

STÄDTISCHE SICHERHEIT IN EINER SICH WANDELNDEN RISIKOLANDSCHAFT

Von Linda Maduz und Florian Roth

Städte gewinnen in der Sicherheitspolitik zunehmend an Bedeutung. Bereits heute lebt weltweit mehr als die Hälfte der Menschen in urbanen Räumen. Gemäss Schätzungen der UNO wird die Zahl der Stadtbewohner bis 2045 um das Eineinhalbfache auf sechs Milliarden weltweit wachsen.¹ Städte sind die Zentren modernen sozialen und wirtschaftlichen Lebens, deren Bedeutung weit über die Stadtgrenzen hinausreicht. Zugleich sind Städte anfällig für unterschiedliche Risiken, die leicht katastrophale Auswirkungen haben können. So werden in Folge des Klimawandels urbane Räume verstärkt durch Wetterextreme bedroht. Hinzu kommen technische Risiken, unter anderem im Zuge der wachsenden Abhängigkeit von kritischen Infrastrukturen. Nicht zuletzt sind Städte häufig Zentren sozialer und politischer Konflikte, die in Unruhen und terroristischen Anschlägen münden können.

Angesichts dieser Entwicklungen spielen Städte international zunehmend eine aktive Rolle im sicherheitspolitischen Risikomanagement. Die Schweiz ist hierbei keine Ausnahme. Im Zuge der Überprüfung des hiesigen Bevölkerungsschutzsystems wird seit einiger Zeit diskutiert, wie Kompetenzen und Verantwortlichkeiten auf den verschiedenen politischen Ebenen verteilt werden können und welche Rolle die Städte dabei spielen sollen. Obwohl das stark kantonal geprägte System der Schweiz als sehr effizient gilt, fehlen (glücklicherweise) Erfahrungswerte, wie effektiv das System auf ein grosses urbanes Katastrophenergebnis reagieren würde.

1 International werden sehr unterschiedliche Definitionen von Städten verwendet, die sich zum Teil nach Einwohnerzahl, administrativen Grenzen und anderen Kriterien richten. Die UNO-Schätzungen basieren weitestgehend auf den jeweiligen nationalen Methoden. United Nations Department of Economic and Social Affairs, *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights* (New York: UNO, 2014).

HERAUSFORDERUNGEN DER URBANEN SICHERHEIT IN DER SCHWEIZ

Um ein besseres Verständnis für Sicherheits Herausforderungen in den schweizerischen Städten zu erlangen, hat das «Risk and Resilience»-Team des Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich in Partnerschaft mit dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz einen thematischen Fokus im Bereich städtische Sicherheit entwickelt. Die Forschung befasst sich mit mehreren relevanten Themenbereichen, darunter 1) die Rolle der Städte im Risikomanagement innerhalb der föderalistischen Strukturen; 2) neue Methoden für die urbane Risikoanalyse und Katastrophenvorsorge; 3) Instrumente zur Identifizierung besonders verwundbarer Bevölkerungsgruppen; 4) zielgruppenspezifischen Vorsorgestrategien.

Mit diesen Forschungsschwerpunkten zielt das CSS darauf ab, Grundlagen für weitere Anpassungsmassnahmen im städtischen Risikomanagement zu bilden und damit einen Beitrag zur gesamtgesellschaftlichen Resilienz gegenüber natürlichen und menschgemachten Gefahren zu leisten.

KATASTROPHENVORSORGE IN SCHWEIZER STÄDTEN HEUTE

Um den gegenwärtigen Stand des städtischen Risikomanagements sowie zukünftige Trends in der Schweiz zu beurteilen, hat das CSS Prozesse und Strukturen in sieben Grossstädten in unterschiedlichen Landesteilen analysiert.² Die Studie zeigt, wie das Ausmass, in dem Städte am Risikomanagement beteiligt sind, in den unterschiedlichen Managementphasen Analyse, Vorsorge, Reaktion, Wiederherstellung variiert. Während die Hauptverantwortung für den Bevölkerungsschutz in der Schweiz bei den Kantonen liegt, haben sich die Städte in der Vergangenheit vorwiegend auf reaktive Massnahmen der Katastrophenbewältigung konzentriert. In den letzten Jahren haben einige Städte jedoch auch in den anderen Phasen eine aktive Rolle angenommen, insbesondere in den Bereichen Analyse und Vorsorge. Zugleich sind die Instrumente und Regelungen hier weniger etabliert als im Bereich Reaktion.

2 Betrachtet wurde das städtische Risikomanagement in Basel, Bern, Genf, Lausanne, Lugano, Luzern und Zürich. Linda Maduz / Florian Roth / Tim Prior, *Preventing and Managing Large-Scale Disasters in Swiss Cities* (Zürich: CSS/ETH, 2016).

Zum Beispiel ist die Durchführung systematischer Risikoanalysen eine relativ junge Entwicklung für die Schweizer Städte. Interessanterweise scheint das Niveau der Institutionalisierung von Risikoanalysen weniger von der Grösse der Städte abzuhängen als von ihren finanziellen Ressourcen, vergangenen lokalen Schadensereignissen und Initiativen einzelner Personen.

Die Ergebnisse der vorhandenen Risikoanalysen ergeben einen interessanten Einblick in die Bandbreite der Herausforderungen, mit denen die schweizerischen Städte konfrontiert sind. Besondere Bedeutung haben demnach Naturgefahren. Insbesondere Hochwasser bedrohen zahlreiche urbane Räume. Andere Gefahren, wie beispielsweise Erdbeben betreffen nur einzelne Städte. Hinzukommen technische Gefährdungen, wie das Risiko von Stromausfällen. Ein weiteres wichtiges Thema sind terroristische Bedrohungen, ein Risiko, für das die untersuchten Städte nur in sehr begrenzter Weise vorbereitet sind. Im Tagesgeschäft konzentrieren sich die Bemühungen der Städte auf häufige, zumeist kleinere Gefahren wie Alltagskriminalität, Gebäudebrände und saisonale Überschwemmungen.

Weitgehend unbestritten ist, dass der Umgang mit diesem breiten Risikospektrum einen umfassenden Ansatz erfordert, der alle politischen Ebenen umfasst. Gegenwärtig prägen vor allem informelle Netzwerke die horizontale und vertikale Kooperation im schweizerischen Bevölkerungsschutzsystem. Sie können eine schnelle und unkomplizierte Abstimmung zwischen den Akteuren ermöglichen, unter Umständen können sie jedoch auch eine wirksame Zusammenarbeit behindern. So wurden in den Interviews mehrere Beispiele genannt, in denen Bemühungen zur Kooperation über Stadt- und Kantonsgrenzen hinweg aufgrund persönlicher Differenzen beschränkt wurden.

ZUSTÄNDIGKEITEN KLÄREN UND NEUE INSTRUMENTE SCHAFFEN

Als Folge des subsidiären Charakters des politischen Systems der Schweiz existiert eine grosse Vielfalt im Hinblick auf die Sicherheitsorganisationen auf Stadt- und Kantonebene. Die bestehenden Strukturen haben sich dabei oft über viele Jahre entwickelt. Damit das politische Mehrebenensystem auch die zukünftigen Herausforderungen im Bereich urbane Sicherheit meistern kann, erscheint es erforderlich, die

Zuständigkeiten der einzelnen Akteure sowie die Strukturen ihrer Kooperation zu klären und wenn nötig neue Instrumente zu schaffen. Wie in anderen Politikbereichen, beispielsweise im Verkehrssektor oder in der Wirtschaftsförderung, ist zu überlegen, wie im Katastrophenmanagement politische Strukturen besser an räumliche und funktionale Realitäten angepasst werden können.

Zudem ist es notwendig, auf höheren politischen Ebenen entwickelte Konzepte stärker auf die operativen Bedürfnisse der Städte abzustimmen. Denn diese betrachten in der Regel nur einen Bruchteil der Gefährdungen, die in nationalen und kantonalen Analysen enthalten sind. Da sich die Risikolandschaft zwischen den schweizerischen Städten zum Teil deutlich unterscheidet, ist die Erhöhung der Flexibilität von zentraler Bedeutung.

Schliesslich wird eine Herausforderung für die nächsten Jahre sein, die spezifischen Fähigkeiten und Bedürfnisse stärker zu berücksichtigen, die Teile der städtischen Bevölkerung verwundbarer machen als andere. In der heutigen Praxis werden soziale Aspekte nur selten systematisch berücksichtigt, obwohl sie nachweislich einen entscheidenden Einfluss auf die Folgen von Katastrophenereignissen haben.³ Um dem entgegenzuwirken, hat das CSS in einer Pilotstudie ein Instrument zur Analyse und Kartierung sozialer Verwundbarkeit gegenüber Hochwassergefahren in der Stadt Zürich entwickelt.⁴ Der Schwerpunkt der Untersuchung lag dabei auf der Wechselwirkung von demographischen, ökonomischen und kulturellen Faktoren von sozialer Verwundbarkeit. Zu den analysierten Gruppen zählten alleinlebende ältere Menschen, Neuzugezogene sowie alleinerziehende Mütter mit geringem Einkommen. Jede dieser Gruppen benötigt eine spezifische Unterstützung im Umgang mit Hochwasserrisiken. Zugleich ergibt die Analyse eine zum Teil deutlich unterschiedliche geographische Verteilung der einzelnen Gruppen. Diese Information können hilfreich für die Planungen der zuständigen Behörden sein. Beispielsweise lassen sich auf Grundlage der Analyseergebnisse Alarmierungs- und Evakuationspläne präzisieren.

3 Dong Keun Yoon, «Assessment of social vulnerability to natural disasters: a comparative study», in: *Natural Hazards* 63 (2012), 823–843.

4 Tim Prior / Florian Roth / Linda Maduz / Flavia Scafetti, *Mapping Social Vulnerability in Switzerland* (Zürich: CSS/ETH, 2017).

ren. Zudem können sie eine wertvolle Grundlage für die Entwicklung zielgruppenspezifischer Risikokommunikationsstrategien sein.

Derzeit wird eine Folgeuntersuchung durchgeführt, die diesen Ansatz auf weitere natur-, technik-, und sozialbedingte Gefährdungsarten ausweitet. Um die komplexen Zusammenhänge zu verstehen, die soziale Gruppen gegenüber diesen sehr unterschiedlichen Szenarien verwundbar machen, führt das CSS gegenwärtig Interviews mit Experten aus Behörden, Rettungsorganisationen, Interessengruppen und Sozialverbänden durch, die in der Stadt Zürich engagiert sind. Auf Grundlage der hierbei gewonnenen Ergebnisse soll es mittelfristig möglich sein, die entwickelten Instrumente auch in weiteren Städte in der Schweiz sowie in Nachbarländern anzuwenden. Zugleich ist es wichtig, jeweils den spezifischen lokalen Kontext zu beachten. Denn urbanes Leben und urbane Sicherheit gestalten sich in jeder Stadt anders und erfordern entsprechend angepasste Lösungsansätze.