



Bern, 29. März 2023

Verbesserte Krisenorganisation der Bundesverwaltung

Bericht des Bundesrates

in Erfüllung der Postulate

21.3205 FDP-Liberale Fraktion «Rolle des Bundesstabes für Bevölkerungsschutz im Rahmen der Covid-19 Pandemie» vom 17. März 2021

21.3449 Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates «Strategisches Krisenmanagement» vom 25. März 2021

22.3343 Grünliberale Fraktion «Endlich die institutionelle Krisenresistenz des Bundesrates sicherstellen» vom 18. März 2022



Zusammenfassung

Mit dem vorliegenden Bericht entspricht der Bundesrat drei Postulaten aus dem Parlament, die das Krisenmanagement der Bundesverwaltung thematisieren. Sie basieren auf den Erfahrungen während der Covid-19-Pandemie und dem Beginn des Krieges in der Ukraine. Im Bericht geht der Bundesrat auch auf vier seiner Aufträge an die Bundesverwaltung zu deren Krisenmanagement ein. Im Kern geht es darum, mögliche Krisen zu antizipieren und damit auch den Einstieg in die Krisenbewältigung zu verbessern, die Aufgabenteilung zwischen den eingesetzten Krisenstäben zu regeln, die betroffenen Verwaltungseinheiten (VE) gezielt zu unterstützen und die Anschlussfähigkeit für die Kantone, die Wissenschaft und weitere wichtige Akteure (beispielsweise aus der Wirtschaft oder der Zivilgesellschaft) sicherzustellen. Zudem soll auch aufgezeigt werden, wie finanzverantwortliche Stellen besser ins Krisenmanagement eingebunden werden können.

Die Organisation des Krisenmanagements bei spezifischen Krisen und Ereignissen, die von dafür vorgesehenen Krisenstäben bewältigt werden können, ist nicht Gegenstand dieses Berichts. Beispiele solcher Krisenstäbe sind der Sonderstab Geiselnahme und Erpressung (SOG) oder der Sonderstab Asyl (SONAS). Dasselbe gilt auch für Strukturen zur Sicherstellung der betrieblichen Kontinuität (Business Continuity Management [BCM]) der Departemente und VE in einem Krisenfall. Ebenfalls ausgeklammert werden der Sicherheitsausschuss (SiA) und die Kerngruppe Sicherheit, die interdepartementale sicherheitspolitische Geschäfte koordinieren, aber nicht für die Krisenbewältigung bestimmt sind.

Der Bundesrat hat die folgenden Eckpunkte für die optimierte Organisation des Krisenmanagements festgelegt:

- Die Bundesverwaltung bewältigt eine Krisensituation so lange wie sinnvoll in den ordentlichen Strukturen und Abläufen, wenn auch mit beschleunigten Verfahren. Um den Wechsel in eine für die Krisenbewältigung geeignete Struktur rechtzeitig anzugehen, werden die Antizipation gestärkt und der Übergangsprozess in eine Krisenorganisation beschleunigt.
- Die Krisenstäbe werden mit Leistungen unterstützt, die auf die Bedürfnisse abgestimmt werden und die der Permanente Kernstab zur Verfügung stellt. Einige dieser Leistungen müssen im Sinne von Mindestanforderungen in jedem Fall bezogen werden: das Stakeholdermanagement für den Einbezug der Kantone und der Wissenschaft sowie die Plattformen für den Informationsaustausch und die integrale Lagedarstellung.
- Auf politisch-strategischer und auf operativer Ebene setzt der Bundesrat je einen Krisenstab unter der Leitung des federführenden Departements ein. Der Politisch-Strategische Krisenstab (PSK) setzt sich in der Regel zusammen aus den Generalsekretärinnen bzw. Generalsekretären der Departemente sowie beiden Vizekanzenlerinnen bzw. Vizekanzlern. Zur Erfüllung der Aufgabe ist eine Nähe zu den Departementsvorsteherinnen und -vorstehern über alle Lagen notwendig. Sollte die Krise nicht alle Departemente betreffen, kann der PSK sich auch aus weniger Mitgliedern zusammensetzen. Zusätzlich dazu sind die EFV, das BJ und das SECO als wichtige Querschnittsämter einzubeziehen und bei Bedarf weitere Stellen der Bundesverwaltung. Allenfalls nehmen die Bundeskanzlerin bzw. der Bundeskanzler sowie externe Stellen teil. Der PSK dient dem federführenden Departement dazu, Strategien und Anträge an den Bundesrat politisch vorzubereiten, Entscheidungsgrundlagen zu erarbeiten und das Krisenmanagement interdepartemental zu koordinieren. Der Operative Krisenstab (OPK) ist zusammengesetzt aus den Vertreterinnen und Vertretern der Krisenstäbe der betroffenen Departemente. Der OPK koordiniert die verschiedenen Fachstellen und stellt die notwendigen Unterlagen für den PSK bereit.
- Die Kantone, die Wissenschaft und eventuell weitere relevante Akteure (beispielsweise aus der Wirtschaft oder der Zivilgesellschaft) sollen systematisch sowohl in den PSK als auch in den OPK einbezogen werden. Für den konkreten Einbezug ist das federführende Departement verantwortlich. Auch wichtige Querschnittsämter wie das Bundesamt für Justiz (BJ), die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) und das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) sind einzubeziehen. Zusätzlich sind auf operativer Ebene auch die finanzverantwortlichen Personen der betroffenen Verwaltungseinheiten einzubeziehen.

Der Bundesrat will mit diesen Schwerpunkten besser auf Krisen vorbereitet sein. Zu einer gezielteren Vorbereitung tragen auch die Ausbildung der Departemente, die Grossen Übungen im Rahmen der Gesamtplanungen und die gestärkte Antizipation und Früherkennung von Krisen bei. Besser unterstützt wird der Bundesrat künftig auch durch den PSK. Dank diesem Stab können wichtige Aspekte des Krisenmanagements vor der Übergabe der Geschäfte an den Bundesrat durch Personen koordiniert werden, die den Bundesrätinnen und Bundesräten nahestehen.

Inhalt

1	Einleitung	5
2	Ausgangslage.....	6
2.1	Postulate	6
2.2	Weitere themenrelevante politische Vorstösse	9
2.3	Aufträge des Bundesrates.....	10
3	Glossar	11
4	Zentrale Erkenntnisse aus den vergangenen Krisen	12
5	Vorgehen.....	15
5.1	Einbezug der Departemente und Kantone.....	15
5.2	Entwickelte Varianten.....	15
5.3	Erkenntnisse aus der Konsultation zu den Varianten	18
5.4	Weitere Bewertungen.....	19
6	Schlussfolgerungen des Bundesrates	20
6.1	Grundsätze	20
6.2	Beschreibung	20
6.2.1	Permanenter Kernstab	20
6.2.2	Politisch-Strategischer Krisenstab (PSK).....	22
6.2.3	Operativer Krisenstab (OPK)	23
6.2.4	Auslösung der Krisenorganisation	23
6.3	Mindestanforderungen für das Krisenmanagement der Bundesverwaltung.....	24
6.3.1	Anschlussfähigkeit für externe Akteure.....	24
6.3.2	Einbezug von Querschnittsämtern und finanzverantwortlichen Stellen	24
6.3.3	Vorgaben für den nationalen Informationsaustausch	24
6.4	Konsequenzen für die Umsetzung	24
6.5	Beurteilung	26
7	Finanzielle Auswirkungen	28
8	Weiteres Vorgehen.....	28

1 Einleitung

In den über drei Jahren seit Ausbruch der Covid-19-Pandemie wurde die Krisenorganisation der Bundesverwaltung in zahlreichen Auswertungen der Bundesverwaltung, aber auch des Parlaments und der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), analysiert. Die Berichte zeigten, dass das Krisenmanagement der Bundesverwaltung funktioniert und nicht grundlegend verändert werden muss. Es besteht aber ein gewisses Verbesserungspotenzial. Mit dem vorliegenden Bericht will der Bundesrat seine zentralen Erkenntnisse zum Krisenmanagement der Bundesverwaltung darlegen und seine Schlussfolgerungen für eine verbesserte Krisenorganisation der Bundesverwaltung ausführen.

Der Bundesrat erfüllt mit dem vorliegenden Bericht drei parlamentarischen Vorstösse. Erstens das Postulat 21.3205 FDP-Liberale Fraktion vom 17. März 2021 «Rolle des Bundesstabes für Bevölkerungsschutz im Rahmen der Covid-19-Pandemie». Zweitens das Postulat 21.3449 Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates vom 25. März 2021 «Strategisches Krisenmanagement», das aufgezeigt haben will, wie das strategische Krisenmanagement für zukünftige Krisen verbessert werden kann. Drittens das Postulat Grünliberale Fraktion vom 18. März 2022 «Endlich institutionelle Krisenresistenz des Bundesrates sicherstellen», das vom Bundesrat einen Bericht über Massnahmen zur Sicherstellung einer verbesserten Vorbereitung auf Krisen und der eigenen Krisenresistenz verlangt. Zudem nimmt der Bericht teilweise Stellung zu aufgeworfenen Fragen aus weiteren themenverwandten Postulaten und Motionen: Motionen 22.3506 Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) und 22.3507 Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) vom 17. Mai 2022 «Rechtsgrundlagen für einen «Fach-Krisenstab» sowie Postulate 22.3508 GPK-N und 22.3509 GPK-S vom 17. Mai 2022 «Gesamtbilanz und Revision der Krisenorganisation des Bundes anhand der Lehren aus der Covid-19-Krise». Die Erfüllung der erwähnten Postulate und Bundesratsaufträge in einem Bericht bietet sich an, da die Beantwortung aller Geschäfte eine globale und umfassende Analyse des Krisenmanagements erfordert und daher sinnvollerweise nicht isoliert vorgenommen werden soll.

Ergänzend zu diesem Bericht hat der Bundesrat ein Schreiben an die Finanzkommissionen beider Räte verfasst, dass die Inhalte zum Einbezug finanzverantwortlicher Stellen aus diesem Bericht wiedergibt. Mit diesem Bericht und dem erwähnten Schreiben setzt der Bundesrat einen Auftrag im Nachgang zur Administrativuntersuchung zu den Zahlungsverpflichtungen aus Verträgen zur Beschaffung von Impfstoffen um.

Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in einer Krise und der Einbezug von externen wissenschaftlichen Erkenntnissen werden im vorliegenden Bericht nur soweit behandelt, wie sie für das Krisenmanagement der Bundesverwaltung relevant sind. Die Zusammenarbeit mit der Wissenschaft wurde im Bericht des Bundesrats vom 23. November 2022 in Erfüllung des Postulats 20.3280 Michel¹ sowie im externen Grundlagenbericht «Optionen wissenschaftlicher Politikberatung im Hinblick auf Krisen² analysiert. Die Zusammenarbeit im föderalen System wird Gegenstand des Berichts in Erfüllung des Postulats 20.4522 Cottier «Föderalismus im Krisentest. Die Lehren aus der Covid-19-Krise ziehen» sein, der dem Bundesrat bis Ende 2023 unterbreitet werden soll.

Nach einer Darlegung der drei zu erfüllenden Postulate, der themenrelevanten weiteren Vorstösse und der Aufträge des Bundesrats widmet sich der Bericht den zentralen Erkenntnissen zur Krisenorganisation der Bundesverwaltung während der Covid-19-Pandemie. Er erläutert das Vorgehen und geht anschliessend auf die daraus gezogenen Lehren für die Krisenorganisation der Bundesverwaltung ein. Dazu gehören auch eine Beurteilung der neuen Lösungen, das Aufzeigen von Konsequenzen in der Umsetzung der Optimierungen sowie eine Erläuterung des weiteren Vorgehens.

¹ www.parlament.ch > 20.3280 > Bericht in Erfüllung des parlamentarischen Vorstosses [«Wissenschaftliches Potenzial für Krisenzeiten nutzen»](#)

² www.bk.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen > 23.11.2022 > Bundesrat möchte wissenschaftliches Potenzial in Krisenzeiten besser nutzen > Dokumente > [Interface Grundlagenbericht Interface \(2022\)](#)

2 Ausgangslage

2.1 Postulate

Am 17. März 2021 reichte die FDP-Liberale Fraktion das Postulat 21.3205 «Rolle des Bundesstabes für Bevölkerungsschutz im Rahmen der Covid-19 Pandemie» mit folgendem Wortlaut ein:

«Der Bundesrat wird aufgefordert, seine Beurteilung zum Erfolg der gewählten Krisenorganisation bei der Bewältigung der Corona-Pandemie darzulegen. Insbesondere sollte die Rolle des Bundesstabes für Bevölkerungsschutz (BSTB) beleuchtet werden. Konnte der BSTB seine ihm zugewiesenen Aufgaben wirkungsvoll wahrnehmen, verfügte er über die notwendigen Kompetenzen, und welche Massnahmen müssen im Hinblick auf eine neue Krise zwingend getroffen werden, damit der BSTB zielgerichteter eingesetzt werden kann, einerseits zum Schutz der Bevölkerung und andererseits zur Unterstützung der anderen Bundesämter?

Begründung:

Gestützt auf das Epidemien-gesetz (EpG), Artikel 55, verfügt der Bundesrat über ein Einsatzorgan für Ereignisse, die eine besondere Gefährdung der öffentlichen Gesundheit hervorrufen können. Dieses Einsatzorgan berät den Bundesrat.

Auf diesen Gesetzesartikel stützt sich die Verordnung über den Bundesstab Bevölkerungsschutz (VBSTB). Der BSTB kommt zum Einsatz, wenn ein Ereignis mit Zuständigkeit des Bundes vorliegt (VBSTB, Art. 4). Liest man einerseits in der VBSTB, Artikel 4, Absatz 2, die Aufgaben, die der BSTB wahrnehmen muss, so sind diese teilweise deckungsgleich mit den Aufgaben, die der Ad-hoc-Krisenstab des Bundesrates wahrnehmen muss (Weisungen über das Krisenmanagement in der Bundesverwaltung, Art. 4.2).

Der BSTB führt die Fach- und Teillagen zu einer Gesamtlage zusammen und beurteilt diese. Er erarbeitet auch Entscheidungsgrundlagen zuhanden des Bundesrates, des zuständigen Departements oder Bundesamts.

Der Ad-hoc-Krisenstab nimmt ebenfalls eine Lageverfolgung, Lagebeurteilung und Orientierung zuhanden des Bundesrates vor und bereitet Handlungsoptionen und Entscheidungsgrundlagen für den Bundesrat vor.

Dass hier innerhalb der diversen Stäbe Überschneidungen, allenfalls auch Doppelspurigkeiten, vorliegen, ist offensichtlich. Die Bundeskanzlei empfiehlt in ihrem Bericht zur Auswertung des Krisenmanagements in der Covid-19-Pandemie (1. Phase / Februar bis August 2020) in der Empfehlung 2 ebenfalls, die Zusammensetzung des BSTB, des Ad-hoc-Krisenstabes des Bundesrates und der eingesetzten departementalen Krisenstäbe zu prüfen.

Das Ziel des Postulats ist, dass der BSTB gestärkt wird. Es soll dargelegt werden, ob die aktuelle Konzeption des BSTB richtig ist, damit er im Ereignisfall einen echten Mehrwert erbringen kann. Ebenfalls soll mit Blick auf die verschiedenen möglichen und schon eingetroffenen Gefährdungsszenarien dargelegt werden, über welche Mittel, Arbeitstechniken und Kompetenzen der BSTB verfügen muss, damit er – falls gewünscht – beim Eintreten eines Ereignisses schnellstmöglich eine Führungsverantwortung wahrnehmen kann. Sicher sollte auch ein permanentes Element für die Lageverfolgung und das Ressourcenmanagement bereitgestellt werden. Des Weiteren soll die organisatorische Ansiedlung des BSTB und seine Rolle als Bindeglied zwischen operativer und strategischer Stufe überprüft werden.»

Der Nationalrat nahm das Postulat am 18. Juni 2021 an. Die Bundeskanzlei wurde vom Bundesrat mit der Berichterstellung beauftragt.

Am 25. März 2021 reichte die Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates das Postulat 21.3449 «Strategisches Krisenmanagement» mit folgendem Wortlaut ein:

«Der Bundesrat wird beauftragt zu prüfen und Bericht zu erstatten, wie das strategische Krisenmanagement der Schweiz zur Bewältigung von nationalen Krisenlagen gestärkt werden kann und wie die Führungskräfte dafür systematisch ausgebildet und beübt werden können.

Insbesondere sind folgende Fragen zu beantworten:

1. Welche strategische und operative Krisenführungsorganisation Stufe Bund ist bei den verschiedenen Krisenarten (Stromausfall, Terroranschläge, Pandemie usw.) sinnvoll, um den Bundesrat in seinen Entscheidungen zeit- und lagegerecht zu beraten?
2. Wie erfolgt dabei die Koordination mit dem Sicherheitsverbund Schweiz, um dessen Einbezug in die Entscheidungsfindung sicherzustellen und die Umsetzung der Entscheide Stufe Bund und Kantone zu koordinieren und zu unterstützen?
3. Welche Übungen und/oder Ausbildungsmodule unter Einbezug der Höheren Kaderausbildung der Armee und des Bundesamts für Bevölkerungsschutz sind notwendig, um die Führungsfähigkeit dieser Stäbe im Krisenfall sicherzustellen?

Begründung:

Die bisherige Bewältigung der Coronakrise hat deutliche Schwächen in der strategischen Planung und Führung offenbart. Die Strukturen und Prozesse für die Bewältigung einer ausserordentlichen Lage sind auf der politischen und strategischen Stufe ungenügend eingeübt. Die für die vorausschauende Bewältigung einer solchen Krise nötigen strategischen Optionen fehlen weitgehend. In der Folge führt die Landesregierung oft zu reaktiv und eindimensional aufgrund der gerade herrschenden und prognostizierten epidemiologischen Lage. Die ordentlichen Verwaltungsstrukturen sind nicht in der Lage, aus den zahlreichen Teillagen ein integrales strategisches Lagebild zu generieren. Zwischen der operativen Ebene der Bundesämter und dem Bundesrat gibt es keine Krisenstabsstrukturen, welche in der Lage wären, gemäss einer Gesamtlage strategische Handlungsoptionen in Varianten zu erarbeiten. Solche wären dringend nötig gewesen, um:

- die schweizweite Versorgung mit Schutz- und Desinfektionsmaterial sicherzustellen,
- das breite Testen und lückenlose Nachverfolgen von Infizierten aufzubauen,
- frühzeitig genügend Impfstoff für die Schweiz zu sichern
- und bereits ab dem Herbst 2020 das effiziente Impfen der Bevölkerung in der ersten Jahreshälfte 2021 vorausschauend zu planen.
- Während eines Lockdowns prospektiv eine nachvollziehbare Öffnungsstrategie zu erarbeiten und damit Planungssicherheit für die Wirtschaft und die Bevölkerung erzeugen zu können.

Ein effizientes strategisches Krisenmanagement benötigt die entsprechenden Strukturen, in erster Linie in Form einer der operativen Ebene übergeordneten Krisen-Stabsorganisation. Der in der ausserordentlichen Lage einberufene Krisenstab Bundesrat Corona war lediglich ein Koordinationsgremium.

Weiter ist in einem Ausbildungs- und Übungskonzept aufzuzeigen, wie die Kapazitäten bestehender Institutionen, insbesondere der Höheren Kaderausbildung der Armee und des Bundesamts für Bevölkerungsschutz, genutzt werden können, um Stabs- und Führungskader auszubilden und regelmässigen Tests in der Form von Übungen zu unterziehen. Zusätzlich braucht es zirka alle vier oder fünf Jahre eine nationale Gesamtübung, an der sich auch der Bundesrat und die Kantonsregierungen mit ihren Stäben beteiligen.»

Der Ständerat nahm das Postulat am 8. Juni 2021 an. Die Bundeskanzlei wurde vom Bundesrat mit der Berichterstellung beauftragt.

Am 18. März 2022 reichte die Grünliberale Fraktion das Postulat 22.3343 «Endlich die institutionelle Krisenresistenz des Bundesrates sicherstellen» mit folgendem Wortlaut ein:

«Der Bundesrat legt in einem Bericht dar, mit welchen Massnahmen er sicherstellt, dass er auf Krisen besser vorbereitet ist und grössere Umwälzungen rasch und effektiv bewältigen kann. Er soll hierfür aufzeigen, wie er für Entwicklungen, die zu einer Krise führen können, die Faktenlage, Analysen, Szenarien, Massnahmen und deren Umsetzung erarbeitet und dem Gesamtgremium als Entscheidungsgrundlage zur Verfügung stellt. Dabei soll insbesondere dem Aspekt des Kriseneinstiegs besondere Beachtung geschenkt werden. Zudem soll der Bundesrat darlegen, welches Departement die politische Verantwortung für die Krisenantizipation trägt, wie die Federführung für die Gesamtkrisenorganisation beim Eintritt einer Krise rasch festgelegt wird und welche institutionellen Anpassungen hierfür allenfalls notwendig sind.

Begründung:

Mit dem Angriffskrieg von Russland auf die Ukraine sieht sich die Schweiz nach der Pandemie erneut mit einer Krise konfrontiert, die sich auf praktisch alle Lebensbereiche auswirkt und auf die der Bund letztlich unvorbereitet war. Es fehlte an Szenarien und vorbereiteten Massnahmen, die man im Moment der Krise herbeiziehen und rasch umsetzen konnte. Zudem ist beim Eintritt der Krise wertvolle Zeit verloren gegangen, bis der Bundesrat das Krisenmanagement aktiviert und die Zuständigkeiten festgelegt hat.

Gemäss Bundesverfassung ist der Bundesrat «die oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes». In der Praxis kommt jedoch die «Leitung» oft zu kurz und wird durch das «Vollziehen» in den Hintergrund gedrängt. Das ist die Folge einer Überbetonung der Departementalstruktur. Diese ermöglicht zwar den Erhalt des Status quo. Sie fördert jedoch ein Silodenken, das verhindert, dass der Bundesrat rechtzeitig Krisen antizipieren kann, entsprechende Vorbereitungen trifft und im Moment der Krise rasch und entschlossen handeln kann. Das gilt ganz besonders bei Krisen, die mehrere Departemente betreffen. Im Bericht der Bundeskanzlei zur Auswertung des Krisenmanagements in der Covid-19-Pandemie wird das ungeschminkt eingeräumt: «Der Departementalismus und das Silodenken nahmen im Krisenmanagement der Bundesverwaltung mit zunehmender Dauer der Krise zu.»

Dieser Befund ist umso besorgniserregender, als die fehlende Gesamtstrategie des Führungsgremiums Bundesrat schon seit Jahren bemängelt wird. So hat sich beispielsweise die GPK in den Jahren 2014 und 2015 intensiv mit der Frage auseinandergesetzt, wie der Bundesrat die interdepartementale Zusammenarbeit in der Aussenpolitik sicherstellt. Die Wirksamkeit und Umsetzung der Empfehlungen der GPK bleibt aus heutiger Sicht unklar. Dass der Handlungsbedarf gross und das Verständnis dafür klein ist, zeigt sich auch in den Antworten des Bundesrates zum Krieg in der Ukraine (22.3043). So wird zwar ausgeführt, dass jedes Departement mit der Früherkennung möglicher Krisen in seinen Zuständigkeitsbereichen betraut sei und dass die BK die Departemente und den Bundesrat bei dieser Aufgabe unterstütze. Das zentrale Element fehlt aber: Ein Zusammenführen dieser Analysen in ein Lagebild mit verschiedenen Szenarien, die Vorbereitung entsprechender Massnahmen und das Sicherstellen ihrer zeitverzugslosen Umsetzung im Bedarfsfall.»

Der Nationalrat nahm das Postulat am 12. September 2022 an. Die Bundeskanzlei wurde vom Bundesrat mit der Berichterstellung beauftragt.

2.2 Weitere themenrelevante politische Vorstösse

Parallel zu den erwähnten Postulaten haben die eidgenössischen Räte diverse politische Vorstösse angenommen, die das Thema Krisenorganisation ebenfalls aufnehmen, mit diesem Bericht aber noch nicht abschliessend behandelt werden können. Trotzdem geht der Bericht auf einzelne Aspekte ein, ohne jedoch explizit darauf zu verweisen.

Motionen 22.3506 der GPK-N und 22.3507 der GPK-S «Rechtsgrundlagen für einen «Fach-Krisenstab»»

Die beiden gleichlautenden Motionen verlangen, dass der Bundesrat die bestehenden Rechtsgrundlagen des Krisenmanagements anpasst und ergänzt, um die Aktivitäten eines Fachkrisenstabes in Krisenzeiten besser zu regeln. In den Grundlagen soll festgelegt sein, welches Departement und welches Bundesamt für das Krisenmanagement federführend sind. Zweitens sollen daraus Bestimmungen zum Krisenstab des entsprechenden Bundesamtes (Fachkrisenstab) hervorgehen, zum Beispiel zu den Modalitäten der Einsetzung, zur Festlegung der Aufgaben, zu Führungsstrukturen, zu Schnittstellen mit dem Bundesrat und den anderen Akteuren des Krisenmanagements, zu finanziellen und personellen Ressourcen sowie zur Kommunikation. Die Frist für die Umsetzung ist auf den 20. September 2024 angesetzt.

Postulate 22.3508 der GPK-N und 22.3509 der GPK-S «Gesamtbilanz und Revision der Krisenorganisation des Bundes anhand der Lehren aus der Covid-19-Krise»

Die beiden gleichlautenden Postulate verlangen vom Bundesrat, so rasch wie möglich, aber spätestens im Jahr 2023, unter Einbezug aller betroffenen Akteure eine kritische Gesamtbilanz seiner Krisenorganisation zu ziehen. Der Bundesrat wird ersucht, auf der Grundlage dieser Bilanz ein Konzept für die künftige Krisenorganisation des Bundes zu erstellen.

Zudem wird der Bundesrat gebeten, nach der Erstellung dieses Konzepts zu prüfen, welche Änderungen an allen das Krisenmanagement betreffenden Rechtsgrundlagen, Vorgaben, Weisungen, strategischen Plänen und Konzepten – unter anderem am Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997³ (RVOG), an der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998⁴ (RVOV) und an den Weisungen des Bundesrates vom 21. Juni 2019⁵ über das Krisenmanagement in der Bundesverwaltung– vorzunehmen sind.

Weiter wird der Bundesrat ersucht, zu prüfen, ob in den Rechtsgrundlagen und den Vorgaben für die von möglichen Krisen betroffenen spezifischen Themenbereiche (z. B. Epidemiebekämpfung, Stromversorgung, nukleare Sicherheit oder Bewältigung von Naturkatastrophen) Änderungen betreffend die Krisenorganisation vorzunehmen sind.

Vom Bundesrat wird verlangt, die Ergebnisse seiner Arbeiten in einem Bericht darzulegen. Die Frist hierfür ist auf den 12. September 2024 angesetzt.

³ SR 172.010

⁴ SR 172.010.1

⁵ BBl 2019 4593

2.3 Aufträge des Bundesrates

Der Bundesrat hat die BK und das VBS mit seinen Beschlüssen vom 11. Dezember 2020 zur ersten Auswertung des Krisenmanagements der Bundesverwaltung in der Covid-19-Pandemie sowie vom 22. Juni 2022 zur zweiten Auswertung des Krisenmanagements der Bundesverwaltung in der Covid-19-Pandemie beauftragt, zusammen mit den anderen Departementen:

- zu prüfen, ob die bestehenden Verordnungen, Weisungen, Strategiepläne und Konzepte in Zusammenhang mit dem Krisenmanagement mit Blick auf eine lang anhaltende und komplexe Krise hin überarbeitet werden müssen;
- die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten sowie die Zusammensetzung des Bundesstabes Bevölkerungsschutz, des Ad-hoc-Krisenstabes des Bundesrates und der eingesetzten departementalen Krisenstäbe zu prüfen;
- für den Bundesrat Varianten für die Organisation des Krisenmanagements der Bundesverwaltung auf strategischer und operativer Ebene zu erarbeiten. Dabei soll insbesondere auf strategischer Ebene ausgewiesen werden, wie
 - ein vorausschauendes und ganzheitliches Krisenmanagement gefördert,
 - mögliche Auslösekriterien für eine überdepartementale Krisenstruktur definiert,
 - Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten besser verteilt und
 - die Anschlussfähigkeit für Akteure aus dem föderalen System und Dritte sichergestellt werden können.

Für die operative Ebene soll ausgewiesen werden, wie

- die künftige Krisenmanagementunterstützung zu Gunsten der federführenden Verwaltungseinheiten organisiert,
- bedarfsorientierte, fachliche Unterstützungsleistungen koordiniert,
- die Arbeiten der eingesetzten Krisengremien synchronisiert, verbindlich koordiniert und
- der überdepartementale beziehungsweise nationale Informationsaustausch in einer Krise verbessert werden können.

Zudem hat der Bundesrat am 23. November 2022 die BK und das VBS (Bundesamt für Bevölkerungsschutz [BABS]) beauftragt, im einem Aussprachepapier in Erfüllung des Auftrages aus der zweiten Auswertung (siehe oben) die Anknüpfung an wissenschaftliche Ad-hoc-Gremien aufzuzeigen.

Weiter hat der Bundesrat die BK und das VBS mit Beschluss vom 19. Oktober 2022 beauftragt, im Rahmen der laufenden Arbeiten zum Krisenmanagement des Bundes zu prüfen, wie die finanzverantwortlichen Stellen der in eine Krise involvierten Ämter in die Krisenorganisation einbezogen werden können. BK und VBS müssen hierzu dem Bundesrat ein entsprechendes Schreiben zuhanden der Finanzkommissionen beider Räte vorlegen. Dieser Auftrag wird auf der Grundlage dieses Berichts erfüllt.

3 Glossar

Die einheitliche Verwendung und das gleiche Verständnis von Begriffen sind für die Diskussion über das Krisenmanagement in der Bundesverwaltung von zentraler Bedeutung. Je nach Kontext können einzelne Begriffe unterschiedlich aufgefasst werden, weshalb im Folgenden einige zentrale Begriffe definiert werden.

Massgeschneidert

In den Weisungen über das Krisenmanagement in der Bundesverwaltung wird vom «Ad-hoc-Krisenstab des Bundesrates» gesprochen. Dabei bedeutet «ad-hoc» in diesem Kontext «speziell für einen Zweck entworfen». Da «ad-hoc» aber umgangssprachlich auch anders verstanden werden kann, wird in diesem Bericht fortan der Begriff «massgeschneidert» verwendet.

Fachkrisenstäbe

Fachkrisenstäbe unterscheiden sich von Krisenstäben der Departemente oder von VE darin, dass sie für ein Fachthema über die organisatorischen Grenzen eines Departements oder einer VE hinaus aufgestellt werden. So könnte zum Beispiel aus einem Krisenstab des Bundesamts für Gesundheit (BAG) ein Fachkrisenstab Gesundheit gebildet werden, in dem zusätzliche VE vertreten sind, die thematisch betroffen sind. Ein Fachkrisenstab ist von einem operativen Krisenstab zu unterscheiden, der in einer komplexen Krise mehrere (Fach-)Krisenstäbe koordiniert. Fachkrisenstäbe können somit mit den bisher existierenden interdepartementalen Krisenstäben wie zum Beispiel dem SOGE gleichgesetzt werden. Für diesen liegt mit der Verordnung über den Sonderstab Geiselnahme und Erpressung vom 25. November 1998⁶ eine rechtliche Grundlage vor, was aktuell für einen Fachkrisenstab Gesundheit nicht der Fall ist (vgl. Ziff. 2.2).

Ordentliche Strukturen

Damit sind die VE in ihrer Zuteilung gemäss Anhang 1 RVOV gemeint, einschliesslich der Prozesse, wie sie für das Funktionieren der Bundesverwaltung in der Bewältigung des Alltagsgeschäfts festgelegt sind.

Politisch-strategisch / operativ

Es werden im Bericht diese beiden Stufen unterschieden. Die Unterscheidung ist nicht an einzelne Personen oder an bestimmte Gremien gebunden. Es sind die Tätigkeiten oder die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten, die definieren, auf welcher Stufe sich ein Gremium befindet. Die politisch-strategische Ebene kennzeichnet sich dadurch, dass sie dazu dient, Geschäfte hinsichtlich richtungsweisender Bundesratsentscheide zu koordinieren. Die politisch-strategische Ebene kann zudem von einer Weisungsbefugnis Gebrauch machen, um Stellen und Gremien Aufträge auf der operativen Ebene zu erteilen. Die operative Ebene befasst sich mit der praktischen Umsetzung der Vorgaben der politisch-strategischen Stufe.

(Teil-)professionalisiert

Ist ein Krisenstab professionalisiert, so sind die Mitarbeitenden primär bei diesem Krisenstab für die Vorbereitung auf Krisen und die Bewältigung von Krisen angestellt. Von einer Teilprofessionalisierung eines Krisenstabes spricht man in zwei Situationen. Entweder ist nur ein Teil des Krisenstabes primär für die Vorbereitung auf Krisen und die Bewältigung von Krisen angestellt oder alle Mitglieder des Krisenstabes arbeiten für die Zeit ausserhalb von Krisen nur zum Teil für den Krisenstab. Dieser Teil ist jedoch bedeutend. Professionelle Krisenstäbe können auch als Berufskrisenstäbe bezeichnet werden.

Weisungsbefugnisse

Ist ein Gremium weisungsbefugt, so kann es im Rahmen dessen, was für die Krisenbewältigung notwendig ist, anderen Krisenstäben und Stellen Aufträge erteilen. Eine solche Weisungsbefugnis muss entweder in einer rechtlichen Grundlage explizit vorgesehen sein oder durch den Bundesrat in einem formellen Beschluss erteilt werden. Diese Weisungsbefugnis ist an einen Krisenstab und nicht an eine einzelne Person gebunden.

⁶ SR 172.213.80

4 Zentrale Erkenntnisse aus den vergangenen Krisen

Die ordentlichen Strukturen und Prozesse der Bundesverwaltung haben sich als belastbar erwiesen.⁷ Die Covid-19-Pandemie hat aber auch Verbesserungspotenzial aufgezeigt. Die beiden Auswertungen der BK zum Krisenmanagement der Bundesverwaltung in der Covid-19-Pandemie «Auswertung des Krisenmanagements der ersten Phase der Covid-19-Pandemie» und «Auswertung des Krisenmanagements der zweiten Phase der Covid-19-Pandemie» (nachfolgend BK-Auswertungen)⁸, die beiden Auswertungen der KdK «Covid-19-Pandemie: Das Krisenmanagement in der ersten Welle aus Sicht der Kantone» und «Zusammenarbeit von Bund und Kantonen in der Covid-19-Epidemie: Schlussfolgerungen und Empfehlungen» (nachfolgend KdK-Auswertungen)⁹ und der Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) «Krisenorganisation des Bundes für den Umgang mit der Covid-19-Pandemie» (nachfolgend GPK-Bericht)¹⁰ haben namentlich folgende Problemfelder und entsprechenden Handlungsbedarf im Krisenmanagement der Bundesverwaltung identifiziert:

Einstieg in die Krisenbewältigung

Die verschiedenen Auswertungen zur Covid-19-Pandemie haben gezeigt, dass ein ganzheitlicher, überdepartementaler Einstieg in die Krisenbewältigung fehlte und manche Themen- und Fachbereiche zu wenig ins Krisenmanagement einbezogen wurden.¹¹ Gründe dafür waren unter anderem eine mangelhafte Antizipation der potenziellen Dimension der Pandemie und in der Folge ein zu später Aufbau einer überdepartementalen Krisenorganisation. Die GPK halten in ihrem Bericht fest, dass erst relativ spät erkannt wurde, dass es sich bei der Covid-19-Pandemie um eine bereichsübergreifende Krise globalen Ausmasses handelte.¹² Es fehlte an Kriterien und Prozessen, um zu erkennen, ob sich die Pandemie zu einer bereichsübergreifenden Krise entwickeln würde und dementsprechend ein überdepartementales Krisenmanagement aufgebaut werden sollte. Je komplexer und facettenreicher eine nationale Krise ist, desto eher sind auch Gefässe für die interdepartementale Zusammenarbeit einzusetzen.¹³ Zusätzlich hat sich gezeigt, dass es wichtig ist, sich mittels Szenarien besser auf mögliche Entwicklungen in einer Krise einzustellen. Dafür braucht es entsprechende Vorbereitungen auf der politisch-strategischen Ebene. Diese ermöglichen es später, rechtzeitig Entscheidungen zu treffen und auf operativer Ebene die Planung und Umsetzung der entsprechenden Massnahmen mit mehr Vorlauf anzugehen.¹⁴ Zudem wurde bemängelt, dass in der besonderen Lage ein übergreifender Krisenstab gefehlt habe, der dem Bundesrat eine departementsübergreifende Synthese als Entscheidungsgrundlage hätte liefern können.¹⁵

⁷ www.bk.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen > 11.12.2020 > Auswertung des Krisenmanagements der ersten Phase der Covid-19-Pandemie > Dokumente > [Bericht \(BK 2020\)](#): 14

⁸ www.bk.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen > 11.12.2020 > Auswertung des Krisenmanagements der ersten Phase der Covid-19-Pandemie > Dokumente > [Bericht \(BK 2020\)](#).
www.bk.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen > 22.06.2022 > Auswertung des Krisenmanagements der zweiten Phase der Covid-19-Pandemie > Dokumente > [Bericht \(BK 2022\)](#).

⁹ www.kdk.ch > Themen > Covid-19 > Erste Lehren aus dem Jahr 2020 > Zwischenbericht > Covid-19-Pandemie: Das Krisenmanagement in der ersten Welle aus Sicht der Kantone. [Bericht \(KdK 2020\)](#).
www.kdk.ch > Themen > Covid-19 > Optimierung des Krisenmanagements > Schlussbericht > Zusammenarbeit von Bund und Kantonen in der Covid-19-Epidemie: Schlussfolgerungen und Empfehlungen [Bericht \(KdK 2022\)](#).

¹⁰ BBl 2022 1801 [Bericht \(GPK 2022\)](#)

¹¹ BK (2022): 20

¹² GPK (2022): 102

¹³ BK (2020): 16; BK (2022): 18–20; GPK (2022): Kap. 6.4.2 / Kap. 10; KdK (2022): 12–13

¹⁴ BK (2022): 18–22; GPK (2022): Kap. 10; KdK (2022) 12–13

¹⁵ BK (2022): 20

Rolle des Bundestabes für Bevölkerungsschutz (BSTB) und weiterer Krisenstäbe

Folgende rechtliche Grundlagen definieren die Rolle des Bundesstabes für Bevölkerungsschutz: Artikel 7 Absatz 4 des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes vom 20. Dezember 2019¹⁶ (BZG), Artikel 19 Absatz 3 und 20 Absatz 2 des Strahlenschutzgesetzes vom 22. März 1991¹⁷ (StSG), Artikel 55 des Epidemiengesetzes vom 28. September 2012¹⁸ (EpG) und die Verordnung über den Bundesstab Bevölkerungsschutz vom 2. März 2018¹⁹ (VBSTB). Der BSTB kommt unter anderem zur Bewältigung von bevölkerungsschutzrelevanten Ereignissen von nationaler Tragweite zum Einsatz. Dabei nimmt er folgende Aufgaben wahr: Er stellt den Informationsaustausch und die Koordination mit weiteren Stäben und Stellen des Bundes und der Kantone, mit den Betreiberinnen kritischer Infrastrukturen sowie mit den zuständigen Stellen im Ausland sicher. Weiter führt er die Fach- und Teillagen zu einer Gesamtlage zusammen und beurteilt diese. Zudem erarbeitet er die Entscheidungsgrundlagen zuhanden des Bundesrats, des zuständigen Departements oder Bundesamts, koordiniert das Expertenwissen auf Stufe Bund und den Einsatz der nationalen und internationalen Ressourcen. Es ist vorgesehen, dass der BSTB aus einer Direktorenkonferenz, einem Planungselement, einem Einsatz- und Supportelement sowie einer Geschäftsstelle besteht. Die Direktorenkonferenz hat gemäss Artikel 7 VBSTB über 30 ständige Mitglieder und kann im Ereignisfall ergänzt werden.

Das BAG bezog den BSTB bereits am 24. Januar 2020 ein: Es fand eine erste ausserordentliche Informationsveranstaltung der Direktorenkonferenz zur Lageentwicklung in Bezug auf Covid-19 statt. Am 19. Februar 2020 fand ausserdem eine Sitzung des Planungselements BSTB statt. Am 2. März 2020 wurde der BSTB formell eingesetzt, und der damalige BAG-Direktor wurde zum Vorsitzenden der Direktorenkonferenz gewählt. Gemäss dem GPK-Bericht wurden bei der Einsetzung des BSTB keine formellen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen festgelegt.²⁰ Neben den ständigen Mitgliedern wurden zusätzliche Personen an die wöchentlichen Sitzungen der Direktorenkonferenz eingeladen. Es waren jeweils bis zu 50 Personen physisch anwesend, rund 40 Personen nahmen virtuell teil. Nicht genutzt wurde das Planungselement BSTB.²¹ Der GPK-Bericht fügt an, dass gemäss den befragten Personen das BAG auf eine Aktivierung des Planungselements BSTB verzichten wollte, um Sachthemen gebündelt und weitgehend in der Taskforce BAG zu behandeln. Die befragten Vertreterinnen und Vertreter des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) und des BAG gaben zudem an, dass sich schnell gezeigt habe, dass es nicht möglich sei, Entscheidungsgrundlagen in einem grossen Gremium wie dem BSTB zu erarbeiten. Im Rückblick sei auch klar, dass es für einen fachfremden und sehr grossen Bundesstab eine Überforderung gewesen wäre, die Führung zu übernehmen; diese musste bei der Taskforce des BAG liegen. Schliesslich lag die Gesamtverantwortung für die Krisenbewältigung beim EDI (BAG), das über die Einsetzung des BSTB entschied.

Alle Auswertungen zeigen auf, dass der BSTB zwar seine Informations- und Koordinationsaufgabe wahrgenommen hat, nicht aber die Aufgabe, Entscheidungsgrundlagen vorzubereiten. Sie kommen zum Schluss, dass der BSTB weder den rechtlichen Grundlagen entsprechend noch situationsgerecht eingesetzt wurde.²² Zusätzlich folgern alle Auswertungen, dass die während der Covid-19-Pandemie eingesetzten überdepartementalen Krisengremien und Prozesse insbesondere in der Anfangsphase nicht aufeinander abgestimmt waren. So wurde der Krisenstab des Bundesrates Corona (KSBC) zu spät einberufen und konnte die ihm in den Weisungen über das Krisenmanagement der Bundesverwaltung zugeordnete Rolle als Führungsorgan nicht vollumfänglich wahrnehmen. Zudem wurde die Zusammensetzung bezüglich Hierarchie und Entscheidungskompetenzen als zu heterogen bemängelt.²³ Im Endeffekt war

¹⁶ SR 520.1

¹⁷ SR 814.50

¹⁸ SR 818.101

¹⁹ SR 520.17

²⁰ GPK (2022): 66

²¹ GPK (2022): 65–68

²² BK (2022): 16/19

²³ BK (2020): 15

die Unterscheidung einer politisch-strategischen und einer operativen Ebene, das heisst die Hierarchie innerhalb der Krisengremien, unklar. Weil eine entsprechende Koordination fehlte, entstand in der ersten Phase der Covid-19-Pandemie ein relativ grosser Koordinationsaufwand für die Departemente.²⁴ Dass die Organisation der Bundesverwaltung in der Covid-19-Pandemie zu kompliziert war, wurde nicht zuletzt auch von den Kantonen bemängelt.²⁵ In der ausserordentlichen Lage der Covid-19-Pandemie nahmen denn auch mit zunehmender Dauer der Krise der Departementalismus und das Silodenken im Krisenmanagement der Bundesverwaltung stetig zu.²⁶ Weiter wurde der Informationsfluss aus den überdepartementalen Krisengremien in die Departemente bemängelt.²⁷

Einbezug Dritter

Der Einbezug der föderalen Akteure ins Krisenmanagement der Bundesverwaltung muss systematischer erfolgen, damit der Informationsfluss zwischen den Staatsebenen und die Koordination derselben verbessert werden können. Ein etablierter Austausch kann auch die Übergabe von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten bei Lagewechseln erleichtern. Ein verbesserter Einbezug der Kantone ins Krisenmanagement der Bundesverwaltung würde zudem zu einer effektiveren und effizienteren Abstimmung und Umsetzung von Massnahmen führen.²⁸

Die Covid-19-Pandemie hat gezeigt, wie wichtig der Einbezug externer wissenschaftlicher Erkenntnisse für die Krisenbewältigung ist. Die Zusammenarbeit mit der Wissenschaft war zu Beginn jedoch von einem gewissen Misstrauen geprägt, und die Rollen, Kompetenzen und Aufgabenverteilungen waren zu Beginn unklar. So ging bis zu einer funktionierenden, vertrauensvollen Zusammenarbeit mit der Swiss National Covid-19 Task Force wertvolle Zeit verloren. Auch deren Ansiedelung beim EDI respektive beim BAG wurde kritisiert. Zukünftig müssen die Rolle eines wissenschaftlichen Beratungsgremiums in einer Krise geklärt und die Zuordnung, Zusammenarbeit und Zusammensetzung im Voraus definiert werden.²⁹

Unterstützung von betroffenen Verwaltungseinheiten

Weiter fehlte es insbesondere auf operativer Ebene an einer bedürfnisorientierten Unterstützung der VE im Krisenmanagement. Die VE sollten zur Erfüllung von Aufgaben ausserhalb ihres eigentlichen Kompetenzbereichs rasch interne Dienstleistungen und Hilfestellungen finden und so entlastet werden.³⁰

Es stellten sich in der lang anhaltenden Covid-19-Pandemie zudem Fragen zur Durchhaltefähigkeit der betroffenen VE. Um das Personal und die VE für entsprechende Situationen zu befähigen und die Organisationen vorzubereiten, sind eine zentrale Aus- und Weiterbildung und die Integration von Aspekten des BCM in Übungen notwendig.³¹

Es fehlt ein Instrument zur Sicherstellung der integralen Lagedarstellung. Zwar steht mit der Elektronischen Lagedarstellung (ELD) eine Plattform zur Verfügung. Jedoch hat die Covid-19-Pandemie gezeigt, dass diese Plattform Grenzen hat und zudem nicht konsequent genug verwendet wird. So lagen insbesondere zu Beginn der Pandemie entscheidungsrelevante Informationen nicht schnell genug vor.³²

²⁴ BK (2020): 27

²⁵ BK (2020): 20

²⁶ BK (2020): 12 / 15; BK (2022): 20–22; GPK (2022): Kap. 9 und Kap. 10; KdK (2022): 17–19

²⁷ www.bk.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen > 22.06.2022 > Auswertung des Krisenmanagements in der zweiten Phase der Covid-19-Pandemie > Dokumente > [Resultate von Interface als Grundlage für die Erstellung des Berichts](#): 13

²⁸ BK (2020): 20–23; BK (2022): 7 / 20 / 23–27; KdK (2022): 12–13 / Empf. 4; GPK (2022): 110–112

²⁹ BK (2020): 24; BK (2022): 27–30; KdK (2022): 21 / Empf. 13

³⁰ BK (2020): 17–18; BK (2022): 39–41; GPK (2022): 34–35

³¹ BK (2020): 14

³² BK (2020) 19; BK (2022): 41

Ausarbeitung von Lösungsvorschlägen

Aufgrund des Handlungsbedarfes hat der Bundesrat alle Empfehlungen aus den beiden Berichten der BK zur Umsetzung in Auftrag gegeben. Dies beinhaltete unter anderem zwei Aufträge zur Organisation des Krisenmanagements (vgl. Ziff. 2.3). Nach der zweiten Auswertung beauftragte der Bundesrat die BK und das VBS, mögliche Lösungsvorschläge im Rahmen eines partizipativen Prozesses auszuarbeiten. Im Zentrum dieser Überlegungen sollten insbesondere die Krisenstäbe und deren Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten sowie die Krisenantizipation, die rechtzeitige Auslösung des Krisenmanagements und der Einbezug der Kantone und weiterer wichtiger Akteure, beispielsweise aus der Wissenschaft, stehen.

5 Vorgehen

5.1 Einbezug der Departemente und Kantone

Die Ausgangslage für die ersten Überlegungen der BK und des VBS bildeten die Ergebnisse der ersten Auswertung der BK. Für diese wurden Mitarbeitende aller Departemente und der BK, die KdK, verschiedene interkantonale Fachkonferenzen, Vertreterinnen und Vertreter der Kantone und weiterer Akteure zum Krisenmanagement der Bundesverwaltung befragt.

Für die zweite Auswertung organisierte die BK zusätzlich zu den Befragungen je einen Themenworkshop zum Einbezug der Wissenschaft ins Krisenmanagement und zur Organisation des Krisenmanagements der Bundesverwaltung. Zum ersten Workshop zur Organisation des Krisenmanagements der Bundesverwaltung vom 11. November 2021 wurden neben Vertreterinnen und Vertretern aller Departemente auch Vertreterinnen und Vertreter der Kantone eingeladen. Basierend auf den Diskussionen entwickelte ein Projektteam, bestehend aus Mitarbeitenden der BK, des Generalsekretariats VBS und des BABS, Varianten für die Organisation des Krisenmanagements.

An einem zweiten Workshop zur Organisation des Krisenmanagements der Bundesverwaltung am 10. November 2022 mit Vertreterinnen und Vertretern aller Generalsekretariate der Departemente sowie Vertreterinnen und Vertretern der Kantone wurden die entwickelten Varianten vorgestellt, diskutiert und bewertet. Dabei flossen die Ergebnisse aus den BK-Auswertungen, den KdK-Auswertungen und dem GPK-Bericht und auch erste Erfahrungen zur Organisation in der Ukraine Krise (Interdepartementale Koordinationsgruppe Ukraine-Russland [IKUR]) und in der möglichen Energiekrise (Krisenorganisation im Falle einer schweren Energiemangellage [Agathon+]) ein. Die Ergebnisse wurde im Januar 2023 der Generalsekretärenkonferenz (GSK)³³ unterbreitet. Anfang Februar 2023 besprach der Bundeskanzler die Eckpunkte der Stossrichtung an der Präsidienklausur der KdK.

5.2 Entwickelte Varianten

Das Projektteam hat sich aufgrund der Ergebnisse der verschiedenen Auswertungen und der Rückmeldungen aus dem ersten Workshop zur Krisenorganisation bewusst entschieden, viele mögliche Varianten für die Organisation des Krisenmanagements der Bundesverwaltung zu entwickeln. Die erwähnten Auswertungen und die parlamentarischen Vorstösse zeigten, dass unter den befragten Akteuren (Bund, Kantone und Dritte) grundsätzlich unterschiedliche Auffassungen zur Organisation des Krisenmanagements der Bundesverwaltung bestanden. Nur mit einer breiten Variantenpalette konnten ergebnisoffene Diskussionen geführt werden. Dabei war zu jedem Zeitpunkt unbestritten, dass der Bundesrat über alle Lagen das politisch-strategische Entscheidungsgremium bleibt und die ordentlichen Prozesse zur Entscheidungsfindung (z. B. Berücksichtigung des Departementalprinzips oder die Prozesse und Richtlinien für Bundesratsgeschäfte [«Roter Ordner»]) auch in einer Krise gelten. Anträge zur Krisenbewältigung an den Bundesrat können in jedem Fall nur über das federführende Departement

³³ www.bk.admin.ch > Über die Bundeskanzlei > Organisation der Bundeskanzlei > Überdepartementale Gremien > Generalsekretärenkonferenz ([GSK](#))

gestellt werden. Das Festhalten am Departementalprinzip darf dabei nicht mit dem in Kapitel 4 erwähnten Silodenken verwechselt werden. Beim Departementalprinzip geht es darum, dass die Bundesrätinnen und Bundesräte je ein Departement leiten. Entsprechend werden die Geschäfte für die Vorbereitung und den Vollzug nach Departementen auf die einzelnen Mitglieder verteilt (vgl. Art. 177 Bundesverfassung³⁴). Das Festhalten am Departementalprinzip hindert die Bundesverwaltung jedoch nicht daran, eine Krise gesamtheitlich anzugehen und Krisenstäbe zur überdepartementalen Koordination einzusetzen. Ziel einer Krisenorganisation sollte daher primär die Entlastung der ordentlichen Strukturen sein.

Die Organisation des Krisenmanagements bei spezifischen Krisen und Ereignissen, die von dafür vorgesehenen Krisenstäben bewältigt werden können, ist nicht Gegenstand des Berichts. Beispiele solcher Krisenstäbe sind der SOGE oder der SONAS. Dasselbe gilt auch für das BCM der Departemente und VE in einem Krisenfall. Ebenfalls ausgeklammert werden der SiA und die Kerngruppe Sicherheit, die interdepartementale sicherheitspolitische Geschäfte koordinieren, aber nicht für die Krisenbewältigung bestimmt sind.

Mögliche Ausrichtungen der Krisenorganisation

Um die Varianten zu entwickeln, wurde eine Auslegeordnung der möglichen Ausrichtungen für die Krisenorganisation des Bundes gemacht. Es wurden Varianten auf einer Skala entwickelt, die in ihren extremen Ausprägungen vorsieht, für die Krisenbewältigung entweder nur in den ordentlichen Strukturen (1) zu arbeiten oder die Krisenbewältigung komplett in eine Parallelstruktur auszulagern (4).



Variante 1: Ausschliesslich ordentliche Strukturen

In dieser Variante wird die Krise nur im Rahmen der ordentlichen, bereits bestehenden Strukturen bewältigt. Im Krisenfall bilden die betroffenen Departemente oder VE die vorgesehenen Krisenstäbe. Fachpersonen anderer VE können hinzugezogen werden. Die GSK übernimmt die Koordination der ausserordentlichen Geschäfte. Folgende rechtliche Grundlagen definieren die Rolle der GSK: Artikel 53 RVOG, Artikel 16 RVOV und das Geschäftsreglement vom 25. November 2020³⁵ für die Generalsekretärenkonferenz.

Um die stark betroffenen Krisenstäbe oder die GSK zu unterstützen, ist vorgesehen, dass diese auf Leistungen einer Permanenz zurückgreifen können. Damit gemeint sind Fähigkeiten und Ressourcen, die in einigen VE bestehen und anderen VE für die Krisenbewältigung fehlen oder bei ihnen nicht in ausreichendem Ausmass vorhanden sind. Die in das Krisenmanagement involvierten Stellen und Gremien

³⁴ SR 101

³⁵ BBl 2020 9771

sollen von den VE, die über die erwähnten Fähigkeiten und Ressourcen verfügen, entsprechend unterstützt werden. Die Krisenmanagementunterstützung kann insbesondere die folgenden Bereiche umfassen: Krisenfrüherkennung, Lagebild, Lageanalyse, Führungsunterstützung, Stabsarbeit, Krisenkommunikation usw.

Der Vorteil der Krisenbewältigung in den ordentlichen Strukturen ist, dass die Prozesse bekannt und eingespielt sind. Die Krisenbewältigung kann schnell eingeleitet werden. In einer Krise kann dies aber rasch zu einer Überbelastung von stark betroffenen Gremien und Personen führen. Zudem besteht die Gefahr, dass der Fokus des Krisenmanagements zu stark auf den Herausforderungen des Departements liegt und die Koordination erschwert wird.

Variante 2: Krisenstäbe zur Koordination

Im Krisenfall bilden die betroffenen Departemente oder VE Krisenstäbe. Die ordentlichen Strukturen werden zur Bewältigung einer Krise durch Gremien unterstützt, die der Koordination von Massnahmen und/oder Strategien dienen. Die Krisenstäbe können auf Unterstützungsleistungen einer Permanenz zurückgreifen (siehe Variante 1). Dabei werden folgende Untervarianten unterschieden:

- a) Überdepartementaler Krisenstab auf politisch-strategischer Ebene;
- b) überdepartementaler Krisenstab auf operativer und politisch-strategischer Ebene.

Die Krisenbewältigung läuft bei beiden Varianten grundsätzlich in den ordentlichen Strukturen und somit in bekannten und eingespielten Prozessen ab. Die neuen Gremien haben den Vorteil, dass sie die Koordination der Departemente unterstützen und zudem auf die Bedürfnisse massgeschneidert werden können. Dies birgt aber das Risiko, dass sich das federführende Departement während der Krise zusätzlich mit dem Aufbau der Krisenorganisation beschäftigen muss. Auch die Anschlussfähigkeit für die Kantone und für Dritte müsste jedes Mal situationsabhängig neu sichergestellt werden.

Variante 3: Einsatz eines ständigen Krisenstabs

Im Krisenfall bilden die betroffenen Departemente oder VE Krisenstäbe. Die Krisenstäbe können auf Unterstützungsleistungen einer Permanenz zurückgreifen (siehe Variante 1). Die Koordination der Krisenstäbe übernimmt ein ständiger Krisenstab, der bereits vor einer Krise existiert. Dieser kann professionell oder teilprofessionell zusammengesetzt sein (Berufskrisenstab). Dabei werden folgende Untervarianten unterschieden:

- a) Ständiger politisch-strategischer Krisenstab;
- b) ständiger operativer Krisenstab.

Durch die Auslagerung mindestens eines Teils des Krisenmanagements werden die ordentlichen Strukturen bei der Krisenbewältigung entlastet. Mit der permanenten Struktur ist die Anschlussfähigkeit der Kantone, der Wissenschaft und weiteren Akteuren schneller als bei der zweiten Variante gewährleistet, da die Personen bereits vor der Krise bekannt und Prozesse etabliert sind. Gegen die Variante spricht, dass der Aufwand für eine permanente Krisenstruktur ausserhalb einer Krise hoch wäre und das Risiko besteht, dass das Fachpersonal zuerst gesucht werden und sich in den permanenten Krisenstab einarbeiten muss. Dies kann zu Problemen mit der Akzeptanz der Struktur respektive zu Konflikten zwischen dem Fachpersonal und den Angehörigen des Berufskrisenstabes führen.

Variante 4: Auslagerung in eine Parallelstruktur

In dieser Variante wird das Krisenmanagement auf operativer und politisch-strategischer Stufe komplett aus den Departementen und Ämtern ausgelagert, bleibt aber dem federführenden Departement für die Krisenbewältigung unterstellt. Im Krisenfall übernehmen professionalisierte Kernstäbe mit Berufskrisenmanagerinnen und -managern auf politisch-strategischer und operativer Ebene das Krisenmanagement.

Die betroffenen VE entsenden Fachpersonen in die Krisenstäbe. Der professionalisierte Teil ist für Prozesse und Unterstützungsleistungen zuständig. Alternativ wäre es auch möglich, dass solche Krisenstäbe erst im Ereignisfall gebildet werden. In diesem Fall würden die Krisenstäbe aus einem teilprofessionellen Kern bestehen und mit Fachpersonen aus den fachlich zuständigen VE ergänzt werden.

Durch die Auslagerung der Krisenbewältigung werden die ordentlichen Strukturen stark entlastet. Es besteht auch eine klare Zuständigkeit für die Krisenbewältigung. Zudem ist die Anschlussfähigkeit für Dritte schnell gewährleistet, da die Strukturen und Personen bereits vor der Krise bekannt und die Prozesse etabliert sind. Gegen die Variante spricht, dass der Aufwand für eine (teil-)professionalisierte Krisenstruktur ausserhalb einer Krise sehr hoch wäre. Es besteht ein hohes Risiko für Kompetenzkonflikte innerhalb des Krisenstabs. Zudem muss das entsprechende Personal zuerst gesucht und in den Krisenstab eingearbeitet werden.

5.3 Erkenntnisse aus der Konsultation zu den Varianten

Die oben beschriebenen Varianten wurden mit den Departementen und Vertreterinnen und Vertretern der Kantone diskutiert und bewertet. Der zweite Workshop führte zum Konsens darüber, dass die grundsätzlichen Ausrichtungen «ausschliesslich ordentliche Strukturen» (Ziff.1) und «Auslagerung in eine Parallelstruktur» (Ziff. 4) nicht weiterverfolgt werden sollen. Wohl haben die ordentlichen Strukturen den Vorteil, dass Prozesse und Abläufe bekannt und eingespielt sind. In einer komplexen, länger dauernden Krisensituation, wie beispielsweise der Covid-19-Pandemie, ist es aber aufgrund des Zeitdrucks, der hohen Auftragslast, mehrschichtiger Betroffenheiten und dem daraus resultierenden Koordinationsbedarf nicht mehr möglich, ausschliesslich in den ordentlichen Strukturen zu arbeiten. Die konsultierten Vertreterinnen und Vertreter der Departemente und der Kantone waren sich grundsätzlich einig, dass ergänzende Strukturen für das Krisenmanagement der Bundesverwaltung notwendig sind. Weiter war man auch der übereinstimmenden Meinung, dass Berufskrisenstäbe, die unabhängig von den Linienstellen das Krisenmanagement der Bundesverwaltung übernehmen würden, nicht effizient, zielführend und systemkompatibel wären. Solche Stäbe haben sich in der Vergangenheit nicht bewährt, so beispielsweise der Stab SiA, der mittlerweile wieder abgeschafft wurde.³⁶ Die Erfahrungen mit dem Stab SiA haben gezeigt, dass mit einem Berufskrisenstab Konflikte im Bereich der Kompetenzen, Aufgaben und Zuständigkeiten entstehen können, die ein effizientes Krisenmanagement erschweren. Zudem fehlte erwähnten Berufskrisenstäben die Nähe zu den politischen Entscheidungsträgern sowie zu den ordentlichen Strukturen und Prozessen.

Grundsätzlich war man sich einig, dass eine Krise so lange wie sinnvoll in den ordentlichen Strukturen und Abläufen bewältigt werden sollte, wenn auch mit beschleunigten Verfahren. Weiter setzte sich die Meinung durch, dass interdepartementale Krisenstäbe unter der Leitung des federführenden Departementes einzusetzen sind, um die Koordination auf politisch-strategischer und operativer Ebene zu erleichtern. Zudem wurde festgestellt, dass für den raschen Übergang in die Krisenorganisation sowie für eine bessere Durchhaltefähigkeit der betroffenen VE eine bedürfnisorientierte Unterstützung der Krisenstäbe nötig ist. Konkret soll vorhandenes Personal verschiedener Departemente (insbesondere der BK und des VBS) mit spezifischen Kompetenzen unterstützend und beratend zur Verfügung stehen. Einige dieser unterstützenden Leistungen müssen im Sinne von verbindlichen Mindestanforderungen immer erbracht werden. Dadurch soll das Krisenmanagement der Bundesverwaltung harmonisiert werden. Standardisierte Strukturen und Abläufe, unabhängig vom Ereignis und dem federführenden Departement, waren insbesondere den Kantonen wichtig, da sie deren Einbezug erleichtern.

Zustimmung fand, insbesondere auch aufgrund der Erfahrungen mit der IKUR und Agathon+, die Schaffung eines Krisenstabs auf politisch-strategischer Ebene. Dieser soll gleich wie die GSK aufgebaut sein (Mitglieder der GSK sind neben der Bundeskanzlerin oder dem Bundeskanzler die sieben Generalsekretärinnen oder Generalsekretäre der Departemente, die Generalsekretärin oder der Generalsekretär der Bundesversammlung und die Vizekanzlerinnen oder Vizekanzler nehmen mit beratender Stimme teil)

³⁶ www.bk.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen > 24.08.2011 > [Der Bundesrat regelt die sicherheitspolitische Führung effizienter](#)

und weitere interne und externe Stellen einbeziehen können. Möglich wäre auch eine alternative Zusammensetzung mit maximal drei Generalsekretärinnen und Generalsekretären. Der Krisenstab soll dem federführenden Departement in einer Krise dienen, Anträge an den Bundesrat politisch vorzubereiten, Entscheidungsgrundlagen zu erarbeiten und das Krisenmanagement überdepartemental zu koordinieren. Dies hätte den Vorteil, dass Geschäfte politisch vordiskutiert und aufeinander abgestimmt werden könnten, bevor sie in den Bundesrat gelangen. Klar geregelt muss dabei der Einbezug der Kantone, der Wissenschaft und weiterer verwaltungsexterner Stellen (beispielsweise aus der Wirtschaft oder der Zivilgesellschaft) sein.

Zudem fand die Idee Zustimmung, dass es zusätzlich einen Krisenstab auf operativer Ebene braucht, der die Koordination der verschiedenen Fachstellen übernimmt und die notwendigen Informationen und Grundlagen für den Krisenstab auf politisch-strategischer Ebene erarbeitet.

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der KdK-Präsidienklausur begrüßten die allgemeine Stossrichtung. Besonders hervorgehoben wurde der systematische Einbezug der Kantone. Wesentlich ist dabei auch, dass die Kantone in der Anpassung ihrer (interkantonalen) Krisenorganisation im gleichen Rhythmus wie die Bundesverwaltung arbeiten. Zudem möchten die Kantone ihrerseits die Krisenanti-zipation stärken. Den Föderalistischen Dialog für den politischen Austausch zwischen Bundesrat und Regierungsräten in einer Krise zu nutzen, wurde ebenfalls diskutiert.

5.4 Weitere Bewertungen

Zu einem ähnlichen Fazit gelangen die GPK der eidgenössischen Räte in ihrem Bericht: «Die GPK kommen zum Schluss, dass sich diese beiden Ansätze ergänzen: Eine Krise dieses Ausmasses kann nicht ausschliesslich innerhalb der üblichen Verwaltungsstrukturen bewältigt werden; umgekehrt wäre eine völlig von den Departementen losgelöste, bereichsübergreifende Krisenorganisation weder realistisch noch effizient. Die GPK sind der Auffassung, dass für ein erfolgreiches Krisenmanagement eine ausgewogene Kombination dieser beiden Ansätze notwendig ist, wobei die jeweiligen Vorteile jedes Ansatzes genutzt werden sollten. Diese Kombination muss angepasst werden können, je nachdem, um welchen Krisentyp es sich handelt, ob die Krise global oder sektoriell ist und wie lange sie dauert.»³⁷ Zusätzlich erwarten die GPK vom Bundesrat, dass die Bestimmungen über die Leitung der bereichsübergreifenden Organe geklärt oder angepasst werden. Zudem sind sie der Auffassung, dass die Möglichkeit, im Krisenfall einen Ausschuss des Bundesrates einzusetzen, geprüft werden soll.³⁸

Die Kantone wünschen sich gemäss dem zweiten KdK-Bericht unter anderem «die Schaffung eines permanenten und departementsübergreifenden Krisenstabs des Bundes auf operativer Ebene und unter Einbezug von Kantonsvertretungen, der die Vorbereitung von Grundlagen für politische Entscheide auf Bundesebene sicherstellt». Sie wünschen sich, dass die Bundesverwaltung in diesem Zusammenhang eine allfällige Weiterentwicklung des BSTB prüft. Zur Gewährleistung eines sektorübergreifenden, antizipativen und kohärenten Krisenmanagements wünschen sich die Kantone gemäss KdK-Bericht einen politisch-strategischen Austausch in institutionalisierter Form (z. B. Föderalistischer Dialog Bund und Kantone) zwischen Vertretungen des Bundesrates und der Kantonsregierungen.³⁹

³⁷ GPK (2022): 106

³⁸ GPK (2022): 106–108

³⁹ KdK (2022), 16–17 / Empf. 8

6 Schlussfolgerungen des Bundesrates

Basierend auf den Erkenntnissen aus den erwähnten Auswertungen des Bundes, des Parlaments und der Kantone, den Diskussionen mit den Departementen und Vertreterinnen und Vertretern der Kantone sowie unter Berücksichtigung der ersten Erkenntnisse aus den gemachten Erfahrungen mit der IKUR und Agathon+ kommt der Bundesrat zum Schluss, dass das Krisenmanagement der Bundesverwaltung funktioniert und nicht grundsätzlich geändert werden muss. Die bestehenden Strukturen sollen aber optimiert werden. Dabei sind jedoch wichtige Grundsätze zu berücksichtigen (vgl. Ziff. 6.1). Die wichtigsten organisatorischen und prozessualen Neuerungen sind in Ziffer 6.2 beschrieben. Wichtig sind dabei auch einige Mindestanforderungen, die in allen Fällen gültig sein sollen, um auf einige Schwächen im bisherigen Krisenmanagement zu reagieren (vgl. Ziff. 6.3). Schliesslich werden ein paar Konsequenzen für die Umsetzung abgeleitet (vgl. Ziff. 6.4), und es wird eine Beurteilung der vorgeschlagenen Lösung vorgenommen (vgl. Ziff. 6.5).

6.1 Grundsätze

Die künftige Organisation des Krisenmanagements der Bundesverwaltung respektiert die ordentlichen Strukturen und Prozesse (Departementalprinzip). Dazu zählen unter anderem das Vernehmlassungsgesetz vom 18. März 2005⁴⁰ und die Richtlinien für Bundesratsgeschäfte. Der Bundesrat bleibt über alle Lagen und in jedem Fall die oberste leitende und vollziehende Behörde.

Die Organisation des Krisenmanagements orientiert sich an den Bedürfnissen einer interdepartementalen Zusammenarbeit in komplexen, multithematischen Krisen. Es soll jedoch nicht in die Kompetenz der VE eingegriffen werden, Krisenstäbe zur Sicherstellung des eigenen BCM oder Ausschüsse zu bilden.

6.2 Beschreibung

Um ein ganzheitliches und überdepartementales Krisenmanagement sicherzustellen, das rasch einsatzbereit ist und systematisch erfolgt, soll ein Permanenter Kernstab eingerichtet und bezeichnet werden. In komplexen, multithematischen Krisen sollen auf Beschluss des Bundesrates ein Politisch-Strategischer Krisenstab (PSK) und auf Stufe des federführenden Departements ein Operativer Krisenstab (OPK) eingesetzt werden. Das Departementalprinzip und die Prozesse gemäss Rotem Ordner, einschliesslich (bei Bedarf auch zeitlich gestraffter) Konsultations- und Vernehmlassungsverfahren, werden durch die Schaffung der beiden Krisenstäbe nicht ausser Kraft gesetzt. Im Folgenden werden der Permanente Kernstab und die beiden Krisenstäbe näher beschrieben. Darüber hinaus sollte in Zukunft die Auslösung der Krisenorganisation vereinfacht werden (vgl. Ziff. 6.2.4). Damit verknüpft ist die Stärkung der Antizipation möglicher Krisen sowie von Entwicklungen in einer Krise. Weiter muss der Einbezug der für die Krisenbewältigung relevanten Akteure wie Vertreterinnen und Vertreter aus dem föderalen System und der Wissenschaft jederzeit sichergestellt sein. Schliesslich müssen die geltenden rechtlichen Grundlagen angepasst werden.

6.2.1 Permanenter Kernstab

Die Krisen der letzten Jahre haben gezeigt, dass fachliches Wissen zur Bewältigung einer Krisensituation in den VE vorhanden ist. Eine noch zu definierende Anzahl bezeichneter Mitarbeitender aus dem VBS (BABS, ev. Armee), EJPD (fedpol), der BK und allenfalls anderen Departementen soll aber künftig die Krisenstäbe auf der politisch-strategischen und der operativen Stufe unterstützen. Dadurch werden die Krisenstäbe in ihrer Arbeit methodisch unterstützt und administrativ entlastet. Der permanente Kernstab ermöglicht mehr Kontinuität, ein einheitlicheres Vorgehen im Krisenmanagement des Bundes und einen dauerhafteren Wissenserhalt zwischen Krisen. Die Unterstützungsleistungen werden nach dem Milizprinzip erbracht: Die Mitarbeitenden gehen bei normaler Lage ihrer ordentlichen Tätigkeit nach

⁴⁰ SR 172.061

und werden im Krisenfall den beiden Krisenstäben zur Verfügung gestellt, um sie mit verschiedenen Leistungen zu unterstützen. In der normalen Lage widmen sie sich beispielsweise der Krisenfrüherkennung, der Aus- und Weiterbildung von Mitarbeitenden der Bundesverwaltung und allenfalls auch der Kantone im Krisenmanagement sowie Krisenmanagement-Übungen. Der Permanente Kernstab ist keine Parallelorganisation mit eigener Führung. Es werden keine bestehenden Leistungen und Prozesse dupliziert.

Der Permanente Kernstab hat keinen Anspruch auf eine Führungsrolle in der Krisenbewältigung. Damit die Kapazitäten zur Leistungserbringung auch in komplexen und lang anhaltenden Krisen ausreichend sind und gegebenenfalls Leistungen priorisiert werden können, gilt es, die Unterstützung zu koordinieren. Die insbesondere auf VBS und BK verteilten Ressourcen müssen den gemeinsamen Permanenten Kernstab bilden und die permanente Zusammenarbeit mit anderen Departementen und Ämtern (beispielsweise fedpol) aufbauen. Es ist auch denkbar, gerade für den Krisenstab auf politisch-strategischer Ebene Leistungen vorab fix zu definieren und entsprechend bereitzuhalten.

Als Reaktion auf identifizierte Schwächen im Krisenmanagement der Bundesverwaltung in der Covid-19-Pandemie gelten einige Leistungen als Minimalstandard in einer Krisenorganisation, z. B. das Stakeholdermanagement für den Einbezug der Kantone, der Wissenschaft und anderer relevanter Akteure und die integrale Lagedarstellung, einschliesslich der Nutzung von Plattformen für den Informationsaustausch (siehe Ziff. 6.3).

Der Permanente Kernstab erbringt insbesondere folgende unterstützende Leistungen:

Krisenantizipation: Bereits vor einer Krise bedarf es einer Einschätzung zu Entwicklungen, die zu Krisen führen könnten. Während einer Krise sind Beurteilungen möglicher Entwicklungen wichtig. Die Fachleute aus den Linienorganisationen sind am besten befähigt, eine Entwicklung zu einer Krise hin zu identifizieren. Die Krisenantizipation unterstützt die Tätigkeiten der bestehenden Instrumente, indem es die Vernetzung von Risikomanagement Bund, Krisenfrüherkennung, kontinuierliche Lage- und Umfeldanalyse und den Analysen aus den Departementen sicherstellt. Dabei werden keine zusätzlichen Stellen für die Krisenantizipation in einem neuen Stab geschaffen, sondern die bestehenden Prozesse und Strukturen gestärkt. Zudem sorgt sie für den rechtzeitigen Einbezug von externen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern. Die bisherigen Prozesse im Rahmen des Risikomanagements des Bundes werden unabhängig davon fortgeführt.

Stakeholdermanagement: Damit wird der Prozess sichergestellt, mit dem der Einbezug der Kantone und anderer relevanter Akteure (beispielsweise externe Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler oder Fachpersonen betroffener Wirtschaftsbereiche) ins Krisenmanagement geprüft wird. Zudem wird das federführende Departement in der Umsetzung beraten. Vorgesehen sind Standards, die definieren, wie diese Akteure identifiziert, informiert und einbezogen werden. Die Unterstützungsleistung kann auch Kontaktlisten wichtiger Akteure beinhalten, welche durch den Permanenten Kernstab ausserhalb von Krisen aktuell gehalten werden. Zudem kann der Permanente Kernstab den PSK und den OPK respektive das federführende Departement bei der Koordination mit diesen Stakeholdern unterstützen. Die Verantwortung liegt weiterhin beim federführenden Departement.

Kontaktstelle (Single Point of Contact [SPOC]): Um den Informationsfluss und die Koordination mit den Kantonen und anderen relevanten Akteuren des nationalen Krisenmanagements zu verbessern, bedarf es einer klar definierten, im Voraus bekannten Anlauf- und Kontaktstelle. Sie soll nach Möglichkeit für jede Art von Krise dieselbe sein und nicht abhängig vom federführenden Departement wechseln.

Controlling Bundesratsgeschäfte: Für einen besseren Überblick und zur erleichterten Steuerung der krisenrelevanten Geschäfte des Bundesrates wird dem federführenden Departement und den Krisenstäben eine aktualisierte Übersicht inklusive Umsetzungstand zur Verfügung gestellt. Diese beinhaltet ebenfalls relevante parlamentarische Geschäfte. Dies ergänzt das heutige Controlling durch die BK.

Führungsinfrastruktur: Insbesondere für den Politisch-Strategischen Krisenstab, bei Bedarf aber auch für den Operativen Krisenstab, stellt der Permanente Kernstab geeignete Räumlichkeiten, einschliesslich Arbeits- und Kommunikationsinfrastruktur, zur Verfügung.

Integrale Lagedarstellung: Diese führt die Fach- und Teillagen zu einer Gesamtlage zusammen. Eine integrale Lagedarstellung wurde bereits mehrfach in Krisen und Krisenübungen gefordert und ist somit ein wichtiger Teil der zu erbringenden Leistungen. Es ist jene Plattform verbindlich zu definieren, auf der relevante Informationen ausgetauscht werden müssen.

Krisenkommunikation: Die Vertretung der Krisenkommunikation im Permanenten Kernstab stellt die Koordination zwischen den Stäben sicher. Falls der Bundesrat die Krisenkommunikation bei der Bundeskanzlei zentralisiert, führt die BK die interdepartementale Krisenkommunikationszelle. Falls der Bundesrat die Zuständigkeit für die Koordination der Krisenkommunikation einem Departement zuteilt, ist die BK mit einer oder einem Delegierten darin vertreten.

Prozess- und Methodenkompetenz: Die Departemente respektive die Krisenstäbe werden beim Aufbau ihrer Krisenmanagementprozesse unterstützt. Dies beinhaltet ein Begleiten der federführenden Stelle zur Sicherstellung eines systematischen und strukturierten Vorgehens, einschliesslich Führungs- und Informationsrhythmus. Diese Unterstützung kann auch bereits vor einer Krise erfolgen.

Aus- und Weiterbildung: Die Mitarbeitenden der Bundesverwaltung müssen über genügend Kenntnisse der Grundlagen des Krisenmanagements verfügen. Dazu gehört auch die Arbeitsmethodik von Stäben. Hierzu wirkt der Kernstab an Ausbildungen mit, die von verschiedenen Stellen in der Bundesverwaltung angeboten werden. Zu Ausbildungszwecken kann er auch kurze Stabsübungen für einzelne Krisenstäbe durchführen.

Administrative Unterstützung: Betroffene Stellen und Krisenstäbe können beim Verfassen von Protokollen und mit der Übernahme weiterer administrativer Arbeiten unterstützt werden.

Stabsarbeit: Um personelle Lücken zu füllen oder die Durchhaltefähigkeit der betroffenen VE sicherzustellen, ist auch die Übernahme bestimmter Funktionen in einem Stab denkbar.

Ressourcenmanagement Bund (ResMaB): Die Unterstützungsbegehren und Unterstützungsangebote in einer Krise müssen koordiniert werden. Dies beinhaltet nicht den politischen Entscheid, welche Mittel für welches Begehren eingesetzt werden, sondern die Ausbereitung einer Entscheidungsgrundlage.

Verbindungen: Für einen besseren Überblick und zur vereinfachten Orientierung wird bereits ausserhalb von Krisen eine Übersicht der Stäbe der Bundesverwaltung, einschliesslich Ansprechpersonen und Aktivierungsstatus, geführt. Diese beinhaltet eine Datenbank mit Ansprechpersonen aller relevanten externen Partner. Zudem muss eine Möglichkeit der Notkommunikation bereitgehalten werden (Polycom, sicheres Datenverbundsystem).

6.2.2 Politisch-Strategischer Krisenstab (PSK)

Auf Beschluss des Bundesrates setzt das federführende Departement im Krisenfall den PSK ein. Der PSK setzt sich in der Regel zusammen aus den Generalsekretärinnen bzw. Generalsekretären der Departemente sowie beiden Vizekanzlerinnen bzw. Vizekanzlern. Zur Erfüllung der Aufgabe ist eine Nähe zu den Departementsvorsteherinnen und -vorstehern über alle Lagen notwendig. Sollte die Krise nicht alle Departemente betreffen, kann der PSK sich auch aus weniger Mitgliedern zusammensetzen. Des Weiteren kennen sich die genannten Personen aus der alltäglichen Zusammenarbeit bereits gut, und der Informationsfluss aus dem Gremium in die Departemente dürfte sichergestellt sein. Zusätzlich dazu sind die EFV, das BJ und das SECO als wichtige Querschnittsämter einzubeziehen und bei Bedarf weitere Stellen der Bundesverwaltung. Allenfalls nehmen die Bundeskanzlerin bzw. der Bundeskanzler sowie externe Stellen teil. Die Leitung des PSK obliegt dem federführenden Departement, und die Organisation wird durch die BK sichergestellt.

Die Aufgabe des PSK besteht in der rechtzeitigen Vorbereitung der Grundlagen für den Bundesrat, einschliesslich überdepartementaler Koordination und Vorbereitung von richtungsweisenden Geschäften unter Einbezug relevanter Akteure aus dem föderalen System, der Wissenschaft, dem Sicherheitsverbund Schweiz respektive den darin vertretenen Partnern usw. Diese Aufgabe ersetzt aber weder eine Ämterkonsultation noch eine Vernehmlassung. Auch die Antizipation von Entwicklungen in einer Krise und die Koordination der Krisenkommunikation zur Sicherstellung des gesamtheitlichen Ansatzes des Krisenmanagements sollen Teil der Aufgaben des PSK werden. Das Gremium wird durch den Permanenten Kernstab unterstützt (vgl. Ziffer 2.1) und kann dem Operativen Krisenstab innerhalb der geltenden Kompetenzen Weisungen erteilen.

6.2.3 Operativer Krisenstab (OPK)

Das federführende Departement bildet den OPK. Dieser setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Krisenstäbe sowie aus weiteren betroffenen VE zusammen. Die Aufgaben des OPK betreffen die Koordination der verschiedenen Fachstellen und die Bereitstellung der notwendigen Informationen und Grundlagen für den PSK. Auch auf operativer Ebene findet eine Antizipation von Entwicklungen in einer Krise statt. Grundlage hierfür ist insbesondere die Nähe zu den Stellen, die für die Umsetzung von Vorhaben verantwortlich sind. Das federführende Departement ist für die Leitung und die interne Organisation des OPK verantwortlich. Der OPK wird durch den Permanenten Kernstab unterstützt.

6.2.4 Auslösung der Krisenorganisation

In der Vergangenheit ist es wiederholt vorgekommen, dass eine übergeordnete Krisenorganisation zu spät eingesetzt wurde, etwa weil das federführende Departement eine (sich zunehmend verschärfende) Entwicklung zu lange mit den ordentlichen Strukturen zu bewältigen versuchte. Ziel ist, dass sich der Bundesrat in Zukunft früher mit der Frage befasst, ob eine Krisenorganisation mit PSK und OPK eingesetzt werden muss. Zusätzlich zu den bereits bestehenden Möglichkeiten (das federführende Departement oder das Präsidialdepartement stellen Antrag an den Bundesrat zur Einsetzung der Krisenorganisation) soll der Bundesrat deshalb bereits dann über die Einsetzung einer Krisenorganisation entscheiden, wenn sich die Mehrheit aller Departemente auf Stufe GSK dafür ausspricht. In diesem Fall bringt die BK den Antrag im Bundesrat ein.

Die Einsetzung eines Krisenstabes kann ein ungewolltes politisches Signal aussenden. Um zu verhindern, dass die Einsetzung eines Krisenstabes zu spät erfolgt, weil man dieses Signal nicht aussenden will, sollen prozessuale Minimalstandards definiert werden, die ein Vorbereiten der Krisenorganisation auch dann ermöglichen, wenn der Bundesrat noch nicht formell entschieden hat.⁴¹ So können Strukturen und Prozesse ohne formellen Entscheid des Bundesrates bereits etabliert werden. Dies kann zum Beispiel informelle Sitzungen auf politisch-strategischer und operativer Stufe, aber noch ohne Weisungsbefugnisse, umfassen. Da der formellen Aktivierung einer überdepartementalen Krisenorganisation ein politischer Entscheid des Bundesrates zugrunde liegt, ist von im Vorhinein abschliessend festgelegten Aktivierungskriterien Abstand zu nehmen. Wichtiger ist, rechtzeitig zu analysieren, ob eine Herausforderung in den ordentlichen Strukturen bewältigt werden kann oder ob ein Ereignis eine gestärkte spezifische Krisenmanagements-Organisation erfordert.

⁴¹ BK (2022): 21

6.3 Mindestanforderungen für das Krisenmanagement der Bundesverwaltung

Wie bereits beschrieben, sind im Krisenmanagement der Bundesverwaltung als Reaktion auf identifizierte Schwächen in der Covid-19-Pandemie einige Minimalstandards notwendig. Es geht dabei um Aufgaben, die nicht bloss im Bedarfsfall eingeleitet werden können, sondern in jedem Fall zum Tragen kommen. Zu diesen zählen unter anderem die folgenden Leistungen des Permanenten Kernstabes:

6.3.1 Anschlussfähigkeit für externe Akteure

Sowohl im PSK als auch im OPK sollen Kantone, Wissenschaft und bei Bedarf weitere Akteure systematisch einbezogen werden. Klare Rollen und Verantwortlichkeiten stellen dabei ein kohärentes und ganzheitliches Krisenmanagement sicher. Es braucht deshalb Standards, die definieren, wie diese Akteure identifiziert, informiert und einbezogen werden. Dabei gilt es zudem festzulegen, wer auf politisch-strategischer und wer auf operativer Ebene einbezogen wird und in welcher Form. Für den konkreten Einbezug ist das federführende Departement verantwortlich.

6.3.2 Einbezug von Querschnittsämtern und finanzverantwortlichen Stellen

Sowohl auf politisch-strategischer als auch auf operativer Stufe sind wichtige Querschnittsämter wie das BJ, die EFV und das SECO einzubeziehen, bei Bedarf weitere Stellen. Da Entscheide im Rahmen des Krisenmanagements häufig finanzielle Auswirkungen haben und die VE gemäss Haushaltsrecht für die Kreditkontrolle verantwortlich sind, sollen auch auf operativer Ebene die finanzverantwortlichen Stellen der betroffenen VE einbezogen werden. Dies kann ebenfalls dazu dienen, die Kompetenzen und Verantwortlichkeiten in der Kreditführung frühzeitig festzulegen.⁴²

6.3.3 Vorgaben für den nationalen Informationsaustausch

Aktuell steht die Elektronische Lagedarstellung (ELD) zur Verfügung, um den Informationsfluss in einer Krise sicherzustellen. Auch kantonale und weitere Stellen haben darauf Zugriff und können Informationen zur Verfügung stellen. Die Plattform wird jedoch zu wenig konsequent genutzt. Vereinzelt wird die ELD als noch zu wenig managementtauglich eingeschätzt.⁴³ Auch technische Möglichkeiten für Videokonferenzen der Stufe «vertraulich» zwischen der Bundesverwaltung und den Kantonen fehlen. Solche Videokonferenzen müssen aufgrund der Erfahrungen in der Covid-19-Pandemie jedoch künftig möglich sein.⁴⁴ Die Bundesverwaltung soll zur Nutzung solcher Plattformen und anderer technischer Möglichkeiten im Krisenfall verpflichtet sein. Einige Kantone forderten eine Vereinheitlichung der Datenübertragung und schlugen hierfür auch eine Verpflichtung der Kantone zur Verwendung der ELD vor.⁴⁵ Dies würde unter anderem die Anschlussfähigkeit des Krisenmanagements der Bundesverwaltung vereinfachen.

6.4 Konsequenzen für die Umsetzung

Der BSTB wird reorganisiert. Die vorhandenen Kompetenzen werden in den Permanenten Kernstab überführt. Die involvierten Krisenstäbe können so massgeschneidert den Bedürfnissen entsprechend fachlich, personell und logistisch unterstützt werden.

⁴² www.bk.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen > 09.11.2022 > Untersuchung zur Beschaffung von Covid-19-Impfstoffen bestätigt bisherige Erkenntnisse > Dokumente > [Administrativuntersuchung zu den Zahlungsverpflichtungen aus Verträgen zur Beschaffung von Impfstoffen, Bericht des Untersuchungsbeauftragten Kurt Grüter](#), Kapitel 6, Empfehlung 5.

⁴³ BK (2020): 19

⁴⁴ BK (2020): 22

⁴⁵ BK (2022): 41

Zukünftig soll es eine Verordnung für das Krisenmanagement der Bundesverwaltung geben, in der die VBSTB und die Weisungen über das Krisenmanagement in der Bundesverwaltung zusammengeführt werden. In diese neue Verordnung werden auch die Teile der Verordnung vom 27. April 2005⁴⁶ über den Koordinierten Sanitätsdienst integriert, die das Krisenmanagement betreffen. In der Verordnung werden insbesondere Angelegenheiten des Permanenten Kernstabes, der PSK sowie der OPK geregelt, aber auch die rechtlichen Grundlagen für Fachkrisenstäbe gemäss den Motionen 22.3506 der GPK-N und 22.3507 der GPK-S müssen damit geschaffen werden. Mit diesem Schritt werden die Organisation des Krisenmanagements und die Weisungsbefugnisse in einer einzigen Verordnung für das Krisenmanagement der Bundesverwaltung geregelt. Mit der Schaffung von Verbindlichkeiten können die Zuständigkeitsbereiche zum Teil bereits im Voraus festgelegt und es kann möglicher Doppelspurigkeit auch im Vorherein entgegengewirkt werden. Es soll geprüft werden, ob die neue Verordnung einzig und direkt auf das RVOG gestützt werden kann. Die aktuelle VBSTB wurde vom Bundesrat noch gestützt auf drei gesetzliche Grundlagen (Art. 7 Abs. 4 BZG, Art. 19 Absatz 3 und 20 Abs. 2 StSG, Art. 55 EpG) erlassen. Zur neuen Verordnung wird eine formelle Vernehmlassung oder eine informelle Konsultation durchgeführt, da auch die Kantone parallel zur Bundesverwaltung Anpassungen bei ihrer interkantonalen Organisation des Krisenmanagements vornehmen. Die Form wird dann festgelegt, wenn klar ist, welche rechtlichen Anpassungen im Einzelnen notwendig sein werden beziehungsweise auf welche Rechtsgrundlage sich eine künftige Verordnung stützen wird.

Damit der Permanente Kernstab die erwünschte Wirkung erzielen kann und auch auf die notwendige Akzeptanz stösst, müssen einerseits im Alltag vorbereitende Massnahmen für den Krisenfall getroffen werden, andererseits müssen regelmässig Ausbildungen für betroffene Stellen der gesamten Bundesverwaltung angeboten werden. Diese fördern das Gesamtverständnis der Abläufe im Ereignisfall und ermöglichen einen strukturierten Einstieg in die Krisenbewältigung. Ein erster Schritt in der einheitlichen Ausbildung wurde im Nachgang zum Bericht über das Krisenmanagement der Bundesverwaltung in der Covid-19-Pandemie (1. Phase) bereits umgesetzt. Die BK organisiert zusammen mit den anderen Departementen im Ausbildungszentrum der Bundesverwaltung des Eidgenössischen Personalamts (EPA) zweimal pro Jahr einen Kurs zum Krisenmanagement in der Bundesverwaltung. Inhalt und Form werden ständig überprüft und können den Bedürfnissen angepasst werden. Aktuell informiert der Kurs über den Aufbau des Krisenmanagements in der Bundesverwaltung, Aspekte des BCM und des Risikomanagements und sensibilisiert die Teilnehmerinnen und Teilnehmer für die Notwendigkeit von Ausbildungen in der Stabsarbeit. Zudem führt die BK zweimal im Jahr einen halbtägigen Erfahrungsaustausch (ERFA) für Vorsitzende von Krisenstäben der Bundesverwaltung durch. Dieser Anlass wird als Austausch- und Informationsplattform genutzt. Er ermöglicht den Teilnehmerinnen und Teilnehmern, Schlüsselpersonen im Krisenmanagement der Bundesverwaltung kennenzulernen und mehr über die Strukturen und Abläufe im Krisenfall zu erfahren. Der Inhalt wird jeweils an die Aktualität und die Bedürfnisse der Teilnehmerinnen und Teilnehmer angepasst.

Auch der Übungsrhythmus in der Bundesverwaltung soll erhöht werden, kombiniert mit zusätzlichen Übungsformen und unter Berücksichtigung bisher gezogener Lehren aus Krisen und Übungen. Dies hat der Bundesrat im Rahmen der Gesamtplanung Grosser Übungen 2021–2029 bereits beschlossen. Die Details hierzu werden dem Bundesrat bis Ende 2023 in zwei Konzepten vorgelegt. Das erste Konzept wird Zweck, Ziele, Themen, Ablauf und Organisation der Kombinierten Strategischen Führungsübung und der Sicherheitsverbandsübung festlegen, die im vierten Quartal 2025 stattfinden sollen. Das zweite Konzept wird einen Vorschlag für die Umsetzung eines Paradigmenwechsels im Übungswesen ab 2026 beschreiben. Es soll künftig häufiger, thematisch fokussierter und in einem zum Teil angepassten, kleineren Teilnehmerkreis geübt werden, in Kombination mit neuen Übungsformen. Wichtig ist dabei immer, dass die Übungen eine Grundlage bieten, das überdepartementale Krisenmanagement unter Einbezug wichtiger Partner aus dem föderalen System, der Wissenschaft usw. unter Berücksichtigung internationaler Aspekte zu trainieren.

⁴⁶ SR 501.31

Gleichzeitig bietet die BK weiterhin kurze Übungen für die Departemente an, was in der Vergangenheit insbesondere von künftigen Präsidialdepartementen im jeweiligen Vorjahr genutzt wurde. Hierzu gehört nach den Weisungen über das Krisenmanagement in der Bundesverwaltung (Ziff. 5) auch der Auftrag der BK zur Unterstützung der Departemente beim Aufbau ihrer Krisenmanagementprozesse. Ebenfalls bietet das BABS Führungsseminare rund um das Thema Stabsarbeit an.

6.5 Beurteilung

Angemessenheit

Das optimierte Krisenmanagement in der Bundesverwaltung eignet sich unabhängig von der thematischen Ausrichtung und der Dauer einer Krise. Die Überlegungen wurden bewusst unabhängig von Szenarien gemacht. Mit der gewählten Lösung hat die Bundesverwaltung genügend Handlungsspielraum, um auf die Eigenheiten einer Krise zu reagieren, und schafft gleichzeitig genügend Wiedererkennungswert, damit sich Akteure innerhalb und ausserhalb der Bundesverwaltung rasch orientieren können. Die einzige Einschränkung ist, dass es etwas Zeit braucht, bis die Strukturen aufgebaut sind. Dies soll mit der gestärkten Antizipation zumindest teilweise aufgefangen werden. Zudem bestehen für sehr zeitkritische Krisen bereits Stäbe, die in solchen Fällen rasch bereitstehen, zum Beispiel das Krisenmanagement-Zentrum des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten KMZ EDA und der SOGE. Weiter herrscht bei den konsultierten VE Konsens über die Ausrichtung des Krisenmanagements. Dazu beigetragen haben auch die Erfahrungen mit der IKUR und Agathon+.

Tragbarkeit für lang anhaltende und komplexe Krisen

Die empfohlene Organisation ist geeignet, auch multithematische Krisen über eine längere Dauer zu bewältigen. Zum Schutz vor Überlastung der ordentlichen Strukturen können Krisenstäbe gebildet und vom Permanenten Kernstab unterstützt werden. Die Verantwortung für die Sicherstellung der Durchhaltbarkeit der betroffenen VE mittels Stellvertreterregelungen, Priorisierung und Verzichtsplanung sowie die logistische Machbarkeit obliegt den VE. Es wäre zwar auch möglich, dass der PSK in der Grundgliederung nur aus den Generalsekretärinnen oder -sekretären dreier hauptsächlich vom Ereignis betroffener Departemente besteht. Das würde zwar auf den ersten Blick die zeitliche Belastung für vier Generalsekretariate reduzieren. Jedoch wären nicht die hauptbetroffenen Departemente entlastet, und zudem würde der Koordinationseffekt durch den Krisenstab stark reduziert werden. Schliesslich würde dadurch kein gesamtheitliches Krisenmanagement gefördert werden.

Die fachlichen Vorbereitungen für die Bewältigung von Krisen gehören in die Verantwortung des thematisch zuständigen Departements. Zur Sicherstellung des benötigten Know-hows im Bereich Krisenmanagement und Stabsarbeit können die VE hierfür bezeichnete Mitarbeitende in systematisch angebotene Schulungen des EPA sowie in Kurse von BABS⁴⁷ und Kommando MIKA⁴⁸ im Bereich Krisenmanagement entsenden. Diese Schulungen basieren auf dem Kompetenzmodell der Bundesverwaltung, das im Nachgang zur zweiten Auswertung der BK um ein Modell «Krisenmanagementkompetenzen» erweitert wurde. Das Modell soll der Bundesverwaltung zudem ermöglichen, bei Bedarf rasch Personal temporär für andere Aufgaben zu vermitteln und in anderen VE einzusetzen. Dies entspricht einem Bedürfnis aus der Bewältigung der Covid-19-Pandemie.⁴⁹ Mitte 2023 soll an einer Human-Resources-Konferenz Bund der Prozess hierfür festgelegt werden.⁵⁰ Dabei werden auch die bereits durch das EPA erarbeiteten Mustervereinbarungen für den Austausch von Personal sowie eine neue Klausel in den Arbeitsverträgen der Mitarbeitenden der Bundesverwaltung hilfreich sein.⁵¹

⁴⁷ [Ausbildungsangebot BABS](#)

⁴⁸ [Ausbildungsangebot Kommando MIKA](#) (Schweizer Armee)

⁴⁹ BK (2022): 40

⁵⁰ BK (2022): 41

⁵¹ BK (2022): 40

Einfachheit

Da nun das Krisenmanagement im Grundsatz von Krise zu Krise gleichbleibt, sollten sich sowohl die Mitarbeitenden der Bundesverwaltung als auch die externen Stellen rasch zurechtfinden können. Zudem werden mit der dargelegten Lösung keine zusätzlichen Krisenstäbe gebildet, da der PSK und der OPK an die Stelle des Ad-hoc-Krisenstabes des Bundesrates und des BSTB treten. Dies senkt das Risiko einer Doppelspurigkeit und von Schwierigkeiten bei der Aufgabenteilung. Im Gegenteil, es wird dank einer Koordination auf politisch-strategischer Stufe, einschliesslich der Weisungsbefugnisse, möglich sein, Doppelspurigkeit zu vermeiden und bei Uneinigkeit zwischen den VE direkt konfliktlösend einzugreifen. Dadurch können Zeit gewonnen und Ressourcen geschont werden.

Da die optimierte Struktur unabhängig von der Art einer Krise geeignet ist, sind bezüglich des Krisenmanagements keine Vorsorgeplanungen anhand von Szenarien notwendig. Je nach Komplexität können zusätzliche Fachkrisenstäbe gebildet werden, ohne dass sich in der Grundstruktur auf politisch-strategischer und auf operativer Ebene viel ändert. Auch bereits bestehende Krisenstäbe für bestimmte Themen wie das KMZ EDA, der SONAS, der SOGE usw. können leicht integriert werden.

Förderung eines vorausschauenden Krisenmanagements

Die Antizipation und Früherkennung von Krisen sollen gestärkt werden und so dem Bundesrat und der Bundesverwaltung ermöglichen, frühzeitig zu handeln, um gegebenenfalls sogar mit gezielten Massnahmen eine grössere Krise zu verhindern. Diese Krisenfrüherkennung wird bereits in der normalen Lage durch einen intensiveren Austausch unter entsprechenden Stellen in der Bundesverwaltung, der Wissenschaft und Dritten gefördert. Aktuell ist jedes Departement mit der Früherkennung möglicher Krisen und Risiken in seinem Zuständigkeitsbereich betraut. Die BK unterstützt die Departemente und den Bundesrat bei dieser Aufgabe. Konkret liefert die Krisenfrüherkennung der BK zur Vervollständigung der permanenten Risikoüberwachung eine Aussensicht an die Koordinationsstelle Risikomanagement Bund, und sie schlägt gegebenenfalls vor, bestehende Risiken zu ergänzen oder neue Risiken zu erfassen.⁵² Damit verknüpft sind auch die kontinuierliche Lage- und Umfeldanalyse durch die BK nach Art. 32 Bst. c^{ter} RVOG und das Risikomanagement Bund durch die Eidgenössische Finanzverwaltung. Künftig sollen die unterschiedlichen Arbeiten zugunsten der Krisenantizipation, beispielsweise der Krisenfrüherkennung der BK und des ständigen Austausches mit der Wissenschaft (vgl. Umsetzung Postulat 20.3280 Michel «Wissenschaftliches Potenzial für Krisenzeiten nutzen») besser miteinander verknüpft werden. Dies mündet schliesslich auch in der neuen Möglichkeit zur Einsetzung einer Krisenorganisation mit PSK und OPK via die GSK.

Eine gestärkte Antizipation ist jedoch auch in der Krise selbst notwendig. Diese soll durch den Permanenten Kernstab erzielt werden. Indem sie sich früher mit möglichen Entwicklungen befassen, sollen die umsetzenden Instanzen mehr Zeit haben, sich auf mögliche Entscheidungen und Massnahmen vorzubereiten.

Förderung eines ganzheitlichen Krisenmanagements

Ein ganzheitliches Krisenmanagement soll gefördert werden, indem die Krisenantizipation gestärkt und verbindliche Minimalstandards zur Zusammensetzung des Krisenstabes auf politisch-strategischer Stufe definiert werden. Zudem wird der PSK nicht wie in der Covid-19-Pandemie direkt beim federführenden Departement angesiedelt sein. Auch der Einbezug wichtiger Partner sorgt künftig für ein ganzheitlicheres Krisenmanagement. Er soll durch das Stakeholdermanagement des Permanenten Kernstabs systematisiert werden.

⁵² Stellungnahme des Bundesrates zur dringlichen Interpellation 22.3043 Grünliberale Fraktion «Krieg in der Ukraine. Stärkung der europäischen Zusammenarbeit» vom 2.3.2022

Interoperabilität

Da die Krisenorganisation nahe an der ordentlichen Konfiguration bestehender Gremien sowie den ordentlichen Strukturen und Prozessen der Bundesverwaltung aufgebaut sein soll, wird erwartet, dass sich die Beteiligten rasch zurechtfinden. Auch die Minimalstandards, die angebotenen Ausbildungen und regelmässige Übungen sollen dazu dienen, dass die Krisenorganisation im Bedarfsfall rasch zu funktionieren beginnt. Vergleichsweise am längsten dürfte der Aufbau vermutlich auf operativer Ebene dauern, weil trotz minimaler Standards die Koordination durch das federführende Departement zunächst etabliert werden muss. Auf politisch-strategischer Stufe hingegen dürften sich die Prozesse von Krise zu Krise kaum ändern. Mit der Möglichkeit eines niederschweligen Einstiegs in die Krise sollte es aber insbesondere auf operativer Ebene möglich sein, rechtzeitig günstige Voraussetzungen zu schaffen, um nicht zu spät zu sein.

7 Finanzielle Auswirkungen

Die mit dem vorliegenden Geschäft skizzierten Folgearbeiten werden mit den bestehenden Ressourcen umgesetzt.

8 Weiteres Vorgehen

Der Bundesrat hat das VBS, zusammen mit der BK und unter Einbezug der Departemente, mit der Umsetzung und der Ausarbeitung rechtlicher Grundlagen bis Ende 2023 beauftragt. Dies betrifft insbesondere den OPK, den PSK, den Permanenten Kernstab, die Auslösung und die Mindestanforderungen. Auch die rechtlichen Grundlagen für Fachkrisenstäbe gemäss den Motionen 22.3506 GPK-N und 22.3507 GPK-S müssen umgesetzt werden. Wird eine formelle Vernehmlassung notwendig, so wird dies erst Mitte 2024 möglich sein.

Ziel soll sein, das Krisenmanagement der Bundesverwaltung in der Integrierten Übung 2025 (kombinierte Strategische Führungsübung [SFU] und Sicherheitsverbundsübung [SVU]) zu überprüfen. Damit dies möglich ist, muss genügend Zeit vorhanden sein, um die Schlüsselpersonen auf Stufe Amt und Departement auszubilden, aber auch externe Partner wie die Kantone müssen wissen, wie das Krisenmanagement in der Bundesverwaltung organisiert sein wird. Gefässe hierzu bestehen bereits: der Krisenmanagementkurs des EPA, der ERFA der BK, die BABS-Konferenz, die Konferenz des Sicherheitsverbunds Schweiz, die Staatsschreiberkonferenz usw.