

RISIKO- UND VERWUNDBARKEITSANALYSE IN DER BUNDESPOLITIK: ERFAHRUNGEN UND PERSPEKTIVEN

von Sergio Bonin und Beat Habegger

EINLEITUNG

Kernauftrag der Sicherheitspolitik ist der Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen. Ein breites Spektrum von Massnahmen und Instrumenten soll die Entstehung von Risiken präventiv verhindern, konkrete Bedrohungen abwehren, eingetretene Schäden mindern sowie Krisen und Katastrophen bewältigen. Wirksames und effizientes sicherheitspolitisches Planen und Handeln richtet sich dabei an den tatsächlichen Gegebenheiten im Landesinnern und dem relevanten äusseren Umfeld aus. Deshalb muss die Sicherheitspolitik auf einer durchdachten, langfristig angelegten und systematisch durchgeführten Risiko- und Bedrohungsanalyse beruhen. Nur wenn klar ist, was die «Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung»¹ tatsächlich gefährdet, lassen sich die für Bund und Kantone geeigneten Schutzmassnahmen bestimmen sowie die dafür erforderlichen Fähigkeiten ableiten.

Welches die realen Gefahren sind, ist hingegen in einem durch grosse Ungewissheit geprägten internationalen Umfeld, das gleichermaßen neue Chancen wie Gefahren birgt, oft nur schwierig zu bestimmen. Wachsende Verflechtungen und transnationale Abhängigkeiten lassen die Fragilität des globalen Systems und die daraus erwachsende Verwundbarkeit von Staaten und Bevölkerungen immer deutlicher hervortreten. Der tief greifende Globalisierungsprozess hat die Komplexität der internationalen Beziehungen erheblich gesteigert. Überhaupt erweist sich die Globalisierung als zunehmend strukturbestimmendes Element der internationalen Sicherheit. Sie kann zugleich stabilitätsfördernd und -mindernd wirken: Einerseits lässt sich Sicherheit nicht mehr primär an geographische Nähe und staatliche Souveränität binden und die durch die Globalisierung ausgelöste wirtschaftliche Wachstumsdynamik hat

¹ Schweizerische Bundesverfassung, Art. 57 Abs. 1.

vielen Regionen zu mehr Wohlstand und Stabilität verholfen; andererseits präsentiert sich das Gefahrenspektrum heute insgesamt breiter und diffuser, was die Vorhersehbarkeit sicherheitspolitischer Entwicklungen verringert und neue Risiken birgt.²

Das Gefahrenspektrum hat sich in den letzten Jahren stark gewandelt. Die klassischen militärischen und akteursbezogenen Bedrohungen haben an Bedeutung eingebüsst, während ein komplexes Geflecht von Risiken, das sich auch auf wirtschaftliche, soziale, technologische oder ökologische Belange erstreckt, vermehrt ins Zentrum rückt: Organisierte Kriminalität, die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen, der internationale Terrorismus, Pandemien, Energieverknappung, Klimawandel oder fragile Staaten mit anarchischen Strukturen bilden nun den sicherheitspolitischen Kontext, innerhalb dessen angemessene Strategien und Handlungsansätze zu entwerfen sind. Erschwerend kommt hinzu, dass sich aufgrund vielfältiger Interdependenzen, Externalitäten oder Dominoeffekte zuweilen kaum mehr ergründen lässt, wie politische und wirtschaftliche Ereignisse und Entscheidungen inner- und ausserhalb der Landesgrenzen zusammenhängen, welche Ursachen zu welchen Wirkungen führen und welches Handeln überhaupt der Sachlage angemessen ist.

Viele Staaten befinden sich deshalb in einem Prozess der Neuorientierung ihrer Sicherheits- und Verteidigungspolitik, was sich in der Erarbeitung von neuen Strategiepapieren, Sicherheitskonzepten oder Weissbüchern manifestiert.³ Auf internationaler Ebene haben beispielsweise die Uno oder die Europäische Union bereits vor einigen Jahren auf das veränderte Bedrohungsspektrum verwiesen.⁴ Zahlreiche europäische Staaten haben sich diesen Analysen angeschlossen und daraus sicher-

2 Sicherheitspolitischer Bericht: Kernpunkte und Debatten, *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 50. Zürich: Center for Security Studies, März 2009. Vgl. http://www.ssn.ethz.ch/forschung/css_analysen.

3 Vgl. Tanner, Fred. **Sicherheits- und Verteidigungspolitik in einer globalisierten Welt: Rahmen** für die Formulierung eines neuen Sicherheitsberichts der Schweiz. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 7. April 2009.

4 Bericht des High Level Panel des Uno-Generalsekretärs vom 2. Dezember 2004. *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, A/59/565, 2004, www.un.org/secureworld; EU-Sicherheitsstrategie, *Ein sicheres Europa in einer besseren Welt*, 12. Dezember 2003, <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf>.

heitspolitische Strategien abgeleitet.⁵ Die Schweiz bildet hier keine Ausnahme: Der Bundesrat hat angekündigt, dem Parlament bis Ende 2009 einen neuen Sicherheitspolitischen Bericht vorzulegen. Es ist zu erwarten, dass dieser in inhaltlicher Hinsicht sowohl das veränderte Gefahrenspektrum, wie es in aussen- und sicherheitspolitischen Expertenkreisen bereits fest verankert ist,⁶ abbildet, als auch den Handlungs- und Gestaltungsspielraum der Schweiz in einem veränderten strategischen Umfeld neu skizziert.

Die Erfassung des relevanten Gefahrenspektrums und die Formulierung einer bedrohungsgerechten Sicherheitspolitik dürften in Zukunft angesichts weiter zunehmenden Interdependenzen, höherer Komplexität und damit grösserer Ungewissheit noch schwieriger werden. Deshalb braucht es eine umfassende Risiko- und Verwundbarkeitsanalyse. Da der Bundesrat angekündigt hat, den Sicherheitspolitischen Bericht der Schweiz künftig in jeder Legislaturperiode zu aktualisieren, dürfte eine solche Risikoanalyse in der politischen Praxis zusätzlich an Bedeutung gewinnen. Auf Bundesebene wurde in den vergangenen Monaten mehrfach auf die Notwendigkeit einer bundesweiten Risikoanalyse hingewiesen, um die Sicherheitspolitik besser auf die tatsächliche Gefahrenlage auszurichten. So erkundigte sich die SP-Fraktion der Bundesversammlung im Jahr 2008, ob ein neues Risikoanalyse-Programm zur «realitätsnahen Gewichtung von Risiken» initiiert werde.⁷ Für CVP-Nationalrätin Ida Glanzmann-Hunkeler stellte sich angesichts des erweiterten Risikospektrums «die Frage des integralen Krisenmanagements».⁸ Und die FDP forderte in ihrer Stellungnahme im Rahmen der Anhörungen

- 5 2008 haben etwa Grossbritannien («*National Security Strategy*») oder Frankreich («*Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*») neue sicherheitspolitische Strategieberichte publiziert.
- 6 Vgl. Hagmann, Jonas. Eine umfassende Sicherheitsdebatte ist unerlässlich: Expertenbefragung zur operationellen Ausformung der schweizerischen Sicherheitspolitik. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 22. Oktober 2008.
- 7 Dringliche Interpellation der Sozialdemokratischen Fraktion. «*Armee in der Krise. Grundlegende Reformen jetzt*», 17. September 2008, http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20083467.
- 8 Interpellation der Nationalrätin Ida Glanzmann-Hunkeler. «*Krisenmanagement in der Schweiz*», 17. März 2009, http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20093121.

zum Sicherheitspolitischen Bericht kurz und bündig eine «umfassende Risiko- und Bedrohungsanalyse».⁹

Risiko- und Verwundbarkeitsanalysen stellen für die Schweiz kein Novum dar. Bereits in der Vergangenheit hat der Bund in diesem Bereich etliche Anstrengungen unternommen, denen unterschiedlicher Erfolg beschieden war. Dieser Artikel gibt zunächst einen Rückblick auf vergangene Arbeiten, bevor er auf der Basis einer empirischen Untersuchung zeigt, welche Aktivitäten derzeit in der Bundesverwaltung konkret unternommen werden und wie diese einzuschätzen sind. Anschliessend soll ein neuer, 2009/10 beginnender Prozess zur verstärkten Verankerung der Risikoanalyse im Bund erläutert werden. Schliesslich wird in der Form eines Ausblicks gezeigt, wie die Risikoanalyse weiterentwickelt und gezielt in die Prozesse der sicherheitspolitischen Planung und Strategieentwicklung integriert werden kann.¹⁰

1 RÜCKBLICK: ENTWICKLUNG UND STAND DER RISIKOANALYSE AUF BUNDESEBENE

Seit dem grundlegenden Wandel der strategischen Lage in den neunziger Jahren prägen diffuse und schwierig zu bestimmende Risiken die Sicherheitspolitik. Für die Bundespolitik wurde deshalb eine Risikoanalyse unerlässlich, die neben dem Fokus auf einzelnen Bedrohungen gezielt das gesamte Gefahrenspektrum erfasst und auch die Verknüpfungen zwischen Risiken berücksichtigt. Im folgenden Kapitel werden zunächst die historisch-institutionelle Entwicklung der Risiko- und Verwundbarkeitsanalyse auf Bundesebene zwischen 1991 und 2008 skizziert und anschliessend die gegenwärtige Situation aufgrund einer 2008 durchgeführten empirischen Untersuchung analysiert.

9 Stellungnahme FDP-Die Liberalen für die Anhörung zum sicherheitspolitischen Bericht. 3. April 2009, S. 4. <http://www.sipol09.ethz.ch/Transkriptionen/Politische-Parteien/FDP.-Die-Liberalen>.

10 Wesentliche Teile des Artikels basieren auf Berichten und Studien des *Center for Security Studies* (CSS) der ETH Zürich aus den Jahren 2008 und 2009, von welchen mehrere im Rahmen eines Forschungsmandats seitens des Bundesamts für Bevölkerungsschutz (BABS) erstellt wurden. Siehe nachfolgende Verweise in den Fussnoten.

1.1 ENTWICKLUNGSSCHRITTE VON 1991 BIS 2008

Im Jahr 1991 reichte das Parlament beim Bundesrat mehrere Vorstösse ein, die eine kontinuierliche, vorausschauende und gesamthafte Beurteilung aller nationalen Gefahren und Risiken forderten. Daraufhin erteilte der Bundesrat der Verwaltung 1992 den Auftrag, eine «Umfassende Risikoanalyse Schweiz» zu erarbeiten. Ziel des Projekts war die Erfassung, die Bewertung und der Vergleich unterschiedlicher Risiken, welche die Sicherheit der Schweiz gefährden konnten. Daraus sollte ein effizienter und an den realen Gefahren orientierter Mitteleinsatz abgeleitet werden.

Unter der Leitung der im damaligen Eidgenössischen Militärdepartement (EMD) angesiedelten Zentralstelle für Gesamtverteidigung (ZGV), die bereits 1987 eine Bedrohungsanalyse erstellt hatte, wurde ab 1993 ein Dialog über die Erfassung und Bewertung von für die Schweiz relevanten Risiken etabliert. Dieser beabsichtigte die Quantifizierung möglicher existentieller Risiken sowie deren Vergleich. Die Ergebnisse wurden im 1999 vorgelegten, jedoch unveröffentlichten «Risikoprofil Schweiz 1999» zusammengefasst. Im gleichen Jahr wurde die ZGV als sicherheitspolitische Stabs- und Koordinationsstelle des Bundesrates aufgelöst, womit auch ein umfangreiches sicherheitspolitisches Kommunikationsnetzwerk in der Bundesverwaltung verloren ging.

Das Dossier «Risikoanalyse Schweiz XXI» wurde daraufhin der Direktion für Sicherheitspolitik (DSP) im Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) übertragen. Zudem wurde ein Teil der Arbeiten an das *Center for Security Studies* (CSS) der ETH Zürich ausgelagert, um die Risikoanalyse international auszurichten und in Bezug auf methodische Fragen wissenschaftlich abzustützen. In der Folge hat ein Expertenpool, der mehrheitlich aus Bundesangestellten diverser Departemente bestand, mehrere sicherheitspolitisch bedeutende Szenarien bearbeitet, die in einem Expertenworkshop im März 2003 («Interlaken Workshop») unter besonderer Berücksichtigung der Interdependenzen diskutiert wurden. Diese teilweise überarbeitete und erweiterte Sammlung von Szenarien ist die letzte systematische Aufdatie-

rung bestehender Gefährdungsszenarien auf Stufe Bund («Risikoprofil Schweiz, Update 2003»¹¹).

Im Jahr 2004 beschloss die Departementsleitung des VBS, die in der DSP angesiedelte Stelle Risiko- und Verwundbarkeitsanalyse per 2005 in das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) einzugliedern. Diesem obliegt seither die Koordination der bundesweiten Risikoanalyse mit sicherheitspolitischem Bezug. Nach einigen Jahren ohne wesentliche Fortschritte auf Bundesebene,¹² hat das BABS im Laufe des Jahres 2008 die Risiko- und Verwundbarkeitsanalyse, welche gemäss Leistungsauftrag 2007–2011 eines der übergeordneten Ziele des BABS darstellt,¹³ reaktiviert und auf eine neue programmatische Basis gestellt. Die Arbeiten im Rahmen des unter dem Titel «Nationale Gefährdungsanalyse ‚Risiken Schweiz‘» (nachfolgend «Risiken Schweiz») laufenden Prozesses wurden Anfang 2009 aufgenommen und werden im nachfolgenden zweiten Kapitel ausführlich erörtert.

1.2 EMPIRISCHE RESULTATE ZUR HEUTIGEN SITUATION

Das BABS benötigte als eine der Grundlagen für «Risiken Schweiz» eine Übersicht zu den in den verschiedenen Bundesbehörden laufenden Arbeiten im Bereich Risikoanalyse und Gefährdungsszenarien. Deshalb wurde im Juli 2008 das CSS beauftragt, eine empirisch gestützte Studie zu erstellen. Diese sollte nicht die Details einzelner Szenarien aufzeigen, sondern eine Übersicht über die in der Bundesverwaltung mit Risikoanalyse befassten Akteure, ihre Vorgehensweise und den jeweiligen Ver-

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

12 Auf kantonaler Ebene hingegen wurden in den letzten Jahren zahlreiche Grundlagenarbeiten ausgeführt, die nun auch auf Bundesebene von Nutzen sein werden. Vgl. www.kataplan.ch.

13 Vgl. Bundesamt für Bevölkerungsschutz. *Leistungsauftrag 2007-2011*. Bern, 30. November 2006. http://www.flag.admin.ch/d/dienstleistungen/doc/3-1-2-11a_BABS_d_06.pdf, hier S. 5.

wendungszweck der erstellten Szenarien bieten. Die Ergebnisse dieser Studie werden nachfolgend zusammengefasst und diskutiert.¹⁴

Akteure und Fokus der Szenarienarbeit

Im Rahmen der Untersuchung wurden 44 Bundesstellen aus allen Departementen gefragt, ob sie sicherheitspolitisch relevante Szenarienplanung betreiben. Von den 44 Bundesstellen gaben 25 aus fünf Departementen an, dass sie die Szenarientechnik verwenden und das betrachtete Gefährdungsspektrum eine sicherheitspolitische Relevanz aufweist. Die Erkenntnisse der Studie basieren auf den Angaben dieser 25 Bundesbehörden. Die übrigen 19 angeschriebenen Stellen betreiben entweder keine eigene Szenarienplanung, tun dies nach eigenen Angaben in einem Bereich ohne sicherheitspolitische Relevanz oder waren aus diversen Gründen nicht in der Lage, an der Befragung teilzunehmen. Bei der Umfrage wurde im Übrigen weder eine Definition von «sicherheitspolitisch relevant» noch eine von «Szenarien» oder «Szenarienplanung» vorgegeben, sondern dem Ermessen der Befragten überlassen, ob die von ihnen verrichteten Arbeiten in diese Kategorien fallen.

Grundsätzlich bestehen mindestens drei unterschiedliche Herangehensweisen an die Risikoanalyse: eine eher technisch-naturwissenschaftliche, eine betriebswirtschaftliche und eine strategisch-sicherheitspolitische. Wie sich gezeigt hat, sind die bundesweiten Arbeiten mit Bezug auf amtsinterne Risiken bzw. Geschäftsrisiken (finanziell-betriebswirtschaftliche Risiken vor dem Hintergrund möglicher Haftungsansprüche gegenüber dem Bund) weit besser verankert als jene bezüglich amtsexterner und besonders «sicherheitspolitisch relevanter» Risiken.¹⁵

14 Eine ausführliche Präsentation der Resultate findet sich in der folgenden Studie: Center for Security Studies (CSS). *Gefährdungsszenarien auf Stufe Bund. Eine Umfragestudie über laufende Arbeiten im Bereich Risikoanalyse*. Zürich: Center for Security Studies, November 2008. http://www.crn.ethz.ch/publications/crn_team/detail.cfm?id=95201.

15 Vgl. Eidgenössisches Finanzdepartement. *Risikopolitik – Grundlagen für das Risikomanagement beim Bund*. Dezember 2004. <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/00996/index.html?lang=de>. Siehe auch: Eidgenössische Finanzverwaltung. *Querschnittsprüfung: Risikoanalyse auf Stufe Amt und Bund*. EFV Bericht Nr. 1.8208.100.00373.18. Bern, 7. Juli 2008.

Dennoch existieren zahlreiche Vorarbeiten zu den Themen Gefährdungen, Risiken und Verwundbarkeiten der Schweiz. Die Mehrheit der befragten Bundesstellen begann ab dem Jahr 2000 mit dem Erstellen ihrer Szenarien. Diese werden gemäss verschiedener amtsinterner und gesetzlicher Vorgaben erstellt. Sie liegen meist in Form von einzelnen Szenariensammlungen und sektoriell unterschiedlichen Betrachtungen vor bzw. sind auf die Aufträge der jeweiligen Bundesstellen ausgerichtet. Es hängt somit primär vom Auftrag der Ämter ab, welche Szenarien bearbeitet werden. Dies wird nicht zentral gesteuert oder koordiniert. Generell gilt, dass diejenigen Stellen, die «reguläre Tagesrisiken» betrachten, eher auf die Eintretenswahrscheinlichkeit einer potenziellen Gefährdung achten, während für jene, die sich mit längerfristigen, klassisch-sicherheitspolitischen Gefahren beschäftigen, eher das mögliche Schadenausmass von Bedeutung ist.

Breites Gefährdungsspektrum abgedeckt

Das abgedeckte Gefährdungsspektrum ist breit. Alle im Risikoprofil 1999/2003 aufgelisteten Gefahren werden bearbeitet. Sie wurden in neun Kategorien eingeteilt: Natur, Technik, Ökosystem, Versorgung, Wirtschaft, Demographie/Gesundheit, Migration/Integration, Politisches System und Machtpolitik (siehe Abbildung 1).

Bei einer generell hohen Anzahl von Mehrfachnennungen wurde das Gefährdungsspektrum der Kategorie Technik am häufigsten genannt. Zudem gibt es zahlreiche Überschneidungen wie beispielsweise jene zwischen Demographie/Gesundheit und dem Politischen System im Zusammenhang einer potenziellen bioterroristischen Bedrohung. Ein weiterer wichtiger Aspekt sind *Spillover*-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 einen Chemieunfall verursachen (Technik). Die Tatsache, dass solche Dominoeffekte schwierig zu kontrollieren und wohl bei vielen Zwischenfällen zu erwarten sind, liefert eine mögliche Erklärung dafür, dass gewisse Gefahrenfelder in der Befragung öfter genannt wurden als andere. So scheinen sich viele Bundesstellen mit

Natur	Erdbeben	Trockenheit/ Hitzewellen	Hochwasser	Sturm	Massenbewegungen (Lawinen, Erdbeben)
Technik	Chemie-/ Biolaborunfall	KKW-Störfall/ Erhöhte Radio- aktivität	Talsperren-/ Staudammbruch	Ausfall Informa- tionsinfrastruktur	Transport gefährlicher Güter
Ökosystem	Zerstörung Ozonloch	Verlust an Kultur- land/Artenvielfalt	Klimawandel/Treib- haus-Effekt	Beeinträchtigung Wasserreserven	Waldbrände
Versorgung	Verknappung der Energie	Unterversorgung mit Nahrungs- mitteln	Verknappung strate- gisch wichtiger Güter	Medikamente	
Wirtschaft	Verlust der Kon- kurrenzfähigkeit	Banken- und Wirtschaftskrise	Zusammenbruch der Zahlungsverkehrssys- teme	Wirtschaftspoliti- scher Druck	
Demographie/ Gesundheit	Alterung	Krankheiten/ Epidemien	Krise im Gesundheits- wesen	Abhängigkeit von Suchtmitteln	Lebensmittel- sicherheit
Migration/Inte- gration	Asyl/Druck	Süd-Nord Migra- tion	Integrations-Ghetto		
Politisches System	Extremismus/ Terrorismus	Organisierte Kriminalität	Verlust der nationalen Kohäsion	Politische Erpressung	ABC-Terrorismus
Machtpolitik	(ABC) Fernwaffen- Angriff	Militärischer Konflikt in Europa	Streitkräfteentwicklung	Informationskrieg	Proliferation von Waffensystemen

Abbildung 1 *Gefährungskategorien mit beispielhafter Auswahl relevanter Szenarien (Quellen: CSS, Aktueller Stand Risikoanalyse Schweiz XXI («Risikoprofil Schweiz, Update 2003») und CSS, Gefährdungsszenarien, S. 42–44).*

naturbedingten und technischen Gefahrenaspekten auseinander setzen zu müssen, selbst wenn dies nicht zwingend zu ihren Kernaufgaben gehört. Die Überschneidungen und potenziellen Dominoeffekte führen zudem zur Zusammenarbeit verschiedener Stellen, weil bei mehrere Bereiche tangierenden Themen die benötigte Expertise häufig nicht in einem Bundesamt vereint ist. Die im Rahmen des Interlaken-Workshops im Jahr 2003 angedachte «*Clusteranalyse*», die verschiedene Szenarien kombiniert und deren Abhängigkeiten analysiert, wurde jedoch nicht explizit weitergeführt.

Vernetzung und Kooperation auf thematischer Basis

Die meisten Stellen erarbeiten ihre Szenarien selbst oder im Verbund mit anderen Bundesstellen. Nur wenige Arbeiten werden an externe Berater ausgelagert. Dementsprechend ist viel Wissen innerhalb der Bundesverwaltung vorhanden. Die Vorgehensweisen bei der Erstellung der Szenarien sind allerdings unterschiedlich. Zwar stützt sich mehr als die Hälfte der befragten Bundesämter auf ein Netzwerk, bei dem oft in departementsinternen oder -übergreifenden Arbeitsgruppen gearbeitet wird, die Kooperation ist jedoch unterschiedlich ausgeprägt: Während ein Grossteil der Befragten eng mit anderen Bundesstellen zusammenarbeitet und gezielt externe Fachexperten für bestimmte Fragen konsultiert, fällt der Anteil der Bundesämter, die mit kantonalen Behörden und der Privatwirtschaft zusammenarbeiten, im Vergleich etwas geringer aus. Allerdings trifft dies immer noch auf mehr als die Hälfte der befragten Organisationen zu. Insbesondere die Intensität der Zusammenarbeit mit den Kantonen scheint zu einem grossen Teil vom jeweiligen Politikbereich abhängig zu sein. 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. In vielen Bereichen besteht somit eine Notwendigkeit zur Vernetzung.

Bei der Mehrheit der mit Risikoanalyse und Risikoszenarien befassten Bundesstellen ist ein Trend zur Formalisierung der Szenarienerstellung erkennbar. Die Überprüfungsprozesse sind allerdings häufig erst vage definiert und ausgestaltet. Viele Bundesämter evaluieren und

aktualisieren zwar periodisch ihre Risikoszenarien, doch fallen die zeitlichen Abstände bei den Überprüfungsprozessen von Amt zu Amt sehr unterschiedlich aus. Die meisten Szenarien sind über Datenbanken, sonstige elektronische Hilfsmittel, aber auch in schriftlicher Form zugänglich, doch befinden sich viele der technischen Zugangsmittel derzeit noch im Aufbau.

Vielfältiger Verwendungszweck der Szenarien

Fast alle befragten Bundesämter nutzen die entwickelten Szenarien als Planungsgrundlage, konkretes Vorsorgeinstrument sowie zu Übungszwecken. Die Ämter unterscheiden sich vor allem darin, dass sie entweder eher auf der strategischen Ebene für die Erarbeitung von Notfallkonzepten oder aber für deren technisch-operative Umsetzung zuständig sind. Letzteres ist in vielen Fachbereichen eher eine Aufgabe der Kantone. Nur wenige Bundesstellen sind tatsächlich operativ tätig. Darüber hinaus verfolgen viele Bundesstellen mit der Szenarienplanung das Ziel, generelle (d.h. nicht nur ereignisbezogene) Grundlagen für die jeweiligen Entscheidungsträger zu schaffen. In jenen Fachgebieten, in denen verschiedene Partner involviert sind, dient die Szenarienplanung zudem der Harmonisierung der Risikobeurteilung und -bearbeitung auf Bundes- und Kantonebene. Aufgrund der eben genannten Aktivitäten hat die Szenarienplanung bei vielen Bundesstellen weiterführenden Einfluss auf die Formulierung von Vorschriften oder die Beschaffung von Material. Weniger weit verbreitet ist die Erstellung von Szenarien für die Analyse von langfristigen Entwicklungen im Sinne einer strategischen Trend- und Zukunftseinschätzung (*Strategic Foresight*).¹⁶

16 Strategic Foresight: Antizipation und Handlungsfähigkeit, *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 52. Zürich: Center for Security Studies, April 2009. Vgl. http://www.ssn.ethz.ch/forschung/css_analysen. Als mögliches konkretes Ergebnis siehe beispielsweise National Intelligence Council (NIC). *Global Trends 2025: A Transformed World*. Washington D.C.: NIC, 2008.

Geringe Bekanntheit der übergreifenden Risikoanalyse

Die in der Untersuchung abschliessend gestellte Frage nach der Bekanntheit der übergreifenden Risikoanalyse und damit nach den Vorläuferprojekten des nun lancierten «Risiken Schweiz»-Prozesses (siehe Kapitel 2) ergab einige relevante Hinweise für die Neuauflage desselben. Zunächst sind die entsprechenden Vorarbeiten der Hälfte der befragten Bundesstellen nicht bekannt. Weiter zeigen viele Ämter zwar ein Interesse an einer zukünftigen Mitwirkung, allerdings war dies aus unterschiedlichen Motiven oft ein bedingtes «Ja». Zudem wird die Notwendigkeit einer umfassenden Risikobetrachtung grundsätzlich anerkannt und von einigen Stellen gar als zwingend erachtet, um den Austausch zu pflegen, Synergien zu schaffen und gemeinsame Grundlagen zu erarbeiten. Schliesslich äusserten viele Bundesstellen aus dem klassisch-sicherheitspolitischen Bereich das Bedürfnis nach einem übergeordneten Steuerungsorgan und klaren strategischen Leitlinien in Bezug auf die Risikolandschaft Schweiz.

Bezüglich der politischen und administrativen Umsetzbarkeit eines solchen Projekts herrscht jedoch erhebliche Skepsis. Sehr viele Befragte unterstrichen, dass ein solcher Prozess mit genügend politischer Legitimität ausgestattet sein müsse, wozu ein klarer Auftrag des Bundesrats notwendig sei. Im Gegenzug fürchten viele, dass ohne einen politisch hoch angesiedelten Beschluss lediglich neue Doppelspurigkeiten geschaffen werden und das gegenwärtig vorherrschende Departementsdenken nicht überwunden werden kann. Schliesslich sind einige Bundesstellen zwar an den Resultaten eines umfassenden Risikoprojekts sowie an den damit verbundenen methodischen Fragen interessiert, können jedoch die Relevanz eines solchen Projekts mit Blick auf ihren jeweiligen Amtsauftrag nur am Rande erkennen oder stellen diese ganz in Frage. Dabei handelt es sich allesamt um Ämter, die nicht im engen sicherheitspolitischen Bereich tätig sind.

Fazit

Betrachtet man die Bundesverwaltung als Ganzes, mangelt es der Risiko- bzw. Szenarienplanung an einem koordinierten Vorgehen und entsprechenden strategischen Vorgaben. Die Arbeiten im Bereich Risiko-

analyse/Gefährdungsszenarien in der Bundesverwaltung dienen bisher primär der Erfüllung des politisch-administrativen Auftrages der jeweiligen Bundesstelle. Dementsprechend werden die Aktivitäten meist zu wenig aufeinander abgestimmt und verfolgen kein übergeordnetes Ziel. Eine allfällige Zusammenarbeit erfolgt meist nur im Falle einer thematisch-fachlichen Notwendigkeit und auf ad hoc-Basis.

Durch eine verbesserte Koordination liesse sich das Synergiepotenzial im Bereich Risikoanalyse besser ausschöpfen. Viele Vorarbeiten wurden geleistet und der bereits bestehende Austausch im Rahmen der Szenarienplanung könnte als Basis für eine weiterführende Zusammenarbeit genutzt werden. Um möglichst viele Akteure innerhalb der Bundesverwaltung für eine Kooperation zu gewinnen, ist einerseits ein politisches Mandat nötig und andererseits muss der Mehrwert für alle Beteiligten mit ihren unterschiedlichen Bedürfnissen ersichtlich sein. Ein Ansatzpunkt wäre zum Beispiel die Versorgung der Bundesverwaltung mit Basisszenarien, inklusive qualitativer und – falls möglich und sinnvoll – quantitativer Aussagen zu Schadenpotenzialen und resultierenden Kosten, Eintretenswahrscheinlichkeiten sowie Anforderungen an die Bereitstellung von Mitteln. Auch ganzheitliche strategische Risikobetrachtungen werden in der Bundesverwaltung grundsätzlich als notwendig erachtet und könnten idealerweise im Rahmen eines solchen Projektes implementiert bzw. vorgegeben werden. Aus diesen strategischen Leitlinien liessen sich dann in weiterführender Hinsicht auch Grundlagen für die sicherheitspolitische Planung und Strategie der Schweiz ableiten.

2 GEGENWART: DIE NEUKONZEPTION VON «RISIKEN SCHWEIZ»

Neben den sektorspezifischen Aufgaben von Bundesämtern und anderen Behörden in Bund und Kantonen besteht ein ausgewiesener Bedarf an einer umfassenden und querschnittsorientierten Risikoanalyse. Diese muss die von zahlreichen Stellen der Bundesverwaltung erstellten Risiko- und Verwundbarkeitsanalysen inhaltlich besser vernetzen, institutionell einen departementsübergreifenden Ansatz pflegen und sämtliche relevanten Akteure einbeziehen. Deshalb hat das BABS An-

fang 2009 einen neuen Anlauf unternommen und einen Prozess auf einer überarbeiteten konzeptionellen und programmatischen Basis lanciert. Im Folgenden sollen die nun eingeleiteten Schritte vorgestellt und anschliessend in den konzeptionellen Zusammenhang eines sicherheitspolitischen Risikomanagements gestellt werden.

2.1 NATIONALE GEFÄHRDUNGSANALYSE «RISIKEN SCHWEIZ»

Der Bundesrat hat das BABS am 19. Dezember 2008 formell damit beauftragt, die Aktivitäten im Rahmen der «Nationalen Gefährdungsanalyse ‚Risiken Schweiz‘» aufzunehmen. Damit verfügt dieser Prozess über die mehrfach geforderte politische Legitimation. Auf die Notwendigkeit einer departementsübergreifenden Risikoanalyse wurde zwar schon lange hingewiesen, eine Umsetzung ohne entsprechende Legitimation wäre aber äusserst schwierig gewesen. Der nun vorliegende Auftrag seitens des Bundesrats verbessert die Chance, dass «Risiken Schweiz» tatsächlich zu wesentlichen Fortschritten beim Aufbau einer bundesweit koordinierten Risikoanalyse führen wird.

Das Ziel von «Risiken Schweiz» besteht darin, die für die Schweiz relevanten Bedrohungen und Risiken zu erfassen und hinsichtlich ihres Risikopotenzials, d.h. bezüglich Eintretenswahrscheinlichkeit und Schadenausmass, zu bewerten.¹⁷ Das Vorgehen lehnt sich dabei an die positiven Erfahrungen an, die in den letzten Jahren bei der Erarbeitung von kantonalen Gefährdungsanalysen gemacht wurden.¹⁸ Es sieht drei Arbeitsschritte mit entsprechenden Produkten vor: die Erstellung eines umfassenden, jedoch anpassbaren Gefährdungskatalogs; die Erarbeitung von einheitlichen Basisszenarien; und die Bewertung der Szenarien in einer nationalen Gefährdungsanalyse.

Da viele Analysen und Szenarien – wenn auch häufig aus sektorspezifischer Sicht und in entsprechender Aufbereitung – bereits vorhanden

17 Siehe für Ziele, Zweck und Arbeitsprogramm von «Risiken Schweiz»: Bundesamt für Bevölkerungsschutz. *Nationale Gefährdungsanalyse ‚Risiken Schweiz‘ – Aussprachepapier an den Bundesrat*. Bern, aktualisierte Version vom 17. November 2008.

18 Diese Erfahrungen hat das BABS in einem Leitfaden zusammengefasst. Dieser dient nun weiteren Kantonen als Arbeitsgrundlage zur Erarbeitung von kantonalen Gefährdungsanalysen. Siehe Bundesamt für Bevölkerungsschutz. *Leitfaden KATAPLAN – Gefährdungsanalyse und Vorbeugung*. Bern, 2008, <http://www.kataplan.ch>.

sind, sollen diese bei der Erstellung des Gefährdungskatalogs und der Basisszenarien berücksichtigt werden. Weiter ist geplant, die Resultate in einer systematischen Szenariensammlung zu dokumentieren, um den Behörden und weiteren Akteuren in Wirtschaft und Gesellschaft als Arbeitsgrundlage für ihre spezifischen Planungen zu dienen. Um die nationale Gefährdungsanalyse stets aktualisiert zu halten, sollen die Gefahrenliste und die Bewertung des Risikopotenzials periodisch überprüft werden. Damit informieren künftig der Gefährdungskatalog, die Basisszenarien und die nationale Gefährdungsanalyse Behörden auf allen Staatsebenen über die «Risikolandschaft Schweiz». Ausserdem können sich sektorspezifische Planungen nun auf eine übergeordnete Risikobewertung abstützen und ein kontinuierlich aktualisierter Szenarienkatalog verhindert, dass Verwaltungsstellen ihre Ausgangsszenarien für Massnahmenplanungen stets von neuem und auf unterschiedlichen methodischen Grundlagen erarbeiten müssen.

Eine umfassende, nationale Gefährdungsanalyse ist eine interdisziplinäre und deshalb aus Sicht der Verwaltung eine departements- und ämterübergreifende Aufgabe. Auf politisch-strategischer Ebene sieht der Bundesratsbeschluss einen interdepartementalen Ausschuss vor, in dem alle Departemente sowie die Bundeskanzlei vertreten sind. Auf operativer Ebene koordiniert das BABS eine bereits gebildete Arbeitsgruppe «Risiken Schweiz» mit Repräsentanten der involvierten Bundesstellen (siehe Abbildung 2). Diese sollen bei der Erarbeitung des Gefährdungskatalogs und der Basisszenarien mitwirken und die erzielten Ergebnisse validieren. Ergänzend wird eine Plattform mit Vertretern aus Kantonen, Wissenschaft und Wirtschaft gebildet, um den Dialog im Sinne eines Expertennetzwerks zu fördern und einen umfassenden Informationsaustausch zu etablieren.¹⁹

19 Bundesamt für Bevölkerungsschutz, Nationale Gefährdungsanalyse ‚Risiken Schweiz‘.

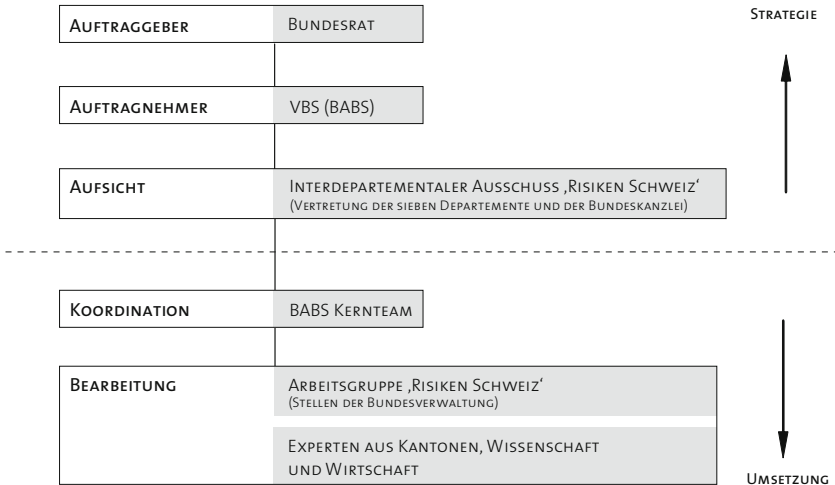


Abbildung 2 Institutionelle Struktur «Risiken Schweiz»²⁰

In den Jahren 2009 und 2010 sollen nun zunächst der Gefährdungskatalog erstellt sowie möglichst viele der darin enthaltenen Gefahren als Basisszenarien beschrieben werden. Danach wird bis Ende 2010 der Bundesrat über den Stand der Arbeiten und allfälligen weiteren Handlungsbedarf informiert.

2.2 KERNELEMENTE EINES UMFASSENDEN RISIKOMANAGEMENTS

«Risiken Schweiz» folgt einem sich gegenwärtig abzeichnenden Trend, die Sicherheitspolitik mit Strategien und Methoden des Risikomanagements neu auszurichten.²¹ Diese Entwicklung hat einerseits mit der eingangs geschilderten Ausweitung des Bedrohungsspektrums zu tun, die eine enge Orientierung an militärischen Bedrohungsszenarien

20 Stand Ende Mai 2009; in Anlehnung an eine Darstellung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz.

21 Vgl. etwa Bracken, Paul/Bremmer, Ian/Gordon, David (Hrsg.). *Managing Strategic Surprise: Lessons from Risk Management and Risk Assessment*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

nicht mehr zulässt. Andererseits ist die Sicherheitspolitik aufgrund ihrer langfristigen Ausrichtung in besonderem Masse von Ungewissheit geprägt: Oft bleibt lange unerkannt, welche Risiken die Sicherheit der Bevölkerung und deren Lebensgrundlagen bedrohen, und es ist unbekannt, in welcher Form sie allenfalls auftreten und wie sie Wirtschaft und Gesellschaft betreffen werden. Deshalb erscheinen die Strategien und Methoden des Risikomanagements, welches im Kern auf die Bewältigung von Ungewissheit abzielt, besonders geeignet, die damit verbundenen Gefahren anzugehen. Selbstverständlich ist damit nicht der betriebswirtschaftliche Managementansatz zur Minderung von operativen Geschäftsrisiken gemeint; vielmehr ist diese Form des Risikomanagements auf der strategisch-politischen Ebene angesiedelt und berücksichtigt eingehend die im externen Umfeld auftretenden und durch staatliche Akteure nicht direkt beeinflussbaren Risiken.²²

Das Ziel eines solchen Risikomanagements ist es, die gesamte potenzielle «Risikolandschaft» permanent und umfassend zu beobachten. Trendbrüche sollen frühzeitig erkannt und identifizierte Risiken angemessen bewertet und priorisiert werden, um den Verantwortungsträgern optimale Entscheidungsgrundlagen zu bieten. Ein erstes Kernelement eines derart integrierten Risikomanagements ist der Einbezug aller möglichen Bedrohungen politischer, wirtschaftlicher, gesellschaftlicher, technologischer und ökologischer Art. Eine solche Gesamtschau auf das Risikoportfolio (*All Hazards Approach*) soll sich zu einem ganzheitlichen Bild der Risiken und Verwundbarkeiten eines Landes zusammenfügen. Voraussetzung dafür ist als zweites Kernelement die Zusammenarbeit aller betroffenen Akteure im Staat (*Whole of Government Approach*) und darüber hinaus die Kooperation mit Experten und Entscheidungsträgern aus Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft.²³ Damit lässt sich eine breite Auffächerung der möglichen Handlungsvarianten und den entsprechenden Umsetzungsmöglichkeiten erzielen. Dies mündet letzt-

22 Risikomanagement in der Sicherheitspolitik. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 30. Zürich: Center for Security Studies, März 2008. Vgl. http://www.ssn.ethz.ch/forschung/css_analysen. Vgl. auch Organisation for Economic Co-operation and Development. *Innovation in Country Risk Management (OECD Studies in Risk Management)*. Paris: OECD, 2009.

23 Vgl. Crisis and Risk Network. *Focal Report 2: Risk Analysis*. Zürich: Center for Security Studies, 2009.

lich in eine von allen Akteuren getragenen gemeinsamen «Risikopolitik», welche die Entstehung von Risiken auf wirksame Weise präventiv vermeiden und die Verwundbarkeit von Staat und Gesellschaft reduzieren soll.²⁴

Insgesamt liegt die Bedeutung einer umfassenden Risikoanalyse – neben der kompetenten Analyse einzelner Risiken – nicht ausschliesslich im Endprodukt eines umfassenden Risikoprofils. Zentral ist auch der Prozess, in welchem verschiedene Akteure eine gemeinsame, bedrohungsgerechte Lageanalyse formulieren. Damit lässt sich einerseits sicherstellen, dass die Bedrohungsanalyse nicht einseitig durch vorgefasste Interessen und Meinungen determiniert wird.²⁵ Zudem dient dieser Prozess dem Aufbau eines umfassenden Bewusstseins aller Akteure bezüglich der Vernetzung der unterschiedlichen Risiken und der damit zusammenhängenden Dynamik sicherheitspolitischer Gefahren und Verwundbarkeiten.

Es ist offensichtlich, dass die durch «Risiken Schweiz» angestrebte nationale Gefährdungsanalyse die zentralen Aspekte eines integrierten Risikomanagements – breiter Einbezug aller relevanten Akteure und umfassende Abbildung des Risikospektrums – enthält. Sie ist deshalb ein wichtiger Schritt zur Verankerung eines risikoorientierten Denkens in der Bundespolitik. Ausserdem wird berücksichtigt, dass unter Bedingungen hoher Ungewissheit ein Denken und Handeln in Szenarien, Varianten und alternativen Zukunftsentwürfen unerlässlich ist, um verschiedene mögliche Entwicklungen durchzuspielen und die adäquaten Strategien, Fähigkeiten und Massnahmen abzuleiten.²⁶ Insofern ist die

24 Habegger, Beat. Von der Sicherheits- zur Risikopolitik: eine konzeptionelle Analyse für die Schweiz. In: Wenger, Andreas und Victor Mauer (Hrsg.). *Bulletin 2006 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*. Zürich: Center for Security Studies, 2006, S. 133–146. Siehe auch Daase, Christopher/Feske, Susanne M./Peters, Ingo (Hrsg.). *Internationale Risikopolitik: Der Umgang mit neuen Gefahren in den internationalen Beziehungen*. Baden-Baden: Nomos, 2002.

25 Dass viele Interessengruppen und politische Akteure in erster Linie diejenigen Bedrohungen für sicherheitspolitisch relevant erklären, die den eigenen ideologischen Präferenzen entsprechen oder konkreten Interessen dienen, wurde anlässlich der Hearings als Grundlage für den neuen sicherheitspolitischen Bericht deutlich. Siehe dazu die Transkriptionen auf SIPOL WEB, der öffentlichen Plattform zum sicherheitspolitischen Bericht: <http://www.sipol09.ethz.ch>.

26 Vgl. etwa Brust, Klaus-Markus/Föhrenbach, Gerd/Kaestner, Roland. Strategische Zukunftsanalyse am Beispiel der Bundeswehrplanung. In: Siedschlag, Alexander (Hrsg.). *Methoden der sicherheitspolitischen Analyse*. Wiesbaden: VS Verlag, 2006, S. 49–79.

Risikoanalyse eng verknüpft mit der politischen Strategieentwicklung und Planung, was im folgenden Kapitel anhand der Sicherheitspolitik verdeutlicht werden soll.

3 AUSBLICK: RISIKOANALYSE IM KONTEXT DER SICHERHEITSPOLITISCHEN STRATEGIEENTWICKLUNG

«Risiken Schweiz» kann zumindest in zweifacher Hinsicht in die Bundespolitik einfließen:²⁷ Einerseits sollen die Ergebnisse Bund und Kantone in ihren Massnahmenplanungen unterstützen, wofür sie die wesentlichen Gefahren und Bedrohungen sowie die damit verbundenen Risikopotenziale kennen müssen.²⁸ Andererseits ist «Risiken Schweiz» in einem weiteren sicherheitspolitischen Kontext zu sehen. Hintergrund dafür ist der Entscheid des Bundesrats, künftig in jeder Legislaturperiode die sicherheitspolitische Strategie der Schweiz zu evaluieren und dem Parlament darüber Bericht zu erstatten.²⁹ Eine solche Strategie muss sich am internationalen Umfeld orientieren, auf die Bewältigung künftiger Bedrohungen ausgerichtet sein und laufend an die sich verändernden politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen angepasst werden. Dementsprechend bedarf die sicherheitspolitische Strategie einer umfassenden Risiko- und Verwundbarkeitsanalyse als Grundlage. Diese ist entsprechend den Vorgaben für den sicherheitspolitischen Bericht an einem Zeithorizont von 10 bis 15 Jahren auszurichten und in die sicherheitspolitischen Planungsprozesse zu integrieren.³⁰

27 Bundesamt für Bevölkerungsschutz, *Nationale Gefährdungsanalyse ‚Risiken Schweiz‘*.

28 Beispielhaft zählen dazu auf Bundesebene etwa die Vorsorgeplanungen des Stabs des Sicherheitsausschusses des Bundesrats, das nationale Programm zum Schutz kritischer Infrastrukturen des BABS oder der Bericht des Perspektivstabs der Bundesverwaltung zu Trendentwicklungen und möglichen Zukunftsthemen der Bundespolitik.

29 Parlamentarische Initiativen, Bericht vom 9. Mai 2008 der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrats, Stellungnahme des Bundesrates vom 2. Juli 2008, *BB/2008 6821–6823*.

30 Siehe den Bericht der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrats zur Parlamentarischen Initiative «Neue Verfahren für die Rüstungsprogramme» (eingereicht von Nationalrat Didier Burkhalter) und der Parlamentarischen Initiative «Strategiebericht als Grundlage für die Sicherheitspolitik der Schweiz» (eingereicht von der Fraktion der SVP), vom 9. Mai 2008, *BB/2008 6779–6818*, besonders S. 6811 und S. 6814.

Die Prozesse von Risikoanalyse und sicherheitspolitischer Strategieentwicklung stehen in einem Wechselverhältnis, weshalb sie aufeinander abzustimmen sind. Einerseits weist eine umfassende Risikoanalyse auf die für die Sicherheitspolitik relevanten Gefährdungen hin und ist deshalb eine zentrale Voraussetzung zur Erarbeitung einer sicherheitspolitischen Strategie. Andererseits zeigt die sicherheitspolitische Strategie auf, welche Mittel und Massnahmen auf der operativen Ebene gegenüber welchen Bedrohungen einzusetzen sind. Damit wird das Bewusstsein für mögliche Risiken und Krisen geschärft, die Aufmerksamkeit aller relevanten Akteure – einschliesslich wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Organisationen sowie Privatpersonen – auf die zentralen Gefahren gelenkt und letztlich auch eine Voraussetzung für wirksames Risiko- und Krisenmanagement geschaffen.

Diese Zusammenhänge zeigen sich beispielhaft in der im März 2008 veröffentlichten nationalen Sicherheitsstrategie Grossbritanniens,³¹ die auf die zentrale Bedeutung eines umfassenden Risikomanagements für den Bereich der nationalen Sicherheit hinweist.³² Die britische Regierung hat bereits seit 2005 einen systematischen und auf einheitlicher Methodik aufbauenden Risikoanalyseprozess (NRA) lanciert. Das Ergebnis war das im Herbst 2008 veröffentlichte Nationale Risikoregister (NRR).³³ Das NRR legt die Grundlage für die Planung des operativen Risiko- und Krisenmanagements durch die lokalen Behörden und ist auf die innere Sicherheit im weiteren Sinne einer «*Homeland Security*»-Strategie ausgerichtet. Es ist offensichtlich, dass die systematische Auslegeordnung und Bewertung von möglichen Risiken im Rahmen des NRA auch in die nationale Sicherheitsstrategie zurückfliessen, weil sich diese auf ein aktuelles Bedrohungsbild stützen muss, um angemessene Grundprinzipien und Handlungsansätze für die Regierungspolitik zu formulieren. Der Fokus des NRR auf die «*Homeland Security*» verlangt jedoch, dass im Sinne einer umfassenden Umfeldanalyse auch die As-

31 UK Cabinet Office. *The National Security Strategy of the United Kingdom*. London, March 2008. http://www.cabinetoffice.gov.uk/reports/national_security_strategy.aspx.

32 Vgl. Center for Security Studies (CSS). CRN Report Fact Sheet «*National Security Strategy of the UK*», 2008, und «*National Risk Register*», 2009.

33 UK Cabinet Office. National Risk Register. London, November 2008. http://www.cabinetoffice.gov.uk/reports/national_risk_register.aspx.

pekte der äusseren Sicherheit und der internationalen Positionierung des Landes bei der Formulierung einer nationalen Sicherheitsstrategie berücksichtigt werden. Möglicherweise wird diese zweite Zielrichtung einer umfassenden Risikoanalyse bereits in der für 2009 angekündigten Neuauflage der britischen Sicherheitsstrategie umgesetzt werden.

Die Wechselwirkung zwischen Risikoanalyse und der Entwicklung einer sicherheitspolitischen Strategie gilt auch für die Schweiz. Deshalb sind die beiden Elemente künftig vermehrt aufeinander abzustimmen. Konkret heisst dies, dass die Erarbeitung des Sicherheitspolitischen Berichts durch einen zeitlich vorgelagerten Prozess der Risikoanalyse zu ergänzen ist. Zudem sollte die sicherheitspolitische Strategie einen an den strategischen Begebenheiten ausgerichteten erweiterten Auftrag zur Formulierung eines Risikoanalyseprozesses enthalten, der die Umsetzung von Massnahmen des Risiko- und Krisenmanagements auf der operativen Stufe von Kantonen und Gemeinden unterstützt und damit die Sicherheit umfassend stärkt. Viele der in der künftigen nationalen Gefährdungsanalyse aufzuführenden Gefahren sind für die schweizerische Sicherheitspolitik relevant. Zwar ist die nationale Gefährdungsanalyse nicht geeignet, eigentliche strategische Vorgaben zur Formulierung einer der internationalen Lage angemessenen Sicherheitspolitik zu leisten, doch ist sie als Teil einer umfassenden Umfeldanalyse ein wesentlicher Inputfaktor künftiger sicherheitspolitischer Berichte und kann damit zur Verbesserung der Planungs- und Strategieprozesse beitragen. Die Verankerung einer bundesweiten Risikoanalyse bildet somit neben der wirksamen Unterstützung der Massnahmenplanungen von Bund und Kantonen auch einen wichtigen Meilenstein zur Formulierung einer bedrohungsgerechten schweizerischen Sicherheitspolitik.