OPTIMIERUNG DES SCHWEIZER KRISENMANAGEMENTS

Von Andrin Hauri

Die Coronavirus-Pandemie war in den vergangenen zweieinhalb Jahren die grösste Herausforderung für das Krisenmanagement der Schweiz seit dem Zweiten Weltkrieg. Diese lang anhaltende Pandemie forderte und fordert das Krisenmanagement auf allen drei Staatsebenen der Schweiz. Dies ist indes auch eine Chance. Die betroffenen Krisenorganisationen können auf umfassende praktische Erfahrungen zurückgreifen, um ihre Strukturen und Prozesse sowohl auf der politisch-strategischen als auch der operativ-fachlichen Ebene gefährdungsunabhängig und nachhaltig weiterzuentwickeln.

In diesem Kontext beauftragte das Amt für Militär und Zivilschutz des Kantons Graubünden im September 2021 das Center for Security Studies (CSS), den bereits seit 2020 laufenden kantonalen Aktionsnachbereitungsprozess zum Krisenmanagement während der Coronavirus-Pandemie durch eine externe Evaluation zu unterstützen. Das Team Risiko und Resilienz des CSS hatte im ersten Jahr der Pandemie bereits das Krisenmanagement der Weltgesundheitsorganisation und Möglichkeiten der zukünftigen Zusammenarbeit der Schweiz mit dem Katastrophenschutzverfahren der EU untersucht (Thiel 2020; Thiel 2021; Eriksen et al. 2021).[1] Zudem hatte das Team im Rahmen des Bulletins zur Schweizerischen Sicherheitspolitik 2020 das Krisenmanagement auf der Bundesebene im Frühjahr 2020 analysiert (Thränert und Zogg 2020).[2]

Das Ziel der Evaluation war es, evidenzbasierte Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung der Krisenorganisation des Kantons im Bereich der Krisenvorsorge und -bewältigung zu entwickeln im Hinblick auf das gesamte Gefährdungsspektrum. Zudem sollten mögliche

1 Jan Thiel, «Das Dilemma der WHO im globalen Seuchenschutz», in: *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik* 268 (2020); Jan Thiel, «COVID-19 und das Krisenmanagement der WHO», in: *Vereinte Nationen* 2 (2021), S. 51–56; Christine Eriksen et al., An Evaluation of Switzerland becoming a Participating State of the European Union Civil Protection Mechanism (Zürich: CSS/ETH, 2021).

2 Oliver Thränert / Benno Zogg (Hrsg.), Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik 2020 (Zürich: CSS/ETH, 2020).

Optimierungspotenziale in der Krisenzusammenarbeit Graubündens mit Bundesbehörden und anderen Kantonen identifiziert werden. Die Analyse bezog sich dabei auf den Zeitraum vom Beginn der Pandemie bis zur Aufhebung der besonderen Lage durch den Bundesrat im April 2022. Die Bewertung einzelner Massnahmen war nicht Teil der Evaluation.

Die Autorenschaft wertete dazu die gesetzlichen und organisatorischen Planungsgrundlagen sowie die interne Dokumentation des kantonalen Krisenmanagements aus. Zudem wurden leitfadengestützte Interviews mit 25 Schlüsselakteuren auf Stufe Kanton, Gemeinden und Bund sowie zwei verwaltungsübergreifende Workshops in Chur durchgeführt. Das Ergebnis sind 52 Empfehlungen in den Bereichen Krisenvorsorge und -bewältigung spezifisch für den Kanton Graubünden, die aber auch für andere Kantone sowie die Bundesebene von Interesse sind, da sich die Problemstellungen an vielen Stellen ähnlich präsentieren.

Im Bereich der Führungsverantwortung im Krisenmanagement kommt die Studie zum Schluss, dass die Verantwortlichkeiten verwaltungsübergreifend auf allen Staatsebenen sowohl in der Vorsorge als auch in der Bewältigung eindeutig definiert und in der Praxis gelebt werden sollten. Eine kohärente Regelung erhöht die Planbarkeit sowie die Aufwuchs- und Durchhaltefähigkeit des Krisenmanagements massgeblich. Im Falle des Bündner Krisenmanagements sollten, erstens, die strategische und operative Führung des Krisenmanagements personell getrennt sowie eine Geschäftsstelle für den Kantonalen Führungsstab geschaffen werden. Dies würde nicht nur die strategische Führung entlasten, sondern böte auch die Möglichkeit, der Geschäftsstelle relevante Aufgaben in der Vorsorge zuzuteilen. Zweitens sollten Führungswechsel im Krisenmanagement möglichst vermieden werden. Diese Herausforderung betrifft nicht nur die Bundesebene (Wenger et al. 2020).[3] In Graubünden wechselt die Führung des Kantonalen Führungsstabs zwischen der Akut- und Wiederherstellungsphase einer Krise. Ein solches System beansprucht mehr Ressourcen aus verschiedenen Dienststellen und ist dabei unnötig komplex, da die Klärung der Führungsfrage eine

3 Andreas Wenger et al., «Schweizer Krisenmanagement: Die Coronavirus-Pandemie als fachliche und politische Lernchance», in: Oliver Thränert / Benno Zogg (Hrsg.), *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik 2020* (Zürich: CSS, 2020), S. 125ff.

Phasendefinition nötig macht. Eine kohärente Führung aus einer Hand wäre somit nicht nur für das nationale Krisenmanagement von Vorteil.

Die Evaluation verdeutlicht auch die Relevanz von regelmässigen, integrierten Übungen, deren Gegenstand nicht nur die Initialisierungsphase einer Krise ist. Übungen sind zentral für das gemeinsame Verständnis und eine geteilte Kultur im Krisenmanagement, um Abstimmungsprobleme und Reibungsverluste zwischen Verwaltungseinheiten zu vermeiden. Wenn Übungsszenarien nur die Initialisierungsphase berücksichtigen, finden wichtige Aspekte des Krisenmanagements wie die Aufwuchs- und Durchhaltefähigkeit in der Vorsorge nur ungenügende Beachtung, was zu Vorbereitungslücken für lang anhaltende Krisen wie der Coronavirus-Pandemie führen kann. Wiederkehrende, mehrjährige Übungsprogramme mit Einbezug der politischen Ebene sowie Übungen mit anderen Szenarioeinstiegen oder Zeitsprüngen, wie dies seit einigen Jahren auf der Bundesebene versucht wird, sind daher zentral.

Im Bereich der Krisenkommunikation zeigte die Evaluation, dass diese heute nicht mehr nur kohärent, sondern auch stets einsatzbereit und aufwuchsfähig sein muss, um dem stetig wachsenden Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit von Anfang an gerecht werden zu können. Dies war insbesondere zu Beginn der Pandemie nicht nur eine grosse Herausforderung und Belastung für die Ressourcen auf nationaler Ebene, sondern auch im Kanton Graubünden. Dort löste man das Problem durch die Schaffung eines umfassend zuständigen Anlaufpunktes in der kantonalen Krisenorganisation für jede Art von Anfragen. Die Mitarbeitenden dieser Drehscheibe verfassten die Antworten mit fachlichem Input aus den zuständigen Dienststellen und unterstützt von JuristInnen und KommunikationsexpertInnen. Dies führte zu Skaleneffekten für Mehrfachanfragen, entlastete die übrige Verwaltung und stellte die Kohärenz der Krisenkommunikation nach aussen sicher.

Bei den Schnittstellen zwischen Kantonen und Bund kommt die Evaluation einerseits zum Schluss, dass die relevanten interkantonalen Fachkonferenzen stärker für die Krisenvorsorge und -bewältigung genutzt werden sollten. Ihre möglichen Aufgaben in der Vorsorge und in der Bewältigung wurden nie hinreichend definiert oder gar geübt, weshalb sie bisher unter ihrem Potenzial blieben (Wenger et al. 2020).[4] Die

4 Andreas Wenger et al., Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik 2020, S. 109f, 134.

Schärfung ihrer Rollen bei Krisen mit nationalem Ausmass wäre dabei eng verknüpft mit der Weiterentwicklung der Krisenstrukturen auf Bundesebene. Andererseits müssen die Schnittstellen und Zuständigkeiten zwischen Kantonen und Bund sowohl in der Vorsorge wie auch in der Bewältigung klar definiert und in der Krise gelebt werden. Die Vorsorgeplanung auf Bundesebene erfolgt dezentral und meist ohne erkennbare Gesamtkoordination, während der Einsatz der Krisenorganisation in der Pandemie nicht gemäss den Planungsgrundlagen geschah, auf die sich die Kantone eingestellt hatten (Wenger et al. 2020; Hauri et al. 2020).[5] Auf der Kantonsseite wiederum sieht sich der Bund mit uneinheitlichen kantonalen Krisenführungsorganisationen konfrontiert, was eine effiziente Zusammenarbeit erschwert (Wenger et al. 2020).[6] Die Schnittstellen und Verantwortlichkeiten sollten deshalb in der Vorsorge für das gesamte Gefährdungspotenzial definiert und dazu das Potenzial bereits vorhandener Gefässe ausgeschöpft werden. Im Krisenfall sollten sie anschliessend konsequent umgesetzt werden, was ihre Erprobung im Rahmen von Übungen voraussetzt.

In der Schweiz sind derzeit zahlreiche Evaluationen und Auswertungen des Krisenmanagements in der Coronavirus-Pandemie im Gange oder bereits abgeschlossen. Der aktuell vorhandene Reformwille und die identifizierten Optimierungspotenziale gilt es nun in der Nachbereitung dieser Krise zu nutzen, um das Krisenmanagement der Schweiz im Hinblick auf das gesamte Gefährdungsspektrum nachhaltig zu stärken. Die umfassenden Empfehlungen dieser Evaluation des Bündner Krisenmanagements bieten dazu Lehren und Blaupausen für strategische und operative Innovationen auf allen Staatsebenen.

5 Andreas Wenger et al., Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik 2020, S. 126–133; Andrin Hauri et al., «Pandemievorbereitung in der Schweiz: Krisenvorsorge als laufender Lernprozess», in: Oliver Thränert / Benno Zogg (Hrsg.), *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik 2020* (Zürich: CSS, 2020), S. 68ff.

6 Andreas Wenger et al., Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik 2020, S. 134.