

Eine verbesserte Präventionskultur in der EU - Forderung einer integrativen und prozessualen Betrachtung des Risikos von Naturgefahren

Sobiech, Cilli

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Sobiech, C. (2010). Eine verbesserte Präventionskultur in der EU - Forderung einer integrativen und prozessualen Betrachtung des Risikos von Naturgefahren. In A. Matern, S. v. Löwis, & A. Bruns (Hrsg.), *Integration - Aktuelle Anforderungen und Strategien in der Stadt-, Raum- und Umweltplanung: 12. Junges Forum der ARL 10. bis 12. Juni 2009 in Hamburg* (S. 110-121). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-356109>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Cilli Sobiech

**Eine verbesserte Präventionskultur in der EU –
Forderung einer integrativen und prozessualen Betrachtung
des Risikos von Naturgefahren**

S. 110 bis 121

Aus:

Antja Matern, Sabine von Löwis, Antje Bruns (Hrsg.)

**Integration – Aktuelle Anforderungen und Strategien
in der Stadt-, Raum- und Umweltplanung**

12. Junges Forum der ARL
10. bis 12. Juni 2009 in Hamburg

Arbeitsmaterial der ARL 353

Hannover 2010

Cilli Sobiech

Eine verbesserte Präventionskultur in der EU – Forderung einer integrativen und prozessualen Betrachtung des Risikos von Naturgefahren

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Anforderungen an ein umfassendes Risikomanagement
 - 2.1 Integratives Verständnis des Katastrophenrisikos
 - 2.1 Risikomanagement als Prozess
- 3 EU-Ansätze zum Katastrophenmanagement
 - 3.1 Die Forderung nach einer Gemeinschaftsstrategie
 - 3.2 Einordnung bestehender EU-Initiativen
- 4 Perspektiven der Prävention in der EU

1 Einleitung

Katastrophen kennen keine nationalstaatlichen Grenzen. Die Überschwemmungen an Elbe, Moldau und Donau 2002, die Hitzewelle 2003, der Wintersturm Anfang 2005 über Nordeuropa und die Waldbrände 2007 mit Auswirkungen jeweils in mehreren Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben diese Dimension deutlich gemacht. Entsprechende Ansätze zur Bekämpfung von Katastrophenfolgen gibt es bereits auf Gemeinschaftsebene. Allerdings bildet die ausschließlich reaktive Katastrophenbewältigung, die *nach* dem Eintritt von Katastrophen die Notsituation der Betroffenen lindert und die Wiederherstellung der Ausgangssituation anstrebt, keine wirksame Maßnahme zur umfassenden Risikoreduzierung. Diese Einsicht – verstärkt durch die Zunahme von Katastrophenschäden und die Herausforderungen des Klimawandels – hat auf europäischer Ebene zu einer Forderung nach verbesserten Präventivmaßnahmen geführt (Europäische Kommission 2009: 4). Katastrophenrisikomanagement, d. h. eine Auseinandersetzung mit Bedrohungen durch extreme Naturereignisse und eine Analyse der Anfälligkeit der Gesellschaft, kann bereits vor Eintritt einer Katastrophe notwendige Maßnahmen zu ihrer Abwendung und zur Minderung der möglichen Schäden umfassen. In der Begriffswahl zeigt sich, dass der Schwerpunkt dabei auf der Reduzierung des Katastrophenrisikos, der „Vorstufe einer Katastrophe“ liegt.

Risiken entstehen durch Interaktion des natürlichen und des gesellschaftlichen Systems. Zunächst repräsentiert das Risiko die Wahrscheinlichkeit schädlicher Folgen oder die Größenordnung der zu erwartenden Schäden. Um Aussagen über Entstehung und Ausmaß von Katastrophen zu treffen, ist es erforderlich, sowohl die unterschiedlichen Einflussfaktoren als auch mögliche zukünftige Prozesse in der Umwelt und fehlgeleitete gesellschaftliche Prozesse zu betrachten. Faktoren und Prozesse müssen miteinander in Verbindung gesetzt werden, um für die jeweilige Planungsebene eine geeignete Vorsor-

gestrategie zu entwickeln. Das Konzept des Risikomanagements legt dafür einen Rahmen von aufeinander abgestimmten Maßnahmen zur Abwendung einer Katastrophe bzw. zur Minderung ihrer Folgen fest.

Eine Reihe von EU-Ansätzen und Instrumenten mit Bezug zur Risikoprävention sind bereits implementiert oder befinden sich in der Entwicklung. Diese Ansätze unterscheiden sich weitgehend nur in ihrer sektoralen oder thematischen Ausrichtung (u. a. Hochwasserrisikomanagementrichtlinie, Strategische Umweltprüfungsrichtlinie, Aktionsplan Wald, Weißbuch zur Anpassung an den Klimawandel). Trotz dieser Entwicklung wird jedoch insgesamt das Fehlen eines übergreifend-integrierten Ansatzes zur Prävention bemängelt, der u. a. die horizontale und vertikale Koordination verbessert (European Commission DG Environment 2008a: 10; 15 f.). Entscheidend ist ein Umdenken hin zu einer verbesserten *Präventionskultur* in den Mitgliedstaaten. Ein 2008 unterbreiteter Vorschlag für eine EU-weite Gemeinschaftsstrategie zur Prävention von Naturkatastrophen und von Menschen verursachten Katastrophen fordert einen solchen übergreifenden Ansatz. Risikoprävention soll als Querschnittsthema in gleicher Weise in neue und bereits existierende Instrumente eingegliedert werden, um bereits vor dem Eintreten einer Katastrophe präventive Maßnahmen eingeleitet oder zumindest geprüft zu haben.

Der Beitrag gibt einen Überblick zu den wichtigsten bereits bestehenden und geplanten EU-Ansätzen mit Bezug zur Katastrophenprävention sowie eine Einordnung dieser Ansätze in das Konzept des Risikomanagements. Die von der EU 2009 erarbeiteten Handlungsbereiche, mit denen Katastrophenverhütung angestoßen werden soll, werden hinsichtlich des zu erreichenden Ziels einer verbesserten Präventionskultur bewertet. Es wird die Frage aufgeworfen, ob die geplanten Maßnahmen den Prozessanforderungen eines integrativen Risikoverständnisses näherkommen.

2 Anforderungen an ein umfassendes Risikomanagement

2.1 Integratives Verständnis des Katastrophenrisikos

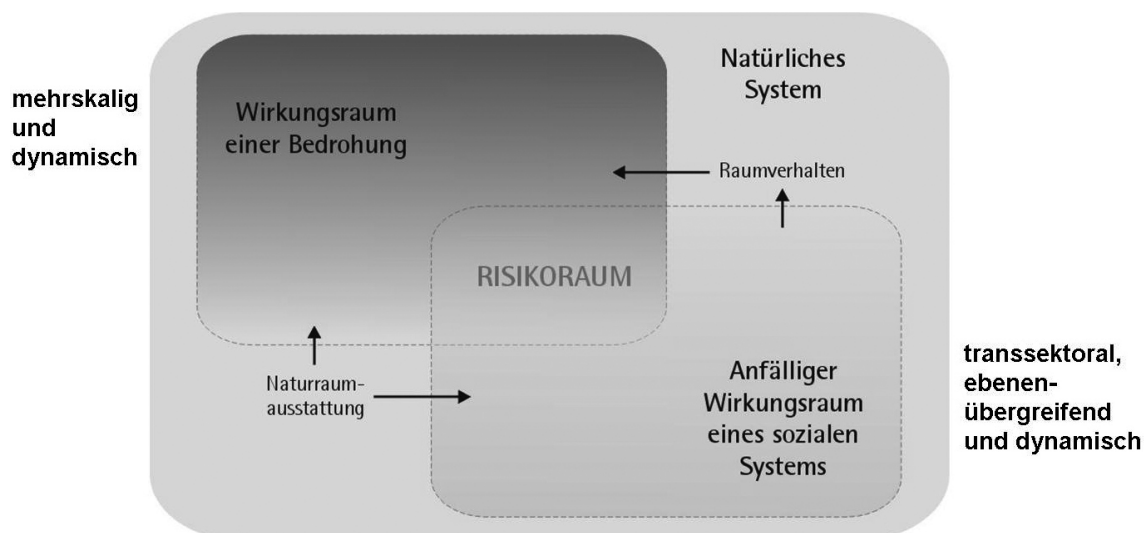
Katastrophen werden definiert als die Unterbrechung der Funktionsfähigkeit einer Gemeinschaft oder Gesellschaft, die hohe menschliche, materielle, ökonomische sowie ökologische Verluste verursacht und die Fähigkeit der betroffenen Gemeinschaft bzw. Gesellschaft übersteigt, diese aus eigener Kraft zu bewältigen (UN/ISDR 2004). Aus dieser Definition geht hervor, wie weitreichend und sektorübergreifend die Folgen von Katastrophen sein können. Im Hinblick auf die Entstehung lassen sich Katastrophen als eine Funktion des Risikoprozesses beschreiben. Hierbei ergibt sich das Katastrophenrisiko aus einer Kombination von Bedrohung durch ein Extremereignis, einer diesem Ereignis gegenüberstehenden Anfälligkeit des sozialen Systems und unzureichenden Kapazitäten, die potenziell negativen Konsequenzen des Risikos zu verringern.

Die meisten extremen Naturereignisse wie Erdbeben, Wirbelstürme oder Vulkanausbrüche sind nicht vermeidbar, Katastrophen jedoch schon. Ein extremes Naturereignis führt nicht unbedingt zum Eintritt einer Katastrophe. Da zwischen den Systemen Mensch und Umwelt komplexe Wechselwirkungen bestehen, ist es problematisch, das natürliche Extremereignis per se als ursächlichen Impuls für die Auslösung einer Katastrophe anzunehmen. Anthropogene und natürliche Einflussfaktoren sind „teilweise wechselseitig für die jeweiligen Reaktionen im natürlichen und sozialen System ursächlich“ (Stirn 1996: 29). Daraus folgt, dass die Interaktion zwischen Mensch und Umwelt eine Katastrophe erzeugen kann, wobei sowohl anthropogene Prozesse als auch Prozesse der physischen Umwelt beteiligt sein können (Varley 1994: 1) und gemeinsam das Ausmaß einer Katastrophe bestimmen (White 1988).

Um das Risiko einzuschätzen, werden Bedrohung und Anfälligkeit für einen definierten Raum, z. B. eine Gemeinde, eine Region oder ein Flusseinzugsgebiet, untersucht. Ein extremes Naturereignis stellt eine Bedrohung dar, wenn die Wahrscheinlichkeit für sein Eintreten potenziell vorhanden ist und dadurch Schäden verursacht werden können. Auf den Raum bezogen ist es deshalb von Bedeutung, ob das Extremereignis bei Eintritt auf zu schädigende Elemente trifft. Eine Bedrohung kann aber nicht nur am Ort ihrer Entstehung, sondern durch ihre räumliche Ausdehnung und eventuell eintretende Sekundärbedrohungen weitreichender, d. h. mehrskalig wirken (Quarantelli 2003: 227). Deshalb werden neben der Eintrittswahrscheinlichkeit die räumlichen Charakteristika, nämlich Entstehungsort und Ausdehnung der Bedrohung(en), untersucht, die bedrohten Standorte identifiziert und daraufhin zur Risikoeinschätzung hinsichtlich ihrer Anfälligkeit untersucht (Kohler/Jülich/Bloemertz 2004: 23). Die räumlichen Charakteristika von Bedrohungen variieren je nach Ereignis, d. h. je nach Typ, Dauer und Intensität des Ereignisses und werden möglicherweise durch anthropogene Eingriffe in den Naturhaushalt verändert.

Eine Katastrophe und damit auch das Katastrophenrisiko werden an den Schäden gemessen, die den Menschen entstehen (Lewis 1999: 6). Ein soziales System, d. h. eine Gesellschaft, stellt Raumansprüche und wirkt damit auf den Raum. Dem Wirkungsraum einer Bedrohung lässt sich dementsprechend ein gesellschaftlicher Wirkungsraum entgegensetzen, der durch die Realisierung der Funktionen eines sozialen Systems entsteht. Treffen der Wirkungsraum einer Bedrohung und der anfällige Wirkungsraum einer Gesellschaft aufeinander, ergibt sich ein Risikoraum (vgl. Abb. 1).

Abb. 1: Räumliche Dimension des Risikos durch Naturgefahren

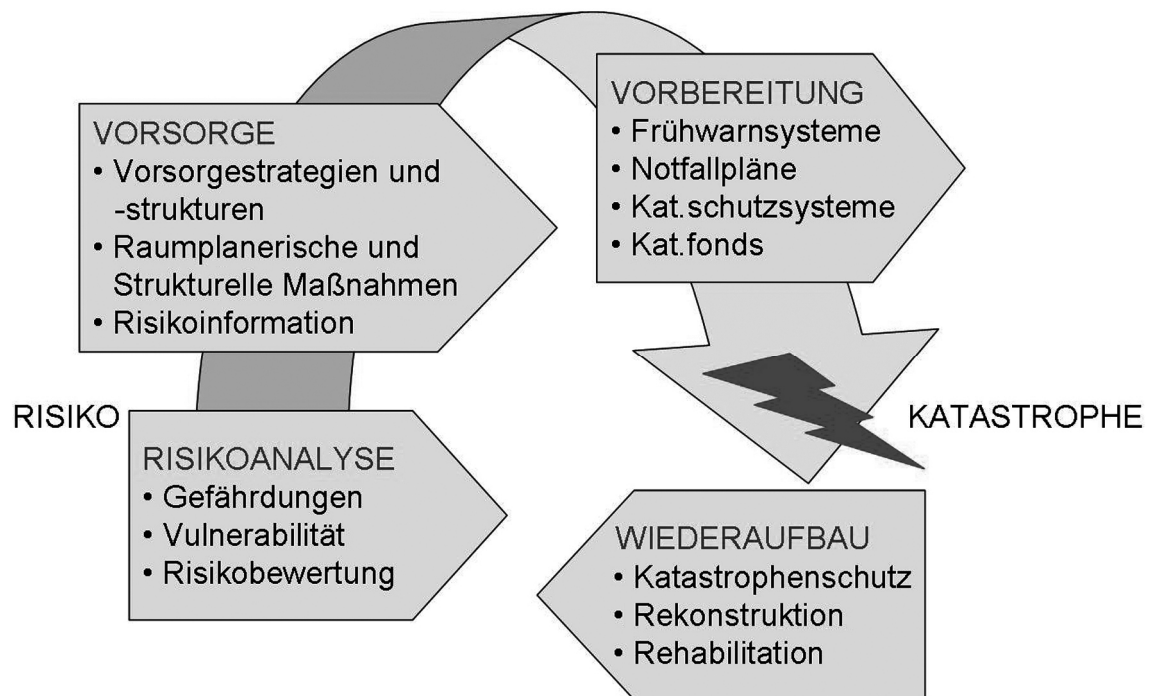


Um das „Gesamtrisiko“ zu bestimmen, bedarf es daher einer räumlich integrierten Betrachtung, d. h. einer funktionalen Eingrenzung des Wirkungsraumes von Risiken, der die entsprechenden Mensch-Umwelt-Verflechtungen aufzeigt. Eine Analyse, die sich rein nach politisch-administrativen Grenzen richtet, wird nicht die möglichen transsektoralen und ebenenübergreifenden Folgen umfassen können. Ein lokales Ereignis, wie beispielsweise ein Starkniederschlag in einer Gebirgsregion, kann transnationale Wirkung entlang eines Flussgebietssystems entfalten. Obwohl jedes Risiko räumlich wirksam ist (Risikoraum), befinden sich die ursächlichen oder verstärkenden Einflüsse nicht immer gleichzeitig auf der von den Folgen betroffenen Ebene oder Skala.

2.1 Risikomanagement als Prozess

Ziel eines Risikomanagementkonzeptes ist die Entwicklung von systematisch aufeinander abgestimmten Maßnahmen zur Abwendung einer Katastrophe bzw. zur Minderung ihrer Folgen „unter Berücksichtigung aller zum Risiko beitragender Faktoren“ (Garatwa/Bollin 2002: 21). Aufgrund der Vielschichtigkeit der Risikofaktoren, die abhängig sind von der Exposition, dem Bedrohungstyp oder den wirtschaftlichen, sozialen, politischen und kulturellen Gegebenheiten, setzt das Konzept nur einen Rahmen bzw. schematisierte Vorgehensschritte fest. Die jeweils am besten geeignete Vorsorgestrategie, auch für verschiedene Planungsebenen, wird während eines Katastrophenvorsorgeprozesses individuell ermittelt (Plate/Merz/Eikenberg 2001: 10). Die drei Elemente Risikoanalyse, Vorbeugung und Vorbereitung auf den Katastrophenfall dienen zur Erstellung und Umsetzung eines abgestimmten Maßnahmenpaketes, das eine Gesellschaft permanent in einen weniger katastrophenanfälligen Zustand versetzt (vgl. Abb. 2). Innerhalb einer Gesellschaft bedeutet dies, einen Prozess in Gang zu setzen von einer *culture of reaction* hin zu einer *culture of prevention*.

Abb. 2: Prozess des Katastrophenmanagements



Um dieses Ziel zu erreichen, sind an das Katastrophenrisikomanagement verschiedene Anforderungen geknüpft. Ein umfassendes Katastrophenrisikomanagement sollte ein Interventionspaket darstellen, das sich aus interdependenten Maßnahmen zusammensetzt und aufgrund der Vielzahl von Anfälligkeitsfaktoren multisektoral angelegt ist. Die Umsetzung von einzelnen, isolierten Maßnahmen reicht nicht aus. Es sollte außerdem in die räumlichen Planungsprozesse integriert werden.

Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung von Katastrophenvorsorgemaßnahmen ist die politische Bereitschaft zur Entwicklung, Umsetzung und Finanzierung von Präventionsmaßnahmen (Freeman/Martin/Linnerooth-Bayer et al. 2003: 1). Oftmals werden derartige Maßnahmen nicht als rentable Investitionen angesehen, da der Eintritt einer Katastrophe nicht vorausgesagt werden kann. Katastrophenrisikomanagement soll-

te in verschiedenen administrativen Ebenen und in die Gesellschaft integriert werden. Das Risiko ergibt sich aus den spezifischen Kausalzusammenhängen in einem Raum und erfordert die Vorsorge und Vorbereitung auf dezentraler, lokaler Ebene (Alley 1993: 72). Die Festlegung rechtlicher Grundlagen und die Planungsentscheidungen liegen jedoch oftmals auf der regionalen oder sogar nationalen Kompetenzebene. Daher ist die Integration der lokalen Maßnahmen in das regionale und nationale Katastrophenvorsorgesystem notwendig (Bollin 2003: 31 f.). Für transnationale Abstimmungen wie in der EU müssen übergreifende Regierungsebenen hinzugezogen werden.

Um einen nachhaltigen und fortlaufenden Prozess der Risikoreduktion zu initiieren, ist die horizontale und vertikale Koordination sowie Kooperation zwischen den Akteuren erforderlich. Durch partizipative Planungsmaßnahmen sollten auch die potenziell Betroffenen in den Prozess eingebunden werden. Dies ist zur Verankerung von Katastrophenvorsorge in der Gesellschaft besonders wichtig und fördert durch Sensibilisierung der Bevölkerung die Eigenverantwortlichkeit und die Selbsthilfekapazitäten (Lavelle 2002: 6). Prozessmonitoring und -evaluierung ermöglichen die Kontrolle der Umsetzung und der Effizienz des Konzeptes.

Katastrophenvorsorge bezweckt aber nicht den absoluten Schutz vor Katastrophen, zumal dieser finanziell nicht möglich wäre und zu erheblichen Nutzungskonflikten führen würde, sondern der Schutz soll „auf ein vernünftiges und machbares Maß im Konsens aller Betroffenen ausgerichtet sein“ (Plate/Merz/Eikenberg 2001: 11). Man spricht hierbei vom „akzeptierten Risiko“ bzw. vom „Restrisiko“.

3 EU-Ansätze zum Katastrophenmanagement

2007 markiert das Jahr mit den meisten Anfragen von Mitgliedstaaten an den Solidaritätsfonds der Europäischen Union (EUSF), der zur Förderung von kurzfristigen Maßnahmen bei Katastrophenlagen eingerichtet wurde. Steigende Trends verzeichnen auch die Versicherungsgesellschaften und verweisen nicht zwingend auf die Problematik der häufigeren und intensiveren Ereignisse, sondern insbesondere auf die zunehmende Höhe der betroffenen Wertkonzentration (Münchener Rückversicherung 2000). Die EU als *eine* Wirtschaftsregion stellt in dieser Hinsicht einen besonders gefährdeten Raum dar. Aber nicht nur aufgrund der wirtschaftlichen, sondern auch der naturräumlichen Verflechtungen in Europa können sich Schadenslagen sowohl direkt als auch in Form von Sekundärfolgen über mehrere Staaten auswirken. Dementsprechend wird zur Bewältigung von Katastrophenfolgen auf Gemeinschaftsmittel wie den Solidaritätsfonds zurückgegriffen. Eine Evaluierung von Ansätzen in ausgewählten Mitgliedstaaten 2008 betont die Notwendigkeit der Forcierung einer übergreifenden Vorsorgestrategie, um steigende Anfälligkeiten, transnationale Auswirkungen und die gestiegenen Ausgaben für die Bewältigung von Katastrophenfolgen zu reduzieren (European Commission DG Environment 2008: 16 f.).

Die Erarbeitung einer Mitteilung der EU-Kommission zu einem Gemeinschaftskonzept von Anfang 2009 gab bereits einen Anstoß in diese Richtung. Das strategische Gemeinschaftskonzept sieht eine Stärkung von EU-Maßnahmen bezogen auf die Verhütung von Katastrophen vor, um die Gemeinschaft besser von den finanziellen Folgen zu entlasten. Unter Verhütung versteht man in diesem Zusammenhang, dass Katastrophen soweit wie möglich zu verhindern und, falls der Eintritt nicht vermieden werden kann, ihre Folgen zu begrenzen sind (Europäische Kommission 2009: 3).

3.1 Die Forderung nach einer Gemeinschaftsstrategie

Im Rahmen des EU-Gemeinschaftskonzepts ist vorgesehen, die nationalen Strategien zu ergänzen und insbesondere die Bereiche zu stärken, in denen ein gemeinsamer Ansatz sinnvoller ist als ein nationaler Alleingang. Dabei wird explizit auf die bereits existierenden Ansätze im Bereich Katastrophenmanagement und Risikoprävention der EU-Rechtsinstrumente und Gemeinschaftsmittel aufgebaut (vgl. Kapitel 3.2). Die Schlüsselemente der Maßnahmen auf EU-Ebene betreffen folgende Bereiche (Europäische Kommission 2009: 4):

- Festlegung wissenschaftlicher Verhütungsstrategien auf allen Regierungsebenen
- Abstimmung zwischen maßgeblichen Akteuren und Strategien innerhalb des gesamten Katastrophenmanagement-Zyklus (vgl. Abb. 2)
- Verbesserung der Wirksamkeit existierender strategischer Verhütungsinstrumente

Problematisch ist, dass es auf EU-Level bisher keine strukturierten Analysen zu Risiken und Katastrophen innerhalb der Gemeinschaft oder umfassende Informationsgrundlagen zu den eingeleiteten Präventions- und Risikomanagementstrategien der Staaten gibt (European Commission DG Environment 2008: 5). Zur Festlegung von kurz-, mittel- und langfristigen Verhütungsstrategien und zur Abstimmung dieser auf verschiedenen Regierungsebenen sind grundlegende Informationen zur Betroffenheit der Staaten und mögliche Auswirkungen jedoch zwingend erforderlich. Zukünftig sollen in einem Dateninventar für Katastrophen die relevanten Informationen gesammelt und auf Vergleichbarkeitsmängel und Informationslücken geprüft werden. Angestrebt wird ein Inventar, das neben den Auswirkungen auch bewährte Praktiken aus den Mitgliedstaaten beinhaltet und zwischen den EU-Ländern ausgetauscht werden kann. Dabei werden auch bereits existierende sektorale EU-Verhütungsvorschriften auf eine allgemeinere Anwendbarkeit geprüft. Eine Vereinheitlichung der Daten, um einen effizienteren Informationsaustausch zu erreichen, soll zusätzlich durch die Erstellung von Leitlinien für eine Gefahren-/Risikokartierung zu Katastrophen mit potenziell grenzüberschreitenden Auswirkungen ergänzt werden.

Katastrophen bilden auch einen Themenbereich im 7. Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung. In der Forschung wird angestrebt, die Vorhaben in den Bereichen Klimawandel und Frühwarnsysteme besser zu koordinieren und das vorhandene Wissen besser zugänglich zu machen.

Ein systematisch aufeinander abgestimmtes Managementkonzept zur Verminderung von Katastrophen setzt die Koordination und Kooperation von Strategien, Akteuren und Betroffenen voraus (vgl. Kapitel 2.2). Im Rahmen des Gemeinschaftsverfahrens für den Katastrophenschutz der EU wurden durch das Programm „Bisherige Erfahrungen“ Einsätze bewertet und die potenziellen Verbesserungsmöglichkeiten ausgearbeitet. Das entsprechende Programm soll auf Maßnahmen zur Katastrophenverhütung ausgedehnt werden. Ergänzend hierzu wird der Aufbau eines europäischen Netzwerkes aus Vertretern aller relevanten Ressorts der Mitgliedstaaten geplant, das Empfehlungen für bewährte Praktiken und Maßnahmen zur politischen Koordinierung ausarbeitet. Es ist vorgesehen, ein derartiges Netzwerk in den Bereichen Raumplanung, Risiko- und Gefahrenkartierung, Umweltschutz und Krisenvorsorge bzw. -reaktion einzusetzen, die Empfehlungen für die gemeinschaftliche, nationale und subnationale Ebene erarbeiten. Thematisch stehen zunächst Wald- und Flächenbrände im Vordergrund. Des Weiteren soll eine bessere Abstimmung und Verbindung zwischen Frühwarnsystemen erreicht werden. Um betroffene Bürger nicht nur warnen zu können, sondern ihnen auch geeig-

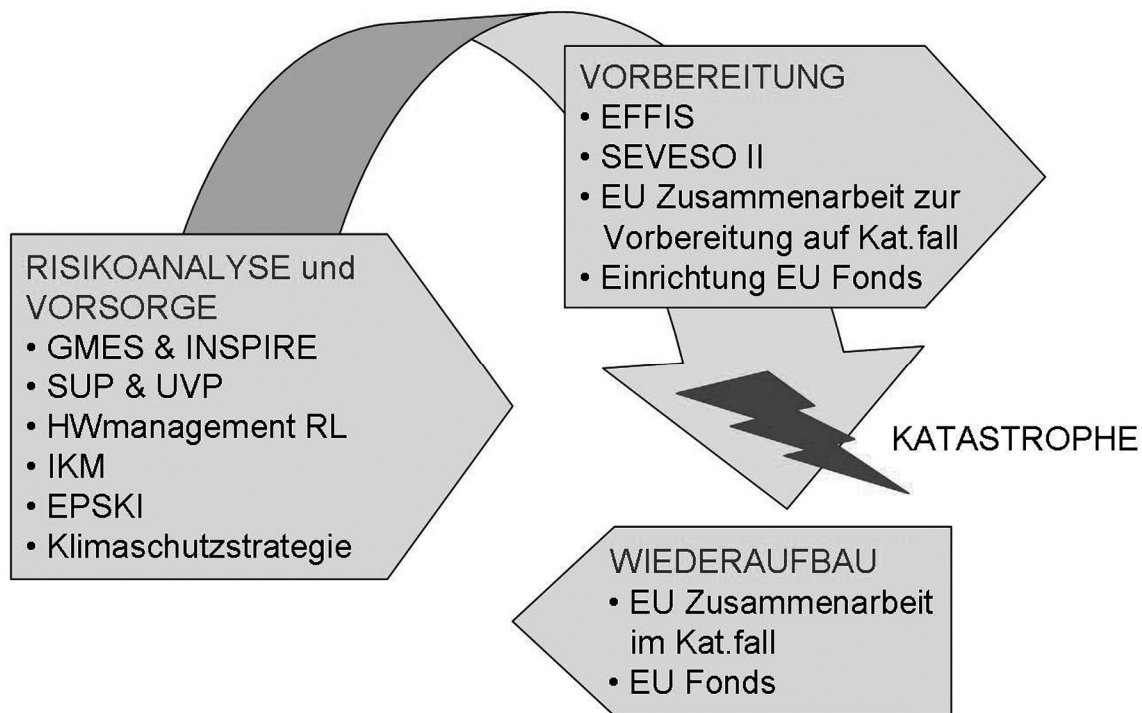
nete Maßnahmen an die Hand zu geben, ist zusätzlich eine Förderung von Projekten zur Sensibilisierung und Aufklärung der Öffentlichkeit geplant.

Durch die Prüfung bereits geltender EU-Rechtsinstrumente auf eine allgemeinere Anwendbarkeit sollen die Möglichkeiten der Prävention verbessert werden (vgl. Kapitel 3.2). Dafür wird im Laufe des Jahres 2009 eine Inventarisierung existierender Gemeinschaftsansätze mit potenziellem Präventionsbezug erfolgen und eine Sammlung bisher unzureichender Anwendungsbereiche erstellt (Europäische Kommission 2009: 8).

3.2 Einordnung bestehender EU-Initiativen

Insbesondere in den letzten zehn Jahren wurde, ausgehend von der EU-Ebene und im Rahmen internationaler Abkommen, die Entwicklung präventiver Ansätze und Instrumente angestrebt. Die Ansätze entfalten durch die Umsetzung der EU-Rechtsakte in den Mitgliedstaaten ihre Wirkung und können u. a. entscheidend zu einem veränderten Risikoverständnis beitragen. Die Rechtsinstrumente und Initiativen lassen sich im Konzept des Katastrophenmanagements sowohl in der Risikoanalyse, Vorsorge und Vorbereitung sowie im Wiederaufbau einordnen (vgl. Abb. 3). Sie unterscheiden sich durch eine sektorspezifische, thematische oder übergreifendere Ausrichtung.

Abb. 3: Einordnung der EU-Ansätze in den Katastrophenmanagement-Zyklus



Es bestehen bereits zahlreiche Ansätze, die im Bereich der Risikoanalyse und Vorsorge zum verbesserten Risikomanagement beitragen können. Die Richtlinie über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken (EU-HWRM-RL 2007/60/EG) setzt einen politischen Rahmen, um einen integrierten langfristigen Ansatz zum Hochwasserrisikomanagement in Flussgebietssystemen zu etablieren. Die Richtlinie folgt grundsätzlich der Logik des Risikoansatzes durch die einbezogenen Schritte der Risikoidentifikation und -bewertung sowie die vorgesehene Erstellung von Maßnahmen zur Risikoreduktion (Wagner 2008: 776). Hierdurch können bestehende Ansätze, wie die Wasserrahmenrichtlinie oder der Zivilschutz, ergänzt werden, die nicht die Ursachen

von Hochwasser und die Schadensvorsorge ansprechen. Im Ansatz ähnlich, aber gefahrenübergreifender, lassen sich die INSPIRE-Initiative (2007/2/EG – Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft) und die GMES-Initiative (Globale Umwelt- und Sicherheitsüberwachung) einordnen, die ab 2010 bzw. 2013 eingesetzt werden. Die Erhebung und Bereitstellung von Umweltinformationen und länderübergreifenden Datensets werden zur Erstellung von Risikokarten und -simulationen beispielsweise für Waldbrände oder Erdbeben genutzt. Dadurch können Prävention und Monitoring von Katastrophen verbessert werden (European Commission DG Environment 2008: 42 f.). Aufgrund der Kompatibilität der Daten sind die Informationen in allen Mitgliedstaaten sowie auf verschiedenen administrativen Ebenen zugänglich und für grenzüberschreitende Strategieentwicklungen nutzbar. Das Europäische Programm für den Schutz kritischer Infrastrukturen (EPSKI – KOM 2006 786) stellt einen ebenso übergreifenden Ansatz dar, bei dem nicht nur Terrorismus-Gefahren, sondern auch Naturgefahren, kriminelle Handlungen und weitere Unglücksursachen berücksichtigt werden. In diesem Aktionsplan wurden horizontale Maßnahmen zum Schutz der europäischen Infrastrukturen und der Infrastrukturen in den Mitgliedstaaten ausgearbeitet (Europäische Kommission 2007).

Auch das Weißbuch zur Anpassung an den Klimawandel sieht Strategien sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene vor. Thematisch bezieht sich das Programm zwar auf klimabedingte Gefahren, erfordert jedoch aufgrund der weitreichenden Auswirkungen sektorübergreifende Aktionen. Um Verhütungsbelange besser in Planungsprozesse einzugliedern und die Notwendigkeit von präventiven Maßnahmen bereits vor dem Eintreten einer Katastrophe geprüft zu haben, eignen sich die Instrumente der systematischen Umweltprüfungen. Potenziell können in der Strategischen Umweltprüfung (SUP) und in der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) bei den entsprechenden Plänen, Programmen und Vorhaben nicht nur die Auswirkungen auf die Umwelt, sondern ebenfalls die direkten und indirekten Auswirkungen auf die Katastrophenverhütung einbezogen werden (Europäische Kommission 2009: 8). Verfahren der grenzüberschreitenden Umweltprüfung, wie sie beispielsweise Deutschland mit einigen Nachbarländern vereinbart hat, ermöglichen auch die Einbeziehung transnationaler Verhütungsbelange.

Die Vorbereitung auf den Katastrophenfall unterstützen die europaweiten Frühwarnsysteme für Waldbrände EFFIS und für Hochwasser EFAS. Im Aktionsplan Wald von 2006 wird zwar keine gemeinsame Strategie zur Prävention von Waldbränden entwickelt, jedoch sollen gemeinsame Leitlinien erarbeitet werden (European Commission DG Environment 2008: 42). Die Seveso II-Richtlinie (96/82/EG) bezieht sich auf den Umgang mit Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen und enthält Vorschriften für die Flächennutzungsplanung, Sicherheitsberichte und Notfallpläne. Es wird erwogen, diese Auflagen auch auf andere Katastrophenfälle auszuweiten (Europäische Kommission 2009: 5). Das seit 1999 bestehende Aktionsprogramm der Gemeinschaft für den Katastrophenschutz wurde 2007 durch das Finanzierungsinstrument für die Ausarbeitung und Umsetzung von Katastrophenschutzmaßnahmen abgelöst (Zweites Aktionsprogramm der Gemeinschaft für den Katastrophenschutz 2004)¹. Die durch das Finanzierungsinstrument geförderten Maßnahmen unterstützen u. a. die eingerichteten EU-Gemeinschaftsfördermittel wie den Solidaritätsfonds der Europäischen Union. Ziel ist eine Effizienzsteigerung hinsichtlich der Kapazitäten und der Zusammenarbeit nationaler Systeme untereinander bei der Vorbereitung oder Reaktion auf Gefahren. Für die

¹ vgl. http://europa.eu/legislation_summaries/environment/civil_protection/l28081_de.htm

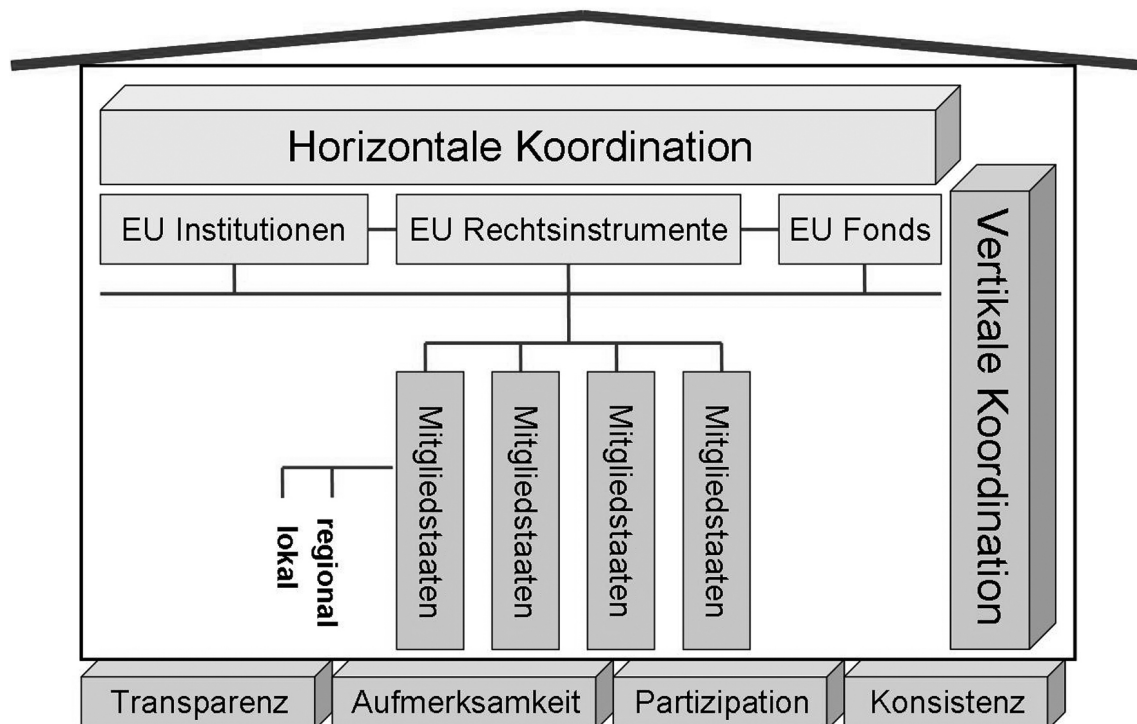
Zusammenarbeit im Katastrophenschutz wurde 2007 u. a. die Errichtung eines Beobachtungs- und Informationszentrums beschlossen, das eine Mobilisierung der Rettungsdienste in der Soforthilfe erleichtern soll.

4 Perspektiven der Prävention in der EU

Es bestehen umfassende Integrationsanforderungen an ein Risikomanagement. Wie gezeigt, gibt es bereits eine Fülle an bestehenden Ansätzen auf EU-Ebene, die zur Katastrophenprävention beitragen können. Die Frage bleibt, ob sich die entstehenden bzw. vorgeschlagenen Ansätze zu einer Gemeinschaftsstrategie eignen, um den Herausforderungen steigender Katastrophentrends und möglicher Folgen des Klimawandels zu begegnen.

Positiv ist zu bewerten, dass bereits eine Reihe sektor- und themenspezifischer sowie z. T. übergreifender Ansätze mit Präventionsbezug implementiert oder in der Entwicklung sind, die sowohl innerhalb als auch zwischen Mitgliedstaaten eine bessere Verhütung anstreben. Insgesamt wird jedoch auch auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene das Fehlen eines übergreifenden Präventionsansatzes bemängelt, der insbesondere die horizontale und die vertikale Koordination verbessert (European Commission DG Environment 2008: 16 ff.). Durch die horizontale Integration sollen die EU-Institutionen, Gemeinschaftsmittel und Instrumente besser koordiniert werden. Die vertikale Integration erfordert eine Koordination der verschiedenen Ebenen von EU, Mitgliedstaaten und subnationaler Ebene (vgl. Abb. 4).

Abb. 4: Schema des strategischen Gemeinschaftskonzeptes der EU zur Verhütung von Naturkatastrophen und vom Menschen verursachte Katastrophen



Die bisherigen Ansätze und Initiativen finden sich im Umwelt-, Gefahren- und Infrastrukturmanagement, sind meist aber nicht sektorübergreifend oder thematisch miteinander verknüpft, sondern stellen weitgehend Einzelmaßnahmen dar. Eine allgemeinere Anwendung bzw. Erweiterung auf präventive Belange, wie in der UVP und SUP, sowie

die Übertragung von Maßnahmen zur Verhütung auch auf andere Katastrophenereignisse, wie in der Seveso II-Richtlinie, wird in der Mitteilung zur Gemeinschaftsstrategie jedoch erwogen (vgl. Kapitel 3.2).

Aufgrund der natürlichen Großräume innerhalb der EU gibt es Bestrebungen u. a. in der EU-Hochwasserrisikomanagementrichtlinie Verhütungsmaßnahmen nach dem Prinzip der räumlichen Integration an funktionalen Zusammenhängen des Wirkungsraumes einer potenziellen Katastrophe auszurichten. Dies ermöglicht es, u. a. die flächenmäßige Ausdehnung von Katastrophen besser einzuschätzen und auch transnationale Schadensfälle einzubeziehen. Bei anderen Instrumenten zeigt sich jedoch, dass räumliche Aspekte bisher wenig beachtet werden und deutlich ausgeweitet werden könnten. Im Sinne einer räumlichen Integration fehlt es z. B. in der Seveso II-Richtlinie an Vorgaben für die Transportwege und die Zwischenlagerung von Gefahrenstoffen.

Erforderliche Maßnahmen sind jeweils in Bezug auf bestimmte Gefahren zu entwickeln, wodurch sich auch die bereits vorhandenen sektoralen Ansätze erklären lassen. Es ist jedoch durchaus sinnvoll, bei der Risikoabschätzung und im Monitoring von einem *Multi-Hazard-Ansatz* auszugehen. Die Betrachtung möglicher Wechselwirkungen verschiedener Gefahren lässt weitreichende und möglicherweise nur indirekt abzuschätzende Folgen von Katastrophen innerhalb eines Raumes besser erkennen. Essenziell ist dieser Ansatz bei der Anpassung an den Klimawandel, wobei die Initiativen GMES und INSPIRE einen wichtigen Beitrag leisten können. Eine Verbindung zwischen existierenden Strategien zur Anpassung an den Klimawandel und Katastrophenprävention wurde bislang nicht umfassender ausgearbeitet (European Commission DG Environment 2008: 53).

Wie können eine bessere Integration und Kultur der Prävention erreicht werden? Können die geplanten Maßnahmen den Prozessanforderungen eines integrativen Risikoverständnisses näherkommen? Der Vorschlag einer Gemeinschaftsstrategie hat einen Prozess eingeleitet, in dem wichtige, bisher vernachlässigte Aspekte betrachtet werden. Sie betreffen nicht nur die Integrationsbestrebungen, sondern grundlegendere Aspekte wie Transparenz, Aufmerksamkeit, Partizipation und Konsistenz (vgl. Abb. 4).

Die Evaluation von „Bisherigen Erfahrungen“ der Mitgliedstaaten bezüglich der Katastrophenverhütung, das angestrebte Katastropheninventar und die Initiativen GMES und INSPIRE können entscheidend dazu beitragen, Informationen über den Risikostatus in den Mitgliedsländern und damit auf EU-Level zusammenzutragen und zu strukturieren. Die Informationsgrundlagen würden die Präventions- und Risikomanagementstrategien der Staaten transparenter machen und bestenfalls zur Überprüfung einer allgemeineren Anwendbarkeit der EU-Rechtsinstrumente mit Risikobezug führen. Die zu identifizierenden Mängel im Risikomanagement könnten zu einer Stärkung der Rolle sowohl der Mitgliedstaaten als auch der EU-Ebene beitragen und diese – im Sinne einer horizontalen und vertikalen Koordination – besser aufeinander abstimmen. Dazu kann auch das geplante europäische Netzwerk aus Vertretern aller relevanten Ressorts der Mitgliedstaaten, das Empfehlungen für bewährte Praktiken und Maßnahmen zur politischen Koordinierung für die gemeinschaftliche, nationale und subnationale Ebene ausarbeitet, entscheidend beitragen.

Katastrophenprävention rückt mit dem angestrebten strategischen Gemeinschaftskonzept stärker in den politischen Fokus. Dies belegen nicht nur die bereits laufenden Investitionen in Forschungsprogramme zur Prävention, sondern auch die geplante Überprüfung bisheriger Erfahrungen und der allgemeineren Anwendung von Rechtsakten (Europäische Kommission 2009: 5 f.). Unzureichend ausgearbeitet in der Mitteilung bisher ist die gesellschaftliche Integrationsebene zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit

und eine Verankerung des Themas Katastrophenmanagement im gesellschaftlichen Diskurs. Dies ist aber ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer besseren Präventionskultur.

Die Hochwasserrisikomanagementrichtlinie hat gezeigt, dass die flächenhafte Vorsorge deutlich mehr Partizipation und Kooperation erfordert als der bisher meist verfolgte technische Hochwasserschutz (Wagner 2008: 778). In partizipativen Planungsmaßnahmen können nicht nur die entsprechenden Ressorts, sondern auch die Gesellschaft besser in den Katastrophenvorsorgeprozess eingebunden und sensibilisiert werden, auch im Hinblick auf die Eigenverantwortlichkeit und die Selbsthilfekapazitäten.

Abschließend kann gesagt werden, dass die Gemeinschaftsstrategie das Potenzial hätte, ein umfassendes Konzept des Katastrophenmanagements voranzutreiben, da es über das bisherige Verständnis von Gefahrenabwehr hinausgeht und stärker präventive Aspekte beachtet. Ob die Integrationsanforderungen erfüllt werden können, hängt derzeit aber nicht primär von den EU-Rechtsinstrumenten ab, sondern davon, ob die Chancen und Potenziale der Strategie richtig genutzt werden, um bislang noch unzureichende Verknüpfungen zu identifizieren und herzustellen. Die Prozessdimensionen werden zwar zunehmend in den EU-Ansätzen eingebracht, es bedarf aber weiterhin eines umfassenden Risikoverständnisses, um die potenziellen Erweiterungen bzw. Verknüpfungen zu erkennen und umzusetzen. Insbesondere die angestrebte Verbesserung der Abstimmung zwischen maßgeblichen Akteuren bedeutet nicht gleichzeitig eine bessere Sensibilisierung der betroffenen Gesellschaft. Um eine Präventionskultur zu schaffen, sollte aber eine aktive Auseinandersetzung mit Risiken innerhalb der Gesellschaft, d. h. unter Akteuren *und* Betroffenen erfolgen. Ob das jedoch durch die Gemeinschaftsstrategie forciert werden kann, wird sich in der weiteren Ausgestaltung des Umsetzungsprozesses zeigen.

Literatur

- Alley, E. (1993): Combatting the Vulnerability of Communities. In: Merriman, P. A.; Browitt, C. W. A. (Hrsg.): Natural Disasters. Protecting Vulnerable Communities. London, 67-77.
- Bollin, C. (2003): Gemeindeorientierte Katastrophenvorsorge. Erfahrungen aus Zentralamerika. Eschborn.
- Europäische Kommission (2007): Europäisches Programm für den Schutz kritischer Infrastrukturen. Mitteilung der Kommission vom 12. Dezember 2006 über ein Europäisches Programm für den Schutz kritischer Infrastrukturen. Brüssel. Online unter: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/l33260_de.htm (letzter Zugriff am 28.07.2009).
- Europäische Kommission (2009): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen (KOM 2009 82). Ein Gemeinschaftskonzept zur Verhütung von Naturkatastrophen und von Menschen verursachten Katastrophen. Online unter: http://ec.europa.eu/environment/civil/pdffdocs/com_2009_82de.pdf (letzter Zugriff am 10.05.2009).
- European Commission DG Environment (2008): Assessing the Potential for a Comprehensive Strategy for the Prevention of Natural and Manmade Disasters. Final Report. Online unter: http://ec.europa.eu/environment/civil/pdffdocs/stakeholders/potential_prevention_strategy.pdf (letzter Zugriff am 25.05.2009)
- Freeman, P. K.; Martin, L. A.; Linnerooth-Bayer, J.; Mechler, R.; Pflug, G.; Warner, K. (2003): Disaster Risk Management: National Systems for the Comprehensive Management of Disaster Risk and Financial Strategies for Natural Disaster Reconstruction. Washington D. C.
- Garatwa, W.; Bollin, C. (2002): Arbeitskonzept Katastrophenvorsorge. Eschborn.
- Kohler, A.; Jülich, S.; Bloemertz, L. (2004): Risikoanalyse – eine Grundlage der Katastrophenvorsorge. Eschborn.

- Lawell, A. (2002): Local Level Risk Management. Concepts and Experience in Central America. The Latin American Social Science Faculty and the Network for the Social Study of Disaster Prevention in Latin America (LARED). Beitrag für den Disaster Preparedness and Mitigation Summit, 21.-23.11.2002, Neu-Delhi, Indien. Online unter: http://www.desenredando.org/public/articulos/2003/llrmceca/llrmceca_abr-24-2003.pdf (letzter Zugriff am 08.02.2010).
- Lewis, J. (1999): Development in Disaster-Prone Places. Studies of Vulnerability. London.
- Münchener Rückversicherung (2000): Topics 2000: Naturkatastrophen. Stand der Dinge. Topics Sonderheft Millennium. München. Online unter: http://www.munichre.com/publications/302-02353_de.pdf (letzter Zugriff am 30.07.2009).
- Plate, E. J.; Merz, B.; Eikenberg, C. (2001): Naturkatastrophen: Herausforderung an Wissenschaft und Gesellschaft. In: Plate, E. J.; Merz, B. (Hrsg.): Naturkatastrophen: Ursachen, Auswirkungen, Vorsorge. Stuttgart, 1-47.
- Quarantelli, E. L. (2003): Urban Vulnerability to Disasters in Developing Countries: Managing Risks. In: Kreimer, A.; Arnold, M.; Carlin, A. (Hrsg.): Building Safer Cities. The Future of Disaster Risk. Washington, D. C., 211-231. = Disaster Management Risk Series No. 3.
- Stirn, W. M. (1996): Katastrophenhilfe in Entwicklungsländern. Effizienzpotentiale der deutschen Auslandshilfe. Hamburg.
- UN/ISDR (International Strategy for Disaster Reduction) (2004): Terminology – Basic terms of disaster risk reduction. Online unter: <http://www.unisdr.org/eng/library/lib-terminology-eng%20home.htm> (letzter Zugriff am 14.05.2009).
- Varley, A. (1994): The Exceptional and the Everyday: Vulnerability Analysis in the International Decade for Natural Disaster Reduction. In: Varley, A. (Hrsg.): Disasters, Development and Environment. Chichester, 1-11.
- Wagner, K. (2008): Der Risikoansatz in der europäischen Hochwassermanagementrichtlinie. Bewertung der Richtlinie 2007/60/EG über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken aus politikwissenschaftlicher Sicht. In: Natur und Recht 31, 774-779.
- White, G. F. (1988): Paths to Risk Analysis. In: Risk Analysis 8, 2, 171-175.