

STRATEGISCHES KRISENMANAGEMENT IM RAHMEN EINER PANDEMIEÜBUNG

von Michel Hess

1 EINLEITUNG

Das *Center for Security Studies* (CSS) der ETH Zürich führte Mitte April 2009 im Rahmen des *Senior Executive*-Studienprogramms «*Master of Advanced Studies in Security Policy and Crisis Management*» (MAS ETH SPCM) 2007–2009 einen einwöchigen Kursblock zum Thema Krisenmanagement durch. Die systematisch strukturierte Übungsanlage beruhte auf drei Pfeilern: erstens auf einer Pandemieübung, durchgeführt in Partnerschaft mit der Deutschen Bank¹ und zahlreichen namhaften schweizerischen Grossunternehmen,² zweitens auf einer Beübung der strategisch-politischen Führungsstrukturen der Schweiz und Deutschlands anhand von zwei Uno-Mandatierungs- und *Nation-Building*-Fallstudien, basierend auf den fiktiven «*Viking*»-Grundlagen für friedenserhaltende Operationen,³ und drittens und abschliessend auf

- 1 Ein besonderer Dank geht an dieser Stelle an Dr. Hugo Bänziger, *Chief Risk Officer*, Mitglied des Vorstands der Deutschen Bank und Mitglied des MAS ETH SPCM Beirats. Eine erfolgreiche Durchführung dieser Pandemieübung wäre ohne das kompetente *Corporate Security, Business Continuity and Crisis Management Team* der Deutschen Bank nicht möglich gewesen. Der Dank geht daher namentlich an Victor Meyer (*Global Head*, London), Roseann McSorely (*Managing Director*, New York City), Alexander Ellrodt (*Regional Head*, London) und Etienne Ammon.
- 2 Namhafte Vertreter aus der Geschäftsleitung folgender Firmen und Bundesstellen unterstützten die Übung als externe Gutachter: Bundesamt für Gesundheit; Bundeskanzlei; Migros-Genossenschaftsbund, Zürich; Lufthansa AG, Frankfurt; Emmi AG, Luzern; Die Post; Swisscom AG, Bern; Bank für internationalen Zahlungsausgleich (BIZ), Basel; F. Hoffmann-La Roche AG, Basel; Valora AG, Muttenz.
- 3 «*Viking*» ist eine seit bald einem Jahrzehnt jährliche durchgeführte, computerunterstützte Stabsübung, die Kommandanten und Stabsmitglieder von Teilstreitkraftkommandos (Land, Luft, Marine) sowie von Brigaden und Batallionen in der Anwendung von Führungsverfahren und Stabsabläufen in einem multinationalen friedensunterstützenden Einsatz trainiert. Zusätzlich wird bei *Peace Support Operations* die enge Zusammenarbeit mit zivilen Stellen (z.B. zwischen internationalen, staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen) sowie mit internationalen und nationalen Medien intensiv geübt.

einem öffentlichen MAS ETH SPCM-Forum zum Thema «*Preparing for and Mitigating Against Crises*».⁴

Der Kursblock gab den Absolventinnen und Absolventen des MAS ETH SPCM die Gelegenheit, die erlernten sicherheitspolitischen Inhalte, die erforderlichen Führungs- und Managementinstrumente sowie die erworbenen Strategiekennnisse anhand realistischer Beispiele anzuwenden und umzusetzen. Die Teilnehmenden aus dem öffentlichen Sektor gewannen ein vertieftes Verständnis von strategischem Krisenmanagement in einem betriebswirtschaftlichen Umfeld, während jene, die aus dem privaten Sektor stammten, Einblick in die strategisch-politische Entscheidungsfindung aus Sicht öffentlich-politischer Organe erhielten. Im vorliegenden Beitrag sollen die Übungsanlage und die Resultate der Pandemieübung vorgestellt werden.

2 DIE ZIELSETZUNGEN DER PANDEMIEÜBUNG

Aus zwei Gründen wurde das Szenario einer Pandemie als Fallbeispiel ausgewählt: Zum einen hat die betriebliche wie auch öffentliche Pandemievorbereitung im letzten Jahrzehnt auf den verschiedensten Ebenen zur Erarbeitung zahlreicher Richtlinien, Handbücher, Checklisten und nationaler Pläne geführt.⁵ In der Pandemieübung konnten diese Unterlagen kennengelernt, getestet und in konkreten Szenarien durchgespielt werden, um mögliche Bereiche für eine Verbesserung der Pandemievorbereitung auf nationaler wie auch internationaler Ebene zu identifizieren. Zum anderen ermöglichte die Pandemie als Übungsanlage eine freie Wahl fiktiver Elemente für die Szenarioentwicklung, weil ein Pandemiefall der höchsten Eskalationsstufe bis zum Zeitpunkt der Übung noch nicht eingetroffen war. Eine derart unbefangene Gestaltung der Übung wäre bei der Ausrichtung der Szenarien an realen Ereignissen wie beispielsweise an Terroranschlägen wohl kaum möglich gewesen.

4 Das Programm des jährlich stattfindenden MAS ETH SPCM Forums ist zugänglich auf <http://www.spcm.ethz.ch/alumni/events.cfm>.

5 Als Beispiel sei hier das Internetportal www.pandemieplan.ch, der Pandemieplan Schweiz des Bundesamtes für Gesundheit wie auch dessen Handbuch für die betriebliche Vorbereitung erwähnt (<http://www.bag.admin.ch/influenza/01120/index.html?lang=de>).

Das Übungsszenario der Pandemieübung leitete aus verschiedenen globalen und regionalen Pandemieentwicklungen mögliche Auswirkungen auf die Schweiz ab. Das Szenarioskript basierte dabei auf zwei verschiedenen Eskalationsmodellen⁶ und wurde auf den Stufen 4.1 bis 6.2 des Pandemieplans der *World Health Organisation* (WHO) durchgeführt.⁷ Der Schwerpunkt der Übungsanlage wurde auf den Privatsektor gelegt, wobei insbesondere die Konsequenzen einer Pandemie für Grossunternehmen im Zentrum standen. Im Vordergrund stand hauptsächlich der Umgang mit den strategischen Dimensionen einer komplexen zivilen Krise und nicht das Studium spezifischer Funktionen oder organisatorischer Verantwortlichkeiten.⁸ In den Arbeitsgruppen wurden daher nicht institutionell verankerte Entscheidungsabläufe simuliert, sondern die Erarbeitung von inhaltlichen Empfehlungen und Lösungsvorschlägen im Rahmen eines Kundenauftrags an externe *Think Tanks* (Expertengruppen).

Die Pandemieübung war in vier Phasen gegliedert (*Initiation, Outbreak, Peak, Transition*).⁹ Diese Unterteilung ermöglichte einen effizienten Einbezug der Beiträge der externen Firmenbeobachter und gleichzeitig eine Optimierung der Lerneffekte für die MAS ETH SPCM Kursteilnehmer. Fünf Lernziele standen bei der Vorbereitung, der Planung und der Durchführung der Pandemieübung im Vordergrund: Erstens ging es darum, den Teilnehmenden die Beziehungen zwischen der operativ-taktischen und der strategisch-politischen Führungsebene aufzuzeigen. Zweitens sollten die Abhängigkeiten und Interdependenzen der verschiedenen Sicherheitsinstrumente im Rahmen öffentlich-privater Partnerschaften (*Public-Private Partnerships*, PPP) beleuchtet werden. Drittens diente die Pandemieübung als Plattform zur Anwendung praktischer und konzeptioneller Fähigkeiten und Instrumente. Viertens beabsichtigte die Übungsleitung, den Teilnehmenden die Problematik der

6 Als Referenzmodelle wurden eine graduelle Verbreitung («*Shanghai Slow Burn*») und eine schnelle Ausbreitung («*Sumatra One-Two Punch*») der Pandemie Vorbereitung der Deutschen Bank ausgewählt.

7 Vgl. dazu den *Global Influenza Preparedness Plan* der WHO unter http://www.who.int/csr/resources/publications/influenza/WHO_CDS_CSR_GIP_2005_5/en/.

8 Als Beispiel kann hier die Strategische Führungsübung 2005 zum Thema «Epidemie in der Schweiz» erwähnt werden.

9 Zu näheren Angaben über das Pandemieszenario und die vier Übungsphasen, vgl. Kapitel 4.

Durchführung von komplexen Analysen und des Fällens von Entscheidungen unter Zeitdruck und mit beschränktem Informationszugang nahe zu bringen. Fünftens ging es auch darum, anhand der Durchführung der Pandemieübung Erkenntnisse für das strategische Krisenmanagement, für Geschäftserholungslösungen (sog. «*business recovery*») und für Kernelemente von öffentlich-privaten Partnerschaften zu identifizieren.¹⁰

3 METHODEN DER ÜBUNGSDURCHFÜHRUNG

Eine dreistufige Übungsleitung¹¹ führte die Teilnehmenden in die strategische Übungsausrichtung ein und unterstützte die Durchführung der vier Eskalationsphasen in beratender Funktion aus inhaltlicher Sicht. Ein erstes Kernelement der erfolgreichen Übungsdurchführung war die Integration externer Beobachter, Experten und Gutachter. Diese waren in den drei Arbeitsgruppen eine unabdingbare Stütze für die Erarbeitung von Lösungsvorschlägen im Bezug auf industrie- bzw. sektorspezifischen Aufgabenstellungen. Die designierten Krisenmanager jeder Arbeitsgruppe steuerten als Nichtexperten in enger Zusammenarbeit mit den externen Firmenvertretern den Problemlösungsprozess und die Gruppendiskussion. Ihre Aufgabe bestand zudem darin, die strategische Ausrichtung im Auge zu behalten und in Zwischenberichten die kritischen Schnittstellen bei öffentlich-privaten Partnerschaften aufzuzeigen. Die Durchführung der Übung profitierte in hohem Masse von den Beiträgen der externen Experten: Sie informierten die Arbeitsgruppen in Impulsreferaten über die industriespezifischen Handlungsparameter, unterstützten die Entwicklung der Handlungsoptionen und Schlussempfehlungen und beurteilten die Gruppenleistungen und die Effizienz der Entscheidungsfindung durch den Krisenmanager. Diese konstruktiven Beiträge wurden durch eine seriöse Vorbereitung der externen Beobachter im Vorfeld der Pandemieübung ermöglicht.

10 Weitere Lernziele des berufsbegleitenden, 18-monatigen MAS ETH SPCM Programms sind zugänglich auf www.spcm.ethz.ch (Programmkatalog 2009–2011).

11 *Exercise Sponsors* (Professor Andreas Wenger, Victor Meyer), *Exercise Directors* (Roseann McSorley, Alexander Ellrodt, Michel Hess), *Exercise Facilitators* (Silvia Azzouzi, Etienne Ammon).

Ein zweites Kernelement für den Erfolg der Pandemieübung war das breite Verständnis sämtlicher Teilnehmer für die einschränkenden Rahmenbedingungen. Das Szenario ging von einer plausiblen 25-tägigen Simulationsphase aus, die in drei Teilphasen strukturiert war. Zusätzlich wurde die Annahme getroffen, dass alle beteiligten Akteure und Teilnehmer im Krisenraum vertreten waren. Ein drittes Kernelement war schliesslich eine klare Auftragsformulierung durch die Übungsleitung.

Im Kontext dieser Übungsanlage wurde versucht, die angestrebten Lernziele zu erreichen. So fokussierten die Krisenmanager in der Regel auf die Problemidentifikation und die Wahrung des strategischen Überblicks und versuchten, als Anbieter einer Zweitmeinung die Bedürfnisse der Kunden (Auftraggeber) bestmöglich zu erfüllen. Verschiedenste strategische Optionen zum Umgang mit einer Pandemie wurden geprüft. Die Diskussionen orientierten sich an einem globalen Ansatz, an der Generierung von Einzelschrittmassnahmen und adäquaten Instrumenten, an der Abklärung der politischen und finanziellen Machbarkeit sowie an der Analyse öffentlich-privater Interdependenzen. Die Empfehlungen der Arbeitsgruppen richteten sich dabei an einem zuvor definierten wünschbaren Endzustand aus.

4 ÜBUNGSPHASEN

Die vier Phasen der Pandemieszenarien wurden in je drei industriespezifischen Arbeitsgruppen bearbeitet. Phase 1 («*Initiation*») ging von der Ausrufung der Pandemiestufe 5 durch die WHO aus. Dazu gehörten die Mensch-zu-Mensch-Übertragung des H5N1-Virus in Schanghai, das Auftreten erster Krankheitsfälle in Europa, die rasche Ausbreitung des Virus und die direkte Betroffenheit der Schweiz. In dieser Phase formulierte und implementierte die Arbeitsgruppe des öffentlichen Sektors unter der Leitung von Nationalrätin Doris Fiala eine nationale Kommunikationsstrategie auf Stufe Bund. Gleichzeitig entwickelte die Arbeitsgruppe Fluggesellschaften unter Oberst im Generalstab Peter Soller von der Luftwaffe ein *Monitoring*- und Lagebeurteilungskonzept für den Luftverkehr. Die dritte Arbeitsgruppe bearbeitete einen umfassenden Reaktionsplan, um den Produktions- und Forschungsbetrieb des phar-

mazeutischen und chemischen Sektors in Basel aufrecht zu erhalten. Der Krisenmanager dieser Gruppe war Bernard Jeanty, Chef Rüstungskontrolle und Abrüstung der Direktion für Sicherheitspolitik.

In Phase 2 («*Outbreak*») wurde im Übungsszenario die WHO-Pandemiestufe 6 erreicht. Verschiedene Länder implementierten Notfallpläne, während die WHO versuchte, eine Führungsrolle zu übernehmen. In dieser Phase der Übung mussten die Teilnehmenden bereits von einer kollabierenden öffentlichen Infrastruktur und nichtfunktionierenden Finanzmärkten ausgehen. Was die Schweiz betraf, ging Phase 2 von zivilen Ausschreitungen in Zürich und Basel sowie einem Zusammenbruch der Energieversorgung in der Stadt Bern aus. Analog wie bei Phase 1 wurden auch hier wieder Krisenmanager auf sektorspezifische Aufträge angesetzt. Die Arbeitsgruppe des öffentlichen Sektors unter Oberst im Generalstab Yvon Langel entwickelte eine Strategie für den Umgang mit zivilen Unruhen. Die Arbeitsgruppe Lebensmittel unter Reto Häni, Informatik-Chef des Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), erarbeitete den Firmenplan eines Grossverteilers zur Sicherstellung der Grundversorgung. Die dritte Arbeitsgruppe unter der Leitung von Kai Jensen-Kusk, *Regional Head Business Continuity* der Deutschen Bank, formulierte einen Notfallplan zur Sicherstellung der Ausgleichs- und Zahlungssysteme auf dem Finanzplatz Zürich.

In Phase 3 («*Peak*», WHO Stufe 6.1) kulminierte die Pandemie. Das Szenario ging von weltweit 320 000 Pandemieopfern aus. Die ersten zivilen und militärischen Stabilisierungsbemühungen der Regierungen zeigten Früchte, doch herrschte in zahlreichen Ländern noch immer Chaos. Die Übungsanlage sah vor, dass die Schweiz besonders hart betroffen war und mit einer massiven Ressourcenknappheit zurechtkommen musste. Auch waren die kantonalen Gesundheitsämter gezwungen, beim Bund um militärische Unterstützung für den Aufbau von Feldspitälern nachzusuchen. In dieser Phase wurde die Arbeitsgruppe des öffentlichen Sektors unter Brigade-General Reinhard Ruckenstein, stellvertretender Chef des Generalstabsbüros des österreichischen Bundesheeres, beauftragt, eine umfassende zivil-militärische Strategie auszuarbeiten. Eine Arbeitsgruppe unter Oberst im Generalstab Werner Epper, Vizedirektor der Militärakademie an der ETH Zürich, formu-

lierte einen Notfallplan für eine Fluggesellschaft, um den regulären Betrieb so weit wie möglich aufrecht zu erhalten. Die Arbeitsgruppe Kommunikation unter Oberst im Generalstab Philipp Bühler entwarf einen strategischen Krisenplan für die Post und den Telekommunikationssektor der Schweiz.

Phase 4 («*Transition*») der Pandemieübung ging von der Einführung des Kriegsrechts in vielen europäischen Ländern aus. Angenommen wurden zudem massive Einschränkungen des öffentlichen Lebens: Ausfall der Bankomaten, weitgehender Zusammenbruch der normalen Lebensmittelversorgung, der medizinischen Versorgung und der Mobilität. Zudem wurde postuliert, dass sich massive Infrastrukturprobleme und Sekundäreffekte abzuzeichnen begannen. In dieser Schlussphase entwarf die Gruppe um Oberst im Generalstab Daniel Keller vom Stab des Chefs der Armee einen Notfallplan, um das Funktionieren des kantonalen Gesundheitssystems auf minimaler Stufe aufrecht zu erhalten. Für den Lebensmittelsektor setzte Oberst im Generalstab Thomas Schneider von der Logistikbasis der Armee einen Krisenplan um, der es einem Grossverteiler erlauben sollte, mit zivilen Ausschreitungen, Plünderungen und dem Schwarzmarkt umzugehen. Die Arbeitsgruppe *Banking* unter Oberst im Generalstab Gérald Vernez entwickelte einen Plan für den Bankensektor zur Aufrechterhaltung minimaler Geschäftsbereiche und zur Sicherstellung elementarer Finanzdienstleistungen.

Nach dem Abschluss jeder Phase tauschten die Arbeitsgruppen die Zwischenergebnisse aus und die externen Beobachter evaluierten die Leistungen der *Task Forces*. Alle Teilnehmenden konnten so persönlich Rückschlüsse über die Stärken und die Schwächen beim Umgang mit den Herausforderungen der Krisenbewältigung ziehen und daraus Folgerungen für ihr jeweiliges berufliches Umfeld ableiten.

5 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Pandemieübung kam dank einer Ausbildungspartnerschaft zwischen dem CSS und dem Bereich *Legal, Risk and Capital* der Deutschen Bank zustande. Die Übung ermöglichte einen direkten und un-

komplizierten Zugang zu sicherheitsrelevanten, öffentlich-privaten und zivil-militärischen Themenbereichen, die in der Regel in dieser Kombination kaum oder nur unzureichend aufgegriffen werden. Die Durchführung der Übung erfolgte nur wenige Tage vor dem weltweiten Ausbruch des Schweinegrippe-Virus H1N1. Einige Schlussfolgerungen der Übungen verifizierten sich nur Tage danach im Umgang mit einer realen Pandemie.

Einige Erkenntnisse aus der Durchführung der Pandemieübung können wie folgt zusammengefasst werden: Erstens hat sich im Umgang mit dem Ausbruch des H1N1-Virus und den WHO-Warnstufen gezeigt, dass der Begriff der «Krise» relativ diffus und empirisch kaum konsolidiert ist. Ob von einer Krise ausgegangen und wie deren Dynamik bewertet wird, hängt stark von nationalen Interpretationen und Prioritäten ab. Zweitens stellte es eine Herausforderung für die Übungsteilnehmer dar, Interdependenzen zu erkennen und aus sektorspezifischen Denkmustern und Planungsvorgaben auszubrechen. Zweifellos sind operative Checklisten, wie zum Beispiel der von der WHO gelobte nationale Pandemieplan Schweiz, hilfreich und wichtig und noch bei weitem nicht in allen europäischen Ländern vorhanden.¹² Gleichzeitig können solche Pläne jedoch die falsche Zuversicht vermitteln, dass es für alle Eventualitäten Antworten gibt. Wie die Übung zeigte, ist dies in der Praxis selten der Fall. Krisen verschärfen zusätzlich den bereits bescheidenen Ressourcenzugriff und stellen so die normalen Politikfindungsprozesse in Frage.

Drittens hat sich gezeigt, dass vernetzte Risiken, wie sie in einer Pandemie zum Tragen kommen, vernetzte Strategien verlangen. Auf nationaler Ebene ist aber die Frage der Zuständigkeiten, insbesondere im Kommunikationsbereich und in der Fähigkeitenplanung, vielfach unklar. Auf internationaler Ebene stellt die Abgrenzung divergierender Gouvernanzebenen und nationaler Zuständigkeiten ein Problem dar, da internationale Akteure die anstehenden Herausforderungen häufig nicht ohne Rückgriff auf nationale Kompetenzen lösen können. Auf der Ebene der öffentlich-privaten Zusammenarbeit existieren zum einen divergierende

12 Der WHO-Bericht zu Fortschritten und Mängeln der nationalen Bereitschaftspläne für eine Grippepandemie in Europa ist verfügbar auf <http://www.who.int/bulletin/volumes/85/06-039834.pdf>.

Interessen (Sicherheit und Stabilität auf staatlicher Seite; Marktanteile und Geschäftsinteressen auf privatwirtschaftlicher Seite) und zum anderen systemisch bedingte Restriktionen des Zugangs. Die Frage lautet, wie private Akteure in nationale Krisenmanagementstrukturen optimal miteinbezogen werden können.

Viertens hat sich gezeigt, dass Pandemiepläne in der Regel nur als segmentierte, elementare Checklisten brauchbar sind. Sie können eine gut vorbereitete und funktionierende strategisch-politische Führungskultur kaum ersetzen. Im Gegenteil, Pandemiepläne sind für die Anwendung und Umsetzbarkeit auf fristgerechte und klare strategisch-politische Vorgaben angewiesen. Detaillierte Eventualplanung benötigt strategische Richtlinien, welche auch die Prioritäten zwischen den verschiedenen Bedürfnissen der Sektoren definiert. Die verschiedenen Phasen einer Pandemie verlangen eine abgestufte Kommunikation, die sich zwar mit verschiedenen Mitteln an verschiedene Adressatengruppen richten kann, aber von einem einheitlichen, koordinierten und übergreifenden Kommunikationskonzept ausgehen muss.

Für die erneute Durchführung einer ähnlich ausgerichteten Übung empfiehlt es sich, den Checklisten-Ansatz in der Bewältigung der Pandemie in der Anfangsphase des Krisenmanagements zu vermeiden. Bessere Resultate können mit einem offenen Problemlösungsansatz erzielt werden, der es auch erlaubt, politisch heikle und ungelöste Fragestellungen aufzugreifen. Der sektorspezifische Ansatz sollte deshalb durch gemischte, übergreifende Arbeitsgruppen ersetzt werden, welche den Fokus auf die Interdependenzen legen.

WEBSITE

<http://www.spcm.ethz.ch>

KONTAKTADRESSE

Center for Security Studies
ETH Zentrum / SEI
CH-8092 Zürich
Schweiz

Michel Hess
Tel +41(0)44 632 08 37 / +41(0)44 632 40 25
hess@sipo.gess.ethz.ch