

KRISENBEWÄLTIGUNG

«Übe, wie du kämpfst!»

Das Krisentraining der Schweiz ist gründlich, aber stark politisiert – ständige Streitpunkte sind Einfluss und Ressourcen

GEORG HÄSLER SANSANO, BERN

Die Übung beginnt in der blauen Stunde am frühen Morgen. Es riecht nach Kaffee aus dem Pappbecher. Da und dort ein fauler Spruch gegen die Nervosität. Die Beamer projizieren bereits die wichtigsten Folien an die Wand. Nach monatelangen Vorbereitungen trainieren alle möglichen Akteure des Sicherheitsverbunds Schweiz (SVS) für den Fall eines Terroranschlags auf den Hauptbahnhof Zürich. Beübt sind, wie es im Jargon heisst, die kantonalen Polizeikorps, Krisenstäbe in der ganzen Schweiz und Teile der Bundesverwaltung.

Es ist November 2019, das Szenario der Übung liegt in einer undefinierten Zukunft. Niemand ahnt, dass dies der letzte Stresstest für das System Schweiz vor der Corona-Krise ist. Die Stimmung vor dem Startschuss ist vergleichbar mit dem Warten auf eine Prüfung – oder einem Treffen alter Kameraden. Dies ist aber keineswegs despektierlich gemeint. Im Gegenteil: Das Erlebnis gemeinsamer Übungen spielt für das schweizerische Krisenmanagement eine entscheidende Rolle. Es gilt das Prinzip «in der Krise Köpfe kennen». Bei der Bewältigung von Extremsituationen hat dieser menschliche Faktor zuweilen mehr Gewicht als alle Organigramme, Weisungen und Reglemente.

Der Schlussbericht zur Sicherheitsverbandsübung (SVU19) im November liegt erst im Entwurf vor. Doch es kam bereits zu ersten Gehässigkeiten. Kritische Bemerkungen des Aargauer Landammanns Urs Hofmann in seiner Rolle als Präsident der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) an der Schlussveranstaltung der Übung führten zu einer pikierten Reaktion des Bundesrats.

Konkret fehle den Kantonen aus Sicht des KKJPD-Präsidenten der Ansprechpartner beim Bund: «Weil weder die Departemente des Bundes noch die Bundeskanzlei aktiv an der Übung teilnahmen, konnten wir diesen wichtigen Bereich schlicht nicht üben.» Die Aussprache im Dezember unter den Generalsekretären der Departemente und der Bundeskanzlei hatte einen gereizten Ton. Dies nur Wochen vor der Corona-Krise. Doch die Diskussionen um die SVU19 stammen scheinbar aus einer anderen Zeit.

Bundesrat legt Themen fest

Jetzt ist der Ernstfall eingetreten, ähnlich und doch ganz anders als immer wieder geübt. Die Schweiz erlebt die schwerste Krise seit dem Zweiten Weltkrieg. Wer je an einer solchen umfassenden Übung teilgenommen hatte, kniff sich an den Pressekonferenzen zu Beginn der Corona-Krise in den Arm. Die Kadenz der Ereignisse, die Wortwahl der Verantwortlichen und auch die Fragen der Journalisten erinnerten an die Übungsanlagen und Rapporte der vergangenen Jahre.

Sind diese Augenblicke der Erinnerung an die Übungen ein gutes Zeichen für die Vorbereitung des schweizerischen Krisenmanagements? Kämpft das Land in der Corona-Krise also tatsächlich, wie es übt? Denn auch dies ist ein Prinzip der schweizerischen Sicherheitskultur: «Übe, wie du kämpfst.»

Mitarbeitende der Bundesverwaltung sagen, die grossen Übungen seien jeweils viel zu dicht. Es passiere viel zu viel in zu kurzer Zeit. Wichtig sei doch, dass man gerade in einer Krise wie gewohnt weiterarbeiten könne.

Genau dort hat es in der Vergangenheit dem Vernehmen nach geharzt. Die Übungsleiter sind wiederholt zum Schluss gekommen, dass die Verantwortlichen auf Stufe Bund zu lange im üblichen Verwaltungsmodus verharrt hätten, statt ins Krisenmanagement zu wechseln. Motto: «Gäng wie gäng». Nur ja nicht aus dem eigenen Silo raus. Jeder für sich. Ein Insider sagt im Gespräch mit der NZZ, jetzt übe man halt in der Krise.



Die Ereignisübersicht im Lageverfolgungszentrum der Übungsleitung anlässlich der SVU19 im November 2019. ANTHONY ANEX/KEYSTONE

In den letzten Jahren haben sich zwei Übungstypen etabliert: In den Strategischen Führungsübungen (SFU) werden der Bundesrat, die Departemente und die Bundeskanzlei beübt. Die Verantwortung trägt die Bundeskanzlei. Die Sicherheitsverbandsübungen (SVU) dagegen betreffen die operative Stufe. Sie fokussieren auf das Zusammenspiel der Verwaltung mit den Kantonen und Partnerorganisationen wie Polizei oder Zivilschutz über alle Staatsebenen hinweg. Die SFU finden alle vier Jahre statt. Die nächste ist für 2021 vorgesehen.

Gesamtverteidigung wirkt nach

Das Übungsthema legt jeweils der Bundesrat fest. Ähnlich wie in der Beurteilung der Risiken spielt auch bei den Szenarien die politische Grosswetterlage eine entscheidende Rolle. So stand in den letzten Jahren der internationale Terror im Fokus, ausgelöst durch die jihadistische Bedrohung. Zuvor übten Bundesrat und Verwaltung vor allem Themen aus dem Bereich Existenzsicherung. 2005 und 2014 war eine Influenzapandemie Teil des Szenarios.

Am Anfang dieser Übungskultur steht die Gesamtverteidigung aus dem Kalten Krieg. Dieses umfassende Konzept ging von einem europäischen Grosskrieg inklusive begrenzter Atomschläge aus. Die Armee hatte die Aufgabe, für den «hohen Eintrittspreis» zu sorgen, also mit einem starken Militär einen möglichen Gegner vom Gedanken abzubringen, überhaupt anzugreifen. Gleichzeitig setzte die Politik alles daran, damit die Bevölkerung einen möglichen Nuklearschlag überleben kann.

Das System setzte auf eine hohe Beteiligung der Gesellschaft, die es ermöglichen sollte, eine existenzielle Bedrohung gemeinsam zu bestehen. Der Milizgedanke, also das Engagement für den Staat im Nebenamt, spielte dabei eine wesentliche Rolle. Der Wechsel zwischen militärischer Milizfunktion und zivilem Beruf war vor der strategischen Wende 1989 eine Selbstverständlichkeit. Die Kleinräumigkeit des Landes und die persönlichen Erfahrungen sorgten für Kitt – oder Filz, wie dies Kritiker nennen würden.

In «Koordinierten Diensten» wurde das Zusammenwirken aller möglichen Bereiche des Systems Schweiz sichergestellt: von der Versorgung über den Lawendienst bis zum AC-Schutz. Der Koordinierte Sanitätsdienst (KSD), der in der Corona-Krise nun eine Schlüsselrolle spielt, stammt also aus der Kon-

zeption der Gesamtverteidigung. Noch heute soll er die Armee, den Bevölkerungsschutz und das zivile Gesundheitswesen miteinander vernetzen. Diese Nachwirkungen der Gesamtverteidigung werden aber kritisiert.

Denn bis heute gehört der KSD zur Armee. Schon vor der Corona-Krise führte dies zu Diskussionen. In einem Gutachten von 2018 empfiehlt Thomas Zeltner, ehemaliger Direktor des Bundesamtes für Gesundheit (BAG), dass der KSD direkt dem Generalsekretariat des Verteidigungsdepartements unterstellt werden soll. Zeltner begründet den Reorganisationsvorschlag mit möglichen Zielkonflikten: «Die reale oder allenfalls nur perzipierte Gefahr, dass die Geschäfte des KSD durch eine Armee-dominierte Perspektive betrachtet und beurteilt werden, ist nicht von der Hand zu weisen.»

Sowohl bei der Beurteilung der Risiken als auch in den konkreten Strukturen des Krisenmanagements ging und geht es stets auch um Ressourcen und Definitionsmacht – also um Politik.

Neues Krisenmanagement

Nach der strategischen Wende 1989 folgte eine schrittweise Neuorganisation der verschiedenen Bereiche des Krisenmanagements und der Mittel der Sicherheitspolitik – weg von der Armee in den zivilen Bereich. Die Gesamtverteidigung war Geschichte. Die eingespielte Zusammenarbeit zwischen der Bundesverwaltung und der Armee schrumpfte auf ein Minimum – ebenso die persönliche Vernetzung zwischen Offizierskorps und den zivilen Verantwortungsträgern in den Departementen.

Heute bündelt das Bundesamt für Bevölkerungsschutz die wesentlichen Instrumente der Existenzsicherung wie den Zivilschutz, die Nationale Alarmzentrale oder das international renommierte Labor Spiez, das für die atomare, chemische und biologische Bedrohung zuständig ist.

Die Landesverteidigung bleibt der Primärauftrag der Armee, sie kann aber, wie die Corona-Krise zeigt, auch die zivilen Behörden unterstützen. Die Koordination zwischen den einzelnen Akteuren von Bund und Kantonen übernimmt der SVS. Dank den Übungen der letzten Jahre entwickelten sich in diesem Rahmen Ansätze einer neuen Gesprächs- und auch Streitkultur über die verschiedenen Staatsebenen hinweg – nie ganz frei von politischen Interessen.

Im Juni 2019 erliess der Bundesrat die neuen Weisungen über das Krisenmanagement in der Bundesverwaltung. Diese regeln das Zusammenspiel der Krisenstäbe und machen Vorgaben über die Ausbildung der Krisenstäbe. Die Verwaltung hat damit einen Leitfaden, an dem sie sich nun auch in der Corona-Krise orientiert. Die Federführung für den Pandemiefall hat der Bundesrat dem betroffenen Fachdepartement übertragen: dem Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) mit dem BAG als Dreh- und Angelpunkt. Somit sind Bundesrat Alain Berset und Daniel Koch als Delegierter des BAG für Covid-19 die Gesichter der jetzigen Krise.

Auf der strategischen Ebene wird die Landesregierung vom Krisenstab des Bundesrats Corona (KSBC) beraten. Dieser wird von Lukas Bruhin geführt, ehemals EDI-Generalsekretär und designierter Präsident des Institutsrats der Heilmittelprüfstelle Swissmedic.

Die Departemente delegieren Schlüsselfunktionäre in den KSBC – und senden damit auch politische Signale aus. So sitzt für das Aussendepartement Staatssekretär Roberto Balzaretti im Krisenstab. Das Wirtschaftsdepartement dagegen schickt einen persönlichen Mitarbeiter von Bundesrat Guy Parmelin: den strammen SVP-Mann Gabriel Lüchinger. Vertreten im KSBC sind auch die Kantone.

Der Bundesstab Bevölkerungsschutz (BSTB) ist für die operative Ebene des Krisenmanagements zuständig und wird in der derzeitigen Krise vom BAG geführt. Hier fließen die Informationen zur Lage und zu den eigenen Mitteln für die Krisenbewältigung zusammen. Der BSTB ist so auch die Schnittstelle zwischen den Bedürfnissen der Kantone und den Möglichkeiten, diese zu unterstützen.

Rolle des BAG

Organisatorisch etwas quer in der Landschaft ist die Task-Force des BAG – ein zusätzliches Fachgremium, das neben dem BSTB steht. Kritiker innerhalb der Verwaltung stellen ohnehin die Frage, ob der Lead beim zuständigen Fachamt sinnvoll sei. Das BAG ist die warnende Stimme aus Sicht der Epidemiologie und der Medizin. Die übrigen Interessen müssten aber gleichberechtigt zu Wort kommen.

In der Corona-Krise wurde vor allem eine Überlastung des zivilen Gesundheitswesens befürchtet. Dem BSTB steht deshalb das Koordinationsgremium des Koordinierten Sani-

tätsdiensts zur Verfügung, um den Spitätern zusätzliche Ressourcen bereitzustellen. Klingt komplex, ist aber zentral, um etwa das geballte Aufgebot von Soldaten und Zivilschützern im März zu verstehen. Über 300 Gesuche der Kantone gingen ein. Einen Moment lang sah es so aus, als ob auch die militärischen Mittel nicht mehr ausreichten. Die Polemik, die Armee habe sich in Szene setzen wollen, ist ein Schuss an der Scheibe vorbei. Aber auch da geht es um Politik.

Eine Schlüsselfunktion im schweizerischen Krisenmanagement übernimmt die Bundeskanzlei. Eigentlich hat sie die Rolle der ehemaligen Organe der Gesamtverteidigung übernommen. Sie trägt zum Aufbau der Krisenmanagementstrukturen bei und leistet Führungsunterstützung für den Krisenstab des Bundesrats. Die Bundeskanzlei führt die Krisenkommunikation und ist gegenüber den Departementen weisungsbefugt. Vizekanzler André Simonazzi hat tatkräftig am Aufbau des Krisenmanagements des Bundes gearbeitet. Für ihn sind Vorsorgeplanungen für das Risikomanagement und die ordentlichen Aufgaben wichtige Instrumente, aber der falsche Ansatz zur Bewältigung komplexer Krisen.

Kritik am Silo-Denken

Denn solche Krisen seien anders – und nicht vorhersehbar: «Entscheidend sind Flexibilität, klare Entscheidungswege und gute Strukturen, nicht Pläne nach Szenarien, die nie der Realität einer komplexen Krise entsprechen», sagt Simonazzi der NZZ. «Es hat sich gelohnt, in den letzten Jahren für den richtigen Weg zu kämpfen.» Die Zusammenarbeit im Dreieck Krisenstab des Bundesrates, Bundesstab Bevölkerungsschutz und Krisenkommunikation habe sich in der Corona-Krise bisher bewährt, stellt Simonazzi fest. «Aber sicher müssen wir auch unsere Lehren ziehen. Das ist bei einer Krise nicht anders als in einer Übung. Am meisten lernen können wir aber aus echten Krisen.» Kritiker sagen, auch in der gegenwärtigen Situation werde – ähnlich wie in den Trainings – zu sehr in Silos gedacht und gehandelt.

Dies unterstreicht die Bedeutung dieser Übungen. Sie bilden das Schmiermittel in den komplexen Strukturen des schweizerischen Systems mit seinen unterschiedlichen Kulturen. Hier die Blaulichtorganisationen und das Militär, die in Lagen und Handlungsoptionen denken. Dort die Politik und die Verwaltung, die zuerst fragt: Was ist meine gesetzliche Grundlage? Bin ich überhaupt zuständig?

Im Kern geht es nicht um die konkreten Themen der Übungen, sondern um die Strukturen. Daran haben weder die strategische Wende 1989 noch die Gewichtverschiebung vom militärischen in den zivilen Bereich etwas geändert. Das Ziel der Übungsleitung bleibt, die verschiedenen Akteure noch mehr aus ihren Silos herauszuholen – und sie miteinander zu vernetzen.

Es ist deshalb wohl richtig, dass die Lehren aus der Krise die Basis der nächsten grossen Übung bilden. Die Anekdoten, die dann während der Stabsarbeit erzählt werden, dürften diesmal aus den Corona-Zeiten stammen. Man kennt sich aus der Krise.

KRISENBEWÄLTIGUNG

Die Corona-Pandemie zeigt Schwächen im Risiko- und Krisenmanagement der Schweiz. Die NZZ analysiert in einer Serie die Aspekte der Krise und versucht, erste Lehren zu ziehen. Der nächste Teil zu den Erfahrungen mit Sars und der Schweinegrippe erscheint am Mittwoch, dem 20. Mai.