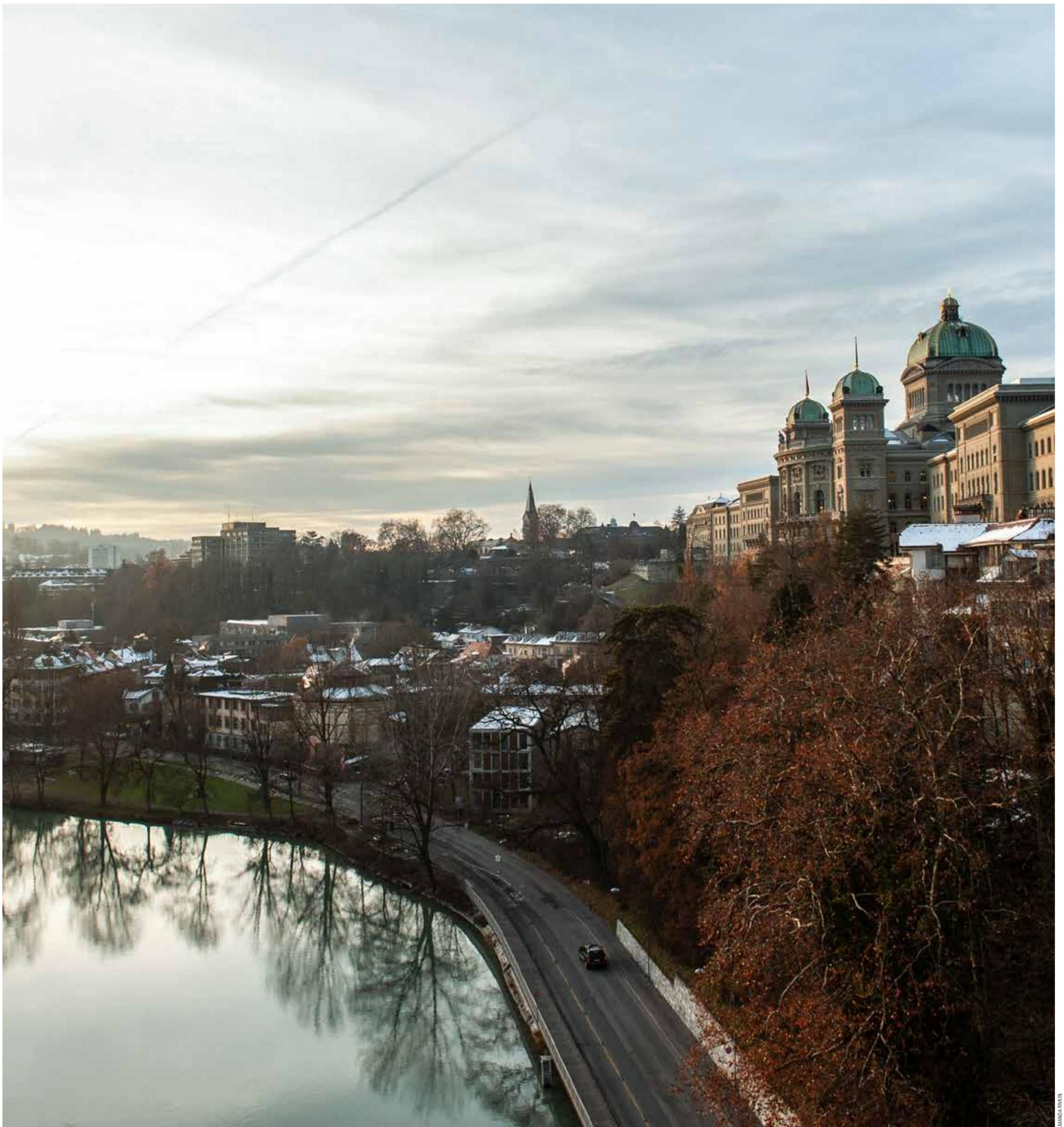


# Verlagsbeilage Krisenmanagement Schweiz





Bernerbrunnen im Vordergrund, Bundeshauskuppel im Hintergrund: Die Krise ist ein Ungeheuer, das sich nicht an die Abläufe der Verwaltung hält.

AMANDA RIVKIN

# Eine Rückbesinnung auf die Stärken der Schweiz

*Krisenmanagement: Die Schweiz ist besser auf die Polykrise vorbereitet, als sie glaubt – was fehlt, ist die Konsequenz.*

BRUNO STAFFELBACH UND GEORG HÄSLER

«Es ist ein trauriger Tag.» Am 24. Februar 2022, als plötzlich Krieg war in Europa, trug Bundespräsident Ignazio Cassis vor den Journalistinnen und Journalisten im Bundesmedienzentrum in Bern eine magistrale Erklärung vor und verliess den Saal ohne jeden weiteren Kommentar. Der Schock in der Bevölkerung sass tief. Doch wer an diesem Tag bundesrätliche Orientierung suchte, blieb ratlos zurück.

Nur 22 Tage zuvor, am 2. Februar, hatte Cassis im gleichen Saal verkündet: «Heute ist ein schöner Tag.» Trotz der Omikron-Variante und astronomischer Fallzahlen hatte der Bundesrat mutig beschlossen, die Pandemie und alle Massnahmen zu beenden. Der Entscheid war richtig, weil die Bevölkerung längst in der Lage war, die Risiken und das entsprechende Verhalten selbst zu beurteilen.

Doch auf die Gesundheitskrise folgte fast unmittelbar der Krieg und mit ihm die Polykrise. Mehrere Abweichungen von der normalen Lage drohen nun gleichzeitig einzutreten: eine Strom- und Gasmangellage, eine Migrationskrise und eine Welle der Pandemie, und das bei einem Europa-, Neutralitäts- sowie innenpolitischen Grundrauschen im Kontext von Beschleunigung, Digitalisierung und politischer, ökonomischer und kultureller Fragmentierung. Ein solches Szenario hat eine beträchtliche Eintretenswahrscheinlichkeit und muss deshalb als be-

stimmende Möglichkeit der Lageentwicklung bewertet werden.

## Krieg und Pandemie begründen Handlungsbedarf

Ein ehrliches Adressieren von Risiken ist die Grundlage für ein vorausschauendes Krisenmanagement. Doch der Bundesrat und die Verwaltung in Bern pflegen lieber den Normalbetrieb. Dies zeigte sich ganz deutlich im Herbst 2020: anstatt die mit der Sofortmassnahme «Lockdown» gewonnene Zeit im Sommer zu nutzen, um eine tragfähige Lageverfolgung und Führungsstruktur aufzubauen, liessen sich die Behörden vom Ausbruch der zweiten Pandemiewelle überraschen und mussten entsprechend überhastet reagieren. Die Bundesangestellten wollten ihren Alltag zurück.

Die allgemeine Krisenmüdigkeit führte zu einer Reihe von Fehlentscheidungen, auch auf struktureller Ebene. Der Bundesrat verabschiedete schliesslich ein komplexes Organigramm, das ganz auf die Gesundheitskrise ausgerichtet war. Wichtige Instrumente wie der Bundesstab Bevölkerungsschutz (BSTB) rückten in den Hintergrund. Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) rückte ins Zentrum des Geschehens.

Das Amt ist allerdings nicht als Krisenorganisation konzipiert. Es fehlen die internen Strukturen und Erfahrungen, um wie ein Stab nach einheitlichen Prozessen geführt zu werden. Auch ein Rotationsprinzip und Ablösungsplan

kann mit den geltenden Arbeitsverträgen nicht ohne Weiteres durchgesetzt werden. Deshalb ist es kaum möglich, die Durchhaltefähigkeit über längere Zeit sicherzustellen. Die Angestellten arbeiteten sich in die Erschöpfung.

Die Schwächen des schweizerischen Krisenmanagements, die spätestens mit der zweiten Welle der Covid-Pandemie offensichtlich wurden, waren der Ausgangspunkt für eine vertiefte Betrachtung der Mechanismen des Bundes im Umgang mit Lagen, die von der Norm abweichen beziehungsweise wo es darum geht, mit eskalierenden Lageentwicklungen Schritt halten zu können. Der Krieg in der Ukraine hat den Handlungsbedarf in diesem Bereich erhöht, wie die unmittelbare Reaktion des Bundesrats auf den Angriffskrieg des Kremls zeigte.

## Erst der Gruppendruck brachte einen Kurswechsel

Die Landesregierung und weite Teile der Verwaltung wurden von den Ereignissen in den frühen Morgenstunden des 24. Februars schlicht überrumpelt. Szenarien und vorbehaltene Entschlüsse lagen nicht vor. Ein Krieg als Fortsetzung der Politik war in Bern schlicht nicht vorgesehen. Auf dieser wackligen Grundlage musste der Bundespräsident Stunden nach dem russischen Überfall auf die Ukraine auftreten und der Öffentlichkeit die Haltung der Landesregierung erklären.

Was Cassis an diesem Nachmittag im zweiten Untergeschoss an der Bun-

desgasse 8 tatsächlich sagte, wirkt im Nachhinein mutig: Der Bundespräsident nutzte den ganzen neutralitätspolitischen Spielraum der Schweiz, um den russischen Angriff auf die Ukraine klar und deutlich zu verurteilen. Der Redetext war intellektuell durchdacht, erreichte aber die Empfänger nicht.

Nicht besser machte die Situation, dass nach dem Abgang des Bundespräsidenten ein Beamter des mittleren Kaderns aus dem Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) die Finessen des schweizerischen Embargogesetzes erklären musste. Der Bundesrat wollte die Sanktionen der EU gegen Russland zunächst nicht übernehmen und nur allfällige Schlupflöcher zu deren Umgehung stopfen.

Mit diesem Mittelweg sollte der Kanal für Verhandlungen offenbleiben. Noch im Juni 2021 hatten sich Joe Biden und Wladimir Putin, die Präsidenten der USA und Russlands, in Genf getroffen. Nach der russischen Annexion der Krim und dem Ausbruch eines bewaffneten Konflikts in der Ostukraine 2014 gelang es der Schweizer Diplomatie, die Grundlage für das Minsker Abkommen zu legen.

Die Dynamik in Politik und Wirtschaft nach dem 24. Februar zwang den Bundesrat zum Kurswechsel. So wollte der Finanzplatz Schweiz das Geschäft im angelsächsischen Raum nicht verlieren und folgte ohne Unterstützung aus Bern den Embargomassnahmen Grossbritanniens und der USA. Der Gruppendruck im westlichen Lager, unter-

stützt von innenpolitischen Forderungen, war schliesslich schlicht zu gross. Am 28. Februar übernahm die Schweiz die EU-Sanktionen.

## Silodenken und fehlende Antizipation

Der Weg zu dieser Entscheidung ist ein weiterer Beleg für strukturelle Mängel im Krisenmanagement: Die Departemente arbeiteten weitgehend in ihren Silos: Während das Aussendepartement (EDA) sich primär mit der Völkerrechtsverletzung Russlands und der richtigen Antwort eines neutralen Staates darauf auseinandersetzte, sperrte sich das Seco im Wirtschaftsdepartement (WBF) gegen die Sanktionen.

Im Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) wurde rasch erkannt, dass die Schweiz zuerst mit dem Leid der Kriegsflüchtlinge konfrontiert sein wird. Deshalb übernahm Bundesrätin Karin Keller-Sutter in der ersten Phase nach dem Überfall auf die Ukraine eine Führungsrolle. Zur Koordination wurde die Interdepartementale Koordinationsgruppe Ukraine-Russland (IKUR) eingerichtet.

Obschon der Kreml sofort den Gas-hahn als wirtschaftliches Kampfmittel und Teil einer hybriden Kriegsführung eingesetzt hatte, erschien eine mögliche Energiemangellage in Bern erst im Sommer auf der Agenda. Auch die atomare Bedrohung wurde trotz Fragen aus der Bevölkerung auf tiefer Verwaltungsebene behandelt. Das koordinierende Instru-

ment, der Bundesstab Bevölkerungsschutz, fristete wie während der Covid-Krise ein Schattendasein.

Was sich bereits während der Pandemie abgezeichnet hatte, akzentuierte sich mit dem Kriegsausbruch: Die Bundesverwaltung arbeitet zu wenig vernetzt, um in komplexen Lagen rasch politisch belastbare Entscheide vorzubereiten zu können. Der Gruppendruck bei der Übernahme der Sanktionen oder auch der Einführung von Massnahmen gegen die Ausbreitung des Coronavirus widerspricht dem Anspruch der Schweiz, souverän zu handeln.

### Die Krise als eigensinniges Ungeheuer

Ein Bericht der Bundeskanzlei über das Krisenmanagement in der zweiten Phase der Pandemie stellt insbesondere bei der Antizipation neuer Lagen erhebliche Mängel fest. Dieser Befund ziehe sich wie ein roter Faden durch die Untersuchung: «Zwar war im Handeln des Bundesrats eine übergeordnete Strategie erkennbar, jedoch fehlte es teilweise an einem vorausschauenden Krisenmanagement.» Das ist eine deutliche Kritik an die Adresse der Landesregierung.

Handlungsbedarf sieht die Bundeskanzlei bei der Organisation des Krisenmanagements der Bundesverwaltung, bei der Koordination und Konsultation im föderalen System und beim Einbezug der Wissenschaft ins Krisenmanagement der Bundesverwaltung. Im Parlament verlangen verschiedene Vorstösse die Einführung eines permanenten Krisenstabes. Aus der Verwaltung sind positive Signale zu vernehmen, die bestehenden Strukturen besser zu nutzen.

Die wesentliche Herausforderung bei der Bewältigung der Krise ist, wenig überraschend, das Schritt-halten-Können mit einer eskalierenden Entwicklung der Lage: Der Gang der Ereignisse sprengt den Rahmen der Bürozeiten und Teilzeitpensen, stellt den Zeitplan im Familienalltag auf den Kopf und ist umgeben von einem Schleier des Ungewissen. Etwas salopp definiert, ist die Krise ein eigensinniges und deshalb unberechenbares Ungeheuer, das sich nicht an die Strukturen und Abläufe der Verwaltung halten will.

Die grundlegenden Konsequenzen für eine Verbesserung des schweizerischen Krisenmanagements lassen sich aus den drei Kernaussagen zur Chaosphase nach dem 24. Februar ableiten:

■ Der Bundesrat war überrascht: Der Fokus lag auf dem Bruch des Völkerrechts. Der hybride, uneindeutige Krieg erschien erst später auf dem Radar der Verwaltung. Denn es fehlt ein integrales Lagebild, also eine Synthese aller relevanten Informationen. In einer komplexen Lage reicht dies von der Darstellung des Nachrichtendienstes über die Einschätzung der Nationalbank bis zum Lagebild im Bevölkerungsschutz. Eine gemeinsame Auffassung der Lage über alle Verwaltungseinheiten und föderalen Ebenen hinweg erleichtert die Vorbereitung auf mögliche Entwicklungen.

■ Die Schweiz übernahm die Sanktionen unter Druck: Die Abläufe in der Verwaltung sind auf den Gesetzgebungsprozess und die Bundesratsbeschlüsse abgestimmt, nicht aber auf die Bewältigung von Katastrophen und Krisen. Der Kernstab einer Krisenorganisation muss auch in normalen Lagen auf der Basis des konsolidierten Lagebilds Optionen für Beschlüsse vorschlagen. Der Bundesrat erhielt so mehr Handlungsfreiheit, sich auf schwierige Entscheide vorzubereiten und allenfalls auch Absprachen zu treffen.

■ Das Ausland wertete die Sanktionspolitik als Strategiewechsel: Der Bundesrat kommuniziert vornehmlich nach innen – und wenn gegenüber dem Ausland, dann höchstens in Form von Standortwerbung. Die Polykrise als Folge der geopolitischen Neuordnung oder auch des Klimawandels betrifft auch das Verhältnis der Schweiz zum Rest der Welt. Die strategische Kommunikation (Stratcom) stellt ein wesentliches Mittel des Krisenmanagements dar – als Grundlage für einen unmissverständlichen Schweizer Standpunkt.

Ein durchgängiges, konsolidiertes Lagebild, ein Bundesstab mit stehendem Kernelement und rascher und lagegerechter Aufwuchsfähigkeit und die Fähigkeit zur strategischen Kommunikation sind nach dieser Analyse die Grundvoraussetzungen, um dem Ungeheuer der Polykrise strukturiert entgegenzutreten zu können. Eine Schlüsselrolle muss dabei die Bundeskanzlei übernehmen. In Artikel 179 der Bundesverfassung wird sie als Stabsstelle der Landesregierung beschrieben.

Die Bundeskanzlei befindet sich damit «an der Schnittstelle von Bundesrat, Verwaltung, Parlament und Bevölkerung», wie es auf ihrer Website heisst. Die Bundeskanzlei hat keinen Führungsanspruch, sondern hat den Auftrag, die relevanten Planungs- und Führungsgrundlagen zu gewährleisten, zu vernetzen und zu koordinieren. Bisher war das Krisenmanagement des Bundes hingegen stets auch dem Ringen um Macht und Einfluss unter den Departementen und Bundesämtern ausgesetzt.

### Erste, allerdings zaghafte Korrekturen erkennbar

Bereits die Gesamtverteidigung aus dem Kalten Krieg, die manchen in erneuerter Form als Modell für die Zukunft vorschwebt, hatte einen Konstruktionsfehler: Die Fäden liefen im damaligen Militärdepartement (EMD) zusammen. Doch die starke Rolle der Armee im Krisenfall missfiel dem Rest der zivilen Verwaltung.

In den 1990er Jahren wurde die Gesamtverteidigung debellifiziert. Der Fokus wurde von der Bewältigung eines Atomschlags in einem Dritten Weltkrieg auf zivile Krisen und Katastrophen verschoben. Wichtige Instrumente aus dem Kalten Krieg wurden übernommen und unter anderem ins neu geschaffene Babs überführt, darunter das AC Labor in Spiez, die Nationale Alarmzentrale (NAZ) oder der Koordinierte Sanitätsdienst (KSD), der zu Beginn der Pande-

mie ein Dreh- und Angelpunkt zwischen den verschiedenen Akteuren darstellte.

Grundsätzlich steht das Schweizer Krisenmanagement also auf einem soliden Fundament. Die einzelnen Elemente wurden aber in den vergangenen Jahren nicht zielgerichtet weiterentwickelt, obschon nach mehreren Führungs- und Verbundübungen entsprechende Lehren vorgeschlagen worden sind. Die drohende Polykrise scheint jetzt aber ein Umdenken angestossen zu haben. Darauf weist auch die schrittweise Weiterentwicklung des Krisenmanagements nach dem 24. Februar hin.

Nach langem Hin und Her genehmigte der Bundesrat Anfang Oktober im Hinblick auf eine mögliche Energiemangellage einen Krisenstab auf strategischer Stufe. Das Gremium beruft im Ernstfall alle relevanten Akteure ein: die Generalsekretäre der Departemente, die Direktoren der betroffenen Bundesämter, eine Vertretung der Kantone und die Energiewirtschaft von den

## Das Milizprinzip ermöglicht es den Behörden, auf die Schwarmintelligenz der Bevölkerung und der Wissenschaft zurückzugreifen.

Produzenten bis zur Stromnetzbetreiberin Swissgrid.

Ein geschickter Schachzug ist die Integration der Generalsekretärenkonferenz (GSK) ins Krisenmanagement. Damit wird das Umfeld der einzelnen Bundesrätinnen und Bundesräte in die konkrete Stabsarbeit einbezogen. Das verhindert unnötige Reibereien im informellen Gefüge der Verwaltung. Wiederbelebt wird der Bundesstab Bevölkerungsschutz (BSTB), der an den Krisenstab angedockt wird. Er soll vorerst die Führungsunterstützung sicherstellen und das Lagebild zur Verfügung stellen.

### Zusammenführen von Bewährtem nach Lego-Prinzip

In einem Interview mit der NZZ im September kündigte Bundesrätin Viola Amherd, Vorsteherin des Verteidigungsdepartements (VBS), bereits Verbesserungen im Krisenmanagement an – und blickte selbstkritisch auf die Pandemie zurück: «Das zuständige Fachdepartement stand im Vordergrund und hat die Krise gemanagt, wurde aber unzureichend durch einen professionellen Krisenstab unterstützt.» Der Bundesrat krebt von der Idee, Krisen seien einem «federführenden» Departement zuzuordnen, zurück – allerdings zaghaft. Krisen nehmen keine Rücksicht auf die departementale Struktur der Bundesverwaltung.

Der BSTB etwa verfügte über rechtliche Grundlagen, die einen noch ge-

wichtigeren Einsatz dieses Instruments ermöglichten: Er sorgt für die Koordination zwischen Bund, Kantonen und Betreibern kritischer Infrastrukturen, wacht über die Darstellung der Gesamtlage und erarbeitet Entscheidungsgrundlagen für den Bundesrat. Zudem ist der Krisenstab Energiemangellage monothematisch ausgerichtet. Die Polykrise verlangte dagegen nach vernetzten, transversalen, polyvalenten Strukturen.

Um eine durchgängige Führung sicherzustellen, braucht der Bund mehr Einheitlichkeit; ein Krisenmanagement nach dem Lego-Prinzip:

■ Einheitsliches Krisengesetz: Der Bund verfügt über verschiedene rechtliche Grundlagen, um im Krisenfall handlungsfähig zu sein. Das Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz regelt die übergeordneten Zuständigkeiten: «Der Bund übernimmt die Führung und die Koordination bei Katastrophen und Notlagen, für deren Bewältigung er zuständig ist, sowie bei bewaffneten Konflikten.» Im Gesetz über die wirtschaftliche Landesversorgung werden Massnahmen für Mangellagen beschrieben, denen die Wirtschaft nicht selber zu begegnen vermag. Es fehlt allerdings die Konsistenz beziehungsweise eine Abstimmung zwischen den einzelnen Gesetzen und Instrumenten. Nach dem Vorbild des Epidemiegengesetzes sollten die verschiedenen Elemente zusammengeführt werden. Dieses Krisengesetz ersetzt die übrigen Vorschriften und sorgt für einheitliche Eskalationsstufen, Vollmachten, Organe und Entscheidungswege.

■ Integration der NAZ in die Bundeskanzlei: Der Bund erhält damit ein eigenes Krisenzentrum für alle Lagen. Der BSTB ist bereits in der NAZ integriert. Er wird zum eigentlichen Bundesstab weiterentwickelt. Die einzelnen Fachstäbe für Migration, Energie oder die Pandemie docken an den BSTB an. Krisenstäbe ad hoc entfallen. Unter einem dritten Vizekanzler sorgt ein Kernstab für die Kontinuität in der Lageverfolgung, für einen lagegerechten Aufwuchs mit den richtigen Fachpersonen und für die Ausbildung. Entscheidend für den Erfolg der Stabsarbeit über alle Lagen sind die Andockstellen: Der Kernstab braucht permanente Links zur GSK, zu den kantonalen Konferenzen, zum SVS und zur Wissenschaft – personell und digital.

■ Neue Formen von Krisenübungen: Anders als in der Vergangenheit, als mögliche Krisen in grossen Übungen trainiert wurden, gehören Abweichungen von der normalen Lage zum Alltag. Um möglichst viele Akteure in einen kontinuierlichen Lernprozess einzubeziehen, sind in Zukunft regelmässige Trainings zu Einzelaspekten gefragt. Damit können Probleme an den Schnittstellen erkannt und verbessert werden. Mit kürzeren und auch intensiveren Sequenzen könnte die Akzeptanz des gemeinsamen Übens innerhalb der Verwaltung gesteigert werden. Die Trainings wären besser mit den übrigen Aufgaben und Geschäften der einzelnen Verantwortungsträger vereinbar.

Der Bundesrat und die Bundeskanzlei scheinen den richtigen Weg eingeschlagen zu haben, brauchen jetzt aber den Mut zur Konsequenz. Der Sonderfall Schweiz konnte sich stets auf die Resilienz seines direkt-demokratischen Systems verlassen. Dafür garantieren auch weitere Pfeiler des modernen Bundesstaats.

### Nutzen der eidgenössischen Schwarmintelligenz

Besondere Bedeutung haben der Föderalismus, die Referendumsdemokratie und das Milizprinzip. In der Pandemie zeigten einzelne kantonale Krisenmanager eindrücklich, dass der Bund auch von kleineren Verwaltungseinheiten lernen kann. Der Wettbewerb unter den einzelnen Kantonen und auch dem Bund ist eine Triebfeder des schweizerischen Gemeinwesens. Es war ein Tiefpunkt der bundesrätlichen Kommunikation, den Föderalismus als «Gstürm» zu bezeichnen.

Der Föderalismus garantiert den Einbezug wichtiger Anspruchsgruppen, die auf nationaler Ebene wenig Gehör fänden. Zu viel Zentralismus schadet der freiheitlich-demokratischen Ausrichtung des Staatswesens und widerspricht auch dem Anspruch an massgeschneiderte, den lokalen Gegebenheiten angepasste Lösungen. Ein kritischer Erfolgsfaktor in der Pandemie war die Möglichkeit, zweimal indirekt über die Massnahmen des Bundesrats abzustimmen. Über eine vergleichbare Legitimierung verfügt kein anderes Land.

Das Milizprinzip ermöglicht es den Behörden, auf die Schwarmintelligenz der Bevölkerung und der Wissenschaft zurückzugreifen: in den Samaritervereinen, der Feuerwehr, dem Zivilschutz oder der Armee, aber auch in den Hochschulen und Akademien engagieren sich Bürgerinnen und Bürger für das Gemeinwohl. Es ist zu überlegen, aus dieser strategischen Reserve auch Personal zur Erhöhung der Durchhaltefähigkeit eines zukünftigen Bundesstabs zu schöpfen.

## Impressum

### Krisenmanagement Schweiz

ist eine Verlagsbeilage des Unternehmens NZZ in Kooperation mit der Universität Luzern. Inhalt realisiert durch NZZ Content Creation. Verlagsbeilagen werden nicht von der Redaktion produziert, sondern bei NZZone von unserem Dienstleister für journalistisches Storytelling. [nzzcontentcreation.ch](http://nzzcontentcreation.ch)

### Projektmanagement

NZZ Content Creation: Norman Bandi (Inhalt) und Armin Apadana (Layout); NZZone: Hannes Rothfuss (Verkauf) Kontakt: Neue Zürcher Zeitung AG, Falkenstrasse 11, Postfach, CH-8021 Zürich, +41 44 258 16 98, [sales@nzz.ch](mailto:sales@nzz.ch) [nzzone.ch](http://nzzone.ch)

[nzz.ch/krisenmanagement](http://nzz.ch/krisenmanagement)

## Über diese Beilage

Die Schweiz hat in der laufenden Krise Tritt gefasst. Mit seinem Besuch in Kiew im Oktober vermochte Bundespräsident Ignazio Cassis ein starkes Zeichen zu setzen. Das Bild mit Präsident Wolodimir Selenski positionierte die Rolle der Schweiz vorerst klar. Doch der Druck der Polykrise dürfte zunehmen. Das Ungeheuer lässt sich nicht von Fall zu Fall bekämpfen. Ein erneuertes Krisenmanagement bedeutet eine Rückbesinnung auf die Stärken der Schweiz.

Die Polykrise dürfte eine neue Normalität darstellen. Nach der Pandemie hat der russische Überfall auf die Ukraine die Selbstverständlichkeiten des politischen, wirtschaftlichen und auch gesellschaftlichen Alltags durcheinandergebracht. Es ist damit zu rechnen, dass Themen wie Migration oder Energie für die hybride Kriegsführung gegen den Westen und dessen Lebensweise missbraucht werden. Das Krisenmanagement des Bundes ist auf eine

ungünstige Lageentwicklung strukturell und mental zu wenig vorbereitet, auch wenn die Instrumente eigentlich vorhanden wären. Die Idee, Krisen von Fall zu Fall und vor allem isoliert unter der Führung eines Fachdepartements zu bewältigen, widerspricht fundamentalen Führungsgrundsätzen.

In der vorliegenden Beilage liefern profunde Kennerinnen und Kenner der Materie eine Auslegeordnung mit Handlungsempfehlung:

1. In einem Grundsatztext wird der Umgang mit Krisen auf einer übergeordneten Ebene beleuchtet. Verantwortlich zeichnen Georg Häsler und Prof. Dr. Bruno Staffelbach, Rektor der Universität Luzern.

2. Martin Bühler, Leiter des Amtes für Militär- und Zivilschutz im Kanton Graubünden, und Patrick Kilchmann, Mitglied der Gruppenleitung der Am-

mann-Gruppe, befassen sich mit den Grundsätzen der Stabsarbeit. Sie beleuchten Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Ansätze von Verwaltung und Wirtschaft.

3. Im Gespräch mit Patrick Hofstetter äussern sich NZZ-Redaktor Georg Häsler und Valentina Piffaretti, Leiterin des Business Continuity Management der SRG, über die praktischen Anforderungen der Krisenkommunikation.

4. Benno Bühlmann, Head of Integrated Risk Management and Civil Protection beim Geneva Centre for Security Policy (GCSP), gibt einen Einblick über die zentralen Felder des Risikomanagements. Seine Übersicht der relevanten Begriffe und Themen zeigt, dass die wesentlichen Instrumente und Überlegungen für die Bewältigung von Krisen bereits vorhanden wären.

5. Eine zentrale Forderung liegt in einer Verbesserung der Übungskultur. Dr. Patrick Hofstetter und Dr. Reto Wegmann, Lehrbeauftragte an der Universität Luzern, weisen in ihren Beiträgen auf die Notwendigkeit des erfahrungsgestützten Lernens für Führungskräfte und Institutionen hin.

6. Dominik Stillhart war während 30 Jahren für das Internationale Komitee des Roten Kreuzes (IKRK) im Einsatz, zuletzt bis Sommer 2022 als Direktor für internationale Einsätze. Sarah Bon hat ebenfalls als Delegierte des IKRK begonnen und unterstützt seit über zehn Jahren Unternehmen in der Optimierung ihrer Krisenreaktionsfähigkeit. In ihren Beiträgen reflektieren sie Aspekte von Leadership und Psychologie bei der Bewältigung von Krisensituationen.

7. Drei perspektivische Texte vervollständigen die Beilage: Georg Häs-

ler schreibt über die Notwendigkeit eines Narrativs für den Schweizer Standpunkt im 21. Jahrhundert. Andrin Hauri, Forscher am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich, beleuchtet den Föderalismus im Krisenmanagement. Prof. Dr. Christiane Tietz, Theologin an der Universität Zürich und Mitglied im Leitungsausschuss des dortigen Center for Crisis Competence (CCC), schliesst mit einer Hermeneutik der Krise.

Das Ziel der vorliegenden Beilage ist ein konstruktiver Beitrag zur politischen Diskussion über ein besseres Krisenmanagement auf Stufe Bund. Der interessierten Leserschaft sollen Fakten zur Verfügung gestellt werden, um sich in der Politik und der Verwaltung engagiert einbringen zu können. Die konkreten Handlungsempfehlungen stehen als Grundlage für parlamentarische Vorstösse zur Verfügung.

# Krisenstäbe und Task-Forces in Unternehmen und Institutionen

Was können Wirtschaft und Behörden zur Führung in besonderen und ausserordentlichen Lagen voneinander lernen? Ein Dialog zwischen einem Unternehmer und einem kantonalen Krisenmanager.

MARTIN BÜHLER UND PATRICK KILCHMANN

**Unternehmensperspektive:** Für eine verantwortliche Instanz oder Führungskraft in einer Unternehmung geht es, allgemein formuliert, darum, gewinnbringend Kundennutzen zu generieren und dabei «lagegerecht die richtigen Dinge zeitgerecht und richtig zu tun». Es reicht nicht, «einfach sein Bestes zu geben».

Dazu muss sie in jeder Lage zuerst wissen, was zu tun ist – und ebenso, was nicht zu tun ist. Dann erst kann sie ihr Bestes geben, um auch wirkungsvoll zu sein. Es geht, betriebswirtschaftlich gesprochen, um Effektivität und Effizienz – oder anders formuliert, um das Was und das Wie. Gerade in Krisen zeigt sich, dass es deutlich besser ist, wenn ein Unternehmen das Richtige nur mässig effizient umsetzt, als wenn es nur mässig Richtiges sehr effizient erledigt. Unternehmerisches Denken und Handeln bildet dabei die entscheidende Grundlage für den Erfolg.

**Behördenperspektive:** Diese Grundsätze aus der Privatwirtschaft gelten zunächst auch für Behörden, und dies unabhängig von der Grössenordnung oder Staatsebene. Insofern können alle folgenden Ausführungen, die auf die Bundesverwaltung gemünzt sind, mutatis mutandis auch auf die weiteren Staatsebenen übertragen werden. Als anspruchsvoll stellt sich dabei heraus, dass dem Wie – die Dinge richtig tun – beim staatlichen Handeln besondere Aufmerksamkeit gebührt. Kein Polizist könnte den Schusswaffengebrauch bei einem Ladendiebstahl mit dem Argument «Hauptsache, der Flüchtige wurde gestoppt» verteidigen; er ist verpflichtet, verhältnismässig zu handeln. Gleiches gilt für alle anderen Staatsangestellten; man stelle sich etwa eine Steuerkommissarin vor, die zwar das Richtige, das aber nicht unbedingt richtig tut.

So ist der Anspruch, von den staatlichen (!) Organen ohne Willkür behandelt zu werden, mit gutem Grund im Artikel 9 in der Bundesverfassung verankert und hat überhaupt jedes staatliche Handeln dem Legalitätsprinzip zu folgen. Diese Einschränkung vor Augen, steht dennoch ausser Zweifel,

dass auch bei staatlichem Handeln zunächst die Frage nach dem Was zu beantworten ist.

## Auf dem Weg zum richtigen Was

**Unternehmensperspektive:** In beiden Welten gilt also, dass zunächst «das Richtige» zu bestimmen ist. Dazu muss erst geklärt werden, ob ein Handlungsbedarf aufgrund einer gegebenen Lage besteht – egal, ob es sich um eine Krise handelt oder nicht. Es ist dabei nicht leicht, eine Krise von der normalen Lage abzugrenzen. Auch der theoretische Ansatz von Krisenexperten, zwischen eruptiven Krisen wie einem Unfall und schleichenden Krisen wie einer Pandemie zu unterscheiden, hilft kaum. Die genannten Beispiele zeigen aber, dass die Unterscheidung von Normalzustand und verschiedenen Krisenarten im unternehmerischen Alltag wenig hilfreich sind: Sinnvoller ist es, von lagegerechtem Handlungsbedarf zu sprechen statt von Krisenmanagement.

Ob ein Handlungsbedarf vorliegt oder nicht und in welchem Umfang und zu welchem Zeitpunkt dieser besteht, wird von beteiligten und betroffenen Personen üblicherweise kontrovers diskutiert. Deshalb ist es sinnvoll, den Prozess zur Feststellung des Handlungsbedarfes zu standardisieren. In einer Unternehmung sind dies die üblichen Führungs- und Entscheidungsprozesse. Normalerweise wird dafür keine spezielle zusätzliche Organisationsform benötigt. Unternehmen sind so aufgestellt, dass sie die einzelnen Unternehmensbereiche hinreichend vernetzen, um auch komplexe Herausforderungen zu meistern. Ist das nicht der Fall, wird die betroffene Firma früher oder später scheitern.

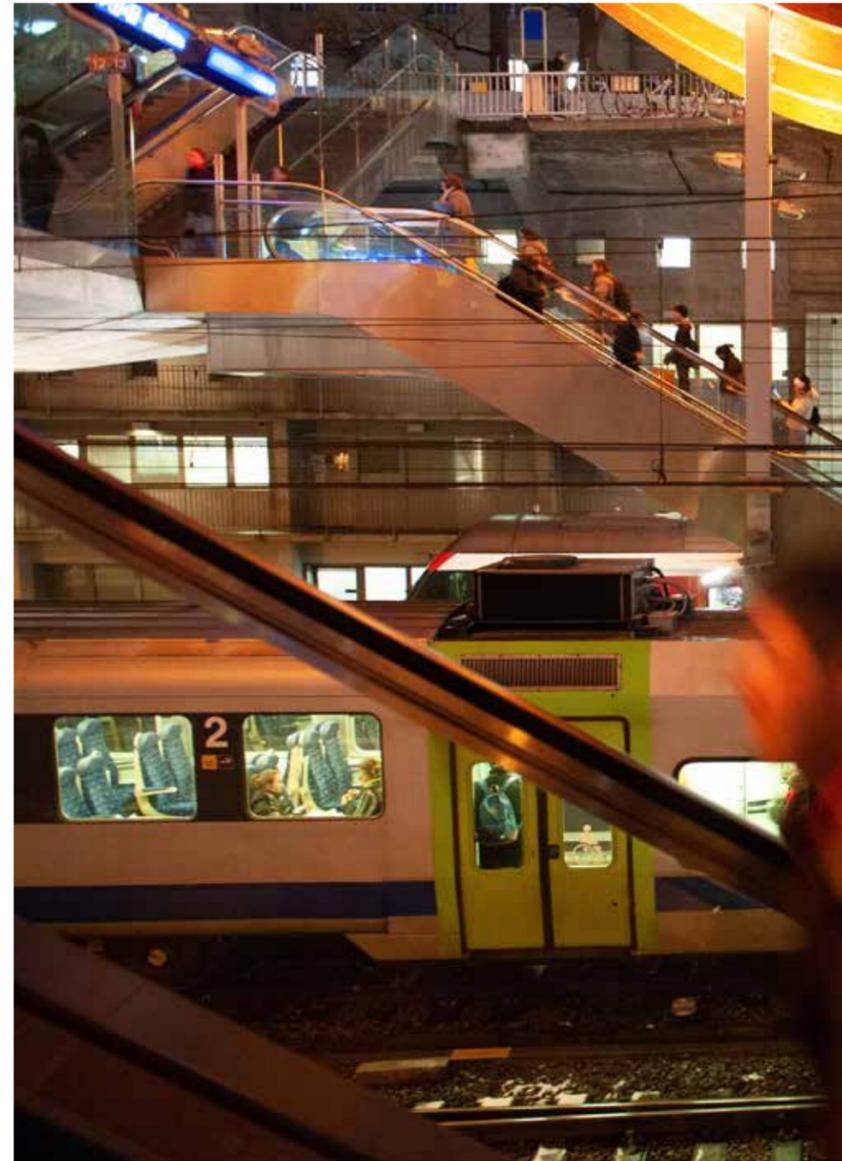
**Behördenperspektive:** Wenn wir die Erfahrungen aus der Unternehmensführung auf die Verwaltung transferieren, führt dies zunächst zu folgenden Überlegungen: Es ist bekannt, dass die Mehrheit der Prozesse in der Bundesverwaltung – wie in den Kantonen auch – konsequent nach Departementen getrennt ablaufen; häufig wird sogar ein gewisses «Silo-Denken» unter-

stellt. Ob also aufgrund einer gegebenen Lage ein Handlungsbedarf vorliegt, wird zunächst innerhalb eines Departements entschieden. Zwar bestehen Formen der Absprache, etwa die bekannten Mitberichte, welche bei Bundesratsgeschäften eines Departements von den übrigen Bundesräten verfasst werden. Darüber hinaus bestehen Gremien wie die monatlich tagende Generalsekretärenkonferenz (GSK). Die vom wöchentlichen Rhythmus der Bundesratssitzungen abweichende Häufigkeit, aber auch die im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz festgehaltenen Aufgaben implizieren jedoch, dass das Gremium eine permanente Vernetzung nicht gewährleisten kann. Die tatsächlichen Koordinationsanstrengungen hängen zudem von Persönlichkeit und Priorisierung der zahlreichen Stakeholder ab.

Kommt es nun zu einer Krise, verschärfen die Volatilität und die Komplexität der Welt im 21. Jahrhundert diese Problematik: Krisen entwickeln sich heute rascher und betreffen als Polykrisen auch eine Vielzahl unterschiedlicher Verantwortungsbereiche. So war die Pandemie nicht nur eine Frage des Gesundheitswesens, sie betraf ebenso die Sozial- und Wirtschaftspolitik, die Mobilität, das Arbeitsrecht und vieles mehr. Es braucht deshalb in der Bundesverwaltung eine Instanz, die feststellt, dass es bei gewissen Lagen angebracht ist, dass mehrere Departemente zusammenarbeiten, um «das Richtige» zu erarbeiten, weil aus den genannten Gründen die normalen Strukturen dazu nicht in der Lage sind.

Schauen wir in die unteren Staatsebenen, handelt es sich bei solchen Instanzen um Führungsstäbe. Ein solches Gremium wird nur in besonderen und ausserordentlichen Lagen ausgelastet. In der normalen Lage reicht es daher aus, dass ein Kernstab permanent im Einsatz bleibt, die Lage verfolgt und im Bedarfsfall dem Entscheidungsgremium, sei es der Gemeinderat, der Regierungsrat oder eben der Bundesrat, die rasche Aufstockung mit den notwendigen Ressourcen und damit Expertisen beantragt.

Während also bestehende Gremien wie die GSK auf die Zusammenarbeit der Departemente in normalen Lagen



Berner Hauptbahnhof: In einer Krise müssen die Verwaltung, die Wirtschaft oder die Betreiber

ausgerichtet sind, bedarf es in Lagen erhöhter Komplexität oder bei unsicherer, mehrdeutiger Entwicklung zusätzlicher Instrumente. Nur dann können Auswirkungen in ihrer ganzen Breite von Beginn weg in die Situationsanalyse miteinbezogen werden. Das spart sehr viel Zeit, die in kritischen Lagen entscheidend sein kann.

## Die Frage der Zusammensetzung

**Behördenperspektive:** Bei der Einsetzung eines Führungsstabs ist zu präzisieren, auf welcher Ebene er arbeitet, und damit auch, mit welchen Instanzen beziehungsweise Führungskräften er bestückt wird. Die Zusammensetzung ist dabei aus politischer, organisatorischer und sozialer Perspektive relevant. Politisch bedarf es einer gewissen Legitimation, da die Entscheidungshoheit zwar bei der jeweiligen Regierung bleibt, aber aufgrund der Aufbereitung der Informationen und Umsetzung der Entscheide eine operative Führungsverantwortung unvermeidlich ist. Aus organisatorischer sowie soziologischer Sicht drängt es sich auf, dass solche Gremien, wann immer möglich, etabliert und nicht ad hoc zusammengesetzt sind. Das oben genannte Konstrukt aus einem Kernstab und si-

tativ hinzuzufügenden Verstärkungen schafft hierzu die Voraussetzungen; das regelmässige Üben (siehe Artikel auf Seite 10) in der normalen Lage tut das Übrige.

Ein in der Privatwirtschaft unbekanntes Problem: Erfahrungen zur Krisenbewältigung auf regionaler und kantonaler Stufe lassen den Unterschied zur Privatwirtschaft deutlich werden. Während Unternehmen bestrebt sind, die Gesamtheit der möglichen Lageentwicklungen über die ordentlichen Geschäftsprozesse abzuwickeln, greifen Verwaltungen in besonderen Situationen auf besondere Strukturen zurück. Die Definition in den militärischen Führungsreglementen bringt diese Notwendigkeit auf den Punkt: Bei der besonderen Lage handelt es sich um eine «Situation, in der die ordentlichen Abläufe zur Bewältigung gewisser anstehender Aufgaben nicht mehr genügen und in der die sektoriell betroffene Regierungstätigkeit in der Regel eine rasche Konzentration der Mittel und Straffung der Verfahren verlangt». Insofern darf der Führungsstab nicht ein Anzeichen eines politisch motivierten Paradigmenwechsels sein, sondern es soll aus gegebener Notwendigkeit die Straffung der gewohnten Prozesse und Strukturen ermöglicht werden.

## Ausgangslage

In der Schweiz sind Wirtschaft und Politik traditionell eng verknüpft, was wir den Milizparlamenten und gemeinsamen Netzwerken, aber auch Verfahren wie den Vernehmlassungen zu verdanken haben. Diese Nähe bildet nicht nur den Boden einer wohlhabenden Gesellschaft, sie schafft auch spezifische Herausforderungen. So könnten Politiker mehr als andernorts versucht sein, privatwirtschaftliche Konzepte auf die Behörden zu übertragen, ohne den relevanten Unterschieden wie dem Anspruch auf demokratische Legitimation von Entscheidungen genügend Rechnung zu tragen. Mit anderen Worten: Was in

der Unternehmensführung offensichtlich und zielführend ist, kann in einem Rechtsstaat von dessen Institutionen nur mit entsprechender Umsicht angewandt werden.

In einem Dialog zu verschiedenen Aspekten des Krisenmanagements arbeiten die beiden Autoren grundlegende Unterschiede und Gemeinsamkeiten von Unternehmen und Behörden zur Führung in besonderen und ausserordentlichen Lagen heraus. Ziel soll dabei sein, das gegenseitige Verständnis zu fördern und die Chance zu nutzen, Konsequenzen für ein zielgerichtetes Krisenmanagement von Bund und Kantonen aufzuzeigen.



der kritischen Infrastruktur ihre Rollen gegenseitig verstehen.

AMANDA RIVKIN

Bund und Kantone  
sollen, soweit  
möglich, vom  
unternehmerischen  
Denken und  
Handeln lernen.

Dies hat Auswirkungen auf die Führung und das Funktionieren in den besonderen, und in der Steigerung davon, in den ausserordentlichen Lagen. Die Verwaltung auf allen Staatsebenen ist darauf auszurichten, dass zu den entsprechenden Massnahmen wirklich nur in jenen Situationen gegriffen wird, die ein solches Vorgehen auch rechtsstaatlich rechtfertigen. Das Unbehagen über die schwerfällige Verwaltung darf nicht dazu führen, diese mit entsprechenden Lagen und den dafür vorgesehenen Führungsinstrumenten zu übersteuern. Aus der staatspolitischen Betrachtung folgt auch unmittelbar, dass die sogenannte normale Lage so lange wie möglich aufrechtzuerhalten ist, was wiederum die Ertüchtigung und Dynamisierung der Verwaltung im Allgemeinen erfordert. Das eingangs erwähnte Silodenken ist nicht nur in besonderen und ausserordentlichen Lagen zu durchbrechen; die Resilienz der Verwaltung ist auch in der normalen Lage zu stärken.

Resilienz zu stärken heisst allerdings, und das geht häufig vergessen, eine Fehlerkultur zuzulassen und aufzubauen, wobei darunter keine Nachlässigkeits-toleranz verstanden wird, sondern die permanente Auswertung und Anpassung von getroffenen Entscheidungen und die Bereitschaft, getroffene Massnahmen rückwirkend kritisch zu hinterfragen. Nur wo es möglich ist, Fehler einzugestehen und aus ihnen zu lernen, kann sich Resilienz entwickeln und in einer schwierigen Lage auch bewähren. Somit sorgt eine resilientere Verwaltung in doppelter Hinsicht vor: Einerseits soll das Eintreten – oder eben Einberufen – einer solchen Lage so lange wie möglich vermieden werden. Andererseits sollen, falls es doch zur Eskalation käme, die Voraussetzungen bestehen, dieselbe zu meistern.

#### Die Führungsprozesse in der Krisenlage

**Unternehmensperspektive:** In der Unternehmung stellt sich trotz durchgängiger Prozesse die Frage, in der Krise «das Richtige» zu bestimmen: Welche Führungsprozesse und -instrumente werden eingesetzt, um dem Handlungsbedarf lagebezogen gerecht zu werden? Durchgängigkeit ist hierbei nicht als Konstanz zu verstehen. «Lagebezoge-

nes Vorgehen» bedeutet auch hier, dass die Führungsprozesse und -instrumente agil an die Lageentwicklung angepasst werden. Gerade bei komplexen Lagen, wenn Ursache-Wirkungs-Beziehungen verborgen bleiben, benötigt es eine Kooperation von unternehmensinternen und externen Experten, um «das Richtige» zu bestimmen. Die spezifische Expertise einer einzelnen Abteilung oder gar Person wird dazu nicht ausreichen.

In Unternehmungen stellt für gewöhnlich die oberste operative Leitung, etwa die Geschäftsleitung oder der CEO, fest, dass es in einer gegebenen Lage angebracht ist, eine Task-Force zusammenzustellen, um «das Richtige» zu erarbeiten. Damit wird ein Handlungsbedarf erkannt, bei welchem Ressourcen (Expertise, Know-how, Mittel) von unterschiedlichen Unternehmensbereichen und von extern benötigt werden, um die sich stellenden Aufgaben anzupacken oder Probleme zu bewältigen.

Diese Handlungsfreiheit kennt ein Unternehmen aus seiner Natur heraus, da die Rechenschaftspflicht durch solche ausserordentlichen Gremien nicht tangiert wird. Viel mehr besitzt die operative Leitung sowohl die Kompetenz als auch die Verantwortung, um die entscheidenden Fragen – gemäss Lageentwicklung repetitiv – zu beantworten:

- Welche Personen bilden die Entscheidungsinstanz für welche Themengebiete?
- Welche Instanzen sind dafür verantwortlich, die Entscheidungsgrundlagen aufzubereiten, will heissen, die Vorarbeiten einer Willensbildung auszuführen?
- Wer ist für die Willensumsetzung und das dazugehörige Controlling zuständig?
- Welche Führungsinstrumente – Lage-darstellung, Reporting, Meetings – werden eingesetzt?

**Behördenperspektive:** Auf Gemeinde- und Kantonebenen wird, wie bereits erwähnt, ein Führungsstab eingesetzt, wobei dieser Begriff irreführend ist, da solche Instanzen in der Regel nicht direkt führen. Der mancherorts verwendete

Begriff des Führungsorgans – oder auch der Task-Force – ist zwar zutreffender, letztlich aber nur eine Frage der Semantik. Es geht nämlich um die Beschaffung, Verarbeitung und Auswertung oder Aufbereitung von Daten und Informationen hin zu Erkenntnissen und Konklusionen. Im Jargon der Führungs- und Stabsorganisation der Schweizer Armee heisst das, dass Aussagen in Verbindung gesetzt werden, um Erkenntnisse zu gewinnen, aus denen schliesslich Konsequenzen für das erforderliche Handeln abgeleitet werden. Es handelt sich um eine typische Führungsunterstützungsaufgabe, die den Prozess der Willensbildung und -umsetzung der Entscheidungsinstanz strukturiert, effizient ausführt und Wirkung in Form von Resultaten ermöglicht.

Hier stellt sich nun dezidiert der Unterschied zur privatrechtlichen Willensbildung und -umsetzung heraus: Das staatliche Handeln bleibt selbst in Krisenlagen dem verfassungsrechtlichen Willkürverbot unterworfen. Krisenbedingt eingesetzte Verwaltungsinstanzen erhalten jedoch viel Macht, etwa bezüglich der Einsetzung von Personal oder anderen weitreichenden Entscheidungen. Entsprechend wurde in den GPK-Berichten auch stark kritisiert, dass mit der Ansiedelung der Corona-Task-Force zu viel Macht in einem Bundesamt konzentriert wurde. Die Antwort darauf kann nur sein, dass der Gesetzgeber die entsprechenden Rahmenbedingungen präzisiert, unter denen Entscheide wie etwa die Einsetzung eines Führungsorgans legitim sind – und wann die Rückkehr zu den normalen Verwaltungsprozessen zwingend vorzunehmen ist.

Mit der Normalisierung als ständig präsenter Zielsetzung wird innerhalb des Stabes, aber auch gegen aussen signalisiert, dass die herrschende Lage nicht zum Dauerzustand erklärt werden soll. Das einzige Ziel des Führungsstabes in speziellen Situationen muss sein, wieder aus dem Ernstfall in den Übungsfall zurückzukehren. Darauf sind die Anstrengungen auszurichten; Übergangsszenarien können hier hilfreich sein. Mit Blick auf die Zeit nach der Krise ebenso wichtig ist zudem die Klärung der Frage, welche demokratischen Sanktionsmöglichkeiten dem Bürger offenstehen, um Fehlbares – auch ex post – zur Verantwortung zu ziehen.

**Unternehmensperspektive:** Auch bei einer Unternehmung stellen sich Fragen der Verantwortlichkeit, wenn «besondere Umstände besondere Massnahmen erfordern». Allerdings spricht man heute in der Privatwirtschaft gar nicht mehr von «normaler» Lage und es findet daher gar nie eine Rückkehr in eine solche statt. Das Einzige, was stattfindet, ist die Auflösung der lagespezifischen Task-Force, wenn das Problem gelöst wurde oder sich die Lage veränderte.

Von diesem Unterschied zur öffentlichen Verwaltung abgesehen, stellen sich dieselben praktischen Fragen: Um die Führungsunterstützungsaufgabe optimal erfüllen zu können, ist die personelle Zusammensetzung der Task-Force entscheidend. Das zu lösende Problem

zeigt dabei an, welche Expertise, welche Blickwinkel und Wertvorstellungen notwendig sein könnten, um wirkungsvolle Optionen zur Problemlösung auszuarbeiten.

#### Konsequenzen für die Stabsorganisation

**Behördenperspektive:** In einer Unternehmung wird die Task-Force lagebezogen gebildet und eingesetzt, jedoch aus der bestehenden Organisation heraus und nach Möglichkeit möglichst nahe an der bestehenden Struktur. In der Verwaltung von Bund und Kantonen ist es auch deshalb angebracht, permanent vorhandene Führungsstäbe nicht nur vorzusehen, sondern im Verwaltungsaltag so zu etablieren, dass sie in der Krise auch zeitgerecht eingesetzt werden. Ein Kernteam, das lagebezogen erweitert werden kann, ist dabei eine ressourcenschonende Möglichkeit. Die organisatorische Eingliederung soll zudem nahe zu bereits bestehenden departementsübergreifenden Aktivitäten und nahe zu den Instanzen, welche bereits heute Informationen aller Art sammeln, aufbereiten und auswerten, erfolgen.

Sind die einzusetzenden Strukturen, Prozesse und Führungsinstrumente festgelegt, müssen die Voraussetzungen geschaffen werden, um die Frage nach dem Was (Ziele), dem Wie (Wege) und dem Womit (Ressourcen) zu beantworten. Dazu muss der Führungsstab durch Zusammensetzung, Anbindung und interne Prozesse die erforderliche Agilität aufweisen und kreatives Denken fördern, sodass für jede der drei Fragen Antworten in Varianten entwickelt werden. Den Kern dieser bestehenden Prozesse stellt dabei das Integrale Risikomanagement dar (siehe Artikel auf Seite 7). Damit schafft der Führungsstab die Grundlagen für das verantwortliche Gremium, etwa den Bundesrat, damit dieser fundiert entscheiden kann und kein Handeln alternativlos scheint.

Dies erfordert eine Erweiterung der Blickweisen, zu der die Diversität bei der Zusammensetzung des Stabes wesentlich beiträgt. Es ist daher notwendig, Männer und Frauen, alle Landesteile, verschiedene Wissenschaften, Wirtschaft, Gesellschaft und Verwaltung zu berücksichtigen.

Ein Klima des Vertrauens im Stab ist zudem unabdingbar, um kontroverse Diskussionen zu ermöglichen. Der Widerspruch muss in gewisser Masse die Abwägung der verschiedenen Handlungsmöglichkeiten darstellen, welche im ordentlichen Verfahren durch die Mechanismen der direkten Demokratie gewährleistet wird. Ein Gremium, das zugunsten schneller Handlungsentscheide die notwendige Analyse vernachlässigt, wird die scheinbar gewonnene Zeit durch Nacharbeit und durch mühsame Einbindungs- und Kommunikationsprozesse mehr als nur einbüßen. Der Führungsstab muss in seiner Zusammensetzung der Komplexität der Lage Rechnung tragen, ohne personell zu stark anzuwachsen. Letztlich wird damit auch dem Anspruch der Rechenschaftspflicht genüge getan.

## Quintessenz

Die Nähe von Wirtschaft und Verwaltung darf getrost und weiterhin als Stärke der Schweiz geschätzt werden. Was die Führung in komplexen und anspruchsvollen Situationen betrifft, liegt es daher auf der Hand, die Erfahrungswerte der Unternehmenswelt, die täglich mit besonderen Lagen konfrontiert ist, für das Krisenmanagement auf Stufe Bund zu nutzen. Bund und Kantone sollen dazu, soweit möglich, vom unternehmerischen Denken und Handeln lernen. Gerade in Bezug auf die demokratische Rechenschaftspflicht sind allerdings die Grenzen dieses Übertrags zu erkennen.

Der Schlüssel zur Berücksichtigung der rechtstaatlichen Auflagen besteht genau darin, eine rechtlich klare Abgrenzung von der normalen Lage mit ihren ordentlichen Verwaltungsprozessen zur besonderen und ausserordentlichen Lage mit entsprechenden zusätzlichen Instanzen vorzunehmen – eine Unterscheidung, die in der Privatwirt-

schaft weder zielführend noch notwendig ist. Um dem Missbrauch der damit einhergehenden Macht- und Verantwortungskonzentrationen vorzubeugen, ist bei der gesetzlichen Ausgestaltung wie auch in der entsprechenden politischen Kultur die Prämisse unabdingbar, dass die normale Lage so lange wie möglich beizubehalten ist und nach bewältigter Krise so rasch wie möglich zur Normalität zurückzukehren ist.

Beides wird dadurch begünstigt, dass die entsprechenden Strukturen und Prozesse für die besondere und ausserordentliche Lage gesetzlich definiert und so eingebunden werden, dass sie die Resilienz der Verwaltung mittels Früherkennung und Vernetzung unabhängig von Krisen stärken. Letztlich bleibt nämlich die Forderung nach stärkerer interdepartementaler Zusammenarbeit und die Bereitschaft zur Verantwortungsübernahme auch in der normalen Lage eine simple Notwendigkeit.

# «Kommunikation ist eine Führungstätigkeit»

Valentina Piffaretti, Leiterin des Business Continuity Management der SRG, und Georg Häslar, Redaktor sowie Sicherheits- und Militärexperte der «Neuen Zürcher Zeitung», über Chancen und Gefahren der Kommunikation im Krisenmanagement.

*Frau Piffaretti, kann die Kommunikation den Ausgang einer Krise entscheiden?*

**Valentina Piffaretti:** Für ein Unternehmen kann die Krisenkommunikation über Sein oder Nichtsein entscheiden: So geschehen beim Absturz eines Airbus A320-211 der Lufthansa-Tochter Germanwings. Ein Pilot mit einer psychischen Erkrankung liess das Flugzeug mit 144 Passagieren an Bord willentlich abstürzen. Statt Germanwings einfach vom Mutterhaus abzugrenzen, übernahm die Lufthansa die Krisenkommunikation gleich selbst und damit auch die Verantwortung für die Tragödie. Damit konnte ein Reputationsschaden und ein gravierender, finanzieller Schaden abgewendet werden.

*Herr Häslar, sollten sich die Behörden einfach ein Vorbild an erfolgreichen Firmenkommunikation nehmen?*

**Georg Häslar:** Die Krisenkommunikation von Bund, Kantonen und Gemeinden muss sich deutlich von Unternehmenskommunikation unterscheiden. Naturgemäss legen Behörden einen anderen Fokus als Firmen. Die zentrale Herausforderung besteht in der Kommunikation mit der Bevölkerung. Je nach Krise müssen die Behörden im Rahmen ihrer rechtlichen Befugnisse einschneidende Massnahmen durchsetzen. Verpackung hilft wenig. Die Bevölkerung, der Souverän, will ernst genommen werden, nicht mit Werbesprüchen beruhigt werden. Im Kern geht es darum, mit mündigen Menschen gemeinsam eine Krise zu bewältigen – um nicht den Begriff der Eigenverantwortung zu bemühen.

*Gibt es so etwas wie die eisernen Grundsätze der Krisenkommunikation?*

**Häslar:** Behörden müssen sich bewusst sein, dass Informationen gerade in Krisen- und Konfliktsituationen nicht mehr kontrollierbar sind. Der Krieg in der Ukraine findet auf einem gläsernen Gefechtsfeld statt. Über Open Source Intelligence (OSINT) sind die wesentlichen Bewegungen auf beiden Seiten nachvollziehbar. Die Operational Security (OPSEC) wird oft nur noch mit einer Überflutung des Informationsraums mit nebensächlichen Nachrichten sichergestellt: Also so viel Information, dass man das Wesentliche gar nicht mehr mitkriegt.

*Bleiben wir beim Krisenmanagement des Bundes.*

**Häslar:** Es ist kein Zufall, dass Bundesrat Alain Berset während der ersten Phase der Pandemie mit General Henri Guisan verglichen worden war. Ein Gesicht der Krise überbrückt Gräben, schafft Vertrauen und absorbiert politische Reibung. Bei allen politischen Differenzen: Sozialdemokrat Berset hat an den ersten Pressekonferenzen, als unter dem Eindruck der Bilder aus China Ausgangssperren gegen die Verbreitung des Coronavirus gefordert worden waren, die Fahne der freiheitlichen Ordnung der Schweiz kommunikativ hochgehalten.

**Piffaretti:** Rasche und proaktive Kommunikation kann das Vertrauen fördern und erleichtert den Verantwortlichen, die Deutungshoheit zu erlangen. Dies gilt für Firmen genauso wie für Behörden. Hinstehen ist im Ereignisfall meistens besser als Schweigen. Unsicherheit öffnet Raum für Spekulationen. Verzögerte oder gewundene Informationen führen meistens zu Verärgerung und Misstrauen. Botschaften müssen zudem begründet, belegt und – im Fall von Behörden – in den rechtlichen Rahmen eingeordnet werden. Und es sollte via Monitoring überprüft werden, ob die Botschaften so ankommen, wie sie gemeint sind.

*Die Deutungshoheit kann angegriffen, Botschaften können missverstanden werden.*

**Piffaretti:** Natürlich – und ich bleibe gleich auf der praktischen Ebene: Deshalb sollte eine Institution auch für die reaktive Kommunikation bereit sein. Konkret heisst das, sich auf mögliche Rückfragen vorzubereiten, Sprachregelungen zu erstellen und die Personen zu bestimmen, die in den Medien auftreten. Neben dem Gesicht der Krise müssen gewichtige Nebenrollen besetzt werden. In der Pandemie etwa durch die Wissenschaft, die Wirtschaft, die Verwaltung. Eine demokratische Gesellschaft bleibt auch in der Krise vielstimmig, richtet sich aber vielleicht auf eine gemeinsame Zielsetzung aus.

*Eine ungenaue Sprachregelung und eine schlecht besetzte Nebenrolle haben 1989 die Berliner Mauer zu Fall gebracht. Wie wird dem vielstimmigen Kommunikationschaos vorgebeugt?*

**Piffaretti:** Kommunikation ist eine Führungstätigkeit. Klare Aussagen brauchen klare Handlungsrichtlinien. Fehlt die Führung, entsteht Chaos. So müssen strategische Kommunikationsentscheide und Sprachregelungen genehmigt werden. Eigentlich müsste zudem «interne vor externe Kommunikation» gelten, was aber bei der Geschwindigkeit der Informationsverbreitung oder in sich rasch entwickelnden Lagen eine besondere Herausforderung darstellt.

*Gilt das gleichermassen für die Behördenkommunikation?*

**Häslar:** Die Krisenkommunikation des Bundes bedingt eine sorgfältige Abstimmung innerhalb des Gesamtsystems. Selbst wenn der Bundesrat über Notrecht regiert, müssen seine Entscheide kommunikativ mit den Kantonen und auch dem Parlament abgestimmt werden. Was im Medienzentrum in Bern kommuniziert wird, sollte über föderale, politische – und im Fall einer Sicherheitskrise auch über militärische Tiefe verfügen. In der Schweiz fehlt allerdings ein belastbares Stratcom-Framework, weil eben im Krisenmanagement wichtige Prozesse der Führung nicht angewendet werden.

**Piffaretti:** Natürlich müssen die Kantone vor allem Naturereignisse und nicht eine fachlich ausdifferenzierte Systemkrise wie die Pandemie bewältigen, aber man kann von ihnen lernen: Mit den kantonalen Verbindungsstäben (KTVS) besteht ein belastbares Mittel, um in Notlagen die Kommunikation zwischen den kantonalen Behörden und der Armee sicherzustellen. Die KTVS wurden aber für die gefährlichste Form einer Krise geschaffen: den bewaffneten Konflikt. Sie können den Informationsfluss nicht ganzheitlich regeln.

*Sie reden beide viel über Strukturen und Prozesse.*

**Häslar:** Es besteht ein Unterschied zwischen der Kommunikation von Entscheiden im Rahmen des Krisenmanagements und dem Blick in die nächste Geländekammer: die Kommunikation von möglichen Lageentwicklungen, von Risiken und Nebenwirkungen. In der Risikokommunikation glänzen der Bundesrat und die Bundesverwaltung nicht. Der Bevölkerung darf ein Denken in Varianten zugetraut werden. «If A, then B, else C.» Doch dafür braucht es eine gemeinsame Auffassung der Lage: ein integrales Lagebild, das in digitaler Form über alle Stufen verbreitet werden kann.

*Welche Rolle spielen die Medien in der Krisenkommunikation?*

**Piffaretti:** Die öffentlichen Kanäle der SRG führen ihren Informationsauftrag gemäss Konzession weiter. Die publizistische Unabhängigkeit der redaktionel-

len Arbeit bleibt auch in der Krise unangetastet. Die SRG muss als Leuchtturm dienen, damit sich das Publikum in der heutigen Flut von Fake News und Desinformationen ein möglichst wahrheitsgetreues Bild verschaffen kann. Dazu gehören auch die Einordnung und die kritische Nachfrage. Der Bundesrat kann sich allerdings direkt über unsere Kanäle an die Öffentlichkeit richten.

*Ferner ist gemäss Konzession die SRG verpflichtet, in extremis mindestens die Information der Bevölkerung über Radio aufrechtzuerhalten.*

**Häslar:** Die privaten Medien bleiben auch in der Krise dem Markt ausgesetzt. Die Leserinnen und Leser erwarten ein hohes Mass an Verlässlichkeit. Umso wichtiger ist der innere Kompass der Redaktionen, um den weltanschaulichen Kurs zu halten. Dies braucht ab und zu auch Mut, gegen den Trend zu schreiben – ohne aber gleich Stimmungsmache zu betreiben. Für die NZZ bedeutet dies: Wir anerkennen die Nachtwächterfunktion des Staats in der Krise, bleiben aber hellwach, was die liberalen Grundsätze angeht. In der Pandemie kritisierten wir früh den Seuchensozialismus und hinterfragten die Einschränkung der individuellen Freiheiten.

*Also Meinungsvielfalt bei den Privaten, aber einheitliche Kommunikation bei den Öffentlichen?*

**Piffaretti:** Dem staatlichen Krisenmanagement dienen die Medien als Kanal,

um die behördlichen Informationen und Narrative an die Bevölkerung zu bringen. Jeder Einfluss auf die publizierten Inhalte ist dagegen unzulässig. Die publizistische Freiheit ist auch in der Krise zu gewährleisten und zu verteidigen.

*Die Medien und die Behörden haben also unterschiedliche Rollen im Rahmen von «Checks and Balances». Was soll die öffentliche Hand unternehmen, um günstige Voraussetzungen dafür zu schaffen?*

**Piffaretti:** Die öffentlichen Medien sind eine kritische Infrastruktur, dementsprechend zu schützen und in der Krise falls nötig zu unterstützen. Dies ist bereits durch die sogenannte IBBK, die Information der Bevölkerung durch den Bund in Krisenlagen, vorgesehen. Um die direkte Kommunikation zur Bevölkerung sicherzustellen, können die öffentlichen Stellen heute aber auch Social Media, Onlineplattformen und Applikationen benutzen, solange diese Kanäle erreichbar sind.

*Wie kann denn dieses Spannungsfeld zwischen erwünschter aktiver Informationspolitik und unerwünschter Propaganda aufgelöst werden?*

**Piffaretti:** Propaganda ist als Kommunikationsform darauf ausgelegt, die Geisteshaltung der Bevölkerung zu beeinflussen. Erweckt ein Staat bei einer aufgeklärten Bevölkerung den Eindruck, dass er dies versucht, läuft man Gefahr, das Gehör der Menschen zu ver-

lieren. Zudem bietet er Kritikern und Verschwörungstheoretikern eine Angriffsfläche. Bei einer offenen Behördeninformation geht es hingegen darum, die Leute zu informieren, während die Meinungsbildung dem Einzelnen überlassen wird. Während der Pandemie führte der Bund regelmässige Points de presse mit Experten aus der Verwaltung, den Kantonen und der Wissenschaft. Der Bundesrat stellte sich nach jedem Entscheid den Fragen der akkreditierten Bundeshausjournalisten.

*Bei Verhaltensempfehlungen, die den öffentlichen Diskurs bei Covid-19 geprägt haben und nun mit den Energiesparmassnahmen wieder zurückkehren, verwischt sich diese Grenze.*

**Piffaretti:** Es handelt sich um eine Gratwanderung, bei der die öffentliche Hand permanent achten muss, wo sie sich bewegt. Deshalb ist es wichtig, dass Botschaften transparent als das bezeichnet werden, was sie sind. Eine Empfehlung ist eine Empfehlung, eine behördliche Anordnung ist eine Anordnung. Auch Meinungen und Ansichten sollten klar als solche deklariert werden, damit sie nicht in dem Sinn verstanden werden, dass man den Leuten etwas aufschwätzen oder aufzwingen will.

*Herr Häslar, während der Pandemie besuchten Sie als Bundeshausjournalist praktisch jede Medienkonferenz der Landesregierung. Wie haben Sie die*

«Für ein Unternehmen kann die Krisenkommunikation über Sein oder Nichtsein entscheiden.»

Valentina Piffaretti



Medienzentrum Bundeshaus in Bern: Patrick Hofstetter (links) im Gespräch mit SRG-Expertin

## Integrales Risikomanagement und Bevölkerungsschutz

**Benno Bühlmann** · Die letzten Jahrzehnte waren geprägt von einer zunehmenden Vernetzung der Länder und deren Bevölkerung. Dies gilt auch für die Schweiz. Diesem Umstand hat unser Land auch sein andauerndes Wirtschaftswachstum und seinen Wohlstand zu verdanken. Doch unser Wohlstand ist abhängig von nachhaltiger Entwicklung, von gut funktionierenden Infrastrukturen und nicht zuletzt auch von einem friedlichen Zusammenleben. Diese Abhängigkeit wird dann sichtbar, wenn diese Grundlagen ins Wanken geraten.

Erst die Pandemie, aktuell die Rückkehr der Machtpolitik, zunehmende Risiken im Bereich der Energieversorgung, Herausforderungen bei den Lieferketten, eine drohende Wirtschaftskrise und die sich abzeichnenden Konsequenzen des Klimawandels lassen vermuten, dass unsere Welt aktuell in eine andere Richtung geht. Um diesen Trends entgegenzuhalten oder sich zumindest anzupassen, ist es erforderlich, sowohl die globalen wie auch die länderspezifischen Risiken zu kennen und darauf Antworten zu entwickeln.

Ein integrales Risikomanagement enthält verschiedene Elemente: die Identifikation von Gefährdungen, die Risiko-

bewertung, die Bestimmung akzeptabler Risiken, die Entwicklung einer ausgewogenen Mischung von Massnahmen und die Umsetzung der priorisierten Massnahmen zur Risikominderung, die Überprüfung der Wirksamkeit dieser Massnahmen sowie die Antizipation neuer Risiken.

### Resilienz erhöhen

Ziel des Risikomanagements und all dieser Prozesse ist es, die Resilienz des Landes und der Bevölkerung zu erhöhen, damit sie bei künftigen Katastrophen und Notlagen besser geschützt sind und die Schäden möglichst begrenzt werden. Die zivilen Mittel, die unser Land – und vorab die Kantone – hierzu einsetzen kann, umfassen Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, Zivilschutz und technische Betriebe wie etwa die Energieversorgung oder den Verkehr. Zusammengefasst wird dieses Verbundsystem als Bevölkerungsschutz bezeichnet.

Der Bevölkerungsschutz lässt sich allerdings nicht einfach an die Politik, die staatlichen Behörden oder die Betreiber kritischer Infrastrukturen delegieren; jede und jeder Einzelne trägt auch eine Selbstverantwortung. Im Falle einer Katastrophe oder in einer Notlage, sei es

eine Pandemie, ein schweres Erdbeben, eine Stromangellage oder ein Ausfall von Kommunikationssystemen, werden die gewohnten Dienstleistungen des Staates und der Betriebe wahrscheinlich für eine bestimmte Zeit ausfallen. Um die eigene Resilienz zu verbessern, ist es deshalb sinnvoll, einen eigenen Notfallplan und Notvorrat zu führen. Gleichzeitig sind Bund, Kantone und Gemeinden verantwortlich, das Fundament für die Bewältigung solcher Krisen sicherzustellen oder, soweit erforderlich, noch zu bauen.

Ein integral ausgerichtetes Risikomanagement, der Schutz kritischer Infrastrukturen sowie ein professionell ausgerichtetes Krisenmanagement sind zentrale Grundlagen für einen nachhaltig wirksamen Bevölkerungsschutz. Sie stärken die Resilienz des Landes, helfen, Schäden zu vermeiden oder zu begrenzen, sorgen für Sicherheit, tragen dazu bei, Ressourcen effizient einzusetzen und lohnen sich deshalb auch aus rein wirtschaftlichen Überlegungen. Die folgende Doppelseite erläutert die zentralen Konzepte eines integralen Risikomanagements.

Übersicht auf Seite 8

*Krisenkommunikation ganz konkret erlebt?*

**Häsler:** Die Auftritte des Bundes und seiner Experten wurden von einer breiten Öffentlichkeit direkt über den YouTube-Kanal der Bundeskanzlei verfolgt. Die Behörden konnten ihre Botschaften also unmittelbar und ungefiltert verbreiten. Deshalb war die erste Aufgabe der Bundeshausjournalistinnen und -journalisten, Nachfragen zu stellen. Es hat sich in dieser Zeit eine neue, teilweise auch konfrontativere Kultur zwischen Medien und Behörden etabliert, die übrigens von beiden Seiten geschätzt wurde.

*Es wird aber auch über zu viel Nähe diskutiert. Mit gezielten Indiskretionen vor den Bundesratssitzungen sollen die Entscheide des Bundesrats vorab auf ihre Mehrheitsfähigkeit überprüft worden sein...*

**Häsler:** Dafür gibt es bisher keine Belege, aber eine auffällige Häufung von Leaks am Vorabend der Bundesratssitzungen. Grundsätzlich halte ich es für wenig zielführend, als Journalist auf Kollegen zu zeigen. Jedes Medienhaus ist für sich selbst verantwortlich. Was mich beunruhigte, waren Fragen von Menschen, die mir während der Pressekonferenzen schrieben, ob die Fragen

und Antworten zwischen den Behörden und den Medienschaffenden abgesprochen seien...

*Was in der Schweiz kaum denkbar scheint.*

**Häsler:** Natürlich nicht, aber auch die Medien müssen in der Konkurrenz mit den sozialen Medien um ihre Glaubwürdigkeit kämpfen. Arge Zuspitzungen und konstruierte Konflikte sind dafür wenig hilfreich.

*Während der Pandemie kochten einige Kontroversen zwischen der Wissenschaft und den Behörden hoch. Wie soll mit*

*Widersprüchen zwischen Expertenmeinungen und politischen Entscheidungen umgegangen werden?*

**Piffaretti:** Die Eindeutigkeit von Entscheiden mag auf den ersten Blick oft mit der Uneindeutigkeit der Lage kollidieren. Zudem gehört es zum Wesen der Wissenschaft, die Welt aus unterschiedlichen Perspektiven zu betrachten. Dem ist Rechnung zu tragen, wenn Behörden und Medien die Meinung von Expertinnen und Experten hinzuziehen. Die Ansicht aus einem einzelnen Fachgebiet kann bei einer komplexen Krise aber niemals allein als Grundlage für strategische Entscheide dienen.

*Was sich gerade bei Covid-19 gezeigt hat. Auch in einer Pandemie dürfen Entscheidungen nicht nur den gesundheitlichen Aspekten Rechnung tragen.*

**Piffaretti:** Richtig, es müssen auch wirtschaftliche, kulturelle und soziale Konsequenzen bedacht werden. Die Politik muss auch beantworten, ob die Konsequenzen einer wissenschaftlichen Evidenz ethisch vertretbar sind. Das ist aber eher eine Frage des allgemeinen Krisenmanagements als des Diskurses.

*Wie kann es der Politik dann gelingen, die Deutungshoheit im öffentlichen Diskurs zu behalten?*

**Piffaretti:** Indem sie mit begründbaren und möglichst belegbaren Botschaften arbeitet: Es geht darum, Vertrauen und Legitimierung über die Sorgfalt der Informationsverarbeitung zu gewinnen. Quellen sollen überprüfbar, Informationen fundiert sein. Die Mehrdeutigkeit und geringere Vorhersehbarkeit komplexer Umfelder erschwert das natürlich: es kursieren Fake News, die Menschen werden konstant von Informationen bombardiert, die Narrative können sich schnell entwickeln und verändern.

*Vor allem in den sozialen Medien.*

**Piffaretti:** Und deshalb werden diese auch von potenziellen Gegenspielern als Mittel zur Verschleierung genutzt – man denke etwa an staatlich finanzierte Trolle. Aber auch wohlgesinnte Akteure können, durchaus arglos oder unbeabsichtigt, geschützte Informationen verbreiten, das zeigen auch Beispiele aus dem Ukraine-Krieg.

**Häsler:** Gerade in der Informationskriegsführung steht die Schweiz vor grosseren Herausforderungen. Selbst im Krieg soll ein demokratischer Staat die Bevölkerung nicht erziehen. Dennoch spielt die Information neben den Faktoren Raum, Kraft und Zeit eine erfolgskritische Rolle. Das alleine wäre Anlass für eine staatsphilosophische Debatte. Denn die Behörden brauchen in der Zukunft klare Handlungsrichtlinien in diesem Bereich.

Interview: Patrick Hofstetter

## Danksagung

**Patrick Hofstetter** · Die vorliegende Verlagsbeilage «Krisenmanagement Schweiz» wurde als Projekt von alt Bundesrat Kaspar Villiger initiiert, der hierzu sein Preisgeld der Bonny Stiftung für die Freiheit eingesetzt hat. Die Publikation erfolgt in Kooperation mit der Universität Luzern und wird unterstützt durch die Vontobel-Stiftung sowie die Gottfried & Julia Bangerter-Rhyner-Stiftung (siehe «Impressum» und «Über diese Beilage» auf Seite 3).

Die wissenschaftliche Verantwortung trägt Prof. Dr. Bruno Staffelbach, Rektor der Universität Luzern und ordentlicher Professor für Betriebswirtschaftslehre an der dortigen Wirtschaftsfakultät. Die Edition verantworten Georg Häsler, Redaktor sowie Sicherheits- und Militärexperte der «Neuen Zürcher Zeitung», und Dr. Patrick Hofstetter, Leiter der Weiterbildungsakademie an der Universität Luzern und ab dem 1. Januar 2023 Dozent für Führung und Kommunikation der Militärakademie an der ETH Zürich.

Um die hohe Qualität und inhaltlich breite Abstützung dieser Beilage zu gewährleisten, wurden sämtliche Haupttexte einem sogenannten Sounding Board vorgelegt. Deren Mitglieder haben sich intensiv mit den Entwürfen aus ihren jeweiligen Fachgebieten auseinandergesetzt. In einem Prozess mit mehreren Iterationen haben die Autorinnen und Autoren diese Rückmeldungen in ihren Texten verarbeitet. Die folgenden Personen haben im Sounding Board mitgewirkt (in alphabetischer Reihenfolge):

■ Dr. Nadine Bienefeld ist Oberassistentin und Dozentin an der ETH Zürich, Department of Management, Technology and Economics. Sie forscht und lehrt zu Entscheidungsfindung in Hochrisiko Teams und der Rolle von Künstlicher Intelligenz als Teammitglied.

■ Rahel Freiburghaus ist Assistentin und Doktorandin am Lehrstuhl für Schweizer Politik an der Universität Bern. Als Föderalismusforscherin hat sie sich in den vergangenen Jahren durch rege wissenschaftliche Tätigkeit einen Namen gemacht.

■ Hans-Jürg Käser war Polizei- und Militärdirektor des Kantons Bern und während sechs Jahren Präsident der Konferenz der Kantonalen Polizei- und Justizdirektoren. Im Jahr nach seiner Pensionierung amtierte er als Übungsleiter der Sicherheitsverbandsübung 19.

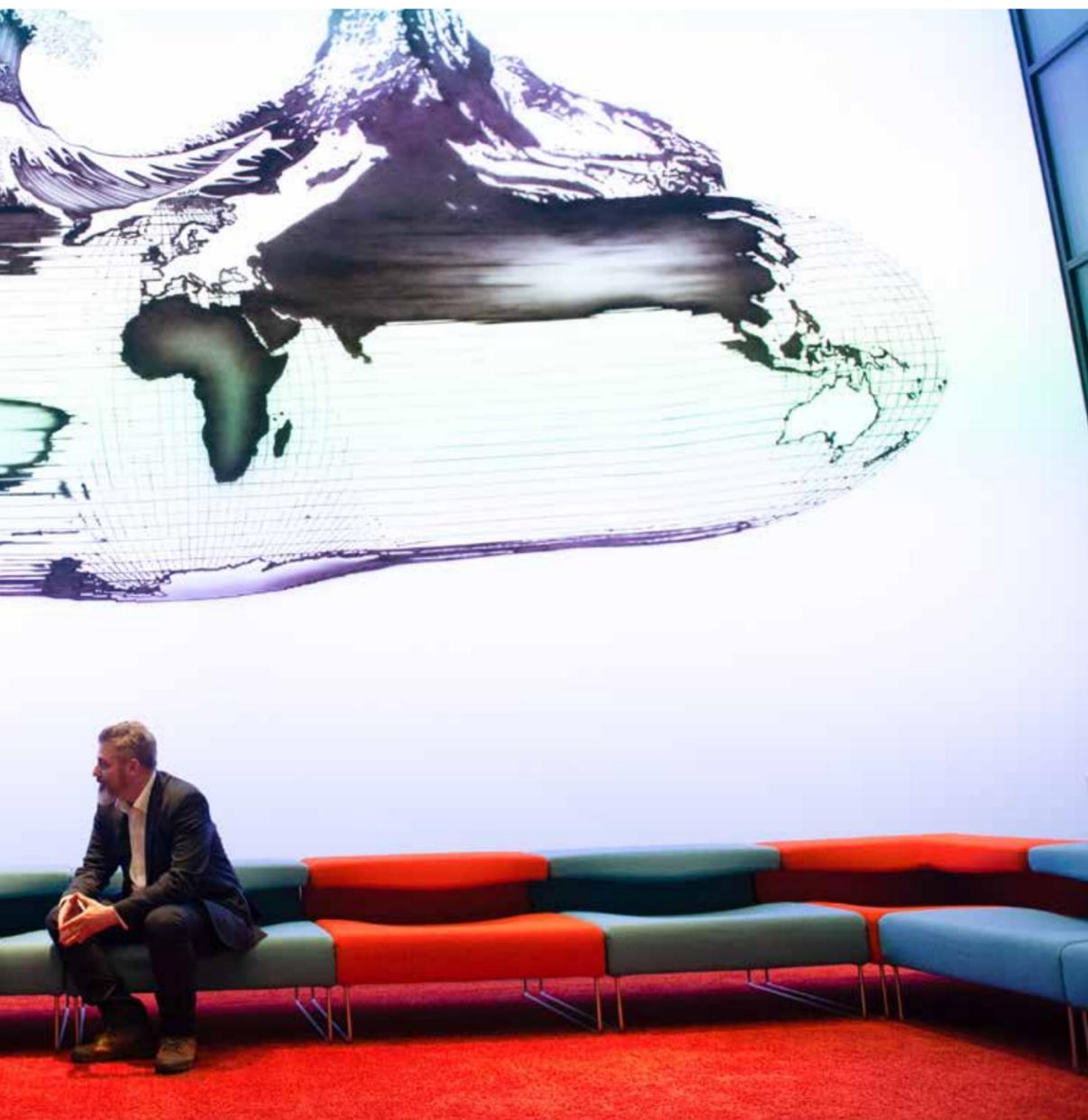
■ Brigadier Dr. Alexander Kohli führte während 17 Jahren ein Ingenieurbüro, bevor er das Kommando der Mechanisierten Brigade 4 der Schweizer Armee übernommen hat. Der Bundesrat hat ihn ab dem 1. Januar 2023 zum Chef Armeestab ernannt, unter gleichzeitiger Beförderung zum Divisionär.

■ Lea Kusano ist Sozialanthropologin und als Chief Communication Officer bei der renommierten Anwaltskanzlei Kellerhals Carrard tätig. Sie sass während fünf Jahren für die SP im Berner Stadtrat und im Grossen Rat des Kantons Bern.

■ Divisionär Claude Meier ist ursprünglich Berufsmilitärpilot und war während fünf Jahren Chef des Armeestabs, bevor er 2021 als Höherer Stabs-offizier an den Genfer Zentren für Friedens- und Sicherheitspolitik eingesetzt wurde.

■ Vincenzo Ribi ist Historiker und Geschäftsleitungsmitglied bei der Kommunikationsagentur Bernet Relations. Als Senior Berater betreut er Mandate in der Krisenkommunikation und doziert an der Schweizer Journalistenschule MAZ.

Last, but not least: Amanda Rivkin hat die Thematik «Krisenmanagement Schweiz» visuell in Bern interpretiert. Sie schloss die Georgetown University in Washington D.C. ab und arbeitete jahrelang als Fotografin, unter anderem für die «New York Times».



Valentina Piffaretti und NZZ-Redaktor Georg Häsler über die praktischen Anforderungen der Krisenkommunikation.

AMANDA RIVKIN

# Die zentralen Konzepte eines integralen

*Für die Bevölkerung kamen weder Pandemie noch Strommangellage überraschend, in der Risikobeurteilung des Bundes rangierten sie seit 2013 zuoberst. Den Experten sind die Konzepte zur Bewältigung solcher Krisen zudem längst bekannt. Von Benno Bühlmann*

## Risikokreislauf

Herz des Risikokreislaufs, wie ihn das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (Babs) 2019 beschrieben hat, ist die Risikobeurteilung (siehe Modell «Integrales Risikomanagement»). Dieser geht die Identifikation, die Analyse und die Bewertung der Risiken voraus. Bei der Risikobeurteilung geht es letztlich darum, festzustellen, ob ein Risiko für die Gesellschaft als tragbar angesehen oder als zu gross eingestuft wird und daher Massnahmen zu dessen Verringerung ergriffen werden sollen.

Nur bei fundierter Kenntnis der Risikolandschaft können sich Staaten, Organisationen und Betriebe durch organisatorische, rechtliche und technische Massnahmen zielgerichtet auf das nächste vorhersehbare Ereignis vorbereiten. Diese Vorbereitung hilft auch bei unvorhergesehenen Ereignissen.

Auch die eigentliche Intervention bei einer Katastrophe oder einer Notlage muss vorbereitet und geübt werden. Während dem Ereignis selbst dominieren die Krisenstäbe, die Einsatz- und Rettungskräfte, also das eigentliche Katastrophen- und Krisenmanagement. Dieses ist auf krisensichere Alarmierungs-, Kommunikations- und Netzwerkverbindungen sowie die Sicherstellung verlässlicher Informationen in einem aktuellen Lagebild, unter Einbezug der kritischen Infrastrukturen, angewiesen.

Anschliessend folgen Instandstellungs- und Wiederaufbaumasnahmen. Für eine verbesserte Vorbereitung auf das nächste Ereignis ist es unabdingbar, nach dem Ereignis ungeschönt eine Auswertung vorzunehmen und die Lehren aus dem Ereignis und deren Bewältigung zu ziehen.

## Gefährdungsspektrum

Der 2019 überarbeitete Gefährdungskatalog des Babs umfasst drei Bereiche (in Klammern der Farbcode der beiden Darstellungen): Naturgefahren (grün), technische Gefährdungen (blau) und gesellschaftliche Gefährdungen (gelb). Für die nationale Risikoanalyse Katastrophen und Notlagen Schweiz (KNS) wurden in diesen Bereichen insgesamt 44 Gefährdungen untersucht. Dabei wurden im Vergleich zu 2013 zusätzlich 11 Gefährdungen in die Analyse aufgenommen.

Um Gefährdungen besser miteinander vergleichen zu können, werden jeweils dazugehörige Risiken verwendet. Dazu müssen Szenarien festgelegt und analysiert werden. In der Folge sind die Wahrscheinlichkeit des Eintretens sowie verschiedene Schadensindikatoren einzuschätzen. Das jeweilige Risiko ergibt sich dann aus dem Produkt des aggregierten Schadensausmasses und der Eintretenswahrscheinlichkeit. Bei Gefährdungen, die mutwillig von einem Akteur hervorgerufen werden wie zum Beispiel Terroranschläge, Cyberangriffe oder Unruhen, wird statt der Wahrscheinlichkeit eine Plausibilitätschätzung verwendet.

Dabei gilt es zu beachten, dass ein eintretendes Risiko nicht nur Schäden im engeren Risikobereich zur Folge hat, sondern in der Regel auch Folge- und Kollateralschäden entstehen. Dies hat die Covid-Pandemie eindrücklich gezeigt: Neben den gesundheitlichen Schäden mit Kranken und Todesfällen und einer drohenden Überlastung des Gesundheitssystems waren etwa auch psychische Belastungen und Beeinträchtigungen des Bildungssystems feststellbar, und es entstanden über die zwei Pandemiejahre in der Schweiz wirtschaftliche Schäden in der Höhe von 28 Milliarden Franken. Deshalb verwendet KNS eine breite Palette von

zwölf Schadensindikatoren, die auch einem integralen Ansatz des Risikomanagements entspricht.

## Risikotrends

Im Zusammenhang mit der Klimaveränderung, geopolitischen Veränderungen oder im Kontext mit den Trends zur Digitalisierung und zur künstlichen Intelligenz kann beobachtet werden, dass Risiken nicht einfach statisch bleiben. Bestehende Risiken verändern sich, sie werden unbedeutend oder grösser. Neue Risiken entstehen und es kommt gar zu unerwarteten Katastrophen oder Notlagen. Auch die Abhängigkeiten unserer Gesellschaft und Wirtschaft nehmen durch die zunehmende Vernetzung zu und damit auch ein mögliches Schadensausmass.

So beeinflusst die Klimaveränderung etliche Risiken wie etwa Hitzewellen, Trockenheit, Sturm, Hochwasser oder Waldbrand sehr direkt. Sie beeinflusst aber auch indirekt weitere Risiken wie zum Beispiel Einschränkungen des Schiffsverkehrs auf dem Rhein (infolge von Niedrigpegelständen) und damit die Versorgungssicherheit der Schweiz. Wenn das Überleben in Afrika wegen verschärfter Trockenheit und Wüstenbildung oder in Asien wegen Überflutungen ausgedehnter Siedlungsgebiete infrage gestellt wird, entstehen neue globale Flüchtlingsströme. Diese können zu einem Andrang Schutzsuchender nach Europa und in unser Land führen.

Auch unerwartete machtpolitische Entwicklungen wie etwa die verstärkte Konkurrenz der Grossmächte und aufstrebender Regionalmächte können das Risiko eines bewaffneten Konflikts, einer Beeinträchtigung der Energieversorgung oder eines Andrangs Schutzsuchender verändern.

Zur Aufrechterhaltung der Resilienz eines Staates und seiner Bevölkerung ist es deshalb von Bedeutung, rechtzeitig zu erkennen, in welche Richtung sich die Risikolandschaft entwickelt, um nicht unvorbereitet überrascht zu werden. Dabei ist es auch nützlich, einmal das Undenkbare zu denken oder sich mit dem «schwarzen Schwan», dem sprichwörtlich nicht für möglich gehaltenen Ereignis, zu befassen.

## Schutz kritischer Infrastrukturen

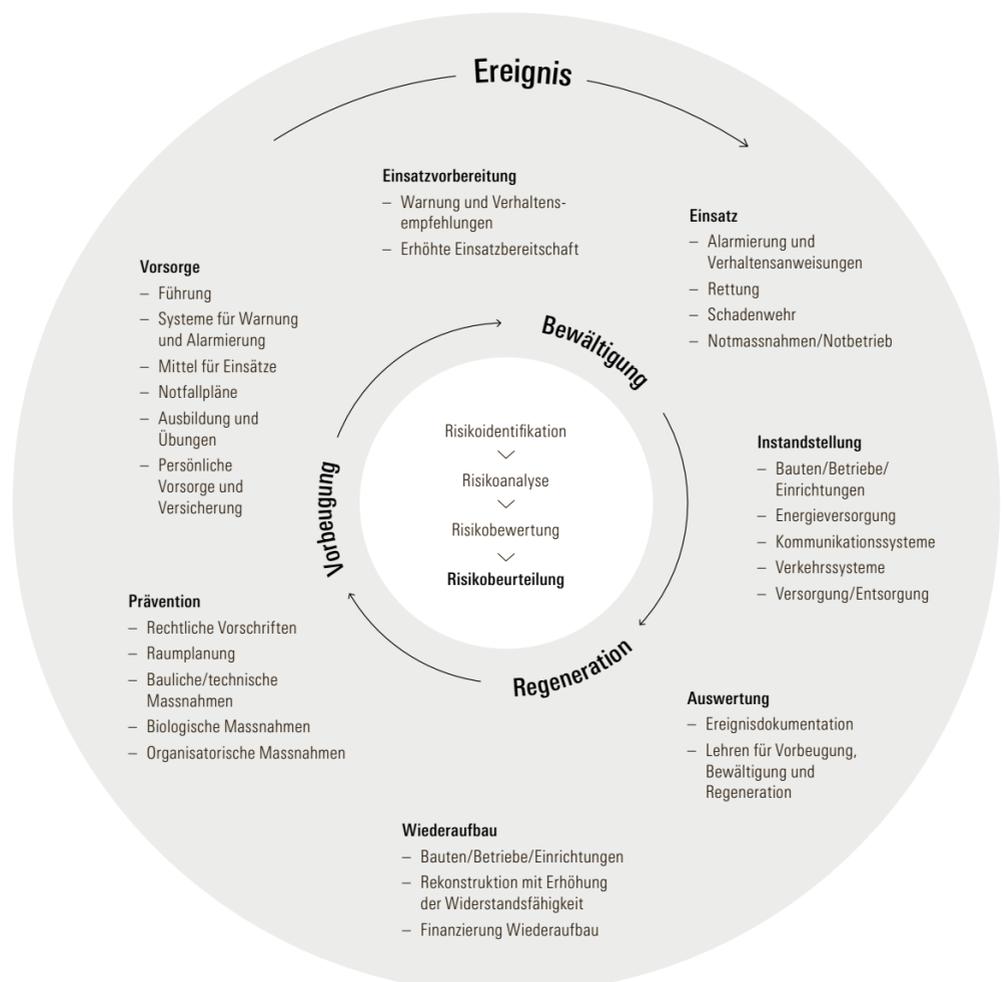
Für die Resilienz eines Landes und damit auch für den Schutz der Bevölkerung ist die Aufrechterhaltung des Betriebs kritischer Infrastrukturen (KI) von zentraler Bedeutung.

Resilienz im Kontext des Schutzes kritischer Infrastrukturen (SKI) bedeutet die Fähigkeit eines Systems, einer Organisation oder einer Gesellschaft, äusseren und inneren Störungen oder Unterbrechungen zu widerstehen (Robustheit) und ihre Funktionsfähigkeit so weit wie möglich aufrechtzuerhalten (Anpassung) oder wiederherzustellen (Regeneration). SKI basiert auf den drei Säulen: (1) als kritisch definierte Sektoren und Teilspektoren, (2) Risiken, die auf die KI einwirken und (3) umfassendes Massnahmenspektrum zur Minimierung der Risiken. Mit dem integralen SKI-Ansatz werden zwei Hauptziele verfolgt, nämlich Zusammenbrüche oder Ausfälle von KI zu verhindern und Schäden zu reduzieren.

SKI ist ein permanenter Prozess. Es geht dabei nicht primär um den physischen Schutz der KI-Objekte, sondern um eine umfassende Betrachtung von relevanten Prozessen, Systemen und Einrichtungen, die für das Funktionieren der Wirtschaft beziehungsweise das Wohlergehen der Bevölkerung entschei-

Die Klimaveränderung beeinflusst Risiken wie Hitzewellen, Trockenheit, Sturm, Hochwasser oder Waldbrand sehr direkt.

## Modell «Integrales Risikomanagement»

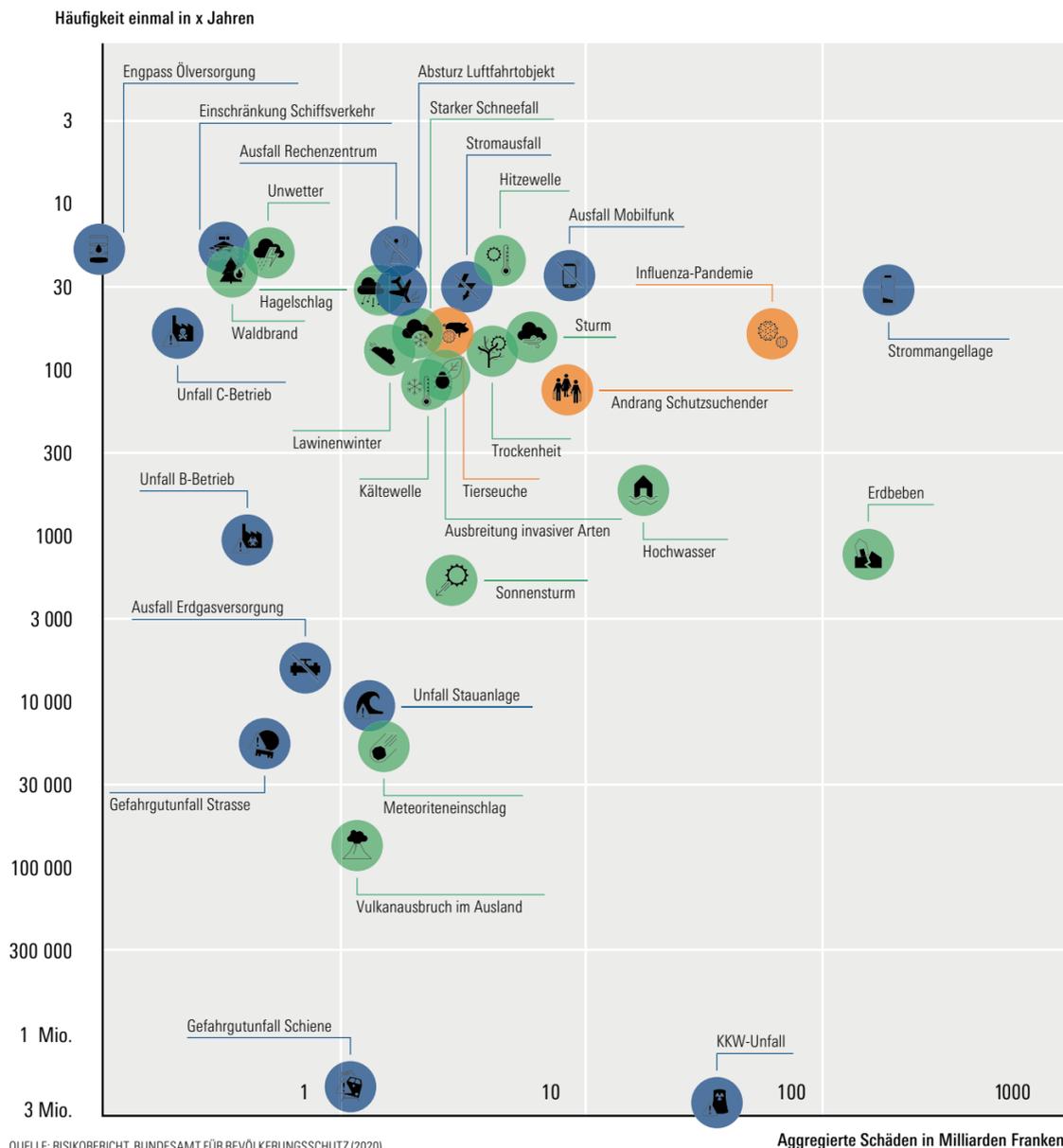


QUELLE: RISIKOBERICHT, BUNDESAMT FÜR BEVÖLKERUNGSSCHUTZ (2020)

# Risikomanagements

## Verteilung von Häufigkeit und Schäden

Darstellung der Gefährdungen anhand der Häufigkeit und der aggregierten Schäden, denen die Schweiz ausgesetzt ist

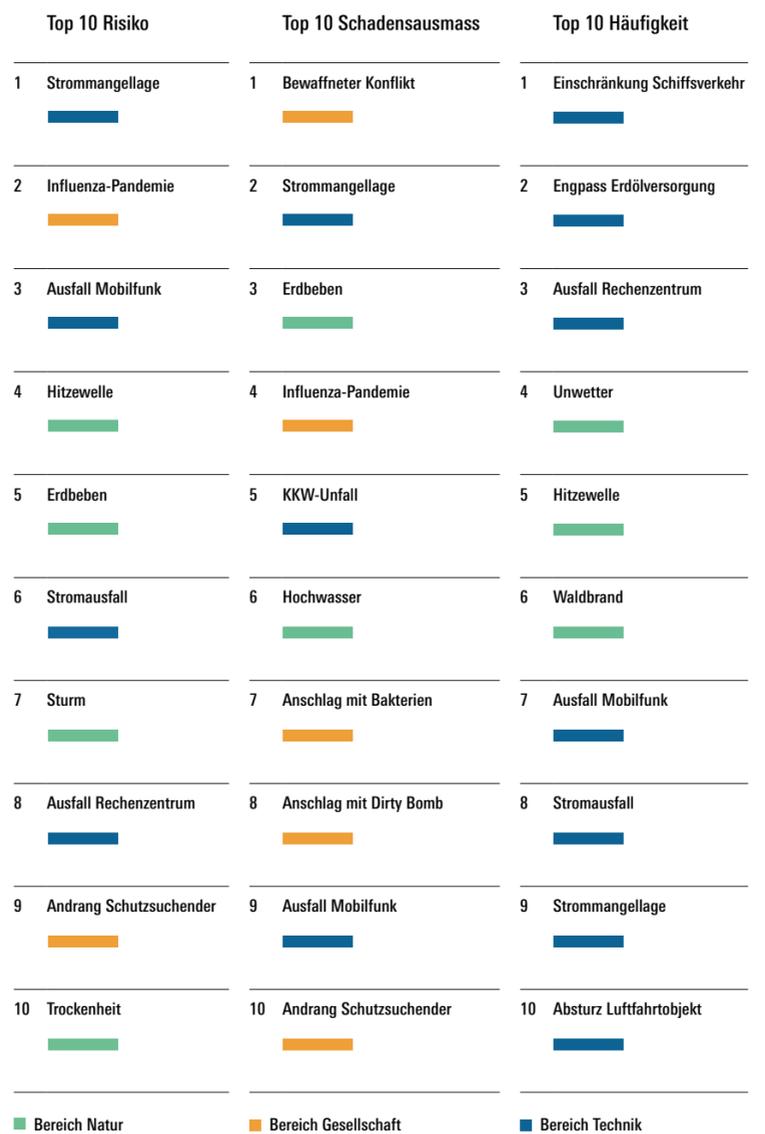


QUELLE: RISIKOBERICHT, BUNDESAMT FÜR BEVÖLKERUNGSSCHUTZ (2020)

Aggregierte Schäden in Milliarden Franken

## Top Ten der Szenarien in der Schweiz

Nationale Risikoanalyse – unterschieden nach Risiko, Schadensausmass und Häufigkeit



QUELLE: RISIKOBERICHT, BUNDESAMT FÜR BEVÖLKERUNGSSCHUTZ (2020)

dend sind. Die wesentlichen Prinzipien des SKI sind die Verwendung eines ganzheitlichen risikobasierten Ansatzes, die Verantwortlichkeit der Akteure mit einer klaren Kompetenzwahrung sowie die öffentlich-private Zusammenarbeit. Die Umsetzung erfolgt dann in den jeweiligen Zuständigkeitsbereichen aller Partner. Schlüsselemente dazu sind:

- ein Verständnis für das Risikomanagement,
- die Zusammenarbeit aller relevanten Partner in der Vorbereitung und im Krisenmanagement,
- ein effektives Business Continuity Management (BCM), beispielsweise mit örtlichen Redundanzen und Notstromversorgung,
- sichere Kommunikationssysteme und ein integrales Lagebild, unter Einbezug der KI,
- Leadership-Qualitäten der Führungskräfte.

## Resilienz

Integrales Risikomanagement und der Schutz kritischer Infrastrukturen dienen dem übergeordneten Ziel, die Resilienz des Landes zu verbessern und deren Bevölkerung und Lebensgrund-

lagen zielgerichtet und nachhaltig zu schützen. Damit sollen die Überlebensfähigkeit weitmöglichst sichergestellt, Schäden begrenzt und eine zeitnahe Wiederherstellung ermöglicht werden.

Das Ziel einer resilienten Schweiz lässt sich allerdings nur erreichen, wenn man vom sektoralen Denken und Handeln wekommt. Nur eine integrale Resilienz, ausgerichtet auf alle relevanten Gefährdungen sowie möglichen Auswirkungen, dient letztlich dem Schutz der Bevölkerung. Der Bevölkerung ist es nämlich egal, durch welches Ereignis sie zu Schaden kommt.

Ebenso wichtig ist es, die begrenzten Ressourcen richtig zu priorisieren. Die Ressourcen sollten nicht einfach beschränkt auf wenige aktuelle oder in der Vergangenheit eingetretene Risiken eingesetzt werden. So wäre es sehr kurzfristig gedacht, aufgrund aktueller kriegerischer Handlungen im Ausland den Schutz ziviler kritischer Infrastrukturen im Inland zu vernachlässigen. Es widerspräche auch einer integralen vorausschauenden Betrachtung, im Zusammenhang mit dem Risiko einer länger andauernden Strommangellage, die Klimaveränderung und die dadurch beeinflussten Risiken auszublenken oder neue schlecht kalkulierbare Risiken in Kauf zu nehmen, indem beispielsweise in «neue» Kernkraftwerke mit «altem» Technik- und Sicherheitsstandard investiert wird.

Kurzfristige Übergangslösungen zur Überbrückung eines bisher unter-

schätzten und nicht haltbaren Risikos sind unter Umständen notwendig. Dabei sollten aber die Prinzipien der Nachhaltigkeit nicht einfach ausgeblendet werden. Übergangslösungen sind in den meisten Fällen ohnehin ineffizienter als langfristig geplante und integral abgestimmte Massnahmen.

## Krisenmanagement

Der Schutz der Bevölkerung und eine angemessene Resilienz des Landes setzen voraus, dass die zuständigen Behörden, Organisationen und kritischen Infrastrukturbetriebe über ein strukturiertes und eingeübtes professionell arbeitendes Krisenmanagement verfügen. Das ist nur mit eingeübten Krisenstäben möglich, die ihr Handwerk verstehen. Die Krisenstäbe müssen auch über aktuelle verlässliche Informationen verfügen. Dazu braucht es ein funktionierendes, sicheres Datenkommunikationssystem, an das alle relevanten Behörden, Organisationen und auch die Betreiber kritischer Infrastrukturen angeschlossen sind. Auch ein integrales Lageverbundsystem gehört dazu. Ohne sichere Kommunikation und aktuelles umfassendes Lagebild fehlt den Führungsorganen die wichtigste Grundlage, um Führungsentscheide treffen zu können.

Einen wesentlichen Beitrag auf Bundesebene könnte auch ein Bundesfüh-

rungstab leisten. Vorbild dazu sind die Kantonalen Führungsstäbe, die bei den Kantonen schon seit langem mit Erfolg bei Katastrophen und in Notlagen eingesetzt werden.

## Risikodialog

Entscheide, welche Risiken aktuell die wichtigsten sind, welche Risiken akzeptiert werden, welche nicht und welche Massnahmen bei der Risikoreduktion Priorität haben, setzen voraus, dass darüber gesprochen wird. Dieser sogenannte Risikodialog muss auf allen Ebenen geführt werden. Nicht nur in der Politik, sondern auch mit der Wirtschaft, mit den Betreibern kritischer Infrastrukturen und selbstverständlich mit der Bevölkerung. Denn letztlich geht es bei diesen Entscheidungen um den Wohlstand und die Sicherheit der Bevölkerung und darum, wie weit diese im Falle einer Katastrophe oder Notlage geschützt werden sollen.

Hauptsächlich betroffen von Entscheidungen, Nicht-Entscheiden und deren Folgen, die sich häufig aus einem fehlenden Risikodialog ergeben, ist die Bevölkerung. Mit anderen Worten: Risikomanagement und Bevölkerungsschutz sind untrennbar miteinander verbunden. Der Schutz der Bevölkerung erfordert es, Risiken mit einem ganzheitlichen Ansatz zu erkennen, zu steuern und zu minimieren. Dies setzt einen wiederkehrenden Dialog über den Umgang mit den Risiken voraus.

Der Schutz der Bevölkerung erfordert es, Risiken mit einem ganzheitlichen Ansatz zu erkennen, zu steuern und zu minimieren.

# Wir können Corona viel besser, wenn wir üben

Mit Blick auf die Nachbarländer hat die Schweiz ihre Aufgaben solide erfüllt. Eine selbstkritische Haltung enthüllt jedoch Verbesserungspotenzial.

RETO WEGMANN UND PATRICK HOFSTETTER

Ob und wie gut die Schweiz Covid-19 konnte, bleibt Gegenstand nicht selten emotionaler Diskussionen. Mit Blick auf die Nachbarn hat die Schweiz ihre Aufgabe vergleichsweise solide erfüllt; viele kantonale und regionale Organisationen haben überzeugend durch die Krise geführt. Dies mag eine gewisse Selbstzufriedenheit begünstigen; eine selbstkritische Haltung enthüllt jedoch Verbesserungspotenzial im Krisenmanagement. Dieses zu schulen, ist ein Teilgebiet der Führungsausbildung und gilt, durchaus begründet, als schwierig in Umsetzung und Ertrag. Der Weg zum Erfolg führt über Erfahrungslernen in den betroffenen Institutionen, die Bereitschaft dazu über deren Kultur.

## Warum eigentlich üben?

Während die Welt an Komplexität gewinnt, wächst der Bedarf an Führungsausbildung, auch unabhängig von Krieg, Pandemie und Energiemangellage. Noch bevor Corona den Alltag bestimmte und Adam Tooze der Welt eine Zukunft in der Polykrise beschied, hatten weltweit Organisationen die Investitionen in ihre Führungskräfte erhöht. So ergab eine Umfrage unter 1500 Fachleuten der Branche, dass US-amerikanische Firmen 2017 mehr als dreimal so viel Geld für Führungsentwicklung ausgaben wie noch zu Beginn des Jahrzehnts. Die Wirksamkeit dieser Investments bleibt allerdings zweifelhaft: eine Studie von McKinsey mit der Forschungsorganisation Conference Board ergab, dass nur 7 Prozent der Top-Führungskräfte der Personalentwicklung in ihren Firmen vertrauen. Der renommierte Arbeitspsychologe Robert B. Kaiser meinte gar, es gäbe «kaum Beweise», dass die massiven Investitionen irgendwelche gewünschten Resultate erzielen. Inwiefern Firmen hinreichend auf die Corona-Pandemie als Musterbeispiel einer weit-

reichenden Krise vorbereitet waren, lässt sich kaum beurteilen, da die Marktkräfte in der gesamten westlichen Welt faktisch ausser Kraft gesetzt wurden. Dies gilt auch für die Schweiz, wo die Anzahl Konkurse und Liquidationen in den Jahren 2020 und 2021 auf dem Niveau von 2019 blieb (vergleiche NZZ, 14. März 2022: «Wirtschaft in Echtzeit»).

Das Schweizer Weiterbildungsangebot zeigt jedoch, dass auch hier eine entsprechende Nachfrage besteht. Allerdings besteht der Grossteil dieser Ausbildungen in klassischem Wissenstransfer und umfasst nur selten erfahrungsbasiertes Lernen. Von den 33 Schweizer Hochschulinstitutionen, die Führungsausbildung anbieten, tun dies «lediglich vier Kurse im Rahmen von immersiven Simulationen», so Pascal Frei von der ZHAW. So überrascht auch die vielgeäusserte Kritik von Teilnehmern wenig: Führung im Allgemeinen und Krisenführung im Besonderen liessen sich kaum im Hörsaal oder Seminarraum vermitteln, und die Anforderungen seien zu kontextspezifisch. Dem kann letztlich nur in einer Form Abhilfe geschaffen werden: Ausbildung in Krisenbewältigung muss dort erfolgen, wo die Krisen später auch bewältigt werden.

## Wann soll geübt werden?

Erfahrungslernen in Institutionen ist eigentlich keine neue Idee. Zudem ist das Lernen vor der Krise nur ein Teil eines Lernzyklus (siehe Kasten). Dennoch liegt es auf der Hand, dass die Kri- sten-tauglichkeit einer Institution und gerade auch des Bundes primär mit vorsorglichen Massnahmen verbessert wird. Die Analyse der Zeitverhältnisse unterstreicht die Wichtigkeit einer gezielten Führungs- und Krisenausbildung vor einer Krise. Während der Krise erschwert der Zeitdruck ein aktives, reflektiertes Lernen, und nach der Krise gilt die Aufmerksamkeit dem, was zurückgestellt wurde. Deshalb soll die

vorliegende Betrachtung aufzeigen, wie ebendie Zeit vor der Krise bestmöglich zu nutzen ist.

## Welche Ziele verfolgt die Ausbildung?

Ausbildung im Krisenmanagement soll Organisationen und ihre Führungskräfte befähigen, schlecht planbare, unerwartete oder im Vorfeld gar undenkbare Ereignisse zu meistern. Dieses Verständnis grenzt sich bewusst vom Notfallmanagement als Bewältigung anspruchsvoller, aber letztlich erwartbarer und in ihrer Auswirkung abschätzbarer Ereignisse ab. Im Gegensatz hierzu bestehen Krisen in Ereignissen hoher Volatilität, Unsicherheit, Komplexität und Mehrdeutigkeit. Daraus folgen zuerst die Inhalte, die innerhalb des gesetzten Kontexts und jenseits des genannten Notfallmanagements überhaupt zu trainieren sind, danach die geeignete didaktische Form der Ausbildung und schliesslich die Umsetzung innerhalb der Schweizer Realität des Föderalismus, der departementalen Bundesstrukturen und der bestehenden Institutionen.

Der qualitative Sprung vom Notfall zum Krisenmanagement kann anhand des Cynefin-Netzwerks verdeutlicht werden. Der in einem preisgekrönten Artikel der «Harvard Business Review» skizzierte Ansatz von David J. Snowden und Mary E. Boone unterscheidet vier Domänen, in denen sich Entscheidungsträger wiederfinden können: einfache, komplizierte, komplexe und chaotische Umfelder. Ralph Stacey, Christopher Ansell und Robert Geyer haben den Ansatz weiterentwickelt und die vier Bereiche anhand zweier Kriterien aufgeteilt: Einerseits geht es darum zu beurteilen, ob die Ziele der Entscheidung gegeben sind oder nicht, andererseits, ob der Weg zum Ziel bekannt oder selber Gegenstand der Entscheidungen ist (siehe Grafik).

Das Modell wurde für die Privatwirtschaft entwickelt, kann aber problemlos auf den Bund übertragen werden. Einfache Probleme (1) werden von der Bundesverwaltung im sogenannten Tagesgeschäft bewältigt. Komplizierte Probleme bedürfen einer fachlichen Entscheidungsfindung, etwa mittels Ämterkonsultation, falls das Ziel gegeben, aber der Lösungsweg unsicher ist (2a). Das klassische Notfallmanagement oder «incident management» gehört in diese Kategorie. Sind die möglichen Vorgehensweisen eines komplizierten Problems gegeben, aber die Zielsetzungen offen, bedarf es eines politischen Entscheids (2b). Krisen zeichnen sich hingegen dadurch aus, dass sowohl die Ziele (was ist zu erreichen) als auch die Wege dorthin (wie ist es zu erreichen) unklar sind. Im Extremfall kompletter Unklarheit sprechen wir von einem chaotischen Problem (4), wo nur das Handeln an sich etwas bewirken kann – so geschehen mit dem Lockdown, den der Bundesrat am 16. März 2020 anordnete. Ziel soll dabei sein, die Situation rasch in ein komplexes Problem (3) zurückzuführen, wo das Krisenmanagement greifen kann. Ziele oder Wege mögen auch dann noch teilweise, aber eben nicht mehr vollständig unklar sein – die Schweiz am 17. März 2020, als die Bevölkerung grossmehrheitlich zu Hause blieb, beschreibt diesen Zustand anschaulich.

Komplexe Probleme werden gemeinsam mit heuristischen Prozessen angegangen, um aus unvollständigen Informationen brauchbare – und nicht etwa optimale – Lösungen zu entwickeln. Diese Vorgehensweise unterscheidet sich in Ausgangslage und Zielsetzung augenscheinlich von den üblichen Verwaltungsprozessen, weshalb diese zur Krisenbewältigung eher ungeeignet

sind. Dass Organigramme und Angliederungen, aber auch Rollen und Aufgaben von Welle zu Welle wechselten, zeugt allerdings auch von der fehlenden Vorbereitung auf Stufe Bund – im Gegensatz zu den Kantonen, wo häufig auf eingebaute Strukturen zurückgegriffen werden konnte.

## Welche Inhalte sollen geübt werden?

Solche Vorbereitungen gehen über Checklisten und Standardprozesse hinaus, mit denen die hergebrachte Organisationsstruktur einfache und komplizierte Probleme bewältigt. Für komplexe und chaotische Probleme bedarf die öffentliche Verwaltung (zum Unterschied zur Privatwirtschaft siehe Artikel auf Seite 4) gesonderter Prozesse und Strukturen. Das Babs beschreibt eine Krise als «ungünstige Lageentwicklung mit einem ungewissen Ausgang, die grundlegende Entscheidungen und besondere Anstrengungen der Entscheidungsträger erfordert (...)», für die Schweizer Armee ist die besondere Lage eine «Situation, in der gewisse Staatsaufgaben mit den normalen Verwaltungsabläufen nicht mehr bewältigt werden können». Beides führt unmittelbar zu den erforderlichen Krisenstäben oder Task-Forces, die durchaus den Projektstrukturen gleichen, mit denen Unternehmen auf Komplexität reagieren. Die Vielfalt der betroffenen Bereiche verlangt zudem die Interdisziplinarität solcher Organe.

Strukturell ist deshalb der Ansatz «Federführung durch das meistbetroffene Departement» gleich doppelt ungeeignet: Nicht nur steht diese einer echten Interdisziplinarität im Weg, mehr noch sind die Meistbetroffenen einer Krise mit ihren angestammten Aufgaben sowieso schon massiv gefordert und mit der Steuerung der Krisenbewältigung als Ganzes schlicht überfordert. Keinem Kanton wäre es 2020 in den Sinn gekommen, die kantonale Bewältigung einfach an den Kantonsarzt zu delegieren. Das eigentlich vorgesehene Organ auf Bundesstufe, der Bundesstab Bevölkerungsschutz, konnte wohl auch deshalb seine Wirkung nicht entfalten, weil er mit dem VBS einem bestimmten Departement angehörte und deshalb keine interdepartementale Alternative bot. Er stand damit in klarem Gegensatz

zu den interdepartemental aufgestellten Führungsstäben der Kantone, die während der Pandemie ihre Regierungsräte in der Entscheidungsfindung gezielt beraten konnten – und dies auch in anderen Krisen können.

## Strukturen in Einsatz und Training?

Die Ausbildungsthemen zerfallen damit in zwei Bereiche: Einerseits geht es um generische Prozesse und Strukturen, die auf alle möglichen Krisen anwendbar sind, und andererseits sind spezifische Inhalte gefragt, die je nach Lage unterschiedlich, stets aber interdisziplinär ausfallen. Aus beiden Aspekten folgen Konsequenzen für die Ausbildung.

Die generische Ausbildung sollte auf dem Erfahrungswissen jener Institutionen basieren, die sich auf die Krisenbewältigung spezialisiert haben. Neben den sogenannten Blaulichtorganisationen und der Armee zählen dazu auch in der Katastrophenhilfe geübte humanitäre Organisationen. Konkret müssen das Zusammenspiel, das gegenseitige Verständnis und die Informationsflüsse erprobt und optimiert werden – dies sowohl intern als auch mit potenziellen Partnern. Mehr noch als um technische Aspekte geht es darum, persönliches und institutionelles Vertrauen aufzubauen. Übungen erlauben den Beteiligten, sich kennenzulernen, Vorurteile ab- und Vertrauen aufzubauen sowie eine Kultur über organisatorische Grenzen hinweg zu entwickeln – alles Dinge, die in einer Krise unverzichtbar, aber aus dem Stand fast unmöglich zu erreichen sind.

Die spezifische Ausbildung und damit die Auswahl der Inhalte stellt eine besondere Schwierigkeit dar, da es sich bei Krisen eben um unerwartete Ereignisse handelt. Es ergibt sich also die Notwendigkeit, eine Vielfalt von Inhalten zu trainieren. Damit gewinnen die Akteure an Agilität, wird eine Vielzahl potenzieller Partner eingebunden und schliesslich auch ein Fundament für die Polykrisentauglichkeit geschaffen.

Das Cynefin-Netzwerk liefert ein weiteres starkes Argument für erfahrungsgestütztes Lernen oder Üben im Krisenmanagement. Während für einfache Probleme «best practices» und für komplizierte immerhin noch «good practices» existieren, müssen bei komplexen Problemen erst noch «emergent practices»

## Lernen ist auch eine Frage der Kultur – der Lernkultur

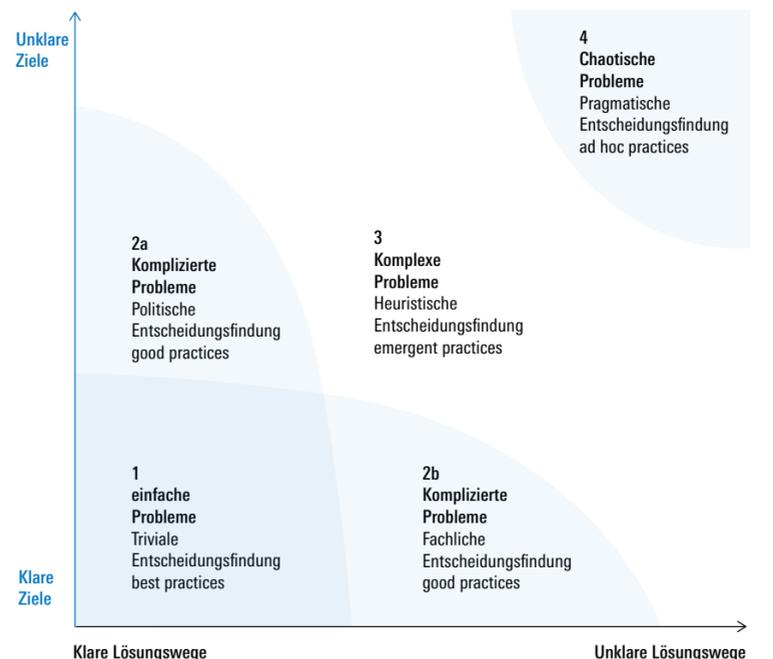
Wenn Krisen komplexe, in der jeweiligen Ausprägung einzigartige Situationen darstellen, dann kennen sie auch keine Musterlösungen. Und wo solche nicht existieren, kann auch nicht im Vorhinein klar sein, was «richtige» Handlungen sind. Beurteilungen wie «richtig» oder «falsch» können oft erst im Nachhinein, nicht selten auch gar nicht abschliessend vorgenommen werden und sind daher viel eher Resultat eines Dialogs als Ausfluss eines Kriterienkatalogs. Dies hat Konsequenzen auf die Organisationskultur und darauf, wie miteinander – und zusammen mit den Ausbildnern – trainiert wird.

Solche Dialoge bedingen einerseits einen offenen und schonungslosen Umgang mit möglichen Fehlentscheidungen, andererseits die Loslösung der Fehler von Schuldzuweisungen. Die Debriefing-Frage «Was lief falsch?» wirkt fundamental anders als «Wer hat das gemacht?». Sie berücksichtigt, dass nicht primär nach schuldhaften Menschen gefahndet wird. Damit bietet sie bei gelungener Implementierung auch keine Anreize, eigene Fehler zu verbergen oder anderen Beteiligten Fehler zu unterstellen. Erfolgreiche Ansätze für eine solche Kultur wurden zuerst in jenen Branchen entwickelt, in denen Fehlentscheide im komplexen Umfeld gravierende Folgen haben können, so zum Beispiel in der Luftfahrt oder der Medizin. Die «just culture»

nach Sidney Dekker versucht dabei, Optimierungspotenzial zu finden, ohne den eingesetzten oder übenden Menschen Fehler zuzuweisen oder auch nur nach einfachen Ursachen zu suchen. Ein Beispiel: Liefert ein Krisenstab eine falsche Lagebeurteilung, so gilt es, die zugrunde liegende Komplexität zu verstehen, welche zu diesem Fehler führt und daraus Verbesserungen abzuleiten, die künftig bessere Resultate fördern. Punktuelle Fehlerzuweisungen oder gar persönliche Vorwürfe würden einen Anreiz darstellen, eigene Tätigkeiten schönzureden oder künftig gar zu verschleiern. Die Luftfahrt etwa identifiziert Vorfälle oder auch «near misses» durch Beobachtungen und auch Selbstmeldungen (!), hält diese in objektiven Berichten fest und verhindert oder reduziert diese anschliessend durch Massnahmen für die Zukunft, weshalb das Fliegen seit Jahrzehnten sicherer wird.

Fehler im Einsatz – und in Übungen sowieso – dürfen weder juristische Folgen noch Konsequenzen für die berufliche Laufbahn mit sich bringen, sofern sie aus Unwissenheit begangen werden. Wenn dies nicht gegeben ist, dann lassen sich Fehler nicht einmal identifizieren – geschweige denn angehen – und dann verkommt jede Nachbesprechung zum wirkungslosen gegenseitigen Schulterklopfen.

## Die vier Bereiche der Entscheidungsfindung



QUELLE: MODIFIZIERTES STACEY-DIAGRAMM IN ANLEHNUNG AN ANSELL UND GEYER



Bundesterrasse in Bern: Krisen kann man nicht planen, aber die Abläufe trainieren.

AMANDA RIVKIN

entwickelt werden. Möglichst realistische Übungen unter Einbezug der tatsächlichen Strukturen und Partner sind der beste Weg, um diese Lernziele zu erreichen. Mit anderen Worten: Indem wir Krisenmanagement üben, entsprehen des Wissen entwickeln und Erfahrungen sammeln, schaffen wir die Voraussetzungen, Polykrisen effektiv zu bewältigen.

In der Ausbildung werden erfahrungsbasierte Lernformen idealerweise durch diskussionsbasierte Ansätze ergänzt. Neben Seminaren oder Workshops gehören auch Planspiele, Tabletop- und virtuelle Simulationen in diese Kategorie; sie gewinnen in der Wirtschaftswelt zunehmend an Bedeutung. Auch hier sind die tatsächlichen Entscheidungsträger der realen Organisation gefragt, im Rahmen eines Modells – sei es auf der Landkarte, im Organigramm oder in einer Business-Simulation – ihr Wissen einzubringen und mögliche Vorgehensweisen zu testen. Gleichzeitig bleibt dieser Ansatz beschränkt, da das Resultat massgeblich vom Urteil der Beteiligten abhängt. Im «Sandkasten» mag vieles möglich sein, das in der Realität doch scheitert.

An Vielfalt und Intensität, aber auch an Aufwand überlegen sind deshalb eindeutig die erfahrungsbasierten Lernformen. Die Schweizer Krisenbewältigungsorganisationen kennen in ihrer Terminologie verschiedene Abstufungen, die ein breites Spektrum abdecken. Bei Stabsübungen werden für einen fiktiven Krisenfall unter Einbezug der Entscheidungsträger Planungsarbeiten vorgenommen und idealerweise in immersiven Simulationen durchgespielt. Bei Stabsrahmenübungen werden zusätzliche Elemente eingesetzt, etwa Verbindungsmittel und Vertreter von Partnerorganisationen für Absprachen oder integrierte Kommunikationstrainings (siehe Artikel auf Seite 8). Bei Vollübungen schliesslich werden die beteiligten Akteure in echten zeitlichen und räumlichen Verhältnissen im Zusammenspiel trainiert. Die binationale Übung «ODESCALCHI», welche im Sommer 2022 stattgefunden hat, veranschaulicht die Komplexität: Diese hat neben zahlreichen Verbänden der Schweizer Armee

Der Weg zum Erfolg führt über Erfahrungslernen in den betroffenen Institutionen, die Bereitschaft dazu über deren Kultur.

und der italienischen Streitkräfte auch Zivilschutz und Feuerwehr im Tessin und in Italien, die Tessiner Polizei, zwei Bundesämter, den Tessiner Regierungsrat und die Stadtbehörden von Bellinz bis Mendrisio, die RSI, die Rega, Trentitalia und weitere Partner beidseits der Grenze umfasst. Übungen vergleichbaren Aufwandes können daher nur mit mehrjährigem Abstand realisiert werden und wechseln entsprechend mit den zuvor genannten, weniger aufwendigen Ausbildungsarten ab.

Auffällig ist, wie die bevorzugten Schulungsformen mit der jeweiligen Institution variieren. Organisationen, die schwerwichtig der Krisenbewältigung dienen, sind in ihrer Struktur auf den Ausnahmezustand ausgerichtet – deshalb investieren militärische Verbände einen Grossteil ihrer Ausbildungszeit in kleinere und grössere Übungen. Dasselbe gilt bei den Milizfeuerwehren, die landauf, landab regelmässig für die sprichwörtlichen Feuerwehrlübungen zusammenkommen. Bei der Polizei, durch die Grundversorgung stark ausgelastet, nehmen Übungen hingegen einen deutlich kleineren Teil der Dienstzeit ein. Ähnliches gilt für die kantonalen und Gemeindeführungsstäbe, die nur punk-

tuell üben. Doch auch hier werden wertvolle Ergebnisse erzielt, wenn ein fixer Kern an Kompetenzträgern die Kontinuität im Krisenmanagement sicherstellt und die möglichen beteiligten Stellen für die Übungen jeweils «andocken».

#### Wer soll üben?

Hybride Milizkonzeptionen mit Kernstab und Aufwuchsponente bieten für den Einsatz und die Ausbildung gleichermaßen Vorteile: Die Modularität erlaubt, Stäbe auf die jeweilige Krise hin massgeschneidert zusammenzustellen. Der Kernstab gewährleistet eine Kontinuität der Erfahrung und Verbesserung über mehrere Krisen hinweg und stellt den Know-how-Transfer zu den modularen Komponenten sicher. Das Milizprinzip birgt die gewohnten Vorteile, namentlich das Einbringen vielfältiger Expertisen und den sparsamen Umgang mit Ressourcen. Schliesslich bieten Kernstäbe Raum für eigene Trainingsspezialisten, die sich fortwährend mit der Planung und Durchführung von Übungen, aber auch mit der Auswertung von Übungen und Echteinsätzen (!) auseinandersetzen – womit sich der Kreis schliesst.

Somit sollte ein schlanker Kernstab auf Stufe Bund neben den zentralen Organen der Lageverfolgung und Ressourcensteuerung (siehe Artikel auf Seite 4) auch eine Ausbildungszelle umfassen. Für die zwingend erforderliche Neutralität gegenüber allen Departementen ist eine Angliederung bei der Bundeskanzlei, gemäss Bundesverfassung Art. 179 die allgemeine Stabsstelle des Bundes, umso wichtiger. In etwa halbjährlichem Abstand könnte dieser Stab dann unter wechselndem Einbezug der einzelnen Departemente spezifische Stabsrahmenübungen durchführen. Durchbrochen würde dieser Rhythmus durch grössere Übungen, die im Mehrjahresabstand mehrere Departemente gleichzeitig einbinden, um sich für kommende Polykrisen zu wappnen. Die bisher vorgesehene Federführung des meistbetroffenen Departements ist also nicht nur organisatorisch problematisch, mit ihr ist eine kontinuierliche Verbesserung im Krisenmanagement schlicht nicht möglich. Schon nur der Ausbildungsbedarf im Krisenmanagement spricht also dafür, dass ein übungs- und verbesserungsfähiger, interdisziplinär verwendbarer Stab in der Bundeskanzlei anzusiedeln ist.

## Lernen vor, in und mit der Krise – ein Lernzyklus

Ausbildung und Übung im Krisenmanagement sind Teil eines Lernzyklus, denn sowohl individuelles als auch organisationales Lernen kann zu verschiedenen Zeitpunkten stattfinden. Es wäre fatal zu glauben, dass in der Krise selbst keine Zeit für ein Lernen bliebe. Vielmehr zwingt die Natur von Krisen als komplexe, nicht in ihrer Gänze überschaubare Ereignisse dazu, das eigene Vorgehen fortlaufend kritisch zu reflektieren – insbesondere bei langanhaltenden Krisenlagen. Ein Rückblick auf die Bewältigung der Covid-19-Pandemie zeigt exemplarisch, wo ein solcher Lernprozess stattgefunden hat – auf Schul-

schlussungen wurde nach ersten Versuchen bei späteren Wellen verzichtet – und wo er vernachlässigt wurde – ein vollständiges Lagebild auf Basis von repräsentativen Tests wurde bis zum Schluss nicht erstellt.

Doch auch der Verzicht auf den Lernprozess nach der Krise wäre unverzeihlich. Vielmehr muss diese Phase vom selben kritischen Geist getragen werden, wie wir ihn in Übungen vor einer Krise fordern. Die in einer Krise erworbenen Erkenntnisse gilt es zu erfassen, zu bewerten und in Abhängigkeit ihrer Güte zu integrieren. Es geht um eine ehrliche Auseinandersetzung mit

der letzten Krise, fokussiert auf Schwächen und Verbesserungsmöglichkeiten, die dann in neue Übungen und Strukturen einfließen. Die schiere Existenz entsprechender Prozesse reicht alleine nicht. Es muss Teil der kulturellen DNA sein, eigene Schwächen finden und verbessern zu wollen. Dies ist gerade nach einer einigermaßen erfolgreich gemeisterten Krise äusserst anspruchsvoll, wenn die Betroffenen erschöpft sind und, ganz menschlich, eher nach kollektivem Schulterklopfen als nach kritischer Selbstreflexion lechzen. Die nächste Krise dankt es aber, denn sie kommt bestimmt.

# Für eine klare Botschaft braucht es eine stringente Strategie

Die besten Freunde haben Mühe, den Schweizer Standpunkt zu verstehen. Der Bundesrat braucht wieder den Mut zur strategischen Kommunikation: Die nationale «Stratcom» wird in der veränderten geopolitischen Lage eine Schlüsselrolle spielen.

GEORG HÄSLER

Die goldenen Sterne auf blauem Grund wehen neben den ukrainischen Farben. Nur Stunden nach dem Abzug der russischen Truppen aus der Stadt Cherson am 11. November 2022 wird vor dem Hauptsitz der Gebietsverwaltung die Fahne der Ukraine und der EU gehisst. Dies zeigen Videoaufnahmen, die auf den Sozialen Medien zirkulieren.

Wer die Symbole der nationalen Souveränität und der europäischen Zugehörigkeit tatsächlich aufgehängt hat, ist nicht ersichtlich. Um eine zufällige Aktion dürfte es sich nicht handeln: Die ukrainische Regierung beherrscht die strategische Kommunikation meisterhaft. Kaum ein Bild erscheint zufällig. Kiew führt Regie.

Die europäische Fahne auf dem Hauptplatz von Cherson sendet die Kernbotschaft ukrainischen Widerstands aus. Die Ukraine kämpft für die europäische Wertegemeinschaft. Sie will der EU beitreten, nach Möglichkeit auch der Nato. Das Ziel ist die politische Normalität, damit die Ukraine eine friedliche Zukunft hat.

## Aussenpolitische Kommunikation von Fall zu Fall

Die Schweiz dagegen hat im Vergleich zur Ukraine alles längst erreicht: Der Bundesstaat überlebte die Stürme der vergangenen 150 Jahre, der Wohlstand wächst noch immer, die Infrastruktur ist auf höchstem Niveau. Eigentlich kann die Schweiz nur noch verlieren. Deshalb fehlt ihr ein übergeordnetes, positives Ziel. Stillhalten scheint der kleinste gemeinsame Nenner zu sein. Eine selbstkritische Reflexion ist nicht in Sicht, die am Anfang einer überparteilichen Agenda stehen müsste.

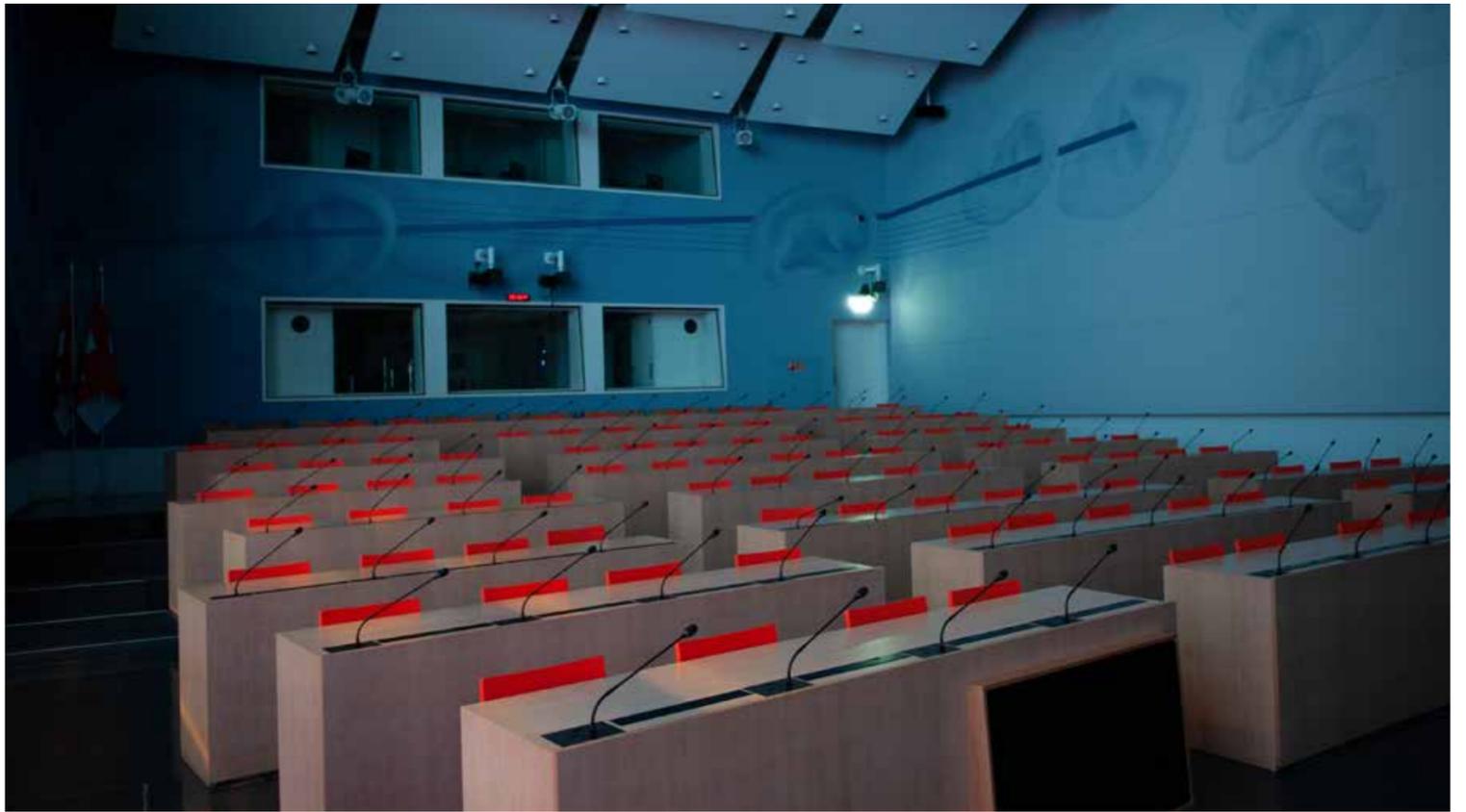
Die politischen Akteure bremsen sich kommunikativ gegenseitig aus. Das Narrativ fürs Heimpublikum zählt, nicht die Stringenz der schweizerischen Aussenpolitik. Bei den Parteien ist dies nachvollziehbar, solange es sich um einen Wettbewerb der Ideen um die beste Position handelt. Aktionismus dagegen, aufgeregte Tweets und kurzlebige Vorstösse für die Galerie stiften höchstens Verwirrung.

Diese Dauer-Skandalisierung hat auch mit einem fundamentalen Wandel der politischen Kommunikation zu tun. Schrille Statements haben heute System. Medien und Politiker buhlen um Sichtbarkeit im Online-Markt. Mit dieser Realität muss sich die politische Kommunikation auseinandersetzen, ob sie will oder nicht.

Umso schwerer wiegen die aussenpolitischen Rätsel, die der Bundesrat den Partnerländern aufgibt. Sobald es um Fragen der strategischen Ausrichtung geht, vermeidet die Landesregierung klare Aussagen mit kommunikativer Tiefenwirkung:

■ Verhältnis zur EU: Im Mai 2021 verkündete der Bundesrat den Abbruch der Verhandlungen für ein Rahmenabkommen. Hölzern und in technokratischer Sprache wurde eine Dynamisierung des bilateralen Wegs beschworen. Seither wird sondiert. Selbst die interessierte Öffentlichkeit muss die Sätze in den Communiqués dreimal lesen, um den Stand der Dinge zu verstehen.

■ Sanktionen gegen Russland: Vier Tage nach dem russischen Überfall auf die Ukraine übernahm der Bundesrat am 28. Februar 2022 die Massnahmen der EU gegen den Kreml. «Even Switzerland», entfuhr es dem amerikanischen Präsidenten Joe Biden. Russland setzte die Schweiz dagegen auf eine Liste «unfreundlicher Staaten». Der Bundesrat verpasste allerdings die Chance einer programmatischen Aussage.



Plenarsaal des Medienzentrums Bundeshaus: Das Gravitationszentrum der behördlichen Kommunikation.

AMANDA RIVKIN

■ Neutralitätsbericht: Im Oktober 2022 ist Bundespräsident Ignazio Cassis im Bundesrat schliesslich auch mit seiner Idee einer «kooperativen Neutralität» aufgelaufen. Die Landesregierung ist nicht in der Lage, sich auf eine neutralitätspolitische Formel für das 21. Jahrhundert festzulegen. Jetzt muss sich der Bundesrat bei jedem Wetterleuchten in diesen unruhigen Zeiten neu beraten.

Es ist offensichtlich: Die Neutralität als Zauberwort reicht nicht mehr, um die Haltung der Schweiz zu erklären. Seit Schweden und Finnland ihr Nato-Beitritts-gesuch gestellt haben, ist der Schweizer Standpunkt praktisch ein Unikum. Irland und Österreich sind zwar nicht Nato-, aber doch EU-Mitglieder. Die schweizerische Neutralität wird nicht mehr verstanden. Im Gegenteil: Im westlichen Lager nimmt der Druck zu, noch klarer Partei zu ergreifen.

## Die Multikrise als eigentliche Zeitenwende

In den ausländischen Medien wird wieder einmal das Narrativ der egoistischen Profiteure konstruiert. Ein Topos, der gegen Ende des Zweiten Weltkrieg entstand: «Die Sieger und die ausgeplünderten Länder des Kontinents hatten Vorbehalte gegen das Volk, das auch dank fragwürdigen Geschäften mit den Nazis der Katastrophe entgangen war», schreibt der Historiker Thomas Maissen.

Eine humanitäre Deutung der Neutralität mit Henri Dunant als Ikone und den Guten Diensten als Tatbeweis wurde nach 1945 zum strategischen Argument gegen den Vorwurf einer egoistischen, kriegsgewinnlerischen Schweiz. Der Ansatz des Bundespräsidenten, den neutralitätspolitischen Spielraum im 21. Jahrhundert näher zu beschreiben, basiert also auf einer kommunikativen Tradition.

In der Vergangenheit war die Schweiz also durchaus in der Lage ihren Standpunkt klar zu formulieren. 1940 setzte General Guisan mit dem Rütli-rapport ein deutliches Zeichen des Widerstands gegen die Achsenmächte: Das Bild der versammelten Kommandanten ab der Stufe Truppenkörper wurde zum Symbol des unbedingten Wehrwillens. Die

Worte des Generals wurden nicht überliefert. Dies liess hinreichend Spielraum zur Interpretation offen – bis heute.

Die schweizerische Stratcom, Nato-Slang für strategische Kommunikation, folgt demnach einem bewährten Muster: Immer dann, wenn sich das machtpolitische Umfeld signifikant verändert, ist die Schweiz gezwungen, ihren Willen zur Nation neu zu formulieren. Eine Idee wie die Schweiz verliert ihre Kraft, wenn sie nicht weitergedacht wird. Das schweizerische Ich muss sich immer wieder neu bekräftigen, um auch gegen aussen zu wirken.

Ein Mittel dazu sind die Landesausstellungen: 1939 wurde die geistige Landesverteidigung begründet, 1964 die globale Wettbewerbsfähigkeit zur Schau

## Der Streit über den richtigen Weg gehört zur Schweiz.

gestellt und 2002, etwas wolkig zwar, wenn man sich an die Artepilger von Yverdon erinnert, der Ausbruch aus der inneren Enge zelebriert. Dieser Umweg über die Selbsterkenntnis ist einer der Gründe, weshalb die Schweiz immer erst im letzten Moment reagiert, um in einer neuen Lage ihre Handlungsfreiheit zu behaupten.

Heute ist es die Polykrise, die eine Zäsur in den politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Alltag reisst. Mehrere Abweichungen von der normalen Lage können gleichzeitig auftreten: Ein Strom- und Gasmangel, eine Migrationskrise und eine neue Welle der Pandemie. Aktuell unwahrscheinlicher, aber deutlich gefährlicher wäre eine Ausweitung des Kriegs in Osteuropa.

## Die Schweiz muss ihr Narrativ selbst bestimmen

Anders als 1940, als es um die Existenz ging, reicht der Rückgriff auf die geis-

tige Landesverteidigung nicht mehr. Der Wettbewerb zwischen liberalen Demokratien und autoritären Systemen, die Renaissance des Kriegs als Fortsetzung der Politik und die Folgen des Klimawandels zwingen gleichzeitig zur Zusammenarbeit und zur Abgrenzung. Die wichtigsten Partner drängen die Schweiz, sich zu entscheiden – und sich zum Westen zu bekennen.

Der Sonderfall nervt, besonders die Nachbarländer, obschon die Neat, die Kohäsionsmilliarde und das wiederholte Ja an der Urne zur Personenfreizügigkeit deutliche Bekenntnisse zur europäischen Idee darstellen. Die Guten Dienste, das internationale Genf und die gewiefte Schweizer Diplomatie, die im Kaukasus und Kolumbien den Frieden verhandelt hat, strahlen eher nach innen als nach aussen.

Als vernetztes Land im Mittelpunkt von Finanz-, Energie- Daten- und Verkehrsströmen ist die Schweiz in der Multikrise besonders exponiert. Die schnellsten Verbindungen zwischen Nord- und Südeuropa führen durch den Gotthard- und den Lötschberg-Basistunnel. Das Stromnetz hat 42 Anschlusspunkte mit den Nachbarländern. Das Rechenzentrum für den internationalen Zahlungsverkehr, das Swift, befindet sich im Kanton Thurgau.

Werden diese Wege unterbrochen, hat Europa ein Problem. Die Schweiz, verstanden als Gesamtsystem, ist eine kritische Infrastruktur, damit der wohlhabendste Teil des Kontinents funktioniert. Sie ist zunächst das europäische Wasserschloss und damit auch für die Bio-Sicherheit Europas von nicht zu unterschätzender Bedeutung.

Wie die geografische Lage dies- und jenseits der Alpen ist die gemeinsame Weiterentwicklung der Eidgenossenschaft eigentlich eine Konstante der Schweizer Geschichte. Darauf könnte ein selbstbestimmtes Narrativ des 21. Jahrhunderts aufbauen.

## Eine Stimme nach aussen – und viele nach innen

Doch ein knappes Jahr vor den eidgenössischen Wahlen 2023 erscheint die Hoffnung auf einen solchen Akt des Gemeinsinns zunächst naiv. Die vereinigt-

ten Kommunikatoren in und um den Schweizer Politbetrieb schlagen lieber mit einfachen, propagandistischen Botschaften um sich. «Gerade der Gewissenhafte reagiert auf die über ihn einbrechende Propagandaflut mehr und mehr resigniert», klagte der Basler Staatsrechtler Max Imboden 1964 in seiner Schrift «Helvetisches Malaise».

Der mündige Bürger – es war die Zeit vor dem Frauenstimmrecht – erkenne wohl, «dass die Propaganda ein verzerrtes Bild der Wirklichkeit zeichnet; aber er ist nur schwer in der Lage, das Netz von Halbwahrheiten zu zerreissen und zum eigentlichen sachlichen Grund der Kontroverse vorzustoßen.» Imbodens Befund erinnert an die Gegenwart – nur, dass sich die Kanäle der Kommunikation vervielfacht haben.

Der Bevölkerung von heute darf möglicherweise sogar mehr Medienkompetenz zugetraut werden als damals vor sechzig Jahren. Deshalb kann der Bundesrat in der Krisenkommunikation getrost auf infantile Botschaften verzichten. Viel wichtiger wäre die Diskussion von Szenarien: Wann wird's gefährlich? Wo liegt die Schmerzgrenze? Welche Dilemmata sieht die Landesregierung? Die Bürgerinnen und Bürger wollen Klartext, keine Euphemismen.

Der Streit über den richtigen Weg gehört zur Schweiz – auch in der Polykrise. Es fällt aber bedeutend leichter, sich zu einigen, wenn die Karten auf dem Tisch liegen. Ein Bundesrat, der seine Gedanken und vielleicht auch Zweifel mit der Bevölkerung teilt, schafft es auch, ein breit akzeptiertes Narrativ zu entwickeln. In der Pflicht, dieses zu verdichten und akzentuieren, ist der Vizekanzler, der Sprecher des Bundesrats, weniger die Informationschefs der einzelnen Departemente.

Sabotage mit Worten, Desinformation und andere machtpolitisch motivierten Aktivitäten sollen die Schweiz verwirren. Deshalb spielt «Stratcom» eine Schlüsselrolle in dieser geopolitisch unübersichtlichen Lage. Als vielstimmiges Land hat die Schweiz vielleicht bessere Voraussetzungen als einfacher gestrickte, repräsentative Demokratien. Eine stringente, breit abgestützte Strategie ist die Grundlage für klarere Botschaften.

# Und was ist mit den Kantonen?

*Föderales Krisenmanagement: Vorteile bewahren, Nachteile minimieren – so kann das Instrument zeitgemäss beziehungsweise zukunftsfähig werden.*

ANDRIN HAURI

Die Kantone sind ein zentrales Element im komplexen System des Schweizer Krisenmanagements. Lokale Katastrophen und Notlagen müssen sie selbstständig, grössere Krisen gemeinsam mit anderen Kantonen und dem Bund bewältigen können. In den vergangenen drei Jahren sind zahlreiche Fragezeichen aufgetaucht, ob diese Aufgabenteilung mit dem effizienten Management einer nationalen Krise vereinbar ist.

Die Corona-Pandemie hat einige der Herausforderungen des nationalen Krisenmanagements im Schweizer Föderalismus deutlich aufgezeigt. Die ungleichen Kapazitäten der Kantone führten zu Beginn der Pandemie zu einem gemischten Bild bezüglich dem Vorbereitungsstand und den individuellen kantonalen Bedürfnissen. Die variierende regionale Betroffenheit in der Bewältigung wiederum schlug sich in kantonal unterschiedlichen Haltungen bei der Erarbeitung und Umsetzung von teilweise unbeliebten Massnahmen nieder. Die instabile Krisenorganisation auf Bundesebene, verbunden mit anhaltenden Schnittstellenproblemen und hartnäckigen Datensilos auf beiden Staatsebenen, erschweren die effiziente Zusammenarbeit zusätzlich. So verlängerten und verkomplizierten zahlreiche Ad-hoc-Lösungen die nötigen Prozesse für eine enge und strukturierte Einbindung der Kantone in die gesamtheitliche Strategieentwicklung und Umsetzungsplanung.

## Berechtigte Fragezeichen

Insgesamt dominierte so oftmals ein Bild von ungenügend vorbereiteten und uneinigen Kantonen, die sich von Bern zwar häufig vor vollendete Tatsachen gestellt fühlten, sich aber gleichzeitig verantwortungsscheu zeigten und für einen ungeeigneten Flickenteppich in der Massnahmenumsetzung sorgten. Der föderale Staat mit seinen naturgemäss zahlreichen Akteuren, komplexen Strukturen und längeren Prozessen steht so vermeintlich im Widerspruch zu einem gut abgestimmten, transparenten und prompten Krisenmanagement.

Bei so vielen und durchaus berechtigten Fragezeichen geht jedoch gerne vergessen, dass das vielbemühte Versuchslabor des Schweizer Föderalismus neben gewissen inhärenten Nachteilen auch zahlreiche Vorteile für zeitgemässes Krisenmanagement bietet. Zwar sind die Prozesse im föderalen Krisenmanagement aufgrund der Anzahl der zu berücksichtigenden Stimmen unweigerlich langwieriger als jene in einem zentralistischeren Staat. Jedoch ist ein breiter abgestütztes und somit feiner abgestimmtes Krisenmanagement bezüglich seiner Wirksamkeit nicht zwingend schlechter, wie die Pandemie zeigt. Zudem erhöht dies die Akzeptanz getroffener Massnahmen, was besonders bei langanhaltenden Krisen zentral sein kann. Zwar gibt es im föderalen Krisenmanagement unterschiedliche, regional angepasste Lösungen, deren Sinnhaftigkeit in der kleinen Schweiz auf den ersten Blick schwer zu vermitteln ist. Die Pandemie hat jedoch gezeigt, dass regional abgestufte Massnahmen aufgrund der unterschiedlichen Betroffenheit durchaus sinnvoll sein können. Zudem schafft dies nicht nur Raum für einen iterativen Austauschprozess der «emergent practices» (siehe Artikel auf Seite 10) zwischen den Kantonen und mit dem Bund, sondern auch für Lösungen «von unten» in der Form von kantonalen Initiativen, wie dies in der Pandemie zum Beispiel bei den Testregimen, Informationskampagnen oder den Wirtschaftshilfen der Fall war.

## Laufende Reformprozesse

Die zahlreichen nun laufenden Reformprozesse für die Optimierung des Schweizer Krisenmanagements sollten deshalb darauf abzielen, diese Vorteile zu bewahren und die Nachteile zu beseitigen oder zumindest zu minimieren. Lösungsansätze dazu gibt es einige. Die Schnittstellenproblematik liesse sich durch die Schaffung eines abgestimmten Gesamtkonzeptes der operativen Krisenorganisation von Bund und Kantonen und dessen tatsächliche Anwendung in der Krise zumindest teilweise entschärfen. Hilfreich in diesem Kontext



Parlamentsgebäude mit den Kantonswappen: Die Stände sind die tragenden Säulen des Bundes.

AMANDA RIVKIN

Die nächste Krise steht bekanntlich bereits vor der Tür.

wäre eine gewisse Vereinheitlichung der kantonalen Krisenmanagementgefässe, was Schnittstellen, Prozesse und Zuständigkeiten anbelangt. Die Digitalisierung bietet zudem neue Möglichkeiten für die Einbindung der verschiedenen Staatsebenen, den effizienten Datenaustausch sowie die generelle Beschleunigung von Entscheidungsprozessen. Für die Kantone könnte eine Rollenklärung und gezieltere Nutzung aller ihnen zur Verfügung stehenden Gefässe wie beispielsweise der interkantonalen Fachkonferenzen zielführend sein, um sich sowohl in der Vorsorge als auch in der Bewältigung enger auszutauschen und besser abzustimmen. Vermehrte integrierte Übungen unter Einbezug der

strategisch-politischen Ebene wiederum würden dabei helfen, ein gemeinsames Verständnis und eine geteilte Kultur im (nationalen) Krisenmanagement aufzubauen und zu bewahren.

Die Bewältigung der Corona-Pandemie war und ist eine Herausforderung für die Kantone. Gleichzeitig bietet sie die Chance für eine nachhaltige Verbesserung des Schweizer Krisenmanagements über alle Staatsebenen hinweg. Die in den Kantonen gewonnenen Erkenntnisse können einen wertvollen Beitrag dazu leisten. Es ist an den kantonalen Verantwortlichen, sich aktiv in diesen Prozess einzubringen und ihn mitzugestalten. Die nächste Krise steht bekanntlich bereits vor der Tür.

## Persönliche Lehren aus 30 Berufsjahren IKRK

*Dominik Stillhart war in den grössten Krisengebieten der vergangenen drei Jahrzehnte tätig, aber auch in Genf, um die erforderlichen Voraussetzungen für die Feldarbeit zu schaffen.*

DOMINIK STILLHART

Meine Lehren aus 30 Jahren beim Internationalen Komitee des Roten Kreuzes (IKRK) kann ich in drei Kernaussagen zusammenfassen:

### 1. Krisenmanagement ist stressig, egal, wie viele Krisen man schon bewältigt hat

Als Führungskraft ist man dafür bezahlt, Entscheidungen von grosser Tragweite zu treffen. Während dies in normalen Zeiten bereits anstrengend sein kann, ist der Zeit-, Entscheidungs- und Handlungsdruck in Krisensituationen viel höher und die Informationslage meist komplexer, unübersichtlicher und deshalb um ein Vielfach stressiger.

Das habe ich einmal mehr erlebt seit der Eskalation des Konfliktes in der Ukraine. Noch am Morgen des 24. Februar 2022 aktivierte das IKRK den Krisenmodus. Es ging in erster Linie darum, möglichst rasch unsere Kapazitäten heraufzufahren, um den rasant wachsenden humanitären Bedürfnissen gerecht zu werden. Gleichzeitig mussten wir unsere geografische Präsenz vor Ort neu formieren, weil sich nun all unsere Büros und damit auch unsere

Mitarbeiter im Donbas und in Kiew an der Frontlinie befanden. Die Geschwindigkeit und das territoriale Ausmass der Eskalation haben uns trotz bestehender Notfallpläne, auf die wir glücklicherweise zurückgreifen konnten, vor massive Herausforderungen gestellt.

Erschwerend kam hinzu, dass das IKRK im Nachgang zu Peter Maurers Besuch in Kiew und Moskau ins Fadenkreuz massiver Social-Media-Kritik geriet für seine Bemühungen, mit beiden Parteien im Gespräch zu bleiben. Die Kritik begann erst nachzulassen, als wir erste Erfolge erzielen konnten von der Evakuierung von Zivilisten aus Mariupol und der Registrierung der bis zuletzt verbliebenen ukrainischen Armeemitglieder aus dem Azov-Stahlwerk, die in russische Kriegsgefangenschaft gerieten.

Der Druck auf die Organisation, zu liefern, war grösser, als ich es jemals bei einer anderen humanitären Krise erlebt hatte. Die Gründe dafür sind mannigfaltig und liegen unter anderem auch an der grossen Anteilnahme an diesem Konflikt in westlichen Ländern, die auch die wichtigsten Geldgeber des IKRK sind. Die Tatsache, dass wir uns in dieser Situation auf einen eingespielten Krisenmechanismus stützen konnten,

war extrem hilfreich. Krisenmodus hin oder her, schliesslich liegt die Entscheidungsverantwortung trotzdem auf den Schultern der Krisenstabsmitglieder und jener, die für den Krisenstab verantwortlich sind. Angesichts der Tragweite der Ereignisse fühlte sich diese Verantwortung besonders schwer an.

### 2. Silo- und Gruppendenken sind Gift fürs Krisenmanagement

Das ist intellektuell nachvollziehbar, und doch erliegt man in Krisensituationen oft der Versuchung, Krisenstäbe mit «Gleichgesinnten» zusammenzusetzen, um sich rascher zu einigen und zu entscheiden. Ich selbst habe mich immer wieder dabei ertappt, mich in Krisensituationen mit Kollegen zu umgeben, von denen ich nicht nur weiss, dass sie kompetent sind, sondern auch, dass ich mich gut mit ihnen verstehe. Je komplexer die Krise, desto grösser ist hingegen die Gefahr, wichtige Aspekte zu übersehen oder gar aktiv zu ignorieren, und den Krisenstab vom Rest der Organisation zu isolieren.

Die Geiselkrise im Südsudan ist ein Beispiel dafür. Unter dem Damoklesschwert der Todesdrohungen gegen-

über unseren Mitarbeitern hatten sich einige wenige Führungskräfte Tag und Nacht um die Lösung der Krise gekümmert und dabei erst später bemerkt, dass die proaktive Einbindung der Kommunikation von zentraler Bedeutung gewesen wäre, um das Vertrauen des Teams ins Krisenmanagement aufrechtzuerhalten.

Eine multidisziplinäre Zusammensetzung des Krisenstabes zumindest auf strategischer Ebene ist deshalb unabdingbar. Ich habe oft erlebt, wie Mitglieder, die weniger operationelle Erfahrung hatten als ich, die besten Fragen gestellt haben in unseren Krisensitzungen und einen überaus wichtigen Beitrag zur Überwindung der Krise beigetragen haben.

### 3. Krisenmanagement ist Teamwork

Führungspersonen, die mit Krisenmanagement beauftragt werden, müssen leben können mit Kontrollverlust, unvollständigen und sich widersprechenden Informationen. Noch wichtiger, sie müssen den Mut haben, Fragen zu stellen und Fehler zu machen. Und am allerwichtigsten: Die Mitglieder des Krisenstabes müssen spüren, dass ihr Beitrag erwünscht ist,

ernst genommen und positiv aufgenommen wird. Verantwortliche Führungspersonen müssen deshalb ein feines Gespür haben für Machtdynamiken im Team, die einer umfassenden Problemerkennung und Lagebeurteilung abträglich sind.

Noch am Morgen des 24. Februar aktivierte das IKRK den Krisenmodus.

Gerade unter Zeitdruck neigen wir dazu, den lauten Stimmen mehr Gehör zu schenken und Meinungen auszublenden, die der eigenen Denkweise widersprechen. Zurückblickend stelle ich fest, dass mir ein entsprechend offenes und aufmerksames Auftreten heute einfacher fällt als am Anfang meiner Führungskarriere, als mir wahrscheinlich zumindest ein Stück weit das Vertrauen fehlte, zuzugeben, dass ich nicht alles wusste und deshalb Hilfe brauchte.

Interview auf Seite 14

# «Wir waren aus dem Nichts in eine multidimensionale Krise geschlittert»

*Dominik Stillhart, Leiter der weltweiten Operationen des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) und designierter Chef des Schweizerischen Korps für humanitäre Hilfe, erklärt den Rapid Deployment Mechanism.*

*Herr Stillhart, für gewöhnlich sind Menschen risikoavers und meiden Krisen. Sie waren 30 Jahre für das IKRK im Einsatz und setzten sich freiwillig unzähligen Gefahren aus. Suchten Sie bewusst das Risiko?*

**Dominik Stillhart:** Als IKRK-Delegierter ist man ständig in Kriegsgebieten unterwegs. Ohne eine gewisse Risikobereitschaft ist humanitäre Arbeit deshalb undenkbar. Um Not an Frontlinien wirksam lindern zu können, gehört es zu unseren Aufgaben, Gefahren sorgfältig zu identifizieren und Massnahmen zu ergreifen, um die einzelnen Risiken, vor allem bezüglich der Mitarbeitersicherheit, zu minimieren.

*Und dennoch, in der humanitären Hilfe sind eher Krisen die Regel.*

Ja natürlich. Das heisst aber nicht, dass man ständig im Krisenmodus operiert. Für die Notfallstation eines Krankenhauses ist die Einlieferung von Notfallpatienten die Regel und wird erst dann zur Krise, wenn plötzlich Dutzende von Notfällen gleichzeitig Hilfe brauchen. In meiner langjährigen Tätigkeit habe ich oft Situationen erlebt, die für das IKRK und seine Mitarbeiter ausserordentliche Herausforderungen darstellten.

*An welche Situationen denken Sie, wenn Sie Ihre breite Krisenerfahrung reflektieren?*

Zwei Erfahrungen aus früheren Jahren ragen dabei heraus, weil sie besonders einflussreich waren in der Art und Weise, wie ich selbst über Krisen denke und als stellvertretender Direktor und später Direktor der Operationen des IKRK weiterentwickelt habe.

*Erzählen Sie.*

Das erste einschneidende Ereignis hat sich 1997 im Südsudan zugetragen. Eines Tages, es war der 1. November, kehrte eines unserer Kleinflugzeuge nicht wie vorgesehen auf seine Basis zurück. An Bord waren zwei Piloten und eine Krankenschwester. Ich war damals als Leiter des Büros im Südsudan unter anderem verantwortlich für ihre Sicherheit. Die Hoffnung auf eine rasche Lösung zerbrach sich innerhalb weniger Tage.

*Aus dem Ereignis erwuchs eine regelrechte Krise.*

In der Tat. Unter dem völlig haltlosen Vorwand, dass das besagte IKRK-Flugzeug Waffen und Munition für eine befeindete Rebellenarmee an Bord gehabt habe, wurden unsere drei Mitarbeiter als Geiseln festgehalten. Für die Regierung in Khartoum standen grundsätzlich alle humanitären Organisationen, die im Süden des Landes arbeiteten, im Verdacht, die Rebellen zu unterstützen. Deshalb wurden diese «Fake News» während Wochen und Monaten in den staatlich kontrollierten Medien breitgewälzt. Zudem wurde uns von den Behörden unmittelbar nach der Veröffentlichung dieser Vorwürfe die Erlaubnis entzogen, unsere humanitäre Aktion im Südsudan fortzusetzen.

*Was waren die Auswirkungen?*

Wir waren aus dem Nichts in eine multidimensionale Krise geschlittert, welche die gesamte Organisation erschütterte. Hunderttausende von Menschen waren von dringend notwendiger huma-

nitärer Hilfe abgeschnitten, drei unserer Mitarbeiter standen in unmittelbarer Lebensgefahr, und die Reputation des IKRK als neutrale, unparteiliche, humanitäre Organisation war in Frage gestellt.

*Wie haben Sie in dieser Situation als Mensch reagiert?*

Als Mitglied der Verhandlungsdelegation des IKRK kann ich mich noch genau an den gewaltigen Stress erinnern, welchen die wiederholten Todesdrohungen seitens der Geiselnnehmer gegen unsere Mitarbeiter in mir ausgelöst haben. Ich machte mir auch Vorwürfe und fragte mich, ob und wie wir dieses katastrophale Ereignis hätten verhindern können. Die Last der Verantwortung für meine Kollegen und die Aussetzung unserer humanitären Hilfe wog zentnerschwer auf meinen Schultern.

*Auf Ihnen alleine?*

Die damals gängige Praxis war, solche Krisen in möglichst kleinen Teams zu bewältigen. Man zählte hauptsächlich auf die Erfahrung der betroffenen Führungspersonen, sei es vor Ort oder in Genf.

*Ein eigentliches Krisenmanagement fehlte demzufolge?*

Die Krisenmanagementstruktur wurde ad hoc bestimmt, ohne formale Unterscheidung zwischen den operativen und strategischen Verantwortungsbereichen. Es gab auch keine klar definierten Prozessabläufe, welche die wichtigsten Aufgaben während einer Geiselnkrise abgedeckt hätten.

**«Als IKRK-Delegierter ist man ständig in Kriegsgebieten unterwegs.»**

*Wie gelang es schliesslich, dass Ihre Kollegen freigelassen wurden?*

Das IKRK konnte glücklicherweise über diplomatische Kanäle den nötigen Druck auf die bewaffnete Gruppe ausüben, um diese Freilassung nach 38 Tagen zu erreichen. Es dauerte aber noch weitere 14 Monate, bis das IKRK der Vorwürfe des Waffentransports auch offiziell enthoben wurde und seine Aktivitäten im Südsudan wieder aufnehmen konnte.

*Zum Krisenmanagement gehört auch die Nachbearbeitung. Welche Lehren haben Sie persönlich gezogen?*

Im Nachhinein wurde mir zum Beispiel bewusst, dass ich der internen Kommunikation im Team zu wenig Beachtung geschenkt hatte. Mein Fokus galt vollkommen der Geiselnkrise. Die Konsequenz war ein gewisser Vertrauensverlust innerhalb des Teams in die Art und Weise, wie die Krise gehandhabt wurde.

*Ein Bereich, in dem Sie später offensichtlich mit der Weiterentwicklung des*



Dominik Stillhart: Leiter der weltweiten Operationen des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK).

AMANDA RIVKIN

*Krisenmanagements viel erreicht zu haben scheinen.*

Ja, heute verfügen wir über Standardarbeitsanweisungen, die der Kommunikation höchste Priorität verleihen. Das Vertrauen ins Krisenmanagement seitens direkt und indirekt Betroffener hängt im hohen Masse von der Qualität der Krisenkommunikation ab.

*Sie schrieben 2008, dass die Häufung zahlreicher Krisen in den Nullerjahren beim IKRK zu einem Umdenken führte. Der Irak-Krieg, der Darfur-Konflikt, der Tsunami vor Sumatra und das Erdbeben in Pakistan, um nur einige zu nennen. Was bewegte die Organisation zu einem Strategiewechsel?*

Man kam anhand von Erfahrungen wie in Darfur zum Schluss, dass der organische Ansatz, der sich im Wesentlichen auf die Motivation und Solidarität der Mitarbeiter sowie auf die Erfahrung der jeweiligen Führungskräfte beschränkte, an seine Grenzen gestossen war. Die steigende Anzahl von Konflikten und die explodierenden Bedürfnisse erforderten einen strukturierten Ansatz, der es der Organisation erlauben würde, mehrere humanitäre Krisen gleichzeitig zu stemmen.

*Dieses Grenzerlebnis haben Sie in der Darfur-Krise hautnah erlebt.*

Richtig, ich war damals Leiter der IKRK-Delegation im Sudan. Als wir im Frühjahr 2004 endlich Zugang zu Darfur erhielten, gab es bereits Tausende von Toten und Verletzten. Millionen von Menschen waren aus ihren zerstörten Dörfern vertrieben worden und fanden sich in hoffnungslos überfüllten Flüchtlingslagern in Darfur und im benachbarten Tschad wieder. Je weiter unsere Delegierten ins Gebiet vorstiegen, desto offensichtlicher wurden die überwältigenden Bedürfnisse. Es gelang dem IKRK schliesslich, Hunderttausende von Leben zu retten. Und trotzdem wurde uns allen bewusst, dass eine derart rasche Mobilisierung von enormen Ressourcen die Kapazitäten des Teams vor Ort deutlich überstrapazierte.

*Eine Erfahrung, die dann zur Entwicklung des sogenannten Rapid Deployment Mechanism führte. Wann wurde diese standardisierte Form des Krisenmanagements eingeführt?*

Dieser Modus besteht seit 2007 und wurde sukzessive verfeinert mithilfe der Lehren, die aus jedem einzelnen Anwendungsfall gezogen wurden.

*Abgesehen von den zusätzlichen Ressourcen, die Sie damit bewegen können –*

*worin sehen Sie den grössten Vorteil des Ansatzes?*

Die klaren Strukturen und Prozessabläufe bringen eine gewisse Ruhe und Ordnung in das Chaos, das in jeder Krise eintritt und mehr oder weniger lang dauert, je nach Ausmass und Komplexität der Ereignisse.

*Hat das IKRK zwischenzeitlich für weitere Situationen Standardverfahren entwickelt?*

Für vorhersehbare Ereignisse wie das Rapid Deployment, aber auch Kidnappings und Tod oder Verletzung von Mitarbeitern verfügt das IKRK heute über spezifische und standardisierte Krisenmanagementkonzepte.

*Sie sprechen von vorhersehbaren Ereignissen. Donald Rumsfeld sprach seinerzeit über die «unknown unknowns», Nassim Taleb über den «black swan» als Sinnbild des Unerwarteten. Wie gehen Sie mit den unvorhersehbaren Ereignissen um?*

2019 ging man tatsächlich einen Schritt weiter mit der Verabschiedung eines Krisenmanagementkonzepts, das auch für unvorhergesehene Ereignisse verwendet werden soll. Das Konzept war weitgehend inspiriert von den bestehenden Ansätzen und Erfahrungen.

*Wie haben Sie das Krisenmanagement weiterentwickelt, um unvorhergesehene Fälle abzudecken?*

Neu unterscheiden wir eine dreistufige Eskalation der Lage. In der Normal-situation führen wir mit unseren Standardstrukturen. In einer Notfallsituation werden eine Task-Force und allenfalls zusätzliche Ressourcen eingesetzt, um bestehende Teams und Strukturen wirkungsvoll zu unterstützen. In einer Krisensituation kommt eine Krisenmanagementstruktur auf allen Ebenen der Institution – strategisch, operativ und taktisch – zum Einsatz. Dazu greifen wir auf Expertenpools zurück, die je nach Art der Krise eingesetzt werden können.

*Die Abgrenzung erinnert an die Unterscheidung von normaler, besonderer und ausserordentlicher Lage, wie sie mit der Covid-19-Pandemie in der Schweiz bekannt wurde. Doch worin besteht dieser Expertenpool?*

Das Herzstück des Expertenpools ist das Sicherheits- und Krisenmanagementteam, das inzwischen fast 50 Personen umfasst, die in der Zentrale und auf dem Feld arbeiten. Mitglieder dieses Teams werden den jeweiligen Krisenstäben systematisch zur Seite gestellt.

*Welche Lehren könnten daraus für das Krisenmanagement Bund gezogen werden?*

Man kann nicht davon ausgehen, dass alle Mitglieder eines betreffenden Krisenstabes jeweils die nötige Erfahrung oder Ausbildung besitzen, um ihre Verantwortung wahrnehmen zu können. Deshalb braucht es Leute, die Krisenmanagementteams unterstützen können in ihrer Arbeit. Sie kennen nicht nur die Abläufe in- und auswendig, sie können auch wertvolle Erfahrungen aus anderen Krisen einbringen.

*Welchen Einfluss hat die Einrichtung eines Krisenstabes auf die Verantwortlichkeiten?*

Die Verantwortung für die eigentliche Krisenbewältigung bleibt bei den entsprechenden Entscheidungsträgern, notabene auf strategischer Ebene. Mitglieder des Sicherheits- und Krisenmanagementteams sind da, um die Entscheidungsträger zu unterstützen.

*Konnte sich das neue Konzept zur Bewältigung unvorhergesehener Krisen bereits bewähren?*

Das 2019 eingeführte Konzept wurde inzwischen bereits zwei Mal erfolgreich angewendet, nämlich während der Corona-Pandemie für die eigenen Tätigkeiten des IKRK und zur Bewältigung des massiven Datahacks, von dem das IKRK Anfang dieses Jahres betroffen war.

Interview: Patrick Hofstetter

## Rapid Deployment Mechanism

Der Rapid Deployment Mechanism ist das Schnelleinsatzkonzept, das es dem IKRK erlaubt, rasch auf humanitäre Krisen zu reagieren. Es besteht aus einem multidisziplinären zehnköpfigen Stand-by-Team, das innerhalb von 48 Stunden einsetzbar ist, sowie aus einem rund 80 Personen umfassenden Pool von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die innerhalb weiterer fünf Tage aus ihren «normalen» Jobs abberufen werden können – für die Dauer eines Monats. Sobald der Mechanismus aktiviert ist, schaltet die Organisation in den Krisenmodus mit einer klar definierten Krisenmanagementstruktur und entsprechenden Arbeitsanweisungen, die den Entscheidungsprozess beschleunigen sollen.

# Führung in der Krise

Was es im Krisenmanagement braucht, um die Chaosphase schnellstmöglich zu überwinden und die Ereignisführung zu übernehmen.

SARAH BON

Bereits 1755, im Nachgang zu einer Reihe von Erdbeben in Lissabon, welche 70000 Menschen das Leben gekostet hatten, diskutierten die beiden zeitgenössischen Philosophen Rousseau und Voltaire darüber, ob Naturkatastrophen unvermeidliche Unglücke seien oder durch den Menschen beeinflusst werden könnten.

Während Voltaire eine unvermeidliche Tragödie zu erkennen glaubte, reflektierte Rousseau die Ereignisse differenzierter und vertrat die Hypothese, dass das Verhalten der Lissaboner Bevölkerung massgeblich zur Tragödie beigetragen habe: Wäre die Stadt weniger dicht bebaut und die Bevölkerung schneller evakuiert worden, so wären die Auswirkungen der Erdbeben nicht so dramatisch gewesen (Dynes, 2000).

Rousseaus Verständnis widerspiegelt sich in den Krisen unserer Tage, nicht zuletzt in der Covid-19-Pandemie. Diese zeitigt in unseren Nachbarländern anders gelagerte Auswirkungen als in der Schweiz, und zwar ganz einfach deshalb, weil sich unser politisches System, die Wirtschaft, das Sozial- und Gesundheitswesen, aber auch unsere Kulturen voneinander unterscheiden. So ist jede Krise die Summe ihrer Auswirkungen; doch schliesst dies auch die Gesamtheit unserer Reaktionen mit ein.

Mit der Überwindung des Fatalismus folgt, dass unsere moderne Gesellschaft sich in ihrer Entwicklung und in ihrem Wachstum von den Auswirkungen denkbarer Krisen möglichst schützen will – oder mit anderen Worten, dass wir heute zur Risikoaversion tendieren. Wachstum und Entwicklung gehen jedoch Hand in Hand mit einer gewissen Risikobereitschaft. Grosse Errungenschaften wie etwa der Bau des Gotthardtunnels wären ohne Mut, Visionen und Bereitschaft zum Risiko niemals zustande gekommen.

Das Verbot oder Vermeiden von risikobehafteten Tätigkeiten würde die gesellschaftliche und unternehmerische Entwicklung behindern. Als bei der Erstbesteigung des Matterhorns 1865 ein Teil der englischen Seilschaft ums Leben kam, wollte Queen Victoria den Bergsport gleich komplett verbieten lassen. Hätte sich die britische Monarchin damals durchgesetzt, die Auswirkungen auf die Entwicklung des gerade eben erst aufkommenden Schweizer Tourismus und den damit verbundenen wirtschaftlichen Möglichkeiten wären massiv ausgefallen.

## Gefahren identifizieren

Auch sonst ist die Vorstellung einer risikofreien Gesellschaft nicht nur irreführend, sondern auch gefährlich. Unternehmen können scheitern, Irrtümer sind unvermeidlich, absolute Sicherheit eine Illusion. Selbst die bisher friedlichste aller europäischen Epochen, die drei Jahrzehnte der Nachwendzeit, boten wohl die Illusion uneingeschränkter Beherrschbarkeit, aber keine Versicherung gegen Terrorismus, Finanzkrisen, Pandemie und Ukraine-Krieg.

Es geht also nicht darum, zu verhindern, sondern es geht darum sorgfältig zu planen und mittels Risikomanagement Gefahren zu identifizieren, zu analysieren und zu bewerten, um dann Massnahmen einzuleiten, welche die Eintrittswahrscheinlichkeit und die Auswirkung des einzelnen Risikos minimieren sollen. Dabei bleiben immer Restrisiken bestehen. Mittels Notfallmanagement bereiten wir uns dann auf diese antizipierten Szenarien vor, vom Brandausbruch über die Grippewelle bis zur Strommangellage.

Während sich also das Notfallmanagement auf vorhersehbare Ereignisse ausrichtet, bereiten wir uns auf die unvorhersehbaren – oder unvorhergesehenen – Ereignisse mittels strategischem Krisenmanagement vor. Unvorhersehbar bezieht sich vor allem darauf, dass sich auch vorhersehbare Szenarien niemals so entfalten, wie in der Planung



Berner Bahnhofplatz: Orientierungshilfe ist im Krisenmanagement ein zentrales Führungsinstrument.

AMANDA RIVKIN

angenommen. Seit der Covid-19-Pandemie, spätestens aber seit dem russischen Einmarsch in die Ukraine, sollten wir uns dessen bewusst sein.

Die Ursachen für Krisen sind vielfältig: So kann a) ein schlecht geführter Notfall sich zu einer Krise entwickeln, b) die Auswirkung eines in der Risikoanalyse erfassten Risikos bei Eintreten desselben viel höher sein als in der Planung angenommen, c) Risiken, die in Wechselwirkung stehen, können sich potenzieren, sich in unvorhergesehene Richtungen entwickeln und in eine Krise münden oder d) es handelt sich um sogenannte Schwarze Schwäne – das heisst neuartige Ereignisse, deren Existenz wir uns nicht vorstellen konnten.

Seit den 1980er Jahren werden sowohl die Ursachen als auch das Management von Krisen analysiert. Basierend auf diesen Arbeiten wissen wir heute um die Faktoren, welche zu einem effektiven Krisenmanagement beitragen. Es ist daher naheliegend, die Lehren aus früheren Erfahrungen systematisch in der Ausarbeitung von Krisenreaktionsplänen zu berücksichtigen.

Der erste wichtige Schritt besteht darin, dass ein Unternehmen, eine Organisation, ein Amt oder der Bund für sich definiert, was unter einer Krise zu verstehen ist. Es geht darum, ein einheitliches, institutionelles Verständnis zu etablieren, Missverständnissen vorzubeugen, die Lagebeurteilung und die damit verbundene Entscheidungsfindung zu vereinfachen, um die Reaktionszeit zu verkürzen.

## Notfälle sind keine Krisen

Dazu gehört auch, den Notfall von der Krise abgrenzen zu können. Dies ist wichtig, um überhaupt festlegen zu können, durch welche Stufe ein Ereignis geführt wird. Entsprechend sind Aufträge und Kompetenzen anzusiedeln. Notfälle werden grösstenteils durch die operative Ebene bewältigt; das Handeln steht im Vordergrund. Im Notfall sind Fachwissen und Detailkenntnisse der lokalen Gegebenheiten zur Problemlösung nötig.

Bei der Krisenbewältigung steht primär die strategische Stufe im Fokus; hier liegt der Schwerpunkt auf dem Entscheiden. Dazu müssen zunächst die Voraussetzungen für die strategischen Entscheide geschaffen werden, was gemeinhin durch einen Krisenstab sichergestellt wird. Ein solcher Stab entlastet die strategische Führungsebene, indem er mittels einer konsolidierten Lagedarstellung die Übersicht über die Gesamtlage

gewinnen und erhalten kann. Zusammenhänge sichtbar macht und mögliche Lageentwicklungen antizipiert. So ermöglicht der Krisenstab den Verantwortungsträgern erst, im Sinne des grossen Ganzen zu entscheiden. Kann die Geschäftsleitung, die Direktion oder die Regierung nicht auf einen entsprechenden Krisenstab zurückgreifen, wird sie durch die operativen Aufgaben blockiert.

Die Praxis zeigt immer wieder, dass Krisenstäbe zu spät oder gar nicht aufgerufen werden. Anstelle eines Krisenstabes tritt dann eine Ad-hoc-Task-Force, die sich um die Ereignisbewältigung kümmern soll – oftmals unstrukturiert und unvorbereitet, mit entsprechend ernüchternden Resultaten. Eine mögliche Ursache besteht darin, dass der Begriff Krise in Organisationen stark negativ konnotiert und somit die psychologische Hemmschwelle, den Krisenstab aufzubieten, viel zu hoch angesetzt ist. Hier muss ein Umdenken stattfinden. Statt

Es geht nicht darum zu verhindern, sondern sorgfältig zu planen.

dass das Einsetzen eines Krisenstabes als Versagen empfunden wird, sollte die Mobilisation eines vorgängig etablierten und trainierten Krisenstabes als Wahrung der Sorgfaltspflicht und unternehmerischer oder staatlicher Weitsicht betrachtet werden. Eine klare Definition, als integraler Teil der Lagebeurteilung, trägt dazu bei, diese Hemmschwelle zu senken.

Mit den Grundsätzen «lieber zu früh als zu spät» – oder «lieber einmal zu viel als zu wenig» – ist man im Ereignisfall also gut beraten. In der Regel wird in der Nachbearbeitung von Krisen ausgesagt, der Krisenstab hätte früher aufgerufen werden sollen. Oft ist die Lage zu Beginn unklar und nur spärliche, teils gar unbestätigte Informationen stehen zur Verfügung. Wird ein Krisenstab aufgrund der unsicheren Lage aufgerufen und es stellt sich heraus, dass sich die Lage entschärft, so bietet sich die Ge-

legenheit, das Ereignis als Übung zu betrachten und entsprechende Lehren zu ziehen. Liegt der Verdacht einer schlummernden Krise vor, kann das Aufgebot auch zum Monitoring genutzt werden, um die Reaktionszeit bei einer Lageverschärfung zu minimieren.

Ganz unabhängig davon, wie gut eine Organisation vorbereitet ist; zu Beginn einer Krise herrscht immer Chaos. Mittels klar definiertem Prozessablauf, eingespieltem Krisenstab sowie vorgängig festgelegtem und trainiertem Führungsrhythmus gelingt es jedoch, die Chaosphase schnellstmöglich zu überwinden und die Ereignisführung zu übernehmen. Solche Abläufe sind in der Regel an den militärischen Führungsrhythmus angelehnt, müssen aber der Kultur, den Mitteln und den Möglichkeiten der Organisation angepasst und vereinfacht werden. Je komplizierter und schwerfälliger Prozesse und Organisationen aufgestellt sind, je anfälliger sind sie für ein Versagen.

Während vorgängig definierte Prozesse Ordnung in einer chaotischen Situation schaffen, müssen innerhalb dieses definierten Rahmens sowohl die Angehörigen des Krisenstabes als auch die Entscheidungsträger fähig sein, flexibel und agil auf das spezifische Krisenszenario zu reagieren. Krisenreaktionspläne müssen daher genügend Freiraum lassen, um situative Entscheide zu erlauben. Gerade diese schwer zu vereinbarenden Gegensätzlichkeiten von rigidem Vorgehen zu agilem Führen sind für Führungspersonen schwer umzusetzen. Nicht jeder Mitarbeitende oder jede Führungskraft ist geeignet für den Umgang mit Unvorhersehbarkeit und damit verbundener Unsicherheit. In Krisen herrschen nicht Schwarz oder Weiss, sondern Nuancen von Grau.

Mitarbeitende ohne fundierte fachliche und psychologische Vorbereitung zur Krisenbewältigung einzuberufen, ist deshalb verantwortungslos. Vielmehr sollen sie mittels Ausbildung und Training an die anspruchsvolle Aufgabe in einem Krisenstab herangeführt und ihnen Techniken mit auf den Weg gegeben werden, um Fehlschritte aufgrund von Emotionalität, Zeit-, Entscheidungs- und Handlungsdruck zu vermeiden. Angehörige von Krisenstäben sollen ein institutionelles Verständnis etablieren, den Führungsrhythmus trainieren und auf das systematische Vorgehen zur Problemlösung vorbereitet werden. Nur so wird sichergestellt, dass das Notfall- und Krisenmanagement beseelt ist und nicht nur auf dem Papier existiert.

Wenn diese standardisierten Abläufe trainiert und jedes Mal kompromisslos umgesetzt werden – unabhängig davon, um welches Ereignis es sich handelt, dann sind mehr kognitive Fähigkeiten frei, sich effektiv um die Problemlösung zu kümmern. Andernfalls werden unnötig Ressourcen gebunden zu Themen, die im Vorfeld hätten in Ruhe ausgearbeitet und trainiert werden können. Dies ist auch deshalb relevant, weil jedes neue Krisenereignis für alle Beteiligten, mögen sie auch noch so erfahren sein, mit starkem Stress verbunden ist. Dieser wiederum vermindert unsere kognitiven Kapazitäten und reduziert unser Vermögen, kontrolliert zu denken und zu handeln.

## Nicht alle zufrieden stellen

Die Einhaltung eines systematischen Führungsrhythmus, beginnend mit der Problemerkennung, hilft dabei, eine Krise mit Distanz zu betrachten und verhindert, unfundierte und vorschnelle Entscheide zu treffen. Aus psychologischer Sicht bedeutet dies, dass kontrollierte Denkprozesse die automatischen Denkprozesse überlagern und wir uns somit selbst befähigen, rational zu denken und entsprechende Entscheide zu treffen.

Im Krisenmanagement sind perfekte Lösungen ausgeschlossen. Erwartungen werden enttäuscht, Entscheide nicht zur Zufriedenheit aller ausfallen. Wer in Krisen führen will, muss nebst einer dicken Haut den Mut zum Entscheiden in sich tragen und über Risikobereitschaft sowie Empathiefähigkeit verfügen. Nicht jede Führungskraft, nicht jeder Mitarbeitende verfügt über die charakterlichen Eigenschaften, welche Krisen erfordern – und das ist keinesfalls abwertend gemeint. Wenn ein Mitarbeiter im Krisenstab nebst seinen fachlichen Qualifikationen auch über die passenden sozialen, charakterlichen und kommunikativen Fähigkeiten verfügt, mag er damit im Krisenfall gar kompetenter sein als im Alltagsgeschäft. In der Wahl der Besetzung von Funktionen ist auch dem Rechnung zu tragen.

Die aufgeführten Erfolgsfaktoren, Erfahrungen und Erkenntnisse könnten auf die Struktur, die zur Verfügung stehenden Ressourcen und die Kultur des Bundes angepasst werden: Würde man sich für die effizienteste Variante zur Krisenbewältigung entscheiden, so müsste man sich auf die Etablierung eines einzigen, strategischen Krisenstabes einigen können. Dieser wäre demnach szenario-unabhängig aufgestellt und im Ereignisfall szenario-spezifisch durch Experten zu ergänzen.

# Krisen managen?

*Der Fokus auf dem Managen oder Bewältigen von Krisen verlockt zur Einstellung, im Leben liesse sich letztlich alles absichern und kontrollieren. Eine Erörterung.*

CHRISTIANE TIETZ

Alle Krisen managen zu können, ach, das müsste schön sein! Dann könnte man in jeder Krise – der griechische Begriff «krisis» bezeichnet die entscheidende Situation der Wende entweder zum Guten oder zum Schlechten – die Wende zum Guten erreichen. Jede Krise könnte gut bewältigt werden. In jeder Krise müsste nur herausgefunden werden, was man jetzt machen muss. Ist dies geklärt, dann wird aus der Krise etwas Machbares.

## Phänomenologie der Krise

Aber wann eigentlich ist eine Krise gut bewältigt? Wenn ein Unternehmen, das in einer wirtschaftlichen Notlage steckt, durch das Entlassen von Mitarbeitenden überlebt? Ob dies eine gute Bewältigung ist, wird die Firmenchefin anders beurteilen als die entlassene Mitarbeiterin. Die Position, die man in der Krise einnimmt, spielt bei der Bewertung eine Rolle. Abhängig von ihren ethischen Wertmassstäben wird die Firmenchefin ihre Entscheidung, in der Krise Mitarbeitende zu entlassen, gar nicht als Bewältigung der Krise, sondern als Scheitern ansehen. Die Werte, mit denen man auf die Krise blickt, sind relevant. Überdies ist für die Mitarbeiterin durch den Verlust ihrer Arbeitsstelle eine neue Krise entstanden.

Die besondere Beachtung der Ukraine-Krise in unserer Gesellschaft im Unterschied zu den anderen weltweiten Kriegen zeigt, dass schon die Einordnung, ob es sich überhaupt um eine Krise handelt, kontextuell bedingt ist.

Noch ein weiterer Aspekt kommt hinzu: Die Rede vom Bewältigen von Krisen wirkt so, als ob man die Krise danach ganz hinter sich hat. Die Krise scheint ein On-Off-Problem zu sein. Indes, es gibt viele Zwischenstufen. Und schliesslich: Es gibt Krisen, die gar nicht vergehen, sondern bleiben wie eine

chronische Krankheit, mit der man zurechtkommen und die man aushalten muss. «Bewältigen» kann man eine solche Krise nicht.

Diese kleine Phänomenologie der Krise macht deutlich, dass sowohl in der Diagnose von Krisen als auch im – wie man besser sagt – angemessenen Umgang mit ihnen vieles eine Frage der Interpretationsperspektive ist. Das heisst nicht, dass alles relativ und damit bedeutungslos wäre. Aber es ist wichtig, die unterschiedlichen Perspektiven und hermeneutischen Aspekte nicht zu übersehen. Sonst führt eine Krise unbemerkt zu Einseitigkeiten und eindimensionalen Bewältigungsstrategien.

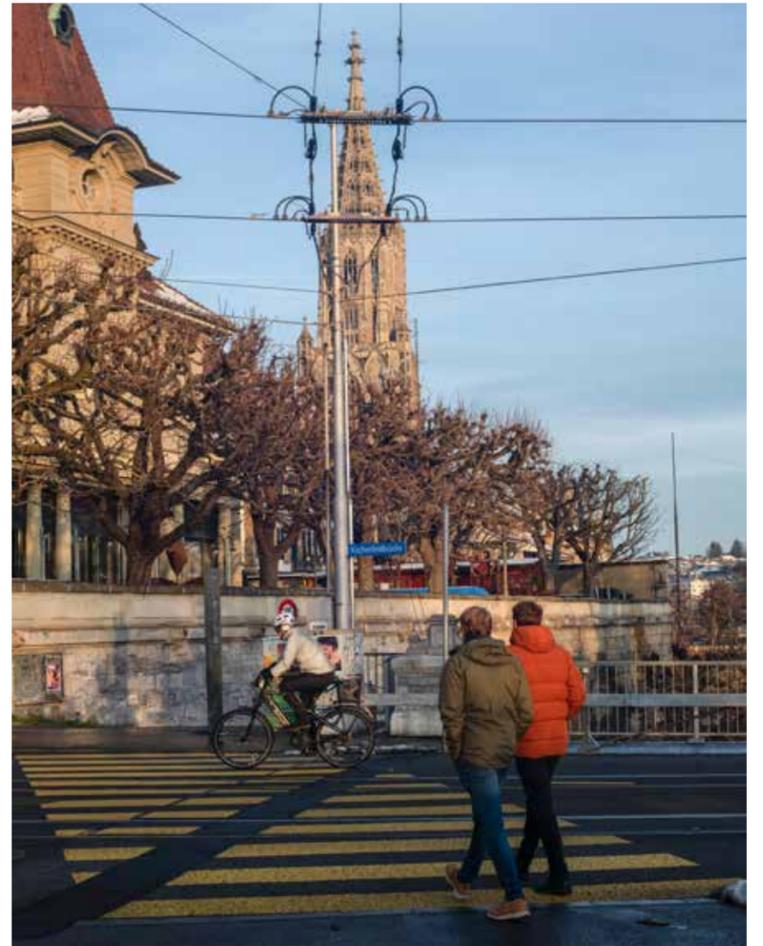
## Auch Frage des Glaubens

Der Fokus auf dem Managen oder Bewältigen von Krisen verlockt zur Einstellung, im Leben liesse sich letztlich alles absichern und kontrollieren. Sigmund Freud hat darin die Leistung wie das Problem der Kultur gesehen. Kultur sei aus dem menschlichen Bedürfnis heraus entstanden, die Übermacht der Natur zu bewältigen. Freud meinte, die Kulturleistung Religion sei hier besonders gefährlich, weil sie den Menschen dazu bringe, von Sicherheiten auszugehen, obwohl es keine gibt. Freud mahnte deshalb: «Der Mensch muss hinaus ins feindliche Leben.»

Tatsächlich ist es aber umgekehrt. Als christliche Theologin spreche ich für den christlichen Glauben: Gegenüber dem Zwang, alles kontrollieren zu müssen, kann man im Glauben lernen loszulassen, weil man der eigenen Endlichkeit und Beschränktheit bewusst ist. Das Loslassen ist leichter, wenn man glaubt, dass letztlich alles in der Hand eines guten Gottes liegt. Die sich damit unweigerlich einstellende Theodizee-Frage ist kein Argument gegen diesen Glauben, sondern seine existenzielle Bewährung.

Menschen bewältigen Krisen nicht nur. Sie scheitern auch an ihnen. In einer

Die Werte, mit denen man auf die Krise blickt, sind relevant.



Unterwegs in Bern: Das Münster symbolisierte einst den konfessionellen und weltlichen Führungsanspruch des Standes Bern.

AMANDA RIVKIN

Gesellschaft, die sich auf das Managen von Krisen kaprizierte, würden diejenigen Menschen an den Rand gedrängt, denen solches Bewältigen nicht gelungen ist. Der christliche Glaube wirbt – nicht zuletzt angesichts des Kindes in der Krippe – für ein Menschenbild, in dem Schwachheit seinen Platz hat. Er bewahrt – mit Blick auf das Kreuz – den Gedanken, dass auch der, der in einer Krise scheitert, ein Mensch mit Würde ist. Denn Gott bleibt an seiner Seite. Eine Gesellschaft ist umso stärker, je mehr Platz in ihr die Schwachen haben.

Jürgen Habermas hält dies für den wichtigen Beitrag der Religion zur Demokratie auch in einer säkularisierten Welt: Mit ihren «Ausdrucksmöglich-

keiten und Sensibilitäten für verfehltes Leben, (...) für das Misslingen individueller Lebensentwürfe» kann die Religion den Gedanken präsent halten, dass der Mensch ein verletzliches Wesen ist.

Im Zentrum des Weihnachtsfestes steht, recht besehen, nicht das Organisieren und Schenken, sondern das Beschenktwerden. Es erinnert daran, dass man vieles im Leben nicht machen kann. Das Wichtigste wird einem geschenkt. Schön hat es Carl Friedrich von Weizsäcker formuliert: «Die tiefste Erfahrung vom Gelingen menschlichen Lebens ist (...) nicht eine Erfahrung von eigener Macht, sondern von Gnade.»



**Wir legen Ihnen diese Impulse als Anregung zum Nachdenken unter den Weihnachtsbaum und wünschen Ihnen frohe, inspirierende Festtage und ein glückliches, gesundes und erfüllendes neues Jahr!**