

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Mitja Žabota

Primerjalna analiza sistemov zaščite prebivalstva v Avstriji,
Nemčiji in Švici

Diplomsko delo

Ljubljana, 2010

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Mitja Žabota

Mentor: izr. prof. dr. Vladimir Prebilič

Somentor: doc. dr. Uroš Svetec

Primerjalna analiza sistemov zaščite prebivalstva v Avstriji,
Nemčiji in Švici

Diplomsko delo

Ljubljana, 2010

ZAHVALA

Izr. prof. dr. Vladimirju Prebiliču in doc. dr. Urošu Svetetu se zahvaljujem za mentorstvo in vso strokovno pomoč pri nastanku dela.

Mami, sestri in Katarini se iskreno zahvaljujem za vso podporo in izjemno pomoč ne le pri nastajanju diplomskega dela, ampak tudi pri celotnem študiju.

Primerjalna analiza sistemov zaščite prebivalstva v Avstriji, Nemčiji in Švici

V preteklosti je bilo prebivalstvo pogostokrat žrtev vojnih vplivov, zato se je zaščita prebivalstva v glavnem posvečala zaščiti pred temi nevarnostmi. Danes se je položaj spremenil in v večini držav neposredna vojaška nevarnost ne obstaja, ampak nevarnost predstavlja kompleksna mešanica sodobnih nevarnosti, kot so naravne in civilizacijsko pogojene nesreče, organiziran kriminal, vohunstvo, epidemije, terorizem ipd., prav tako pa trendi kažejo na strmo rast in vedno hujše posledice predvsem naravnih nesreč. Zaščita prebivalstva predstavlja civilne ukrepe za pomoč, zaščito in reševanje prebivalstva, njihovih eksistenčnih dobrin, kritične infrastrukture, kulturnih dobrin ipd. pred temi nevarnostmi. Ker je za te dogodke značilno, da nastopijo nenadoma, brez predhodnega opozorila, se je nanje potrebno dobro pripraviti že vnaprej, saj so v tem primeru preventivni ukrepi in hiter odziv ob sami krizni situaciji ključnega pomena. Pri vzpostavitvi sistema zaščite prebivalstva so mednarodne izkušnje zelo dragocene, zato sem se odločil, da – glede na to, da gre za sodobne države, ki so v naši neposredni bližini – predstavim rešitve na področju zaščite prebivalstva v Avstriji, Nemčiji in Švici.

Ključne besede: zaščita prebivalstva, civilna zaščita, krizno upravljanje, krizno načrtovanje

Comparative analysis of systems of civil protection in Austria, Germany and Switzerland

In the past, people were often victims of war impacts and therefore the protection of the population was mainly devoted to protect them against these threats. Today, the situation changed and in most countries the direct military threat does not exist, but the danger is a complex mix of modern threats such as natural and culturally conditioned disasters, organized crime, espionage, epidemics, terrorism etc., and trends show a dramatic growth and remains particularly serious consequences of natural disasters. Protection of civilian population presents measures to help protect and save people, their existential property, critical infrastructure, cultural assets etc. against these threats. Since these events typically occur suddenly, without warning, the knowledge necessary to prepare well in advance, since in this case, preventive measures and rapid response to the crisis situation itself is crucial. In establishing of civil protection systems are very valuable international experience, so I decided – considering these three are a modern countries, that are in our immediate vicinity – to present solutions for the protection of the population in Austria, Germany and Switzerland.

Keywords: civil defence, civil protection, crisis management, emergency planning

Kazalo

1	METODOLOŠKO-HIPOTETIČNI OKVIR.....	9
1.1	OPREDELITEV PREDMETA IN CILJEV PREUČEVANJA	9
1.2	HIPOTEZE	9
1.3	UPORABLJENA METODOLOGIJA	10
1.4	ZGRADBA DIPLOMSKEGA DELA	10
1.5	OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV.....	10
2	ZAŠČITA PREBIVALSTVA V AVSTRIJI.....	13
2.1	ZGODOVINSKI RAZVOJ.....	13
2.2	POJEM ZAŠČITE PREBIVALSTVA V AVSTRIJI, STRUKTURA IN DELOVANJE	14
2.2.1	Državno krizno upravljanje in zaščita pred nesrečami	16
2.2.2	Opozarjanje in alarmiranje	18
2.2.2.1	Sistem za zgodnje alarmiranje pred sevanjem	19
2.2.2.2	Zvezna opozorilna centrala.....	20
2.3	PRISTOJNI ORGANI IN ORGANIZACIJE.....	22
2.3.1	Zveza civilne zaščite Avstrije	22
2.3.2	Varnostno informacijski centri	24
2.4	Mednarodno sodelovanje	24
2.4.1	Svetovno sodelovanje	24
2.4.2	Evropsko sodelovanje	25
3	ZAŠČITA PREBIVALSTVA V NEMČIJI	27
3.1	ZGODOVINSKI RAZVOJ.....	27
3.2	POJEM ZAŠČITE PREBIVALSTVA V NEMČIJI, STRUKTURA IN DELOVANJE	29
3.2.1	Samozaščita	32
3.2.2	Opozarjanje prebivalstva	33
3.2.3	Gradnja zaklonišč	34
3.2.4	Ureditev nastanitve	34
3.2.5	Zaščita pred nesrečami.....	34
3.2.6	Ukrepi za zaščito zdravja	35
3.2.7	Ukrepi za zaščito kulturnih dobrin	35
3.2.8	Krizno načrtovanje	36

3.2.9	Kritična infrastruktura	36
3.2.10	ABK zaščita	38
3.3	PRISTOJNI ORGANI IN ORGANIZACIJE.....	39
3.3.1	Zvezni urad za zaščito prebivalstva in pomoč ob nesrečah	39
3.3.1.1	Krizno načrtovanje, krizna preventiva	40
3.3.1.2	Informiranje prebivalstva.....	41
3.3.1.3	Krizno upravljanje	41
3.3.1.4	Medicina v katastrofah.....	43
3.3.1.5	Raziskovanje na področju zaščite prebivalstva; ABK zaščita / preventiva.....	44
3.3.1.6	Akademija za krizno upravljanje, krizno načrtovanje in civilno zaščito.....	44
3.3.1.7	Dopolnilna zaščita pred nesrečami, tehnika in oprema.....	45
3.3.1.8	Celotna organizacijska shema Zveznega urada za zaščito prebivalstva in pomoč ob nesrečah	46
3.3.2	Služba za tehnično pomoč.....	47
3.4	Mednarodno sodelovanje	47
4	ZAŠČITA PREBIVALSTVA V ŠVICI.....	49
4.1	Zgodovinski razvoj.....	49
4.2	POJEM ZAŠČITE PREBIVALSTVA V ŠVICI, STRUKTURA IN DELOVANJE	52
4.2.1	Povezan sistem zaščite prebivalstva	53
4.2.2	Civilna zaščita.....	54
4.2.3	Obveščanje in alarmiranje	55
4.2.3.1	POLYALERT	56
4.2.4	Nacionalna atomska, biološka in jedrska zaščita	57
4.2.5	Zaklonišča.....	59
4.2.6	Zaščita kulturnih dobrin.....	59
4.2.7	Varnostna mreža POLYCOM.....	60
4.2.8	Zaščita kritične infrastrukture	61
4.3	PRISTOJNI ORGANI IN ORGANIZACIJE.....	63
4.3.1	Zvezni urad za zaščito prebivalstva	63
4.3.1.1	Temeljno načrtovanje in koordinacija.....	64
4.3.1.2	Laboratorij Spiez.....	65

4.3.1.3	Nacionalna alarmna centrala	66
4.3.1.4	Usposabljanje	67
4.3.1.5	Infrastruktura	67
4.4	Mednarodno sodelovanje	68
5	PRIMERJALNA ANALIZA SISTEMOV ZAŠČITE PREBIVALSTVA OBRAVNAVANIH DRŽAV	69
6	VERIFIKACIJA HIPOTEZ IN ZAKLJUČEK	76
7	LITERATURA	79

KAZALO SLIK

Slika 3.1:	Nacionalno-varnostni sistem Zvezne republike Nemčije	27
Slika 3.2:	Organigram	45
Slika 4.1:	Spekter nevarnosti	51
Slika 5.1:	Naravne nesreče v Nemčiji med leti 1970 in 2009	73

KAZALO TABEL

Tabela 3.1:	Nevarnosti /grožnje	30
Tabela 3.2:	Kritična infrastruktura v Nemčiji	36
Tabela 4.1:	Spekter nevarnosti	50
Tabela 4.2:	Seznam kritične infrastrukture po sektorjih / podsektorjih	62

UVOD

Varnost oz. zaščita prebivalstva je danes ena izmed glavnih vrednot sodobne družbe. V preteklosti je zaščito prebivalstva predstavljala skoraj izključno zaščita prebivalstva pred vojnimi vplivi, kar je bila posledica pogostosti oz. velike verjetnosti vojn in napetosti, predvsem v času hladne vojne. Tako so države v glavnem vzpostavljale sistem vojaške obrambe, v okviru katere je bila organizirana tudi civilna obramba. Proti koncu 20. stoletja pa so se vse bolj začeli zavedati, da prebivalstvo ni ogroženo samo s strani vojaških dogodkov, ampak da grožnjo predstavljajo tudi naravne in tehnološke nesreče. S koncem hladne vojne se je verjetnost vojn v svetu, predvsem v »zahodnih« državah, zelo zmanjšala in danes skoraj ni verjetna. Vse pogosteje in v vse večjem obsegu ter z vedno večjo intenziteto pa so se začele pojavljati nove, sodobne grožnje, kot so naravne in civilizacijsko pogojene nesreče, mednarodni terorizem, epidemije ipd., za katere je značilno predvsem to, da – za razliko od vojaških groženj, za katere se je vedelo dovolj časa v naprej in se je bilo tako možno na njih pravočasno pripraviti – nastopijo nenadoma, brez predhodnega opozorila, njihove posledice pa so zaradi večje aglomeracije prebivalstva in prepletenosti sodobne družbe veliko hujše kakor prej. V takih primerih so ključnega pomena predvsem preventivni ukrepi in hitro posredovanje, kar je možno doseči le s predhodnim načrtovanjem, pripravami, dobro organiziranostjo in stalno pripravljenostjo na ukrepanje. Ker tudi trendi in napovedi strokovnjakov kažejo na strmo rast in vedno večjo intenziteto predvsem naravnih nesreč kot so npr. poplave, plazovi, orkani, neurja itd., so se države začele osredotočati na tako imenovane »mirnodobne« grožnje, vojaški vidik pa je skoraj popolnoma zgubil svojo vlogo.

Za obravnavo te teme sem se odločil zaradi njene zanimivosti in aktualnosti, predvsem pa, ker trendi in napovedi strokovnjakov kažejo na vedno hujše dogodke, izkušnje pa na številne pomanjkljivosti sistemov za zaščito prebivalstva (kot se je to nazadnje izkazalo npr. v ZDA ob izlitju nafte v Mehiškem zalivu). Glede na to bom predstavil rešitve sistemov zaščite prebivalstva v Avstriji, Nemčiji in Švici ter njihove prednosti in slabosti.

1 METODOLOŠKO-HIPOTETIČNI OKVIR

1.1 OPREDELITEV PREDMETA IN CILJEV PREUČEVANJA

Osrednji predmet preučevanja v diplomski nalogi so posamezni sistemi zaščite prebivalstva v Avstriji, Nemčiji in Švici ter njihova medsebojna primerjava. Namen naloge je predstaviti sisteme zaščite prebivalstva omenjenih držav, in sicer njihovo dožemanje, strukturo, naloge, pristojnosti itd.

Za omenjene države sem se odločil predvsem zato, ker so si med sabo precej podobne, saj so vse tri zvezne republike in imajo enak geopolitični položaj, hkrati pa so še vse tri države »nemško govoreče«¹, prav tako pa so vse tri države iz geografskega vidika relativno zelo blizu Sloveniji (predvsem Avstrija, ki je celo naša »sosed«). Ena izmed večjih razlik teh treh držav je, da je Švica nevtralna država in tako za razliko od Nemčije ni članica ne EU-ja in ne NATA, Avstrija pa je članica EU-ja šele od leta 1995, medtem ko je na vojaškem področju še vedno nevtralna država in tako ni članica NATA². Hotel sem ugotoviti, kakšen sistem zaščite prebivalstva imajo vzpostavljen v teh treh državah ter predstaviti njihove rešitve oz. prednosti in/ali slabosti.

1.2 HIPOTEZE

Kot izhodišče analize sem postavil naslednji hipotezi:

- Hipoteza 1: Zaradi podobne politične ureditve obravnavanih držav imajo te podobno strukturo sistema zaščite prebivalstva.
- Hipoteza 2: Decentraliziranost omogoča hitrejše ukrepanje v kriznih razmerah.

¹ Sicer ima Švicarska konfederacija 4 uradne jezike, in sicer zraven nemščine še francoščino, italijanščino in retoromanščino.

² Avstrija in Švica sicer sodelujeta v NATO-vem partnerstvu za mir, ki pa ni pogojeno s članstvom in je tako neobvezujoče in prostovoljno. Sicer pa nevrščenost in nevtralnost Avstrije nekateri postavljajo pod vprašanj, saj je Avstrija članica EU-ja in s tem vključena v skupno evropsko zunanjo in varnostno politiko (CFSP), v okviru katere je katerikoli članici v primeru vojaškega napada s strani drugih članic zagotovljena vsa vojaška in druga pomoč ter podpora.

1.3 UPORABLJENA METODOLOGIJA

Za izdelavo diplomskega dela sem uporabil teoretični pristop. Osnovna metoda je zbiranje virov, ki so primarne (pravni akti, uredbe, strateško-razvojni načrti, poročila ...) in sekundarne (internetne strani, članki, bibliografija ...) narave, ter njihova analiza in interpretacija. Pri opredelitvi različnih pojmov sem uporabil deskriptivno metodo. Z zgodovinsko analizo sem preučeval razvoj sistemov zaščite prebivalstva skozi čas. Z metodo primerjalne analize pa sem primerjal posamezne sisteme zaščite prebivalstva Avstrije, Nemčije in Švice ter iskal podobnosti in razlike, prednosti in slabosti posameznih sistemov v omenjenih državah.

1.4 ZGRADBA DIPLOMSKEGA DELA

Uvodoma bo predstavljen pomen zaščite prebivalstva, v nadaljevanju pa metodološki okvir in hipoteze. Sledil bo prikaz glavnih značilnosti sistemov zaščite prebivalstva v Avstriji, Nemčiji in Švici, in sicer zgodovinski pregled, struktura, upravljanja, pristojnosti, viri ogrožanja, mednarodne aktivnosti; na koncu pa primerjava bistvenih podobnosti in razlik, prednosti in slabosti posameznih sistemov. Diplomaska naloga bo zaključena s sklepom, kjer bodo dani bistveni povzetki in potrjene ali zavržene na začetku postavljene hipoteze.

1.5 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV

Zaščita prebivalstva je zelo kompleksen pojem, njegovo razumevanje pa je tako v teoretičnem smislu kot tudi v rešitvah zelo različno. Pojem zaščita prebivalstva bi lahko v Sloveniji enačili s pojmom civilna obramba. Pri tem je treba opozoriti na to, da se je vsebina zaščite prebivalstva oz. civilne obrambe ob koncu 20. stoletja bistveno spremenila, in sicer poglobitno spremembo predstavlja prehod iz usmerjenosti v glavnem iz vojaške grožnje na širok spekter različnih »mirnodobnih« sodobnih groženj. Anžič (1997: 142) predpostavlja, da je »naši rešitvi najbližje takšna definicija civilne obrambe, ki jo razumemo kot tisti del obrambno-zaščitne dejavnosti družbe,

katere prednostni namen je z nevojaškimi in nenasilnimi sredstvi zavarovati ljudi, družbene in osebne vrednote, gmotne in kulturne dobrine ter zagotoviti nepretrganost političnega, gospodarskega in kulturnega življenja posameznika in skupnosti. /.../ Civilno obrambo, kot obliko nevojaške in nenasilne dejavnosti, sestavljajo:

- civilna zaščita,
- gospodarska obramba,
- psihološka obramba,
- državljanska nenasilna obramba,
- politična obramba itd.«

ZAŠČITA IN REŠEVANJE predstavlja zaščito in reševanje ljudi, materialnih in drugih dobrin z namenom varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v miru kot tudi v izrednem ali vojnem stanju. Temeljne naloge sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami po Zakonu o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami v Republiki Sloveniji (Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, 2. člen) so predvsem:

- odkrivanje, spremljanje ter proučevanje nevarnosti naravnih in drugih nesreč;
- preprečevanje naravnih in drugih nesreč;
- obveščanje, opozarjanje in alarmiranje o pretečih grožnjah ter dajanje napotkov za zaščito, reševanje in pomoč;
- izobraževanje in usposabljanje za zaščito, reševanje in pomoč;
- organiziranje Civilne zaščite ter vzpostavitev in vzdrževanje drugih oblik pripravljenosti za zaščito, reševanje in pomoč;
- mobilizacija ter aktiviranje sil in sredstev za zaščito, reševanje in pomoč;
- odrejanje in izvajanje zaščitnih ukrepov;
- reševanje in pomoč;
- odpravljanje posledic naravnih in drugih nesreč, do zagotovitve osnovnih možnosti za življenje;
- nadzor nad izvajanjem predpisov o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami;
- pomoč tujim državam ob naravnih in drugih nesrečah.

Te naloge izvajajo »enote, službe in druge operative sestave društev in drugih nevladnih organizacij; gospodarske družbe, zavodi in druge organizacije; enote in

službe Civilne zaščite; policija ter Slovenska vojska v skladu z zakonom (Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, 72. člen).

CIVILNA ZAŠČITA je namensko organiziran del sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Obsega organe vodenja, enote in službe za zaščito, reševanje in pomoč, zaščitno in reševalno opremo ter objekte in naprave za zaščito, reševanje in pomoč.

SILE ZA ZAŠČITO, REŠEVANJE IN POMOČ so razpoložljive človeške zmogljivosti gospodarskih družb, zavodov ali drugih organizacij, lokalnih skupnosti in države, ki so namenjene zaščiti, reševanju in pomoči ob naravni ali drugi nesreči (Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, 8. člen).

OGROŽENOST je resnična ali občutena izpostavljenost ljudi, živali, premoženja, kulturne dediščine in okolja nevarnostim naravnih in drugih nesreč (Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, 8. člen).

ŠKODA, ki jo povzroči naravna ali druga nesreča, obsega neposredno škodo, stroške intervencij in ukrepov, s katerimi se prepreči povečevanje škodljivih posledic nesreče (Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, 8. člen).

PREVENTIVNI UKREPI so vsi ukrepi, s katerimi se prepreči nevarnost nastanka nesreče, oziroma ukrepi, s katerimi se zmanjša škodljive posledice nesreče (Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, 8. člen).

2 ZAŠČITA PREBIVALSTVA V AVSTRIJI

2.1 ZGODOVINSKI RAZVOJ

Vse do sredine osemdesetih let prejšnjega stoletja je civilna zaščita obstajala skoraj izključno v obliki *zaščite civilnega prebivalstva pred vojnimi dogodki* in je bila kot jedro *civilne državne obrambe* integrirana v koncept razširjene državne obrambe. To je bilo posledica napetosti v obdobju hladne vojne, ko je največja katastrofa grozila z vojaške strani.

Preko pobude ministrstva za notranje zadeve se je začelo oblikovanje nove podobe civilne zaščite v Avstriji. Pomembno vlogo pri tem je igrala tudi nesreča jedrske elektrarne v Černobilu, ki je zelo vplivala na spremembo takratnega mišljenja, da grožnje ne predstavlja le vojaška sila (in naravne nesreče), ampak tudi tehnične nesreče, pri čemer je ravno ta primer pokazal, da imajo lahko nesreče čezmejni vpliv in prizadenejo tudi bolj oddaljene države. Tako se je začela civilna zaščita vedno bolj usmerjati na zaščito pred civilnimi nesrečami, vojaški vidik pa je počasi začel izgubljati na pomenu, več pozornosti pa se je začelo namenjati tudi samozaščiti in obveščanju prebivalstva o ukrepih za samozaščito.

S koncem hladne vojne je prišlo do velikih sprememb na varnostno-političnem področju. Tako se je namesto vojaške grožnje, ki je do takrat absolutno prevladovala, pojavila kompleksna mešanica različnih nevarnosti, saj se je verjetnost vojaških spopadov v (zahodni) Evropi začela zelo zmanjševati in je trenutno skoraj neverjetna. Glavni globalni varnostno-politični izzivi so danes nadaljnje širjenje orožja za množično uničevanje, mednarodni terorizem, organiziran kriminal, ekološka ogroženost, tehnična tveganja, epidemije in drugo. Velike nesreče doma in v tujini, kot je bil npr. teroristični napad 11. septembra 2001 v ZDA ali pa še pred tem Černobil leta 1986, so pokazale, da je pri velikih kriznih dogodkih potrebna skupna koordinacija preko upravnih meja lokalnih in regionalnih družbenopolitičnih skupnosti. Tem izzivom pa dotedanji sistem civilne zaščite ni bil kos. Zaščita prebivalstva do takrat ni bila enotna in jasno strukturirana in je bila v pristojnosti zveze, dežel in lokalnih skupnosti. Te pristojnosti pa niso bile jasno določene, največjo težavo je predstavljala komunikacija. Posledično je prišlo do oblikovanja novega koncepta, s

katerim bi se civilna zaščita uredila na nacionalni ravni (Bundesministerium für Inneres).

Avstrijski državni zbor je tako 12. decembra 2001 (prvič po letu 1975) sprejel novo varnostno in obrambno doktrino, ki temelji na novih varnostno-političnih izzivih, pri čemer se civilni zaščiti še naprej pripisuje bistvena vloga v okviru notranje varnosti (Bundeskanzleramt Österreich).

Ministrstvo za notranje zadeve je maja 2003 prevzelo koordinacijo na področju državnega kriznega upravljanja, zaščite pred naravnimi nesrečami in mednarodne pomoči pri nesrečah. 20. 1. 2004 so bila koordinacijska telesa, ki so bila do takrat razpršena po različnih resorjih, združena v novem koordinacijskem odboru. S tem je prišlo strukturne poenostavitve, katere cilj je najboljše možno ukrepanje in kar se da hiter in fleksibilen odziv na krize in nesreče (Bundesministerium für Inneres 2004a).

2.2 POJEM ZAŠČITE PREBIVALSTVA V AVSTRIJI, STRUKTURA IN DELOVANJE

V Avstriji se za pojem zaščita prebivalstva (Bevölkerungsschutz) uporablja pojem civilna zaščita (orig. Zivilschutz). Civilna zaščita je nadpomenka za vse ukrepe za zaščito prebivalstva in kulturnih dobrin pred naravnimi in civilizacijsko pogojenimi nesrečami ter za pomoč v kriznih situacijah.

Civilna zaščita obsega vse aktivnosti za reševanje elementarnih nesreč in kriznih situacij različnih vrst, kot so:

- ukrepi za samozaščito³,
- ukrepi za vsakodnevno zaščito pred nevarnostmi,
- ukrepi za zaščito pred elementarnimi nesrečami in tehničnimi nezgodami ter

³ Samozaščita je premostitev časovnega intervala od nastanka stiske do prihoda pravnomočno organizirane pomoči.

- preventivni ukrepi za zaščito pred morebitnimi posledicami mednarodnega terorizma (Bundesministerium für Inneres).

Civilna zaščita torej pomeni:

- osebno preventivo,
- preventivno informiranje,
- opozarjanje v kriznih situacijah,
- urjenje gasilskih in reševalnih služb,
- humanitarno odgovornost države za njene državljane,
- 24-urno pomoč (Zivilschutzverband Voralberg).

Avstrijski koncept civilne zaščite zato zahteva skupne napore vseh prizadetih strani, zveze, zveznih delžel in občin, intervencijskih služb⁴ ter vsakega posameznika.

Civilna zaščita je zraven vojaške, duhovne in gospodarske obrambe del razširjenega sistema obrambe države oziroma del avstrijskega varnostnega sistema (Niederösterreichischer Zivilschutzverband).

Uresničevanje ciljev civilne zaščite poteka v glavnem na dveh ravneh, in sicer:

- pomoč ob nesrečah zveznih dežel in
- Državno krizno upravljanje in zaščita pred nesrečami (orig. Staatliches Krisen- und Katastrophenschutzmanagement – SKKM).

Za koordinacijo v zadevah državnega upravljanja zaščite pred nesrečami, državnega kriznega upravljanja in mednarodne pomoči ob nesrečah je pristojno Ministrstvo za notranje zadeve (orig. Bundesministerium für Inneres – BM.I), kar naj bi omogočalo hitrejši in boljši odziv v kriznih situacijah. Za področje civilne zaščite, kriznega upravljanja in zaščite pred nesrečami je na Ministrstvu za notranje zadeve pristojen Oddelek II/4. Ta oddelek je razdeljen na štiri referate:

- Referat II/4/a – Letalska policija;

⁴ Pod pojmom intervencijske službe so mišljene vse sile oz. organizacije za zaščito, reševanje in pomoč.

- Referat II/4/b – Mednarodna civilna zaščita in pomoč ob nesrečah;
- Referat II/4/c – Državno krizno upravljanje in zaščita pred nesrečami ter civilna zaščita;
- Referat II/4/d – Zvezna opozorilna centrala in alarmna preventiva.

K nalogam oddelka spada tudi zastopanje Avstrije v Evropski uniji, na ravni katere je bil ustvarjen učinkovit mehanizem za skupno posredovanje v reševalnih akcijah v in izven Evropske unije, v katerem Avstrija tudi aktivno sodeluje (Österreichisches Bundesheer).

Ukrepi za preventivno zaščito pred nesrečami so v pristojnosti tako zveze kot tudi zveznih dežel, medtem ko so ukrepi za zaščito, odpravljanje in omilitev njihovih učinkov že nastalih ali neposredno grozečih nesreč (zaščita pred nesrečami) v glavnem zadeva zveznih dežel. Te so sprejele ustrezne zakone, ki določajo predvsem uradno vodenje akcij na občinski, okrajni in deželni ravni, zvezni uradi pa so odgovorni za dopolnilne naloge. Intervencijska preventiva za pomoč ob nesrečah je potemtakem v prvi vrsti v pristojnosti zveznih dežel. Sem spada predvsem vzpostavitev služb za pomoč ob nesrečah ter priprava potrebnih virov za pomoč ob nesrečah (Bundesministerium für Inneres).

2.2.1 Državno krizno upravljanje in zaščita pred nesrečami

Maja 2003 je Ministrstvo za notranje zadeve prevzelo koordinacijo državnega kriznega upravljanja in zaščite pred nesrečami ter mednarodno pomoč ob nesrečah. S sklepom sveta ministrov z dne, 20. 1. 2004 je prišlo do reorganizacije Državnega kriznega upravljanja in zaščite pred nesrečami. Pod to oznako so bila vsa področja in odbori združeni v novem koordinacijskem odboru, ki je pod vodstvom generalnega direktorja za javno varnost. V tem koordinacijskem odboru so zastopana vsa zvezna ministrstva in zvezne dežele, intervencijske službe ter mediji. Njegova naloga naj bi bila medsebojna koordinacija, usklajevanje in sodelovanje pri pripravi in izvajanju ukrepov v zvezi z nevarnostmi večjih razsežnosti, kot so primeri kriz in nesreč na zvezni in deželni ravni, kakor tudi zunaj države, in to ne samo v času dejanskega

trajanja teh kriz in nesreč, ampak že pri predhodnem osnovnem načrtovanju in pripravi nanje.

Za osnovno načrtovanje so z uskladitvijo z zveznimi deželami ustanovili osem strokovnih skupin, npr. za pravne, tehnične in operativne zadeve. Zvezna centrala za opozarjanje (orig. Bundeswarnzentrale), ki je od januarja 2006 organizacijski del novoustanovljenega Centra za posredovanje in krizno koordinacijo (orig. Einsatz- und Krisenkoordinationszentrum – EKC), je ob krizah in nesrečah operativni koordinacijski in informacijski instrument, prav tako pa je to enotno kontaktno mesto za zvezne dežele, sosednje države, Evropsko unijo in vse mednarodne organizacije (Bundesministerium für Inneres).

Naloga Kriznega upravljanja in zaščite pred nesrečami je v primeru dalj časa trajajočih in kompleksnih kriz in nesreč zagotoviti hitro medsebojno koordinacijo zveznih oblasti in koordinacijo in sodelovanje z zveznimi deželami. Ključ do tega so naslednji ukrepi:

- Pri Ministrstvu za notranje zadeve se vzpostavi koordinacijski odbor, ki je odgovoren za zadeve v zvezi z Državnim kriznim upravljanjem in zaščito pred nesrečami. Odbor je odgovoren za temeljno načrtovanje, v njem pa so zastopana vsa zvezna ministrstva in zvezne dežele, organizacije za posredovanje ter mediji.
- Odbor je v domeni Ministrstva za notranje zadeve, predsedstvo pa v rokah generalnega direktorja za javno varnost oz. njegovega pooblaščenca.
- V odboru poteka predvsem izmenjava informacij med udeleženi službami in usklajevanje potrebnih ukrepov.
- Po potrebi odbor določi strokovne skupine za svetovanje glede aktualne problematike; te skupine so potem pod vodstvom resorja ali zvezne dežele, ki ga stvar najbolj zadeva.
- Zvezna opozorilna centrala služi kot operativni komunikacijski in informacijski instrument.
- Zvezna ministrstva v okviru svojih pristojnosti podpirajo Ministrstvo za notranje zadeve tako pri koordinaciji v primeru kriz in nesreč kot tudi pri tekočem

delovanju na področju Državnega kriznega upravljanja in zaščite pred nesrečami.

- Z istim namenom zvezna ministrstva seznanjajo Ministrstvo za notranje zadeve s svojimi načrtovanimi ali tekočimi ukrepi, ki so relevantni za Državno krizno upravljanje in zaščito pred nesrečami, vključno z ukrepi na ravni Evropske unije.
- Zvezna ministrstva določijo stalna kontaktna mesta za Državno krizno upravljanje in zaščito pred nesrečami ter predlagajo po enega predstavnika in namestnika za zgoraj navedeni odbor.
- Za sodelovanje na ravni Evropske unije se preko Ministrstva za notranje zadeve vzpostavi izboljššan mehanizem sodelovanja z zveznimi deželami.
- Bistvena vloga se pripisuje pretoku informacij med zvezo in zveznimi deželami, predvsem med Zvezno opozorilno centralo in deželnimi opozorilnimi centralami. Stalni dialog med Ministrstvom za notranje zadeve in deželnimi in zveznimi službami naj bi omogočal gladko delovanje tega pretoka informacij.
- Ministrstvo za notranje zadeve prevzame koordinacijo Upravljanja z informacijami in viri znotraj države tudi v okviru mednarodne pomoči pri nesrečah (Bundesministerium für Inneres, 2004b).

2.2.2 Opozarjanje in alarmiranje

Kot ena izmed centralnih nalog civilne zaščite in zaščite pred nesrečami je hitro opozarjanje in alarmiranje prebivalstva v primeru nesreče ali krize. Zato je Avstrija vzpostavila dobro izgrajen opozorilni in alarmni sistem, ki ga upravlja Ministrstvo za notranje zadeve skupaj z uradi deželnih vlad, zaradi česar je Avstrija ena izmed redkih držav, ki razpolaga z opozorilnim sistemom siren po celotnem območju (Sicherheitsinformationszentrum).

Opozarjanje je možno trenutno preko okrog 8000 siren gasilskih postaj, na Dunaju pa je bilo v preteklih letih nameščenih 165 siren civilne zaščite. Sprožitev signalov je možno – odvisno od situacije – centralno s strani Zvezne opozorilne centrale na

Ministrstvu za notranje zadeve, s strani deželnih opozorilnih central zveznih dežel ali okrajnih opozorilnih central.

Vsako prvo soboto v oktobru se med dvanajsto in trinajsto uro po vsej Avstriji izvede testni alarm civilne zaščite. Ta testni alarm se izvaja z dvema namenoma, in sicer po eni strani zaradi testiranja tehnične infrastrukture opozorilnega in alarmnega sistema, po drugi strani pa zaradi seznanjanja prebivalstva s signali civilne zaščite (Bundesministerium für Inneres).

Zraven tega zvezna opozorilna centrala služi kot kontaktno mesto Avstrije za vsa obvestila o nesrečah iz tujine. Stalna služba zagotavlja takojšnje posredovanje teh obvestil lokalnim oblastem za uvedbo potrebnih ukrepov pomoči in obveščanja (Sicherheitsinformationszentrum).

2.2.2.1 Sistem za zgodnje alarmiranje pred sevanjem

V okviru sistema opozarjanja in obveščanja je vzpostavljen tudi sistem za zgodnje alarmiranje pred sevanjem, s katerim je zagotovljeno hitro ugotavljanje obsežnih radioaktivnih kontaminacij. Začetki sistema segajo v leto 1975, danes pa ima na voljo 336 merilnih postaj. S povprečno razdaljo med merilnimi mesti, ki je 15 kilometrov, so zajeta vsa naselja, zelo gosto naseljena mesta pa so opremljena še dodatno. Za boljši nadzor mejnih področij v glavnih smereh vetra tujih jedrskih elektrarn je bilo postavljenih 10 dodatnih samodejnih zračnih kontrolnih postaj za določanje radioaktivnih snovi v prizemnem zraku. Z avtomatiziranim sistemom upravlja Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo, okolje in varstvo voda (orig. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft – BMLFUW), ki je pristojno za nadzor okolja v povezavi z radioaktivno kontaminacijo v sodelovanju z Uradom za varovanje okolja (orig. Umweltbundesamt – UBA).

Preko mreže za prenos podatkov se dozirane vrednosti stalno posredujejo tako v zadevne deželne centrale kot tudi v Zvezno centralo za opozarjanje pred sevanjem (orig. Bundesstrahlenwarnzentrale – BStrWZ), ki se nahaja na oddelku za zaščito

pred sevanjem na Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo, okolje in varstvo voda. V to podatkovno mrežo je vključena tudi Zvezna centrala za opozarjanje na Ministrstvu za notranje zadeve, tako da so tudi tam posamezni merilni rezultati vedno na vpogled. Podatki o sevanju so vedno dostopni tudi preko spletne strani Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo, okolje in varstvo voda in tudi celo preko teleteksta avstrijske radiotelevizije ORF (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft).

2.2.2.2 Zvezna opozorilna centrala

Zvezna opozorilna centrala je avstrijska operativna baza za koordinacijo ukrepov pomoči pri škodnih dogodkih večjih razsežnosti. Od leta 2006 je del novonastalega Centra za posredovanje in krizno koordinacijo (orig. Einsatz- und Krisenkoordinationscenter – EKC) na Ministrstvu za notranje zadeve. Ta stalna centrala za koordinacijo in informiranje je v primeru krznih dogodkov tudi informacijsko stičišče Državnega kriznega upravljanja in zaščite pred nesrečami ter nadregionalne in mednarodne civilne zaščite in zaščite pred nesrečami. Tako se v primeru naravne ali tehnične nesreče doma ali v tujini vse zadevne informacije stekajo v Zvezno opozorilno centralo. Naloga te je zagotavljanje hitre komunikacije brez zamikov in usklajevanje vseh potrebnih ukrepov za učinkovito reševanje kriz in nesreč (Öffentlicher Dienst Österreichs).

Zvezna opozorilna centrala je kontaktno mesto med drugimi npr. za:

- informacijsko telefonsko linijo Temelin,
- sistem ECURIE⁵ (Skupnost za zgodnjo izmenjavo informacij ob izrednem radiološkem dogodku),
- Mednarodno agencijo za atomsko energijo⁶ (v skladu s sporazumom o zgodnjem obveščanju ob jedrskih nesrečah),

⁵ European Community Urgent Radiological Information Exchange.

⁶ International Atomic Energy Agency – IAEA.

- Center za obveščanje in spremljanje⁷ Evropske komisije (v okviru skupnega postopka ob intervencijah zaščite pred nesrečami),
- Evroatlantskega centra za usklajevanje pomoči ob nesrečah⁸ zveze NATO,
- Evropske vesoljske agencije⁹/Evropskega centra za vesoljske operacije¹⁰,
- za obveščanje v okviru Konvencije Združenih narodov o čezmejnih učinkih industrijskih nesreč¹¹.

Zvezna opozorilna centrala je centralna točka za skupni Opozorilni in alarmni sistem zveze in dežel in stalno opazovalno mesto sistema za zgornje opozarjanje pred sevanjem. Informacijsko je povezana z Deželnimi opozorilnimi centralami (orig. Landeswarnzentralen – LWZ), vsemi pristojnimi mesti na zvezni in deželni ravni, organizacijami za pomoč in reševanje, kot so gasilci, Rdeči križ, gorski reševalci ter kontaktnimi točkami na bilateralni (sosednje države), naddržavni (EU), multinacionalni (NATO-ovo partnerstvo za svobodo) in mednarodni (OZN) ravni.

Deželne opozorilne centrale so stalne centrale zaščite pred nesrečami na deželni ravni. Njihova naloga je opozarjanje in alarmiranje prebivalstva ob nesrečah ter koordinacija intervencijskih služb pri obsežnih nesrečah v zvezni deželi, za katero so pristojne. Informacijsko so povezane z regionalnimi centralami organizacij za pomoč in reševanje in z regionalnimi kontaktnimi točkami sosednjih držav, na katere mejijo (Bundesministerium für Inneres).

⁷ Monitoring and Information Centre – MIC.

⁸ Euroatlantic Disaster Response Coordination Centre – EADRCC.

⁹ European Space Agency – ESA.

¹⁰ European Space Operation Centre – ESOC.

¹¹ Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents – UN ECE.

2.3 PRISTOJNI ORGANI IN ORGANIZACIJE

Civilna zaščita se lahko zanaša na organizirano pomoč s strani vlade oz. vladnih organov, prostovoljnih in poklicnih služb za zaščito, reševanje in pomoč, vojsko ter mednarodno pomoč. V operativnem pogledu se država opira na številne prostovoljne intervencijske službe kot so gasilci, gorske reševalne službe, Avstrijska zveza za reševanje na vodi in iz vode (orig. Österreichische Wasserrettung), Avstrijski rdeči križ (orig. Österreichisches Rotes Kreuz), Zveza sv. Janeza (orig. Die Johanniter), Malteška bolnišnična služba Avstrije (orig. Malteser Hospitaldienst Austria), Zveza samaritancev delavcev Avstrije (orig. Arbeiter Samriter Bund Österreich), ki so vključene v civilno zaščito na deželni ravni in se jih v primerih nesreč aktivira pod vodstvom pristojne oblasti kot službo za pomoč.

Te organizacije delujejo na prostovoljni bazi in predstavljajo hrbtenico civilne zaščite v Avstriji. To omogoča vzdrževanje zelo goste mreže ustanov za nudenje pomoči. Tako premore Avstrija npr. več kot 4.800 gasilskih postaj in več kot 900 reševalnih baz. Skupaj je na voljo okrog 250.000 aktivnih gasilcev in več kot 40.000 usposobljenih bolničarjev. Po potrebi pa se lahko aktivira tudi vojsko, vendar vodenje akcije ostane v rokah civilne oblasti (Niederösterreichischer Zivilschutzverband).

2.3.1 Zveza civilne zaščite Avstrije

Zveza civilne zaščite Avstrije (orig. Österreichische Zivilschutzverband – ÖZSV) je združenje desetih zvez, in sicer nacionalne zveze in devetih deželnih zvez, katerih naloga je obveščanje prebivalstva o civilni zaščiti v Avstriji s posebnim poudarkom na pravilnem ravnanju v kriznih situacijah. Ta zveza ni operativna intervencijska služba, ampak organizacija, katere glavna naloga je obveščanje prebivalstva. Zveza civilne zaščite Avstrije deluje kot »podaljšana roka« Ministrstva za notranje zadeve, informacije o samozaščiti pa prebivalstvu posreduje na dveh ravneh:

- s splošnim javno-političnim delom civilne zaščite in
- z organiziranjem Varnostno-informacijskih centrov (orig. Sicherheitsinformationszentren – SIZ) na občinski ravni.

V skladu s statutom iz leta 1993 je namen Avstrijske zveze civilne zaščite:

- ❖ spodbujanje ozaveščenosti o samozaščiti preko prireditev, predavanj in širjenja informacij prebivalcem,
- ❖ koordinacija in sodelovanje z deželnimi zvezami civilne zaščite,
- ❖ usposabljanje in svetovanje silam za zaščito, reševanje in pomoč,
- ❖ priprava in presoja predlogov za ustvarjanje zakonskih določil v okviru civilne zaščite,
- ❖ izmenjava izkušenj s tujimi organizacijami za civilno zaščito (Bundesministerium für Inneres).

Zveza civilne zaščite Avstrije je sestavljena iz naslednjih zvez:

- Zveza civilne zaščite Predarlske (orig. Vorarlberger Zivilschutzverband)
- Zveza civilne zaščite Tirolske (orig. Tiroler Zivilschutzverband)
- Zveza civilne zaščite Štajerske (orig. Steirischer Zivilschutzverband)
- Zveza civilne zaščite Salzburške (orig. Salzburger Zivilschutzverband)
- Zveza civilne zaščite Koroške (orig. Kärntner Zivilschutzverband)
- Zveza civilne zaščite Gradiščanske (orig. Burgenländischer Zivilschutzverband)
- Zveza civilne zaščite Zgornje Avstrije (orig. Oberösterreichischer Zivilschutzverband)
- Zveza civilne zaščite Spodnje Avstrije (orig. Niederösterreichischer Zivilschutzverband)
- Prostovoljci Dunaja/samozaščita-civilna zaščita (orig. Die Helfer Wiens / Selbstschutz-Zivilschutz)
- Avstrijska nacionalna zveza civilne zaščite (orig. Österreichischer Zivilschutzverband Bundesverband – ÖZSV).

2.3.2 Varnostnoinformacijski centri

Leta 1986 so na pobudo Ministrstva za notranje zadeve v občinah po Avstriji začeli odpirati tako imenovane Informacijske centre za samozaščito. Ti informacijski in svetovalni centri so pod vodstvom župana, ki je hkrati pristojen tudi za lokalno intervencijsko vodenje v primeru nesreče. Leta 2001 je bila za organizacijo in oskrbo teh centrov po vsej Avstriji pooblaščen Zveza civilne zaščite Avstrije. Ta projekt poteka pod naslovom Varnostnoinformacijski centri (Sicherheitsinformationszentren – SIZ). Strokovna podpora teh centrov se zagotavlja preko služb za pomoč in reševanje, akcijo pa finančno podpira Ministrstvo za notranje zadeve.

Glavna naloga teh centrov je:

- splošno javno delo na področju civilne zaščite in samozaščite,
- izvajanje tečajev, predavanj in vaj na lokalni ravni,
- informiranje in svetovanje na področju samozaščite ter
- spodbujanje sosedske pomoči.

Varnostnoinformacijski center operira tudi s svojo spletno stranjo, ki:

- ✚ je največja varnostna podatkovna banka Avstrije,
- ✚ prebivalcem nudi 24 ur dnevno aktualne varnostne informacije,
- ✚ je skupna komunikacijska platforma vseh varnostnoinformacijskih centrov v Avstriji in
- ✚ nudi informacije in možnosti naročil za občine (Bundesministerium für Inneres).

2.4 Mednarodno sodelovanje

2.4.1 Svetovno sodelovanje

Zaradi rasti prebivalstva, ekonomskega in tehnološkega razvoj ter ekoloških sprememb je prišlo do dramatičnega povečanja ekoloških, naravnih in tehnoloških nesreč. Nacionalni viri tako več ne zadostujejo vedno, da bi se države same lahko učinkovito spopadale s temi nesrečami, zaradi česar je potrebno povečano čezmejno

sodelovanje. Posledično si od leta 1980 mednarodne organizacije, predvsem Združeni narodi, Natovo Partnerstvo za mir in Evropska unija, prizadevajo za razvoj konceptov za izboljšanje mednarodne pomoči ob nesrečah.

K temeljnim ciljem čezmejnega sodelovanja spada izboljšanje zgodnjega obveščanja pred nesrečami, vzpostavitev nacionalnih kontaktnih točk, evidentiranje virov za čezmejna posredovanja, skupno usposabljanje in vaje ter sodelovanje na področju preventive.

Pot so kot prvi utrli Združeni narodi. Po uničujočem potresu v Armeniji so leta 1988 začeli z aktivnostmi na področju mednarodne humanitarne pomoči in zaščite pred nesrečami, leta 1991 pa so sprejeli temeljno resolucijo. Cilj te resolucije je podpora nacionalnih kapacitet za pomoč ob nesrečah in povečanje učinkovitosti pri humanitarnih operacijah. Zato je bil ustvarjen tudi Oddelek za humanitarne zadeve (orig. Department of Humanitarian Affairs), ki je bil po reorganizaciji leta 1998 prestrukturiran v Urad Združenih narodov za usklajevanje humanitarnih aktivnosti (orig. UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – UN OCHA) v Genfu.

Avstrija je ta prizadevanja aktivno podprla, saj je dala na razpolago številne strokovnjake in ima vodilno vlogo pri izgradnji sistema OZN za pomoč ob nesrečah. Centralno kontaktno in koordinacijsko mesto za pomoč ob nesrečah na poti OZN v Avstriji je Ministrstvo za notranje zadeve (Bundesministerium für Inneres).

2.4.2 Evropsko sodelovanje

Ob ustanovitvi Evropske skupnosti zaščita pred nesrečami ni bila tema evropskih integracijskih prizadevanj. Konec osemdesetih let so se zaradi večjih ekoloških katastrof pojavile zahteve držav članic po vzpostavitvi meddržavnega sodelovanja na tem področju. Potreba po okrepljenem sodelovanju Evropske unije na področju zaščite pred nesrečami je bila posledica vse večjih nesreč v zadnjih desetletjih in predvsem zaradi vse večje grožnje s strani terorizma.

Oktobra 2001 so zato notranji ministri Evropske unije sprejeli mehanizem »Skupnosti za pospeševanje okrepljenega sodelovanja na področju civilne zaščite«. Leta 2007 je bil ta mehanizem dodatno izboljšán in na novo sprejet kot mehanizem »Skupnosti na področju civilne zaščite (prenova)«. Cilj tega mehanizma, v katerem sodeluje vseh 27 držav članic EU-ja in tri države Evropskega gospodarskega prostora (EGP), in sicer Islandija, Lihtenštajn in Norveška, je boljša koordinacija skupnih ukrepov pomoči ob naravnih nesrečah in nesrečah, katerih krivec je človek. Mehanizem skupnosti se lahko v primeru prošnje prizadete države uporabi tudi pri posredovanjih civilne zaščite izven Evropske unije.

Po principu evropske solidarnosti se mehanizem aktivira vedno takrat, ko nacionalni ukrepi pomoči neke države ne zadostujejo, da bi se lahko pri težjih primerih ustrezno odzvale. Takrat se oblastem na kriznih območjih ponudi možnost, da se hitro obrnejo na široko razpeto mrežo strokovnjakov za civilno zaščito in enote za posredovanje skupnosti. S tem se zagotovi kar se da hitra dostava pomoči Evropske unije na prizadeta območja. Zraven tega poteka preko tega mehanizma skupnosti izmenjava izkušenj na evropski ravni (Evropski parlament 2006).

Za mehanizem skupnosti in koordinacijo v primeru posredovanj je v Avstriji pristojen Oddelek II/4 Ministrstva za notranje zadeve, Zvezna opozorilna centrala pa deluje kot stalno kontaktno mesto za prošnje pomoči.

Mehanizem skupnosti je bil v praksi uporabljen npr. v naslednjih primerih:

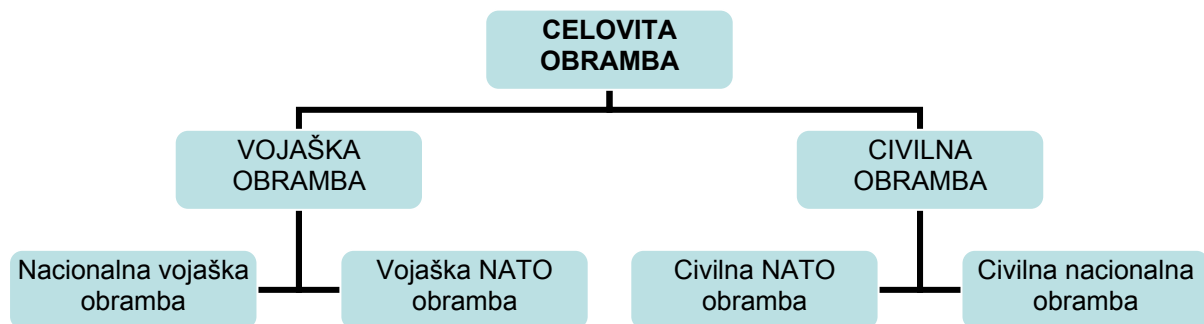
- potres v Iranu 2003,
- cunami v JV Aziji 2004/2005,
- potres v Pakistanu 2005,
- potres v Peruju 2007,
- gozdni požari v Grčiji 2007,
- tornado v Myanmaru 2008,
- potres na Kitajskem 2008,
- poplave v Namibiji 2009 idr. (Bundesministerium für Inneres).

3 ZAŠČITA PREBIVALSTVA V NEMČIJI

3.1 ZGODOVINSKI RAZVOJ

V sklopu demilitarizacije in pacifikacije celotne Nemčije po drugi svetovni vojni s strani zaveznikov so v prvih letih po vojni v Nemčiji na področju vojaške in civilne obrambe nastale velike luknje, vendar so se predvsem zaradi začetka hladne vojne leta 1949 z ustanovitvijo Zvezne republike Nemčije vzpostavili pogoji za oblikovanje novega celotnega nacionalnovarnostnega sistema vključno z zaščito prebivalstva. Nemška zasnova celovite obrambe se je med hladno vojno delila na vojaški in civilni del, glede ravni delovanja pa na nacionalno in Natovo obrambo (glej sliko 3.1)¹²:

Slika 3.1: Nacionalno-varnostni sistem Zvezne republike Nemčije.



Vir: Svete (2005, 265–269).

Leta 1950 se je začelo vzpostavljati tehnično službo kot organizacijo za zaščito pred elementarnimi nesrečami. Istočasno so se znanstveniki združili v Komisiji za zaščito civilnega prebivalstva pred atomskimi, biološkimi in kemičnimi napadi (orig. Kommission zum Schutz der Zivilbevölkerung gegen atomare, biologische und chemische Angriffe), ki je spadala pod Nemško raziskovalno skupnost. Danes se to združenje imenuje Obrambna komisija pri zveznem ministrstvu za notranje zadeve (orig. Schutzkommission beim Bundesministerium des Innern) in spada v pristojnost Zveznega urada za zaščito prebivalstva in pomoč v katastrofah (orig. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe – BKK). Leta 1952 je bil znotraj

¹² Kar je bila posledica priključitve Nemčije NATU leta 1955.

ministrstva za notranje zadeve pododdelek za civilno protiletalsko obrambo¹³, leta 1953 pa Zvezni zavod za civilno protiletalsko obrambo.

Sprememba ustave leta 1956 je Nemčiji omogočila sestavo zvezne armade in ji podelila pristojnost za zakonsko ureditev zaščite civilnega prebivalstva. S tem so bili ustvarjeni pogoji za končno oblikovanje civilne zaščite Zvezne republike Nemčije.

Leta 1957 je bil v Bad Godesbergu ustanovljen Zvezni zavod za civilno zaščito prebivalstva, ki je bil predhodnik Zveznega urada za civilno zaščito. Še istega leta je stopil v veljavo Prvi zakon o ukrepih za zaščito civilnega prebivalstva (orig. Erste Gesetz über Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung – 1. ZBG), temu pa je sledil zakonski osnutek zvezne vlade za ustanovitev Zveznega urada za civilno zaščito prebivalstva, ki je začel veljati 5. decembra 1958. 10. julija 1974 je bil urad preimenovan v Zvezni urad za civilno zaščito (orig. Bundesamt für Zivilschutz – BZS), pri čemer so bile na novo definirane tudi njegove naloge in pristojnosti, dve leti kasneje pa je bila sprejeta tudi novela zakona o ukrepih za zaščito civilnega prebivalstva, s katerim so jasno opredelili civilno zaščito in ukrepe za njeno izvajanje. Ta zakon je ostal v veljavi vse do leta 1997, ko je bil sprejet nov Zakon o civilni zaščiti in zaščiti ob nesrečah (Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz – ZSKG). Slednji je v uporabi še danes, nazadnje pa je bil spremenjen 2. aprila 2009. Zvezni urad za civilno zaščito pa je bil razpuščen leta 1999, njegove naloge pa je v celoti prevzel osrednji oddelek za civilno zaščito, ki je deloval v okviru zveznega upravnega urada, vse dokler ni 1. maja 2004 začel delovati Zvezni urad za zaščito prebivalstva in pomoč ob nesrečah.

Dogodki, kot je bil teroristični napad v ZDA 11. septembra 2001 in predvsem poplave Donave, Elbe in njunih pritokov leta 2002, so postavili pod vprašaj ustreznost pravnih okvirov razdeljenega¹⁴ nemškega sistema preventive pred nesrečami. Ta tradicionalen, le navidezno skladen sistem razdelitve pristojnosti, ne zajema novih

¹³ Namesto izraza zračna obramba je prišel leta 1964 v uporabo izraz civilna zaščita.

¹⁴ Na eni strani odgovornost zveze v primeru vojaškega napada, po drugi strani pa naloge dežel ob nesrečah.

nevarnosti, kot je npr. mednarodni terorizem. Slabosti sistema pa so se pokazale tudi ob povodnji.

Zato so zveza in dežele leta 2002 sprejele sporazum o novi strategiji za zaščito prebivalstva v Nemčiji, ki določa skupno krizno upravljanje s strani zveze in dežel ter medsebojno sodelovanje vseh državnih ravni. Cilj strategije je, da bi se lahko s povezavo razpoložljivih potencialov pomoči zveze in dežel in s tem z razvojem novih koordinacijskih instrumentov za učinkovitejšo sodelovanje zveze in dežel, predvsem boljše koordinacije informacijskih sistemov, ustrezno spopadali z novimi, izrednimi nevarnostmi. V te namene je bil tudi ustanovljen že prej omenjeni Zvezni urad za zaščito prebivalstva in pomoč ob nesrečah (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe).

3.2 POJEM ZAŠČITE PREBIVALSTVA V NEMČIJI, STRUKTURA IN DELOVANJE

Zaščita prebivalstva je vsota vseh civilnih ukrepov za zaščito prebivalstva in njihovih življenjskih osnov pred vplivi vojn, oboroženih sporov, naravnih nesreč in drugih kriznih situacij ter njihovo preprečevanje, omejevanje in odpravljanje oz. reševanje. Vendar še ne dolgo nazaj je sistem delil uporabo sistema civilne zaščite med morebitno vojno in uporabo sistema zaščite pred naravnimi nesrečami ob elementarnih nesrečah. Naloga civilne zaščite je bila *»zaščititi prebivalstvo, njihova stanovanja in delovna mesta, življenjsko in obrambno pomembne civilne službe, obrate, objekte in komplekse ter kulturne dobrine pred vojnimi vplivi in odprava ali omilitev njihovih posledic. Uradni ukrepi dopolnjujejo samopomoč prebivalstva.*

K civilni zaščiti spadajo predvsem

- 1. samozaščita,*
- 2. opozarjanje prebivalstva,*
- 3. gradnja zaklonišč,*
- 4. ureditev bivanja,*
- 5. zaščite pred nesrečami v skladu z 11. čl.,*
- 6. ukrepi za zaščito zdravja,*

7. ukrepi za zaščito kulturnih dobrin« (Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz, 1. čl.).

Zaščita pred elementarnimi nesrečami pa predstavlja ukrepe za preprečevanje, obrambo in odpravljanje naravnih nesreč in njihovih posledic.

Nova strategija zaščite prebivalstva z naslovom »Nova strategija za zaščito prebivalstva v Nemčiji« (orig. Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland), ki je bila sprejeta leta 2002, je to mejo zabrisala in tako ti področji združila. Prav tako pa naj bi po novem zveza in dežele pri obvladovanju izrednih nevarnosti in škod prevzeli skupno odgovornost. Sicer pa je ta strategija ohranila večino rešitev na področju civilne zaščite, večina novosti pa se je nanašala na obravnavanje sodobnih kriz (glej tabelo 3.1), povezanih s terorizmom.

Tabela 3.1: Nevarnosti /grožnje.

Naravni dogodki	Tehnične / človeške napake	Terorizem, kriminal, vojna
Ekstremni vremenski pojavi npr. viharji, močne padavine, temperaturni padci, poplave, vročinski vali, suše	Sistemske napake npr. pod- in nadkompleksnost pri načrtovanju, napake strojne in programske opreme	Terorizem
Gozdni požari	Malomarnost	Sabotaža
Seizmološki dogodki	Nesreče in havarije	Ostali kriminal
Epidemije in pandemije pri ljudeh, živalih in rastlinah	Organizacijske napake npr. deficiti v upravljanju s tveganji in kriznem upravljanju, nezadostna koordinacija in sodelovanje	Državljsanske vojne in vojne
Kozmični dogodki npr. kozmične nevihte, meteoriti in kometi		

Vir: Bundesministerium des Innern (2009).

Z novo strategijo želijo predvsem:

- boljšo povezanost razpoložljivih potencialov pomoči¹⁵ zveze (predvsem Službe za tehnično pomoč in reševanje¹⁶) in dežel (gasilci in organizacije za pomoč);

¹⁵ Nemčija ima namreč zmogljiv sistem pomoči, v katerem tesno in učinkovito sodelujejo zveza, dežele in občine ter gasilci in organizacije za pomoč. Ta sistem pomoči deluje na podlagi prostovoljstva, v njem pa okrog 1,3 milijona prostovoljnih gasilcev, več kot 75.000 prostovoljcev preko Tehnične službe za pomoč in reševanje in še ca. pol milijona prostovoljcev iz petih prostovoljnih organizacij, in sicer

- vzpostavitev novih koordinacijskih instrumentov za učinkovitejšo sodelovanje zveze in dežel, predvsem na področju informacijskega upravljanja in določanja kritičnih virov;
- razvoj, uskladitev in uporabo skupnega vodstvenega razumevanja.

S tem se želi vzpostaviti tak sistem zaščite prebivalstva, ki bi postal poleg policije, vojske ter obveščevalnih služb četrti steber nemškega nacionalnovarnostnega sistema. V ta namen so znotraj zveznega notranjega ministrstva 1. maja 2003 ustanovili Zvezni urad za zaščito prebivalstva in pomoč ob nesrečah (orig. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe – BBK), s katerim želijo povezati do takrat organizacijsko ločene naloge zveze in dežel. S tem uradom ima sedaj Zvezna republika Nemčija centralni organizacijski element za zaščito prebivalstva (Bundesministerium des Innern).

Zagotavljanje zaščite in varnosti prebivalstva je tako postala skupna naloga zveze, dežel in občin ter gospodarstva, predvsem upravljavcev kritične infrastrukture. Porazdelitev nalog tako poteka po naslednjih stopnjah:

- ✚ Podjetja sprejemajo preventivne ukrepe za škodne dogodke, za zaščito oseb in zagotovitev brezhibnega delovanja oz. za ponovno vzpostavitev varnega stanja.
- ✚ Zaščita prebivalstva iz državne strani je v organizacijski domeni organov za zaščito pred nesrečami, ki so odgovorni za vodenje in koordinacijo intervencije v primeru kriznega dogodka.
- ✚ V posebnih situacijah dežela prevzame centralne naloge in koordinira ukrepe.
- ✚ Naloga zveze je raznolika podpora z informacijami in svetovanjem ter zagotovitev virov v pripravi in predvsem pri obsežnih situacijah ali situacijah, ki so nacionalnega pomena.

Nemški rdeči križ (orig. Deutsche Rote Kreuz – DRK), Malteška organizacija prostovoljcev (orig. Malteser Hilfsdienst – MHD), Zveza sv. Janeza (orig. Johanniter Unfall Hilfe – JUH), Samaritanci (orig. Arbeiter-Samariter-Bund – ABS) in Nemška zveza za reševanje iz vode (orig. Deutsche Lebensrettungs-Gesellschaft – DLRG);

¹⁶ Orig. Bundesanstalt Technisches Hilfswerk – THW.

- ✚ Za primer napetosti ali obrambe zveza ureja državne ukrepe za zaščito prebivalstva (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe 2009a).

Po ustavi Zvezne republike Nemčije ima zveza zakonodajno funkcijo na področju zaščite prebivalstva, za izvajanje teh zakonov pa so v glavnem odgovorne zvezne dežele. Zveza svoje naloge opravlja preko ministrstva za notranje zadeve, preko ostalih ministrstev v okviru njihovih pristojnosti, preko Zveznega urada za zaščito prebivalstva in pomoč ob nesrečah in preko Službe za tehnično pomoč.

Zaščita pred nesrečami v miru in odpravljanje škode v primeru nesreč ali podobnih kriznih situacijah pa so naloge dežel, ki s tem namenom razpolagajo z zaščito ob nesrečah (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe).

3.2.1 Samozaščita

Samozaščita zajema vse ukrepe prebivalstva, obratov in občin za zaščito v primeru obrambe oz. za preprečitev, omilitev in odpravo škode, predvsem kar se tiče življenja in zdravja, življenjsko pomembnih objektov in dobrin. S tem so mišljeni vsi ukrepi posameznikov, obratov in občin po njihovih lastnih močeh in na temelju prostovoljstva, tj. lastna preventiva in samopomoč.

V podporo tej prostovoljni odgovornosti občanov za samozaščito so predvideni spodbujevalni in dopolnilni ukrepi oblasti, za izgradnjo, podporo in vodenje katerih so odgovorne občine.

Občine nekega okrožja imajo pri tem upravno oz. strokovno pomoč upravnih organov na okrožni ravni in organizacij za pomoč ob nesrečah.

Glavna funkcija občin pri tem je seznanjanje in usposabljanje prebivalstva za samozaščito, pri tem pa lahko občinam pomagajo sodelujočim organizacije (npr. gasilci, enote in ustanove oblasti odgovornih za zaščito pred nesrečami, služba za tehnično pomoč, privatne organizacije idr.). V času miru poteka splošno seznanjanje s temami samozaščite, in sicer v okviru tečaja prve pomoči (Bundesministerium des Innern 2001).

3.2.2 Opozarjanje prebivalstva

Za opozarjanje prebivalstva se uporabljata radio in televizija, v prihodnosti pa naj bi bila dopolnjena z dodatnimi možnostmi za opozarjanje. Uradna opozorila o nevarnostih pa se posredujejo tudi preko interneta. V času hladne vojne so bili v okviru civilne zaščite sicer na voljo številni obširni sistemi za opozarjanje prebivalstva, vendar so ti bili zaradi visokih stroškov po koncu hladne vojne opuščeni oz. ca. 40000 siren so prevzele občine same za opozarjanje na občinski ravni.

Opozarjanje poteka v glavnem sledeče:

- zajemanje nevarnosti in obdelava informacij,
- javno opozarjanje pred nevarnostmi preko radia in preko drugih sredstev, v kolikor so te krajevno na voljo, ter
- javno obvestilo o koncu alarma po koncu neposredne nevarnosti.

Pri tem je pomembno, da se javnost seznaní o:

- vrsti nevarnosti,
- protiukrepih oblasti in sistema za pomoč in
- priporočeno ravnanje oz. samozaščita.

Nov sistem opozarjanja se opira na satelitski opozorilni sistem (orig. Das Satellitengestützte Warnsystem – SatWaS), ki pa ne omogoča le golega opozarjanja prebivalstva, ampak zelo hiter prenos različnih informacij (npr. navodil za ravnanje ob nesrečah itd.) po vsej Nemčiji. Zato so leta 2001 začeli vsa za zaščito prebivalstva relevantna mesta (vključno z vsemi večjimi javnimi in privatnimi radijskimi in televizijskimi postajami in tiskovnimi agencijami) opremljati s sistemi za prenos oz. sprejemanje podatkov¹⁷ (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe).

¹⁷ Ta sistem se je že pred tem uporabljal v komercialne namene (tiskovne agencije ga uporabljajo za posredovanje informacij medijem), in ker so bili tako številni mediji že predhodno opremljeni s potrebno opremo, je prišlo pri tem do velikega prihranka na stroških.

3.2.3 Gradnja zaklonišč

Za vzdrževanje javnih zaklonišč je zakonsko odgovorna zveza. Postavitev zaklonišč je sicer prostovoljna, vendar njihovo gradnjo podpira z različnimi ugodnostmi in stimulacijami. Za gradnjo novih zaklonišč je zveza dala na voljo dosleden pravilnik, po katerem so lahko vsa zaklonišča zgrajena po enotnem osnovnem konceptu. Za ustreznost vseh zaklonišč skrbi Zvezni urad za zaščito prebivalstva in pomoč ob nesrečah, in sicer tako da zadevne komponente in konstrukcije preizkuša in atestira (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe).

3.2.4 Ureditev nastanitve

Za izognitev kaosa, ki bi nastal ob nenadnem premiku širokih množic prebivalstva, ki bi želeli poiskati varnost na domnevno varnejšem področju, lahko država odredi pravilo »ostani doma« in s tem prepreči nekontrolirane premike velikih množic. Omejene, posebej ogrožene predele se pa lahko po potrebi evakuira, za kar so odgovorne dežele, občine in zveze občin. Ti so zadolžene za priprave in ukrepe, ki so potrebne za izvedbo evakuacije ter za sprejem in oskrbo evakuiranega prebivalstva, pristojni zvezni uradi pa jim pri tem nudijo potrebno podporo (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe).

3.2.5 Zaščita pred nesrečami

To je zaščita pred vsemi možnimi nesrečami in nevarnostmi, pred katerimi se ljudje ne morejo zaščiti sami ali posledic katerih ne morejo odpraviti sami, torej v okviru samozaščite. Za to področje so ob njihovem medsebojnem sodelovanju odgovorne zveza in dežele, pri čemer se opirajo na prostovoljce privatnih in javnih organizacij za pomoč ob nesrečah (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe).

3.2.6 Ukrepi za zaščito zdravja

Zdravniška oskrba ranjencev in obolelih ima visoko prioriteto pri vseh preventivnih ukrepih države. Ker je za sodobne grožnje značilno, da prizadenejo predvsem lokalna do regionalna območja in ne celotnih območij oz. celotne države kot je to značilno predvsem za vojne, je ustrezno temu treba prilagoditi tudi zdravniško oskrbo ranjencev in obolelih. Tako je zelo pomembno, da bodo ustrezne možnosti zdravniške oskrbe zagotovljene v okoliških, neprizadetih regijah. Zdravstvo na področju zaščite prebivalstva v 21. stoletju tako stremi k čim hitrejši in koordinirani mobilizaciji celotnega (nad-) regionalnega zdravstva za zagotovitev potrebne oskrbe na zadostnem nivoju tudi v kriznih situacijah. Z mobilizacijo lahko razbremenijo posamezne ustanove za oskrbo in s tem ohranijo visok standard oskrbe (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe).

3.2.7 Ukrepi za zaščito kulturnih dobrin

V smislu Haške konvencije o zaščiti kulturnih dobrin spadajo med kulturne dobrine vse premične in nepremične dobrine, ki so velikega pomena za kulturno dediščino vseh narodov. Za izvajanje ukrepov po Haški konvenciji za zaščito kulturnih dobrin je v Zvezni republiki Nemčiji odgovoren Zvezni urad za zaščito prebivalstva in pomoč ob nesrečah. K tem ukrepom spadajo:

- širjenje vsebine konvencije,
- varnostno snemanje arhivskega gradiva zveze in zveznih dežel,
- varnostno snemanje knjižničnega gradiva,
- označitev nepremičnih kulturnih dobrin,
- fotogrametrijsko zajemanje premičnih kulturnih dobrin,
- gradnja reševalnih prostorov za premične kulturne dobrine,
- usposabljanje vodstvenega in funkcijskega osebja muzejev, arhivov, knjižnic itd na Akademiji za krizno upravljanje, krizno načrtovanje in civilno zaščito ter
- priprava smernic in konceptov za dodatne ukrepe za zaščito kulturnih dobrin (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe).

3.2.8 Krizno načrtovanje

Izhodišče sodobnega celostnega koncepta zaščite prebivalstva mora biti analiza nevarnosti in tveganj, kateri sledijo analize potencialne ranljivosti visoko razvitih, kompleksnih tehničnih in socialnih sistemov. Na podlagi teh analiz tveganj in nevarnosti vseh upravnih ravni in gospodarstva ter skupnimi zaščitnimi cilji zveze in dežel je treba nato izdelati večstopenjski koncept načrtovanja, zaščite in oskrbe za potrebe zaščite prebivalstva.

To nacionalno načrtovanje za zaščito pred nevarnostmi je treba nato postaviti v mednarodni kontekst, saj se sodelovanju Nemčije z njenimi partnerji v tujini in okrepljenemu sodelovanju pri oblikovanju predvsem v Evropski uniji pripisuje vedno večji pomen.

Spekter nalog, za katere je na nacionalni ravni v glavnem pristojen Zvezni urad za zaščito prebivalstva in pomoč ob nesrečah, obsega naslednja področja:

- ❖ krizna preventiva, krizno načrtovanje
- ❖ informiranje prebivalstva
- ❖ mednarodni odnosi
- ❖ zagotavljanje in spodbujanje častne funkcije
- ❖ samozaščita (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe).

3.2.9 Kritična infrastruktura

Kritična infrastruktura (KRITIS) so pomembni oskrbovalni sistemi družbe. Pod kritično infrastrukturo v smislu zaščite prebivalstva primarno razumemo oskrbo z energijo, prometno infrastrukturo, oskrbo s pitno vodo in živili, zdravstveno infrastrukturo, varnostno infrastrukturo oblasti in organizacij, komunalno infrastrukturo in komunikacijsko infrastrukturo (glej tabelo 3.2¹⁸).

¹⁸ Ta je lahko na podlagi njenih tehničnih, strukturnih in funkcijskih posebnosti razdeljena na nepogrešljivo tehnično osnovno strukturo in nepogrešljivo socioekonomsko storitveno strukturo.

Tabela 3.2: Kritična infrastruktura v Nemčiji.

Tehnična temeljna struktura	Socioekonomska storitvena struktura
oskrba z energijo	zdravstvo, prehrana
informacijska in komunikacijska tehnologija	službe za pomoč in reševanje, zaščita pred nesrečami
transport in promet	parlament, vlada, javna uprava
oskrba s (pitno) vodo in odstranjevanje odpadnih voda	finance in zavarovalništvo
	mediji in kulturne dobrine

Vir: Bundesministerium des Innern (2009).

Zaradi vse večje prepletenosti in medsebojne odvisnosti pa postaja nemoteno delovanje kritične infrastrukture vse pomembnejše tudi v času kriz in nesreč. Stalna sposobnost delovanja kritične infrastrukture tudi v času kriz in katastrof postaja zaradi vse večje prepletenosti in medsebojni odvisnosti – torej njihove kompleksnosti – vedno pomembnejša, izpad teh struktur pa lahko ogrozi eksistenčne osnove določene družbe (Bundesministerium des Innern).

S posameznimi vidiki zaščite infrastrukture so se ukvarjala že posamezni zvezni uradi, Zvezni urad za zaščito prebivalstva in pomoč ob nesrečah pa je ta medsebojno odvisna področja povezal in izvaja naslednje naloge:

- zagotovitev tesne strokovne prepletenosti vseh pri zaščiti kritične infrastrukture udeleženih javnih in zasebnih služb,
- oblikovanje kratkoročnih, srednjeročnih in dolgoročnih analiz tveganj/ogroženosti za kritično infrastrukturo,
- razvoj konkretnih katastrofov ogroženosti iz analiz tveganj,
- oblikovanje kriznih načrtov in načrtov za zaščito pred nevarnostmi za (oskrbovalno) infrastrukturo,
- svetovanje državnim in drugim javnim ter zasebnim službam v zadevah preventive in kriznega načrtovanja za zaščito kritične infrastrukture, tudi v okviru stalne telefonske pomoči (Hotline),

- vzpostavitev, razvoj, realizacija in dolgoročno spodbujanje varnostnega partnerstva,
- med državo in gospodarstvom (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe).

3.2.10 ABK zaščita

ABK zaščita (nem. ABC-Schutz) predstavlja zaščito pred vplivi atomskih (A), bioloških (B) in kemičnih (K) nevarnosti.¹⁹ Primeri ABK dogodkov so npr.:

- teroristični napadi z umazano bombo, zelo strupenimi kemičnimi ali biološkimi snovmi;
- industrijske nesreče s sprostitvijo velikih količin strupenih snovi, obsežni požari in eksplozije;
- nesreče prevoznih sredstev itd.

Za zaščito pred ABK nevarnostmi po sprostitvi določene nevarne snovi so poglobitnega pomena naslednji trije vidiki:

- zaščita oseb na območju nevarnosti z ustreznimi ukrepi, npr. zaščitno obleko, vedenje itd.
- hitro odkrivanje in identifikacija specifične nevarnosti
- protiukrepi pri stiku z nevarno snovjo, npr. dekontaminacija, pravilno vedenje itd.

Centralno je za ABK zaščito odgovoren Zvezni urad za zaščito prebivalstva in pomoč ob nesrečah, ki zagotavlja strokovno-znanstveno svetovanje in tehnično podporo. V lastnih laboratorijih in v tesnem sodelovanju z deželami ter raziskovalnimi ustanovami in zadevno industrijo razvijajo koncepte, metode, postopke, sisteme in rešitve za zaščito prebivalstva in jih udejanjajo v praksi (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe).

¹⁹ Namesto kratice ABK je že nekaj let v uporabi tudi kratica JRKB (orig. CBRN), namreč izraz atomski (A) se deli na jedrski (J) in radiološki (R). Jedrski predstavlja področje eksplozije jedrskega orožja in njenih posledic, radiološki pa predstavlja nadaljnje posledice predvsem radioaktivne razpršitve (t.i. umazane bombe).

3.3 PRISTOJNI ORGANI IN ORGANIZACIJE

3.3.1 Zvezni urad za zaščito prebivalstva in pomoč ob nesrečah

Zvezni urad za zaščito prebivalstva in pomoč ob nesrečah je osrednji organizacijski element za civilno varnost Zvezne republike Nemčije, ki povezuje vse zadevne naloge na enem mestu. Med naloge urada spadajo tako:

- izpolnjevanje nalog zveznih oblasti pri zaščiti prebivalstva (dosedanja civilna zaščita, zaščita ob nesrečah, ukrepi za zaščito zdravja, kulturne dediščine ter oskrbe s pitno vodo),
- koordinacija zaščite kritične infrastrukture,
- zbiranje, vrednotenje in opisovanje različnih informacijskih virov za enoten položaj nevarnosti,
- koordinacija sodelovanja zveze z deželami in občinami, privatnim gospodarstvom in prebivalstvom v zvezi s preventivnim načrtovanjem in aktualno ogroženostjo (koordinacija kriznega upravljanja),
- podpora upravljanju sil za posredovanje zveze in drugih javnih in privatnih virov v primerih površinsko obsežnih nevarnostih,
- koordinacija zaščite prebivalstva pred orožjem za množično uničevanje,
- ustrezno usposabljanje vodilnih kadrov vseh upravnih ravni na področju civilne zaščite,
- nacionalna koordinacija znotraj evropskega integracijskega procesa na področju civilne varnostne preventive in,
- koordinacija zvenih oblasti, dežel, gasilcev in privatnih organizacij za pomoč pri izvajanju mednarodnih humanitarnih nalog in v civilno-vojaškem sodelovanju.

Bistvena novost novega Zveznega urada za zaščito prebivalstva in pomoč ob nesrečah je, da slednji interdisciplinarno upošteva vsa področja civilne varnostne preventive in jih povezuje v učinkovit sistem zaščite za prebivalstvo in njihove eksistenčne osnove. Tako to ni le urad ministrstva za notranje zadeve, ampak pri izpolnjevanju njihovih nalog kompetentno svetuje in podpira tudi druge zvezne in deželne organe (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe).

3.3.1.1 Krizno načrtovanje, krizna preventiva

Primarne naloge kriznega načrtovanja in preventive so:

- kontinuirana evalvacija integriranega nemškega sistema zaščite prebivalstva (med drugim razvoj praktičnega referenčnega sistema, razvoj dolgoročnega razvojnega okvirja),
- izdelava in nadaljnji razvoj večstopenjskega koncepta načrtovanja, zaščite in oskrbe za zaščito prebivalstva,
- izdelava in posodabljanje analiz tveganj (med drugim združevanje regionalnih in sektorskih analiz v vsedrjavno skupno analizo),
- priprava konkretnih katastrof ogroženosti za regije ali urbane aglomeracije (aglomeracije prebivalstva in/ali tveganj),
- nadaljnji razvoj sodelovanja med zvezo, deželami, komunami in privatnimi organizacijami za pomoč (med drugim mehanizmov sodelovanja),
- kontinuiran razvoj sistema zaščite prebivalstva v skladu s evropsko integracijsko dinamiko in bilateralnimi okvirji sodelovanja predvsem s sosednjimi državami – mednarodno sodelovanje
- izvajanje načrtov krizne obrambe,
- razvijanje dolgoročno varnih modelov sodelovanja med zvezo, gasilci in organizacijami za pomoč,
- razvoj nadrejenega sistematičnega okvirja na podlagi evalvacije,
- načrtovanje civilnega alarmiranja,
- intenziviranje in nadaljnji razvoj civilno-vojaško-policijskega sodelovanja (orig. Zivil-militärisch-polizeiliche Zusammenarbeit – ZMZ/CIMIC),
- vrednotenje obsežnih nacionalnih in mednarodnih škodnih dogodkih,
- reševanje pravnih vprašanj zaščite prebivalstva (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe).

3.3.1.2 Informiranje prebivalstva

Namen resorja Informiranje prebivalstva je seznanjanje prebivalstva o civilni zaščiti, predvsem predstavitev civilne zaščite, nalog in ukrepov ter spodbujanje sprejemanja civilne zaščite in ukrepov samopomoči v javnosti ter preventivno posredovanje praktičnih navodil za pravilno ravnanje. To informiranje poteka preko:

- brošur, zloženk in letakov,
- izdaje strokovne revije, magazina Zaščita prebivalstva (izhaja vsako četrletje, naklada 30.000 izvodov),
- dodatne internetne ponudbe (www.denis.bund.de)
- informativnih filmov,
- prezentacij,
- razstav na sejnih in kongresih,
- priprave in oskrbovanja e-poštne naslovov (npr. Info@bbk.bund.de) za vprašanja.

Resorj podpira tudi druge interne enote organizacije z izdajo publikacij (Raziskovanje na področju civilne zaščite, Znanstveni forum) in zloženk za delo resorjev (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe).

3.3.1.3 Krizno upravljanje

Nova strategija zaščite prebivalstva predvideva tesno sodelovanje med zvezo in deželami, katere cilj je predvsem boljša povezanost razpoložljivih potencialov pomoči zveze in dežel (torej gasilcev in organizacij za pomoč) ter vzpostavitev novih koordinacijskih instrumentov za učinkovitejšo sodelovanje zveze in dežel, predvsem na področju informacijskega upravljanja in določanja kritičnih virov.

V centru za krizno upravljanje Zveznega urada za zaščito prebivalstva in pomoč ob nesrečah so združeni bistveni instrumenti novega kriznega upravljanja zveze in dežel. Pri tem gre za:

- ❖ nemški krizni preventivni informacijski sistem (orig. deutsches Notfallvorsorge-Informationssystem – deNIS)

- Ta sistem Zveznega urada za zaščito prebivalstva in pomoč ob nesrečah naj bi izboljšal nadkrajevno upravljanje z viri in (pravočasen) pretok informacij (npr. o vrstah groženj, o možnostih obrambe pred nevarnostmi, možnostih osebne in materialne pomoči).
- ❖ koordinacijska služba za oskrbo, oskrbo žrtev in svojcev Nemcev po kriznih dogodkih širokih dimenzij v tujini
- ❖ skupni center za obveščanje zveze in dežel (orig. gemeinsames Melde- und Lagezentrum von Bund und Ländern – GMLZ).
 - Ta center Zveznega urada za zaščito prebivalstva in pomoč ob nesrečah zagotavlja optimizacijo deželnega in organizacijskega upravljanja z informacijami in viri.

Cilj je izboljšanje (vertikalnega in horizontalnega) sodelovanja med zvezo in deželami, med različnimi zveznimi resorji, z nacionalnimi, mednarodnimi in supranacionalnimi organizacijami ter med Nemčijo in drugimi državami pri spopadanju s pomembnimi stanji nevarnosti in škode. Preko tega naj bi ta center različnim službam posredoval aktualne informacije o stanju. Njegove primarne naloge so zraven stalnega opazovanja stanja sprejem, pridobitev, analiza, obdelava, koordinacija, posredovanje in izmenjava obvestil in informacij ter napoved razvoja škode ob dogodku. Zraven tega center vodi ekspertne raziskave in raziskave virov in te rezultate posreduje ustreznim uporabnikom.

Center se v te namene poslužuje nemškega kriznega preventivnega informacijskega sistema in rastoče mreže lastnih in zunanjih strokovnjakov iz različnih ustanov in uradov na področju zaščite prebivalstva.
- ❖ opozorilna centrala
- ❖ Za ustrezno pripravljenost sistema kriznega upravljanja med zvezo in deželami od leta 2004 potekajo vsake dve leti skupne vaje kriznega upravljanja²⁰ (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe).

²⁰ Orig. ressort- und länderübergreifende Krisenmanagementübungen – LÜKEX.

3.3.1.4 Medicina v katastrofah

Bistvenega pomena je vključitev zdravstva v sistem kriznega načrtovanja, kar v preteklosti ni bilo. Odslej je za medicino v katastrofah odgovoren Zvezni urad za zaščito prebivalstva in pomoč ob nesrečah, in sicer oddelek raziskave in tehnika, zdravstvena zaščita prebivalstva, ki s svojim delom podpira varovanje zdravja pri nacionalno pomembnih stanjih škode in v primeru obrambe, še posebej pomembna pa je oskrba ljudi ogroženih s kemičnimi, biološkimi in radioaktivnimi snovmi. Naloge in delo so analitične, načrtovalno-koncepcionalne, svetovalno-obveščevalne in usklajevalne narave. Težiščne naloge predstavljajo:

- ✚ medicinsko strokovno svetovanje, podpora resorja pri enotnem načrtovanju zdravniške oskrbe;
- ✚ razvoj in usklajevanje konceptov za zdravstveno zaščito prebivalstva na nacionalni in mednarodni ravni, razvoj interdisciplinarnih konceptov;
- ✚ medicinska oskrba pri obsežnih stanjih škode, temeljni osnutki alarmnega načrtovanja bolnišnic, sanitetna oskrba / sanitetno preventivno načrtovanje;
- ✚ medicinsko preventivno načrtovanje za obsežne in/ali mednarodno pomembne JRKB nevarnosti;
- ✚ standardi za organizacijo, intervencijsko in taktično načrtovanje, logistika, kakovostno upravljanje, osebna in materialna opremljenost na področju medicinske zaščite prebivalstva;
- ✚ ocena tveganj in ocena JRKB nevarnosti za namene medicinske zaščite prebivalstva;
- ✚ razvoj struktur za pripravo in izmenjavo informacij, vzpostavitev mrež;
- ✚ usklajevanje konceptov in ukrepov dežel na področju varovanja zdravja s poudarkom na zaznavanje obveznih nalog;
- ✚ svetovanje in podpora deželam in občinam pri opravljanju njihovih nalog glede specialnih vprašanj kemičnih, bioloških in radioaktivnih nevarnosti ter pri velikem številu ranjenih (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe).

3.3.1.5 Raziskovanje na področju zaščite prebivalstva; ABK zaščita / preventiva

Iskanje novih rešitev na področju zaščite prebivalstva ter novih konceptov, postopkov in tehnike je zelo pomembno za razvoj in uspešno izvajanje zaščite prebivalstva. Zato so raziskave zelo pomemben del Zveznega urada za zaščito prebivalstva in pomoč ob nesrečah. Za zaščito prebivalstva so najbolj relevantne raziskave s področja naravoslovja, medicine in psiho-socialne.

Raziskovalni center Zveznega urada za zaščito prebivalstva in pomoč ob nesrečah podpira načrtovanje in zaznavanje nalog zaščite prebivalstva in sicer z raziskovanjem in razvojem, preverjanjem in preizkušanjem, pripravljanjem in zagotavljanjem strokovne literature in strokovnega znanja ter nudi integrirano znanstveno tehnično informacijsko in svetovalno ponudbo. Center razpolaga z lastnimi kemičnimi in fizikalnimi laboratorijskimi kapacitetami. Težiščne naloge centra so:

- ugotavljanje raziskovalnih potreb in izdelava okvirnih načrtov,
- strokovno in organizatorično svetovanje komisije za zaščito ministra za notranje zadeve,
- zaščita pred ABK nevarnostmi na znanstvenotehničnem in medicinskem področju,
- znanstveno in tehnično svetovanje in
- znanstveno upravljanje (menedžment) vključno z metodami e-uprave (e-Government) v strokovni informacijski službi civilne zaščite in zaščite pred elementarnimi nesrečami (orig. Fachinformationsstelle Zivil- und Katastrophenschutz – FIS)
(Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe).

3.3.1.6 Akademija za krizno upravljanje, krizno načrtovanje in civilno zaščito

Med temeljne zadeve usposabljanja in izpopolnjevanja na področju zaščite prebivalstva spadajo zraven organizacijskih nalog v prvi vrsti nadaljnji razvoj in usklajevanje izobraževalnih vsebin. Kot centralna izobraževalna ustanova na področju civilne varnostne preventive ima Akademija za krizno upravljanje, krizno

načrtovanje in civilno zaščito (orig. Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz – AKNZ), ki se nahaja v mestu Bad Neuenahr-Ahrweiler, ključno vlogo v integriranem in učinkovitem sistemu zaščite pred nevarnostmi.

Naloge akademije so:

- usposabljanje in izpopolnjevanje osebja, ki se ukvarja z vprašanji civilne varnostne preventive, in vodilnega in učnega kadra zaščite pred elementarnimi nesrečami,
- analiza stanj z obsežno škodo doma in v tujini,
- ovrednotenje nacionalnih in mednarodnih analiz, publikacije in dokumentacije,
- znanstvena podpora raziskovalnim nameram in njihova analiza in izvedba,
- opravljanje študij in preiskav,
- priprava, vodenje in vrednotenje vaj,
- izvajanje seminarjev, vaj in drugih prireditev za civilno-vojaško sodelovanje ter
- sodelovanje pri koncepcionalnih delih strokovnih pristojnih vrhovnih zveznih uradov, sodelovanje v zveznih-deželnih odborih in odborih Evropske unije (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe).

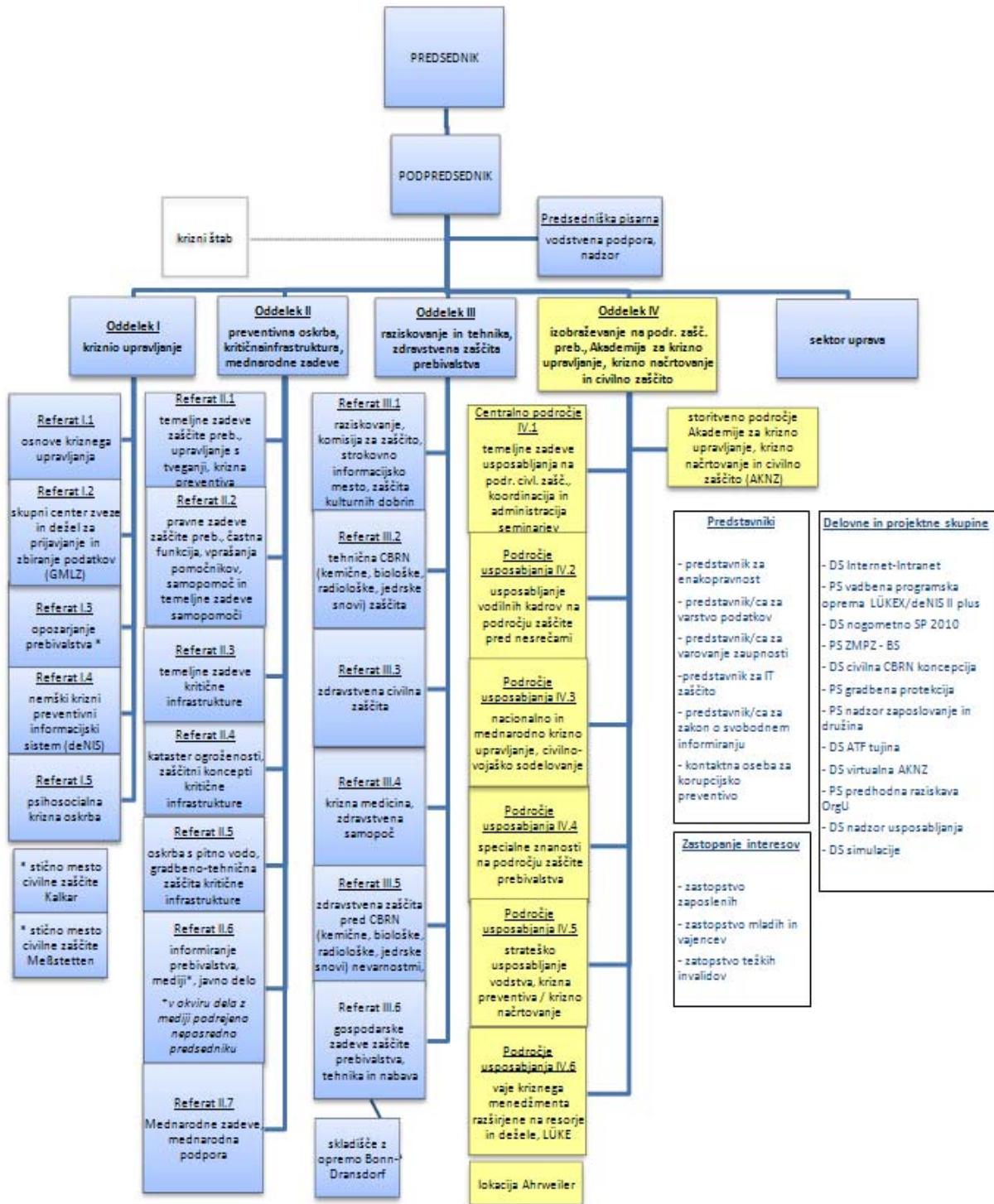
3.3.1.7 Dopolnilna zaščita pred nesrečami, tehnika in oprema

Ta center prevzema predvsem »klasične« naloge civilne zaščite ustrezno zakonu o civilni zaščiti in zaščiti ob nesrečah:

- gradbena civilna zaščita (gradnja zaklonišč, analiza urbanističnih tveganj, razvoj in poenotenje gradbenotehničnih predpisov in norm načrtovanja),
- zagotovitev vode (zasilna oskrba s pitno vodo),
- zaščita pred elementarnimi nesrečami v civilni zaščiti (nabava in upravljanje z opremo za vozila in opreme v imenu zveze in izvajanje nalog zveze, ki jih zahtevajo dežele, npr. pri razširjeni kontroli virov) in
- ukrepi za zaščito kulturnih dobrin v skladu s Haško konvencijo (varnostni posnetki nacionalno dragocenih arhivskih in knjižnih dobrin, označitev nepremičnih kulturnih dobrin, nadzor in upravljanje centralnega reševalnega mesta Zvezne republike)
(Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe).

3.3.1.8 Celotna organizacijska shema Zveznega urada za zaščito prebivalstva in pomoč ob nesrečah

Slika 3.2: Organigram.



Vir: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (2009b).

3.3.2 Služba za tehnično pomoč

Služba za tehnično pomoč (Das Technische Hilfswerk – THW) kot eden izmed nosilnih stebrov zaščite prebivalstva v Nemčiji pomaga prebivalstvu ob različnih nesrečah, nezgodah in kriznih stanjih. Njihova naloga je hitra in učinkovita tehnična pomoč po vsej državi ob različnih grožnjah in nesrečah, ki povzročijo ali ki grozijo s povzročitvijo večje škode (npr. izpadi elektrike, pomanjkanje pitne vode itd. zaradi različnih nevarnosti kot so potresi, poplave, neurja itd.). Svoje naloge pa opravlja tako doma kot v tujini.

Službo za tehnično pomoč kot intervencijsko službo zveze na področju zaščite prebivalstva odlikujejo častna funkcija, ki je kar 99 %, zaradi česar je njena struktura edinstvena v svetu. V okviru Službe za tehnično pomoč se za zaščito prebivalstva v svojem prostem času angažira več kot 80.000 prostovoljcev, med katerimi so številni tehniki, inženirji, logistiki in razni specialisti. Tako omogoča ta služba s svojimi zanimivi in raznovrstnimi nalogami ter široko ponudbo programov za izobraževanje in usposabljanje v lastnih izobraževalnih centrih idealne pogoje za angažiranost za javno dobro. Služba za tehnično pomoč se ponaša tudi z raznovrstno in zelo specializirano tehnično opremo in temeljno usposobljenost njenih pripadnikov. V tej zelo moderni intervencijski organizaciji, ki je dejavna že od leta 1950, je dejavnih tudi okrog 15.000 mladih, okrog 8.000 pripadnikov pa predstavljajo dekleta in ženske (Bundesanstalt Technisches Hilfswerk).

3.4 Mednarodno sodelovanje

Bilateralno sodelovanje in delovanje v okviru EU-ja, NATA in ZN je zelo pomembno predvsem zaradi pretoka znanja in izkušenj kot tudi same pomoči ob nesrečah. Nemčija sodeluje v okviru skupnosti, bilateralnih in multilateralnih sporazumov (npr. z Avstrijo, Belgijo, Češko, Dansko, Francijo, Litvo, Luksemburgom, Madžarsko, Nizozemsko, Poljsko, Rusijo in Švico) ter preko Službe za tehnično pomoč, gasilcev, organizacij za pomoč ter policije.

Za mednarodno sodelovanje na področju zaščite prebivalstva deluje znotraj Zveznega urada za zaščito prebivalstva in pomoč ob nesrečah resor za mednarodne odnose. Njegove glavne naloge so:

- centralno kontaktno mesto Zveznega urada za zaščito prebivalstva in pomoč ob nesrečah za vprašanja EU-ja, NATA in ZN-ja;
- upravljanje z informacijami in znanjem za vsa mednarodna vprašanja s področja zaščite prebivalstva;
- koordiniranje zastopstva Zveznega urada za zaščito prebivalstva in pomoč ob nesrečah na mednarodnih prireditvah, kongresih in pri mednarodnih projektih;
- posredovanje strokovnjakov za mednarodne prireditve in projekte;
- oskrba tujih delegacij;
- koncepcija in izvajanje internih prireditev za dodatno izpopolnjevanje;
- načrtovanje in koordinacija mednarodnih kongresov;
- reševanje mednarodnih pravnih vprašanj (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe).

4 ZAŠČITA PREBIVALSTVA V ŠVICI

4.1 Zgodovinski razvoj

Varnostno-politični položaj Švice se je od konca hladne vojne zelo spremenil, saj ta danes ni več ogrožena s strani oboroženega spopada. Danes predstavlja največjo nevarnost za Švico v zadnjem času zelo povečano število in intenziteta naravnih in tehnoloških nesreč, epidemij, terorističnih napadov ipd. Gre za nesreče in krizne situacije, do katerih lahko pride kadarkoli in to brez predhodnega opozorila, zaradi vse večje gostote prebivalstva in prepletenosti moderne družbe pa je škoda vedno večja oz. posledice veliko hujše, kakor prej. Zato je bilo treba varnostno-politične instrumente prilagoditi novim razmeram. Reforme so se začele v devetdesetih letih prejšnjega stoletja, razvoj teh reform je pa pripeljal do novega Zakona o zaščiti prebivalstva in civilni zaščiti (orig. Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz – BZG), ki je bil sprejet 4. decembra 2002. Bistvo sprememb je preusmeritev zaščite prebivalstva iz vojaških spopadov, kar je bila v času hladne vojne primarna domena zaščite prebivalstva, pretežno na nesreče in krizne situacije, prav tako pa tudi jasna porazdelitev pristojnosti in tesnejše sodelovanje med partnerskimi organizacijami. Dotedanje priprave za primer oboroženega spopada so se zmanjšale le na nujne, kar pomeni, da se vsi časovno nekritični ukrepi pomaknejo v čas zaostrovanja vojaške grožnje. Z novim zakonom je prišlo do spojitve civilne zaščite z zaščito prebivalstva v nov »povezan sistem« zaščite prebivalstva (Das schweizerische Parlament 2001).

Varnostno-politično poročilo iz leta 2000 (orig. Der Sicherheitspolitische Bericht 2000 – SIPOL B 2000) zvezne vlade opredeljuje spekter nevarnosti za Švico kot zelo dinamičnega in kompleksnega in poudarja upadanje pomena prostorskih razdalj, vedno večja svetovna povezanost (promet, komunikacije itd.) pa predstavljajo izziv tudi za Švico. Poročilo pri tem izpostavlja naslednje nevarnosti (glej tudi tabelo 4.1):

- naravna in civilizacijsko pogojene nesreče,
- migracije,
- manipulacije in izpadi informacijske in komunikacijske infrastrukture,
- omejitve prostega gospodarske prometa in gospodarski pritiski,
- varnostno-politično relevantni tehnološki razvoj,

- terorizem, nasilen ekstremizem, vohunstvo, kriminal in organiziran kriminal,
- nadaljnje širjenje orožja za množično uničevanje in orožnih sistemov dolgega dometa in
- državni spori.

Tabela 4.1: Spekter nevarnosti.

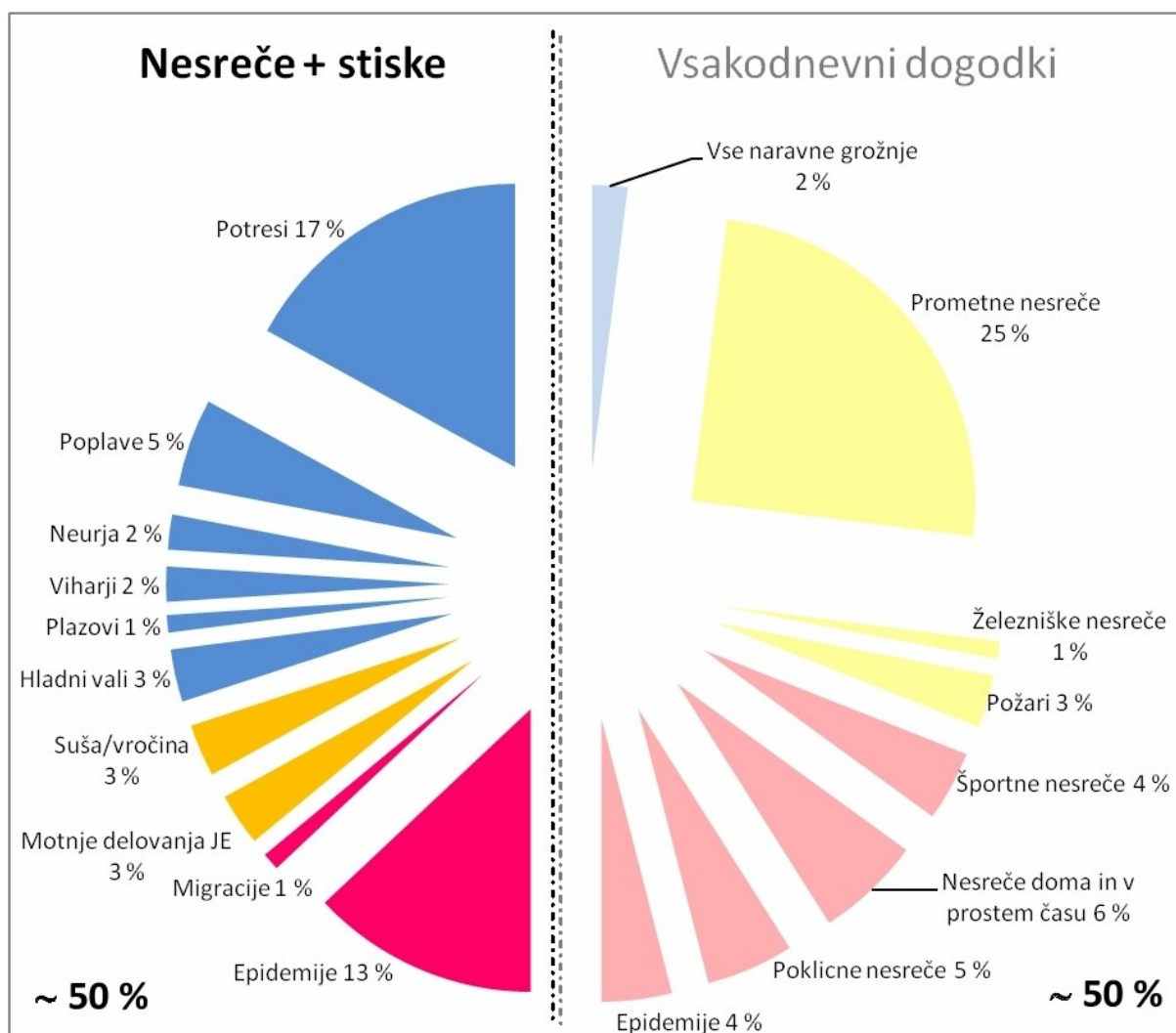


Vir: Bundesamt für Bevölkerungsschutz (2008).

V 90-ih letih je Zvezni urad za civilno zaščito pripravil primerjalni pregled nesreč in družbenih stisk celotne Švice. To poročilo prikazuje, do katerih nesreč in stisk lahko pride v Švici in kakšen pomen imajo te za pomoč ob nesrečah in stiskah, pri tem pa niso bili upoštevani nasilje na pragu vojne in oboroženi spori. Ta primerjalni pregled je bil z ozirom na nov Povezan sistem zaščite prebivalstva iz leta 2002 predelan, aktualiziran in dopolnjen. Pri tem so bili vključeni predvsem dnevni dogodki in izkušnje iz večjih dogodkov v preteklih letih. Iz vidika zaščite prebivalstva predstavlja tveganje s strani **nesreč in stisk** okrog polovico celotnega tveganja²¹, drugo polovico tveganja pa predstavljajo **dnevni dogodki** (glej sliko 4.1).

²¹ Kot je to že navedeno zgoraj, tveganje s strani nasilja na pragu vojne in oboroženi konflikti niso upoštevani.

Slika 4.1: Spekter nevarnosti.



Vir: Bundesamt für Bevölkerungsschutz (2003).²²

Ovisno od ravni načrtovanja zaščite prebivalstva (lokalno, regionalno-kantonalno, internacionalno-nacionalno) so v ospredju različna tveganja. KATARISK prikazuje relevantna tveganja iz vidika različnih ravni načrtovanja sledeče:

- **Na lokalni ravni** so v središču tveganja zaradi dnevnih dogodkov. Zato so lokalna sredstva partnerskih organizacij zaščite prebivalstva usmerjene predvsem na dnevne dogodke.

²² Nevarnostni kot so geološki masovni premiki, gozdni požari, meteoriti, letalske nesreče, težave z zaježitvami in kemične težave so v tej analizi prav tako upoštevane, vendar zaradi njihovega nizkega pomena (manj kot 1 %) v grafu niso prikazane.

- **Na regionalno-kantonalni ravni** so v ospredju tveganja zaradi lokalnih in regionalnih nesreč in kriz. Za njihovo obvladovanje je treba uporabiti celoto vseh razpoložljivih lokalnih sredstev in jih na podlagi regionalne ocene tveganja po potrebi ciljno nadomestiti.
- **Na internacionalno-nacionalni ravni** so relevantna tveganja zaradi nadregionalnih nesreč kot so npr. močni potresi, hude epidemije, obsežne poplave ali radioaktivno sevanje. Za njihovo obvladovanje je treba uporabiti celoto vseh razpoložljivih regionalnih sredstev v nadregionalnem in nacionalnem združenju. To združenje je lahko po potrebi ciljno in z upoštevanjem morebitne mednarodne pomoči dopolnjeno in optimirano (Bundesamt für Bevölkerungsschutz 2003).

4.2 POJEM ZAŠČITE PREBIVALSTVA V ŠVICI, STRUKTURA IN DELOVANJE

Zaščita prebivalstva v Švici je vseobsežna modularno sestavljena struktura za vodenje, zaščito in reševanje, katere namen je zaščita prebivalstva in njihovih eksistenčnih osnov (kot so npr. stanovanja, prometne poti, komunikacijske mreže, kulturne dobrine itd.) ob nesrečah in kriznih situacijah ter v primeru oboroženih spopadov in omejitev ter odprava škodnih dogodkov (Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz).

Zaščita prebivalstva izpolnjuje svoj namen preko naslednjih nalog:

- zagotavljanje obveščanja prebivalstva o nevarnostih, možnostih zaščite in ukrepih;
- opozarjanje in obveščanje ter izdajanje navodil o obnašanju prebivalcev;
- zagotavljanje vodenja;
- koordinacijo priprav in angažiranje partnerskih organizacij,
- zagotavljanje časa in stanju ustrezne pripravljenosti ter usposabljanjem novih kadrov.

Za zaščito prebivalstva so v prvi liniji pristojni kantoni, ki so odgovorni za naloge ob nesrečah in kriznih situacijah, kot so npr. varnost in red, reševanje ter splošno

preprečevanje škode, zdravstvo in zdravstvena služba, tehnična infrastruktura ter zaščita, oskrba in podpora.

Zveza ureja temeljne vidike zaščite prebivalstva in skrbi za koordinacijo na področju zaščite prebivalstva. V primeru povišane radioaktivnosti, kriznih situacij na zaježitvenih objektih, epidemij in živalskih kužnih boleznih ter v primeru oboroženega spopada izdaja potrebne odredbe. V soglasju s kantoni lahko zveza prevzame koordinacijo in po potrebi koordinacijo ob dogodkih, ki prizadenejo več kantonov, celotno državo ali obmejno tujino. Za civilno zaščito zveza ureja pravice in dolžnosti obveznikov zaščite, usposabljanje, področje virov ter sistemov alarmiranja in telematike, zaščitnih objektov in financiranje. Za civilno zaščito na zvezni ravni je načeloma pristojen Zvezni urad za zaščito prebivalstva (orig. Bundesamt für Bevölkerungsschutz – BABS) Ministrstva za obrambo, zaščito prebivalstva in šport.

Zaščita prebivalstva v Švici je povezan sistem za vodenje, zaščito, reševanje in pomoč, s katerim se zagotavlja koordinacija in sodelovanje petih partnerskih organizacij pod eno streho, in sicer policije, gasilcev, zdravstva, tehnične službe in civilne zaščite, po potrebi pa se lahko za podporo vključi še dodatne institucije, privatne organizacije in podjetja, obveznike civilne zaščite ter vojsko.

Eden izmed glavnih ciljev zaščite prebivalstva je optimalna uskladitev priprav in uporabe partnerskih organizacij. S tesnejšim sodelovanjem partnerskih organizacij se lahko izboljša koordinacija virov, izkoristi sinergije in koncentrira razpoložljivo strokovno znanje (Bundesamt für Bevölkerungsschutz).

4.2.1 Povezan sistem zaščite prebivalstva

Povezan sistem zaščite prebivalstva predstavlja sodelovanje na vseh ravneh in združuje pet partnerskih organizacij (policija, gasilci, zdravstvo, tehnične službe in civilna zaščita), ki so odgovorne za njihove naloge in se medsebojno podpirajo. Sodelovanje partnerskih organizacij poteka na ravni regije – občine. Za zaščito prebivalstva so v prvi vrsti odgovorni kantoni, ki zaščito prebivalstva oblikujejo v sodelovanju z regijami in občinami glede na njihove specifične lastnosti in potrebe.

Sodelovanje partnerskih za določene naloge pa je odgovorna tudi zveza. Izhodišče za načrtovanje na ravni zveza – kantoni so organizacije za posredovanje, ki zajemajo področje z najmanj 6000 do 10000 prebivalci.

Skupna odgovornost za varnost prebivalstva in s tem za povezan sistem zaščite prebivalstva je v rokah pristojne izvršne oblasti (občinski svet, kantonalna vlada, zvezna vlada). Na ravni kantonov in občin (ali zveze občin) je to vodstveni organ, ki je odgovoren za oceno tveganj in nevarnosti, načrtovanje in pripravo ter za koordinirano posredovanje partnerskih organizacij. Vodstveni organ prevzame koordinacijo in vodenje, ko je dalj časa v uporabi več organizacij, torej v primeru nesreč in kriznih situacij.

Partnerske organizacije rešujejo dogodke z modularno vzpostavljenimi sredstvi. Modularna struktura izhaja iz dnevnih dogodkov, uporabljena sredstva pa se potem ustrezno vrsti in težavnosti dogodka povečajo. V primeru povečane ogroženosti (npr. povišana radioaktivnost) zveza, kantoni in občine ustrezno času in položaju povišajo pripravljenost sistemov za alarmiranje prebivalstva, vodstvenih organov, partnerskih organizacij in zaščitnih objektov. V primeru suma, da bi lahko prišlo do oboroženega spopada, imata vlada in parlament možnost, da sprejmeta sklep o osebni, izobraževalni in materialni povečanju kapacitet zaščite prebivalstva. Po potrebi pa se lahko aktivira tudi privatne organizacije in podjetja ter vojsko (Bundesamt für Bevölkerungsschutz).

4.2.2 Civilna zaščita

Civilna zaščita ima širok spekter nalog in skrbi za zaščito, oskrbo in podporo. Naloga civilne zaščite je:

- priprava zaščitne infrastrukture in sredstev za alarmiranje prebivalstva
- oskrba oseb, ki rabijo pomoč, in ljudi, ki so ostali brez strehe nad glavo
- zaščita kulturnih dobrin
- podpora drugih partnerskih organizacij, predvsem pri nesrečah in kriznih situacijah

- podpora vodenja in logistike
- popravila infrastrukture in
- posredovanja v prid skupnosti.

Civilna zaščita temelji na splošni nacionalni obveznosti služenja civilni zaščiti. Moški s švicarskim državljanstvom, ki so sposobni služenja v civilni zaščiti in ne služijo vojaškega ali civilnega vojaškega roka, so tako dolžni služiti civilni zaščiti, ta dolžnost pa med 20 in 40 letom starosti.

Za pravice in dolžnosti obveznikov civilne zaščite je odgovorna zveza, katera je odgovorna tudi za usposabljanje, zraven tega pa še za področje materialov, alarmnih in telematičnih sistemov, zaščitne infrastrukture in financiranje. Kantoni pa so dogovorni za uresničevanje zveznih predpisov in za organizacijo civilne zaščite. Pri organizaciji oz. integraciji civilne zaščite v kantonalne strukture zaščite prebivalstva imajo kantoni veliko manevrskega prostora. Organizacija je odvisna predvsem od ogroženosti ter od topografskih danosti in struktur posameznega kantona, regije ali občine. Kantoni imajo svoje kantonalne zakone, ki pa vsi temeljijo na zveznem Zakonu o zaščiti prebivalstva in civilni zaščiti. Dejanski nosilci civilne zaščite pa so občine in regije (Bundesamt für Bevölkerungsschutz).

4.2.3 Obveščanje in alarmiranje

Načeloma ima vsak pristojen urad možnost in pravico, da v primeru lokalnega / regionalnega dogodka sproži sirene v lastni regiji. Ob vsaki vključitvi alarma, tudi če gre za lažni alarm, je o tem treba nemudoma obvestiti policijo. Za alarmiranje prebivalstva na nacionalni ravni pa je praviloma odgovorna Nacionalna alarmna centrala (orig. Nationale Alarmzentrale – NAZ), ki spada pod okrilje Zveznega urada za zaščito prebivalstva.

K nalogam Nacionalne alarmne centrale spada med drugim upravljanje in vodenje dogodkov v povezavi z radioaktivnostjo, kemičnimi nesrečami, nesrečami jezov in naravnimi nesrečam. Na področju radioaktivnosti ima pristojnost, da odredi takojšnje

ukrepe za zaščito prebivalstva. Ob kriznih dogodkih je Nacionalna alarmna centrala prvo stičišče za kantone za vsa vprašanja v zvezi z zaščito prebivalstva, od leta 2007 pa deluje kot obveščevalni center zveze.

Nacionalna alarmna centrala je povezana z Zveznim uradom za meteorologijo in klimatologijo (orig. Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie – MeteoSchweiz), s Švicarskim institutom za raziskovanje snega in plazov (orig. Eidgenössisches Institut für Schnee- und Lawinenforschung – SLF) ter z upravljavci zaježitvenih kompleksov. Slednji so odgovorni za sprožitev vodnega alarma. Zvezni urad za meteorologijo in klimatologijo je pristojen za opozarjanje oblasti in splošno dajanje navodil javnosti za ravnanje ob nevarnih vremenskih pojavih kot so npr. neurja, Švicarski institut za raziskovanje snega in plazov pa za obveščanje in opozarjanje ter zaščito na področju plazov.

Švica ima na voljo skupaj ca. 8200 siren (od tega 4700 stacionarnih in 2500 mobilnih siren, ki se jih namesti na avte in so namenjene za alarmiranje na odročnih področjih, zraven tega pa še okrog 700 siren neposredno pod zaježitvenimi kompleksi). Ob splošnem alarmu morajo prebivalci takoj vključiti radio, kjer dobijo informacije in navodila za ravnanje. Z namenom takojšnjega posredovanja informacij in navodil kadarkoli v letu je Švicarska radiotelevizijska družba (orig. Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft – SRG SSR) vzpostavila sistem ICARO, v katerega so vključene vse intervencijske centrale kantonske policije (Bundesamt für Bevölkerungsschutz).

4.2.3.1 POLYALERT

Ker je družba Swisscom AG odstopila od dozdajšnjega sistema INFRANET, mora Zvezni urad za zaščito prebivalstva pripraviti nov sistem za alarmiranje prebivalstva, za delovanje katerega so odgovorni kantoni in hidroelektrarne. Do konca leta 2012 je treba okrog 700 siren vodnega alarma v 16 kantonih in do leta 2015 okrog 4700 siren splošnega alarma v celotni Švici povezati v novo, še nedefinirano mrežo. Za to je Zvezni urad za zaščito prebivalstva zagnal nov projekt POLYALERT, s katerim želi zadostiti spremenjenim potrebam politične, komercialne in strateške narave.

Projekt POLYALERT zajema načrtovanje in uresničevanje novega alarmnega sistema, ki naj bi bil od leta 2016 v uporabi v celotni Švici. Glavni cilj je, da se tudi v prihodnje – tudi v fazi prehoda – še naprej zagotovi alarmiranje prebivalstva s sireni. Zagotoviti je treba brezhibnost in razpoložljivost sistema v vseh situacijah. S tem namenom se enkrat letno izvaja tudi vsešvicarski test siren (Bundesamt für Bevölkerungsschutz).

4.2.4 Nacionalna atomska, biološka in jedrska zaščita

S projektom Nacionalna ABK zaščita so bili izdelani ukrepi za izboljšanje ABK zaščite v Švici. ABK zaščita zajema vse ukrepe za zaščito in preprečevanje atomskih (jedrskih, radioloških), bioloških in kemičnih groženj in nevarnosti. Sem spada priprava in izvajanje preventivnih ukrepov za zaščito ter ob samem dogodku preučevanje, kontaminacijska in infekcijska zaščita, dekontaminacija in medicinska oskrba. ABK zaščita stremi k temu, da bi bile sprejete strokovnotehnične, organizacijske in materialne priprave ter priprave na področju usposabljanja, za preprečitev ABK dogodkov oz. za največjo možno zmanjšanje njihovih vplivov na ljudi, živali in okolje.

Na področju ABK zaščite med seboj tesno sodelujejo številne civilne in vojaške institucije na vseh ravneh (zveza, kantoni, občine). ABK dogodki manjših obsežnosti so praviloma v domeni kantonov, zveza pa je pristojna za reševanje obsežnejših primerov povišane radioaktivnosti, medtem ko slednja na področju biološke in kemične zaščite prevzema v glavnem zgolj koordinacijske in podporne funkcije. Sicer se pa z večjim številom nalog na ABK področju ukvarja več civilnih služb, kot so:

- ❖ Švicarska komisija za ABK zaščito (orig. Die Eidgenössische Kommission für ABC-Schutz KomABC), ki
 - zagotavlja sprejetje vseh strokovnotehničnih in organizacijskih priprav zveze in kantonov za največje možno zmanjšanje vplivov posledic ABK dogodkov na ljudi, živali in okolje,
 - deluje kot svetovalna komisija zvezne vlade za pripravo in koordinacijo ABK zaščitnih ukrepov,
 - obravnava konceptualna vprašanja ABK zaščite,

- svetuje intervencijskim organizacijam in jim daje predloge pri pripravah za ukrepanje ob ABK dogodkih.
- ❖ Služba za nacionalno ABK zaščito – Ta služba koncepcionalno, strateško in operativno koordinira aktivnosti vseh partnerjev v združenju ABK zaščite, in sicer vseh služb zveze in kantonov, ki so relevantne za področje ABK, ter Švicarske komisije za ABK zaščito. Zlasti koordinira izdelavo in uresničevanje podlag za posredovanje, zaščitnih koncepcij in podlag za usposabljanje po naročilu vodje Vodilnega odbora radioaktivnost (orig. Leitende Ausschuss Radioaktivität – KAR) in Zveznega urada za zaščito prebivalstva, predsednika Švicarske komisije za ABK zaščito in predsednika Koordinacijske platforme ABK kantonov (orig. Koordinationsplattform ABC – KPABC). Služba vzpostavlja in ohranja stike s predstavniki tako imenovanih »prvih posredovalcev« (ang. »first responders«) in s strateškimi partnerji ter deluje kot centralno mesto pri operativnem uresničevanju konceptov. Zraven tega vzpostavlja in vzdržuje kontakte na področju JRKB-ja z mednarodnimi partnerji, in sicer EU-je, NATO-m in Partnerstvom za mir (PfP).
- ❖ Laboratorij SPIEZ
- ❖ Nacionalna alarmna centrala
- ❖ Zvezni urad za zdravje (orig. Bundesamt für Gesundheit – BAG), ki
 - je odgovoren za oceno tveganj za ljudi, ki nastanejo zaradi ravnanja z patogenimi in genetsko spremenjenimi organizmi v zaprtih sistemih in okolju
 - strokovno in organizacijsko podpira različne dejavnosti za reševanje ABK dogodkov.

Na vojaškem področju je bila leta 2004 uveden nov rod vojske ABK obrambne enote, ki je pa še v fazi sestavljanja. Ustanovljen je bil nov kompetenčni center ABK vojske (orig. Kompetenzzentrum ABC der Armee Komp Zen ABC), ki se nahaja v vodstvenem štabu vojske in

- zagotavlja stalno pripravljenost vojaških sredstev za ABK zaščito, katera so na voljo tudi civilnim organom za subsidiarna posredovanja in za posredovanja v okviru nacionalnega in mednarodnega sodelovanja.
- je pristojen za razvoj obširne vojaške doktrine ABK zaščite (Bundesamt für Bevölkerungsschutz).

4.2.5 Zaklonišča

Kot posledica strahu pred nuklearno vojno in invazijo sovjetov – kot posledica prepričanja, da jim nevtralnost ne zagotavlja varnosti – se je Švica v 60-ih odločila za masovno gradnjo zaklonišč, ki je dosegla vrhunec v 70-ih, zraven tega pa naj bi zaklonišča omogočala tudi zaščito oz. nudila zasilno zatočišče v primeru katastrof in kriznih situacij. Načelo, da naj bo v bližini njegovega prebivališča na voljo prostor za vsakega prebivalca, se ni spremenilo niti po koncu hladne vojne in tako velja še danes. Posledično Švica razpolaga z okrog 300 000 zaklonišči in okrog 2500 drugimi zaščitnimi objekti. Slednji predstavljajo zaščitena sanitetna mesta, bolnišnice, podporne naprave, vodstvena mesta, ki služijo primarno za zagotovitev vodenja in pripravljenost sredstev zaščite prebivalstva.

Lastniki hiš morajo pri gradnji stanovanjskih hiš zgraditi in opremiti zaklonišča ter jih vzdrževati, če pa tega ne storijo ali pa so zajeti v skupno zaklonišče, morajo plačevati nadomestilo. Na področjih, kjer ni dovolj zaklonišč, morajo občine zagotoviti javna zaklonišča. Švica tako poseduje največ zaklonišč na svetu, saj ima v njih mesto 95 % prebivalstva. Glede na to, njihova primarna naloga ni več gradnja zaklonišč, ampak kontrola in vzdrževanje obstoječih, kar pa poteka po navodilih zveze (Mariani 2009).

4.2.6 Zaščita kulturnih dobrin

Od leta 2004, ko je začel veljati Drugi protokol k Haški konvenciji iz leta 1954 o varstvu kulturnih dobrin v primeru oboroženega spopada, se je začelo ponovno posvečati nekoliko več pozornosti zaščiti kulturnih dobrin.

Na zvezni ravni je vodstvo zaščite kulturnih dobrin v rokah resorja za zaščito kulturnih dobrin na Zveznem uradu za zaščito prebivalstva. K glavnim nalogam zveze spadajo spodbujanje in podpiranje kantonov pri izvajanju predpisanih ukrepov, izdajanje direktiv in smernic za strokovno usposabljanje, usposabljanje najvišjega kadra, zagotavljanje prispevkov za ukrepe – ki niso gradbene vrste – za zaščito kulturnih dobrin nacionalnega in regionalnega pomena, prevzem dodatnih stroškov

pri prostorih za zaščito kulturnih dobrin, vzpostavljanje in krepitev stikov z evropskimi in mednarodnimi institucijami.

Švicarski komite za zaščito kulturnih dobrin kot svetovalni organ pomaga Švicarskemu ministrstvu za obrambo, zaščito prebivalstva in šport ter Zveznemu uradu za zaščito prebivalstva. Ta strokovni odbor je sestavljen iz največ 20 članov, ki zastopajo kroge, ki so zainteresirani za zaščito kulturnih dobrin. Ena izmed glavnih nalog komiteja je vodenje švicarskega inventarja kulturnih dobrin nacionalnega in kantonalnega pomena, ki ga je treba periodično obdelati, to pa poteka v tesnem sodelovanju s kantoni in resorjem za zaščito kulturnih dobrin Zveznega urada za zaščito prebivalstva.

Kantoni so odgovorni za izvajanje nalog (razen tistih, za katere je pristojna zveza). Finančno so udeleženi pri zaščiti kulturnih dobrin in sprejemajo naslednje ukrepe: ustvarjanje zakonskih podlag na kantonalni ravni, postavitve kantonalne službe za zaščito kulturnih dobrin, popis kulturnih dobrin in priprava švicarskega inventarja na njihovi ravni, izdelava varovalne dokumentacije, urejanje organizacijskih oblik kulturne zaščite v občinah, izvajanje izobraževalnih tečajev osebje s področja zaščite kulturnih dobrin, načrtovanje in gradnja prostorov za zaščito kulturnih dobrin.

Na občinski / regijski ravni naloge izvaja posebej usposobljeno osebje za zaščito kulturnih dobrin, ki je bilo razporejeno organizaciji civilne zaščite. Najpomembnejše naloge na občinski ravni so razporeditev ustreznega osebja, usposabljanje in šolanje osebja na ponavljalnih tečajih, izvrševanje načrtovanih ukrepov ob pozivu, izdelava kratke dokumentacije za kulturne dobrine, preverjanje spreminjanja objektov civilne zaščite v prostore za zaščito kulturnih dobrin.

Zraven zveze, kantonov in občin se za ohranitev in zaščito kulturnih dobrin zavzemajo še številne javne in privatne kulturne institucije in združenja.

4.2.7 Varnostna mreža POLYCOM

POLYCOM je nacionalni radijski sistem organov in organizacij za reševanje in varnost (orig. Behörden und Organisationen für Rettung und Sicherheit – BORS), ki omogoča radijski stik tako znotraj samega organa kot tudi med različnimi organizacijami kot so policija, gasilci, sanitetne službe, civilna zaščita in podporne

enote vojske. Cilj projekta je preko enotne in homogene infrastrukture omogočiti vodenje radijskih pogovorov in prenos podatkov vsem organom in organizacijam za reševanje na vseh ravneh.

POLYCOM, ki je sicer nacionalna varnostna mreža, vendar ne izključno zvezna mreža, je še v fazi izgradnje. Mreža naj bi bila postavljena postopoma predvidoma do leta 2012 in sicer z realizacijo delnih mrež. Delne mreže vzpostavljajo kantoni samostojno po lastnih potrebah upoštevajoč smernice zveze. Tako je mreža v nekaterih kantonih že v uporabi, v nekaterih pa so šele v fazi dogovarjanja, načrtovanja ali realizacije. Zveza ima odločilno vlogo pri investicijah in vzdrževanju (Bundesamt für Bevölkerungsschutz).

4.2.8 Zaščita kritične infrastrukture

Družba, politika in gospodarstvo so odvisni od delujoče mreže infrastrukture, zato ima zaščita kritične infrastrukture pomembno vlogo. Z zaščito kritične infrastrukture se zato v Švici že od nekdanj ukvarja več služb, ki so bile odgovorne vsaka za svoje področje, medsebojna koordinacija in enoten pristop na nacionalni ravni pa nista bila prisotna. To medsebojno sodelovanje je bilo zagotovljeno šele leta 2005 in sicer pod okriljem Zveznega urada za zaščito prebivalstva, ki je prevzel koordinacijo dejavnosti na področju zaščite kritične infrastrukture. Zvezni urad za zaščito prebivalstva je sestavil 24 člansko delovno ekipo²³, katere naloga je izdelava nacionalne strategije za zaščito kritične infrastrukture do leta 2012.

Do leta 2009 je bila pripravljena temeljna strategija za zaščito kritične infrastrukture, ki vsebuje na področju kritične infrastrukture veljavne definicije in načela ter za zaščito kritične infrastrukture potrebne ukrepe ter vse relevantne akterje in različne oblike sodelovanja. Temeljna strategija služi kot osnova za pripravo obširne nacionalne strategije za zaščito kritične infrastrukture in določa referenčni okvir za vse vključene akterje.

²³ Sestavljeno iz članov vseh sedmih ministrstev in zvezne pisarne, naknadno pa tudi predstavnikov kantonov in gospodarstva.

Njihov cilj je zmanjšanje verjetnosti nastanka in/ali obseg škode napake, izpada ali uničenja kritične infrastrukture na nacionalni ravni oziroma zmanjšanje časa izpada. Zaščita kritične infrastrukture naj bi se po eni strani izboljšala s konkretnimi (zaščitnimi) ukrepi, po drugi strani pa z dialogom in sodelovanjem med številnimi službami.

V okviru strategije so opravili npr. seznam prioritete kritične infrastrukture (s posameznimi elementi kritične infrastrukture), ki naj bi omogočala učinkovito uporabo virov oz. na podlagi katerega se ravnajo dejanski zaščitni ukrepi. Ta je bila razvrščena v deset kritičnih sektorjev, ki se delijo na skupaj 31 delnih sektorjev, in sicer (Der Bundesrat 2009):

Tabela 4.2: Seznam kritične infrastrukture po sektorjih/podsektorjih

Sektorji	Delni sektorji
Uradi	Parlament, vlada, sodstvo, uprava
	Raziskovalne ustanove
	Nacionalne kulturne dobrine
	Tuja predstavništva in sedeži mednarodnih organizacij
Kemična industrija	Proizvodnja, transport, skladiščenje in obdelava kemičnih snovi
Energija	Oskrba z elektriko
	Oskrba z nafto
	Oskrba z zemeljskim plinom
Odstranjevanje odpadnih snovi	Odpadne vode
	Industrijski in gospodinjski odpadki
	Odpadki zavezani kontroli
Finance	Banke
	Zavarovalnice
Zdravstvo	Zdravniška oskrba in bolnišnice
	Zdravila
	Laboratoriji
Informacijska in komunikacijska tehnologija (IKT)	Telekomunikacije
	Informacijski sistemi in mreže
	Internet
	Instrumentacijski, avtomatizacijski in nadzorni sistemi
	Radio in mediji
Prehrana	Oskrba z živili in zagotovitev varnosti živil
	Oskrba s pitno vodo
Javna varnost, reševalna služba in prva pomoč	Organizacije z modro lučjo (policija, gasilci, sanitetne reševalne službe)
	Civilna zaščita
	Vojska

Promet	Cestni promet
	Promet po tirih
	Zračni promet
	Morski promet
	Pošta in logistika
	Zelo velika kritičnost*
	Velika kritičnost*
	Regularna kritičnost*
* Vsi delni sektorji so kritični. Kritično se nanaša na pomen delnega sektorja z ozirom na odvisnost, prebivalstvo in gospodarstvo (≠ splošen pomen ali pomen za intervencijo). Tudi delni sektorji lahko vsebujejo zelo kritične posamične elemente. Razvrstitev se orientira po normalnem položaju nevarnosti.	

Vir: Der Bundesrat (2009, 6).

4.3 PRISTOJNI ORGANI IN ORGANIZACIJE

4.3.1 Zvezni urad za zaščito prebivalstva

Zvezni urad za zaščito prebivalstva je načeloma odgovoren za zaščito prebivalstva na zvezni ravni. Urad, ki zaposluje okrog 30 oseb, je razpršen po več lokacijah, sedež pa se nahaja v Bernu. Urad je sestavljen iz naslednjih resorjev (organizacijskih enot):

- temeljno načrtovanje in koordinacija,
- laboratorij Spiez
- nacionalna alarmna centrala
- usposabljanje in
- infrastruktura.

Dodatno pa podpora z informatiko, delovanjem, prevajanjem, komercialo itd., ki je notranja služba urada (Bundesamt für Bevölkerungsschutz).

4.3.1.1 Temeljno načrtovanje in koordinacija

Resor za temeljno načrtovanje in koordinacijo je štabni organ direktorja in poslovodstva zveznega urada za zaščito prebivalstva, ki je odgovoren za politično-strateška vprašanja in vprašanja glede temeljnega načrtovanja ter deluje kot koordinacijska točka zaščite prebivalstva za kantone in partnerske organizacije. Odgovoren je za nadaljnji razvoj zaščite prebivalstva, predvsem na področjih zaščite prebivalstva, povezanega sistema zaščite prebivalstva, civilne zaščite in zaščite kulturnih dobrin. Njegova naloga je izdelava temeljev na področju upravljanja s tveganji, skrb za raziskovanje na področju zaščite prebivalstva in zakonsko urejanje ter zagotavlja sodelovanje s kantoni, partnerskimi organizacijami in drugimi zadevnimi institucijami in organizacijami na nacionalni in mednarodni ravni.

Resor temeljno načrtovanje in koordinacija obsega naslednja strokovna področja:

- STRATEGIJA IN KOMUNIKACIJA – Strokovno področje strategija nadaljuje razvoj temeljnega načrta Povezanega sistema zaščite prebivalstva, koordinira in organizira platforme na področju zaščite prebivalstva in je pristojno za načrtovanje zaščite prebivalstva in civilne zaščite.
- OSNOVE TVEGANJ IN KOORDINACIJA RAZISKOVANJ – To strokovno področje analizira in ocenjuje tveganja in nevarnosti, ki so relevantna za zaščito prebivalstva, koordinira nacionalne in mednarodne raziskovalne in razvojne projekte ter vodi interno delovno skupino ministrstva, katero je zvezna vlada pooblastila za izdelavo osnutkov nacionalne strategije za zaščito kritične infrastrukture.
- PRAVO IN PARLAMENTARNE DEJAVNOSTI – to strokovno področje obdeluje vprašana na področju zaščite prebivalstva, civilne zaščite in zaščite kulturnih dobrin. Pripravlja pravne uredbe, izdeluje ekspertize in nudi informacije o pravnih vprašanjih. Zraven tega je pristojno za obdelavo poslov zvezne vlade in parlamenta na področju Ministrstva za obrambo, zaščito prebivalstva in šport in svetuje poslovodstvu v vseh pravnih vprašanjih, ki zadevajo Zvezni urad za zaščito prebivalstva.
- ZAŠČITA KULTURNIH DOBRIN – To strokovno področje izdeluje osnove za področje zaščite kulturnih dobrin, razvija koncepte zaščite in posredovanj, vodi

- usposabljanje višjih kadrov na področju zaščite kulturnih dobrin in skrbi za informiranje na nacionalni in mednarodni ravni
- koordinacija temeljatike / projekt Polycorn (Bundesamt für Bevölkerungsschutz).

4.3.1.2 Laboratorij Spiez

Laboratorij Spiez je švicarski strokovni inštitut za zaščito pred atomskimi, biološkimi in kemičnimi grožnjami in nevarnostmi. Laboratorij pripravlja temeljno znanje glede zaščite pred atomskimi, biološkimi in kemičnimi grožnjami in nevarnostmi ter nacionalnim in mednarodnim organizacijam, oblastem in prebivalstvu nudi storitve za preventivo, pripravo zaščitnih ukrepov in obvladovanje nesreč in kriznih situacij. Glavne naloge laboratorija so predvsem:

- ❖ spodbujanje nacionalnega in mednarodnega sodelovanja v vseh zadevah zaščite pred atomskimi, biološkimi in kemičnimi grožnjami in nesrečami;
- ❖ povečevanje strokovne kompetentnosti na področju biologije, saj grožnja z biološkim orožjem narašča;
- ❖ podpora Organizacije za prepoved kemičnega orožja²⁴ pri mednarodnem uresničevanju in nadzoru sporazuma o kemičnem orožju, ki prepoveduje razvoj, proizvodnjo, hranjenje in uporabo kemičnega orožja in zahteva njihovo uničenje;
- ❖ zagotavljanje pripravljenosti ekipe za posredovanje Ministrstva za obrambo, zaščito prebivalstva in šport (orig. Einsatzequipe VBS – EEVBS) in s tem povečuje sposobnost reagiranja v primeru kemičnega terorizma;
- ❖ sodelovanje na mednarodnih misijah za podporo in nadzor obremenitve z radioaktivnimi snovmi kot je strelivo iz obogatene urana na kriznih področjih.

Glavni cilji laboratorija Spiez so:

- prepoznavanje atomskih, bioloških in kemičnih groženj in nevarnosti in kar se da natančna ocena ustreznih tveganj

²⁴ The Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons – OPCW.

- za to laboratorij izdeluje in zagotavlja znanstvene in tehnološke podlage za obširno ABK zaščito.
- uporaba razpoložljivih tehnologij za optimalno ABK zaščito
- svetovanje civilnim oblastem zveze, kantonov in občin ter vojski glede ABK zaščitne tehnike.
- zmanjšanje grožnje z ABK orožji
- za to laboratorij podpira nacionalne oblasti in mednarodne organizacije pri prizadevanjih za razorožitev in nadzor oborožitve z ABK orožjem.
- optimizacija kriznega upravljanja in vodenja pri ABK dogodkih
- za to laboratorij izobražuje visoko kvalificiran kader za posredovanje in svetuje vodstvu posredovanja v strokovno-tehničnih zadevah.
- povečanje varnosti ljudi in okolja
- za to laboratorij svoje znanje uporablja tudi na področjih varnost, ekološka tehnologija in odstranjevanja odpadkov doma in v tujini.

4.3.1.3 Nacionalna alarmna centrala

Nacionalna alarmna centrala (orig. Nationale Alarmzentrale – NAZ) je strokovna služba zveze za izredne dogodke in je vse dni v letu 24 ur na dan pripravljena, da posreduje v roku 1 ure.

K nalogam Nacionalne alarmne centrale spada upravljanje in vodenje dogodkov, ki so povezani z radioaktivnostjo, velikimi kemijskimi nesrečami, podrtjem jezov in drugimi naravnimi nesrečami. Na področju radioaktivnosti ima pristojnost, da odredi takojšnje ukrepe za zaščito prebivalstva. Ob nesrečah in krizah je Nacionalna alarmna centrala prva kontaktna točka za kantone v vseh zadevah zaščite prebivalstva. Od leta 2007 centrala deluje kot obveščevalni center zveze (Bundesamt für Bevölkerungsschutz).

4.3.1.4 Usposabljanje

Resor za usposabljanje Zveznega urada za zaščito prebivalstva je Kompetenčni center zveze za usposabljanje na področju zaščite prebivalstva (orig. Kompetenzzentrum Ausbildung Bevölkerungsschutz Bund). Njegova primarna naloga je izvajanje zakonsko predpisanih nalog usposabljanja, zraven tega pa opravlja tudi naloge, ki so združljive z drugimi zveznimi službami. Glavne kompetence resorja je izdelava pravilnikov in izobraževalne dokumentacije ter izvajanje usposabljanja.

Resor:

- izobražuje učno osebje
- sodeluje pri rekrutiranju vojske / civilne zaščite
- izobražuje vodstvene organe
- izobražuje kadre in specialiste za podporo vodstvu
- izobražuje uporabnike švicarske varnostne mreže POLYCOM
- izobražuje kadre in specialiste za civilno zaščito in zaščito kulturnih dobrin
- zagotavlja delovanje Švicarskega centra za usposabljanje v Scwarzenburgu (orig. Eidgenössisches Ausbildungszentrum in Schwarzenburg – EAZS).

4.3.1.5 Infrastruktura

Resor Infrastruktura pripravlja podlage za zaščitne objekte, materiale in sisteme ter zagotavlja njihovo pripravljenost za uporabo. Glavne naloge resorja so ohranjanje zaščitne infrastrukture, evalvacija, nabava in priprava sistemskih in standardiziranih materialov ter telematičnih in alarmnih sistemov. Hkrati deluje kot organ za odobritev oz. izdajo soglasij za komponente na področju civilne zaščite, EMP-materiale²⁵ in ABK zaščitne materiale, ki jih je treba testirati. Področje Infrastruktura podpira kantone, občine, strokovne organe zveze in industrijo ter skrbi za prenos znanja in nadzor izvrševanja. Delna področja resorja predstavljajo:

- ❖ načrtovanje in krmiljenje,
- ❖ materiali in sistemi,

²⁵ EMP = elektromagnetni pulz.

- ❖ zgradbe (Bundesamt für Bevölkerungsschutz).

4.4 Mednarodno sodelovanje

Za Švico je značilen zelo podoben spekter nevarnosti kot za obmejne države. Na mednarodnem področju poudarja Švica predvsem sodelovanje na področju raziskav in analiz dogodkov in posredovanj ter prispevanje k mednarodni solidarnosti in nadaljnji konsolidaciji varnostnopolitičnega položaja v Evropi.

V okviru obstoječih bilateralnih sporazumov lahko kantoni in občine s svojimi partnerskimi organizacijami zaščite prebivalstva sodelujejo in posredujejo v obmejni tujini. Pripadniki partnerskih organizacij se lahko v okviru švicarskega korpusa za pomoč ob nesrečah oz. verige reševalcev prostovoljno zavežejo mednarodni pomoči. Sicer pa člani zaščite prebivalstva v okviru partnerstva za mir in na področju zaščite kulturnih dobrin (Po podpisu Drugega protokola k Haški konvenciji leta 1999, se je odprla možnost sodelovanja na zaščite kulturnih dobrin.) sodelujejo pri mednarodni preventivi na področju zaščite pred nesrečami (Der Bundesrat 2001, 21–21).

5 PRIMERJALNA ANALIZA SISTEMOV ZAŠČITE PREBIVALSTVA OBRAVNAVANIH DRŽAV

Kot je to razvidno iz spodnje tabele, imajo Avstrija, Nemčija in Švica veliko skupnih lastnosti, in sicer vse tri so zvezne oz. federativne parlamentarne demokracije razdeljene na zvezne države oz. v Švici tako imenovane kantone. Vse tri države med seboj mejijo in imajo tako skoraj identičen geopolitični položaj, približno enako stopnjo razvitosti, zraven tega pa je v vseh treh državah uradni jezik nemščina²⁶.

	Republika Avstrija	Zvezna republika Nemčija	Švicarska konfederacija
Politični sistem	zvezna republika	zvezna republika	zvezna republika
Oblika vladavine	parlamentarna demokracija	parlamentarna demokracija	neposredna demokracija
Glavno mesto	Dunaj	Berlin	Bern
Upravna delitev	9 zveznih dežel	16 zveznih dežel	26 kantonov
Jezik	nemški	nemški	nemški, francoski, italijanski in retoromanski
Vera	katoliki 73,6 %, protestanti 4,7 %, muslimani 4.2 %	protestanti 38 %, katoliki 34 %, muslimani 3,7 %	katoliki 47,6 %, protestanti 44,3 %, ostali 8,1%
Velikost (km²)	83.870	356.970	41.286
Število prebivalstva (2009)	8.375.290	81.757.000	7.785.800
Gostota prebivalstva (št. preb. na km²)	99,86	229,03	188,58
BDP skupni (2009)	381,880 milijarde \$	3352,742 milijarde \$	494,622 milijarde \$
BDP na prebivalca (2009)	45.989 \$	40.875 \$	67.560 \$
Pridružitve EU	1995	ustanovna članica	/
Članica zveze NATO	/	1955	/

²⁶ Kot sem že opozoril na začetku, so v Švici še trije uradni jeziki, in sicer zraven nemščine še francoščina, italijanščina in retoromanščina.

Čeprav so vse tri države zvezne republike, je med njimi tudi kar nekaj razlik. Tako imata Avstrija in Nemčija parlamentarno demokracijo, medtem ko je Švica posebnost, saj ima neposredno demokracijo. To pomeni, da je oblast v rokah vseh polnoletnih državljanov, ki se odločijo za sodelovanje pri odločitvah. Predstavniki, ki jih izvolijo, so neposredno vezani na voljo ljudi. Prav tako ima ljudstvo preko parlamenta možnost vplivati na delo in odločitve vlade. V Avstriji in Nemčiji pa ljudstvo voli svoje predstavnike, ki lahko svobodno izvajajo tudi svoje lastne programe. Tako so v Avstriji in Nemčiji – kot je to značilno za večino demokracij – v ospredju politične stranke s svojimi programi, medtem ko politične stranke v Švici zaradi neposredne demokracije in precejšnje suverenosti kantonov ne pridejo tako do izraza. V Švici imajo vsi kantoni vse tri veje oblasti in so pri sprejemanju odločitev avtonomni. Zveza lahko določa le to, kar je določeno v ustavi, za vse ostalo pa so kantoni odgovorni sami, zaradi česar prihaja med njimi do številnih razlik. Poleg tega je treba omeniti še številčne občine, ki so same odgovorne za vsa področja, ki niso določena s strani zveze ali kantonov.

Zvezne dežele v Nemčiji imajo prav tako vse tri veje oblasti, ki so odgovorne za naloge. Zveza je odgovorna za večji del zakonodaje, zvezne dežele pa imajo pod svojim okriljem večji del uprave in sodstva. Čeprav se lahko zvezne dežele med sabo v marsičem razlikujejo, te razlike niso tako veliko kot v Švici. Tako so npr. zvezne dežele v Nemčiji oblikovale določena telesa, preko katerih s skupnimi močmi dosegajo cilje. Podoben status in naloge kot v Nemčiji imajo tudi zvezne dežele v Avstriji, pri čemer gre izpostaviti dejstvo, da zvezne dežele v Avstriji nimajo pod svojim okriljem sodstva. Sicer pa imajo zvezne dežele oz. kantoni v vseh treh državah tudi svoje mesto v zveznem parlamentu (preko zveznega sveta v Avstriji in Nemčiji ter sveta kantonov v Švici), saj je parlament v teh državah dvodomen. V Avstriji zvezno skupščino tako sestavljata državni zbor (orig. Nationalrat) in zvezni svet (orig. Bundesrat), v Nemčiji zvezni parlament (orig. Bundestag) in zvezni svet (orig. Bundesrat) ter v Švici državni zbor (orig. Nationalrat) in svet kantonov (orig. Ständerat).

Vlogo šefa države v Švici ima po zakonu Zvezni svet kot celota oz. v njegovem imenu predsednik Zveznega sveta, ki se voli za dobo enega leta, njegova vloga pa je zgolj simbolična. V Nemčiji se sicer voli zveznega predsednika, vendar je brez

kakršnih koli večjih pooblastil in opravlja predvsem reprezentativne naloge. Nekoliko večjo moč ima zvezni predsednik Avstrije, ki mora overiti zakone, imenuje zveznega kanclerja, ministre, državne sekretarje, sodnike, uradnike in oficirje ter lahko razpusti celoten državni zbor in zvezno vlado, poveljuje vojski in predstavlja Avstrijo navzven.

Glede na enak geopolitični položaj in tudi enako stopnjo razvitosti primerjanih držav so izpostavljene tudi bolj ali manj istim grožnjam, kot so npr. vedno hujše naravne nesreče, civilizacijsko pogojene nesreče, migracije, manipulacije in izpadi informacijske in komunikacijske infrastrukture, omejitve prostega gospodarskega prometa in gospodarski pritiski, varnostno-politično relevantni tehnološki razvoj, terorizem, nasilen ekstremizem, vohunstvo, kriminal in organiziran kriminal, nadaljnje širjenje orožja za množično uničevanje in orožnih sistemov dolgega dometa ter državni spori.

Zato se tudi zaščita prebivalstva v omenjenih državah ne razlikuje bistveno. V vseh treh državah predstavlja ukrepe za pomoč, zaščito in reševanje prebivalstva, njihovih eksistenčnih dobrin, kritične infrastrukture, kulturnih dobrin ipd. pred naravnimi in civilizacijsko pogojenimi nesrečami. Eden izmed temeljnih dejavnikov je tudi informiranje, opozarjanje in alarmiranje prebivalstva, čemur vse tri države posvečajo veliko pozornost in zaradi česar so vzpostavile centralne organe in mreže za hitro zbiranje in posredovanje nujnih obvestil.

Zaščita prebivalstva v teh treh državah pomeni zaščito ljudi, njihovih stanovanj, delovnih mest, prometnih povezav, komunalne oskrbe, komunikacijskih mrež itd. pred naravnimi nesrečami (potresi, poplave, neurja, plazovi itd.), tehničnimi nesrečami (razlitja in uhajanje kemičnih snovi, jedrske nesreče itd.), epidemijami, vojnami, oboroženimi spopadi, terorizmom in drugimi kriznimi situacijami. Pri tem obstaja majhna razlika v poimenovanju, in sicer v Avstriji uporabljajo kot temeljni pojem *Zivilschutz* (tj. *civilna zaščita*), ki je ekvivalent terminu *Bevölkerungsschutz* (tj. *zaščita prebivalstva*) v Nemčiji in Švici. V Nemčiji se je zaščita prebivalstva v preteklosti delila na civilno zaščito in zaščito pred elementarnimi nesrečami, civilna zaščita pa je pri tem predstavljala zaščito v obrambnih primerih in primerih vojaških

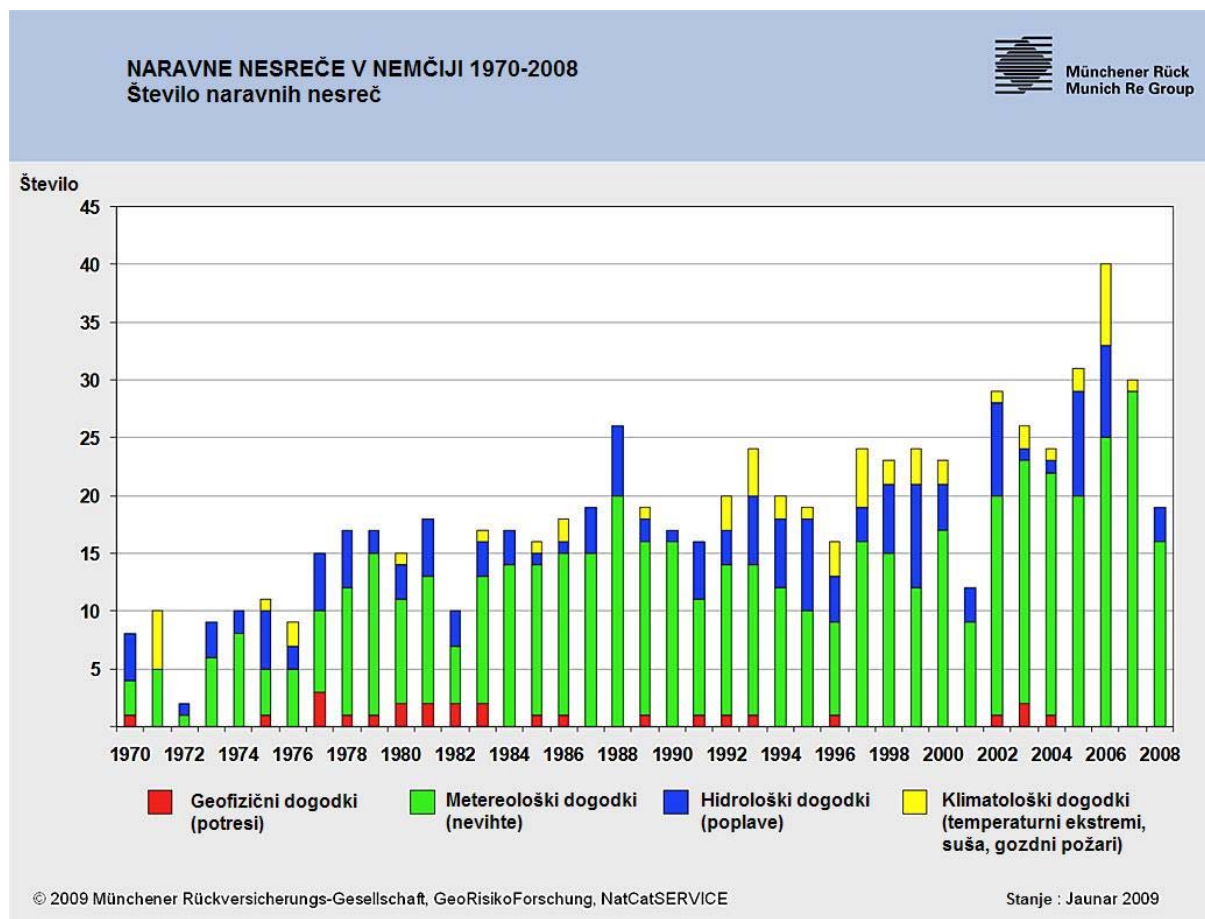
napetosti. Danes se teh dveh področij ne ločuje več, ampak sta združeni pod skupnim pojmom *zaščita prebivalstva*.

Sicer pa se je zaščita prebivalstva oz. civilna zaščita na začetku – to je približno od časa druge svetovne vojne naprej – v vseh treh državah nanašala pretežno na zaščito prebivalstva pred vojnimi vplivi in bila del celovite obrambe. Vzrok, da so se osredotočali izključno oz. predvsem na vojno, je bila hladna vojna, zaradi katere je prihajalo do nenehnih napetosti, groženj in pritiskov. Avstrija, Nemčija in Švica – predvsem prvi dve – pa so kot države srednje Evrope predstavljale geografsko mejo oz. stičišče zahodnega in vzhodnega bloka, zaradi česar bi bile v primeru oboroženega spopada najbolj izpostavljene oz. bi bile prve tarče. Tehnološkim nesrečam pa se takrat praktično ni posvečalo nobene pozornosti. Stanje v vseh treh državah se je začelo spreminjati v osemdesetih letih, ko se je približeval konec hladne vojne in ko so začeli ugotavljati, da grožnje niso le vojaške narave (in elementarne nesreče), ampak da imajo lahko katastrofalne posledice tudi tehnološke nesreče. Teh groženj se do takrat niso niti prav zavedali, njihovo zanimanje je vzbudila predvsem nesreča jedrske elektrarne v Černobilu, ki je pokazala, da imajo lahko take nesreče ne le lokalni, ampak celo čezmejni vpliv, zaradi česar zadevajo širšo mednarodno regijo. Ob koncu hladne vojne je tako vojaški vidik v omenjenih državah začel izgubljati na pomenu, saj se je verjetnost vojaškega spopada občutno zmanjšala in danes skoraj ni več verjetna, večjo pozornost pa so začele dobivati naravne in tehnološke nesreče, mednarodni terorizem, epidemije ipd., za katere je značilno predvsem to, da nastopijo nenadoma, brez predhodnega opozorila, njihove posledice pa so zaradi večje aglomeracije prebivalstva in prepletenosti sodobne družbe hujše kakor prej.

Rast števila naravnih nesreč je razvidna npr. iz primera Nemčije za preteklih 30 let (glej sliko 5.1), pri čemer najbolj izstopajo neurja (močni nalivi, orkanski vetrovi, toča, sneg in led), poplave in temperaturni ekstremi, medtem ko so potresi v Nemčiji bolj redki in šibkejši, močnejši potresi pa so manj verjetni. Vendar je treba pri tem opozoriti na to, da ne rase le število naravnih nesreč, ampak predvsem njihova intenziteta in posledično škoda, ki jo povzročijo. Podobne nesreče ogrožajo tudi Avstrijo in Švico, s tem da slednjima kot »alpskima deželama« zraven močnih neurij, poplav in temperaturnih ekstremov nekoliko večjo grožnjo kot Nemčiji predstavljajo

še plazovi in podori ter potresi (seizmološka ogroženost Nemčije je nizka, Avstrije in Švice pa srednja; npr. strokovnjaki opozarjajo na možnost uničujočega potresa na Dunaju).

Slika 5.1: Naravne nesreče v Nemčiji med leti 1970 in 2009.



Vir: Münchener Rück (2009).

Države so poleg naravnim nesrečam še izpostavljene tudi izpadom kritične infrastrukture zaradi različnih napak, nesreč ali sabotaj (glede na to, da je stopnja razvitosti približno enaka, gre za podobne težave in nevarnosti, npr. izpadom električnega, prometnega ali IT-omrežja, komunikacij, oskrbe s pitno vodo itd.), epidemijam (npr. ptičja ali svinjska gripa), tehnološkim nesrečam (kemične, jedrske), migracijam, terorističnim napadom idr.

V Nemčiji je primerjalno z Avstrijo in Švico nekoliko večja verjetnost terorističnih napadov, saj je Nemčija zaradi članstva v NATU in sodelovanja pri obnovi Afganistana nekoliko bolj izpostavljena napadom islamskih skrajnežev. V Nemčiji so

v zadnjih letih razbili že več terorističnih celic. Verjetnost terorističnih napadov v Švici je zaradi njene nevtralnosti manjša, prav tako v Avstriji, čeprav je slednja zaradi članstva v EU že nekoliko bolj izpostavljena.

Čeprav je verjetnost nuklearne, biološke in kemične vojne ter vojne nasploh danes skoraj nična, ostaja JRKB zaščita v vseh treh državah zelo pomemben del sistema. Največjo nevarnost temu področju danes predstavljajo teroristični napadi z jedrskim, kemičnim ali biološkim orožjem, pri čemer je najbolj izpostavljena Nemčija.

Grožnjo predstavljajo tudi nesreče jedrskih in kemičnih obratov. Švica ima npr. pet jedrskih elektrarn, s katerimi pridobiva v povprečju kar ca. 40 % celotne električne energije, kar je celo nad evropskim povprečjem, ki znaša okrog 33 %. V Nemčiji imajo 17 jedrskih blokov, v katerih proizvedejo približno 23 % električne energije. Avstrija se je jedrski energiji v preteklosti povsem odpovedala, tako da jedrskih elektrarn nimajo. Kljub temu pa pred njimi ni varna, saj je v njeni okolici več držav s to vrsto energije – npr. v že prej omenjenih Švici in Nemčiji, v Franciji, Belgiji, na Slovaškem, v Romuniji, Ukrajini idr., med njimi je tudi Slovenija – in kot se je to v preteklosti že izkazalo, imajo lahko take nesreče daljnosežen čezmejen vpliv.

Omenjene države imajo tudi zelo razširjeno kemično industrijo, hkrati pa so v bližini tudi druge države z močno razvito tovrstno industrijo, kot sta npr. Francija in Italija. Kemična industrija v Nemčiji npr. predstavlja 10 % celotne predelovalne industrije in je njena največja izvoznica v Evropi, v Švici predstavlja največji delež njene zunanje trgovine, v Avstriji pa je to drugo najpomembnejše področje industrije. Kljub temu da so tako kemične kot tudi jedrske nesreče zaradi zelo strogih varnostnih ukrepov in sodobnih obratov bolj malo verjetne, verjetnost napak in nesreč še vedno obstaja. V primeru, da do njih pride, so lahko njihove posledice enormne, zato je potrebna tudi ustrezna pripravljenost na njih.

Pristojnosti in naloge na področju zaščite prebivalstva so bile v vseh treh državah porazdeljene med zvezo in zvezne dežele oz. kantone, občine ter različne organizacije in sile za zaščito, reševanje in pomoč. Sistem je bil zelo decentraliziran in ni bil jasno definiran. Odvisen je bil predvsem od posameznih zveznih dežel oz. kantonov, torej ni bil enoten. Vendar s časoma se je izkazalo, da prevelika decentralizacija in pomanjkanje enotne strukture predstavljata slabost sistema zaščite prebivalstva in da tak sistem ni kos sodobnim grožnjam. Ugotovili so, da je

tak sistem nepregleden, nejasen in neuskladen ter povzroča zmedo, zaradi česar je sistem predvsem slabše odziven in s tem ne tako učinkovit. Tako je prišlo v vseh treh državah v začetku 21. stoletja do reforme sistema – kar so dodatno spodbudili predvsem teroristični napadi v ZDA 11. septembra 2001 in poplave v Evropi/Nemčiji leta 2002. Države so začele vzpostavljati mehanizme, s katerimi bi izboljšali predvsem usklajenost in koordinacijo sistema, pretok informacij ter medsebojno sodelovanje vseh relevantnih strani (zveze, zveznih dežel oz. kantonov, občin, služb in organizacij, sil za zaščito, reševanje in pomoč, posameznikov, podjetij ...). S povezavo razpoložljivih potencialov pomoči vseh državnih ravni in z vzpostavitvijo novih koordinacijskih instrumentov za učinkovitejše sodelovanje le-teh želijo doseči hitrejša in boljše ukrepanja. V ta namen so v vseh treh državah, in sicer v okviru ministrstva za notranje zadeve v Avstriji in Nemčiji ter Ministrstva za obrambo, zaščito prebivalstva in šport v Švici, ustanovili centralni organ (torej v Avstriji Oddelek II/4, v Nemčiji Zvezni urad za zaščito prebivalstva in pomoč ob nesrečah – BBK ter v Švici Zvezni urad za zaščito prebivalstva – BABS), v katerem so interdisciplinarno združili vsa zadevna področja, resorje, službe, naloge itd. in jih povezali v učinkovit sistem zaščite prebivalstva. Ti odbori so postali osrednji organizacijski element zveznih oblasti, katerih naloga je priprava skupnih smernic, medsebojna koordinacija, usklajevanje in sodelovanje pri pripravi in izvajanju ukrepov z zvezi z nevarnostmi večjih razsežnosti, izvajanje teh ukrepov pa poteka v glavnem na kantonalni oz. deželni (in občinski) ravni. Tako v vseh treh državah zvezne oblasti preko teh odborov skrbijo za temeljne vidike zaščite prebivalstva, medtem ko so dežele oz. kantoni odgovorni predvsem za izvajanje teh nalog.

Vsem trem državam je skupno tudi to, da se zanašajo na številčno zelo širok krog sil za zaščito, reševanje in pomoč (gasilci, zdravstvene službe, gorska reševalna služba, tehnične službe itd.). Ti delujejo predvsem na prostovoljni bazi, dopolnjujejo pa jih še druge humanitarne organizacije (kot npr. Rdeči križ). V Avstriji ima vseh devet zveznih dežel svojo zvezo civilne zaščite, teh devet zvez pa je skupaj z nacionalno zvezo – Avstrijska nacionalna zveza civilne zaščite – združenih v tako imenovano Zvezo civilne zaščite Avstrije. Pri tem ne gre za operativno intervencijsko službo, ampak je namen te organizacije obveščanje prebivalstva o civilni zaščiti v Avstriji, dajanje informacij o pravilnem ravnanju v kriznih situacijah. Njena naloga je tako

ozaveščanje in spodbujanje prebivalstva glede samozaščite, usposabljanje in svetovanje silam za zaščito, reševanje in pomoč, priprava in presoja zakonskih predlogov, izmenjava izkušenj, spodbujanje, koordinacija, svetovanje, priprava predlogov, izmenjava izkušenj itd. To uresničujejo s splošno javno-političnim delom civilne zaščite in z organiziranjem varnostno-informacijskih centrov na občinski ravni.

V Nemčiji gre posebej omeniti Službo za tehnično pomoč (orig. Das Technisches Hilfswerk – THW), ki prebivalstvu ob nesrečah, nezgodah in v kriznih stanjih nudi hitro in učinkovito tehnično pomoč (npr. pomanjkanje pitne vode, izpadi elektrike itd.). Gre za prostovoljno intervencijsko službo z več kot 80.000 prostovoljci, ki opravlja svoje naloge po vsej državi in predstavlja enega izmed nosilnih stebrov zaščite prebivalstva v Nemčiji.

V Švici pa lahko izpostavimo civilno zaščito, ki predstavlja eno izmed petih partnerskih organizacij (zraven še policija, gasilci, zdravstvo in tehnične službe) v sistemu zaščite prebivalstva v tej državi, ki ima širok spekter nalog in skrbi za zaščito, oskrbo in podporo. Njena posebnost je, da temelji na splošni nacionalni obveznosti služenja civilni zaščiti. Moški s švicarskim državljanstvom, ki so sposobni služenja v civilni zaščiti in ne služijo vojaškega ali civilnega vojaškega roka, so tako med 20 in 40 letom starosti dolžni služiti civilni zaščiti.

Švica je unikatna tudi glede zaklonišč, saj je država z največ zaklonišči na svetu. Prostor v zakloniščih v Švici ima 95 % prebivalstva, kar je neprimerljivo z Avstrijo in Nemčijo, saj ima prva prostora za 30 % prebivalstva, Nemčija pa le za 3 %.

6 VERIFIKACIJA HIPOTEZ IN ZAKLJUČEK

Z diplomsko nalogo sem hotel prikazati in medsebojno primerjati sisteme zaščite prebivalstva v Avstriji, Nemčiji in Švici. Glede na to, da imajo omenjene države podobno politično ureditev, geopolitični položaj, stopnjo razvitosti, kulturo ipd., sem sklepal, da imajo te države tudi podobno strukturo sistema zaščite prebivalstva, saj se spopadajo s podobnimi težavami in nevarnostmi. Ugotovil sem, da se je zaščita prebivalstva v omenjenih državah skozi čas podobno razvijala. Vsem trem državam je skupno, da se je sistem zaščite prebivalstva na začetku oz. v času hladne vojne v glavnem osredotočal na vojaški vidik civilne varnosti, naravnim nesrečam pa le minimalno, medtem ko se nevarnosti tehničnih nesreč skorajda niso zavedali oz. jih niso upoštevali. S koncem hladne vojne se je to počasi popolnoma spremenilo in zaščita prebivalstva se v glavnem osredotoča na naravne in civilizacijsko pogojene nesreče. Danes lahko razumevanje zaščite prebivalstva v omenjenih državah lahko strnemo na ukrepe za pomoč, zaščito in reševanje prebivalstva, njihovih eksistenčnih dobrin, kritične infrastrukture, kulturnih dobrin ipd. pred naravnimi in antropogenimi nesrečami, epidemijami, migracijami, mednarodnim terorizmom itd. Sama struktura sistemov zaščite prebivalstva oz. pristojnosti in naloge s tega področja so v vseh treh državah porazdeljene med državo in zvezne države oz. kantone, tako da predstavlja napore vseh strani, torej države, dežel/kantonov, občin, gospodarstva, služb za zaščito, reševanje in pomoč ter vsakega posameznika. Vsem trem državam je skupno to, da so vsa področja in odbori, komisije, službe ipd., odgovorni za zaščito prebivalstva, združeni v centralnem organu – v okviru Ministrstva za notranje zadeve v Avstriji in Nemčiji oz. Ministrstva za obrambo, zaščito prebivalstva in šport v Švici – ki je dogovorno za medsebojno koordinacijo, usklajevanje in sodelovanje pri pripravi in izvajanju ukrepov v zvezi z nevarnostmi večjih razsežnosti, kot so primeri kriz in nesreč na zvezni in deželni ravni kakor tudi zunaj države, in to ne samo v času dejanskega trajanja teh kriz in nesreč, ampak že pri predhodnem osnovnem načrtovanju in pripravi nanje.

Tako se je moja prva hipoteza, ki se glasi: »Zaradi podobne politične ureditve obravnavanih držav imajo te podobno strukturo sistema zaščite prebivalstva,« izkazala za pravilno.

Sistem zaščite prebivalstva v omenjenih državah je bil zelo decentraliziran in v glavnem v domeni dežel/kantonov. Vendar se je na začetku 21. stoletja izkazalo, da preveč razdeljen sistem ni tako učinkovit, saj ni kos novim, sodobnim nevarnostim, za katere je značilno predvsem to, da nastopijo nenadoma, brez predhodnega opozorila, njihove posledice pa so zaradi večje aglomeracije prebivalstva in prepletenosti sodobne družbe veliko hujše kakor prej. V takih primerih so ključnega pomena predvsem preventivni ukrepi in hitro posredovanje, kar je možno doseči le s predhodnim načrtovanjem, pripravami, dobro organiziranostjo in stalno pripravljenostjo na ukrepanje. Zato je v teh treh državah prišlo do reforme sistema zaščite prebivalstva, katere cilj je bila večja usklajenost in koordinacija sistema, pretok informacij ter medsebojno sodelovanje vseh relevantnih strani (zveze, zveznih dežel oz. kantonov, občin, služb in organizacij, sil za zaščito, reševanje in pomoč, posameznikov, podjetij ...) ter s tem boljši izkoristek razpoložljivih potencialov pomoči.

Mojo drugo hipotezo, da decentraliziranost omogoča hitrejše ukrepanje v kriznih situacijah, lahko tako potrdim le deloma. Res je, da ob samem nastanku krize decentraliziranost omogoča hitrejše ukrepanje, vendar je za to potrebna enotna struktura in vodstvo ter usklajenost celotnega sistema – tj. centraliziranost. Torej v omenjenih državah so ugotovili, da je najboljša rešitev kombinacija decentralizacije in centralizacije, tako njihov sistem zaščite prebivalstva vsebuje prvine obeh struktur.

7 LITERATURA

Anžič, Andrej. 1997. *Varnostni sistem Republike Slovenije*. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list RS.

Bundesamt für Bevölkerungsschutz – BABS. Dostopno prek: http://www.bevoelkerungsschutz.admin.ch/internet/bs/de/home/das_babs.html (21. maj 2010).

--- 2003. *KATARISK – Katastrophen und Notlagen in der Schweiz eine Risikobeurteilung aus der Sicht des Bevölkerungsschutzes*. Dostopno prek: <http://www.bevoelkerungsschutz.admin.ch/internet/bs/de/home/themen/gefaehrdungen/katarisk.parsys.0004.downloadList.00041.DownloadFile.tmp/methodeprint.pdf> (21. maj 2010).

--- 2008. *Leitfaden KATAPLAN – Gefährdungsanalyse und Vorbeugung*. Dostopno prek: <http://www.bevoelkerungsschutz.admin.ch/internet/bs/de/home/themen/gefaehrdungen/katapan.parsysrelated1.89396.downloadList.66515.DownloadFile.tmp/leitfadenkataplangefaherungsanalysed.pdf> (21. maj 2010).

Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe – BBK. Dostopno prek: http://www.bbk.bund.de/cln_027/nn_402322/DE/00__Home/homepage__node.html__nnn=true (12. maj 2010).

--- 2009a. *Bevölkerungsschutz (Faltblatt)*. Dostopno prek: http://www.bbk.bund.de/cln_027/nn_402322/SharedDocs/Publikationen/Brosch_C3_BCren__und__Faltbl_C3_A4tter_20Download/Faltblatt__bevoelkerungsschutz,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Faltblatt__bevoelkerungsschutz.pdf (12. maj 2010).

--- 2009b. *Organigramm*. Dostopno prek: http://www.bbk.bund.de/cln_027/nn_401934/DE/01__BBK/05__Organigramm/Organigramm2.html (12. maj 2010).

Bundesanstalt Technisches Hilfswerk – THW. Dostopno prek: http://www.thw.de/cln_172/DE/Startseite/startseite_node.html (12. maj 2010)

Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz, BZG). SR 520.1. Dostopno prek: <http://www.admin.ch/ch/d/sr/5/520.1.de.pdf> (21. maj 2010).

Bundeskanzleramt Österreich. Dostopno prek: <http://www.bka.gv.at/site/3502/default.aspx> (13. maj 2010).

Bundesministerium des Innern. 2009. *Nationale Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen (KRITIS-Strategie)*. Dostopno prek: <http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/598730/publicationFile/34414/kritis.pdf> (15. maj 2010).

--- Referat O 4. 2001. *Richtlinie für den Selbstschutz der Bevölkerung, Betriebe und Behörden*. Dostopno prek: http://www.bbk.bund.de/cln_027/nn_401712/SharedDocs/Publikationen/Richtlinie_20Selbstschutz,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Richtlinie%20Selbstschutz.pdf (15. maj 2010).

Bundesministerium für Inneres. Dostopno prek: http://www.bmi.gv.at/cms/BMI/_news/BMI.aspx (13. maj 2010).

--- 2004a. Dach der Sicherheit. Zivilschutz. *Zivilschutz Aktuell* (1). Dostopno prek: http://www.zivilschutz.co.at/downloads/download_2143.pdf (13. april 2010).

--- 2004b. *Neuorganisation des Staatlichen Krisen- und Katastrophenschutzmanagements sowie der internationalen Katastrophenhilfe – SKKM*. Dostopno preko: http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Zivilschutz/mehr_zum_thema/SKKM200104.pdf (13. april 2010).

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft. Dostopno prek: <http://www.umwelt.net.at/article/archive/1457/> (13. april 2010).

Der Bundesrat. 2001. *Leitbild Bevölkerungsschutz. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption des Bevölkerungsschutzes*. Dostopno prek: <http://www.bebende.ch/download/leitbild-d.pdf> (21. maj 2010).

--- 2009. *Grundstrategie des Bundesrates zum Schutz Kritischer Infrastrukturen. Basis für die nationale Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen*. Dostopno prek: http://www.bevoelkerungsschutz.admin.ch/internet/bs/de/home/themen/ski/publikationen_ski.parsys.60516.downloadList.62742.DownloadFile.tmp/grundstrategieski20090518d.pdf (21. maj 2010).

Bundesversammlung – Das schweizerische Parlament. 2001. *Botschaft vom 17. Oktober 2001 zur Totalrevision der Zivilschutzgesetzgebung*. Dostopno prek: http://www.parlament.ch/afs/data/d/rb/d_rb_20010062.htm (21. maj 2010).

Evropski parlament. 2006. *Zakonodajna resolucija Evropskega parlamenta o predlogu Odločbe Sveta o vzpostavitvi mehanizma Skupnosti na področju civilne zaščite (prenova)*. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0434+0+DOC+XML+V0//SL> (13. april 2010).

Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz – ZSKG). BGBl. I S. 2350. Dostopno prek: <http://www.gesetze-im-internet.de/zsg/BJNR072610997.html> (12. maj 2010).

Mariani, Daniele. 2009. *Kein Land baut mehr Bunker als die Schweiz*. Dostopno prek: http://www.swissinfo.ch/ger/specials/die_schweiz_der_rekorde/weltrecorde/Kein_Land_baut_mehr_Bunker_als_die_Schweiz.html?cid=7422086 (30. avgust 2010).

Münchener Rück. 2009. *Naturkatastrophen in Deutschland 1970–2008*. Dostopno prek: <http://www.aspect-online.de/finanztipps/wp-content/uploads/2009/07/naturkatastrophen-in-deutsch.jpg> (30. avgust 2010).

Niederösterreichischer Zivilschutzverband. Dostopno prek: <http://www.noezsv.at/> (13. april 2010).

Öffentlicher Dienst Österreichs. Dostopno prek: <http://www.oeffentlicherdienst.at/oedaktiv/berichte/sicher/zivilschutz.php?subnav=berichte-sicher> (13. april 2010).

Österreichisches Bundesheer. Dostopno prek: <http://www.bmlv.gv.at/> (13. april 2010).

Sicherheitsinformationszentrum – SIZ. Dostopno prek: <http://www.siz.cc/bund> (13. april 2010).

Svete, Uroš. 2005. Civilna varnost na razpotju med decentralizacijo in koordinacijo – primer Zvezne republike Nemčije. *Revija Ujma* (19): 265-269. Dostopno prek: www.sos112.si/slo/tdocs/ujma/2005/civ_var.pdf (12. maj 2010).

Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (ZVNDN). Ur. l. RS 64/1994. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&mandate=-1&o=7020&sb=1&unid=SZ|D7AEB1F3136BD16EC125662800347F3B&showdoc=1> (14. avgust 2010).

Zivilsvhutzverband Österreichs. Dostopno prek: <http://www.zivilschutz.co.at/index.cfm?id=15030> (13. april 2010).

Zivilschutzverband Voralberg. Dostopno prek: <http://www.zivilschutz-vorarlberg.at/zivil/stat/index.htm> (13. april 2010).