



23. Dezember 2020

Bericht «Analyse Krisenmanagement COVID-19-Pandemie im VBS»

B 2020-03



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport VBS

Interne Revision VBS

Frau
Bundesrätin Viola Amherd
Chefin VBS
Bundeshaus Ost
3003 Bern

Bern, 23. Dezember 2020

Bericht «Analyse Krisenmanagement COVID-19-Pandemie im VBS»

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Amherd

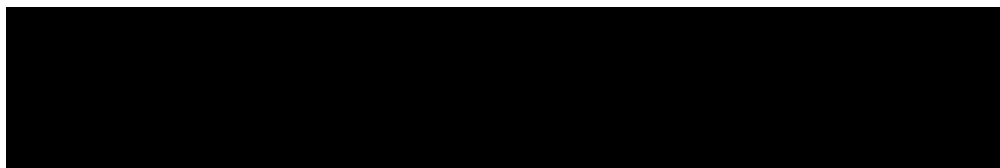
Gerne lassen wir Ihnen unseren Bericht «Analyse Krisenmanagement COVID-19 im VBS» zukommen. Die Analyse führten wir im Oktober und November 2020 durch. Den vorliegenden Bericht haben wir mit all unseren Ansprechpersonen im Departement abgestimmt. Die Stellungnahmen der Departementsbereiche sind in Kapitel 8 ersichtlich.

Diese Analyse wurde in Übereinstimmung mit den internationalen Standards für die berufliche Praxis der internen Revision durchgeführt.

Sollten Sie Fragen zu unserem Bericht haben, stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Interne Revision VBS



Verteiler

– DU Chefin VBS

Interne Revision VBS
Schauplatzgasse 11
3003 Bern

1 Krisenmanagement in der öffentlichen Verwaltung

«The Chinese use two brush strokes to write the word 'crisis'. One brush stroke stands for danger; the other for opportunity. In a crisis, be aware of the danger - but recognize the opportunity.»

John F. Kennedy, 35th president of the United States

Krisen werden als gefährliche und belastende Situationen bezeichnet, die von Ungewissheit und Unübersichtlichkeit geprägt sind¹. Sie stellen zudem ungeplante, ungewöhnliche, unerwartete, unkalkulierbare und unerprobte Lagen dar, die besondere Anforderungen an die Akteure² stellen. Weiter lösen Krisen in den meisten Fällen bei denjenigen, die zur Vermeidung von unerwünschten Folgen handeln müssen, erheblichen Druck und Stress aus. Dies gilt für Individuen und die sie umschliessenden Organisationen. Während Krisen können grundlegende Normen und Regeln des staatlich organisierten, gesellschaftlichen Zusammenlebens in Frage gestellt werden oder diese sogar gefährden. Daher werden im Krisenmanagement hohe Anforderungen an die Effektivität sowie die Legitimität des Verwaltungshandelns gestellt³.

Seit Beginn dieses Jahres prägt die COVID-19-Pandemie in umfassendem Rahmen die vernetzte und globalisierte Welt und hat diese in einen Ausnahmezustand versetzt. Folglich befindet sich momentan auch die Schweiz in einer vitalen Krise, welche das soziale und wirtschaftliche Zusammenleben in unserem Land in erheblichem Masse beeinflusst. Diese ausserordentliche Lage bringt mit sich, dass die Themenbereiche «öffentliche Gesundheit» und «öffentliche Sicherheit» in den Fokus des Alltags rücken. Dabei spielt auch das VBS als Sicherheitsdepartement auf Bundesebene eine wichtige Rolle. Dessen Einsatzorganisationen, nämlich die Armee, der Bevölkerungsschutz sowie der Nachrichtendienst des Bundes, bilden einen relevanten Bestandteil bei der laufenden Bewältigung der COVID-19-Pandemie in der Schweiz.

Auch in der öffentlichen Verwaltung kann jedoch eine Krise nicht nur als Bedrohungszustand oder **Gefahr** wahrgenommen werden. Oftmals schaffen Krisen gute Voraussetzungen, um Veränderungen zu initiieren. Häufig verpuffen neu etablierte Vorgehensweisen und Erkenntnisse, sobald eine Krise abflaut. Das Risiko, zurück ins gewohnte Fahrwasser zu gelangen, verhindert gelegentlich das Lernen aus der Krise. Daher liegt es in der Verantwortung der Direktunterstellten der Chefin VBS die Innovationsbestrebungen nicht abklingen zu lassen und die entstandenen **Chancen** zu nutzen, um eine nachhaltige Veränderung zu erzielen.

¹ Igenhoff, D. (2016). *Krisenkommunikation in der öffentlichen Verwaltung*. Praxishandbuch Public Management (S. 267-282). Zürich: WEKA Business Media AG.

² Aus Gründen der Lesbarkeit wird bei Personenbezeichnungen die männliche Form gewählt, es ist jedoch immer die weibliche Form mitgemeint.

³ Jäger, T. (2016). *Strategische Führung in Krisen*. Politisches Krisenmanagement (S. 3-15). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH.

2 Auftrag, Methodik und Abgrenzung

Die Chefin VBS beauftragte am 14. August 2020 die Interne Revision VBS (IR VBS) zu analysieren, wie das Krisenmanagement im VBS während der COVID-19-Pandemie im ersten Halbjahr 2020 funktionierte. Dazu legte sie ein Vorgehen in drei Schritten fest:

1. **Selbsteinschätzung:** Jeder Departementsbereich bewertete in einem Bericht die Aufbau- und Ablauforganisation sowie die Infrastruktur während der Krise. Ausserdem erstellte innerhalb der Gruppe Verteidigung (Gruppe V) jede Verwaltungseinheit eine separate Selbsteinschätzung. Die Struktur der Selbsteinschätzung war vorgegeben.
2. **Befragung:** Nach der Analyse der Berichte führte die IR VBS mit ausgewählten Schlüsselpersonen im Departement strukturierte Befragungen durch (Namensliste siehe Anhang 1).
3. **Berichterstattung:** Abschliessend verfasste die IR VBS einen aggregierten Analysebericht und legte die wesentlichen Erkenntnisse und Verbesserungspunkte dar.

Zusätzlich analysierten wir relevante Dokumente. Dazu gehörten z.B. departementsinterne Handbücher zum Krisenmanagement, Unterlagen zum Business-Continuity-Management (BCM) und auch die Protokolle des Corona-Ausschusses VBS. Zudem zogen wir relevante Fachliteratur bei. Vorwiegend interessierten uns die Erfolgsfaktoren des Krisenmanagements (siehe Anhang 2). Die daraus gewonnenen Erkenntnisse liessen wir in die Beurteilung der Selbsteinschätzungen sowie die Auswertung der Befragungen einfließen.

Auftragsgemäss umfasste unsere Analyse ausschliesslich das Krisenmanagement des VBS und seiner Verwaltungseinheiten. Daher war der Einsatz der Truppenkörper der Armee sowie der Verbände des Bevölkerungsschutzes nicht Gegenstand dieser Beurteilung. Eine diesbezügliche Abgrenzung war nicht immer klar möglich, da v.a. die Organisation der Stäbe und Truppen der Armee eng mit der Struktur der Gruppe V verflochten sind. Dieser Umstand liegt jedoch in der Natur der Milizarmee. Des Weiteren waren auch die operativen Aktivitäten des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) nicht Gegenstand dieser Analyse. Schliesslich beurteilten wir auch nicht die Prozesse und Strukturen in der Armeepothke. Diese Thematik beleuchteten wir mit einem separaten Prüfbericht⁴.

3 Würdigung

Insgesamt erlangten wir während unseren Arbeiten ein positives Bild der Gesamtleistung des VBS im Bereich des Krisenmanagements. Im ersten Halbjahr arbeiteten Kader und Mitarbeitende im Departement mit viel Engagement und Einsatzbereitschaft. Dieses Bild stützten alle unsere Interviewpartner. Diese stellten uns ihr Wissen während unseren Analysearbeiten umfassend und transparent zur Verfügung. Wir gewannen den Eindruck, dass all unseren

⁴ Prüfbericht der Internen Revision VBS «Prozesse und Strukturen Armeepothke» vom 24. November 2020

Ansprechpersonen das zielführende Krisenmanagement ein besonderes Anliegen ist und dabei stets die Effektivität sowie die Legitimität des Verwaltungshandelns im Vordergrund steht. Ebenfalls stellten wir fest, dass in jedem Departementsbereich bereits Erkenntnisse aus dem ersten Halbjahr gewonnen und daraus Verbesserungen abgeleitet wurden. Dies bewerten wir positiv. Wir bedanken uns bei allen Beteiligten für die zielführende Zusammenarbeit während dieser Analyse.

4 Das Krisenmanagement im VBS während der COVID-19-Pandemie

Ab Mitte März 2020 führte das VBS seine Kernaufgaben im bisherigen Rahmen weiter. Neben der normalen Verwaltungstätigkeit waren zur Bewältigung der COVID-19-Krise zusätzlich eine Vielzahl an Krisenstäben, Einsatzorganisationen und Arbeitsgruppen tätig. Nachfolgend erläutern wir kurz die Rollen und Aufgaben der VBS-Organe, welche neben der ordentlichen Verwaltungstätigkeit wesentliche Aufgaben bei der Krisenbewältigung wahrgenommen haben.

4.1 Bundesstab Bevölkerungsschutz (Stufe Bund)

Beim Bundesstab Bevölkerungsschutz (BSTB) handelt es sich um den Krisenstab auf Stufe Bund, der für die operative Bewältigung einer Krise zuständig ist. Darin arbeiten Bund, Kantone und Betreibende von kritischen Infrastrukturen mit. Zu den Hauptaufgaben des BSTB gehören:

- Der Informationsaustausch und die Koordination mit Stäben und Stellen des Bundes, der Kantone und mit den Betreibenden kritischer Infrastrukturen
- Erstellen einer Gesamtlage
- Erarbeiten von Entscheidungsgrundlagen für Bundesrat und Verwaltung
- Koordination des auf Stufe Bund vorhandenen Expertenwissens
- Einsatz der nationalen und internationalen Ressourcen

Die rechtliche Grundlage bildet die Verordnung über den Bundesstab Bevölkerungsschutz (VBSTB)⁵. Der Direktor des Bundesamts für Bevölkerungsschutz (BABS) hat den Vorsitz des BSTB inne. Im Ereignisfall bestimmt die Direktorenkonferenz des BSTB, wer ihren Vorsitz einnimmt.

4.2 Sanitätsdienstliches Koordinationsgremium (Stufe Bund)

Das sanitätsdienstliche Koordinationsgremium (SANKO) übernimmt auf Anordnung des Bundesrates die Koordination bei besonderen und ausserordentlichen Lagen sowie im Fall eines

⁵ Verordnung über den Bundesstab Bevölkerungsschutz VBSTB vom 2. März 2018. SR **520.17**
URL: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20171280/index.html> (30.11.2020)

bewaffneten Konflikts. Das SANKO unterstützt den Beauftragten des Koordinierten Sanitätsdienstes (KSD) in allen sanitätsdienstlichen Fragen und Belangen und berät ihn bei Aufgaben von strategischer Bedeutung. Vertretende des KSD, des Bundes, der Kantone sowie weitere KSD-Partner sind darin vertreten. Die rechtliche Grundlage bildet die Verordnung über den Koordinierten Sanitätsdienst (VKSD)⁶. Das SANKO wird vom Beauftragten des KSD geleitet.

4.3 Ausschuss Corona (Stufe VBS)

Der Corona-Ausschuss ist der eigentliche Krisenstab der Chefin VBS. Darin werden alle VBS-Sachverhalte, die im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie stehen, bewirtschaftet. In diesem ad-hoc-Gremium waren zu Beginn das Generalsekretariat VBS (GS-VBS), die Gruppe V, das BABS sowie der NDB vertreten. Während dem Fortschreiten der Krise wurden auch die restlichen Departementsbereiche des VBS als Zuhörende in den Ausschuss integriert. Dieser wird vom stellvertretenden Generalsekretär VBS geleitet.

4.4 Beschaffungsorganisation Armeeapotheke (Gruppe V)

Die Beschaffungsorganisation Armeeapotheke war ebenfalls ein ad-hoc-Gremium. Dieses wurde eingesetzt, da die Ressourcen für die Bewältigung der Krise in der Armeeapotheke nicht ausreichten. Die Beschaffungsorganisation setzte sich aus Mitarbeitenden der Armeeapotheke, der Gruppe V, der armasuisse sowie Miliz-Angehörigen zusammen. Die Kernaufgabe dieser Organisationseinheit bestand in der Beschaffung und Bewirtschaftung von Sanitätsmaterial (z.B. Schutzmasken und Beatmungsgeräte). Das Gremium wurde vom stellvertretenden Kommandanten der Territorialdivision 4 geleitet.

4.5 Kommando Operationen (Gruppe V)

Das Kommando Operationen (Kdo Op) innerhalb der Gruppe V ist für die Planung und die Führung von Einsätzen und Operationen der Schweizer Armee verantwortlich. Dazu gehörte auch der vom Bundesrat angeordnete Assistenzdienst im Rahmen der COVID-19-Pandemie. Die Armee unterstützte dabei subsidiär das zivile Gesundheitswesen, die eidgenössische Zollverwaltung und den kantonalen Polizeikorps. Der Chef Kdo Op war der Kommandant dieses subsidiären Einsatzes der Armee.

⁶ Verordnung über den Koordinierten Sanitätsdienst (VKSD) vom 27. April 2005. SR **501.31**
URL: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20041336/> (30.11.2020)

5 Denkanstösse

Basierend auf den Selbsteinschätzungen sowie den Fachgesprächen haben wir aus einer Vielzahl von Themen insgesamt sechs Denkanstösse formuliert. Diese sind aus unserer Sicht bei der Bewältigung von zukünftigen Krisen im VBS von besonderer Relevanz. Sie können einen Beitrag leisten, kommende Krisenlagen noch zielführender zu bewältigen.

5.1 Potenzial des BABS ausschöpfen

«Die Rolle des Bundesstabs Bevölkerungsschutz (BSTB) und damit auch die unterstützenden Aufgaben des BABS bei ähnlichen Krisen muss überprüft werden.»

Selbsteinschätzung BABS

Feststellung: Die Kernaufgabe des BABS ist, andere Bundesstellen, Kantone und Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes in der Vorbeugung kollektiver Risiken und in der Ereignisbewältigung zu unterstützen. Bei einem Ereignis, dessen Bewältigung im Verantwortungsbereich des Bundes liegt und/oder eine nationale Koordination gefordert ist, übernimmt der BSTB die operative Führung (siehe Abschnitt 4.1). Der BSTB ist ein interdepartementaler Krisenstab des Bundes zur Vorsorge und Bewältigung von bevölkerungsschutzrelevanten Ereignissen mit nationaler Tragweite. Er koordiniert die Massnahmen des Bundes und unterstützt damit den Bundesrat, das federführende Departement bzw. Bundesamt sowie die Kantone. Anstelle des BSTB übernahm jedoch ganz zu Beginn der COVID-19-Pandemie der ad-hoc-Krisenstab des Bundesrates Corona (KSBC) die Leitung auf Bundesebene und war dabei, unter der Federführung des Eidgenössischen Departementes des Innern, für die strategische Steuerung der Krisenbewältigung zuständig. Der KSBC findet seine Grundlage in den Weisungen über das Krisenmanagement in der Bundesverwaltung⁷. Im KSBC sind alle Departemente, die Bundeskanzlei sowie die Konferenz der Kantonsregierungen vertreten. Das Aufgabenportfolio ist nahezu deckungsgleich mit dem des BSTB. Zusätzlich zeigte sich, dass zu Beginn innerhalb des VBS nicht alle Schnittstellen zwischen BSTB und SANKO (siehe Abschnitt 4.2) ausreichend geklärt waren.

Beurteilung: Aus unserer Sicht hätte der BSTB durchaus eine tragendere Rolle bei der Bewältigung der COVID-19-Krise spielen können. Die Nutzung der ad-hoc-Struktur (KSBC) führte dazu, dass das Potenzial des BSTB (und damit auch des BABS) nicht vollumfänglich genutzt wurde. Zum Beispiel kamen das breite Netzwerk des BABS oder die Einsatzerfahrungen der Nationalen Alarmzentrale kaum zum Tragen. Daher konnten sich diese eingeübten Strukturen im Gesamtkontext der Krisenbewältigung nicht vollumfänglich entfalten und

⁷ Bundesrat. Weisungen über das Krisenmanagement in der Bundesverwaltung vom 21. Juni 2019.
URL: <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2019/4593.pdf> (30.11.2020)

spielten eine eher untergeordnete Rolle. Dies erstaunt, da im Rahmen der letzten Sicherheitsverbandsübungen (SVU) das Krisenmanagement mehrmals in der BSTB-Struktur trainiert wurde.

Bezüglich den rechtlichen Grundlagen zu KSBC, BSTB und SANKO gewannen wir den Eindruck, dass diese bei der Bewältigung einer Pandemie fast einen konkurrenzierenden Charakter aufweisen. Insgesamt erachten wir es daher als wichtig, diese Rechtsgrundlagen sowie die darin beschriebenen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten inhaltlich abzustimmen.

5.2 Krisenmanagement im Generalsekretariat VBS verfeinern

«Beim nächsten Mal wäre zu überlegen, ob mit weniger Gremien nicht das gleiche Ergebnis erzielt werden könnte und somit die Sitzungsbelastung und der Koordinationsbedarf innerhalb des VBS, aber auch zu den anderen Departementen, auf einem tieferen Niveau gehalten werden könnte.»

Selbsteinschätzung GS-VBS

Feststellung: Während den Krisenmonaten musste das GS-VBS, das als Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung wirkt, eine wesentlich höhere Geschäftslast bewältigen als üblich. Zu Beginn der COVID-19-Pandemie wurde im GS-VBS das ordentliche Tagesgeschäft von den Krisengeschäften getrennt. Letztere wurden über den «Ausschuss Corona» gesteuert (siehe dazu Abschnitt 4.3). Diese Doppelstruktur führte teilweise dazu, dass der ordentliche Führungsrhythmus zu den Departementsbereichen gelegentlich reduziert wurde und informell stattfand. Ebenfalls hatte dies zur Folge, dass Mitarbeitenden in Schlüsselfunktionen im GS-VBS mehrere Rollen gleichzeitig wahrnehmen mussten. Als Resultat erhielten Departementsbereiche, welche nicht in die aktive Krisenbewältigung involviert waren, zu Beginn kaum Informationen aus dem Corona-Ausschuss. Daher fühlten sich diese Verwaltungseinheiten zeitweise ausgeschlossen. Der Informationsfluss wurde jedoch im Verlauf der Krise deutlich verbessert.

Beurteilung: Generell war während der COVID-19-Krise in verschiedenen Teilen der Bundesverwaltung feststellbar, dass ad-hoc-Gremien die bestehenden Führungsstrukturen ergänzten. Aus unserer Sicht kommt allerdings gerade in Krisenzeiten dem vertrauten und bewährten Zusammenspiel von Leitungsgremien und Stäben eine enorm wichtige Bedeutung zu. Folgendes Zitat stützt unsere Annahme.

«Ziel einer Krisenorganisation ist es, schnellstmöglich und kompetent ein Problem zu lösen. Also sollte man bei der Einführung des Arbeitsstabes nicht zusätzliche Organisations- und



Führungsprobleme schaffen, sondern sich in der Durchführung der Unternehmensstruktur annähern. Alles Neue ist gewöhnungsbedürftig⁸.»

Dass viele Departementsbereiche im VBS die Frequenz der bereits bestehenden Führungsorgane und Stäbe erhöhten, um das Tages- und Krisengeschäft gemeinsam zu bewältigen, erachten wir daher als sinnvolle Lösung. Mit einem erprobten Krisenstab die Entscheidungsgremien zu unterstützen, stellt die gängige Praxis dar. Das Tagesgeschäft von den Krisengeschäften zu trennen, führte aus unserer Sicht im GS-VBS eher zu zusätzlichen Belastungen und erhöhtem Koordinationsbedarf. Erschwerend kam in den Krisenmonaten hinzu, dass im GS-VBS die bestehenden Prozesse und Strukturen, die Mitte 2019 eingeführt wurden, noch nicht vollumfänglich eingespielt waren. Insgesamt gelang jedoch die Bewältigung des Tages- und Krisengeschäfts im GS-VBS gut.

5.3 Initiativen zur Arbeitswelt 4.0 vorantreiben

«Mit Arbeitswelt 4.0 verliert der Arbeitsort an Bedeutung, die Forderung der Mitarbeitenden nach mehr Flexibilität bei ihrer Arbeit wird weiter zunehmen.»

Selbsteinschätzung swisstopo

Feststellung: Im ersten Halbjahr 2020 hat das VBS einen wichtigen Schritt im Bereich der digitalen Transformation gemacht. Die COVID-19-Pandemie verlieh der praktischen Umsetzung der Arbeitswelt 4.0 im Departement einen Schub. Prozesse wurden vereinfacht und Führungskräfte wurden zu «Digital Leaders», die ihre Teams virtuell im Home-Office leiteten. In mehreren Selbsteinschätzungen wurde allerdings erwähnt, dass sich die Führungskräfte noch vermehrt digitale Kompetenzen aneignen müssen, um ihren Führungsstil weiterzuentwickeln und der neuen Arbeitswelt anzupassen.

Beurteilung: Aus unserer Sicht wurden im ersten Halbjahr viele festgefahrene Haltungen im Departement bezüglich Arbeitswelt 4.0 aufgeweicht. Neue Ideen und Lösungen fanden Akzeptanz und wurden teilweise pragmatisch umgesetzt. Uns scheint wichtig, dass dieser Schwung in allen Departementsbereichen mitgenommen wird und in die zukünftige Entwicklung miteinfliesst. Diese muss allenfalls mit zusätzlichen Ausbildungsmassnahmen begleitet werden. Wenn zudem noch ökologische und kulturelle Aspekte in diesen Initiativen mitberücksichtigt werden, kann die Attraktivität des VBS als Arbeitgeber weiter gesteigert werden. Weiter besteht aufgrund der vermehrten Nutzung von Home-Office die Möglichkeit, Einsparungen bei den Infrastrukturkosten zu erzielen, da nicht mehr alle Mitarbeitende feste Arbeitsplätze benötigen. Schliesslich muss bei allen Initiativen zur Arbeitswelt 4.0 der Informationssicherheit eine angemessene Bedeutung zukommen.

⁸ Trauboth, J. H. (2016). *Krisenmanagement in Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen* (S. 71). Stuttgart: Richard Boorberg Verlag GmbH & KG

5.4 Dialogorientierte Krisenkommunikation weiterentwickeln

«Ziel war es, die Mitarbeitenden mit kohärenten Botschaften zu informieren, die Eigenverantwortung zu stärken sowie die Glaubwürdigkeit der Pandemieplanung zu festigen.»

Selbsteinschätzung armasuisse

Feststellung: Die Krisenkommunikation war in allen Departementsbereichen ein zentrales Thema und funktionierte generell gut. Die Grundsätze Offenheit, Transparenz und Glaubwürdigkeit fanden dabei Beachtung⁹. Jedoch stellte der vierte Grundsatz der Dialogorientierung mit den Mitarbeitenden verschiedene Führungskräfte vor Herausforderungen. Virtuelle Fragestunden sowie Videokonferenzen oder auch eine interaktive Kommunikation über Soziale Medien mit relevanten Entscheidungsträgern fanden im Departement kaum statt. Mehrheitlich wurden, aufgrund der fehlenden Nähe, die klassischen Mittel der einseitigen Informationsvermittlung eingesetzt (d.h. elektronische Mitarbeiterbriefe und News-Letters sowie vereinzelte Videobotschaften).

Beurteilung: Für die Zukunft sehen wir die Möglichkeit noch eine breitere Palette an Kommunikationskanälen zu nutzen. Auch in Krisensituationen kann mit den Mitarbeitenden in eine (virtuelle) Interaktion getreten werden, die Hierarchien überwindet sowie Nähe und Vertrauen zu den Vorgesetzten schafft. Als positives Beispiel nennen wir an dieser Stelle den «Commanders Call», den der Chef der Armee regelmässig mit den im Einsatz stehenden Truppenkommandanten führte. Dieser telefonische Austausch schaffte eine interaktive Verbindung zu den obersten Entscheidungsträgern.

5.5 Durchhaltefähigkeit sicherstellen

«Es muss geprüft werden, wie genügend Ressourcen/Fähigkeiten für Einsätze wie CORONA zur Verfügung gestellt werden können, damit die Durchhaltefähigkeit gesichert wird.»

Selbsteinschätzung FUB, Gruppe V

Feststellung: Bei Krisensituationen ist die Durchhaltefähigkeit der Einsatzorgane ein kritischer Erfolgsfaktor. Doch auch die Verwaltungseinheiten des VBS müssen bei langandauernden Krisen das unterbruchfreie Funktionieren der Kernaufgaben sicherstellen. Daher kommt den Stellvertretungsregelungen eine wichtige Bedeutung zu. Diese waren nicht überall im Departement abschliessend geregelt. Dies führte dazu, dass Schlüsselpersonen

⁹ Bundesministerium des Innern. (2014). *Leitfaden Krisenkommunikation*. S.10.
URL: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/bevoelkerungsschutz/leitfaden-krisenkommunikation.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (30.11.2020)

ihre Belastungsgrenze erreichten. Hinzu kommt, dass Bundesangestellte, die bereits Schlüsselfunktionen im VBS wahrnehmen auch Milizfunktionen in den Kantonen und den Gemeinden ausüben. Dies liegt in der Natur eines föderalen Bundesstaates, in dem ein ausgeprägtes Milizsystem gelebt wird.

Zudem zeigte die COVID-19-Krise, dass die Armee bei ihren Einsätzen auf die Angestellten der Militärverwaltung des Bundes angewiesen ist. Nicht alle Fachexperten sind bei der Miliz in ausreichendem Masse vorhanden (z.B. IT-Experten, Logistiker oder Flugzeugmechaniker)¹⁰. Heute sieht der Artikel 65c im Militärgesetz¹¹ vor, dass das VBS für gewisse Angestellte der Militärverwaltung des Bundes, die für einen Einsatz der Armee unentbehrliche Leistungen erbringen, den militärischen Einsatz anordnen kann. Jedoch ist die praktische Umsetzung dieses Gesetzesartikels noch nicht abschliessend gelöst. Das betroffene zivile Personal müsste gezielt ausgebildet werden, damit im Ereignisfall dessen Eingliederung in den Armeeinsatz sichergestellt ist.

Beurteilung: Unsere Analyse ergab, dass diese Sachverhalte nicht unerheblich sind. Während dem ersten Halbjahr 2020 konnten die bestehenden Herausforderungen im VBS nur dadurch bewältigt werden, dass viele Schlüsselpersonen ihrer Arbeit unkompliziert und mit viel Einsatzbereitschaft nachkamen. Dabei zeigten sich diese Kader und Mitarbeitenden oftmals sehr kulant gegenüber ihrem Arbeitgeber. Wir erachten es als zielführend, die Thematik der Durchhaltefähigkeit vertieft zu analysieren und zudem eine Weisung zum Artikel 65c des Militärgesetzes zu erarbeiten.

5.6 Vorbereitung für kommende Krisen ausbauen

«In der Krise Köpfe kennen, hat sich wiederum bewährt und bleibt auch weiterhin eine zentrale Erkenntnis für die Krisenbewältigung.»

Selbsteinschätzung Gruppe V

Feststellung: In allen Departementsbereichen standen während dem ersten Halbjahr 2020 angemessene Dokumente für die Bewältigung des Krisenmanagements zur Verfügung. Die bestehenden Krisenhandbücher, BCM-Pläne und Checklisten wurden verwendet. Zudem zeigte sich, dass diese Dokumente heute teilweise in Überarbeitung sind und die «Lessons learned» aus der Krise bereits eingepflegt werden. Der kontinuierliche Verbesserungsprozess funktioniert im Departement gut. Jedoch stellten wir fest, dass der Fokus bei den Erweiterungen oftmals auf das Pandemieszenario gelegt wird. Weiter werden die Lehren aus

¹⁰ Botschaft zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Weiterentwicklung der Armee vom 3. September 2014. (S. 7012)
URL: <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2014/6955.pdf> (30.11.2020)

¹¹ Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung vom 3. Februar 1995. SR 510.10.
URL: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19950010/index.html> (30.11.2020)

der Krise fast ausschliesslich innerhalb des eigenen Departementsbereichs gezogen. Ein übergreifender Dialog zu den Erkenntnissen fand bisher kaum statt.

Schliesslich zeigte sich während der Krise einmal mehr, dass dem Üben von Krisensituationen eine bedeutende Rolle zukommt. Das Zusammenspiel von Führungsgremien und Stäben während einer Krise wurde in den Verwaltungseinheiten des VBS, mit Ausnahme der Einsatzorgane, bisher eher selten geübt. Zwar nahm das VBS in der Vergangenheit an den strategischen Führungsübungen der Bundeskanzlei (sowie auch den SVU) teil. Oftmals wurden diese Testläufe aber eher als Pflichtübung angesehen und deren Mehrwert hinterfragt.

Beurteilung: Wir werten positiv, dass die bestehenden Dokumente zur Bewältigung von Krisen im Departement laufend überarbeitet werden. Jedoch sollte aus unserer Sicht nicht nur auf das Lernen aus der Pandemiekrise, sondern wenn möglich, auch auf die Erarbeitung von weiteren Szenarien (z.B. Migrationskrise) fokussiert werden. Dabei könnte der übergreifende Dialog im Departement noch weiter gefördert werden. Zudem erachten wir es als wichtig, dass auch die nicht einsatzbezogenen Verwaltungseinheiten regelmässig Krisensituationen üben. Form und Inhalt der Übungen sind festzulegen.

6 Fazit

Insgesamt erzielte das VBS mit seinem Krisenmanagement im ersten Halbjahr 2020 ein positives Resultat. Die Kernleistungen der Verwaltungstätigkeit wurden ununterbrochen in einer zielführenden Form erbracht. Zudem erfüllten die Einsatzorgane, welche im VBS eingebettet sind, ihren Auftrag gut. Hervorzuheben ist, dass sich eine Vielzahl von Kadern und Mitarbeitenden mit viel Goodwill in Krisenstäben, Einsatzorganisationen und Arbeitsgruppen einsetzten. Dabei wurde unter Zeitdruck und langandauernder Belastung gearbeitet und ein wichtiger Beitrag zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie in der Schweiz geleistet.

Wir legen im vorliegenden Bericht insgesamt sechs Denkanstösse dar, durch die das VBS bei der Bewältigung von zukünftigen Krisen noch Verbesserungen erzielen kann. Es handelt sich dabei um folgende Themenkreise:

- Potenzial des BABS und des BSTB,
- Krisenorganisation des GS-VBS,
- Initiativen zur Arbeitswelt 4.0,
- Dialogorientierte Krisenkommunikation,
- Durchhaltefähigkeit und
- Üben von Krisensituationen

Eine vertiefte Bearbeitung dieser Themen kann helfen, Gefahren aus zukünftigen Krisen noch zielführender zu begegnen und daraus entstehende Chancen noch besser zu nutzen.



7 Handlungsempfehlung

Wir empfehlen der Departementsleitung sowie allen Geschäftsleitungen der Departementsbereiche den vorliegenden Bericht und die sechs Denkanstösse zu besprechen. Danach sind bei Bedarf Massnahmen abzuleiten und Anpassungen bei der Krisenvorsorge vorzunehmen.

8 Stellungnahmen

Generalsekretariat VBS

Das GS-VBS dankt der Internen Revision VBS für die Analyse und die Gelegenheit zur Stellungnahme. Das Krisenmanagement GS-VBS stützt sich auf die Weisungen über das Krisenmanagement in der Bundesverwaltung vom 21.06.2019 und der Weisung für den Krisenstab GS-VBS vom 01.07.2019. Die im Bericht erwähnte Doppelstruktur ist in der letztgenannten Weisung vorgesehen. Das GS-VBS nimmt die Handlungsempfehlungen dankend auf.

Gruppe Verteidigung

Die Gruppe Verteidigung dankt für den konzisen Analysebericht. Sie wird diejenigen Denkanstösse, die die Armee betreffen, unter anderem im Rahmen ihrer Strategie adressieren.

Nachrichtendienst des Bundes

Der NDB nimmt die Handlungsempfehlung des vorliegenden Berichtes gerne auf. Insbesondere das Üben von Krisensituationen und der damit verbundene Lern- und Verbesserungsprozess ist entscheidend für die Fähigkeit einer Organisation, eine Krise erfolgreich bewältigen zu können.

armasuisse

Besten Dank für den Bericht und die Gelegenheit der Stellungnahme. Wir teilen die Feststellungen und Denkanstösse soweit wir davon betroffen sind. Wir erlauben uns zudem eine ergänzende Bemerkung zum Thema Arbeitswelt 4.0 (Ziff. 5.3): Wer im Rahmen seiner Tätigkeit nicht nur bundesintern, sondern auch mit externen Partnern (z.B. Lieferanten aus dem In- und Ausland) zusammenarbeitet, ist auf adäquate IT-Mittel angewiesen. Da ist unser Bedürfnis eine massentaugliche Lösung (Collaboration-Plattform), mit welcher wir mit unseren eigenen BURAUT-Geräten aktiv Meetings mit Partnern aufsetzen und durchführen sowie über Audio hinaus auch Video-Funktionalitäten haben und Dokumente auf dem Bildschirm teilen können (bis Stufe INTERN). Das BIT soll diese Möglichkeiten paketiert haben, und sie könnten nur zur Installation bestellt werden. Gemäss FUB dürfen wir aber auf diese – v.a. aus Sicherheitsgründen – nicht zugreifen. Schade! Damit vergeben wir uns Chancen im Rahmen der Arbeitswelt 4.0. Wir hoffen, die Zusicherung FUB betr. baldigen anderen Lösungen bewahrheiten sich.

Bundesamt für Sport

Keine Bemerkungen

**Bundesamt für Bevölkerungsschutz**

Wir bedanken uns für den Bericht und sind mit dem Fazit und den Empfehlungen einverstanden. Das BABS unterstreicht die Bedeutung des BSTB bei der Bewältigung von lang andauernden Ereignissen. Bei der vorliegenden Krise wurde die Rolle des BSTB gemäss Verordnung nicht vollständig ausgenutzt.

swisstopo

swisstopo konnte seine Erfahrungen in einem längeren, intensiven Interview direkt einbringen, besten Dank. Unsere Hinweise sind im Denkanstoss «Arbeitswelt 4.0» ersichtlich, auch wenn es sich hierbei nicht primär um ein operatives Instrument der Krisenbewältigung, sondern eher um eine generelle strategische Stossrichtung handelt, welche durch die Pandemie an Bedeutung gewonnen hat. Mit dem Bericht und den skizzierten 6 Denkanstössen ist swisstopo einverstanden. Die Empfehlungen werden aufgenommen, ebenso die nützlichen Hinweise aus der Wissenschaft im Anhang 2 zum «Erfolgreichen Krisenmanagement».



Anhang 1 - Übersicht Interviewpartner

Folgende Personen, die wir nachfolgend in alphabetischer Reihenfolge aufführen, haben wir während dieser Arbeit befragt.

Name	Vorname	Funktion	Verwaltungseinheit
			swisstopo
			NDB
			Gruppe V, Kdo Op
			GS-VBS
			BASPO
			swisstopo
			GS-VBS
			armasuisse
			Gruppe V, FUB
			Gruppe V, AStab
			BABS
			Gruppe V, Kdo Op
			GS-VBS
			GS-VBS
			BABS
			Gruppe V, LBA



Anhang 2 - Erfolgreiches Krisenmanagement

Ein zielführendes Krisenmanagement zeichnet sich dadurch aus, dass gewisse «goldene Regeln» eingehalten und umgesetzt werden. Diese sind auch für die Bewältigung der COVID-19-Pandemie zentral. In der Fachliteratur werden folgende wesentlichen Faktoren genannt¹²:

«Krisen erfordern eine präventive Auseinandersetzung mit dem möglichen Krisenproblem»

Dies beinhaltet die Definition von möglichen Bedrohungen, eine planerische und organisatorische Vorbereitung (z.B. einen Krisenplan und einen definierten Krisenstab) sowie Krisenmanagementkompetenz durch trainiertes Personal. Zudem sind Reaktions- und Durchhaltefähigkeit des Krisenstabs und der Mitarbeitenden zentral.

«Krisen erfordern eine effiziente Sofortreaktion»

Entscheidend für eine erfolgreiche Krisenbewältigung sind vor allem die ersten Gegenmassnahmen. Das Crisis Containment, welches für eindämmende Krisen-Massnahmen zur Schadensvermeidung dient, hat eine bedeutende Rolle.

«Krisen erfordern Krisenkommunikation»

Krisenkommunikation muss so funktionieren, dass Vertrauen und Glaubwürdigkeit auch in der Krise bestehen bleiben. Erreicht wird dies durch transparente Kommunikation mit der Öffentlichkeit, den Medien und allen anderen Zielgruppen (intern wie extern). Erfolgreiche Krisenkommunikation setzt eine abgestimmte Kommunikationslinie mit den anderen von der Krise betroffenen Behörden voraus.

«Krisen erfordern starke Führung»

Führung in einer Krise ist ein zentraler Erfolgsfaktor. Hierbei ist wichtig, dass die Führungspersonen in der Krise präsent für die Mitarbeitenden und von der Situation emotional nicht überbelastet sind. Sie zeichnen sich dadurch aus, dass sie eine schnelle Auffassungsgabe und Analysefähigkeit besitzen, entscheidungsfreudig trotz Zeitdruck sind und Führungsstärke sowie Belastbarkeit besitzen.

¹² Trauboth, J. H. (2016). *Krisenmanagement in Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen* (S. 54+55). Stuttgart: Richard Boorberg Verlag GmbH & KG