

CRN REPORT

Factsheet

Beurteilung der «National Security Strategy of the United Kingdom» 2008 und des «National Risk Register» 2008

Zürich, Januar 2009

Crisis and Risk Network (CRN)
Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

Im Auftrag des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz (BABS)

Autor: Christoph Doktor

© 2009 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

Kontakt:
Center for Security Studies
Seilergraben 45-49
ETH Zürich
CH-8092 Zürich
Switzerland
Tel.: +41-44-632 40 25

crn@sipo.gess.ethz.ch
www.crn.ethz.ch

Auftraggeber: Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS)
Projektleitung BABS: Stefan Brem, Chef Risikogrundlagen und Forschungskoordination
Auftragnehmerin: Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich
Projektleitung ETH-CSS: Myriam Dunn Cavelty, Head New Risks Research Unit; Andreas Wenger, Director CSS; Victor Mauer, Deputy Director CSS

Die in dieser Studie wiedergegebenen Auffassungen stellen ausschliesslich die Ansichten der betreffenden Autorinnen und Autoren dar.

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck und fotomechanische Wiedergabe, auch auszugsweise, nur mit schriftlicher Genehmigung des Center for Security Studies (CSS).

ABSTRACT

Im März 2008 wurde von der britischen Regierung die *National Security Strategy* (NSS) veröffentlicht. Die NSS behandelt ein umfassendes Spektrum an Risiken und Gefahren und formuliert die Antworten der Regierung auf diese Herausforderungen der nationalen Sicherheit. In einem umfassenden Ansatz werden neben unmittelbaren Risiken und Bedrohungen für das Homeland auch Fragen der internationalen Sicherheit und in diesem Zusammenhang die globalen sicherheitspolitisch relevanten Entwicklungen in die Strategie mit einbezogen.

Als Grundlage für die Planung der Mittel und Massnahmen auf der operativen Ebene des nationalen Risiko- und Krisenmanagements im Rahmen des *Resilience*-Konzeptes kündigte die NSS die Publikation eines *National Risk Register* (NRR) an. Das in der zweiten Hälfte des Jahres 2008 erschienene Register richtet sich ausschliesslich an die operative Ebene

der britischen *Homeland Security*. Das NSS nennt die wichtigsten Risiken und Gefahren, die mittelfristig (im Zeitraum von fünf Jahren) die innere Sicherheit Grossbritanniens tangieren und die gesellschaftlichen Abläufe empfindlich stören können und unterbreitet konkrete Vorschläge für die direkt betroffenen lokalen Akteure.

Das hier vorliegende Factsheet analysiert im Folgenden die zwei vom Ansatz her sehr unterschiedlichen Dokumente. In separaten Kapiteln werden die Inhalte und Schwerpunkte beider Texte untersucht sowie die konzeptionellen Schwerpunkte aber auch Schwachstellen herausgearbeitet. Das abschliessende Kapitel fragt nach der Bedeutung der Dokumente und des darin enthaltenen britischen sicherheitspolitischen Ansatzes für die Schweiz. Der Fokus des Berichts richtet sich hierbei vor allem auf die Aspekte der *Homeland Security*.

1. NATIONAL SECURITY STRATEGY

Aufbau und Inhalt

Die britische *National Security Strategy* verfolgt einen breiten strategischen Ansatz. In der Einführung der NSS wird das aktuelle Bedrohungsbild skizziert. Bei der Auflistung der Herausforderungen für die Sicherheit wird zwischen konkreten, miteinander zusammenhängenden Bedrohungen und Risiken sowie den ihnen zugrunde liegenden globalen Unsicherheitsfaktoren unterschieden, die zwar keine direkte Gefahr für die nationale Sicherheit darstellen, jedoch zur Instabilität oder zu Konflikten führen könnten. Als wichtigste Risiken und Bedrohungen gelten:

- ◆ Terrorismus
- ◆ Massenvernichtungswaffen (WMD)
- ◆ Konflikte und «failed states»
- ◆ Pandemien
- ◆ transnationale Organisierte Kriminalität

Zu den globalen Unsicherheitsfaktoren zählen:

- ◆ Klimawandel
- ◆ Wettbewerb um Energiequellen
- ◆ Armut und verantwortungslose Regierungsführung (*poor governance*)
- ◆ demographische Entwicklung
- ◆ Globalisierung

Das übergeordnete Ziel der Strategie wird entsprechend dem breiten Spektrum an Risiken sehr allgemein als «Schutz der Bevölkerung und Gesellschaft sowie die Sicherung des Wohlstands und der britischen Lebensart» formuliert. Konkret soll die Sicherheitsstrategie darlegen, mit welchen Konzepten und

Mitteln die Regierung kurz-, mittel- und langfristig den identifizierten Risiken und Herausforderungen der nationalen Sicherheit begegnen wird. Dabei wird enge Zusammenarbeit aller Institutionen, Ebenen und Akteure im Bereich der inneren Sicherheit sowie ein multilateraler Ansatz auf der internationalen Ebene als Weg zu grösserer Effektivität und Legitimität erachtet.

Dem Hauptteil des Dokuments vorangestellt ist ein Kapitel, in dem der Regierungsansatz bei der Gewährleistung nationaler Sicherheit und die dabei leitenden konzeptionellen und normativen Prinzipien erörtert werden. Im ersten von nachfolgenden zwei Hauptkapiteln werden die wichtigsten Herausforderungen für die Sicherheit des britischen Staates und der Gesellschaft dargestellt und ausführlich erläutert. Das daran anschliessende Kapitel stellt die Regierungskonzepte dar, wie den identifizierten sicherheitspolitischen Herausforderungen zu begegnen sei, listet die bereits umgesetzten bzw. geplanten Massnahmen und Mittel auf und setzt künftige Prioritäten. Abschliessend werden prospektiv einige Weiterentwicklungsschritte bei der Stärkung der nationalen Sicherheitsstrukturen und -instrumente benannt.

Schwerpunkte: Bedrohungsperzeption, Massnahmen und Mittel

Terrorismus

Unter den in der Strategie identifizierten Risiken und Bedrohungen steht der Terrorismus an der ersten Stelle. Die NSS nennt als Antwort der Regierung auf die Bedrohung durch den Terrorismus das Konzept der alle betroffenen Regierungsbe- reiche übergreifenden Terrorismusabwehr-Strategie

CONTEST (cross-government counter-terrorism strategy). Die Terrorismusabwehr soll danach auf vier Aktionsfeldern erfolgen:

- ◆ *Verfolgung*, mit dem Ziel der Verhinderung von terroristischen Attentaten mit polizeilichen, nachrichtendienstlichen Instrumenten und legislativen Massnahmen, aber auch durch militärische Bekämpfung der terroristischen Netzwerke im Rahmen der NATO in Afghanistan;
- ◆ *Schutz*, mit dem Ziel der Stärkung des Schutzes der kritischen Infrastrukturen in Zusammenarbeit mit dem privaten Sektor und kommunalen bzw. lokalen Autoritäten;
- ◆ *Vorbereitung*, mit dem Ziel der Stärkung der Widerstandsfähigkeit (Resilience) für den Fall eines terroristischen Angriffs auf der nationalen, regionalen und kommunalen Ebene unter Einbeziehung aller sicherheitsrelevanten Akteure;
- ◆ *Vorbeugung*, mit dem Ziel, die Entstehung des gewaltbereiten Extremismus durch Eintreten gegen die dahinter stehende Ideologie und Förderung friedlicher Gemeinschaften und Institutionen (in Moscheen, Schulen/Universitäten und Gefängnissen) mittels eines weite Teile der Gesellschaft, insbesondere auch die Minderheiten, Medien und alle Ebenen von Staat und Politik umfassenden Ansatzes zu verhindern.

Entsprechend dem in der NSS verfolgten ganzheitlichen Ansatz, gelten alle vier Elemente der CONTEST sowohl im Inneren als auch im Ausland. Die Vorbeugung bzw. Prävention erhält im internationalen Kontext ein starkes Gewicht. Durch die Zusammenarbeit mit anderen Ländern bei der Bekämpfung des gewaltbereiten Extremismus und dessen Ursachen soll der

Einfluss auf die (Einwanderer-)Gemeinden in Grossbritannien eingedämmt werden. Dabei kommen sowohl die Mittel der Armee im Rahmen von internationalen Missionen als auch der Diplomatie zum Einsatz.

WMD, Organisierte Kriminalität, illegale Migration

Im engen Zusammenhang der Terrorismusabwehr steht in der NSS die Verhinderung der Proliferation von WMD. Durch frühes multilaterales Handeln im Rahmen des internationalen Regel- und Vertragswerks sollen Staaten von Erwerb und Entwicklung von WMD abgebracht sowie der Zugang zu den entsprechenden Technologien und Wissen insbesondere im Hinblick auf den Terrorismus versperrt werden. Dazu gehört frühe Aufdeckung von Proliferationsnetzwerken und die Unterbindung der Versuche des Erwerbs der WMD durch Terroristen hauptsächlich mit nachrichtendienstlichen und polizeilichen Mitteln.

Als wichtige Massnahme bei der Bekämpfung grenzüberschreitender Bedrohungen und Risiken, zu welchen neben dem Terrorismus und Proliferation von WMD auch die transnationale organisierte Kriminalität und illegale Migration gehören, nennt die NSS die Stärkung der Grenzkontrolle. Eine neue *UK Border Agency* mit 25.000 Mitarbeitern wird mit weitgehenden Befugnissen und modernster Technologie ausgestattet. Für einreisende Angehörige anderer Nationen werden in diesem Zusammenhang biometrische Reisepässe vorgeschrieben. Ein verstärkter Informations- und Datenaustausch innerhalb der EU und anderer Organisationen ist vorgesehen.

Globale Instabilität und Unsicherheitsfaktoren

In weiten Teilen beschäftigt sich die NSS ausführlich mit aussenpolitischen bzw. globalen Herausforde-

rungen der Sicherheit. Ausgehend von den anerkannten Prinzipien der internationalen Zusammenarbeit sowie unter Hinweis auf die militärischen Erfahrungen in Irak und Afghanistan wird das gesamte Spektrum der aktuellen globalen Risiken behandelt. Dazu zählen der Umgang mit der Instabilität in Teilen der Welt («failed states»), Stärkung des internationalen Systems, Klimawandel, Wettbewerb um die Energiesicherung, Armut und verantwortungslose Regierungsführung (*poor governance*) sowie die aus der Globalisierung resultierenden Herausforderungen. Dabei werden die Vernetzung der globalen Risiken und ihre Auswirkungen auf nationale Sicherheit betont sowie eine umfassende Antwort gefordert. Die Strategie setzt deklaratorisch auf aktive diplomatische Unterstützung der Bemühungen um Lösung der globalen Probleme in politischen, ökonomischen und sicherheitspolitischen Bereichen und bekennt sich dabei zur Multilateralität, zu internationalen Organisationen und demokratischen Werten. Der sicherheitspolitischen Kooperation insbesondere innerhalb der NATO und der Europäischen Union wird angesichts der zunehmenden Interdependenzen hinsichtlich der Risiken und Bedrohungen ein hoher Stellenwert beigemessen. Im Zusammenhang der internationalen Einsätze im multilateralen Rahmen gilt die Armee als ein wichtiges Instrument der Sicherheitspolitik.

Homeland Security: Bevölkerungsschutz und kritische Infrastrukturen

Im Bereich des Schutzes von Bevölkerung und kritischen Infrastrukturen setzt die Strategie auf Früherkennung und schnelles Eingreifen, um die aufkommenden Notlagen zu verhindern und in Fällen von Katastrophen den Schaden gering zu halten sowie eine schnelle Wiederherstellung des Normalzustan-

des zu ermöglichen. Wie bei der Terrorismusabwehr wird auch hier ein ressortübergreifender Ansatz quer durch alle Ebenen der staatlichen Strukturen und unter Einbeziehung der Privatwirtschaft und anderer gesellschaftlicher Akteure verfolgt. Als wichtigste Instrumente der Früherkennung und Planung im Rahmen des *All-hazards-approach* dienen dabei *Horizon-Scanning* und kontinuierlich aktualisierte Risikoanalyse, welche die Grundlagen für Vorbereitungen und Ressourcenallokation liefern.

Für die nicht machtpolitischen Risiken regelt *The Civil Contingencies Act 2004* im Rahmen des von der britischen Regierung verfolgten Resilience-Ansatzes (Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Bevölkerung bei Katastrophen und Notlagen) die Zuständigkeiten auf lokalen Ebenen des Risiko- und Krisenmanagements. Das *Cabinet Office Civil Contingencies Secretariat (CCS)* als zentrale Schnittstelle des Systems stellt Notfallpläne bereit und liefert Leitlinien für die Identifizierung und Beurteilung von Gefahren (Pandemien, Hochwasser und Überflutungen sowie Tierseuchen), Frühwarnung und Sicherstellung der *business continuity*. Die landesweite Koordination der Zusammenarbeit über alle betroffenen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Ebenen hinweg wie auch international obliegt ebenfalls dem Cabinet Office der britischen Regierung. In diesem Zusammenhang kündigt die NSS die Publizierung eines nationalen Risikoregisters an, das als Hilfe bei der Notfallvorbereitung für alle auf der operativen Ebene tätigen Akteure dienen soll. Das *National Risk Register* soll jährlich aktualisiert werden.

2. NATIONAL RISK REGISTER 2008

Aufbau und Inhalt

Mit dem *National Risk Register* (NRR) legte die britische Regierung zum ersten Mal öffentlich eine Bestandsaufnahme und Beurteilung der für die nationale Sicherheit wichtigsten Risiken vor. Laut dem einführenden Kapitel besteht das Ziel des Registers darin, einen Überblick über mögliche Stör-, Notfälle und Katastrophen zu geben, die das britische Territorium oder wichtige Teile davon im Zeitraum von fünf Jahren in empfindlicher Weise treffen und beeinträchtigen können.

Im Hauptteil werden die Risiken aufgelistet und entsprechend ihrer Eintretenswahrscheinlichkeit und den potentiellen Auswirkungen in drei Kategorien unterteilt und eingeschätzt:

1. Naturkatastrophen;
2. Grössere Stör- und Notfälle;
3. Vorsätzliche, böswillige Angriffe,

Die anschliessenden zwei Kapitel liefern detaillierte Hinweise für Organisationen und Behörden sowie für einzelne Bürger und Familien. Abschliessend wird der Prozess der Risikoanalyse erläutert und seine einzelnen Schritte dargelegt.

Schwerpunkte

Risikobeurteilung: Fokus und Zielgruppe

Das NRR fokussiert ausschliesslich auf die Gefährdungen des Homelands und richtet sich in seinen Schlussfolgerungen und Hinweisen an die lokalen Akteure des Risiko- und Krisenmanagement auf der operativen Ebene.

Im Hauptteil des NRR werden die im Prozess der Risikoanalyse identifizierten Risiken aus den Bereichen Naturkatastrophen (Hochwasser und Überflutungen, extreme Wetterereignisse, Pandemien, Tierseuchen), grössere Stör- und Notfälle (industrielle- und technologiebedingte sowie von Menschen verursachte Störfälle) sowie vorsätzliche, böswillige Angriffe (Terrorismus, elektronische Kriegführung) nach der Wahrscheinlichkeit ihres Auftretens behandelt. Bei jedem einzelnen Szenario liefert das NRR eine kurze Beschreibung und Analyse des Risikos, bisherige Erfahrungen und Hintergrundinformationen, den aktuellen Stand der Planung und Vorbereitung durch die Regierung und die zuständigen Dienste sowie praktische Informationen mit Verweisen auf die Websites der zuständigen Krisenmanagementorganisationen.

Praktische Hinweise

Der anschliessende Teil des NRR hat einen beratenden Charakter und beinhaltet praktische Hinweise, die auf der operativen Ebene Organisationen des Krisenmanagements, Wirtschaftsunternehmen, Gemeinden aber auch Familien und Individuen bei der Katastrophenplanung und Massnahmenvorbereitung helfen sollen.

In Bezug auf die Unternehmen spricht das NRR mit dem Verweis auf *British Standard for Business Continuity 2007* eine Reihe von Empfehlungen aus, die bei der Planung für Krisensituationen berücksichtigt werden sollten (Ausfall von Personal, Energie, Infrastruktur, IT- und Telekommunikationssystemen), um die Sicherstellung der Produktions- bzw. Geschäftsfähigkeit und -kontinuität (*Business Continuity Management*) zu gewährleisten. Bei den Hinweisen an Privatpersonen verfolgt das NRR das Ziel, bei

Katastrophen und Notlagen die Risiken für Leben und Eigentum der Bürger zu minimieren und durch konkrete Massnahmen entsprechend dem *Resilience*-Ansatz die Widerstands- und Durchhaltefähigkeit der Bevölkerung zu stärken. Eine Liste mit Internet-adressen der wichtigsten Ansprechpartner für Unternehmen und Bürger wird auch hier zur Verfügung gestellt.

National Risk Assessment

Das NRR ist das Ergebnis des nationalen Risikoanalyse-Prozesses (*National Risk Assessment*). Der nationale Risikoanalyse-Prozess besteht laut NRR aus drei Schritten:

- ◆ Risikoerkennung
- ◆ Einschätzung der Wahrscheinlichkeit des Eintretens und der Auswirkungen
- ◆ Vergleich der Risiken, Erstellung einer Risikomatrix

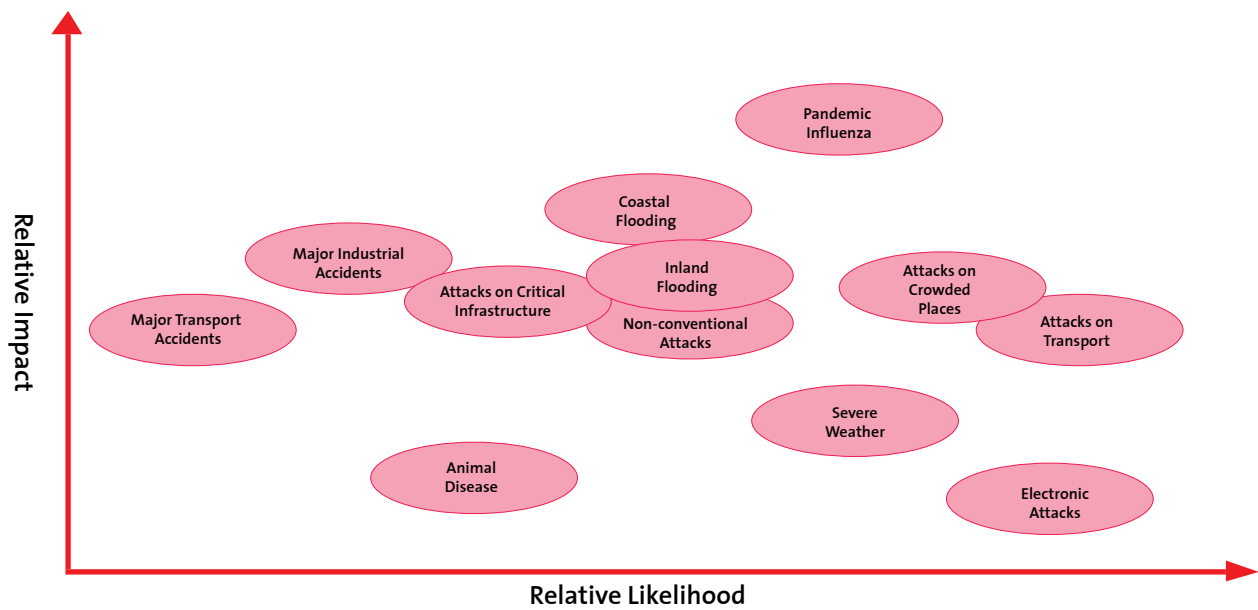
Der erste Schritt beinhaltet Befragungen und Konsultationen mit Experten aus den Regierungsorganisationen, Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft sowie von privaten Akteuren und dient dazu, alle

wichtigen Risiken für die nationale Sicherheit zu identifizieren.

Im zweiten Schritt wird bei Naturkatastrophen, Pandemien oder technologiebedingten Risiken anhand von historischen Erfahrungen, statistischen Daten, wissenschaftlichen Erkenntnissen und Expertenmeinungen die Wahrscheinlichkeit des Eintretens eines als Risiko erkannten Ereignisses bestimmt. Bei der Einschätzung potentieller Auswirkungen werden direkte Opferzahlen, die Anzahl der Kranken und Verletzten, Auswirkungen auf soziales Leben (Beruf, Schulen, Versorgung etc.) sowie Schäden für die Wirtschaft berücksichtigt. Was die Bedrohung durch terroristische Attentate oder den gewaltbereiten Extremismus anbetrifft, stützen sich die Einschätzungen zusätzlich auf nachrichtendienstliche Erkenntnisse, Plausibilität- und Verwundbarkeitsanalysen.

Beim anschliessenden Vergleich werden die Risiken mit höchster Eintretenswahrscheinlichkeit und grössten potentiellen Auswirkungen im Hinblick auf die Katastrophenplanung ermittelt. Die Ergebnisse werden in einer Risikomatrix graphisch wie folgt dargestellt:

An illustration of the high consequence risks facing the United Kingdom



Quelle: Cabinet Office. National Risk Register 2008, S. 5. <http://www.cabinetoffice.gov.uk>

3. ANALYSE DER NSS UND DES NATIONAL RISK REGISTER

Bei der Analyse der *Nationalen Security Strategy* und des *National Risk Register* muss beachtet werden, dass die zwei Dokumente völlig unterschiedliche Charaktere aufweisen. Während die NSS von der britischen Regierung als eine umfassende sicherheitspolitische Strategie konzipiert wurde, handelt es sich bei dem NRR um ein für die Praxis des Risiko- und Krisenmanagements bestimmtes Dokument, das sich ausschliesslich mit den Risiken auf der operativen Ebene der inneren Sicherheit befasst. Die diametral verschiedene Ausrichtung der beiden Dokumente mit der engen Fokussierung des NRR nur auf Risiken und Gefahren innerhalb Grossbritanniens steht letztlich der in der NSS propagierten sicherheitspolitischen Perspektive entgegen, wonach die Unterscheidung zwischen «innerer» und «äusserer» Sicherheit in einer globalisierten und interdependenten Welt nicht hilfreich sei.

1. Globale/internationale Bedrohungen

Bei der Analyse der NSS fällt auf, dass das Dokument breit angelegt und sehr allgemein formuliert ist. Es handelt sich dabei eher um eine Bestandsaufnahme mit vagen Hinweisen auf künftige Prioritäten als um eine zukunftsweisende, konzeptorientierte Strategie. Der Versuch, sämtliche Bedrohungen und Unsicherheitsfaktoren («the strategy focuses on the full range of issues») zu erfassen, wird in der Strategie mit der komplexen Interdependenz der Risiken in einer zunehmend vernetzten Welt begründet. In weiten Teilen, hier vor allem bei der Darstellung der aussenpolitischen und globalen Bedrohungen bzw. Unsicherheitsfaktoren, bleibt das Dokument jedoch deskriptiv. Die Regierungsantworten auf die globalen Risiken sind überwiegend deklaratorischer Natur und bestehen hauptsächlich aus Bekenntnissen zur

multilateralen Kooperation, der Bedeutung der internationalen Organisationen und Bündnisse sowie zu demokratischen Werten, was im Zusammenhang der (negativen) Erfahrungen mit und in dem von den USA geführten *war on terror* zu sehen ist.

Der weitgehend deskriptive Charakter der NSS führte zu der Kritik von Seiten der Medien und der Wissenschaft, dass es sich dabei mehr um eine Auflistung der Risiken und Gefahren sowie Absichtserklärungen handelt als um eine tatsächliche Strategie. Die in grossen Teilen sehr allgemein gehaltenen Antworten der Regierung auf die zuvor aufgelisteten komplexen sicherheitspolitischen Herausforderungen brachten zudem der Strategie von den Analysten des angesehenen Chatham House den Vorwurf ein, sie sei durch Vermengung von Zielen, Massnahmen und Mitteln «ernsthaft unterminiert».

2. Homeland Security

Etwas konkreter wird die Strategie im Bereich der Homeland Security, wozu sowohl die Terrorismusbekämpfung im Inland als auch die Bereiche des Schutzes der Bevölkerung und der kritischen Infrastrukturen gehören.

Die konzeptionellen und organisatorischen Strukturen der inneren Sicherheit, des Zivil- und Bevölkerungsschutzes wurden in Grossbritannien, anders als in den USA, seit 2001 so entwickelt, dass sie ein breites Spektrum an Notlagen, angefangen bei Naturkatastrophen über Zusammenbrüche kritischer Infrastrukturen bis hin zu terroristischen Anschlägen, abdecken können. Wie bereits erwähnt bildet dabei der *Civil Contingencies Act 2004* den gesetzlichen Rahmen. Eine zentrale Behörde wie das US-

amerikanische *Department of Homeland Security* existiert in Grossbritannien nicht. Innerhalb der Regierung ist das *Cabinet Office Civil Contingencies Secretariat* (CCS) für die Stärkung der Widerstandsfähigkeit (*resilience*) und damit für kurz- und mittelfristige Krisenplanung und Koordination der präventiven Massnahmen bzw. Krisenmanagementvorbereitungen der nationalen, regionalen und lokalen Akteure verantwortlich. Der britische Resilience-Ansatz verfolgt das Ziel, so weit die Widerstandsfähigkeit der kritischen Infrastrukturen zu verbessern, dass diese Systeme in die Lage versetzt werden, die Konsequenzen eines Katastrophenfalls, unabhängig von seinen Ursachen, schnell einzudämmen und die Funktionsfähigkeit wiederherzustellen. Neben Planung, Prävention, Vorbereitung und Training spielen dabei auch bauliche Massnahmen eine Rolle. Über den Schutz der kritischen Infrastrukturen hinaus gilt es im Allgemeinen, auf jede grössere Störung der normalen gesellschaftlichen Abläufe vorbereitet zu sein und die Folgen durch flexible und dezentralisierte Strukturen abzufangen und zu mildern.

Die Zuständigkeit für das unmittelbare Risiko- und Krisenmanagement im Katastrophenfall liegt auf der lokalen Ebene, die abhängig vom Ausmass des Ereignisses auf die Ressourcen regionaler und nationaler Strukturen zugreifen kann. Die Koordination auf der nationalen Ebene in einer grösseren Krisenlage erfolgt durch das am meisten betroffene Ministerium entsprechend den im Rahmen des *Lead Government Department (LGD) System* festgelegten Verantwortlichkeiten. Bei terroristischen Anschlägen im Inland ist zunächst immer das Innenministerium (*Home Office*) zuständig. Ungeachtet der dezentralen Organisation liegt die letzte Verantwortung für den

Schutz der Bevölkerung und Gewährleistung der Sicherheit bei der Regierung.

Das britische *Homeland Security System*, wie es sich gegenwärtig präsentiert, ist im Wesentlichen das Ergebnis der seit 2001 unternommenen Reformanstrengungen, die vor dem Hintergrund der terroristischen Anschläge am 11. September 2001 in den USA sowie im Juli 2005 in London, aber auch der Erfahrungen mit der BSE-Krise, der Maul- und Klauenseuche 2001 sowie der schweren Überschwemmungen in der letzten Dekade erfolgten. Die NSS begnügt sich damit, die Reformschritte der letzten Jahre zu rekapitulieren und den aktuellen Stand der aufgebauten Resilience-Strukturen, Prozesse und Instrumente darzustellen, ohne jedoch auf die einzelnen Abläufe detailliert einzugehen. Konkrete konzeptionelle Vorschläge für weitere strukturelle Veränderungen werden mit Hinweis auf die jüngsten Verbesserungen des nationalen Sicherheitssystems explizit nicht gemacht.

Auch geht die Strategie auf bestehende Defizite oder *lessons learned* aus den Katastrophen und Krisen der letzten Jahre nicht ein. Dabei haben nicht zuletzt die grossflächigen Überflutungen im Sommer 2007 eine Reihe von Schwachstellen in Bereichen des Schutzes der kritischen Infrastrukturen und *Business Continuity-Planung* offenbart. Das wichtige Feld des Folgenmanagements wird zudem in der NSS nur vage beschrieben. Die Erfahrungen aus der Flutkatastrophe im Sommer 2007 haben jedoch gezeigt, dass hier erhebliche Defizite vorhanden und dass die lokalen Behörden (oder Krisenmanagementorganen) bei Ereignissen mit grossem Ausmass beim Folgenmanagement oft überfordert sind. So konnten z.B. mehrere tausend Menschen noch neun Monate nach der

Katastrophe nicht in ihre während des Hochwassers überfluteten Häuser zurückkehren.¹

3. Horizon Scanning und Risikoanalyse

Als positives Element der Strategie ist die Ankündigung des Ausbaus der Kapazitäten für *Horizon Scanning* und Risiko-Monitoring zu beurteilen. Das in wenigen Monaten nach der Publikation der NSS veröffentlichte *National Risk Register* bietet in diesem Zusammenhang ein brauchbares Instrument für Planung, Prävention und vorbereitende Massnahmen des Risiko- und Krisenmanagements. Auch dieses Dokument wurde zum ersten Mal der breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Damit verfolgte die Regierung das Ziel, eine öffentliche Debatte über die Sicherheit anzustossen und gleichzeitig mit praktischen Hinweisen Organisationen, wirtschaftlichen Unternehmen und der Bevölkerung bei der Vorbereitung auf eventuelle Krisenlagen zu helfen. Insofern dient das Dokument einerseits dazu, das Bewusstsein für Risiken und Krisen in der Bevölkerung zu schärfen. Es kann aber gleichzeitig als praktische Anleitung für die lokale Ebene des Risiko- und Krisenmanagement fungieren. Beide Aspekte entsprechen durchaus dem von der britischen Regierung im Bereich der nationalen Sicherheit verfolgten Resilience-Ansatz. Die Veröffentlichung des bisher als geheim eingestuften Risikoregisters stiess vereinzelt dahingehend auf Kritik, dass auf der politischen Ebene Befürchtungen geäussert wurden, die Inhalte des NRR würden für Beunruhigung in der Bevölkerung sorgen oder gar unnötige Alarmstimmung auslösen.

Der systematische Prozess der Risikoanalyse, auf welchem das NRR basiert, wurde im Bericht des *World Economic Forums* (WEF) «Global Risks 2008» als vorbildlich und als Grundstein eines koordinierten nationalen Risikomanagements beurteilt. Einzelne Schritte des Prozesses sowie die verwendeten Methoden werden im das NRR abschliessenden Kapitel detailliert geschildert. Damit wird die in einer Risikomatrix vorgenommene Priorisierung transparent gemacht, was im Hinblick auf die Mittelplanung und Allokation von Ressourcen – beides immanent politische Prozesse – einen sinnvollen Schritt darstellt.

¹ Flooding. Fifth Report of Session 2007-08. House of Commons, London 7. May 2008. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmenvfru/901/901.pdf>

4. BEDEUTUNG FÜR DIE SCHWEIZ

Im Bezug auf die Schweiz und insbesondere auf das Bundesamt für Bevölkerungsschutz – nicht zuletzt aufgrund seiner Funktion als zentrales Element der Nationalen Sicherheitskooperation – sind folgende Aspekte des britischen Ansatzes der nationalen Sicherheit vom Interesse:

- ♦ Herstellung der Verbindung zwischen globalen Faktoren und Homeland Security im Rahmen einer umfassenden sicherheitspolitischen Strategie
- ♦ «Civil Contingency» und «Resilience» als bestimmende Elemente eines wirkungsvollen Systems des Schutzes von Bevölkerung und kritischer Infrastrukturen
- ♦ Etablierter Prozess der Risikoanalyse mit kontinuierlich aktualisiertem Risikoregister als Grundlage der Krisenplanung und Ressourcenallokation im Bereich der inneren Sicherheit

1. Herstellung der Verbindung zwischen globalen Faktoren und Homeland Security im Rahmen einer umfassenden sicherheitspolitischen Strategie

Der von der britischen Regierung verfolgte Ansatz, welcher der ersten geschriebenen nationalen Sicherheitsstrategie eine umfassende, globale sicherheitspolitische Perspektive zugrunde legt, ist grundsätzlich zu begrüßen, auch wenn es der breit angelegten NSS nicht gelingt, den auf der konzeptuellen Ebene durchaus vorhandenen Link zwischen globalen Unsicherheitsfaktoren/Bedrohungen und den Risiken für das Homeland auch in den operativen Bereich des NRR zu übertragen. Für die Schweiz gilt es diesbezüglich, die im Zuständigkeitsbereich des BABS sich befindenden Gefährdungs- bzw. Risikoanalyse-Arbeiten und den laufenden Prozess der Formulierung des

sicherheitspolitischen Berichts zusammenzuführen und zu integrieren und in diesem Zusammenhang den gesamten sicherheitspolitischen Kontext mit einzubeziehen. Erst vor dem Hintergrund einer solchen umfassenden sicherheitspolitischen Strategie lassen sich anschliessend entsprechende Schlüsse für die Prozesse, Strukturen und letztlich auch für die Mittelplanung auf der operativen Ebene eines ganzheitlichen Systems nationaler Sicherheit ziehen.

2. «Civil Contingency» und «Resilience» als bestimmende Elemente eines wirkungsvollen Systems des Schutzes von Bevölkerung und kritischer Infrastrukturen

Der ressortübergreifende *Civil Contingency*-Ansatz bietet ein Beispiel eines prozessorientierten Systems des nationalen Risiko- und Krisenmanagements, in dem die Zuständigkeiten innerhalb der staatlichen Strukturen vertikal von der nationalen auf die regionalen und lokalen Ebenen hinunter zugeordnet und Prozesse definiert sind. Das Konzept der *Resilience* zielt, im Unterschied zu den reaktiven Massnahmen des eigentlichen Krisenmanagements im Ereignisfall, als zusätzliches vorbeugendes Element darauf ab, flexible, breit gefächerte Fähigkeiten aufzubauen, um potentielle Störungen der normalen Abläufe insbesondere bei kritischen Infrastrukturen, aber auch in der gesamten Gesellschaft absorbieren zu können. Im Unterschied zu dem *Resilience*-Ansatz der US-amerikanischen *Homeland Security* bedeutet der Aufbau einer eigenständigen Krisen-Kompetenz auf allen Ebenen des Staates und der Gesellschaft nicht eine Verwässerung der staatlichen Verantwortung im Bereich der Sicherheit. Vielmehr wird mit dem *Cabinet Office Civil Contingencies Secretariat (CCS)* angestrebt, eine permanente Koordination aller Prozesse

sowie vorbeugenden (preparedness) und reaktiven (response) Massnahmen quer über alle Stufen des nationalen Risiko- und Krisenmanagement-Systems hindurch kontinuierlich sicherzustellen. Damit fungiert das CCS als zentrale Schnitt- und Ansprechstelle für staatliche und private Akteure, regionale und lokale Organisationen und die Betreiber der kritischen Infrastrukturen. Darüber hinaus liegt die Führungsverantwortung bei konkreten Notlagen, Krisen oder Katastrophen immer nur bei einem Ministerium, das im Voraus festgelegt ist. Im Rahmen des *Lead Government Department (LGD) System* wird permanent eine Liste geführt, die für den Ernstfall die Verantwortung dem am besten dafür geeigneten Ministerium zuweist. Die Liste wird kontinuierlich aktualisiert, sie ist öffentlich zugänglich und über Internet abrufbar. Dem britischen System des Schutzes von Bevölkerung und kritischen Infrastrukturen liegt der *All-Risk-Approach* zugrunde. Die Strukturen des nationalen Risiko- und Krisenmanagement sind damit in der Lage einem breiten Spektrum an Bedrohungen und Gefahren zu begegnen.

Der britische Ansatz der *Homeland Security* ist für die Schweiz insofern interessant, als es Lösungskonzepte für zentrale Fragen des Risiko- und Krisenmanagement bietet. So stellt das auf der Regierungsebene angesiedelte *Cabinet Office Civil Contingencies Secretariat (CCS)* mit seinen weitgehenden Kompetenzen für die kurz- und mittelfristige Krisenplanung und Koordination der präventiven Massnahmen bzw. Krisenmanagementvorbereitungen auf allen Ebenen des Staates einen möglichen Lösungsansatz für die Sicherstellung einer effektiven und permanenten Koordination und Zusammenarbeit zwischen den Bundesstellen und den Kantonen im Rahmen der Nationalen Sicherheitskooperation dar. Mit der

Schaffung einer solchen Schnittstelle könnte auch eines der Hauptprobleme im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen gelöst werden, das dadurch entsteht, dass auf Stufe Bund gegenwärtig mehrere Ansprechpartner für die Kantone existieren. Eine einzige Stelle würde damit auf der operativen Ebene als Koordinierungsorgan und gleichzeitig als zentrale Ansprechstelle für die Kantone auf der Stufe Bund fungieren. Denkbar wäre auch, einem der bereits bestehenden Koordinierungsorgane die zur Erfüllung dieser Aufgaben erforderlichen Kompetenzen zu erteilen. Eine klare Zuweisung der Führungsverantwortung für den konkreten Ereignisfall an ein einzelnes Ministerium vergleichbar mit dem britischen *Lead Government Department (LGD) System* könnte zur Verkürzung der Reaktionszeit beitragen und mehr Transparenz in die bestehenden Strukturen bringen. Letztlich entscheidend ist dabei, dass Massnahmen des Schutzes der Bevölkerung und der kritischen Infrastrukturen auf der nationalen, den kantonalen und kommunalen Ebenen koordiniert werden und ineinander greifen. In diesem Zusammenhang stellt das Resilience-Konzept, wie es in Grossbritannien definiert und umgesetzt wird, einen sinnvollen und effektiven Ansatz, um die strukturelle und gesellschaftliche Widerstandsfähigkeit zu erhöhen.

3. Etablierter Prozess der Risikoanalyse mit kontinuierlich aktualisiertem Risikoregister als Grundlage der Krisenplanung und Ressourcenallokation im Bereich der inneren Sicherheit

Die *National Security Strategy* betont die zentrale Bedeutung eines umfassenden Risikomanagements für den Bereich der nationalen Sicherheit. Entsprechend den Vorgaben des *Civil Contingencies Act 2004*

begann die britische Regierung seit 2005 mit einem systematischen auf einheitlicher Risikoanalysemethodik aufbauenden Risikoanalyseprozess, als dessen Ergebnis im Herbst 2008 das *National Risk Register* der Öffentlichkeit präsentiert wurde. Das NRR bietet die Grundlage für Risiko- und Krisenmanagementplanung auf der operativen Ebene und soll darüber hinaus ein Krisenbewusstsein bei den Verantwortlichen in Politik und Verwaltung und nicht zuletzt in der Bevölkerung schaffen. Die Offenlegung der Resultate und insbesondere auch der Methoden des Risikoanalyseprozesses schafft Transparenz und ist damit insbesondere im Hinblick auf die in politischen Entscheidungsprozessen zu bestimmenden Mittelallokation und Ressourcenverteilung im Rahmen eines umfassenden Risikomanagements von Bedeutung. Die nationale Risikoanalyse wie auch die Publikation des NRR liegt in der Verantwortung des *Cabinet Office Civil Contingencies Secretariat*, das dementsprechend den gesamten Prozess der Risikoanalyse koordiniert.

Die Notwendigkeit einer koordinierten, bundesweiten Risikoanalyse als Grundlage eines umfassenden Risikomanagements wird auch in der Schweiz angestrebt. Eine vom *Center für Security Studies (CSS)* der ETH Zürich im Auftrag des BABS im Sommer 2008 durchgeführte Bestandsaufnahme der auf Stufe Bund laufenden Arbeiten im Bereich Risikoanalyse und Szenarienentwicklung mit sicherheitspolitischer Relevanz ergab, dass zahlreiche Vorarbeiten zu den Gefährdungen, Risiken und Verwundbarkeiten der Schweiz bestehen und auch im unterschiedlichen Ausmass weiter geführt bzw. aktualisiert werden. Eine bundesweite Koordination fand bis anhin nicht statt. Darüber hinaus mangelt es an einheitlichen Begriffen.

Die Ergebnisse der aktuellen Bestandsaufnahme zeigen, dass es hinsichtlich der Schaffung eines umfassenden Risikomanagements in der Schweiz nach wie vor einige offene Fragen gibt. Die Problematik der Bündelung der parallel zueinander laufenden Risikoanalyse-Arbeiten mit dem Ziel, einen einheitlichen nationalen Risikoanalyse-Prozess in Gang zu setzen, steht dabei im Vordergrund. Insbesondere im Hinblick auf die stark dezentralisierten Zuständigkeiten, sowohl auf Stufe Bund als auch auf Stufe Kantone, besteht Bedarf und Notwendigkeit einer gezielten Koordination. Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) ist im Dezember 2008 durch den Bundesrat beauftragt worden, die verschiedenen Arbeiten im Bereich der Risikoanalyse im Rahmen der nationalen Gefährdungsanalyse «Risiken Schweiz» zu koordinieren und damit Synergieeffekte zu erzielen. Die Erstellung eines Gefährdungskatalogs und entsprechender Basis-szenarien darf aber nicht getrennt von den Arbeiten am neuen sicherheitspolitischen Bericht erfolgen. Beide Prozesse müssen vielmehr ineinander greifen, um eine umfassende nationale Sicherheitsstrategie zu formulieren, welche die globalen Einflüsse auf die Risiken innerhalb des Schweizer Territoriums mit einbezieht. Dabei sind die Verantwortlichkeiten eindeutig zu klären und wenn nötig Strukturanpassungen vorzunehmen. Die Grundvoraussetzung dafür ist allerdings ein politisch abgestützter und departementsübergreifender Auftrag und eine klare Rollenverteilung. Mit dem Bundesratsbeschluss vom 19. Dezember 2008 wurde zumindest für die Erstellung einer nationalen Gefährdungsanalyse ein Schritt in diese Richtung gemacht.

Januar 2009

Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich



The **Center for Security Studies (CSS) at ETH Zurich** specializes in research, teaching, and information services in the fields of international relations and security policy. The CSS also acts as a consultant to various political bodies and the general public. The Center is engaged in research projects with a number of Swiss and international partners, focusing on new risks, European and transatlantic security, strategy and doctrine, state failure and state building, and Swiss foreign and security policy.

The **Crisis and Risk Network (CRN)** is an Internet and workshop initiative for international dialog on national-level security risks and vulnerabilities, critical infrastructure protection (CIP) and emergency preparedness.

As a complementary service to the International Relations and Security Network (ISN), the CRN is coordinated and developed by the Center for Security Studies at the Swiss Federal Institute of Technology (ETH) Zurich, Switzerland. (www.crn.ethz.ch)