

Russlands Überfall auf die Ukraine: Begrenzungen beim Bevölkerungsschutz beenden

**Eine Analyse der Auswirkungen des russischen
Angriffskriegs auf die ukrainische Bevölkerung und die
daraus abzuleitenden Folgen für den schweizerischen
Bevölkerungsschutz**

Danksagung

Zahlreiche Personen haben mit ihrer kritischen Expertise und Meinung im Verlaufe des Herbstes/Winters 2022/2023 zur Entstehung der vorliegenden Fassung der Analyse beigetragen und wertvolle Inputs geleistet. Ihre eigenen Analysen und Schlussfolgerungen müssen nicht zwingend mit denjenigen in diesem Bericht übereinstimmen.

Die Autoren bedanken sich insbesondere bei:

Urs Marti, Leiter Amt für Zivilschutz und Militär, Präsident Konferenz der kantonalen Verantwortlichen für Militär, Bevölkerungsschutz und Zivilschutz (KVMBZ)

PD Dr. phil. Alexander Krethlow, Generalsekretär Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr (RK MZF)

Inhaltsverzeichnis

Danksagung	2
Inhaltsverzeichnis	3
Einleitung	4
1 Verlust von Lebensgrundlagen in ungeahntem Ausmass	6
1.1 Tod und schwerste Verletzungen bei Zivilisten	6
1.2 Massenflucht und Evakuation	8
1.3 Dörfer, Städte und Infrastrukturen liegen in Trümmern	9
1.4 Über allem hängt das Damokles-Schwert Strahlung.....	10
1.5 Kulturgüter sind Vernichtung und Diebstahl zugleich ausgesetzt	11
1.6 Nicht abschätzbare Schäden an Ökosystemen und Biodiversität.....	12
1.7 Fazit: Der Verlust an Lebensgrundlagen wird die Ukraine noch lange verfolgen.....	13
2 Strategien, Mittel und Realitäten der Bewältigung	14
2.1 Der ukrainische Bevölkerungsschutz	14
2.2 Unterstützung vom Ausland, der UN und von NGOs.....	15
3 Strategien zur Weiterentwicklung des Bevölkerungsschutzes der Schweiz	18
3.1 Kann die Schweiz mit einem existenzbedrohenden Szenario umgehen?.....	18
3.1.1 Antizipation des Szenarios Ukraine	18
3.1.2 Die Strategie Bevölkerungsschutz.....	19
3.1.3 Option der strategischen Weiterentwicklung	21
3.2 Aktuelle operative Herausforderungen.....	23
3.2.1 Evakuationsszenarien vergrössern.....	23
3.2.2 Vor Flächenwaffen warnen und schützen können.....	24
3.2.3 Leistungsprofil Zivilschutz: Lebensrettende Kompetenzen stärken	25
3.2.4 Lagesystem auch auf humanitäre Bedürfnisse ausrichten.....	27
3.2.5 Kulturgüter: Horizontale Evakuation einplanen.....	29
3.2.6 Bei internationaler Vernetzung Mehrwerte herausschälen.....	29
4 Fazit:	31
Quellenverzeichnis	33

Einleitung

Der Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine ist ein Ereignis, bei dem nicht nur die staatliche Souveränität der Ukraine bedroht wird, sondern Existenzgrundlagen der Zivilbevölkerung vernichtet wurden.

Seit den Jugoslawienkriegen von 1991 bis 2001 hatte Europa kein Ereignis von solch strategischem Ausmass mehr erlebt. Die weitverbreitete Annahme, dass Europa mit dem Fall der Sowjetunion dauerhaft befriedet sei, führte zu einer Refokussierung des Bevölkerungsschutzes auf Ereignisse basierend auf natürlichen- und technischen Gefahren. Das schlimmste unmittelbare Ereignis, das in der westeuropäischen Vorstellungswelt noch Platz fand, war ein grösseres Erdbeben oder ein Nuklearunfall, wie ihn Japan am 11. März 2011 erleben musste. Dass darüber hinaus Ereignisse weitaus grösseren Ausmasses stattfinden könnten, welche auf Grund von Auswirkungen kriegerischen Ursprungs mit einer unkalkulierbaren Skalierung und nicht abschätzbaren Dauer Folgen für Infrastruktur und Bevölkerung haben könnten, wurde beiseitegeschoben. Der russische Angriff auf die Ukraine lehrt, dass Krieg leider weiterhin eine Konstante in der Menschheitsgeschichte ist.

Mehr als acht Millionen Flüchtlinge jenseits der ukrainischen Grenze und fast noch einmal so viele Binnenflüchtlinge hat der Krieg bisher verursacht.¹ Permanente Angriffe auf die Energie- Telekommunikations-, Wasser- und Verkehrsinfrastruktur sowie Unterbrechungen in den Lieferketten für lebensnotwendige Güter wie Nahrung und Medizin zeugen davon, dass kriegerische Risiken auf die Skala der Bedrohungen und Gefahren gehören.

Die reine Rückbesinnung auf die Bevölkerungsschutzkonzepte des Kalten Krieges wäre zu kurz gedacht. Westliche Staaten wie die Schweiz haben während den letzten Jahrzehnten weitreichende Entwicklungen durchlaufen. Diese bewirken, dass frühere Konzepte den heutigen Verhältnissen nicht mehr ausreichend Rechnung tragen: Bevölkerungswachstum, fortgeschrittene Urbanisierung, verdichtete Infrastruktur-Netzwerke, verlängerte und optimierte Lieferketten und anderes mehr stellen den Bevölkerungsschutz im 21. Jahrhundert vor vielfältige neue Herausforderungen. Natürlich sind die NATO als vorherrschende Sicherheitsarchitektur des Westens und die EU als friedenssichernde Gemeinschaft Fakten, die in die Beurteilung der Lage einfließen müssen. Sie sind jedoch keine carte-blanche für die Vernachlässigung von Verantwortung. Veränderungen in der geopolitischen Situation sind nur schwierig vorauszusehen und noch viel schwieriger ist es für eine parlamentarische Demokratie ihre sicherheitspolitischen Instrumente auf eine Antizipation hin auszurichten. Die Mischung aus fähigkeitsorientierter Planung, genügend Kapazitäten und der Ausrichtung an vorhandenen – und nicht nur wahrscheinlichen

¹ Ukraine Refugee Situation, unhcr.org, <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>, Stand: 07.03.2023.

– Gefahren und Bedrohungen ist der richtige Weg, um die vom Souverän bereitgestellten Mittel verantwortungsvoll und wirkungsorientiert einzusetzen.

Der vorliegende Bericht analysiert die Anstrengungen der Ukraine, die im Krieg gegen Russland neben den militärischen Operationen gegen den russischen Aggressor unternommen werden, um die Zivilbevölkerung zu schützen. Dabei geht es u.a. um Versorgung, die Aufrechterhaltung des öffentlichen Lebens, den Erhalt und die Wiederherstellung lebenswichtiger Infrastrukturen und den physischen Schutz gefährdeter Zivilbevölkerung; kurzum den Schutz und Erhalt eines möglichst hohen Anteils an Lebensgrundlagen vor deren Vernichtung.

Aus den daraus gewonnen Erkenntnissen werden mögliche Konsequenzen für die Weiterentwicklung der Fähigkeiten und Kapazitäten des schweizerischen Bevölkerungsschutzes auf Stufe Bund sowie der kantonalen Zivilschutzorganisationen als wichtigste Reserve der Kantone gezogen.

1 Verlust von Lebensgrundlagen in ungeahntem Ausmass

1.1 Tod und schwerste Verletzungen bei Zivilisten

Bevölkerungsschutz heisst, die Bevölkerung zu schützen. Das setzt voraus, dass man versteht, wie Zivilisten im Krieg verletzt und getötet werden und wie sie den Krieg überleben.

Die meisten Verluste in der Zivilbevölkerung scheinen bis zum heutigen Zeitpunkt in der Phase der russischen Offensive im Frühjahr 2022 geschehen zu sein. Ob es in jener Phase möglich oder realistisch gewesen wäre, die Zivilbevölkerung besser zu schützen, ist Stand heute schwierig abzuschätzen. Die Unberechenbarkeit der Entwicklungen in dieser Phase war enorm hoch. Was sich jedoch an der Statistik deutlich zeigt, ist der „Long tail“-Effekt: Es ist ein Höchststand von Einwirkungen auf die Zivilbevölkerung ersichtlich, der durch die russischen Operationen in der Tiefe der Ukraine verursacht wurde, danach flacht die Kurve ab. Dies geht einher mit dem Rückzug russischer Verbände und der Bildung klarerer Frontverläufe. Bis heute werden weiterhin Zivilisten getötet und verletzt. Die Theorie des „Long tails“ besagt, dass der abflachende Teil der Kurve in der Summe grösser ist als der Höchststand. Hinsichtlich der zivilen Opfer bedeutet das, dass besonders genau hinzuschauen und zu analysieren ist, welche Ursachen zu diesen Verlusten führen bzw. geführt haben.

An dieser Stelle ist anzumerken, dass die vom Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights veröffentlichten Zahlen den verifizierten Fällen entsprechen. Im gleichen Zeitraum schätzte der Vorsitzende der amerikanischen Joint Chiefs of Staff, General Mark Milley, die Zahl ziviler Opfer rund sechsmal höher ein.² Die bereits vorhandenen Zahlen geben aber bereits einen Eindruck bezüglich der Relationen und lassen so erste Schlussfolgerungen zu, welchen Gewalteinwirkungen die Zivilbevölkerung ausgesetzt ist.

² Cooper, Helene, Russia and Ukraine each have suffered over 100'000 casualties, the top U.S. general says., nytimes.com, 10.11.2022, <https://www.nytimes.com/2022/11/10/world/europe/ukraine-russia-war-casualties-deaths.html>, Stand: 07.01.2023.

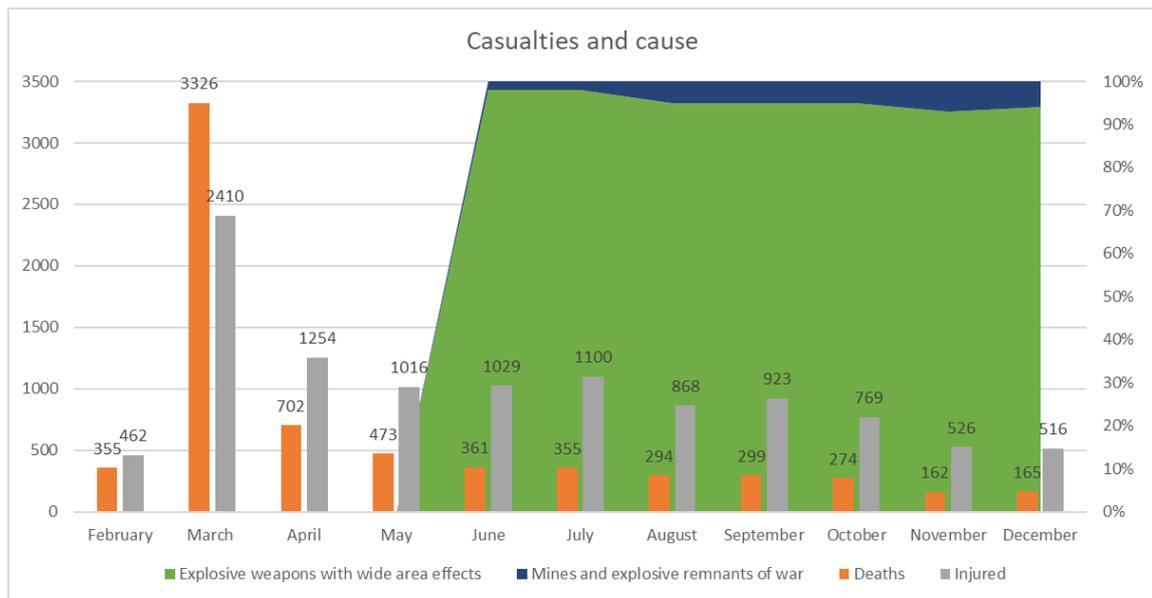


Diagramm der Autoren basierend auf publizierten Daten des Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR). Die Datenpunkte pro Monat berufen sich auf ein Publikationsdatum/Stichtag, bei dem die Daten verifizierter Einzelfälle dem OHCHR vorlagen. Nachmeldungen sind nicht berücksichtigt. Das OHCHR spricht auch von einer Dunkelziffer an Opfern in den ersten Kriegsmonaten, was bspw. anhand der Zerstörungen in Mariupol glaubhaft erscheint. Die Ursachen wurden vom OHCHR erst ab Juni 2022 erhoben. Jedoch geht das OHCHR davon aus, dass bereits zuvor die Mehrheit der Opfer durch Waffen mit Flächenwirkung verursacht wurde.³

Folgende Fragen bezüglich des „Long tails“, die - sobald mehr Daten vorhanden sind - in einer späteren Analyse noch präziser untersucht werden müssten, stellen sich:

- Welchen Formen von Gewalteinwirkung (durch direkte Waffenwirkung oder indirekt als Folge eines Gebäudezusammensturzes o.ä.) waren die Zivilisten zu welchem Zeitpunkt und in welchen Gebieten ausgesetzt?
- Waren diese Zivilisten mobil oder nicht?

Für den Bevölkerungsschutz entstehen hier Daten zu Mengengerüsten, die unbedingt analysiert werden müssen. Bereits jetzt sehen wir, dass der grösste Teil der Opfer durch Waffen mit Flächenwirkung, sprich insbesondere ballistische Raketen, abgeworfene Bomben (zu Beginn der Invasion) und Marschflugkörper, partiell noch Kamikaze-Drohnen und weitreichende Rohrartillerie, verletzt oder getötet wird. Nicht Minen und Sprengfallen, nicht Infanteriewaffen, sondern grosskalibrige Abstandswaffen sind Hauptverursacher der Verluste.

³ Ukraine: Civilian Casualty Update, ohchr.org, Februar bis Dezember 2022, <https://www.ohchr.org>, Stand: 29.12.2022.

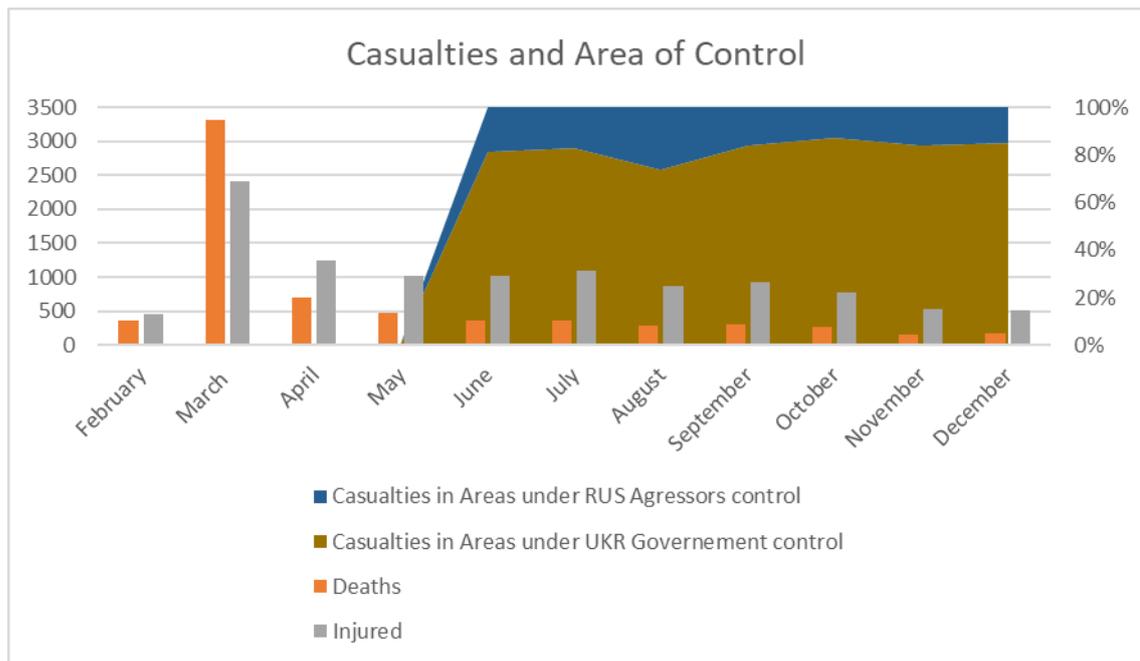


Diagramm der Autoren basierend auf publizierten Daten des OHCHR.⁴

Nachvollziehbarerweise ist der Angreifer, also die russische Armee und ihre verschiedenen Auxiliar- und Proxy-Verbände, für den grössten Teil der zivilen Opfer verantwortlich. Die Datenerhebung hinsichtlich des Verhältnisses von toten Zivilisten und Gebiet im Mai 2022 beginnt zu derjenigen Zeit, als sich der Frontverlauf klärte. Die konstanten ca. 80% tote Zivilisten auf von der Ukraine kontrolliertem Gebiet zeugen zusätzlich davon, dass Russland den Terror gegen die ukrainische Zivilbevölkerung bewusst führt und es sich dabei nicht um Kollateralschäden resultierend aus den Gefechten handelt. Ein weiterer Grund könnte sein, dass das russische Arsenal an Präzisionswaffen rasch zur Neige ging und Russland seither auf weniger präzise und nicht-gelenkte Munition zurückgreifen muss. Entsprechend wirken die Angriffe auf zivile Infrastruktur potentiell noch tödlicher. Die Ukraine ihrerseits schafft es nur sukzessive, die Zivilbevölkerung von den Waffenwirkungen besser zu schützen. Zum einen kann dies auf Mankos bei militärischen Fähigkeiten und Kapazitäten (Flugabwehr, Artillerieaufklärung), zum anderen auf solche beim Bevölkerungsschutz (Alarmierung, kurzfristige lokale Evakuierung, ausreichende Schutzräume, Rettung und Sanität) zurückgeführt werden.

1.2 Massenflucht und Evakuierung

Bisher hat der Krieg über acht Millionen Flüchtlinge jenseits der ukrainischen Grenze und fast noch einmal so viele Binnenflüchtlinge verursacht.⁵ Die Bewältigung von

⁴ Ebd.

⁵ Ukraine Refugee Situation, unhcr.org, <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>, 03.2023.

Massenbewegungen der Zivilbevölkerung stellt damit die höchste Priorität der Behörden dar. Die Zahl der Flüchtlinge steigt seit Beginn des Konfliktes kontinuierlich an. Weitere Fluchtwellen erfolgen in den befreiten Gebieten. Dies weil der ukrainische Staat aufgrund der von russischen Truppen und der Besatzungsverwaltung nach ihrem Abzug hinterlassenen Zerstörungen und den laufenden Angriffen nicht in der Lage ist, die Grundversorgung in den befreiten Gebieten zu gewährleisten. Hinzu kommt, dass die Ukraine öffentlich dazu aufruft, das Land während den Wintermonaten zu verlassen, um die angespannte Versorgungslage zu entlasten.⁶

Die fortschreitende Zerstörung von Lebensgrundlagen - auch in den von der Front weiter entfernten Gebieten - erfolgt durch russische Luftschläge gegen die zivile Infrastruktur. Sie führt dazu, dass immer mehr Menschen gezwungen werden, ihre Heimat zu verlassen. Millionen Ukrainerinnen und Ukrainer müssen ohne oder mit gänzlich unsicherer Elektrizitäts- und Wasserversorgung auskommen. Die Auswirkungen auf das Wirtschaftsleben und damit auf die Einkommensbasis der verbleibenden Zivilbevölkerung sind beträchtlich. Das World Food Program (WFP) geht davon aus, dass innerhalb der Ukraine aktuell über 10 Mio. Menschen nicht ausreichend ernährt werden können.⁷

Diese Lagenentwicklung dürfte dazu führen, dass die Flüchtlingszahlen weiter ansteigen und die Anzahl der Heimkehrer vorläufig eher tief bleiben wird. Solange die Deckung der Grundbedürfnisse und die Möglichkeiten für ein eigenständiges Leben für die Masse der Bevölkerung nicht gewährleistet ist, wird die Situation nicht besser. Entsprechend sollten diejenigen Länder, die ukrainische Flüchtlinge aufgenommen haben, sich darauf einstellen, dass diese zum grossen Teil länger bleiben werden. Auch eine befriedete Ukraine wird kaum auf absehbare Zeit in der Lage sein, für alle Menschen wieder permanent genügend Lebensgrundlagen anbieten zu können. Zudem sind die Auswirkungen eines Wiederaufbauprogrammes auf Grund der Ungewissheit über Umfang und Wirksamkeit nur schwer einzurechnen.

1.3 Dörfer, Städte und Infrastrukturen liegen in Trümmern

Oleksii Reznikov, der Verteidigungsminister der Ukraine, teilte Ende November 2022 mit, dass seit Beginn des Grossangriffes über 16'000 Raketen auf die Ukraine abgefeuert worden seien, wobei 97% der Ziele ziviler Natur seien: 12'300 Einschläge gingen in Vorstädten und Dörfern nieder, davon galten 1'900 Einschläge Mehrfamilienhäusern und

⁶ Leicester, John, Ukraine to civilians: Leave liberated areas before winter, apnews.com, 21.11.2022, <https://apnews.com/article/russia-ukraine-kyiv-europe-4694a38addce348a51bc122a240e9c0b>, Stand: 29.11.2022.

⁷ Ukraine Crisis: Situational Analysis, hg. Impact, 19.12.2022, S. 2.

nochmals knapp 500 trafen Verkehrs- und Energieinfrastrukturen.⁸ Der Beschuss verursacht zudem zahlreiche Brände und Folgeschäden. Viele Feuerwehren funktionieren zwar noch immer, jedoch verhindern anhaltende Einschläge von Raketen oder Granaten sowie nicht-explodierte Munition („Blindgänger“) eine rechtzeitige und effektive Brandlöschung.⁹ Die Feuerwehren müssen sich während Löscharbeiten oft wieder zurückziehen, Brände sind schwieriger unter Kontrolle zu bringen und entsprechend steigen die Schäden an Gebäuden und technischer Infrastruktur.

Schadenserhebungen aus den befreiten Gebieten des Oblasts Cherson westlich und nördlich des Dnipro zeigen einen hohen Grad an Zerstörung sowohl der Wohngebäude als auch der Infrastrukturen. Die damit verbundenen Effekte auf die dort zurückgebliebene Bevölkerung sind weitreichend, vor allem auf diejenigen Teile, die sich seit dem Februar 2022 in einem stark umkämpften Frontabschnitt befinden. 32 von 39 Siedlungen/Dörfer meldeten kriegsbedingte Schäden an der öffentlichen Infrastruktur und privaten Wohngebäuden, wobei sieben Siedlungen vollständig zerstört wurden. In über der Hälfte der Siedlungen hat die zurückgebliebene Wohnbevölkerung keinen Zugang mehr zu adäquater Behausung. Bezüglich des Zugangs zu Lebensmitteln, Wasser, Gas, Elektrizität, Telekommunikation und Gesundheitsversorgung meldet die Mehrheit der Siedlungen, dass dieser kaum mehr vorhanden oder massiv eingeschränkt sei.¹⁰ Davon betroffen ist auch das Funktionieren von Verwaltungen und Behörden. Entsprechend stellt sich die Frage, ob diese rechtzeitig dezentralisiert wurden, um zumindest eine Restfunktion aufrechterhalten zu können.

Der Grad an Zerstörung ist angesichts der hohen Intensität des Krieges nicht überraschend; zu denken gibt jedoch, dass die Evakuierungen auch in hart umkämpften Frontabschnitten stets unvollständig bleiben. Was wiederum darauf hindeutet, dass die nicht mehr funktionierenden Infrastrukturen direkte Auswirkungen auf das Leben der zurückgebliebenen Zivilbevölkerung haben.

1.4 Über allem hängt das Damokles-Schwert Strahlung

Bereits kurze Zeit nach Kriegsbeginn beschäftigten auch nukleare Szenarien die Öffentlichkeit: Zu Beginn des Krieges weitete Putin seinen Handlungsspielraum maximal aus, in dem er dem Westen bei Einmischung mit der nuklearen Eskalation drohte; später folgte

⁸ Reznikov, Oleksii [@oleksiireznikov], Over the past nine months, Russia has launched more than 16,000 missile attacks on Ukraine ..., 28.11.2022, <https://twitter.com/oleksiireznikov/status/1597221187213742080>, Stand: 28.11.2022.

⁹ Fighting fires and stereotypes in Ukraine: Meet Viktoria, the only woman firefighter in the Kyiv region, undp.org, 20.07.2022, <https://stories.undp.org/fighting-fires-and-stereotypes-in-ukraine>, Stand: 23.11.2022.

¹⁰ Ukraine: Humanitarian Situation Monitoring, REACH, November 2022, S. 3.

die Besetzung des Kernkraftwerkes Tschernobyl und des Reaktorunfall-Geländes; schliesslich wurde das Kernkraftwerk Saporischschja besetzt und beschossen. Anschliessend bewirkten Meldungen westlicher Nachrichtendienste, gemäss deren Russland taktische Atomwaffen einsetzen könnte, grosse Verunsicherung. Und als Höhepunkt russischer Irreführung gelangten Mutmassungen über eine angebliche „schmutzige Bombe“ der Ukraine in den Umlauf.

Die Ukraine und ihre Nachbarn wurden bislang und zum Glück im Bereich Verstrahlung nicht auf die Probe gestellt. Dennoch stellt sich die Frage, ob die bereits unter enormem Stress stehenden Rettungsorganisationen den persönlichen ABC-Schutz beherrschen und über ausreichend Material verfügen würden, um in einem solchen Szenario operativ zu bleiben und damit überhaupt der Zivilbevölkerung helfen könnten. Aufgrund der auf dem Reaktorunglück Tschernobyl basierenden Geschichte der ukrainischen Notfallorganisationen, müssten die entsprechenden Fähigkeiten eigentlich vorhanden sein, ob Schutzmaterial in ausreichender Menge und notwendiger Qualität verfügbar ist, ist jedoch fraglich.

1.5 Kulturgüter sind Vernichtung und Diebstahl zugleich ausgesetzt

Dass Kulturgüter vor den Verheerungen durch Beschuss und daraus resultierenden Bränden geschützt werden müssen, ist einfach nachzuvollziehen. Immobile Kunst wie Denkmäler und grosse Kunstobjekte werden mit Sandsäcken geschützt und mobile Kulturgüter nach Möglichkeit in vorbereitete Schutzräume verlegt.

Russland ist Unterzeichnerstaat der ersten Haager Konvention von 1954 über den Schutz von Kulturgütern bei bewaffneten Konflikten. Das zweite Protokoll von 1999 mit Präzisierungen, dass Kulturgüter nur angegriffen werden dürfen, wenn sie aufgrund der Verwendung durch die Gegenseite zum militärischen Ziel geworden sind, hat Russland nicht unterzeichnet. Die spielt jedoch keine Rolle, weil die widerrechtliche Inbesitznahme von Kulturgütern bereits im Protokoll von 1954 verboten worden ist.¹¹ Auch in Sache Kulturgüterschutz hält sich Russland nicht an die von ihnen unterzeichneten Akte.

Es wäre davon auszugehen, dass diese Vorkehrungen ausreichen, um den Schutz der Kulturgüter mit einem vernünftigen Aufwand zu gewährleisten. Im Ukrainekrieg wiederholt sich nun leider, was als überwunden galt: Der systematische Raub von Kulturgütern. Putin und seine Machtelite scheinen ähnliches veranlasst zu haben, was wir aus den letzten beiden Weltkriegen kennen: In den besetzten Gebieten werden die Schutzräume von Museen geleert, Statuen abmontiert und selbst vor historischen Gräbern wird kein Halt

¹¹ States Party to the Following International Humanitarian Law and Other Related Treaties as of 22-December-2022, hg. ICRC, S. 5.

gemacht. Jüngste Berichte aus Cherson zeugen nicht nur von systematischen Diebstählen wertvoller Kunst, sondern auch von bewusstem Raub kultureller Identität.¹² Russland deklariert diese Kunst-Raubzüge als „Rückgabe von Kulturgütern“ und versucht dem Kulturraub so eine Pseudo-Legitimierung zu schaffen.¹³

1.6 Nicht abschätzbare Schäden an Ökosystemen und Biodiversität

Sprengfallen, Minen, Blindgänger sowie freigesetzte Giftstoffe aus Munitionsbestandteilen, Ausrüstung, Fahrzeugen und zerstörten Industriebetrieben werden das Leben der Ukraine in weiten Teilen noch lange erschweren. Wie überall, sind das Schadensausmass und die Langzeitfolgen zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abschätzbar.

Erste Schadensaufnahmen zeigen jedoch ein verheerendes Bild. So schätzen die ukrainischen Behörden, dass 30 Prozent der Fläche der Naturschutzgebiete im Umfang von insgesamt rund 120'000 km² zerbombt, verbrannt oder verschmutzt wurden. Zum Vergleich: Der Anteil an in Mitleidenschaft gezogener Fläche von Naturschutzgebieten entspricht ziemlich genau der Fläche der Schweiz. Experten gehen davon aus, dass insbesondere in isolierten oder sehr spezialisierten Ökosystemen wie den Grassteppen im Süden und Osten der Ukraine - die bereits unter dem Druck der Landwirtschaft leiden - mit dem Verschwinden und Aussterben von Dutzenden von Arten zu rechnen ist.

Aber auch der Ausblick bleibt düster. Umweltschützer bemängeln, dass die bereits angelaufene Hilfe zum Wiederaufbau sich primär auf die Wiederherstellung der Infrastruktur fokussiert und die unausgesprochenen Anforderungen von Flora und Fauna kaum berücksichtigt würden. Hilfe zum Wiederaufbau gehe eher zulasten der Natur, statt zu deren Unterstützung, um sich wieder regenerieren zu können, wird von der Wissenschaft moniert.¹⁴

Das Bewusstsein über das Ausmass der ökologischen Probleme ist vorhanden und die institutionelle Hilfe zum Wiederaufbau sieht einen grünen Wiederaufbau nicht nur als Option, sondern als eine ökonomische Notwendigkeit für die künftige Entwicklung der Ukraine. Die OECD hat daher eine Reihe von kurz- und langfristigen Massnahmen im

¹² Hilsum, Lindsey: Russian relics taken from Ukraine in cultural “looting spree” by Putin’s army, channel4.com, 21.11.2022, <https://www.channel4.com/news/russian-relics-taken-from-ukraine-in-cultural-looting-sprees-by-putins-army-dubbed>, Stand: 22.11.2022.

¹³ Die Sammlung von Ikonen, die das russische Militär aus seinem Haus in Cherson gestohlen hatte, wurde dem litauischen Diplomaten zurückgegeben, suspilne.media, 20.12.2022, <https://suspilne.media/342370-litovskomu-diplomatu-povernuli-kolekciu-ikon-aku-vijskovi-rf-vikrali-z-jogo-budinku-uhersoni/>, Stand: 22.12.2022.

¹⁴ Pearce, Fred: Collateral Damage: The Environmental Cost of the Ukraine War, hg. Yale Environment 360, e360.yale.edu, 29.08.2022, <https://e360.yale.edu/features/ukraine-russia-war-environmental-impact>, Stand: 4.12.2022.

Sinne von Empfehlungen an die politischen Entscheidungsträger veröffentlicht, um sicherzustellen, dass der Wiederaufbau berechnigte Umweltanliegen mitberücksichtigt. Die Ukraine soll dabei unterstützt werden, auch eine auf ökologischer Hinsicht möglichst nachhaltige Volkswirtschaft wieder aufbauen zu können.¹⁵ Absehbar ist jedoch, dass ein Teil des Schadens, insbesondere Verluste an Biodiversität, irreversibel sein wird.

1.7 Fazit: Der Verlust an Lebensgrundlagen wird die Ukraine noch lange verfolgen

Der weitere Verlauf des Krieges ist ungewiss sowohl bezüglich seiner Dauer wie auch seiner Skalierung.

In seiner bisherigen Ausprägung hat dieser Krieg auf europäischem Boden aber klare Indizien hinterlassen, dass sich auch im 21. Jahrhundert Staaten nicht auf die Haager Landkriegsordnung und die Genfer Konventionen verlassen können. Russland begeht Kriegsverbrechen, in dem es unverteidigte Städte und Dörfer angreift, Zivilisten foltert und tötet, gezielt zivile Infrastrukturen wie Spitäler und Energieversorger bombardiert; die Truppen Privathaushalte plündern lässt, Museen und andere Kultureinrichtungen durch Besatzer leergeräumt und Flächen der natürlichen Umwelt verheert werden.

Insgesamt wurden und werden somit die Lebensgrundlagen von Millionen Menschen zerstört. Sie verlieren die Möglichkeit eigenständig und ohne Unterstützung zu leben. Dies macht sie wiederum verwundbarer gegenüber künftigen Gefahren und Bedrohungen.

Mittels adäquater Vorbereitungen kann der Bevölkerungsschutz entscheidend dazu beitragen, die Wahrscheinlichkeit von Schäden zu verringern. Dazu braucht es aber Evakuationskonzepte, Schutzinfrastruktur und Alarmierungssysteme. Parallel dazu muss der Bevölkerungsschutz über die Fähigkeiten und Kapazitäten verfügen, während unbekannter Dauer ein Maximum an Rettungs-, Sanitäts- und humanitären Leistungen sicherstellen zu können.

¹⁵ Environmental impacts of the war in Ukraine and prospects for a green reconstruction, oecd.org, 1.7.2022, <https://www.oecd.org/ukraine-hub/policy-responses/environmental-impacts-of-the-war-in-ukraine-and-prospects-for-a-green-reconstruction-9e86d691/>, Stand: 4.12.2022.

2 Strategien, Mittel und Realitäten der Bewältigung

2.1 Der ukrainische Bevölkerungsschutz

Der ukrainische Begriff „Bevölkerungsschutz“ umfasst auch den militärischen Schutz, respektive den Verteidigungsbegriff. Das Äquivalent zu dem, was in der Schweiz unter dem umfassenden Verbundsystem und weitgehend dezentralisierten Bevölkerungsschutz verstanden wird, ist in der Ukraine der „Staatliche Dienst für Notfallsituationen“ (State Emergency Service). Seinen Ursprung hat dieser Dienst in der Behörde, die mit den Konsequenzen aus der Tschernobyl-Katastrophe umgehen musste, sowie in militärischen Formationen des sowjetischen Bevölkerungsschutzes.¹⁶

Diese einst militärischen Truppen wurden 2003 mittels eines präsidialen Erlasses von einer militärischen Formation zu einer zivilen Unterstützungs- und Rettungsorganisation umgewandelt und innerhalb des Innenministeriums dem Dienst für Notfallsituationen unterstellt.¹⁷ In einer Reorganisation kamen die Dienste 2012 für kurze Zeit wieder zurück zum Verteidigungsministerium, um dann 2014 wieder dem Innenministerium unterstellt zu werden.¹⁸ Die Dienste sind in erster Linie zentral organisiert mit Ausnahmen für grosse Städte und die autonome Republik Krim (das Gesetz wurde 2013, also vor der Invasion von 2014 verabschiedet). Der ukrainische Bevölkerungsschutz hat im Vergleich zum schweizerischen Verbundsystem Bevölkerungsschutz weniger koordinative Funktionen; der ukrainische Bevölkerungsschutz ist vielmehr eine zentralisierte Führungsorganisation, die sich aber über alle Staatsebenen nach unten staffelt. Das Leistungsprofil unterscheidet sich insofern, als dass Feuerwehren, Sanität sowie Spreng- und Kampfmittelbeseitigung eigene „Truppen“-Gattungen innerhalb der Bevölkerungsschutzorganisation bilden und als solche geführt werden.¹⁹ Nebst Schutz und Rettung ist eine zentrale Aufgabe des ukrainischen Bevölkerungsschutzes der Wiederaufbau von Gebäuden, Infrastrukturen, Geschäften, Institutionen, Organisationen und Gebieten unabhängig von deren Eigentümerschaft.²⁰

So wird bereits heute auf politischer und wissenschaftlicher Ebene darüber räsoniert, wie der Bevölkerungsschutz in der Nachkriegs-Ukraine zum Wiederaufbau beitragen und effektiv unterstützen kann, die Wirtschaft zu stabilisieren. Interessanterweise wurde erkannt, dass der Bevölkerungsschutz analog der bereits vor dem Krieg initiierten

¹⁶ State Emergency Service of Ukraine, Wikipedia.org, https://en.wikipedia.org/wiki/State_Emergency_Service_of_Ukraine, Stand: 02.01.2023.

¹⁷ Kanana, Petro, Telichkin, Alexey: Ukraine's Civil Protection Model – The Armed Force's role in civil protection continues to evolve, in: per Concordiam, Volume 1, Issue 4, 2009, S. 34.

¹⁸ State Emergency Service of Ukraine, Wikipedia.org, https://en.wikipedia.org/wiki/State_Emergency_Service_of_Ukraine, 01.2023.

¹⁹ Code of Civil Protection of Ukraine, §8-29.

²⁰ Code of Civil Protection of Ukraine, §2 Absatz 1 Satz 5.

Dezentralisierung des Staatsapparates ebenfalls stärker dezentralisiert werden muss. Entsprechend soll der Wiederaufbau über die drei Staatsebenen Staat, Region und Gemeinde sowie über drei Beurteilungsstufen geplant werden: Voraussetzung für einen erfolgreichen Wiederaufbau ist ein nach dem Ende des Konfliktes einsetzendes ökonomisches Wachstum. Für Gebiete, die durch den Krieg stark in Mitleidenschaft gezogen wurden, bedeutet dies, dass der Mittelzufluss vorerst für den Wiederaufbau der Infrastruktur verwendet werden muss (erst Stufe). Gleichzeitig soll in Gebieten, in denen die direkten Auswirkungen des Krieges weniger drastisch sind, vor allem der Umbau der Volkswirtschaft mit Fokus auf innovative Bereiche wieder aufgenommen werden, dabei wird nochmals unterschieden, ob die lokale Wirtschaft noch intakt ist oder nicht (zweite und dritte Stufe).²¹

Die Priorisierung der Mittel für den Wiederaufbau entspricht einerseits der Notwendigkeit zur Behebung der Kriegsschäden, andererseits wird versucht eine gesamtwirtschaftliche Strategie weiterzuentwickeln: Die Ukraine hatte bereits vor dem Krieg deklariert, zu den von ihr als innovativ wahrgenommenen Volkswirtschaften aufzuschliessen zu wollen.²² Entsprechend ändert sich die Rolle des Bevölkerungsschutzes und seiner Organisationen; sie werden zu einem entscheidenden Instrument der Volkswirtschaft, welches nicht nur Schäden behebt, sondern überhaupt erst möglich macht, dass ein unter Angriff stehender Staat eine übergeordnete Strategie weiterverfolgen kann.

2.2 Unterstützung vom Ausland, der UN und von NGOs

Angesichts des Umfangs dieses Krieges stossen die Kapazitäten des ukrainischen Bevölkerungsschutzes immer wieder an seine Grenzen. Die vom Ausland gespendeten Mengengerüste an persönlicher Schutzausrüstung für die zivilen Einsatzkräfte, Feuerwehrfahrzeuge, Ambulanzen und entsprechendes Einsatzmaterial, zeugen vom grossen Bedarf, um mit den Ereignissen mithalten zu können.²³

Die grössten Problemzonen sind diejenigen Städte und Dörfer, durch die sich die Front schiebt oder geschoben hat und entsprechend umkämpft waren oder noch sind. Die Schäden an der Infrastruktur und den Behausungen sind in diesen Gebieten derart gross, dass ein Leben ohne Support von Aussen aktuell kaum mehr möglich ist. Der hohe Grad an Zerstörung lässt die bereits schwierige Abgrenzung zwischen Schutz/Rettung und humanitärer Hilfe weitgehend verschwimmen.

²¹ Ridei, Nataliia, Tsybmal, Svirlana, Snegirew, Igor, Fendo, Olena, Khunova, Victoria: Current problems in the sphere of civil defense: Of compliance with the strategies of innovative development of the economy of Ukraine, in: Financial and Credit Activity: Problems of Theory and Practice, Band 4 (45), S. 418ff.

²² Ridei, Nataliia et al, Current problems, S. 418ff.

²³ List of foreign aid to Ukraine during the Russo-Ukrainian War, Wikipedia.org, https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_foreign_aid_to_Ukraine_during_the_Russo-Ukrainian_War, Stand: 08.01.2023.

Mittlerweile sind die Kapazitäten der State Emergency Services begrenzt. Es fehlen ihnen die notwendigen Güter und Instrumente, um die zerstörte Infrastruktur zu reparieren. Folglich springen Freiwillige und NGOs in die Lücke, welche sie zumindest teilweise zu füllen vermögen. Sie sind oft die ersten vor Ort, um der Zivilbevölkerung zu helfen und sie erreichen mittlerweile auch eine Höchstzahl von Siedlungen, wie das Beispiel der im Oktober befreiten Gebiete in der Oblast Kharkiv zeigte. Freiwillige und NGOs sind zu einem wichtigen Faktor in der effektiven Evakuierung und Versorgung der Zivilbevölkerung geworden. Dabei gehören zu den aktivsten Organisationen die Freiwilligen und die lokalen NGOs. Die internationalen NGOs und UN-Initiativen kommen erst danach. Bei den erstgenannten zeigen sich mittlerweile Burnout-Erscheinungen, da sie ihre Nothilfe oft seit Monaten ununterbrochen durchführen. Auch gibt es Probleme in der Koordination zwischen einheimischen und internationalen Hilfsorganisationen. Es gibt Fälle, in denen die internationalen Organisationen nicht mit nicht-registrierten Freiwilligenorganisationen zusammenarbeiten können. Mögliche Gründe hierfür können auch Compliance-Vorschriften der internationalen NGOs sein, die vorgeben, was eine Partnerorganisation zu erfüllen hat. Dies führt zu unerwünschten Problemen in der Versorgung: Die lokalen Organisationen - die eigentlich den besten Zugang zu den Siedlungen hätten - können Güter von den internationalen Organisationen nur schwierig oder gar nicht beschaffen.²⁴

Zudem verstärken NGOs aktiv den Bevölkerungsschutz. Hierzu zählen nebst Evakuationsleistungen und Hilfslieferungen auch Ausbildungsprogramme in „Erster Hilfe“ und „psychologischer Erster Hilfe“, um die im Dauereinsatz stehenden staatlichen Notfallsanitäter und Feuerwehrleute zu ergänzen und zu stützen. Weitere Bemühungen um die hohe Anzahl an verletzten und toten Zivilisten zu reduzieren, liegen in der Sensibilisierung und in der Erhöhung der Bereitschaft der Zivilbevölkerung. Dies geschieht einerseits durch die Beschaffung und Implementierung von Alarmierungssystemen für die Bevölkerung, andererseits durch die Entwicklung von Mobile-Apps. Mit dieser werden der lokalen Bevölkerung Evakuations-Befehle übermittelt, der Weg zum nächsten Schutzraum aufgezeigt, Anleitungen für Packmassnahmen bei Evakuation gegeben, sowie weitere wichtige Informationen zu Gefahrensituationen wie Feuer, ABC-Gefahren sowie den Umgang mit Blindgängern angeboten.²⁵

Anhand dieser Feststellungen lässt sich aufzeigen, wie schwierig die Erbringung und Skalierung von Nothilfe ist: Erstens, weil die staatlichen Kräfte zumeist nicht ausreichen können, und zweitens, weil die Zusammenarbeit zwischen Organisationen mit unterschiedlichen Kooperationsanforderungen schwierig ist. Ebenso ist feststellbar, dass Freiwillige

²⁴ Ukraine: Humanitarian situation in newly accessible areas of Kharkiv oblast, hg. ACAPS Analysis Hub, 06.10.2022, S. 6f.

²⁵ Getting Ready: Bolstering Civil Protection Capabilities in Ukraine, acted.org, 22.8.2022, <https://www.acted.org/en/press-release-getting-ready-bolstering-civil-protection-capabilities-in-ukraine/>, 4.12.2022.

und lokale NGOs sich schnell auf die existierenden Bedürfnisse einstellen können und damit zum wichtigen Leistungserbringer werden, wenn es um die Skalierung der Schutz- und Versorgungsmassnahmen zugunsten der Zivilbevölkerung im Kriegsfall geht.

3 Strategien zur Weiterentwicklung des Bevölkerungsschutzes der Schweiz

3.1 Kann die Schweiz mit einem existenzbedrohenden Szenario umgehen?

3.1.1 Antizipation des Szenarios Ukraine

Wenn die Geschehnisse in der Ukraine – ohne die Wahrscheinlichkeit der politischen Plausibilität zu bemühen, da ein solches Szenario auch unsere Nachbarstaaten betreffen und entsprechende Wechselwirkungen beispielsweise in Fluchtbewegungen nach sich ziehen würde – auf die Schweiz heruntergebrochen werden, ergibt sich ein mögliches Bild wie folgt.

In ähnlichem Massstab zum Ukraine Krieg wären bei uns als Beispiel:

- 20% der Fläche der Schweiz wäre besetzt, so die Kantone St. Gallen, Thurgau, beide Appenzell, Schaffhausen, Zürich inklusive der Stadt Zürich, Teile des Aargaus sowie die grossen Täler Graubündens. Entsprechend läge ein beachtlicher Teil des Industriepotentials der Schweiz entweder in besetztem Gebiet oder an den wechselnden Frontverläufen.
- 1,7 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner müssten fluchtartig das Land verlassen und befänden sich grösstenteils im angrenzenden Ausland - davon schätzungsweise 0,5 Millionen in feindlichem Gebiet.
- 1,5 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner wären Binnenflüchtlinge und hätten in weniger betroffenen Regionen der Schweiz Unterschlupf gefunden.
- Jeden Monat würden mehr als 50 Zivilistinnen und Zivilisten an direkter oder indirekter Einwirkung durch kriegerische Gewalt sterben.
- Sämtliche Städte im noch freien Gebiet der Schweiz von Genf bis nach Brugg kurz vor der Front beim Wasserschloss (Zusammenfluss von Aare, Reuss und Limmat) sowie die Energieinfrastruktur in diesem Raum wären periodisch nächtlichen Bombardements durch Marschflugkörper und ballistische Raketen ausgesetzt.
- Als Folge dieser Einwirkungen wären Millionen Menschen immer wieder von Trinkwasser, Lebensmittelversorgung, Elektrizität, Mineralöl, Gas und Telekommunikation abgeschnitten.
- Das Kernkraftwerk Beznau wäre besetzt. Das Gelände käme immer wieder unter Artilleriebeschuss; mehrfach müssten Brände gelöscht werden und in der Folge würden die beiden Leichtwasserreaktoren vom Netz getrennt werden. Die Besorgnis eines nuklearen Zwischenfalls würde täglich wachsen.

- Die zivilen Rettungs- und Hilfsorganisationen wären vollständig ausgelastet und hätten Schwierigkeiten die Durchhaltefähigkeit sicherzustellen. Ebenso überlastet wäre die zivile Gesundheitsinfrastruktur, die insbesondere unter Lieferengpässen bei lebensrettenden Medikamenten leiden würde.
- Die Landesversorgung würde zu grossen Teilen auf internationalen Hilfslieferungen beruhen. Diese kämen praktisch nur noch über die A40/A1 via Genf sowie über noch bestehende Eisenbahnverbindungen im Süden und Nordwesten über die Landesgrenze hinein.
- Mehr als 80km² an Naturschutzgebieten wären durch den Krieg zerstört. An Wiederherstellung wäre aktuell nicht zu denken; im Gegenteil, aufgrund der knappen Energielage würden die Restriktionen für den Holzschlag deutlich gelockert werden.
- Historisch wertvolle Kulturgüter, die eine wichtige Rolle für die kulturelle Identifikation der Schweiz bilden, aber auch zeitgenössische Kunst, wären unter dem Deckmantel der „Rückholung“ mutmasslich gestohlen worden. Besonders schmerzhaft wären die Plünderungen des Stiftbezirks St. Gallen und des Landesmuseums in Zürich. Über den Verbleib der Sammlungen mehrerer Kunsthäuser würden jegliche Informationen fehlen.

Die Frage ist nicht, wie plausibel dieses Szenario ist. Die Frage ist, ob die Schweiz über die Kraft und entsprechende Vorbereitungen verfügt, ein Szenario von ähnlicher Grössenordnung mit ähnlich vielschichtigen Auswirkungen durchzustehen. Entscheidend ist es, zu erkennen, welchen Bedrohungen wir im modernen Konfliktfall gegenüberstehen könnten. Aus politischen, finanziellen und anderen Überlegungen kann dann immer noch entschieden werden, sich als Staat nur für Teilbereiche oder für reduzierte Grössenordnungen vorzubereiten.

3.1.2 Die Strategie Bevölkerungsschutz

Im Update zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021 wird festgehalten, dass sich „der Bevölkerungsschutz in den letzten Jahrzehnten eher weg von Kriegsszenarien hin zu Katastrophen und Notlagen anderer Ursachen entwickelt [hat].“²⁶ Der Zusatzbericht attestiert, dass Aufgaben, Organisationen und Kompetenzen des Verbundsystems Bevölkerungsschutz künftig auch wieder vermehrt auf einen bewaffneten Konflikt ausgerichtet werden sollen.²⁷

²⁶ Zusatzbericht zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021 über die Folgen des Krieges in der Ukraine – Bericht des Bundesrates, hg. Schweizerische Eidgenossenschaft, Bern 07.09.2022, S. 30.

²⁷ Ebd.

Leider fehlt die Beschreibung eines existenzbedrohenden Szenarios in seiner ganzen Breite und Skalierung. Wenn am oberen Ende der möglichen Szenarien der Krieg steht, dann braucht der Bevölkerungsschutz Fähigkeiten, die über das ganze Spektrum skaliert werden können. Entsprechend bleibt gar nichts anderes übrig: Die Nicht-Berücksichtigung ist verantwortungslos gegenüber künftigen Generationen, da es um den Bereich des Gefahren- und Bedrohungsspektrums geht, in dem das Überleben des Staates in Frage gestellt wird.

Diese stille Unterschlagung wurde bisher kaum thematisiert, was vermutlich mit dem Umstand zu tun hat, dass man sich dem Mauerfall und dem Ende des Kalten Krieges ein friedliches Zusammenleben in Europa gewünscht und sich nur ungern mit Fragen der Sicherheit bei einem kriegerischen Ereignis auseinander gesetzt hat. Entsprechend wären die Kantonalen Zivilschutzorganisationen gemeinsam mit dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz gut beraten, eine Fähigkeitsanalyse durchzuführen und aufzuzeigen, welche Fähigkeiten qualitativ und quantitativ (Kapazität) vorhanden sind (IST) und was zusätzlich benötigt würde, um ein strategisches Ereignis bewältigen zu können (SOLL). Es wäre zudem ratsam, Investitions- und laufende Kosten abzuschätzen, damit sich Politik und Öffentlichkeit eine Meinung bilden können, ob das Risiko von Fähigkeits- und Kapazitätslücken eingegangen werden soll oder nicht.

Die Achsen, auf denen die Ausrichtung des Bevölkerungsschutzes justiert werden soll, werden von den Autoren des entsprechenden Kapitels im Zusatzbericht nachvollziehbar beschrieben.²⁸ Sie können dabei in einigen Themen auf gute Grundlagenarbeiten, die in den letzten Jahren gemacht wurden, aufbauen. So sind die Defizite in den Bereichen Sicherheitskommunikationssysteme, Schutzbauten, Material, Personelles Zivilschutz und Ausbildung, der Anpassungsbedarf an der Konzeption des Bevölkerungsschutzes, sowie an den rechtlichen Grundlagen erkannt und die entsprechenden Projekte zu deren Umsetzung sind am Laufen.²⁹

Allerdings gibt es in einigen Teilbereichen Sichtweisen, die zu korrigieren wären, wenn die entsprechenden Ressourcen gesprochen werden sollten. Exemplarisch sei hier der ABC-Schutz aufgeführt: Der Sicherheitsverbund Schweiz sowie das Bundesamt für Bevölkerungsschutz haben sich lobenswerterweise an die Aufgabe gewagt, die Komplexität des ABC-Schutzes zu erfassen und mögliche Defizite zu evaluieren. Problematisch scheint hierbei vor allem derjenige Teil mit den durch das Labor Spiez erarbeiteten Referenzszenarien als Grundlage für eine Gewichtung der Massnahmen zur Behebung der Defizite.³⁰ Ähnlich wie bei der Armee sind nicht die Szenarien das Problem, sondern die

²⁸ Ebd.

²⁹ Masterplan Bevölkerungsschutz BABS 2022, hg. Bundesamt für Bevölkerungsschutz, Bern, Dezember 2021, S. 6-19.

³⁰ Auslegeordnung ABC-Schutz der Schweiz: Bericht 1 – Situation und Defizite aus Sicht der Akteure, hg. Bundesamt für Bevölkerungsschutz, Bern, 07.09.2021.

Beurteilung hinsichtlich der Eintretenswahrscheinlichkeit - oder hier die Plausibilität. Die für die Sicherheit der Bevölkerung zuständigen Institutionen sollten darauf verzichten, der Politik Szenarien rein nach Eintretenswahrscheinlichkeit, ohne darunter liegende Fähigkeits- und Kapazitätsplanung inklusive deren Kosten, zu vermitteln. Das Resultat ist immer dasselbe: Die gefährlichsten Bedrohungen und Gefahren werden bequemerweise ausgeblendet.

Eine konventionelle Versicherung kann mit diesen Achsen umgehen, in dem ein Underwriting auf unterschiedliche Risiken stattfindet, Prämien entsprechend angepasst werden und es für die Versicherung möglich wird, Leistungen über das ganze Spektrum anzubieten. Nur der Staat handelt nicht als Marktakteur. Wenn er eine fundamentale Leistung im Sicherheitsbereich nicht abdecken kann oder nicht abdecken will, muss er dies gegenüber dem Souverän begründen.

Der Politik soll anhand konsequenter Beurteilungen auf Hinblick der gegnerischen Möglichkeiten oder potenziellen Gefahren vorgetragen werden, was es bedeutet, sich auf diejenigen Ereignisse mit dem höchsten Schadenspotential vorzubereiten. Von dem ausgehend ist gewährleistet, dass auch weniger drastischere Ereignisse bewältigt werden können, die möglicherweise aber höhere Eintretenswahrscheinlichkeiten haben. Wenn es den Behörden und der Politik hingegen zu teuer oder unverhältnismässig erscheint, das ganze Spektrum abzudecken, muss sie dies gegenüber der Bevölkerung begründen und gegebenenfalls über eine (Volks-)Abstimmung legitimieren lassen.

3.1.3 Option der strategischen Weiterentwicklung

Im Jahre 2012 publizierte der Bundesrat einen Bericht zur Weiterentwicklung des Bevölkerungs- und Zivilschutzes. Der Bericht wurde vom damaligen Finanzdirektor des Kantons Uri, dem heutigen Ständerat Josef Dittli, als Projektleiter verantwortet.³¹ In der Berücksichtigung sämtlicher Aspekte, aber insbesondere auch in der sorgfältigen Ausarbeitung der Schnittstellen zwischen den Staatsebenen und deren Sicherheitsinstrumenten, handelt es sich dabei um eine mustergültige Auslegeordnung. Einzig die starke Fokussierung auf die Gefahren in den Bereichen Natur, Technik und Gesellschaft. Dass darin eine militärische Bedrohung kaum Beachtung findet, war vermutlich gewollt und entsprach der politischen Deutung der sicherheitspolitischen Lage. Dies setzt dem Bericht und damit den Handlungsempfehlungen aus heutiger Sicht Begrenzungen auf, die angesichts der mit dem Ukrainekrieg verbundenen Zeitenwende aufzuheben sind.³²

³¹ Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+ - Bericht des Bundesrates, hg. Schweizerische Eidgenossenschaft, Bern 09.05.2012.

³² Ebd., S. 5516ff.

Es wäre wünschenswert, wenn der gute Bericht angesichts des Ukrainekrieges aktualisiert würde. Es bräuchte den Verzicht auf die Prämisse, dass die Wahrscheinlichkeit eines militärischen Angriffs so unwahrscheinlich ist, dass man sie praktisch ignorieren kann.

Wenn heute die Antizipation von Bedrohungen und Gefahren einen militärischen Angriff auf die Schweiz - mit einer Skalierung wie geschildert - mitberücksichtigt, stellt sich die Frage, was der Staat abgesehen der aussenpolitischen und militärischen Massnahmen unternehmen muss, um seine Bevölkerung bestmöglich zu schützen.

Dabei ist der Elefant im Raum die Machbarkeit. Sowohl der Unterhalt von personell massiv stärker dotierten Rettungs- und Schutzorganisationen wie der Zivilschutz und die Feuerwehren, wie auch die extensive Bevorratung von allerlei Gütern, die benötigt werden könnten, lässt sich politisch und ressourcenmässig nur begrenzt umsetzen. Wie aber kann der Staat seiner Schutzaufgabe trotzdem gerecht werden?

Eine Antwort auf diese Frage findet man bei der Analyse des Ukrainekrieges: Die staatlichen Rettungs- und Schutzorganisationen können nur beschränkt mit den Ereignissen mithalten. Die Bedürfnisse, respektive die Nachfrage nach Hilfe ist grösser und komplexer, als dass der Staat sie alleine bewältigen kann. Was vor 30 Jahren vermutlich noch funktioniert hätte, geht heute aufgrund der fortgeschrittenen Vernetzung auf wirtschaftlicher und technologischer Ebene kaum mehr.

Der Ukrainekrieg zeigt: In die Lücken, die der Staat nicht abdecken kann, springen staatliche Hilfswerke, private ad-hoc Initiativen und NGOs. Letztere sind nicht nur etablierte NGOs, sondern auch Grassroot-NGOs³³ aus der Ukraine und dem Ausland. Diese verfügen über unterschiedliche Fokussierungen, Grössen und Organisationsgrade. Noch handelt es sich um eine These, jedoch deuten einige Indikatoren auf deren Richtigkeit hin: Ohne diese Organisationen wäre das Leiden der ukrainischen Zivilbevölkerung wesentlich grösser und der Bevölkerungsschutz würde nicht mehr ausreichend funktionieren.

Für die Weiterentwicklung der Strategie des Bevölkerungsschutzes in der Schweiz sollte die Skalierung der Leistungen durch Einbezug ausländischer staatlicher Akteure und diversen nicht-staatlichen Akteuren, die heute teilweise (noch) nicht einmal existieren, in den Fokus rücken. Machbar würde dies, wenn eine Plattform-Strategie entwickelt werden würde. Eine Plattform-Strategie bedeutet, dass der Bevölkerungsschutz die Fähigkeit entwickelt, Nachfrage und Angebote zusammenführen zu können: Wer benötigt wo, was, wann und in welcher Quantität?

In unüberschaubaren Situationen herrschen Informationsdefizite und Unsicherheiten.

³³ Eine Grassroot-NGO ist eine Organisation, die auf lokaler Ebene von Basisaktivisten gegründet wurde, um Probleme in ihrem Umfeld, ihrer Gemeinde zu lösen. Sie arbeiten oft ehrenamtlich und sind unabhängig von staatlichen oder kommerziellen Interessen.

Kommunikationslinien sind unterbrochen, Verkehrswege nur bedingt befahrbar, die Sicherheitslage ist ungewiss. Das Matching von Angebot und Nachfrage kann dabei mehr oder weniger koordiniert erfolgen.³⁴ Dabei wäre essenziell, dass Angebot und Nachfrage derart offen und realistisch dargestellt würden, dass Informationsdefizite und Unsicherheiten reduziert werden und Anbieter und Nachfrager ohne Hürden an die Plattform andocken könnten.

3.2 Aktuelle operative Herausforderungen

Vorbemerkungen: Das Gros der operativen Defizite sowie dringende Weiterentwicklungen im Bevölkerungsschutz sind im Masterplan Bevölkerungsschutz BABS 2022 plausibel dargelegt.³⁵ Was nun zu ergänzen ist, sind die aktuellen Konsequenzen aus dem Ukrainekrieg. Zwar findet sich eine gewisse Würdigung im Zusatzbericht zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021, jedoch fokussiert sich dieser eher auf die schon laufenden Massnahmen, statt neue und zusätzliche Erkenntnisse und Konsequenzen abzuleiten.³⁶

Nachfolgend werden einige Aspekte aufgeführt, die hinsichtlich der operativen Weiterentwicklung des Verbundsystems Bevölkerungsschutz und insbesondere auch der kantonalen Zivilschutzorganisationen überdacht werden sollten.

3.2.1 Evakuationsszenarien vergrössern

Grossflächige Evakuationen stellen die Behörden vor ausserordentliche Herausforderungen. Das aktuelle Evakuationsszenario, das durchdacht und als Stabsrahmenübung trainiert wurde, basiert auf einem KKW-Unfall in der Schweiz.³⁷ Das Szenario ist eine Reminiszenz an die Nuklearkatastrophe von Fukushima im März 2011. In seiner ärgsten Auswirkung beschreibt das Konzept eine grossflächige Evakuation bei einem KKW-Unfall mit Austritt von Radioaktivität an die Umwelt.

Im Fall des KKW Mühleberg (mittlerweile in Stilllegung) würde die Evakuation rund 600'000 Personen der ständigen Wohnbevölkerung betreffen.³⁸ Der Unterschied dieses Szenarios gegenüber einem militärischen Angriff ist, dass es sich geographisch

³⁴ Ob es mehr Matchmaking oder mehr Selbstorganisation braucht, ist im Einzelfall zu beurteilen. Je komplexer die Nachfrage, desto eher unterstützt ein Matchmaking.

³⁵ Masterplan Bevölkerungsschutz BABS 2022, hg. Bundesamt für Bevölkerungsschutz, Bern, Dezember 2021, S. 5ff.

³⁶ Zusatzbericht zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021 über die Folgen des Krieges in der Ukraine – Bericht des Bundesrates, hg. Schweizerische Eidgenossenschaft, Bern, 07.09.2022, S. 30ff.

³⁷ Nationales Planungs- und Massnahmenkonzept: Grossräume Evakuierung bei einem KKW-Unfall, hg. Bundesamt für Bevölkerungsschutz, Bern, 1. Juni 2016 (angepasst Version gemäss Notfallschutzkonzept vom 23. Juni 2015).

³⁸ Ebd., S. 6 und 13.

einigermassen festlegen und entsprechend besser planen lässt. Es wäre wichtig, wenn sich die Behörden auch Gedanken über ein Szenario mit grösseren Mengengerüsten machen würden: 1,5 Millionen Binnenflüchtlinge und 1,7 Millionen Flüchtlinge jenseits der Landesgrenze.

Es ist augenfällig, dass der Richtwert, welcher besagt, dass die Kantone zusätzlich 5%³⁹ zu ihrer ständigen Wohnbevölkerung während Wochen unterbringen und versorgen können müssen, nicht ausreichen würde. Ebenso ist nicht klar, wie mit der Diaspora im Ausland umgegangen werden würde. Endet der Schutzauftrag an der Landesgrenze oder nicht? Wie wird mit diesen Gruppen kommuniziert?

Die Einwohnerinnen und Einwohner der Schweiz haben es verdient, dass sich der Staat vor dem Hintergrund neuer geopolitischer Risiken Gedanken darüber macht, wie er mit einem wirklich existenzbedrohenden Szenario umzugehen denkt.

3.2.2 Vor Flächenwaffen warnen und schützen können

Wenn es für unseren Bevölkerungsschutz und seine kantonalen und kommunalen Organisationen aus dem Ukrainekrieg eine Erkenntnis gibt, so lautet diese: Vordringlich ist die Erlangung der Fähigkeit, die Zivilbevölkerung lokal und kurzfristig über mögliche Einschlagszonen alarmieren zu können. Prioritäre Zielsetzung muss sein, dass diese sich lokal und kurzfristig in Schutzräume begeben kann.⁴⁰

Bezüglich der Kanäle ist Resilienz respektive eine Multi-Kanal-Taktik vermutlich am zielführendsten, um die Risiken eines Ausfalles des oder der Alarmierungssysteme zu minimieren. Für die individuelle Alarmierung via Mobiltelefon sollte für eine bestmögliche Erreichbarkeit die Cell-Broadcast-Technologie nebst der App ins Auge gefasst werden.⁴¹

³⁹ Ebd., S. 35.

⁴⁰ Das ist selbstverständlich nur gemeinsam mit der Luftraumüberwachung und Flugabwehr möglich, resp. BABS/NAZ müssen hier akkurate Daten in Echtzeit erhalten. Israel zeigt, dass es möglich ist, diese Schnittstelle zwischen Armee/Luftwaffe und Bevölkerungsschutz herzustellen, um lokal alarmieren zu können. Vgl. hierzu die israelische App Red Alert – Rocket Alerts, die den Bürgerinnen und Bürger zur Verfügung steht und auf Basis des Standortes alarmieren kann: Red Alert – Rocket Alerts, hg. Elad Nava, <https://play.google.com/store/apps/details?id=com.red.alert&hl=en&gl=US> 12.2022. Auch in der Ukraine wurden entsprechende Apps - vermutlich mit Unterstützung von NGOs - vgl. Kapitel 2.2 entwickelt, die angeben, die Daten direkt von einem System des Bevölkerungsschutzes zu erhalten. Exemplarisch: Luftangriffsalarm, hg. Ajax Systems Inc., <https://play.google.com/store/apps/details?id=com.ukrainealarm>, Stand: 01.01.2023. Zur gleichen Konklusion kommt eine qualitative Feldstudie des International Centre for Defence and Security (ICDS) in Estland: Juurvee, Ivo: Civil Defence in Ukraine: Preliminary Lessons from the First Months of War, hg. ICDS Analysis, November 2022, S. 6-7.

⁴¹ Riniker, Maja, Cell Broadcast. Gezielte Warnung bei Naturkatastrophen, Motion 21.4152, 30.09.2021.

Der Ansatz ist nicht einfach, zumal die verschiedenen Waffensysteme andere Eigenschaften haben: Cruise-Missiles fliegen oft unter dem Radar und können den Kurs ändern, was die Berechnung des Einschlagortes erschwert; Raketenartillerie kann ebenfalls über grosse Reichweiten wirken, Rohrartillerie hat eine vergleichsweise begrenzte Reichweite und wird trotz Counter-Artillery aufgrund der hohen Verfügbarkeiten schwierig zu berücksichtigen sein. Und insgesamt besteht für das Warnsystem eine vollständige Abhängigkeit von den Sensoren der Armee und zivilen Luftraumüberwachung.

Eine Lösung bedingt die übergreifende Zusammenarbeit des Verbundsystems Bevölkerungsschutz mit Heer, Luftwaffe, Skyguide und der Cyber Abwehr. Zugleich ist die Zusammenarbeit ein Imperativ, wenn eine Konsequenz aus dem Ukrainekrieg für die Alarmierung als zentrale Aufgabe des Bevölkerungsschutzes gezogen werden soll.

3.2.3 Leistungsprofil Zivilschutz: Lebensrettende Kompetenzen stärken

Im Zusatzbericht zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021 wird angedeutet, dass die Betreuungs-Kompetenzen im Zivilschutz für den Fall des angeordneten Schutzraumbezuges gestärkt werden müssen.⁴² Es ist fraglich, ob dies die richtige Konsequenz aus den Erkenntnissen des Ukrainekrieges ist und die vordringlichste Priorität hat. Bezüge von Schutzräumen erfolgen für das Gros der Bevölkerung meist kurzfristig und solange keine akute ABC-Gefahr besteht, auch nur auf sehr beschränkte Zeit, nämlich so lange, bis die Geschosse abgefangen wurden oder detoniert sind. Betreuung steht hier nicht im Vordergrund. Daher geht es nach einer lokalen Alarmierung darum, möglichst bereit und genügend mobil zu sein, um nach Einschlägen so viel Personal und Gerät wie möglich für die Trümmerrettung und Sanität heranzuführen zu können.

Entsprechend ist wichtig, dass

- ausreichend Kapazität an Schutzinfrastruktur vorhanden ist und die Schutzräume vorbereitet sind,
- bei Bedrohung lokal alarmiert werden kann, damit die Leute nicht vergebens einen Schutzraum aufsuchen. Damit kann dem Gewöhnungseffekt vorgebeugt und die Disziplin aufrechterhalten werden.⁴³
- der Weg zum naheliegendsten Schutzraum angegeben werden kann, abhängig vom aktuellen Standort der alarmierten Person. Es ist eine geplante, wie eine dynamische Zuweisung anzustreben, die je nach örtlicher Sicherheitslage

⁴² Zusatzbericht zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021, Bern, 07.09.2022, S. 31.

⁴³ Gemäss ersten Erkenntnissen führen die ständigen Luftalarme zu einer kontraproduktiven Gewöhnung. Vgl. Juurvee, Ivo: Civil Defence in Ukraine: Preliminary Lessons from the First Months of War, hg. ICDS Analysis, November 2022, S.6.

beigezogen werden kann.⁴⁴ Entsprechend ist das heutige auf dem Wohnort basierende Schutzraumkonzept den dynamischen Bevölkerungsbewegungen anzupassen.

Bezüglich des Leistungsprofils des Zivilschutzes ist angesichts der Verheerungen, welchen die ukrainische Zivilbevölkerung ausgesetzt ist, zu postulieren, dass eine Stärkung lebensrettender Kompetenzen von eminenter Bedeutung ist:

Zu dieser Fragestellung gehört, ob in der Rettungskette genügend Nothelfer vorhanden sind oder ob es notwendig ist, diese zu unterstützen, und zwar mit Personal mit einem ausreichenden Ausbildungsstand; dieser müsste irgendwo zwischen dem Laienretter und dem professionellen Rettungssanitäter angesiedelt sein und es müsste primär Personal ausgebildet werden, das in der Lage ist, unter hoher physischer Belastung zu arbeiten. Die Zivilschutzorganisationen wären auf jeden Fall die richtige Organisation, um diese Kompetenzen sicherzustellen; dabei entstünde auch keine Konkurrenzierung, sondern eine komplementäre Ergänzung der Samaritervereine des Schweizerischen Roten Kreuzes. Die Verbesserung der Fähigkeiten, sowie die Stärkung der Kapazitäten der medizinischen Notfallhilfe sollte im Rahmen der Reformen des Koordinierten Sanitätsdienstes durch das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und die Zivilschutzorganisationen ins Auge gefasst werden.

Ebenso relevant ist die Trümmerrettung. Selbstverständlich wäre es vordringlich, zu schauen, dass niemand verschüttet wird. Das Beispiel Ukraine zeigt jedoch, dass auch im umkämpften Gebiet trotz Evakuierung ein Teil der Zivilbevölkerung zurückbleibt und dass alle Siedlungsgebiete ein Ziel darstellen. Jedoch kann die Wohnbevölkerung nicht nur noch in Schutzräumen leben. Entsprechend gibt es bei Beschuss zwangsläufig zivile Opfer.

Effektive Trümmerrettung kann helfen, diese rechtzeitig und richtig zu bergen. Ein Fragezeichen muss bei der Verfügbarkeit der Rettungsbataillonen und deren Fähigkeiten und Kapazitäten gestellt werden. Im Verteidigungsfall wird der Bedarf der Kampftruppen an Genie-Unterstützung drastisch ansteigen, so dass es fraglich ist, ob ausreichend Rettungsbataillone subsidiär zur Unterstützung der zivilen Behörden zur Verfügung stünden. Eher würden die Rettungsbataillone für Genie-Arbeiten zugunsten der Armee benötigt. Es blieben dann für den Schutz der Bevölkerung noch die Mittel der Feuerwehren, sowie diejenigen des Baugewerbes. Die Zivilschutzorganisationen könnten hier deutlicher unterstützen und damit in einem technisch und physisch anspruchsvollen Bereich die Rettungskapazitäten erhöhen. Dafür bräuchten sie jedoch entsprechendes Personal und Material.

⁴⁴ Es sei an dieser Stelle nochmals auf die Möglichkeiten der individuellen Alarmierung aufgrund des Standortes via persönliches Mobiltelefon und entsprechende Lösungen in Israel und Ukraine (letzteres ohne Geo-Positioning) hingewiesen. Voraussetzung ist die (indirekte) Schnittstelle zur Laufraumüberwachung und Luftwaffe/Armee, die die notwendigen Trajektorie-Daten der anfliegenden Geschosse berechnen und zur Verfügung stellen müssen.

Zusätzlich zum genannten wäre über alle Funktionen der persönliche ABC-Schutz wieder höher zu gewichten, um für den Fall der Fälle einsatzfähig bleiben zu können. Dies in Ergänzung zur Feststellung in der Auslegeordnung „ABC-Schutz Schweiz“, dass in mehreren Kantonen die Zivilschutzorganisationen über kein ABC-Schutz-Konzept verfügen.⁴⁵

Kompetenzen stärken bedeutet, mehr Personal auszubilden, wenn nicht andere Funktionen kannibalisiert werden sollen. Die Unteralimentierung des Zivilschutzes (wie auch die sich abzeichnende Unteralimentierung der Armee) stellen entsprechend ein Problem dar. Der Umstand ist bekannt und erste Massnahmen liegen in Form eines Berichtes des Bundesrates vor.⁴⁶ Die Antizipation eines Kriegsszenarios bedeutet jedoch zusätzliche Kapazitäten und Fähigkeiten, was wiederum den Personalbedarf erhöht. Dies ist in der aktuellen Bestandesrechnung noch nicht miteinbezogen.

Die Lösung kann jedoch nur eine langfristige Sicherung der Bestände sein. Der Ständerat hat sich im September 2022 in einer ersten Aussprache dahin geäußert, dass er eine Sicherheitsdienstpflicht bevorzuge und auch Ausdehnung der Dienstpflicht auf Frauen nicht fallen lassen möchte.⁴⁷ Dies würde eine Zusammenlegung von Zivildienst und Zivilschutz bei gleichzeitigem Auswahlprimat bei der Rekrutierung durch die Armee bedeuten. Der Nationalrat liess im November 2022 verlauten, dass er ein schnelleres Vorgehen seitens des Bundesrats wünscht und sprach sich ebenfalls für die Zusammenlegung von Zivildienst und Zivilschutz aus. Die Frage hinsichtlich der geschlechtsunabhängigen Dienstpflicht bleibt hingegen noch offen.⁴⁸ Mit etwas Optimismus darf davon ausgegangen werden, dass der Bundesrat es schaffen wird, die Bestandesprobleme innert nützlicher Frist mit einem mehrheitsfähigen und modernen Modell zu lösen.

3.2.4 Lagesystem auch auf humanitäre Bedürfnisse ausrichten

Bezüglich Sicherheitskommunikationssysteme liegen die Massnahmen auf einer sicheren Telematik-Infrastruktur (Sicheres Datenverbundnetzwerk Plus), sowie wirksamen Alarmerungssystemen. Ein einheitliches Lageverbundsystem, also ein System zur Lagedarstellung und ein Führungssystem, ist erst als Projekt initiiert.⁴⁹ Im Prinzip müsste es ein

⁴⁵ Auslegeordnung ABC-Schutz der Schweiz: Bericht 1 – Situation und Defizite aus Sicht der Akteure, hg. Bundesamt für Bevölkerungsschutz, Bern, 07.09.2021, S. 12.

⁴⁶ Bundesrat, Alimentierung von Armee und Zivilschutz, Teil 1: Analyse und kurz- und mittelfristige Massnahmen, Geschäft des Bundesrates, 21.052.

⁴⁷ SDA-Meldung, Der Ständerat diskutiert über die Dienstpflicht der Zukunft, Bern, 21.09.2022.

⁴⁸ Bundesrat, Alimentierung von Armee und Zivilschutz, Teil 2: Möglichkeiten zur langfristigen Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems, 22.026.

⁴⁹ Masterplan Bevölkerungsschutz BABS 2022, hg. Bundesamt für Bevölkerungsschutz, Bern, Dezember 2021, S. 7. Sowie: Interne Geschäftsplanung Bevölkerungsschutz BABS – Masterplan 2019, hg. Bundesamt für Bevölkerungsschutz, Bern, März 2019, S. 94.

einheitliches Lageverbundsystem geben, mit dem alle Kantone kantonsgrenzübergreifend zusammenarbeiten können.

Es wäre wünschenswert, wenn dieses Vorhaben höher priorisiert würde. Diese Systeme ermöglichen nicht nur ein besseres Lageverständnis, sie erlauben auch Ressourcen besser zuzuteilen, insbesondere wenn rasch über Kantonsgrenzen hinaus gearbeitet werden muss. Die Anforderungen an ein Lageverbundsystem unterscheiden sich jedoch von denjenigen eines militärischen Führungsinformationssystems. Aus Sicht der Führungsstäbe steht verständlicherweise ein Führungsinformationssystem zur Darstellung der Lage und zur Koordination der Operationen und damit der Mittel im Vordergrund. Grundsätzlich erhöht ein Führungsinformationssystem die Effizienz der Mittelnutzung. Knappe Mittel können schneller disponiert werden.

Der Angriffskrieg auf die Ukraine zeigt auch, dass nicht nur die akute Ereignisbewältigung eine Herausforderung darstellt, sondern auch die langanhaltende Sicherstellung des Bevölkerungsschutzes bzw. derjenige der humanitären Versorgung.

Hierbei kommt die Forderung nach einer Weiterentwicklung zu einer Plattform-Strategie zum Zuge. Die Anforderung an ein Lageverbundsystem wäre demnach auch die Fähigkeit zur Darstellung der humanitären Bedürfnisse der Bevölkerung: Wer benötigt wo, was, wann und in welcher Quantität? Ob das beschriebene Matching von Angebot und Nachfrage in diesem System oder über ein einfacheres, offen zugängliches System erfolgen soll, wäre zu evaluieren.

Beispiele, wie das funktionieren könnte, gibt es bereits. So verfügt das UN Office for the Coordination of Human Affairs (OCHA) über eine Plattform, um humanitäre Aktivitäten der diversen Akteure zu koordinieren. Der Prozess funktioniert nach dem Nachfrage- und Angebotsprinzip; dabei wird die Kommunikation zwischen Anbieter und Nachfrager strukturiert.⁵⁰ Ähnlich ist das Ressourcenmanagement Bund (ResMaB) zu werten. Dort agieren eigentlich die kantonalen Führungsstäbe als Besteller. Während der Covid-19-Pandemie wurde der Kreis der Besteller um Kantonsärzte und Kantonsapotheker erweitert.⁵¹ D.h. grundsätzlich wäre ein entsprechendes Instrument mit den dazugehörigen Prozessen in der Schweiz verfügbar. Was nun noch fehlt, ist die Ableitung der Konsequenzen aus dem Ukrainekrieg: Öffnung der Plattform für Freiwillige, Grassroot-NGOs und etablierte Hilfsorganisationen auf Nachfrage und Angebotsseite, sowie die Sicherstellung des Informationstransfers zwischen Lagesystem und der zweiten Plattform (ResMaB?), um die grosse Überlappung zwischen Bevölkerungsschutz und humanitärer Hilfe im Falle eines strategischen Ereignisses gewährleisten zu können.

⁵⁰ Global Humanitarian Operational Presence, unocha.org, <https://3w.unocha.org/>, Stand: 19.02.2023.
Spezifische Plattformen sind dann für vereinzelte Einsatzgebiete einsehbar.

⁵¹ Ressourcenmanagement des Bundes während der Corona-Pandemie, blog.alertswiss.ch, 27.08.2020, <https://blog.alertswiss.ch/de/rubriken/im-einsatz/ressourcenmanagement-des-bundes-waehrend-der-corona-pandemie/>, Stand: 19.01.2022.

3.2.5 Kulturgüter: Horizontale Evakuation einplanen

Der Ukrainekrieg zeigt, dass die Haager-Konventionen über den Schutz von Kulturgütern bei bewaffneten Konflikten ein wichtiges Instrument für vorbereitende Schutzmassnahmen, sowie zur Gestaltung von Verhaltensnormen für die eigenen Truppen darstellt. Wenn der Gegner sich jedoch trotz Adaption nicht um solche Normen kümmert, verfällt die gegenseitige Verlässlichkeit, die eine Konvention voraussetzt.

Da es sich beim Invasor Russland eigentlich nicht um eine fundamentalistische Räuberbande wie beim IS in Syrien und im Irak handelt, sollten die Ereignisse die Kulturschutzgüterbeauftragten wie auch die Kuratoren hierzulande aufschrecken. Ganz offensichtlich haben weder die Aufarbeitung des Zweiten Weltkrieges noch der Kolonialzeit zu einem permanenten Umdenken geführt.

Bezüglich mobiler Kulturgüter gibt es entsprechend zwei Taktiken: Vertikale Evakuation in Schutzräume – der Ukraine-Krieg lehrt einmal mehr, dass bei der vertikalen Evakuation, schlussendlich das Prinzip Hoffnung herrscht, dass die Geschichte so verläuft, dass zu einem in der Zukunft liegenden Zeitpunkt eine Restitution gestohlener Kulturgüter als richtig anerkannt und umgesetzt wird. Die zweite Taktik ist die Möglichkeit die Güter trotz der Risiken langer Transporte in sichere Gebiete zu evakuieren und sie so auch dem Zugriff vor Raub und Diebstahl zu entziehen – möglicherweise sogar in ausländische Bergungsorte zu derer treuhänderischen Aufbewahrung. Wie bei allen solchen Operationen, wird es nicht funktionieren, wenn es zuvor nicht trainiert wurde.

3.2.6 Bei internationaler Vernetzung Mehrwerte herauschälen

Bei der Verteidigung ist im Zusammenhang mit der geopolitischen Zeitenwende eine zu vertiefende NATO-Kooperation eine *conditio sine qua non*. Die Frage ist, ob der Mehrwert einer internationalen Vernetzung auch für den Bevölkerungsschutz gilt.

Kooperationsformate im Bereich Bevölkerungsschutz gibt es auf bilateraler Ebene mit den Nachbarstaaten, der EU, der UN, wie auch der NATO. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist sowieso notwendig, wenn es um technische oder natürliche Gefahren geht, die sich an keine Landesgrenzen halten. Der Bevölkerungsschutz kann sich daher an konkretem operativem Nutzen orientieren und Kooperationsformen daran bemessen, ob diese zur Mitigation eines Ereignisses einen Mehrwert liefern.

Für ein kriegerisches Ereignis sind diese potenziellen Mehrwerte, welche durch diese Kooperationen entstehenden würden, aktuell etwas schwieriger zu fassen. Aber es entstehen nun Daten und Erfahrungswerte aus der Ukraine. Da es explizit um den Bevölkerungsschutz im Kriegsfall geht, ist anzunehmen, dass die NATO hierbei die Übersicht hat und am ehesten in der Lage ist, weiterführende Analysen und Konsequenzen für die Weiterentwicklung des Bevölkerungsschutzes zu ziehen. Daher wäre es für die Schweiz von Interesse, sich darüber zu informieren, was beabsichtigt ist und welche Möglichkeiten zur Partizipation vorhanden sind.

Die Schweiz ist bereits Teilnehmer des NATO Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre (EADRCC). Dieses wird durch das NATO Resilience Committee beaufsichtigt - das gleiche Gremium, welches dafür zuständig ist, die Mitglieder hinsichtlich der nationalen sowie kollektiven Resilienz zu beraten und die diesbezüglichen Planungen umzusetzen. Dies umfasst den Kommunikationssektor, den Bevölkerungsschutz, die Energie, die Nahrungsmittelversorgung und die Landwirtschaft, die Gesundheit und den Transport.⁵² Hier gäbe es also eine Brücke, die im Zuge einer sich abzeichnenden Vertiefung und Ausweitung der Kooperation mit der NATO hinsichtlich Verteidigung exploriert und gegebenenfalls genutzt werden könnte, um entsprechende Mehrwerte hinsichtlich der Weiterentwicklung des Bevölkerungsschutzes insbesondere auf operativer Ebene zu erzielen.

⁵² Resilience Committee, nato.int, 07.10.2022, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50093.htm, Stand: 27.01.2023.

4 Fazit:

Der Krieg gegen die Ukraine zeugt von einer anhaltenden Kontinuität von Phasen des Friedens und des Krieges in der Menschheitsgeschichte. Europa wurde seit 1945 in weiten Teilen von Krieg verschont. Dies ist jedoch kein Zufall, sondern den Anstrengungen der westlichen Sicherheitsarchitektur NATO mit ihrem nuklearen und konventionellen Schirm, sowie dem Friedensprojekt der Europäischen Union zu verdanken.

Die Schweiz soll dankbar sein für diesen Frieden. Sie muss aber auch erkennen, dass nichts von ewigem Bestande ist und dass es auch ihrer Anstrengungen bedarf, die Sicherheit zu wahren. Es liegt in der Verantwortung der Schweiz, den Bevölkerungsschutz auch auf das Szenario eines Krieges vorzubereiten und damit die eigene Bevölkerung zu schützen und so einen Beitrag an die Resilienz der demokratischen Staatengemeinschaft zu leisten.

Zum heutigen Zeitpunkt ist es fraglich, ob die Schweiz über die Kraft und entsprechende Vorbereitungen verfügt, ein Szenario von ähnlicher Intensität mit ähnlich vielschichtigen Auswirkungen wie dem Ukrainekrieg durchzustehen. Entscheidend ist es, zu erkennen, welchen Bedrohungen wir im modernen Konfliktfall gegenüberstehen könnten. Aus politischen, finanziellen und anderen Überlegungen kann dann immer noch entschieden werden, sich als Staat nur für Teilbereiche oder für reduzierte Grössenordnungen vorzubereiten.

Problematisch dabei ist die Quasi-Objektivierung der Eintretenswahrscheinlichkeit. Selbstverständlich muss mit dem Gratis-Schutzschirm NATO und der EU um uns herum einiges mehr schief laufen als wenn wir einen direkten Grenzverlauf und einem bereits bestehenden bewaffneten Konflikt mit Russland hätten. Fakt ist jedoch, dass wir nicht wissen, was bereits nächstes Jahr auf uns zukommen wird. Stehen wir vor einer Periode von noch einmal achtzig Jahren Frieden und Prosperität oder schlittern wir in einen neuen Weltkrieg?

Wenn der Bevölkerungsschutz seinem Namen und seiner verfassungsgegebenen Aufgabe gerecht werden soll, dann muss er bereit sein, die Schweizer Zivilbevölkerung auch von den Auswirkungen eines Krieges bewahren zu können. Dies bedingt Anpassungen der strategischen Grundlagen.

Auf operativer Ebene lassen sich zudem aus den Erkenntnissen aus dem Ukrainekrieg Konsequenzen ableiten, die zu einer Verbesserung des Bevölkerungsschutzes und der kantonalen Zivilschutzorganisationen führen können:

- Konzepte, Fähigkeiten und Mengengerüste sind zusätzlich wieder stärker auf das Szenario Krieg auszurichten.
- Evakuationszenarien müssen im massiv grösseren Massstab gedacht und geplant werden.

- Alarmierung muss lokal und individuell vor Flächenwaffen warnen und den Weg zum nächsten Schutzraum weisen können.
- Das heutige Schutzraumkonzept muss angepasst werden, um auf die dynamischen Bevölkerungsbewegungen eingehen zu können.
- Im konventionellen Krieg dient der Schutzraum dem kurzfristigen und temporären vertikalen Schutz. Öffnung und Wegleitung kommen vor Betreuung und Zuweisung.
- Das Leistungsprofil des Zivilschutzes muss Trümmerrettung, Notfall-Sanität und medizinische Versorgung höher gewichten.
- Die Aufgabenteilung bei der Trümmerrettung zwischen Armee, Zivilschutz, Feuerwehren und Gewerbe sowie die im Notfall wirklich zur Verfügung stehenden Kapazitäten sollten hinsichtlich eines Kriegsszenarios geprüft werden.
- Der Zivilschutz muss genügend alimentiert werden, um die zusätzlichen Aufgaben auch erfüllen zu können.
- Die Einführung eines einheitlichen Lageverbundsystems für den Bevölkerungsschutz ist wichtig;
- Die Skalierung der Leistungen durch NGOs und Freiwillige soll über eine Plattform ermöglicht werden – das Ressourcenmanagement Bund bietet hier allenfalls die richtige Infrastruktur, um dies umzusetzen.
- Die horizontale Evakuation von mobilen Kulturgütern über grössere Distanzen sollte geplant und geübt werden.
- Der Bevölkerungsschutz sollte bei internationalen Kooperationen dort andocken, wo die Daten und Erfahrungen aus der Ukraine zusammenfliessen und entsprechende Analysen und Empfehlungen für die Weiterentwicklung des Bevölkerungsschutzes gemacht werden können.

Quellenverzeichnis

Auslegeordnung ABC-Schutz der Schweiz: Bericht 1 – Situation und Defizite aus Sicht der Akteure, hg. Bundesamt für Bevölkerungsschutz, Bern, 07.09.2021.

Bundesrat, Alimentierung von Armee und Zivilschutz, Teil 1: Analyse und kurz- und mittelfristige Massnahmen, Geschäft des Bundesrates, 21.052.

Bundesrat, Alimentierung von Armee und Zivilschutz, Teil 2: Möglichkeiten zur langfristigen Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems, 22.026.

Code of Civil Protection of Ukraine.

Cooper, Helene, Russia and Ukraine each have suffered over 100'000 casualties, the top U.S. general says., nytimes.com, 10.11.2022, <https://www.nytimes.com/2022/11/10/world/europe/ukraine-russia-war-casualties-deaths.html>, Stand: 07.01.2023.

Die Sammlung von Ikonen, die das russische Militär aus seinem Haus in Cherson gestohlen hatte, wurde dem litauischen Diplomaten zurückgegeben, suspilne.media, 20.12.2022, <https://suspilne.media/342370-litovskomu-diplomatu-povernuli-kolekciu-ikon-aku-vijskovi-rf-vikrali-z-jogo-budinku-u-hersoni/>, Stand: 22.12.2022.

Environmental impacts of the war in Ukraine and prospects for a green reconstruction, oecd.org, 1.7.2022, <https://www.oecd.org/ukraine-hub/policy-responses/environmental-impacts-of-the-war-in-ukraine-and-prospects-for-a-green-reconstruction-9e86d691/>, Stand: 4.12.2022.

Fighting fires and stereotypes in Ukraine: Meet Viktoria, the only woman firefighter in the Kyiv region, undp.org, 20.07.2022, <https://stories.undp.org/fighting-fires-and-stereotypes-in-ukraine>, Stand: 23.11.2022.

Getting Ready: Bolstering Civil Protection Capabilities in Ukraine, acted.org, 22.8.2022, <https://www.acted.org/en/press-release-getting-ready-bolstering-civil-protection-capabilities-in-ukraine/>, Stand: 4.12.2022.

Global Humanitarian Operational Presence, unocha.org, <https://3w.unocha.org/>, Stand: 19.02.2023.

Hilsum, Lindsey: Russian relics taken from Ukraine in cultural “looting spree” by Putin’s army, channel4.com, 21.11.2022, <https://www.channel4.com/news/russian-relics-taken-from-ukraine-in-cultural-looting-sprees-by-putins-army-dubbed>, Stand: 22.11.2022.

Interne Geschäftsplanung Bevölkerungsschutz BABS – Masterplan 2019, hg. Bundesamt für Bevölkerungsschutz, Bern, März 2019.

- Juurvee, Ivo: Civil Defence in Ukraine: Preliminary Lessons from the First Months of War, hg. ICDS Analysis, November 2022.
- Kanana, Petro, Telichkin, Alexey: Ukraine's Civil Protection Model – The Armed Force's role in civil protection continues to evolve, in: per Concordiam, Volume 1, Issue 4, 2009, S. 30-35.
- Leicester, John, Ukraine to civilians: Leave liberated areas before winter, apnews.com, 21.11.2022, <https://apnews.com/article/russia-ukraine-kyiv-europe-4694a38addce348a51bc122a240e9c0b>, Stand: 29.11.2022.
- Luftangriffsalarm, hg. Ajax Systems Inc., <https://play.google.com/store/apps/details?id=com.ukrainealarm>, Stand: 01.01.2023.
- Masterplan Bevölkerungsschutz BABS 2022, hg. Bundesamt für Bevölkerungsschutz, Bern, Dezember 2021.
- Nationales Planungs- und Massnahmenkonzept: Grossräume Evakuierung bei einem KKW-Unfall, hg. Bundesamt für Bevölkerungsschutz, Bern, 1. Juni 2016 (angepasst Version gemäss Notfallschutzkonzept vom 23. Juni 2015).
- Pearce, Fred: Collateral Damage: The Environmental Cost of the Ukraine War, hg. Yale Environment 360, e360.yale.edu, 29.08.2022, <https://e360.yale.edu/features/ukraine-russia-war-environmental-impact>, Stand: 4.12.2022.
- Red Alert – Rocket Alerts, hg. Elad Nava, <https://play.google.com/store/apps/details?id=com.red.alert&hl=en&gl=US>, Stand: 29.12.2022.
- Resilience Committee, nato.int, 07.10.2022, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50093.htm, Stand: 27.01.2023.
- Ressourcenmanagement des Bundes während der Corona-Pandemie, blog.alertswiss.ch, 27.08.2020, <https://blog.alertswiss.ch/de/rubriken/im-einsatz/ressourcenmanagement-des-bundes-waehrend-der-corona-pandemie/>, Stand: 19.01.2023.
- Reznikov, Oleksii [@oleksiireznikov], Over the past nine months, Russia has launched more than 16,000 missile attacks on Ukraine ..., 28.11.2022, <https://twitter.com/oleksiireznikov/status/1597221187213742080>, Stand: 28.11.2022.
- Ridei, Nataliia, Tsybal, Svirlana, Snegirew, Igor, Fendo, Olena, Khunova, Victoria: Current problems in the sphere of civil defense: Of compliance with the strategies of innovative development of the economy of Ukraine, in: Financial and Credit Activity: Problems of Theory and Practice, Band 4 (45), S. 416–424.
- Riniker, Maja, Cell Broadcast. Gezielte Warnung bei Naturkatastrophen, Motion 21.4152, 30.09.2021.

SDA-Meldung, Der Ständerat diskutiert über die Dienstpflicht der Zukunft, Bern, 21.09.2022.

State Emergency Service of Ukraine, Wikipedia.org, https://en.wikipedia.org/wiki/State_Emergency_Service_of_Ukraine, Stand: 02.01.2023.

States Party to the Following International Humanitarian Law and Other Related Treaties as of 22-December-2022, hg. ICRC.

Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+ - Bericht des Bundesrates, hg. Schweizerische Eidgenossenschaft, Bern 09.05.2012.

Ukraine: Civilian Casualty Update, ohchr.org, Februar bis Dezember 2022, <https://www.ohchr.org>, Stand: 29.12.2022.

Ukraine Crisis: Situational Analysis, hg. Impact, 19.12.2022.

Ukraine: Humanitarian situation in newly accessible areas of Kharkiv oblast, hg. ACAPS Analysis Hub, 06.10.2022, S. 6f.

Ukraine: Humanitarian Situation Monitoring, REACH, November 2022

Ukraine Refugee Situation, unhcr.org, <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>, Stand: 22.12.2022.

Zusatzbericht zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021 über die Folgen des Krieges in der Ukraine – Bericht des Bundesrates, hg. Schweizerische Eidgenossenschaft, Bern, 07.09.2022.