

GEFÄHRDUNGSSZENARIEN AUF STUFE BUND

Eine Umfragestudie über laufende
Arbeiten im Bereich Risikoanalyse

Zürich, November 2008

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

Im Auftrag des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz (BABS)

© 2008 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

Auftraggeberin: Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS)
Projektleitung BABS: Stefan Brem, Chef Risikogrundlagen und Forschungscoordination
Auftragnehmerin: Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich
Projektleitung ETH-CSS: Myriam Dunn, Head New Risks Research Unit

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).

Executive Summary

Auftrag

Im Juli 2008 wurde das Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich vom BABS damit beauftragt, eine Bestandesaufnahme der in den verschiedenen Bundesbehörden laufenden Arbeiten im Bereich Risikoanalyse/Gefährdungsszenarien mit sicherheitspolitischer Relevanz zu erstellen. Von 44 für die Untersuchung angefragten Bundesstellen konnten 25 interviewt werden.

Bestandesaufnahme

Szenarien sind gut etabliert

Es bestehen zahlreiche Vorarbeiten zu den Gefährdungen, Risiken und Verwundbarkeiten der Schweiz. Die Szenarienarbeit als politisches Planungsinstrument verschiedener Ausprägung ist weit verbreitet, wobei kein einheitliches Verständnis von „Szenarien“ besteht.

Vernetzung

Verwandte Politikbereiche sind gut vernetzt und arbeiten bei der Erstellung von Szenarien zusammen. Eine gezielte Koordination aller beteiligten Bundesstellen findet jedoch nicht statt.

Kein umfassender Blick

Die Szenarien sind fast ausschliesslich auf die Aufgabenbereiche spezifischer Bundesstellen ausgerichtet. Bezüglich Ausrichtung, Sinn und Zweck von Szenarienplanung mangelt es an übergeordneten, strategischen Vorgaben.

Unterschiedliches Verständnis von Risikoanalyse

Das Verständnis des Begriffs „Risikoanalyse“ ist sehr unterschiedlich. Unterscheiden lassen sich z.B. ein eher technisch/naturwissenschaftliches, ein betriebswirtschaftliches und ein strategisch-sicherheitspolitisches.

Notwendigkeit umfassender Risikoanalyse gegeben

Die Notwendigkeit einer umfassenden und bundesweiten Risiko-Betrachtung wird grundsätzlich befürwortet oder gar als zwingend erachtet. Es herrscht jedoch grosse Skepsis bezüglich der politischen und administrativen Umsetzbarkeit eines solchen Projekts, insbesondere weil grosse Unklarheit über den Sinn und Zweck eines solchen besteht.

Empfehlungen

Synergieeffekte erzielen

Es bestehen viele Überschneidungen beim abgedeckten Gefahrenspektrum wie auch Interdependenzen zwischen einzelnen Gefahren. Eine koordinierte Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Bundesstellen aus allen Departementen birgt daher viel Synergiepotential.

Guter Zeitpunkt

Die Konsolidierung der Kooperationsformen zwischen den Akteuren, die Ausgestaltung der Szenarien-Überprüfungsprozesse und die Auswahl technischer Datenablagen befinden sich mehrheitlich noch im Aufbau. Der Zeitpunkt, um ein übergeordnetes Projekt in Angriff zu nehmen, ist daher als sehr günstig anzusehen und könnte – bei klarer Zieldefinition – einen wichtigen Mehrwert bieten.

Klarer Auftrag und Rollendefinition

Es besteht Konsens darüber, dass eine umfassende und koordinierte Risikobetrachtung notwendig ist. Für das Gelingen eines solchen Projektes braucht es jedoch einen klaren, breit abgestützten und departementsübergreifenden Auftrag. Um möglichst viele Akteure für eine Kooperation zu gewinnen, muss ein erkennbarer Mehrwert für alle generiert werden. Eine klare Rollendefinition, auch bezüglich des BABS, würde eine effektive Zusammenarbeit erleichtern.

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	1
Abkürzungsverzeichnis	5
1. Einleitung	7
1.1 Die Gegenwart: Das Projekt „Risiken Schweiz“	8
1.2 Auftrag.....	8
1.3 Ziele / Fragestellung	9
1.4 Methodisches Vorgehen	10
2. Gefährdungsszenarien auf Stufe Bund.....	12
2.1 Szenarienarbeit auf Stufe Bund.....	12
2.2 Gefährdungsspektrum und Selektionsgrundlage.....	14
2.3 Methodik und Szenarietechnik	18
2.4 Struktur und Zugänglichkeit der Szenarien.....	22
2.5 Verwendungszweck und Einfluss der Szenarienplanung.....	26
2.6 Projekt „Risiken Schweiz“	29
3. Schlussfolgerungen und Ausblick.....	32
3.1 Szenarienarbeit auf Stufe Bund.....	32
3.2 Gefährdungsspektrum und Selektionsgrundlage.....	33
3.3 Methodik und Szenarietechnik	34
3.4 Struktur und Zugänglichkeit der Szenarien.....	35
3.5 Verwendungszweck und Einfluss der Szenarienplanung.....	36
3.6 Projekt „Risiken Schweiz“	37
3.7 Ausblick.....	37
Annex I: Detailliertes Gefahrenspektrum gemäss Befragung.....	42
Annex II: Szenarienpool gemäss „Risikoprofil Schweiz, Update 2003“	44
Annex III: Frageraster.....	45

Abkürzungsverzeichnis

ABC	atomar, biologisch, chemisch
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BABS	Bundesamt für Bevölkerungsschutz
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
BAV	Bundesamt für Verkehr
BAZL	Bundesamt für Zivilluftfahrt
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BfE	Bundesamt für Energie
BfM	Bundesamt für Migration
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
BK	Bundeskanzlei
BKP	Bundeskriminalpolizei
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BSD	Bundessicherheitsdienst
BVET	Bundesamt für Veterinärwesen
BWL	Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung
CdA	Chef der Armee
COSAF	Crisis Organisation Swiss Airforce
DAP	Dienst für Analyse und Prävention
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DSP	Direktion für Sicherheitspolitik
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
FST A	Führungsstab der Armee
FUB	Führungsunterstützungsbasis
HSK	Hauptabteilung für die Sicherheit der Kernanlagen
IOS	Informations- und Objektsicherheit (Stab CdA)
ISB	Informatikstrategieorgan Bund
KK	Konzeption und Koordination (BABS)
KKW	Kernkraftwerk
KomABC	Eidgenössische Kommission für ABC-Schutz
LS	Labor Spiez (BABS)
N	Anzahl Beobachtungen
NAZ	Nationale Alarmzentrale
NKZ	Nationales Krisenzentrum (BVET)
OPCW	Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons
PST A	Planungsstab der Armee
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SINDEC	Stab für internationale Entwicklung und Krisenmanagement

SCOS	Stab Operative Schulung
SND	Strategischer Nachrichtendienst
Stab SiA	Stab Sicherheitsausschuss des Bundesrates
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
W+T	Wissenschaft & Technologie
WHO	World Health Organisation
ZGV	Zentralstelle für Gesamtverteidigung

1. Einleitung

Seit mehr als 15 Jahren wird in der schweizerischen Sicherheitspolitik dem Umstand Rechnung getragen, dass politische und gesellschaftliche „Unsicherheit“ heute nicht mehr nur über das Konzept der militärischen und akteursbezogenen „Bedrohung“ verstanden und thematisiert werden soll, sondern dass es aufgrund der Ausweitung auf soziale, ökonomische und ökologische Belange treffender mit dem Begriff „Risiko“ erfasst werden kann. Dementsprechend erteilte der Bundesrat 1992, gestützt auf eine Motion und verschiedene Postulate des Parlaments, der Verwaltung den Auftrag zur Erarbeitung einer „*Umfassenden Risikoanalyse Schweiz*“. Ziel des Projektes war die Erfassung, die Bewertung und der Vergleich unterschiedlicher Risiken, welche die Sicherheit der Schweiz existentiell gefährden können. Daraus sollte ein effizienter und an den realen Gefahren orientierter Einsatz der Mittel abgeleitet werden.

**Risiken statt
Bedrohungen**

Unter der Leitung der Zentralstelle für Gesamtverteidigung (ZGV), die im Auftrag des Bundes bereits 1987 eine Bedrohungsanalyse erstellt hatte, wurde ab 1993 ein systematischer Dialog über die Erfassung und Bewertung existentieller Risiken für die Schweiz durchgeführt. Die Ergebnisse wurden im 1999 vorgelegten, jedoch unveröffentlichten „*Risikoprofil Schweiz 1999*“ zusammengefasst. Im gleichen Jahr wurden die ZGV und damit auch ein umfangreiches sicherheitspolitisches Kommunikationsnetz in der Bundesverwaltung aufgelöst.

**Risikoprofil
Schweiz 1999**

Das Dossier Risikoanalyse Schweiz XXI (damals *RiA XXI*) wurde daraufhin der Direktion für Sicherheitspolitik (DSP) übertragen. Zudem wurde ein Teil der Arbeiten an das Center for Security Studies der ETH Zürich ausgelagert, um die Risikoanalyse zu akademisieren sowie international auszurichten. In der Folge wurde ein Expertenpool, der mehrheitlich aus Bundesangestellten diverser Departemente bestand, zur Bearbeitung von relevanten Szenarien gebildet.

RiA XXI

Diese wurden in einem Expertenworkshop im März 2003 (*Interlaken Workshop*) unter besonderer Berücksichtigung der Interdependenzen diskutiert.¹ Dieses teilweise überarbeitete und erweiterte Set von Szenarien ist die letzte systemati-

Update 2003

¹ Vgl. Aktueller Stand Risikoanalyse Schweiz XXI. Bericht zum Experten-Workshop Risikoanalyse, 12.-14. März 2003, Interlaken. Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich. http://www.crn.ethz.ch/publications/crn_team/detail.cfm?id=13603.

sche Aufdatierung bestehender Gefährdungsszenarien auf Stufe Bund („*Risikoprofil Schweiz, Update 2003*“).

1.1 Die Gegenwart: Das Projekt „Risiken Schweiz“

Im Jahr 2004 beschloss die Departementsleitung VBS, gestützt auf die Leistungsanalyse Sicherheitspolitik, die zuvor bei der DSP angesiedelte Stelle Risiko- und Verwundbarkeitsanalyse inklusive Kreditanteil per 2005 in das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) zu verschieben, wo das Risiko- und Verwundbarkeitsanalyse-Projekt unter dem Namen „*Risiken Schweiz*“ seither bearbeitet wird.

Projekt „Risiken Schweiz“

Die Kenntnis von Gefährdungen und der daraus resultierenden Risiken ist für jede Massnahmenplanung von grundlegender Bedeutung. In Zukunft soll das Projekt „Risiken Schweiz“² – in Form einer Dokumentation der Gefährdungen strategischen Ausmasses für die Schweiz³ – Behörden und Amtsstellen als Grundlage für ein integrales Risikomanagement in ihren jeweiligen Bereichen dienen, diese Behörden und Amtsstellen zusammenfassend informieren und generell für Sicherheitsfragen sensibilisieren, aber auch den Dialog zwischen verschiedenen Stellen fördern und Prozesse integrieren. Für jede als relevant betrachtete Gefährdung sollen Entstehung, Wirkungsweise und mögliche Folgen eines Schadensereignisses in einem charakteristischen *Basisszenario* dargestellt werden. Diese sollen nach möglichst einheitlichen Kriterien gestaltet und im Rahmen eines Expertennetzwerkes immer aktuell gehalten bzw. periodisch aktualisiert werden. Eine Auslegeordnung von Risiken wird zudem auch als Grundlage für die Berichte zur Sicherheitspolitik der Schweiz benötigt.

1.2 Auftrag

Die Steuerung der Risiko- und Verwundbarkeitsanalyse stellt gemäss Leistungsauftrag 2007-2011 eines der übergeordneten Ziele des BABS dar. Um diese Aufgabe auf Stufe Bund wirksam wahrnehmen und zukünftige Schritte für das Projekt „Risiken Schweiz“ unternehmen zu können, ist eine Übersicht über laufende Arbeiten anderer Bundesstellen unerlässlich.

Übersicht Risikoanalyse auf Stufe Bund

² Das Projekt „Risiken Schweiz“ setzt sich aus drei Arbeitsschritten und Produkten zusammen: 1) Erstellung eines umfassenden Gefährdungskatalogs; 2) Erarbeitung von einheitlichen Basisszenarien; 3) Bewertung der Szenarien in einer nationalen Gefährdungsanalyse.

³ Unter Gefährdungen strategischen Ausmasses sind Ereignisse und Entwicklungen zu verstehen, welche die Bevölkerung und ihre Lebensgrundlagen gefährden oder zumindest das Fortführen des Lebens in der gewohnten Weise erheblich einschränken könnten.

Im Juli 2008 wurde das Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich vom BABS damit beauftragt, ausgehend von dem „*Risikoprofil Schweiz, Update 2003*“ eine aktuelle Bestandsaufnahme der in den verschiedenen Bundesbehörden und Institutionen auf Stufe Bund laufenden Arbeiten im Bereich Risikoanalyse zu erstellen und dabei ein Hauptaugenmerk insbesondere auf *Gefährdungsszenarien* zu legen. Dabei geht es nicht um die Details der einzelnen Szenarien, sondern um eine schematische Übersicht über die mit Risikoanalyse in der Schweiz befassten Akteure, ihre Vorgehensweise und den jeweiligen Verwendungszweck der erstellten Szenarien. Zum Zielpublikum der Studie gehören neben dem BABS selbst hauptsächlich die an der Studie beteiligten Bundesbehörden und Institutionen.

Fokus: Gefährdungsszenarien

1.3 Ziele / Fragestellung

Die Übersichtsstudie soll gemäss Auftrag Auskunft zu folgenden Fragen geben:

1. *Szenarienarbeit auf Stufe Bund*: Wer arbeitet an Szenarien (-entwicklung) auf Stufe Bund? (Fokus auf sicherheitspolitische / strategische Szenarien analog Risikoprofil 1999/2003). Auf welche Grundlagen stützen sich die Arbeiten ab? (amts-interner Auftrag, politisches Mandat, gesetzliche Grundlage, andere?) Seit wann wird die Szenarientwicklung betrieben? **Wer, Auftrag, Dauer**
2. *Gefährdungsspektrum und Selektionsgrundlage*: Welches Gefährdungsspektrum wird abgedeckt? Aus welchen Gründen erfolgt diese Auswahl? **Was**
3. *Methodik und Szenarientechnik*: Welche Methodik/Szenarientechnik wird verwendet? Wer erstellt die Szenarien, auf welcher Basis, in welcher Zusammenarbeitsform? Gibt es formalisierte Prozesse oder werden sie eher ad hoc formuliert? **Wie**
4. *Struktur und Zugänglichkeit der Szenarien*: In welcher Form liegen die Szenarien vor? Gibt es eine formalisierte Struktur? Wie kann auf die Szenarien zugegriffen werden? Werden die abgeschlossenen Szenarien anderen Akteuren zur Verfügung gestellt, ausgetauscht, besprochen? Mit welchen Mitteln wird dieser Austausch ermöglicht? Wem sind die Szenarien zugänglich? **Form, Zugänglichkeit**
5. *Verwendungszweck und Einfluss der Szenarienplanung*: Zu welchem Zweck werden die Szenarien erstellt (Ausbildung, Übungen, Vorsorge, Konzeptentwicklung, etc)? Wie werden sie gebraucht? Welchen Einfluss haben sie? **Wozu**

6. *Risikoanalyse Schweiz*: Ist das Projekt bekannt und welche Erwartungen bestehen an ein zukünftiges Projekt „Risiken Schweiz“? Welche Arten der Zusammenarbeit und welche Art von Produkten wären erwünscht?

Erwartungen

Diese Fragen sind das strukturierende Element der nachfolgenden Auswertung.

1.4 Methodisches Vorgehen

Im Rahmen der Untersuchung wurden 44 Bundesstellen in allen Departementen angeschrieben, ob sie sicherheitspolitisch relevante Szenarienplanung betreiben und bereit wären, an einer mündlichen Umfrage teilzunehmen. Die Auswahl dieser Stellen erfolgte mit Hilfe des Staatskalenders und ausgehend vom „*Risikoprofil Schweiz, Update 2003*“ (für eine vollständige Übersicht der angefragten Stellen siehe Kapitel 2.1).

Von den 44 Bundesstellen konnten 25 in fünf Departementen im Zeitraum zwischen Juli und September 2008 befragt werden. Dementsprechend ergibt sich eine Untersuchungseinheit von N=25. Zur Beantwortung der Fragen wurde die Methode des offenen Leitfadengesprächs angewandt (für den Leitfaden siehe Annex III). Die meisten der Interviews wurden telefonisch durchgeführt, fünf fanden persönlich statt. Sechs der Befragten beantworteten die im Vorfeld der Befragung per Email versandten Fragen schriftlich.

25 von 44 angefragten Bundesstellen interviewt

19 der 44 kontaktierten Bundesstellen konnten nicht innerhalb nützlicher Frist befragt werden oder waren aus diversen Gründen nicht bereit, an der Umfrage teilzunehmen. Acht davon erklärten, dass sie keine eigene Szenarienplanung oder keine solche im Sinne der Umfrage betrieben oder tun dies nach eigenen Angaben in einem Bereich ohne sicherheitspolitische Relevanz. Das dem Bericht zugrundeliegende Verständnis von Sicherheitspolitik stützt sich auf die Übersichtstabelle des „*Risikoprofil Schweiz, Update 2003*“, das für die Auswahl der zu befragenden Bundesstellen ausschlaggebend war.

Wichtig dabei ist jedoch, dass bei der Umfrage weder eine Definition von „sicherheitspolitisch relevant“ noch eine von „Szenarien“ oder „Szenarienplanung“ vorgegeben, sondern es dem Ermessen der Befragten überlassen wurde, ob die von ihnen verrichteten Arbeiten in diese Kategorien fallen. So konnte zum einen ein möglichst breites Bild von verschiedenen Aktivitäten in der Bundesverwaltung gezeichnet werden und gleichzeitig auch konzeptionelle und praktische

Keine definitiven Vorgaben

Schwierigkeiten bei der Abgrenzung von sicherheitspolitischen bzw. nicht-sicherheitspolitischen Themen vermieden werden.

2. Gefährdungsszenarien auf Stufe Bund

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Befragung bezüglich Szenarienplanung auf Stufe Bund dargelegt und erläutert. Die Gliederung folgt dabei dem in der Einleitung spezifizierten Fragenkatalog.

2.1 Szenarienarbeit auf Stufe Bund

Involvierte Bundesstellen

Die folgende Tabelle listet die 44 für diese Untersuchung angefragten Bundesstellen auf und zeigt, welche interviewt wurden (25) und welche nicht (19).

Interviewpartner

Dabei hat sich gezeigt, dass sehr unterschiedliche Auffassungen darüber bestehen, was unter Szenarienentwicklung und -planung zu verstehen ist und inwiefern dem jeweils betrachteten Risikospektrum eine sicherheitspolitische Relevanz zugeschrieben werden kann. Die Einschätzung dieser beiden Punkte war entscheidend für den Einbezug einer Bundesstelle in die Untersuchung und wurde jeweils den kontaktierten Ämtern überlassen.

Ferner gab es auch Einheiten des Bundes, welche in Bezug auf den Untersuchungsgegenstand zweifelsohne von Bedeutung sind, sich aber aus verschiedenen Gründen nicht an der Studie beteiligen konnten (für diese Bundesstellen siehe Bemerkungen in den Fussnoten).

Tabelle 1 Angefragte Bundesstellen

Befragte Bundesstellen (25)⁴		
Departement	N	Bundesstelle
	1	Bundeskanzlei: Krisenmanagementausbildung des Bundes
	2	Stab Sicherheitsausschuss des Bundesrates (Stab SiA)
EDI	3	Bundesamt für Gesundheit (BAG)
	4	MeteoSchweiz
EFD	5	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT)
	6	Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV)
EVD	7	Bundesamt für Veterinärwesen (BVET)
	8	Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL)
UVEK	9	Bundesamt für Kommunikation (BAKOM)
	10	Bundesamt für Strassen (ASTRA)
	11	Bundesamt für Umwelt (BAFU)
	12	Bundesamt für Verkehr (BAV)
	13	Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL)
	14	Hauptabteilung für die Sicherheit der Kernanlagen (HSK)
VBS	15	armasuisse

⁴ Zum Teil wurden mehrere Abteilungen/Sektionen eines Bundesamtes befragt, die Antworten aber zusammengefasst und als eine Beobachtung gezählt. Das trifft auf folgende Bundesstellen zu: BAG, BVET, BAFU, BAV und armasuisse.

16	Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS): Konzeption und Koordination
17	BABS: Nationale Alarmzentrale (NAZ)
18	BABS: Labor Spiez (LS) KomABC ⁵
19	Strategischer Nachrichtendienst (SND)
20	Luftwaffe / COSAF
21	Planungsstab der Armee (PST A)
22	Führungsstab der Armee (FST A)
23	Stab CdA (Geschäftsrisiken V)
24	Stab CdA (Informations- und Objektsicherheit IOS)
25	Stab Operative Schulung (SCOS)
Nicht-Befragte Bundesstellen (19)	
EDA	Bundeskanzlei: Planungs- und Perspektivstab ⁶ Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) ⁷ Politisches Sekretariat ⁸
EFD	Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) Informatikstrategieorgan Bund (ISB)
EJPD ⁹	Generalsekretariat Bundeskriminalpolizei (BKP) Bundessicherheitsdienst (BSD) Dienst für Analyse und Prävention (DAP) Stab für internationale Entwicklung und Krisenmanagement (SINDEC) Bundesamt für Migration (BfM)
EVD	Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) ¹⁰
UVEK	Bundesamt für Energie (BfE) Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)
VBS	Direktion für Sicherheitspolitik (DSP) ¹¹ Führungsunterstützungsbasis (FUB) ¹² Heer ¹³ Militärischer Nachrichtendienst (MND) ¹⁴

Formale Grundlagen der Szenarienarbeit

Bei der Frage nach den Grundlagen für die Szenarientwicklung im Bereich Risikoanalyse dominieren zwei Antworten das Bild, wobei Mehrfachnennungen möglich waren (siehe Abbildung 1). Jeweils mehr als ein Drittel der Befragten Organisationseinheiten des Bundes gab an, sich auf einen amts-internen Auftrag

**Amts-interne
Vorgaben und
gesetzlicher
Auftrag als
häufigste
Grundlage**

⁵ Da die Szenarienplanung in der KomABC (Strategie) und dem Labor Spiez (Einsatz) kongruent ist bzw. gemeinsam erfolgt, wurde für diese beiden Einheiten in Absprache mit den Verantwortlichen lediglich ein Interview durchgeführt, welches als eine Beobachtung gezählt wurde.

⁶ Der Planungs- und Perspektivstab der Bundeskanzlei wurde zwar befragt, da aber zurzeit keine eigenen Szenarien entwickelt werden, konnte dieser nicht berücksichtigt werden. Der Stab arbeitet aber mit Risikoanalysedaten anderer Bundesstellen und ist in diesem Bereich breit vernetzt.

⁷ Die DEZA befasst sich nach eigenen Angaben nicht mit Risiken/Szenarien, welche für die Schweiz relevant sind.

⁸ Das Politische Sekretariat benutzt die Szenarientechnik nach eigenen Angaben nicht, arbeitet z.T. aber mit Szenarien anderer Stellen.

⁹ Da sich das EJPD nach eigenen Angaben in einer Reorganisation befindet und das Risikomanagement neu implementiert wird, konnte das gesamte Departement nicht an der Untersuchung teilnehmen.

¹⁰ Das SECO entwickelt nach eigenen Angaben keine Risikoszenarien. Zwar sind innenpolitisch relevante Risiken wie Verlust der Wettbewerbsfähigkeit und von Arbeitsplätzen von grossem Interesse für das SECO, nur werden diese nicht im Sinne eines „contingency planning“ (d.h. „was wäre, wenn...“) angegangen.

¹¹ Die DSP entwickelt gemäss ihren Angaben keine eigenen Szenarien.

¹² Kein Interview möglich.

¹³ Der Heeresstab entwickelt nach eigenen Angaben keine Szenarien.

¹⁴ Kein Interview möglich.

und/oder eine oder mehrere gesetzliche Grundlagen zu stützen. Ein politisches Mandat bildet die dritt wichtigste Grundlage, wobei in dieser Kategorie die direkten Aufträge des Bundesrates dominieren.

Drei der Befragten verwiesen auf andere Grundlagen für die Arbeit mit Risikoszenarien. Dazu zählen u.a. Grundaufträge der Armee im Zusammenhang mit Auslandseinsätzen, Anfragen anderer Bundesstellen, Richtlinien, Entscheide übergeordneter Gremien sowie regulative Vorgaben.

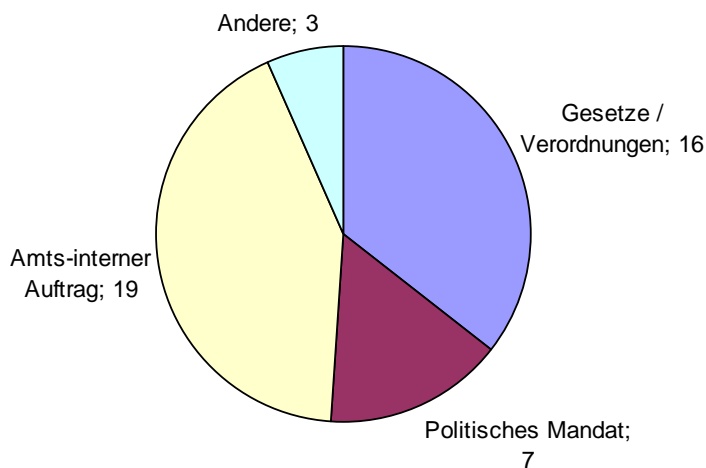


Abbildung 1 Grundlagen der Szenariendarbeit (Mehrfachnennungen möglich)

Zeitpunkt des Beginns der Szenariendarbeit

Die Mehrheit der befragten Bundesstellen (14 von 25) begann mit dem Erstellen ihrer Szenarien erst seit bzw. nach dem Jahr 2000. Bei rund einem Viertel der in Frage kommenden Organisationen des Bundes erfolgte die Beschäftigung mit der Risikoanalyse und Risikoszenarien noch vor 2000. Dabei gehen nur bei wenigen Bundesämtern die Anfänge der Risikoszenariendarbeit oder einer vergleichbaren Tätigkeit bis in die 1980er oder Anfang der 1990er Jahre zurück (z.B. HSK, IOS, beim Vorläufer des BABS, dem Bundesamt für Zivilschutz und BWL). Vier der befragten Bundesämter machten keine Angaben zu diesem Punkt.

Szenariendarbeit seit dem Jahr 2000 im Trend

2.2 Gefährdungsspektrum und Selektionsgrundlage

Gefährdungsspektrum

Das Gefährdungsspektrum, das die befragten Bundesämter abdecken, beinhaltet alle im Risikoprofil 1999 definierten Szenarienfelder (siehe Abbildung 2). Diese reichen von Natur, Technik und Ökosystem über Versorgung, Wirtschaft, De-

Breites Gefährdungsspektrum wird abgedeckt

mographie und Gesundheit bis zu Migration, politischem System und Machtpolitik als mögliche Bedrohungskategorien. Eine Auflistung der konkreten Inhalte dieser Kategorien, sowohl bezüglich dieser Befragung wie auch des „Risikoprofils, Update 2003“, findet sich im Anhang I bzw. II.

Bei einer hohen Anzahl von Mehrfachnennungen wird deutlich, dass das Gefährdungsspektrum der Technik am häufigsten genannt wurde. Drei der befragten Stellen (BABS, BK und Stab SiA) streben mit ihren Szenarien die Abdeckung des gesamten Spektrums von Natur bis Machtpolitik an. Mit einer Differenz von 4 bis 6 Nennpunkten folgen auf die Technik als häufigste Nennung die Natur, das politische System, die Machtpolitik und Demographie/Gesundheit als weitere häufig genannte Gefährdungsspektren für die Szenarienbildung. Mit 6 bzw. 8 Nennungen haben das Ökosystem und die Wirtschaft eine etwas höhere Relevanz für die Szenarienbildung als die Migration und die Versorgung (jeweils 4 Nennpunkte).¹⁵

Gefährdungen
im Bereich
„Technik“
werden am
häufigsten
betrachtet

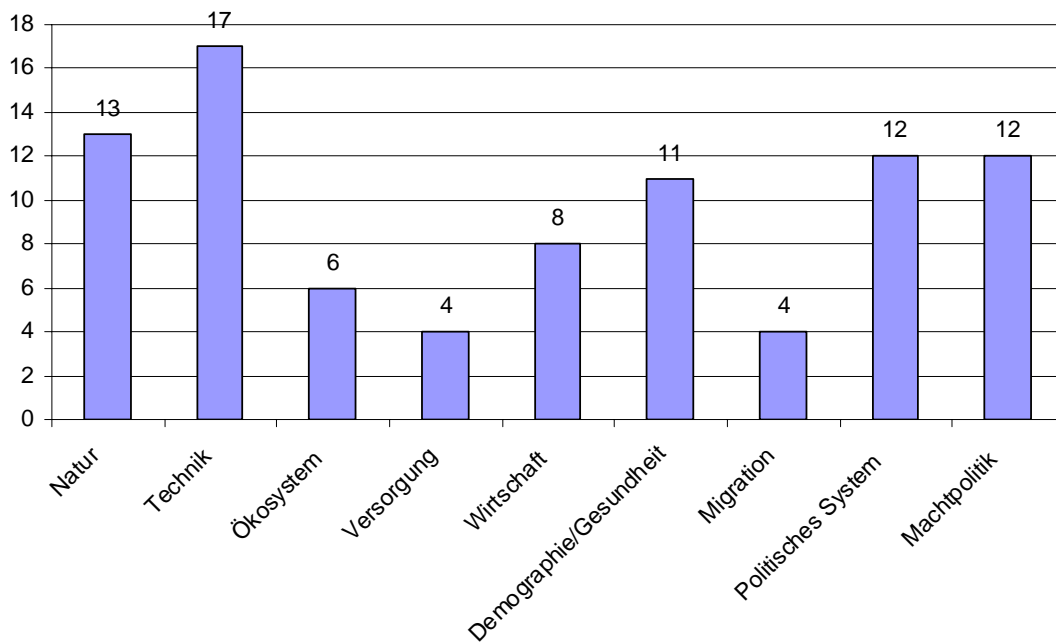


Abbildung 2 Betrachtetes Gefährdungsspektrum nach Kategorien (Mehrfachnennungen möglich)

¹⁵ Da in dieser Untersuchung die befragten Bundesstellen die Untersuchungseinheit darstellen, werden bei dieser Frage einige Szenarien für eine bestimmte Gefährdungskategorie gewissermassen mehrfach gezählt. Das heisst z.B., dass wenn das BAG im Rahmen der KomABC ein Pandemieszenario erstellt, dieses dann bei beiden Akteuren als Antwort auf die Frage nach dem betrachteten Gefährdungsspektrum erscheint und in der Kategorie „Demographie/Gesundheit“ zu zwei Beobachtungen führt.

Dabei kommen auch Überschneidungen zum Vorschein wie beispielsweise jene zwischen Demographie/Gesundheit und dem Politischen System im Zusammenhang einer potentiellen bioterroristischen Bedrohung (betrifft z.B. BAG / BVET / KomABC / LS / SND), oder jene zwischen Natur und Demographie/Gesundheit, wenn es darum geht, das Phänomen des Hitzetodes zu erfassen (betrifft z.B. BAFU / BAG).

Überschneidungen und Spill-Over-Effekte

Ein weiterer wichtiger Aspekt in diesem Zusammenhang sind „spill-over“ Effekte. So kann beispielsweise eine Pandemie (Demographie/Gesundheit) zu Konsequenzen im Bereich der Wirtschaft und der Versorgung mit strategisch wichtigen Gütern führen. Oder ein Hochwasser (Natur) könnte eine Industrieanlage unterspülen und so zu einem Chemieunfall führen (Technik).

Die Tatsache, dass solche Dominoeffekte schwierig zu kontrollieren und wohl bei vielen Zwischenfällen in der einen oder anderen Form zu erwarten sind, liefert eine mögliche Erklärung dafür, weshalb gewisse Gefahrenfelder des Gefährdungsspektrums in der Befragung öfter genannt wurden als andere. So scheinen sich viele Bundesstellen mit natürlichen und technischen Gefahrenaspekten auseinander setzen zu müssen, auch wenn dies nicht zwingend zu den Kernaufgaben eines Amtes gehört.

Gründe für die Auswahl der zu betrachtenden Gefahren

Bei der Ergründung der Grundlagen für die Auswahl der mit Szenarien abzudeckenden Gefahren fällt auf, dass die Eintretenswahrscheinlichkeit und/oder das Schadensausmass von fast allen befragten Stellen als Selektionskriterium genannt werden, wobei oft ein Produkt aus diesen beiden Grössen gebildet wird (siehe Abbildung 3).

Eintretenswahrscheinlichkeit und Schadensausmass als wichtigste Selektionskriterien

Die Ausnahmen bilden jene Stellen, die eine gänzlich andere Selektionsgrundlage anwenden. Hier wurden der politische Konsens genannt (BK), die vom Risikomanagement Bund erstellte Gefahrenliste (BIT), die Selektion durch andere Stellen (NAZ), und die wissenschaftliche Analyse (BAFU).

Neben diesen ausschliesslichen Nennungen wurden ergänzend zu den zur Auswahl stehenden Kriterien die Gesetzgebung (z.B. das Umweltschutzgesetz (BAFU), das Tierseuchengesetz (BVET/NKZ)), Erfahrungswerte (BAV und BAZL) oder aktuelle Ereignisse (Stab SiA) als weitere Gründe für die Selektion des mit Szenarien abgedeckten Gefährdungsspektrums genannt.

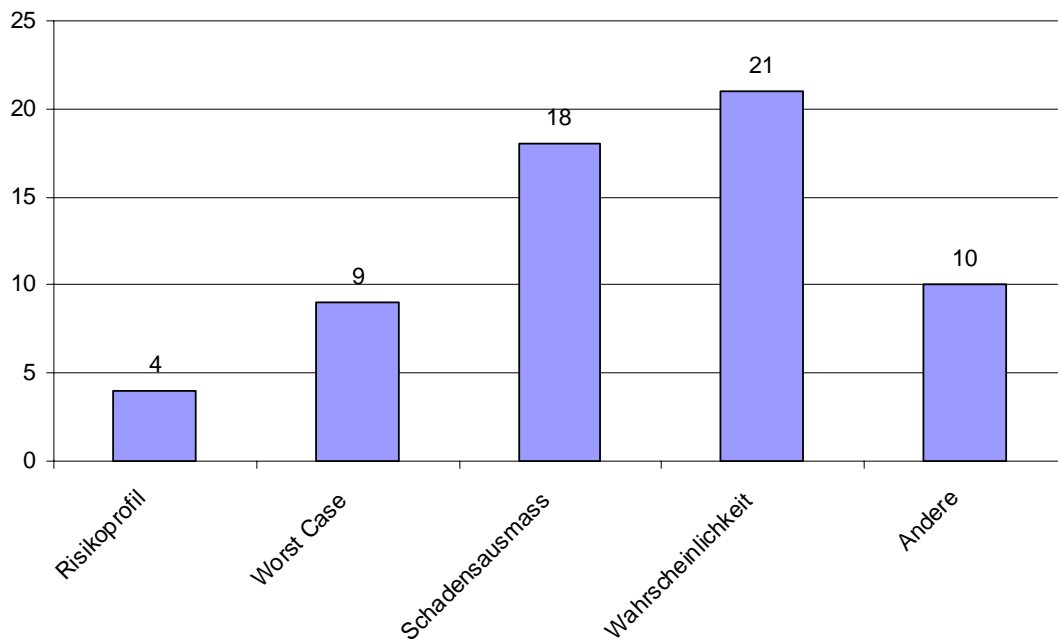


Abbildung 3 Gründe für die Auswahl der mit Szenarien adressierten Gefahren
(Mehrfachnennungen möglich)

Auffallend ist ferner, dass „Worst Case“ als Selektionskriterium mit 9 Nennungen bedeutend wichtiger ist als der Szenarienkatalog des Risikoprofils 1999. Während das gesamte Spektrum des Risikoprofils in Gefährdungsszenarien abgedeckt wird (siehe oben) ist das Risikoprofil 1999 lediglich Selektionskriterium für die EFV (neben Schadensausmass und Eintretenswahrscheinlichkeit), den FST A, IOS und das Update von 2003 für das BIT (neben allen drei anderen).

**Worst Case als
Selektionskri-
terium**

„Worst Case“ als Selektionskriterium findet sich vor allem bei Organisationseinheiten der Armee (FST A, PST A, SCOS, COSAF, armasuisse, IOS) sowie bei Bundesstellen, denen der schlimmste denkbare Fall als Bewertungs- und Planungsgrundlage dient (z.B. HSK, BAKOM, BWL). Andere Akteure wiederum betrachten explizit und bewusst keine „Worst Case“ Szenarien, gleichzeitig aber auch keine marginalen Zwischenfälle (z.B. KomABC, LS).

2.3 Methodik und Szenarientechnik

Szenarienerstellung

Bei der Erstellung der Risikoszenarien setzen die meisten der interviewten Bundesstellen auf Eigenleistung, die auf der Basis oder unter Hinzuziehung von Fachliteratur erfolgt (siehe Abbildung 4). Dabei wird auch oft in departementsinternen oder -übergreifenden Arbeitsgruppen gearbeitet. Bei weniger als der Hälfte der Befragten werden systematisch oder gelegentlich externe Aufträge vergeben (z.B. BABS, BWL, HSK, armasuisse). Zwei der befragten Bundesstellen (NAZ und MeteoSchweiz) erstellen selbst keine oder kaum Risikoszenarien, sondern beteiligen sich entweder an entsprechenden Projekten im Sinne einer Mitarbeit (NAZ), oder aber sind national und international stark vernetzt und verstehen sich als ein Teil eines grösseren Netzwerkes (MeteoSchweiz).

Szenarienerstellung meist Eigenleistung

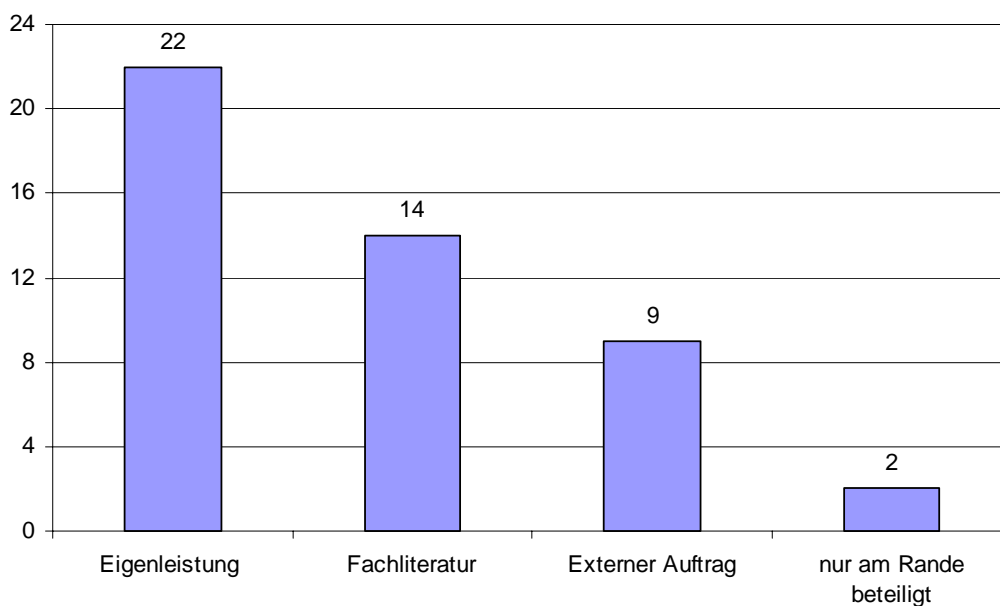


Abbildung 4 Erstellung der Szenarien (Mehrfachnennungen möglich)

„Eigenleistung“ ist hier vor allem als Gegenkategorie zu den externen Aufträgen zu verstehen und soll nicht bedeuten, dass die Szenarienerstellung völlig isoliert erfolgt, sondern beinhaltet die Zusammenarbeit mit Bundes- und Kantonalstellen sowie Experten. „Externer Auftrag“ bedeutet demgegenüber, dass die gesamte Szenarienerstellung einer Drittpartei überlassen wird, z.B. einem privaten Beratungsunternehmen, einem Hochschulinstitut oder einem Wirtschaftsverband.

Vernetzung und Zusammenarbeit bei der Szenarienerstellung

Mehr als die Hälfte der befragten Bundesstellen stützt sich bei den Arbeiten im Bereich Risikoanalyse auf ein Netzwerk (siehe Abbildung 5). Bei zwei der an der Umfrage beteiligten Bundesämter befindet sich ein Netzwerk im Aufbau, was mit den kürzlich erfolgten Veränderungen in der Personalstruktur zusammenhängt (Krisenmanagementausbildung des Bundes/BK und SCOS).

Szenarienerstellung erfolgt oft in Netzwerken

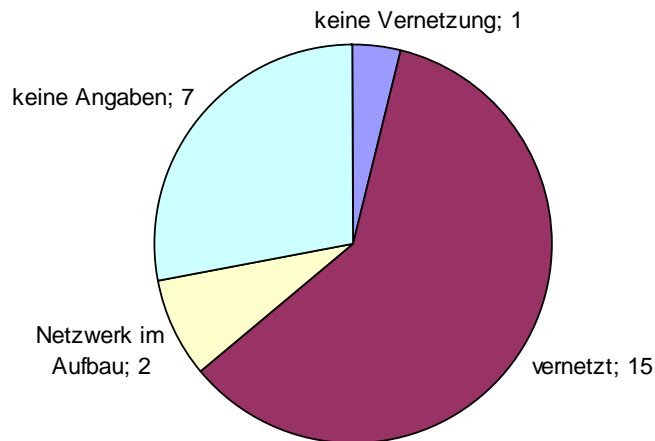


Abbildung 5 Szenarienplanung im Rahmen eines Netzwerkes (N=25)

Zu beachten ist dabei, dass sich die Dichte der Vernetzung sowie die Zusammensetzung der Netzwerke zum Teil massgeblich unterscheiden. Grundsätzlich arbeiten fast alle Bundesämter, die sich an der Umfrage beteiligt haben, bei der Szenarienerstellung in der einen oder anderen Form mit anderen Partnern zusammen. Die vorhandene Kooperation ist allerdings unterschiedlich ausgeprägt. Während ein Grossteil der Befragten auf der Bundesebene zusammenarbeitet und dabei auch externe Experten konsultiert, fällt der Anteil der Bundesämter die mit den kantonalen Behörden und der Privatwirtschaft zusammenarbeiten etwas geringer aus (siehe Abbildung 6). Allerdings tun dies immer noch mehr als die Hälfte der befragten Organisationseinheiten, und insbesondere die Zusammenarbeit mit den Kantonen ist zu einem grossen Teil vom jeweiligen Politikbereich abhängig.

Unterschiedliche Dichte und Zusammensetzung der Netzwerke

Etwas weniger als die Hälfte der befragten Ämter kooperieren bei der Szenarienerstellung mit dem Ausland, wobei dies meistens im Rahmen internationaler Abkommen, Organisationen und Übungen stattfindet (z.B. SND: Partnerdienste, LS: OPCW/Übungen, BAG: WHO/Übungen, BAZL: Eurocontrol). Einzig

beim PST A wird nach eigenen Angaben vorerst keine direkte Zusammenarbeit mit anderen Bundes- oder kantonalen Stellen für die Szenarienerstellung gesucht.

Ein gutes Beispiel für eine sehr weite Vernetzung ist die KomABC, welche zahlreiche, vor allem nationale Partner bezüglich des ABC-Schutzes vereint.

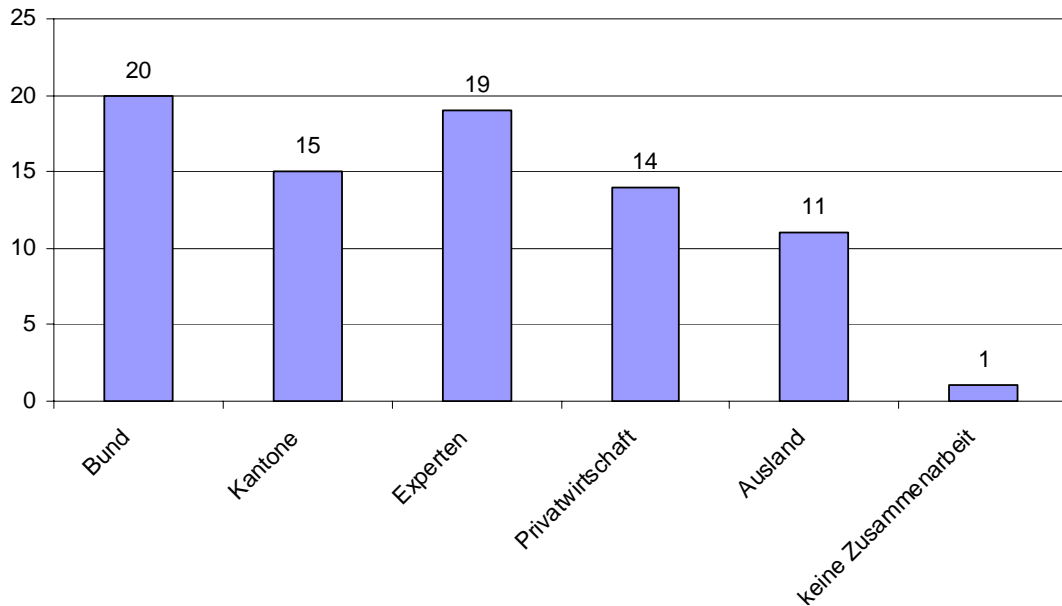


Abbildung 6 Zusammenarbeit bei der Szenarienerstellung (Mehrfachnennungen möglich)

Die Tatsache, dass viele Bundesstellen die Szenarienerstellung in einem Verbund mehrerer Akteure angehen, deutet darauf hin, dass viele Risiken Interdependenzen aufweisen und nicht isoliert betrachtet werden können. Dementsprechend besteht in vielen Bereichen gewissermassen eine Notwendigkeit zur Vernetzung.

Interdependenzen machen Netzwerke notwendig

Prozessausgestaltung

Bei der Mehrheit der mit Risikoanalyse und Risikoszenarien befassten Bundesstellen ist ein Trend hin zu einer Formalisierung des Prozesses der Szenarienerstellung feststellbar (15 von 25 Bundesstellen, siehe Abbildung 7). Bei weniger als einem Drittel der befragten Organisationseinheiten erfolgt die Szenarienerstellung im ad-hoc Verfahren, wobei auch hier zum Teil Bemühungen einer Prozessformalisierung im Gange sind oder eine solche angestrebt wird. Vier der befragten Bundesämter machten dazu keine Angaben.

Mehrheitlich formalisierte Prozesse

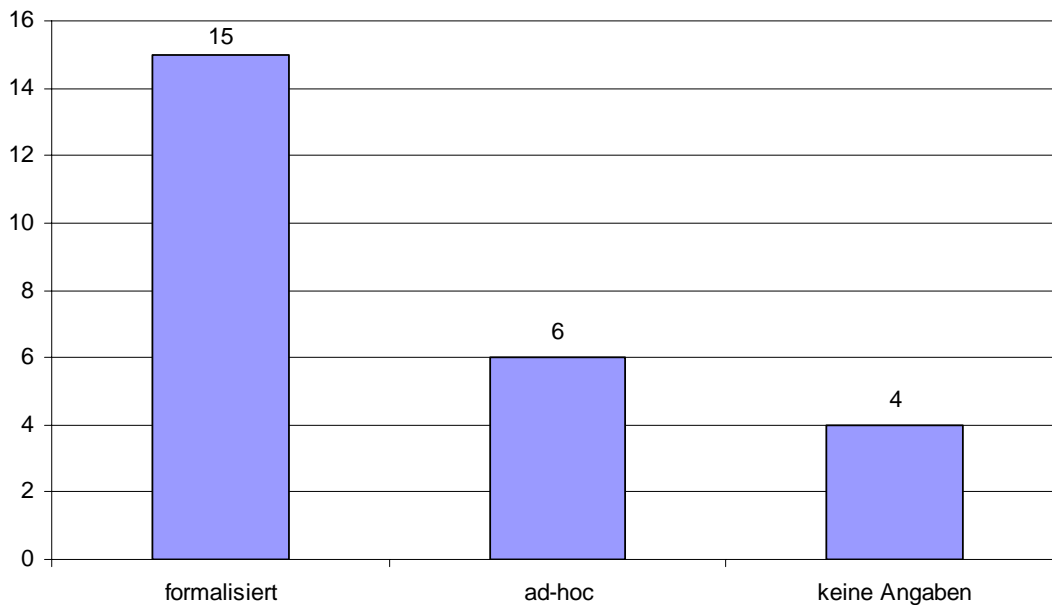


Abbildung 7 Ausgestaltung des Prozesses der Szenarientwicklung (N=25)

Bezüglich der Kontinuität der bestehenden Szenarientwicklungsprozesse werden die bereits existierenden Risikoszenarien bei der Mehrheit der befragten Bundesämter in der Zeit nach ihrer Erstellung in der einen oder anderen Form überprüft (siehe Abbildung 8). In den meisten Fällen steht die Überprüfung der Angemessenheit der Szenarien im Vordergrund. In mehr als der Hälfte der interviewten Behörden werden Aktualisierungen vorgenommen, wobei die zeitlichen Abstände von Amt zu Amt sehr unterschiedlich ausfallen. In mehr als einem Drittel der Fälle werden die existierenden Szenarien gelegentlich neu bewertet.

Überprüfungs- und Aktualisierungsprozesse werden definiert

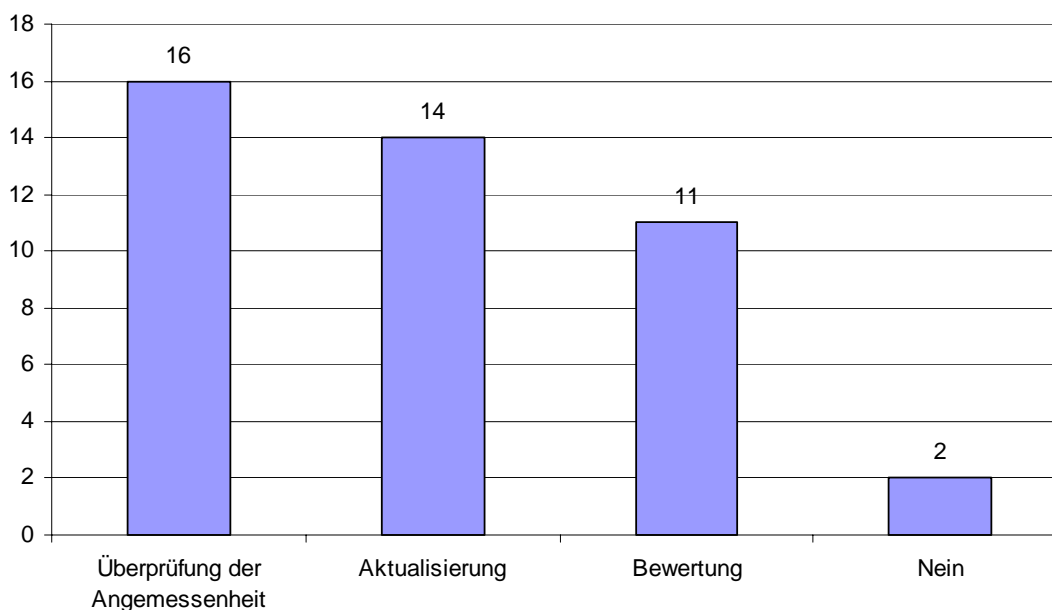


Abbildung 8 Prozessausgestaltung über die Zeit (Mehrfachnennungen möglich)

In Fällen, in denen die Szenarien als Grundlage für Übungen dienen, erfolgt eine Beurteilung derselben in Form von Feedbacks der Übungsteilnehmenden. In zwei der befragten Bundesstellen findet keine kontinuierliche Überprüfung der erstellten Risikoszenarien statt.

Allerdings befindet sich die Szenarientwicklung und -planung in vielen Bundesstellen noch im Aufbau und die Ausgestaltung der Überprüfungsprozesse ist vielerorts erst vage definiert bzw. eine erste Überprüfung der Szenarien erfolgt erst noch.

2.4 Struktur und Zugänglichkeit der Szenarien

Struktur der Szenarien

Die überwiegende Mehrheit der befragten Bundesämter bildet ihre Szenarien in formalisierter Form ab, d.h. diese weisen eine gleiche bzw. sehr ähnliche Struktur auf (siehe Abbildung 9). Zu dieser Kategorie wurden auch jene Stellen gezählt, bei denen eine Vereinheitlichung des Szenarienkatalogs angestrebt wird und diesbezügliche Aktivitäten im Gange sind (z.B. BABS, KomABC).

**Formalisierte
Struktur der
Szenarien**

Bei jenen Bundesstellen, bei denen die Szenarien in individueller, d.h. in nicht einheitlich strukturierter Form vorliegen, ist der Grund dafür meist darin zu suchen, dass die verwendeten Szenarien entweder von verschiedenen anderen Bundeseinheiten erstellt wurden oder aber in unterschiedlichen Zusammenarbeitsformen entstanden sind (z.B. BK, armasuisse).

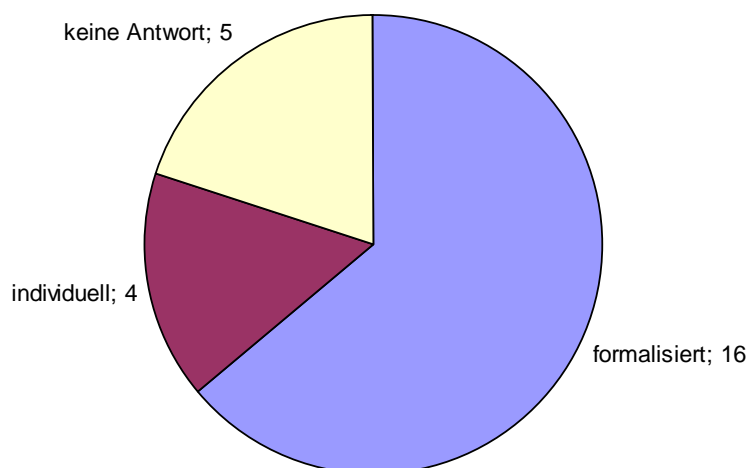


Abbildung 9 Struktur der Szenarien (N=25)

Form des Zugriffs auf die Szenarien

Knapp die Hälfte der befragten Bundesämter (siehe Abbildung 10) macht die Szenarien über eine Datenbank zugänglich, wozu auch Extranets, Informationsplattformen, elektronische Lagedarstellungen etc. gezählt wurden (z.B. BAKOM, EFV, BWL, BIT, armasuisse, Armee-Einheiten). Einige Bundesstellen planen den Auf- bzw. Ausbau einer Datenbank (z.B. BABS, BK).

Zugang über
Datenbanken
und Handbü-
cher

Ebenfalls verbreitet ist eine Sammlung der Szenarien und verwandter Informationen in Berichten und Handbüchern, welche oft noch weitere Zwecke erfüllen, wie beispielsweise als Führungsbehelf oder Strategieauslegung (z.B. KomABC, BAZL, HSK, BAFU, SND, Stab SiA). Zum Teil liegen solche Berichte aber auch in eher loser Form vor und dienen hauptsächlich der Informationsübersicht (Factsheets; z.B. BVET).

Schliesslich nutzt fast ein Fünftel der befragten Stellen unterschiedliche Zugangsarten, was oft daher rührt, dass die Szenarien aus unterschiedlichen Quellen stammen oder für nicht verwandte Fachbereiche erstellt wurden (z.B. NAZ, BAG, BVET).

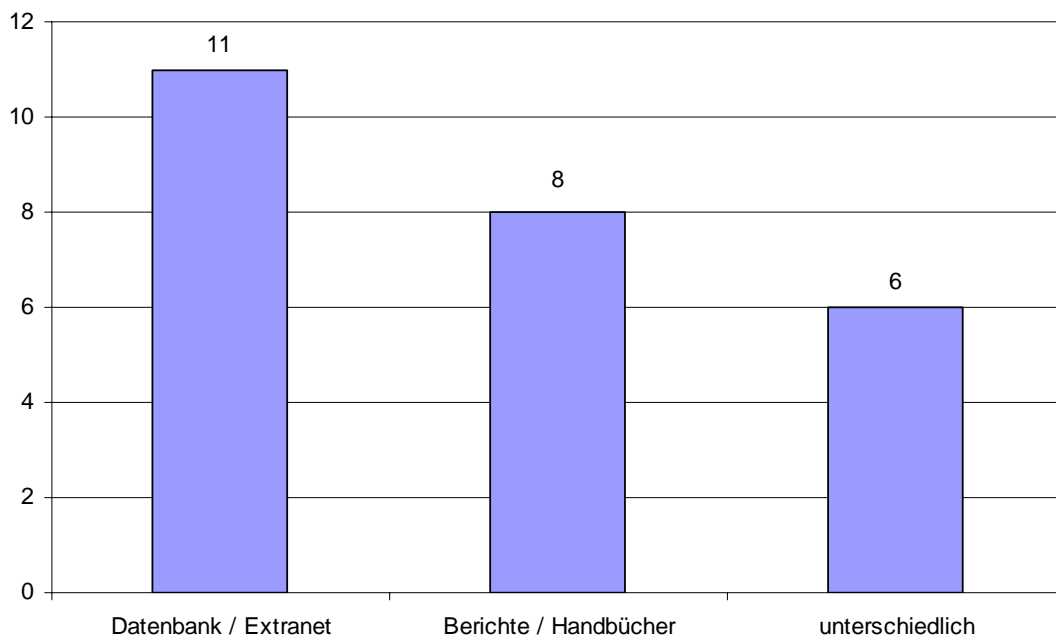


Abbildung 10 Form des Zugriffs auf die Szenarien (N=25)

Austausch der Szenarien

Abgesehen von einigen wenigen Bundesstellen, die ihre Szenarien lediglich für den internen Gebrauch erstellen, tauschen die meisten Ämter ihre Szenarien mit Partnern auf Bundesebene in der einen oder anderen Form aus (siehe Abbildung 11). In gewissen Bereichen erfolgt bereits die Szenarientwicklung in einem Verbund von Akteuren (z.B. KomABC), in anderen wiederum sind Bundesstellen auf die Vorarbeiten anderer angewiesen (z.B. NAZ).

Breiter Austausch auf Bundesebene

Bezüglich der Kantone ist diese Zahl etwas tiefer, da aufgrund der Kompetenzverteilungen in den jeweiligen Fachgebieten nicht alle Bundesstellen im gleichen Ausmass mit den Kantonen zu tun haben. Ebenfalls abhängig von den Eigenheiten der jeweiligen Politikbereiche ist der Austausch mit privaten Akteuren (z.B. BABS, KomABC, HSK, BAZL) und dem Ausland (z.B. armasuisse, SND, BAZL).

Je nach Fachgebiet und organisatorischen Eigenheiten gibt es sowohl stark formalisierte wie auch eher informelle Austauschprozesse. Zudem haben einige Bundesstellen mit klassifizierten Informationen zu tun, was den Austausch einschränkt (siehe unten).

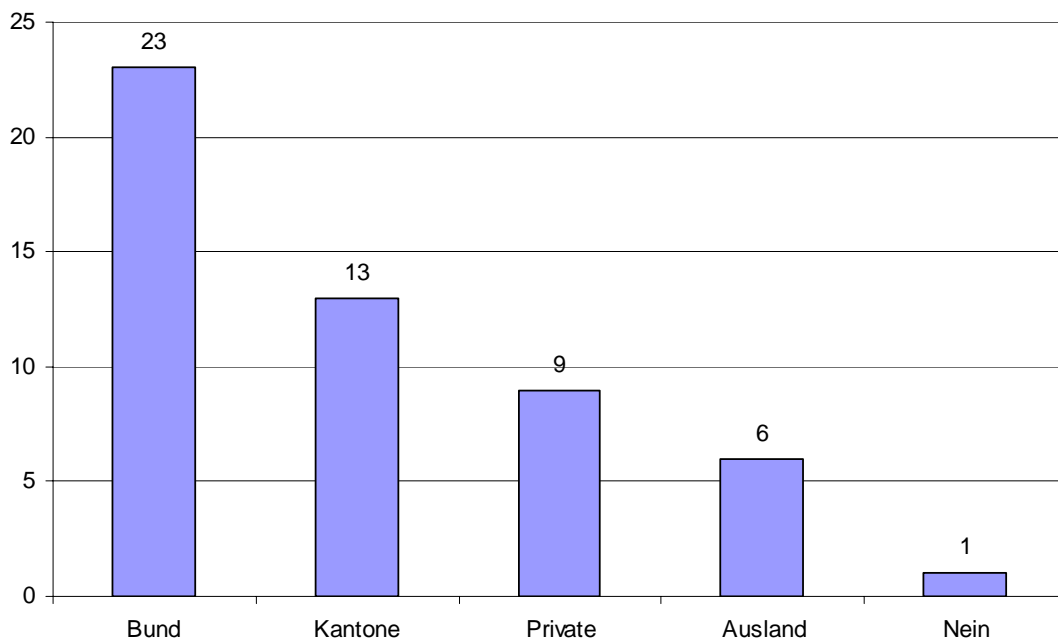


Abbildung 11 Austausch der Szenarien zwischen verschiedenen Akteuren (Mehrfachnennungen möglich)

Vertraulichkeit der Szenarien

Bei der Hälfte der befragten Bundesstellen sind die Szenarien nicht öffentlich zugänglich, werden aber sehr wohl mit anderen Bundes- und Kantonalstellen sowie teilweise auch mit relevanten privaten Akteuren ausgetauscht (siehe Abbildung 12). Dementsprechend sind die Szenarien nicht gerade als „geheim“ klassifiziert, aber dennoch nur für den internen Gebrauch bestimmt (z.B. BWL, EFV, BIT, BAZL, BAV).

Szenarien nicht uneingeschränkt zugänglich

Andere, vor allem sicherheitsrelevante Bundesstellen klassifizieren ihre Szenarien und gewähren nur einem beschränkten Adressatenkreis Einblick (z.B. SND, Stab SiA, Armee-Einheiten, armasuisse).

Diejenigen Stellen, bei denen beides der Fall ist, machen oft eine Grobversion der Szenarien öffentlich zugänglich, klassifizieren aber bestimmte technische Anhänge, Ablaufplanungen der Einsatzkräfte sowie sonstige Details der Notfallvorsorge (z.B. BK, BABS (KK, LS), KomABC, BAG). Bei anderen Stellen sind die detaillierten Versionen der meisten Szenarien auf Anfrage auch für die Öffentlichkeit einsehbar (z.B. BVET). Bei zwei der befragten Stellen sind die Szenarien mit wenigen Ausnahmen uneingeschränkt zugänglich (BAFU und Meteo-Schweiz).

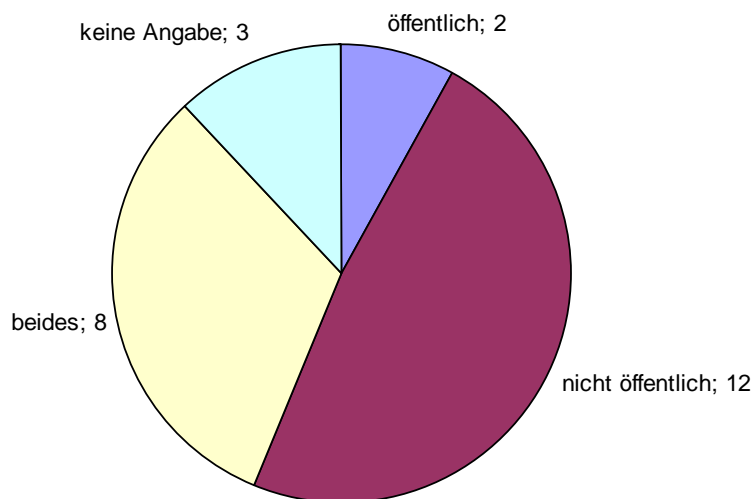


Abbildung 12 Vertraulichkeit der Szenarien (N=25)

Einige der befragten Bundesstellen machen ihre Szenarien – ob in der Vollversion oder nur auszugsweise – zudem auch über ihre offizielle Internetpräsenz zugänglich (z.B. KomABC, BAFU, BVET).

2.5 Verwendungszweck und Einfluss der Szenarienplanung

Verwendungszweck der Szenarien

Fast alle befragten Bundesämter nutzen die entwickelten Szenarien zur Planung von Abläufen im Ereignisfall und zur Notfall-Konzeptentwicklung sowie zur Berücksichtigung von den sich daraus ergebenden Vorsorgemassnahmen (siehe Abbildung 13). „Konzepte/Planung“ bezieht sich dabei auf eher konzeptionell-strategische Vorarbeiten, wohingegen „Vorsorge“ konkrete Risiko-Minderungsmaßnahmen beinhaltet. Allerdings ist der Übergang zwischen diesen beiden Kategorien fließend.

Szenarien als Planungsgrundlage und Vorsorgetool

Die Organisationseinheiten des Bundes unterscheiden sich bezüglich dieser Punkte vor allem darin, dass sie – falls nicht beides zutrifft – entweder eher auf der strategischen Ebene (z.B. KomABC, SND, Stab SiA, BAFU, EFV, BWL, PST A) tätig oder aber für die technisch-operative Umsetzung von Notfallkonzepten (z.B. LS, NAZ, BVET-NKZ) zuständig sind. Letzteres ist in vielen Fachbereichen eher eine Aufgabe der Kantone, weshalb nur wenige Bundesstellen tatsächlich operativ tätig werden.¹⁶

Darüber hinaus verfolgen auch viele Bundesstellen mit der Szenarienplanung das Ziel, generelle (nicht nur ereignisbezogene) Entscheidungsgrundlagen für die jeweilige Direktion zu schaffen und Verantwortlichkeiten klar zu regeln (z.B. BVET, BAZL, ASTRA, BIT). In jenen Fachgebieten, in denen verschiedene Partner involviert sind, dient die Szenarienplanung zudem auch der Harmonisierung der Risikobeurteilung und -bearbeitung auf Bundes- und Kantonsebene (z.B. BAFU, BVET, KomABC). Allerdings betrifft dies oft nur ein sehr eng gefasstes Gefährdungsspektrum.

Szenarien als Entscheidungsgrundlage

Eine etwas geringere Anzahl von Bundesstellen nutzt die Szenarien auch zu Ausbildungs- und Übungszwecken, was meist vom betrachteten Gefährdungsspektrum und den jeweiligen Aufgaben im Ereignisfall abhängt. So nutzt beispielsweise die NAZ die Szenarienplanung intensiv zu Ausbildungs- und Übungszwecken, da die Szenarienplanung bzw. die Vorbereitung auf Notfälle eine eigentliche Kernaufgabe der Organisation darstellt. Demgegenüber führt die Armasuisse keine Übungen auf Basis der Szenarien durch, weil im Rahmen ihrer

Ausbildungs- und Übungszwecke

¹⁶ Für ein umfassendes Bild aller für das Projekt „Risiken Schweiz“ relevanten Arbeiten im Bereich Risikoanalyse und Gefährdungsszenarien wäre eine weitere Umfrage bei den Kantonen sehr hilfreich.

Aufgaben eher (technische) Präventivmassnahmen entwickelt und darauf aufbauend verschiedene Sicherheitsorgane beraten werden, die Organisation selbst aber nicht operativ tätig wird.

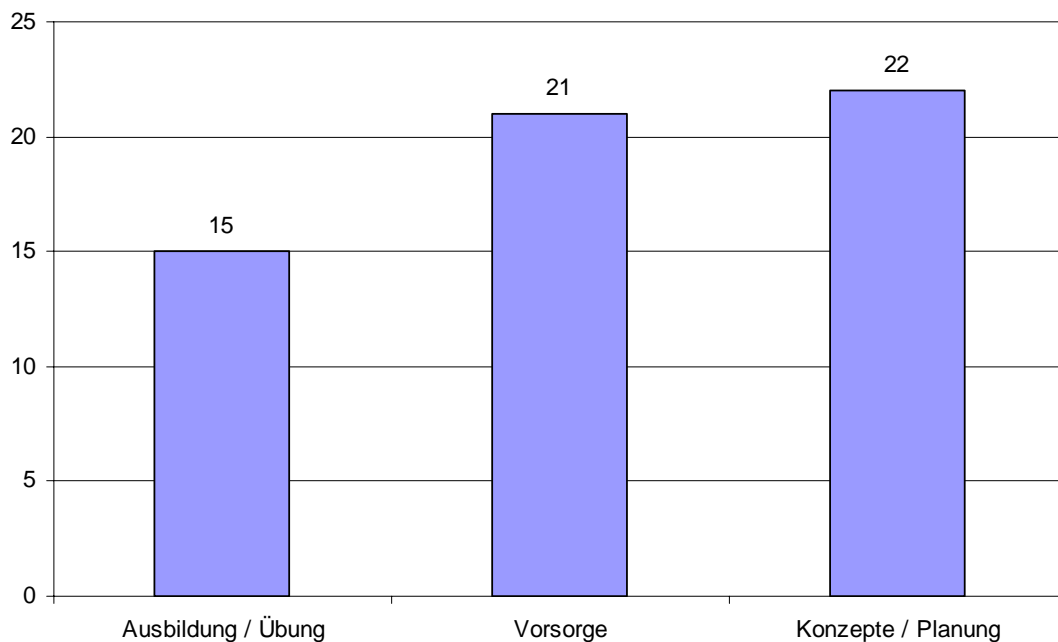


Abbildung 13 Verwendungszweck der Szenarien
(Mehrfachnennungen möglich)

Eine Ausbildungsfunktion erfüllt die Szenarienarbeit beispielsweise im SND, wo die Entwicklung längerfristiger Szenarien nebst anderen Zielsetzungen der qualitativen Schärfung und Fundierung der oft kurzfristig angelegten Analysen aktueller Ereignisse dient – im Sinne einer Denkschule für die Mitarbeitenden.

Auch bei der Sektion Übertragbare Krankheiten des BAG haben die Szenarien – abgesehen von jenen, die im Rahmen der KomABC erstellt wurden – primär einen Übungszweck, wobei dann vor allem die im Zusammenhang mit einer Übung festgestellten Mängel einen weiterreichenden Einfluss auf Verordnungen/Organisation etc. haben können. Planungs- und Vorsorgemassnahmen werden demgegenüber eher auf Basis mathematisch-epidemiologischer Modelle (Modelling) getroffen. Letzteres kann allerdings als eine Art der Szenarienplanung begriffen werden.

Einfluss der Szenarienplanung

Jeweils gut die Hälfte der befragten Bundesstellen gibt an, dass ihre Szenarienplanung einen Einfluss hat auf die Ausgestaltung von Gesetzen/Vorschriften, die organisatorischen Rahmenbedingungen und/oder auf die Beschaffung von Ausrüstungsmaterial (siehe Abbildung 14).

**Einfluss auf
Gesetze, Or-
ganisation,
Material**

In mehreren Bundesämtern hat die Szenarienplanung einen Einfluss auf alle drei vorgegebenen Antwortkategorien. Dies betrifft vor allem Stellen im Verantwortungsbereich des BABS (KK, NAZ), die KomABC sowie gewisse Bereiche des BAG, des BVET und des BAFU. Alle diese Organisationseinheiten sind in der einen oder anderen Form in der konkreten Notfallvorbereitung tätig und üben eine landesweite Koordinationsfunktion aus. Das vom BAG erstellte Ausgangsszenario für die Strategische Führungsübung 2005 (Epidemie) hatte beispielsweise einen Einfluss auf die Ausgestaltung der Pandemieverordnung. Und auch die Pandemieplanung basiert zu einem grossen Teil auf Erfahrungen, welche im Rahmen dieser Übung gemacht wurden.

Für das BWL, die armasuisse und den PST A hat die Szenarienplanung primär einen Einfluss auf die Beschaffung von Material, was angesichts der jeweiligen Verantwortungsbereiche wenig erstaunt. Einen Einfluss auf den organisatorischen Rahmen und diesbezüglichen Anpassungen gaben beispielsweise die EFV, das BIT, das BWL, die BK und Teile des BAV an. Konkret hatten beispielsweise frühere Übungen auf Basis von Szenarien einen Einfluss auf die Gründung des Stab SiA. Im Weiteren hat die Szenarienplanung in einigen Bundesstellen einen Einfluss auf Gesetze, Vorschriften und Verordnungen (z.B. HSK, PST A, SCOS, IOS, BAV).

Unter der Kategorie „Andere“ wurden verschiedene Einflüsse der Szenarientwicklung genannt, wie beispielsweise die Festlegung relevanter Themen (z.B. SND) sowie nicht näher spezifizierte Einflüsse auf Empfehlungen, das generelle Verhalten und „Best Practices“. Einige Bundesstellen merkten an, dass der Einfluss der Szenarienplanung eher indirekter Natur ist und über weitere Zwischenschritte in der Risikoanalyse erfolgt (z.B. Stab SiA).

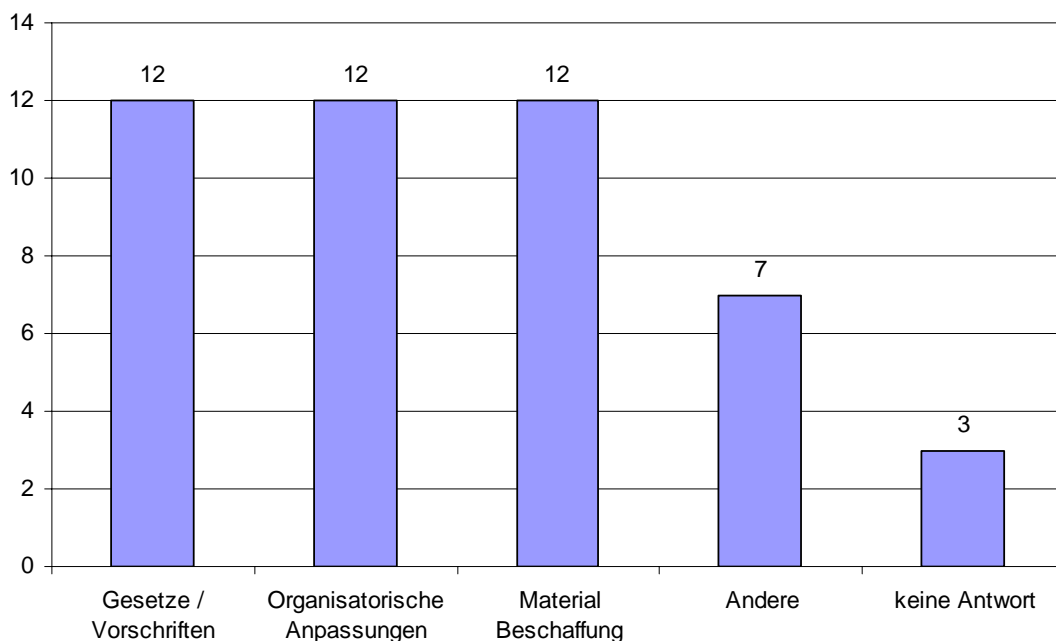


Abbildung 14 Einfluss der Szenarienplanung
(Mehrfachnennungen möglich)

Zudem gaben viele der genannten Bundesämter an, dass die Szenarienplanung auch einen Einfluss auf weitere Antwortkategorien haben könnte bzw. dass aufgrund der Planung diesbezüglicher Handlungsbedarf festgestellt wurde, sich dies aber bisher nicht in konkreten Anpassungen niedergeschlagen hat.

Die Antworten auf diese und die vorangehende Frage machen deutlich, dass Szenarien ein wichtiges Planungs- sowie Vorsorgetool darstellen und durchaus zu konkreten Massnahmen und Anpassungen führen können.

2.6 Bekanntheit von Vorläuferprojekten zu „Risiken Schweiz“

Die Vorläuferprojekte zu „Risiken Schweiz“ sind der Hälfte der befragten Stellen der Bundesverwaltung nicht bekannt (siehe Abbildung 15). Abgesehen von der EFV, der BK und gewissen Armee-Einheiten kennen nur diejenigen Bundesstellen die Projekte rund um die Risikoanalyse Schweiz, welche auch in der einen oder anderen Form involviert waren. Es sind dies die Folgenden: LS, KomABC, PST A, BWL, BABS, NAZ, SND, sowie Teile des BAFU und der armasuisse. Allerdings scheint es auch in einigen der eben genannten Bundesstellen so zu sein, dass das Wissen um die Projektvorarbeiten von einzelnen involvierten Personen abhängt, da einige Befragte angaben, lediglich davon gehört zu haben, den Inhalt und Zweck aber nicht wirklich zu kennen.

Vorläuferprojekte zu „Risiken Schweiz“ nicht überall bekannt

Weit mehr als die Hälfte der befragten Ämter zeigt ein Interesse an einer zukünftigen Projektteilnahme, allerdings war dies oft ein bedingtes „Ja“ unter Vorbehalten und aus unterschiedlichen Motiven. Die Notwendigkeit einer globalen Risiko-Betrachtung wird grundsätzlich befürwortet und in einigen Stellen gar als zwingend erachtet, vor allem um den Austausch zu pflegen, Synergien zu schaffen und gemeinsame Grundlagen zu erarbeiten. In sicherheitsrelevanten Bereichen äusserten auch viele Befragte das Bedürfnis nach einem übergeordneten Steuerungsorgan und klaren strategischen Leitlinien bezüglich der Risikolandschaft Schweiz, wozu ein solches Projekt erste Impulse liefern könnte.

Grosses, aber bedingtes Interesse an einer Teilnahme

Es herrscht aber sehr grosse Skepsis bezüglich der politischen und administrativen Umsetzbarkeit eines solchen Projekts und sehr viele Befragte merkten an, dass ein solcher Prozess mit genügender politischer Legitimität ausgestattet sein müsste, wozu ein klarer Auftrag des Bundesrates nötig sei. Im Gegenzug fürchten viele, dass ohne einen politisch hoch angesiedelten Entscheid lediglich neue Doppelspurigkeiten geschaffen werden und das gegenwärtig vorherrschende Departementsdenken nicht überwunden werden kann.

Umsetzbarkeit eines übergeordneten Projektes als Knacknuss

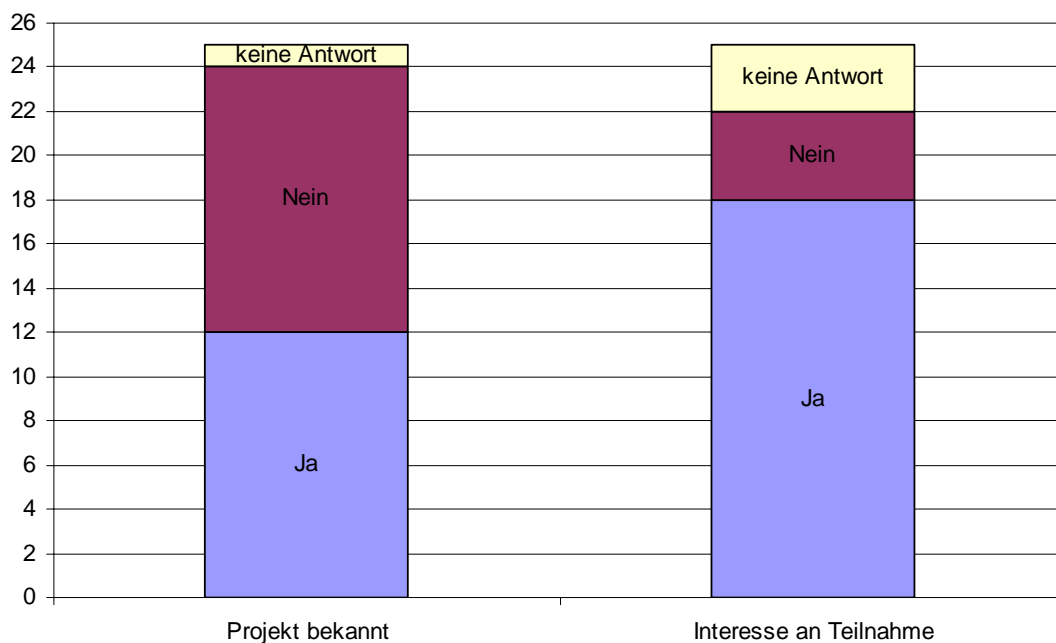


Abbildung 15 Projekt „Risiken Schweiz“ (N=25)

Schliesslich gibt es noch eine Gruppe von Bundesstellen, welche an den Resultaten eines umfassenden Risikoprojektes sowie an Methodenfragen interessiert wären, die Relevanz eines solchen Projekts im Rahmen des jeweiligen Amtsauftrages aber nur am Rande sehen oder ganz in Frage stellen. Es sind dies alles Ämter,

die nicht direkt im sicherheitspolitischen Bereich tätig sind (z.B. BAZL, BAV, Teile des BAG / BVET).

3. Schlussfolgerungen und Ausblick

Die vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich durchgeführte Umfrage zu Gefährdungsszenarien auf Stufe Bund diente als Grundlage für die Erstellung einer Bestandsaufnahme der in den verschiedenen Bundesstellen laufenden Arbeiten im Bereich Risikoanalyse / Gefährdungsszenarien. In diesem abschliessenden Kapitel werden die gewonnenen Erkenntnisse Punkt für Punkt zusammengefasst und Empfehlungen in Bezug auf das Projekt „Risiken Schweiz“ formuliert.

3.1 Szenarienarbeit auf Stufe Bund

Die Umfrage zeigt, dass bereits zahlreiche Vorarbeiten zu den Themen Gefährdungen, Risiken und Verwundbarkeiten der Schweiz bestehen. Diese werden aufgrund verschiedener Vorgaben erstellt und liegen dementsprechend meist in Form von einzelnen Szenariensammlungen und sektoriell unterschiedlichen Betrachtungen vor bzw. sind auf die spezifischen Bundesstellen ausgerichtet. Sie dienen daher häufig einem spezifischem Partikulärinteresse und haben kein übergeordnetes Ziel. Betrachtet man die Bundesverwaltung als Ganzes, mangelt es den Arbeiten im Bereich Risikoanalyse / Gefährdungsszenarien daher an übergeordneten, strategischen Vorgaben.

Mangel an strategischen Vorgaben

Die Umfrage macht darüber hinaus deutlich, dass es verschiedene Definitionen und Vorstellungen von Szenarien gibt: einige betonen den Prozess der Szenarientwicklung selbst, während andere eher das Produkt oder das Ergebnis der Szenarienplanung in den Vordergrund rücken. Ebenso divers ist das Verständnis des Begriffs „Risiko“ und „Risikoanalyse“. Vor allem bei Akteuren ausserhalb der sicherheitspolitisch tätigen Departemente besteht Unklarheit darüber, was unter sicherheitspolitischer Relevanz zu verstehen ist. Bundesweit ist die periodische Überprüfung von amts-internen Risiken bzw. Geschäftsrisiken weit besser verankert, als die Arbeit mit amts-externen und insbesondere „sicherheitspolitisch relevanten“ Risiken. Insbesondere das finanziell bzw. betriebswirtschaftlich ausgerichtete Risikomanagement Bund, welches aufgrund des Bundesratsentscheides vom 19. Januar 2005 die Departemente und Verwaltungseinheiten verpflichtet, die diesbezügliche Risikopolitik des Bundes¹⁷ umzusetzen, wurde im-

Unterschiedliche Auffassungen

¹⁷ Eidgenössisches Finanzdepartement. Risikopolitik – Grundlagen für das Risikomanagement beim Bund. Dezember 2004. <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/00996/index.html?lang=de>.

mer wieder erwähnt. Dazu hat die EFV kürzlich eine Querschnittsprüfung „Risikoanalyse auf Stufe Amt und Bund“ durchgeführt.¹⁸

Dass zahlreiche Erfahrungen und Vorarbeiten vorliegen, birgt Chancen wie auch Risiken:

Chancen und Risiken

- Chance: Viele Vorarbeiten sind geleistet, die Anstrengungen können sich also v.a. auf eine optimale Koordination der bestehenden Arbeiten stützen, wobei zusätzliche Anstrengungen dort nötig wären, wo klare Lücken im Wissen bestehen.
- Risiko: Da zahlreiche Stellen bereits in ihre eigenen (und teilweise sehr unterschiedlich ausgeprägten) Risikoanalysen investieren, besteht die Gefahr, dass jedes zusätzliche Projekt eher als Last empfunden wird, insbesondere, wenn der Mehrwert unklar bleibt.

Fazit

→ *Es bestehen mindestens drei sehr unterschiedliche (wenn auch teilweise überlappende) Herangehensweisen an die Risikoanalyse: eine eher technisch-naturwissenschaftliche, eine betriebswirtschaftliche und eine strategisch-sicherheitspolitische. Um das Projekt „Risiken Schweiz“ sinnvoll etablieren zu können, ist insbesondere eine Klärung von Ziel und Zweck der Letzteren anzustreben.*

→ *Danach wäre es sinnvoll, das Synergiepotential sämtlicher Arbeiten im Bereich Risikoanalyse auf Stufe Bund zu nutzen. Um möglichst viele Akteure innerhalb der Bundesverwaltung für eine Kooperation gewinnen zu können, ist ein politisches Mandat nötig und der Mehrwert einer Teilnahme muss für alle potentiell Beteiligten ersichtlich gemacht werden.*

3.2 Gefährdungsspektrum und Selektionsgrundlage

Das auf Stufe Bund abgedeckte Gefährdungsspektrum ist breit und alle im RiA-Profil 1999/2003 aufgelisteten Gefahren werden bearbeitet. Diese Auswahl ist auch relativ stabil: International einschneidende Ereignisse wie die Terroranschläge vom 11. September 2001 in den USA hatten keinen umwälzenden Einfluss auf diese Auswahl, jedoch erhielten gewisse Themen im Nachgang bestimmter Ereignisse stärkere Aufmerksamkeit. Im Falle von 9/11 war das z.B.

Breites Gefährdungsspektrum

¹⁸ Eidgenössische Finanzverwaltung, Querschnittsprüfung: Risikoanalyse auf Stufe Amt und Bund. EFV Bericht Nr. 1.8208.100.00373.18 vom 7. Juli 2008.

die stärkere Ausrichtung auf Terrorismus im Zusammenhang mit unkonventionellen Waffen (Dirty Bomb, Bioterror), im Falle der SARS Vorfälle und des Auftauchens des H5N1-Virus die Auseinandersetzung mit einer möglichen Pandemie.

Die Auswahl der bearbeiteten Szenarien ist häufig aus dem Auftrag der jeweiligen Bundesstelle ableitbar, wird jedoch nicht zentral gesteuert oder koordiniert. Dabei gilt, dass diejenigen Stellen, die „reguläre Tagesrisiken“ betrachten, eher auf die Eintretenswahrscheinlichkeit achten, wohingegen für jene, die sich mit längerfristigen, klassisch-sicherheitspolitischen Gefahren beschäftigen, eher das mögliche Schadensausmass von Bedeutung ist.

Viele Überschneidungen,
mangelnde
Koordination

Viele der Szenarien führen zu Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Stellen, weil es „kombinierte“ Themen sind, wie z.B. Bioterror, bei dem es eine Überschneidung zwischen den Themen Demographie/Gesundheit und dem Politischen System im Zusammenhang einer potentiellen terroristischen Bedrohung gibt. Die 2003 in Interlaken angedachte Clusteranalyse (Kombination und Abhängigkeit von verschiedenen Szenarien untereinander) wird jedoch nicht (explizit) weitergeführt.

Fazit

- *Es bestehen viele Überschneidungen beim abgedeckten Gefahrenspektrum und viele Interdependenzen/Dominoeffekte zwischen einzelnen Gefahren. Eine koordinierte Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Bundesstellen birgt daher sehr viel Synergiepotential.*
- *Eine regelmässige, systematische und unter klaren strategischen Vorgaben durchgeführte Überprüfung des Gefahrenspektrums müsste vorgenommen werden. Das Projekt „Risiken Schweiz“ muss flexibel genug sein, um jederzeit neue Themen aufnehmen zu können.*

3.3 Methodik und Szenarietechnik

Die meisten Stellen erarbeiten ihre Szenarien in Eigenregie oder im Verbund mit anderen. Relativ wenige Arbeiten werden an externe Berater vergeben, d.h. viel Wissen ist innerhalb der Bundesverwaltung vorhanden. Die Vorgehensweisen bei der Erstellung der Szenarien sind dabei sehr unterschiedlich. Mehr als die Hälfte der befragten Bundesämter stützt sich bei der Erstellung von Risikoszenarien

Kompetenz
und Eigenleistung
der Bundesverwaltung

und bei der Arbeit im Bereich Risikoanalyse auf ein Netzwerk. Kooperiert wird v.a. da, wo es thematisch sinnvoll ist. Die Interdependenzen zwischen verschiedenen Risiken sind ein wichtiger Grund dafür, dass viele Bundesstellen ihre Szenarienplanung in einem Verbund mehrerer Akteure angehen.

Die vorhandene Kooperation ist allerdings unterschiedlich ausgeprägt und vieles befindet sich noch im Aufbau. Insbesondere die Ausgestaltung der Überprüfungsprozesse ist vielerorts erst vage definiert: In der Mehrheit der befragten Bundesämter werden die existierenden Risikoszenarien in der Folgezeit nach ihrer Erstellung auf ihre Angemessenheit überprüft und auch aktualisiert, jedoch fallen die zeitlichen Abstände bei den Überprüfungsprozessen von Amt zu Amt sehr unterschiedlich aus.

Kooperation unterschiedlich ausgeprägt

Fazit

- *Viele der von den Bundesstellen als notwendig erachteten Kooperationsformen und Überprüfungsprozesse befinden sich im Aufbau. Der Zeitpunkt für ein übergeordnetes Projekt ist dabei als sehr günstig anzusehen und würde einen offensichtlichen Mehrwert bieten – vorausgesetzt, Sinn und Zweck eines solchen würden noch klarer definiert werden.*
- *In verwandten Politikbereichen besteht bereits eine starke Vernetzung und Zusammenarbeit. Das Projekt „Risiken Schweiz“ sollte optimalerweise dort ansetzen, wo eine solche besteht und die Kooperation schrittweise ausweiten.*

3.4 Struktur und Zugänglichkeit der Szenarien

Die überwiegende Mehrheit der befragten Bundesämter erstellt ihre Szenarien in formalisierter Form, d.h. diese weisen eine gleiche bzw. sehr ähnliche Struktur auf. Die meisten Szenarien sind teilweise über Datenbanken, sonstige elektronische Hilfsmitteln, aber auch in schriftlicher Form zugänglich, wobei sich viele der technischen Zugangsmittel noch im Aufbau befinden. Es besteht bereits ein reger Austausch mit Partnern auf Bundesebene. Die Inhalte sind nur teilweise klassifiziert.

Kooperation auf der technisch-administrativen Ebene

Fazit

- *Der bereits bestehende Austausch der Szenarien auf Stufe Bund könnte als Basis für einen weiterführenden Austausch genutzt werden.*

- *Viele der technischen Datenablagen befinden sich im Aufbau oder bestehen erst in rudimentärer Form. Der Zeitpunkt für ein übergeordnetes Projekt ist daher auch in diesem Punkt als sehr günstig anzusehen, wobei eine übergeordnete Pool-Lösung vielerorts als Mehrwert betrachtet würde. Eine solche würde auch den Austausch und die Zusammenarbeit fördern.*
- *Es ist jedoch wichtig, dass das Projekt „Risiken Schweiz“ nicht in erster Linie über die Mittel der Kooperation (wie z.B. eine Szenariendatenbank), sondern hauptsächlich über den Sinn und Zweck definiert wird.*

3.5 Verwendungszweck und Einfluss der Szenarienplanung

Die Arbeit mit Szenarien ist weit verbreitet und die Szenarienplanung ist in allen Facetten ein gut etabliertes Tool. Die Organisationseinheiten des Bundes unterscheiden sich darin, dass sie entweder auf der strategischen Ebene tätig oder aber für die technisch-operative Umsetzung von Krisenbewältigungskonzepten zuständig sind. Dementsprechend werden die Szenarien eingesetzt: Grundsätzlich werden Szenarien v.a. als Planungsgrundlage und Vorsorgetool verwendet, in einigen Stellen auch zu Übungszwecken. Aufgrund dieser Arbeiten ergeben sich dann bei vielen Bundesstellen weiterreichende Einflüsse bzw. Anpassungen an Gesetzen oder der Beschaffung von Material. Weniger weit verbreitet ist die Erstellung von Szenarien für „Foresight“-Aktivitäten.¹⁹

Szenariendarbeit gut etabliert, aber mangelnde Ausnutzung des Synergiepotentials

Fazit

- *Die Szenariendarbeit (in vielen Varianten) ist sehr gut etabliert, jedoch finden viele Arbeiten unkoordiniert statt. Bei vertiefter Zusammenarbeit könnte auch in diesem Bereich viel Synergiepotential genutzt werden.*
- *Die unterschiedlichen Vorgehensweisen und Verwendungszwecke weisen jedoch darauf hin, dass die verschiedenen Bereiche der Bundesverwaltung sehr unterschiedliche Bedürfnisse haben. Dies sollte bei der künftigen Ausgestaltung des Projekts „Risiken Schweiz“ von vornherein berücksichtigt werden.*

¹⁹ Vgl. auch die Studie des Center for Security Studies (CSS) zu “Horizon Scanning in Government: Concept, Country Experiences and Models for Switzerland”.

3.6 Bekanntheit von Vorläuferprojekten zu „Risiken Schweiz“

Die Frage nach der Bekanntheit von Vorläuferprojekten zu „Risiken Schweiz“ auf Stufe Bund ergab einige relevante Hinweise für die Zukunft eines solchen Projektes. Erstens scheinen einige Anstrengungen nötig, um das Projekt und seine Ziele bekannt zu machen. Zweitens ist es offensichtlich geworden, dass zwar die Notwendigkeit eines übergeordneten Projekts anerkannt wird, dass jedoch noch grosse Skepsis bezüglich der politischen und administrativen Umsetzbarkeit besteht. Es wurde mehrfach und explizit ein klarer bundesrätlicher Auftrag gefordert, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden und das gegenwärtig vorherrschende Departementsdenken zu überwinden. Drittens sollte eine Form der gleichberechtigten Zusammenarbeit gefunden werden, die für alle Beteiligten einen klaren Mehrwert schafft.

Notwendigkeit und Skepsis bezüglich eines übergeordneten Projektes

Fazit

- *Die Vorgängerprojekte zu „Risiken Schweiz“ sind in der Bundesverwaltung wenig bekannt. Hier sollte Aufklärungsarbeit geleistet werden, um die Akzeptanz des Projekts zu erhöhen.*
- *Ganzheitliche Risiko-Betrachtungen werden grundsätzlich befürwortet und sogar als notwendig erachtet. Für das Gelingen eines solchen Projektes braucht es jedoch einen klaren, breit abgestützten und departementsübergreifenden Auftrag.*
- *Es sollte der Eindruck vermieden werden, Partner im Projekt seien „Szenariolieferanten“. Vielmehr sollte ein gewinnbringender Austausch und Mehrwert für alle im Zentrum stehen und auch glaubhaft kommuniziert werden.*

3.7 Ausblick

Brisanz des Themas

Die Risikoanalyse Schweiz stellte in den 1990er Jahren ein politisch brisantes Thema dar. Allerdings war nicht die eigentliche Analyse von Risiken kontrovers; die politische Brisanz lag vielmehr darin begründet, dass der parlamentarische Auftrag explizit eine Quantifizierung sowie einen Vergleich der Risiken miteinander vorsah und das Risikoprofil 1999 eine solche auch vornahm. Dieses Verständnis des Risikoanalyse-Prozesses scheint in der Bundesverwaltung noch im-

Angst vor Ressourcenumverteilung

mer vorzuherrschen, birgt aber die Gefahr einer verwaltungsinternen Ablehnung des Projektes „Risiken Schweiz“.

→ *Das Projekt „Risiken Schweiz“ sollte sich noch klarer davon abgrenzen, dass Risikoanalyse schlussendlich in Ressourcenverteilungen münden muss. Die Allokation der Mittel zur Risikoreduktion kann und soll nicht durch den sicherheitspolitischen (Risiko-) Analysten entschieden werden, sondern nur im politischen Prozess mit einer Vielzahl von Akteuren in- und ausserhalb des Parlaments.*

Prozess anstelle von Einzelanalysen oder statischen Lösungen

Die Zunahme von Risiken, die eine ernsthafte Herausforderung für die Grundwerte von Staat und Gesellschaft darstellen können, wie der politisch oder religiös motivierte gewaltbereite Extremismus, der immer höhere Grad der Technisierung aller Lebensbereiche und weiterer akuter Gefahren wie Naturkatastrophen und Pandemien machen deutlich, dass eine umfassende Risikoanalyse notwendiger ist denn je – und eine solche ist eigentlich auch nicht umstritten. Ihre Zukunft liegt jedoch neben der kompetenten Einzelanalyse wesentlicher Risiken nicht in einem umfassenden Risikoprofil als Produkt, sondern im *Prozess* des Aufbaus eines umfassenden Bewusstseins im Hinblick auf die Vernetzung der unterschiedlichen Risikobereiche und der damit zusammenhängenden Dynamik sicherheitspolitischer Gefahren und Verwundbarkeiten begründet. Essentiell für diesen Prozess ist ein konstanter Dialog zwischen Politik, Verwaltung, Wissenschaft und Privatwirtschaft.

**Risikoanalyse
als Prozess**

Fazit

→ *Das Projekt „Risiken Schweiz“ sollte nicht lediglich einen statischen „Handbuchcharakter“ anstreben, sondern eine Vielzahl von diversen Akteuren in sinnvoller Weise in einen kontinuierlichen Prozess einbeziehen.*

Klarer Nutzen für alle definieren

Ein klarer Nutzen des Projekts „Risiken Schweiz“ wäre zum Beispiel die Versorgung der Bundesverwaltung mit Basisszenarien – inklusive qualitativer und teilweise quantitativer Aussagen zu Schadenspotenzialen und resultierenden Kosten, Eintretenswahrscheinlichkeiten sowie Anforderungen an die Bereitstellung von Mitteln. Daraus lassen sich z.B. die Grundlagen für eine periodische Berichter-

**Mehrwert
muss für alle
ersichtlich sein**

stattung zur Sicherheitspolitik ableiten. Idealerweise würde ein solches Projekt auch eine Basis für die Vorgabe strategischer Leitlinien bieten.

Jedoch wird auch ein Spannungsfeld offensichtlich: je enger der Nutzen definiert wird, desto schwieriger dürfte es sein, eine breite Anzahl von Bundesstellen, die noch nicht im sicherheitspolitischen Planungsprozess integriert sind, für das Projekt zu gewinnen. Ein zu enger Fokus auf den teilweise negativ konnotierten, weil in weiten Teilen der Bundesverwaltung immer noch in erster Linie mit dem militärischen Bereich assoziierten Begriff „Sicherheitspolitik“ könnte in diesem Falle einer fruchtbaren Zusammenarbeit hinderlich sein. Eine wirklich umfassende Risikoanalyse sollte jedoch möglichst viele Akteure einbeziehen, gerade um ein möglichst umfangreiches Bild der Gefahrenlage zeichnen zu können.

**Abkehr vom
Begriff der
Sicherheitspo-
litik**

Fazit

→ *Es gilt, Ziele und Nutzen des Projekts „Risiken Schweiz“ für verschiedene Gruppen innerhalb der Bundesverwaltung deutlicher zu definieren: a) was ist der Mehrwert und die Relevanz für die Sicherheitspolitik? und b) was ist der Mehrwert und die Relevanz für Akteure, die ausserhalb des sicherheitspolitischen Risiko-Bereichs (d.h. eher im technisch-naturwissenschaftlichen bzw. betriebswirtschaftlichen) tätig sind?*

Rolle des BABS

Zusammenfassend ergeben sich aus den vorangehenden Ausführungen folgende Schlussfolgerungen für das BABS in Bezug auf die zukünftige Ausgestaltung des Projekts „Risiken Schweiz“ (siehe Abbildung 16).

**Rolle des
BABS in der
Risiko Com-
munity
Schweiz**

- 1) Generell lassen sich in der Risiko Community Schweiz zwei Bereiche unterscheiden: die sicherheitspolitischen Akteure und der Rest der Bundesverwaltung. Gerade in der zweiten Gruppe finden sich viele Fachexperten, die über Wissen verfügen, das für den sicherheitspolitischen Bereich von zentraler Wichtigkeit ist. Dieser Bereich ist auf technische Risiken, Naturgefahren sowie Geschäftsrisiken fokussiert.
- 2) Die beiden Gruppen setzen die Szenarienplanung unterschiedlich ein und haben vor allem nicht dieselben Bedürfnisse. Der Mehrwert eines Projekts „Risiken Schweiz“ kann deshalb auch nicht für beide der gleiche sein.

- 3) Für den ersten Bereich gilt es, die Relevanz eines Projekts „Risiken Schweiz“ für den sicherheitspolitischen Prozess aufzuzeigen. Dafür braucht es eine klare Zielsetzung und einen Auftrag, die eine Einbettung in den sicherheitspolitischen Prozess sicherstellt. Dabei sind gewisse sicherheitspolitische Rollen innerhalb der Bundesverwaltung noch detaillierter zu klären, insbesondere auch diejenige des BABS. Der Mehrwert des Projekts ergibt sich aus Synergieeffekten, besseren Planungsgrundlagen für die sicherheitspolitischen Prozesse sowie aus der langfristigen Gewinnung strategischer Leitlinien.

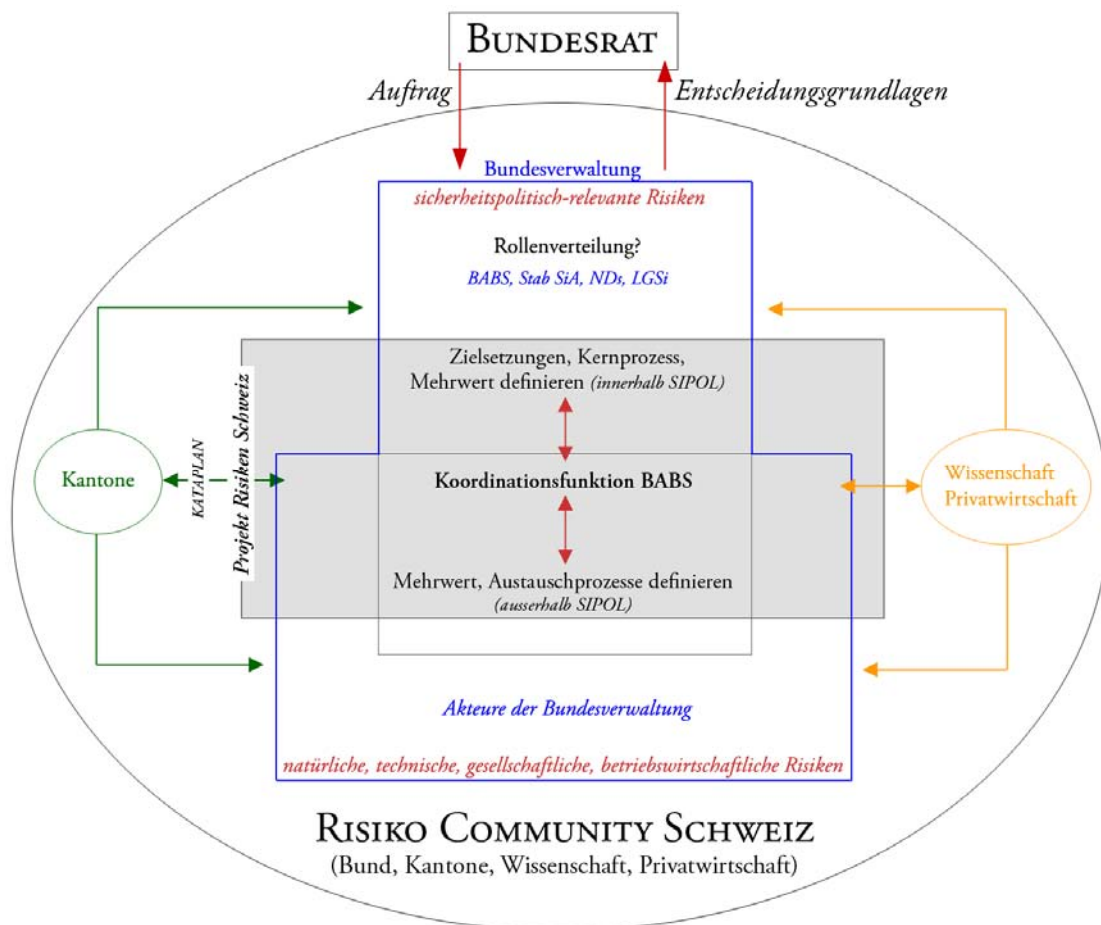


Abbildung 16 Rolle des BABS in Bezug auf die breitere Risiko Community Schweiz.

- 4) Für den zweiten Bereich der nicht sicherheitspolitischen Akteure muss der Mehrwert anders generiert werden. Dieser könnte sich insbesondere durch strukturierten Austausch über Schlüsselfragen wie z.B. über Methodik und Best Practices ergeben. Auch könnten gemeinsame Ausbildungsmodul z.B. zum Thema Szenarienentwicklung angeboten werden. Das BABS würde sich

hier vor allem auf die Prozessunterstützung konzentrieren und als „Facilitator“ auftreten.

- 5) Ebenfalls sollten weitere Experten aus Privatwirtschaft und Wissenschaft in einen solchen Austausch einbezogen werden. Auch eine engere Einbindung der Kantone sowie ein Einbezug der kantonalen Gefährdungsanalyse (KATAPLAN) ist anzustreben.

Annex I: Detailliertes Gefahrenspektrum gemäss Befragung²⁰

Natur	<ul style="list-style-type: none">▪ Wetter allgemein▪ Hochwasser▪ Erdbeben▪ Hitzewellen▪ Trockenheit▪ Stürme▪ Massenbewegungen (Lawinen; Erdrutsche)
Technik	<ul style="list-style-type: none">▪ KKW-Störfall▪ Erhöhte Radioaktivität▪ Biolaborunfall▪ Chemieunfall▪ (Teil-) Ausfall der Informationsinfrastruktur▪ Infrastrukturschäden▪ Staudammbruch▪ Talsperren-Bruch▪ Satellitenabsturz▪ Transport gefährlicher Güter▪ Bahnübergänge▪ Tunnel▪ Ausfall der Flugsicherung▪ Ausfall der Landesflughäfen▪ Ausfall des Zivilluftfahrtsystems▪ Unfall Grossflugzeug über CH-Hoheitsgebiet▪ Sicherung von Munition und Explosivstoffen
Ökosystem	<ul style="list-style-type: none">▪ Klima/Treibhauseffekt▪ Waldbrände▪ Wasser
Versorgung	<ul style="list-style-type: none">▪ Energie▪ Nahrungsmittel▪ Strategische Güter▪ Medikamente
Wirtschaft	<ul style="list-style-type: none">▪ Finanzielle Risiken

²⁰ Abgesehen von den Gefährdungskategorien (in der linken Spalte der Tabelle) wurde diese Liste nicht vorgegeben, sondern von den Befragten näher spezifiziert. Nicht alle befragten Bundesstellen haben die spezifischen Inhalte der vorgegebenen Gefährdungskategorien angegeben.

- Demographie/Gesundheit**
- Pandemie
 - Epidemie
 - Übertragbare Krankheiten
 - Tierseuchen
 - Lebensmittelsicherheit/Fremdstoffe
 - Demographische Entwicklungen
- Migration/Integration**
- Migration
- Politisches System**
- Terrorismus
 - Terrorakte in der Zivilluftfahrt
 - ABC-Terroranschläge
 - Dirty Bomb
 - Anschlag auf Transport hochradioaktiver Abfälle
 - Ricin-Anschlag
 - Pocken-Anschlag
 - Blausäuren-Anschlag
 - Sarin-Anschlag
 - Sabotage
- Machpolitik**
- Streitkräfteentwicklung
 - ABC-Waffeneinsatz
 - Proliferation von Waffensystemen
 - Rüstungstechnologien
 - A-Waffen Einsatz in Grenznähe
 - A-Waffen Einsatz in der Schweiz
 - Bedrohung durch bestimmte Staaten

Annex II: Szenarienpool gemäss „Risikoprofil Schweiz, Update 2003“

Natur	Erdbeben Beispielszenario	Trockenheit und Hitze	Hochwasser, Starkniederschlag	Sturm	Meteoriten-Einschlag	Lawinen/Murgänge
	Kastrup, ETH, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik	NCCR Climate - ProClim – OcCC	NCCR Climate – ProClim – OcCC	NCCR Climate - ProClim – OcCC		
Status	Beispielszenario	BEARBEITET	BEARBEITET	BEARBEITET	Offen	Offen
Technik	Chemieunfall	KKW-Störfall	Talsperren-Bruch	Zusammenbruch der Informationsinfrastruktur	Transport gefährlicher Güter	
	Ludescher, consultant; Künzi, Roche; Brossi, NAZ	Baggenstos, HSK, und Blättler, NAZ			Gheorghe, ETH, KOVERS	
Status	BEARBEITET	BEARBEITET	Offen	Offen	BEARBEITET	
Ökosystem	Zerstörung Ozon-schicht	Verlust an Kultur-land und Arten-vielfalt	Treibhaus-Effekt	Beeinträchtigung Wasserreserven		
Status	Offen	Offen	Offen	Offen		
Versorgung	Verknappung der Energie	Unterversorgung mit Nahrungs-mitteln	Verknappung strategischer Güter			
	D'Agostini, BWL	Lötscher, BWL	Wiprächtiger, BWL			
Status	BEARBEITET	BEARBEITET	BEARBEITET			
Wirtschaft	Verlust der Kon-kurrenzfähigkeit	Banken- und Wirtschaftskrise	Zusammenbruch der Zahlungsverkehrssysteme	Wirtschafts-politischer Druck		
Status	Offen	Offen	Offen	Offen		
Demographie und Gesundheit	Demographische Alterung	Krankheiten/ Epidemien	Krise im Gesundheitswesen	Abhängigkeit von Suchtmitteln		
		Haudenschild, BWL				
Status	Offen	BEARBEITET	Offen	Offen		
Migration und Integration	Asyl Druck	Süd-Nord-Mig-ration	Integrations-Ghetto			
Status	Offen	Offen	Offen			
Politisches System	Extremismus/ Terrorismus	Organisierte Kriminalität	Verlust der nationalen Kohäsion	Politische Erpressung		
	Zimmermann, ETH, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik		Braun, braun-consult			
Status	BEARBEITET	Offen	BEARBEITET	offen		
Machtpolitik	Fernwaffen-Angriff (C, N, NEMP)	Militärischer Konflikt in Europa	RN – Einsatz	Informationskrieg		
	Von Weissenfluh, GST	Maurer, GST	Wirz und Anet, Labor Spiez	Risikoprofil 99		
Status	BEARBEITET	BEARBEITET	BEARBEITET			

Quelle: Aktueller Stand Risikoanalyse Schweiz XXI. Bericht zum Experten-Workshop Risikoanalyse, 12.-14. März 2003, Interlaken. Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich.
http://www.crn.ethz.ch/publications/crn_team/detail.cfm?id=13603.

Annex III: Frageraster

1. Arbeitet Bundesstelle XY mit Risikoszenarien?

- Abteilungen / Arbeitsgruppen
- Grundlagen
 - Gesetz
 - Politisches Mandat
 - Amts-interner Auftrag
- Dauer (seit wann)

2. Welches Gefährdungsspektrum wird abgedeckt?

- Auflistung der Gefahren
- Gründe für die Selektion
 - Risikoprofil 1999
 - Worst Case
 - Schadensausmass
 - Eintretenswahrscheinlichkeit
 - Andere

3. Welche Methodik / Szenarientechnik wird verwendet?

- Wer / Zusammenarbeitsform
 - Eigenleistung
 - Fachliteratur
 - Externer Auftrag
 - Zusammenarbeit
 - Bund
 - Kantone
 - Experten
 - Privatwirtschaft
 - Ausland
- Prozessausgestaltung
 - Formalisiert / ad-hoc
 - Kontinuierlich
 - Überprüfung der Angemessenheit
 - Aktualisierung
 - Bewertung/Einordnung

4. In welcher Form liegen die Szenarien vor?

- Struktur
 - Formalisiert
 - Individuell

- Zugänglichkeit
 - Öffentlich / nicht-öffentlich
 - Form (bsp. Datenbank)
- Austausch
 - Bund / Kantone / Private

5. Welche Zielsetzungen werden mit den Szenarien verfolgt?

- Zweck / Verwendung
 - Ausbildung / Übungen
 - Vorsorge
 - Konzeptentwicklung / Planung
- Einfluss
 - Gesetzliche / operative Vorschriften
 - Organisatorische Anpassungen
 - Material Beschaffung

6. Ist das Projekt „Risiken Schweiz“ bzw. Vorgängerprojekte bekannt?

- Interesse an Teilnahme / Austausch
- Erwartungen an / Notwendigkeit eines übergeordneten Projekts



Die **Forschungsstelle für Sicherheitspolitik/Center for Security Studies (CSS)** der ETH Zürich wurde 1986 gegründet und befasst sich in Lehre, Forschung und Dienstleistung mit Fragen der schweizerischen und internationalen Sicherheitspolitik. Die Forschungsschwerpunkte liegen auf Neuen Risiken, Europäischer und Transatlantischer Sicherheitspolitik, Strategie und Doktrin, Staatenzerfall und Staataufbau und Schweizerischer Aussen- und Sicherheitspolitik. Die Forschungsstelle für Sicherheitspolitik leitet das International Relations and Security Network (ISN). Sie verfügt über ein breites Netzwerk aus nationalen und internationalen Partnerorganisationen und ist Mitglied des Center for Comparative and International Studies (CIS) der ETH und der Universität Zürich.