



Bern, April 2024

Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung (KOBV)

Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens



1 Ausgangslage

Im Rahmen der zweiten Auswertung des Krisenmanagements der Bundesverwaltung in der Covid-19-Pandemie hat der Bundesrat die Bundeskanzlei (BK) und das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) am 22. Juni 2022 beauftragt, zusammen mit den anderen Departementen Varianten für die Organisation des Krisenmanagements der Bundesverwaltung auf strategischer und operativer Ebene zu erarbeiten und dem Bundesrat ein Aussprachepapier zur verbesserten Krisenorganisation der Bundesverwaltung (Aussprachepapier) zu unterbreiten.

In der Folge hat der Bundesrat am 29. März 2023 vom Aussprachepapier Kenntnis genommen und Eckwerte für die zukünftige Krisenorganisation der Bundesverwaltung festgelegt. Dabei hat er das VBS beauftragt, in Zusammenarbeit mit der BK und unter Einbezug der anderen Departemente eine neue Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung zu erarbeiten.

Die fachlichen und politisch zentralen Anliegen können weitgehend auf Verordnungsstufe gelöst werden. Aufgrund einer Stellungnahme des Bundesamts für Justiz (BJ) ist es jedoch aufgrund der gesetzlichen Verankerung im Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz vom 20. Dezember 2019 (BZG) nicht möglich, die Verordnung über den Bundesstab Bevölkerungsschutz (VBSTB) mit der neuen Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung aufzuheben. Die gesetzlichen Bestimmungen im BZG werden im Rahmen einer geplanten Gesetzesrevision unter Berücksichtigung der sich darauf stützenden Verordnungen angepasst.

Mit der vorliegenden Verordnung sollen zudem vom Bundesrat in Antworten auf parlamentarische Vorstösse in Aussicht gestellte Anpassungen umgesetzt werden, namentlich:

Motionen Geschäftsprüfungskommissionen NR und SR 22.3506 und 22.3507 «Rechtsgrundlagen für einen Fach-Krisenstab».

2 Inhalt der Vorlage

2.1 Handlungsbedarf und Ziele

In verschiedenen Krisensituationen der letzten Jahre hat sich gezeigt, dass die Krisenbewältigung der Bundesverwaltung in vielerlei Hinsicht zufriedenstellend funktioniert. Das Krisenmanagement insbesondere in der Covid-19-Pandemie hat aber auch Verbesserungspotenzial aufgezeigt. Die beiden Auswertungen der BK (BK-Auswertungen)¹, die beiden Auswertungen der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK-Auswertungen)² und der Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK-Bericht)³ haben namentlich folgende Problemfelder und entsprechenden Handlungsbedarf der Bundesverwaltung identifiziert:

- Es fehlte ein ganzheitlich angedachter überdepartemental koordinierter Einstieg in die Krisenbewältigung. Manche Themen- und Fachbereiche wurden zu wenig ins

¹ BK (2020): Bericht zur Auswertung des Krisenmanagements in der Covid-19-Pandemie (1. Phase / Februar bis August 2020) vom 11. Dezember 2020.

BK (2022): Bericht zur Auswertung des Krisenmanagements der Bundesverwaltung in der Covid-19-Pandemie (2. Phase / August 2020 bis Oktober 2021) vom 22. Juni 2022.

² KdK (2020): Covid-19-Pandemie: Das Krisenmanagement in der ersten Welle aus Sicht der Kantone, Zwischenbericht, Plenarversammlung vom 18. Dezember 2020.

KdK (2022): Zusammenarbeit von Bund und Kantonen in der Covid-19-Epidemie: Schlussfolgerungen und Empfehlungen, Schlussbericht vom 29. April 2022.

³ GPK (2022): Krisenorganisation des Bundes für den Umgang mit der Covid-19-Pandemie (Januar bis Juni 2020). Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte vom 17. Mai 2022.

Krisenmanagement einbezogen. Gründe dafür waren unter anderem eine mangelhafte Antizipation der Dimension der Pandemie und in der Folge ein zu später Aufbau einer überdepartementalen Krisenorganisation⁴.

- Die während der Covid-19-Pandemie eingesetzten überdepartementalen Krisengremien und Prozesse waren insbesondere in der Anfangsphase nicht aufeinander abgestimmt. So wurde der Bundesstab Bevölkerungsschutz (BSTB) nicht situationsgerecht eingesetzt, der Krisenstab des Bundesrates Corona (KSBC) wurde zu spät einberufen und konnte die ihm in den Weisungen über das Krisenmanagement der Bundesverwaltung zugedachte Rolle als Führungsorgan nicht vollumfassend wahrnehmen. In der ausserordentlichen Lage der Covid-19-Pandemie nahmen denn auch mit zunehmender Dauer der Krise der «Departementalismus» und das Silodenken im Krisenmanagement der Bundesverwaltung wieder zu.⁵
- Weiter fehlte es insbesondere auf operativer Ebene an bedürfnisorientierten Dienstleistungen zur Unterstützung der Verwaltungseinheiten im Krisenmanagement. So wurde das Bundesamt für Gesundheit (BAG) in den Belastungsspitzen vor allem am Anfang der Covid-19-Pandemie zu wenig unterstützt. Betroffene Verwaltungseinheiten sollten bei Aufgaben ausserhalb ihres eigentlichen Kompetenzbereichs rasch bundesverwaltungsinterne Dienstleistungen und Hilfestellungen finden und so entlastet werden⁶.
- Der Einbezug der relevanten externen Stellen wie etwa der Wissenschaft ist nicht von Beginn an systematisch erfolgt. Zudem war es den Kantonen nicht klar, an wen sie sich bei Fragen wenden sollten. Ein verbesserter Einbezug in die Krisenorganisation der Bundesverwaltung würde den Informationsfluss und die Koordination zwischen den Staatsebenen verbessern. Ein etablierter Austausch kann auch die Übergabe von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten bei Lagewechseln erleichtern. Der Einbezug der Kantone ins Krisenmanagement der Bundesverwaltung soll weiter zu einer effektiveren und effizienteren Abstimmung und Umsetzung der Massnahmen führen⁷.
- In jeder Krise wird die Krisenorganisation mehr oder weniger neu erfunden. Standardisierte Strukturen und Prozesse sollen helfen, den Aufbau der Krisenorganisation im Krisenfall zu beschleunigen und die Zusammenarbeit in der Bundesverwaltung zu vereinfachen.

2.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung

Für die Variantenentwicklung haben die BK und das VBS im Rahmen des Aussprachepapiers eine Auslegeordnung der möglichen Ausgestaltung der Krisenorganisation der Bundesverwaltung erstellt. Hierzu wurden verschiedene Varianten entwickelt. Diese reichen vom Grundsatz der Krisenbewältigung ausschliesslich in den ordentlichen Strukturen bis zu einer Auslagerung der Krisenbewältigung in eine Parallelstruktur.

Es herrschte Konsens darüber, dass die grundsätzlichen Ausrichtungen «ausschliesslich ordentliche Strukturen» und «Auslagerung in eine Parallelstruktur» nicht weiterverfolgt werden sollen.

⁴ BK (2020): Seite 16; BK (2022): Seiten 18 - 20; GPK (2022): Kapitel 6.4.2 und Kapitel 10; KdK (2022): Seite 12 - 13.

⁵ BK (2020): Seite 12; BK (2022): Seiten 20 - 22; GPK (2022): Kapitel 9 und Kapitel 10; KdK (2022): Seite 17 - 19.

⁶ BK (2020): Seiten 17 - 18; BK (2022): Seiten 39 - 41; GPK (2022): Seiten 34 - 35.

⁷ BK (2020): Seiten 20 - 26; BK (2022): Seiten 20 - 22; KdK (2022): Seite 13 und Seiten 15 - 17. Empfehlung 8.

Grundsätzlich war man sich einig, dass eine Krise so lange wie möglich und sinnvoll in den ordentlichen Strukturen und Abläufen bewältigt werden sollte, wenn auch mit beschleunigten Verfahren. Um die Koordination auf politisch-strategischer und operativer Ebene zu erleichtern, wurde anlässlich von Workshops mit Einbezug aller Departemente und der Kantone festgelegt, dass überdepartementale Krisenstäbe unter der Leitung des federführenden Departementes einzusetzen sind. Auch waren mehrere Arbeitsgruppen an der Ausgestaltung der neuen Lösungen involviert. Weiter wurde festgestellt, dass für den raschen Übergang in diese Krisenorganisation sowie zur längeren Durchhaltefähigkeit eine bedürfnisorientierte Unterstützung der Krisenstäbe nötig ist.

3 Grundzüge der neuen Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung

Die Vorlage orientiert sich an den Eckwerten zur neuen Krisenorganisation der Bundesverwaltung, die der Bundesrat am 29. März 2023 anlässlich der Kenntnisnahme des Aussprachepapiers festgelegt hat.

Bei komplexen und vielseitigen Krisen, wie beispielsweise der Covid-19-Pandemie, soll künftig durch Beschluss des Bundesrates ein politisch-strategischer Krisenstab (PSK) unter Leitung des federführenden Departements gebildet werden. Der PSK bereitet die Geschäfte zuhanden des Bundesrates vor und koordiniert das Krisenmanagement.

Das federführende Departement kann einen operativen Krisenstab (OPK) einsetzen. Dieser übernimmt die Koordination zwischen den Krisenstäben und den betroffenen Verwaltungseinheiten der Departemente und erstellt die Grundlagen für den PSK.

Um ein ganzheitliches und überdepartementales Krisenmanagement sicherzustellen, das rasch einsatzbereit ist und systematisch erfolgt, soll ein permanenter Kernstab eingerichtet werden.

Der permanente Kernstab unterstützt die Departemente und Verwaltungseinheiten auch ausserhalb einer Krise beim Aufbau ihres Krisenmanagements und der Sicherstellung der Einsatzbereitschaft der Krisenstäbe. Der permanente Kernstab ist keine eigenständige Parallelstruktur, die in einer Krise aktiviert wird. Der permanente Kernstab vereint in der normalen Lage von mehreren Verwaltungseinheiten erbrachte Leistungen (etwa die Antizipation von Krisen) zu einer gezielten Unterstützung im Krisenfall, namentlich der beiden überdepartementalen Krisenstäbe PSK und OPK. Dazu gehört auch ein vom Eidgenössischen Personalamt verwalteter Personalpool.

Der Bundesrat bleibt die oberste leitende und vollziehende Behörde. Das Departementalprinzip und die Prozesse gemäss «rotem Ordner» werden durch die Schaffung der beiden Krisenstäbe nicht ausser Kraft gesetzt. Dies betrifft auch die bei Bedarf zeitlich gestrafften Konsultations- und Vernehmlassungsverfahren.

Folgende Rechtsgrundlage soll aufgehoben werden:

Weisungen über das Krisenmanagement in der Bundesverwaltung (BBI 2019 4593).

4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Ingress

Das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG) enthält keine spezifische kompetenzbegründende Bestimmung. Deshalb wird der übergeordnete Erlass insgesamt aufgerufen. In materieller Hinsicht finden sich im RVOG namentlich Artikel 55 und Artikel 57 RVOG. Artikel 55 RVOG ermächtigt den Bundesrat und die Departemente, weitere Stabs-, Planungs- und

Koordinationsorgane als institutionalisierte Konferenzen oder als eigenständige Verwaltungseinheiten einzusetzen. Gemäss Artikel 57 RVOG können Bundesrat und Departemente Organisationen und Personen, die nicht der Bundesverwaltung angehören, zeitlich befristet beiziehen.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Artikel 1 Gegenstand

Die KOBV regelt die überdepartementale Krisenorganisation des Bundes. Im Konkreten geht es um die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten des politisch-strategischen Krisenstabs und des operativen Krisenstabs.

Zudem werden die Unterstützungsleistungen des permanenten Kernstabs und die Zusammenarbeit zwischen den Krisenstäben sowie die Zusammenarbeit der Krisenstäbe mit den Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung festgelegt. Das Krisenmanagement umfasst die Gesamtheit der Fähigkeiten und Aktivitäten einer Organisation zur Bewältigung einer Krise.

Die Verordnung gilt für naturbedingte, gesellschaftsbedingte und technisch bedingte Krisen, damit sind sämtliche ursächlichen Ereignisse abgedeckt.

Die Verordnung schafft die Grundlagen für die Krisenorganisation im Falle einer Krise und auch für die Planung und die Vorbereitung. Für departementale und interdepartementale Krisenstäbe (Fachstäbe) wie beispielsweise den Sonderstab Geiselnahme und Erpressung oder den Sonderstab Asyl gibt es eigene Rechtsgrundlagen.

Artikel 2 Überdepartementale Krisenorganisation

Bei komplexen Krisen kann der Bundesrat eine überdepartementale Krisenorganisation einsetzen. Diese setzt sich aus einem politisch-strategischen (PSK) und einem operativen Krisenstab (OPK) zusammen. Die beiden Stäbe können, müssen aber nicht parallel eingesetzt werden.

Sonderstäbe/Fachstäbe, departementale Krisenstäbe oder Krisenstäbe einzelner Ämter können bei Bedarf in die Arbeiten der überdepartementalen Krisenorganisation eingebunden werden.

Der permanente Kernstab unterstützt die überdepartementale Krisenorganisation bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben. PSK und OPK können dem permanenten Kernstab Arbeitsaufträge erteilen.

Artikel 3 Einsetzung der beiden Krisenstäbe

Es gibt drei Möglichkeiten, wie ein Antrag um Einsetzung der Krisenorganisation an den Bundesrat gestellt werden kann. Es sind nicht separate, sondern sich ergänzende Varianten. Der Antrag erfolgt gemäss rotem Ordner – auch in einer Krise gelten die Richtlinien für Bundesratsgeschäfte.

- Antrag durch thematisch zuständiges Departement direkt oder via Generalsekretärenkonferenz (GSK).

Dies entspricht der bereits bestehenden Vorgehensweise. Fachleute aus den Linienorganisationen (Früherkennungsstellen in den Departementen und der BK) identifizieren, dass sich eine Situation zu einer bereichsübergreifenden Krise entwickeln könnte. Das Departement entscheidet, ob ein Antrag an den Bundesrat zur Einsetzung der Krisenorganisation erfolgt. Dabei ist es auch möglich, dass das Departement zunächst die GSK nutzt, um eine Diskussion darüber zu führen

(optional). Der Bundesrat entscheidet in der Folge über die Federführung, die Einsetzung einer Krisenorganisation (PSK) und falls notwendig über weitere Massnahmen.

- Antrag durch thematisch nicht zuständiges Departement via GSK.

Identifiziert ein thematisch nicht zuständiges Departement eine krisenhafte Entwicklung, die aus seiner Beurteilung die Einsetzung einer Krisenorganisation z.B. mit PSK notwendig macht, kann es dem Bundeskanzler/der Bundeskanzlerin beantragen, dies in der GSK zu diskutieren. Wenn die Zeit dazu ausreicht, kann dies mittels eines Aussprachepapiers erfolgen. Bei Dringlichkeit kann in Absprache mit dem Bundeskanzler/der Bundeskanzlerin auch eine andere Form gewählt werden. Sprechen sich vier Departemente dafür aus, dem Bundesrat einen Antrag auf Einsetzung einer Krisenorganisation vorzulegen, so übernimmt die BK die Antragstellung an den Bundesrat. Der Bundesrat entscheidet in der Folge über die Federführung, die Einsetzung einer Krisenorganisation (PSK) und falls notwendig über weitere Massnahmen.

- Antrag durch die BK via GSK aufgrund einer Meldung der Kantone und/oder der Wissenschaft.

Sieht die BK aufgrund des Informationsaustauschs in der Koordinationsgruppe Krisenantizipation oder aufgrund von Hinweisen aus der Wissenschaft und/oder aus den Kantonen einen Diskussionsbedarf, kann der/die Bundeskanzler/in auf der Grundlage von Artikel 32g RVOG und Artikel 5 Absatz 1 Geschäftsreglement für die Generalsekretärenkonferenz der GSK ein Aussprachepapier zur Diskussion vorlegen. Bei Dringlichkeit kann der Bundeskanzler/die Bundeskanzlerin auch eine andere Form wählen. Sprechen sich vier Departemente dafür aus, dem Bundesrat einen Antrag auf Einsetzung einer Krisenorganisation vorzulegen, so übernimmt die BK die Antragstellung an den Bundesrat. Der Bundesrat entscheidet in der Folge über die Federführung, die Einsetzung einer Krisenorganisation (PSK) und falls notwendig über weitere Massnahmen.

Der Bundesrat kann in einem ersten Schritt die Federführung bestimmen und erst später den PSK einsetzen. Dies gibt dem federführenden Departement zum Beispiel die Möglichkeit, bereits den OPK einzusetzen.

Die Einsetzung eines federführenden Departements kann auch vor Eintritt einer Krise durch eine «stille» Eskalation erfolgen. Mit einer raschen Einsetzung eines federführenden Departements können möglicherweise vor Eintritt einer Krise gute Voraussetzungen geschaffen werden, damit erste Massnahmen die Gefahr einer umfassenden Ereignisentwicklung vermindern. Die systematische Krisenantizipation durch den permanenten Kernstab dient als Instrument für einen Einsetzungs-Antrag. In der Praxis ist davon auszugehen, dass bereits zur Ereignisbewältigung aktivierte Fachstäbe bei entsprechender Eskalation und nach erfolgter Bezeichnung eines federführenden Departements zum OPK werden, der ad hoc durch weitere interne und externe Stellen ergänzt wird.

Artikel 4 Auflösung der beiden Krisenstäbe

Die Beendigung des Einsatzes eines PSK respektive die Rückkehr in die ordentlichen Strukturen ist ein politischer Entscheid, den nur der Bundesrat fällen kann. Es ist denkbar, dass nur der PSK aufgelöst wird und der OPK weiter im Einsatz bleibt oder dass der Einsatz von PSK und OPK gleichzeitig beendet wird. Möglich ist auch, dass ein PSK bestehen bleibt und ein OPK vom federführenden Departement aufgelöst wird. Wenn möglich, sollten bereits bei der Einsetzung der Krisenorganisation messbare

Kriterien definiert werden, anhand derer der PSK bzw. das federführende Departement und der Bundesrat über die Weiterführung der Bewältigung in Krisenstrukturen oder über einen Ausstieg aus diesen beraten können. Möglicherweise bleiben einzelne Gesetze und Verordnungen während einer Übergangsphase in Kraft, auch wenn die Rückkehr in die ordentlichen Strukturen erfolgt ist.

Die Kriterien können im Verlauf der Krise entsprechend der Dynamik oder neu auftretender Themenfelder angepasst werden. Inwiefern die Kriterien kommuniziert werden, muss von Fall zu Fall beurteilt werden.

2. Abschnitt: Politisch-strategischer Krisenstab

Artikel 5 Aufgaben

Der PSK dient dem federführenden Departement dazu, Strategien (inklusive Szenarien) und Anträge an den Bundesrat politisch vorzubereiten, Entscheidungsgrundlagen zu erarbeiten und das Krisenmanagement überdepartemental zu koordinieren. Insbesondere beim Einsatz von mehreren Krisenstäben sind die Aufgaben abzustimmen, der Führungsrhythmus zu harmonisieren und die Abhängigkeiten zu berücksichtigen.

Artikel 6 Zusammensetzung

Der PSK setzt sich in der Regel zusammen aus den Generalsekretärinnen oder Generalsekretären der betroffenen Departemente sowie den beiden Vizekanzlerinnen oder Vizekanzlern. Diese stellen die Nähe zu den politischen Entscheidungsträgern sicher.

Zusätzlich sind in jedem Fall die Direktoren/Direktorinnen der Eidgenössischen Finanzverwaltung, des BJ sowie der Staatssekretär/die Staatssekretärin des Staatssekretariats für Wirtschaft einzubeziehen. Das federführende Departement kann bei Bedarf weitere Stellen der Bundesverwaltung einbeziehen.

Im PSK werden Kantone, Wissenschaft sowie weitere Stellen (beispielsweise aus der Wirtschaft oder der Zivilgesellschaft) systematisch einbezogen. Das begründet noch keinen direkten Anspruch auf Einsitznahme im PSK. Die Kantone werden jedoch im PSK Einsitz nehmen, sobald eine Krise effektiv oder absehbar einen Einfluss auf die Kantone hat. Wenn im Rahmen von Einsätzen der Krisenorganisation einzelne Massnahmen für den Vollzug in der Verantwortung der Kantone liegen, sind diese ebenfalls in die Krisenorganisation einzubeziehen. Setzt der Bund einen PSK ein, stellt die KdK und die thematisch am stärksten betroffene Direktorenkonferenz die Vertretung der Kantone in diesem Gremium sicher. Ob weitere externe Stellen einbezogen werden, ist im Einzelfall systematisch zu prüfen.

3. Abschnitt: Operativer Krisenstab

Artikel 7 Aufgaben

Der OPK stellt die Koordination auf operativer Ebene sicher und erstellt die notwendigen Informationen und Grundlagen für den PSK, sofern dieser aktiv ist. Das federführende Departement bildet einen operativen Krisenstab und ist für die Leitung sowie die interne Organisation des OPK verantwortlich. Die Leitung des OPK kann deren Mitgliedern zur Erfüllung der Aufgaben Arbeitsaufträge erteilen.

Artikel 8 Zusammensetzung

Der OPK setzt sich aus Vertreterinnen und Vertreter der im Einsatz stehenden Krisenstäbe, sowie aus weiteren betroffenen Verwaltungseinheiten der Departemente und des BJ zusammen.

Die Stärkung der Rolle des BJ bei der Krisenbewältigung wurde insbesondere im Rahmen der Empfehlung 1 der GPK-N (Bericht vom 30. Juni 2023 «Wahrung der Grundrechte durch die Bundesbehörden bei der Bekämpfung der Covid-19-Pandemie am Beispiel der Ausweitung des Covid-Zertifikats») gefordert (BBI 2023 1956). In seiner Stellungnahme hat sich der Bundesrat bereit erklärt, der Empfehlung 1 der GPK-N Folge zu geben und zu prüfen, wie die Möglichkeiten des BJ zur Wahrnehmung seiner präventiven Kontrollaufgabe, speziell in Krisenfällen, verstärkt werden können.» (BBI 2023 2247). Dies gilt insbesondere für die Prüfung der Einhaltung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Einschränkung von Grundrechten. In Zusammenhang mit dem Erlass von Notrecht wird auf das Postulat 23.3438 "Anwendung von Notrecht" verwiesen.

Auch die finanzverantwortlichen Personen der betroffenen Verwaltungseinheiten sind auf operativer Stufe einzubeziehen.

Im OPK werden Kantone, Wissenschaft sowie weitere Stellen (beispielsweise aus der Wirtschaft oder der Zivilgesellschaft) systematisch einbezogen, was jedoch keinen Anspruch auf Einsitznahme im Krisenstab begründet. Ob externe Stellen einbezogen werden, ist im Einzelfall systematisch zu prüfen.

Wenn im Rahmen von Einsätzen der Krisenorganisation einzelne Massnahmen für den Vollzug in der Verantwortung der Kantone liegen, sind diese in die Krisenorganisation einzubeziehen. Setzt der Bund einen OPK ein, stellt die KdK und die thematisch am stärksten betroffene Direktorenkonferenz die Vertretung der Kantone in diesem Gremium sicher.

4. Abschnitt: Permanenter Kernstab

Artikel 9 Aufgaben

Der permanente Kernstab ist über alle Lagen aktiv; allerdings nicht als eigenständige Parallelstruktur, sondern als Organisation, die aus unterschiedlichen Verwaltungseinheiten erbrachte Leistungen vereint. Damit werden interdepartementale Synergien zu Gunsten der Krisenorganisation genutzt.

Er erbringt Leistungen aus einem vordefinierten Katalog und unterstützt den PSK und den OPK bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben, kann aber auch weitere Krisenstäbe der Bundesverwaltung beraten und begleiten.

Der permanente Kernstab ermöglicht Kontinuität und erhöht die Einheitlichkeit beim Krisenmanagement der Bundesverwaltung. Er stellt den längerfristigen Wissenserhalt sicher.

Artikel 10 Zusammensetzung

Insbesondere im BABS und in der BK angestellte Mitarbeitende bilden den «permanenten Kernstab». Sie stellen die Zusammenarbeit mit weiteren Spezialistinnen und Spezialisten anderer Departemente und Ämter zu Gunsten der überdepartementalen Krisenorganisation sicher.

Die Geschäftsstelle des permanenten Kernstabes koordiniert die Anliegen bezüglich benötigter Leistungen.

Um im Ereignisfall die Sicherstellung der Durchhaltefähigkeit, den gezielten Einbezug von Spezialistinnen und Spezialisten sowie die Bewältigung von ausserordentlichem Mehraufwand zu unterstützen, verwaltet das EPA die Personendaten von aktiven und ehemaligen Angestellten der Bundesverwaltung, welche sich bereit erklärt haben, temporär in anderen Verwaltungseinheiten mit ausserordentlichem Personalbedarf auszuhelfen. Diese Daten werden systematisch und wiederkehrend bei den betroffenen Personen erfasst und aktualisiert. Ein allfälliger Einsatz erfolgt im Krisenfall über den permanenten Kernstab. Die Prozesse rund um den unterstützenden Personaleinsatz (Personalpool Bundesverwaltung) werden insgesamt so gestaltet, dass die vom EPA verwaltete Datenbank grundsätzlich zur Vermittlung von Personalressourcen genutzt werden kann, wenn Verwaltungseinheiten situationsbedingt einen aussergewöhnlichen, befristeten und grösseren Personalbedarf verzeichnen.

Artikel 11 Tätigkeiten im Krisenfall

Die Unterstützungsleistungen des permanenten Kernstabs werden weitgehend im Rahmen der ordentlichen Funktionen erbracht. Die Mitarbeitenden gehen bei normaler Lage ihrer Tätigkeit nach und werden im Krisenfall über den permanenten Kernstab den beiden überdepartementalen Krisenstäben zur Verfügung gestellt, um diese mit verschiedenen Leistungen zu unterstützen. Der Permanente Kernstab ist somit keine Parallelorganisation. Es werden keine bestehenden Leistungen und Prozesse dupliziert.

Die integrale Lage bildet die gemeinsame Basis für sämtliche Aktivitäten des Krisenmanagements. Sie wird durch den permanenten Kernstab in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedern des OPK, der Kantone, der Wissenschaft und weiteren zuständigen Fachstellen erstellt und den Krisenstäben auf der elektronischen Lagerdarstellung für ein ganzheitliches Lageverständnis zur Verfügung gestellt.

Die Nationale Alarmzentrale (NAZ) stellt die Aufgaben des BABS im Einsatz sicher. Als Kontaktstelle ist sie jederzeit erreichbar. Sie kann innert weniger Minuten Massnahmen auslösen, Aktivitäten aufnehmen oder bei Bedarf an zuständige Stellen vermitteln.

Die NAZ stellt das Ressourcenmanagement Bund (ResMaB) sicher und betreibt für die Ressourcenkoordination das Informationsmanagementsystem Ressourcen (iRES). Die Aufgaben werden in einem Partnerverbund gemeinsam im Teilstab ResMaB wahrgenommen. In diesem sind sämtliche Partner beteiligt, welche notwendig sind, um Ressourcen für Einsätze zu koordinieren. ResMaB entscheidet nicht, es koordiniert die Umsetzung im Rahmen eines konsultativen Prozesses zu Handen der zuständigen vorgesetzten Stellen.

Im Weiteren werden folgende Leistungen erbracht: Beratung und Begleitung des PSK und OPK zu prozessgesteuerten Abläufen wie etwa im Bereich der Stabsarbeit. Das betrifft beispielsweise Sitzungsplanungen, Einsetzen von Führungshilfen wie Pendenzenlisten, Übersichten eingesetzter Stäbe und Massnahmenübersichten sowie das Erstellen und Abstimmen von Übersichten zum Führungsrhythmus und zu Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten aller eingesetzten Krisenstäbe. Bei Bedarf können einzelne Funktionen der Führungsunterstützung übernommen werden. Auch administrative Unterstützung wie zum Beispiel Vorbereiten und Bewirtschaften von Kontaktlisten und Einsatzverteilern, Verfassen von Protokollen und Führen von Datenablagen wird angeboten.

Das Controlling der Bundesratsgeschäfte ist ein Instrument, das zu einer Optimierung der Steuerung und Koordination der Geschäfte des Bundesrats beiträgt. Es werden

allfällige Abweichungen von der Planung festgestellt, deren Ursachen und Auswirkungen ermittelt und Korrekturmassnahmen eingeleitet.

Letztlich sind auch weitere, massgeschneiderte Unterstützungsleistungen möglich, sofern der permanente Kernstab über die notwendigen Kompetenzen verfügt.

Entscheidend ist, dass zu Beginn eines Einsatzes das Mandat gut geklärt wird, damit bedarfsausgerichtet unterstützt werden kann. Die Anliegen der Verwaltungseinheiten können sehr unterschiedlich sein und sich im Verlauf eines Einsatzes ändern.

Artikel 12 Tätigkeiten zur Vorbereitung auf Krisen

Damit die Verwaltungseinheiten, die Kantone und weitere Beteiligte im Krisenfall rasch und gezielt einbezogen werden können, führt das BABS eine Übersicht der Kontaktstellen.

Das BABS und die BK unterstützen die Departemente und Verwaltungseinheiten beim Aufbau und der Sicherstellung der Einsatzbereitschaft ihres Krisenmanagements. Dies umfasst beispielsweise Beratungen bei der Festlegung der Krisenstabsstruktur, Erarbeitung von Stabsordnungen, Pflichtenheften und Vorsorgeplanungen (insbesondere zu transversalen und prozessualen Inhalten) sowie die Vorbereitung von Führungshilfen und Stabstools.

Der Einbezug der Bundesstellen, der Kantone und Dritter wird auf strategischer Ebene durch die BK, auf operativer Ebene durch das BABS sichergestellt. Die BK stellt beispielsweise den Einbezug der Kantone über den föderalistischen Dialog sicher, das BABS über die KVMBZ oder die Fachgruppe der SC KFO. Mit Dritten sind unter anderem Vertreterinnen und Vertreter der Wissenschaft, der Wirtschaft, der Zivilgesellschaft und der Betreiberinnen von kritischen Infrastrukturen gemeint.

Bei der geschützten Führungsinfrastruktur geht um unterirdische, geschützte Anlagen. Sie werden genutzt, wenn aufgrund bestimmter Ereignisse (z.B. Radioaktivität, Sonnensturm, Krieg) in einer gehärteten Anlage gearbeitet werden muss. Für die ungeschützten Standorte sind die Departemente selber verantwortlich.

Eine effektive Zusammenarbeit der Krisenstäbe beginnt in der normalen Lage, nicht erst im Ereignisfall. Die BK und das BABS organisieren regelmässig Tagungen mit allen Verantwortlichen von Krisenstäben in der Bundesverwaltung, den Kantonen und den relevanten Betreiberinnen von kritischen Infrastrukturen. Dabei werden Erfahrungen ausgetauscht, Methoden und Werkzeuge diskutiert und so gute Voraussetzungen für den Einsatz geschaffen.

Obwohl es keine eigentliche Aus- und Weiterbildungsverpflichtung für Angehörige von Krisenstäben gibt, sorgen die genannten Stellen für ein bedarfsausgerichtetes Ausbildungsangebot, welches allen Bundesstellen, aber auch den Kantonen und Dritten zugänglich sein soll.

Die Gesamtplanungen grosser Übungen umfasst die strategischen Führungsübungen, die Sicherheitsverbundübungen, grosse Armeeübungen mit Beteiligung ziviler Stellen sowie grosse kantonale und interkantonale Übungen. Die Übungen zum Krisenmanagement werden im Verbund, unter Einbezug aller relevanten Partner, geplant und umgesetzt.

Die Früherkennungsstellen in den Departementen und der BK beschaffen und beurteilen Informationen gemäss den in ihren Einheiten festgelegten Prozessen und Methoden. Auf die Früherkennung folgt die Antizipation. Die Koordinationsgruppe Krisenantizipation des permanenten Kernstabs unterstützt die Verwaltungseinheiten darin, aus der Früherkennung gewonnene Informationen zu kontextualisieren und

die verfügbaren Handlungsoptionen zu evaluieren, damit anschliessend Massnahmen geplant und getroffen werden können. Die ELD wird dabei als eine Plattform zur Darstellung der Lage und den Informationsaustausch genutzt. Sie unterstützt technisch die Aktivitäten der Koordinationsgruppe. Unter «Dritte», die in die Krisenantizipation einbezogen werden können, fallen insbesondere Vertreterinnen und Vertreter der Wissenschaft. Es können jedoch auch andere externe Partner hinzugezogen werden (z.B. Dachverbände der Wirtschaft).

Die strategische Steuerung wird durch einen Ausschuss wahrgenommen der insbesondere die Weiterentwicklung des Krisenmanagements der Bundesverwaltung verantwortet. Er ist aus je einer Vertretung der Generalsekretariate der Departemente, der BK und der Geschäftsstelle des permanenten Kernstabs (BABS) zusammengesetzt und kann Vertretungen aus weiteren Verwaltungseinheiten einbinden. Durch eine systematische Auswertung der Ereignisse werden Lücken und Fehler identifiziert, die hinsichtlich künftiger Einsätze berücksichtigt werden müssen. Eine Auswertung kann durch die BK erfolgen.

5. Abschnitt: Zusammenarbeit der Verwaltungseinheiten mit der überdepartementalen Krisenorganisation

Artikel 13 Vorbereitung auf Krisen

Jedes Departement resp. jede Bundesstelle nutzt im Rahmen der Krisenantizipation die eigenen, vorhandenen Prozesse, Instrumente und Möglichkeiten für eine Früherkennung und Krisenwarnung. Krisenantizipation als Leistung des permanenten Kernstabs soll auf den in der Bundesverwaltung bestehenden Produkten und Instrumenten der Früherkennung aufbauen und die daraus resultierenden Erkenntnisse und Informationen bündeln (Risikomanagement, Krisenfrüherkennung, Lagebeurteilung, Foresight und kontinuierliche Lage- und Umfeldanalyse).

Damit eine rasche und gezielte Einbindung der Verwaltungseinheiten im Krisenfall möglich ist, melden diese der Geschäftsstelle des permanenten Kernstabs und dem Departement eine Kontaktstelle.

Artikel 14 Zusammenarbeit während Krisen

Die Fach- und Sonderstäbe gelangen möglicherweise in den Einsatz ohne Aktivierung eines PSK oder OPK. Gemäss Artikel 14 Absatz 2 RVOV koordinieren diese ihre Tätigkeiten und stimmen diese auf die Gesamtpolitik des Bundesrates ab. Möglicherweise wird ein im Einsatz stehender Krisenstab bei einer Eskalation zum OPK, sofern der Bundesrat ein federführendes Departement bestimmt.

Wenn ein überdepartementaler Krisenstab (PSK/OPK) eingesetzt wird, muss die Zusammenarbeit mit eingesetzten Fachstäben (z.B. Naturgefahren, Trockenheit, Radioaktivität, Talsperren) und Sonderstäben (z.B. für Geiselnahme und Erpressung oder Asyl) geregelt und möglichst harmonisiert werden. Der Führungsrhythmus ist abzustimmen, damit Aktivitäten und Massnahmen koordiniert umgesetzt werden.

Auch im Einsatz gilt das Departementalprinzip, aber bei Bedarf definiert der PSK übergeordnete Rahmenbedingungen, die von den übrigen Krisenstäben einzuhalten sind.

Spezialgesetzgebung, wie beispielsweise die Kernenergiegesetzgebung, hat Vorrang gegenüber Vorgaben für die allgemeine und übergeordnete Krisenorganisation der Bundesverwaltung. Allfällige Vorgaben können die in der Spezialgesetzgebung geregelten Zuständigkeiten nicht verändern.

Der Darstellung eines integrierten Lagebildes kommt hier eine grosse Bedeutung zu. Träger ist die elektronische Lagedarstellung (ELD). Die Rechtsgrundlagen für die ELD finden sich in Artikel 53 Nachrichtendienstgesetz vom 25. September 2015 (SR 121) und Artikel 55 Bevölkerungsschutzverordnung vom 11. November 2020 (SR 520.12, BevSV). Auf der ELD können Dokumente und Informationen bis auf die Stufe «vertraulich» abgelegt werden.

Bei der Informationspflicht bei geplanten oder getroffenen Massnahmen handelt es sich um besonders wichtige Massnahmen. Dies damit die Massnahmen allenfalls harmonisiert und abgestimmt werden können.

Der permanente Kernstab kann neben dem PSK und OPK bei Bedarf und nach Möglichkeit auch Fach- und Sonderstäbe beraten und begleiten.

6. Abschnitt: Einbezug von Kantonen und Wissenschaft

Artikel 15 Kantone

Die Kantone sind systematisch und frühzeitig in die Ereignisbewältigung einzubinden. Um eine gezielte Einbindung zu gewährleisten, bezeichnen alle Kantone je eine Kontaktstelle. Das Generalsekretariat der KdK übernimmt die Rolle des «Single Point of Contact» für den Bund gegenüber den interkantonalen Konferenzen indem es insbesondere die Informationsübermittlung koordiniert. Eine frühzeitige Information des permanenten Kernstabs im Hinblick auf Aktivitäten im Kanton ermöglicht eine gute Einbindung der Kantone und kann der Harmonisierung der Massnahmen dienen.

Artikel 16 Wissenschaft

Unter «Wissenschaft» wird die verwaltungsexterne Expertise verstanden, die mittels eines wissenschaftlichen Ad-hoc-Beratungsgremiums in das Krisenmanagement einfliessen kann. Darunter ist nicht die verwaltungsinterne wissenschaftliche Expertise zu verstehen, die ebenfalls in das Krisenmanagement einfliessen muss.

Die Zusammenarbeit zwischen der Bundesverwaltung und den Wissenschaftsorganisationen swissuniversities, ETH-Rat, Akademien der Wissenschaften Schweiz, Schweizerischer Nationalfonds, Innosuisse und dem Schweizerischen Wissenschaftsrat ist in einer Rahmenvereinbarung geregelt ([www.bk.admin.ch>Dokumentation>Führungsunterstützung>Krisenmanagement](http://www.bk.admin.ch/Dokumentation/Führungsunterstützung/Krisenmanagement)). Sie hält insbesondere fest, dass swissuniversities als SPOC fungiert und, in Zusammenarbeit mit den anderen Wissenschaftsorganisationen, auf Anfrage des Bundes eine Besetzung für ein wissenschaftliches Beratungsgremium vorschlägt.

7. Abschnitt: Krisenkommunikation

Artikel 17

Die Bundeskanzlei regelt die Krisenkommunikation des Bundesrates im "Handbuch Krisenkommunikation - Koordination der politischen Kommunikation durch die Bundeskanzlei im Falle eines Ereignisses von nationaler Tragweite".

Die Rolle der Departemente und Ämter in der Krisenkommunikation ist von grosser Bedeutung und bedarf einer engen Zusammenarbeit und Abstimmung mit der BK.

8. Abschnitt: Schlussbestimmungen

Artikel 18 Aufhebung und Änderung anderer Erlasse

Der aufgeführte Erlass wird in die vorliegende KOBV integriert und kann daher aufgehoben werden.

Artikel 19 Inkrafttreten

xxx

5 Auswirkungen auf den Bund und die Kantone

Die neue Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung hat keine finanziellen und personellen Auswirkungen für den Bund zur Folge. Die Umsetzung erfolgt mit dem derzeitigen Personalbestand und der aktuellen Infrastruktur.

Die Kantone werden sowohl in der Planung und Vorbereitung als auch im Krisenfall gezielt einbezogen. Dies kann für die kantonalen und interkantonalen Organisationen des Krisenmanagements zu einem zusätzlichen Aufwand führen.