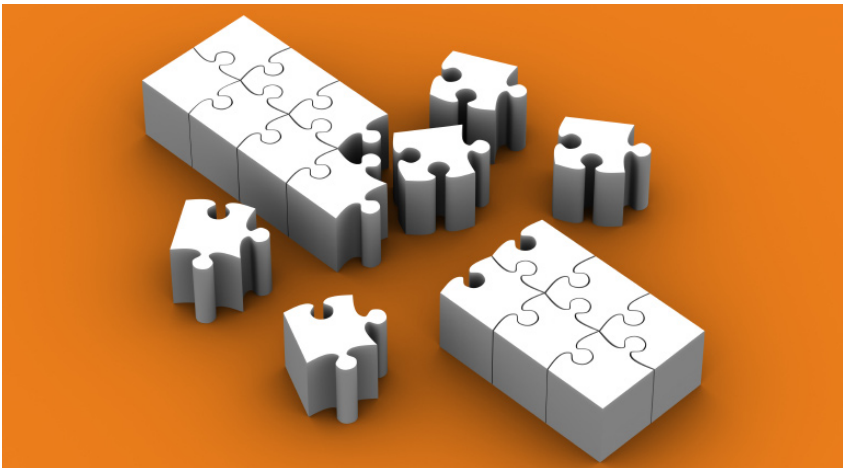


STRATEGISCHES KRISENMANAGEMENT: TRENDS UND KONZEPTE

Mit der Ausweitung des Bedrohungsspektrums haben sich auch die Anforderungen an das strategische Krisenmanagement verändert. Erforderlich sind heute horizontal und vertikal vernetzte Anstrengungen aller relevanten Akteure und Institutionen im Rahmen eines ganzheitlichen Krisenmanagements. Bei der Konzipierung solcher Homeland Security-Systeme haben sich ein institutioneller und ein prozessorientierter Ansatz herausgebildet. Im schweizerischen Krisenmanagement sind beide Ansätze erkennbar, wobei zentrale Fragen zu Krisenorganisation und Führungsstrukturen weiterhin ungeklärt sind.



Quelle: www.istockphoto.com

In den vergangenen Jahren hat sich das Bedrohungsbild insbesondere im euroatlantischen Raum stark gewandelt. Das Ende der Ost-West-Konfrontation und die zunehmende wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Vernetzung haben zu einer Ausweitung des Risikospektrums geführt. Sowohl natur- und technologiebedingte Gefahren als auch auf intentionales Handeln zurückgehende Bedrohungen sind heute häufig transnational. Sub- und nichtstaatliche Akteure als Auslöser sicherheitspolitischer Herausforderungen haben an Bedeutung gewonnen. Lageanalysen sind durch zunehmende Komplexität und Ungewissheit gekennzeichnet.

Entsprechend haben sich auch die Anforderungen an das strategische Krisenmanagement verändert. Der Wandel der Krisenmuster erfordert weitreichende Anpassungsleistungen bezüglich Institutionen, Prozessen und Akteuren des

Krisenmanagements. Solche Transformationsprozesse sind in zahlreichen Staaten seit mehreren Jahren zu beobachten. Auch wenn sie noch keineswegs abgeschlossen sind, lassen sich heute wichtige Trends und Konzepte erkennen.

Neue Krisen, neue Anforderungen

Alle Krisen zeichnen sich durch bestimmte Elemente aus, die sie von einer «normalen» Lage unterscheiden. So muss eine Gefahr bzw. Bedrohung vorhanden sein, die sich gegen das soziale, politische oder ökonomische System richtet und diesem System zugrundeliegende Werte in Frage stellt. Auch wohnt einer Krise ein hohes Mass an Unsicherheit bezüglich ihrer spezifischen Beschaffenheit und der zu erwartenden Konsequenzen inne. Schliesslich sind Krisen immer auch durch Zeitdruck und die Dringlichkeit von Gegenmassnahmen gekennzeichnet. Häufig sind innert kürzester Zeit Entscheidungen zu treffen, die in

ihren Konsequenzen hohe Kosten, materielle Zerstörungen und/oder den Verlust von Menschenleben bedeuten können.

Das spezifisch Neue an *modernen* Krisen lässt sich durch drei Trends charakterisieren. Erstens sind die Ursachen von Krisen tendenziell komplexer und schwieriger identifizierbar geworden. Traditionelle Krisenkategorien wie natürliche oder von Menschen verursachte Katastrophen respektive soziale Konflikte oder externe machtpolitische Bedrohungen sind zum Verständnis moderner Krisen nur noch begrenzt tauglich. Zweitens lässt sich eine Transnationalisierung von Krisen beobachten. In der globalen Risikogesellschaft betreffen Krisen häufig mehrere Staaten und Gesellschaften. Oft sind sie geografisch kaum mehr zu verorten. Drittens schliesslich lassen sich moderne Krisen auch auf der Zeitachse teilweise weniger eindeutig festmachen als früher. Zu dieser Entwicklung gehört zudem, dass die Dynamik der Krisenentwicklung und die Geschwindigkeit, mit der sich Krisen über Grenzen von Politikbereichen und Staaten verbreiten, schwieriger zu bestimmen sind.

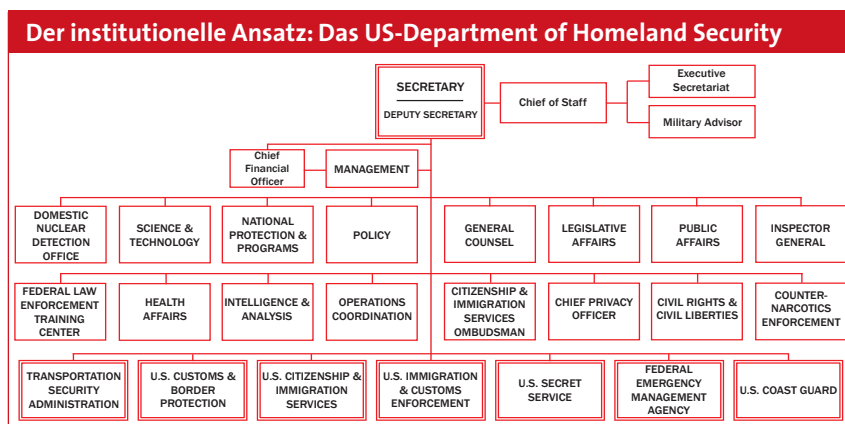
Aus diesen veränderten Rahmenbedingungen resultieren neue Anforderungen an das strategische Krisenmanagement. Es besteht ein grosser Reorganisationsbedarf bezüglich staatlicher Krisenorganisationen. Da die klassische Unterscheidung zwischen «innerer» und «äusserer» Sicherheit an Relevanz verloren hat, ist es nicht mehr zweckmässig, die Instrumente der Krisenbewältigung allein entlang dieser Trennlinie auszurichten. Gefragt ist heute ganz-

heitliches Krisenmanagement, das zivile und militärische Mittel und Akteure über Ressortgrenzen hinweg in einer kohärenten Strategie zu verbinden weiss. Koordinierte Anstrengungen müssen auf allen Ebenen der Sicherheitsstrukturen stattfinden. Wichtige Elemente einer effektiven Koordinationsstrategie sind die Schaffung einer gemeinsamen Begrifflichkeit, der Rückgriff auf Expertennetzwerke sowie die Definition von Koordinations- und Schnittstellen.

Ebenfalls notwendig sind eine enge zwischenstaatliche Kooperation und eine systematische Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren. Öffentlich-private Partnerschaften sind dabei langfristig aufzubauen und sollten nicht nur ein Zusammengehen im Ernstfall, sondern auch gemeinsame Planungen und Übungen umfassen. Schliesslich ist den Möglichkeiten der Früherkennung und Prävention besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Angesichts der nur schwer kontrollierbaren Dynamik vieler moderner Krisen drängt sich ein Paradigmenwechsel von einem reaktiven zu einem proaktiven Krisenmanagement auf.

Mediatisierung und Politisierung

Bei der Gestaltung eines effektiven Krisenmanagements gilt es auch den Wandel des gesellschaftlichen und politischen Umfelds zu beachten. Besonders hervorzuheben sind die Tendenzen zur Mediatisierung und Politisierung von Krisen. Dabei stehen die beiden Phänomene in Wechselwirkung zueinander. Krisenmanagement ist eine inhärent politische Aufgabe. Während der Krise erwarten Bürger, Organisationen und Medien von der Politik eine Erklärung der Vorgänge und eine schnelle Wiederherstellung des Normalzustandes. Scheitert die Krisenkommunikation in einer von Gefahr, Unsicherheit und Zeitdruck bestimmten krisenhaften Situation, so kann dies das Vertrauen in die Krisenmanagementfähigkeiten der politischen Institutionen sowie deren Legitimation untergraben. Andererseits spielen die Medien bereits bei der Feststellung und Definition einer Situation als Krise eine wichtige Rolle, indem sie durch ihre Informationsvermittlung und die Art und Weise der Berichterstattung eine krisenhafte Situation in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses rücken. Da die Medien eine Krise oder ihre öffentliche Wahrnehmung stark beeinflussen können, ist Krisenkommunikation für die Entscheidungsträger zu einem wesentlichen Element des Krisenmanagements geworden. Die auf den Ausbruch einer Krise folgende



Quelle: www.dhs.gov

«Bilderflut» gilt es proaktiv zu handhaben. Dies setzt einen professionellen Umgang mit den Medien seitens der politisch Verantwortlichen voraus.

Verschiedene Ansätze von Homeland Security

Der Begriff der Homeland Security umfasst die gegenwärtig zu beobachtenden Bemühungen, das strategische Krisenmanagement bedrohungsgerecht zu reorganisieren. Ziel dieses Konzepts ist es, das politische und gesellschaftliche System, die Institutionen, die Bevölkerung und die kritischen Infrastrukturen im Verbund aller Mittel von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft zu schützen und beim Eintreten einer Krise deren Folgen zu bewältigen. Bei der Frage nach der konkreten Beschaffenheit eines solchen Homeland Security-Systems lassen sich zwei Varianten identifizieren, die entweder auf eine institutionelle (statische) oder auf eine prozessorientierte (dynamische) Lösung setzen.

Das US-System der Homeland Security bietet ein Beispiel für die institutionelle Variante. Das als Reaktion auf die terroristischen Anschläge von 11. September 2001 geschaffene *Department of Homeland Security* (DHS) vereint als Koordinationsstelle zahlreiche bis dato getrennt arbeitende staatliche Institutionen sowie andere Akteure aus sicherheitsrelevanten Bereichen. Das DHS bündelt im Dienste der nationalen Sicherheit die vorhandenen Ressourcen und koordiniert über die Grenzen von Ressorts und administrativen Ebenen hinweg ihren Einsatz zur Gefahrenabwehr und Krisenbewältigung. Allerdings sind bei der praktischen Umsetzung des Konzepts einige Probleme sichtbar geworden. So wirkt sich der grosse bürokratische Apparat im Hinblick auf das effiziente Funktionieren des DHS negativ aus. Darüber hinaus litt die US-Homeland Security bisher darunter, dass das Konzept in seiner Haupt-

dimension auf Terrorismusbekämpfung abzielte, was nicht zuletzt bei der Bewältigung der durch den Hurrikan «Katrina» verursachten Katastrophe deutlich wurde. Die im Oktober 2007 vorgestellte neue *National Strategy for Homeland Security* legt als Lehre daraus mehr Gewicht auf Vorbereitung und Massnahmen des Krisenmanagements im Falle von Naturkatastrophen.

In seiner dynamischen, prozessorientierten Variante wird das Homeland Security-System als ein wirkungsorientierter, ressortübergreifender Verbund konzipiert. Dabei werden die zu erbringenden Teilleistungen so aufeinander abgestimmt, dass drei Zielsetzungen des Krisenmanagements erreicht werden können: Prävention, Schutz und Folgenbewältigung. Das Aufgabenspektrum reicht von Krisenvorsorge über das eigentliche Krisenmanagement bis zur Krisennachsorge. Ähnlich den militärischen Grundsätzen der vernetzten Operationsführung soll der Gesamtverbund verschiedene Bereiche, Mittel und Instrumente sowie staatliche und nichtstaatliche Akteure zusammenführen und miteinander verknüpfen. Die Leistungserbringung wird an einem übergreifenden Prozessmodell ausgerichtet, das die Führungs-, Kern- und Unterstützungsprozesse, die in einzelnen Ressorts bereichsspezifisch angewendet und umgesetzt werden, im Hinblick auf die Hauptaufgaben des Systems definiert.

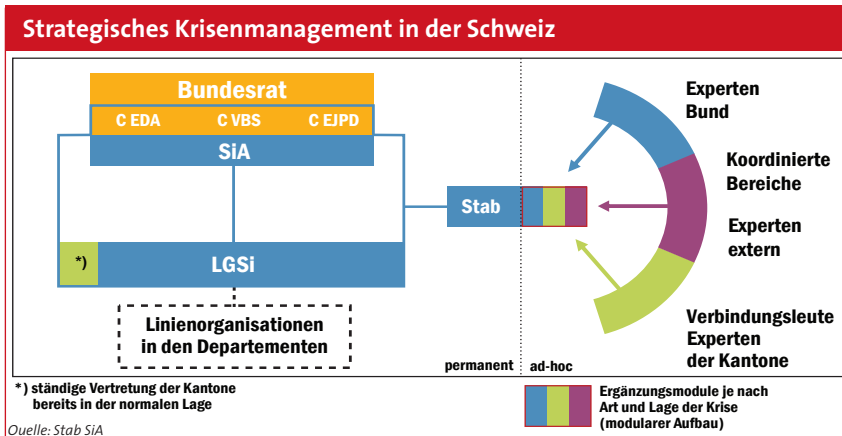
Als Vorteil eines prozessorientierten Systems gilt, dass eine derartige Konzeption den Handlungsspielraum der einzelnen Teilbereiche und beteiligten Institutionen bewahrt respektive stärkt. Dies ist im Hinblick auf die Problematik der Aufgaben- und Kompetenzteilung in föderalen Systemen von besonderer Bedeutung. Gerade dieser Ansatz erfordert aber eine strikt einheitliche Definition der Prozesse, eine klare Verantwortungszuordnung und eine systematische Wirkungskontrolle.

Krisenmanagement in der Schweiz

Auch die Schweiz hat auf die veränderte sicherheitspolitische Lage und die neuen Anforderungen an das Krisenmanagement reagiert. Die auf die militärischen Bedrohungen des Kalten Kriegs ausgerichtete Zentralstelle für Gesamtverteidigung (ZGV) wurde 1999 abgeschafft. An ihre Stelle sind verschiedene neue Organe getreten. Allerdings ringt die Schweiz weiterhin um ein kohärentes Konzept im Bereich des strategischen Krisenmanagements. Während anfänglich prozessorientierte Elemente den Strukturanpassungsprozess dominierten, prägen heute verschiedene, nur teilweise aufeinander abgestimmte Lösungsansätze die Debatte.

Die Grundlagen eines neuen Modells der sicherheitspolitischen Führung in Krisenlagen wurden 1994 mit der Gründung des Sicherheitsausschusses des Bundesrates (SiA) und der Lenkungsgruppe Sicherheit (LGSi) gelegt. Der SiA setzt sich aus den Vorstehern von EDA, EJPD und VBS zusammen, also den drei hauptsächlich mit sicherheitspolitischen Fragen befassten Departementen. Seine Aufgabe ist die Stärkung der sicherheitspolitischen Führungsfähigkeit des Bundesrates. Als vorbereitendes Organ des Gesamtbundesrates beurteilt er die sicherheitsrelevante Lage und koordiniert departementsübergreifende sicherheitspolitische Geschäfte. Dabei wird er von der interdepartemental und unter Einbezug der Kantonsvertreter zusammengesetzten LGSi unterstützt. Diese beurteilt laufend die Lage und das Gewaltspektrum, ist für Früherkennung und -warnung zuständig, erarbeitet Strategien und Handlungsoptionen und bereitet die Geschäfte des SiA vor.

Im Jahr 2006 kam mit dem Stab SiA ein weiteres prozessorientiertes Element hinzu. Dieser permanente Stab unterstützt den SiA, erstellt Beurteilungen zu sicherheitspolitischen Entwicklungen, stellt die Alarmierung der sicherheitspolitischen Führungsorgane sicher und dient innerhalb des Bundes als Ansprechstelle für das Krisenmanagement. Im Falle von Krisen, die durch strategische Bedrohungen oder schwere Katastrophen verursacht werden, koordiniert der Stab SiA relevantes Fachwissen und unterstützt den Chef VBS in dessen Aufgabe, dem Bundesrat Massnahmen zur Bewältigung der Situation zu unterbreiten. Hierzu erarbeitet er zusammen mit den zuständigen Dienststellen Handlungsvorschläge. Da bei Dringlichkeit der Bundespräsident anstelle des Bundesrats vorsorgliche Massnahmen anordnen kann,



steht der Stab bei Bedarf auch diesem respektive der Bundeskanzlei zur Verfügung (vgl. die Verordnung über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrates von Oktober 2007).

Mit diesem Aufgabenzuschnitt kann der Stab SiA als Koordinations- und Schnittstelle den Kern eines ganzheitlichen Krisenmanagementsystems auf der Stufe Bund bilden. Allerdings weist das gegenwärtige System eine Reihe von Schwachstellen auf. So muss für den im Krisenfall vorgesehenen modularen Aufwuchs des Stabs SiA zu einem Krisenstab durch Hinzuziehen von Experten aus der Bundesverwaltung mit Umsetzungsschwierigkeiten gerechnet werden, denn dieselben Experten werden während einer Krise in den betroffenen Departementen gebraucht. Auch ist es problematisch, dass die strategische Führung für Krisenlagen im Bund geregelt ist, auf der operativen Ebene aber die Zuständigkeit bei den einzelnen Departementen liegt. Der Stab SiA und die LGSi besitzen keine Führungs- und Entscheidungskompetenz gegenüber den Linien der Bundesverwaltung. Daraus ergeben sich auch Probleme im Hinblick auf die Koordination des Zusammenwirkens zwischen Bund und Kantonen. Bei der Krisenbewältigung gibt es für die Kantone auf der operativen Ebene nach wie vor zu viele Ansprechstellen beim Bund.

Sicherheitsdepartement als Herausforderung

Derzeit sind verschiedene Bemühungen im Gange, das strategische Krisenmanagement der Schweiz weiterzuentwickeln. So bildet der im Zuge militärischer Übungen konzipierte «Murten-Prozess» die Führungsprozesse und die zu erarbeitenden Produkte auf allen Ebenen des nationalen Krisenmanagements ab. Ziel dieses prozessorientierten Ansatzes ist es, die vertikale und horizontale Vernetzung und die inhalt-

liche und zeitliche Abstimmung der zu treffenden Massnahmen im Sinne einer kohärenten Gesamtstrategie sicherzustellen und die Teilprozesse zu synchronisieren.

Daneben sind aber auch Entwicklungen erkennbar, die in Richtung der institutionellen Variante von Homeland Security gehen. Mit der Zustimmung zur Schaffung eines Sicherheitsdepartements im September 2007 hat das Parlament ein diesbezüglich starkes Zeichen gesetzt. Konkrete Vorschläge, wie ein solches Sicherheitsdepartement aussehen könnte, werden von den betroffenen Departementen bis Ende Februar 2008 unterbreitet. Unbestritten ist, dass das institutionelle Modell die heutigen Koordinationsprobleme in der Schweiz zumindest teilweise lösen könnte, indem es u.a. den Kantonen in Krisensituationen eine einzige Ansprechstelle böte. Den Erfordernissen einer verstärkten internationalen Kooperation und einer stärkeren Gewichtung der Krisenprävention wird damit aber noch nicht Rechnung getragen.

Zusätzliche Herausforderungen ergeben sich aus der Tatsache, dass auch das Konzept der nationalen Sicherheitskooperation noch in das entstehende Homeland Security-System einzupassen sein wird. Insgesamt lässt sich in Bezug auf das schweizerische Krisenmanagement Klärungsbedarf in vier zentralen Punkten bilanzieren. Dabei handelt es sich um die Ausgestaltung der strategischen Krisenorganisation auf der Stufe Bund; das Verhältnis zwischen den etwa 30 sachspezifischen Krisenstäben und den neu entstehenden nationalen Führungsstrukturen; die Koordination zwischen Bund und Kantonen; sowie die Führung im Bereich der Krisenkommunikation.

Verantwortlicher Editor: Daniel Möckli
analysen@sipo.gess.ethz.ch

Bezug und Mailingliste:
www.ssn.ethz.ch