



Nina Köksalan

Gemeinsames Handeln für die Resilienz gegenüber Katastrophen

Ein Lösungsansatz für komplexe Herausforderungen

Unsere Gesellschaft ist vernetzter als je zuvor. So ist die Sicherheit unserer Lebensgrundlagen, Versorgung, Kommunikation oder globaler Lieferketten von extrem vielen Faktoren beeinflusst. Es sind dabei eine Vielzahl von potenziellen Schadenereignissen in den Blick zu nehmen, die sich überlagern, gegenseitig bedingen oder deren Ursache und Wirkung räumlich und zeitlich weit auseinanderliegen können. Naturgefahren, wie Stürme oder Starkregen, treten oft plötzlich auf und hinterlassen Bilder der Zerstörung. Aber auch weniger unmittelbar sichtbare Gefahren, wie Hackerangriffe oder Pandemien, können viele Menschenleben fordern oder die Handlungsfähigkeit von Städten, Staaten oder Kontinenten einschränken. Zudem wirken langfristige Belastungen als Treiber, Verstärker oder destabilisierend. Der Klimawandel ist dabei eine der größten Herausforderungen. Der Resilienzansatz hat in diesem Kontext stark an Bedeutung gewonnen. Es geht dabei um die Fähigkeit, Katastrophen und Krisen abfedern, aus ihnen lernen, sie antizipieren, sich besser vorbereiten und anpassen zu können. Hierbei spielen Merkmale, wie Diversität, Redundanz, Multifunktionalität und Regenerationsfähigkeit von Infrastrukturen sowie institutionelle Strukturen, eine bedeutende Rolle.

Impulse durch globale Agenden

Die Erfahrungen aus dem Umgang mit Krisen verdeutlichen jedes Mal schmerzlich, wo wir dazulernen müssen: angefangen bei einem besseren Verständnis und der Steuerung von Risiken über gezielte Investitionen in Vorsorge und Vorbereitung bis hin zu einem nachhaltigen Wiederaufbau. Einen Leitfaden für solche vorausschauenden Maßnahmen im Umgang mit Risiken und Katastrophen bieten die Handlungsfelder des Sendai-Rahmenwerks für Katastrophenvorsorge (farbliche Kreise in Abb. 1), das 2015 in Japan von den Vereinten Nationen verabschiedet wurde. Das Ziel des Rahmenwerks ist es, Katastrophenrisiken und Verluste substanziell zu verringern. Im Fokus steht der Schutz von Menschenleben, Existenzgrundlagen und der Gesundheit sowie von wirtschaftlichen, physischen, sozialen, kulturellen und ökologischen Vermögenswerten von Menschen, Unternehmen, Gemeinwesen und Ländern.

2015 und 2016 wurde neben dem Sendai-Rahmenwerk eine Reihe weiterer globaler Agenden beschlossen. Die Ziele für nachhaltige Entwicklung, das Pariser Klimaabkommen und die Neue Urbane Agenda fördern ebenfalls Aufgaben des Risiko- und Krisenmanagements, mit dem Ziel, die Resilienz zu stärken. Diese globalen Agenden haben dadurch auch den Weg für mehr Politikkohärenz in ihrer nationalen und lokalen Umsetzung geebnet und begünstigen das Zusammenwirken von Maßnahmen in der Katastrophenvorsorge, Klimawandelanpassung, Nachhaltigkeit und Stadtentwicklung. Die Steigerung der Resilienz wird somit nicht nur als eine zentrale Aufgabe des Bevölkerungsschutzes verstanden, sondern als gesamtstaatliche und -gesellschaftliche Verantwortung und essenzieller Baustein nachhaltiger Entwicklung.

Bedeutung für Deutschland

Was bedeuten die globalen Ziele der Katastrophenvorsorge für Deutschland, und wie können wir uns in Zukunft noch besser aufstellen? Wie trägt Deutschlands internationale Zusammenarbeit zu diesen Zielen bei? Mit unter anderen diesen Kernfragen befasst sich auf Bundesebene eine interministerielle Arbeitsgruppe für die Umsetzung des Sendai-Rahmenwerks, die durch eine Nationale Kontaktstelle beim Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe unterstützt wird.

Eine der sieben Zielsetzungen des Sendai-Rahmenwerks für Katastrophenvorsorge sieht vor, nationale und lokale Strategien zu entwickeln. 2018 wurden daher bestehende Anstrengungen und neue Bedarfe im Umgang mit Risiken und Krisen in Deutschland identifiziert. Viele Elemente des Resilienzansatzes sind bereits in unterschiedlichen Politikbereichen integriert. Einige Aufgaben des Risiko- und Krisenmanagements werden jedoch noch nicht ausreichend oder systematisch wahrgenommen oder müssen in Anbetracht neu auftretender Risiken verbessert werden. Dazu zählen etwa die Erfassung von Schadensdaten oder risikoinformierte Entscheidungsprozesse. Es wurde daher beschlossen, auf Bundesebene eine Strategie zur Stärkung der Resilienz gegenüber Katastrophen (kurz: Resilienzstrategie) auf den Weg zu bringen. Sie soll alle denkbaren Gefahren in Deutschland auch über Zuständigkeiten von Fachbereichen und administrativen Grenzen hinweg in den Blick nehmen. Ein Kernanliegen ist dabei, durch neue oder verbesserte Maßnahmen die bestehenden Strukturen und Systeme im Risiko- und Krisenmanagement zu ergänzen oder zu verknüpfen. Dafür müssen staatliche und nichtstaatliche Akteure enger zusammenarbeiten sowie Informationen besser verknüpft und verbreitet werden.



Abb. 1: Risiko- und Krisenmanagement im Kontext der Handlungsfelder des Sendai-Rahmenwerks (Quelle: Nationale Kontaktstelle für das Sendai-Rahmenwerk beim Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe)

Gelingen kann dies nur, wenn Aufgaben des Risiko- und Krisenmanagements noch mehr als Querschnittsaufgabe verstanden und die sektoren-, akteurs- sowie ebenenübergreifende Zusammenarbeit und Planung gestärkt werden. Die Aufgabenbereiche und Kapazitäten des Bevölkerungsschutzes in der Prävention, Vorbereitung auf sowie in der Bewältigung und Nachsorge von Krisen (graue Kreise in Abb. 1) bieten dabei auch anderen Fachbereichen praktische Werkzeuge und Ressourcen. Zu nennen sind hier beispielweise die Risikoanalyse, der Selbstschutz, die Risikokommunikation, Identifizierung von kritischen Infrastrukturen, Notfallvorsorge, Aus- und Fortbildung von Einsatz- und Führungskräften, das Ehrenamt, die strategische Vorausschau, Krisenfrüherkennung und Warnung sowie die Aufarbeitung von Krisenereignissen. Andersherum müssen sektorale Perspektiven im Risiko- und Krisenmanagement stärker berücksichtigt werden. Die Resilienzstrategie soll diese Grundgedanken für den deutschen Kontext konkretisieren. Mit diesem Ansatz sollen Risiko- und Krisenmanagement besser ineinandergreifen, und es können potenzielle neue Synergien mit verwandten Prozessen, wie der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, der Deutschen Anpassungsstrategie oder der Cybersicherheitsstrategie, ausgebaut werden.

Während der Fachtagung Katstrophenvorsorge im Oktober 2018 wurden erstmals Anregungen der Fachöffentlichkeit für die Gestaltung der Resilienzstrategie gesammelt. Die Ergebnisse sind in einem ersten Strategieentwurf 2019 eingeflossen und wurden im darauffolgenden Jahr weiterentwickelt. Erfahrungen aus der jüngsten Vergangenheit, insbesondere der anhaltenden COVID-19-Pandemie, der Flutkatastrophe im Juli 2021 oder vermehrter Cyberangriffe, haben dabei die Notwendigkeit eines ganzheitlichen Ansatzes bekräftigt und die weitere Ausgestaltung der Resilienzstrategie wesentlich beeinflusst. 2021 wurde der Entwurf der Resilienzstrategie mit allen Ressorts und dem Bundeskanzleramt inhaltlich abgestimmt, der im Laufe des Jahres 2022 zunächst mit einer ausgewählten Fachöffentlichkeit diskutiert werden soll, bevor sie veröffentlicht werden soll.

Lokale Anknüpfungspunkte

In Anbetracht der Vielzahl von Gefahrenlagen und Herausforderungen entwickeln immer mehr Städte in Europa bereits Resilienzpläne, wie Rotterdam, London oder Paris. Diese greifen diverse Themen auf: soziale, wirtschaftliche und räumliche Ungleichheiten und sozialer Zusammenhalt, schlechte Luftqualität, Nahrungsmittelunsicherheit, Mangel an bezahlbarem Wohnraum und schlechte Wohnqualität, Terrorgefahr, Hochwasser, Ausfall kritischer Infrastruktur, schlechter Gesundheitszustand, Pandemien, Klimawandel, territoriale Governance und Digitalisierung.

Viele Städte und Gemeinden in Deutschland fördern Resilienz insbesondere im Rahmen von Strategien zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels. Resilienzplanung mit einem All-Gefahren-Ansatz kann an diese bestehenden Prozesse anknüpfen. Das Memorandum „Urbane Resilienz – Wege zur robusten, adaptiven und zukunftsfähigen Stadt“¹ kontextualisiert das Thema Resilienz im Rahmen der deutschen Stadtentwicklungspolitik und formuliert hierfür Handlungsempfehlungen und Schlussfolgerungen für die Stadtentwicklung.



Nina Köksalan

Leiterin der Nationalen Kontaktstelle für das Sendai-Rahmenwerk beim Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Bonn

1 Vgl. dazu den Beitrag von Detlef Kurth in diesem Heft