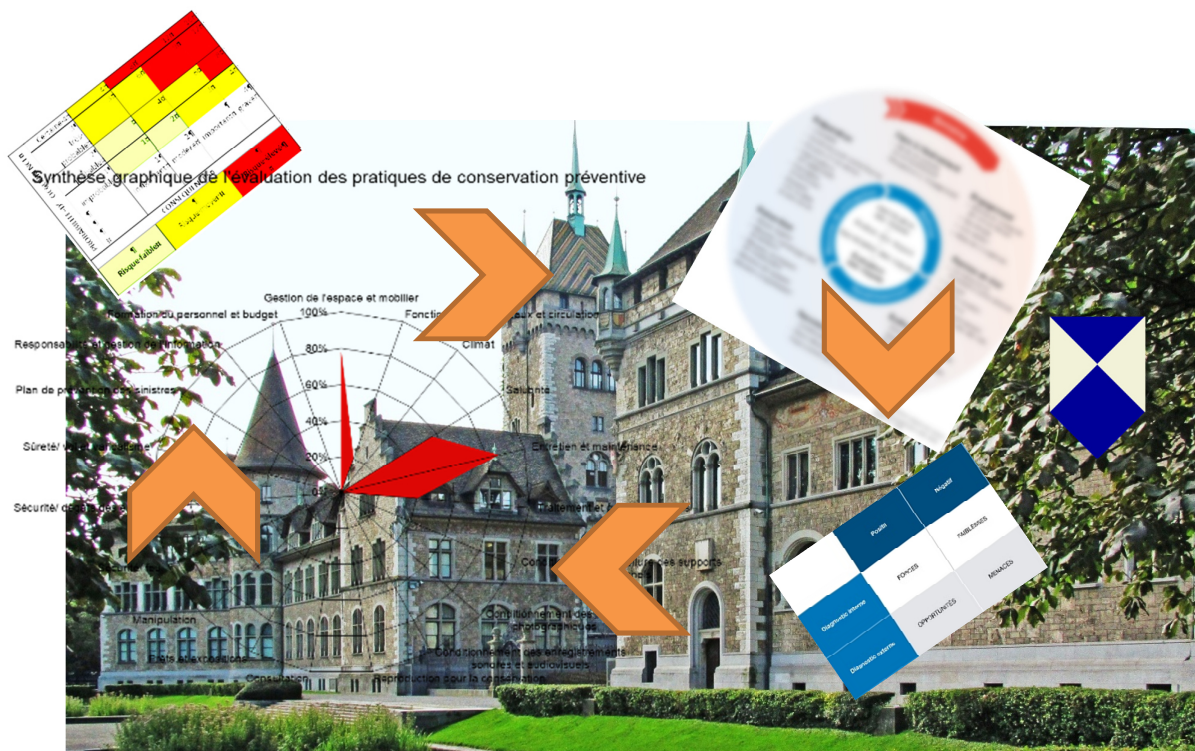




Bern, 01.12.2020

Risikomanagement im Alltag in Gedächtnisinstitutionen

KGS-Strategie 2021-2025: Prävention/Vorsorge - Einsatz - Nachsorge



Risikomanagement im Alltag in Gedächtnisinstitutionen

Text

Olivier Melchior, BABS

Gilbert Coutaz, ehem. Direktor des Staatsarchivs Waadt

Copyright

© *Bundesamt für Bevölkerungsschutz BABS, Fachbereich Kulturgüterschutz KGS*

Quellenangabe Bilder und Grafiken Deckblatt

Landesmuseum Zürich: © CC BY-SA 3.0 Jürg-Peter Hug, Zürich (2011)

Risikomatrix: © Modifiziertes Modell «Internes Kontrollsystem» der Eidgenössischen Finanzverwaltung

Modell Risikomanagement: © Bundesamt für Bevölkerungsschutz, 2019

Nomenklatur der zu bewertenden Risiken: Grafischer Überblick

© *KGS-Komitee- Stadt Genf*

SWOT-Matrix

Alle Internet-Links wurden im August 2020 überprüft

1 Vorwort des Präsidenten der Eidgenössischen Kommission für Kulturgüterschutz EKKGS

Ein vorausschauender und nachhaltiger Kulturgüterschutz beginnt nicht erst mit Eintritt des Schadens, sondern bereits viel früher. Präventions- und Vorsorgemassnahmen spielen bei den Überlegungen im Zusammenhang mit dem Schutz von Kulturgütern eine immer grössere Rolle. Eine der wichtigsten Schutzmassnahmen waren bis anhin die Sicherungskopien im Mikrofilmarchiv des Bundes. Der vorliegende Bericht zeigt, dass künftig noch viel weitreichendere Massnahmen hinzukommen werden. In Zukunft sollten dem Kulturgüterschutz systematische Risikoüberlegungen zugrunde liegen, die das Schadensausmass und die Eintrittswahrscheinlichkeit eines Ereignisses bewerten. Auf diese Weise können die Massnahmen priorisiert und auf nationaler Ebene besser koordiniert werden. Der vorliegende Bericht zeigt einen systematischen Ansatz auf, den die Gedächtnisinstitutionen zur Verbesserung ihres Risikomanagements verwenden können.

Dr. Tobias Wildi, Präsident EKKGS

2 Die Eidgenössische Kommission für Kulturgüterschutz EKKGS

Die EKKGS wird vom Bundesrat eingesetzt und ist das beratende Fachgremium des Bundes in Sachen Kulturgüterschutz. Sie ist auch das Strategieorgan des Schweizerischen Kulturgüterschutzes. Eine der Hauptaufgaben der Kommission ist es, in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen und dem BABS das Kulturgüterschutzinventar mit Objekten von nationaler und regionaler Bedeutung nachzuführen. Ausserdem begleitet und unterstützt sie den Fachbereich KGS des BABS bei verschiedenen Projekten.

Die Kommission hat an ihrer Sitzung vom 28. November 2018 die hier vorliegende KGS-Strategie verabschiedet, die von einer Arbeitsgruppe bestehend aus Mitgliedern der Kommission und Mitarbeitenden des Fachbereichs KGS erarbeitet wurde.

3 Ausgangslage

Die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen stellt aus heutiger Sicht die grösste Herausforderung für den Bevölkerungsschutz dar. Das Bundesgesetz über den Kulturgüterschutz von 2015¹ hat seinen Handlungsrahmen auf Notlagen und Katastrophen ausgeweitet, um auf die Herausforderungen besser reagieren zu können. Es regelt dazu die Organisation und die Aufgaben der Schweizer Behörden im Bereich des Kulturgüterschutzes. Die zuständigen Behörden treffen alle zivilen Schutzmassnahmen materieller oder organisatorischer Art, die geeignet sind, um schädigende Auswirkungen eines bewaffneten Konfliktes, einer Katastrophe oder einer Notlage auf Kulturgüter zu verhindern oder zu mildern. Die Kantone erstellen für ihre besonders schutzwürdigen Kulturgüter Sicherstellungsdokumentationen und fotografische Sicherheitskopien und planen Notfallmassnahmen zum Schutz gegen Feuer, Gebäudeeinsturz, Wasser, Erdbeben, Murgänge und weitere spezifische Gefahren.

Der Bundesrat hat am 8. März 2019 eine Strategie verabschiedet, welche die Positionierung und die Handlungsfelder der Schweiz im Bereich des Schutzes von gefährdetem Kulturerbe festlegt.² Die Strategie hat zum Ziel, Synergien innerhalb der Bundesverwaltung zu fördern und den internationalen Partnern ein Angebot an Expertise und Unterstützung anzubieten. Die Schweiz verfügt im Bereich des Kulturgüterschutzes über ein langjähriges Wissen und über gewichtige Stärken (gesetzliche Grundlagen, Inventar, Schutzräume, Ausbildung). Ihre rechtliche und technische Expertise ist in internationalen Kreisen anerkannt.

Auf europäischer Ebene hat das Ministerkomitee 2019 ein Projekt³ beschlossen, das den Mitgliedsstaaten Empfehlungen für die Verwaltung ihres Kulturerbes im Alltag vorschlägt. Diese Empfehlungen nehmen Bezug auf die Ereignisse in der Kathedrale Notre-Dame von

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20122172/index.html> (SR 520.3)

² <https://www.bak.admin.ch/bak/de/home/aktuelles/aktuelles---archiv/aktuelles-2019/strategie-schutz-gefaehrdeten-kulturerbes.html>

³ Recommendation CM/Rec(2019) of the Committee of Ministers to member states on cultural heritage in the face of the risks of day-to-day management: enhancing the attention of States, specialists and citizens

Paris und zielen darauf ab, das gemeinsame europäische Erbe zu erhalten und besser zu schützen. Konkret geht es darum, die Staaten, Specialistinnen und Spezialisten und Bürgerinnen und Bürger nachdrücklicher auf diesen Bereich hinzuweisen.

Für den Fachbereich Kulturgüterschutz (FB KGS) und die Eidgenössische Kommission für den Kulturgüterschutz (EKKGS) war rasch klar, dass der Begriff *Notfallplanung* grundsätzlich nicht weit genug ging. Die Notfallplanung sollte in einen viel breiter gefassten Rahmen integriert werden. Aus diesem Bedürfnis heraus ging 2018 eine umfassende Strategie hervor, die sich auf das vom Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) entwickelte Gefahren- und Risikomanagement stützt⁴. Die KGS-Strategie folgt diesem Gefahren- und Risikomanagement und schlägt ein Drei-Phasen-Modell vor:

- Prävention/Vorsorge
- Einsatz (Intervention)
- Nachsorge (Rekuperation)

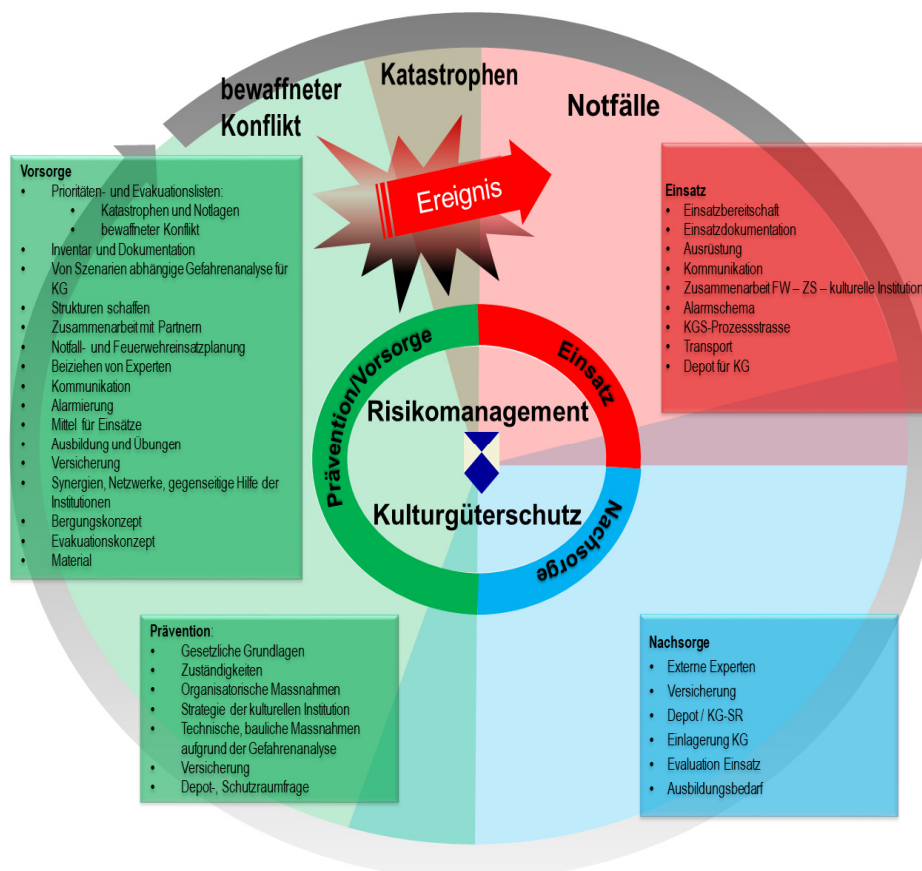


Abbildung 1: Modell Risikomanagement KGS. © BABS KGS (2018)

⁴ <https://www.babs.admin.ch/de/aufgabenbabs/gefaehrdrisiken.html>

Das Projekt stützt sich auf die gesetzlichen Bestimmungen von Artikel 5 des Zweiten Protokolls zum Haager Abkommen von 1954⁵ und auf das Kulturgüterschutzgesetz (KGSG). Es wird von der EKKGS betreut und geleitet und setzt den Akzent vornehmlich auf einen strategischen und politischen Ansatz. Die drei bereits erwähnten, voneinander abhängig (interdependenten) und kompatiblen Phasen, sind für das weitere Vorgehen von grundlegender Bedeutung. Sie folgen einer eigenen Logik und ordnen die Rolle der Institution, der zuständigen staatlichen Stellen, der personellen, technischen und operationellen Mittel sowie den Platz der externen Akteure zu und setzen diese ihren Fähigkeiten entsprechend ein. Sie decken sowohl die unbeweglichen als auch die beweglichen Kulturgüter ab.

Ferner haben der Fachbereich KGS und die EKKGS ein Projekt zum Schutz digitaler Kulturgüter lanciert. Die kontinuierliche und unaufhaltsame Entwicklung hin zu digitalen Prozessen und Arbeitsmethoden macht eine Erhaltungsstrategie erforderlich, um den digitalen Inhalten Rechnung zu tragen. Der Kulturgüterschutz reagiert damit nicht nur auf den raschen und radikalen Wandel im Zusammenhang mit der Digitalisierung sämtlicher Prozesse in unserer Gesellschaft, sondern nimmt auch international eine Vorreiterrolle ein. Im freiwilligen Bericht⁶ des Bundesrats zur Umsetzung des humanitären Völkerrechts durch die Schweiz vom 12. August 2020 ist von der langfristigen Erhaltung digitaler Kulturgüter als Herausforderung und dem Aufbau einer Infrastruktur zum Schutz dieser Kulturgüter die Rede. In diesem Zusammenhang planen der Fachbereich KGS und die EKKGS einen Bergungsort für digitale Kulturgüter, analog zum bereits umgesetzten internationalen Bergungsort für bewegliche Kulturgüter nach Art. 12 KGSG. Die Schweiz hat mit dem revidierten Kulturgüterschutzgesetz von 2015 die Möglichkeit, unter der Schirmherrschaft der UNESCO Kulturgüter treuhänderisch für einen Drittstaat aufzubewahren. Diese Kulturgüter, die durch einen bewaffneten Konflikt, eine Katastrophe oder eine Notlage bedroht sind, können mit einem Staatsvertrag im dafür vorgesehenen Bergungsort eingelagert werden.

Das Drei-Phasen-Modell der Strategie des Fachbereichs KGS bezieht sich vor allem auf die institutionelle Steuerung, in erster Linie auf die Sicherheitspolitik. Es ist als Referenzinstrument für die Verwaltung der kulturellen Institutionen zu verstehen, die im Zentrum der Strategie stehen. Das Risikomanagement-Modell und die unterschiedlichen Phasen werden in ihrer Umsetzung an den Rahmen und die Bedürfnisse des Kulturgüterschutzes angepasst. Diese Strategie für ein integrales Gefahren- und Risikomanagement wurde in einem ersten Bericht des Fachbereichs KGS und der EKKGS definiert und beschrieben⁷.

Andrea Giovannini, Konservator von Schriftgut und Berater von Archiven, Bibliotheken und Museen, ist Mitglied der Arbeitsgruppe «Notfallplan» des BABS und der EKKGS. In seinem Artikel zum Thema «Notfallplanung» befürwortet er die Idee einer gemeinsamen, nationalen Strategie: «Zudem würde ein auf einem gemeinsamen Modell basierender Plan die Arbeit

⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20030726/index.html> (SR 0.520.33)

⁶ <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/voelkerrecht/humanitaeres-voelkerrecht/freiwilliger-bericht-umsetzung-humanitaeres-voelkerrecht.html>

⁷ Bericht "La stratégie PBC: prévention/préparation – intervention – rétablissement (2018/2019)"

der Fachleute (Feuerwehr, KGS, spezialisierte Unternehmen, Restauratoren) und die gegenseitige Hilfe zwischen den Institutionen im Falle eines Grossereignisses sowie die Organisation gemeinsamer Materialbestände und Übungen erheblich erleichtern.»⁸

Im Anschluss an einen ersten Bericht über die KGS-Strategie hat der Fachbereich KGS im Einvernehmen mit der EKKGS beschlossen, Gilbert Coutaz⁹ mit der Ausarbeitung eines Dokuments über die Notfallplanung und die Implementierung dieser Strategie in den kulturellen Institutionen zu betrauen. Der Kulturgüterschutz ist in erster Linie als gemeinsame Aufgabe aller beteiligten Partner zu verstehen. Der Text schlägt eine mögliche Herangehensweise vor und zeigt auf, wie die KGS-Strategie und die skizzierte Notfallplanung umgesetzt werden können. Der Leitfaden (frz. Guide) soll die Verantwortlichen dazu anregen, über ihre Aufgaben im Zusammenhang mit dem Schutz von Kulturgütern nachzudenken, die Weichen richtig zu stellen und einen Prozess einzuleiten, der auf ein integrales Risikomanagement und die Entwicklung einer massgeschneiderten Strategie abzielt. Der Leitfaden von Gilbert Coutaz basiert auf langjährigen Erfahrungen und legt einen Schwerpunkt auf die KGS-Planungen im Archivbereich, kann aber auch für andere Institutionen als Grundlage dienen.

In einem zweiten Schritt besteht die Möglichkeit ausgehend von der Strategie und dem Leitfaden, Empfehlungen zu formulieren, die der EKKGS vorgelegt werden und für den Bundesrat, das VBS, das BABS, die zuständigen kantonalen Behörden und die Direktorinnen und Direktoren der Kulturinstitutionen in der Schweiz bestimmt sind.

Die EKKGS und der Fachbereich KGS haben eine Reihe von Punkten festgelegt, die im Rahmen des Mandats zu behandeln sind:

- Die anvisierte politische Strategie im Rahmen des Bundesgesetzes zum Kulturgüterschutz, der Strategie des Bundesrates zum Schutz des gefährdeten Kulturerbes und der vom Europarat auf Initiative des französischen Präsidenten nach der Katastrophe von Notre-Dame de Paris geplanten Empfehlungen;
- Die Gefährdungen im Alltag, denen das Kulturerbe ausgesetzt ist;
- Möglicher Ansatz für die Risikoanalyse in den verschiedenen Bereichen der Archive, Bibliotheken, Museen;
- Referenzdokumente, Normen;
- Konzepte, Verfahren für die 3 Phasen (Vorsorge/Prävention-Einsatz-Nachsorge);
- Ein Leitfaden (Guidelines)¹⁰, der das gemeinsame Fundament für Anforderungen und Richtlinien bildet, die überall umgesetzt werden können, mit konkreten Beispielen.

⁸ <https://arbido.ch/de/ausgaben-artikel/2019/kuenste-bewahren-und-vermitteln/pour-un-plan-durgence-national-modulaire-et-informatise> (Artikel konsultiert am 12.08.2020 12:23)

⁹ Ehemaliger Direktor des Staatsarchivs VD und Mitglied der EKKGS bis 2019. Siehe Biografie weiter unten

¹⁰ Gilbert Coutaz. Leitfaden zur KGS-Strategie. EKKGS und Fachbereich KGS des BABS, Bern Juni 2020

Aufgrund seiner langjährigen Erfahrung und seines umfassenden Wissens auf diesem Gebiet ist Gilbert Coutaz die geeignete Person, um einen solchen Leitfaden zu verfassen. Er war Direktor des Stadtarchivs Lausanne (1981-1995) und des Staatsarchivs des Kantons Waadt (1995-2019). Von 1992–2000 fungierte er als Vorstandsmitglied VSA im Internationalen Archivrat (International Council on Archives, ICA) und von 1997 bis 2001 war er Präsident des Vereins Schweizerischer Archivarinnen und Archivare. Als Vorstandsmitglied und Vorsitzender zahlreicher historischer Gesellschaften war er zwischen 1991 und 2014 auch als wissenschaftlicher Berater des Historischen Lexikons der Schweiz für den Kanton Waadt tätig. Zwischen 2006 und 2014 hat er an der Universität Bern und an der Universität Lausanne im Rahmen des Master of Advanced Studies in Archival, Library and Information Science (MAS ALIS) Archivwissenschaft unterrichtet. Er ist Autor zahlreicher Arbeiten im Bereich Archivwissenschaft und Geschichte. Seit dem 12. September 2019 ist er Ehrenmitglied des Vereins Schweizerischer Archivarinnen und Archivare. 2012 bis 2019 war er Mitglied EKKGS.

Wir danken Gilbert Coutaz für seine Unterstützung beim Verfassen der Leitlinien zur Notfallstrategie und dass er uns sein umfangreiches Wissen und seine Erfahrung auf diesem Gebiet zur Verfügung gestellt hat.

4 Ebene Bund: Der Kulturgüterschutz in der Schweiz und die Erweiterung des gesetzlichen Aktionsrahmens

Die Schweiz ist nicht nur für ihre Gesetzgebung im Bereich des Kulturgüterschutzes, die sich eng an den internationalen Abkommen orientiert, sondern auch für ihre Initiativen (*Erklärung von Davos – Eine hohe Baukultur für Europa*) sowohl auf strategischer als auch politischer Ebene anerkannt. Besondere Anerkennung verdient sie auch für ihr Know-how und ihre kodifizierten und standardisierten Arbeitsverfahren. Aufgrund ihrer föderalistischen Organisation muss sie den Auftrag jeder Behörde festlegen, da diese auf der jeweiligen Ebene – Bund, Kanton, Gemeinde – eine mehrstufige Vorgangsweise sowie komplementäre und voneinander abhängende Zuständigkeiten erfordert (vgl. Kapitel 6). Für KGS-Massnahmen im Zivilbereich sind die Kantone zuständig. Auf Bundesebene konzentriert sich die Arbeit auf die rechtlichen Grundlagen, die Beratung, die Rahmenbedingungen, die Koordination und eine teilweise Übernahme der Ausbildung. Das neue KGSG vom 20. Juni 2014 über den Schutz der Kulturgüter erlaubt es dem Fachbereich KGS, in Zusammenarbeit mit den Kantonen nicht nur die KGS-Spezialisten des Zivilschutzes, sondern auch das Personal kultureller Institutionen auszubilden. Die Leiterinnen und Leiter privater oder öffentlicher kulturellen Institutionen müssen sich im Hinblick auf die ihnen anvertrauten Kulturgüter mit Präventions-, Schutz- und Einsatzfragen auseinandersetzen. Die Kantone wiederum sind verpflichtet, gemäss den geltenden gesetzlichen Bestimmungen ihren Teil der Verantwortung zu übernehmen. Alles in allem bietet dieses Gesetz die Grundlage, die Notfallplanung zu fördern und vorwärtszutreiben.

Besonders deutlich wird die Politik zum Schutz von Kulturgütern im Kulturgüterschutzinventar mit Objekten von nationaler und regionaler Bedeutung (KGS-Inventar)¹¹ mit seinen Versionen aus den Jahren 1988, 1995 und 2009. Derzeit läuft die 3. Revision des KGS-Inventars, die 2021 abgeschlossen sein dürfte. Die regelmässige Aktualisierung dieses Inventars illustriert die Entwicklung des Begriffs Kulturgüter, der schrittweise um neue Objekte und Fachbereiche erweitert wurde. Die Kantone sind für die Sicherstellungsdokumentationen und die Sicherheitskopien sowie die Überwachung, den Schutz und die Evakuierung der A- und B-Objekte zuständig. Die Gemeinden sind unter Aufsicht des Kantons im Rahmen des allgemeinen Schutzes und ihrer Raumplanung für die Kulturgüter von lokaler Bedeutung (C-Objekte) zuständig.

2012 publizierte der Fachbereich KGS in Zusammenarbeit mit der Universitätsbibliothek der Stadt Basel den *Leitfaden für die Erstellung eines Notfallplans*¹² – die französische Version erschien 2014. Er richtet sich an die Kompetenzträger von Gedächtnisinstitutionen (KGI).

4.1 Die Strukturen des Bevölkerungsschutzes in der Schweiz

In der Schweiz verfügen wir über rechtliche Instrumente, die den Rahmen festlegen, innerhalb dessen der Staat und die Behörden zum Schutz der Bevölkerung und der Kulturgüter handeln können. Diese rechtlichen Instrumente bilden einen der wichtigsten Pfeiler für einen wirksamen Schutz. Sie stellen die notwendigen und angemessenen Mittel zur Verfügung.

Aufbau des Schweizer KGS – Eine Verbundaufgabe

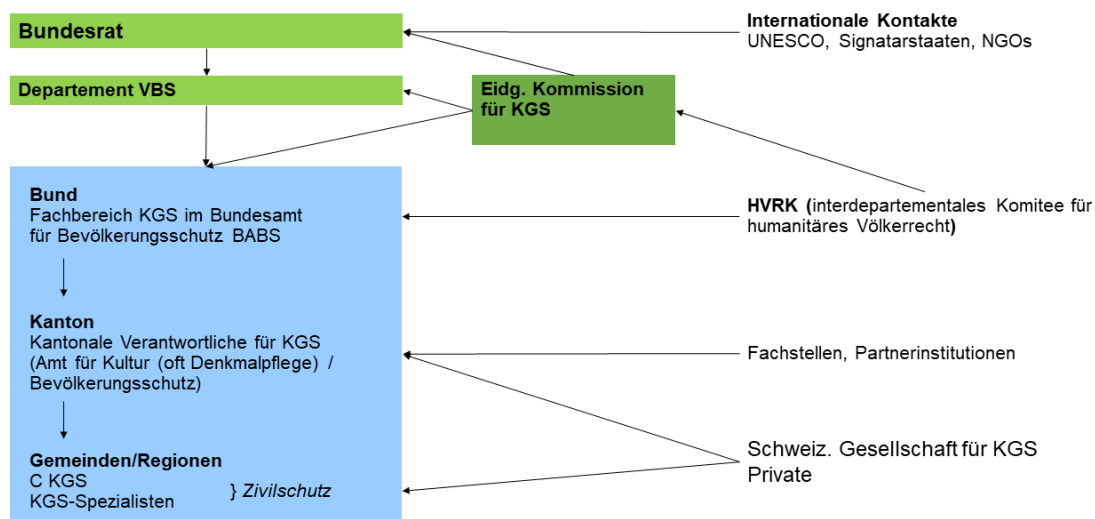


Abbildung 2: Struktur des KGS in der Schweiz. © BABS KGS (2016/2020)

¹¹ <https://www.babs.admin.ch/de/aufgabenbabs/kgs/inventar.html>

¹² https://www.babs.admin.ch/content/babs-internet/de/aufgabenbabs/kgs/massnahmen/_jcr_content/contentPar/tabs/items/dokumente/tabPar/downloadlist/downloadItems/903_1464705317032.download/leitfadennotfallplan2012de.pdf

Der Bevölkerungsschutz ist ein System mit Partnern auf verschiedenen administrativen und politischen Ebenen. Gemäss den gesetzlichen Bestimmungen fallen einige Aufgaben in den Zuständigkeitsbereich des Bundes und andere in denjenigen der Kantone.

Der Auftrag dieses koordinierten Systems ist es, die Bevölkerung und ihre Lebensgrundlagen bei Katastrophen, Notlagen und bewaffneten Konflikten zu schützen. Bei Katastrophen und Notfällen gewährleisten die koordinierten Bereiche eine enge Zusammenarbeit auf Bundesebene und mit den Kantonen. Dieses System¹³ stützt sich auf verschiedene Pfeiler:

- Feuerwehr
- Polizei
- Zivilschutz
- Gesundheitswesen
- Technische Dienste
- Bevölkerungsschutzkonferenz, um die Koordination und den Informationsaustausch sicherzustellen
- Führungsorgan des Bevölkerungsschutzes übernimmt die Koordination und die Führung, wenn mehrere Partnerorganisationen über einen bestimmten Zeitraum im Einsatz stehen.

Die kulturellen Institutionen müssen die verschiedenen Partner in ihr Risikomanagementsystem einbeziehen.

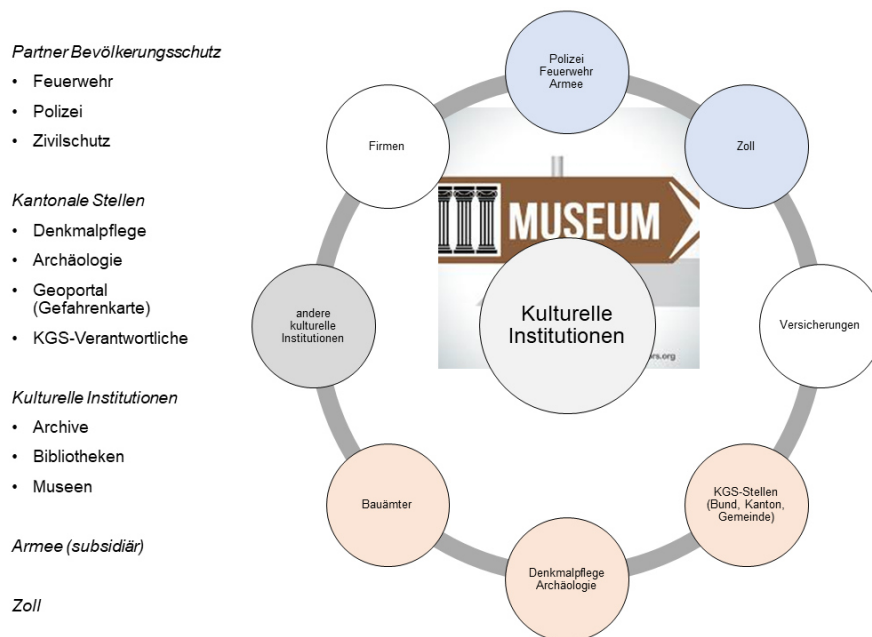


Abbildung 3: Struktur der verschiedenen Partner, die in das Risikomanagementsystem einer kulturellen Institution einzubeziehen sind. © BABS KGS (2020)

¹³ <https://www.babs.admin.ch/de/verbund/aufbau.html>

5 Ebene Institution: Die Kompetenzträger der Gedächtnisinstitutionen

Die Gedächtnisinstitutionen stehen im Zentrum des KGS, ebenso wie «Bau-, Kunst- oder geschichtliche Denkmäler kirchlicher oder weltlicher Art, archäologische Stätten, Gruppen von Bauten, die als Ganzes von historischem oder künstlerischem Interesse sind»¹⁴.

Der Begriff «Kompetenzträger der Gedächtnisinstitution (KGI)», den Gilbert Coutaz in seinem Leitfaden verwendet, fasst die Direktorinnen/Direktoren und Leiterinnen/Leiter von Archiven, Bibliotheken, Museen und verschiedenen Sammlungen zusammen. Er bezeichnet Funktionen, die in den letzten Jahrzehnten an Bedeutung gewonnen haben, insbesondere in der Erwerbs-, Ablieferung- und Aufwertungsstrategie, die mit der Anerkennung von Dokumenten und Objekten aller Art als Kulturgüter in diesem Fachgebiet einhergehen. Gleichzeitig haben sich aber auch die Art, Häufigkeit und Kosten von Krisenlagen tiefgreifend verändert. Zunehmend wächst das Bewusstsein für die eng miteinander verflochtenen Auswirkungen solcher Ereignisse, welche die Funktionsweise vieler öffentlicher und privater Organisationen beeinträchtigen.

Heute herrscht Konsens darüber, dass die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Erhaltung weit über die Fachkreise hinausgehen und sich auch die Bereiche der Erhaltung sowie deren Besonderheiten und berufsethische Auflagen erheblich ausgedehnt haben.

- «Erhalten» bedeutet, einen Teil der Risiken zu akzeptieren.
- «Einen Notfallplan zu erstellen» bedeutet, noch nie dagewesene und von der Norm abweichende Ereignisse so effizient wie möglich zu antizipieren.
- «Über einen Präventionsplan zu verfügen» bedeutet, sich für einen konstruktiven und effektiven Ansatz zu entscheiden.

Jede Institution kann mit einer ernsten Krisensituation konfrontiert werden («Katastrophen passieren nicht nur anderen»). Risikomanagement ist in kultureller, wirtschaftlicher oder rechtlicher Hinsicht in sämtlichen Führungsbereichen ein wichtiges Thema, auch wenn der Begriff relativ neu ist. Es ist umfassend, multidisziplinär und fachübergreifend. Es ist permanent, nicht saisonbedingt, positiv und nicht defensiv. In diesem Sinne zielt es nicht nur darauf ab, sich auf das Schlimmste vorzubereiten, sondern führt zur Verbesserung der Erhaltungsbedingungen und zur Optimierung der internen und externen Funktionsweise einer Institution.

Dennoch entwickeln viele Institutionen oder KGI keine Notfallstrategie und rechnen auch nicht mit ausserordentlichen Situationen. Erhaltungspolitik und Notfallplanung werden bisweilen miteinander verwechselt, die beiden Aufträge sind jedoch nicht identisch. Ersterer bezieht sich auf ständige Gefahren wie z. B. klimatische Konservierungsbedingungen, Schädlinge, Luftverschmutzung, Vandalismus und Diebstahl. Letzterer deckt Gefahren wie Feuer, Unwet-

¹⁴ Haager Abkommen zum Schutz der Kulturgüter im bewaffneten Konflikt, Art. 1 (SR 0.520.3)

ter, Überschwemmungen und Erdbeben ab und ist Ausdruck eines Mentalitätswandels in Bezug auf die Erhaltung des kulturellen Erbes, da sie eher darauf abzielt, die Ursachen der Schäden zu beheben und nicht nur deren Auswirkungen.

Das Risikomanagement umfasst seine Identifizierung, Analyse, Bewertung und Behandlung, mit dem Ziel, die Auswirkungen zu verringern oder sogar unschädlich zu machen.

Infolgedessen müssen die KGI für den Fall einer Katastrophe – unabhängig davon, ob die Rahmenbedingungen ideal und die finanziellen Mittel vorhanden sind – die Herausforderung annehmen und im Hinblick auf die möglicherweise irreversiblen Schäden agieren (Prävention/Vorsorge). Bei strittigen Verfahren werden sie unweigerlich zum Prellbock. Sie können nicht mehr innerhalb ihrer Komfortzone verharren, in der sie sich ausschliesslich um die Sammlungs- und Ausstellungspolitik und die Überwachung der Räumlichkeiten kümmern.

Die Entwicklung einer Risikokultur bedeutet, «das Unvorhersehbare vorauszusagen» oder, bescheidener ausgedrückt, «das Unvorhersehbare zu verhindern». Man muss formal bewerteten Ereignissen zuvorkommen, deren einzige Gewissheit darin besteht, dass sie eines Tages eintreten (Eintrittswahrscheinlichkeit), sich sogar wiederholen und mehr oder weniger schwerwiegende Schäden (Schweregrad eines Ereignisses und deren Auswirkungen) verursachen werden. Auch wenn die KGI solche Katastrophen nicht verhindern, können sie doch durch Vorsorge/Prävention und die Planung von Massnahmen viel dazu beitragen, deren Auswirkungen abzumildern und verhindern, dass sie in einer Katastrophe münden. Sie müssen im Bewusstsein arbeiten, dass sie die Verantwortlichen des Kulturerbes sind, das ihnen von ihren Vorgängern und von der Allgemeinheit anvertraut wurde. Sie sind verpflichtet, dieses nach Beendigung ihres Vertrages in seiner ursprünglichen Beschaffenheit und Gesamtheit an die künftigen Generationen weiterzugeben.

Das Kulturgüterschutzgesetz¹⁵ sieht bei den Aufgaben der Kantone die Erstellung von Notfallplänen für die im KGS-Inventar aufgeführten Kulturgüter vor. Dieser Umstand dient den KGI als Grundlage, die Notwendigkeit der Notfallplanung auf der politischen Ebene zu fordern und durchzusetzen. Die vorgesehene Notfallstrategie muss einerseits den konservatorischen Realitäten und andererseits den Mitteln der Institution entsprechen.

Die KGI empfinden ihre Verantwortung in diesem Bereich häufig als belastend, schwierig und nicht sehr befriedigend. Sie sind gefangen in einer Alltagshektik, die von ausserhalb der Institution noch gefördert wird. Die oftmals dringenden terminlichen Verpflichtungen zwingen sie, die Notfallplanung in der Prioritätenliste nach hinten zu verschieben.

Oft wird der Notfallplan an eine interne oder externe Stelle weiter delegiert. Dabei verkommt die Notfallplanung so zu einer Alibi-Übung. Die Entwicklung einer Notfallstrategie beginnt jedoch mit der Kommunikation und dem Willen der KGI diese auf der höchsten betrieblichen Ebene anzusiedeln: Nur so können die Mitarbeitenden der Institutionen für die Thematik sen-

¹⁵ KGSG Art. 5

sibilisiert und auf die Veränderungen vorbereitet werden. Falls die Verantwortung des Notfallplans an Externe abgetreten wird, ist dies in jedem Fall hinderlich für die Entstehung eines kollektiven Bewusstseins, und, noch heikler, versetzt die Institution in die Abhängigkeit eines privaten Unternehmens. Um dies zu verhindern, sollten die KGI eine Ansprechperson oder, je nach Grösse der Einrichtung, einen Lenkungsausschuss oder eine Arbeitsgruppe bestimmen, welche bzw. welcher einen Notfallplan erarbeitet. Die KGI sollten dabei jedoch eine aktive Rolle einnehmen und die Kontrolle über die Geschehnisse behalten. Mit ihrer direkten Unterstützung legitimieren sie das Verfahren und verleihen ihm Gewicht sowie die nötige Sichtbarkeit.

Bei der Umsetzung der Notfallstrategie sind die KGI weder machtlos noch isoliert. Durch die Zusammenarbeit mit anderen Institutionen können Synergien genutzt, Kräfte gebündelt und Schulungen und Übungen gemeinsam organisiert werden – leider mangelt es derzeit immer noch an Kooperationen zwischen den verschiedenen Institutionen (Archive, Bibliotheken, Museen usw.). Überdies stehen den KGI ein umfassender rechtlicher Rahmen und zahlreiche Managementinstrumente zur Verfügung. Auf kantonaler Ebene können sie sich an die KGS-Stelle wenden, dessen Verantwortliche als Schnittstelle zwischen den Bundesbehörden und den kommunalen oder regionalen Fachpersonen fungieren. Das dem KGS zugeteilte Personal des Zivilschutzes ist dem Gesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz unterstellt und kann als Unterstützung beigezogen werden. Schliesslich bieten auch die nationalen und internationalen Berufsverbände den KGI nützliche Hilfsmittel und Regelwerke.

«Global denken, lokal handeln»: Dieses Prinzip erlaubt es, jede Komponente der Erhaltungspolitik zu relativieren und ihre Gewichtung zu bemessen. Es gibt weder das perfekte Modell («Universallösung») noch eine allgemein gültige Methode für die Ausarbeitung eines Notfallplans («Blaupause»). Es geht darum, bedarfsgerechte Antworten und pragmatische, besonnene, kohärente und realistische Praktiken zu entwickeln. Da es sich um einen teamorientierten und partizipativen Prozess handelt, bei dem zahlreiche Spezialisten konsultiert, interdisziplinäre Fähigkeiten eingesetzt und geeignete Partner gefunden sowie eine spezifische Sprache und die nötigen Instrumente angeeignet werden müssen, kann er in Etappen umgesetzt werden. Allerdings ist ein Zeitplan dringend empfohlen, um das Versanden des Projekts zu vermeiden. Jede Institution sollte einen Notfallplan entwickeln, der sowohl ihren Eigenheiten entspricht als auch Lehren aus vergangenen Ereignissen einbezieht und neue Gegebenheiten berücksichtigt. Der gesunde Menschenverstand muss im Vordergrund stehen. Statt den Prozess als Belastung zu sehen, müssen sich die KGI den Herausforderungen stellen und die gebotenen Chancen nutzen. Der Schlüssel zum Erfolg liegt in der Beharrlichkeit und Zieltreue, und das Gelingen hängt von der Motivation der Direktion ab.

Demzufolge ist die Notfallstrategie nicht primär eine Frage des Geldes, sondern:

- eine Handlungsphilosophie;
- eine ganzheitliche Sichtweise;
- ein Praxisbezug.
- Sie kann eine Hebelwirkung entfalten.

5.1 Wahl eines realistischen und an die Bedürfnisse angepassten Ansatzes

Die Notfallplanung ist in erster Linie ein Dokument, das die Verantwortlichkeiten im eigenen Beruf sowie die Funktion eines KGI miteinbeziehen, um diese schliesslich in die Praxis umzusetzen. Dabei gilt es folgende Fehler zu vermeiden:

- einen ineffizienten Apparat aufbauen;
- dem Dogmatismus und der Vereinheitlichung verfallen;
- über die Fallstricke der oberflächlichen Urteile und der Dramatisierung der Lage zu stolpern.

Ziel ist es, auf der Grundlage einer objektiven und umfassenden Bewertung ein Projekt zu entwickeln, das die realen Risiken der Institution widerspiegelt, die passenden Verfahren für deren Reduktion und die unterstellten personellen und materiellen Mittel zu deren Bekämpfung festlegt.

Die Institution muss bereit sein, auch in einer aussergewöhnlichen Situation, ihren Aufgaben nachzukommen. Sie muss ihre Notfallplanung nicht völlig neu erfinden. Viele Verfahren und Instrumente existieren bereits, die meisten davon sind online verfügbar. Es ist die Aufgabe der Institution, das Konzept und die Massnahmen anzupassen, indem sie die Netzwerke im Kulturgüterschutz, die Berufsverbände und die KGS-Verantwortlichen im Notfall, um Unterstützung bitten kann.

Das Risikomanagement muss auf den Kontext der Institution, ihre übergeordneten Ziele und ihre Mittel zugeschnitten sein. Dieser Ansatz garantiert die *Passgenauigkeit*, Kongruenz und Interoperabilität eines Managements, das dem Schutz der Institution am besten entspricht.

Die meisten Gedächtnisinstitutionen in der Schweiz sind kleine, regionale und lokale Einheiten, die häufig ehrenamtlich geführt werden. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Bedeutung der Bestände, Sammlungen und Objekte unbedeutend sind. Dabei scheint mit den verfügbaren personellen und finanziellen Mitteln eine Notfallplanung nicht immer realisierbar zu sein. Es geht daher bei der Notfallplanung weniger darum, dass diese auf alle KGI anwendbar ist, sondern vielmehr darum, sie allen zugänglich zu machen, indem mögliche Lösungen gefunden und die passende Unterstützung zur Verfügung gestellt werden. Dazu müssen die KGI jedoch ihre Situation sowie ihre Absicht darlegen, um zusätzlich zu ihrer Konservierung auch eine Notfallplanung einführen zu können. In diesem Zusammenhang ist es besser, Überzeugungsarbeit zu leisten als Zwang auszuüben.

5.2 Inventarisieren, priorisieren, sicherstellen

Die Verantwortung für die Verortung und Identifizierung von Kulturgütern liegt bei den Gedächtnisinstitutionen. Die KGI üben dabei eine zentrale Rolle aus. «Man kann nur schützen, was man kennt». Im Schadenfall ist meist nicht möglich, dass alles gerettet werden kann.

In der Fachwelt ist es üblich geworden, die Geschäftsaktivität einer Institution anhand mehrerer Indikatoren darzustellen: Zahl der Bestände, Drucksachen und Objekte, Laufmeter, Personalbestand, IT-Assets usw. In den meisten Fällen taucht ein Indikator nur selten auf: der

Inventarisierungsstand und die Objektkataloge. Ein Merkmal für einen fahrlässigen Umgang mit den Objekten und mangelhafter Führung sind Defizite im Inventarbereich, denn bei einem Schadenereignis oder einem Diebstahl, bleibt unklar, was alles verloren ist.

Es ist wichtig, die Bedeutung der Bestände, Sammlungen und konservierten Objekte zu priorisieren, indem der Wert (kulturhistorischer, historischer, dokumentarischer Wert, Seltenheitswert, Marktwert) mit dem Erhaltungszustand und externen Kriterien (Empfindlichkeit der Träger, Manipulierbarkeit, Verpackung und Standort) in Beziehung gesetzt wird. Diese Prioritätenordnung muss unbedingt der Feuerwehr und dem Zivilschutz unterbreitet werden, damit sie diese im Hinblick auf eine Evakuierung validieren und sich ihr im Ernstfall unterordnen können.

Die Versicherung gelangt bei der Ausleihe von Objekten oder Dokumenten für eine Ausstellung einheitlich zur Anwendung. In den meisten Fällen enden die Überlegungen jedoch an dieser Stelle, was für eine KGS-Notfallstrategie ungenügend ist. Kein Gesetz verpflichtet Behörden, Verbände oder Einzelpersonen dazu, ihre Archivbestände, Gemäldesammlungen oder Objekte zu versichern. Eine Identifizierung oder Inventarisierung reicht aber zu deren Schutz nicht unbedingt aus. Die KGI müssen die Versicherungsfrage bei ihren Aufsichtsbehörden zur Sprache bringen. Die Entscheidungsträger fragen sich, welchen Sinn es hat, Geld in Versicherungspolice zu investieren, wenn der Geldwert der Kulturgüter so schwer zu beziffern ist. Sie argumentieren damit, dass sich Katastrophen nur selten ereignen oder tun sich schwer damit, eine fundierte Risikoabwägung durchzuführen.

Möchte man den Wert gleichwohl beziffern, lehren die Berufsgrundsätze, dass der historische, emotionale und ästhetische Wert sowie der Marktwert von Kulturgütern anhand von Kriterien der Zugehörigkeit und der Konservierung einzuschätzen sind. Sie bieten jedoch keine allgemein anwendbaren Berechnungstabellen. In einer Gedächtnisinstitution ist es – im Gegensatz zu einem Unternehmen – schwierig, im Falle eines Informationsverlustes die rechtlichen, funktionellen und finanziellen Schäden zu bestimmen. Dennoch ist das Kulturerbe mindestens so viel wert, wie seine Rettung nach einem Schadenereignis kosten wird. Wiederherstellen, Aufräumen, Einfrieren, Gefriertrocknen, Rekonstruieren, was noch möglich ist, Neuanschaffung, Desinfizieren, Entfeuchten und Reinigen – dies sind alles Operationen, die hohe Kosten verursachen.

Der klassische Versicherungsschutz erstreckt sich auf Sachschäden und auf die Berufshaftpflicht. Es werden nur Werte, die auf objektiven Kriterien beruhen, berücksichtigt. Entsprechend müssen sich die Verhandlungen mit den Versicherern auf die von der Versicherungsgesellschaft anerkannten Kostenarten konzentrieren, d.h. auf die verschiedenen Versicherungskategorien (Erstrisiko, fakultativ, andere): Schäden (Brand, Überschwemmung, Blitzschlag, Erdbeben, Vandalismus usw.), Wiederherstellung (Räumung, Wiederherstellung, Restaurierung nach dem Auftauen, Desinfizieren oder Zwischenlagern, Miete oder Kauf von Notfallausrüstung).

Auch wenn eine Versicherungspolice vorhanden ist, die dem Wert der Kulturgüter entspricht, müssen die KGI gleichwohl Präventivmassnahmen und ein vorläufiges Budget für die Wiederinbetriebnahme der geschädigten Einrichtung erwirken.

6 Risikomanagement

Das Risikomanagement (engl. risk management) ist ein globales und bereichsübergreifendes Konzept, das die Analyse sämtlicher Risiken berücksichtigt, welche bspw. das Kulturerbe betreffen. Zudem mobilisiert es intern oder extern, bei Institutionen oder Privatpersonen interdisziplinäres Wissen.

Die KGS-Strategie stützt sich beim Risikomanagement und der Analyse auf zahlreiche Arbeiten des BABS.¹⁶ Mit integralem Risikomanagement (IRM) soll grundsätzlich erreicht werden, dass die Risiken für die Bevölkerung und ihre Lebensgrundlagen möglichst tief bzw. noch akzeptierbar sind.

Grundsätzlich gilt, dass das Risikomanagement kostengünstiger ist als die Bewältigung einer Krise. Ein Nullrisiko gibt es nicht.

Die nachfolgenden Definitionen von Risiko stammen aus der Norm ISO 31000: «Risiko ist die Auswirkung von Unsicherheit auf Ziele. Ein Risiko wird oft unter Bezugnahme auf mögliche Ereignisse und Folgen oder eine Kombination aus beiden charakterisiert». «Risikomanagement ist die Disziplin, die sich darauf konzentriert, Risiken im Zusammenhang mit den Aktivitäten einer Organisation zu identifizieren und methodisch anzugehen, unabhängig von der Art oder dem Ursprung dieser Risiken».¹⁷

Grundsätzlich wird der Begriff «Risiko» als Ergebnis aus Gefährdung, Verwundbarkeit und Schadenpotenzial definiert. Im Glossar der Risikobegriffe des BABS wird der Begriff als ein Mass für die Grösse einer Gefährdung bezeichnet und beinhaltet die Häufigkeit bzw. Wahrscheinlichkeit und das Schadensausmass eines Ereignisses. Der Begriff «Risiko» wird generell als Mass zur Bewertung von Gefährdungen verwendet. Verschiedene Gefährdungen können miteinander verglichen werden, indem die zur Beschreibung verwendeten Szenarien mittels gleicher Kriterien bewertet werden. Das Risiko beruht im Wesentlichen auf zwei Faktoren: auf der Eintrittswahrscheinlichkeit eines Ereignisses (Häufigkeit) und auf dem Schadensausmass. Es kann in einer sogenannten Risikomatrix dargestellt werden¹⁸.

- Gefährdung: bezeichnet ein physikalisches Phänomen, eine Naturgegebenheit, die zu Verwüstungen führen kann (Wasser, Feuer, Lawine, Erdbeben, unsachgemässer Umgang);
- Verwundbarkeit: das, was beschädigt werden könnte;
- Schadenpotenzial: Schadensausmass und Schadenpotenzial liegen begrifflich nahe beieinander. Beim Schadenpotenzial handelt sich dabei um einen möglichen Schaden, der bei einem Ereignis auftreten könnte. Es hängt von den gefährdeten Gütern ab, die potenziell bei einem Ereignis betroffen sein könnten.¹⁹

¹⁶ <https://www.babs.admin.ch/de/publikservice/downloads/gefrisiken.html#ui-collapse-413>

¹⁷ Risikomanagement – Leitlinien. Schweizerische Normen-Vereinigung SNV, ISO 31000:2018

¹⁸ Vgl. KATAPLAN 2013

¹⁹ Glossar der Risikobegriffe. Risikoausbildung BABS. Bundesamt für Bevölkerungsschutz, Bern 2013

- Gesamtzahl der Güter und Personen, die durch eine Gefährdung beschädigt werden könnten. In Abhängigkeit des Schadenpotenzials und der Tragbarkeit der Beschädigungen werden bei den Rettungsaktionen Prioritäten gesetzt (Standorte und Sammlungen, die prioritär gerettet werden).

Es wird von Ausmass, Dauer und Schweregrad des Ereignisses gesprochen.

Ein Ereignis, «das so viele Schäden und Ausfälle verursacht, dass die personellen und materiellen Mittel der betroffenen Gemeinschaft überfordert sind und Hilfe von aussen nötig ist», wird «Katastrophe» genannt.

Hier ein kurzer Kommentar zur nachfolgenden Abbildung:

Unter integrelem Risikomanagement versteht man im Bevölkerungsschutz generell den systematischen Umgang mit Risiken mittels ausgewogener Massnahmen der Vorbeugung, Bewältigung und Regeneration.²⁰

Das integrale Risikomanagement im Bevölkerungsschutz umfasst erstens eine Gefährdungsanalyse mit der Identifikation und Beschreibung der für das betrachtete Gebiet als relevant erachteten Gefährdungen sowie der Bewertung ihrer Risiken. Zweitens sind die Risiken hinsichtlich ihrer Tragbarkeit zu beurteilen (1). Drittens sind die Massnahmen zur Verminderung von «als nicht akzeptierbar» beurteilten Risiken zu planen bzw. gewisse Risiken sind in Kauf zu nehmen. Beim Eintritt eines Ereignisses greifen die Massnahmen der Vorsorge (2), um das Ereignis möglichst rasch zu bewältigen (3). In der anschliessenden Regeneration erfolgt der Wiederaufbau u.a. auch aufgrund der in der Ereignisauswertung gewonnenen Erkenntnisse (4).

²⁰ Siehe Begriff unter: <https://www.babs.admin.ch/de/aufgabenbabs/gefaehdrisiken.html>

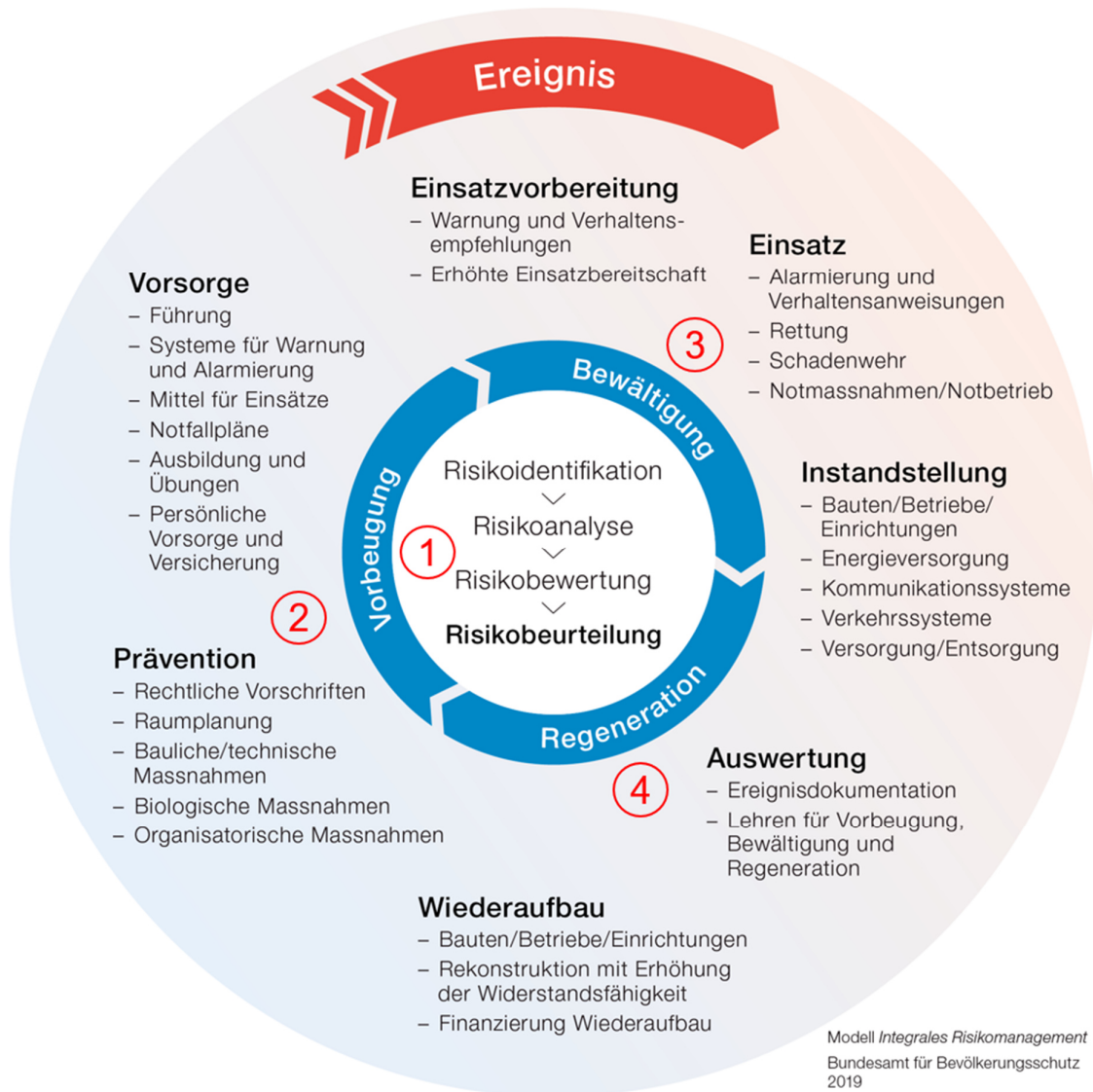


Abbildung 4: Modell des Integralen Risikomanagements. © BABS, 2019

Der Kreislauf illustriert die verschiedenen Komponenten des integralen Risikomanagements und ihre Interaktionen. Neu müssen im Bereich des Kulturgüterschutzes nicht nur «analoge» sondern auch «digitale» Objekte berücksichtigt werden. In den Phasen «Vorsorge» und «Prävention» müssen auch Schutzmassnahmen für die digitalen Kulturgüter berücksichtigt werden. Der Bundesrat hat am 5. September 2018 die Strategie «Digitale Schweiz»²¹ verab-

²¹ https://www.bakom.admin.ch/dam/bakom/de/dokumente/informationsgesellschaft/strategie/strategie_digitale_schweiz.pdf.download.pdf/Strategie-DS-2020-De.pdf

schiedet, damit die Schweiz die Chancen der neuen Technologien, insbesondere der Digitalisierung, optimal nutzen kann. Dies bedingt jedoch auch, dass geeignete Schutzmassnahmen ergriffen werden.

Das Risikomanagement lässt sich in vier Etappen gliedern²²:

- Identifizieren (1)
- Analysieren (2)
- Bewerten (3)
- Bewältigen (4).

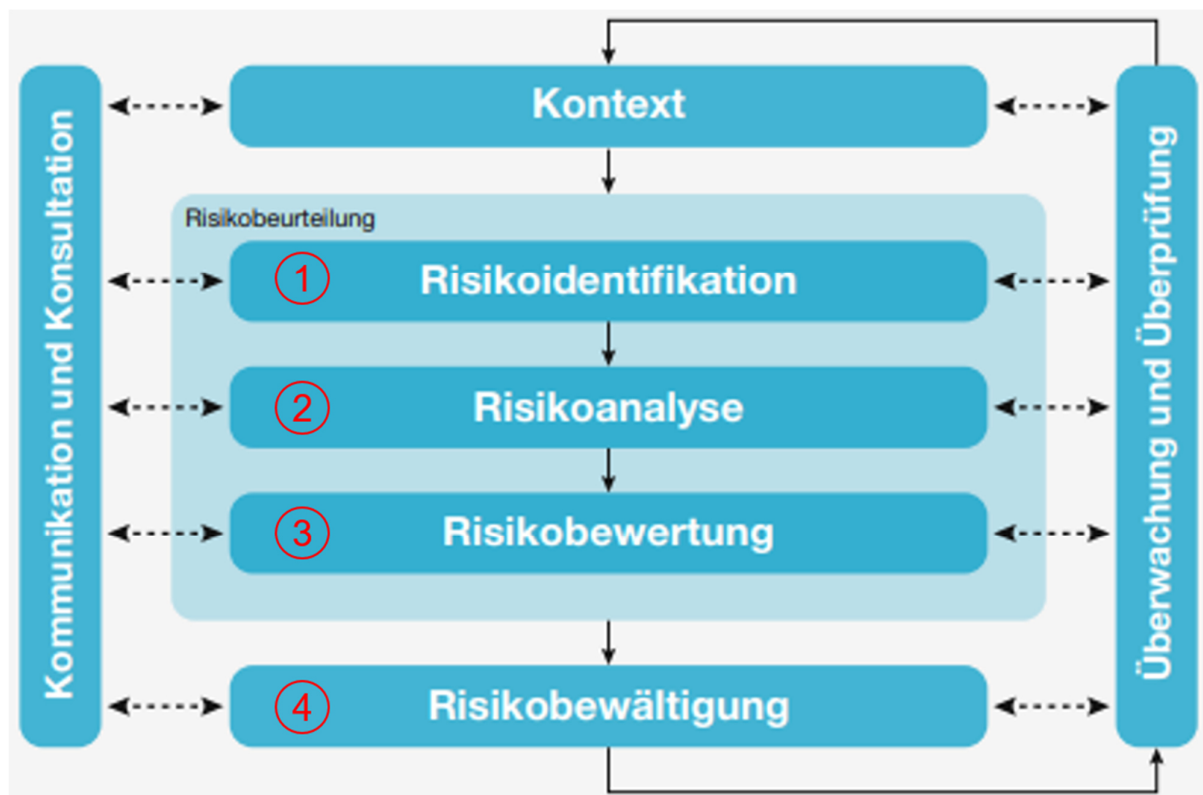


Abbildung 5: IRM-Prozess gemäss ISO 31000

6.1.1 Risikoidentifikation

Die Ziele der Notfallstrategie bestehen darin, Risiken zu identifizieren, zu bewerten und zu quantifizieren sowie Verfahren zu ihrer Bekämpfung und zur Verringerung ihrer Auswirkungen einzuführen. Hierbei kann die Erstellung eines Gefährdungskatalogs nützlich sein. Die

²² Integrales Risikomanagement. Bedeutung für den Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen. Bundesamt für Bevölkerungsschutz, Bern 2014

Verfahren müssen es ermöglichen, Schadenereignisse weitestgehend zu verhindern, möglicherweise eintretende Ereignisse zu bewältigen, Schäden zu minimieren und die maximale Wirksamkeit der Massnahmen der Nachsorge sicherzustellen. Die Mittel sind nicht nur technischer, sondern vor allem organisatorischer Natur, damit eine Kraftverschwendung vermieden und die Kompetenzen besser gebündelt werden können. Die Unterteilung des Notfallplans in drei zeitliche Phasen (vor (Vorbeugung), während (Bewältigung) und nach dem Ereignis (Regeneration) erfordert ein Durchleuchten des gesamten Gebäudes und der dazugehörigen Infrastruktur, eine vertiefte Überprüfung all dessen, was die Funktionsfähigkeit der Institution unterstützt, sowie eine Identifizierung und Analyse der personellen und materiellen Ressourcen.

Es braucht ein integrales Risikomanagement für Katastrophen und Notlagen, welches eine systematische Identifizierung von Gefährdungen sowie die Bewertung der Risiken und deren Tragbarkeit erlaubt. Inakzeptable Risiken müssen mittels ausgewogener Präventions- und Vorsorgemassnahmen bewertet werden, um sie auf ein akzeptables Mass zu reduzieren.

Die Identifizierung der Risiken ist eine entscheidende und komplizierte Phase des Notfallplans. Sie sollte so umfassend und detailliert wie möglich erfolgen sowie sämtliche Risiken umfassen. Dabei werden Verwundbarkeiten aufgedeckt, die es zu berücksichtigen gilt und auf die entsprechend ihres Schweregrads reagiert werden muss.

Im Katastrophenplan des BABS (KATAPLAN²³) wird die folgende Definition geliefert: «Gefährdungen sind mögliche Ereignisse oder Entwicklungen mit einer natürlichen, technischen oder gesellschaftlichen Ursache, welche die Bevölkerung oder ihre Lebensgrundlagen im Eintrittsfall beeinträchtigen können.»

Die Risikoquellen können interne (strategische Entscheide, personelle und materielle Ressourcen), externe (Umwelt, Gebäude), natürliche und anthropogene Ursachen haben.

6.1.2 Risikoanalyse

Bei der Risikoanalyse geht es darum, Szenarien festzulegen und zu analysieren. Die Risiken können entweder nach der Risikoquelle (die Bedrohung), den Verwundbarkeiten (aufgrund derer die Bedrohung ihre Wirkung entfalten kann) oder den Auswirkungen (die Wirkung an sich) analysiert werden. Die Analyse befasst sich mit der Frage: «Was kann passieren?».

Analyse von Ursache und Wirkung	Qualitative Bewertung
Risiken identifizieren	Wahrscheinlichkeit bewerten
Ursachen analysieren	Folgen bewerten
Die schwerwiegendsten Risiken bestimmen	Die zu berücksichtigenden Risiken priorisieren
Die geeigneten Massnahmen ergreifen	Präventions-/Vorsorgeplan erarbeiten

Abbildung 6: Detaillierte Risikoanalyse

²³ <https://www.babs.admin.ch/de/publikservice/downloads/gefrisiken.html#ui-collapse-389>

6.1.3 Risikobewertung

Die Risikobewertung gibt Antwort auf die Frage: «Was darf passieren?». Risiken werden in Bezug auf ihre Eintrittswahrscheinlichkeit (hoch, mittel, gering, sehr gering), ihre Auswirkungen (unwesentlich, geringfügig, kritisch, katastrophal) und zusätzlich ihren Zeitfaktor (Häufigkeit) bewertet. Die Häufigkeit bezeichnet Die Anzahl der (erwarteten) Ereignisse pro Zeiteinheit ergibt die Häufigkeit, welche normalerweise in Anzahl Ereignisse pro Jahr ausgewiesen werden.

Bei der Eintrittswahrscheinlichkeit geht es darum, wie gross diese ist, dass ein bestimmtes Ereignis wirklich eintritt. Der Wert liegt zwischen 0 und 1 oder zwischen 0 und 100%.

Qualitative Risikoanalyse – Risikomatrix nach NOHL

EINTRITTSWAHRSCHEINLICHKEIT	Hoch 4	4	8	12	16
	Mittel 3	3	6	9	12
	Gering 2	2	4	6	8
	Sehr gering 1	1	2	3	4
		unwesentlich 1	geringfügig 2	kritisch 3	katastrophal 4
SCHADENSAUSMASS					
Geringes Risiko 1 – 2		Signifikantes Risiko 3 – 6		Hohes Risiko 8 – 16	

Abbildung 7: Modell einer qualitativen Matrix.

In diesem Beispiel einer qualitativen Risikomatrix werden die Risikobereiche markiert. Quadrant 16 stellt das höchste Risiko dar, 1 das tiefste.

Für mutwillig herbeigeführte Ereignisse (z. B. Terroranschläge, bewaffneter Konflikt) wird analog zur Wahrscheinlichkeit und Häufigkeit die Plausibilität (sehr plausibel, plausibel, ziemlich plausibel, teilweise plausibel, wenig plausibel) festgestellt.²⁴

²⁴ Bericht zur nationalen Risikoanalyse. Bundesamt für Bevölkerungsschutz, Bern November 2020, Kap.3.1.3

Im Bericht zur nationalen Risikoanalyse (Fussnote 24) wird die Häufigkeit von Ereignissen anhand von 8 Wahrscheinlichkeitsklassen definiert. Dabei werden die Häufigkeit (einmal in x Jahren), die Jährlichkeit (Kehrwert der Häufigkeit) und die Eintrittswahrscheinlichkeit in 10 Jahren in % in Beziehung gebracht.²⁵

Aus der Risikoliste sollten die Art und die Intensität der Schäden ersichtlich sein. Es ist wichtig, diese beiden Merkmale in Bezug zueinander zu setzen: Die Art der Schäden ist relativ einfach zu bestimmen, deren Schweregrad ist indes schwieriger zu ermitteln. In diesem Zusammenhang kann es zu folgenden Fragestellungen kommen: Wie kann zwischen einem Ereignis geringer Intensität und einem Ereignis mittlerer Intensität unterschieden werden? Ist der Zeitpunkt der Meldung eines Ereignisses von seiner Intensität, von der Möglichkeit, es ohne besondere Hilfe zu bewältigen oder von den Vorschriften in Bezug auf die Transparenz des Arbeitgebers abhängig? Auf der Grundlage der detaillierten Analyse kann eine Liste mit den wahrscheinlichsten und schwerwiegendsten Risiken erstellt werden. Diesen Risiken sollte im Bereich Prävention/Vorsorge die grösste Aufmerksamkeit zukommen.

Aus den Statistiken geht hervor, dass Brandkatastrophen, die als gravierende Risiken beurteilt werden, die höchste Eintrittswahrscheinlichkeit aufweisen. Sie bündeln sowohl die Schadenfaktoren als auch die Komplexität von Krisensituationen.

Bewertungsskala der Auswirkungen von Risiken	Bewertungsskala der Wahrscheinlichkeit von Risiken
Katastrophal	Hoch
Kritisch	Mittel
Geringfügig	Gering
Unwesentlich	Sehr gering

Abbildung 8: Skalen zur Bewertung der Auswirkungen und der Wahrscheinlichkeit von Risiken

Museen konservieren hauptsächlich Objekte und betreiben Ausstellungsräume. Sie sehen sich mit anderen Sicherheitsfragen konfrontiert als die Archive und Bibliotheken. Sie wenden beispielsweise die *Méthode d'Analyse pour la Sauvegarde des Œuvres (MASO)*²⁶ an, deren Ziel es ist, die folgenden Kriterien zu quantifizieren:

- Die Einstufung des Interesses an einem schützenswerten Werk;
- die Kritikalitätsstufe des Werks, indem seine Risikoanfälligkeit und die Wirksamkeit der Schutzmittel untersucht wird;
- die Schwierigkeitsstufe hinsichtlich der Umsetzung der Schutzmassnahmen;
- das Interesse am Schutz (Kritikalität des Werks x Schwierigkeit der Bewahrung);

²⁵ Bericht zur nationalen Risikoanalyse, Kap. 3.1.2

²⁶ http://crd.ensosp.fr/doc_num.php?explnum_id=7963

- die Priorisierung der Schutzmassnahmen für eine Reihe von Werken der gleichen Institution.

Die Instrumente SWOT²⁷ und MASO gehören zu den Instrumenten der Risikobewertung. Sie sind nicht bloss Selbstzweck, sondern dienen als Grundlage für den Notfallplan. Allerdings sind nicht alle von ihnen gesammelten Informationen öffentlich und für alle beteiligten Parteien bestimmt. Die Sicherheit und die Erhaltung des Kulturguts müssen gewährleistet sein.

Es darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass das Risikomanagement bei den KGI auf Widerstand stösst. Dies ist auf die Schwierigkeit zurückzuführen, eine Entscheidung zu treffen, welche Bestände und Sammlungen bei der Rettung Priorität haben. Im Ereignisfall ist gerade aber die Prioritätenliste eine der wichtigsten Schutzmassnahmen, und deshalb ist es von Vorteil, die zuerst zu evakuierenden Dokumente und Objekte sowie jene Stücke, die innerhalb eines oder mehrerer Tage stufenweise evakuiert werden können, zu kennzeichnen (in welcher Form auch immer). Die praktische Vorbereitung und die Umsetzung eines Notfallplans müssen zwingend mit der Priorisierung der Bestände/Objekte/Sammlungen einhergehen. Ihr Ziel ist es, die Chancen für die Erhaltung zu optimieren, indem das Know-how und die Interaktionen zwischen den Einsatzkräften genutzt werden.

In vielen Fällen werden die Risiken und Gefahren von Katastrophen heruntergespielt. Damit fehlt aber auch die Rechtfertigung für umfassende Vorsorgemassnahmen.

Im September 2019 veröffentlichte das BABS die zweite Auflage des Gefährdungskatalogs²⁸. Darin wird auf die Diversifizierung der Gefahrenquellen hingewiesen, u.a. auf Naturereignisse wie Erdbeben und Überschwemmungen, innere Unruhen oder Cyberkriminalität. Inwieweit wirken sich diese Gefährdungen auf den Kulturgüterschutz aus? Sicher ist, dass die KGI in einer Zeit, in der die Digitalisierung der Daten voranschreitet und die historische Archivierung in den grossen Gedächtnisinstitutionen in Terabytes erfolgt, die Risikobewertung weiterentwickeln und ihren Notfallplan anpassen müssen – auch Gedächtnisinstitutionen können das Ziel von Cyberangriffen sein.

6.1.4 Bewältigen

Ein Ereignis wird nur insoweit als Risiko wahrgenommen, als es sich (grundsätzlich negativ) auf ein angestrebtes Ziel oder auf einen Wert auswirken kann. Die Wahrscheinlichkeit eines möglichen Misserfolgs oder die Gefährdungen müssen verringert werden.

In Übereinstimmung mit der Norm ISO 31000 kann der Umgang mit Risiken die folgenden Massnahmen umfassen:

²⁷ Engl. Akronym für Strengths (Stärken), Weaknesses (Schwächen), Opportunities (Chancen) und Threats (Risiken). Siehe dazu: <https://de.wikipedia.org/wiki/SWOT-Analyse>

²⁸ Katalog möglicher Gefährdungen. Grundlage für Gefährdungsanalysen. Bundesamt für Bevölkerungsschutz, Bern (2. Ausgabe) 2019

- Akzeptanz (das Risiko tragen);
- Vermeidung (das Risiko umgehen);
- Reduktion (das Risiko reduzieren);
- Teilung (das Risiko übertragen);
- Ablehnung (die Risikoaktivität nicht aufnehmen).

Falls das Risiko nicht ausgeschaltet werden kann, sind Präventionsmassnahmen zu ergreifen, da diese weniger Kosten verursachen als die Folgen eines Schadensereignisses.

Ereignis	Intensität		
	Gering	Mittel	Gross
Klimaschwankungen (z. B. Schwankungen in Temperatur und/oder Luftfeuchtigkeit, die einen Schaden erwarten lassen)	x		
Diebstahl	x	x	x
Mechanische Schäden (z. B. Ermüdungsbruch einzelner Regale, Beschädigung aufgrund defekter Rollregale, Vandalismus etc.)	x	x	x
Biologische Kontamination (Schimmel, Ungeziefer)	x	x	x
Wasser (z.B. eindringender Regen, interner oder externer Wasserrohrbruch)	x	x	x
Feuer (meist in Kombination mit Wasser)		x	x
Erdbeben (mechanische Schäden, in Kombination mit Feuer und/oder wahrscheinlicher Wasser)		x	x

Abbildung 9: Beispiel Ereignisfälle und ihre Intensität. © Leitfaden für die Erstellung eines Notfallplans, S. 14.

Es braucht demzufolge eine Liste der aktuell zu erwartenden Ereignisfälle, für welche ein detailliertes Vorgehen (Checkliste) benötigt wird. Die Intensität des Ereignisses muss definiert werden. Naheliegender ist eine Definition über die Anzahl betroffener Archiv-Laufmeter (z.B. bei einem Wasserschaden) evtl. unter Berücksichtigung der Art des betroffenen Bestandes (z. B. bei Diebstahl). Feuer (in Kombination mit Wasser) stellt immer ein Ereignis mit mittlerer Intensität dar, da automatisch mindestens zwei verschiedene Schadenbilder miteinander auftreten. Dieselbe Intensität gilt auch für Erdbeben, bei denen mindestens 2 Schadenbilder aufeinandertreffen.

6.2 Risikobeurteilung

Der ganze Prozess der Risikobeurteilung bestehend aus der Identifikation, der Analyse und der Bewertung kann mit den Fragen in der Abbildung weiter unten zusammengefasst werden. Bei der Risikobeurteilung geht es demnach um die Frage, ob ein Risiko als tragbar angesehen und deshalb akzeptiert wird oder ob es als zu gross eingestuft wird und Massnahmen zu dessen Verringerung geplant werden sollen.

Die Risikobeurteilung ist erst dann vollständig, wenn alle 4 Fragen behandelt worden sind und sie ist als Kreisprozess zu verstehen. Sie kann in diesem Sinne nie abgeschlossen sein.

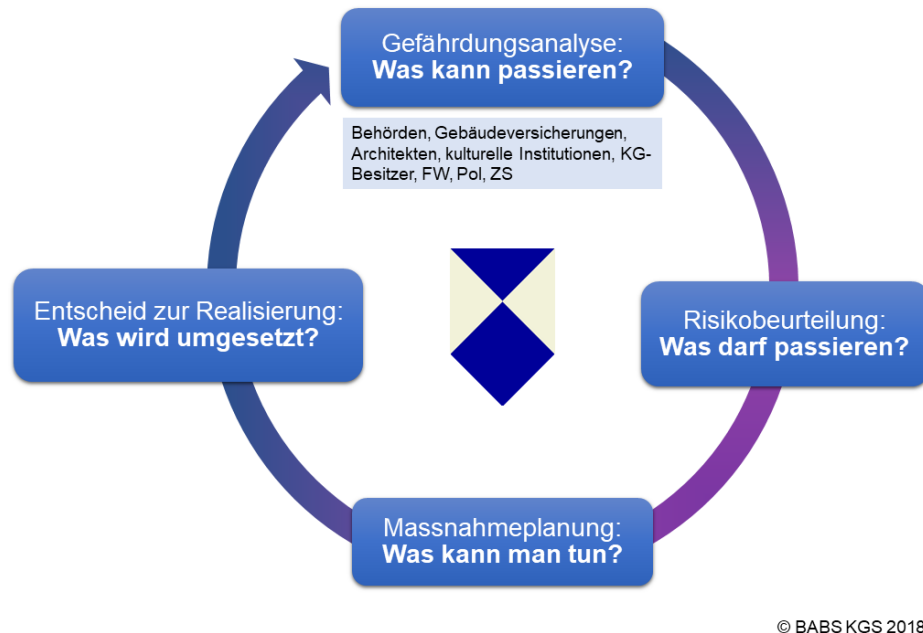


Abbildung 10: Prozess Risikobeurteilung. © BABS.

7 Einheitliche Steuerungsinstrumente

Das Zweite Protokoll vom 26. März 1999 zum Haager Abkommen von 1954 für den Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten enthält zahlreiche Bestimmungen, welche die Vertragsstaaten verpflichten, sowohl in Friedenszeiten als auch in Zeiten bewaffneter Konflikte Massnahmen für einen effektiven Schutz von Kulturgütern zu ergreifen.

In Artikel 5 «Sicherung des Kulturguts» schreibt das Protokoll vor: «Die nach Artikel 3 des Abkommens in Friedenszeiten getroffenen Vorbereitungsmaßnahmen zur Sicherung des Kulturguts gegen die absehbaren Folgen eines bewaffneten Konflikts umfassen gegebenenfalls die Erstellung von Verzeichnissen, die Planung von Notfallmassnahmen zum Schutz gegen Feuer oder Gebäudeeinsturz, die Vorbereitung der Verlagerung von beweglichem Kulturgut oder die Bereitstellung von angemessenem Schutz solchen Gutes an Ort und Stelle sowie die Bezeichnung der für die Sicherung des Kulturguts zuständigen Behörden».

Dieser Artikel nimmt Bezug auf Artikel 3 des Haager Abkommens für den Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten²⁹, abgeschlossen in Den Haag am 14. Mai 1954 und zeigt die Entwicklung auf, die innerhalb von fünfundvierzig Jahren in Bezug auf den Stellenwert von Kulturgütern stattgefunden hat: «Die Hohen Vertragsparteien verpflichten sich, schon in Friedenszeiten die Sicherung des auf ihrem eigenen Hoheitsgebiet befindlichen Kulturguts gegen die voraussehbaren Folgen eines bewaffneten Konflikts vorzubereiten, indem sie alle Massnahmen treffen, die sie für geeignet erachten».

7.1 Konservierung und Notfallplan: zwei unterschiedliche, aber sich ergänzende Realitäten

Die Unvorhersehbarkeit ist bezeichnend für ein zufälliges, unerwartetes Ereignis, das mangels Warnzeichen nicht vorstellbar ist. In ihrem subjektiven Sinn bezeichnet sie die Absage, Anforderungen zu berücksichtigen, die zu lang analysiert werden müssen, zu komplex in ihrer Umsetzung und zu teuer in der Finanzierung sind. Sie ist zudem Ausdruck einer mangelnden Berücksichtigung der kulturgeschichtlichen Rolle der Institution und der spezifischen und präventiven Massnahmen, die zu deren Gewährleistung erforderlich sind.

Es scheint uns wichtig, die Konservierungsstrategie von der Notfallstrategie zu trennen. Beide sind miteinander verbunden, beide haben ihre Daseinsberechtigung. In diesem Zusammenhang ist es sinnvoll, sich auf Fachpublikationen zur Konservierung zu beziehen, bevor das präventive Konservierungskonzept erstellt wird.

Die Notfallstrategie beleuchtet die gesamte Konservierungsstrategie, indem eine Untersuchung und Prüfung aller Risiken durchgeführt wird und auf der Grundlage der Ergebnisse ein Notfallplan erstellt wird.

Hinsichtlich der Massnahmen der Prävention und Notfallvorsorge für ausgewählte Gefährdungen wurde im Leitfaden KATAPLAN, Anhang 5 eine Liste mit Beispielen erstellt. Die Website³⁰ des Fachbereichs KGS enthält eine Liste der auf Bundesebene gesetzlich vorgesehenen Massnahmen sowie Expertenberichte und Leitfäden, die als Vorlage für die Arbeiten im Bereich des Kulturgüterschutzes dienen.

8 Beispiel ETH-Strategie im Sammlungs- und Archivbereich

Der Betrieb von Sammlungen und Archiven gehört zu den nationalen Aufgaben der ETH Zürich. Viele davon sind als Objekte von nationaler Bedeutung im KGS-Inventar eingetragen. Das Hochschularchiv nimmt darüber hinaus einen gesetzlichen Auftrag gemäss dem Bundesgesetz über die Archivierung³¹ wahr.

²⁹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19540079/index.html> (SR 0.520.3)

³⁰ <https://www.babs.admin.ch/de/aufgabenbabs/kgs.html>

³¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19994756/index.html> (SR 152.1)

Die ETH Zürich hat 2020 eine Strategie³² in diesem Bereich veröffentlicht, in der die Ziele für die kommenden Jahre definiert werden. Eines der Ziele der Strategie ist es, die Reichweite und Verbreitung zu steigern. Auch definiert sie die Entwicklungsziele der Schulleitung und setzt die Handlungsfelder für die kommenden Jahre fest. Wie in der vorhergehenden Strategie wird auch in der Strategie 2021 bis 2024 die Digitalisierung als Schlüsselement für Forschung und Lehre hervorgehoben. Im Kapitel über den Kulturgüterschutz definiert die Strategie verschiedene Handlungsfelder und Massnahmen im Bereich des Schutzes der Archivbestände und Sammlungen. Für den präventiven Bereich schlägt der Bericht vor, eine genaue Risikoanalyse für alle Sammlungsbestände der ETH durchzuführen. Ebenfalls sollen Risikominimierungsmassnahmen in Zusammenarbeit mit den einzelnen Sammlungen und Archiven und mit den entsprechenden Abteilungen umgesetzt werden. Ferner werden Notfallblätter, Material, Anpassungen in den Depots und Umlagerungen von Kulturgütern geplant, sowie genaue Zonen für den Notfall bestimmt.

Diese Strategie der ETH Zürich zeigt ein sehr ausgereiftes Produkt, das die Ziele und Massnahmen in einem verbindlichen Rahmen festlegt. Es kann als Musterbeispiel im Bereich Sammlungen und Archive für andere Institutionen nützlich sein.

9 Leitfaden³³

Im Leitfaden zur KGS-Notfallstrategie hat Gilbert Coutaz eine Orientierungshilfe zur Begleitung der Umsetzung einer Organisationsstrategie und der Erarbeitung von Grundsätzen verfasst. Der Leitfaden gibt einen Überblick über bewährte Praktiken sowie einen Eindruck der beruflichen Erfahrungen des Autors in diesem Bereich.

10 Umsetzung der KGS-Strategie

Die EKKGS und der Fachbereich KGS haben in einem weiteren Schritt entschieden, Anfang 2021 eine Arbeitsgruppe mit der Umsetzung der Strategie zu betrauen. Die Mitglieder der AG bestehen aus Vertreterinnen und Vertretern der nationalen und kantonalen Institutionen (Nationalbibliothek und -museum, Staatsarchiv, Gebäudeversicherung und Denkmalpflege). Es sollen konkrete Wege aufgezeigt werden, wie die Strategie implementiert werden kann und welche Hilfsmittel (Guidelines, Tools, Merkblätter, Anleitungen usw.) sinnvoll und nützlich sein werden.

³² https://ethz.ch/content/dam/ethz/main/campus/campus-erleben/lernen-arbeiten/bibliotheken/Sammlungen%20und%20Archive/Strategy_Collections-Archives_2021-2024.pdf

³³ Siehe Fussnote 10

11 **Abbildungen**

Abbildung 1: Modell Risikomanagement KGS. © BABS KGS (2018).....	5
Abbildung 2: Struktur des KGS in der Schweiz. © BABS KGS (2016/2020)	9
Abbildung 3: Struktur der verschiedenen Partner, die in das Risikomanagementsystem einer kulturellen Institution einzubeziehen sind. © BABS KGS (2020)	10
Abbildung 4: Modell des Integralen Risikomanagements. © BABS, 2019.....	18
Abbildung 5: IRM-Prozess gemäss ISO 31000.....	19
Abbildung 6: Detaillierte Risikoanalyse	20
Abbildung 7: Modell einer qualitativen Matrix.....	21
Abbildung 8: Skalen zur Bewertung der Auswirkungen und der Wahrscheinlichkeit von Risiken	22
Abbildung 9: Beispiel Ereignisfälle und ihre Intensität. © Leitfaden für die Erstellung eines Notfallplans, S. 14.	24
Abbildung 10: Prozess Risikobeurteilung. © BABS.	25

1	Vorwort des Präsidenten der Eidgenössischen Kommission für Kulturgüterschutz EKKGS.....	3
2	Die Eidgenössische Kommission für Kulturgüterschutz EKKGS	4
3	Ausgangslage	4
4	Ebene Bund: Der Kulturgüterschutz in der Schweiz und die Erweiterung des gesetzlichen Aktionsrahmens.....	8
4.1	Die Strukturen des Bevölkerungsschutzes in der Schweiz	9
5	Ebene Institution: Die Kompetenzträger der Gedächtnisinstitutionen	11
5.1	Wahl eines realistischen und an die Bedürfnisse angepassten Ansatzes.....	14
5.2	Inventarisieren, priorisieren, sicherstellen	14
6	Risikomanagement	16
6.1.1	Risikoidentifikation	19
6.1.2	Risikoanalyse.....	20
6.1.3	Risikobewertung	21
6.1.4	Bewältigen	23
6.2	Risikobeurteilung	24
7	Einheitliche Steuerungsinstrumente	25
7.1	Konservierung und Notfallplan: zwei unterschiedliche, aber sich ergänzende Realitäten	26
8	Beispiel ETH-Strategie im Sammlungs- und Archivbereich	26
9	Leitfaden.....	27
10	Umsetzung der KGS-Strategie	27
11	Abbildungen	28

Bundesamt für Bevölkerungsschutz BABS

Fachbereich Kulturgüterschutz KGS

Guisanplatz 1b

3003 Bern

kgs@babs.admin.ch