

RUHR
UNIVERSITÄT
BOCHUM

RUB



IFHV

Bündnis
Entwicklung Hilft



Gemeinsam für Menschen in Not.



Risikoanalyse und Katastrophenprävention

Ergebnisbericht der Fachtagung am 2. November 2017

Liebe Tagungsteilnehmer*innen, sehr geehrte Interessierte,

wenn Analysen von Katastrophenrisiken umfassend, zielgerichtet und kontextspezifisch sind, helfen sie Handlungsbedarfe zu erkennen und zu priorisieren. Doch: Wie gut Risikoanalysen auch immer umgesetzt sind, sie bleiben nur ein erster Schritt zu einer umfassenden Katastrophenprävention.

Dies sind zentrale Erkenntnisse aus der Fachtagung zum Thema „Risikoanalyse und Katastrophenprävention“, die *Bündnis Entwicklung Hilft* und das *Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht der Ruhr-Universität Bochum* gemeinsam am 2. November 2017 in Berlin ausgerichtet haben. Ziel der Tagung war es, aus den verschiedenen Perspektiven von Wissenschaft, Journalismus, Politik, Wirtschaft und Praxis der Entwicklungszusammenarbeit zu diskutieren, welche Rolle Risikoanalysen in der Prävention von humanitären Katastrophen spielen und wie der Nutzen und die Anwendbarkeit von Risikoanalysen erhöht werden kann.

Nach der Präsentation des WeltRisikoBericht – Analysen und Ausblick 2017, der jährlichen Risikoanalyse des Bündnis Entwicklung Hilft, mit einer kritischen Betrachtung durch Wissenschaftsjournalist Christopher Schrader, diskutierten auf dem Podium über Relevanz und Herausforderungen von Risikoanalysen:

- + Prof. Dr. Joost Herman, Präsident NOHA Network on Humanitarian Action – International Association of Universities, Rijksuniversiteit Groningen
- + MinR Dr. Thomas Helfen, Leiter des Referats „Frieden und Sicherheit; Katastrophenrisikomanagement“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
- + Dr. Rainer Sachs, Leiter Emerging Risks and Reporting, Munich Re
- + Christoph Schneider-Yattara, Leiter Regionalbüro Horn von Afrika, Brot für die Welt
- + Claudia Ehrenstein, Politikredakteurin DIE WELT
- + Vier Workshops beschäftigten sich anschließend mit dem Risikobegriff, Berechnungsmöglichkeiten und Anwendungen sowie der politischen und medialen Bedeutung von Risikoanalysen.

Dieser Ergebnisbericht fasst Debattenbeiträge aus der Podiumsdiskussion sowie Anregungen aus den Workshops zusammen.

Wir danken allen Teilnehmer*innen herzlich für Ihre Beiträge zur Diskussion und freuen uns, wenn die Ergebnisse und Denkanstöße aus der Tagung Verbreitung finden. Denn nur gemeinsam können wir Risikoanalyse voranbringen und damit einen Beitrag dazu leisten, dass Menschen weltweit sich künftig besser gegen extreme Naturereignisse wappnen können.

Mit herzlichen Grüßen



Peter Mucke
Geschäftsführer Bündnis Entwicklung Hilft



Prof. Dr. Pierre Thielbörger
Geschäftsführender Direktor IFHV

Rolle von Risikoanalysen in der Katastrophenhilfe und Entwicklungszusammenarbeit

Um Schäden durch extreme Naturereignisse für Mensch, Gesellschaft und Umwelt zu reduzieren, ist zweierlei vonnöten: eine funktionierende Katastrophenhilfe und eine vorausschauende Katastrophenprävention.



In der Katastrophenprävention kommt der Risikoanalyse eine entscheidende Rolle zu – eine größere als in der akuten Katastrophenhilfe. Katastrophenhilfe muss schnell, effizient und effektiv sein. Sie muss die in einem Notfall gegebenen Bedingungen wie die noch vorhandenen Güter und Transportwege, die Arbeitsbedingungen für Hilfsorganisationen und Genehmigungen der lokalen und nationalen Autoritäten berücksichtigen. Im Bereich der Katastrophenprävention werden hingegen die langfristigen Perspektiven in den Vordergrund gerückt. Hierfür sind Analysen von Risiken von zentraler Bedeutung.

Regierungen und internationale Organisationen können auf Basis präziser Analysen der Risiken in ihren Partnerländern passende Länderprogramme entwickeln und Finanzmittel zuweisen. Insbesondere helfen Risikoanalysen, Handlungsbedarfe zu ermitteln und zu priorisieren. Beziehen sie nicht alleine die Gefährdung durch extreme

Naturereignisse, sondern auch die Verwundbarkeit von Bevölkerungen mit ein, wie es zum Beispiel der WeltRisikoBericht tut, können mit ihrer Hilfe besonders vulnerable Schwerpunktländer identifiziert werden, um

dort gezielt Initiativen zu fördern. Auf Grundlage der Erkenntnisse aus Risikoanalysen können verbesserte Planungssysteme erstellt und entsprechend Kapazitäten aufgebaut werden, um sich gegen Risiken zu wappnen.

Auch damit politische und zivilgesellschaftliche Akteure im humanitären Bereich professionellere, effizientere Hilfe gestalten

können, braucht es Analyse und Forschung. So werden Risikoanalysen immer wichtiger, um eine Möglichkeit für die sogenannte „evidenzbasierte Programmentwicklung“ zu eröffnen. Sie trägt dazu bei, ein hinreichendes Bewusstsein zu schaffen, welche konkreten Maßnahmen sowie längerfristigen Strategien zur Reduzierung der Vulnerabilität berücksichtigt werden müssen.

„Nur auf der Basis präziser Analysen der Risiken in unseren Partnerländern können wir unsere Länderprogramme konfliktensibel ausrichten und Finanzmittel bedarfsgerecht bereitstellen.“

Dr. Thomas Helfen

Nicht zuletzt sind Risikoanalysen und Risikoberichte ein Instrument, um jenseits von akuten Ereignissen öffentliche Aufmerksamkeit für Katastrophenrisiken zu schaffen. Die Veröffentlichung von Ergebnissen der Risikoanalyse bietet Medien einen Anlass, selten beleuchtete Themen der Entwicklungszusammenarbeit oder beispielsweise auch den Klimawandel aufzugreifen.

Ziele von und Anforderungen an Risikoanalysen

Eine Risikoanalyse kann politisches Handeln anstoßen – sowohl in den Ländern, die Gegenstand der jeweiligen Studie sind, als auch in anderen Ländern, die daraus lernen können. In der Vergangenheit haben Berichte und Studien immer wieder zu Diskussionen und einem Umdenken geführt. Wenn Risikoanalysen einen solchen Einfluss gewinnen, ist viel erreicht. So wurden beispielsweise, angeregt durch wissenschaftliche Studien in den USA, Ökosysteme entlang der Küste saniert und damit die Verwundbarkeit gegenüber Hochwasser und Stürmen erfolgreich verringert.

Um ihre Anwendbarkeit zu erhöhen, müssen Risikoanalysen die komplexen Katastrophenrisiken und Katastrophensituationen der Gegenwart möglichst umfassend und adäquat erfassen können. Dafür ist ein wesentlich stärkerer interdisziplinärer Ansatz für die Instrumente der Risikoanalyse notwendig. Um die Komplexität angemessen abzubilden, sollten Risikoanalysen von einem mathematischen Ansatz zu einem stärker technischen und

„Risikoanalysen können ein Anstoß für Diskussionen und zum Umdenken sein, insbesondere für die Länder, deren Risiko darin besonders sichtbar wird.“

Claudia Ehrenstein

humanitären Ansatz fortschreiten. Hinsichtlich der Verwundbarkeit müssen dabei keine grundsätzlichen Unterschiede zwischen Katastrophen durch extreme Naturereignisse und menschengemachten Katastrophen vorausgesetzt werden.

Die Risikoanalyse muss sich neben den Gefährdungspotenzialen und -ursachen sowie



der Vulnerabilität auch mit Governance-Fragen beschäftigen. Wie bereiten sich Länder vor, um reaktionsfähiger zu werden? Wie können sie in einem kohärenten Ansatz ihre Planungssysteme, aber beispielsweise auch Land- und Nutzungsrechte verbessern? Solche Fragestellungen müssen mit Risikoanalysen verknüpft sein, denn aus Risikoanalysen sollten sich politische Empfehlungen ableiten lassen.

Nicht nur in der Politik, auch im wirtschaftlichen Kontext sind Risikoanalysen als Basis eines zentralen Risikomanagements für Entscheidungen erforderlich. Sie erfüllen unter anderem die Aufgabe, die Risiken von Unternehmen im Hinblick auf Investitionen transparent zu machen. Daher versuchen beispielsweise (Rück-)Versicherer möglichst alle Risiken in ihre Analysen einzubeziehen und weitestgehend zu quantifizieren. Eine Herausforderung stellt dabei die Bewertung und Einordnung neuer Risiken (z. B. durch den Klimawandel) dar, um konkrete Empfehlungen für Entscheidungsträger*innen auszusprechen. Elementar ist für jede Risikoanalyse die zielgruppengerechte Aufbereitung der Ergebnisse, zum Beispiel für Politiker*innen, humanitäre Fachkräfte oder Journalist*innen: Es muss klar sein, an welche Akteure sich ein Bericht bzw. Empfehlungen richten, denn unterschiedliche Gruppen benötigen unterschiedliche Darstellungen von Katastrophenrisiken und deren Auswirkungen.

Herausforderungen und Grenzen von Risikoanalysen

Analysierte Risiken machen nur einen kleinen Teil des Unerwarteten aus: Sie sind das, was Wissenschaft quantifizieren kann. So wird mit dem WeltRisikoIndex eine Quantifizierung des Risikos für einzelne Länder versucht. Es ist unvermeidbar, dass dabei auf der Strecke bleibt, was (noch) nicht quantifizierbar ist. Dieser Bereich, von Fachleuten



„Unsicherheit“ genannt, wird zunehmend relevant. So sollte Risikoanalyse kollektive Verhaltensmuster, lokale Deutungen und deren Veränderungen berücksichtigen. Aspekte wie Nachbarschaftshilfe sind jedoch nicht quantifizierbar. Auch der Verlust der Artenvielfalt, Mikroplastik in Ozeanen oder politische Destabilisierung und Populismus gehören zu den Phänomenen, von denen sich schwer ermitteln lässt, wie sie Katastrophenrisiken schon heute beeinflussen oder künftig beeinflussen werden. Trotzdem können sie in ihrer Summe hochrelevant für eine Bewertung des Risikos oder der Unsicherheit eines Landes sein.

Um solche nicht-quantifizierbaren Faktoren in Risikoanalysen aufzunehmen, muss Risikoanalyse als interdisziplinäre Aufgabe verstanden werden. Forschungsergebnisse aus Bereichen wie den Gesellschaftswissenschaften und der Psychologie, die uns insbesondere

bei dem Thema Risikowahrnehmung helfen, sollten dabei einbezogen werden.

Auch innerhalb des bereits Quantifizierbaren sind Risikoanalysen mit Herausforderungen konfrontiert, zum Beispiel mit der großen Variabilität innerhalb mancher Länder. Ein Beispiel: Der Staat Nepal umfasst sowohl das Hochrisikogebiet Himalaya als auch Flachland, wo der Großteil der Bevölkerung lebt und das Katastrophenrisiko gering ist. Im Durchschnitt ergibt sich für Nepal ein mittleres Risiko. Zudem sind Länder zwar eine wichtige Bezugsgröße auf der politischen Ebene, jedoch aus historischer Perspektive relativ junge Konstruktionen. Daher sollten auch mögliche andere Bezugsseinheiten – zum Beispiel auf Basis von naturräumlichen oder ethnischen Gemeinsamkeiten – für die Risikoanalyse erwogen werden.

Eine weitere Herausforderung stellt die Auswertung großer Datenmengen dar. Für viele Länder stehen umfassende lokale Informationen zur Verfügung. Dennoch kann eine

„Wenn wir über Risiken sprechen, ist das nur ein kleiner Teil des Unerwarteten. Risiko ist für uns das, was man quantifizieren kann. Aber der Bereich Unsicherheit, der nicht oder noch nicht quantifizierbar ist, wird immer relevanter.“

Dr. Rainer Sachs

Auswertung hinsichtlich des Ist-Zustands, der Veränderungen über einen bestimmten Zeitraum und der Ableitung von Handlungsempfehlungen immer nur einen Ausschnitt einer sehr komplexen Realität darstellen. Zugleich sollte ein Index nicht mit zu vielen Indikatoren überfrachtet werden, da er sonst keine Orientierung bietet. Eine angemessene

Risikoanalyse sollte Ländern die Möglichkeit geben, auf ihrer Basis Risikovorsorge zu treffen.

Außerdem müssen die Mechanismen der Risikoanalyse zur Bewertung von Verwundbarkeit und Stand der Katastrophenvorsorge auch in Industriestaaten als gültig anerkannt

„Ein wesentlich stärkerer interdisziplinärer Ansatz für die Instrumente der Risikoanalyse ist absolut notwendig, um die komplexen Katastrophensituationen und Katastrophenrisiken der Gegenwart erfassen zu können.“

Prof. Dr. Joost Herman

und entsprechende Handlungsempfehlungen ernst genommen werden. Dann kann Risikoanalyse auch zu mehr Bewusstsein

darüber beitragen, dass die Folgen extremer Naturereignisse und des Klimawandels alle betreffen, auch wenn sie noch nicht überall direkt zu spüren sind. Unseren Lebensstandard in Westeuropa werden sie früher oder später beeinflussen. Wenn es gelingt, dieses Bewusstsein zu schaffen, kann Risikoanalyse weitergehend globale Verantwortung stärken und eine darauf ausgerichtete Politik unterstützen.

Doch Risikoanalyse bleibt wirkungslos, wenn es nicht gelingt, Forschungsergebnisse so aufzubereiten, dass sie sich in politische Entscheidungsprozesse einbringen lassen. Denn letztlich entscheidet der politische Wille, ob die Ergebnisse in konkrete Veränderungen münden. Wissenschaft muss durch passende Analysen mit Nachdruck versuchen, die Relevanz von Forschung für die politische Entscheidungsfindung zu steigern.

Risikoanalysen im Kontext komplexer Realitäten

Risikoanalysen können als theoretisches Instrument nie alle Faktoren und Gegebenheiten der komplexen Realität abbilden. Bei jedem Transfer von Risikoanalysen in die Praxis muss die jeweilige besondere Situation berücksichtigt und mit lokalen Informationen und Zahlen gearbeitet werden. Dies gilt insbesondere, wenn Maßnahmen an staatliche Vorgaben gebunden sind. So müssen Hilfskräfte in der Regel abwarten, ob in einer Krisensituation nach einem extremen Naturereignis von den Behörden eine Katastrophe ausgerufen wird – und zwar in welchem Gebiet, für welche Teile der Bevölkerung und mit welcher Art der Hilfsmaßnahmen.

Kommen zu einem extremen Naturereignis politische Konflikte hinzu, wird die Situation für Betroffene und Organisationen unübersichtlicher – auch auf lange Sicht. Mehrere Forschungsprojekte in den vergangenen Jahren haben übereinstimmend gezeigt, dass in vielen Gebieten mit extremen

Naturereignissen fortgesetzte politische Konflikte die Vulnerabilität verstärken.

Eine Herausforderung für die Risikoanalyse sind ferner die kumulativen Effekte von aufeinanderfolgenden extremen Naturereignissen auf Gemeinschaften. Ein Beispiel hierfür ist Äthiopien, hier fällt im Osten seit 2014 nicht genug Regen. Dann wurde die Landwirtschaft vom Wetterphänomen „El Niño“ in Mitleidenschaft gezogen, darauf folgte das entgegengesetzte Phänomen „La Niña“. Wer in den betroffenen Gegenden eine Herde von ca. 100 Kamelen hat, verliert durchschnittlich etwa zehn Tiere pro Jahr. Wenn außerdem eine akute Katastrophe hinzukommt, dann sind es 20 bis 30 Tiere zusätzlich. Bei den wiederkehrenden extremen Naturereignissen hat der betroffene Mensch nach weniger als fünf Jahren seine ganze Herde verloren. In vielen Fällen ist die Viehwirtschaft die einzige Lebensgrundlage der Betroffenen, sodass sie über keinerlei Anpassungskapazitäten



verfügen. Daher können sie sich von diesen Verlusten nicht erholen.

Ob eine äthiopische Viehwirtin eine Dürre jedoch überhaupt als Risiko bewertet und welche Eintrittswahrscheinlichkeit sie diesem Risiko zuweist, kann Risikoanalyse ebenfalls schwer erfassen. Denn Menschen schätzen Risiken auch unabhängig von der objektiven Risikolage ein. So würden vermutlich viele Menschen, die mit dem Flugzeug in den Urlaub reisen, sofort einen Flugzeugabsturz als Risiko nennen. Tatsächlich ist das Gefährlichste auf dem Weg in den Urlaub die Autofahrt vom Wohnort zum Flughafen. Diese Gefahr ist aber subjektiv weniger präsent. Auch dieser Umstand ist für den Transfer von Risikoanalysen in den konkreten Handlungskontext relevant.

Eine weitere psychologische Tendenz erschwert die Anwendung von Risikoanalysen in der Praxis: die Tendenz, kurzfristig statt langfristig sinnvolle Entscheidungen zu treffen. So wird beispielsweise häufig in günstige, aber kurzlebige Infrastruktur investiert, die schnell selbst zu einem Risikofaktor werden kann (siehe WeltRisikoBericht 2016). Die Entwicklung von funktionierenden Anpassungsstrategien erfordert jedoch eine langfristige Perspektive.

Nur so können auch globale Ursachen von Katastrophen bekämpft werden, allen voran der Klimawandel.

Auch wenn ein Land willens ist, auf nationaler Ebene diese Anpassung im Rahmen der internationalen Regelwerke anzugehen, können die praktischen Hürden groß sein. Für einen kleinen, finanzschwachen Staat wie Vanuatu beispielsweise, dem der

WeltRisikoIndex seit 2011 das höchste Katastrophenrisiko im internationalen Vergleich zuschreibt, entstehen sehr hohe Transaktionskosten, um sich in den internationalen Regelwerken zu positionieren und davon profitieren zu können. In den jeweiligen Regelwerken gibt es unterschiedliche Antragsformulare, unterschiedliche Reportsysteme und Evaluierungsansätze.

Für die Zukunft kommt es daher auf eine stärkere Harmonisierung von Ansätzen und

„Die Relevanz von Risikoanalysen wie den WeltRisikoBerichten hängt auch davon ab, in welcher besonderen Situation man arbeitet. In welchem Gebiet, für welche Menschen, mit welcher Art der Hilfsmaßnahmen, unter welchen staatlichen Vorgaben. Diese Faktoren legen den Handlungsrahmen fest.“

Christoph Schneider-Yattara

Politiken an. Dabei ist entscheidend, sich nicht allein in den Grenzen der internationalen Rahmenwerke – also der Sustainable Development Goals (SDGs), dem Pariser Klimaabkommen der Habitat-Agenda oder dem Sendai-Framework – zu bewegen. Stattdessen müssen diese Rahmenwerke als verzahnt gedacht werden, um zu einem kohärenten Ansatz zu gelangen.

18 Empfehlungen für Risikoanalysen in der Katastrophenprävention

Risikoanalysen sollten ...

- + unterschiedliche Umgangsweisen mit Risiko aufgrund kultureller, sozialer und regionaler Unterschiede berücksichtigen und dabei Risikowahrnehmung als elementaren Faktor oder Kenngröße aufnehmen.
- + einen klaren Begriff von Vulnerabilität im Kontext von extremen Naturereignissen zugrunde legen.
- + Ursachen für Vulnerabilität herausarbeiten – insbesondere auch mit Blick auf die Mitverantwortung der Industrieländer durch Kolonialismus und Handelsbeziehungen zu Entwicklungsländern.
- + interdisziplinäre Ansätze, zum Beispiel einen menschenrechtsbasierten Ansatz in der Risikoanalyse und Katastrophenprävention verfolgen.
- + mehr Gebrauch von Geo-Informationssystemen und anderen digitalen Technologien machen. Diese ermöglichen, Daten in Bezug auf Kenngrößen wie den Nationalstaat und auch Unterschiede innerhalb von Staaten zu visualisieren.
- + den Klimawandel und seine Folgen berücksichtigen.
- + aktuelle Bevölkerungsentwicklungen und ihre Prognosen in die Analyse aufnehmen.
- + das Thema „kritische Infrastruktur“ stärker in die Analysen aufnehmen. Dieser Problemkomplex ist auch für Industrieländer von Bedeutung und stärkt somit die Relevanz von Risikoanalysen für die Entscheidungsfindung in Politikfeldern außerhalb der Entwicklungszusammenarbeit, zum Beispiel in der Wirtschaftspolitik.
- + quantitative Analysen durch qualitative Erkenntnisse aus der sozial- und gesellschaftswissenschaftlichen Forschung zu einzelnen Regionen ergänzen.
- + stärker Erklärungen von Veränderungen einbringen: Welche Entwicklung haben einzelne Länder in welchen Bereichen vollzogen und warum?
- + Nationalstaaten als Zielgröße hinterfragen und Alternativgrößen wie geographische Regionen etc. in Erwägung ziehen.
- + ermöglichen, dass das Konzept der Risikoanalyse auf kleinräumigere Ebenen angewendet werden kann.
- + Indikatoren zur aktuellen politischen und gesellschaftlichen Lage nutzen, auf deren Grundlage konkrete Maßnahmen ergriffen werden können.
- + die Nutzung von mehrdimensionalen Indikatoren – das heißt Indikatoren, die mehrere Dimensionen eines Phänomens umfassen – prüfen.
- + eine zweidimensionale Darstellung aus den Dimensionen „Exposition“ und „Vulnerabilität“ vorlegen. Ein solcher Index ist informativer und ermöglicht differenziertere Vergleiche zwischen Ländern.
- + möglichst viele Naturereignisse (z. B. auch Waldbrände, Vulkanausbrüche) sowie Folgen des Klimawandels (Meeresspiegelanstieg, Versalzung) auf Grundlage aktueller Daten berücksichtigen.
- + ein breites Spektrum von wirtschaftlichen, sozialen, politischen, gesellschaftlichen Indikatoren für Exposition und für Vulnerabilität prüfen, wie zum Beispiel Schäden durch extreme Naturereignisse, Bevölkerungsdichte und Bevölkerungswachstum, Konflikte und Gewalt, Ungleichheit sowie Migration.
- + Indikatoren ermitteln, die lokale Gegebenheiten wie Nachbarschaftshilfe abbilden.

Herausgeber

Bündnis Entwicklung Hilft –
Gemeinsam für Menschen
in Not e.V.
Chausseestraße 128/129
10115 Berlin
Tel. +49 30 278 77 390
kontakt@entwicklung-hilft.de
www.entwicklung-hilft.de

Institut für
Friedenssicherungsrecht und
Humanitäres Völkerrecht (IFHV)
Ruhr-Universität Bochum (RUB)
Massenbergstraße 9B
44787 Bochum
Tel. +49 234 322 73 66
www.ifhv.de
