



Auswertungsbericht SFU 13 zuhanden des Bundesrates

A. Einleitung

Am 22. Februar 2012 hat der Bundesrat die Bundeskanzlei beauftragt, 2013 eine Strategische Führungsübung (SFU) zu organisieren, durchzuführen und auszuwerten. Ziel einer Strategischen Führungsübung ist es, sich mit Krisen interdepartemental auseinanderzusetzen und dabei die politischen Massnahmen zu definieren, die in einem Ereignisfall bundesrelevant sind bzw. auf Stufe Bund entschieden werden müssen. Mit einer SFU soll die interdepartementale Zusammenarbeit innerhalb der Bundesverwaltung verifiziert werden. Reguläre Verwaltungsorgane und ad-hoc-Krisenstäbe beteiligten sich an dieser Stabsrahmenübung, die am 23. und 24. Mai 2013 durchgeführt wurde. Das Szenario der SFU 13 war ein grossangelegter und politisch motivierter Cyber-Angriff auf die Schweiz.

Die mündliche und schriftliche Auswertung der SFU 13 durch die Departemente und die Bundeskanzlei hat gezeigt, dass die Ziele zu einem wesentlichen Teil erfüllt werden konnten: Die strategische Auseinandersetzung mit den gestellten Herausforderungen hat in vielen übenden Krisenstäben stattgefunden. Vereinzelt wurde auch operativ agiert. Die zentrale Führung der Krise durch die Schaffung eines ad-hoc eingesetzten Krisenstabs unter der straffen Führung des Bundespräsidenten hat die interdepartementale Zusammenarbeit erleichtert und das Vorgehen der Bundesverwaltung in eine einheitliche Richtung gelenkt. Die Prozesse der Krisenkommunikation zwischen den Departementen und der Bundeskanzlei wurden in der SFU 13 durchgespielt und haben gut funktioniert.

B. Methodik der Auswertung

Die Auswertung der Strategischen Führungsübung 2013 dient dem Bundesrat als Auftraggeber der SFU 13 sowie den Übungsteilnehmenden dazu, das Erreichen der Ziele zu bewerten und Erkenntnisse zu formulieren, damit Lehren aus der Übung gezogen werden können.

Die Übungsauswertung basiert grösstenteils auf der Selbstevaluation der Übungsteilnehmenden. Am 24. Mai 2013 unmittelbar nach Ende der Strategischen Führungsübung fand eine «évaluation à chaud» statt. An diesem Anlass präsentierten die Übungsteilnehmenden und die Übungsleitung erste Erkenntnisse. Jeder Krisenstab wertete danach die eigene Arbeit inhaltlich aus und hielt die Resultate in einem internen Auswertungsbericht fest. Der einheitliche Raster wurde vom Projektteam SFU 13 zur Verfügung gestellt und entspricht im Aufbau dem vorliegenden Bericht (vgl. Kapitel C, D und E).

Die Evaluation der Übung enthält auch die Sicht der Übungsregie: Während der SFU 13 wurden die übenden Stäbe von einem internen und einem externen Beobachter begleitet, die anhand vordefinierter Kriterien die methodische Arbeit der Krisenstäbe schriftlich evaluierten. Diese Erkenntnisse wurden den übenden Krisenstabsleitern in den mündlichen Auswertungssitzungen, die die Projektleitung mit allen durchgeführt hat, kommuniziert und flossen in die Auswertung ein.

C. Auswertungen der übenden Krisenstäbe über ihre eigene Arbeit

Jeder Krisenstab hat seine eigene Arbeit evaluiert. Dieses Kapitel fasst die wesentlichen Einschätzungen und Kommentare der eingesetzten Krisenstäbe der sieben Departemente und der Bundeskanzlei zusammen und gibt einen Überblick über ihre Rückmeldungen.

1. Führung in der Krise

In allen Departementen fand die Führung der Krise unter der Leitung der Generalsekretärin / des Generalsekretärs oder der entsprechenden Stellvertretenden statt. In der Bundeskanzlei wurde der Kernkrisenstab eingesetzt und durch die Bundeskanzlerin geleitet.

Die Erkenntnisse aus der SFU 13 zeigen, dass die Krisenstäbe der Departemente und der Bundeskanzlei mehrheitlich nach gleichen oder ähnlichen Prinzipien arbeiten. Dabei stützten sie sich einerseits auf die Abläufe des *courant normal*, andererseits auf die übliche Methodologie des Führens in der Krise entsprechend den gängigen Stabsaktivitäten und Führungsprozessen.

Rollen und Verantwortlichkeiten in den departementalen Krisenstäben

Die Rollen und Verantwortlichkeiten innerhalb der Krisenstäbe wurden von allen Übungsteilnehmenden bereits im Vorfeld definiert. In einigen Fällen war die Krisenstabsstruktur, inklusive der Organigramme und Pflichtenhefter, in Krisenhandbüchern festgehalten. Bei Übungsbeginn war deshalb allen Beteiligten bekannt, welche Funktionen und Aufgaben sie im Krisenstab hatten. In den Departementen wurde oft zwischen Kern- und Ergänzungsstäben unterschieden: Der Kernstab besteht aus Mitgliedern eines Generalsekretariats, im Ergänzungsstab sind zusätzlich Vertreter der Ämter. Die Zusammenarbeit mit den Fachämtern hat sich dabei positiv, unkompliziert und effizient gestaltet, da die Aufgaben und Kompetenzen der Bundesämter auf Stufe Generalsekretariat bekannt sind, die Prozesse denen des Alltags entsprechen und die Personen sich kennen. Entscheide wurden immer von den Generalsekretären getroffen, bzw. koordiniert.

Arbeitsmethodik in den departementalen Krisenstäben

Die Krisenstäbe der Departemente und der Bundeskanzlei gingen in der SFU 13 systematisch vor und organisierten ihre Arbeit in einer klar gegliederten Rapportstruktur. In der Kadenz waren ihre Sitzungen auf den Führungsrhythmus des Krisenstabs des Bundespräsidenten abgestimmt, was sich bewährte. Die Führungsabläufe orientierten sich dabei so weit wie möglich an dem in den Generalsekretariaten üblichen *courant normal*, wurden aber teils markant beschleunigt. Ziel war derselbe Orientierungsstand aller Beteiligten, damit die Entscheidungen möglichst mit optimalem Informationsstand getroffen werden konnten.

Besonders ein Departement hat hervorgehoben, dass sich für die Bewältigung von Krisensituationen und dringenden Geschäften das Prinzip der Subsidiarität bewährt habe. Da viele Verwaltungseinheiten eigene eingespielte Krisenstäbe haben, erübrigte sich in vielen Fällen ein direktes Eingreifen der vorgesetzten Departementsstufe. Dabei wurde jedoch grosser Wert auf die gegenseitige Kommunikation gelegt. Diese wurde mit regelmässigen Sitzungen im Rahmen des erweiterten Krisenstabs unter Einbezug der Fachämter sichergestellt.

Problemerkfassung

Die Problemerkfassung war für die meisten Übenenden in der SFU 13 die grösste Herausforderung: Entweder wurde ausschliesslich auf die Lagedarstellung des Bundeslagezentrums (BLZ) fokussiert, ohne vorgängig unter Einbezug der Fachebene eine umfassende Problemerkfassung gemacht zu haben, oder sie wurde in Angriff genommen, ging aber in den meisten Krisenstäben nicht in die Tiefe und verfehlte das Erkennen von Querverbindungen und Auswirkungen auf andere Themenfelder. In zahlreichen Fällen verfiel man in einen operativen Modus, in dem Probleme gelöst wurden, sobald sie auftauchten. Das stringente Erfassen worum es geht, fand nicht ausreichend statt. So hat zum Beispiel die Bundesverwaltung der in der Regie markierten swissgrid physischen Schutz ihrer Infrastrukturanlagen zugesichert, obwohl wir uns in einer Cyber-Dimension befanden. Als weiteres Beispiel hat man auf den Antrag der in der Regie markierten Swisscom eine superprovisorische Verfügung erlassen, mit der die Fernmeldediensteanbieterinnen (FDA) ermächtigt wurden, die am stärksten verseuchten Kunden vom Netz zu trennen, ohne zu realisieren, dass die Bundesverwaltung selbst von dieser Abschaltung betroffen sein wird. Dies hätte man im interdepartementalen Krisenstab aber erkennen können, wenn die zahlreichen eingespielten Vorfälle nicht nur journalisiert, sondern auch entsprechend analysiert worden wären (konsolidierte Problemerkfassung). Deshalb hat

wohl das BIT auch erstaunt reagiert, als sie von der Swisscom über die bevorstehende Trennung informiert wurde: Das BIT hat während der Übung die eigenen Probleme gelöst, hatte aber ebenfalls keinen konsolidierten Überblick über die zahlreichen IT-Probleme in der Verwaltung.

Viele Übende erklärten die knappe „Problemerkfassung“ mit fehlenden zeitlichen Ressourcen und der Qualität der vorhandenen Informationen. Die klassische Methodologie der Führungstätigkeit, die in zivilen und militärischen Stäben Anwendung findet, lehrt aber, dass der Problemerkfassung auch unter Druck die meiste Zeit und grösste Aufmerksamkeit gewidmet werden muss, denn sie bildet die Grundlage für die gesamte nachfolgende Arbeit eines Stabes. Ausserdem ist es ein wichtiges Charakteristikum einer Krisensituation, mit fehlenden, falschen oder unvollständigen Informationen konfrontiert zu sein.

Bei komplexen strategischen Herausforderungen steht im Rahmen der Problemerkfassung die Frage der Stufengerechtigkeit im Vordergrund (strategische vs. operative Ebene). Wie ein Departement in der Auswertung festgehalten hat, steht nicht die Hierarchie an erster Stelle, sondern vielmehr die Fachlinie. Viele Dilemmata wurden in der SFU 13 in den Ämtern eingespielt. Die Problemerkfassung im Sinne einer übergeordneten Analyse erfolgte deshalb in einigen Generalsekretariaten unter Einbezug dieser Kompetenzen aus den Ämtern.

Darstellung der Lage und deren Entwicklung

Für die Führung in einer Krise ist es von zentraler Bedeutung, dass alle Beteiligten über ein aktuelles, qualitativ gutes und einheitliches Lagebild verfügen. In der SFU 13 wurden die Dilemmata von der Regie dezentral eingespielt und danach von den Übenden teilweise an das BLZ übermittelt. Eine eigene Lagedarstellung in den einzelnen Krisenstäben war nicht überall vorhanden. Die meisten Übenden haben aber auf das im BLZ erstellte interdepartementale Lagebild zugegriffen. Ausführungen zum interdepartementalen Lagebild finden sich im Kapitel D.

Massnahmen und Aktionspläne

Interne Massnahmen wurden in vielen Krisenstäben mündlich ausgelöst und direkt umgesetzt. Informationen und/oder Anträge für Massnahmen der betroffenen Ämter an den Leiter Krisenstab erfolgten in den Sitzungen oder bei Bedarf dazwischen. Nach den Sitzungen wurden Kurzprotokolle erstellt. Teilweise wurde in den Krisenstäben auch ein internes Journal geführt, das die Aktionen und Entscheide, aber auch den Inhalt von Meldungen und Aufträgen dokumentierte und einen einheitlichen Informationsstand im Departement förderte. Externe Massnahmen zwischen den Departementen wurden meistens schriftlich per Mail ausgelöst. Allerdings schienen einzelne Entscheide der Departemente nicht in allen Krisenstäben der Bundesverwaltung bekannt zu sein.

Vorbereitung von Bundesratssitzungen

Die Bewirtschaftung der Unterlagen für die Bundesratssitzungen scheint für gewisse Departemente nicht optimal verlaufen zu sein: Während der Übung kam es bei den Departementen zu Unsicherheiten darüber, auf welchem Weg die BR-Anträge nun einzureichen seien - über GEVER-ÜDP / EXE oder E-Mail. Die Weiterleitung von BR-Unterlagen über GEVER-ÜDP / EXE nahm Zeit in Anspruch und deshalb wurden die Anträge oft per Mail an die BK geleitet und erst nachträglich über diese Systeme eingespeist. In den Departementen stellte sich deshalb die Frage der Verwendung von GEVER ÜDP / EXE in einer Krise. Es gibt aber auch die andere Meinung, dass das Problem nicht bei der Geschwindigkeit der Systeme liegt, sondern beim unrealistischen Rhythmus der Erarbeitung der BR-Anträge sowie bei mangelnder Kenntnis der Abläufe. In der BK läuft zurzeit ein Projekt "GEVER-ÜDP / EXE", dessen Ziel die Ablösung von EXE und die Weiterentwicklung der ÜDP-Prozessen ist.

Rollen, Verantwortlichkeiten und Aufträge innerhalb des Departements

Den Krisenstäben der Departemente obliegen der Entscheid und die Steuerung von Massnahmen, die auf Stufe Departementsleitung gefällt werden. Gesamthaft gesehen umfasst dies den kleinsten Teil der notwendigen Massnahmen, die getroffen werden. Der Grossteil wird auf der operativen

Stufe – also in den Verwaltungseinheiten – realisiert. Das Prinzip der Subsidiarität wurde wie oben erwähnt berücksichtigt.

2. Information und Kommunikation der Krisenstäbe

Interne Prozesse der Krisenkommunikation

Die internen Prozesse der Krisenkommunikation haben grundsätzlich in allen Departementen gut funktioniert. Die Kommunikation erfolgte an den Sitzungen der Krisenstäbe. Dort wurden Informationen aus den Verwaltungseinheiten abgeholt, um zu entscheiden, inwieweit sich eine externe Kommunikation aufdrängt bzw. möglich ist.

Die Kommunikation auf Stufe Departement war zentralisiert und erfolgte durch die Presse- und Informationsdienste der Generalsekretariate. Vertreter dieser Organe wiederum wurden in der Krisenkommunikationszelle unter Leitung des Bundesratssprechers zusammengefasst. Dadurch konnte die Kommunikationsstrategie auf Stufe Bund proaktiv und rechtzeitig umgesetzt werden, sobald gesicherte Informationen vorlagen.

Aufgrund der Übungsbedingungen wurde die interne Kommunikation an Mitarbeitende der Bundesverwaltung, die nicht an der strategischen Führungsübung beteiligt waren, bewusst zurückgestellt. Es ist aber festzuhalten, dass in Krisensituationen der organisationsinternen Information grosse Bedeutung zukommt.

Information und Kommunikation an bundesexterne Organisationen

Die Möglichkeit der Kommunikation an bundesexterne Organisationen wurde namentlich von den Fachämtern rege genutzt. Der Input und die Rückmeldungen der simulierten Aussenwelt in der Regie waren meistens von hoher Qualität und ermöglichten einen realitätsnahen Übungsablauf.

Umgang mit den gespielten Medien in der Übung

Die Medien wurden gemäss Sprachregelung und aktuellem Informationsstand informiert. Alle weiteren Medieninformationen erfolgten in einem stündlichen Rhythmus in Form von gemeinsamen Pressecommuniqués aller Departemente, die von der Bundeskanzlei koordiniert und publiziert wurden. Im Anschluss an die ausserordentlichen Bundesratssitzungen fanden drei fiktive Pressekonferenzen des Bundespräsidenten statt.

Die Kontakte mit gespielten Medien erfolgten realitätsnah: Es gab zum einen Fälle, in denen auf vorhandene Informationen zurückgegriffen werden konnte, was eine umgehende Antwort erlaubte. Andererseits kam es auch vor, dass zunächst intern die benötigten Informationen beschaffen werden mussten, bevor die Frage – jeweils innert nützlicher Frist – beantwortet werden konnte.

D. Auswertung aus Sicht der übenden Stäben über das interdepartementale Krisenmanagement

Jeder in der Übung involvierte Krisenstab hat die Zusammenarbeit mit den anderen Stäben und mit dem federführenden Departement evaluiert. Dieses Kapitel fasst diese Einschätzungen und Kommentare zusammen.

Prozesse und Effizienz des Krisenmanagements auf interdepartementaler Ebene

Für die SFU 13 stimme der Bundesrat dem Antrag des VBS zu, dass dem Bundespräsidenten, gestützt auf Artikel 1a Absatz 1 RVOV, die Federführung zu übertragen sei.

Das interdepartementale Krisenmanagement sollte drei wesentliche Aspekte berücksichtigen bzw. abdecken:

- die Vermittlung eines einheitlichen, umfassenden Lagebildes;
- die Schaffung der wesentlichen Grundlagen zur Entscheidungsvorbereitung;
- die Krisenkommunikationsstrategie und die Kommunikationsmassnahmen des Bundes.

Die interdepartementale Zusammenarbeit unter Führung des Präsidialdepartements hat sich bewährt. Die straffe Leitung durch den Bundespräsidenten wurde allgemein geschätzt. Der Krisenstab des Bundespräsidenten ermöglichte durch die Einbeziehung der Generalsekretären aller Departemente eine effiziente und direkte Kooperation und schaffte eine übersichtliche Führungsstruktur. Er wurde zudem ergänzt mit Fachwissen aus den zuständigen Organisationseinheiten (szenarioabhängig).

Dieser interdepartementale Krisenstab war ein zweckmässiger Ansatz für das Krisenmanagement auf Stufe Bund und sollte für zukünftige, interdepartementale Krisen strategischen Ausmasses beibehalten werden. Die Führung dieses Krisenstabs kann entweder beim Bundespräsidenten/-in oder bei einem/r Departementsvorsteher/-in liegen.

Als Vorteil beurteilten viele Departemente, dass die SFU 13 auf das Präsidialjahr des VBS fiel, weil der NDB als „Lageproduzent“ diesem Departement zugeordnet ist. Dabei wurde die Erwartung aufgebracht, dass die anderen Departemente ebenfalls auf diese Dienstleistung zurückgreifen könnten.

Führungsrhythmus durch das federführende Departement

Der Führungsrhythmus wurde vom Bundespräsidenten festgelegt und den Departementen und der Bundeskanzlei frühzeitig bekanntgegeben. Dieses Vorgehen erlaubte allen Beteiligten, ihre Zeit- und Arbeitspläne darauf auszurichten. Die Termine der Bundesratssitzungen und Entschlussfassungsrapporte konnten dank dieser vorausschauenden Planung eingehalten werden.

Der vom Krisenstab des Bundespräsidenten vorgegebene Führungsrhythmus war allgemein sehr hoch. Die Übenden fühlten sich unter Zeitdruck, weil die Anzahl und die Komplexität der eingespielten Dilemmata sehr hoch waren. Nach Übungsbeginn wurden aber fast keine weiteren Probleme mehr eingespielt. Ein Zeitdruck aufgrund einer eskalierenden Lage bestand also nicht.

Gleichzeitig fand eine intensive und sehr zielführende Kooperation auf Stufe Ämter statt. Diese funktionierte gut, weil diese Prozesse im Tagesgeschäft eingespielt sind und bestehende Kontakte rege genutzt wurden. Die SFU hat damit ein weiteres Mal bestätigt, was sich in früheren gespielten und realen Krisensituationen gezeigt hat: Gerade in ausserordentlichen Situationen und unter Zeitdruck ist der Rückgriff auf bestehende Strukturen und Abläufe wichtig. Etablierte Netzwerke erlauben es, drängende Fragen und interdepartementale Probleme rasch und unkompliziert anzugehen und einer Lösung zuzuführen.

Trotz des während der Übung gut funktionierenden interdepartementalen Krisenstabs des Bundespräsidenten fehlte gemäss Rückmeldungen aus einigen Departementen ein klarer und allseits akzeptierter Mechanismus für das überdepartementale Krisenmanagement. Weil die Krise in der Übung im Wesentlichen mit einem ad-hoc-Krisenstab bewältigt wurde, stellte sich in den Auswertungen die Frage, welche Rolle interdepartementale Sonderstäbe für Krisenbewältigung bei einem Ereignis übernehmen würden. Auch der vor der Übung beschlossene Einsatz des Sicherheitsausschusses des Bundesrates (SiA) war gemäss einigen Rückmeldungen nicht sinnvoll, weil nicht alle primär betroffenen Departemente im SiA vertreten sind. Positiv bewertet wurde die schnelle Integration der Kerngruppe Sicherheit (KGSi) in den Krisenstab des Bundespräsidenten.

Problemerkfassung

Wie im vorangehenden Kapitel festgehalten, wurde die Problemerkfassung in den Krisenstäben der Departemente nicht systematisch durchgeführt. Eine vertiefte und vernetzte Problemerkfassung wäre aber sowohl auf Fachstufe wie auch im Krisenstab des Bundespräsidenten wünschenswert gewesen. Von einigen Krisenstäben wurde erkannt, dass Herausforderungen, die Konsequenzen für andere Departemente generieren, unbedingt mit diesen hätten abgesprochen werden müssen. Dagegen haben andere Übungsteilnehmende die interdepartementalen Probleme nicht gesehen, die zwischen den Departementen hätten diskutiert und gegebenenfalls vom Bundesrat entschieden werden müssen.

Darstellung eines überdepartementalen Lagebilds

Die Aufgabe, ein überdepartementales Lagebild zu erstellen, wurde im Rahmen der Übung vom Bundeslagezentrum (BLZ) des NDB übernommen, obwohl der SFU 13 eine Cyber-Thematik zugrunde lag. Für diesen Aufgabenbereich ist die Melde- und Analysestelle Informationssicherung (MELANI) zuständig, bei der schwere oder unübliche Cyber-Attacken innerhalb der kritischen Infrastrukturen gemeldet werden sollten, damit die Bedrohungen und Gefahren im Cyber-Bereich aufgenommen und beurteilt werden können. Im Krisenfall mit Cyber-Ausprägung übernimmt MELANI eine Lagefunktion im Verbund mit den kritischen Infrastrukturen. Die Leitung ist im NDB-Teil von MELANI angesiedelt. Dieser arbeitete eng mit dem BLZ zusammen und war an den Vorbereitungssitzungen des BLZ, sowie der KGSi vertreten. Vorfälle wurden von den betroffenen Ämtern und kritischen Infrastrukturen entweder an MELANI, dem BLZ oder beiden gemeldet. Weitergehende Informationen wurden von MELANI bei den kritischen Infrastrukturen eingeholt (dieser operative Vorgang wurde durch die Regie simuliert). Die Lageanalyse von MELANI war somit immer in das gesamte Lagebild des BLZ integriert.

Das BLZ erstellt das tägliche Lagebild im Bereich der Bedrohungen der nationalen Sicherheit. Es hatte deshalb keine Schwierigkeiten, die verschiedenen im Rahmen der SFU 13 gespielten Vorfälle zu protokollieren sowie die Kommunikation der verschiedenen Krisenstäbe der Bundesverwaltung in die Elektronische Lagedarstellung (ELD) zu integrieren. Was aber als kontinuierliche Aktualisierung der Lage begonnen hatte, führte schnell zu einer Anhäufung von Informationen und Dokumenten, die von den Übungsteilnehmern laufend eingeschickt wurden. Die Protokollierung der Ereignisse alleine, also eine einfache Journalführung, ist aber kein geeignetes Instrument, um ein aktuelles, qualitativ gutes und einheitliches Lagebild zu erstellen.

Der Bundespräsident ordnete auch eine Präsentation von Lageentwicklungen in Varianten und mit möglichen Konsequenzen an. Aufgrund des fehlenden Fachwissens im BLZ konnte eine solche nur unvollständig erfolgen. Hier wäre es wünschenswert gewesen, das Fachwissen aus den Ämtern einzubeziehen (Verbindungspersonen im BLZ stationieren, Beiträge der Ämter gemäss Vorgaben des Bundespräsidenten an das BLZ liefern).

Alle Übenden hatten Zugriff auf die ELD. Ihre praktische Anwendung wurde von den Beteiligten unterschiedlich bewertet: Viele schätzten den Einsatz eines bekannten Instruments. Andererseits arbeiten viele in der SFU 13 involvierte Personen im Alltag nicht mit der ELD und waren deshalb mit ihrem Umgang wenig vertraut, was sich im echten Krisenfall negativ auswirken könnte. Die Einträge in der ELD erfolgten zudem nicht einheitlich. Es gab keine klaren Vorgaben, welche Informationen mit welchem Detailierungsgrad in die ELD aufgenommen werden müssen.

Formulierung von BR-Anträgen

Die Anträge an den Bundesrat wurden im Krisenstab des Bundespräsidenten erarbeitet, bevor sie im Präsidialdepartement VBS als Sammelantrag redigiert wurden. Aufgrund der interdepartementalen Zusammensetzung des Krisenstabes des Bundespräsidenten wurde auf eine Ämterkonsultation verzichtet, wodurch Zeit gewonnen wurde. In den Auswertungsgesprächen wurden diese beiden Vorgehensweisen von einzelnen Departementen aber in Frage gestellt.

Interne Prozesse der Krisenkommunikation: Die zentrale Federführung

Die Krisenkommunikation des Bundes an die Öffentlichkeit wurde von Beginn an durch den Bundesratssprecher übernommen und funktionierte gut. Er war Mitglied des Krisenstabes des Bundespräsidenten und übernahm eine führende und koordinierende Funktion, indem er die Krisenkommunikationszelle leitete, in der Kommunikationsvertreter aller Departemente zusammengeschlossen wurden. Diese Bündelung von allgemein wichtigen Informationen bei der Bundeskanzlei bewährte sich. Die Departemente begrüßten die Zentralisierung der Information gemäss den neu definierten Krisenkommunikationsprozessen.

Die Koordination im Informationsbereich basierte auf im Alltag eingespielten Prozessen zwischen der Bundeskanzlei und den Departementen. Die Departemente lieferten ihre Inputs zeitgerecht und

kompetent. Die Bundeskanzlei stellte die Informationsbausteine zusammen, gliederte sie inhaltlich ab und versandte sie an den Empfängerkreis. Ausserhalb der Krisenkommunikationszelle arbeiteten die Informationsdienste richtigerweise in den Alltagsstrukturen der Departemente (siehe Kapitel C, Titel 2).

Krisenkommunikation des Bundes an die Öffentlichkeit

Der Bundespräsident entschied zu Beginn der Übung, dass eine regelmässige Kommunikation an die Öffentlichkeit nötig sei. Die hohe Kadenz der Medienmitteilungen im Rahmen der Informationsvermittlung verlieh der Kommunikation des Bundes jedoch einen operativen Charakter. Dies hatte spürbare Implikationen auf das Tagesgeschäft. Aus Sicht von Kommunikationsspezialisten wurde deshalb während der Übung zu sehr auf operativer Ebene gehandelt. Die Erarbeitung eines Kommunikationskonzeptes für diese Krise kam zu kurz. Bei einer nächsten Übung wäre zu überlegen, ob die Übungsbestimmungen mit einer entsprechenden Weisung zu ergänzen wäre.

Man hätte vermehrt über zentrale Mitteilungen des Bundespräsidenten an die Bevölkerung diskutieren können, da diese einzelnen Kommunikationsfachleuten in den Departementen nicht bekannt zu sein schienen. Ziel dieser Botschaften müsste sein, für Beruhigung zu sorgen und dadurch Paniksituationen zu vermeiden. In der Übung hätte dieser psychologische Faktor mehr berücksichtigt werden können.

Koordination der IKT-Leistungserbringer

Grundsätzlich stellten die IKT-Leistungserbringer fest, dass die IKT-Ressourcen/Infrastruktur nicht in allen Departementen mit der gleichen Wichtigkeit und Bedeutung gehandhabt wurden, obwohl die Ursache der Krise in der SFU 13 eine wesentliche IKT-Komponente hatte. Dies führte zu Inkonsistenzen hinsichtlich des Informationsstandes der IKT-Leistungserbringer und beeinträchtigte deren Lagebeurteilung und übergreifende Abstimmung. Die Leistungserbringer hätten abgestimmt untereinander funktionieren sollen, wurden aber mit Ausnahme von bestimmten Priorisierungen durch das ISB unter Beizug des IRB unabhängig voneinander von den jeweiligen Departementen gesteuert. Die in einem echten Krisenfall notwendigen technologischen Entscheide würden somit gefährdet bzw. deren Konsequenzen würden eine potenziell unerwartete resp. unerwünschte Tragweite haben.

E. Schlussfolgerungen

Eine Strategische Führungsübung dient dazu, Prozesse zu evaluieren und Optimierungspotential zu erkennen. Die Departemente und die Bundeskanzlei haben in den Auswertungen der SFU 13 folgende Schlussfolgerungen für ihr Krisenmanagement gezogen.

1. Die Führung in der Krise unter Leitung des Bundespräsidenten funktionierte sehr gut und wurde von allen Übungsteilnehmenden begrüsst. Weiterführende Überlegungen zur Etablierung einer solchen Organisation wurden von allen Departementen gutgeheissen und könnten in weiteren Übungen vertieft werden. Die Führung der Krise muss jedoch nicht zwingend vom Bundespräsidenten sondern kann auch von einem anderen Mitglied des Bundesrates übernommen werden.
2. Für die Führung in der Krise ist es zentral, dass alle Krisenstäbe über ein aktuelles, qualitativ gutes und einheitliches Lagebild verfügen. Ein solches lag in der SFU 13 nur teilweise vor. Grundsätzlich sind die in der normalen Lage bestehenden Organe für die Lagedarstellung zu berücksichtigen.
3. Für alle Krisen sollte ein sicheres und einheitliches elektronisches Lagedarstellungsinstrument zur Verfügung stehen. Die Unterstellung von bestehenden Organen zur Erstellung einer Lagedarstellung (BLZ, NAZ) ist zu klären, wenn die Krise von einem überdepartementalen Krisenstab, wie unter Ziffer 1 erwähnt, geführt wird.

4. Nur wenige Krisenstäbe nahmen sich während der SFU 13 die Zeit, die identifizierten Probleme in ihren gegenseitigen Abhängigkeit zu erfassen. Diejenigen, die es taten, kommunizierten die Resultate ihrer Problemerkfassung oft nicht der übergeordneten Ebene. Der methodische Umgang mit der Problemerkfassung in den Krisenstäben der Bundesverwaltung ist spezifisch auszubilden und soll im Rahmen von Kurzübungen geübt werden.
5. Während der Übung wurden zahlreiche sensitive oder vertrauliche Informationen per E-Mail ausgetauscht (verwaltungsintern und -extern). Der Informationssicherheit (Verschlüsselung von Mails) wurde dadurch nicht Rechnung getragen. Bei einer Krisenbewältigung sind Vertraulichkeit und Integrität der Informationen besonders wichtig. Der interne Mailverkehr muss deshalb auch in Krisenlagen signiert und chiffriert erfolgen. Es ist auch zu prüfen, ob bei einem kompletten IKT-Ausfall die Führungsfähigkeit des Bundes garantiert ist.
6. Im Zusammenhang mit der operativen Bewältigung der Krise wird auch für die Steuerung und Führung der IKT auf die ordentlichen Strukturen abgestützt. In deren konkreten Anwendung im Krisenfall sind die departementsübergreifenden Entscheidungsprozesse und Priorisierungen sowie die Rolle der Informatikbetreiberkonferenz insbesondere in ihrer Beziehung zu den Leistungsbezügern zu präzisieren.
7. In einer Krisensituation scheinen die bestehenden Ressourcen im Bereich der Krisenkommunikation des Bundes sowohl in der Bundeskanzlei als auch in den Departementen zu knapp zu sein, um auf Dauer in einem hohen Rhythmus arbeiten und die Durchhaltefähigkeit garantieren zu können. Diese Problematik soll im Rahmen der Weiterentwicklung des Krisenkommunikationskonzept der Bundeskanzlei in Angriff genommen werden.
8. Die Rolle der verschiedenen interdepartementalen Sonderstäbe für Krisenbewältigung scheint nicht in jeder Krisenlage klar zu sein und müsste präzisiert werden.
 - a. Der Sonderstab für Informationssicherung (SONIA) ist während der SFU 13 bewusst nicht eingesetzt worden. Die Aufgaben und sämtliche Kontakte von SONIA sind heute in MELANI integriert.
 - b. Die Unterstellung von SOGE ist beim Einsatz eines übergeordneten interdepartementalen Krisenstabs zu klären: Angliederung an die Vorsteherin / den Vorsteher EJPD gemäss SOGE-Verordnung oder an die Leiterin / den Leiter eines interdepartementalen Krisenstabs?