

Krisenbewältigung - Ist die Schweiz auf Krisen und Katastrophen wirklich vorbereitet?

Fazitbericht | 10. FSS Security Talk vom 30. März 2022, Hotel Bellevue Palace, Bern

Wie krisenfest ist das Schweizer Politik-System mit seinen Eigenheiten, wie Föderalismus oder Vernehmlassungsverfahren? Was braucht es für eine optimale Krisenbewältigung bezüglich Strukturen, Prozessen, Kommunikation und Führungspersonen? Welche Lehren sind aus den vergangenen nationalen Sicherheitsverbandsübungen zu ziehen? Wie war die Krisenbewältigung in der Corona-Pandemie? Was müssen wir mit Blick auf den Ukraine-Krieg und die Strommangellage im Krisenmanagement optimieren?

Diese zentralen Fragen diskutierten beim 10. FSS Security Talk in Bern, namenhafte Expert/innen, wie **Generalmajor Georg Klein** (Abteilungsleiter Abteilung Operationen, Deutsche Bundeswehr), **Rainer Deutschmann** (Direktor Direktion Sicherheit & Verkehr und Leiter des Nationalen Krisenstabs der Migros-Gruppe), **Brigadier Raynald Droz** (Kommandant Militärpolizei), **Marianne Binder-Keller** (Nationalrätin/Mitte), **Hans-Jürg Käser** (Leiter Sicherheitsverbandsübung 19; ehem. Präsident KKJPD) und **Dr. Stefan Holenstein** (Präsident Landeskonferenz der militärischen Dachverbände (LKMD)). Moderiert wurde die Veranstaltung von **Dr. Wolfgang Herles** (ehemaliger Politchef ZDF).

Zur Sprache kamen **vergangene und aktuelle Herausforderungen** der Krisenbewältigung und die daraus zu ziehenden **Lehren für die Zukunft**. Dabei ging es um das Üben und Erkennen von Krisen, die Bewältigung der **Corona-Pandemie, den Ukraine-Krieg, die Erhaltung der Versorgungssicherheit** sowie den Umgang bei Strommangellagen. Die Expert/innen und Praktiker/innen waren sich einig, dass sich das Krisenmanagement der Schweiz grundsätzlich bewährt hat. Jedoch bestehe klar Verbesserungsbedarf vor allem bei der Organisation und der Zusammenarbeit der Krisenstäbe.

Die Referate und die anschliessende angeregte Paneldiskussion ermöglichten einen vertieften Einblick in das bisherige Krisenmanagement. Ein besonderes Augenmerk galt der Frage, **welche Lehren zu ziehen sind und wie sich die Schweiz auf künftige Krisen vorbereiten muss**. Beim anschliessenden Apéro ging die rege Diskussion zwischen Fachleuten und dem interessierten Publikum (100 Teilnehmende) weiter.

Lehren aus dem Krisenmanagement in Deutschland

Den Einstieg in die Referatsrunde machte **Generalmajor Georg Klein, Leiter Abteilung Operationen der Streitkräftebasis bei der deutschen Bundeswehr**. In seinem Referat zog er Bilanz über das Krisenmanagement in Deutschland in der Vergangenheit wie auch in der Zukunft. Grundsätzlich habe das Militär eine klare Aufgabe. In Deutschland steht diese im Grundgesetz und besagt, **dass der Bund zur Verteidigung Streitkräfte aufstellt**. Daraus leitet sich eine Rolle im Krisenmanagement, im Schutz der Bürger Deutschlands, in der Unterstützung der Alliierten und auch im Heimatschutz ab. Die primäre Aufgabe des Militärs ist jedoch nach wie vor der Kampf. Das Militär leistet zwar Amtshilfe, diese ist jedoch **lediglich eine subsidiäre Nebenaufgabe**. Wie auch die Schweiz hat Deutschland eine **starke föderale Struktur** mit starken Gemeinden und Ländern. Der Bund nimmt dabei eine **Koordinierungsaufgabe** wahr. Seine Einleitung beendete Klein mit den Worten: „Der Frieden gehört den Ländern, der Krieg gehört dem Bund“ und fuhr mit drei konkreten Beispielen fort, bei denen die Bundeswehr in der Krisenbewältigung involviert war oder immer noch ist.

Hochwasser an der Ahr

Generalmajor Klein startete mit der Hochwasser-Katastrophe im Ahrtal im Sommer 2021. Bei einem Starkregenereignis fielen im Ahrtal hunderte Liter Regen in einer Nacht auf einen sehr kleinen Raum. Dabei wurde **die gesamte Infrastruktur weggespült**. In dieser Nacht gab es über 180 Tote und der Aufbau wird Jahre dauern. Die ersten Soldaten wurden bereits nach wenigen Stunden alarmiert und leisteten Soforthilfe. In der nächsten Phase wurde **militärischer Katastrophenalarm** ausgelöst und die gesamte Bundeswehr alarmiert. Innerhalb von 6 Wochen waren etwa 2'500 Soldaten im Einsatz. Gemäss Klein gab es bei diesem Einsatz positive Aspekte, aber auch einige Schwachstellen. Gut funktioniert hat dabei das **«Bottom-Up-Prinzip»**. Unten wurde ein Bedarf festgestellt und dieser wurde dann entsprechend umgesetzt. Die Reaktion war dabei sehr schnell und man erlebte eine **gute Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Blaulichtorganisationen**.

Eine grosse Herausforderung war jedoch, **dass auch die gesamte Kommunikationsinfrastruktur zusammenbrach**. Dadurch war die Truppe nicht mehr führungsfähig. Das Lagezentrum im Ahrtal wurde ebenfalls weggespült. Dadurch konnte man das Ausmass der Katastrophe erst in den Tagen danach richtig einordnen. Als Fazit muss die Koordination zwischen den verschiedenen Schnittstellen der Länder und zivilen Stäben besser werden. Diese sind für kurze Einsätze vorbereitet. Für längere Operationen kann die Bundeswehr einen erheblichen Einsatz leisten

Corona-Pandemie

Der Generalmajor leitete das Thema weiter zum Bundeswehreinsatz in der Corona-Pandemie. Im Jahre 2020 bekam die Bundeswehr den Auftrag, **massive Amtshilfe zu leisten**. Dafür wurde ein Kontingent

aus der Bundeswehr aufgestellt. In der Maximalzahl waren dabei 25'000 Soldatinnen und Soldaten im Einsatz. Die Bundeswehr war in der Kontaktnachverfolgung, in Impfzentren wie auch bei Testungen in Pflegeheimen im Einsatz. «Dies alles mit 'normalen' Soldaten – wie Panzergrenadiere, Fallschirmjägern, Militärmusikern – die wir aus der Normalverwendung rausgenommen haben und die das mit grosser Begeisterung und Anerkennung gemacht haben». Diese Menschen haben



Generalmajor Georg Klein, Abteilungsleiter Abteilung Operationen, Deutsche Bundeswehr

dann dafür **in anderen Bereichen gefehlt**. 6 Monate Ausbildungszeit wurde verloren. Vor dem Hintergrund, dass Deutschland im Jahr 2023 die «schnelle Eingreiftruppe der Nato» stellt, war es im Interesse der Bundeswehr, **diese Kräfte so schnell wie möglich wieder zurückzubekommen**. Es kostete dabei viel Kraft, die zivile Seite davon zu überzeugen, dass vielleicht jemand anderes diese Aufgabe übernehmen sollte, damit sich die Bundeswehr auf ihren Kernauftrag konzentrieren kann.

Ukraine-Krise

Damit leitete Generalmajor Klein zum Krieg in der Ukraine über. Die Krise kündigte sich bereits durch erste Berichte der USA im letzten Herbst an. Bereits beim Jahreswechsel drängte die Bundeswehr darauf, **aus der Amtshilfe auszusteigen**. Nach dem brutalen Einmarsch Russlands in die Ukraine, bestätigte sich dann diese Sorge. Parallel zum Krieg ist Europa noch immer mit Flüchtlingsströmen

konfrontiert, die noch nicht am Ende sind. Die genaue Anzahl an ukrainischen Flüchtlingen kann nicht genau nachverfolgt werden. „Es bahnt sich ein Problem an, das ähnlich ist, wie im Jahre 2015, wo 1 Million Flüchtlinge nach Deutschland kamen“. Die Priorität der Bundeswehr ist aber eine andere, fährt Generalmajor Klein fort. Die **Bundeswehr hält Truppen in Osteuropa bereit, welche im Notfall eingesetzt werden können**. Die Politik hat dies akzeptiert und ihr wurde bewusst, dass eine **Zeitenwende** ansteht.

Zum Abschluss des Referats betonte Klein die **Wichtigkeit von Übungen der Truppe für die Bereitschaft im Ernstfall**. Die Unterstützung der Ämter ist zwar wichtig, aber das muss nun **von anderen übernommen werden**, weil die Bundeswehr einen **anderen primären Auftrag hat**. Er kritisiert, dass die zivile Seite eher reaktiv handelt, anstatt eine Langzeitplanung zu verfolgen. Seine Kernbotschaften lauten deshalb:

- Krisen werden uns immer begleiten. **Wir müssen lernen, mit ihnen zu leben**.
- Anstatt sich ständig neue Strukturen auszudenken, sollten **bestehende Strukturen genutzt und mit Leben gefüllt werden**.
- Krisen müssen als solche erkannt und ein **einheitliches Lagebild zwischen allen staatlichen Akteuren** erstellt werden.
- Es braucht eingespielte Teams, die bereits **auf der „Schlammebene“ gemeinsam geübt** haben.

Sind Krisensituationen trainierbar?

Hans-Jürg Käser, Leiter der Sicherheitsverbandsübung 19 und ehemaliger Präsident der KKJPD (Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren), begann sein Referat mit dem Verweis, dass die Schweiz nach dem Fall der Berliner Mauer **aufgehört hatte, grossflächige Sicherheitsübungen durchzuführen**. Um die Präsenz von sicherheitspolitischen Überlegungen in der Schweiz zu stärken, war die **Gründung des Sicherheitsverbundes Schweiz (SVS)** im Jahre 2010 ein entscheidender Schritt. Die Zusammensetzung der operativen Plattform des SVS hebt Käser besonders hervor, denn dort seien sowohl die wichtigsten sicherheitspolitischen Akteure der Kantone als auch des Bundes vertreten. Dies sei „genau der Sinn der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen bei der öffentlichen Sicherheit“.

Sicherheitsverbandsübungen und deren Empfehlungen

Seit der Gründung des SVS wurden bisher zwei Sicherheitsverbandsübungen (SVU) durchgeführt. Während die SVU 14 das Szenario einer Pandemie mit flächendeckenden Stromausfällen testete, befasste sich die SVU 19 mit einer langandauernden Terrorbedrohung. Im Zuge dieser Übungen wurden zahlreiche Empfehlungen formuliert und an die entsprechenden Behörden weitergeleitet. Da es jedoch nur Empfehlungen sind, werden diese trotz Berichterstattungspflicht nicht flächendeckend umgesetzt. **Nebst mehr Übungen müssen deshalb vor allem die daraus gezogenen Lehren konsequenter umgesetzt werden**. Auch die Verteidigung im Kriegsfall muss als Krisenszenario wieder geübt werden. Mit dem Krieg in der Ukraine ist dies vielen wieder klar geworden.

Zentrale Schwachstellen

Die bisherigen SVU haben etliche Schwachstellen in der Krisenführung aufgezeigt. **Das Fehlen einer integralen und strategischen Lagedarstellung ist dabei der gravierendste Mangel.** Käser betonte, dass eine solche Lagedarstellung unabdingbar sei, wenn der Bundesrat in einer ausserordentlichen Lage umsichtig und zeitgerecht führen solle. Denn sie erlaube das Sammeln von allen führungsrelevanten Informationen. Darauf aufbauend kann dann ein erfolgreiches strategisches Krisenmanagement eingesetzt werden, welches dem Bundesrat passende Handlungsoptionen aufzeigt. „Dafür genügen die Strukturen des Verwaltungsalltages nicht“, mahnte Käser. Obwohl die Krisenkommunikation auf politischer Ebene während den SVU's fast inexistent war, wurde sie während der Corona-Pandemie besonders gebraucht. Dabei hat sich herauskristallisiert, dass in Krisen die Präsenz einer geeinigten Landesregierung gegenüber der Bevölkerung besonders wertvoll ist. Auch wenn der Sicherheitspolitische Bericht 2021 das Krisenmanagement des Bundesrates positiv bewertete, hegt Käser Zweifel an diesem Fazit. Es ist ein Irrglaube, dass Krisen durch einen Ausbau der gängigen Verwaltungsstrukturen bewältigt werden können. **Die heutigen Verwaltungsstrukturen sind nur für den Fall eines Krieges vorbereitet.** Für alle anderen möglichen Krisen gibt es keine klare Systematik zur Bewältigung. Für jede neue Krise müsse erst das Krisenmanagement von Grund auf aufgebaut werden! Als krasses Beispiel nannte Käser die Corona-Pandemie. Es verging ein ganzer Monat, bis die erste Sitzung des Krisenstabs einberufen wurde. Bis dahin beriet lediglich das BAG den Bundesrat, während die für solche Situationen geschaffene Institutionen, wie der Bundestab für Bevölkerungsschutz, nicht miteinbezogen wurden.



Hans-Jürg Käser, Leiter Sicherheitsverbandsübung 19; ehem. Präsident KKJPD

Beurteilung und Ausblick

So stellt die Corona Pandemie allgemein ein **Präzedenzfall in der Krisenbewältigung** dar. Obschon der vom Bundesrat beauftragte Bericht zur Auswertung des Krisenmanagements eine bessere Vernetzung der Akteure und der verschiedenen überdepartementalen Stäbe vorsieht, sollte dies wie schon im Sicherheitspolitischen Bericht 2021 durch den **Ausbau der bestehenden Verwaltungsstrukturen** geschehen. Mit Hochspannung wird deshalb auch der zweite Bericht zur Auswertung des Krisenmanagements im Juni 2022 erwartet. Gleichzeitig gibt es auch etliche parlamentarische Vorstösse, die eine **Reform der Führungsstrukturen** fordern. Ein Beispiel dafür ist die Forderung nach einem Bundesführungsstab. Die Frage, wie man Krisen am besten bewältigen kann, wird **auch in Zukunft weiterhin aktuell bleiben.** Mit diesem Satz schloss Käser sein Referat ab.

Braucht die Schweiz einen übergeordneten Krisenstab? – Professionelleres Krisenmanagement Ebene Bund

Den Abschluss der Referatsrunde machte **Dr. Stefan Holenstein**, Präsident der Landeskonferenz der militärischen Dachverbände (LKMD). Sein Referat reflektierte die Lehren und Erkenntnisse der Pandemie für ein professionelleres Krisenmanagement des Bundes und die sich daraus ergebenden Erwartungen für die Milizorganisationen. Holenstein begann mit einem Überblick über das **Krisenmanagement der Schweiz während der Corona Pandemie**. Er wies darauf hin, dass es eine



Dr. Stefan Holenstein, Präsident der Landeskonferenz der militärischen Dachverbände (LKMD)

typisch schweizerische Eigenart sei, sich in der Rolle des Kleinstaats als Klassenbester zu sehen. Durchschnitt und Mittelmass ist in der Schweiz grundsätzlich verpönt. Doch wenn er sich die letzten zwei Jahre anschaut, kommt er zum Schluss, dass **die Schweiz genau das war: Mittelmass**. Sie war auf keinen Fall besser als die umliegenden Staaten. Es gäbe keinen Grund, sich nun in Selbstgefälligkeit zurückzulehnen. Daher zieht Holenstein die klare Bilanz, dass während der Pandemie **zahlreiche Schwachstellen des Bundes** zutage traten. Daraus leitet sich die zentrale Fragestellung ab: Ist die Schweiz in einer nächsten Krise besser vorbereitet? Oder was müssen wir tun, damit wir es sind?

Kurzanalyse Schweizer Krisenmanagement

Zur Beantwortung dieser Fragen definiert Dr. Holenstein als erstes vier kritische Erfolgsfaktoren:

- Zusammenspiel von Krisenorganisation, Vorsorgeplanung und Gesundheitspolitik
- Management eines *komplexen Gesamtsystems*
- Denken und handeln im Gesamtrahmen
- Krisenorganisation auf Bundesebene: *Stabilität und Vertrauen*

Das Krisenmanagement des Bundes hing in den letzten zwei Jahren vor allem vom **funktionierenden Zusammenspiel der Krisenorganisationen** ab. Diese sind Top-down organisiert und sind somit in der Verantwortung des Bundes. Die Gesundheitspolitik liegt jedoch primär in der Verantwortung der Kantone. Diese wechselseitige Abhängigkeit und dieses Schnittstellenmanagement sind komplex und kompliziert. «Für das Management eines solchen komplexen Gesamtsystems braucht es eine etablierte Organisation, ein Managementsystem, das vertraut ist mit dem Umgang solch schwieriger Gesamtkonstellationen». Es braucht ein **Denken und Handeln im Gesamtrahmen**, welches losgelöst ist vom Tunnelblick und einheitliche, eintrainierte Strukturen besitzt. Ausserdem sehr wichtig in der Krisenorganisation auf Bundesebene sind gemäss Dr. Holenstein die Pfeiler **Stabilität und Vertrauen**. Dabei spielt die Kommunikation mit der Bevölkerung eine zentrale Rolle. Sie darf nicht fehleranfällig sein, sondern muss überzeugen und Vertrauen schaffen. Holenstein stellte dabei die Frage in den Raum, ob dies die letzten zwei Jahre der Fall war.

Lehren und Erkenntnisse aus der Pandemie

Damit leitet Dr. Holenstein das Thema zu den Lehren und Erkenntnissen für ein professionelleres Krisenmanagement über. **Er konkludiert, dass es für das professionellere Krisenmanagement in der Schweiz mehr braucht.** Der Ad-hoc-Charakter der nationalen Krisenorganisation hat sich als ungeeignet herausgestellt. Ad-hoc Stäbe sind nicht dafür geeignet, auf Dauer nachhaltige Resultate zu erzielen und das Problem zu lösen. Stefan Holenstein hält fest, dass sich das Bundesamt für Gesundheit (BAG) nicht als permanente Krisenorganisation eignet. Was es allgemein für ein professionelleres Krisenmanagement braucht, sind **einheitliche Strukturen und Prozesse**, ein Denken in Szenarien und vor allem **Training**. Die Schweiz ist Trainingsweltmeisterin, muss dies aber auch anwenden, wenn es darauf ankommt. Für ihn lag das Malaise nicht beim föderalistischen System. Er räumt ein, dass der «Kantönligeist» eine gewisse Bremswirkung hatte, betont aber gleichzeitig, dass dieser nicht die Ursache für die bescheidene Leistung des eidgenössischen Krisenmanagement der letzten zwei Jahre war.

Konsequenzen und Empfehlungen

Für Dr. Holenstein braucht es nun eine **echte, ehrliche und rasche Aufarbeitung für ein nationales Krisenmanagement**. Die verantwortlichen Personen sind noch im Amt, weshalb diese Gelegenheit genutzt werden sollte, um eine saubere Analyse vorzunehmen. Der Sicherheitspolitische Bericht 21 nimmt erstmals Bezug zum Krisenmanagement des Bundes. Für Holenstein kommt das Krisenmanagement des Bundes im Bericht zu gut weg. Dies vor allem, weil der Bericht festhält, dass das Bundesdepartement mit den fachlich besten Kompetenzen in der Lage ist, eine Krisensituation zu managen. Dies negiert Dr. Holenstein: «Mit dieser Meinung bin ich nicht allein. Viele Experten, viele Politiker, viele Milizorganisation sagen, dass es so nicht funktioniert». Wir müssten Abschied nehmen vom Fachamt als zentrales Krisenorgan. **«Es braucht eine übergeordnete Stabsorganisation, die vom Departement losgelöst, das Bundesmanagement übernimmt. Die Lösung ist ein permanenter Krisenstab auf Bundesebene»**. Geeignet dafür wäre zum Beispiel die Bundeskanzlei. Nach der Bundesverfassung ist diese das zentrale Stabsorgan des Bundesrates. Es handelt sich um eine mehrdimensionale Stabsstelle und ist daher geeignet, eine Scharnierfunktion in Bern wahrzunehmen. Natürlich muss dieser Stab interdisziplinär zusammengesetzt sein. Es braucht Organe des Bundes und der Kantone, Vertreter der Regierungskonferenz, der Wissenschaft und der Privatwirtschaft. Er darf aber keinesfalls zu aufgeblasen sein. 9-12 Personen in diesem zentralen Krisenorgan würden sich dafür eignen. Weiter führt Dr. Holenstein aus, dass die Stärke darin liege, dass man eine **permanente Organisation** hat, die zusammen trainiert.

Eine weitere zentrale Rolle spielt die Armee. Man muss die Armee stärker miteinbeziehen. Die Armee hat in der ersten Phase der Pandemie schnell mobilisiert und sich mit grossem Erfolg eingebracht. **Für ihn ist klar, dass die Armee die Krisenorganisation der Schweiz schlechthin ist.** Wir müssten uns verstärkt auf den Armeestrukturen abstützen. Dies ist zum Beispiel in Israel von Beginn an konsequent gemacht worden. Die Armee wurde von Anfang an in die Führungsstruktur miteingebunden. Dies bedeutet nicht, dass Israel alles besser gemacht hat, jedoch hat diese Herangehensweise insgesamt gut funktioniert. Auch die politische Stossrichtung in der Schweiz möchte das strategische Krisenmanagement stärken, wie an einem Postulat der Sicherheitspolitischen Kommission des Ständerats zu sehen ist.

Status 2022 und Erwartungen

Zum Abschluss seines Referats erläutert Dr. Holenstein den aktuellen Stand und formuliert seine Erwartungen für die Stärkung des nationalen Krisenmanagements. Er betonte, dass es nun wichtig ist, bei all den Analysen, den **Gesamtüberblick zu wahren und stringent zu bleiben**. Es darf nicht nur eine

verwaltungsinterne Aufarbeitung stattfinden. Zudem muss ein Umdenken hinsichtlich des Umgangs zwischen der Bundesverwaltung und der Armee stattfinden. «Die Bundesverwaltung muss akzeptieren, dass die Armee maximale Führungsprozesse, -strukturen und -kulturen besitzt. Diese muss sie stärker miteinbeziehen». Dr. Holenstein wünscht sich aber auch, dass sich die Armee stärker in den Vordergrund stellt, anbietet und einbringt. Dies ist aus seiner Sicht ein **wichtiges Element für eine erfolgreiche zukünftige zentrale Krisenbewältigung**. Abschliessend erwartet Dr. Holenstein, dass aus den jetzigen Analysen ein effektiver und effizienter Bundesführungs- oder Krisenstab definiert wird, der es uns erlaubt, zukünftige Krisen besser anzugehen.

Krisenmanagement optimieren

Dr. Wolfgang Herles (ehem. Politchef ZDF) eröffnete die Diskussionsrunde mit der Frage, wie gross das Bedrohungspotential für die Schweiz ist angesichts des Krieges in der Ukraine. **Marianne Binder-Keller** (Nationalrätin/Mitte) machte klar, dass sie ein „Kind des Kalten Krieges“ sei und als Zeitzeugin alle damit verbundenen Ereignisse erlebt habe, wie den Bau der Berliner Mauer oder der Aufbau von (Atom-)Waffenarsenalen. Sie habe deshalb kein Verständnis für die systematische Vernachlässigung der europäischen Sicherheitsarchitektur, insbesondere in der Zeit nach dem Fall der Berliner Mauer. Es sei unverständlich, die Verteidigungsetats derartig zu reduzieren und sich ausschliesslich auf die EU als Wirtschaftsprojekt zu fokussieren. Die Verteidigung gegen die zunehmende Aggression Russlands könne nur mit eigener Wehrfähigkeit und Wehrbereitschaft gelingen. Dabei bezog sie sich auf ein Zitat von Helmut Schmidt und Helmut Kohl: **„Verhandlungen kommen immer zuerst, aber man muss selbst militärisch so stark sein, dass der Gegner gezwungen ist, sich an den Verhandlungstisch zu setzen.“** Schliesslich fügte Sie hinzu, dass Europa und vor allem auch die Schweiz sich verstärkt einsetzen müssten für eine gemeinsame Europäische Verteidigungsarchitektur.

Wolfgang Herles wollte anschliessend von **Brigadier Raynald Droz** (Kommandant Militärpolizei) wissen, ob die Schweizer Armee auch eine politische Aufwertung erlebe, wie zur Zeit in Deutschland, nach dem Entscheid für einen Spezialfonds von 100 Milliarden Euro für die Bundeswehr. Raynald **Droz**, machte klar, dass ein positiver Schwung zwar spürbar sei, dass ein punktueller Kraftakt und eine finanzielle Aufstockung im Lichte der Ukraine-Krise jedoch weniger relevant seien, als der **jahrzehntelange und systematische Aufbau neuer Strukturen** in der Schweizer Armee, welcher schon in der Covid-19 Krise unter Beweis gestellt werden konnte. Man habe die Wahrscheinlichkeit eines solchen Ereignisses, eines Krieges, in den letzten Jahren nicht ernst genommen und wir seien nun an einem Punkt, an dem wir sagen müssen **„C'est peut-être trop tard!“**. Dementsprechend betonte er die Wichtigkeit, klug und mit Verantwortung für unser Land und unsere Armee jetzt die richtigen Entscheidungen zu treffen.

Weiter ging es um die Frage der Versorgungssicherheit und deren Gefährdung durch den Ukraine-Krieg. **Rainer Deutschmann** (Direktor Direktion Sicherheit & Verkehr, Leiter Nationaler Krisenstab der Migros-Gruppe) erläuterte, dass wegen der Corona-Pandemie in der dezentral organisierten Migros-Gruppe rasch eine zentrale Krisen-Management-Organisation eingerichtet wurde, die für alle Migros-Betriebe mit rund 100'000 Mitarbeitenden einen klaren Standard setzte. Die Covid-19 Krise habe zudem die Systemrelevanz der Migros für Schweiz - mit ihren vielfältigen Produkten und Dienstleistungen in wichtigen Bereichen wie Detailhandel, Bankwesen, Gesundheitswesen und Produktion - allen bewusst gemacht. Während der Covid-19 Pandemie habe die Bevölkerung zudem gespürt, dass die Migros ihrem Versorgungsauftrag jederzeit nachkam und habe der Migros auch in dieser anspruchsvollen Zeit ihr Vertrauen geschenkt.

Im Vergleich zum Ukraine-Krieg sei das Krisenmanagement in der Covid-19 Krise einfacher gewesen, denn die Komplexität und die Unsicherheiten der Ukraine-Krise seien deutlich grösser. Aus seiner Sicht

müssten deshalb zeitnah und gemeinsam mit dem Bund Szenarien erarbeitet werden, wie die zahlreichen Herausforderungen gemeistert werden können.

Weiter diskutierte das Panel die Frage, ob Krisen eine Gefahr für die Demokratie darstellten. **Hans-Jürg Käser** bestätigte, dass die Demokratie unter Krisen leide. Der Umstand, dass sich das Parlament in der ersten Phase der Corona-Pandemie praktisch ausgeschaltet habe, bestätige dies. Dennoch zeigte er sich überzeugt, dass das Parlament keine Führungsfunktion in einer Krise übernehmen könne. Das Führungsorgan, also die Regierung, müsse jedoch das Gespür haben, zur richtigen Zeit das Parlament miteinzubeziehen. Angesichts der drohenden Strommangellage und weiterer Krisen, die durch den Krieg in der Ukraine akzentuiert würden, müsse man sich darauf einstellen und endlich aufhören, sich ständig in Mutmassungen zu verlieren. Der Einbezug des Parlaments könne eine Vielzahl parlamentarischer Vorstösse zur Folge haben. Dies sei wertvoll und die Vorschläge müssten danach von einem **permanenten Krisenstab geprüft und umgesetzt werden**.

Stetiges Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit

Das permanente Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit sei ein zentraler Punkt, betonte **Marianne Binder-Keller**, denn in Krisensituationen gehe es auch darum, die Institutionen zu stützen. Es sei richtig, dass die Exekutive in einer Krisenlage die Führung übernehme. Jedoch müsse das Parlament, die nach dem Volk wichtigste Instanz im Staat, **seine Funktion wahrnehmen können**. Das Parlament habe sich bekannterweise in der dritten Woche der Frühlingssession selbst nach Hause geschickt und zwischenzeitlich war nicht ganz klar, in welcher Weise es seine Arbeit wieder aufnehmen würde. Es habe aber schnell wieder Tritt gefasst und die ersten Kommissionen tagten bereits zwei Wochen später. Die Staatspolitische Kommission habe in der Folge eine Subkommission eingesetzt, welche sich mit den **Defiziten des Parlamentes in Krisensituationen** beschäftigte und den Handlungsbedarf auslotete. Der Nationalrat verabschiedete anschliessend die Vorschläge in der Frühlingssession. «Grundsätzlich wurde festgestellt, dass unsere Mechanismen und parlamentarischen Abläufe in der Krise grundsätzlich funktionieren, aber es braucht Effizienzsteigerungen und klare Verbesserungen bei den Abläufen.»

Folglich ging es um die Frage, ob das Milizsystem geeignet sei für solche Krisen. Raynold Droz bekräftigte **die Bedeutung des Milizsystems** und fügte an, dass das System historisch bedingt und das einzige sei, welches funktioniere. Dies sollten wir als Privileg hüten. Das Krisenmanagement sei mehrfach durch Milizkräfte unterstützt worden. Sowieso sei die **Osmose zwischen Zivilorganisationen und der Milizarmee** einwandfrei. Man dürfe dabei jedoch nicht vergessen, dass die Armee erst im zweiten Jahr der Neuorganisation war, als die Pandemie ausbrach. Ende dieses Jahres habe die Armee diese Neuorganisation vollendet. Nationalrätin **Marianne Keller-Binder** ergänzte, dass sie und viele andere beeindruckt waren von der Ernsthaftigkeit und dem grossen Engagement der jungen Soldatinnen und Soldaten, die ihren Dienst in der ersten Krise leisteten. In diesem Kontext lobte sie Brigadier **Droz** und seine stringente und glaubwürdige Kommunikation während Corona-Krise.

Aus der Perspektive der Wirtschaft betonte **Rainer Deutschmann**, dass er die Zusammenarbeit mit dem Bundesrat, den Bundesbehörden sowie den Kantonen positiv erlebt habe und seines Erachtens die Krise sogar überdurchschnittlich gut bewältigt wurde. Das Instrument „Vernehmlassung“ sei dabei ein hervorragendes Instrument, bei dem sich Verbände und weitere Akteure stets einbringen können, mit dem Resultat, dass am Schluss eine gemeinsame Lösung herauskam. **Wolfgang Herles** fragte kritisch nach, ob dies nicht zu viel Zeit beanspruche. Daraufhin versicherte ihm Deutschmann, dass solche Prozesse auch in höherer Geschwindigkeit abgewickelt werden könnten. Die Mechanismen hätten sich sowohl in der Eidgenossenschaft als auch in der Migros-Gruppe bewährt. Seine einfache Erkenntnis sei daher, dass wir als Schweiz an unseren Stärken arbeiten sollten.

Hans-Jürg Käser bedankte sich bei **Rainer Deutschmann**, dass er die Thematik mit den Vernehmlassungen aufgebracht habe. Gleichzeitig gab der ehemalige KKJPD-Präsident zu bedenken, dass die Bevölkerung nie genau gewusst habe, **ob der Bundesrat nun bereits entschieden habe, oder ob die Vorschläge erst in der Vernehmlassung diskutiert werden müssten**. Richtigerweise seien auch die Kantone angehört worden und erst danach habe der Bundesrat entschieden. In einer Krisensituation sei dieses Vorgehen und die damit verbundene Kommunikation besonders anspruchsvoll. Ein Tessiner Staatsrat habe deshalb einmal zu bedenken gegeben, Kantone seien keine Verwaltungsbezirke, sondern «Gliedstaaten der Schweiz».

Marianne Binder-Keller bestätigte die Äusserungen der Vorredner und betonte, dass die feine Balance zwischen Freiheit und Covid-Massnahmen in der Schweiz - weltweit gesehen - wahrscheinlich nicht schlecht gehandhabt wurden. Zusätzlich erwähnte sie die Zustimmung **der Bevölkerung zum Covid-Massnahmenpaket** des Bundes, welches breit abgestützt war und somit die Entscheide legitimiert haben. Trotzdem brauche es eine Manöverkritik: Die Koordination zwischen der Bundesebene und den Kantonen funktionierte unterschiedlich. In einigen Kantonen sehr gut, in anderen weniger.

Notwendigkeit eines professionellen permanenten Krisenstabes

In den Eingangsreferaten postulierten **Stefan Holenstein** und **Hans-Jürg Käser** die Einführung eines nationalen beratenden Krisenstabes. **Marianne Binder-Keller** unterstützte dieses Vorhaben und unterstrich, dass eine gute Begleitung und Konstanz sinnvoll und nötig seien, gerade auch, um dem Bundesrat Zeit für die Tagesgeschäfte einzuräumen. Das Parlament habe mit der neu zu schaffenden Verwaltungskommission eine ähnliche Idee eingebracht. Ebenfalls positiv äusserte sich **Rainer Deutschmann** und betonte, dass die Migros gerne in einem solchen Gremium mitwirken würde. Die Migros habe bereits während der Corona-Krise sehr eng mit dem Bundesrat und den entsprechenden Bundesämtern zusammengearbeitet.



v.l.n.r.: Rainer Deutschmann (MIGROS-Gruppe), Raynald Droz (Militärpolizei), Dr. Wolfgang Herles (Moderator), Marianne Binder-Keller (Nationalrätin), Hans-Jürg Käser (ehem. Regierungsrat Kt. Bern)

Anschliessend ging es um die Frage, wie sich die Schweiz auf eine **grosse Terrorbedrohung oder einen grossen Stromausfall vorbereiten und diesen üben** könne. **Raynald Droz** erklärte, dass bei einer Strommangellage das Bundesamt für Bevölkerungsschutz zuständig ist. Zudem erläuterte er, dass die Schweizer Armee ein Kriegsszenario üben wollte. Dies sei allerdings nicht überall goutiert worden. Das liege insbesondere daran, dass Teile der Organisationen in einem solchen Fall **ihre Verantwortung**

abgeben müssten. Intern und extern habe man teilweise vergessen, wofür die Armee überhaupt stehe. Die Armee habe Expertise und operative Kapazitäten, die auch Bottom-up ausgeführt werden könnten.

Ergänzend merkte **Hans-Jürg Käser** an, dass beim War Gaming in der SVU 19 das Gefühl der Isolation durchgebrochen und ein Gruppengefühl geschaffen werden konnte. Dies sei entscheidend, denn im Ernstfall müsse jeder wissen, wer die jeweiligen Partner beim Bund oder Kanton seien. Bei den SVU-Übungen habe sich gleichzeitig gezeigt, dass die jüngeren Beamten beim Bund keine Erfahrung mit **Stabsarbeit** hätten, weil sie kein Militärdienst geleistet haben. Bei einer Übung habe er bewusst den altbekannten Begriff aus der Stabsarbeit eingebaut, den sog. „vorbehaltenden Entschluss“. Daraufhin hätten viele Übungsteilnehmer mitleidig gelächelt. Eine Krise **ohne Stabsarbeit zu bewältigen, gehe nicht.** Denn in Krisen brauche es klare und eingespielte Abläufe, unterstrich Hans-Jürg Käser.

In der Folge diskutierten die Panelteilnehmer ein weiteres, entscheidendes Thema: die Kommunikation in der Krise. **Marianne Binder-Keller** unterstrich die Bedeutung einer geeinten Stimme der Landesregierung. Eine Krise, welche die Menschen eh schon verunsichere, dürfe durch asymmetrische Kommunikation nicht noch verschärft werden. Das gelte auch für die Kantonsregierungen. Um Vertrauen zu schaffen, brauche es Kommunikation aus einer Hand. Daraufhin entgegnete **Wolfgang Herles**, dass zur Kommunikation auch Transparenz gehöre und damit einhergehend auch der Umstand von Meinungsverschiedenheiten. **Binder-Keller** betonte, dass in einer Krise Meinungen durchaus divergierend sein können. Nach einer Entscheidung dürfe jedoch nicht der Eindruck entstehen, dass der Bundesrat nicht wisse, was er wolle. Ebenso müsse auch die Rolle einer Taskforce klar sein. Es sei leider wiederholt vorgekommen, dass der Bundesrat Massnahmen präsentiert habe, welche gleichzeitig von der Taskforce kritisiert wurden. Es gehe nicht darum, Wissenschaftlern einen Maulkorb zu verpassen, aber letztlich **musse der Bundesrat deren Vorschläge einordnen und Entscheide treffen**, die in einer Gesamtstrategie zum Erfolg führen.

Bei den Sanktionen gegen Russland kritisierte **Marianne Binder-Keller** die zu zögerliche Haltung des Bundesrates. Wenn ein europäisches Land auf brutale Weise angegriffen und das Völkerrecht schwer verletzt werde, sei die Schweiz auf die Europäischen Sicherheitsarchitektur angewiesen, auch wenn unser Land nicht der Nato angehöre. Die Sanktionen würden auch dazu dienen, den Aggressor mit unseren Werten, nämlich Freiheit und Rechtsstaatlichkeit, zu bekämpfen und diesen Krieg zu stoppen. Neutralität bedeute nicht, Recht und Unrecht gleich zu behandeln. Ansonsten würde man sich auf die Seite des Aggressors stellen. **Unsere Landesverteidigung sei ein Verfassungsauftrag.** Die Politik müsse nun der Schweizer Armee jene Mittel geben, die sie brauche, um im Ernstfall jene Landesverteidigung zu ermöglichen, die ihren Namen auch verdient. Sie habe deshalb in einem parlamentarischen Vorstoss gefordert, dass man **der Armee die nötigen Mittel gibt.** Sie habe auch gefragt, wie gross eigentlich bei einem Angriff die Durchhaltefähigkeit unserer Armee wäre und ob wir genügend Ausrüstung, Munition, Verteidigungswaffen, Schutzwesten hätten?

Fragerunde

Aus dem Publikum kamen insgesamt drei Fragen. Grundsätzlich ging es dabei um die drei bereits formulierten zentralen Themenkomplexe des Abends: Covid-19, die Gasversorgung und ob das Krisenmanagement über das Ziel hinausschiessen kann.

Hans-Jürg Käser beantwortete die letzte Frage, indem er auf die beiden Abstimmungen über Covid-19 Massnahmenpakete hinwies und darauf aufmerksam machte, dass die Bevölkerung in einer deutlichen Mehrheit den beiden Abstimmungen zustimmte. In beiden Abstimmungskämpfen drohte aber von Anfang an, dass unsere Gesellschaft unter der Spannung der Covid-19 Krise leiden würde. Diese Gefahr sei nicht von der Hand zu weisen. Gut wäre es, wenn wir einen nationalen Krisenstab hätten, der klein und handlungsfähig ist und nicht nach dem Parteienproporz zusammengesetzt wird. Ein Krisenstab

10. FSS Security Talk – Krisenbewältigung

dürfe nämlich **nicht das Abbild der politischen Stärken und Schwächen** sein, sondern müsse parteipolitisch unabhängig und unvoreingenommen sein.

Raynald Droz fügte hinzu, dass Krisenführung nicht gleichzeitig mit Entscheidungsfindung zusammenhänge. Primär müsse die Krisenführung alle Informationen sammeln, um die Entscheidungsfindung und die Entscheidungsträger zu bereichern und verbessern.

Rainer Deutschmann sagte abschliessend, dass es unendlich viele verschiedene Szenarien gibt und brach eine Lanze für gemeinsame, integrative Szenarien. Dabei verwies er als Beispiel auf den Bereich Gas und betonte, dass es diesbezüglich im BWL bereits sehr gute Einzel-Szenarien gibt. Aus einer Optik der Unternehmen müssen wir die Lehren aus der Corona-Pandemie schnell verinnerlichen und übernehmen. Armee, Bundesrat, Nachrichtendienst und wesentliche Unternehmungen **müssen gemeinsam an einem Tisch sitzen und integrative Szenarien erarbeiten.**