

Krisenmanagement im internationalen Vergleich 3RG Spezialstudie

Report

Author(s):

Herzog, Michael; Prior, Tim

Publication date:

2013

Permanent link:

<https://doi.org/10.3929/ethz-a-010152869>

Rights / license:

[In Copyright - Non-Commercial Use Permitted](#)

Originally published in:

CSS Risk and Resilience Reports

BRG SPEZIALSTUDIE

Krisenmanagement im internationalen Vergleich

Zürich, September 2013

Risk and Resilience Research Group
Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

Im Auftrag der Krisenmanagementausbildung des Bundes (KMA)

Autoren: Michel Herzog, Tim Prior

© 2013 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

Kontakt:

Center for Security Studies (CSS)

ETH Zurich

Haldeneggsteig 4, IFW

CH-8092 Zurich

Schweiz

Tel.: +41-44-632 40 25

css@sipo.gess.ethz.ch

www.css.ethz.ch

Auftraggeber: Bundeskanzlei, Krisenmanagementausbildung des Bundes (KMA).

Projektaufsicht: Bundeskanzlei: Christoph Doktor, Projektkoordinator.

Auftragnehmerin: Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich.

Projektleitung ETH-CSS: Tim Prior, Leiter Risk and Resilience Research Group; Oliver Thränert, Leiter Think Tank; Andreas Wenger, Direktor CSS.

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

INHALTSVERZEICHNIS

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	4
ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN	5
1. EINLEITUNG.....	6
2. DEFINITIONEN UND HINTERGRUND	8
2.1 Die Krise.....	8
2.2 Das Krisenmanagement.....	8
2.3 Die Krise und das Krisenmanagement im Schweizerischen System.....	11
2.4 Zentrale Herausforderungen.....	12
3. VERGLEICHENDE LÄNDERANALYSE	14
3.1 Belgien	14
3.2 Niederlande	15
3.3 Dänemark.....	16
3.4 Grossbritannien	17
3.5 Singapur.....	18
3.6 Schweden	18
3.7 Österreich	20
3.8 Deutschland	20
4. ERGEBNISSE.....	21
5. SCHLUSSFOLGERUNGEN FÜR DIE SCHWEIZ.....	24
6. LITERATUR- UND QUELLENVERZEICHNIS.....	26

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

BK	Bundeskanzlei
CCS	Civil Contingencies Secretariat
CMCS	Crisis Management Coordination Secretariat
COBR	Cabinet Office Briefing Room
DGCC	Directorate-General Crisis Centre
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
HCEG	Homefront Crisis Executive Group
KMA	Krisenmanagementausbildung des Bundes
MCCB	Ministerial Committee for Crisis Management
NCC	National Crisis Centre
NCTV	National Coordinator for Security and Counterterrorism
SARS	Schweres Akutes Respiratorisches Syndrom
SKKM	Staatliches Krisen- und Katastrophenschutzmanagement

ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

Krisen zeichnen sich durch eine schwerwiegende Bedrohung, einen hohen Grad an Unsicherheit sowie unmittelbaren Handlungsbedarf aus. Es sind öffentliche Ereignisse, in welchen die Bevölkerung und die Medien von der Regierung ein konsequentes Vorgehen erwarten. Das Krisenmanagement hat folglich zum Ziel, dem geforderten Handlungsbedarf gerecht zu werden und Krisensituationen zu lösen. Die Herausforderungen für das Krisenmanagement sind vielfältig und komplex. Diese Analyse untersucht das strategische Krisenmanagement verschiedener Länder mit unterschiedlich stark ausgeprägten föderalen Strukturen. Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass Staaten mit ausgeprägtem föderalen Aufbau dezentrale Strukturen zur Bewältigung von Krisen aufweisen, während weniger föderal organisierte Länder zentralisierte Organisationsstrukturen im Krisenmanagement bevorzugen. Grundsätzlich lässt sich aber in allen Staaten als Folge des zunehmenden Bewusstseins der Vulnerabilitäten eine zunehmende Konsolidierungs- und Zentralisierungstendenz bei den Strukturen zur Bewältigung von Krisen mit nationalem Ausmass erkennen.

Daraus resultieren die folgenden Erkenntnisse für die Bundeskanzlei: Dezentrale Strukturen erfordern einen grösseren Koordinationsaufwand. In einer von Zeitdruck geprägten Krisensituation, welche schnelle Entscheide und Kommunikation erfordert, ist ein solcher Aufbau ein Nachteil. Dies wird durch den Mangel eines dezidierten Krisenmanagers akzentuiert. Diese Erkenntnis wird durch die grundsätzliche internationale Tendenz hin zu zentralisierteren Krisenmanagementstrukturen und einem Verständnis von Krisenmanagement als Teil eines umfassenden Risikomanagementprozesses gestützt. Zudem müssen die Aufgaben und Anforderungen im Krisenmanagement an die Bundeskanzlei, welche sich auf

Art. 32 Bst. Abs. c^{ter} und g. sowie Art. 33 Abs. 1^{bis} des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG) abstützen und einen Leistungsauftrag an die Bundeskanzlei begründen, in Einklang mit ihrer organisatorischen Einbettung als unterstützende Stabsstelle gebracht werden.

1 EINLEITUNG

In einem zunehmend interdependenten und durch hohe Komplexität geprägten Umfeld sehen sich Staaten mit einer Vielzahl wirtschaftlicher, sozialer und politischer Herausforderungen konfrontiert. Die potentiellen Gefahren und die Auswirkungen ihrer Vernetzung sind schwer zu erkennen, so dass sich Regierungen wiederholt in Krisensituationen wiederfinden. Krisen zeichnen sich durch eine schwerwiegende Bedrohung, einen hohen Grad an Unsicherheit sowie unmittelbaren Handlungsbedarf aus.¹ Es sind öffentliche Ereignisse, in welchen die Bevölkerung und die Medien von der Regierung ein konsequentes Vorgehen erwarten, um den Schaden so gering wie möglich zu halten.² Krisen tangieren grundsätzliche soziale, institutionelle und organisatorische Interessen und Strukturen; im Extremfall bedrohen sie sogar fundamentale Werte und Normen der Gesellschaft.³ Das Krisenmanagement hat folglich zum Ziel, dem geforderten Handlungsbedarf gerecht zu werden und die Krisensituation zu lösen. Dazu sind Massnahmen auf unterschiedlichen Ebenen nötig, um den Herausforderungen, welche eine Krise für den Staat, die Bevölkerung und die politischen Entscheidungsträger darstellt, zu begegnen.⁴ Dies beinhaltet kritische Entscheide unter Zeitdruck und erheblicher Unsicherheit.⁵

Auf Grund diverser Erfahrungen und der geschilderten allgemeinen Sachlage betont das Schweizer Parlament die Notwendigkeit eines systematischen und umfassenden Krisenmanagements. So weist Art. 32 Bst. Abs. c^{ter} und g. des Regierungs- und Verwaltungs-

organisationsgesetzes (RVOG) der Bundeskanzlei eine erweiterte Rolle zu: Erstens soll eine langfristige und kontinuierliche Lage- und Umfeldanalyse mit dazugehöriger Berichterstattung an den Bundesrat erfolgen. Zweitens soll die Bundeskanzlei den Bundesrat bei der rechtzeitigen Erkennung und Bewältigung von Krisen beraten und unterstützen. Drittens nimmt die Bundeskanzlei gemäss Art. 33 Abs. 1^{bis} departementsübergreifende Koordinationsaufgaben zur rechtzeitigen Erkennung und zur Bewältigung von Krisen wahr.⁶ Aus der gesetzlichen Grundlage geht die Rolle der Bundeskanzlei als prozessleitende und koordinierende Organisationseinheit hervor. Zudem ist die Sektion Krisenmanagementausbildung des Bundes (KMA) organisatorisch in der Bundeskanzlei angesiedelt.

Basierend auf dieser Sachlage hat die Bundeskanzlei das Center for Security Studies der ETH Zürich damit beauftragt, einen internationalen Vergleich bestehender Organisationen und Herangehensweisen im Bereich des Krisenmanagements auszuarbeiten. Dieser Bericht wird zuerst darlegen, was unter Krisenmanagement zu verstehen ist sowie dessen Einbettung in das politische System. Dazu gehören auch eine umfassende Definition von Krisen sowie eine Beschreibung der Herausforderungen in Krisensituationen. Danach wird das Krisenmanagement der einzelnen Länder vorgestellt und die dort gemachten Erfahrungen analysiert. Die Länderanalysen fokussieren, sofern die Informationen öffentlich zugänglich sind, auf die institutionelle Einbettung, die angewandte Methodik und die Effektivität und Wirk-

1 Drennan et. al. (2007).

2 Boin et. al. (2005).

3 Rosenthal et. al. (1991).

4 Drennan et. al. (2007).

5 Rosenthal et. al. (1989).

6 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG), Änderung vom 28.9.2012: Vorlage der Redaktionskommission für die Schlussabstimmung. Online im Internet: <http://www.parlament.ch/sites/doc/CuriaFolgeseite/2001/20010080/Schlussabstimmungstext%206%20NS%20D.pdf> (Stand: 21.1.2013).

samkeit der eingerichteten Systeme des Krisenmanagements. Um einen für das politische System der Schweiz nützlichen Vergleich zu gewährleisten, wurden Vergleichsbeispiele mit unterschiedlich starker Ausprägung der föderalen Strukturen durch den Auftraggeber vorgegeben. Belgien, Dänemark, Deutschland, Niederlande, Grossbritannien, Schweden und Österreich weisen ebenfalls föderative Grundstrukturen auf; Singapur verfügt über eine ausgewiesene Erfahrung im Bereich des Krisenmanagements. Aufbauend auf dem länderübergreifenden Fazit werden schliesslich Empfehlungen für die Schweizer Bundeskanzlei ausgesprochen.

Diese Studie wurde parallel zu einer Vergleichsstudie über verschiedene Krisenfrüherkennungssysteme in anderen Ländern verfasst, welche auf der gleichen gesetzlichen Grundlage basiert. Durch die inhaltlich enge Verknüpfung der beiden Themen finden sich deshalb an einigen Stellen Querverweise auf den anderen Bericht. Die Autoren empfehlen, die Krisenfrüherkennungsstudie aus thematischen Überlegungen zuerst zu konsultieren, da das Krisenmanagement dann notwendig wird, wenn die Krisenfrüherkennung nicht funktioniert hat.

2 DEFINITIONEN UND HINTERGRUND

In diesem Abschnitt werden die Krise sowie die Herausforderungen und die Ziele des Krisenmanagements definiert und in den Kontext der schweizerischen Bundesverwaltung gesetzt. Dies gewährleistet ein gemeinsames Verständnis der Thematik für die nachfolgenden Länderstudien.

2.1 Die Krise

Der Begriff «Krise» wird heute stark beansprucht. Sei es im Zusammenhang mit fehlgeleiteten Entscheidungen der Politik, Skandalen, Naturkatastrophen, Unfällen, gesellschaftlichen Missständen, terroristischen Angriffen oder im Gesundheitswesen – das Wort ist in den Medien, in der akademischen Welt und im politischen Umfeld sehr beliebt.⁷ Die Fachliteratur dagegen kategorisiert den Begriff «Krise» in vier verschiedenen Perspektiven:⁸

- ◆ Krisen sind naheliegend und offensichtlich, weshalb die Bezeichnung oft ohne Kontroverse verwendet wird. Eine Krise ist sozusagen «selbsterklärend».
- ◆ Krisen sind objektivierbare Phänomene: Diese Denkweise versucht, einer Krise Attribute zu geben, mit deren Hilfe sie definiert werden kann. Der kleinste gemeinsame Nenner setzt sich aus folgenden drei Aspekten zusammen: Einer schwerwiegenden Bedrohung, einem hohen Grad an Unsicherheit und unmittelbarem Handlungsbedarf.
- ◆ Krisen werden gemäss diverser Autoren jedoch vor allem auch subjektiv wahrgenommen. Dahinter steckt die Idee, dass die Wahrnehmung einer Situation von Person zu Person variiert. Dies ist

vor allem im politischen Umfeld ein nicht zu vernachlässigender Faktor.

- ◆ Krisen sind eine soziale Konstruktion: Dieser Ansatz ist eine Kombination des zweiten und dritten Denkansatzes. Einerseits werden Institutionen und Personen mit ausserordentlichen Herausforderungen und hohem Unsicherheitsfaktor konfrontiert – andererseits werden Individuen diese Situationen verschieden beurteilen.

Obwohl der erste Punkt dies suggeriert, ist es nicht leicht, eine Krisensituation von der «Normalität» zu unterscheiden. Zum Beispiel würde niemand die Summe der Verkehrstoten eines Jahres als Krise bezeichnen. Wenn jedoch bei einem einzelnen Unfall eine überproportional hohe Anzahl an Opfern zu verzeichnen ist, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass in den Medien das Wort «Krise» verwendet wird. Als Grundlage kann eine Krise als eine Situation bezeichnet werden, in der die Elemente der Bedrohung, der Unsicherheit und des zeitlichen Drucks im Vergleich zur «Normalität» übermässig hervortreten. Allgemein definiert ist eine Krise eine unerwünschte und unerwartete Situation, welche eine Person, Gruppe, Organisation, Kultur, Gesellschaft etc. betreffen kann. Eine Krise ist gekennzeichnet durch eine «turbulente Phase» verglichen mit der «normalen» Entwicklung.⁹

2.2 Das Krisenmanagement

Je nach Art der Krise kann das notwendige Krisenmanagement variieren. Deshalb ist es vor allem wichtig, den vorliegenden Krisenfall möglichst genau zu kennen, was jedoch oftmals problematisch ist. Es wer-

⁷ Drennan et. al. (2007).

⁸ Drennan et. al. (2007).

⁹ Boin et. al. (2005).

den drei mögliche Ausprägungen der Krisensituation unterschieden:¹⁰

- ♦ «Plötzliche» Krise: Sie entsteht aus einem unerwarteten, raschen Ereignis oder einer Kombination mehrerer Geschehnisse. Im umgangssprachlichen Verständnis entspricht diese Klasse von Krise dem Mustertyp. Obwohl das Krisenmanagement für einige solcher Vorfälle vorbereitet und geübt wurde, ist es doch sehr wahrscheinlich, dass die Massnahmen im Falle einer solchen Krise von einem hohen Mass an Improvisation gekennzeichnet sind, da jede Krise auch anders verläuft.
- ♦ «Schleichende» Krise: Im Vergleich zur plötzlich auftretenden Krise fehlt diesem Typ die zeitlich stark kondensierte Dramatik der Ereignisse. Vielmehr bauen sich die für die Krise verantwortlichen Missstände und der Druck langsam, oft über Jahre hinweg, auf. Oftmals werden die Warnsignale einer solchen Krise nicht erkannt oder falsch gewertet. Bei solchen Krisen werden «business as usual»-Ansätze zur Lösung überwiegen. Wegen der (zumindest empfundenen) fehlenden Dramatik der Sachlage wird oftmals versucht, die Krise

im Rahmen des üblichen politischen Alltagsgeschäfts zu handhaben.

- ♦ «Chronische» Krise: Die letzte Kategorie von Krisen setzt sich aus den vorhergehenden Typen zusammen. Schleichende Krisen treten durch eine Verstrickung von Ereignissen plötzlich zum Vorschein, werden aber mangels umfassender Lösungsansätze nur vorübergehend behoben, ohne die eigentlichen Problemursachen anzugehen. Bei solchen Krisen dominieren gängige, griffbereite Massnahmenpakete, welche bei Bedarf zur Anwendung kommen.

Die verschiedenen Ausprägungen einer Krise haben Implikationen für das Krisenmanagement, aber auch für die Chancen, eine Krise frühzeitig zu erkennen und abzuwenden (siehe Studie Krisenfrüherkennung). Ausgehend von der Annahme, dass die Regierungen gegenüber der Gesellschaft eine besondere Schutzverantwortung im Krisenfall haben, ergeben sich diverse Phasen, in welchen die Entscheidungsträger aktiv sein müssen. Dazu gehören die Inkubationsphase, der Ausbruch/Krise und die Folgezeit:

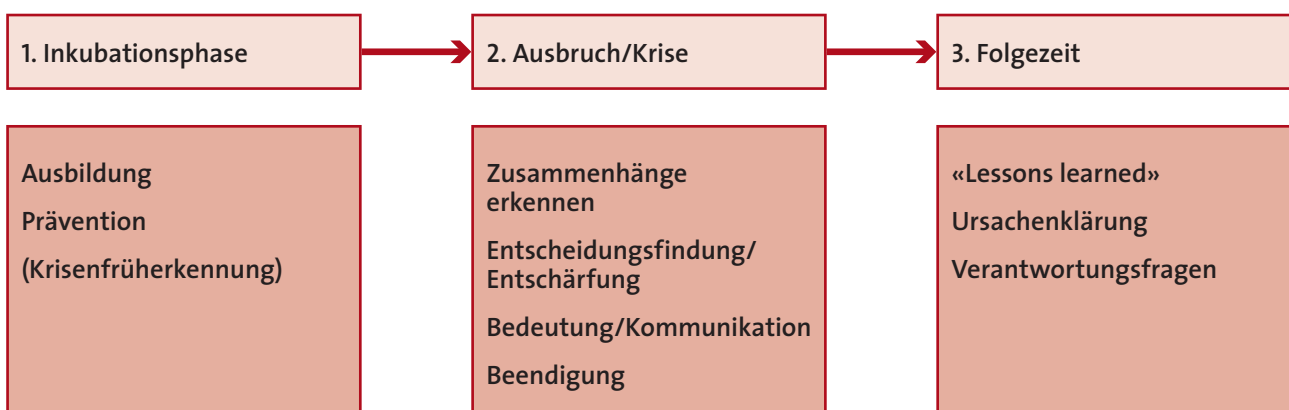


Abbildung 1: Phasen der Krise (eigene Illustration).

¹⁰ McConnell (2003).

In Anlehnung an die drei Phasen der Krise haben Entscheidungsträger und Krisenmanager die Aktivitäten des Krisenmanagements definiert. Dazu gehören die Prävention, die Entschärfung, die kritische Entscheidungsfindung und die Rückkehr zur Normalität. In Anbetracht der politischen Perspektive für öffentliche Entscheidungsträger können die Ziele des Krisenmanagements in der akuten Phase (Ausbruch) einer Krise folglich, unabhängig von der Art der Krise, meist sehr ähnlich definiert werden:¹¹

- ◆ Die Herstellung von Sinn und Zusammenhängen: Entscheidungsträger müssen z.T. trotz sich widersprechender Signale erkennen, dass sich eine aussergewöhnliche Entwicklung abzeichnet. Die Vorgänge sind nicht offensichtlich, sondern müssen interpretiert und gedeutet werden. Es muss eingeschätzt werden, wie gefährlich die Entwicklungen sind und wie gross der Handlungsspielraum ist.
- ◆ Entscheidungen/Entschärfung: Eine Krisensituation zwingt Regierungen und Entscheidungsträger dazu, die vorliegenden Probleme anzugehen. In schwerwiegenderen Fällen müssen die vorhandenen Ressourcen wohlüberlegt eingesetzt werden, da nicht alle Probleme gleichzeitig angegangen werden können. Diese Disparitäten zwischen Angebot und Nachfrage ist auch in «normalen» Zeiten so – jedoch werden sie in einer Krisensituation grösser, sind von grösserer Unsicherheit und Unklarheit geprägt und ihr zeitlicher Druck ist deutlich ausgeprägter.
- ◆ Bedeutungsgebung/Kommunikation: Eine Krise führt meistens zu einem ausgeprägten Informationsverlangen seitens der Medien und der Bevölkerung. Für die zuständigen Autoritäten ist dies eine grosse Herausforderung, da sie, zumindest anfänglich, selbst mit einer überwältigenden Menge an «Rohdaten» konfrontiert sind. Diese ungefilterten Informationen müssen in ein kohärentes, umfassendes Bild verarbeitet und der Öffentlichkeit klar und präzise kommuniziert werden. Beide Aspekte sind unter Umständen oftmals sehr problematisch. Entscheidungsträger müssen die Unsicherheit in einer Krisensituation reduzieren, in dem sie die Ereignisse klar einordnen können. Dazu ist auch notwendig, die Gefahren durch die Krise zu erkennen und der Öffentlichkeit die Bedeutung der Situation zu erläutern. Dabei stehen sie in direkter Konkurrenz zu den Medien, politischen Gegenmeinungen etc., welche ihre Sichtweise der Situation ebenfalls darlegen.
- ◆ Beendigung: Regierungen können nicht in einem permanenten Krisenmodus operieren. Die Entscheidungsträger sind deshalb gezwungen, eine Krisensituation in angebrachter Art und innerhalb eines nützlichen Zeithorizonts zu lösen und wieder in den «Normalzustand» überzugehen. Zu diesem Schritt gehören zwei Aspekte: Einerseits muss wieder zur Routinearbeit übergegangen werden. Andererseits müssen auf strategischer Ebene die Fragen nach den verantwortlichen Instanzen gestellt und die Ursachen der Krise eruiert werden. Beide sind für die Stabilisierung und die Legitimität des politischen Systems notwendig.
- ◆ Lernphase: Als letzter Schritt des strategischen Krisenmanagements müssen die politischen und organisatorischen Lehren aus der Krise gezogen werden. Dieser Aspekt des Krisenmanagements ist enorm wichtig und seine Bedeutung für die Verhinderung und Abschwächung weiterer Krisensituation darf nicht unterschätzt werden. Leider wird dieser Prozess in Folge institutioneller, politischer und kognitiver Barrieren oftmals vernachlässigt oder gar ignoriert.

¹¹ Boin et. al. (2005).

4.3 Die Krise und das Krisenmanagement im Schweizerischen System

Das Krisenmanagement auf Stufe Bund in der Schweiz ist eine Angelegenheit des jeweils zuständigen Departements, des Leiters dieses Departements, allenfalls gebildeter Sonderstäbe sowie des Gesamtbundesrats. Die Krisenmanagementausbildung des Bundes (KMA) ist in der Bundeskanzlei, welche eine Stabsfunktion innerhalb der Regierung wahrnimmt, angesiedelt. Diese Abteilung ist für die Krisenmanagementausbildung und -weiterbildung innerhalb der Bundesverwaltung sowie für die Durchführung von Übungen zuständig.¹² Die Definition der KMA der Bundeskanzlei definiert die Krise folgendermassen:

«Eine Krise bezieht sich auf eine Organisation. Eine Krise ist eine durch Unsicherheit gekennzeichnete Situation, die ausserordentliche Massnahmen für die gesamte Organisation erfordert. Eine Organisation (System / Institution) befindet sich in einer Krise, wenn ihre Reputation (Glaubwürdigkeit, Vertrauen), ihre Handlungsfreiheit oder ihre Existenz gefährdet sind.»

Vor allem durch den Bezug auf die Organisation, die Reputationsrisiken und die existenzielle Gefährdung grenzt sich die Umschreibung der Krise von der Notfalldefinition ab. Der Notfall wird folgendermassen umschrieben: «Ein Notfall bezieht sich auf ein Ereignis: Ein Notfall ist ein plötzliches und für gewöhnlich unvorhergesehenes Ereignis mit schwerwiegenden negativen Folgen, das ein rasches Eingreifen erfordert. Dieses Ereignis richtet einen Schadenplatz an (geographisch abgrenzbar), der so schnell als mög-

lich aufzuräumen resp. zu beheben ist.»¹³ Damit sind z.B. Naturkatastrophen gemeint, welche primär operationellen Handlungsbedarf (Rettung, Schutz, Wiederaufbau etc.) nach sich ziehen. Allerdings kann ein Notfall zur Krise werden, z.B. durch schlechtes Notfallmanagement. Das Krisenmanagement wird durch die KMA wie folgt definiert:¹⁴

«Evaluieren, Entscheiden, Anordnen, Ausführen und Koordinieren von sämtlichen Massnahmen, die zur Bewältigung einer ausserordentlichen Situation beitragen. Diese Massnahmen sind im Prinzip strategischer Natur (da sie sich auf die Organisation beziehen und von der höchsten Entscheidungsinstanz der Organisation getroffen werden müssen). Ein schlechtes Notfallmanagement kann eine Organisation in eine Krise führen (Gefährdung der Reputation).»

In dieser Untersuchung liegt der Fokus auf dem Krisenmanagement auf der strategischen Regierungsebene (siehe linker Kasten Abbildung 2). Im Rahmen der neuen Gesetzesgrundlage soll die Bundeskanzlei den Bundesrat systematischer und aktiver bei der Bewältigung von Krisensituationen unterstützen können sowie bei der Umfeldanalyse und der Krisenfrüherkennung eine aktive Rolle spielen (siehe dazu die Studie zur Krisenfrüherkennung). Mit strategisch ist in diesem Zusammenhang gemeint, dass Entscheide der höchsten Regierungsebene notwendig sind. Davon zu unterscheiden ist das operationelle Notfallmanagement, welches im föderalen System der Schweiz in den Kompetenzbereich der Kantone

¹² Krisenmanagementausbildung des Bundes. Online im Internet: <http://www.bk.admin.ch/org/bk/00346/06995/index.html?lang=de> (Stand: 8.5.13).

¹³ Krisenmanagementausbildung des Bundes. Online im Internet: <http://www.bk.admin.ch/org/bk/00346/06995/07626/index.html?lang=de&unterseite=yes> (Stand: 6.2.2013).

¹⁴ Siehe Definition der Krisenmanagementausbildung des Bundes der Bundeskanzlei (KMA, BK). Online im Internet: <http://www.bk.admin.ch/org/bk/00346/06995/07626/index.html?lang=de&unterseite=yes> (Stand: 22.1.13).

und Sonderstäbe fällt und der Bund nur subsidiär auf Anfrage Hilfe leisten darf.

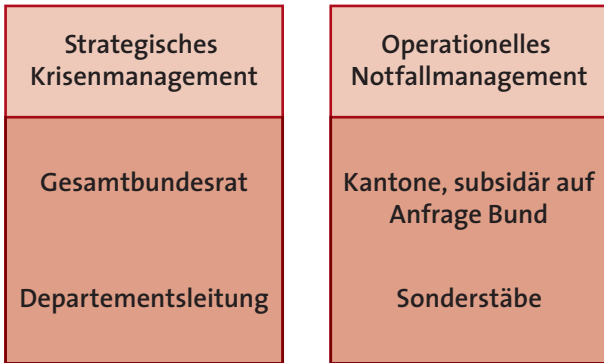


Abbildung 2: Arten des Krisen- und Notfallmanagements Schweiz

4.2 Zentrale Herausforderungen

Im Krisenfall, der durch die in Abschnitt 2.1 genannten Aspekte gekennzeichnet ist, sind die notwendigen Entscheide oft durch folgende Symptome gekennzeichnet:¹⁵

- ◆ Einengung kognitiver Prozesse, was negative Konsequenzen auf das Aufzeigen von Alternativen und die Abschätzung von Konsequenzen hat.
- ◆ Informationsverzerrung, was die Beurteilung der Machbarkeit der Alternativen und die Identifikation der Konsequenzen beeinflusst.
- ◆ Gruppensymptome, welche die Breite an berücksichtigten Alternativen, die Durchführbarkeit der Alternativen, die Identifikation der primären Ziele und die Evaluation der Konsequenzen beeinflussen.
- ◆ Starrheit bei der Programmsetzung, was hauptsächlich die Auswahl an Alternativen und das Auswahlverfahren beeinflusst.

¹⁵ Smart et. al. (1977).

- ◆ Mangel an Entscheidungsbereitschaft, welcher sämtliche obengenannten Symptome beeinflusst und den Druck der Krisensituation somit weiter erhöht.

Nebst diesen eher auf die Entscheidungsträger bezogenen Aspekten zeichnen sich Krisen grundsätzlich durch weitere Herausforderungen aus, die durchgehend mit einer Form von Komplexität konnotiert sind:¹⁶

- ◆ Politische Komplexität: Krisen bedrohen meistens mehrere Leitwerte der Gesellschaft und umfassen auch oftmals verschiedene Themengebiete, Interessengruppen und Akteure. Dies trägt unter anderem zu ihrer schwierigen Lösung bei.
- ◆ Institutionelle Komplexität: Dieser Aspekt ist eng mit der politischen Komplexität verknüpft. In einer Krisensituation sind oftmals eine Vielzahl administrativer Ebenen und Organisationseinheiten involviert (horizontal und vertikal), was z.B. die Koordination erschwert.
- ◆ Zeitliche Komplexität: Die zeitliche Komponente spielt ebenfalls eine wichtige Rolle. Einerseits ist das Krisenmanagement immer durch eine Vorgeschichte geprägt. Die Auffassung einer Krise und das Verhalten der Verantwortlichen sind durch vorgängig gemachte Erfahrungen beeinträchtigt. Dies führt dazu, dass z.B. die organisatorische Krisenbereitschaft von vergangenen Lehren in Krisensituationen beeinflusst wird. Aber auch zeitliche Aspekte der Gegenwart haben einen Einfluss. Ob ein Ereignis als Krise erkannt und priorisiert wird hängt massgeblich von der laufenden politischen Agenda ab.
- ◆ Informationsbezogene Komplexität: Entscheidungsträger in einer Krisensituation sind oftmals

¹⁶ Stern (2003).

mit verschiedenen und gegensätzlichen Informationen konfrontiert. Denkbar ist auch ein Informationsmangel oder eine Informationslawine. Aus diesen Gründen müssen oftmals Entscheide in einer Situation unzureichender Information über Motive, Kapazitäten, involvierte Interessengruppen, technische Fragen etc. getroffen werden.

- ◆ Komplexität des Problems: Krisen sind oftmals durch eine hohe Komplexität des eigentlichen Problems gekennzeichnet. Sie umfassen eine Vielzahl verschiedener Aspekte und Herausforderungen, die gelöst werden müssen, was Entscheidungsträger vor methodische Probleme stellen kann.

Alle diese Aspekte müssen im Krisenmanagement berücksichtigt werden. Dabei besteht die grundsätzliche Herausforderung, dass eine Krise ein sehr dynamisches Ereignis ist. Eine neue Krise stellt die betroffenen Organisationen, ihre Entscheidungsträger und ihre Angestellten immer wieder vor neue Herausforderungen. Deshalb ist Krisenmanagement ein schwieriges Unterfangen, welches kontinuierlicher Vorbereitung bedarf. Dieses facettenreiche Erscheinungsbild der Krise ist mitunter aber auch ein Grund, warum das Krisenmanagement, wie nachfolgend gezeigt wird, nach wie vor unterschiedlich organisiert ist. Eine Musterlösung gibt es in diesem Bereich nach wie vor nicht, ebenso wenig wie es *die Krise* gibt.

3 VERGLEICHENDE LÄNDERANALYSE

In diesem Abschnitt wird das **strategische Krisenmanagement** der ausgewählten Länder analysiert. Dabei werden die involvierten Stellen und deren institutionelle Eingliederung besprochen. In Fällen, wo öffentlich zugängliche Informationen über die angewandten Methoden vorhanden sind, werden diese ebenfalls geschildert. Meistens begnügen sich die Organisationen jedoch damit, lediglich die Kompetenzen der im Krisenmanagement involvierten Stellen zu definieren. Dies unterstreicht die Eigenart des Krisenmanagements: Zur Bewältigung der Krise muss eine organisatorische Flexibilität gewährleistet sein. Auch die Entscheidungsträger als Krisenmanager müssen mehr Freiheiten und Kompetenzen in ihren Entscheidungsbefugnissen haben, da sonst die ausserordentliche Situation kaum zu meistern ist. Insofern ist das Krisenmanagement durch ein aussergewöhnlich hohes Mass an Improvisation und Flexibilität gekennzeichnet, welches man im Alltagsgeschäft so nicht vorfindet.¹⁷

3.1 Belgien

In Belgien ist das Krisenmanagement grundsätzlich föderal organisiert. Falls eine Krise jedoch durch die lokalen Behörden nicht beigelegt werden kann oder ihr Ausmass die lokalen Kapazitäten übersteigt, übernimmt die nächst höher gelegene Organisationsstufe (Gemeindestufe – Provinzstufe – nationale Stufe). Falls ein Vorfall auf die nationale Ebene gelangt, ist das Innenministerium verantwortlich, womit auch eine strategische Komponente Einzug hält.¹⁸ Das Innenministerium ist auch für die Vorbereitung und die Implementation von Massnahmen im Bereich der

zivilen Sicherheit, aber auch des nationalen Krisenmanagements verantwortlich. Spezifisch wurde im Jahre 2003 das «Directorate-General Crisis Centre» (DGCC) ins Leben gerufen, welches für die Unterstützung der Regierung bei der Bewältigung von Krisen und bei themenübergreifenden Grossereignissen zuständig ist. Das DGCC ist in der Krisensituation auch der offizielle Kontakt der Regierung nach aussen. Sollten die Ereignisse eine internationale Komponente beinhalten, ist das DGCC auch für den Kontakt mit andern Ländern verantwortlich.¹⁹ Dabei kommt dem DGCC auch eine Planungs- und Analyseaufgabe zu. Es kann davon ausgegangen werden, dass darunter auch strategische Überlegungen und Beratung zu verstehen sind, welche die Landesregierung betreffen resp. in den Erwägungen bei der Bewältigung der Krise auf höchster Stufe angestellt werden müssen. Dies wird gestützt durch den Fakt, dass das DGCC auf nationaler Regierungsebene organisatorisch im Innenministerium angesiedelt ist.

Gemäss den Informationen des DGCC umfasst das Krisenmanagement auch Aspekte, welche Einfluss

- ◆ Zuständige Organisationseinheit: «Directorate-General Crisis Centre», Innenministerium: <http://www.centredecrise.be>
- ◆ Zuständig für Ereignisse (Krisen), welche aufgrund der Folgen oder des geografischen Ausmasses die Kapazitäten der lokalen Behörden übersteigt.

auf die für das Krisenmanagement verantwortliche, organisatorische Stufe haben. Dazu gehören die Art des Ereignisses, die geografische Ausdehnung, die

¹⁷ Mendonça et. al. (2004): 210.

¹⁸ Bernaerts et. al. (2005).

¹⁹ Siehe http://www.crisiscentrum.be/index.php?option=com_content&task=view&id=33&Itemid=50&limit=1&limitstart=2 (Stand 15.3.13).

Anzahl der Opfer, die Folgen für die Umwelt, die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen sowie die zur Bewältigung notwendigen Mittel.²⁰ Je grösser z.B. die wirtschaftlichen und sozialen Folgen eines Ereignisses, desto eher wird ein Notfall auch zu einer nationalen Krise mit strategischen Komponenten und bedarf dementsprechend der Bewältigung durch eine nationale Instanz. Aber auch praktische Überlegungen, z.B. die Koordination der Anstrengungen in mehreren Regionen zur Bewältigung der Krise, können dazu führen, dass die Verantwortung auf die nationale Ebene fällt.²¹ Ein Hinweis dahingehend ist auch, dass im Jahre 2009 eine Zelle im DGCC gegründet wurde, welche für Themen und Ereignisse im Bereich der kritischen Infrastrukturen verantwortlich ist, welche per Definition schon eine strategische Komponente beinhalten.²²

3.2 Niederlande

In den Niederlanden war das Notfall- und Krisenmanagement lange Zeit eine lokale Aufgabe resp. lag im Verantwortungsbereich der einzelnen Ministerien und Ämter.²³ Dieser subsidiäre Aufbau besteht auch weiterhin. Wenn ein Ereignis jedoch zu einer Krise mit nationalen Auswirkungen wird, fällt die Zuständigkeit der Nationalregierung zu. Die zuständige Einheit wurde am 1. Juli 2011 gegründet. Sie vereint die Themen Terrorismusabwehr, Cybersecurity, nationale Sicherheit und Krisenmanagement. Diese Stelle des

«National Coordinator for Security and Counterterrorism» (NCTV) hat zur Aufgabe, die Risiken und Bedrohungen in diesen Themengebieten zu erkennen, die Interessen des Landes in diesem Bereich zu wahren und die Massnahmen zur Steigerung der Widerstandsfähigkeit gegen diese Bedrohungen zu koordinieren. Sollte eine Krisensituation eintreffen, ist die Stelle für ein effektives Krisenmanagement und die notwendige Krisenkommunikation verantwortlich.²⁴ Organisatorisch ist das NCTV dem Ministerium für Sicherheit und Recht untergeordnet und beschäftigt ungefähr 260 Mitarbeiter.²⁵ Es arbeitet eng mit den anderen involvierten Ministerien zusammen.²⁶

Innerhalb des NCTV ist das «National Crisis Centre» (NCC) für das Krisenmanagement und die Krisenkommunikation verantwortlich. Das NCC koordiniert

- ◆ Zuständige Organisationseinheit: «National Coordinator for Security and Counterterrorism (NCTV)»; «National Crisis Centre (NCC)», «Ministerial Committee for Crisis Management (MCCB)», Ministry of Security and Justice: <http://english.nctv.nl>
- ◆ Zuständig für Ereignisse (Krisen), welche aufgrund nationaler Auswirkungen in den Zuständigkeitsbereich des nationalen Krisenmanagements fallen.

dabei sämtliche Bemühungen im Falle einer Krise. Es ist eine permanent operierende Einrichtung, welche für die Weitergabe von Informationen und die Koordination administrativer Massnahmen zwischen den

20 Siehe http://www.crisiscentrum.be/index.php?option=com_content&task=view&id=33&Itemid=50 (Stand 15.3.13).

21 Siehe http://www.crisiscentrum.be/index.php?option=com_content&task=view&id=33&Itemid=50&limit=1&limitstart=3 (Stand 15.3.13).

22 http://www.centredecrise.be/index.php?option=com_content&task=view&id=53&Itemid=93 (Stand 12.3.13)

23 Scholtens (2008).

24 Siehe http://english.nctv.nl/organisation_en (Stand 15.3.13).

25 Siehe http://english.nctv.nl/organisation_en/what_does_the_nctv_do (Stand 15.3.13).

26 Ministerium für Sicherheit und Justiz. Online im Internet: <http://www.government.nl/ministries/venj> (Stand: 20.2.2013).

verschiedenen Ministern sowie regionalen und lokalen Behörden zuständig ist.²⁷ Die Krise wird durch das NCC wie folgt definiert: «A crisis is an event that can cause social disruption within a short timespan and that requires decisions and special measures to be taken under severe time constraints and with a high degree of uncertainty.»²⁸ Dabei hat die niederländische Regierung die Wichtigkeit des Krisenmanagements aufgrund der tiefgreifenden Implikationen von Krisen und der grossen Bedeutung der Krisenkommunikation erkannt.

Das NCTV resp. NCC ist direkt zuständig für das Krisenmanagement auf strategischer Ebene. Ein Notfall, welcher nicht auf lokaler Ebene bewältigt werden kann, wird auf die nationale Ebene übertragen, da potentiell auch Implikationen für die Nationalregierung möglich sind. Insofern kann ein Vorfall auch zu einer strategischen Krise für die Regierung werden: «When the response is ramped up, it organises and coordinates all the processes within the central government crisis management infrastructure, led by the crisis director. This includes issuing alerts, gathering information, making preparations, communicating about the crisis, providing advice and assisting the Ministerial Committee for Crisis Management (MCCB) in its decision-making. The preparatory phase mainly involves planning the response to be taken in the operational phase. The NCC comprises the Crisis Coordination Unit and the Communications Unit.»²⁹ Darum hat Holland die Kompetenzen im Bereich des Krisenmanagements und der Krisenkommunikation

gebündelt, um möglichst effektiv im Ereignisfall handeln zu können.

3.3 Dänemark

In Dänemark besteht das Krisenmanagement hauptsächlich aus drei Gremien. Das «Government Security Committee», in welchem der dänische Premierminister, der Verteidigungsminister, der Wirtschaftsminister und der Aussenminister vertreten sind, ist im Krisenfall für die Entscheidungsfindung verantwortlich. Dieses Gremium wird dabei vom «Senior Officials Security Committee» unterstützt, welches sich aus den jeweiligen Sekretären der oben genannten Ministerien, den Leitern der Nachrichtendienste sowie

- ♦ Zuständige Organisationseinheit: «Government Security Committee»; «Senior Officials Security Committee, The Crisis Management Group.»
- ♦ Zuständig für Ereignisse (Krisen): Beredskabsstyrelsen, (BRS) resp. «Danish Emergency Management Department's Centre for Preparedness Planning and Crisis Management» (www.brs.dk).

der «Krisenmanagementgruppe» zusammensetzt. In dieser Krisenmanagementgruppe sind wiederum Vertreter aus den Departementen, die Polizei sowie die Notfallagentur Dänemarks vertreten.³⁰ Diese drei Kernelemente des Krisenmanagements werden bei ihrer Arbeit durch zwei operative Arbeitsgruppen ergänzt, welche je nach Krise (national oder international) aufgerufen werden.

27 National Crisis Centre. Online im Internet: <http://www.nctv.nl> (Stand: 20.2.2013).

28 http://english.nctv.nl/themes_en/crisis-management/index.aspx

29 National Coordinator for Security and Counterterrorism (NCTV) – Brochure. Online im Internet: http://english.nctv.nl/organisation_en (Stand: 27.2.2013),

30 Case Study Crisis Management Organisation in Denmark, S. 15. Online im Internet: http://www.eu.gov.hk/english/publication/pub_bp/files/crisis_management.pdf (Stand 6.4.2013).

Über den Ablauf der Prozesse im Krisenfall sind keine weiteren Informationen vorhanden. Zudem ist auch hier flexibles Verständnis von Notfall- und Krisenmanagement ersichtlich. Für beide Arten von Ereignissen kommen die gleichen Strukturen zum Einsatz.

3.4 Grossbritannien

Die aktuelle «National Security Strategy» Grossbritanniens brachte eine Reihe von Änderungen im Sicherheitsbereich mit sich. So wurde in dieser Strategie auch anerkannt, dass in diesen Zeiten grosser Unsicherheit Strukturen aufgebaut werden müssen, welche auf Gefahren und Veränderungen schnell und effektiv reagieren können.³¹ Viele dieser identifizierten Risiken bergen eine Krisengefahr, weshalb das Krisenmanagement auf strategischer Ebene auf der nationalen Sicherheitsstrategie basiert. Für die Erreichung der formulierten Ziele ist der «National Security Council» verantwortlich. Der Vorsitz liegt beim Premierminister, welcher in seiner Funktion vom nationalen Sicherheitsberater unterstützt wird. Dieser wiederum kann zur Unterstützung auf eine Vielzahl von Teams zurückgreifen, welche Teil des «National Security Secretariat» sind. So ist z.B. das «Civil Contingencies Secretariat» (CCS) für die Kapazitäten im Bereich der Vorbereitung, Bewältigung und Beendigung von Notfällen und Krisen verantwortlich. Eine zentrale Aufgabe des «National Security Councils» betrifft die Kapazitäten im Bereich «Response and Recovery». Für die operationelle Koordination des Krisenmanagements ist demnach die zentrale Krisenmanagementinstanz im «Cabinet Office Briefing Room», bekannt unter der Abkürzung COBR, zuständig.³²

Offenbar werden in Grossbritannien politische Krisen auf strategischem Niveau innerhalb des «Cabinet Office» abgehandelt – mit wesentlicher Unterstützung seitens der verschiedenen Nachrichten- und Informationsbehörden sowie der fachlich involvierten Stellen, welche in dem «National Security Council» zusammengeführt sind.³³ Die im Informationsbeschaffungs- und -analysebereich tätigen Dienste befassen sich zwar primär mit Themen nationaler Sicherheit; jedoch werden die Ergebnisse der Suche und Analyse in das «Cabinet Office» einfließen, da dort strategische Entscheide getroffen werden. Aufbauend auf den Informationen der Nachrichtendienste berät und koordiniert das «Cabinet Office» die anderen Ministerien bezüglich der Reaktion bei strategischen, themenübergreifenden Herausforderungen. Unterstützend fungiert dabei sicherlich auch die «Joint Intelligence Organisation» (innerhalb des «Joint Intelligence Committee»), welche die Rohdaten der Nachrichtendienste auswertet und aufbereitet, um die Ministerien bei politischen Entscheiden zu unterstützen. Im gesamten Prozess nimmt auch das

- ◆ Zuständige Organisationseinheiten: «Cabinet Office»; «National Security Secretariat»; «Cabinet Office Briefing Room (COBR)».

«National Security Secretariat» eine wichtige Funktion ein. Es koordiniert die Abläufe bei sicherheits- und nachrichtenbedingten Angelegenheiten von strategischer Bedeutung über die gesamte Regierungstätigkeit hinweg. Eine Kernfunktion dieses Sekretariats stellt darum die Erhöhung der Resilienz Grossbritan-

31 <https://www.gov.uk/government/publications/the-national-security-strategy-a-strong-britain-in-an-age-of-uncertainty>

32 <https://www.gov.uk/government/policies/improving-the-uk>

[ability-to-absorb-respond-to-and-recover-from-emergencies](https://www.gov.uk/government/policies/improving-the-uk)

33 <https://www.gov.uk/government/organisations/national-security/groups/national-security-council>

niens, aber auch die effektive Koordination bei der Krisenbewältigung der Regierung dar.³⁴

3.5 Singapur

In Singapur führten im Jahre 2003 die SARS-Epidemie und die wachsende Terrorismusgefahr zu einer Umstrukturierung des Krisenmanagements. Unter dem «Homefront Crisis Management System» wurden fortan die beiden Bereiche «Homefront Crisis Executive Group» (HCEG) und das «Homefront Crisis Ministerial Committee» (HCMC) vereint. Das HCMC steht unter dem Vorsitz des Ministers für innere Angelegenheiten und setzt sich zudem aus weiteren Ministern zusammen. Es ist primär für die strategische und politische Wegleitung zur Krisenbewältigung zuständig. Das Komitee hat zum Ziel, den Normalzustand wenn immer möglich aufrecht zu erhalten. Das

- ◆ Zuständige Organisationseinheit: «Homefront Crisis Management System (HCMS)» mit zwei Unterorganisationen: «Homefront Crisis Ministerial Committee (HCMC)» und «Homefront Crisis Executive Group (HCEG).»

HCEG ist die eigentliche Entscheidungsträgerinstanz, welche sich aus ranghohen politischen Entscheidungsträgern verschiedener Ministerien und Regierungsagenturen zusammensetzt. Grundsätzlich ist es dieses Organ, welches die politischen Richtlinien und die strategischen Entscheide bei der Krisenbewältigung vornimmt. Zudem unterstützt es das «Ministerial Committee» bei der operationellen Koordination, regelt überdepartementale Unstimmigkeiten und stellt sicher, dass Entscheide und Direktiven des

34 <https://www.gov.uk/government/organisations/national-security>

Komitees auch implementiert werden. Das HCEG wird durch Krisenmanagementgruppen unterstützt, welche aus Angehörigen verschiedener Agenturen und Themenfelder zusammengesetzt sind und so eine effektive Koordination sowie eine schnelle und umfassende Betrachtungsweise der Probleme gewährleisten.³⁵

3.6 Schweden

In Schweden ist das Krisenmanagement auf dem Verantwortlichkeitsprinzip aufgebaut; das in normalen Zeiten verantwortliche Ministerium oder die verantwortliche Einheit ist es auch im Falle einer Krise.³⁶ Das Krisenmanagement der Regierung beruht auf folgenden vier Komponenten:

1. Ein Generaldirektor für das Krisenmanagement,
2. ein Sekretariat für die Koordination des Krisenmanagements,
3. die Krisenmanagementorganisation des verantwortlichen Ministeriums,
4. eine strategische Koordinationsgruppe.

Die Bewältigung strategischer Krisen wird durch das Sekretariat für die Koordination des Krisenmanagements koordiniert («Crisis Management Coordination Secretariat, CMCS»). Dieses spezialisierte Sekretariat ist direkt dem Büro des Premierministers unterstellt. Das CMCS wird durch den Generaldirektor des Krisenmanagements geleitet, welcher direkt dem Premierminister untergeordnet ist. Der Generaldirektor ist innerhalb des CMCS für die Entwicklung, Koordination und Nachbearbeitung von sämtlichen

35 Joining Hands to Protect Singapore. Online im Internet: <http://app.nscs.gov.sg/public/download.ashx?id=169> (Stand: 28.2.2013).

36 Siehe <http://www.government.se/sb/d/12126/a/89625>

Themen und Aktivitäten im Bereich des Krisenmanagements verantwortlich. Zudem ist er für die Koordinierung der Aktivitäten der Ministerien im Krisenmanagement, die Ausbildung auf diesem Gebiet, die Durchführung von Übungen und die Überwachung der Kapazitäten innerhalb der Ministerien verantwortlich.

Die Rolle des CMCS, unter der Aufsicht des Generaldirektors für das Krisenmanagement, ist die kontinuierliche Beschaffung von politikrelevanten Informati-

- ◆ Zuständige Organisationseinheit: «Crisis Management Coordination Secreteriat CMCS»; Vergleichbar mit der Rolle der Krisenmanagementausbildung der Bundeskanzlei.
- ◆ Zuständig für Ereignisse (Krisen): «Swedish Civil Contingencies Agency» (MSB or «Myndigheten för samhällsskydd och beredskap»)

onen. Die Gruppe identifiziert sich abzeichnende und relevante Themenbereiche innerhalb und ausserhalb Schwedens, welche Implikationen für die Politik des Landes haben könnten. Zu den Aufgaben des Krisenmanagements gehören somit die Alarmierung und die Erarbeitung eines Überblicks über die möglichen Auswirkungen einer Krise auf die Gesellschaft und/oder die Regierung. Da das Sekretariat über das Know-how und Erfahrungen bei der Beobachtung und im Umgang mit strategischen Krisen verfügt, ist es ebenfalls für die Unterstützung der Ministerien beim Aufbau ihrer eigenen Krisenmanagementpläne, -prozesse und -praktiken zuständig.

Während dem CMCS die Hauptrolle als zentrale strategische Informationsbeschaffungsinstanz und als Koordinationsgremium zukommt, ist die Regierung (Ministerien und Ämter) vorwiegend für das Krisen-

management auf nationalem Level zuständig. In den meisten Fällen ist das Expertenwissen, welches in den Ministerien und Ämtern vorhanden ist, bei der vorbeugenden Planung und der Bewältigung von Krisensituationen unabdingbar. Während strategische Informationen vom CMCS an die Ministerien weitergeleitet werden sobald sachdienliche Informationen vorhanden sind, ist doch das sachlich naheliegende Ministerium für die praktische Bewältigung der Krise verantwortlich. Folglich muss jedes Ministerium Pläne für das Krisenmanagement vorbereiten und die dazu notwendigen organisatorischen Vorbereitungen treffen. Dazu stellen die Ministerien eine für das Krisenmanagement verantwortliche Gruppe, welche durch das CMCS ausgebildet wird. Diese Teams müssen im Krisenfall einen möglichst direkten Zugang zum jeweiligen Minister und dem Sekretariat des Ministeriums haben.

Wenn eine Krise eintritt, wird die strategische Koordinationsgruppe einberufen. Diese Gruppe setzt sich aus dem Sekretär des involvierten Ministeriums, dem Staatssekretär des Premierministers und dem Generaldirektor des Krisenmanagements zusammen. Die Gruppe verfügt über drei Verantwortungsbereiche: Erstens muss sie durch die Festlegung eines strategischen Fokus die Reaktion der Regierung definieren; zweitens müssen Aspekte der Krise thematisiert und die Antworten darauf vorbereitet werden; drittens müssen Dispute und Meinungsverschiedenheiten als Folge der Krise bereinigt werden. Über die Effektivität und die Erfahrungen des geschilderten Mechanismus sind keine öffentlich zugänglichen Informationen verfügbar.

3.7 Österreich

Für das Krisenmanagement auf strategischer Ebene ist das Staatliche Krisen- und Katastrophenschutzmanagement (SKKM) zuständig. Gemäss SKKM-Strategie 2020 ist der im SKKM integrierte Koordinationsausschuss vor allem mit dem übergeordneten Informationsaustausch, der Behandlung von Grundsatzfragen und der Definition strategischer Zielsetzungen betraut. In diesem Ausschuss sind die Bundesministerien, Ämter der Landesregierung und die Einsatzorganisationen vertreten.³⁷ Jedoch wird aus der Umschreibung offensichtlich, dass in diesem Zusammenhang nicht ein themenübergreifendes, strategisches Krisenmanagement auf Stufe der Landesführung gemeint ist, sondern eher der strategische, richtungsweisende Teil des operativen Krisen- und Katastrophenmanagements. Dies wird durch die Tatsache unterstützt, dass das SKKM vor allem im Bereich des Bevölkerungsschutzes des Bundesamtes des Innern involviert ist, auch wenn die Definition der Gefahren ausgedehnt wurde und nicht mehr «nur» Naturkatastrophen umfasst.

3.8 Deutschland

Das aktuelle Konzept des Krisenmanagements in Deutschland hat seinen Ursprung in der neuen Strategie zum Schutz der Bevölkerung aus dem Jahre 2002. Darin ist eine breite Palette von Bedrohungen definiert, welche weit über von Naturkatastrophen ausgehende Gefahr hinausreichen. Terroranschläge oder die Proliferation von Massenvernichtungswaffen sind Herausforderungen, welche nationale Implikationen haben – und somit auch eine strategische Komponente. Zur Bewältigung dieser Herausforderungen ist die Bündelung der Ressourcen in einem nationalen Krisenmanagement notwendig.³⁸

Der Bund ist bei grossflächigen Ereignissen auf vielfältige Weise involviert. Er hilft mit Informationen weiter, berät, koordiniert und stellt Ressourcen zur Verfügung. Bei länderübergreifenden, nationalen Gefahrensituationen übernimmt der Bund das gesamtstaatliche Krisenmanagement. Abhängig von der konkreten Gefahren- oder Schadenslage ist das jeweils fachlich überwiegend zuständige Ressort federführend. Eine besondere Rolle im Krisenmanagement des Bundes im Inland nimmt das Bundesministerium des Innern ein. Bei schwerwiegenden Gefahren für die innere Sicherheit kann der Krisenstab des Bundesministeriums des Innern zur Bewältigung besonderer Lagen aufgerufen werden. Er koordiniert die Maßnahmen im Bundesministerium des Innern und dessen Geschäftsbereich, zwischen den Ressorts und den Ländern sowie die Beratung der politischen Ebene.³⁹

Die oben genannten Gremien und Instrumente sind primär darauf ausgelegt, Krisen zu bewältigen, welche ihren Ursprung in einem Notfall oder einer Katastrophe haben. Die Krise wird in diesem Zusammenhang als Steigerung des Notfalls verstanden, bei welchem zur Bewältigung auch strategische Entscheide auf höchster Regierungsebene gefällt werden müssen. Es ist darum davon auszugehen, dass bei solchen Herausforderungen zuerst das jeweils zuständige Ministerium verantwortlich ist und in Absprache resp. durch Bildung eines Krisenstabs die höchsten Entscheidungsträger des Landes einbezieht.

Die oben genannten Gremien und Instrumente sind primär darauf ausgelegt, Krisen zu bewältigen, welche ihren Ursprung in einem Notfall oder einer Katastrophe haben. Die Krise wird in diesem Zusammenhang als Steigerung des Notfalls verstanden, bei welchem zur Bewältigung auch strategische Entscheide auf höchster Regierungsebene gefällt werden müssen. Es ist darum davon auszugehen, dass bei solchen Herausforderungen zuerst das jeweils zuständige Ministerium verantwortlich ist und in Absprache resp. durch Bildung eines Krisenstabs die höchsten Entscheidungsträger des Landes einbezieht.

³⁷ SKKM Strategie 2020.

³⁸ System des Krisenmanagements in Deutschland, S. 5. Online im Internet: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2012/system_krisenmanagement.html (Stand 24.3.13).

³⁹ System des Krisenmanagements in Deutschland, S. 10 f. Online im Internet: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2012/system_krisenmanagement.html (Stand 24.3.13).

4 ERGEBNISSE

Aus den Länderbeispielen lassen sich einige Rückschlüsse über den organisatorischen Aufbau des Krisenmanagements ziehen:

1. Es gibt grosse Ähnlichkeiten bezüglich der Aufteilung der Kompetenzen zwischen den nationalen Regierungen und den tiefergelegenen Körperschaften. Hier setzen sämtliche Staaten, mit Ausnahme von Singapur als Stadtstaat, auf ein ähnliches System wie die Schweiz. Das heisst, dass das Notfallmanagement⁴⁰ hauptsächlich Sache der Gliedstaaten ist. Subsidiär greifen die nationalen Behörden erst dann ein, wenn die tiefer gelegene Instanz das Problem nicht alleine bewältigen kann, mehrere Gebiete davon betroffen sind und/oder die Ereignisse Konsequenzen für die nationale Regierung haben.
2. Sobald die Krisensituation in den Kompetenzbereich der nationalen Regierung fällt, lassen sich

anhand der Organisation des Krisenmanagements auf strategischer Ebene zwei strukturelle Ausprägungen unterscheiden:

- ♦ Einerseits ein **dezentralisiertes System**, in welchem das Krisenmanagement auf strategischer Ebene durch das jeweils thematisch zuständige Ministerium/Departement wahrgenommen wird. Eine allfällig vorhandene Stabsstelle nimmt nur eine koordinierende und unterstützende Funktion im Krisenmanagement ein und fungiert als Informationsschnittstelle zwischen allen beteiligten Stufen und Behörden. Einen solchen organisatorischen Aufbau findet man in Schweden, Österreich, Deutschland und der Schweiz. Dies überrascht anhand der starken Verankerung dezentraler und föderaler Strukturen in diesen Ländern nicht.

In diesen Ländern nimmt die Stabsstelle üblicherweise nur eine unterstützende, koor-

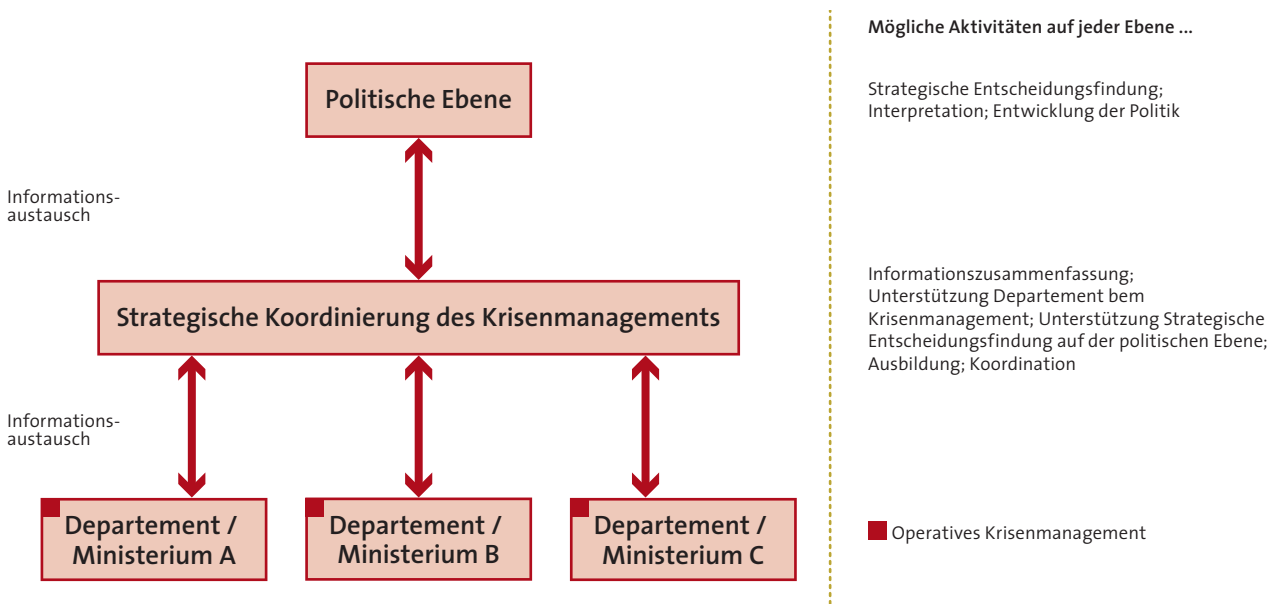


Abbildung 3: Dezentrale Strukturen im Krisenmanagement

⁴⁰ In der Terminologie der Bundeskanzlei.

dinierende, informierende und ausbildende Funktion wahr. Sie beteiligt sich nicht an der strategischen Politikausgestaltung, an Planungsaufgaben sowie bei der frühzeitigen Erkennung von Krisen. Diese wichtigen Aufgaben werden von den fachlich zuständigen politischen Einheiten wahrgenommen. Diese Aufgabenteilung ist die Konsequenz eines dezentralisierten Aufbaus. Schweden weicht von diesem typischen Muster insofern ab, weil das CMCS durchaus eine aktivere Rolle bei der Erkennung politikrelevanter Informationen einnimmt; jedoch obliegt das konkrete Krisenmanagement nicht diesem Sekretariat. Insofern verfügt das Land über eine Mischform beider Organisationsstrukturen.

- ◆ Andererseits weisen die Länder Grossbritannien, Niederlande, Belgien und Singapur eine **zentralisierte Organisationsstruktur** auf. Sie

zeichnet sich durch die zentrale Rolle einer Organisation aus, welche für das Krisenmanagement auf strategischer Ebene zuständig ist. Die wichtige Rolle dieser zentralen Instanz im Krisenmanagement wird durch einen erweiterten Aufgabenbereich unterstrichen. So nehmen diese Stäbe/Organisationseinheiten auch strategische Planungsaufgaben wahr und sind im Krisenfall für das eigentliche Krisenmanagement, die Krisenkommunikation etc. zuständig. Ihre Kompetenzen sind weitreichender und sie sind organisatorisch meistens auf höchster Regierungsebene angesiedelt. Diese Fokussierung der Kompetenzen entspricht dem Grundprinzip einer zentralen Organisationsstruktur und findet sich in den Untersuchungsländern, welche auch grundsätzlich weniger starke föderale Strukturen aufweisen.

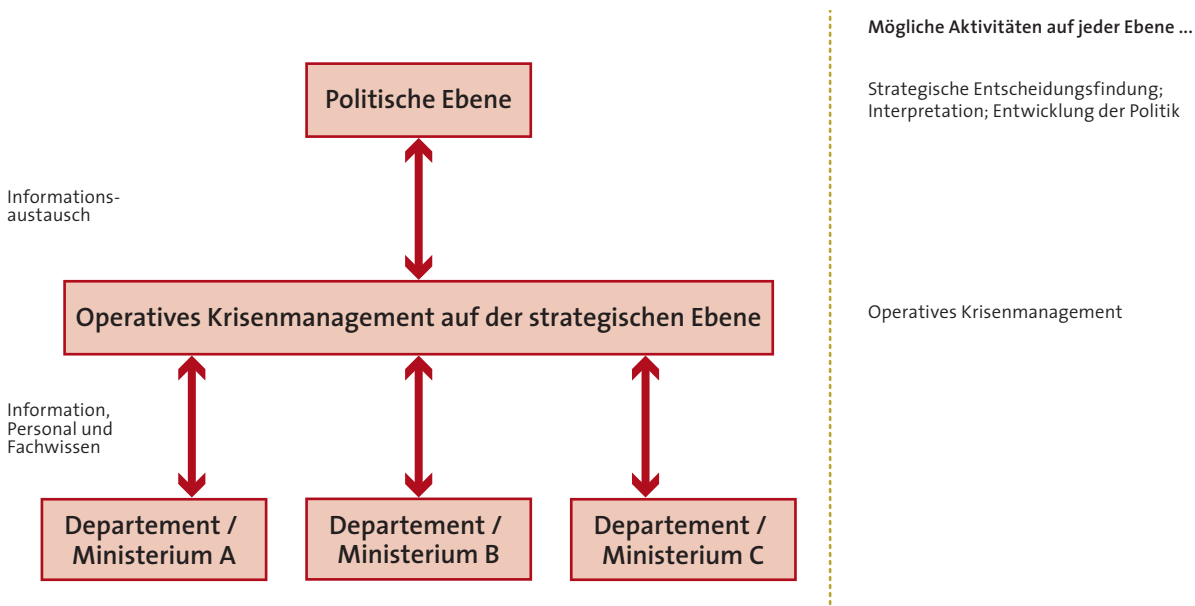


Abbildung 4: Zentralisierte Struktur im Krisenmanagement

3. Aus den Länderbeispielen ist ersichtlich, dass in Anbetracht der zunehmend komplexen und interdependenten Herausforderungen auch Anpassungen im Bereich des Krisenmanagements vorgenommen wurden. Grundsätzlich können eine zunehmende Konsolidierung und Zentralisierung der Kapazitäten im Bereich des Krisenmanagements festgestellt werden. Während alle Länder, mit Ausnahme von Singapur, nach wie vor föderalen Strukturen im Bereich der Bewältigung von Notfällen Bedeutung zumessen, scheint ein Bestreben erkennbar, die Bewältigung von Krisen schneller als früher mit nationalen Ressourcen anzugehen. Dies hat folgende Ursachen: Krisen, aber auch Notfälle, sind durch eine hohe Komplexität geprägt. Die Konsequenzen reichen meist weit über das betroffene Themenfeld oder geografische Gebiet hinaus. Zudem kann ein schlechtes Notfallmanagement auch eine Krisensituation hervorrufen. Auch können Redundanzen im Bereich des Krisenmanagements zu Kompetenzstreitigkeiten führen. Alle diese Argumente sprechen dafür, im Bereich des (strategischen) Krisenmanagements die Kompetenzen zu bündeln und subsidiär zumindest koordinierend in Notfällen und Krisensituationen einzugreifen.
4. Es wurden keine Informationen zu der Problematik gefunden, wann eine Organisation in eine Krise gerät. Diese Frage ist nicht leicht zu beantworten, da sich die Ausgangslage in einer dynamischen Situation schnell ändern kann oder das Zusammenwirken vieler, kleiner Faktoren (Notfälle, Unstimmigkeiten) als Gesamtes zu einer Krisensituation mit Auswirkungen für die Organisationen auf nationaler Ebene werden kann. Die präzise abgrenzbare Krise gibt es nicht, weshalb auch Musterlösungen selten nützen. Im schlechtesten Fall wird die Krise sogar durch die betroffene Organisation hervorgerufen und/oder durch ein unpassendes Krisenmanagement verschlimmert. In den analysierten Ländern finden sich, zumindest offiziell, wenige Hinweise auf Mechanismen zur Lösung dieser Herausforderungen. Vielfach scheinen nebst den beschriebenen Strukturen auch informelle Austauschkanäle zu bestehen. Nicht umsonst betonen Experten im Bereich des Krisenmanagements die grosse Bedeutung des personellen Netzwerks bei der Bewältigung von Krisensituationen.
5. Es lässt sich, v.a. in den Ländern mit zentralisierten Krisenmanagementstrukturen, eine Tendenz hin zu einem gesamtheitlichen Ansatz des Krisenmanagements beobachten, welcher das eigentliche Krisenmanagement, aber auch die Krisenfrüherkennung, Krisenprävention und die Risikoanalyse in einem umfassenden Risikomanagementprozess zusammenfasst. Stellvertretend für diese Entwicklung dient folgendes Beispiel aus einem Konferenzpapier des «Public Governance Committee» in Grossbritannien:
- «Disaster risk management has often focused on planning the organization of emergency responses after disruptive events occur. Progress in science, technology and information management in the last decades has led to better understanding the exposures of the built environment to hazards and threats, and vulnerabilities of populations, economic assets and environmental resources. This has enabled risk management to expand its scope to a more comprehensive and strategic approach incorporating prevention policies and mitigation programmes to reduce exposure and vulnerabilities.»⁴¹

⁴¹ <http://search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/HLRF%282012%293&docLanguage=En>

5 SCHLUSSFOLGERUNGEN FÜR DIE SCHWEIZ

Für die Schweiz können aus dieser Analyse einige Rückschlüsse gezogen werden. Die Strukturen der Schweiz zur Krisenbewältigung auf strategischer Ebene sind klar dezentralisiert (siehe Abbildung 5). Diese Organisationsform hat für das Krisenmanagement Vor- und Nachteile. So kann im Krisenfall auf das gesamte Know-how des thematisch zuständigen Departements zurückgegriffen werden. Diesem direkten thematischen Bezug stehen aber diverse Nachteile entgegen:

Erstens ist jeder Bundesrat auch Departementsleiter. Diese Doppelfunktion ist anspruchsvoll und führt im Krisenfall zu einer noch grösseren Belastung. Es fehlt ein ausschliesslich für das Bewältigen der Krise zuständiger Krisenmanager, welcher auch die Verantwortung für das Krisenmanagement übernimmt, die politische Führungsfigur des Departements (den verantwortlichen Bundesrat) entlastet und unabhängig(er) von politischen Überlegungen die Situation analysieren kann. Weiter wird die Funktion des zuständigen Bundesrats durch die notwendigen Ab-

sprachen mit dem Gesamtbundesrat erschwert. Die diversen Missverständnisse oder gar ausbleibenden Absprachen im Bundesratsgremium in vergangenen Krisensituationen unterstreichen diese Problematik.

Zweitens benötigen dezentrale Strukturen einen grösseren Koordinationsaufwand. In einer von Zeitdruck geprägten Krisensituation, welche schnelle Entscheidung und Kommunikation erfordert, ist ein solcher Aufbau ein Nachteil.

Spezifisch für die Bundeskanzlei haben die Ergebnisse verschiedene Implikationen: Erstens ist es eine Herausforderung, die aus dem gesetzlichen Auftrag hervorgehenden Aufgaben (siehe Einleitung) mit der jetzigen Rolle der KMA und der Bundeskanzlei im System des bundesstaatlichen Krisenmanagements der Schweiz in Einklang zu bringen. Die BK und die KMA nehmen im dezentral strukturierten Krisenmanagement auf strategischer Ebene die Rolle einer Stabsstelle ein, welche die Entscheidungsträger durch Koordination, Kommunikation, Information

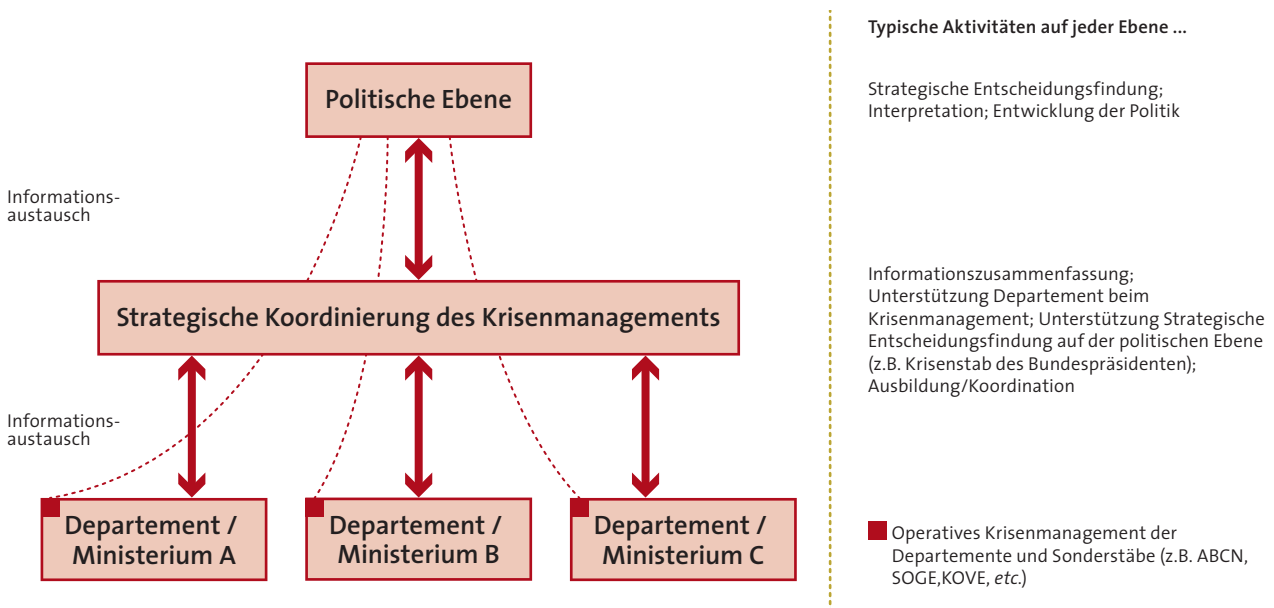


Abbildung 5: Dezentrales Krisenmanagementsystem der Schweiz.

und Ausbildung unterstützt. Das Krisenmanagement auf Bundesstufe ist Sache der Departemente, des Bundesrats und der für spezifische Ereignisse vorgesehenen Sonderstäbe. Zudem geht aus dem Gesetzesartikel auch hervor, dass Aufgaben im Bereich der Krisenfrüherkennung und der Umfeldanalyse wahrgenommen werden sollen. Es bedarf deshalb eines intensiven Informationsaustausches und enger Kooperation mit den Departementen, dem Risikomanagement Bund, dem Perspektivstab der Bundeskanzlei und weiteren Partnern.

Zweitens begünstigt ein dezentrales System nicht ein umfassendes Verständnis von Krisenmanagement, welches nicht nur die Krisenbewältigung, sondern auch die Vorbeugung und Früherkennung von Krisen beinhaltet. Die Vorteile einer solchen Herangehensweise haben sich in diversen Ländern durchgesetzt. Die Zusammenfassung aller Aspekte innerhalb eines umfassenden, themenübergreifenden Risikomanagementprozesses bietet eine effektive Herangehensweise zur Bewältigung der komplexen und vernetzten Herausforderungen für einen Staat. Dass das Fachwissen und die Kompetenzen im Bereich des Krisenmanagements in der Schweiz aber auf Ebene der Departemente angesiedelt sind, erschwert eine kohärente, themenübergreifende Erkennung, Vermeidung und Bewältigung von Krisen. Dieser Nachteil kann nur teilweise mit einem verbesserten Informationsaustausch und Koordination wettgemacht werden. Aus dieser Perspektive wären deshalb Bestrebungen zur Konsolidierung und Zusammenfassung zu begrüßen.

Drittens stellt sich in Anbetracht der Erfahrungen im Krisenmanagement die grundsätzliche Frage, ob ein in höchstem Masse institutionalisiertes Krisenmanagement überhaupt bessere Ergebnisse (im Sinne

eines besseren Krisenmanagements) gewährleistet. Es gehört zur Eigenart der Krise, dass nicht jeder Vorfall in ein präzise definiertes Szenario passt. Darum scheint ein offener, flexibel orientierter Ansatz bei der Ausbildung und der Vorbereitung der Entscheidungsträger und der Organisation auf Krisensituationen ein sinnvoller Weg. Jede Krise ist einzigartig und muss entsprechend auch durch eine spezifische Herangehensweise bewältigt werden. Dafür benötigen v.a. die Führungspositionen ein gewisses Mass an Flexibilität. Solche organisatorischen Eigenschaften müssen regelmässig geschult und geübt werden, damit im Krisenfall der Überraschungseffekt und daraus resultierende Verzögerungen möglichst reduziert werden können. Krisen werden auch weiterhin die politischen Führungskräfte herausfordern, da es unmöglich ist, sämtliche Ursachen von Krisen im gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen System zu erkennen und einzudämmen. Schon alleine die Erkenntnis, dass auch eine unglückliche Verkettung kleiner Ereignisse zu einer grossen Krise führen kann, schliesst eine zuverlässige Erkennung von Krisen aus.⁴² Insofern ist eine systematische Ausbildung im Krisenmanagement für die erfolgreiche Bewältigung von Krisen notwendig. Dabei können auch Erkenntnisse aus einem System zur frühzeitigen Erkennung von Krisen resp. Herausforderungen nützen, da im Rahmen solcher Projekte verschiedene Szenarien angedacht werden. Dies fördert die mentale Anpassungsfähigkeit und reduziert das Überraschungsmoment im Ernstfall (siehe Studie zur Krisenfrüherkennung). Der Ursprung der Verwerfungen im System kann unterschiedlicher Natur sein – der Grund für die Krise liegt aber im Unvermögen des Systems, mit diesen Verwerfungen richtig umzugehen.⁴³

⁴² Boin et. al. (2005).

⁴³ Boin et. al. (2005).

6 LITERATUR- UND QUELLENVERZEICHNIS

- Bernaerts, Monique / Hellemans, Philippe (2005): «Geo-Information at the Belgian Federal Crisis Centre», in: van Oosterom, Peter / Zlatanova, Siyka / Fendel, Elfriede M. (Hrsg.): *Geo-information for Disaster Management*. Berlin, Heidelberg, New York: Springer.
- Boin, Arjen / t'Hart, Paul / Stern, Eric / Sundelius, Bengt (2005): *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Drennan, Lynn T. / McConnell, Allan (2007): *Risk and Crisis Management in the Public Sector*. New York: Routledge.
- Van der Giessen, Annelieke / van Schoonhoven, Bas (2012 updated): *Policy options for surprising and emerging issues – Workshop report of the EFP Policy Workshop*.
- McConnell, Allan (2003): «Overview: Crisis Management, Influences, Responses and Evaluation», in: *Parliamentary Affairs* 56: 393–409.
- Mendonca, Sandro / Pina e Cunha, Miguel / Kaivo-Oja, Jari / RUFF, Frank (2004): «Wild cards, weak signals and organisational improvisation», in: *Futures* 36: 201–218.
- Rosenthal, Uriel / t'Hart, Paul / Charles, Michael T. (1989): «The world of Crisis and Crisis Management», in: Rosenthal; Uriel / Charles, Michael T. / t'Hart, Paul / (Hrsg.): *Coping with Crisis: The Management of Disasters, Riots and Terrorism*. Springfield: Charles Thomas.
- Rosenthal, Uriel / Hart, Paul T. / Kouzmin, Alexander (1991): «The Bureau-Politics of Crisis Management», in: *Public Administration* 69: 211–233.
- Scholtens, Astrid (2008): «Controlled Collaboration in Disaster and Crisis Management in the Netherlands, History and Practice of an Overestimated and Underestimated Concept», in: *Journal of Contingencies and Crisis Management* 16 (4): 195–207.
- Smart, Carolyne / Vertinsky, Ilan (1977): «Designs for Crisis Decision Units», in: *Administrative Science Quarterly* 22 (4): 640–657.
- Stern, Eric K. (2003): «Crisis Decision making: A Cognitive-Institutional Approach», in: BENGT, Sundelius (Hrsg.): *Crisis Management Europe Research Program*. Stockholm: Elanders Gotab.



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