen stellte er die bereits implementierten Maßnahmen zur Überbrückung von Stromausfällen seitens der Berufsfeuerwehr Mülheim an der Ruhr vor, zum anderen legte er einen Schwerpunkt auf ein Pilotprojekt zur Beschaffung von Modulen zum Transport von Trinkwasser, in das neben der Berufsfeuerwehr verschiedenste Akteure, staatliche Stellen sowie Betreiber Kritischer Infrastrukturen eingebunden waren.

Der Vortrag von Michael Lülff zeigte somit bereits getätigte Maßnahmen in den Bereichen der Notfallplanung „Stromausfall“ sowie der Ersatzwasserversorgung auf. Dabei konnte er eindrücklich darstellen, welchen Herausforderungen und Problemen die

nichtpolizeiliche Gefahrenabwehr momentan gegenübersteht und wo konkrete Handlungsbedarfe hinsichtlich der Überbrückung von Ausfällen kritischer Dienstleistungen – wie der Wasser- oder der Stromversorgung – bestehen. Aus dem etwa halbstündi-



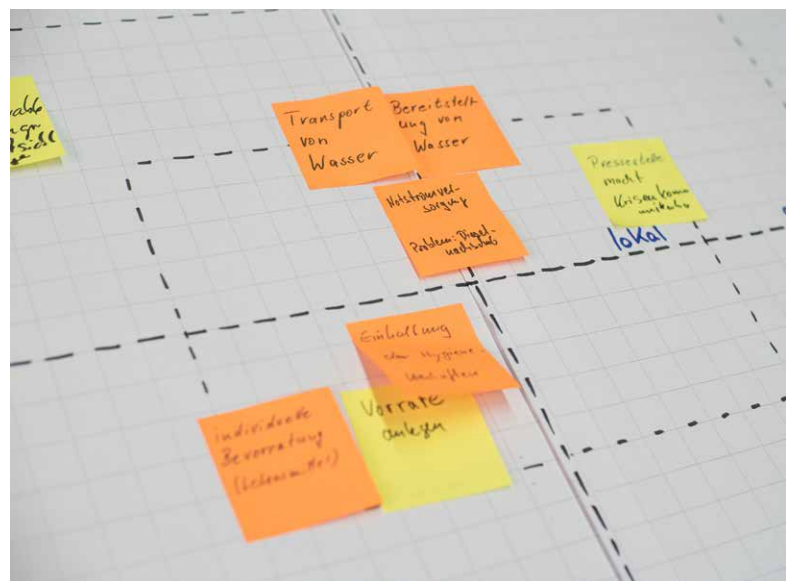
gen Vortrag ergaben sich zahlreiche Rückfragen und eine sehr angeregte Diskussion, die sich vor allem mit der Dimensionierung der Module zum Transport von Trinkwasser sowie mit deren breiten Einsatzspektrum, wie z.B. der Möglichkeit des Einspeisens von Kritischen Infrastrukturen, beschäftigten. Die eingesetzten Module sind explizit nicht nur für Mülheim an der Ruhr, sondern auch für Einsätze im Ruhrgebiet und im restlichen Bundesgebiet gedacht. Daran schloss sich eine Diskussion zur Übertragbarkeit dieses Ansatzes an, der möglicherweise auch in anderen Bundesländern übernommen werden könnte, um so bundesweit entsprechende Module verfügbar zu haben, die im Krisenfall (länderübergreifend) wirksam zum Einsatz kommen könnten.

Eine weitere zentrale Erkenntnis war die Komplexität eines derartigen Projekts, bedingt durch die Vielzahl von Vorschriften, die einen Transport von Trinkwasser in gewöhnlichen Tankfahrzeugen von Feuerwehren oder Lebensmittellieferanten nicht ermöglichen, jedoch bei Planung und Einsatz von Trinkwassersystemen zu beachten sind. Auch die Einbindung vieler am Projekt zu beteiligenden Akteure erforderte einen hohen Koordinierungsbedarf.

## KIRMin: Ergebnisse aus der Forschung

Im Anschluss wurden Schlüsselergebnisse des Forschungsprojektes KIRMin vorgestellt, beginnend mit Axel Dierich, der die Interdependenzanalyse erläuterte. Aus dieser, in einem Leitfaden von inter 3 näher erläuterten Analyse, geht die Komplexität der gegenseitigen Abhängigkeiten zwischen verschiedenen Kritischen Infrastrukturen (dargestellt am Beispiel Wasser und Strom) und der damit verbundenen möglichen Kaskadeneffekte hervor. Für eine Steigerung der Resilienz von Kritischen Infrastrukturen gegen Versorgungsunterbrechungen ist eine solche systemische Analyse sehr hilfreich und wurde im KIRMin-Projekt von den beteiligten Infrastrukturbetreibern sehr positiv aufgenommen.

Danach präsentierte Simone Sandholz ausgewählte Ergebnisse einer in Köln und im Kölner Umland durchgeführten Befragung von mehr als 1.100 Haushalten. Die Fragen umfassten primär den Aspekt der privaten Bevorratung der Haushalte und das Wissen über Zivilschutz und eventuelle Ausfälle Kritischer Infrastrukturen. Eine zentrale Erkenntnis war, dass die Bevölkerung auf längere Ausfälle Kritischer Infrastrukturen nicht adäquat vorbereitet ist, d.h. die durchschnittliche private Vorsorge entspricht nicht den Mindestempfehlungen des BBK, die als Referenz genutzt wurden. Der Grad der Vorbereitung ist dabei sehr heterogen. Deutliche Unterschiede zeigen sich vor allem zwischen Stadt- und Landbevölkerung und der Länge der Wohndauer am aktuellen Wohn-



ort. So sind beispielsweise städtische Haushalte, die weniger als ein Jahr am selben Ort situiert sind, erheblich schlechter vorbereitet als Haushalte im ländlichen Raum von Personen, die bereits mehr als fünf Jahre am selben Ort leben. Daraus ergeben sich im Krisenfall unterschiedliche Herausforderungen für staatliche Akteure. Zusätzlich stellt der demografische Wandel mit einer wachsenden Zahl älterer und hilfsbedürftiger Personen, beispielsweise in Pflegeheimen, die üblicherweise nicht notstromversorgt sind, im Krisenfall die Feuerwehr und andere Hilfsorganisationen vor große Herausforderungen.

Daran anschließend präsentierte Eva Stock das Konzept des „Integrierten Risikomanagements für den Schutz der Bevölkerung“, das zum Ziel hat, Akteure im Risikomanagement miteinander zu vernetzen, die akteursübergreifende Zusammenarbeit zu fördern und Synergieeffekte zu nutzen. Insbesondere der gezielte Austausch von Informationen, Erkenntnissen und Ergebnissen zwischen staatlichen und kommunalen Akteuren sowie Betreibern Kritischer Infrastrukturen spielt hierbei eine große Rolle. Das Integrierte Risikomanagement hat somit auch eine hervorgehobene Bedeutung im Kontext der Überbrückung von Ausfällen Kritischer Infrastrukturen. Das Verfahren wurde in Zusammenarbeit mit DIN e.V., Betreibern Kritischer Infrastrukturen, Abgesandten des Katastrophenschutzes sowie Expertinnen und Experten aus dem Bereich der Forschung in DIN SPEC 91390 „Integriertes Risikomanagement für den Schutz der Bevölkerung“ standardisiert.

## Diskussion und Ergebnisse

Die anschließenden Diskussionen zum Thema „Mindestversorgung zur Überbrückung von Ausfällen Kritischer Infrastrukturen“ fanden in drei Kleingruppen statt und wurden anhand folgender Leitfragen strukturiert:

- 1) Welche Komponenten/Maßnahmen müssen Teil eines Mindestversorgungskonzepts sein?
- 2) Welche Herausforderungen sind dabei zu beachten?
- 3) Wie sieht die praktische Umsetzung aus? (organisatorisch, regulativ/gesetzlich, politisch, privat etc.)



Die Diskussion und Beantwortung der Fragen erfolgte anhand einer Matrix, in der vorab eine Zuordnung von Akteuren in die vier Akteursgruppen „Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS)/Staat“, „Politik“, „Betreiber Kritischer Infrastrukturen“ und „Haushalte/Endnutzende“ vollzogen wurde. In den Kleingruppen wurden Maßnahmen und Herausforderungen identifiziert, in die Akteursmatrix eingefügt und zusätzlich in vier Ebenen eingeteilt, von lokal über regional (z. B. Landkreis) bis hin zur Ebene der Länder sowie zur nationalen Ebene. Über ein Farbschema konnten die Maßnahmen in „weniger wichtig“, „wichtig“ und „sehr wichtig“ eingeteilt werden. Für die abschließende Synthese und kurze Diskussion fasste jede Gruppe die ihrer Einschätzung nach wichtigsten drei Maßnahmen und Herausforderungen zusammen und stellte sie im Plenum vor.

Alle drei Gruppen diskutierten intensiv und teilweise kontrovers das Thema der Mindestversorgung und benannten eine Reihe von Maßnahmen und die damit zusammenhängenden Herausforderungen. Dabei fiel auf, dass gruppenübergreifend alle Maßnahmen für „sehr wichtig“ oder „wichtig“ befunden wurden. Von den drei Gruppen wurden folgende Faktoren als größte Herausforderungen bei der Mindestversorgung zur Überbrückung von Ausfällen Kritischer Infrastrukturen benannt:

- *Imagewandel von Eigenvorsorge/Krisenvorsorge:* Die Themen „Selbstschutz“ und „Selbsthilfe“ bedürfen einer Aufwertung in der gesellschaft-

lichen Wahrnehmung. Sie sollten mehr positive Aufmerksamkeit erregen, ohne dabei Panik zu schüren. Die entscheidende Frage dabei ist, wie man mit (Bewusstseins-)Bildung die Themen „Selbstschutz“ und „Selbsthilfe“ der Bevölkerung auf eine positive Art und Weise vermitteln kann.

- **Föderalismus:** Das Bevölkerungsschutzsystem in Deutschland wurde als Herausforderung bewertet. Die föderalen Strukturen erfordern ein hohes Maß an Abstimmung und eine sehr gute Kooperation zwischen verschiedenen Akteuren, beispielsweise bei länderübergreifenden Großschadensereignissen.
- **Finanzierung:** Eine weitere Herausforderung stellt die Finanzierung verschiedener Maßnahmen zur Mindestversorgung dar. Damit hängen Fragen nach Zuständigkeiten und den Akteuren zusammen, die bestimmte Maßnahmen umsetzen oder die erforderlichen Ressourcen bereitstellen.



- **Gesetze:** Als Umsetzungshemmnis wurde die Vielzahl rechtlicher Regelungen in den verschiedenen Sektoren angemerkt, die bei innovativen, sektorübergreifenden Ansätzen beachtet werden müssen.
- **Transparenz über den Aufenthalt vulnerabler Personen:** Im Krisenfall kann das Wissen über den Aufenthalt vulnerabler Personen Menschenleben retten und die Planung der Einsatzkräfte vereinfachen. Derzeit sind solche Informationen

und Daten kaum erfasst. Als ein Beispiel seien Beatmungspatienten in den entsprechenden Einrichtungen genannt, über deren Anzahl und Ort die Feuerwehr nicht oder nur in Eigeninitiative informiert ist.

Gruppenübergreifend wurden folgende Themenfelder bzw. Maßnahmen als besonders wichtig erachtet:

- **Stärkung der Sensibilisierung der Bevölkerung in Hinblick auf die Bedeutsamkeit Kritischer Infrastrukturen:** Mit der Wahrnehmung der Bedeutsamkeit Kritischer Infrastrukturen für das alltägliche Leben hängen Fragen nach der Verwundbarkeit verschiedener Sektoren sowie der Auswirkungen von Ausfällen auf das private Leben zusammen. Für die Bevölkerung sollte die Funktionstüchtigkeit Kritischer Infrastrukturen keine Selbstverständlichkeit sein, sondern ein hohes Gut, das es zu erhalten gilt.
- **Bildungsauftrag:** Gruppenübergreifend wurde das fehlende Wissen sowie Bewusstsein für die Möglichkeit von Ausfällen Kritischer Infrastrukturen bemängelt. Eine konkret erwähnte Maßnahme ist die gezielte Information in Kindergärten und Grundschulen, um Kinder für das Thema zu sensibilisieren. Damit verknüpft ist die Stärkung der Eigenvorsorge der Bevölkerung, die einen entscheidenden Beitrag für eine bessere Vorbereitung auf mögliche Ausfälle darstellt.
- **Kommunikation** ist als ein wesentliches Kernthema in verschiedenen Kontexten genannt worden: Einerseits bedarf es technischer Möglichkeiten der Kommunikation in Krisensituationen (beispielsweise durch Aufrechterhaltung von Kommunikationswegen zwischen entscheidenden Akteuren z. B. für eine bessere Lageabschätzung, aber auch zwischen BOS und Bevölkerung), andererseits muss der Aufbau des Austauschs zwischen beteiligten Akteuren auch präventiv vorangetrieben werden, um mit den entsprechenden Ansprechpersonen vertraut zu sein. Die Information der Bevölkerung ist ein weiterer wichtiger Aspekt, einhergehend mit dem Thema Kommunikation. Insbesondere wurde darauf hingewiesen, die Bevölkerung differenziert wahrzunehmen und die Information der Bevölkerung dahingehend zu verfeinern.



- *Bereitstellung von Personal:* Um die genannten Maßnahmen umsetzen zu können, ist geschultes Fachpersonal notwendig. Dieses Personal muss zudem auch in der Krise versorgt werden und handlungsfähig bleiben. Um dies zu gewährleisten, sollte u. a. die Versorgung von Familienangehörigen der Einsatzkräfte im Krisenfall berücksichtigt werden, um Personalausfall bei längeren Schadensereignissen zu vermeiden.

» *Bei Ausfällen Kritischer Infrastrukturen ist eine akteurs- und ebenenübergreifende Zusammenarbeit erforderlich, um die Mindestversorgung der Bevölkerung, insbesondere von vulnerablen Bevölkerungsgruppen, sicherstellen zu können.*

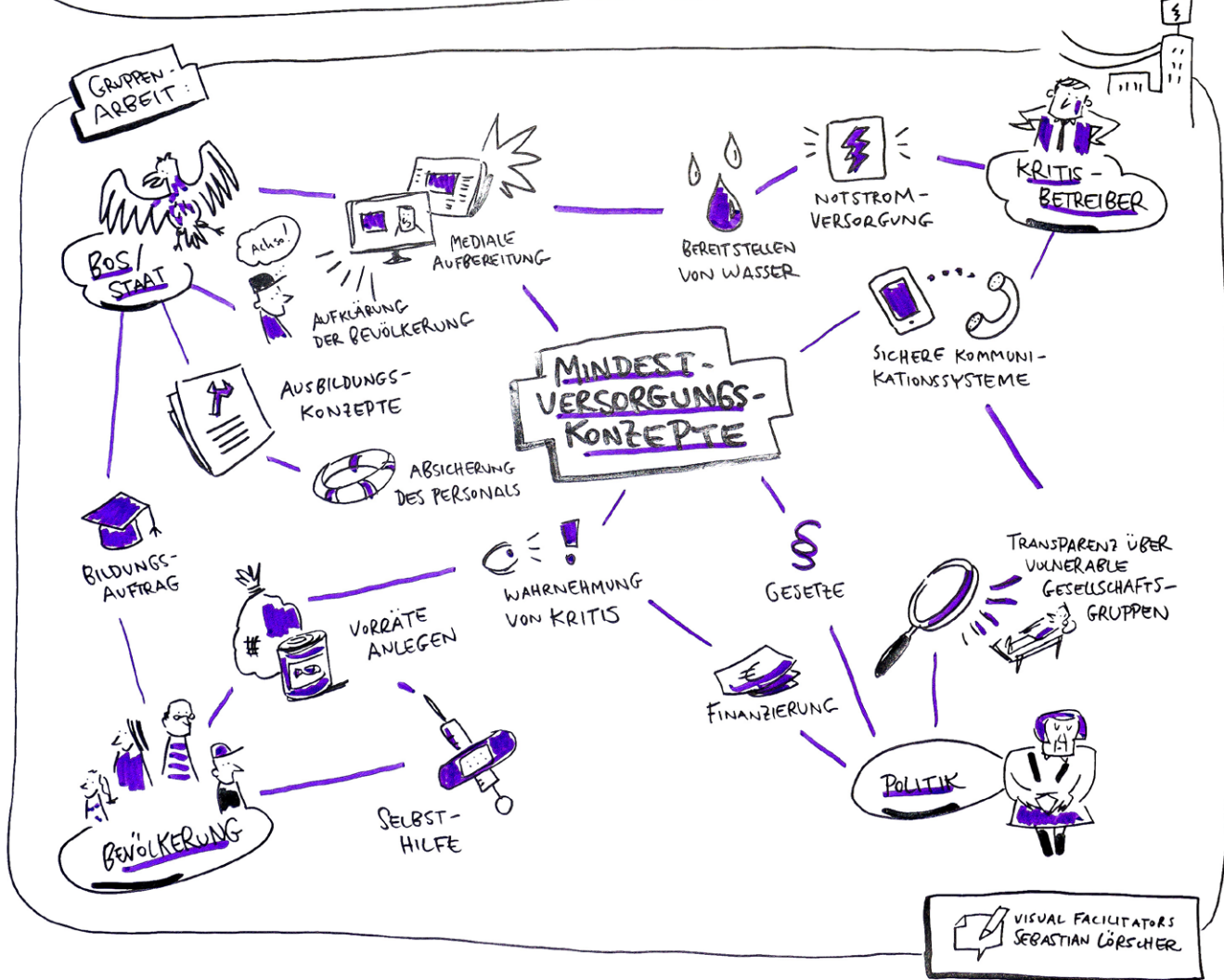
Den formulierten Maßnahmen ist gemein, dass diese nur im Rahmen einer guten, strukturierten Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure umzusetzen sind. Die Bedeutung der Zusammenarbeit und Kooperation zog sich als ein Kernthema durch den gesamten Workshop.

### Zusammenfassung und Fazit

Im Workshop wurde deutlich, dass das Thema der Mindestversorgung zur Überbrückung von Ausfällen Kritischer Infrastrukturen von hoher Relevanz ist und weiterer Anstrengungen bedarf. Drei zentrale Punkte auf dem Weg zu einer besseren Mindestversorgung, die im Workshop deutlich wurden, sind die Stärkung der akteurs-, sektor- und ebenenübergreifenden Zusammenarbeit, eine enge Verknüpfung von Maßnahmen und den damit einhergehenden Herausforderungen und bessere Bewusstseinsbildung bei der Bevölkerung hinsichtlich der Themen „Selbstschutz“ und „Selbsthilfe“. Die Diskussionen haben aber auch gezeigt, dass hierfür eine grundlegende Voraussetzung geschaffen werden muss: Das Thema muss aus dem negativen Kontext von Panikmache und Bedrohung gelöst und positiv besetzt werden.

# Mindestversorgung ZUR Überbrückung VON AUSFÄLLEN Kritischer Infrastrukturen

→ Wo WOLLEN WIR HIN? ←





# Management multipler Risiken bei Extremereignissen in (Mega)Städten Myanmar

**Prof. Dr. Frauke Kraas, Dr. Sophie-Bo Heinkel**, Universität zu Köln, Lehrstuhl für Stadt- und Sozialgeographie

**Dr. Marlene Willkomm**, Stadtentwässerungsbetriebe Köln, AöR, Hochwasserschutzzentrale Köln

**Dr. Benni Thiebes, Noah Herschbach**, Deutsches Komitee Katastrophenvorsorge e. V.

## Hintergrund des Workshops und Vorstellung des Verbundprojekts RiskUrbMyanmar

Myanmar ist durch seine geografische Lage auf einer seismisch aktiven Zone (Sagaing-Störung) sowie nahe tektonisch aktiven Plattengrenzen häufig betroffen von Erdbeben sowie Einzugsgebiet für Tsunamis. Darüber hinaus sind zyklonische Tropenwirbelstürme vor und nach dem Monsun nicht ungewöhnlich und können verheerende Überschwemmungen auslösen. Das vom BMBF geförderte Verbundprojekt für die Entwicklung nachhaltiger urbaner Regionen: „Management multipler Risiken bei Extremereignissen in (Mega)Städten Myanmar“ kurz: RiskUrbMyanmar widmet sich der Reduzierung multipler Katastrophenrisiken. Innerhalb der derzeitigen Definitionsphase

des Projektes sollen Konzepte von Bildungs- und Aufklärungsprogrammen erarbeitet werden, die das Risiko a) des Verlustes persönlicher Dokumente und b) des Verlustes der ökonomischen Basis reduzieren sowie eine über c) die Sicherung der Grundversorgung im Katastrophenfall aufklären. Für diese Vorhaben soll d) eine Datenbank angefertigt werden, die Daten zur Analyse und Weiterentwicklung dieser Konzepte bereitstellt.

In der derzeitigen Projektphase stehen Daten- und Informationsaustausch, Analysen vergangener Katastrophen sowie die Konzepte-Entwicklung im Vordergrund. Was in der folgenden Forschungs- und Entwicklungsphase zunächst in Yangon angewendet und evaluiert werden soll, wird in der letzten Projekt-





phase, der Implementierungsphase, auf vier weitere Städte in Myanmar übertragen.

### Ergebnisse des Workshops

Der Workshop 7 richtete sich an Expertinnen und Experten aus der Katastrophenvorsorge, die in Schwellen- und Entwicklungsländern arbeiten. 14 Teilnehmende konnten mit ihrer Expertise zu fruchtbaren Diskussionen und einem wertvollen Ergebnis beitragen. In drei World Cafés wurde über die Einbeziehung verschiedener Akteure, die Erhebung von Daten sowie über konkrete Maßnahmen zur Bewusstseins-schärfung für Katastrophenereignisse in Yangon gesprochen.

### Schwierigkeiten und Chancen bei der Berücksichtigung verschiedener Akteursgruppen

Akteure aus verschiedenen Akteursgruppen müssen in die Katastrophenvorsorgen in südostasiatischen Ländern einbezogen werden. Dazu gehören a) staatlich-administrative Institutionen, b) Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, c) privatwirtschaftliche Akteure, d) zivilgesellschaftliche Institutionen sowie e) die Zivilbevölkerung selbst.

Häufig gestaltet sich die Zusammenarbeit zwischen den Gruppen schwierig, da verschiedene Sprachen gesprochen werden und auf Englisch zurückgegriffen werden muss. Englisch ist aber häufig auch eine

Fremdsprache für alle Beteiligten. Außerdem werden Fachtermini oft unterschiedlich gebraucht und innerhalb der einzelnen Gruppen anders definiert oder von anderen erst gar nicht verstanden.

Als schwierig wurde auch die Erwartungshaltung der Akteure im Falle einer Katastrophenwarnung an die Bevölkerung beurteilt. Das Aussprechen einer Warnung mit entsprechender Handlungsaufforderung an die Bevölkerung bedeutet nicht automatisch, dass die Bevölkerung auch entsprechend handelt. Diese Lücke solle näher betrachtet werden und bedarf Lösungen. Hierzu sollte die Sichtbarkeit von Best-Practice-Beispielen erhöht werden.



### Barrieren und Chancen für die Erstellung einer Datenbank in Myanmar

Es gibt eine Vielzahl an Datensätzen, die zur Analyse vergangener Katastrophenereignisse und zur Vorsorgeplanung zukünftiger Ereignisse relevant wären. Die Errichtung einer Datenbank zur Vorsorge und Analyse von Katastrophenereignissen stellt sich jedoch nicht nur wegen der Fülle als schwierig heraus. Der institutionelle Datenaustausch ist im Wesentlichen vom gemeinsamen Willen einer Zusammenarbeit der austauschenden Institutionen abhängig, auch der persönliche Datenschutz etc. muss beachtet werden. Im Vorfeld einer Datensammlung muss deshalb klargestellt werden, wer die Daten nutzen soll und für

welche konkreten Ergebnisse sie gebraucht werden. Es ist wichtig, wo die Daten gespeichert werden und in welcher Form dies passiert. Zugriffsrechte und die Art der Aufbereitung (Anonymisierungsgrad) müssen klar definiert sein. Erst danach kann eine Priorisierung der zu sammelnden Daten erfolgen. Für das Vorhaben der Datensammlung kann die zentralistische Staatsordnung Myanmars hilfreich sein. Auch die Verfügbarkeit von relativ aktuellen Zensusdaten in Myanmar ist von großem Vorteil. Für die Erstellung der Datenbank sind auch internationale Partner von Vorteil. Beispiele aus anderen Ländern können herangezogen und Zusammenarbeiten gestärkt werden.



### Mögliche Notfallvorsorgemaßnahmen in einer marginalisierten Siedlung in Yangon

Einzelne Katastrophenvorsorgemaßnahmen wie Tool-Kits und Notfallrucksäcke können in bestimmten Haushalten Anwendung finden. In sozio-ökonomisch schwachen Siedlungen kann nicht verlangt werden, dass eine ohnehin schon Hunger leidende Familie Kekse auf Vorrat im Haus hat oder dass ein Ersatzradio mit Zusatzbatterien jederzeit verfügbar ist. Interessanter wären Mobile-cash-Lösungen, die im Fall einer herannahenden Katastrophe (zyklonische

Tropenwirbelstürme, Überschwemmungen) über die Handys Geld bereitstellen, von dem sich die Haushalte entsprechende Notfallrucksäcke kaufen können. Die Sicherung der persönlichen Dokumente sollte bereits vorher durch Digitalisierung und Speicherung auf Clouds oder auf USB-Sticks erfolgen. Substitutionslösungen für die Sicherung persönlicher Dokumente müssen her.

Flyer und Trainings müssen zusammen mit den Menschen vor Ort erstellt werden. Was auf Flyern zu sehen und lesen sein soll, ist von Haushaltgruppe zu Haushaltgruppe unterschiedlich. Community-basierte Ansätze für die Erstellung von Awareness-Materialien sind notwendig. Wichtige Aspekte sind:

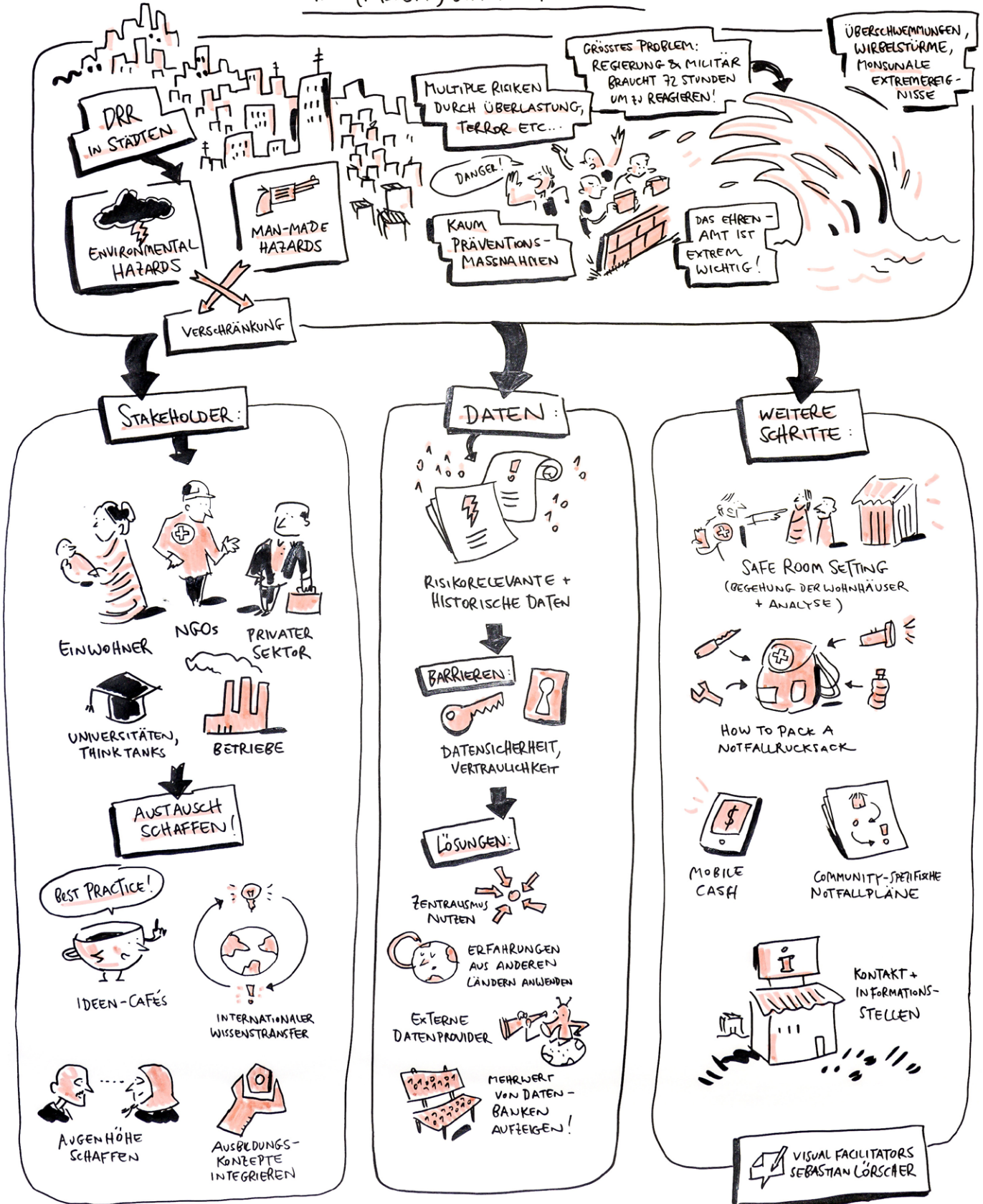
- Grundlegende Informationen zu Katastrophen und Warnhinweisen/-stufen und ihre Bedeutungen
- Direktmaßnahmen z. B. im Falle von Überschwemmungen
- Nächste Schritte: Wen es zu benachrichtigen gilt; Sicherung des persönlichen Hab und Guts; wie das Haus verlassen werden sollte, bzw. Maßnahmen für den Fall, dass Personen ihr Haus nicht verlassen wollen/können
- Kontaktadressen und sichere Rückzugsräume
- Kommunikationswege und deren Nutzung

Flyer oder Poster müssen ein Format haben, dass in den Haushalten „an den Kühlschrank gepinnt“ werden kann.

Trainingsmaßnahmen können erst dann durchgeführt werden, wenn die Finanzierung klar ist. Spenden können in Myanmar in religiösen Einrichtungen akquiriert werden. Die Spendenbereitschaft ist in einer Karma-Gesellschaft wie in Myanmar aus religiösen Gründen sehr hoch. Bei Trainings muss zuerst geklärt werden, was in der Bevölkerung an Wissen und Sensibilisierung fehlt und welche Dinge konkret trainiert werden sollen. Die Anlehnung an Best-Practice-Beispiele ist sinnvoll.

» *Der Aufbau von Katastrophenvorsorge-Mechanismen in Myanmar erfordert eine Einbeziehung vieler Akteure, und Best Practices aus dem nationalen und internationalen Umfeld können diesen Prozess unterstützen.*

# MANAGEMENT MULTIPLER RISIKEN BEI EXTREMEREIGNISSEN IN (MEGA-)STÄDTEN MYANMARS





# Amok- und Terrorlagen – neue Herausforderungen für Einsatzkräfte

**Cordula Dittmer**, Katastrophenforschungsstelle

**Daniel F. Lorenz**, Katastrophenforschungsstelle, Katastrophennetz e. V.

**Marion Kotowski**, Arbeiter-Samariter-Bund

**Sylvia Schäfer**, Arbeiter-Samariter-Bund

**Per Kleist**, Berliner Feuerwehr

Der Workshop hatte das Ziel, die Einsatzszenarien „Amok- und Terrorlage“ aus der Perspektive von Wissenschaft, Feuerwehr und Hilfsorganisationen zu beleuchten, bestehende Konzepte vorzustellen und kritisch mit Blick auf die Einsatzpraxis zu diskutieren. Begonnen wurde der Workshop mit einer kurzen wissenschaftlichen Einführung von Seiten der Katastrophenforschungsstelle (KFS), die das Thema definitorisch, historisch und katastrophensoziologisch beleuchtete. Amokläufe und Terroranschläge, so die aus der wissenschaftlichen Analyse zu schließenden Folgerungen, greifen das staatliche Ordnungs- und Schutzmonopol an und damit auch die dafür eingesetzten Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS). Sie erzeugen Situationen der

Unsicherheit und Ambiguität, die bis zu einem Vertrauensverlust der Organisationsmitglieder führen und diese damit in ihrer Handlungsfähigkeit sowie Organisationen in ihren Routinen und Verfahren extrem einschränken können. Amok- und Terrorlagen unterscheiden sich von anderen Lagen des Bevölkerungsschutzes durch die besondere Schwierigkeit, diese in Frühphasen als solche zu erkennen, die z. T. sehr hohe Situationsdynamik, die große Anzahl an notwendigen Einsatzkräften und Verletzten mit z. T. unbekanntem Verletzungsmustern, die primäre Zuständigkeit der Polizei und dadurch bedingte besondere Einsatztaktiken, besondere physische Herausforderungen (z. B. bei CBRN-Gefahren), die hohe Medienrelevanz und Bedeutung von sozialen Medien sowie

eine grundsätzliche Verunsicherung der Bevölkerung sowie entsprechend andere Verhaltensweisen. All dies bedingt operative Entscheidungsdilemmata mit Blick auf polizeiliche Maßnahmen (Bekämpfung von Täterinnen und Tätern, Beweissicherung usw.) und Maßnahmen von Feuerwehren und Rettungsdiensten (Menschenrettung, ggf. Brandbekämpfung usw.).



An diese wissenschaftliche Einordnung schloss Marion Kotowski aus der Perspektive des ASB-Kriseninterventionsteams und als Einsatzkraft während der Amok- bzw. Terrorlage von München 2016 an und schilderte die Situation vor Ort und die damit verbundenen größten Herausforderungen. Diese Herausforderungen waren v. a., in der anfänglichen „Chaosphase“ den Überblick zu behalten, die Einsatzlage(n) gut zu strukturieren und eine sichere Funkkommunikation mit den eigenen Einsatzkräften und auch allen anderen Beteiligten (Feuerwehr, Polizei etc.) herzustellen. Für die Einsatzbewältigung ist es unabdingbar, dass die jeweils wichtigen Informationen bei den entsprechenden Einsatzkräften ankommen. Wenn Führungskräfte sicher „vorangehen“ und einen klaren Auftrag an die ausführenden Einsatzkräfte weitergeben, so kann dadurch ein großer Teil an Sicherheit vermittelt werden, die die Einsatzkräfte brauchen, um solch extreme Einsatzlagen bewältigen zu können. All dies lässt sich nur durch Übungen verbessern und vertiefen.

Per Kleist von der Berliner Feuerwehr erläuterte daran anschließend das Vorgehen der Berliner Feuer-



wehr während des Anschlags auf den Breitscheidplatz 2016 und entsprechende Lessons Learned. Insbesondere die Lageerkundung, die Sichtung der Patientinnen und Patienten sowie die parallel dazu laufende enge Abstimmung mit der Polizeiführung hinsichtlich einer möglicherweise anhaltenden Gefährdungslage stellten eine große Herausforderung und Belastung für die ersten Einsatzkräfte dar. Einsatztaktische Standards können helfen, Orientierung zu geben, müssen aber jederzeit auch genügend Flexibilität zulassen, um auf Lageänderungen ad hoc reagieren zu können. Optimierungspotenzial wurde sowohl in der Ausbildung und Vorbereitung als auch bei der taktischen Bewältigung entsprechender Einsatzlagen identifiziert. Intensive Trainings und Fortbildungen, die Entwicklung eines gemeinsamen Handlungsleitfadens mit der Polizei sowie organisationsübergreifende Großübungen konnten mittlerweile realisiert werden. Das bei der Berliner Feuerwehr seit Jahren fest etablierte Einsatznachsorgekonzept für beteiligte Einsatzkräfte hat seinen Wert und seine Leistungsfähigkeit im Zusammenhang mit dem Anschlag einmal mehr unter Beweis gestellt.

Sylvia Schäfer vom ASB-Bundesverband stellte abschließend das vom Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) zusammen mit den im Katastrophenschutz tätigen Organisationen entwickelte Modell *HEIKAT* vor, welches als Handlungsanweisung für Anschläge erarbeitet wurde, sowie das darauf aufbauende *Mainzer Phasenmodell*. *HEIKAT*, kurz für „Handlungsempfehlungen zur Eigensicherung für Einsatzkräfte der Katastrophen-



schutz- und Hilfsorganisationen bei einem Einsatz nach einem Anschlag“, teilt die Einsatzstelle in einen sicheren und einen unsicheren Bereich ein, mit einem weniger klar definierten teilsicheren Bereich dazwischen. Dabei ist der unsichere Bereich einzig polizeilichen Kräften vorbehalten, der sichere Bereich der nicht-polizeilichen Gefahrenabwehr wie Feuerwehr und Hilfsorganisationen.

Darüber hinaus erläuterte Sylvia Schäfer das *Mainzer Phasenmodell*, das in Rheinland-Pfalz von allen Hilfsorganisationen gemeinsam entwickelt wurde. Dieses Modell bietet einfache Handlungsanweisungen für Einsatzkräfte in unterschiedlichen Einsatzlagen. Das *Mainzer Phasenmodell* kann bspw. in jedem Sanitätswachdienst und allen sonstigen Einsätzen der Hilfsorganisationen (Extremwetterlagen etc.) angewandt werden. Es soll die Einsatzkräfte generell sensibilisieren und verbindet verschiedene Einsatzlagen mit konkreten Verhaltensanweisungen: Normaler Dienst = Grün, Erhöhte Wachsamkeit = Gelb, Schutz suchen = Rot, schneller Rückzug = Schwarz. Durch diese Verknüpfung können Einsatzkräfte durch die Verwendung des Phasenmodells, auch bei selten auftretenden Einsätzen wie Amok- und Terrorlagen, die äußerst stressbehaftet sind, auf wertvolle, einfache und bereits häufig angewandte und damit geübte Handlungsroutinen zurückgreifen. In einer Phasenmatrix werden, zur Unterstützung der Führungskräfte, konkrete Vorschläge, wie sich Einsatzkräfte vor Ort in unterschiedlich skalierten Phasen verhalten sollen, hinterlegt.

Das *Mainzer Phasenmodell* greift innerhalb der Hilfsorganisationen daher bereits vor *HEIKAT*, welches erst einsetzt, wenn die Lage bereits als Anschlag- und damit als Polizeilage definiert ist. Ein Teilnehmer berichtete vom erfolgreichen Einsatz des Mainzer Phasenmodells beim Malteser Hilfsdienst in Frankfurt.



Die verschiedenen Konzepte und Ansätze wurden anschließend von den Teilnehmenden, die insbesondere aus dem operativen Einsatzgeschäft sowie der Ausbildung im Bevölkerungsschutz kamen (u. a. Deutsches Rotes Kreuz, Bundesanstalt Technisches Hilfswerk, Innenministerien der Länder, Sicherheitsdienste, Unternehmen, Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe), intensiv und z. T. kontrovers diskutiert.

Besonders umstritten war die Frage, wie der (Eigen-) Schutz der Einsatzkräfte überhaupt gewährleistet werden kann. Betreuungsplätze und Patientenablagen, die weit weg vom Tatort eingerichtet werden, wurden z. B. während des Amoklaufs in München nicht von der Polizei geschützt, da diese keine personellen Kapazitäten dafür zur Verfügung stellen konnte. Es wurde deutlich, dass die Einsatzkräfte verunsichert sind, wie sie sich verhalten sollen, sollte sich ein bewaffneter Mensch unter den zu Behandelnden oder zu Betreuenden befinden. Hier werde z. T. bereits der Einsatz von privaten Sicherheitsdiensten diskutiert, wobei die Teilnehmenden dieser Möglichkeit kritisch gegenüberstanden.

Ein weiterer sehr kontrovers diskutierter Aspekt war die Frage, wie sinnvoll die Einführung weiterer farblich und inhaltlich anders codierter Kategorien des *Mainzer Phasenmodells* ist. Rot, Gelb und Grün seien zwar prinzipiell intuitiv verständlich, da sie aber schon in zu vielen unterschiedlichen Kontexten mit unterschiedlichen Bedeutungen verwendet würden, böte dies ein erneutes Potenzial für Missverständnisse. Zudem seien die diskutierten Konzepte auf unterschiedlichen Ebenen verortet: *HEIKAT* sei ein Konzept, welches primär die Ordnung des Raumes definiere, das *Mainzer Phasenmodell* hingegen ein primär zeitlich strukturiertes Modell.

Es wurde von den Teilnehmenden auch die Frage aufgeworfen, wie detailliert Anweisungen für Einsatzkräfte sein müssen, um entsprechend situationsangemessene Handlungen zu ermöglichen, aber auch, ab wann der Detailgrad der Anweisungen für

Einsatzkräfte, die im Rahmen von Amok- und Terrorlagen besonderem Stress ausgesetzt sind, zu hoch wird. Auch wurde die generelle Universalität beider Konzepte kritisch diskutiert, da immer Fälle und Kontexte denkbar seien, in denen situativ einsatztaktisch von bestehenden Konzepten abgewichen werden müsste.

Bei der Diskussion um Erfahrungen, Schwächen, Stärken und Herausforderungen mit *HEIKAT* und dem *Mainzer Phasenmodell* zeigte sich, dass beide Konzepte für die Umsetzung in die Praxis – insbesondere in einer bundesweit vereinheitlichten Form – noch deutlichen Diskussions- und Anpassungsbedarf haben. Nichtsdestotrotz erscheint es unverzichtbar, praktikable und organisationsübergreifende Konzepte zu entwickeln, um die Einsatzkräfte letztlich nicht „im Regen stehen zu lassen“.

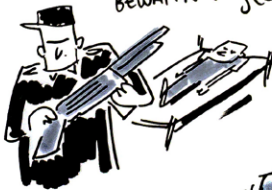
» *Obwohl umfassende Konzepte zum Umgang mit Amok- und Terrorlagen vorliegen, ist die Umsetzung sowohl innerhalb als auch zwischen den Organisationen aus verschiedenen Gründen (bspw. die unkalkulierbare Gefährdung der Einsatzkräfte, lokale Besonderheiten, organisationsspezifische Aufgaben und Identitäten) immer noch sehr heterogen und wird es wohl auch noch auf absehbare Zeit bleiben.*

Work-  
Shop

# AMOK UND TERRORLAGEN

— NEUE HERAUSFORDERUNGEN FÜR EINSATZKRÄFTE —

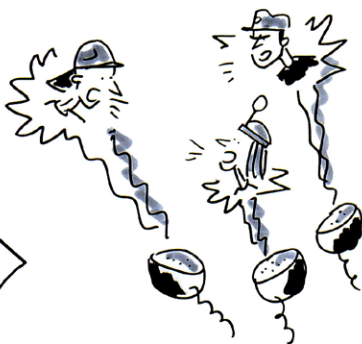
BRACHEN WIR BEWAFFNETE SECURITYES?



PROBLEM: ÜBERFÖRDERUNG IM NOTFALL



WICHTIG: NACHSORGE!



ÖFFNUNG DER FUNKGRUPPEN FÜR ALLE



IM TERRORFALL:

- \* PRÄZISE INFOS FÜR NOTFALLHILFELEISTUNG
- \* SCHNELLES ÜBERBLICKEN DER LAGE
- \* DETAILLIERTES INFORMIEREN VON POLIZEI & KRANKENHÄUSERN



EINSATZKRÄFTE KÖNNEN KEINE ROUTINEN ENTWICKELN!



Was? Terroranschlag am Breitscheidplatz? Schon wieder?

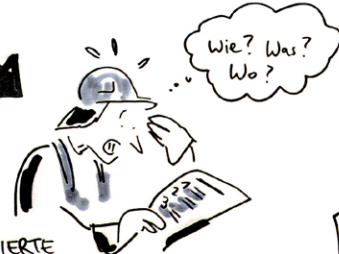


ZUSAMMENARBEIT MIT DRK & EHRENAMTLICHEN & FREIWILLIGER FEUERWEHR

KEINE DYNAMIK, KEINE PANIK!



TERROR- UND AMOKLAGEN SIND HÄUFIG NICHT IN FRÜH-PHASEN ERKENNBAR



DIFFERENZIERTE ANWEISUNGEN KÖNNEN UNTER STRESS OFT NICHT RICHTIG VERARBEITET WERDEN!

VISUAL FACILITATORS  
SEBASTIAN LÖRSCHER







# Demografischer Wandel im Naturgefahrenmanagement

## Zusammenhänge – Herausforderungen – Handlungsoptionen

**Lukas Löschner**, Universität für Bodenkultur Wien (BOKU), Institut für Raumplanung, Umweltplanung und Bodenordnung

**Thomas Thaler**, Universität für Bodenkultur Wien (BOKU), Institut für Alpine Naturgefahren

**Alexander Fekete**, Technische Hochschule Köln, Institut für Rettungsingenieurwesen und Gefahrenabwehr

**Klaus-Dieter Büttgen**, Bundesanstalt Technisches Hilfswerk, Leitungsstab – Strategie und Steuerung, Forschung

**Ralf Nordbeck**, Universität für Bodenkultur (BOKU), Institut für Wald-, Umwelt- und Ressourcenpolitik

### Einführung

Der demografische Wandel zählt zu den bedeutenden Herausforderungen unserer Zeit. Alterung, Bevölkerungsrückgang, aber auch gesellschaftliche Pluralisierung infolge von Zuwanderung, sowie die Veränderungen von Lebensformen (kleinere Haushalte, Zunahme an Zweitwohnsitzen) kennzeichnen die Bevölkerungsentwicklung in vielen Teilen Europas. Die Bedeutung dieser demografischen Veränderungen wird allgemein in der Wissenschaft, der Politik und der Gesellschaft anerkannt. Im Bereich des

Naturgefahrenmanagements spielen diese Entwicklungen jedoch bislang sowohl in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung wie auch im Bereich der Umsetzung eine untergeordnete Rolle. Häufig wird es als ein relevantes Thema angesehen, aber in der Planung und Umsetzung von Strategien meist aus verschiedenen Gründen ignoriert bzw. ausgeblendet, obwohl auf lokaler Ebene viele Akteure die Auswirkungen des demografischen Wandels bereits zu spüren bekommen. Zur Berücksichtigung des demografischen Wandels im Naturgefahrenmanagement muss das Verständnis und Rollenbild des Natur-

gefahren- bzw. Katastrophenmanagements teilweise neu gedacht werden. So sollte der demografische Wandel in den bereits geplanten oder existierenden Ansätzen und Anstrengungen in Europa zusammengeführt und erweitert werden, wie z. B. bei der Umsetzung des Sendai Rahmenwerks und den Anpassungsstrategien an den Klimawandel.

## Ablauf des Workshops

Der Workshop hat sich mit der Frage der Auswirkungen von demografischem Wandel auf den Umgang mit Naturgefahren beschäftigt. Gemeinsam mit Teilnehmenden aus Wissenschaft, Rettungsorganisationen und Verwaltung wurden anhand von Praxisbeispielen die sich verändernden Anforderungen im Naturgefahrenmanagement in Deutschland und Österreich reflektiert und Möglichkeiten für einen vorausschauenden Umgang mit den Herausforderungen des demografischen Wandels diskutiert.

Das übergeordnete Ziel des Workshops war, eine Diskussion des demografischen Wandels im Katastrophenmanagement zu starten. Dabei wurden zwei Schwerpunkte untersucht, nämlich:

- die Notwendigkeit, ein besseres Verständnis für die vielfältigen Auswirkungen des demografischen Wandels auf das Naturgefahrenmanagement zu schaffen, und
- die Aufgabe, eine Grundlage bereitzustellen für die Entwicklung von Risikomanagement- und Anpassungsstrategien in Gemeinden und Regionen, die u. a. mit Bevölkerungsrückgang, Multilokalität und demografischer Alterung konfrontiert sind.

Klaus-Dieter Büttgen vom Technischen Hilfswerk (THW) eröffnete den Workshop mit einer Präsentation über die Herausforderung und Bedeutung des demografischen Wandels für das THW. Der demografische Wandel fördert einerseits die Verletzbarkeit innerhalb der Gesellschaft, da u. a. die Mortalität unter älteren Personen durch Naturgefahrenereignisse steigen kann bzw. die Evakuierungen aufwendiger organisiert werden müssen, und andererseits muss aber auch das Potenzial von älteren Personen gesehen werden. Ältere Personen sollten und müssen in der Zukunft stärker eingebunden werden, z. B. indem

auf deren Erfahrungsschatz und -wissen zugegriffen wird, da deren Erfahrungen eine extrem wichtige Ressource darstellen kann.



Der zweite Beitrag von Ralf Nordbeck vom Institut für Wald-, Umwelt- und Ressourcenpolitik von der Universität für Bodenkultur (BOKU) präsentierte die wichtigsten Ergebnisse des ÖAW-ESS finanzierten Projekts DemoHazAlps (Demographic change and hydrological hazards: flood risk management in Alpine areas facing population decline and demographic ageing). Auf Basis einer Expertenbefragung in Österreich zeigte der Vortrag die starken Unterschiede zwischen der gegenwärtigen und zukünftigen Bedeutung des demografischen Wandels. Es wurde ferner verdeutlicht, dass die Auswirkungen des demografischen Wandels in den einzelnen Phasen des Risikokreislaufs sehr unterschiedlich ausfallen können. Der demografische Wandel stellt ein komplexes und schwelendes Problem für das Naturgefahrenmanagement dar, das von der öffentlichen Verwaltung in Österreich zwar wahrgenommen wird, aber gegenwärtig nur unzureichend in das Risikomanagement integriert ist.

Der dritte und letzte Beitrag von Alexander Fekete vom Institut für Rettungsingenieurwesen und Gefahrenabwehr von der Technischen Hochschule Köln thematisierte weitere gesellschaftliche Entwicklungen, wie z. B. neue (digitale) Kommunikationskanäle, die Zunahme der Bürokratisierung oder Heraus-



forderungen der Nachwuchsgewinnung. Aus dem Rahmen des Forschungsschwerpunktes BigWa – Bevölkerungsschutz im gesellschaftlichen Wandel – stellte er dazu Ergebnisse aus Expertenworkshops und Umfragen dar, vor welche Herausforderungen und Aufgaben dies verschiedene Organisationen des Katastrophenmanagements stellt.

### Ergebnisse der Arbeitsgruppen

#### **Verständnis für die vielfältigen Auswirkungen des Demografischen Wandels auf das Naturgefahrenmanagement**

Im Bereich des ersten Schwerpunktes wurden vorwiegend die Herausforderungen des demografischen Wandels auf das Katastrophenmanagement identifiziert und aufgezeigt. Die Ergebnisse des Workshops bestätigen, dass das Thema noch nicht auf der politischen Tagesordnung angekommen ist und im vorsorgenden Naturgefahrenmanagement kaum oder gar nicht berücksichtigt wird. Dabei zeigen aktuelle Entwicklungen, dass die öffentliche Hand und die verschiedenen Stakeholder im Naturgefahrenmanagement den demografischen Wandel als sehr relevant einschätzen. Der fehlende politische Wille ist vor allem darin begründet, dass der demografische Wandel ein langsamer, extrem schwieriger und schmerzhafter Prozess ist. In den vergangenen Jahren standen im Bereich des Katastrophenmanagements deshalb andere Themen im Vordergrund, wie z. B. spontane Helfende, Einsatz von Drohnen im Ereignisfall sowie der Schutz von Kritischer Infrastruk-

tur. Diese Themen genossen einen weitaus höheren Stellenwert in der Diskussion als der demografische Wandel.

Anschließend wurden im Workshop die größten Herausforderungen im Katastrophenmanagement diskutiert. Wie kann man die lokale Bevölkerung im Katastrophenmanagement besser einbinden, insbesondere im Hinblick auf die zunehmende Alterung, die Zunahme von Personen mit Zweitwohnsitzen und die Abnahme von Stützpunkten von Rettungsorganisationen im ländlichen Raum? Ebenfalls diskutiert wurde die Frage, wie man die verschiedenen Sektoren, wie z. B. den Gesundheitsbereich (Frage der Pflege und Evakuierung von älteren Personen) und das Katastrophenmanagement, besser verknüpft bzw. wie diese in der Planung der verschiedenen Bereiche besser integriert werden können.



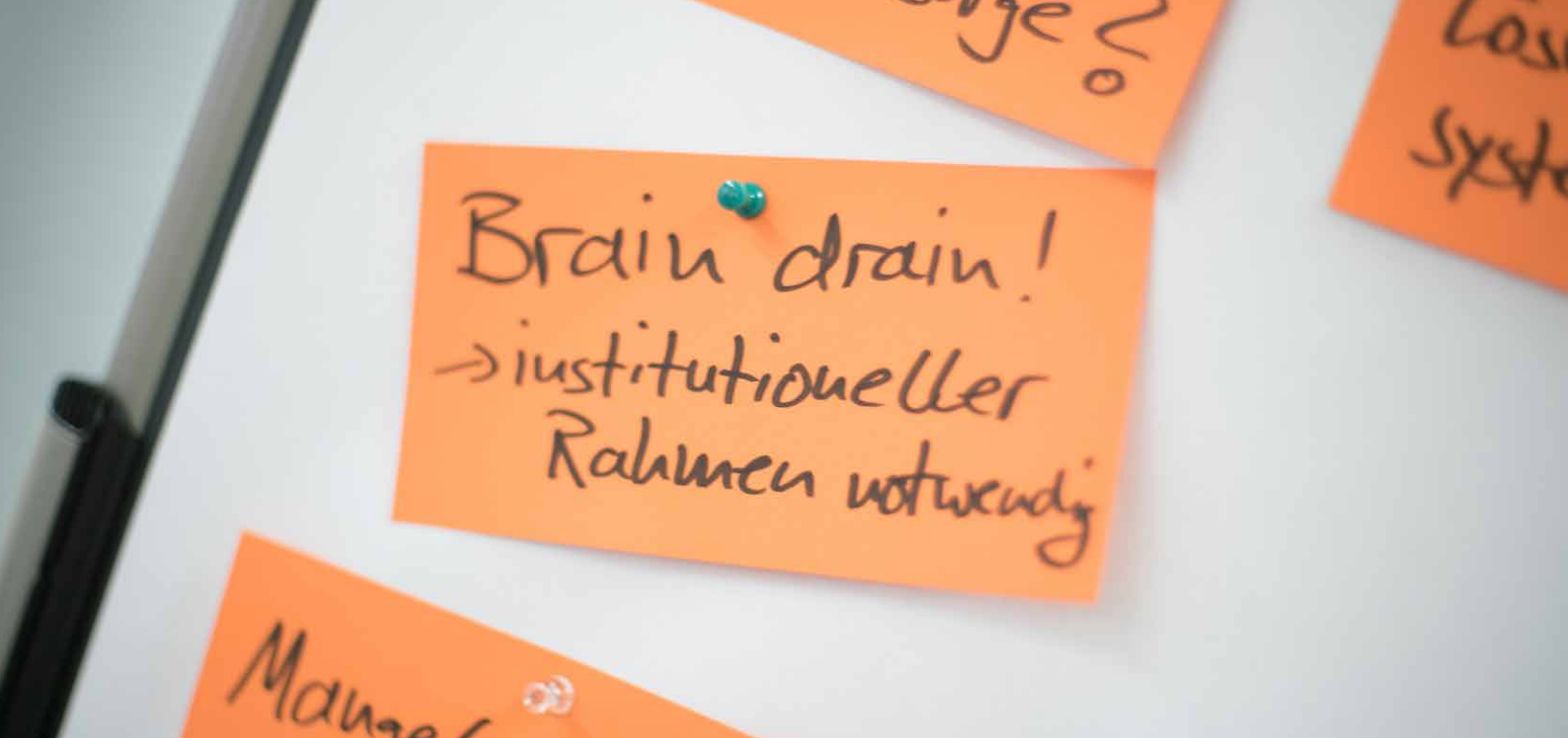
#### **Entwicklung von Risikomanagement- und Anpassungsstrategien in Gemeinden und Regionen**

Im Rahmen des zweiten Schwerpunktes wurden vielseitige Lösungen zum Thema vorgestellt und diskutiert. Die genannten Lösungsvorschläge umfassen dabei eine Vielzahl von Maßnahmen im Bereich der Bewusstseinsbildung, der Sensibilisierung für das Thema in den verschiedenen Bereichen der Gesellschaft, wie z. B. Einbringung der Debatte in den Sozialräumen, Bildung und Stärkung des kollektiven Handelns anhand der Bildung und Stärkung von Nachbarschaftshilfen bzw. Unterstützung

bei der Gründung von Bürgerinitiativen. Wobei hier auch eine neue Zusammenarbeit zwischen Stadt und Land gefördert werden muss, u. a. durch die Bildung von virtuellen Netzwerken. Hierbei könnte das Beispiel der Leuchttürme (*Burning Embers*) als Vorbild dienen. Aber auch konkrete Planungsspiele sowie Katastrophenübungen mit älteren Menschen sollten in der Zukunft verstärkt gefördert werden, um einerseits die Personen für die Thematik der Naturgefahren zu sensibilisieren und andererseits den Umgang der Einsatzkräfte mit älteren Personen zu ver-

bessern. Darüber hinaus wurden Vorschläge über die Notwendigkeit der Bereitstellung von weiteren Informationen und Handlungsempfehlungen angebracht. Zusammenfassend wurde auch die Frage in den Raum geworfen, ob nicht auch das Rollenbild und Rollenverständnis der öffentlichen Hand und der Rettungsorganisationen überdacht werden muss, um den neuen Aufgaben, die durch den demografischen Wandel ausgelöst werden, noch gerecht werden zu können.

- » *Der Workshop beschäftigt sich mit den Auswirkungen von sozio-demografischen Veränderungen (insbesondere Abwanderung und Alterung) auf den Umgang mit Naturgefahren.*



# Umfassendes Risikomanagement in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

**Jacqueline Begerow, Arne Brandschwede, Ria Hidajat, Ivo Litzenberg**, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)

Globale Initiative Katastrophenrisikomanagement

Globalvorhaben Risikobewertung und -management zur Anpassung an den Klimawandel

Sektorprogramm Frieden und Sicherheit, Katastrophenrisikomanagement

## Einleitung

Katastrophen und ihre Folgen stellen große Herausforderungen für die Umsetzung der Post-2015-Agenden und für die Absicherung von Entwicklungserfolgen dar. Im Jahr 2017 verursachten Katastrophen Gesamtschäden von 340 Milliarden US-Dollar – die zweithöchste Schadenssumme überhaupt. Jedes Jahr werden 26 Millionen Menschen in die Armut gedrängt; rund 70.000 Menschen werden von Extremereignissen getötet.<sup>1</sup> Neben den direkten Schäden, die durch Extremwetterereignisse eintreten, gibt es auch zahlreiche Wechselwirkungen mit schleichenden Veränderungen wie Wüstenbildung, Meeresspiegelanstieg oder dem Verlust von Biodiversität. Diese

verstärken die Intensität und Frequenz von Extremwetterereignissen, können aber häufig in den Schadensberechnungen nicht berücksichtigt werden.

Nur durch das Verständnis von und dem umfassenden Umgang mit multiplen Risiken kann nachhaltige Entwicklung erreicht und dauerhaft gesichert werden. Mit dem Ansatz eines Umfassenden Risikomanagements unterstützt die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) die Umsetzung der internationalen Agenden für nachhaltige und städtische Entwicklung, Klimaschutz und Klimawandelanpassung sowie Katastrophenrisikomanagement. Der Ansatz führt Klima- und Katastrophenrisikomanagement auf konzeptioneller Ebene zusammen und trägt

durch die Erschließung von Synergien dazu bei, die Wirksamkeit von Projekten und internationalen Partnerschaften zu steigern.

Um die Zusammenhänge von Katastrophen, Entwicklungszusammenarbeit und den Ansatz des Umfassenden Risikomanagements näher zu beleuchten, hat die GIZ auf der Fachtagung 2019 Strategien und Instrumente vorgestellt und mit den Teilnehmenden gemeinsam diskutiert.

## Teil 1 – Inputreferate

### Eröffnungsworte BMZ

Orsola Lussignoli aus dem Referat für Frieden, Sicherheit und Katastrophenrisikomanagement des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) eröffnete den Workshop mit einleitenden Worten aus Sicht der Entwicklungspolitik. Orsola Lussignoli betonte, dass eine technokratische und auf einzelne Risiken fokussierte Betrachtung von Naturkatastrophen in der Entwicklungszusammenarbeit nicht weiterhelfen kann. Die Berücksichtigung multipler Risiken ist ein zentrales Leitmotiv der internationalen Post-2015-Agenden. Dessen Verknüpfung gibt die reale Komplexität der Bedarfe wieder, die in Bezug auf Vulnerabilität gegenüber Katastrophen und dem Klimawandel angegangen werden müssen. Am Anfang stand im BMZ die Erkenntnis, dass die Entwicklungszusammenarbeit bereits über ein umfassendes Know-how und Instrumentarium in Bezug auf Klima- und Katastrophenrisiken verfügt. Die Idee war daher, einen gemeinsamen Rahmen zu schaffen, mit dem diese Ansätze besser verknüpft werden können. Mit dem „Umfassenden Risikomanagement“ hat die deutsche Entwicklungszusammenarbeit die Chance genutzt, beide Konzepte formal zu vereinen und einen roten Faden für den Risikobegriff geschaffen. Damit können Gemeinsamkeiten identifiziert und Synergieeffekte wie komplementäre Projektentwicklungen und eine gemeinsame Strategie/Argumentationslinie bei internen und externen Konsultationen erschlossen werden. Abschließend wies Orsola Lussignoli darauf hin, dass Diskussionen von Fachleuten wie die der Fachtagung sehr wichtig sind, um den Ansatz zum einen konzeptionell weiterzuentwickeln und zum anderen

Wege aufzuzeigen, wie man ein Konzept erfolgreich in die Umsetzung bekommt. Im Vordergrund stehe das voneinander und miteinander Lernen.



### Input Umfassendes Risikomanagement

Umfassendes Risikomanagement stellt die Klammer vor, in der sich Katastrophen- und Klimarisikomanagement konzeptionell verorten. Der Ansatz vereint beide Konzepte und fügt Instrumente, Ziele und Projektansätze zusammen. Ivo Litzenberg und Arne Brandschwede von der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) stellten die Entstehungsgeschichte des Ansatzes vor, beleuchteten

die konzeptionellen Zusammenhänge von Klima- und Katastrophenrisikomanagement und erläuterten beispielhaft Instrumente aus dem Portfolio des gemeinsamen Ansatzes.

Die konzeptionelle Nähe von Klima- und Katastrophenrisikomanagement wird nicht nur in der Entwicklungszusammenarbeit bearbeitet. Auch in der Wissenschaft ist sie längst angekommen: Der SREX-Bericht von 2012 und der Fünfte Sachstandsbericht (AR 5) des zwischenstaatlichen Ausschusses für Klimaänderungen der Vereinten Nationen (IPCC) von 2014/2015 waren die jüngsten Wendepunkte für die beiden Themen, um mehr Gemeinsamkeiten zu erzielen. Insbesondere das Risikokzept als Produkt aus Gefährdung, Vulnerabilität und Exposition wird in beiden Fachgemeinschaften geteilt.



Neben Anpassung an den Klimawandel und Klimaschutz, Katastrophenrisikomanagement, der Übergangshilfe (Verbindung HuHi – EZ) hat die deutsche Entwicklungszusammenarbeit bei der Erstellung des Konzeptes auch Teams eingebunden, die zu Klimarisikoversicherungen arbeiten, zu Klimamigration, zu ökosystembasierten Maßnahmen, zu sozialer Sicherung und zu fragilen staatlichen Kontexten. Es haben Expertinnen und Experten aus dem Inland und aus der Außenstruktur mitgearbeitet. Das zeigt wie vielfältig der Ansatz des Umfassenden Risikomanagements ist. Und es zeigt wie systemisch wir denken müssen, wenn wir Katastrophen effektiv angehen wollen.

## **Input Klimawandel, Katastrophen und fragile Kontexte**

Ria Hidajat von der GIZ weitete mit dem Beitrag zu Klimawandel, Katastrophen und fragilen Kontexten den Risikobegriff aus und stellte die sozioökonomischen Aspekte von Katastrophenrisiken in den Vordergrund. Der Klimawandel wird perspektivisch grundlegende Ressourcen wie Wasser und Land verknappt und die Frequenz und Intensität von Katastrophen erhöhen. Diese Entwicklung kann sich negativ auf die Resilienz von Menschen in fragilen Kontexten auswirken und Konflikt und Gewalt begünstigen. Die Auswirkungen bei einer Nichtbeachtung der Wechselwirkungen zwischen Katastrophen und Konflikt, Fragilität und Gewalt sind enorm. Fragile Länder sind besonders exponiert gegenüber verschiedenen Risikotypen. Ausreichende Fähigkeiten und Kapazitäten für ein adäquates Risikomanagement fehlen und die Bevölkerung ist somit besonders gefährdet. Letztendlich ist diese starke Wechselwirkung darauf zurückzuführen, dass Fragilität als ein begünstigender Faktor sowohl für ein hohes Katastrophenrisiko und als auch für ein hohes Konflikt- und Gewaltisiko eine Ursache ist. Fragile Bedingungen erhöhen die Vulnerabilität von Menschen und Staaten und untergraben so ihre Resilienz. Dementsprechend sind Katastrophen weder natürlich noch konfliktneutral.

Entsprechend verwundert es nicht, dass sich 58 Prozent der Todesfälle infolge von Katastrophen zwischen 2004 und 2014 in Ländern ereigneten, die zu den 30 fragilsten Staaten gehören. Katastrophen haben daher in fragilen Ländern besonders gravierende Auswirkungen, die wiederum das Risiko für Konflikt, Fragilität und Gewalt erhöhen.

Ria Hidajat zeigte, dass globale Investitionen in vorbeugende Maßnahmen deutlich hinter den Mitteln für humanitäre Hilfe zurückbleiben. Die Mittel für vorausschauendes, präventives Risikomanagement in fragilen Ländern sind unglaublich niedrig – pro 100 US-Dollar für Response (humanitäre Hilfe) wird durchschnittlich nur 1,30 US-Dollar in Vorsorge investiert. In der Demokratischen Republik Kongo sogar nur 5 Cent und in Simbabwe nur 3 Cent pro 100 US-Dollar.<sup>2</sup> Es ist eine Herausforderung, Finanzierungen so zu lenken, dass Hilfe strategisch eingesetzt

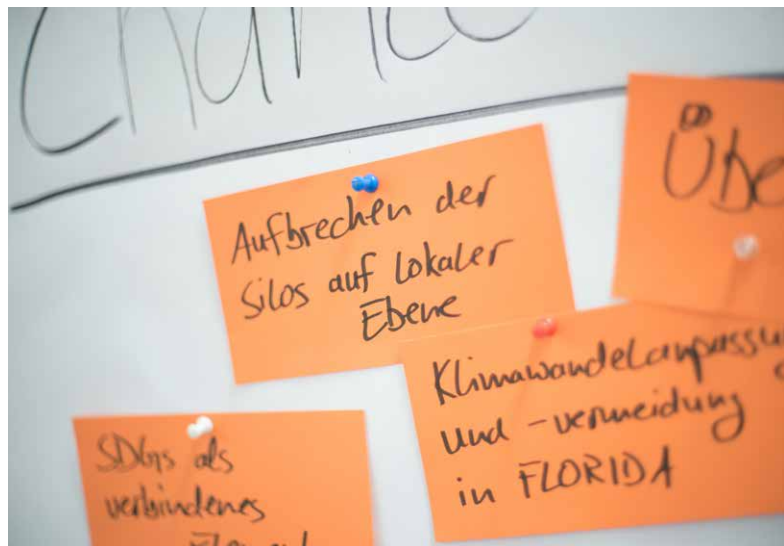
wird. Dafür braucht es neben *business as usual* und der Anpassung konventioneller Ansätze auch innovative und unorthodoxe Ansätze, die Katastrophenrisikomanagement und Fragilität als integrale Bestandteile berücksichtigen und beispielsweise neue, unerprobte Partnerschaften eingehen. Diese Ergebnisse sind Teil einer umfangreichen Kooperation zwischen BMZ, GIZ und dem Overseas Development Institute (ODI). Die Zusammenarbeit hat ein solides Verständnis für die Zusammenhänge zwischen Katastrophen- und Konfliktrisiken entwickelt, eine Evidenzgrundlage geschaffen und das Thema auf die internationale Agenda gesetzt.<sup>3</sup>



### Input Schnittstellenmanagement – übersektorale Zusammenarbeit

Jacqueline Begerow von der GIZ bildete mit dem Beitrag zum Schnittstellenmanagement, eine übergeordnete Klammer, die über dem Zusammenschluss von Klima- und Katastrophenrisikomanagement „darüber schwebt“. Was bringt eine Zusammenarbeit mit anderen Sektoren eigentlich und warum kann das auch Schwierigkeiten mit sich bringen? Wie kann man Schnittstellen besser bearbeiten? Wo wird das schon gemacht? Wie ist die deutsche Entwicklungszusammenarbeit dabei aufgestellt? Diese Fragen wurden anhand einer Kosten-Nutzen-Studie zur kohärenten Umsetzung der globalen Agenden (Agenda 2030, Pariser Klimaabkommen, Sendai Rahmenwerk) behandelt.

Inkohärente Umsetzung kann zwar zur (teilweisen) Implementierung einer Agenda führen, aber im schlimmsten Fall die Implementierung anderer Agenden be- oder sogar verhindern. Der Mangel an Kommunikation und koordiniertem Handeln zwischen den zuständigen Institutionen kann z.B. ein neues Risiko für einen bisher nicht vulnerablen Teil der



Bevölkerung schaffen. Agenda-Kohärenz tritt nicht automatisch ein. Erkenntnisse aus Mexiko und den Philippinen zeigen, dass dafür Maßnahmenpakete nötig sind, bestehend aus politischem Willen auf allen Ebenen, sektorübergreifenden Budgets für Großmaßnahmen, neuen institutionellen Arrangements und vor allem dem Willen zur Kooperation zwischen den beteiligten Akteuren.

Kohärenz kann als ein Mechanismus dienen, Katastrophenrisikomanagement als Querschnittsthema zu stärken und dabei Wissen zu teilen, Aktivitäten zu initiieren, relevante Einrichtungen zu beraten, Bewusstsein zu schaffen und den nationalen Fortschritt sowie gute Praktiken zu bewerben. Lokale und themenspezifische Vernetzungsforen wie Runde Tische zu unterschiedlichen Themen müssen gefördert und bestehende Netzwerke genutzt werden. Dies sind zentrale Herausforderungen bei der Stärkung von übersektoraler Zusammenarbeit, die bei der Entwicklung des Ansatzes zum Umfassenden Risikomanagement bereits erfolgreich berücksichtigt wurden.



## Teil 2 – World Café

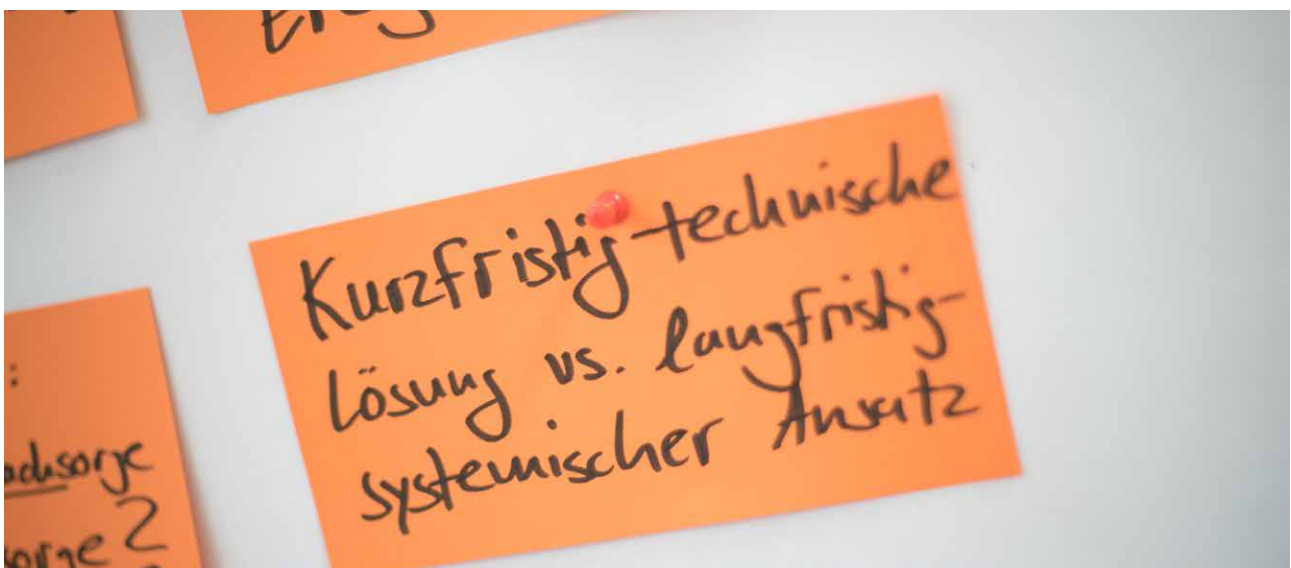
Nach der Mittagspause erfolgte eine Aufteilung in drei Gruppen. Die Teilnehmenden des Workshops erhielten hier im Rahmen eines World Cafés die Möglichkeit bei allen Themen zu diskutieren. Inhalte der Inputs aus dem ersten Teil des Workshops und dabei aufgeworfene Fragen wurden in diesem zweiten Teil des Workshops mit den Teilnehmenden diskutiert. Im Sinne von *policy to practice* standen in den Tischgruppen der Austausch und die Erfahrungen der Teilnehmenden im Vordergrund, und es entstanden Ideen für eine weitere Bearbeitung des Konzeptes. Leitfragen in diesem Teil waren: Wo sehen die Teilnehmenden den Mehrwert der vorgestellten Ansätze und Ideen und wie kann man die Umsetzung dazu stärker voranbringen? Welche Vor- und Nachteile gibt es? Wie können konzeptionelle Ansätze pilotiert werden? Welche Erfahrungen in der Umsetzung von Klima- und Katastrophenrisikomanagement haben die Teilnehmenden gemacht?

Pro Tischgruppe leiteten die Themenführer mit Hilfe von Leitfragen durch die Diskussionen. Beim Umfassenden Risikomanagement wurde gemeinsam diskutiert, an welchen Stellen Katastrophenrisikomanagement und Klimarisikomanagement besonders gut zusammenpassen, welche Unterschiede in Zielgruppen, Instrumenten, Rahmenbedingungen es gibt und welche weiteren sektoralen Ansätze sich konzeptionell gut ins Umfassende Risikomanagement einpflegen lassen würden.

Die Tischgruppe zu „Klimawandel, Katastrophen und fragile Kontexte“ orientierte sich an der effektiven Umsetzung von Klima- und Katastrophenrisikomanagement in fragilen Kontexten, welche Stakeholder man einbeziehen muss und welche globalen Trends in Verbindung mit Klima, Konflikt und Katastrophenrisikomanagement in den nächsten fünf bis zehn Jahren besonders berücksichtigt werden müssen.

Die Tischgruppe zu „Schnittstellenmanagement – Chancen und Hindernisse“ diskutierte, mit welchen Sektoren die deutsche Fachgemeinschaft im Katastrophenrisikomanagement zusammenarbeitet und welche Art von Zusammenarbeit mit welchen Sektoren dabei besonders gewinnbringend ist, wie man Schnittstellen aktiv bearbeiten kann und welche Sektoren im Hinblick auf Klima und Katastrophen in den kommenden Jahren besonders komplementär zu bearbeiten sein werden.

Tischgruppenübergreifend wurde bemerkt, dass es bereits einen großen Bestand an vielfältigem Wissen gibt und dass es daran liege, dieses Wissen über geeignete Kanäle, Dialogplattformen und institutionenübergreifende Cluster zu vereinen. Das vermeidet Duplikationen, erspart Kosten und lässt Synergien viel effektiver entstehen. Als Chance wurde zudem die Digitalisierung im Hinblick auf innovative Kommunikationswege genannt, die auch im Hinblick auf ein möglicherweise wachsendes Tätigkeitsfeld für Katastrophenrisikomanagement in fragilen Kontexten Arbeitsprozesse erleichtern kann. Hindernisse für ein



effektives Schnittstellenmanagement hinsichtlich Klima- und Katastrophenrisikomanagement seien existierende Silos in und zwischen den Bundesressorts sowie die Abwanderung von Wissen (brain drain), wo es als Antwort einen institutionellen Rahmen zur Sicherstellung von Ergebnissen brauche. Obwohl präventive und vorausschauende Instrumente in der internationalen Diskussion hohes Ansehen genießen, finden sich in der Umsetzung von Konzepten häufig kurzfristig-technische Ansätze der Nachsorge und nicht langfristig-systemische Ansätze der Vorsorge wieder. Hier brauche es einen Kulturwandel und den Aufbau von Vertrauen, um Partnern und Regierungen den Mehrwert von präventiven Risikomanagement zu vermitteln. Dafür ist auch ein Aufbau von Kapazitäten für Finanzierungen und Wissen notwendig, was

wiederum elementar für die effektive Bearbeitung von Schnittstellen ist. Neben sogenannten „Kümmerern“, die solche Anliegen aktiv vorantreiben, brauche es auch (informelle) Austauschformate über Ebenen hinweg. Rechtliche Regelungen dafür können den notwendigen Rahmen schaffen. Die Nachhaltigen Entwicklungsziele der Agenda 2030 als verbindendes Element führen Klima- und Katastrophenrisikomanagement (und weitere Sektoren) international und national zusammen. Die Teilnehmenden des Workshops wiesen außerdem darauf hin, dass Risikobewusstsein und Risiko-Governance, Flucht und Migration sowie (privatwirtschaftliche) Akteure der Versicherungsgesellschaften zukünftig komplementär zu bearbeitende Sektoren sein werden.

» *Umfassendes Risikomanagement führt Konzepte und Instrumente aus Klima- und Katastrophenrisikomanagement zusammen, sodass Entscheidungsträger auf multiple Risiken besser reagieren können. Der sektorübergreifende Ansatz bietet Chancen und zeigt Potenziale für ein besseres Schnittstellenmanagement auf.*

---

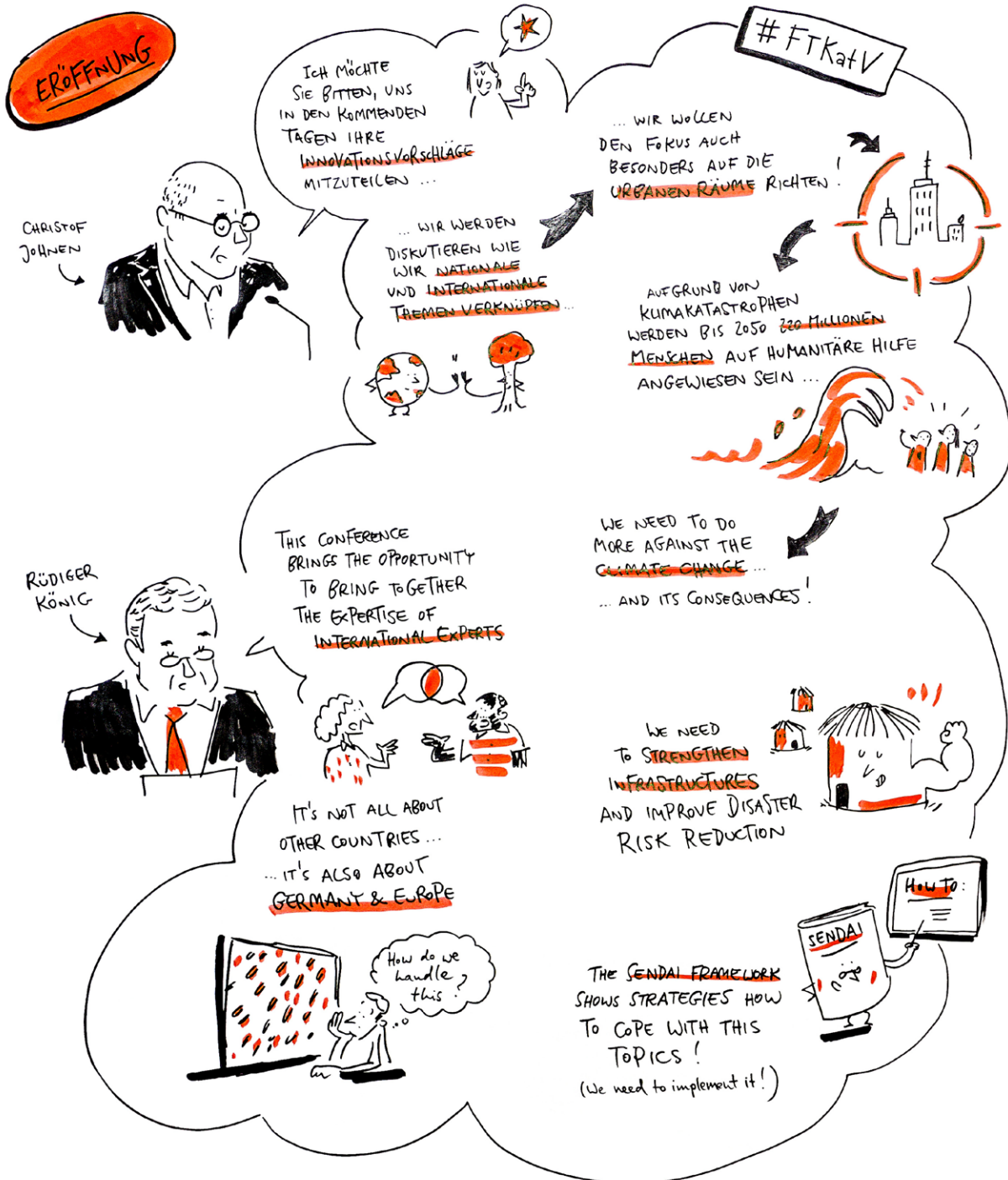
1 UNISDR & CRED (2018): Economic Losses, Poverty and Disasters 1998 – 2017.

2 ODI (2019): Disaster risk reduction in conflict contexts: an agenda for action

3 <https://www.odi.org/when-disasters-and-conflict-collide>

# FACHTAGUNG KATASTROPHEN VORSORGE

— Berlin, 28. + 29. Oktober 2019 —



VISUAL FACILITATORS  
SEBASTIAN LÖRCHER

KEYNOTE

# MONIQUE PARIAT



VORTRAG

# - DIE - NATIONALE KONTAKTSTELLE

FÜR DAS SENDAI RAHMENWERK  
- AKTUELLE ENTWICKLUNGEN & HERAUSFORDERUNGEN -



PETER LAUWE

ES GIBT ZUNEHMENDE  
BELASTUNGEN AUF UNSERE  
SYSTEME & STRUKTUREN...

... UND ES GIBT BEDARF  
NACH AUSTAUSCH ZWISCHEN  
DEN VERSCHIEDENEN SYSTEMEN!

HIERFÜR KANN DAS SENDAI  
RAHMENWERK EIN HEBEL SEIN!

WENN WIR ES NICHT SCHAFFEN,  
DAS SENDAI RAHMENWERK AUF  
LOKALER EBENE UMZUSETZEN,  
HABEN WIR VERSAGT!

BÜRGERMEISTERIN  
AUF MAURETANIE



ZIELE FÜR DEUTSCHLAND:



ALL-GEFAHREN-  
ANSATZ



EXISTIERENDE  
SYSTEME STÄRKEN



ZUSAMMEN-  
ARBEIT  
SYSTEMATISIEREN



SYNERGIEN  
NUTZEN

WIE BRAUCHEN  
EIN GEMEINSAMES  
MINDSET!



DER AUSTAUSCH  
ZWISCHEN DEN  
GREMIEEN MUSS  
VERBESSERT  
WERDEN!

NATIONALE  
PLATTFORM

PROZESSSÄULEN  
DER UMSETZUNG

MONITORING

STRATEGIE



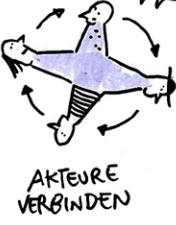
LIVING  
DOCUMENT  
MIT BEISPIELEN  
FÜR GUTE UM-  
SETZUNGEN

ZIELE  
IM UMSETZUNGSPROZESS

ES GEHT NUR  
PARTIZIPATIV!



ERFORDERLICHE  
MASSNAHMEN  
ERGÄNZEN



AKTEURE  
VERBINDEN



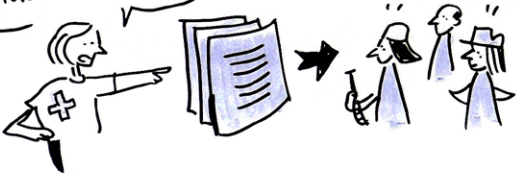
THEMEN &  
ERKENNTNISSE  
VERKNÜPFEN

WAS MEINEN  
WIR MIT  
»KATASTROPHE«?

FÜR WELCHE KÜNFTIGEN  
KATASTROPHEN BEREITEN  
WIR UNS EIGENTLICH VOR?

WIR BRAUCHEN  
DATEN  
FÜR VERSCHIEDENE  
SCHADENSFÄLLE

UNSERE DATEN  
BRAUCHEN EINEN  
MEHRWERT  
FÜR ANDERE PARTEIEN!



VISUAL FACILITATORS  
SEBASTIAN LÖRSCHER

VOR-TRAG

# BEWÄLTIGUNG DER STEIGENDEN GEFAHR VON WALDBRÄNDEN

AUS SICHT DER LÄNDER UND KOMMUNEN

**HERAUSFORDERUNGEN:**  
 KOORDINATION ALLER  
 EINSATZKRÄFTE,  
 EVAKUIERUNG  
 DER MENSCHEN...

Wir brauchen  
 Schwestern!  
 Wege!  
 Beschilderung!

WASSER-  
 ENTNAHME  
 AUS FLÜSSEN &  
 BRUNNEN

UNSER PROBLEM SIND  
 NICHT DIE BRÄNDE,  
 SONDERN STRUKTUREN,  
 DIE NICHT FÜR UNSERE  
 ARBEIT VORBEREITET SIND!

ALTES TRUPPEN-  
 ÜBUNGSGEBIET  
 MIT MUNITION

WIR BRAUCHEN  
 ÜBUNGEN, ÜBUNGEN  
 ÜBUNGEN!

HR. SCHMIDT

MEIN JOB IST DIE  
 WALDBRAND-  
 FRÜHERKENNUNG!

ALARM!

ÜBERWACHUNG  
 VON VERÄNDERUNGEN  
 VON GRAUWERTEN IN  
 DER LANDSCHAFT

HR. BEUKE

99,9%  
 ALLER RAUCHMELDUNGEN  
 SIND RAUCH!

DER GEDANKENSATZ DARF  
 NICHT SEIN: WAS KOSTET  
 DAS?  
 SONDERN: WAS PASST  
 WENN WIR JETZT  
 NICHT  
 HANDELN?!

ÜBERBLICK  
 ÜBER ZU EVAKUIERENDE  
 MENSCHEN:

Sachma...  
 wer liegt  
 eigentlich  
 grad alles  
 bei Euch?

ES BRAUCHT VIEL INFORMELLE  
 KONTAKTE... UND AUCH GLÜCK!

WIR KÖNNEN NICHT  
 JEDE EVENTUALITÄT IN  
 EINEN PLAN GIEßEN.

WIR MÜSSEN ABER  
 DER DEMENTZ DER  
 GESELLSCHAFT ENT-  
 GEGENTRETEN!

Pff... jetzt ist  
 schon soo lang  
 nix mehr passiert.  
 Wird schon...

VISUAL FACILITATORS  
 SEBASTIAN LÖRSCHER

# Impressionen



# Impressum

## Herausgeber

Deutsches Rotes Kreuz e. V.  
DRK-Generalsekretariat  
Carstennstraße 58  
12205 Berlin  
Tel.: +49 (0)30 854 040  
Fax: +49 (0)30 854 04 450  
www.DRK.de

## Konzept und Realisation

Deutsches Rotes Kreuz e. V. – Generalsekretariat  
Bereich Nationale Hilfsgesellschaft  
Team Internationale Zusammenarbeit

## Verantwortlich

Stefan Scholz  
Referent internationale Katastrophenvorsorge,  
Deutsches Rotes Kreuz e. V. – Generalsekretariat  
E-Mail: S.Scholz@drk.de

## Redaktion

Sabine Ehrke, Deutsches Rotes Kreuz e. V. – Generalsekretariat

## Satz und Layout

DRK-Service GmbH  
Linda Kutzki

## Graphic Recording

Sebastian Lörscher – Visual Facilitators

## Fotos

Philipp Meise, philipp.talamini@gmail.com



## Autorinnen und Autoren

**Jacqueline Begerow**, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)

**Alena Biegert**, Deutsches Rotes Kreuz e. V. – Generalsekretariat

**Carolyn Borgmann**, Ruhr-Universität Bochum (RUB), Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV)

**Arne Brandschwede**, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)

**Klaus-Dieter Büttgen**, Bundesanstalt Technisches Hilfswerk; Leitungsstab – Strategie und Steuerung, Forschung

**Axel Dierich**, inter 3 GmbH – Institut für Ressourcenmanagement

**Cordula Dittmer**, Katastrophenforschungsstelle

**Melanie Eckle**, Universität Heidelberg – Heidelberg Institute for Geoinformation Technology (HeiGIT)

**Prof. Dr. Alexander Fekete**, Technische Hochschule Köln, Institut für Rettungsingenieurwesen und Gefahrenabwehr (IRG)

**Annette Händlmeyer**, Deutsches Rotes Kreuz e. V. – Generalsekretariat, Sachgebiet Forschung, Forschungsprojekte WAKE und SiKoMi

**Noah Herschbach**, Deutsches Komitee Katastrophenvorsorge e. V.

**Ria Hidajat**, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)

**Per Kleist**, Berliner Feuerwehr

**Marion Kotowski**, Arbeiter-Samariter-Bund

**Prof. Dr. Frauke Kraas**, Dr. Sophie-Bo Heinkel, Universität zu Köln, Lehrstuhl für Stadt- und Sozialgeographie

**Martin Kunstmann**, Arbeiter-Samariter-Bund Deutschland e. V. (ASB)

**Peter Lauwe**, Nationale Kontaktstelle für das Sendai Rahmenwerk in Deutschland (NKS) beim Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe

**Ivo Litzenberg**, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)

**Daniel F. Lorenz**, Katastrophenforschungsstelle, Katastrophennetz e. V.

**Lukas Löschner**, Universität für Bodenkultur Wien (BOKU), Institut für Raumplanung, Umweltplanung und Bodenordnung

**Thomas Loster**, Münchener Rück Stiftung, München

**Michael Lülff**, Berufsfeuerwehr Mülheim an der Ruhr  
**Laura Vanessa Müller**, Nationale Kontaktstelle für das Sendai Rahmenwerk in Deutschland (NKS) beim Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe

**Oliver Neuschäfer**, Christoffel-Blindenmission Deutschland e. V. (CBM)

**Ralf Nordbeck**, Universität für Bodenkultur (BOKU); Institut für Wald-, Umwelt- und Ressourcenpolitik

**Elisabeth Olfermann**, Deutsches Rotes Kreuz e. V. – Generalsekretariat, Sachgebiet Forschung, Forschungsprojekte WAKE und SiKoMi

**Dr. Heidi Oschmiansky**, Deutsches Rotes Kreuz e. V. – Generalsekretariat, Sachgebiet Forschung, Forschungsprojekte WAKE und SiKoMi

**Matthias Range**, Advancing Climate Risk Management Plus, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)

**Dr. Simone Sandholz**, Universität der Vereinten Nationen – Institut für Umwelt und menschliche Sicherheit (UNU-EHS)

**Sylvia Schäfer**, Arbeiter-Samariter-Bund

**Nikolas Scherer**, Deutsches Rotes Kreuz e. V. – Generalsekretariat

**Malte Schönefeld, M.A.**, Bergische Universität Wuppertal, Forschungsprojekt SiKoMi

**Dr. Patricia Schütte**, Bergische Universität Wuppertal, Forschungsprojekt SiKoMi

**Eva Stock**, Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK)

**Bo Tackenberg**, Bergische Universität Wuppertal (BUW)

**Prof. Dr. Wiltrud Terlau**, IZNE-Internationales Zentrum für Nachhaltige Entwicklung, Hochschule Bonn-Rhein-Sieg

**Thomas Thaler**, Universität für Bodenkultur Wien (BOKU), Institut für Alpine Naturgefahren

**Dr. Benni Thiebes**, Deutsches Komitee Katastrophenvorsorge e. V.

**Dr. Marlene Willkomm**, Stadtentwässerungsbetriebe Köln, AöR, Hochwasserschutzzentrale Köln

**Janina Wölfel**, Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt – Zentrum für satellitengestützte Kriseninformation (ZKI)

# Die Grundsätze des Roten Kreuzes und des Roten Halbmondes



## Menschlichkeit

Die internationale Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung, entstanden aus dem Willen, den Verwundeten der Schlachtfelder unterschiedslos Hilfe zu leisten, bemüht sich in ihrer internationalen und nationalen Tätigkeit, menschliches Leiden überall und jederzeit zu verhüten und zu lindern. Sie ist bestrebt, Leben und Gesundheit zu schützen und der Würde des Menschen Achtung zu verschaffen. Sie fördert gegenseitiges Verständnis, Freundschaft, Zusammenarbeit und einen dauerhaften Frieden unter allen Völkern.

---



## Neutralität

Um sich das Vertrauen aller zu bewahren, enthält sich die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung der Teilnahme an Feindseligkeiten wie auch, zu jeder Zeit, an politischen, rassistischen, religiösen oder ideologischen Auseinandersetzungen.

---



## Freiwilligkeit

Die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung verkörpert freiwillige und uneigennützig Hilfe ohne jedes Gewinnstreben.

---



## Unabhängigkeit

Die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung ist unabhängig. Wenn auch die Nationalen Gesellschaften den Behörden bei ihrer humanitären Tätigkeit als Hilfsgesellschaften zur Seite stehen und den jeweiligen Landesgesetzen unterworfen sind, müssen sie dennoch eine Eigenständigkeit bewahren, die ihnen gestattet, jederzeit nach den Grundsätzen der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung zu handeln.

---



## Einheit

In jedem Land kann es nur eine einzige Nationale Rotkreuz- oder Rothalbmondgesellschaft geben. Sie muss allen offen stehen und ihre humanitäre Tätigkeit im ganzen Gebiet ausüben.

---



## Unparteilichkeit

Die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung unterscheidet nicht nach Nationalität, Rasse, Religion, sozialer Stellung oder politischer Überzeugung. Sie ist einzig bemüht, den Menschen nach dem Maß ihrer Not zu helfen und dabei den dringendsten Fällen den Vorrang zu geben.

---



## Universalität

Die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung ist weltumfassend. In ihr haben alle Nationalen Gesellschaften gleiche Rechte und die Pflicht, einander zu helfen.

---