



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Der Bundesrat

Auswertungsbericht Strategische Führungsübung 2017 (SFU 17)

9. Mai 2018

Einführung

Die Bundeskanzlei (BK) führt alle vier Jahre eine Strategische Führungsübung (SFU) durch. Strategische Führungsübungen in der Bundesverwaltung haben zwei Funktionen: Sie erlauben einerseits eine Reflexion zu einer ausserordentlichen Lage auf strategischer Ebene und überprüfen andererseits die interdepartementale Koordination in einer komplexen Krise. Mit Bundesratsbeschluss vom 22. Juni 2016 wurde die BK beauftragt, die SFU 17 zu organisieren, durchzuführen und auszuwerten. Übungsleiterin war Bundesrätin Doris Leuthard, 2017 amtierende Bundespräsidentin und die Generalsekretärenkonferenz (GSK) agierte als operatives Aufsichtsgremium. Das Szenario war so angelegt, dass sowohl der Bund wie der Kanton Genf in die Übung einbezogen waren.

Die Auswertung der SFU 17 dient dem Bundesrat – als Auftraggeber der SFU 17 –, den Departementen und der BK, den beteiligten Ämtern und den übenden Stäben dazu, das Erreichen der Ziele zu bewerten und Erkenntnisse zu formulieren, damit Lehren gezogen werden können. Anhand der Auswertung der SFU 17 soll beurteilt werden, wie die Entscheidungsträger auf Stufe Bund die Krise bewältigt haben, und ob die Stäbe systematisch und effizient gearbeitet haben. Die Auswertung soll auch aufzeigen, ob der Bundesrat lagegerechte Entscheidungsgrundlagen erhalten hat und ob – wenn notwendig – die in fachlicher oder politischer Hinsicht beteiligten Stellen und Personen einbezogen wurden. Ebenso wurde geprüft, ob die Information der Öffentlichkeit und die interne Information der Verwaltung rechtzeitig und sachgerecht erfolgten.

Die Daten für die Auswertung wurden während des gesamten Übungsverlaufs gesammelt. Insgesamt waren während der SFU 17 ca. 60 Beobachterinnen und Beobachter im Einsatz in Bern und in Genf. Je ein Beobacherteam, bestehend aus jeweils drei Personen – zwei von der GSK bestimmten verwaltungsinternen Personen und einem Vertreter oder einer Vertreterin des Stabs Operative Schulung – beobachtete jeweils einen Krisenstab. Alle Beobachtenden wurden für ihre Aufgabe instruiert. Insgesamt verfassten die Beobacherteams 24 Berichte. Die inhaltliche Systematik der Beobachterberichte war einheitlich und wurde in den vorliegenden Auswertungsbericht und in das Aussprachepapier übernommen. Beobachtet und in den Berichten rapportiert wurden der Übergang von der normalen zur besonderen Lage, die Arbeitsweise, die Kommunikation und die Produkte.

Ein Auswertungsteam, bestehend aus vier Mitarbeitenden der BK und einem Kollegen aus dem GS VBS, hat die Berichte der Beobachtenden analysiert und ausgewertet. Dieses Auswertungsteam war Teil der Übungsorganisation und wurde nicht beübt. Dies im Gegensatz zum Bundeskanzler, den beiden Vizekanzlern und weiten Teilen der Mitarbeitenden der BK.

Als Quellen der Auswertung standen dem Auswertungsteam zusätzlich zu den Berichten der Beobachtenden die in der Übung erstellten Produkte (z. B. Bundesratsanträge, Sitzungsprotokolle, Medienmitteilungen oder Social-Media-Beiträge) und die E-Mails der Teilnehmenden zu Verfügung. Diese Quellen wurden vom Auswertungsteam zusammengefasst und analysiert und bilden mit den Berichten der Beobachtenden die Grundlage für die mit diesem Bericht vorgelegte Auswertung (Kap. 2 und 3.1).

Die zweite mit diesem Bericht vorgelegte Auswertung ist die Selbsteinschätzung der teilnehmenden Departemente und der Bundeskanzlei, die in den Kapiteln 3.2 zu Worte kommen. Das Fazit im Kapitel 4 vereint die Überlegungen des Auswertungsteams und der Teilnehmenden zur Weiterentwicklung des Krisenmanagements auf Stufe Bund mit den Empfehlungen beziehungsweise den Beschlüssen des Bundesrats.

Inhaltsverzeichnis

1. Übungsanlage: Szenario, Ziele und Schwierigkeiten der Übung	5
2. Übersicht: Chronologie der Ereignisse, Reaktion der Teilnehmenden, involvierte Krisenstäbe	7
3. Analyse: Was ist gut gelaufen und was nicht?.....	10
3.1 Sicht des Auswertungsteams	10
3.2 Sicht der Departemente und der Bundeskanzlei	16
4. Fazit: Erkenntnisse und Empfehlungen	21

1. Übungsanlage: Szenario, Ziele und Schwierigkeiten der Übung

Die Szenarien für eine SFU gehen von Risiken aus, die in unserer modernen Gesellschaft tatsächlich bestehen. Die Krise muss so schwer sein, dass strategische Massnahmen auf Stufe Bundesrat zu dessen Bewältigung nötig sind.

In der Vergangenheit wurden SFU zu folgenden Themen durchgeführt: 1997 Informationsrevolution, 2005 Epidemie in der Schweiz, 2009 Strommangellage und 2013 Cyberattacke. Angesichts der aktuellen Bedrohungslage lag es auf der Hand, für die SFU 17 das Thema Terrorismus zu wählen. Der Bundesrat und die (inter)departementalen Krisenstäbe mussten sich gemäss Drehbuch nach mehreren Terrorangriffen in der Schweiz mit deren Auswirkungen auf kantonaler, nationaler und internationaler Ebene auseinandersetzen. Das Szenario beschrieb zeitlich gestaffelt einen Bombenalarm mit erfolgreicher Entschärfung des Sprengsatzes am Flughafen Genf, einen Terroranschlag mit vielen Toten und Verletzten im unterirdischen Bahnhof Eaux-Vives in Genf sowie eine erpresserische Geiselnahme in der UNO in Genf. Zudem wurde durch einen Sabotageakt die Stromversorgung des Kernkraftwerks (KKW) Mühleberg unterbrochen und so ein Störfall verursacht. Das Szenario schilderte Angriffe der fiktiven Terrororganisation Global Liberation Front (GLF) auf die Schweiz. Die Terrororganisation war im Herbst 2017 mit Anschlägen in europäischen Hauptstädten medienwirksam in Erscheinung getreten. Drohungen in allgemeiner Form wurden gegen internationale Institutionen und Organisationen ausgesprochen. Somit rückte die Schweiz als Sitzstaat der UNO – insbesondere Genf – ebenfalls in den Fokus der GLF.

Neu an dieser SFU waren die enge Kooperation mit einem Kanton, namentlich dem Kanton Genf, und die Tatsache, dass die Übung im Rahmen der vom Bundesrat angeordneten Gesamtplanung der grossen Übungen 2016–2023 stattfand. Die SFU 17 als Teil der Gesamtplanung durchzuführen, bedeutete, dass die Konzepte der SFU 17, der Sicherheitsverbandsübung (SVU) 19 und der Gesamtnotfallübungen (GNU) 17 und 19 zu verknüpfen waren, was sich konkret in der Erarbeitung eines zusammenhängenden Szenarios sowie der Planung, Umsetzung und Auswertung der vierjährigen Übungssequenz manifestierte.

Die BK leitete das integrale Projektteam der SFU 17. Dieses setzte sich aus Expertinnen und Experten aus dem GS VBS, dem BABS, der Armee (Stab Operative Schulung), dem fedpol, dem NDB, dem EDA, dem Führungsstab Polizei (Kanton Bern) und dem Kanton Genf zusammen. Das integrale Projektteam mit Expertinnen und Experten aus verschiedenen Fachbereichen hat zur Akzeptanz der Übung beigetragen: Die Qualität des Szenarios und der Übungsumwelt (Kontaktstelle, Medien, soziale Medien, Website) sowie die Funktionalität von Beobachtung und Regie waren dank der Expertise hoch.

Die Ziele der SFU 17 waren die Überprüfung der Kooperationsmechanismen zwischen Bundesrat und Kantonsregierung, die Klärung der Zusammenarbeit und der Schnittstellen zwischen operativem und strategischem Krisenmanagement auf Stufe Bund, die Prüfung der Arbeit der Krisenorgane (z. B. verschiedener Krisenstäbe) auf Bundesebene und der internen und externen Krisenkommunikation von Bund, Kantonen

und Partnern. Die Auswertung zeigt, dass sich viele Krisenstäbe intensiv mit den gestellten Herausforderungen auseinandergesetzt haben, und die Übungsziele erreicht wurden.

Die SFU 17 war eine zweitägige Stabsübung, und die Teilnehmenden reagierten in eigenem Ermessen auf die gespielten Ereignisse. Die Übung war realitätsnahe angelegt. Deren Inhalte wurden im Vorfeld nicht kommuniziert, mit dem Ziel, allfällige Lücken im Krisenmanagement aufzuzeigen und in der Folge zu verbessern. Die Übung wurde ohne Unterbruch während 29 Stunden gespielt. Die Ereignisse der SFU 17 wurden per E-Mail und Telefon oder auf der Übungswebsite mit eigens kreierten Radio-, Presse- und Social-Media-Beiträgen sowie offiziellen (Medien-)Mitteilungen eingespielt.

Für die Teilnehmenden anspruchsvoll war die gleichzeitige Bewältigung einer potenziellen radioaktiven Verstrahlung im Raum Bern, von Terroranschlägen in Genf und von einer anhaltenden Geiselnahme in der UNO in Genf. Diese Anlage erlaubte es, die Koordination und die Absprachen zwischen den verschiedenen Krisenstäben zu testen, ebenso die Fähigkeit, ein umfassendes Lagebild zu schaffen.

2. Übersicht: Chronologie der Ereignisse, Reaktion der Teilnehmenden, involvierte Krisenstäbe

Folgendes Schema (Abb. 1) zeigt die Chronologie der Ereignisse gemäss Drehbuch und die Reaktion der Übenen im Detail auf:

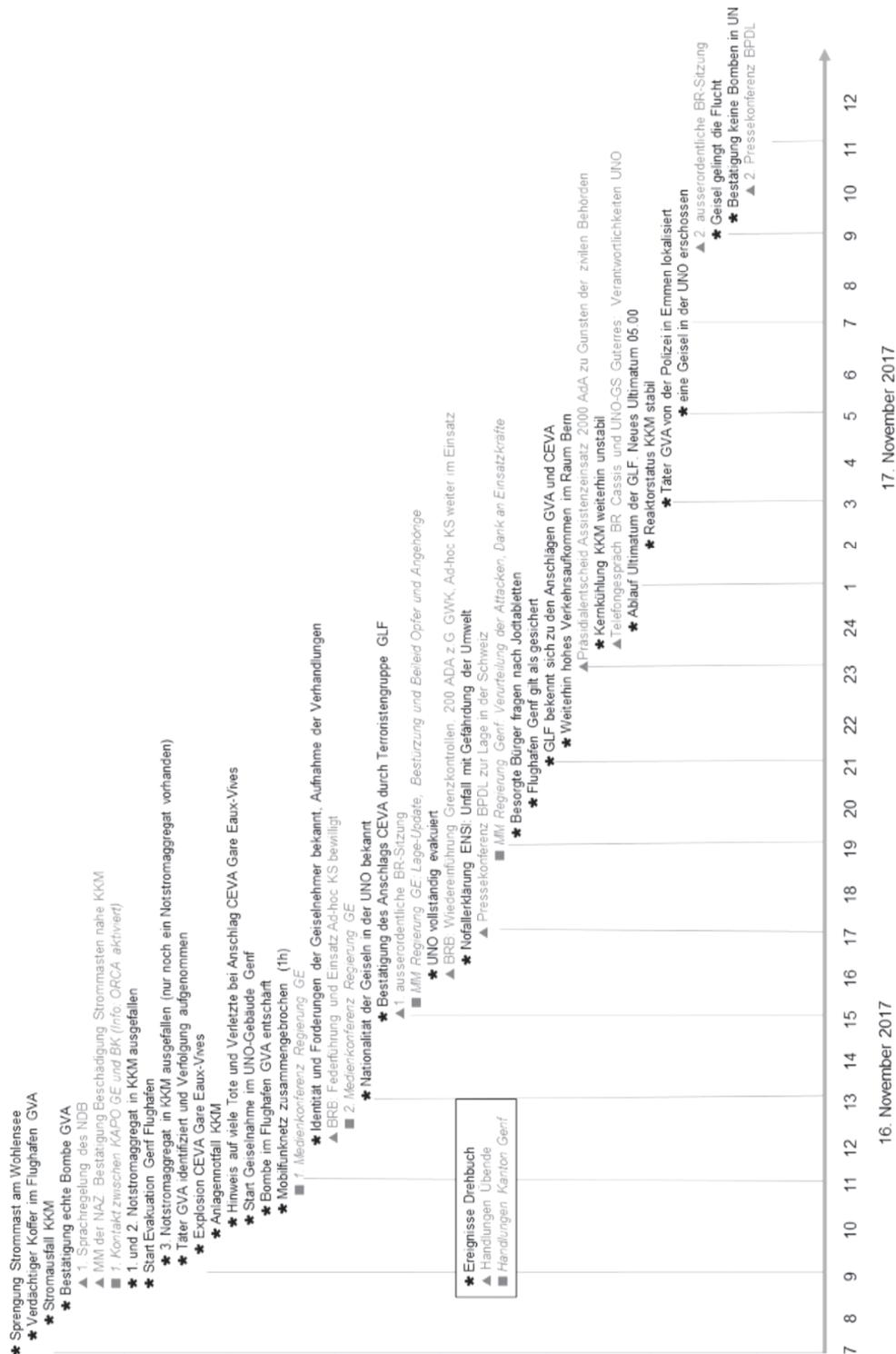


Abbildung 1: Chronologie der Ereignisse und Reaktion der Teilnehmenden

Das erste Ereignis gemäss Drehbuch erfolgte am 16. November kurz nach 7 Uhr mit der Sprengung eines Strommastes in unmittelbarer Umgebung des KKW Mühleberg. Aufgrund des Stromausfalls kam es zu einem Anlagenotfall im Kernkraftwerk, wobei sich die Situation im Laufe des Tages stetig verschärfte und sich erst nach Mitternacht stabilisierte. In Genf wurde am Flughafen zeitgleich eine Bombe entdeckt, die anschliessend entschärft werden konnte. Die Ereignisse überschlugen sich ab 9.30 Uhr mit dem Terroranschlag im unterirdischen Bahnhof CEVA Eaux-Vives in Genf und der Geiselnahme im UNO-Gebäude in Genf.

Die ersten Krisenstäbe (NDB, fedpol, Etat Major Cantonal de Conduite de Genève [EMCC] und Organisation en cas de Catastrophe ou de situation exceptionnelle Genève [ORCA GE]) wurden kurz nach den ersten Ereignissen aufgebildet und aktiviert. Eine Auswertung aller abgehaltenen Sitzungen und erstellten Produkte zeigt, dass die meisten Krisenstäbe (KS) und betroffene Verwaltungseinheiten am späteren Vormittag des 16. November aktiv waren. Gegen Mittag wurden vermehrt Informationen eingeholt, Sitzungen abgehalten, Entscheidungen getroffen, Aktionspläne erstellt sowie offizielle Mitteilungen und Sprachregelungen versandt.

Am Donnerstagmittag erfolgte der Bundesratsbeschluss für die Einsetzung eines Ad-hoc-Krisenstabs des Bundesrats (Ad-hoc-KS). Der dafür von der BK gestellte Antrag erfolgte gestützt auf das RVOG (Art. 32 Bst. g und Art.33 Abs. 1^{bis}) nach einer verkürzten Ämterkonsultation im Zirkularverfahren. Alle im Einsatz stehenden departementalen und interdepartementalen Krisenstäbe wurden beauftragt, ihre Arbeit unter der Federführung des Ad-hoc-KS weiterzuführen. Der Bundesrat kam im Laufe der Übung zu zwei ausserordentlichen Sitzungen zusammen und beschloss die Wiedereinführung der Grenzkontrollen und die Unterstützung der zivilen Behörden durch Angehörige der Armee. Um 14.30 Uhr wandte sich Bundesrätin Simonetta Sommaruga in Genf mit einem Statement ein erstes Mal an die Öffentlichkeit. Um 16.45 Uhr, nach der ersten Bundesratssitzung, fand die erste offizielle Medienkonferenz mit Bundespräsidentin Doris Leuthard in Bern statt. Neben der BK und der Nationalen Alarmzentrale, die mehrere Pressemitteilungen publizierten, verfasste das Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) eine Mitteilung an die Presse.

Folgende Krisenorganisationen und Stäbe beteiligten sich an der SFU 17:

- Ad-hoc-KS des Bundesrates
- KS EDA
 - Krisenmanagementzentrum EDA
 - KS der ständigen Mission der Schweiz beim Büro der Vereinten Nationen und den anderen internationalen Organisationen in Genf (Mission GE)
- KS VBS
 - Militärstrategischer Stab (MSS)
 - Führungsstab der Armee (FST A)
 - KS Bundeslagezentrum NDB
- KS EDI
- KS EFD
 - KS Eidgenössische Zollverwaltung / Kommando Grenzwachtkorps
- KS WBF
 - KS Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung
 - KS Bundesamt für Landwirtschaft
 - KS Vollzugsstelle für den Zivildienst

- KS UVEK
 - KS Bundesamt für Zivilluftfahrt
- KS BK
 - Kommunikation BK und Konferenz der Informationsdienste der Departemente (KID)
- Kerngruppe Sicherheit
- Einsatzorganisation (EO) fedpol / Sonderstab Geiselnahme und Entführung (SOGE)
- Bundesstab (BST) ABCN inkl. Nationale Alarmzentrale (NAZ)
- KS Bundesanwaltschaft (BA)

Daneben waren verschiedenste Verwaltungseinheiten der Departemente wie die EFV, das SIF, das EPA, das BAG, das BBL, der ETH-Bereich, das SECO, das SEM oder das BAV zeitweise im Einsatz. Auf kantonaler Ebene haben neben dem Führungsstab Polizei (FSTP), dem Etat Major Cantonal de Conduite de Genève (EMCC) und der Organisation en cas de Catastrophe ou de situation exceptionnelle Genève (ORCA) auch die Genfer Kantonsregierung und die Staatsanwaltschaft des Kantons Genf an der Übung teilgenommen. Bei der SBB haben sich Teile des Krisenstabes SBB und der Öffentlichen Sicherheit mit der Lage SFU 17 auseinandergesetzt. Im EMCC und im FSTP in Genf nahmen Vertreter des SBB-Betriebes bzw. der Transportpolizei Einsitz, um die Koordination sicherzustellen.

Der Nachmittag vom 16. November war für die Übungsteilnehmenden am intensivsten. Gegen Abend und in der Nacht nahmen die Aktivitäten bei vielen Stäben ab. Handlungsschwerpunkt in der Nacht bildete die Geiselnahme in der UNO. Am Tag zwei der Krise lag der Fokus auf der Nachbereitung der Ereignisse des ersten Tages, der anhaltenden Geiselnahme sowie auf Massnahmen des Business Continuity Management (BCM). Für Freitagnachmittag war eine Pressekonferenz von Bundespräsidentin Doris Leuthard mit der Genfer Regierung vor Ort vorgesehen. Dieser Auftritt wurde von der Lageentwicklung der Geiselnahme abhängig gemacht. Der hier beschriebene Ablauf in der Reaktion der Teilnehmenden deckt sich weitgehend mit der Nutzung der Übungswebsite (Abb. 2).

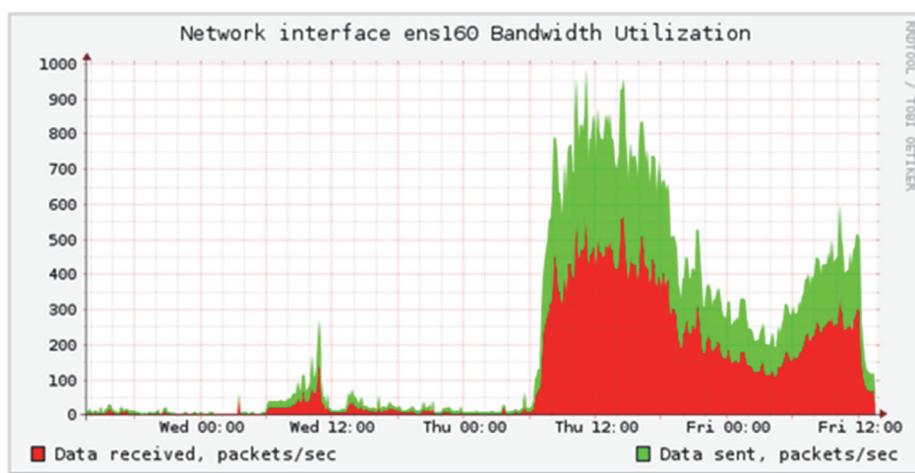


Abbildung 2: Auslastung der Übungswebsite (BIT, Original von Provider Website)

3. Analyse: Was ist gut gelaufen und was nicht?

3.1 Sicht des Auswertungsteams

Einstieg in die Übung: Die von den Ereignissen in Mühleberg und Genf direkt betroffenen und damit für die Bewältigung zuständigen Bundesstellen, wie zum Beispiel der BST ABCN, das Bundeslagezentrum NDB, die BK und die Einsatzorganisation fedpol / SOGE nahmen unverzüglich die Arbeit auf. Routinierten Einsatzorganisationen gelang der Übergang in die besondere Lage offenbar leicht. Doch auch KS von Departementen und Ämtern, die nicht direkt betroffen waren, wie auch die BA wurden aktiv und verfolgten die Entwicklung der Lage. Dabei bewiesen alle Teilnehmenden Sachverstand und zeigten grosses Engagement. Positiv aufgefallen sind das Arbeitsklima in den Stäben und die hohe Bereitschaft, sich auf die Übung einzulassen und die Krise zu bewältigen. In Genf standen ab Übungsbeginn der Krisenstab der Kapo, EMCC und ORCA GE sowie die Kommunikationsstelle des kantonalen Präsidialdepartments im Einsatz. In der Regel arbeiteten die Genfer Behörden gut mit den Bundesverwaltungsstellen zusammen. Die Polizei und die Kommunikationsstelle in Genf pflegten beispielsweise einen intensiven Austausch mit Stellen des Bundes (EO fedpol / SOGE und BK).

Allgemein verlief die erste Phase der Übung jedoch eher unkoordiniert. Die Notwendigkeit des Einsatzes der jeweiligen Krisenstäbe und deren Zuständigkeiten unter den gegebenen Bedingungen wurden nicht geklärt. Dies ist charakteristisch für die erste Chaosphase einer Krise, in der jedes Gremium ausloten muss, was durch wen zu tun ist. Dieser Umstand ist auch ein Übungsartefakt, das heisst etwas, was weniger für die Realität und mehr für Übungen typisch ist, weil auch nicht betroffene Stäbe ihre Organisation prüfen möchten und zu Übungszwecken ihre Stäbe aktivieren. Zu Beginn der Übung fehlte – aufgrund der Abwesenheit der Bundespräsidentin, die auf Dienstreise war, und der Nicht-Verfügbarkeit des Vizepräsidenten des Bundesrates (so die Auskunft seines Teams) – die Führung in der Krise. Aus diesem Grunde erfolgten die offiziellen Medienmitteilungen und -konferenzen der Landesregierung erst später im Verlauf des ersten Tages der Krise. Mit der Einsetzung des Ad-hoc-KS um 12 Uhr wurden die Voraussetzungen geschaffen, neben dem Tagesgeschäft die Koordination und die Kooperation zwischen den aktiven Stäben effektiver und effizienter zu gestalten. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die Einsetzung des Ad-hoc-KS durch einen Bundesratsbeschluss notwendig war oder ein Präsidialentscheid genügt hätte. Die gewählte Zusammensetzung des Ad-hoc-KS (Abb. 3) erschien zweckmässig und der Situation angemessen. Allerdings fehlte bei den ersten Sitzungen eine Vertretung aus dem NDB.

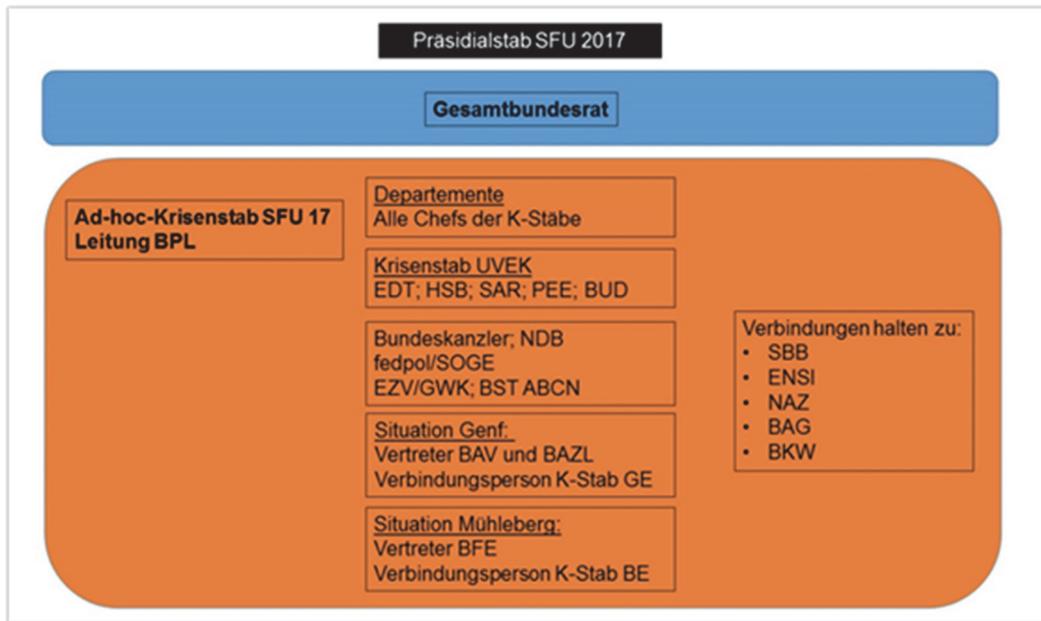


Abbildung 3: Darstellung Ad-hoc-KS (Grundlage Originalversion vom 16.11.17; Namen entfernt).

Arbeitsweise: Die rechtlichen Grundlagen (z. B. RVOG, RVOV) und die departements-internen Weisungen (z. B. Stabsordnungen, Pflichtenhefte) waren bekannt und wurden angewendet. Stäbe wie der BST ABCN, die BA, der KS EDA, das GWK, die EO fedpol / SOGE, der FST A, der MSS, der FST Polizei sowie der EMCC und die ORCA GE arbeiteten schnell und in klaren Führungs- und Rapportstrukturen. Andere Stäbe agierten hingegen in einer im Tagesgeschäft verankerten Arbeitsweise und verblieben im gewohnten Sitzungsmodus. So fehlten oft klare, aktuelle Lagebilder. In der SFU 17 wurden auf der elektronischen Lagedarstellung (ELD) vier Teillagen (BST ABCN, fedpol, NDB und Lage Genf) abgebildet. Der NDB führte die Lage für alle Partner im Nachrichtenverbund auf der ELD und verfasste im Laufe der Übung sechs Lageberichte. Die Problemerkennung und Lagebeurteilung waren für viele Stäbe dennoch eine Herausforderung. Die Angaben auf der ELD führten zu unterschiedlichen Einschätzungen und oft zu zusätzlichem Informationsbedarf. Diesen versuchte man durch alternative Informationsbeschaffung (E-Mail, Telefongespräche etc.) abzudecken. Dennoch konnte dabei die Qualität der Informationen nicht gänzlich sichergestellt werden. Es wurden zu viele unsichere Quellen und unterschiedliche Lagedarstellungen benutzt, die Raum für Interpretation zuließen und damit zu Unklarheiten und Unsicherheiten führten.

Die Krisenorganisationen gingen die Problemerkennung und die Lagebeurteilung sehr unterschiedlich an. Einige Stäbe fokussierten ausschliesslich auf die regelmässigen Lageberichte des NDB, ohne sich ein eigenes Bild der Lage zu machen. Andere beachteten die Lageberichte des NDB oder der Taskforce TETRA offenbar zu wenig und verbrachten viel Zeit damit, ein eigenes Lagebild zu erstellen. Sie waren stark mit Abklärungen und mit Einschätzungen zum Wahrheitsgehalt der Informationen beschäftigt, statt nach einer kurzen Lagebesprechung aufgrund der gelieferten Fakten über Konsequenzen von Entwicklungen oder über konkrete Aufträge zu diskutieren. Wieder andere zählten schlicht Ereignisse auf, ohne sie zu einem gesamtheitlichen Lagebild zu verdichten oder die Lage zu beurteilen. Bereits bei der Problemerkennung sollten

jedoch die verschiedenen Teilprobleme und deren gegenseitige Abhängigkeiten identifiziert werden. Dies fand nur beschränkt statt. Einige Stäbe nahmen zwar nach einer eher rudimentären Problemerkennung eine Lagebeurteilung in Angriff, gingen aber nicht in die Tiefe und erkannten folglich keine Querverbindungen zwischen den Ereignissen oder konnten keine Auswirkungen auf andere Themenfelder ausmachen. So waren die Problemerkennungen der Situationen in Mühleberg und in Genf zwar meist einzeln vorhanden, wurden aber nicht verknüpft. Kurzum, es fehlte ein gemeinsames Lageverständnis als Grundlage für koordiniertes Handeln zwischen den Departementen wie auch eine einheitliche, klare Lagebeschreibung als Entscheidungsgrundlage für den Bundesrat.

Die Führungspersonen der verschiedenen Gremien schufen während der gesamten Übung ein positives und motivierendes Arbeitsklima. Die Mitarbeitenden zeigten sich engagiert und nahmen die Übung ernst. Bei den Führungsstilen zeigten sich Unterschiede in der Bereitschaft, die jeweiligen zugesprochenen Rollen zu übernehmen und so ein zielgerichtetes Arbeiten sicherzustellen. Einigen war auch unklar, welche Rolle ihnen zusteht, andere mussten mehrere Rollen gleichzeitig wahrnehmen, weil sie in mehreren Stäben Einsitz nahmen. Sie hatten dementsprechend Mühe, die jeweiligen Sitzungen zeitlich aufeinander abzustimmen. Mehrere Einsatz- und Krisenstableitende sahen keine Stellvertreter- oder Unterstützungsrollen vor und luden sich somit zu viel Arbeit auf.

Aufgrund parallel ablaufender Ereignisse bestand ein hoher Koordinationsbedarf bei der Informationsbeschaffung, der Abstimmung der Kommunikation, der Anpassung von Führungsrhythmen oder der Erstellung von Entscheidungsgrundlagen für den Bundesrat. Dies erkannten alle Teilnehmenden, und es entwickelte sich eine rege Aktivität innerhalb und zwischen den Departementen. Erschwert wurde die Zusammenarbeit durch mancherorts immer noch vorhandenes «Silodenken». So arbeiteten einige Stäbe ohne Kontakt zu anderen Dienststellen oder Krisenorganen. Überdies wurden mögliche Entwicklungen der aktuellen Situation zu wenig berücksichtigt, es wurde zu wenig in Varianten gedacht. Es fehlte an einer Gesamtsicht und an Vorstellungsvermögen, was im eigenen Zuständigkeitsbereich passieren könnte.

Auch bei der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kanton Genf konnte ein zu starkes «jeder für sich»-Denken festgestellt werden. Die Genfer Staatsanwaltschaft etwa hielt eine Zusammenarbeit mit der BA für nicht notwendig – trotz klarer Zuständigkeit und speziell ergriffener Massnahmen der BA. Die Genfer Behörden im Allgemeinen schenken den Entwicklungen auf Stufe Bund wenig Beachtung oder erhielten vom Bund unzureichende Informationen. So erfuhr die Genfer Polizei etwa nicht, dass der Bundesrat eine Verstärkung der Grenzkontrollen beschlossen hat – eine Entscheidung, die in der Realität markante Auswirkungen auf die Polizeiarbeit in Genf gehabt hätte. Ausserdem folgten die Absprachen zwischen der Kapo Genf und der EO fedpol / SOGE nicht immer den festgelegten Zuständigkeiten, was zu Missverständnissen und Verzögerungen führte. Es gab Unklarheiten und Unsicherheiten bezüglich Zuständigkeiten und Abläufe, die wiederholt diskutiert wurden. Fachwissen zu diesen Fragen war zwar vorhanden, gelangte aber nicht auf die Entscheidungsebene. Beispielsweise waren die Zuständigkeiten bei der Bewältigung der Geiselnahme der UNO zwischen der Zentrale EDA, der Mission der Schweiz in Genf, EO fedpol / SOGE und der Kapo Genf unklar. Weitere Unsicherheiten herrschten beim Antrag für militärische Unterstützung oder auch bei der Vorgehensweise und den Begrifflichkeiten für eine Grenz-

schliessung respektive Grenzkontrolle. Aufgrund unterschiedlicher Auffassungen bezüglich der Zuständigkeiten und der Prozesse ging in Bern wie in Genf viel wertvolle Zeit verloren.

Die Führungsräume und ihre Ausstattung waren unterschiedlich eingerichtet und gestaltet. Werden diese auch im Tagesgeschäft für Rapporte genutzt, waren ihre Ausstattungen funktionell und von hoher Qualität (Führungsinformationssysteme wie die ELD, Plakate für die Problemerkennung und Lagebeurteilung, Pendenzenlisten, Sofortmassnahmen, Stabsorganisation etc.) und die Teilnehmenden gingen gewandt damit um. Andere Räume entsprachen zum Teil nicht den Anforderungen eines Krisenraums (z. B. nicht oder kaum genutzte Visualisierungsinstrumente, Handbücher und Checklisten). Bezüglich Ausstattung ist weiter aufgefallen, dass die meisten Übungsteilnehmenden vorwiegend Mobiltelefone nutzten, um die Lage zu verfolgen oder mit anderen Dienststellen zu kommunizieren. Mancherorts wurde ein Festnetztelefon im Sitzungsraum installiert, um bei einem Mobilnetzausfall über eine Alternative zu verfügen.

Das Problem der personellen Durchhaltefähigkeit (z. B. Erstellung von Dienstplänen und Organisation der Pikettdienste) wurde grundsätzlich erkannt, allerdings zu unterschiedlichen Zeitpunkten. So kam es bei einzelnen Stäben zu personellen Engpässen. Übernachtungs- und Verpflegungsmöglichkeiten waren in der Regel vorhanden, waren aber teilweise zu weit von den Führungsräumen entfernt.

Es wurden im Rahmen des BCM unterschiedliche logistische und personelle Massnahmen getroffen, um die Handlungsfähigkeit der Departemente und der BK sicherzustellen. So haben einige Krisenstäbe Überlegungen zur Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit im Falle einer radioaktiven Verstrahlung im Raum Bern angestellt und Eventualplanungen für eine Evakuierung diskutiert. Das EFD beispielsweise prüfte die Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen für die Angestellten der Bundesverwaltung in Lausanne (EPFL) und Zürich (ETHZ) unter Berücksichtigung der Home-Office-Möglichkeiten. Einzelne Stäbe diskutierten auch eine Verlegung in die Führungsanlagen. Der KS EZV/GWK musste sich aufgrund eines echten Stromausfalls (was nicht Teil der Übung war) zu einem Alternativstandort verschieben, was rasch und geordnet geschah.

Kommunikation: Die interne Kommunikation wurde von den Departementen und der BK unterschiedlich gehandhabt. Während die einen ihre Mitarbeitenden über das Geschehen informierten, Handlungsanweisungen verschickten und mögliche Entwicklungen und Konsequenzen (Evakuierungsplanung) darlegten, unterliessen es andere, das Personal zu informieren, zu beruhigen oder zu motivieren.

Der Informationsaustausch innerhalb der Departemente verlief meist problemlos, war fach- und stufengerecht. In einzelnen Departementen gelangten dringend benötigte Informationen jedoch nicht rechtzeitig zum KS respektive zum jeweiligen Generalsekretariat.

Die BK aktivierte am Donnerstag um 9 Uhr mit der KID die Krisenkommunikation des Bundes. In dieser Sitzung wurden die Federführung, die Inhalte und die Botschaften sowie die Verteilung allfälliger Sprachregelungen zwar festgelegt, blieben in der Umsetzung jedoch teilweise unklar. Dies führte dazu, dass während der gesamten Übung immer wieder die fehlende Kommunikationsstrategie bemängelt wurde. Die BK informierte in der KID-Sitzung die Departemente darüber, dass sie auf die Kommunikation

des Bundesrats fokussiere und dass sie zwar für die Koordination der Kommunikation zuständig sei, dass jedoch die Zuständigkeit für Fachauskünfte weiterhin bei den zuständigen Organisationen (NAZ, ENSI, fedpol, Verteidigung etc.) liege. Viele Einheiten waren dennoch verunsichert. Sie erwarteten eine stärkere zentrale Kommunikationsorganisation durch die BK, doch diese folgte der in der KID gemachten Abmachung. Auch ohne zusätzliche Koordinationsaufgaben geriet die BK in einen personellen Engpass. Sie erhielt jedoch – trotz Mahnung – die Unterstützung (je zwei Kommunikationsmitarbeitende pro Departement) nicht, die ihr gemäss „Leistungsvereinbarung betreffend die Information der Öffentlichkeit in Krisensituationen“ vom 1. Januar 2014 zugestanden hätte. Die Abstimmung und die Zusammenarbeit zwischen der BK und der Kommunikationsstelle des Genfer Präsidialdepartements funktionierten gut. Auch zwischen dem FST Polizei, den kantonalen Polizeikörpern und fedpol fanden regelmässig Absprachen zur Kommunikation statt.

Die Arbeitsweise im Bereich externe Kommunikation war weitgehend an das Tagesgeschäft angelehnt. Um eine einheitliche externe Kommunikation sicherzustellen, wurden einzelne Sprachregelungen erstellt. Eine Ausrichtung der Kommunikation auf die Bedürfnisse bestimmter Zielgruppen (Bevölkerung, Wirtschaft, Kantone, Ausland) wurde nicht angestrebt. Was beispielsweise trotz mehrmaligen gespielten Drucks von aussen fehlte, war eine gezielte Sprachregelung des EDA für das Schweizer Aussennetz einerseits und für die ausländischen Vertretungen mit Sitz in der Schweiz andererseits.

Erstmals in einer SFU konnte die externe Kommunikation auch im Bereich soziale Medien geübt werden. Ausser dem Bundesratssprecher, dem EMCC und der ORCA in Genf und fedpol nutzten diese Möglichkeit allerdings wenige Dienststellen aktiv. Eine Absprache, welche Krisenorganisationen oder Ämter das soziale Netzwerk auf welche Weise nutzen sollen, fand offenbar nicht statt. Der grossen Mehrheit der Übenden diente der auf der Übungswebsite gespielte Social-Media-Bereich aber als Informationsquelle.

In den meisten Stäben fand ein konstantes Medien-Monitoring (Print-, Radio- und Social-Media-Beiträge auf der Website) statt. Die Kommunikationsverantwortlichen der BK beispielsweise verfolgten das Publierte auf professionelle Weise und liessen die Erkenntnisse in ihre Produkte einfließen; diese wurden jedoch in der allgemeinen Lagebeurteilung zu wenig berücksichtigt. Bei anderen Stäben wurde kein Medien-Monitoring durchgeführt. So wusste etwa der BST ABCN nichts über Fluchtbewegungen, Verkehrschaos, Forderung der Bevölkerung nach Jodtabletten etc., obwohl dies Schlüsselinformationen für ihre Lagebeurteilung gewesen wären.

Produkte: Die Qualität der erstellten Produkte der KS der Departemente und der BK war unterschiedlich: Die Produkte auf strategischer Ebene (Bundesratsanträge und – beschlüsse, Lagerberichte, Aktionspläne, Informations- und Sprechnotizen, Medienmitteilungen und Tweets, BCM, Eventualplanungen etc.) waren informativ, kurz gehalten und nützlich. Sie zeugten von der routinierten, qualitativ hochstehenden Arbeit in den Departementen und bei der BK. Ungenügend oder nicht vorhanden waren hingegen oft Lagerdarstellungen, Traktandenlisten für Berichte, Krisenjournalen oder Pendenzlisten. Diese Produkte wären für eine systematische, strukturierte Führungstätigkeit jedoch von zentraler Bedeutung, da sie eine schnelle Erfassung der Lage und eine effiziente Sitzungsführung ermöglichen und damit das zeitgerechte Erstellen von Produkten und die Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen gewährleisten.

Daneben waren einige vorbereitende Dokumente für Schlüsselpersonen für wichtige Sitzungen unvollständig, wie auch die Dokumentation zuhanden der übergeordneten Organe (z. B. Sicherheitsausschuss) und in der Folge der Mitglieder des Bundesrates. So fehlten in den Sitzungen des Ad-hoc-KS Traktandenlisten sowie angemessene Lagerdarstellungen als Grundlagen für umfassende Lagebeurteilungen. Oder im Antrag und im Beschlusdispositiv für die erste Bundesratssitzung fehlte jeglicher Hinweis auf die Situation im KKW Mühleberg. Weiter gingen ohne Wissen des VBS Anträge ein, von welchen es betroffen gewesen war, z. B. der Antrag auf subsidiäre Unterstützung durch die Armee. So hörte das GS VBS in der ersten Sitzung des Ad-hoc-KS zum ersten Mal vom Präsidialbeschluss, dem Chef VBS die Kompetenz zum Aufgebot von 2000 Armeeangehörigen zu übertragen.

3.2 Sicht der Departemente und der Bundeskanzlei

EDA

Das EDA kann sich grundsätzlich den Erkenntnissen und Empfehlungen im Auswertungsbericht anschliessen und dankt der BK für deren Erarbeitung und Zusammenstellung. Die Unklarheit in der Krisenkommunikation stellte eine wesentliche Herausforderung dar. Das EDA unterstützt deshalb die Forderung nach einer Klärung der internen und externen Krisenkommunikation. Darunter fällt nicht nur die Rollenklärung innerhalb der Bundesverwaltung, sondern namentlich auch der Umgang mit spärlichen Informationen seitens der kantonalen Behörden.

Besonderen Handlungsbedarf sieht das EDA in der Übersicht und der Überarbeitung des bestehenden Krisendispositivs auf Bundesebene, in der Organisation der Zusammenarbeit der Krisenstäbe der Bundesverwaltung und in der Interaktion mit den Kantonen, mit den ausländischen Missionen und den internationalen Organisationen. Dazu gehören auch greifbare Anweisungen und Evakuationspläne für den Bundesrat und das Bundespersonal. Das EDA begrüsst die Durchführung von regelmässigen Übungen und Schulungen.

Die relevanten Dokumente inkl. Kontaktadressen sollen via Intranet jederzeit zugänglich sein. Zudem sollten im Krisenfall Informationen zentral bereitgestellt werden, um die E-Mail-Flut zu reduzieren. Beispielsweise können die Lageberichte zentral statt mehrfach-redundant erstellt werden.

Die Arbeiten zur Verbesserung der Kommunikation im Ereignisfall mit dem Schweizer Aussennetz und den ausländischen Vertretungen in der Schweiz wurden angegangen. Zudem werden im EDA die Prozesse und Verantwortlichkeiten an den Schnittstellen mit den verschiedenen Stäben der Bundesverwaltung geklärt.

EDI

Aus Sicht des EDI ist die SFU 17 sehr gut verlaufen, sowohl unter logistischem Gesichtspunkt wie unter dem Gesichtspunkt des guten Funktionierens der Kontakte und Beziehungen zu den betroffenen Stellen und Personen. Das EDI hat keine weiteren Kommentare zum Berichtsentwurf und zum Antrag anzubringen.

EJPD

Aus Sicht des EJPD bestanden folgende Schwierigkeiten:

- Übungsanlage: Lange war für das EJPD nicht klar, dass im Szenario keine Verhandlungsgruppe vorgesehen war (in den SOGE-Übungen wurde die Verhandlungsgruppe immer mitbeübt). Die Ausarbeitung von möglichen Szenarien in einem BR-Antrag für die Lösung der Krise gestaltete sich daher schwierig.

- Koordination BR-Antrag und Zeitdruck: Zeitdruck bei der Ausarbeitung des Sammelantrages machte es unmöglich, alle beteiligten Departemente oder Bundesämter (z.B. VBS oder GWK) vorgängig zu konsultieren. Unseres Erachtens wäre es Aufgabe der federführenden Stellen gewesen, dem EJPD Textbausteine für die verschiedenen Anträge zu liefern.
- ELD: Die unterschiedlichen Zugriffsberechtigungen zur ELD sind ein Problem. Dies hat dazu geführt, dass nicht alle Beteiligten jederzeit den gleichen Informationsstand hatten.
- Zeitverlust bei der Klärung von formellen Fragen: Es wurde im EJPD, aber auch in anderen Departementen, (zu)viel Zeit für die Abklärung von formellen Fragen verschwendet (Stichwort Grenzschiessungen / Einführung von Grenzkontrollen / Zulässigkeit einer Intervention auf UNO-Territorium).
- Fehlende personelle Ressourcen im GS: Die personellen Ressourcen im EJPD erlaubten es nicht, Stellvertretungen oder Ablösungen vorzusehen, was dazu führte, dass mehrere Personen die ganze Zeit im Einsatz sein mussten.
- Rolle BP / BR: Unklar war, weshalb der Vizepräsident des Bundesrates nicht verfügbar war. Unseres Erachtens hätte relativ schnell ein Mitglied des BR (oder der BK) vor die Medien treten müssen. Manchmal war nicht klar, welche Auftritte reell oder simuliert waren (BRSO war ja tatsächlich in Genf / bei BPDFL war unklar, ob der Besuch in Genf noch via Bundessicherheitsdienst organisiert werden musste).
- Schade ist, dass «Mira» nie eingesetzt wurde. Es wäre ein guter Test gewesen, dieses Gerät einmal mit allen Bundesräten zu testen und zu überprüfen, ob die Kommunikation damit wirklich funktioniert.
- Die Umsetzung der „Leistungsvereinbarung betreffend die Information der Öffentlichkeit in Krisensituationen“ vom 1. Januar 2014 bedarf einer Diskussion. Alle Krisenstäbe kämpfen in einer Krise mit Personalengpässen.

VBS

Aus Sicht des VBS war die Übungsanlage (inkl. Inhalt) realistisch. Die Szenarien halfen, sich rasch in die Lage einzuarbeiten und die notwendigen Massnahmen einzuleiten. Die Übung war gut vorbereitet. Die verschiedenen beteiligten Organe des VBS konnten ihre Aufgaben rasch übernehmen und die nötigen Prozesse initiieren. Das Funktionieren der Koordination und des Lageverbands innerhalb des VBS waren entscheidend. Weitere Übungen sind zwingend zu planen! Um noch realitätsnaher zu sein, müssten die politische Stufe (inkl. Einbezug der Kantone) sowie die Lage im Ausland stärker gewichtet werden.

Die Informationsversorgung von Seiten der Übungsleitung war klar und stufengerecht – der (heute unerlässliche) Einbezug der Social Media erfolgte realistisch. Die kontinuierliche übergeordnete Steuerung der Übung begünstigte und unterstützte die stufenübergreifende Zusammenarbeit. Die Führung mit den Fachkräften der Geschäftsleitung des GS VBS sowie die Organisation, die Prozesse und die Führungsrhythmen der departementalen Zusammenarbeit haben sich grundsätzlich bewährt. Die punktuelle persönliche Präsenz des Chefs VBS in mehreren Lagerberichten war sehr zielführend. Der Sitzungsrhythmus und die Lagerberichte erfolgten bedarfsgerecht und ermöglichten eine laufende Information des Chefs VBS. Die Informationen durch die Nationale Alarmzentrale sowie die Bildung einer zentralisierten Kommunikationszelle VBS/V gaben Klarheit und Sicherheit. Der Einsatz eines einheitlichen Lagebildes (ELD) war für das VBS sehr wichtig.

Die Abstimmung von Sitzungen, insbesondere derjenigen des Bundesrates und des Präsidialstabs, ist zu verbessern. Der Bundesrat ist stufengerecht über die Gesamtzusammenhänge zu informieren. Die interne und die externe Kommunikation auf allen Stufen, insbesondere auch diejenige der Bundespräsidentin oder des Bundespräsidenten, müssen im Ernstfall aus unserer Sicht optimiert werden. Die frühzeitige Koordination mit dem VBS, insbesondere wenn militärische oder andere Mittel des VBS eingesetzt werden sollen, ist zu verbessern. Dem Bundesrat sind entsprechende Anträge nur nach vorgängiger Machbarkeitsbeurteilung durch das VBS vorzulegen. VBS-intern ist die Stabsführung lagebezogen zu ergänzen, um die notwendige Agilität in der Krise zu gewährleisten. Die strukturierte Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Verwaltungseinheiten des VBS ist essenziell. Der Krisenstab VBS ist mit einem Nachrichtenoffizier zu verstärken. Business-Continuity-Überlegungen müssen zur Sicherstellung der Krisenprozesse spezifisch überprüft werden. Der Handlungsbedarf aus den Hauptlehren des VBS besteht insbesondere in der Vorbereitung und im Training des Krisenstabs VBS.

EFD

Die Beteiligten beurteilten die Übungsanlage weitgehend als professionell und realistisch. Die Zusammenarbeit innerhalb des Krisenstabes wie auch mit den Ämtern wurde als positiv empfunden, trotz hektischer Situationen und grosser Arbeitsbelastung; allerdings wäre eine länger dauernde Krise mit der bestehenden personellen Dotierung des Krisenstabes kaum bewältigbar gewesen.

Folgende Punkte werden aufgrund der gemachten Erfahrungen angegangen:

- Der Krisenstab ist – auch mit Blick auf die Gewährleistung der Durchhaltefähigkeit – situativ zu erweitern, insbesondere in administrativer und fachlicher Hinsicht.
- Die Funktionen und Aufgaben der Mitglieder des Krisenstabes sind genauer zu definieren und festzuhalten.
- Ein den Bedürfnissen angepasster Führungsraum ist zu bestimmen und die nötige Infrastruktur ist bereitzustellen.
- Es sind Schriftgut-Vorlagen zu erstellen, die ohne Verzögerung beim Ausbruch einer Krise zur Verfügung stehen.
- Die Weisung für den Krisenstab EFD ist zu überarbeiten.

WBF

Das WBF hat während des Präsidialjahres des WBF-Vorstehers im Jahr 2016 einige Übungen zu verschiedenen Krisensituationen unter professioneller Leitung des VBS / Kommando MIKA (Management-, Informations- und Kommunikationsausbildung) durchführen können. Diese Schulungen und Übungen haben sich für die SFU 17 als sehr wertvoll und hilfreich erwiesen. So erfolgte beispielsweise die Einberufung des Krisenstabs WBF in geordneten Bahnen. Die entsprechenden Personen bzw. Teams kannten aus den Übungssituationen ihre Zuständigkeiten und ihre Verantwortung, wobei es dennoch einige Zeit brauchte, die Organisationsstruktur an die konkrete Ausgangslage der SFU 17 anzupassen (Abläufe / Rollen auf Übungsanlage anpassen).

Der Vorsteher WBF hat die SFU 17 sehr ernst genommen und von Anfang an Führungsstärke gezeigt; so war er an den zentralen Rapporten im Krisenraum WBF persönlich anwesend und hat die mit den betroffenen WBF-Ämtern telefonisch geführte Diskussion aktiv gestaltet. Diese regelmässigen Telefonkonferenzen, welche alle Betroffenen und Beteiligten jeweils auf den gleichen Wissensstand brachten, haben sich aus unserer Sicht besonders bewährt. Daraus konnte jede Verwaltungseinheit frühzeitig Schlüsse für die in ihrer Krisenzuständigkeit liegenden und vorzubereitenden Massnahmen ziehen; beispielsweise Vorbereitung einer Medienmitteilung für ein Weideverbot (Austritt Radioaktivität KKW Mühleberg) oder vorsorgliches und frühzeitiges An- und Aufbieten von Zivildienstleistenden (falls die Krise länger angedauert hätte). Dies wurde auch dadurch erleichtert, dass der Informationsfluss seitens der Übungsleitung reibungslos funktionierte.

Die drei «lessons learned» des WBF sind:

- Kommunikation muss früh erfolgen und früh koordiniert werden, damit nicht zum selben Thema unterschiedlich kommuniziert wird.
- Die SFU-17-Krise hätte ohne funktionierende IKT (Mobiltelefon und Mail) praktisch nicht bewältigt werden können, das heisst sie wäre in der Realität ohne IKT nicht zu bewältigen.
- Es braucht regelmässige Übungen (wir haben von den Übungen im Präsidialjahr 2016 profitiert).

UVEK

Aufgrund des realen Arbeitsanfalls und im Interesse eines guten Verhältnisses zwischen Aufwand und Ertrag der Übung waren wir gezwungen, die Anzahl involvierter Personen klein zu halten. Entsprechend strebten wir – auch aufgrund des Zeitdrucks innerhalb der Übung – eine seriöse Krisenbewältigung an, nicht aber um jeden Preis auch eine formal perfekte Abwicklung.

Der Krisenstab GS-UVEK hat in unserer Wahrnehmung gut funktioniert. Die Stabsmitglieder inkl. Stellvertreter kannten ihre Aufgaben und waren in der Lage, diese während der ganzen Übung in einer konstruktiven Atmosphäre wahrzunehmen. Dabei konnten sie auf eine funktionierende Infrastruktur zurückgreifen.

Zu Übungsbeginn war uns zu wenig bewusst, dass die Übung so angelegt war, dass die Meldungen der ELD als nicht zu hinterfragende Fakten entgegenzunehmen waren. Auch fehlte den Mitgliedern unseres Krisenstabs teilweise der Zugang zur ELD. Dies führte z. B. dazu, dass wir – mit einem entsprechenden Zeitbedarf – eingespielte Meldungen verifizieren liessen, bevor wir der Bundespräsidentin empfahlen, dazu öffentlich Stellung zu nehmen.

Die Kommunikation des Krisenstabs des GS-UVEK mit der mit der Krisenkommunikation des Bundes beauftragten Stelle (KID) klappte ebenfalls gut. Begrüsst hätten wir eine stärkere Bündelung der bundesrätlichen Kommunikation. Eine solche könnte durch eine bei der BK angesiedelte Kommunikationszelle sichergestellt werden, die alle bundesinternen Kommunikationsschritte (Stufe Ämter, Stäbe, Departemente) koordiniert und eine nach aussen einheitliche bundesrätliche Kommunikation aus einem Kanal gewährleistet.

In der Schweiz bestehen für die Bewältigung ausserordentlicher Ereignisse zahlreiche gut funktionierende Organisationen und Stäbe (Bundesstab ABCN, SOGE etc.). Wir sind der Überzeugung, dass die Bewältigung eines ausserordentlichen Ereignisses so weit wie möglich in diesen etablierten Strukturen unter dafür vorgesehener eingespielter Führung erfolgen sollte. Ad-hoc-Gremien sollten nur bei Bedarf eingesetzt werden, und Aktivitäten der Bundespräsidentin oder des Bundespräsidenten haben dann zu erfolgen, wenn dies den Ereignissen angemessen ist und einen Mehrwert bringt.

Die hohe Anzahl bundesweit existierender und während der Übung aktiver Stäbe erschwerte es uns, die Schlüsselpersonen zu den Sitzungen des Ad-hoc-KS einzuberufen. Diejenigen Organisationen, welchen bei der Bewältigung ausserordentlicher Ereignisse eine wichtige Rolle zukommt, haben eine permanente Erreichbarkeit sicherzustellen.

Um während einer länger dauernden Krise die ständige Erreichbarkeit und die Stellvertretungen zu gewährleisten, sollten Gruppen-Mailadressen eingerichtet werden, auf welche mehrere Personen Zugriff haben und welche ständig bedient werden.

BK

Die BK ist im Krisenfall mehrfach gefordert, insbesondere in der Unterstützung des Bundesrates und des Ad-hoc-KS der Bundespräsidentin oder des Bundespräsidenten wie auch in der Kommunikation. Insgesamt zieht sie ein positives Fazit. Erwartungsgemäss ist nicht alles gut gelaufen. Aber die Übung zeigte auf, wo Handlungsbedarf besteht.

Für die Unterstützung des Bundesrates und des Ad-hoc-KS lag die Herausforderung darin, die notwendigen Entscheidungsgrundlagen von den Departementen zu erhalten und bereitzustellen. Jedoch blieben gewisse Fragen unbeantwortet (z. B. bezüglich Stürmung eines UNO-Gebäudes), und es fehlte an der Zeit, sich ein eigenes Urteil zu bilden. Die Organisation der Bundesratssitzungen verlief im gewohnten Rahmen und grundsätzlich problemlos.

Die SFU 17 hat gezeigt, dass das Tagesgeschäft im Krisenfall weitestgehend ausgesetzt werden muss. Beispielsweise ergab sich in der Kommunikation eine Diskrepanz zwischen den Anforderungen der SFU 17 und dem Tagesgeschäft in den Departementen. Deshalb konnten diese der BK die gemäss Leistungsvereinbarung vom 1. Januar 2014 vorgesehenen Ressourcen zur kommunikativen Bewältigung der Krise nicht zur Verfügung stellen. Zudem erfolgte eine erste Kommunikation des Bundesrates zu spät. In einer echten Krise würde dies zu erheblichem Reputationsschaden für den Bundesrat führen. Hinzu kommt, dass der Handyempfang im Bundeshaus West eingeschränkt ist, was in einem Ernstfall grosse Kommunikationsprobleme zur Folge hat.

Generell gilt: Was in gewohnten Strukturen und eingespielten Abläufen erledigt werden konnte, lief in der Regel besser. Auch in einer Krise sollte daher – wo immer und so lange wie möglich – in diesen Strukturen und Abläufen gearbeitet werden. Allerdings nicht stur: Es wird Momente geben, in denen Entscheide wichtiger sind als Prozesse.

4. Fazit: Erkenntnisse und Empfehlungen

Diese Auflistung enthält keine Priorisierung, sondern folgt der inhaltlichen Logik der Auswertung.

Einstieg in die Übung: Übergang von der normalen zur besonderen Lage

Erkenntnis 1

Die bestehenden rechtlichen Grundlagen (RVOG, RVOV und die daraus abgeleiteten Verordnungen und Weisungen) sind für die Organisation der Bundesverwaltung zur Bewältigung einer Krise ausreichend. Die Federführung je nach Krise festzulegen und gegebenenfalls einen Ad-hoc-KS zu bilden, ist sinnvoll. In der SFU erfolgte die Einsetzung des Ad-hoc-KS aber erst am Mittag, und dessen erste Sitzung fand am frühen Nachmittag, rund sieben Stunden nach Ausbruch der Krise, statt.

Empfehlung 1

Das Verfahren zur Einberufung des Ad-hoc-KS, die Anforderungen an diesen KS und seine Zusammensetzung sind besser zu definieren, sodass er seine koordinierende Rolle effizient und zeitgerecht ausführen kann.

Erkenntnis 2

Die Räumlichkeiten, in welchen die KS zu Sitzungen zusammenkamen, entsprachen zum Teil nicht den Anforderungen eines Krisenraumes.

Empfehlung 2

Die KS müssen über zweckmässige und auch im Alltag nutzbare Räumlichkeiten verfügen (IT-Ausrüstung, Kommunikations-, Präsentations- und Visualisierungsmittel). Dem jeweiligen KS sollte ein (eingespieltes) Unterstützungsteam zur Verfügung stehen, welches die Infrastruktur betreut und auch logistische Aspekte (z. B. Verpflegung, Übernachtungsmöglichkeiten) organisiert.

Erkenntnis 3

Gewisse KS haben sich im Verlauf der Krise frühzeitig mit der Personalablösung befasst und Nacht- und Pikettdienste organisiert. Andere haben diesen Aspekt erst spät abends erkannt. Aufgrund des Szenarios (Anlagenotfall im Kernkraftwerk Mühleberg) hätte man sich auch über eine allfällige Standortverlegung Gedanken machen müssen. Erforderliche Massnahmen des Business Continuity Management (BCM), wie etwa die Planung einer eventuellen Evakuierung, wurden von einigen KS ausser Acht gelassen.

Empfehlung 3

Um die Durchhaltefähigkeit in einer anhaltenden Krise zu gewährleisten, sollte die Personalplanung (Schichtplan, ggf. personelle Ergänzung) frühzeitig vorgenommen werden. In einer Krise mit potenziell verheerenden Auswirkungen auf den Standort Bern müssen die Departemente ihre Aufgaben im Rahmen des BCM jederzeit erfüllen können.

Arbeitsweise / Produkte

Erkenntnis 4

Geübte und eingespielte KS nahmen die Stabsarbeit rasch auf, hatten die nötigen Hilfsmittel zur Hand und konnten so gut strukturierte Rapporte abhalten. Ziel der Stabsarbeit ist es, den Wissensstand rasch abzugleichen und die Informationen so zu verdichten, dass alle Beteiligten das gleiche Verständnis der Lage haben und Entscheidungsgrundlagen zuhanden der Führung erarbeiten können. Die Problemerkennung und Lagebeurteilung müssen zudem aus Institutionssicht erfolgen, also auf die Aufgaben und Bedürfnisse des jeweiligen Departements abgestimmt werden. Die entsprechenden Produkte sollten in die übergeordneten koordinierenden Strukturen (Ad-hoc-KS, Bst ABCN, SOGE, KGSi etc.), einfließen. So können die Produkte gesamtheitlich beurteilt und Massnahmen abgeleitet werden, was in der Übung nicht immer erfolgte. Andere Stäbe hielten Sitzungen im gewohnten Tagesgeschäftsmodus statt in Krisenrapportstruktur ab. Aufgrund fehlender Visualisierung und unsystematischer Vorgehensweise ging bei den Sitzungen jeweils viel Zeit für die Problemerkennung verloren, und wichtige Aspekte/Teilprobleme wurden nicht berücksichtigt.

Empfehlung 4

Regelmässige Übungen (auch kurze Table-Top-Übungen, Trainieren einfacher Sequenzen etc.) und Schulungen tragen dazu bei, diese Prozesse mit vertretbarem Aufwand einzustudieren.

Erkenntnis 5

Das Krisenmanagement der Bundesverwaltung mit seinen vielen Stäben führt dazu, dass einige Schlüsselpersonen in mehreren Stäben Einsitz haben. Bei unkoordinierten Führungsrhythmen kann dies dazu führen, dass diese Personen an mehreren Orten gleichzeitig sein sollten. Diese Mehrfachbelastung und die grosse Anzahl externer Sitzungen erschweren zudem die adäquate Führung der eigenen Organisation. Weiter erschwert die grosse Anzahl eingesetzter Stäbe die Koordination und führt zu Zeitverlust.

Empfehlung 5

Die Organisation des Krisenmanagements auf Stufe Bund ist zu überdenken. Insbesondere sind eine Reduktion der Anzahl Stäbe und das Zusammenwirken sowie die Besetzung der jeweiligen Stäbe zu überprüfen.

Erkenntnis 6

Das Krisenmanagement war teilweise ineffizient, weil Unklarheiten bestanden bzgl. Prozessen und Zuständigkeiten (z. B. Anforderung der Armeeunterstützung, Antrag auf Grenzschiessung, Zuständigkeitsbereich der UNO). Das Wissen, was zu tun oder wer zuständig ist, war zwar oft in den Departementen vorhanden, gelangte aber nicht überall in die Führungsgremien.

Empfehlung 6

Die Departemente und die BK müssen sicherstellen, dass ihre Mitarbeitenden Abläufe, die in einer Krise zur Anwendung kommen, sowie entsprechende Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten kennen. Die Departemente sollen deshalb Prozesse und Zuständigkeitsregelungen klären, die in der Übung zu Unsicherheiten geführt haben

(z. B. Grenzschiessung / Einführung von Grenzkontrollen, Antrag auf militärische Unterstützung, Verantwortlichkeiten bei Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen).

Erkenntnis 7

Das fehlende gemeinsame Lagebild ist ein fundamentaler Schwachpunkt der nationalen Krisenbewältigung. Die verschiedenen Akteure (Bund, Kantone etc.) nutzten unterschiedlichste Lage- und Führungsinformationssysteme, was den Daten- und Informationsaustausch erschwerte. Ein einheitliches Lagebild, das seit vielen Jahren immer wieder gefordert wird, gab es auch in der SFU 17 nicht. Die elektronische Lagedarstellung (ELD) war zwar für alle Partner im SVS zugänglich, wurde aber nicht von allen konsequent genutzt. Über die ELD wurde u. a. die Meldung zur integralen Sicherheitslage des Lageverbundes des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) verbreitet. Diese nutzte auch der BST ABCN für die Lage Bevölkerungsschutz. Dies führte wiederum dazu, dass während der SFU auf der ELD verschiedene «Teillagen» nebeneinander zu sehen waren. Diese mussten von den Nutzern selbst integriert werden, und dieser Umstand führte in der Folge zu unterschiedlichen Lagebildern.

Empfehlung 7

Die laufenden Bestrebungen, die ELD beziehungsweise den Lageverbund zu einer umfassenden Grundlage der Lagebeurteilung weiterzuentwickeln, müssen prioritär verfolgt werden. Die Stäbe sollten die Lücke zwischenzeitlich mit organisatorischen Massnahmen schliessen und den Umgang mit den vorhandenen Instrumenten üben.

Kommunikation

Erkenntnis 8

Wie die externe Kommunikation der Bundesverwaltung in der vorliegenden Krise organisiert sein soll, wurde zwar zu Beginn der Übung im Rahmen der KID entschieden und kommuniziert, doch in der Umsetzung zeigten sich Unklarheiten. Die Departemente erwarteten in diesem Bereich eine eindeutigere Federführung durch die BK, obwohl festgelegt worden war, dass Fachauskünfte weiterhin durch die jeweiligen Dienststellen erfolgen sollten.

Empfehlung 8

Um künftig gegen innen und aussen zielgerichteter und rascher kommunizieren zu können, muss das Krisenkommunikationskonzept der BK konsequent angewendet werden. Die BK legt zu Beginn einer Krise mit den Departementen fest, wie die «Leistungsvereinbarung betreffend die Information der Öffentlichkeit in Krisensituationen» vom 1. Januar 2014 umgesetzt werden kann.

Erkenntnis 9

Der Bereich soziale Medien wurde von den Übungsteilnehmenden nur spärlich aktiv genutzt und diente den meisten lediglich als reine Informationsquelle. Die Chance, mit diesem Kommunikationskanal die Informationsverbreitung in der breiten Öffentlichkeit zu unterstützen, wurde kaum genutzt. Ausserdem verfolgten gewisse Stäbe den Bereich soziale Medien nicht, somit entgingen ihnen zentrale Informationen.

Empfehlung 9

Die sozialen Netzwerke sollen künftig auch in der Krise stärker als ergänzendes Kommunikationsmittel eingesetzt werden, um die breite Öffentlichkeit schnell und zielgruppengerecht zu informieren. Die BK und die Departemente überprüfen, ob das geltende Krisenkommunikationskonzept alle notwendigen Aspekte der Verwendung der sozialen Medien in einer Krise (mitunter auch das Medien-Monitoring) genügend abdeckt, und ob diese Aspekte auch allen Verantwortlichen bekannt sind.

Erkenntnis 10

Die interne Kommunikation wurde von den Departementen und der BK sehr unterschiedlich gehandhabt. Während die einen ihre Mitarbeitenden über das Geschehen und mögliche Entwicklungen auf dem Laufenden hielten, wurde bei anderen die Kommunikation mit dem eigenen Personal ausser Acht gelassen. Im Szenario der SFU 17 war die Bevölkerung in der Region Bern bis nach Mitternacht aufgrund eines befürchteten radioaktiven Ausstosses in Panik. In der Realität wären die Mitarbeitenden der Bundesverwaltung davon ebenfalls betroffen gewesen. Um zielgerichtetes Arbeiten sicherzustellen, Ungewissheiten oder Panik zu vermeiden, ist es erforderlich, die Mitarbeitenden schnell und umfassend über die Situation, mögliche Entwicklungen und das weitere Vorgehen zu informieren.

Empfehlung 10

Im Rahmen der KID soll festgelegt werden, wie bezüglich der internen Kommunikation Fortschritte erzielt werden, und wie die existierenden Vorgaben im Konzept der Krisenkommunikation besser umgesetzt werden können.