

«Epidemie in der Schweiz»: Hintergründe und Ergebnisse einer strategischen Führungsübung der schweizerischen Regierung

Laurent F. Carrel

Inhaltsverzeichnis

I.	Vorbemerkung	514
II.	Herausforderung	514
III.	Zielsetzungen	514
IV.	Thema Epidemie	515
V.	Zielgruppe	516
VI.	Übungsphilosophie	516
VII.	Führungseinrichtungen und Führungsunterstützung	517
VIII.	Leitung des Projektes	517
IX.	Vorbereitende Veranstaltungen im 2004	518
	1. Grundwissen Epidemie	518
	2. Umgang mit Krisen	519
	3. Kommunikation in Krisen	519
	4. Führungssysteme	519
	5. Testlauf	519
X.	Szenarioentwicklung und Szenariobau	519
XI.	Durchführung	520
XII.	Beobachtung und Auswertung	521
XIII.	Influenza, Pandemie	523
XIV.	Internationale Zusammenarbeit	523
XV.	Fazit und Lessons Learned	524

I. Vorbemerkung

In regelmässigen Abständen werden in der Schweiz grosse, strategische Führungsübungen durchgeführt mit dem Ziel, die Führungsfähigkeit des Regierungssystems zu testen, indem dieses komplexe Krisensituationen zu bewältigen hat. Mit einem Beschluss der Regierung (Bundesrat) vom 26. November 2003 ist die Strategische Führungsausbildung (SFA) beauftragt worden, am 20. Januar 2005 eine derartige Führungsübung auf Stufe Bund im Bereich Gesundheit durchzuführen. Im vorliegenden Bericht wird auf die Entstehung, Vorbereitung, erfolgreiche Durchführung und Auswertung der strategischen Führungsübung vom Januar 2005 mit dem Thema «Epidemie in der Schweiz» eingegangen.

Die Ergebnisse der Führungsübung dienen dazu, das Führungssystem des Bundes zu optimieren und die Vorbereitung des Landes auf eine Epidemie oder Pandemie zu verbessern.

II. Herausforderung

Laut Szenario konnte in der zweiten Januarwoche ein starker Anstieg der Grippefälle beobachtet werden. Von den insgesamt 31 000 erkrankten Personen mussten 629 hospitalisiert werden, einige Dutzend sind zu diesem Zeitpunkt bereits verstorben. Am 19. Januar 2005 identifizierte das Referenzlabor der Weltgesundheitsorganisation (WHO) in London ein neues, im Dezember 2004 in der Schweiz isoliertes Influenza-Virus. Dieses war vom Schwein auf den Menschen übersprungen und von Mensch zu Mensch übertragbar. Die Projektionen des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) und der Experten zeigten, dass ohne effiziente Gegenmassnahmen in den nächsten Wochen bis zu einem Viertel der Bevölkerung erkranken könnte und mit mehreren tausend Toten zu rechnen ist. Für eine totale Eindämmung der zirkulierenden Grippeviren ist es bereits zu spät, es drohte somit eine Pandemie (weltweite Epidemie). Die WHO verlangte bis am 20. Januar 2005 um 16.00 Uhr eine offizielle Stellungnahme der Schweizer Regierung zu den kurz-, mittel- und längerfristig geplanten Massnahmen, da die Epidemie mit Ausgangsort Schweiz sich in Europa zu verbreiten beginnt. Dieses Szenario erforderte den Einsatz der Führungsstäbe des Bundesrates und der Ministerien (Departemente), eine sorgfältige Lageanalyse, Überlegungen zu einer mittelfristigen Strategie, die Koordination der kurz- und mittelfristigen Informations- und Kommunikationsmassnahmen und die Einberufung einer ausserordentlichen Bundesratssitzung.

III. Zielsetzungen

Ziel der Führungsübung war, das Führungssystem auf Stufe Bund, das heisst die Organisation, die Führungsprozesse und die Führungseinrichtungen auf Regierungsebene zu testen. Überprüft werden sollten insbesondere das Funktio-

nieren der Zusammenarbeit und Koordination zwischen den Ministerien (Departemente), die Klärung der Zuständigkeiten innerhalb der Führungsorganisation und die Information und Kommunikation als Teil der Führungsprozesse. All dies hatte unter Zeitdruck, im Dilemma und unter Berücksichtigung der notwendigen föderalen und internationalen Zusammenarbeit zu geschehen.

Als Kulisse wurde im oben erwähnten Szenario eine sehr realistische Herausforderung im Gesundheitsbereich mit gesamtpolitischer Dimension gewählt, bei welcher es um die Existenzsicherung und Interessenwahrung des Landes ging. Zum ersten Mal in der Geschichte der strategischen Führungsübungen hat sich wegen der Aktualität des Themas die Gesamtregierung an der Führungsübung beteiligt. Alle sieben Bundesräte, die Bundeskanzlerin und der Regierungssprecher haben sich der komplexen Entscheidungsfindung angenommen, dabei haben von Anbeginn der Bundespräsident und die Bundeskanzlerin eine Führungsrolle übernommen.

IV. Thema Epidemie

Infektionskrankheiten und sich daraus entwickelnde Epidemien können kurz-, mittel- und langfristig eine weltweite Gefährdung und damit eine grosse Herausforderung für Landesregierungen und die Staatengemeinschaft darstellen. «Fünf Monate hatte der Kampf gegen die «erste globale Epidemie des 21. Jahrhunderts» gedauert, dann war er gewonnen. SARS war eine Warnung», sagt Gro Harlem Brundtland, Generaldirektorin der WHO.¹

Aufgrund der Erfahrungen mit SARS im Frühjahr 2003 als Beispiel einer neuen, unbekannteren Krankheit und der hohen Wahrscheinlichkeit des Ausbruchs von alten, bekannten Krankheiten wie zum Beispiel der Influenza hat die Konferenz der Generalsekretäre aller Ministerien (Departemente) der schweizerischen Regierung im Juni 2003 auf Empfehlung der Strategischen Führungsausbildung beschlossen, die Führungsübung auf ein Szenario im Bereich Gesundheit zu basieren: Die Herausforderung der Führungsübung 2005 bestand deshalb darin, die möglichen Gefahren einer schweren Influenza-Epidemie in der Schweiz zu erkennen und deren Auswirkungen zu minimieren. Der Ausbruch einer Epidemie (gemäss Szenario und nach Ansicht der Experten) hätte gravierende Folgen für Gesellschaft, Wirtschaft und Staat sowie bedeutsame Konsequenzen auf die föderalen und internationalen Beziehungen. Alle Ministerien (Departemente) sahen deshalb ein, dass sie entweder als Hauptbeteiligte oder Nebenbeteiligte betroffen sein würden.

¹ KELLER HELGA, Sars ist nicht endgültig besiegt, in: «Sonntagszeitung», 12. August 2003.

V. Zielgruppe

Zielgruppe der Führungsübung war wie erwähnt der Schweizerische Bundesrat (Gesamtregierung) mit seiner Führungsorganisation: Die Führungsübung richtete sich spezifisch an dessen Stab (den Stab Bundesrat, geführt von der Bundeskanzlerin), die Stabsorganisationen der Ministerien (Departemente), die Sonder- und Krisenstäbe, die Direktoren und Direktorinnen der Bundesämter, Nachrichtendienste, die Stellen zur Früherkennung sowie an die Verantwortlichen für die Information und Kommunikation der Regierung und der Ministerien. Jedes Ministerium (Departement) verfügt in der Regel über einen Kernführungsstab, der je nach Bedürfnissen ausgebaut werden und sich auf Führungsstäbe direkt betroffener Linienorgane oder auf Pikett gestellter Spezialisten abstützen kann. In freier Führung sollte zur raschen Entscheidungsfindung des Bundesrates auf bestehende oder ad hoc gebildete Stäbe und Organe des Bundes zurückgegriffen werden können. Insgesamt haben rund 500 Personen in Führungspositionen an der Übung teilgenommen.

VI. Übungsphilosophie

Die teilnehmenden Führungskräfte erhielten die Möglichkeit, während eines ganzen Jahres (2004) einen Lern- und Erfahrungsprozess zu durchlaufen, ihre Erfahrungen auszutauschen, Netzwerke zu bilden und sich auf die Übung vorzubereiten. Die systematische Vorbereitung sollte zur erfolgreichen Durchführung der Übung beitragen. Zu diesem Zweck wurden im Jahr 2004 fünf Veranstaltungen und Anfang 2005 eine Orientierungsveranstaltung organisiert.

Dieses Vorgehen führte zu einer breiten Abstützung und Akzeptanz des Projekts. Die beübten Organe und die entsprechenden Stäbe wurden von Anfang an als Partner in die Vorbereitung mit einbezogen und auf die Thematik sensibilisiert. Im Gegenzug konnten sie ebenfalls auf die Übungsanlage Einfluss nehmen. Durch die gemeinsam erlebte Vorbereitung hielten sich zwar Überraschung und Risiken in Grenzen, dafür wurden durch die neu gebildeten Netzwerke Synergien gewonnen. Mit der Zielsetzung, aus der Veranstaltung gemeinsam einen realen Nutzen zu ziehen, wurde ein nachhaltiger Wissenstransfer angestrebt. Die Übenden verstanden sich zusammen mit den Beteiligten als Teil einer «Learning Organization».

Das Fazit der Übungsphilosophie war: Die Führungsübung sollte nicht als Prüfung verstanden werden, sondern als gemeinsam angegangene Aufgabe und als gemeinschaftliches Bemühen, unsere Führungssysteme zu optimieren und sie laufend den neuen Bedingungen und Anforderungen anzupassen. Mit dieser Übungsphilosophie wurde zudem beabsichtigt, eine grössere Motivation zur pragmatischen Umsetzung neuer Erkenntnisse («Lessons Learned») zu erzielen. Aus Erfahrung zeigt sich, dass mit dieser Übungsphilosophie nicht nur die

Bereitschaft zur Durchführung der Übung grösser wird, sondern im Nachhinein auch die Bereitwilligkeit wächst, die Erkenntnisse und gezogenen Lehren umzusetzen, als dies bei einer überraschenden Durchführung ohne vorherigen, aktiven Beitrag der Beteiligten selbst der Fall ist («Lessons not only learned but implemented»).

VII. Führungseinrichtungen und Führungsunterstützung

In der Vergangenheit wurden grosse Führungsübungen der Bundesverwaltung stets an zentralen Standorten und meistens in unterirdischen, geschützten Anlagen durchgeführt. Zum ersten Mal überhaupt wurde in einer grossen strategischen Führungsübung aus dezentralen Standorten und Führungseinrichtungen geübt, dies entspricht der Realität des Alltages. Um die Teilnehmenden an ihren dezentralen Standorten jederzeit auf den gleichen Informationsstand zu bringen und sie zu vernetzen, initiierte die Projektleitung den Einsatz einer geschützten Kommunikationsplattform: eine Elektronische Lagedarstellung (ELD).

Die Elektronische Lagedarstellung (ELD) ist eine auf Webtechnologie basierende, datenbankgestützte Kommunikationsplattform, welche von der Nationalen Alarmzentrale der Schweiz (NAZ) aufgebaut worden ist. Sie wird von dieser betrieben und richtet sich an Einsatz- und Führungsorgane. Auf operativer Ebene wird sie seit Jahren im Bereich des Bevölkerungsschutzes betrieben und wird zudem bei besonderen Ereignissen (wie dem World Economic Forum) als Instrument zur Führungsunterstützung eingesetzt.

VIII. Leitung des Projektes

Die Projektorganisation war schlank und flach ausgelegt. Neben der Übungsleitung bestand sie aus einer Projektleitung unter Führung der Strategischen Führungsausbildung, einer Kommission Strategische Führungsausbildung, in welcher sämtliche Ministerien (Departemente) vertreten waren, und einem Beirat als externe Beratung. In der Vorbereitungsphase stammten viele wertvolle Beiträge zum Szenario aus diesem Expertenpool. Während der Führungsübung war derselbe Beirat als Kontaktstab im Einsatz. In ihm nahmen rund fünfzig Vertreter und Vertreterinnen des Parlaments, der Wissenschaft, der Wirtschaft, der Medien, der Kantone sowie internationale Experten und Expertinnen Einsitz, um die Krisenumwelt während der Führungsübung abzubilden. Sie repräsentierten die bundesverwaltungsexternen Stellen, mit denen die Übenden zur Konsultation und gemeinsamen Problemlösung in Verbindung treten konnten. In der Übungsanlage wurden diese Kontaktstellen zum Voraus festgelegt und bekannt gegeben. Als sehr produktiv erwies sich der zusätzliche Auftrag an den Kontaktstab, während der Führungsübung als «B-Team» alter-

native Lösungsvarianten zur Problemstellung der Bundesverwaltung zu erarbeiten.

Insgesamt waren rund 150 Personen unter der Projektleitung der Strategischen Führungsausbildung bei der Vorbereitung, Durchführung und Auswertung der Führungsübung im Einsatz.

IX. Vorbereitende Veranstaltungen im 2004

Fünf Veranstaltungen im vorausgehenden Jahr 2004 boten den Teilnehmenden der Führungsübung die Möglichkeit, einen Lern- und Erfahrungsprozess zu durchlaufen und sich optimal auf die Übung vorzubereiten. Alle Veranstaltungen sind mit grosser Beteiligung von je ca. hundert Personen besucht worden und haben das Ziel erreicht, die betroffenen Stellen und Personen in der Bundesverwaltung für das Thema «Epidemie» zu sensibilisieren und sie auf die Übung einzustimmen. Unter den Teilnehmenden waren alle Ministerien (Departemente) vertreten sowie mehrere Kantone und Teilnehmende aus Wirtschaft, Wissenschaft und internationalen Organisationen wie der EU und der WHO. Die Auswertung der Befragungen aus den Veranstaltungen hat ergeben, dass im Durchschnitt 89 Prozent der Befragten von den Tagungen befriedigt bis sehr befriedigt waren, dass 85 Prozent der Ansicht waren, dass die Übungsleitung und der Bundesrat engagiert hinter der Übung stehen und die Erwartungen an die Beteiligten klar formuliert haben, und dass insgesamt rund 79 Prozent der Teilnehmenden neue Erkenntnisse gewonnen haben. In diesem Sinn sind die drei Zielsetzungen der vorbereitenden Veranstaltungen erreicht worden:

1. Gemeinsamer Lernprozess, Aufbau, Vermitteln und Anwenden von Wissen und Kompetenz bzw. Wissenstransfer und Erfahrungsaustausch;
2. Bildung von Netzwerken;
3. beste Voraussetzungen zum Erfolg der Führungsübung schaffen durch Aufbau von Stärken und Lernen aus Mängeln.

Die Themen der vorbereitenden Veranstaltungen lauteten:

1. Grundwissen Epidemie

In der ersten Veranstaltung wurden Grundkenntnisse über Epidemien vermittelt und in elf von Spezialisten geleiteten Workshops die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und staatlichen Zusammenhänge erarbeitet und aufgezeigt. Diese beinhalteten Grundlagenwissen über Mikrobiologie, Epidemiologie, Zoonose, Auswirkungen einer Epidemie auf Wirtschaft, Finanzen, Verkehr, Politik, rechtliche und föderalistische Aspekte sowie die internationale Dimension einer Epidemie.

2. Umgang mit Krisen

Am Beispiel von SARS wurde das Krisenmanagement auf internationaler Ebene (WHO und EU) und auf den Ebenen Bund und Kantone aufgezeigt, um die Erkenntnisse für die zukünftige Führung in Krisen nutzbar zu machen und dabei auch typische Aspekte moderner Krisen zu erkennen.

3. Kommunikation in Krisen

Die hohe Teilnehmerzahl zeigte, dass diese Thematik von grosser Aktualität ist. Ziel war, die Erwartungen und Herausforderungen an die Kommunikation in der Krise zu klären und in mehreren Workshops mit Kommunikationsexperten Ansätze einer föderalen Strategie der Krisenkommunikation im Falle einer Epidemie zu formulieren.

4. Führungssysteme

Bei dieser Veranstaltung ging es darum, eine Standortbestimmung über sämtliche Führungssysteme des Bundes vorzunehmen und diese auf die Führungsübung 2005 vorzubereiten.

5. Testlauf

In einem Testlauf wurden die gesamte Infrastruktur und technischen Verbindungsmittel, insbesondere die Elektronische Lagebeurteilung (ELD), auf ihre Funktionstüchtigkeit überprüft, und es wurde sichergestellt, dass die Übenden deren Anwendung beherrschten. Es folgten Anpassungen und weitere Ausbildungsangebote für die Betreiber.

Sämtliche Ergebnisse der Veranstaltungen sind dokumentiert und für die Betroffenen auf dem Intranet des Bundes vorgängig zur Führungsübung verfügbar gemacht worden.

X. Szenarioentwicklung und Szenariobau

Das Szenario «Epidemie in der Schweiz» bildete mit seinen Auswirkungen auf Politik, Wirtschaft und Gesellschaft sowie auf die föderalen und internationalen Beziehungen eine realistische Grundlage und eine spannende Kulisse. Diese forderte die Führung des Landes heraus und verlangte von den Teilnehmenden, nicht nur die unmittelbare Bedrohung zu bekämpfen, sondern auch auf strategischer Ebene proaktiv vorausdenken und zu agieren. Das Szenario wurde mit der Unterstützung von zahlreichen Experten konzipiert. Die Ausarbeitung des Epidemie-Szenarios bildete in der ersten Jahreshälfte 2004 neben der Organisation der vorbereitenden Veranstaltungen das Schwergewicht des Projektmanagements. Aus Kostengründen wurde entschieden, das Szenario zum ersten Mal in alleiniger Regie zu erstellen. Die Arbeiten waren enorm aufwän-

dig, weil Expertenwissen aus den verschiedensten Bereichen zusammengetragen werden musste und viele Interviews, Recherchen und Kontakte notwendig waren sowie die Erkenntnisse aus den Workshops der ersten vorbereitenden Veranstaltung verwendet wurden. Die Auffassungen bezüglich der medizinischen Annahmen waren zum Teil kontrovers und mussten vielfältig verifiziert werden. Weil sich die realen Epidemiewarnungen der WHO im Verlauf des Jahres 2004 verschärften, wurde in der zweiten Jahreshälfte das Szenario zusammen mit der Übungsanlage kontinuierlich überarbeitet und adaptiert.

XI. Durchführung

Zum ersten Mal ist eine Führungsübung auf Stufe Bund realisiert worden, bei der sich die strategische Entscheidungsfindung angelehnt an das Vorgehen im *Courant Normal* in völlig freier Führung, in Echt-Zeit und an den gewohnten, dezentralen Arbeitsorten vollzog. Als vernetzende Kommunikationsplattform wurde wie erwähnt eine für die Übung erstellte Version der *Elektronischen Lage-darstellung* (ELD) zur Verfügung gestellt, dies, weil jedes Ministerium (Departement) einen eigenen *Führungsraum* betrieb.

Das Szenario «Epidemie in der Schweiz» wurde den Übenden entsprechend der RAND-Methodologie² in zwei Etappen vorgestellt: An einer vorgängigen Orientierungsveranstaltung wurden die Vertreter der Führungsstäbe in den Verlauf der Epidemie gemäss Szenario bis zum 31. Dezember 2004 anhand eines Dokumentarfilms und einer schriftlichen Version des Szenarios eingeführt und mit einer möglichen Entwicklung der Epidemie im Februar und März 2005 konfrontiert. Hierzu wurden zwei fiktive Tagesschau-Beiträge des Schweizer Fernsehens realisiert. Die Teilnehmenden konnten sich anhand dieser Unterlagen noch vor Beginn der Übung mit Aspekten der Führung vor der Krise auseinandersetzen. Dies erlaubte ihnen, sich der Thematik der Früherkennung und Frühwarnung, vorsorglichen Massnahmen zur Krisenprävention oder zur Führung in der Krise und eventuell letzten Ausbildungsbedürfnissen zu widmen sowie vorbehaltene Entschlüsse zu fällen.

Der Einstieg für die Hauptbetroffenen der Führungsübung erfolgte durch die Übergabe der WHO-Anfrage an die Schweizer Regierung, das heisst an den Gesundheitsminister und den Direktor des Bundesamtes für Gesundheit, bereits am 19. Januar 2005. Allen übrigen Teilnehmenden wurden die aktuellen Entwicklungen und Ereignisse des Szenarios vom 1. 1. 2005 bis 20. 1. 2005 erst am folgenden Übungstag, das heisst am 20. 1. 2005 mitgeteilt, die Elektronische

2 RAND, Research and Development, Corporation: [Http://www.rand.org](http://www.rand.org).

Lagedarstellung enthielt diese Lage ab 7.00 Uhr. Zudem erhielten die Teilnehmenden auf der Elektronischen Lagedarstellung Problemstellungen, Aufträge und Aufgaben im Bereich der Führung in der Krise sowie alle notwendigen Übungsunterlagen. Anschliessend agierten sie in freier Führung und in Ist-Zeit. Es ging darum, die Krisenprobleme zu erfassen, diese einer Lösung zuzuführen, Entschlüsse zu fassen und die Entscheide umzusetzen oder den Vollzug zu regeln. Die Kernfragen lauteten: Welcher Weg führt aus der drohenden Krise? Welche Strategien sind erfolgreich, um einer eskalierenden Krise die Spitze zu brechen, möglichst rasch aus ihr auszutreten? Welche erfolgsversprechenden Massnahmen sind sofort umzusetzen? Welche Strategien zur Krisenkommunikation sind vorzusehen und von allem Anfang an in den Entscheidungsprozess zu integrieren?

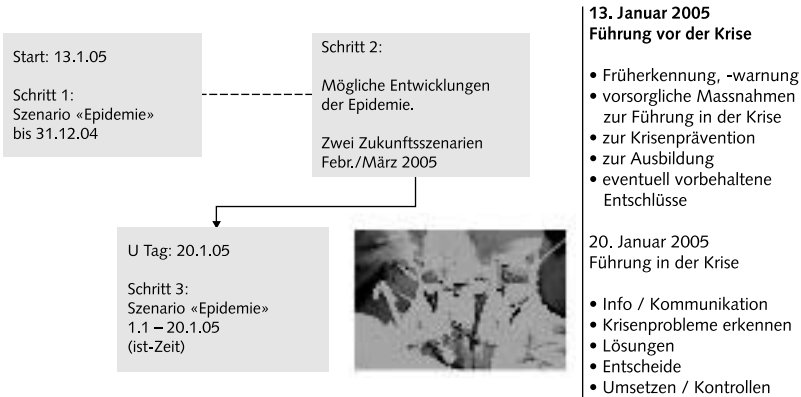
XII. Beobachtung und Auswertung

Die umsichtig geplante Auswertung der Führungsübung auf verschiedenen Ebenen und mittels unterschiedlicher Quellen konnte sich auf eine grosse Fülle von Ergebnissen stützen. Die divergierenden Sichtweisen führten naturgemäss zu einem heterogenen und facettenreichen Bild, was sich wie und warum in der Führungsübung abspielte. In ihrem ausführlichen Bericht ist die Auswertung und Beobachtung u. a. zu folgenden Schlüssen gekommen:

- Die Führungsübung wurde von allen Beteiligten ernst genommen und mit grossem Engagement vorbereitet und durchgeführt. Departemente und Ämter haben sich fachkompetent mit den Auswirkungen einer möglichen Pandemie auf Bund, Kantone, Wirtschaft und Gesellschaft auseinandergesetzt. Die wichtigsten Herausforderungen des Szenarios wurden erkannt.
- Mit der erstmaligen Beteiligung des gesamten Bundesrates ist die Bedeutung der Strategischen Führungsausbildung anerkannt und aufgewertet worden.
- Der Bundespräsident sorgte – unterstützt durch die Bundeskanzlerin – dafür, dass der Bundesrat seine Aufgaben rechtzeitig, zweckmässig und koordiniert an die Hand nehmen konnte.
- Die Federführung im Krisenmanagement wurde situationsgerecht dem Eidgenössischen Departement des Innern übertragen, das effizient mit den Stäben der anderen Departemente und der Bundeskanzlei zusammenarbeitete. Dem Stab des Departementes des Innern stand der Krisenstab des Bundesamtes für Gesundheit zur Seite. Dieser übte fachlich in überzeugender Weise eine Führungsrolle aus.
- Aus dem Szenario ergaben sich zwei grosse Herausforderungen: Erstens waren – entsprechend dem Begehren der WHO – *Sofortmassnahmen* zu erarbeiten, zu beschliessen und zu kommunizieren. Zum Zweiten waren (in



Vergangenheit → Gegenwart $\begin{matrix} \nearrow \\ \rightarrow \\ \searrow \end{matrix}$ Zukunften → Zeit



Varianten) Überlegungen über Massnahmen auf mittlere Frist anzustellen. Beides war zuhause des Bundesrates vorzubereiten.

- Bundeskanzlei und Departemente legten – unter hohem Zeitdruck – Priorität auf die Sofortmassnahmen. Sie konnten vom Bundesrat rechtzeitig beschlossen und danach der Bevölkerung kommuniziert werden. In medizinischer Hinsicht werden die gewählte Strategie und die getroffenen Beschlüsse als adäquat beurteilt.
- Teilweise zu kurz kamen dagegen die weiterführenden Überlegungen über Massnahmen auf mittlere Frist. Die diesbezüglichen interdisziplinären und interdepartementalen Bestrebungen fehlten weit gehend ebenso wie ein Denken in Varianten und Szenarien. Auch in der Kommunikationsarbeit wurde die psychologische Wirkung möglicher einschneidender Massnahmen unterschätzt. In medizinischer Hinsicht werden die im Antrag an den Bundesrat skizzierten weitergehenden Massnahmen als nicht adäquat beurteilt. Strategisches Denken war nur in Ansätzen vorhanden.

XIII. Influenza, Pandemie

Das Szenario war sehr nahe einer möglichen Wirklichkeit, weshalb die Erkenntnisse im medizinischen Bereich, die ein Handeln erfordern, von besonderer Bedeutung sind. Zudem stammen viele Epidemien vom Tier, weshalb auch die enge Zusammenarbeit mit dem Veterinärwesen wichtig ist.

Da sich wie im Fall des Szenarios eine Epidemie schlagartig entwickeln kann, müssen die Führungsstrukturen sehr nahe den Fachkompetenzen geregelt werden, wie es in der Übung unter Federführung des Departements des Innern gut gelungen ist. Die in der Übung praktizierte dezentrale Führungs- und Krisenbewältigung erscheint aus der Sicht der an der Übung Beteiligten auch im Epidemiefall als richtig. Der Entwurf der Pandemieverordnung der Schweiz ist, gestützt auf die Erfahrungen der Führungsübung, in verschiedenen Punkten überarbeitet worden. Die Zuständigkeiten und die Koordination der Zusammenarbeit unter den verschiedenen Partnern im Krisenfall werden klar geregelt, sodass der Bundesrat die Verordnung am 27. April 2005 verabschieden konnte. In Artikel 4 ist zudem ein Sonderstab für die Dauer einer Pandemiebedrohung oder Pandemie vorgesehen, welcher den Bundesrat berät und den Bund und die Kantone bei der Koordination der Vollzugsmassnahmen unterstützt. Der zur Verordnung gehörige Pandemieplan Schweiz wird nun ebenfalls angepasst. Das neu zu erarbeitende Epidemiengesetz wird sich ebenfalls an diesen Kompetenzregelungen orientieren.

Im Rahmen der kurzen Übungszeit war es wie erwähnt nicht gelungen, mittel- und langfristige Massnahmen vertieft zu prüfen. Zusammen mit dem Bundesamt für Gesundheit hat die Strategische Führungsausbildung die Initiative ergriffen und am 5. Juli 2005 einen Folge-Workshop mit strategischer Ausrichtung durchgeführt. Dabei ging es darum, im Fall einer Epidemie die vorhandenen zivilen und militärischen Mittel für eine längere Zeitdauer effizient einzusetzen, Doppelspurigkeiten zu vermeiden und die Zuständigkeiten klar festzulegen. Die Ergebnisse des Workshops können auch einer Eventualplanung für den Realfall «Epidemie in der Schweiz» dienen.

XIV. Internationale Zusammenarbeit

Die Übung hat die Wichtigkeit und Schwierigkeit der internationalen Koordination in der Anfangsphase einer solchen Krise aufgezeigt. Laut den Vertretern der EU-Kommission und der Weltgesundheitsorganisation WHO im Krisenstab würden in Realität bereits rund zwölf Stunden nach Bekanntwerden der Gefahr wesentliche Entscheidungen nur noch in internationaler Absprache getroffen werden. Durch das im Mai 2005 anlässlich der Weltgesundheitsversammlung auch von der Schweiz verabschiedete Internationale Sanitätsreglement (International Health Regulations) und durch eine engere Koordination

mit der EU sollte diese internationale Zusammenarbeit wesentlich verbessert werden. Anzustreben ist eine Beteiligung der Schweiz am europäischen Zentrum in Stockholm für die Prävention und die Bekämpfung von Krankheiten (ECDC), ebenso am «Early Warning and Response System» (EWRS) und am «Rapid Alert System for Biological and Chemical Agent Attacks» (RAS-BICHAT).

XV. Fazit und Lessons Learned

Die Strategische Führungsübung 2005 hat der Fähigkeit der schweizerischen Regierung zur Führung unter erschwerten Bedingungen nachhaltige Impulse geben können. Sie hat gezeigt, dass durch eine praxisnahe Ausbildung die wirkungsvolle Zusammenarbeit und Koordination zwischen den unterschiedlichsten Stellen und Organen innerhalb und ausserhalb des Bundes zur Lösung komplexer Krisen gezielt gefördert werden können. Die Beübten werden auch im «Courant Normal» von diesen Fertigkeiten und den bei der Vorbereitung und Durchführung geknüpften Netzwerken in vielfältiger Weise profitieren. Bemerkenswert ist zudem, dass der Bundesrat am 22. 6. 2005 allen acht konkreten Anträgen, welche als Fazit aus der Führungsübung 2005 gezogen wurden, zustimmte. Diese sollen nun sukzessive durch die vom Bundesrat bestimmten, verantwortlichen Stellen in die Tat umgesetzt werden.