

DIE ZUKUNFT VON KRISENFINANZIERUNG: EIN AUFRUF ZUM HANDELN



KURZDARSTELLUNG

Autoren: Lydia Poole,
Daniel Clarke, und Sophia Swithern
Datum: Februar 2020



Über das Centre for Disaster Protection

Das Center for Disaster Protection arbeitet für bessere Wege, um Katastrophen einzugrenzen, die Menschenleben bedrohen, indem es Länder und internationale Zusammenarbeit dabei unterstützt, Risiken besser zu managen. Das Centre wird mit UK Aid durch die britische Regierung finanziert.

Über diese Kurzdarstellung

Diese Kurzdarstellung gibt einen Überblick über „The Future of Crisis Financing“ (die Zukunft von Krisenfinanzierung): Ein Aufruf zum Handeln — Ein Bericht, der auf der Grundlage geplanter Ansätze und geeigneter Finanzierungspakete und -instrumente eine neue Vision zur Krisenfinanzierung darlegt. Der Bericht befasst sich damit, wie die internationale Gemeinschaft mit der Deckung der finanziellen Kosten von Krisen umgeht, um sowohl national als auch international geführte Maßnahmen zu unterstützen. Den vollständigen Bericht finden Sie unter: disasterprotection.org/crisisfinance.

Zitatempehlung

Poole, L., Clarke, D., and Swithern, S. (2020) 'The future of crisis financing: a call to action', Brief, Centre for Disaster Protection, London.

Haftungsausschluss

Diese Kurzdarstellung gibt die Ansichten des Centre for Disaster Protection zum Zeitpunkt der Veröffentlichung wieder. Dieses Material wurde mit UK Aid durch die britische Regierung finanziert. Geäußerte Ansichten spiegeln jedoch nicht unbedingt die offizielle Politik der britischen Regierung wider.

Das Center for Disaster Protection wird von Oxford Policy Management Limited als Managing Agent organisiert. Oxford Policy Management ist in England registriert: 3122495. Eingetragener Sitz: Clarendon House, Level 3, 52 Cornmarket Street, Oxford OX1 3HJ, United Kingdom.



Rohingya-Flüchtlingskinder in einem kindgerechten Bereich im Lager Balukhali, Cox's Bazar, Bangladesh, September 2017. Bild: Mashrur Noor Afsar/ Department for International Development Bangladesh



● DIE ZUKUNFT VON KRISENFINANZIERUNG: EIN AUFRUF ZUM HANDELN

„Finanzierung allein kann keine Lösungen für aktuelle Krisen liefern oder zukünftige Risiken mindern. Finanzierung ist jedoch ein entscheidender Beitrag zur Lösung und hat außerordentliches Potenzial, um zu gestalten, wie sich die Welt auf Krisen vorbereitet und auf diese reagiert.“

Der Bericht „The Future of Crisis Financing“ stellt dar, wie die internationale Gemeinschaft mit der Deckung der finanziellen Kosten von Krisen umgeht, um sowohl national als auch international geführte Maßnahmen zu unterstützen. Finanzierung allein kann keine Lösungen für aktuelle Krisen liefern oder zukünftige Risiken mindern. Wie Krisen und Krisenrisiken jedoch finanziert werden, ist ein entscheidender Beitrag zur Lösung und hat außerordentliches Potenzial, um zu gestalten, wie sich die Welt auf Krisen vorbereitet und auf diese reagiert. Das internationale System zur Krisenfinanzierung könnte mit den ihm bereits zur Verfügung stehenden Ressourcen möglicherweise mehr erreichen, einschließlich grundlegender Effizienz- und Effektivitätsverbesserungen der Art und Weise, wie sich die Welt auf Krisen vorbereitet und auf diese reagiert. Letztendlich könnten die Kosten von Krisen mit der richtigen Planung, den richtigen Anreizen und Tools, sowie dem richtigen Engagement, mit Geld bezahlt werden – und nicht mit Menschenleben. Allerdings sind einige grundlegende Herausforderungen zu meistern.

Die Art und Weise, wie das internationale System derzeit auf Krisen reagiert, ist willkürlich und höchst unvorhersehbar. Es gibt strukturelle Fehlanreize für Regierungen und internationale Akteure, Prävention und Notfallvorbereitung zu priorisieren. Mittelbereitstellung und Finanzierung bieten wenig Anreiz, Risiken zu verstehen und zu handeln, bevor eine Krise entsteht.

Das internationale Krisenfinanzierungssystem ist kompliziert und fragmentiert. Tools und Instrumente werden nicht optimal eingesetzt. Dieses althergebrachte *ad hoc*-System, wie Budgets funktionieren und Finanzinstrumente verwendet werden, ist nicht darauf ausgelegt, aktuellen oder zukünftigen Finanzierungsbedarf in der Krise zu decken. Es gibt kein System zur Bewertung, ob Finanzierungsmöglichkeiten angemessen sind, um aktuelle oder zukünftige Bedarfe zu decken. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass die Fortführung fragmentierter Reformen und instrumentengesteuerter Innovationen zu komplizierterer und kostspieligerer Krisenfinanzierung führen könnte. So würden grundlegende systemische Schwächen und Lücken übersehen.

Schließlich ist die Art und Weise problematisch, wie das internationale System der Krisenfinanzierung lernt und sich anpasst. Es fehlt grundsätzlich der Anreiz zur Überprüfung, sei es durch seine wichtigsten Klienten – Menschen oder Regierungen, die von einer Krise betroffen oder von einer Krise bedroht sind – oder durch systemweite Aufsicht. Folglich sind Veränderungen oft unvollständig und von kurzer Dauer.

Diese Herausforderungen sind vielfältig und schwer zu beeinflussen. Allerdings gibt es derzeit eine beträchtliche Dynamik, Investitionen und Engagement, das internationale Krisenfinanzierungssystem zu verbessern. Es entstehen viele neue und vielversprechende Instrumente und Ansätze. So sehen wir heute die Gelegenheit, das System neu auszubalancieren und neu zu gestalten.

Der Bericht „Future of Crisis Financing“ schlägt vor, auf der derzeitigen Dynamik aufzubauen, um das System zu verändern. Um Kohärenz in den Diskurs zu bringen, schlägt er ein neues Konzept und eine neue Definition der Krisenfinanzierung vor und berücksichtigt eine Vision und Logik für ein effektiveres internationales Krisenfinanzierungssystem. Der Bericht schlägt auch Schritte zur Umsetzung dieser Vision auf Länderebene sowie eine Reihe von Maßnahmen vor, um auf Systemebene finanzielle Vorsorge gegen zukünftige Risiken aufzubauen.

1 Poole, L., Clarke, D., and Swithern, S. (2020) 'The future of crisis financing: a call to action', Centre for Disaster Protection, London.

Das Centre for Disaster Protection (das Centre) schlägt neue Definitionen vor, die Kohärenz in den Diskurs bringen und dabei helfen sollen, eine neue Vision für die Krisenfinanzierung und das Krisenfinanzierungssystem zu entwickeln. Zu den Schlüsselbegriffen, die im vollständigen Bericht und in dieser Kurzdarstellung verwendet werden, gehören die folgenden.

Krise

Eine Situation, die schwerwiegende und weitreichende Bedarfe schafft, die die bestehenden lokalen und nationalen Kapazitäten für Prävention, Linderung oder Reaktion übersteigen. Dazu gehören Krisen, die sich aus einer Reihe und Kombination von Gefahren ergeben, darunter Konflikte, wetter- und klimabedingte Ereignisse, Spannungen und Krankheiten.

Der Bericht „Future of Crisis Financing“ konzentriert sich auf Risiken und Krisen, die zu erheblichem Leid und Verlust von Menschenleben für die Ärmsten der Welt in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen führen.

Krisenfinanzierung

Mittelbereitstellung und Finanzierung, die Prävention von Krisen sowie Vorbereitung und Reaktion auf diese fördert und gezielt darauf abzielt. Dies könnte folgende Form annehmen: (i) Cashflow an Empfänger (z. B. Zuschüsse), die vorab arrangiert oder in Echtzeit vereinbart werden könnten; (ii) Cashflow zu und von Empfängern über einen Finanzintermediär (z. B. Darlehen oder Versicherung).

Internationales Krisenfinanzierungssystem

Das Netzwerk von Einrichtungen, die internationale Hilfe (offizielle Entwicklungshilfe (ODA, official development assistance)) leisten oder erhalten, um staatliche Maßnahmen zur Bewältigung der Risiken oder Auswirkungen von Krisen zu verbessern, zu unterstützen oder zu ersetzen (das Centre, eng an die Beschreibung des humanitären Systems in „The State of the Humanitarian System 2018“ von ALNAP angelehnt).

Der Bericht „Future of Crisis Financing“ erkennt an, dass es kein zusammenhängendes „System“ in Bezug auf Governance, Koordinierung oder Umsetzung gibt. Deshalb wird dieser Begriff bewusst als Kurzform verwendet, um sich auf die Gruppe von Institutionen und operativen Organisationen zu beziehen, die sowohl an internationalen Hilfsmaßnahmen als auch an vorgeschlagenen zukünftigen Bemühungen beteiligt sind.

Krisenrisiko

Das potenzielle Leid und der Verlust von Menschenleben, die in einem bestimmten Zeitraum aufgrund einer Krise auftreten könnten, ist wahrscheinlichkeitstheoretisch als Funktion von Gefährdung, Exposition, Verwundbarkeit und Kapazität bestimmt.

Krisenrisikofinanzierung

Mittelbereitstellung und Finanzierung eines bestimmten Krisenrisikos, vor einem möglichen Schock organisiert. Dies kann Zahlungen zur Risikovermeidung und -verringerung sowie zur Vorbereitung und Reaktion auf einen Schock umfassen.

● 1. VEREINBAREN EINER NEUEN VISION ZUR KRISENFINANZIERUNG

Dies ist ein Vorschlag einer Arbeitsdefinition von Krisenfinanzierung und eine Vision und Logik für ein effektives Krisenfinanzierungssystem für Review und Diskussion. In seiner einfachsten Form bedeutet **Krisenfinanzierung** die Mittelbereitstellung und Finanzierung zur Prävention von Krisen, sowie zur Vorbereitung und Reaktion auf diese. Grundsätzlich sollte Krisenfinanzierung im Interesse der von Krisen betroffenen oder gefährdeten Menschen fungieren und sich um verlässliche und planbare Mittelbereitstellung und Finanzierung für Menschen, Gemeinden und Länder bemühen. Wo immer möglich, sollte sie Bedingungen für angemessene Investitionen in Prävention und Notfallvorbereitung fordern, unterstützen und ermöglichen, sowie über diese informieren. Dies schließt Strukturierung von Anreizen für Menschen, Gemeinden, Länder und das internationale System zur Krisenprävention und Notfallvorbereitung ein.

In seiner einfachsten Form ist **das internationale System der Krisenfinanzierung** das Netzwerk von Einrichtungen, die internationale Hilfe (ODA) bereitstellen oder erhalten, um staatliche Maßnahmen zur Bewältigung der Risiken oder Auswirkungen von Krisen zu verbessern, zu unterstützen oder zu ersetzen.

Ein wirksames Krisenfinanzierungssystem sollte so ausgestattet sein, dass die von Krisen am stärksten betroffenen Menschen zum richtigen Zeitpunkt die

Unterstützung erhalten, um extremes Leid zu verhindern und Menschenleben zu retten. Ein solches System würde in Krisenzeiten als globales Sicherheitsnetz fungieren und Prävention und Notfallbereitschaft gegen zukünftige Risiken unterstützen und ermöglichen. Gemäß dieser Definition und entsprechend bestehender globaler Verpflichtungen, Rollen und Verantwortlichkeiten:

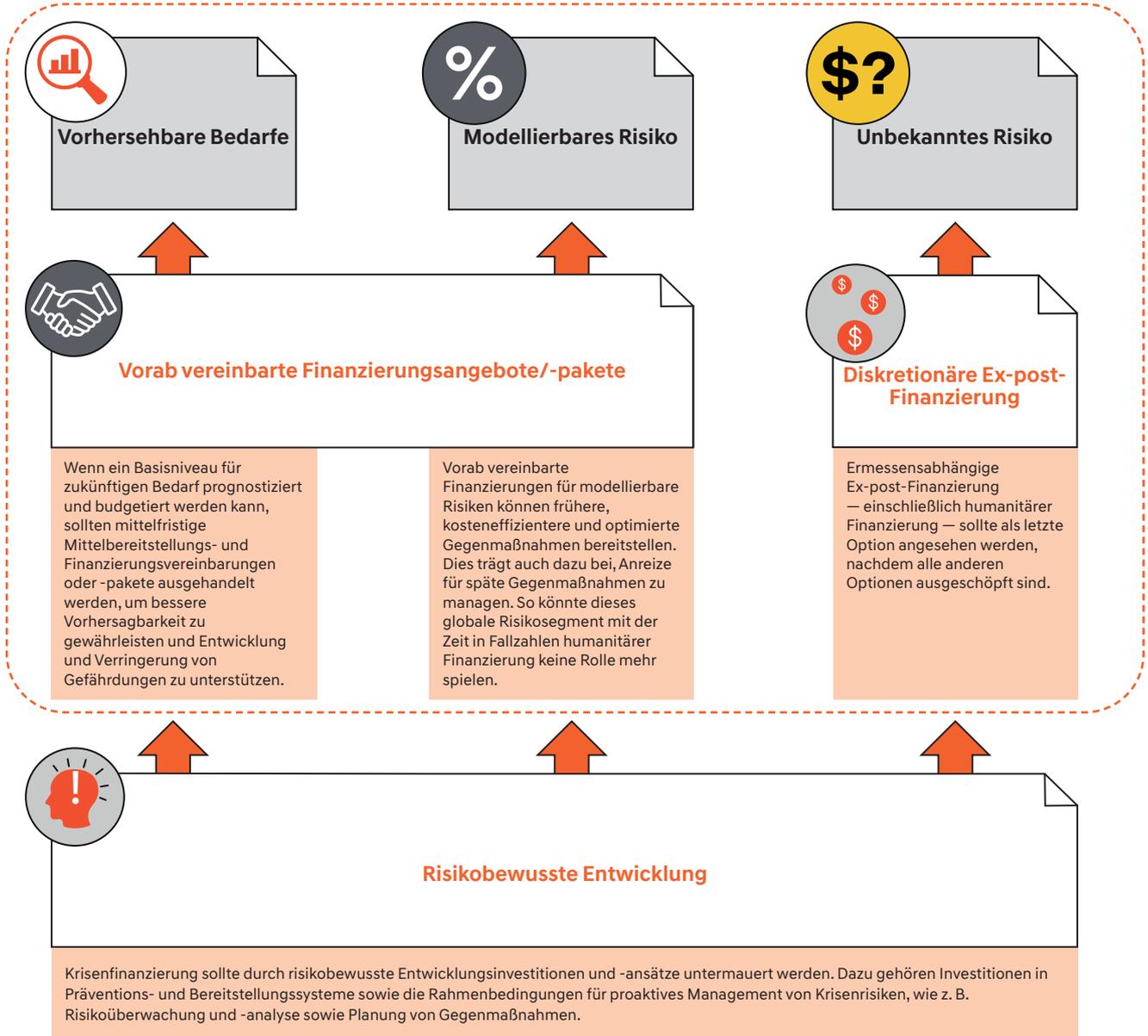
- sind Regierungen in erster Linie dafür verantwortlich, den Bürgern zu helfen und sie vor Risiken und Krisen zu schützen;
- unterstützen und beraten internationale Akteure (insbesondere nicht betroffene Regierungen und multilaterale Institutionen) betroffene Regierungen dabei, ihrer Verantwortung mit Verpflichtungen nachzukommen, die sie beispielsweise durch die Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs, sustainable development goals) und das „Sendai Framework for Disaster Risk Reduction“ eingegangen sind; und
- müssen sowohl Entwicklungshilfe als auch humanitäre Finanzierung eine Rolle spielen, um als letzten Ausweg dort ein globales Sicherheitsnetz für gefährdete Menschen bereitzustellen, wo Regierungen die Interessen ihrer Bevölkerungen nicht priorisieren und wo die Kapazität der Regierungen durch unvorhergesehene Schocks überschritten wurde.

Ein effektives Krisenfinanzierungssystem würde nach der in Abb. 1 dargestellten Logik fungieren.

Abb. 1: Eine Logik für ein neues Krisenfinanzierungssystem

Überwachung auf Systemebene und finanzielle Bereitschaft für die Krisenfinanzierung

Das internationale Krisenfinanzierungssystem sollte sich auf groß angelegte und systemische Risiken und Krisen für koordinierte Reaktion auf Systemebene vorbereiten und als globales Sicherheitsnetz gegen zukünftige Risiken fungieren. Dazu gehört Überwachung von Risiken auf Systemebene und Sicherstellung angemessener finanzieller Bereitschaft für erwarteten Krisenfinanzierungsbedarf.



• 2. AUFBAU KOHÄRENTER KRISENFINANZIERUNGSPAKETE AUF LÄNDEREBENE

Um über *ad hoc*-Ansätze auf Länderebene hinauszugehen, sollte eine realistische Bewertung der Risiken und Auswirkungen von Krisen mit einer Finanzierungsstrategie und einem Paket von Finanzierungszusagen und -instrumenten abgestimmt werden, um Krisenprävention, Notfallbereitschaft und Anforderungen an Gegenmaßnahmen zu adressieren. Um Kohärenz zu gewährleisten, sollten Strategien zur Deckung des Krisenfinanzierungsbedarfs in bestehende Planungsprozesse auf Länderebene integriert werden.

Krisenfinanzierungspakete sollten auf bestimmte Risikoarten oder -segmente zugeschnitten sein, einschließlich vorhersehbarer Bedarfe, modellierbarer und unbekannter Risiken, um größere Vorhersehbarkeit einzubringen und Anreize für Risikomanagement und Notfallvorbereitung zu schaffen.

Krisenfinanzierungspakete auf Länderebene sollten durch risikobewusste Entwicklungsinvestitionen untermauert werden, um die nationalen Verpflichtungen zu besserer Krisenprävention und -vorbereitung zu unterstützen. Diese Investitionen könnten die Notfallbereitschaft stärken, Kosten senken und zuverlässigere und effektivere zukünftige Gegenmaßnahmen umsetzen.

Maßnahmen zur Rechenschaftspflicht und Anreize für Investitionen in Prävention und Bereitschaft sollten bewusst in Krisenfinanzierungspakete und -instrumente auf Länderebene integriert werden. Dazu gehört die Verpflichtung zur Beratung und Beteiligung von Krisenbetroffenen bei der Gestaltung, Ausrichtung und Umsetzung von Krisenfinanzierungsinstrumenten und Mechanismen für Gegenmaßnahmen.



In Beira, Mosambik, verursachte der Zyklon Idai umfangreiche Schäden an der Infrastruktur der Stadt, einschließlich Straßen.
Bild: Sarah Farhat/Weltbank

• 3. AUFBAU VON ÜBERWACHUNGS- UND KRISENFINANZIERUNGSKAPAZITÄTEN AUF SYSTEMEBENE

Aufbau von Fitness gegen zukünftige Krisen erfordert Überwachung von Risiken auf Systemebene, kontinuierliche Stresstests von Kapazitäten und Identifizierung von Lücken und Schwächen in finanzieller Notfallbereitschaft.

Eine globale Überwachungsbehörde oder -partnerschaft, die in der Lage ist, zukünftige Krisenrisiken zu analysieren und die Kapazität von Bereitstellungssystemen zu bewerten und Pläne, Instrumente und Institutionen anhand potenzieller Krisenszenarien zu testen, würde den Akteuren auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene entscheidendes Feedback zu Lücken und blinden Flecken in der Notfallbereitschaft geben. Ein solches Gremium oder eine solche Partnerschaft würde Lücken im Instrumentarium und in der Bereitstellung von Instrumenten und Finanzierungen identifizieren. Es

würde ermitteln, wo neue Instrumente und Institutionen erforderlich sein könnten, um angemessene globale finanzielle Vorsorge gegen künftige Krisen aufzubauen. Und es würde die Kosten für die Aufrechterhaltung ständiger Reaktionsfähigkeit des Krisenreaktionssystems bewerten.

Das internationale Krisenfinanzierungssystem könnte darüberhinaus mehr und schneller lernen, durch regelmäßige Überprüfung und Verpflichtung zu Lernen, Rechenschaftspflicht und Transparenz bei jedem neuen Krisenfinanzierungsinstrument. Investition in Überprüfung und Bereitschaft, Erfahrungen zu teilen, sollte praktische Nachweise liefern, um Skalierungs- und systemweite Veränderungen auf Fakten zu basieren, das Tempo des Wandels zu beschleunigen und Investitionen dort zu konzentrieren, wo diese nachweislich Wirkung zeigen.



Mohamed Tarawally und sein [Ebola]-Dekontaminationsteam kommen in Makamie im Distrikt Port Loko, Sierra Leone, an.
Bild: Corporal Paul Shaw/Verteidigungsministerium des Vereinigten Königreichs

● 4. EIN AUFRUF ZUM HANDELN

Es ist eine Herausforderung, bewusst Veränderungen in einem „System“ voranzutreiben, das eine Vielfalt autonomer Akteure mit jeweils eigenen Interessen und Anreizen und ohne zentrale Weisungsgebundenheit umfasst. Es gibt Möglichkeiten, Tempo und Ausmaß des Wandels zu beeinflussen, insbesondere durch Investitionen in nachhaltige Experimentier- und Lernphasen sowie durch Einbinden und Unterstützen von Akzeleratoren und Ankerpunkten im System mit hohem Einfluss. Ein Vorschlag einer Vision und einer Agenda muss daher durch einen Prozess für die Umsetzung von Veränderungen begleitet werden.

Der Bericht ist auch ein Aufruf zum Handeln. Das Centre ruft engagierte Entscheidungsträger, Influencer und technische Experten in den Bereichen Entwicklung, humanitäre Hilfe und Finanzen auf, den wachsenden Wunsch nach besserer Finanzierung zu nutzen, um Prävention, Notfallbereitschaft und Reaktion auf Krisen zu verbessern, und gemeinsam einen Weg für eine Reform der Krisenfinanzierung zu finden. Der Aufruf zum Handeln umfasst auch die Maßnahmen des Centres, um diesen Prozess zu unterstützen. Im Laufe des Jahres 2020 verpflichtet es sich zu Folgendem:

- **Einberufung einer „Koalition der Willigen“**, um einen Dialog einzuleiten und eine Agenda für eine Reform der Krisenfinanzierung zu vereinbaren;
- **Entwicklung eines Qualitätssicherungsdienstes und einer Methodik**, die von allen Akteuren — einschließlich Gebern, multilateralen Organisationen, Industrie, Nichtregierungsorganisationen und nationalen Regierungen — genutzt werden können, wenn diese unparteiische, qualitativ hochwertige Beratung zur Risikofinanzierung benötigen;
- Weiterentwicklung von Ideen für die Aktivitäten und Ergebnisse einer **globalen Überwachungsbehörde oder Partnerschaft für Krisenrisiken** sowie Identifizierung geeigneter Akteure und Obleute;
- **Angebot kostenloser und unparteiischer Unterstützung** an jedes gefährdete oder von einer Krise betroffene Niedrigeinkommensland, die Leitlinien des Centres zu Änderungen auf Länderebene anzuwenden, einschließlich Qualitätssicherung spezifischer Krisenfinanzierungsinstrumente, und Beitrag zum Aufbau größerer Finanzkompetenz in den Ländern und auf der Ebene internationaler Systeme;
- **Investitionen in die globale Evidenzbasis** damit das internationale Krisenfinanzierungssystem Anreize für bessere Entscheidungen zur Krisenfinanzierung schaffen kann, um sicherzustellen, dass ausgegebene Mittel die größtmögliche Wirkung für die Rettung von Menschenleben, Verringerung von Leid und Wahrung der Menschenwürde zeigt.



Überschwemmungen in Uganda.
Bild: Jakob Dall / Dänisches Rotes Kreuz, mit freundlicher
Genehmigung der Internationalen Föderation der
Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften

Kontaktinformation

Centre for Disaster Protection
60 Cheapside
London
EC2V 6AX
United Kingdom

info@disasterprotection.org
 [CentreForDP](#)
disasterprotection.org

Titelbild: Ein Mann umgeben von der Verwüstung, die Taifun Haiyan, Tacloban, Philippinen, angerichtet hat.
Bild: Russell Watkins/Department for International Development

