

**Warum es einen permanenten Bundesführungsstab braucht:
vor der Krise – während der Krise – nach der Krise**

Gedanken der Vereinigung «Pro Militia»
(nach dem Studium des
Sicherheitspolitischen Berichts 2016 des Bundesrats)

(V07)

Basel, den 23. März 2020

Daniel Urech, Oberst aD
Martin Oberholzer-Riss, Oberst aD

Zusammenfassung	2
Vorwort	2
1. Warum braucht es einen Bundesführungsstab?	3
2. Welches sind heute die Voraussetzungen für die Führung auf Bundesebene?	3
3. Lösungsansätze für einen Bundesführungsstab	6
3.1 Grundthesen.....	6
3.2 Unterstellung.....	6
3.3 Grundstruktur.....	7
3.4 Lösungsvarianten	9
3.5 Aufgaben des Bundesführungsstabs	10
4 Kommunikation in Krisensituationen.....	11
5 Horizontale und vertikale Kohäsion der Gesellschaft	12
6 ANHANG.....	13
6.1 Ingress	13
6.2 Gründe	13
6.2.1 Grund 1	13
6.2.2 Grund 2	13
6.2.3 Grund 3	14
6.2.4 Grund 4	15
Literatur	16

Zusammenfassung

In einer **Krise**, welche **grössere Teile der Schweiz oder sogar die ganze Schweiz betrifft**, muss der **Bund die Führung** klar und so effektiv wie möglich **übernehmen**, auch wenn die Schweiz ein föderaler Rechtsstaat ist. Die Führungsentscheide müssen professionell und zeitgerecht vorbereitet werden. Dazu wird ein permanenter Bundesführungsstab benötigt.

Die Voraussetzung für eine wirkungsvolle Führung sind: die **Glaubwürdigkeit der Führungsverantwortlichen**, das Vertrauen der Bevölkerung in die Führungsverantwortlichen und die **Solidarität** der Bevölkerung untereinander.

Der permanente Bundesführungsstab soll aus **zwei Teilstäben bestehen**: dem permanenten Kernstab und einem Ad hoc-Stab. Der permanente Kernstab besteht aus **drei Untergruppen**:

- Kommunikation;
- Nachrichten;
- Führungsunterstützung.

Der **Ad hoc-Stab** wird entsprechend den konkreten Ansprüchen für die Bewältigung einer Krise aus weiteren Experten und wichtigen Schnittstellen zusammengesetzt. Diese Experten bilden während der Stabsarbeit ebenfalls Untergruppen.

Der Bundesführungsstab hat die **Aufgabe**, spezifische Fachkenntnisse, welche zur Bewältigung einer konkreten Krise nötig sind, zusammenzutragen und aufzubereiten; Zusammenhänge und Abhängigkeiten verschiedenster Faktoren mit Einfluss auf die Krisensituation sowie zu erwartende Folgen zu erkennen und Varianten für Gesamtlösungen zu erarbeiten.

Vorwort

Was will die Vereinigung «Pro Militia»? – Sie will

- über **strategische Ziele der Sicherheitspolitik** vertieft nachdenken und die Resultate bei den direkt und indirekt Beteiligten zur Diskussion stellen;
- dadurch die **aktuelle Sicherheitspolitik** sinnvoll und realitätsbezogen **mitgestalten**;
- dem Parlament (Legislative), welches mit seiner Budgethoheit über das Geschick der **Armee** entscheidet, mit Thesen und Postulaten auf strategische Aufgaben und allenfalls Notwendigkeiten in der Zukunft hinweisen;
- **der Exekutive** (vor allem dem Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport, VBS) **den Rücken stärken** nach dem Motto «getrennt marschieren – vereint schlagen»;
- sich für eine «horizontale und vertikale Kohäsion» einsetzen und deshalb **mit der Bevölkerung** (auch ein Teil der Legislative) und mit den wichtigsten politischen Parteien und Führungspersonlichkeiten **direkten Kontakt suchen**.

1. Warum braucht es einen Bundesführungsstab?

Die Mitglieder des Bundesrats werden schwergewichtig nach politischen Aspekten gewählt. Als Grundlagen für viele Entscheide, welche sie zu fällen haben, müssen sie **auf exzellentes Fach- und Spezialwissen zurückgreifen** können. Dieses Wissen kann in der Bundesverwaltung fehlen oder in nur ungenügender Masse vorhanden sein. Wenn dem so ist, muss es ausserhalb der Bundesverwaltung beschafft werden.

In Krisenzeiten muss das Fach- und Spezialwissen den Mitgliedern des Bundesrats schnell und präzise zur Verfügung stehen. Das Fachwissen muss also so umfassend wie möglich und so eng wie nötig gebündelt für die Entscheide des Bundesrats bereitstehen. Dazu braucht es ein **permanentes und professionell funktionierendes Werkzeug**, eben einen permanenten Bundesführungsstab.

Im «Behelf Stabsarbeit» des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz (BABS) der Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) stehen Schlüsseldefinitionen zum Thema Stabsarbeit und Stab:

«Stabsarbeit ist geführte Teamarbeit. Die Arbeit wird innerhalb des Stabes aufgeteilt. Der Stabschef führt die Stabsarbeit. Er ist dafür verantwortlich, dass der Stabsarbeitsprozess eingehalten wird.

Führen heisst, andere zu veranlassen, das zu tun, was für das Erreichen eines Ziels erforderlich ist.

Der Stab unterstützt den Chef des Führungsorgans [im aktuellen Fall der Bundesrat (Redaktion)] sowohl in der Entscheidungsfindung als auch bei der Umsetzung der Massnahmen, für die er sich entschieden hat.»

In einer Krise, welche grössere Teile der Schweiz oder sogar die ganze Schweiz betrifft, muss der Bund die Führung klar und so effektiv wie möglich übernehmen, auch wenn die Schweiz ein föderaler Rechtsstaat ist. Die Führungsent-scheide müssen professionell und zeitgerecht vorbereitet werden. Dazu wird ein permanenter Bundesführungsstab benötigt.

2. Welches sind heute die Voraussetzungen für die Führung auf Bundes-ebene?

In Sicherheitspolitischen Berichten (SIPOL) hält der Bundesrat die Sicherheitspolitik jeweils fest. Der letzte SIPOL ist 2016 publiziert worden (SIPOL 2016).

Im **SIPOL 2016** beschreibt der Bundesrat auch, **wie in Krisensituationen auf Stufe Bund geführt werden soll**. Bei der Lektüre des entsprechenden Kapitels 4.1 ergeben sich erhebliche **Unklarheiten**. *Tabelle 1 (übernächste Seite)* vermittelt einen Überblick über die wichtigsten Elemente, von denen in Kapitel 4.1 des SIPOL 2016 die Rede ist. Die **Fragen**, welche sich aus den erwähnten Unklarheiten ergeben, sind in der äussersten Spalte rechts in *Tabelle 1 (nächste Seite)* festgehalten.

Die «Ausserordentliche Lage» ist auf Seite 7884 des SIPOL 2016 wie folgt definiert:

«Situation, in der in zahlreichen Bereichen die ordentlichen Abläufe nicht genügen, um die anstehenden Aufgaben zu bewältigen, z. B. bei Katastrophen und Notlagen, die das ganze Land schwer in Mitleidenschaft ziehen, oder bei bewaffneten Konflikten.»

Es werden wohl die möglichen Führungsgremien, die in den Einsatz kommen könnten, aufgezählt. Überschneidungen, auf welche man beim Lesen stösst, bleiben aber kommentarlos stehen. So ist die Rolle des Stabs Bevölkerungsschutz (BSTB) keineswegs klar, weil er in einer «Oder-Beziehung» zum Bundesrat des «federführenden Departements» steht.

Das im Sicherheitspolitischen Bericht des Bundesrats 2016 publizierte aktuell gültige Konzept der Führung auf Bundesebene in Krisen überzeugt nicht ...,

weil der Eindruck besteht, dass auf der Basis des vorliegenden Konzepts in Krisensituationen

- **nicht aus einer Hand und vor allem nicht mit einer Hand** geführt;
- die **vorgesehene Kommunikation zwischen der Landesregierung und der Bevölkerung** nicht jene Kraft entwickeln könnte, die für eine erfolgreiche gemeinsame Bewältigung der Krise notwendig wäre.

Im SIPOL 2016 werden ausschliesslich Gründe angegeben, **warum es nicht möglich sein soll, einen permanenten Führungsstab auf Bundesebene einzurichten**. Die wichtigsten vier Gründe für diese Ablehnung eines permanenten Bundesführungsstabs sind im Anhang (**siehe Kapitel 6.2**) vertieft erläutert.

Die praktischen Herausforderungen während der jetzigen Epidemie durch das neue Coronavirus (März 2020) zeigen unmissverständlich die dringende Notwendigkeit für einen permanenten und professionellen Führungsstab auf Bundesebene.

Tabelle 1 Handlungsfelder auf Stufe Bund in Krisensituationen, wie sie im SIPOL 2016 festgelegt sind.

Handlungsfeld	Erwähntes Führungsorgan	Kompetenz	FRAGEN
Allgemeine Angaben zur Führung in Krisen	Bundespräsidentin oder Bundespräsident	Präsidentialentscheide für vorsorgliche Massnahmen	
	Präsidentialdepartement	Bewältigung einer Krise, wenn alle Departemente von der Krise betroffen sind	
Informationspolitik in Krisen	Bundesratssprecher	Kommunikation «auf Stufe Landesregierung»	Wie wird eine Unité de doctrine der Kommunikation der Landesregierung und der Kantonsregierungen gewährleistet?
	Konferenz der Informationsdienste	Koordination der Kommunikation der Departemente	... der Departemente mit wem?
Sicherheit	Sicherheitsausschuss des Bundesrats	Lagebeurteilung	
		Koordination der departementsübergreifenden sicherheitspolitischen Geschäfte	Was versteht der Bundesrat unter «Sicherheit»? – Eine allgemeine Definition dieses zentralen Begriffs wäre dringend notwendig?
		Vorbereitung von sicherheitspolitischen Geschäften für den BR	
	Kerngruppe Sicherheit	Lagebeurteilung und Früherkennung von Herausforderungen	Zu welcher Institution «gehört» die geplante oder existierende «Kerngruppe Sicherheit»?
Führung in ausserordentlichen Lagen	Federführender Bundesrat: Vorsteherin oder Vorsteher des am stärksten von der Krise betroffenen Departements	Bewältigung einer Krise	Welche Instrumente der Führung hat der «Federführende Bundesrat» zur Verfügung?
	Ad hoc Krisenstab		Für welche Institution arbeitet der Ad hoc-Krisenstab? - Für den Bundesrat? oder für ein Departement?
	Oder ... Bundesstab für Bevölkerungsschutz (BSTB) «zur Bildung des Krisenstabs» ¹	Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen für Bundesrat, für Bundesämter, für Kantone, für Betreiber kritischer Infrastrukturen	Wer ist nun tatsächlich und konkret für die Führung vorgesehen: Ist es der «federführende Bundesrat» oder der BSTB?
		Sicherstellung der Führungsunterstützung	
Terrorismusbekämpfung	Operatives Koordinationsgremium «Terrorismusbekämpfung» des Bundes	Bekämpfung des Terrorismus	

¹ Im SIPOL 2016 sind beide Möglichkeiten offen. Es ist also nicht von vorneherein klar, wer führt.

3. Lösungsansätze für einen Bundesführungsstab

Die im Folgenden präsentierten Varianten eines neuen Bundesführungsstabs werden auf die folgenden Grundthesen abgestützt.

3.1 Grundthesen

Das Ziel jeder Führung in besonderen oder ausserordentlichen Lagen muss die möglichst optimale **Gewährleistung von Sicherheit und Wohlergehen der Bevölkerung** sein.

These 1: Die entscheidenden **Faktoren mit Einfluss auf die Führungsarbeit** in Krisen sind:

- die **«horizontale und vertikale Kohäsion» der Gesellschaft** (Erklärung siehe Kapitel 5);
- die Verbindlichkeit der Entscheide für die ganze Schweiz;
- die Inhalte und die Form der Kommunikation der Führungsverantwortlichen mit der betroffenen Bevölkerung;
- die Struktur des Führungsgremiums.
- die standardisierte Stabsarbeit zuhanden des Führungsgremiums.

These 2: Die zentralen **Voraussetzungen für die Wirksamkeit der Führungsarbeit** sind:

- die **Glaubwürdigkeit** (Ehrlichkeit, Transparenz, Authentizität und Sachkompetenz) der führenden Personen, seien dies Einzelpersonen oder Mitglieder eines Teams;
- das **Vertrauen Bevölkerung** in die Führungsverantwortlichen;
- die **Solidarität der Bevölkerung** untereinander.

These 3: Damit in besonderen und ausserordentlichen Lagen auf Bundesebene zentral geführt werden kann, müssen die folgenden beiden Voraussetzungen gegeben sein:

- **Fundiertes Wissen** über den Stand der allgemeinen Vorbereitungen aller potentiellen Akteure für Einsätze im Ernstfall (Polizei, Gesundheitsversorgung, Transporte, Funktion der Wirtschaft, Aussenpolitik);
- **Politischer Wille der Kantone**, über einen definierten Zeitraum hinweg auf einen Teil ihrer Hoheiten zugunsten des Ganzen zu verzichten.

Bei allen Varianten von möglichen Lösungen stellen sich zwei wichtige Fragen: die Frage nach der Unterstellung und die Frage nach dem Leistungsprofil des geforderten permanenten Bundesführungsstabs.

3.2 Unterstellung

Die Unterstellung sollte situativ erfolgen, sei es im Normalfall oder in Krisensituationen. Im Normalfall dürfte es Sinn machen, den permanenten Bundesführungsstab demjenigen Depar-

tement zu unterstellen, dem der Bundesführungsstab administrativ angegliedert sein wird. In Krisensituationen dagegen kommen vier Varianten in Frage (Kapitel 3.4, *Tabelle 4*).

3.3 Grundstruktur

Der Bundesführungsstab wird vom **Chef des Bundesführungsstabs** geleitet. Der Chef ist **unterstellt**, entweder

- einer Bundesrätin oder einem Bundesrat; oder
- der Bundeskanzlerin oder dem Bundeskanzler.

Der Chef ist für zwei Dinge **direkt verantwortlich**:

- dafür, dass der Bundesrat über alle wichtigen Unterlagen und Informationen verfügt, um bei «relevanten Ereignissen» richtig und sicher entscheiden zu können. Zu den relevanten Ereignissen gehören auch Bedrohungen durch Cyberattacken oder kriegerische Ereignisse;
- für eine fundierte Ausbildung, Weiterbildung und Fortbildung der Angehörigen des Bundesführungsstabs in Stabsarbeit.

Der Bundesführungsstab besteht aus **zwei Teilstäben**: dem permanenten Kernstab und dem Ad hoc-Stab.

Die Angehörigen des **permanenten Kernstabs** arbeiten vollamtlich. Der permanente Kernstab besteht aus **drei Untergruppen**:

- Kommunikation;
- Nachrichten;
- Führungsunterstützung.

Der **Ad hoc-Stab** wird entsprechend den konkreten Ansprüchen für die Bewältigung einer Krise aus weiteren Experten und wichtigen Schnittstellen zusammengesetzt. Diese Experten werden je nach Lage und Bedarf für die Arbeit im Bundesführungsstab aufgebortet. Sie bilden während der Stabsarbeit ebenfalls **Untergruppen**. Solche Untergruppen könnten beispielsweise sein:

- Bundesamt für Bevölkerungsschutz;
- Nationaler Führungsstab Polizei;
- Koordinierter Sanitätsdienst;
- Zivildienst;
- Operationen der Armee;
- Grenzwachtkorps;
- Recht und Internationale Beziehungen;
- Wirtschaft;
- Schnittstelle Kantone.

Die in die Untergruppen des Ad hoc-Stabes eingeteilten Personen (Fachspezialisten) werden je nach Lage und Bedarf für die Arbeit im Bundesführungsstab aufgebortet. Sie arbeiten solange im Bundesführungsstab, wie sie im Stab benötigt werden.

Die möglichen **Funktionen der einzelnen Untergruppen der beiden Teilstäbe** des permanenten Bundesführungsstabs sind in *Tabelle 3* zusammengestellt.

Tabelle 3 **Mögliche Funktionen des Bundesführungsstabs.**

Stufe		Untergruppe	Funktion	An wen?, mit wem?	
Normal	Permanenter Kernstab	Nachrichten	Beurteilung der allgemeinen Lage des Landes		
			Herausgabe offizieller Bulletins	Medien und Bevölkerung	
		Führungsunterstützung	Pflege des Führungsnetzes innerhalb der Bundesverwaltung mit den Kantonen		
«Bedrohung»	Permanenter Kernstab	Nachrichten	Analyse der Bedrohung		
			Vorschlag zur Ausrufung einer «Besonderen» Lage	Präsidentin oder Präsident des Bundesrats	
		Führungsunterstützung	Bereitstellung der Infrastruktur (Ort)		
			Bereitstellung der Logistik (Betrieb)		
		Kommunikation	Aufbereitung von Mitteilungen		
«Besondere» oder «Ausserordentliche Lage»	Permanenter Kernstab	Nachrichten	Fortlaufende Beurteilung der Lage d		
			Herausgabe offizieller Bulletins	Bund, Kantone	
		Führungsunterstützung	Wie bei Bedrohung		
			Kommunikation	Aufbereitung von Mitteilungen	Medien und Bevölkerung
		Ad-hoc Stab	Bundesstab für Bevölkerungsschutz (BSTB)	Funktion gemäss der Verordnung für den BSTB	
			Nationaler Führungsstab der Polizei	Gemäss dem Zweiten Bericht der Task-Force TETRA vom Oktober 2015.	
			Zivildienst	Durchhaltefähigkeit	
			Koordinierter Sanitätsdienst der Schweiz	Fachliche Koordination des Sanitätsdienstes der Schweiz	Eidgenössische Kommission «Rettungswesen»
				Organisatorische Koordination des Sanitätsdienstes	
				Koordination des Veterinärdienstes	
	Operationen der Armee		Vorbereitung subsidiärer Einsätze		
	Grenzwachtkorps				
	Recht und internationale Beziehungen				
		Wirtschaft			
		Schnittstelle zu den Kantonen			

3.4 Lösungsvarianten

Die Lösungsvarianten sind in *Tabelle 4* zusammengestellt.

Tabelle 4 Übersicht über die möglichen Varianten für einen permanenten Bundesführungsstab.

Die Vereinigung pro Militia priorisiert Variante 3 «Bundeskanzlei».

Kriterien	Variante 1	Variante 2a	Variante 2b	Variante 3
	Präsidialdepartement	Federführendes Departement	Federführendes Departement	Bundeskanzlei
	Departement der Bundespräsidentin oder des Bundespräsidenten	Vorsteherin oder Vorsteher desjenigen Departements, das von der Krise am stärksten betroffen ist	Vorsteherin oder Vorsteher des Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)	Bundeskanzlerin oder Bundeskanzler
Koordination zwischen Departementen	Notwendig	Notwendig	Notwendig	Nicht notwendig
Breite Übersicht über die Arbeit in den Departementen und Bundesämtern	Wenig vorhanden	Wenig vorhanden	Wenig vorhanden	vorhanden
Professionelle Führungskompetenz im Umfeld der Chefin oder des Chefs des Departements vorhanden oder der Bundeskanzlei	Wenig vorhanden	Wenig vorhanden	Stark vorhanden	Wenig vorhanden
Wahl nach Parteizugehörigkeit, Landesteil und «Zauberformel»	Absolut nötig	Absolut nötig	Absolut nötig	Nicht nötig
Wahl nach Profil	Sekundär	Sekundär	Sekundär	Primär
Dauer der Funktion der Vorsteherin oder des Vorstehers des Departements oder der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers	Standardisiert ein Jahr	Mehrere Jahre	Mehrere Jahre	Mehrere Jahre
Unterstellung des permanenten Bundesführungsstabs	Konstant	Situativ	Situativ	Konstant
Primat der Politik theoretisch	++++	++++	++++	++++
Primat der Politik politisch	++++	++++	+	++++
Wertung von Pro Militia	+++	+++	++	++++

3.5 Aufgaben des Bundesführungsstabs

Der Bundesführungsstab hat die Aufgabe,

- wissenschaftlich begründete *spezifische Fachkenntnisse*, welche zur Bewältigung einer konkreten Krise nötig sind, zusammenzutragen und aufzubereiten;
- *Zusammenhänge und Abhängigkeiten* verschiedenster Faktoren mit Einfluss auf die Krisensituation, den Verlauf die Folgen der Krise zu erkennen («... vor der Krise, während der Krise, nach der Krise ...»);
- daraus heraus *Varianten für Gesamtlösungen* zu erarbeiten, damit die Entscheidungsgremien in geeigneter Zeit die richtigen Entscheide fällen können;
- die *Entscheide* präzise, transparent, didaktisch geschickt und umfassend begründet gegenüber der Gesellschaft zu *kommunizieren*.

In *Tabelle 5* ist der «Gefährdungskatalog» des Bundes, der im Bericht «Katastrophen und Notlagen 2015»² publiziert worden ist, zusammengefasst. Der Bundesführungsstab muss **fähig sein, auf die erwähnten «relevanten Ereignisse» wirksam reagieren zu können** und dem Bundesrat die notwendigen Grundlagen für dessen Entscheide zu unterbreiten.

Tabelle 5 Gefährdungskatalog der Schweiz 2015.

Kategorie	Gefährdung oder relevante Ereignisse	Art der Krise			
		Gesundheit	Soziales oder Innere Sicherheit	Wirtschaft	Energie
Naturbedingt	Hochwasser			+	
	Sturm			+	
	Erdbeben	+	+	+	+
	Hitzewelle und Trockenheit	+			
	Sonnensturm			+	
Gesellschaftsbedingt	Anschläge verschiedener Art (auf A-, B- und C-Betriebe)	+		+	+
	Cyberangriff		+	+	
	Epidemie/Pandemie	+	+	+	
	Tierseuche	+		+	
	Flüchtlingswelle	+	+		
	Störungen durch Gewaltanwendung, inklusive Krieg	+	+	+	+
Technikbedingt	Störung der Energieversorgung		+	+	+
	Ausfall der elektronischen Kommunikationsnetze		+	+	
	Störfälle in A-, B- oder C-Betrieben	+	+	+	
	Absturz eines grossen Flugzeugs über dicht besiedeltem Gebiet	+			

² <https://www.babs.admin.ch/de/aufgabenbabs/gefahrd Risiken/natgefahrdanalyse.html>

Der Chef des Bundesführungsstabs entscheidet je nach Art des relevanten Ereignisses, **welche Fachkenntnisse zur Bewältigung der Krise unbedingt benötigt werden**. Die Personen, welche über das geforderte Spezialwissen verfügen, werden

- entweder über eine bestimmte Zeitspanne hinweg in den Ad hoc-Stab des Bundesführungsstabs aufgeboren und integriert oder
- dem Ad hoc-Stab zur Zusammenarbeit zugewiesen.

4 Kommunikation in Krisensituationen

Jede Kommunikation besteht aus einem **Inhaltsaspekt** (rational, logisch) und einem **Beziehungsaspekt** (emotional). Dabei definiert der Beziehungsaspekt den Inhaltsaspekt [1]. Dieses Axiom (für wahr angenommener Grundsatz) gilt ganz besonders auch für die Kommunikation in Krisen.

Führungsentscheide des Bundesrats entfalten nur dann ihre optimale Wirkung, wenn sie transparent, **didaktisch-professionell, verständlich und mit einer sachlichen Begründung der Bevölkerung erklärt werden**. Die Motivation und Solidarität der von einer Krise Betroffenen, die Entscheide der Behörden mitzutragen und Anordnungen zu respektieren, ist zur Bewältigung der Krise unerlässlich.

Für jede Kommunikation in Krisenlagen könnte der in der folgenden *Tabelle 6* aufgezeigte Weg als standardisierter Prozess in einem zukünftigen permanenten Bundesführungsstab Bedeutung bekommen.

Tabelle 6 Grundschemata eines Kommunikationskonzeptes auf Stufe Bund.

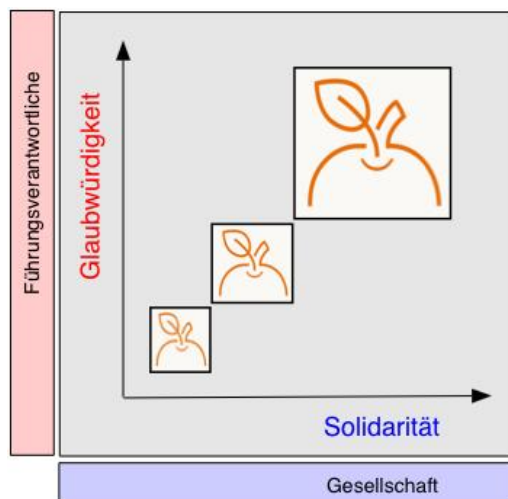
Führungsverantwortliches Gremium mit einer Person an der Spitze, welche die politische Verantwortung trägt			Bevölkerung
Trifft die richtigen Entscheide zur richtigen Zeit.			
Publiziert die Entscheide für die Bevölkerung			Nimmt die Entscheide zur Kenntnis
Erklärt die Entscheide der Bevölkerung	Begründung	Diagnose	Versteht die Entscheide
	Darstellung von Zusammenhängen	Therapie	Entwickelt Aussicht auf Erfolg
			Entwickelt soziale Geborgenheit in Form von Solidarität
Projektion der Lage in die Zukunft	Prognose		Entwickelt Motivation ³

³ Motivation kann verstanden werden als eine Haltung, welche sich ergibt, wenn «Aussicht auf Erfolg» besteht und die Arbeit in einer Atmosphäre von «sozialer Geborgenheit» geleistet wird.

5 Horizontale und vertikale Kohäsion der Gesellschaft

Die **Solidarität der Angehörigen einer Gesellschaft**⁴ untereinander in einer Krisensituation bewirkt die überlebenswichtige und somit entscheidende «horizontale Kohäsion». Die **Glaubwürdigkeit der Führungsverantwortlichen** und das damit verbundene Vertrauen der Bevölkerung in die Führungsverantwortlichen ist Garant für die «vertikale Kohäsion» (*Abbildung 3*).

Abbildung **Solidarität: horizontale Kohäsion; Glaubwürdigkeit: vertikale Kohäsion.**



⁴ Eine Gesellschaft ist eine grössere Gruppe von Menschen, welche in einem umschriebenen Raum miteinander leben und interagieren.

Eine Gemeinschaft ist eine überschaubare Gruppe von Menschen mit einem starken «Wir-Gefühl», meistens über Generationen hinweg. Die Gemeinschaft ist das Grundelement der Gesellschaft.

6 ANHANG

6.1 Ingress

Im Sicherheitspolitischen Bericht 2016 steht auf Seite 7874:

«Ein oft vorgebrachtes Anliegen besteht darin, dass der Bund einen einzigen und permanenten Krisenstab für alle Arten von Krisen, unbesehen ihrer Thematik, bilden sollte, analog zu den kantonalen Führungsstäben oder -organisationen. Obwohl eine solche Lösung einige Vorteile hätte (kein Zweifel über die richtige Ansprechstelle, permanent hohe Bereitschaft des Stabes, Beherrschung der Stabsarbeit), ist sie aus mehreren Gründen nicht machbar oder sinnvoll.»

6.2 Gründe

Im Sicherheitspolitischen Bericht 2016 sind auf Seite 7874 vier Gründe angeführt, welche angeblich gegen die Einrichtung eines «Krisenstabs» sprechen.

6.2.1 Grund 1

Begründung

- In Staaten mit einer hierarchischen Strukturen und einer einzigen Person an der Spitze wäre ein permanenter und «oberster» Krisenstab zwar kein Problem, wird festgehalten.
- «In der Schweiz dagegen besteht die Staatsstruktur aus sieben Departementen mit sieben gleichberechtigten Vorsteherinnen und Vorsteher. Dazu kommt, dass die Departemente «thematisch verschieden gelagert sind».

Folgerung

Wörtlich steht im Sicherheitspolitischen Bericht 2016:

«Die permanente Ansiedlung eines thematisch universalen Krisenstabes in einem Departement wäre nur zu dem Preis möglich, dass er sich auf Formales beschränken und die Inhalte den Fachleuten überlassen würde.»

Frage

Besteht die Stärke der Arbeit eines Stabes nicht gerade darin, dass das Finden der Lösungen klar strukturiert abläuft und in diesem Ablauf die Fachleute (Berater des Kommandanten oder der Person, welche entscheidet) fest im Stab integriert sind?

6.2.2 Grund 2

Begründung

- Ein Krisenstab sei nur hilfreich zur Unterstützung von Abläufen. Ein Krisenmanagement benötige aber unbedingt Sachkenntnis, heisst es im SIPOL 2016.

Folgerung

Wörtlich steht im Sicherheitspolitischen Bericht 2016:

«Dieser formale Aspekt der Stabsarbeit (Strukturierung der Abläufe, Organisation des Stabes, Anwendung standardisierter Verfahren) ist aber weniger wichtig als die inhaltliche Expertise zum konkret vorliegenden Problem.»

Fragen

- Welche Vorstellung haben die Chefbeamten in der Bundesverwaltung von der Methodik der Stabsarbeit?
- Ist es nicht dringend geboten, die Chefbeamtinnen und Chefbeamten in der Bundesverwaltung in Stabsarbeit weiterzubilden⁵ und permanent fortzubilden?

Kommentar

Im Sicherheitspolitischen Bericht 2016 wird weder erwähnt noch im Detail erklärt, was ein Stab ist, wie er funktioniert und welche Bedeutung ihm zukommt.

6.2.3

Grund 3

Begründung

- Es besteht die Vorstellung, dass «das in der normalen Lagen zuständige Personal sein Feld den Krisenmanagern» überlassen müsste. Dies «... liefe auf eine Selbstentmündigung hinaus».
- Deshalb könnte ein gefährlicher «Widerstand» entstehen, so dass die Krise als solche nicht richtig erkannt würde.

Frage

- Warum sollen Expertinnen und Experten, welche in Krisenstäben mitarbeiten, durch diese Arbeit «selbstentmündigt» werden? – Mit welchem Menschenbild wird in der Verwaltung gearbeitet, wenn ein Potential einer «Selbstentmündigung» bei der Arbeit in einem Stab überhaupt in Betracht gezogen wird.

Kommentar

Das Konzept, welches da durchschimmert, scheint zwischen Fachkompetenz und Krisenmanagement zu trennen, als ob «Krisenmanagement» etwas mit unsorgfältigem Arbeiten oder mangelndem Einbezug von Fachkompetenz zu tun hätte. Das Menschenbild, das in der Bundesverwaltung vorhanden zu sein scheint, rechnet sogar damit, dass Personen in der Bundesverwaltung in Krisensituationen «gefährlichen Widerstand» leisten könnten. Ein solches Menschenbild ist erschütternd, weil es als eine Unterstellung zu verwerflichem Tun interpretiert werden kann.

⁵ Weiterbildung: Erwerb einer Zusatzausbildung (Spezialfähigkeit) zur Grundausbildung. Fortbildung: Massnahmen zum Erhalt der Spezialausbildung.

6.2.4 Grund 4

Begründung

- Es wird davon ausgegangen, dass der «Krisenstab» der Bundespräsidentin oder dem Bundespräsidenten «zugewiesen» wäre.
- Der Krisenstab müsste deshalb jedes Jahr neu «eingrichtet» werden.
- Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident haben gegenüber den Vorsteherinnen und Vorsteher der Departemente keine erweiterten «Entscheidungskompetenzen jenseits der eng definierten vorsorglichen Massnahmen in dringlichen Fällen».
- Als Alternative wird eine «Zuweisung» des Krisenstabs zur Bundeskanzlei erwähnt.

Folgerung

Wörtlich steht im Sicherheitspolitischen Bericht 2016:

«Eine Zuweisung an die Bundeskanzlei erscheint für die Durchschlagskraft eines Krisenstabes auch als ungünstig.»
--

Fragen

- Kennt der Bundesrat den Unterschied zwischen einer Unterstellung und einer Zuweisung zur Zusammenarbeit?
- Ist es nicht möglich, dass der Bundesrat auch in ausserordentlichen Lagen als Kollektivgremium funktioniert und die notwendigen Entscheidungen im Kollektiv trifft?
- Welche «Durchschlagskraft» benötigt ein Krisenstab? – Die Entscheide werden ausschliesslich durch «die Kommandantin» oder «den Kommandanten» gefällt.

Kommentar

Es ist dringend notwendig, auf der Stufe des Bundesrats eine Reform zu initiieren mit dem Ziel, die beiden eingangs gestellten beiden Fragen klar und präzise beantworten zu können. Eine solche Struktur würde von den folgenden drei Hauptpfeilern getragen:

- *Die Entscheidungen in ausserordentlichen Lagen liegen beim Bundesrat.* – Den Stichentscheid, sofern es soweit kommen würde, hätte die jeweilige Präsidentin oder der jeweilige Präsident des Bundesrates zu fällen und damit die endgültige Verantwortung für den Entscheid zu übernehmen. So wenigstens funktionieren Institutionen, welche mit dem Bundesrat vergleichbar sind.
- *Die Grundlagen für die Entscheidungen werden durch den Bundesführungsstab erarbeitet.*
- *Der Bundesrat entscheidet – auf Antrag des Chefs des Bundesführungsstab darüber, ob eine ausserordentliche Lage vorliegt, in welcher der Bund zu Führungsaufgaben verpflichtet ist oder (noch) nicht.*

Literatur

- 1 Watzlawick, P., J. H. Beavin and D. D. Jackson (1974). Menschliche Kommunikation. Formen Störungen Paradoxien. Bern Frauenfeld, Huber Verlag.