

**Zeitschrift:** ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift  
**Herausgeber:** Schweizerische Offiziersgesellschaft  
**Band:** 175 (2009)  
**Heft:** 12

**Artikel:** Nationales Strategisches Krisenmanagement  
**Autor:** Suter, Bruno  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-433>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 18.04.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# Nationales Strategisches Krisenmanagement

## Ein Vergleich des Schweizer Ansatzes mit neun ausländischen Referenzstaaten

Der vorliegende Artikel, der auf einer 100-seitigen Masterarbeit der Hochschule Luzern beruht, vergleicht den Schweizer Ansatz im Krisenmanagement mit demjenigen unserer vier Nachbarstaaten sowie demjenigen Schwedens, Grossbritanniens, Australiens, Kanadas und der USA. Der Vergleich erfolgt im Rahmen eines quantitativen Benchmarking («was ist vorhanden und was nicht?») im Bereich Prozesse, Infrastruktur, Strategie und Ausbildung. Abschliessend folgen Verbesserungsvorschläge für das Schweizer Krisenmanagement auf Bundesebene.

Bruno Suter

Dr. phil, MAS Public Management, Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum, 3003 Bern. E-Mail: bruno.suter5@bluewin.ch

### Der bestehende Schweizer Ansatz

Die Bundesverfassung legt fest, dass der Bund und die Kantone gemeinsam für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung zuständig sind. Für die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen sind grundsätzlich die Kantone und Gemeinden verantwortlich, während der Bund grundlegende Aspekte des Bevölkerungsschutzes regelt und Anordnungen bei übergeordneten Ereignissen sowie für den Fall eines bewaffneten Konflikts erlässt.<sup>[1]</sup> Das schweizerische Modell ist stark vom Föderalismus und seiner Dreiteilung in Bund, Kantone und Gemeinden geprägt. Beim Bevölkerungsschutz etwa unterliegen *Polizei, Feuerwehr, Zivilschutz, technische Betriebe und Gesundheitswesen* der kantonalen Hoheit. Dementsprechend gestalten die Kantone den Bevölkerungsschutz in Zusammenarbeit mit den Gemeinden und Regionen. Dabei kommen die Polizei, die Feuerwehr und das Gesundheitswesen als erste zum Einsatz, während der Zivilschutz als Einsatzmittel der zweiten Staffel dient. Die *Armee* wird nur zur subsidiären Unterstützung der zivilen Behörden tätig. Mit Ausnahme der militärischen Landesverteidigung liegt die Einsatzverantwortung grundsätzlich bei den zivilen Behörden.

Auf Bundesebene befassen sich mehrere Dienststellen mit der Sicherheit des Landes.

In unmittelbarer Nähe der Landesregierung angesiedelt ist der *Sicherheitsausschuss (SiA)*. Er soll als Koordinierungsorgan die sicherheitspolitische Führungsfähigkeit des Bundesrats stärken und setzt sich aus den drei hauptsächlich mit sicherheitspolitischen Fragen befassten Departements-

vorstehern zusammen: den Vorstehern des VBS, des EJPD und des EDA.

In seiner Arbeit wird der SiA von einem eigenen *permanenten Stab* sowie von der *Lenkungsgruppe Sicherheit (LGSi)* unterstützt. Letztere ist als erweitertes Gremium ebenfalls interdepartemental zusammengesetzt und umfasst zusätzlich noch Kantonsvertreter. Die LGSi bereitet die Geschäfte des SiA vor.<sup>[2]</sup> (Siehe Seite 5)<sup>[1]</sup>

Ausserdem übernehmen je nach Tätigkeitsgebiet weitere Bundesämter spezifische Aufgaben. Im Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport kümmert sich das *Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS)* um den Bevölkerungsschutz. Der ebenfalls im VBS *stationierte Strategische Nachrichtendienst (SND)* und die seit kurzem ebenfalls dort angesiedelten *nachrichtendienstlichen Teile des Dienstes für Analyse und Prävention (DAP) des Bundesamts für Polizei (fedpol)* – ab 1. Januar 2010 als *Nachrichtendienst des Bundes (NDB)* – stellen die Lieferung sicherheitsrelevanter Erkenntnisse sicher. Im Departement des Innern ist das *Bundesamt für Gesundheit (BAG)* zuständig für die Überwachung übertragbarer Krankheiten und für den Strahlenschutz. Das BAG hat in jüngster Zeit bei grösseren gesundheitlichen Krisendrohungen wie Vogel- oder Schweinegrippe Verhaltensregeln und Massnahmen erlassen. Im Volkswirtschaftsde-

[1] Schweizer Bundesverfassung vom 18. April 1999, Art. 57, unter [www.gesetze.ch/sr/101/101\\_010.htm](http://www.gesetze.ch/sr/101/101_010.htm).

[2] Weisungen über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrats vom 3.11.1999, 228–233, unter [www.admin.ch/ch/d/ff/2000/228.pdf](http://www.admin.ch/ch/d/ff/2000/228.pdf); sowie Verordnung über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrats vom 24. Oktober 2007, unter [www.admin.ch/ch/ch/d/as/2007.pdf](http://www.admin.ch/ch/ch/d/as/2007.pdf).

partement befasst sich das *Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung* mit der Sicherstellung der Versorgung unseres Landes mit lebensnotwendigen Gütern.

Darüber hinaus besteht in den Departementen und Bundesämtern ein Netz von ca. 30 *Sonderstäben*, die im Krisenfall rasch aktiviert werden können. So sind beispielsweise der Stab für internationale Entwicklung und Krisenmanagement (SINDEC) und der Sonderstab Geiselnahme und Erpressung (SOGÉ) im Bundesamt für Polizei (fedpol) angesiedelt. Im Gegensatz zum Stab SiA, der im sicherheitspolitischen Bereich tätig ist, existiert jedoch im nicht-sicherheitspolitischen Bereich kein zentraler «Krisenstab Bund» oder eine ähnliche Institution in unmittelbarer Nähe der Landesregierung, welche Koordinations- oder sogar Lenkungsarbeiten übernimmt und als Ansprechpartner nach aussen fungiert.

### Darüber hinaus besteht in den Departementen und Bundesämtern ein Netz von ca. 30 Sonderstäben.

Vor dem Hintergrund historisch gewachsener, föderalistischer Konturen verfügt die Schweiz nicht über eine machtvolle zentrale Bundesbehörde wie etwa die schwedische «civil contingencies agency (MSB)» oder das US-amerikanische «Department of Homeland Security» (DHS). Zwar hat sie seit 1990 auf die neuen Anforderungen an das Krisenmanagement reagiert, indem die rein auf militärische Bedrohungen ausgerichtete Zentralstelle für Verteidigung 1999 abgeschafft wurde. An ihre Stelle traten die SiA und LGSi. Die heute gültige Strategie der nationalen Sicherheitskooperation, beruhend auf dem sicherheitspolitischen Bericht 2000 (SIPOL 2000)<sup>[3]</sup>, legt zudem starkes Gewicht auf die Krisenbewältigung im breiteren Sinn. Doch wird dabei der Föderalismus in hohem Masse berücksichtigt («so dezentral wie möglich, so zentral wie nötig»). Deshalb besteht eine Hauptschwierigkeit bei der Implementierung eines noch wirkungsvolleren Krisenmanagements in der Zusammenfassung und Einbindung der heute oft dezentral vorhandenen Führungsorganisationen und -prozesse.

#### Gemeinsamkeiten mit anderen Staaten

Beim Vergleich der Schweizer Organisation mit den neun Staaten finden sich eine Reihe gemeinsamer Merkmale. Alle folgen dem «*bottom-up*»-Prinzip, d. h. die Krisenbekämpfung wird von der kleinstmöglichen politischen Organisation auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene durchgeführt. Überall bestehen *flächendeckende Strukturen*. Die *Infrastruktur* und *zentralen Lenkungsorgane* sind *permanent* vorhanden, und die *Führung liegt in ziviler Hand*. Ebenso beruht das Krisenmanagement in jedem Staat auf einer «*all-hazard*»-Strategie, d. h. im Sinne moderner Krisentheorien werden nicht nur Naturkatastrophen und ungewollte menschliche Handlungen berücksichtigt, sondern auch militärische und zivile gewollte Aggressionen einschliesslich terroristischer Attacken. Dazu unterhalten alle Staaten auch *sanitätsdienstliche Koordinations- und Führungsorgane sowie Ressourcen* (z. B. Medikamente). Zur Meisterung einer umfassenden Krisenlage entstanden in allen Staaten *direkt unterhalb der Regierungsebene angesiedelte Koordinationsorgane*, um der Regierung vorausschauende Studien, den Überblick über die Lage sowie ein koordiniertes Eingreifen zu ermöglichen.

Wie sieht es nun mit den Unterschieden aus ?

#### Unterschiede bei den Prozessen

Bezüglich Prozessen sind unter den neun Staaten zwei Modelle verbreitet:

- *Der prozessorientierte «inter-agency»-Ansatz*, bei der ein der Regierung nahestehendes und entsprechend in der Hierarchie verankertes Organ (z. B. im Vorzimmer des Kabinetts) die Bestrebungen der involvierten Behörden koordiniert, und
- *der institutionelle Ansatz der «Homeland»-Security*, bei dem zahlreiche Institutionen in einer einzigen Behörde mit Befehlsgewalt vereinigt sind.

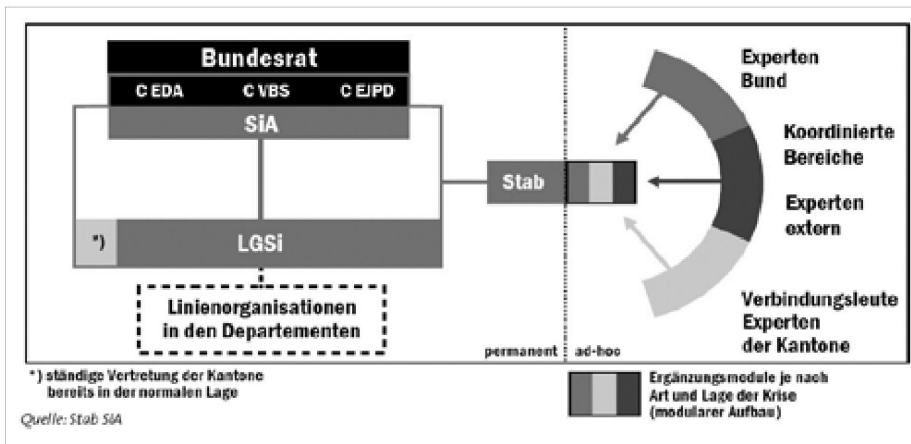
Da auch die führenden Organe des institutionellen Ansatzes bei der Koordination mit anderen Departementen auf deren Mitarbeit angewiesen sind, hängen beide Modelle letztlich von der Nähe zum Regierungschef ab.

Unterstützt werden beide Modelle durch *politische Beratungsorgane auf höchster Ebene*, die neben den Departementschefs und Ministern oft auch den Regierungschef selbst umfassen. Ihr Zweck ist auch die Abdeckung und Legitimierung des operativen Koordinations-Organs gegenüber Dritten. Dies verleiht dem Koordinierungsorgan eine starke Durchschlagskraft, da es als direkter und verlängerter Arm des Regierungschefs fungiert und die Strategie der Regierung umsetzt.

Das erste Modell *findet* in allen ausgewählten Staaten mit Ausnahme der USA und Kanadas Anwendung, das zweite in den letztgenannten Staaten. Die Schweiz befindet sich erst *auf dem Weg zum prozessorientierten «inter-agency»-Modell*, da sich in der Führung bisher weder ein politisches Koordinationsgremium (z. B. der Sicherheitsausschuss) noch eine operativ tätige Behörde (z. B. das Verteidigungsdepartement) klar durchsetzen konnten.

Mehrere Staaten – so Australien und Grossbritannien – haben ein *allgemeines und breit gefasstes Notrecht* vorgesehen, wonach die Bundesbehörden im Fall einer nationalen Krise die Kompetenzen der Gliedstaaten für befristete Zeit ausser Kraft setzen können. Demgegenüber bleibt das Notrecht in der Schweiz allgemein und vage gehalten.<sup>[4]</sup> So existiert in der Bundesverfassung von 1998 keine Bestimmung solchen Namens, sondern eine polizeiliche Generalklausel, die aber in den wesentlichen Aufgabenbereichen und den dafür vorgesehenen wesentlichen Gesetzen nicht konkretisiert wurde. Zudem hat der Bund nur in genau definierten Krisenfällen die Führungsverantwortung inne.<sup>[5]</sup> Ansonsten kann er im Einverständnis mit den Kantonen die Führung übernehmen.<sup>[6]</sup>

Abschliessend fällt auf, wie Grossbritannien, Kanada, die USA und Schweden bereits frühzeitig den *Schutz kritischer Infrastrukturen* definierten und durch Massnahmen umgesetzt haben: Auf sektoriellen Plattformen tauschen Private und öffentliche Akteure Informationen aus, erhalten Ausbildungen, erlassen Bestimmungen und entwickeln gemeinsame Sicherheitssysteme. Demgegenüber sind in der Schweiz die Massnahmen zum Schutz kritischer Infrastrukturen erst fragmentarisch entwickelt.



[1]

In Form einer tabellarischen Auflistung lässt sich folgender Vergleich anstellen: siehe Seite 6. [2]

**Unterschiede bei der Infrastruktur**

Im Gegensatz zur Schweiz besitzen mehrere Staaten bereits heute ein *zentrales Melde-, Warn- und Lagezentrum*. Zudem wird die Bevölkerung oder ein eingeschränkter Kreis von Verantwortungsträgern mittels *Satellit* und durch *umfassende Internet-Informations-Datenbanken und Lageinformations-Plattformen* informiert. Kanada beispielsweise betreibt eine öffentlich zugängliche Datenbank mit mehr als 700 Eintragungen über Krisen und ihre Bewältigung, und der österreichische Zivilschutzverband unterhält «Österreichs grösste Sicherheitsdatenbank», die ununterbrochen aktuelle Sicherheitsinformationen für die Bevölkerung bietet. [7] Demgegenüber alarmiert die Schweiz ihre Bevölkerung nach wie vor über Sirenen, Radio- und Fernsehkanäle.

In Tabellenform sieht der internationale Vergleich folgendermassen aus: siehe Seite 7. [3]

**Unterschiede bei der Strategie**

In strategischer Hinsicht fällt auf, wie viele Staaten bereits vor einiger Zeit *kritische Infrastrukturen definierten* und dazu *Aktionspläne und Massnahmen verabschiedeten*. Dies betrifft vor allem die USA, Deutschland, Grossbritannien und Schweden. Einzelne Staaten wie Kanada oder die USA haben zudem weitere *Teilstrategien und Umsetzungspläne* erarbeitet (oder sind dabei), etwa im Bereich der Krisenkommunikation und proaktiven Krisenvorsorge. [8]

Demgegenüber bleibt in der Schweiz der Sicherheitspolitische Bericht 2000 in Bezug auf Teilstrategien vage. Auch ist die Schweiz immer noch mit der Ausarbeitung einer entsprechenden Strategie zum Schutz kritischer Infrastrukturen beschäftigt. Erst im Bereich der Informationssicherheit hat sie bereits konkrete Umsetzungsprozesse realisiert. [9]

Ausserdem betonen Staaten wie Schweden oder die USA im Gegensatz zur Schweiz die Wichtigkeit des einzelnen Bürgers bei der Schaffung einer *«culture of preparedness»*. [10]

Tabellarisch dargestellt lässt sich folgender Vergleich ziehen: siehe Seite 8. [4]

**Unterschiede bei der Ausbildung**

Im Gegensatz zur Schweiz verfügen mehrere Staaten über eine *zentrale Ausbildungsschule*, die gleichzeitig als zentrale Datenbank, Wissensdrehscheibe und Anlaufstelle für eine verwaltungsinterne Ausbildung im Krisenmanagement fungiert. Zudem führen Staaten wie Schweden oder Deutschland auf nationaler Ebene öfter als die Schweiz *Krisenübungen* durch.

Folgende Tabelle macht dies deutlich: siehe Seite 9. [5]

- [3] Sicherheit durch Kooperation. Bericht des Bundesrats an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) vom 7.6.1999.
- [4] Doktor, Christoph, Strategisches Krisenmanagement in der Schweiz: Die Debatte um das Sicherheitsdepartement. Bulletin 2008 zur schweizerischen Sicherheitspolitik (Hrsg. von Andreas Wenger, Victor Mauer und Daniel Trachsler). ETH Center for Security Studies, Zürich 2008, 52, unter [www.css.ethz.ch](http://www.css.ethz.ch).
- [5] Nämlich im Falle erhöhter Radioaktivität, Satellitenabsturz, Talsperrenbruch, Epidemien, Seuchen und bewaffneten Konflikten. In allen übrigen Fällen liegt die Führungsverantwortung bei den Kantonen. Vgl. dazu Bundesgesetze und -Verordnungen SR 520.1, 732.32, 732.34, 721.102, 818.101, 916.40.
- [6] Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und Zivilschutz, Art. 5, Absatz 1, SR 520.1.
- [7] Für nähere Informationen vgl. [www.sicherheitsinformationszentrum.at](http://www.sicherheitsinformationszentrum.at).
- [8] Für den U.S. National Emergency Communications Plan vgl. [www.dhs.gov/xlibrary/assets/national\\_emergency\\_communications\\_plan.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/national_emergency_communications_plan.pdf); für die kanadische Disaster mitigation strategy vgl. [www.publicsafety.gc.ca/prg/em/ndms/strategy-eng.aspx](http://www.publicsafety.gc.ca/prg/em/ndms/strategy-eng.aspx).
- [9] Vgl. dazu das Kapitel «ungenügender Schweizer Schutz kritischer Infrastrukturen».
- [10] Zur Schaffung einer U.S.-amerikanischen «Culture of preparedness» vgl. u. a. den Schlussbericht der U.S.-Regierung zur «Catrina»-Katastrophe vom Februar 2006, S.65, unter [www.whitehouse.gov/reports/katrina-lessons-learned/](http://www.whitehouse.gov/reports/katrina-lessons-learned/); sowie die «National Strategy for Homeland Security», vom Oktober 2007, S.41, unter [www.whitehouse.gov/homeland/book/](http://www.whitehouse.gov/homeland/book/)
- [11] Quelle: Strategisches Krisenmanagement: Trends und Konzepte. CSS Analysen zur Sicherheitspolitik, Nr. 23, Nov. 2007, 3.

[1] Strategisches Krisenmanagement im Bereich Sicherheitspolitik auf Bundesebene [11]

<b>Staat</b>	<b>Organisationsstruktur</b>	<b>Eingriffsrecht des Bundes im Notfall</b>	<b>Schutz kritischer Informationsinfrastrukturen</b>	<b>Schutz übriger kritischer Infrastrukturen</b>
<b>Schweiz</b>	Auf dem Weg zum prozessorientierten «Inter-agency»-Ansatz	Kein Notrecht Polizeiliche Generalklausel (BV Art. 185, Abs.3), aber nicht konkretisiert in wesentlichen Aufgabenbereichen	Sonderstab SONIA Melde- und Analysestelle Informationssicherheit Melani	Strategie in Erarbeitung
<b>Deutschland</b>	Inter-agency-Ansatz	Nichts gefunden	Bundesamt für Sicherheit der Informationstechnik	Netzwerkknoten durch BBK
<b>Österreich</b>	Inter-agency-Ansatz	Nichts gefunden	Nichts gefunden	Nichts gefunden
<b>Frankreich</b>	Inter-agency-Ansatz	Ja, da Zentralstaat	– Direction centrale de la sécurité des systèmes d'information (im SGDN) – Centre de recensement et de traitement des attaques informatiques (im SGDN)	Nichts gefunden
<b>Italien</b>	Inter-agency-Ansatz	Ja, da Zentralstaat	CERT-IT Teams	Nichts gefunden
<b>Schweden</b>	Inter-agency, Trend zum institutionellen «Homeland-Security»-Ansatz	Nichts gefunden	IT Incident Center (SITIC)	Plattformen Industry Security Delegation (NSD)
<b>Grossbritannien</b>	Inter-agency-Ansatz	befristet, Civil contingencies act	Nichts gefunden	Plattformen
<b>Australien</b>	Inter-agency-Ansatz	Verfassungsmässig gesichert	Computer Security Emergency Response Team	Netzwerk zum Informationsaustausch Computerbasiertes Schutz-/Analyseprogramm CIPMA
<b>Kanada</b>	Institutioneller Homeland-Security-Ansatz	Nichts gefunden	Cyber Incident Response Center	Strategie erst in Erarbeitung
<b>USA</b>	Institutioneller Homeland-Security-Ansatz	Auf genau definierte Bereiche beschränkt	Office of Cyber Security and Telecommunications	Plattformen, mit DHS/Departments

[2]

Staat	Zentrales Krisenmelde- und Lagezentrum	Bevölkerung informiert durch	Kommunikationssysteme für Krisenmanager	Spezifisches
<b>Schweiz</b>	Nein, 2 Zentren: NAZ und BLZ	– Sirenen – Radio/Fernsehen	POLYCOM (Funk- und Datenübermittlungssystem)	– nicht durch Internet, Mobiltelefon – kein Satellitenwarnsystem
<b>Deutschland</b>	Bundeslagezentrum	DeNIS II, Satellit i.V. mit Radio/TV, Presse, Internet	DeNIS I, Satellitensystem	Radio- und Mobilfunk-Warnsystem in Abklärung
<b>Österreich</b>	EKC	Sirenen/Internet	Nichts gefunden	Sicherheitsdatenbank
<b>Frankreich</b>	COGIC	– Sirenen Lautsprecher (Auto) – Telefon (automat.) – Radio/Fernsehen	Nichts gefunden	Nichts gefunden
<b>Schweden</b>	Government Offices Crisis Coordination Center	Internet (WIS)	– Internet (WIS) – RAKEL (Radio-Kommunikationssystem)	Nichts gefunden
<b>Grossbritannien</b>	Cabinet Office Briefing Room (COBR) i.V.m. News Coordination Centre (NCC)	– BBC – Medien-Foren – Websites – Drucksachen	Nichts gefunden	Nichts gefunden
<b>Kanada</b>	GOC	Radio, TV, Telefon, Computer (regional + kommunal)	Nichts gefunden	– v.a. Privatwirtschaft – Disaster-Datenbank
<b>Australien</b>	Nichts gefunden	Nichts gefunden	Nichts gefunden	– Disaster-Datenbank – Infonetzwerk-Internet-Plattform (AusDin)
<b>USA</b>	National Operations Center (NOC)	Diverse Medien FEMA-eigenes nationales und regionales Radionetz	Diverse, u.a. Funknetze der FEMA und Nationalgarde Homeland Security Information Network (computergestützt) -> Interoperabilität wichtig	Mobile Kommunikationseinheiten der FEMA (MERS) im Verbund mit Satellit/Video/Computer

[3]

[2] Vergleich/Schutz kritischer Informationsstrukturen (Eigene Darstellung)

[3] Vergleich/Infrastrukturen (Eigene Darstellung)

<b>Staat</b>	<b>Gesamtstrategie</b>	<b>Teilstrategien in folgenden Bereichen</b>	<b>Umsetzungspläne</b>	<b>Spezifische Komponenten</b>
<b>Schweiz</b>	Nationale Sicherheitskooperation (SIPOL 2000)	Strategie über den Schutz kritischer Infrastrukturen in Arbeit	Nichts gefunden	Nichts gefunden
<b>Deutschland</b>	Neue Strategie	Basisschutzkonzept für kritische Infrastrukturen (KRITIS) = Empfehlungen für Unternehmen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Informationsinfrastruktur-schutz</li> <li>– Medizin. Versorgung bei Grossschadenlage und ABC-Krisen</li> </ul>	Nichts gefunden
<b>Italien</b>	All-hazard-Ansatz	Nichts gefunden	E-Government und Informations-, Kommunikationstechnik.	Nichts gefunden
<b>Schweden</b>	All-hazard-Ansatz, u.a. in Total Defense Resolution verankert	Nichts gefunden	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Action plan for Information security (2008)</li> <li>– Crisis Communications Handbook (2008)</li> </ul>	Krisenmanagement als Verantwortung aller Bürger
<b>Grossbritannien</b>	All-hazard-Ansatz	Capabilities Programme (= Schutz v. Infrastrukturen)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– National Capabilities Survey: einmal pro Jahr getestet</li> <li>– Business Continuity Management Toolkit</li> </ul>	Pro Teilbereich eine Behörde verantwortlich
<b>Australien</b>	All-hazard-Ansatz	Nichts gefunden	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Nat. Framework for Mitigation</li> <li>– Emergency Infrastructure Risk Management Handbook</li> <li>– Government Disaster Response Plan</li> </ul>	Nichts gefunden
<b>Kanada</b>	All-hazard-Ansatz	Disaster mitigation strategy	Nichts gefunden	Nichts gefunden
<b>USA</b>	National strategy für Homeland security	Fortgeschrittene Ausarbeitung der Strategie und des Umsetzungsplans über den Schutz kritischer Infrastrukturen	NIMS, NRF, NECP, NDMS (für Details siehe Kapitel 4.3.3)	Culture of preparedness Interoperabilität

[4]

Staat	Zentrale Ausbildungsstätte(n)	Akad. Wissensdrehscheibe	Forschungszentrum	Nationale Übungen
<b>Schweiz</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ETH (CSS u. a.)</li> <li>– Krisenmanagement-Ausbildung d. Bundes</li> <li>– Eidg. Ausbildungszentrum für den Bevölkerungsschutz</li> </ul>	ETH Zürich (CSS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ABC-Labor Spiez</li> <li>– CSS ETH Zürich</li> <li>– Kompetenzzentrum «Coping with Crises in Complex Socioeconomic Systems» (ETH Zürich)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Strategische Führungsübung alle 4 Jahre</li> <li>– Sektorspezifisch (z. B. KKW-Schutz alle 2 Jahre)</li> </ul>
<b>Deutschland</b>	Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ)	Ja	Ja	LÜKEX alle 2 Jahre
<b>Frankreich</b>	Mehrere Institute (u. a. ENA)	Ja	Ja	3 Übungen in 2006/2007
<b>Italien</b>	Istituto di Studi e Ricerche sulla Protezione Civile e Difesa Civile (ISPRO)	Nichts gefunden	Ja	Nichts gefunden
<b>Schweden</b>	Swedish National Defence College (SNDK), beinhaltet das National Center for Crisis Management Research and Training (CRISMART)	Nichts gefunden	Swedish Defense Research Agency Forschungsbeiträge durch SEMA	SAMÖ jedes Jahr
<b>Grossbritannien</b>	Emergency Planning College	Ja <ul style="list-style-type: none"> <li>– Master-/Doktorats-Kurse zus. mit University of Leeds</li> <li>– grösste nationale Bibliothek über «emergency planning» /offizielles UK Informationszentrum</li> <li>– geplantes «national security forum» (Wissens-austausch)</li> </ul>	Nichts gefunden	Rollendes Programm, mind. 1 pro Jahr vorgesehen im Civil Contingencies Act
<b>Australien</b>	Emergency Management Australia Institute	Ja, über die beiden Universitäten (siehe rechts)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Royal Melbourne Institute of Technology (RMIT)</li> <li>– Australian National University (ANU)</li> </ul>	Ja, zusammen mit den USA
<b>Kanada</b>	Emergency Management College	Ja	Nichts gefunden	Nichts gefunden
<b>USA</b>	Emergency Management Institute (EMI)	EMI koordiniert u. a. Ausbildungs-Master- und Doktoratslehrgänge mit Universitäten	Ja	Übungen fester Bestandteil in Strategie und Umsetzungsplänen

[5]

[4] Vergleich/Strategien (Eigene Darstellung)

[5] Vergleich/Ausbildung (Eigene Darstellung)

Alle beschriebenen Eigenheiten und Lücken des Schweizer Ansatzes zeigen sich noch deutlicher, wenn man sie genauer mit Deutschland, Schweden und den USA vergleicht. Als grösster Nachbarstaat mit föderalem Staatsaufbau bietet sich Deutschland dafür besonders an. Schweden betreibt als Kleinstaat eine besonders ausgeklügelte Form des Krisenmanagements, und der «homeland security»-Ansatz der USA ist besonders weit entwickelt.

#### **Schwächen des dezentralen Schweizer Ansatzes**

Das bestehende Schweizer System hat den Vorteil, dass es auf bestehenden Strukturen, Zuständigkeiten und eingespielten Abläufen basiert. Dennoch weist es nach wie vor Schwachstellen auf. Zwar wurde mit dem Stab des Sicherheitsausschusses (Stab SiA) eine ständige Koordinations- und Schnittstelle als Kern eines ganzheitlichen, nationalen Krisenmanagementsystems auf Bundesebene gebildet. Doch besitzen der Stab SiA und die Lenkungsgruppe Sicherheit (LGSi) keine Führungs- und Entscheidungskompetenz gegenüber den Linienbehörden der Bundesverwaltung. Eine Unterstützung durch letztere kann deshalb im Krisenfall nicht aufgezwungen werden.<sup>[12]</sup>

Dies ist allerdings auch in anderen Ländern nicht der Fall. So basiert der deutsche «inter-agency»-Ansatz auf der Koordination zwischen den beteiligten Ministerien. In Schweden und den USA wird das auf einer zentralen Institution basierende «homeland security»-Konzept dadurch begrenzt, dass die schwedische Zivilverteidigungsbehörde (MSB) und das «Department of Homeland Security» (DHS) die Hilfe anderer Departemente nicht befehlen können, sondern diese nur mittels Absprachen koordinieren.

Der wesentliche Vorteil der institutionellen Zentralisierungsansätze ist, dass es weniger Umsetzungsschwierigkeiten bedingt durch mangelnde Koordination gibt. In der Schweiz hingegen gibt es nach wie vor zu viele Ansprechpartner für Kantone auf Bundesebene.<sup>[13]</sup> Und bei vielen Krisenszenarien liegt die primäre Verantwortung bei den Kantonen. Eine interkantonale Organisation des Krisenmanagements besteht nicht, und das Eingriffsrecht des Bundes bei einem Ausfall der kantonalen Strukturen ist nicht ausführlich definiert.<sup>[14]</sup> Dies kann im Falle einer ernsten Krise zu unklaren Kompetenzverteilungen und überforderten Instanzen führen.

#### **Hurrikan «Catrina» als Lehrbeispiel**

Welche Konsequenzen aus solchen Mankos resultieren können, zeigt auf drastische Weise Hurrikan «Catrina»<sup>[15]</sup>

Ähnlich der Schweiz verfügen die US-Bundesstaaten über weitgehende, durch einen historischen Föderalismus legitimierte Kompetenzen im Krisenmanagement. Die Bundesregierung wird nur unterstützend tätig, wobei ihre Ressourcen in die regionalen und lokalen Institutionen integriert und von diesen verteilt werden. Dieses Prinzip widerspiegelt sich im «Stafford Act», dem zentralen Gesetz zum Thema.

«Catrina» stellt diesbezüglich eine spezielle Situation dar, denn die Verwüstung nahm solche Ausmasse an, dass die lokalen und regionalen Behörden gar keine Infrastruktur mehr besaßen, um als erste Verteidigungslinie reagieren zu können. So wurden in einem Gebiet von der Fläche Grossbritan-

niens zahlreiche Einrichtungen von Feuerwehren und anderen «Public Safety»-Behörden beschädigt oder zerstört. Wesentliche Kommunikationsmittel wie Telefon und Radio fielen völlig aus. Nachbarorte und -regionen waren selbst zu stark betroffen, um Hilfe senden zu können.

Aufgrund dieses Totalausfalls der lokalen und regionalen Infrastruktur konnten die Bundesbeauftragten und Helfer vor Ort keinen Überblick gewinnen, und hier lag einer der Gründe für die vorerst ineffiziente Bundeshilfe. Auch musste die Bundesregierung zusätzliche Aufgaben übernehmen, die normalerweise bei regionalen und lokalen Behörden lagen. Daraus resultierte ein zeitraubender Aufbau eigener Kommandostrukturen vor Ort.

Unterdessen begannen die verschiedenen Bundesbehörden selbständig und unabhängig voneinander Ressourcen zu verteilen. Ihre Vorgesetzten vor Ort und in Washington erhielten vorerst nur zerstückelte Informationen und damit ein unzusammenhängendes und unzuverlässiges Bild der Lage. Daraus resultierten Entscheide, die von Doppelspurigkeiten und ineffizienter Ressourcenverteilung geprägt waren. Erschwerend kam hinzu, dass dem «Department of Homeland Security» ein «asset tracking»-Überwachungssystem für die gelieferten Güter fehlte. Verschlimmert wurde die uneinheitliche Bundeshilfe noch durch Kompetenzprobleme auf nationaler Ebene, und uneinheitliche Autoritäten führten zu Frustration unter den Behörden vor Ort.<sup>[16]</sup> Auch umständliche bürokratische Hürden bei der Anforderung der Hilfe anderer Departemente, z. B. im Gesundheits- und Militärbereich, führten zu zeitraubenden Verzögerungen.<sup>[17]</sup>

Die bereits bestehenden Strategie- und «Guideline»-Dokumente konnten keine Abhilfe schaffen, einerseits wegen der fehlenden Ausbildung der Beteiligten, andererseits wegen inhaltlicher Schwächen. In den ersten kritischen Tagen der Rettungsaktion kam es zu erheblichen Zeitverlusten, weil das lokale Personal von Krisenstäben nur ungenügende Kenntnisse von NIMS besass und erst darin ausgebildet werden musste. Dieses «National Incident Management System», das Standardprotokolle und -abläufe definierte, sollte im Krisenfall auf allen Ebenen ein koordiniertes Vorgehen ermöglichen.

Doch waren NIMS und andere Pläne teilweise unklar formuliert und wiesen punkto Umsetzung Lücken auf. Der Ansatz «das ist was wir tun müssen» ersetzte kein gut trainiertes und ausgerüstetes Set definierter Aufgaben («das ist was wir tun müssen, so werden wir es organisieren, ausbilden, üben und ausrüsten, um die Aufgabe erfüllen zu können»)<sup>[18]</sup> Insgesamt bezogen beide Dokumente nicht auf die Bedingungen einer Katastrophe mit Mängeln im grossen Massstab, ungenügenden Ressourcen, und der Abwesenheit funktionierender Lokalbehörden.<sup>[19]</sup>

Ebenso fehlte im Bereich der Krisenkommunikation ein nationales Krisenkommunikationssystem. Angesichts der fehlenden Infrastruktur galten die bestehenden Krisenkommunikationspläne als unzureichend, weil kein Kommunikationsplan bestehende Kommunikationssysteme auf allen politischen Ebenen integrierte. So besass etwa das «U.S. Department of Agriculture» den grössten zivilen Lagerbestand an Radiogeräten in den USA. Nur fand er keine Verwendung.<sup>[20]</sup>

Aus dem «Catrina»-Desaster zogen die USA wichtige Lehren. Nationale Strategien und «Guidelines» wurden von der Bundesregierung angepasst oder neu erarbeitet. So legte die 2007 publizierte «National Strategy for Homeland Security» mehr Gewicht auf Vorbereitung und Massnahmen des Krisenmanagements bei Naturkatastrophen, anstelle der bisherigen Priorität von Terrorattacken.<sup>[21]</sup> Das im Januar 2008 erschienene «National Response Framework» baut auf dem NIMS auf, legt jedoch das Gewicht zusätzlich auf Zuständigkeiten, Handlungsabläufe und die damit verbundene Organisation und Planung als kritisches Element effizienter Reaktion.<sup>[22]</sup> Der rechtzeitigen Ausbildung und gemeinsamer Abstimmung von Reaktionsabläufen wird dabei grosses Gewicht beigemessen. Dasselbe gilt für den im Juli 2008 publizierten «National Emergency Communications Plan», der den Fokus auf Operabilität, Inter-Operabilität und Kontinuität legt. Auch ein oberstes Lagezentrum wurde geschaffen, bei dem alle Informationen zusammenlaufen und welches den Überblick über die aktuelle Lage einschliesslich der Güterverteilung beibehält.<sup>[23]</sup>

### Ebenso fehlte im Bereich der Krisenkommunikation ein nationales Krisenkommunikationssystem.

Gestärkt wurde auch die Position der Kommandostrukturen des Bundes vor Ort, um die lokalen Behörden wirksam unterstützen zu können. Um zu verhindern, dass sich die einzelnen Bundesinstitutionen autoritätsmässig blockieren oder gegenseitig ausspielen, schuf man das System des «Unified Command». Es leitet die Aktionen vor Ort und besteht aus Vertretern von Institutionen mit rechtlicher Zuständigkeit oder funktionaler Verantwortung. Obwohl jede vertretene Institution ihre Autorität und Verantwortlichkeit beibehält, leitet dieses Organ anhand gemeinsamer Ziele, Strategien und Handlungsplänen die Operation vor Ort.<sup>[24]</sup> Da jeder Vertreter gegenüber seinen Untergebenen im Feld Befehlsgewalt besitzt, werden die Entscheide des Gremiums auch ausgeführt.

#### Kollektiver Ansatz Schwedens

Anders verteilt als in den USA sind die Zuständigkeiten im Krisenmanagement in Schweden. Auf nationaler Ebene sind die Regierungs-Agenturen im Bereich des Krisenmanagements jeweils einem Ministerium zugeteilt. Dennoch arbeiten sie innerhalb ihrer Kompetenzen und Budgets unabhängig und setzen dabei auch Gesetze in Kraft. Alle Ministerien sind gegenüber der Regierung gemeinsam verantwortlich und fassen kollektive Entscheide für Bereiche, die auch die Institutionen des Krisenmanagements betreffen. Die Kontrolle der Ministerien über diese Institutionen wird dadurch ermöglicht, dass erstere deren Budget kontrollieren und Gesetze und Verordnungen erlassen, welche die Krisenmanagement-Institutionen dann umsetzen.

Gegen unten unterscheidet sich der schwedische Föderalismus grundlegend vom amerikanischen, da Schweden ein Einheitsstaat ist; dort sind die regionalen Krisenmanagement-Behörden der 21 Counties der Zentralregierung unterstellt. Diese ernannt auch die Provinzgouverneure. Infolgedessen dürfen Bundesbehörden nicht erst auf Antrag der Counties handeln, sondern bei einem die Regional-Grenzen

überschreitenden Problem von selbst eingreifen. Allerdings besitzen die 290 Gemeinden eine weitgehende Autonomie, sind aber ebenfalls ins Krisen-Kooperationssystem eingebunden.

#### Halb entwickelte Schweizer Nationale Sicherheits- und Krisenkooperation

Im Unterschied zu diesen klaren föderalen Abgrenzungen und entsprechenden Reformmassnahmen in Schweden und den USA ist das Schweizer Konzept der nationalen Kooperation im sicherheitspolitischen und nicht-sicherheitspolitischen Bereich noch nicht entwickelt.

Im ersteren Bereich verweigerte der Bundesrat 2008 die Schaffung eines Sicherheitsdepartements. Dem Auftrag des Parlaments folgte der Bundesrat nur insoweit, als er die nachrichtendienstlich relevanten Teile des Dienstes für Analyse und Prävention (DAP) vom EJPD ins VBS verlegte. Zugunsten einer besseren Führung in Krisenlagen wurde der Chef VBS ebenfalls damit beauftragt, die Koordination im Bereich Sicherheitspolitik und die Kooperation mit den betroffenen Bundesstellen und Kantonen auf umfassende Weise sicherzustellen. Über entsprechende Leistungsaufträge sollen die Departemente dazu verpflichtet werden.<sup>[25]</sup>

Beim nicht-sicherheitspolitischen Krisenmanagement sind nach wie vor die einzelnen Departemente mit ihren ca. 30 Sonderstäben federführend. Zu viele Ansprechpartner gegen aussen sowie unscharfe oder – was auch möglich ist – zu starke Kompetenzabgrenzungen sind damit weiterhin systeminhärente Komponenten.

[12] Doktor, Debatte, a.a.O., 51.

[13] Doktor, Debatte, a.a.O., 51 und 55; vgl. auch: Strategisches Krisenmanagement: Trends und Konzepte. a.a.O., 3.

[14] Doktor, a.a.O., 52; sowie Lezzi, Bruno. Im Schatten der Armee. Der Bevölkerungsschutz braucht ein schärferes Profil. NZZ-Artikel vom 27.3.2008, unter [www.nzz.ch/nachrichten/schweiz/im\\_schatten\\_der\\_armee\\_1.695548.html](http://www.nzz.ch/nachrichten/schweiz/im_schatten_der_armee_1.695548.html). Lezzi spricht davon, dass der Bund im Bevölkerungsschutz erst auf Antrag der Kantone eingreifen darf.

[15] Für nähere Einzelheiten vgl. den Schlussbericht der U.S.-Regierung zur «Catrina»-Katastrophe vom Februar 2006, S.65, unter [www.whitehouse.gov/reports/katrina-lessons-learned](http://www.whitehouse.gov/reports/katrina-lessons-learned).

[16] Catrina-Schlussbericht, a.a.O., 41–42, 53.

[17] Catrina-Schlussbericht, a.a.O., 58.

[18] Catrina-Schlussbericht, a.a.O., 69.

[19] Catrina-Schlussbericht, a.a.O., 52.

[20] Catrina-Schlussbericht, 71.

[21] Vgl. dazu «National Strategy for Homeland Security», vom Oktober 2007, 10, unter [www.whitehouse.gov/homeland/book/](http://www.whitehouse.gov/homeland/book/); sowie Strategisches Krisenmanagement, Trends und Konzepte. CSS Analysen zur Sicherheitspolitik, Nr. 23, November 2007, 2, unter [www.css.ethz.ch/Bulletin\\_Inhalt.pdf](http://www.css.ethz.ch/Bulletin_Inhalt.pdf).

[22] National Response Framework, 3, unter [www.fema.gov/pdf/emergency/nrf/nrf-core.pdf](http://www.fema.gov/pdf/emergency/nrf/nrf-core.pdf).

[23] National Response Framework, a.a.O., 55.

[24] National Response Framework, a.a.O., 48.

[25] Doktor, Debatte, a.a.O., 53; vgl. auch: Bürgi, Hermann. Braucht die Schweiz ein Sicherheitsdepartement? Für und wider Neuorganisation des sicherheitspolitischen Instrumentariums. NZZ, 25.6.2004, Nr. 145; sowie Lezzi, Bruno. Wozu ein Sicherheitsdepartement? NZZ, 31.01.2004.

<p>CO-ORDINATION AREAS</p> <p>TECHNICAL INFRASTRUCTURE</p> <p>Swedish National Grid</p> <p>The Swedish National Electrical Safety Board</p> <p>The Swedish Emergency Management Agency</p> <p>The National Food Administration</p> <p>The Swedish National Post and Telecom Agency</p> <p>The Swedish Energy Agency</p> <p>The Swedish Nuclear Power Inspectorate</p> <p>TRANSPORT</p> <p>Swedish National Rail Administration</p> <p>The Swedish Civil Aviation Administration</p> <p>The Swedish Administration of Shipping and Navigation</p> <p>The Swedish National Road Administration</p> <p>SPREADING OF TOXIC SUBSTANCES*</p> <p>The Swedish Coast Guard</p> <p>The National Food Administration</p> <p>The National Police Board</p> <p>The Swedish Institute for Infectious Disease Control</p>	<p>The National Board of Health and Welfare</p> <p>The Swedish Board of Agriculture</p> <p>The Swedish Nuclear Power Inspectorate</p> <p>The Swedish Rescue Services Agency</p> <p>The Swedish Radiation Protection Authority</p> <p>The National Veterinary Institute</p> <p>The Swedish Customs</p> <p>ECONOMIC SECURITY</p> <p>The Labour Market Administration**</p> <p>The Swedish National Financial Management Authority</p> <p>The Swedish Financial Supervisory Authority</p> <p>The National Social Insurance Board</p> <p>The Swedish National Debt Office</p> <p>The Swedish National Tax Board</p> <p>The Swedish Energy Agency</p> <p>The Swedish Board of Agriculture</p> <p>The Swedish Customs</p> <p>The Swedish Business Development Agency</p> <p>CO-ORDINATION, INTERACTION AND INFORMATION BY AREA</p> <p>The Swedish National Financial Management Authority</p>	<p>The Swedish Emergency Management Agency</p> <p>The National Land Survey of Sweden</p> <p>The County Administrative Boards</p> <p>The Swedish National Tax Board</p> <p>Statistics Sweden</p> <p>The National Board of Psychological Defence</p> <p>PROTECTION, RESCUE AND CARE</p> <p>The Swedish Coast Guard</p> <p>The Swedish Civil Aviation Administration</p> <p>The Swedish Migration Board</p> <p>The National Police Board</p> <p>The Swedish Administration of Shipping and Navigation</p> <p>The National Board of Health and Welfare</p> <p>The Swedish Rescue Services Agency</p> <p>The Swedish Radiation Protection Authority</p> <p>The Swedish Customs</p> <p>* The full title is "Spreading of dangerous infectious matter, toxic chemicals and radioactive matter". A proposal for changing the name has been submitted to the Government.</p> <p>** The Labour Market Administration's responsibilities, according to regulations, are limited to preparing for heightened alert.</p>
--	---	---

[6]

Während in den USA und Schweden starke institutionelle Zentralorgane operativ tätig sind und horizontal und vertikal als Anlaufstelle dienen, wird die hohe politische Bedeutung eines umfassenden Krisenmanagements in diesen Ländern noch dadurch betont, dass direkt unterhalb der Regierungsebene politische Beratungs- und Koordinationsorgane gebildet wurden, welche die Regierung auf strategischer Ebene bei ihrer Entscheidungsfindung unterstützen, die strategische Richtung des Krisenmanagements festlegen und koordinierte Massnahmen der Regierungsbehörden gewährleisten. Damit wird der Standpunkt bekräftigt, dass modernes Krisenmanagement eine effiziente und professionelle Organisation benötigt, aber auch die Wahrnehmung von Führung durch die Regierung quer durch Sektoren und einzelne Behörden.

### Damit wird der Standpunkt bekräftigt, dass modernes Krisenmanagement eine effiziente und professionelle Organisation benötigt...

Demgegenüber ist in der Schweiz nach wie vor keine zentrale Behörde für die operative Durchführung des Krisenmanagements zuständig. Auch die personelle Zusammensetzung des Bundesrates, bei der die einzelnen Mitglieder nicht nur Regierungschefs, sondern auch Leiter ihrer Departemente sind, kann eine starke zentrale Führung durch die Exekutive erschweren und im Extremfall theoretisch lähmend wirken.<sup>[26]</sup>

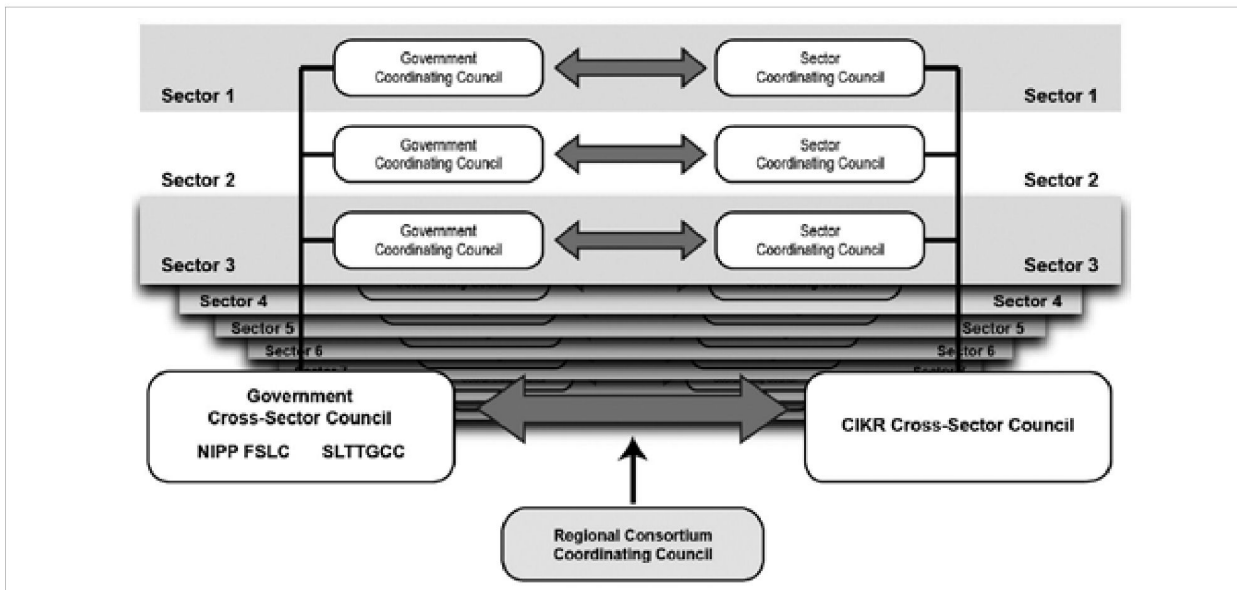
Heikel dabei ist, dass grossflächige Krisen mit ähnlichen Auswirkungen wie «Catrina» heutzutage auch für die Schweiz nicht unvorstellbar sind (z. B. ein verheerendes Erdbeben oder eine Atomexplosion in Europa mit «fallout»-Auswirkungen).

Wie gut würde die Schweiz die Versorgung oder Evakuierung ganzer Landstriche meistern, wenn auf Bundesebene und zwischen Bund und Kantonen Koordinationsprobleme auftreten und regionale Behörden und Infrastrukturen schwer getroffen sind oder gleich ganz ausfallen?

#### Ungenügender Schweizer Schutz kritischer Infrastrukturen

Gerade auf dem Gebiet des Schutzes der kritischen Infrastrukturen verfügt die Schweiz weder über eine nationale Strategie noch über eine zentrale Stelle, die sich ausschliesslich damit befasst. Vielmehr lag der Fokus bis vor kurzem nur auf dem Bereich der Informationsinfrastrukturen und der Informationssicherheit. Dort sind verschiedene Bundesinstitutionen tätig. Auf anderen Gebieten bestehen weiterhin Lücken: Im Bereich der Stromversorgung wurden erst nach dem «Grounding» der SBB Ende Juni 2005 erste Massnahmen auf Bundesebene eingeleitet. Die gebildete «Arbeitsgruppe zum Schutz kritischer Infrastrukturen» definierte in einem ersten Bericht an den Bundesrat vom 20. Juni 2007 Begriffe und Schutzziele. Bis 2012 soll eine nationale Strategie vorliegen.<sup>[27]</sup>

Andere Staaten sind diesbezüglich weiter. In Schweden folgt die Definition kritischer Infrastrukturen einem umfassenden Ansatz. Im Gegensatz zum Schweizer Entwurf gehören nicht nur der Finanzbereich, Informations- und Kommunikationstechnologien oder die chemische Industrie dazu, sondern auch Handel und Industrie, technische Dienste und soziale Absicherung (social insurance). Weiter existieren sechs Themenplattformen, analog zu Bereichen, die als sehr wichtig für die schwedische Gesellschaft eingestuft werden. In jeder Plattform haben nicht nur staatliche Akteure aller Ebenen Einsitz, sondern auch Interessenverbände und Privatunternehmen (vgl. die obestehende Grafik<sup>[6]</sup>). Zusätzlich besteht ein spezieller «Industrial Liaisons Council», um die Kooperation zwischen dem öffentlichen Sektor und der Privatwirtschaft zu erleichtern und zu vertiefen.



[7]

Während sich einzelne Schweizer Behörden darauf beschränken, Privaten gegenüber Wissen und Mittel einzubringen, die nur ihnen zur Verfügung stehen und der Wirtschaft nicht anderweitig zugänglich sind, fördert Schweden den gegenseitigen Informationsaustausch, um vom grossen Wissen der Privatwirtschaft auch profitieren zu können. Diese Zusammenarbeit wird informell gehandhabt, weil nach schwedischer Ansicht zuviel Publizität das Vertrauen rasch zerstören kann, wenn firmeneigene Schwächen und andere sensible Daten in falsche Hände geraten. Ohne Furcht sollen Firmen kostengünstig von den Erfahrungen, Fehlern und Erfolgen anderer profitieren können. Langfristig zielt die schwedische Regierung auf die Etablierung oder einen freiwilligen Vorschlag für «basic levels» in allen kritischen Infrastrukturbereichen.<sup>[28]</sup>

Das amerikanische Vorgehen wiederum ist ähnlich dem schwedischen Ansatz, allerdings mit Nuancen. Hier wurden definierte Infrastruktur-Bereiche je einer Bundesbehörde zugewiesen.<sup>[29]</sup> Im «Sector Coordinating Council (SCC)» eines Sektors sind die Schlüsselfirmen eines Sektors vereinigt, und im «Government Coordinating Council (GCC)» eines Sektors nur öffentliche Behörden.<sup>[7]</sup>

SCC- und GCC-Mitglieder interagieren miteinander im «Critical Infrastructure Partnership Advisory Council (CIPAC)». Ausserdem gibt es den «Cross-Sector-Council», der als Querschnittsorgan die Interaktion zwischen den Sektoren ermöglicht.

Die Rahmenbedingungen des «National Infrastructure Protection Plan» sehen – vor allem auch für öffentliche Aufsichtsbehörden – die Definition von Sicherheitszielen vor, die Entwicklung eines Inventars der Systeme, Netzwerke und Ressourcen, Risikoanalysen, Prioritätensetzung und die Etablierung von Schutzprogrammen. Dabei wird die kontinuierliche Verbesserung der Massnahmen durch nachträgliche Überprüfung und Anpassung angestrebt.

[26] Vgl. dazu Lezzi, Bruno. Ein Testfall für die nationale Sicherheitskooperation. Die Vorbereitungen des Führungsinstrumentariums während der Euro08. NZZ, 6.6.2008, unter [www.nzz.ch/nachrichten/schweiz/ein\\_testfall\\_fuer\\_die\\_nationale\\_sicherheitskooperation\\_1.751822.html](http://www.nzz.ch/nachrichten/schweiz/ein_testfall_fuer_die_nationale_sicherheitskooperation_1.751822.html).

[27] Dunn Cavelti, Myriam, Suter Manuel: Public-Private Partnerships und die Grenzen einer vermeintlichen Wunderlösung: ein erweitertes Governance-Modell für den Schutz kritischer Infrastrukturen, 35, unter [www.css.ethz.ch/Bulletin\\_Inhalt.pdf](http://www.css.ethz.ch/Bulletin_Inhalt.pdf); sowie Bundesamt für Bevölkerungsschutz. Schutz von Kritischen Infrastrukturen verbessern. 4.7.2007, unter [www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=13516](http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=13516); und Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS). Erster Bericht an den Bundesrat zum Schutz Kritischer Infrastrukturen, Bern, 20.6.2007, 3, unter [www.bevoelkerungsschutz.admin.ch/internet/bs/de/home/aktuell.parsys.51233.downloadList.66685.DownloadFile.tmp/9039.pdf](http://www.bevoelkerungsschutz.admin.ch/internet/bs/de/home/aktuell.parsys.51233.downloadList.66685.DownloadFile.tmp/9039.pdf).

[28] SEMA-Broschüre «Basic Levels of Security», 2, unter [www.krisberedskapsmyndigheten.se/templates/Page\\_1989.aspx](http://www.krisberedskapsmyndigheten.se/templates/Page_1989.aspx).

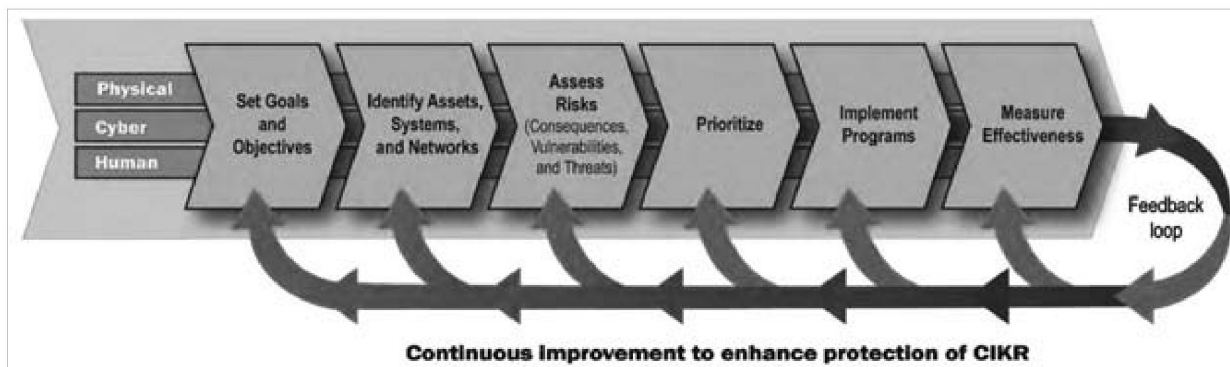
[29] National Infrastructure Protection Plan von 2006, unter [www.dhs.gov/xprevprot/programs/editorial\\_0827.shtm](http://www.dhs.gov/xprevprot/programs/editorial_0827.shtm); sowie HSPD-7, unter [www.whitehouse.gov/news/releases/2003/12/20031217-5.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/12/20031217-5.html).

[30] Quelle: SEMA-Broschüre «Planning for society's emergency management», unter [www.krisberedskapsmyndigheten.se/templates/Page\\_1989.aspx](http://www.krisberedskapsmyndigheten.se/templates/Page_1989.aspx).

[31] Quelle: National Infrastructure Protection Plan von 2006, a.a.O., 53.

[6] Schwedische Koordinationsplattformen für den Schutz kritischer Infrastrukturen<sup>[30]</sup>

[7] US-amerikanisches Sector Partnership Model<sup>[31]</sup>



[8]

Dies zeigt die obenstehende Grafik. [8]

Der Plan sagt wenig über die Verpflichtung privater Firmen und Verbände aus, doch erwähnt er eine Reihe von Anreizen zugunsten einer Mitarbeit: [32]

- Rechtzeitige Belieferung mit Analysen und sensiblen Informationen
- Rechtzeitiger Einbezug der Industrie bei NIPP-Veränderungen
- Vermitteln der Nützlichkeit von sicherheitsbezogenen Investitionen
- Evaluierung und Realisierung der Sicherheitsbedürfnisse der Industrie
- Unterstützung von Forschungsarbeiten für künftige Schutzmassnahmen
- Schulung, auch durch Symposien, Übungen, Computermodelle
- Unterstützung beim Wiederaufbau prioritärer Infrastrukturen

Auch behördliche Erlasse als mögliches Druckmittel finden ihre Erwähnung [33], und besonderes Gewicht legt der Plan auf die Geheimhaltung sensibler Informationen, was auf Gesetzesebene geregelt ist. [34]

#### Ausbaufähige Schweizer Netzwerkbildung

Die Netzwerkbildung ist jedoch nicht nur beim Infrastrukturschutz, sondern generell bei der Freiwilligenarbeit noch ausbaufähig. Zwar sind wichtige NGO's in der Schweiz gut eingebunden, da wie in Deutschland der Zivil- und Katastrophenschutz vorwiegend ehrenamtlich getragen ist und eine entsprechende Netzwerkbildung in beiden Staaten gefördert wird (z. B. durch die geplante Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Roten Kreuz und dem Samariterbund). Doch zeigen Schweden und die USA weitere Möglichkeiten auf.

Schweden unterstützt freiwillige Organisationen, darunter auch religiöse Gruppen (die in einem eigenen Rat mit der MSB zusammenarbeiten), teilt ihnen Aufgaben zu und unterstützt ihre Zusammenarbeit mit lokalen und regionalen Behörden. Man geht dabei vom «Total defence»-Prinzip aus, nach dem die Zivilverteidigung keine Organisation ist, sondern eine Reihe gebündelter Aktivitäten, von der Gesellschaft

durchgeführt, um die Bevölkerung – auch in Friedenszeiten – zu schützen. In den USA werden bereits heute einige NGO's als offizielle «Unterstützer» bezeichnet (das Rote Kreuz oder die «National Voluntary Organizations Active in Disaster» (VOAD). Beide entsenden bei grösseren Krisen Emissäre ins nationale Krisenzentrum NOC.

Zudem ist hierzulande noch nicht im erforderlichen Umfang geregelt, wie die internationale Hilfe zur Unterstützung des Schweizer Bevölkerungsschutzes nach einer Grosskatastrophe ablaufen sollte. Hier könnten Erfahrungen der USA helfen, die nach Mängeln bei «Catrina» solche Regelungen in ihr «National Response Framework» eingebaut haben. Dabei übernimmt das Aussenministerium (DOS) als Drehscheibe die Verantwortung für die Koordination der bilateralen und multilateralen Informationen und Beistandsgesuche. Es unterstützt die anderen Behörden, während sich im Gegenzug diese bereits vor der Krise Gedanken über allfällig benötigte Güter machen sollten. [35]

#### Infrastruktur: Teilweise gute Schweizer Bilanz

Im Bereich der Infrastrukturen weist die Schweiz in spezifischen Bereichen eine gute Bilanz auf. So sind dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz unter anderem das ABC-Labor Spiez sowie die Nationale Alarmzentrale (NAZ) angegliedert. Ersteres stellt das schweizerische Fachinstitut für den Schutz vor atomaren, biologischen und chemischen Bedrohungen und Gefahren dar. Die NAZ hat vordringlich die Alarmierung der Bevölkerung vor ausserordentlichen Ereignissen sicherzustellen. Die Alarmierung wird durch ein flächendeckendes Netz von Sirenen und mittels Radio sichergestellt. Dazu wird schweizweit einmal jährlich ein Sirenentest durchgeführt. Der allgemeine Alarm bedeutet für die Bevölkerung: Sofort Radio einschalten. Um die Bevölkerung via Radio während des ganzen Jahres rund um die Uhr und sofort zu erreichen, hat die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG SSR) das System ICARO geschaffen, an das alle Einsatzzentralen der Kantonspolizeien angeschlossen sind. Grundsätzlich verfügt jede zuständige Behörde (z. B. auch die Betreiber von Wasserstauanlagen) über die Möglichkeit und das Recht, bei einem lokalen oder regionalen Ereignis in eigener Regie die Sirenen auszulösen. [36] Im Notfall können landesweit 95% der Bevölkerung in Personenschutzräumen und Schutzanlagen untergebracht werden. [37]

Zentrales Instrument für die Orientierung ist die von der NAZ entwickelte webbasierte Informationsplattform Elektronische Lagedarstellung (ELD). Die ELD wurde bereits mehrfach im Einsatz erprobt, beispielsweise im Winter 2005/06 bei der Bekämpfung der Vogelgrippe im Bodenseeraum.<sup>[38]</sup>

Auch das Bundeslagezentrum (BLZ) des Dienstes für Analyse und Prävention (DAP) von fedpol führt in Bern eine Lage- und Operationszentrale. Es hat den Auftrag, Informationen aus offenen und vertraulichen Quellen zur inneren Sicherheit tagesaktuell auszuwerten und zu Lagebildern mit Aussagen zur kurzfristigen Lageentwicklung zu verdichten. Bei Grossereignissen – wie z. B. der EURO 08 – und in besonderen Lagen kommt dem BLZ im gesamtschweizerischen Nachrichtenverbund die führende Rolle bei der Informationsbeschaffung, -verarbeitung und -verbreitung zu. Ebenso wie die NAZ betreibt auch das BLZ eine elektronische Lagedarstellung, über welche die meisten Lageprodukte online abgerufen werden können. Ungeachtet dieser «Assets» bestehen jedoch – ebenso wie bei den Prozessen und Strukturen – auf nationaler Ebene weiterhin grosse Lücken.

#### Das nicht vorhandene zentrale Warn-, Melde- und Lagezentrum

So verfügt die Schweiz bis heute über kein zentrales Warn-, Melde- und Lagezentrum. Im Rahmen der Nationalen Sicherheitskooperation wurde erst der Ausbau der NAZ zu einem solchen vorgeschlagen, dies unter Einbezug des Bundeslagezentrums.<sup>[39]</sup> Demgegenüber besteht in Deutschland bereits seit Oktober 2002 das Gemeinsame Melde und Lagezentrum von Bund und Ländern (GMLZ), beruhend auf den Erfahrungen des 11. September 2001 und der Hochwasserkatastrophe von 2002. Die USA wiederum lernten aus der Erfahrung mit «Catrina», dass ein Lagezentrum unabdingbar ist, welches die Gesamtlage (das «big picture») überblickt, und vor allem auch eine präzise Verfolgung der nötigen oder verteilten Ressourcen vornehmen kann. Das «National Operations Center (NOC) sammelt alle Informationen der betroffenen Bundesbehörden, Gliedstaaten und lokalen Einheiten vor Ort.<sup>[40]</sup> Es ist ein permanent besetztes «Multiagency Operations Center»: mit eigenen Analysten und Vertretern aus Bundesbehörden, Lokal- und Regionalbehörden und sogar dem Privatsektor. Während der Reaktionsphase liefert es nicht nur Informationen und erstellt das «big picture» einer Krisenoperation, sondern kontrolliert auch mit Hilfe von GPS die Ressourcenverteilung. Zudem ist eine nationale Datenbank von Krisenberichten vorgesehen, um von solcher Erfahrung künftig zu profitieren.

#### Möglichkeiten und Grenzen elektronischer Kommunikationssysteme

Ebenso existiert in der Schweiz bis heute kein einheitliches nationales Funksystem für Rettungs- und Sicherheitskräfte. Das dafür vorgesehene POLYCOM-System wird erst bis ca. 2012 umfassend realisiert. Im Vergleich dazu wird Schweden sein Radiokommunikationssystem RAKEL bis 2010 landesweit fertigstellen.<sup>[41]</sup> In den USA wiederum existieren eine ganze Reihe von Kommunikationssystemen nebeneinander. Dort liegt das Problem zum grossen Teil in der Interoperabilität und der Ausarbeitung von Benutzungsstandards.<sup>[42]</sup>

Im Bereich der Informationssysteme kann Deutschland «DeNIS I+II» (deutsches Notfallvorsorge-Informationssystem) vorweisen. Hier werden Daten von Bundesressorts, Ländern

und Institutionen zusammengefasst und aufbereitet. Die Variante DeNIS II richtet sich nur an Entscheidungsträger, DeNIS I hingegen auch an den Bürger.<sup>[43]</sup> Das Internet-Portal [www.denis.bund.de](http://www.denis.bund.de), das zu diesem Zweck eingerichtet wurde, beinhaltet neben Informationen auch mehrere tausend Internetadressen, Merkblätter und weitere Hinweise zur Selbsthilfe.<sup>[44]</sup>

Deutschland besitzt ausserdem ein Satellitengestütztes Warn- und Übertragungssystem (SatWaS). Dieses ermöglicht die Weitergabe von Gefahrendurchsagen mit höchster Priorität. Neben den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten werden auch private Rundfunkbetreiber, Internetzugangsbetreiber und Presseagenturen miteinbezogen. Während die Schweiz nach wie vor schwergewichtig auf Sirenen setzt, prüft Deutschland zur Zeit, ob weitere Technologien (z. B. der Mobilfunk) mithelfen, die Vorwarnzeit bei modernen Krisen weiter zu reduzieren (vgl. die nachfolgende Grafik auf Seite 16).<sup>[45]</sup>

[32] National Infrastructure Protection Plan, a.a.O., Kurzfassung ohne Annex, 10.

[33] National Infrastructure Protection Plan, a.a.O., Kurzfassung ohne Annex, 26.

[34] Executive Summary des National Infrastructure Protection Plan, a.a.O., 5.

[35] National Response Framework, a.a.O., 43. Für die einzelnen Massnahmen vgl. den Anhang des «National Response Framework», unter [www.fema.gov/pdf/emergency/nrf/nrf-support-internatl.pdf](http://www.fema.gov/pdf/emergency/nrf/nrf-support-internatl.pdf).

[36] [www.bevoelkerungsschutz.admin.ch/internet/bs/de/home/themen/alarmerung.html](http://www.bevoelkerungsschutz.admin.ch/internet/bs/de/home/themen/alarmerung.html).

[37] [www.bevoelkerungsschutz.admin.ch/internet/bs/de/home/themen/schutzbauten.html](http://www.bevoelkerungsschutz.admin.ch/internet/bs/de/home/themen/schutzbauten.html).

[38] [www.bevoelkerungsschutz.admin.ch/internet/bs/de/home/themen/alarmerung/nationale\\_alarmentrale.html](http://www.bevoelkerungsschutz.admin.ch/internet/bs/de/home/themen/alarmerung/nationale_alarmentrale.html).

[39] Doktor, Debatte, a.a.O., 55.

[40] Catrina-Schlussbericht, a.a.O., 92.

[41] The Hub of Swedens' Crisis Management System, unter [www.krisberedskapsmyndigheten.se/templates/Page\\_\\_\\_\\_1989.aspx](http://www.krisberedskapsmyndigheten.se/templates/Page____1989.aspx).

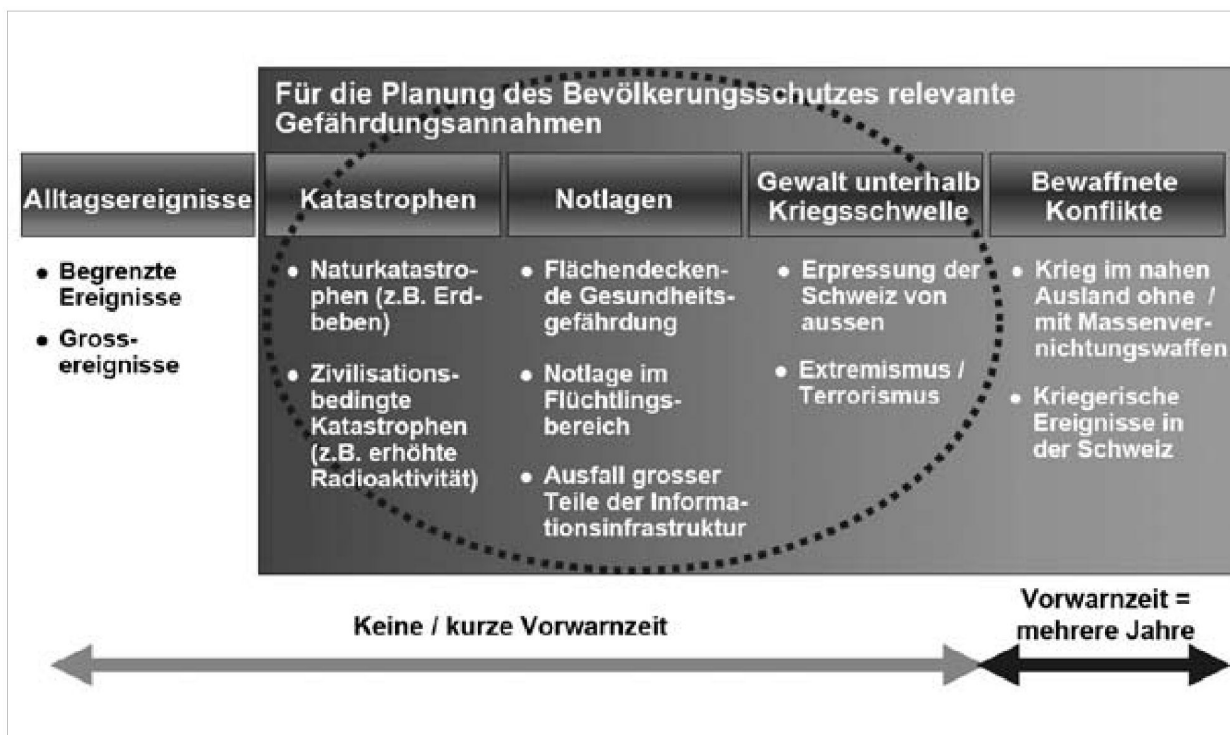
[42] Vgl. dazu National Emergency Communications Plan, a.a.O., 36 (Objective 7: Disaster Communications Capabilities).

[43] [www.bbk.bund.de/nn\\_402294/DE/02\\_\\_Themen/05\\_\\_Krisenmanagement/01\\_\\_deNIS/deNIS\\_\\_node.html\\_nnn=true](http://www.bbk.bund.de/nn_402294/DE/02__Themen/05__Krisenmanagement/01__deNIS/deNIS__node.html_nnn=true).

[44] [www.bbk.bund.de/cIn\\_027/nn\\_401154/DE/02\\_\\_Themen/05\\_\\_Krisenmanagement/01\\_\\_deNIS/01\\_\\_deNIS/deNIS\\_\\_node.html\\_nnn=true](http://www.bbk.bund.de/cIn_027/nn_401154/DE/02__Themen/05__Krisenmanagement/01__deNIS/01__deNIS/deNIS__node.html_nnn=true).

[45] Quelle: National Infrastructure Protection Plan, a.a.O., Kurzfassung ohne Annex, 4.

[8] Risk Management Framework beim Infrastrukturschutz<sup>[45]</sup>



[9]

### Fehlende Schweizer Teilstrategien und föderalistische Grenzen

Die bisherigen Ausführungen machen deutlich, dass die Schweiz von einem ganzheitlichen Ansatz des Krisenmanagements noch weit entfernt ist. Stattdessen ähnelt der Schauplatz einer Baustelle mit unterschiedlich fortgeschrittenen Teilbereichen, und darin widerspiegelt sich die beschränkte Strategiegestaltung.

Bei der nationalen Sicherheitskooperation betont der sicherheitspolitische Bericht 2000 (SIPO 2000) den föderalistischen Aspekt der Zuweisung von Aufgaben und Ressourcen an Bund, Kanton und Gemeinde. Anstelle von besonderen Koordinationsgremien sollen «die üblichen Verantwortlichkeiten respektiert werden».<sup>[46]</sup> Auch sind die strategischen Ziele breit formuliert, doch werden Teilstrategien und Umsetzungspläne nicht explizit erwähnt.<sup>[47]</sup> Eingedenk dieses Mankos beschloss die Landesregierung im Juli 2008, den sicherheitspolitischen Bericht 2000 zu überarbeiten und dem Parlament künftig in jeder Legislatur einen neuen Bericht vorzulegen, wobei mit diesem vorsichtigen Ansatz die Schweiz jedoch ziemlich alleine dasteht. Der neue sicherheitspolitische Bericht ist in Entstehung. Der Bundesrat wird den Entwurf in Kürze zur Vernehmlassung an die Kantone, Parteien und Verbände geben.

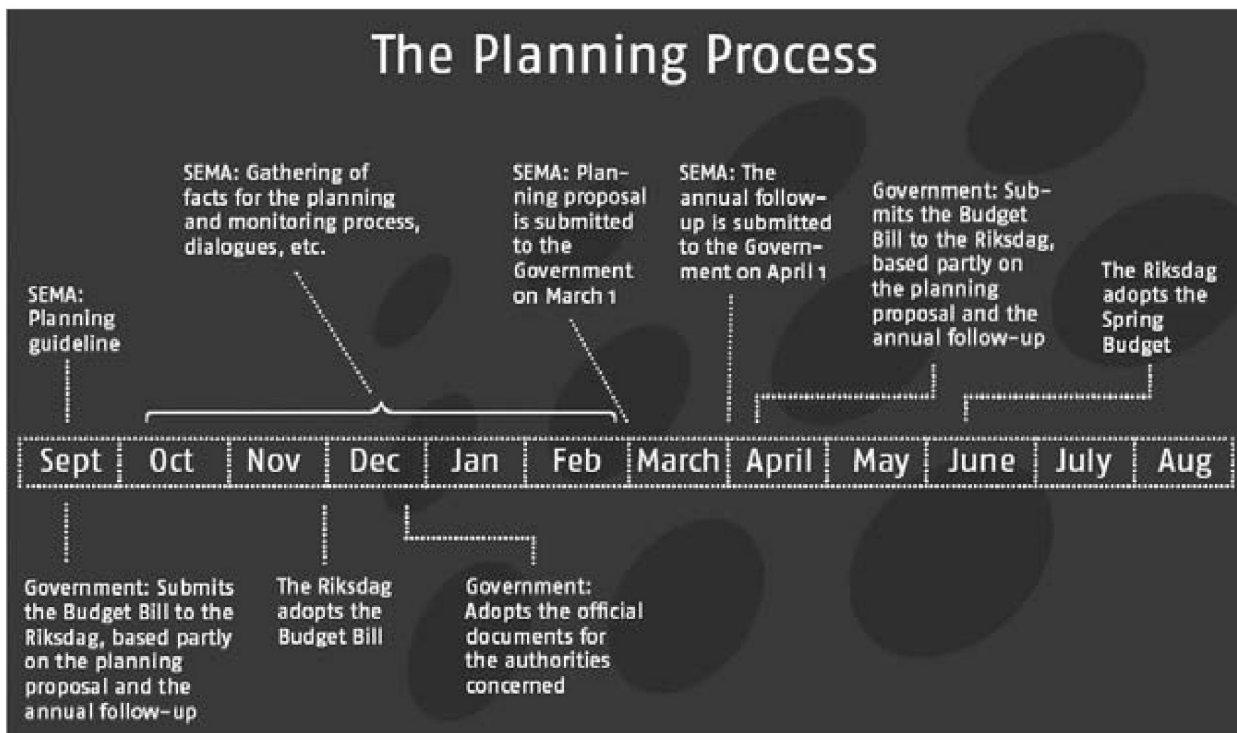
Die deutsche «Neue Strategie» etwa stellt die gemeinsame Verantwortung von Bund und Ländern für aussergewöhnliche Schadenslagen ins Zentrum. Zwar entstehen keine neuen

Zuständigkeiten, dafür aber eine bessere und engere Kooperation. Sie wird durch die Schaffung von gemeinsamen Koordinations-Plattformen und Infrastrukturmassnahmen auf Bund- und Länderebene sichergestellt.

### Die schwedische Variante: breiter Ansatz und integrierte Umsetzung

Der schwedische Strategieansatz wiederum betont die gesamte Bandbreite des Krisenmanagements, von der Vorsorge und Reduzierung der Verwundbarkeit der Gesellschaft bis hin zu Aktivitäten, die sich auf die Bewältigung während und den Wiederaufbau nach der Krise beziehen.

Schweden geht dabei von ständig wechselnden Bedrohungsformen und Herausforderungen aus. Sein Ansatz ist geprägt von der Überzeugung, durch geeignete Implementierungs- und Kontrollmassnahmen die Robustheit wichtiger gesellschaftlicher Strukturen zu stärken und sie weniger verwundbar zu machen. Die daraus entstehenden Massnahmen müssen entsprechend stark verankert und organisatorisch und politisch mit Expertenwissen und Status versehen sein. Nur auf dieser Basis kann nach schwedischer Ansicht eine wirkungsvolle Koordination zwischen den beteiligten Akteuren funktionieren.<sup>[48]</sup> Daraus erklären sich Massnahmen wie eine machtvolle Zentralbehörde (die MSB), der fortgeschrittene Schutz zentraler Infrastrukturen und die Förderung der Zusammenarbeit auf allen Ebenen der schwedischen Gesellschaft. Das einheitliche Vorgehen wird auch durch den jährlichen Planungszyklus der Regierung gewährleistet: Die



[10]

allgemeinen Vorgaben der Regierung werden von der «civil contingencies agency» (MSB) in Planungs-Guidelines ausgearbeitet, welche für die Ausarbeitung von Plänen aller beteiligten Behörden den Fokus vorgeben. Diese Behörden unterbreiten ihre Pläne

### Das einheitliche Vorgehen wird auch durch den jährlichen Planungszyklus der Regierung gewährleistet.

der MSB, wobei sie das benötigte Budget und Prioritäten miteinbeziehen. Auf der Basis des gegenseitigen Dialogs entsteht dadurch ein Dokument über die kollektive Planung, das auch alternative Handlungsmuster enthält. Der letzte Schritt des Planungsprozesses ist das follow-up der MSB und die Evaluation der bisher getroffenen Massnahmen. Basierend auf dem kollektiven Planungsdokument und dem follow-up unterbreitet daraufhin die Regierung dem Parlament das Budget.<sup>[49]</sup>

#### Die USA: umfassender Ansatz, viele Teilstrategien und Umsetzungspläne

Den umfassendsten strategischen Ansatz weisen die USA auf. In ihrer «National Strategy for Homeland Security» von 2007 wird eine umfassende, «all-hazard»-Strategie postuliert. Sie zählt zudem wichtige Teilbereiche wie die Vorbeugung gegen terroristische Angriffe und den Schutz wichtiger

[46] Bericht des Bundesrats an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000), a.a.O., 46.

[47] Bericht des Bundesrats an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000), a.a.O., 38f.

[48] Cooperation in crisis – for a more secure society: Swedish Government Bill 2005/2006, 6–9.

[49] [www.krisberedskapsmyndigheten.se/upload/3044/Planning%20for%20Society%20%E2%80%99s%20Emergency%20Managements.pdf](http://www.krisberedskapsmyndigheten.se/upload/3044/Planning%20for%20Society%20%E2%80%99s%20Emergency%20Managements.pdf).

[50] Quelle: Homepage des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz, unter <http://www.bevoelkerungsschutz.admin.ch/internet/bs/de/home/themen/gefaehrungen.parsys.0002.downloadList.00021.DownloadFile.tmp/bildgefaehrungen1.pdf>.

[51] Quelle: SEMA-Broschüre «Planning for society's emergency management», unter [www.krisberedskapsmyndigheten.se/upload/3044/Planning%20for%20Society%20%E2%80%99s%20Emergency%20Managements.pdf](http://www.krisberedskapsmyndigheten.se/upload/3044/Planning%20for%20Society%20%E2%80%99s%20Emergency%20Managements.pdf)

[9] Vorwarnzeiten bei Ereignisfällen<sup>[50]</sup>

[10] Rollender schwedischer Planungsprozess<sup>[51]</sup>

Infrastrukturen explizit an vorderster Stelle auf.<sup>[52]</sup> Zur Erreichung dieser Ziele wird die Bündelung aller Ressourcen zum Gebot erklärt.<sup>[53]</sup> Wie beim schwedischen Ansatz wird auch hier ein «chain of security building»-Ansatz verfolgt, der Qualitätsmanagement zum wesentlichen Bestandteil der Strategie erklärt und durch ein Internetbasiertes System abgesichert werden soll.<sup>[54]</sup> Daraus abgeleitet haben die USA in den letzten 3 Jahren konkrete Umsetzungspläne verabschiedet, welche die Zusammenarbeit, Verantwortlichkeiten, Ziele und Prioritäten in wichtigen Teilbereichen regeln (vgl. das Kapitel «Catrina als Lehrbeispiel»).

Durch diese Bestrebungen wird der heterogene Charakter der Schweizer Strategie und ihrer Umsetzungsmassnahmen noch deutlicher. Dies verdeutlicht auch die Krisenmanagement-Ausbildung auf nationaler Ebene.

#### **Fehlende Schweizer Hochschule für Krisenmanagement**

Die Schweiz verfügt nicht über eine einzige zentrale hochschulartige Ausbildungsstätte für Krisenmanagement, die unter dieser Bezeichnung als nationaler Orientierungspunkt dient. Im Eidgenössischen Ausbildungszentrum für den Bevölkerungsschutz im bernischen Schwarzenburg (EAZS) bilden zwar Instrukturen des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz Lehrpersonal, Führungsorgane sowie Zivilschutz-Kader und -Spezialisten aus. Zudem ist das EAZS auch Standort des Kompetenzzentrums für die Ausbildung am Funknetz POLYCOM. Der Schwerpunkt liegt dabei primär auf der Bewältigung von Katastrophen und Notlagen; die Kurse sind einsatzbezogen. Nicht geboten werden diese Ausbildungsthemen:

- breite gesellschaftliche Aspekte des Krisenmanagements
- Erkenntnisse der akademischen Forschung
- moderner Infrastrukturschutz im breiten Sinn
- politisch-militärische Sicherheitspolitik
- wirtschaftliche und finanzielle Teilbereiche
- umfassendes Risikomanagement (horizon scanning u. a.).

Dies ist innerhalb der vorhandenen Strukturen auch nicht möglich, weil das EAZS dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz mit seinen begrenzten departementalen Befugnissen untersteht. Auch kantonale Kompetenzen tragen dazu bei, weil die Ausbildung der Polizei, Feuerwehr und im Gesundheitswesen und Bevölkerungsschutz kantonal geregelt ist. Zwar fordert das bestehende Leitbild Bevölkerungsschutz eine einsatzbezogene Ausbildung unter Nutzung der Synergien zwischen den Partnerorganisationen. Doch jede organisiert ihre fachspezifische Ausbildung selbständig.

Hoffnung auf diesem Gebiet macht hingegen das akademische Nachdiplomstudium auf dem Gebiet des Krisenmanagements, das die ETH Zürich anbietet und die dortige Gründung des Kompetenzzentrums «Coping with Crises in Complex Socio Economic Systems». Auch die in der Bundeskanzlei angesiedelte «Krisenmanagementausbildung des Bundes» führt für alle Bundesbehörden Ausbildungen im strategischen Krisenmanagement durch, um dem verwaltungsspezifischen Charakter mitsamt seinen Eigenheiten, Mängeln und Fortschritten Rechnung zu tragen.

#### **Ausländische Hochschul-Netzwerke**

Ausländische Staaten warten mit anderen Dimensionen auf. Deutschland etwa hat im Rahmen seiner «Neuen Strategie» die Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ) gegründet. Sie dient als die zentrale Aus- und Fortbildungseinrichtung innerhalb des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe und nimmt daher eine Schlüsselrolle in einem integrierten und effizienten Gefahrenabwehrsystem wahr. Dabei wird sie zielgerichtet weiterentwickelt zu einem Kompetenzzentrum für das Bundesländer-Krisenmanagement, einem Forum für den wissenschaftlichen Austausch und einer Begegnungsstätte für Experten aus den In- und Ausland.<sup>[55]</sup>

Dasselbe strebt Schweden an, indem dort die «Civil Contingencies Agency» Geld für wissenschaftliche Forschungsprojekte vergibt, wobei auch starkes Gewicht auf Praxis und interdisziplinären Charakter der Arbeiten gelegt wird. Das Land weist zudem mit dem «Center for Crisis Management Research and Training (CRISMART)» im Rahmen des «Swedish National Defence College (SNDC)» eine nationale Anlaufstelle auf Hochschulniveau auf.

In den USA nimmt in Ausbildungsfragen des Krisenmanagements das «Emergency Management Institute» in Emmitsburg, Maryland, eine Schlüsselstellung ein. Die Mission des EMI ist es, die Kompetenzen von US-Behörden aller Stufen zu verbessern. Dazu fördert die EMI einen integrierten Unterricht durch die Anwendung des «all-hazard-approach» und der daraus abgeleiteten nationalen Strategien und Umsetzungspläne.<sup>[56]</sup>

Zudem fördert das EMI Hochschulabschlüsse zur Ausbildung zukünftiger Führungskräfte bei Behörden und Privatwirtschaft. Auch zahlreiche andere Universitäten bieten entsprechende Master- und Doktoratsprogramme an, oft in Kombination mit sozialen, staatswissenschaftlichen oder technischen Studienrichtungen.

#### **Erkenntnisse & Vorschläge**

Der Vergleich mit den neun Referenzstaaten verdeutlicht, dass die Schweiz heute keinen gesamtheitlichen Ansatz im Krisenmanagement verfolgt.

**Der Vergleich ... verdeutlicht,  
dass die Schweiz heute keinen  
gesamtheitlichen Ansatz im  
Krisenmanagement verfolgt.**

Der Schauplatz ähnelt stattdessen einer Baustelle, auf der verschiedene Teilbereiche unterschiedlich weit fortgeschritten sind. Die nachfolgenden Vorschläge sollten daher umgesetzt werden, um der Schweiz ein besseres Krisenmanagement auf nationaler Ebene zu ermöglichen:

### Im Bereich der Organisation und Prozesse

- Im sicherheitspolitischen Bereich Stärkung der operativen Konzentration, z. B. durch vermehrte Lenkungsaufgaben des Stabs des Sicherheitsausschusses.
- Schaffung einer einheitlichen Ansprechpartner-Institution für die Kantone und lokalen Behörden, jeweils im sicherheitspolitischen und nicht-sicherheitspolitischen Bereich.
- Stärkung der Krisenkommunikation mittels Professionalisierung und Koordination.
- Vermehrte Einbindung privater Betreiber kritischer Infrastrukturen mit den Instrumenten des «Public Private Partnership».
- Schaffung einer Stelle, welche die Interaktion zwischen den verschiedenen Plattformen misst und fördert.
- Erlass griffiger Rechtsnormen, die ein Eingreifen des Bundes falls nötig ohne vorheriges kantonales Gesuch regeln.

### Im Bereich der Infrastruktur

- Rasche Schaffung eines nationalen zentralen Melde-, Warn- und Lagezentrums.
- Schaffung zusätzlicher Interoperabilität des nationalen Krisenkommunikationssystems.
- Schaffung eines Satelliten-Nachrichtensystems.
- Vermehrte Nutzung des Internets als Informationsmedium.
- Schaffung eines dem deutschen DeNIS I + II ähnlichen Kriseninformationssystems, das auch die Information der breiten Bevölkerung berücksichtigt.
- Berücksichtigung der medizinischen Notversorgung bei der Implementierung der vorgenannten Massnahmen.

### Im Bereich der Strategie und ihrer Umsetzung

- Rasches Vorantreiben der Strategie und entsprechender Umsetzungspläne zum Schutz kritischer Infrastrukturen.
- Vermehrter Einbau und entsprechende Umsetzung von Qualitätsstandards.
- Verbreitung einer «preparedness culture» unter der Bevölkerung.
- Ausarbeitung einer nationalen Kommunikationsstrategie.
- Verstärkte Beachtung des Riskomanagements.
- Vermehrte Medienpräsenz und Ausbildung an Schulen.
- Erlass griffiger Gesetzeserlasse zum Schutz sensibler Infrastruktur-Informationen.
- Einführung jährlicher Verwundbarkeitsanalysen bei kritischen Infrastrukturen.
- Vermehrte Ausarbeitung von Risiko- und «horizon scanning»-Analysen.

### Im Bereich der Ausbildung

- Erhöhung der Ausgaben für wissenschaftliche, auch interdisziplinäre Studien.
- Gründung eines eigenen Instituts oder Kompetenzzentrums für Krisenmanagement.
- Ausbau der Krisenmanagementausbildung des Bundes für die Bundesverwaltung.
- 1–2 jährige Durchführung von Strategischen Führungsübungen auf nationaler Ebene.
- Lancierung von technisch-operativen Übungen in ähnlichem zeitlichem Abstand auch in den kritischen Infrastruktursektoren.

- Lancierung von technisch-betriebswirtschaftlichen Kursen für den Schutz kritischer Infrastrukturen, aber nicht einseitig durch Behörden, sondern v. a. auch durch Privatbetreiber.
- Fokussierung auf die Wertschätzung einer modernen, gesamtheitlichen Strategie.
- Vermehrte Abhaltung von Krisenmanagement-Kursen und Übungen auf Bundesebene, in denen allgemeines, strategisches Krisenmanagement vermittelt wird.
- Heranbildung neuer, ganzheitlich orientierter Fachexperten und Führungskräfte.

[52] National Strategy for Homeland Security, a.a.O., 1; für weitere daraus abgeleitete Unterziele vgl. den im November 2008 erschienenen National Strategic Plan als Umsetzungsplan für 2008–2013, unter [www.dhs.gov/xabout/strategicplan/](http://www.dhs.gov/xabout/strategicplan/).

[53] National Strategy for Homeland Security, a.a.O., 13.

[54] Der Aspekt des Qualitätsmanagements fand im Katrina-Schlussbericht auf S.73 starke Beachtung. Für den Hinweis auf das «Homeland Security Exercise and Evaluation Program (HSEEP)» Toolkit vgl. National Response Framework, a.a.O., 32.

[55] [www.bbk.bund.de/cIn\\_027/nn\\_402322/DE/02\\_Themen/13\\_Aus\\_undWeiterbildung/Aus\\_undWeiterbildung\\_\\_node.html\\_\\_nn=true](http://www.bbk.bund.de/cIn_027/nn_402322/DE/02_Themen/13_Aus_undWeiterbildung/Aus_undWeiterbildung__node.html__nn=true).

[56] Vgl. dazu [www.training.fema.gov/EMI\\_history.doc](http://www.training.fema.gov/EMI_history.doc).