

## **Regierungsrat**

Rathaus  
Barfüssergasse 24  
4509 Solothurn  
so.ch

Bundesamt für Bevölkerungsschutz  
BABS  
Guisanplatz 1B  
3003 Bern

**per E-Mail an:**  
recht@babs.admin.ch

2. September 2024

### **Vernehmlassung zur Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung**

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 15. Mai 2024 geben Sie uns die Gelegenheit, zur Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung Stellung zu nehmen.

Bei zukünftigen komplexen und vielseitigen Krisen soll ein politisch-strategischer Krisenstab unter Leitung des federführenden Departements gebildet werden. Das federführende Departement kann einen operativen Krisenstab einsetzen. Um ein ganzheitliches und überdepartementales Krisenmanagement sicherzustellen, das rasch einsetzbar ist und systematisch erfolgt, soll ein permanenter Kernstab eingerichtet werden.

#### **Allgemeine Bemerkungen des Kantons Solothurn**

- Wir begrüssen, dass der Bund die notwendigen Voraussetzungen für einen raschen und systematischen Einsatz der überdepartementalen Krisenstäbe schaffen und die Bundesverwaltung effizienter und effektiver auf Krisensituationen vorbereiten will.

*Begründung: Die vielen Analysen über die Bewältigung der Coronakrise, die vom Bund, den Kantonen und Dritten erarbeitet wurden, haben zahlreiche Herausforderungen und mehrfachen Optimierungsbedarf ergeben. Beispielsweise kam das Instrument Bundesstab Bevölkerungsschutz (BSTB) nicht so zum Einsatz, wie es in den einschlägigen Dokumenten vorgesehen war. Eine Anpassung ist daher sinnvoll.*

- Wir bedauern, dass der Bund auf einen frühzeitigen Einbezug von Kantonsvertretungen in die Ausarbeitung der Verordnung verzichtet hat.

*Begründung: Der frühzeitige Einbezug hätte es erlaubt, die aus Sicht der Kantone wichtigen Punkte bereits in der Phase des Vorentwurfs einzubringen.*

- Wir bedauern, dass bei der Konzeption der Verordnung nicht ein breiterer Ansatz bezüglich der vertikalen Schnittstellen des Krisenmanagements Bund-Kantone gewählt wurde.

*Begründung: Die Erfahrungen aus der Coronakrise zeigen, dass die Koordination zwischen den Staatsebenen für eine effiziente Krisenbewältigung von grosser Bedeutung ist. Zukünftig sind die Kantone deshalb systematisch in das Krisenmanagement des Bundes einzubeziehen, wenn sie von einer Krise ebenfalls betroffen sind, namentlich in ihrer*

*Rolle als primäre Vollzugsträger.*

- Wir bedauern, dass seitens des Bundes keine schlankere und einfachere Krisenorganisation angestrebt wird.

*Begründung: Die vorgeschlagene Krisenorganisation erscheint uns kompliziert, personalintensiv und anspruchsvoll in der Steuerung zu sein. Nach den Erfahrungen der Coronakrise hätten wir uns eine schlanke, einfache und damit schlagkräftigere Krisenorganisation auf Seiten des Bundes gewünscht. Die vorgeschlagene Organisation sieht nun drei zum Teil parallel arbeitende Krisenstäbe vor, welche die Krisenbewältigung des Bundes neben den departementalen Krisenstäben sowie allfälligen Sonderstäben auf Verwaltungsebene wahrnehmen sollen.*

- Wir fordern, dass die im erläuternden Bericht zu Artikel 3 der Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung (KOBV) aufgeführten Möglichkeiten, wie ein Antrag um Einsetzung der Krisenorganisation an den Bundesrat gestellt werden kann, im Verordnungstext aufgeführt wird. Dabei ist zu prüfen, ob den Kantonen nicht die Möglichkeit eingeräumt werden sollte, direkt einen Antrag zur Einsetzung der Krisenorganisation stellen zu können.

*Begründung: Aufgrund der Bedeutung des Prozesses und im Lichte der Erfahrungen, die während der Coronakrise gemacht wurden, erscheint uns dies als zwingend notwendig.*

- Nicht nur der Übergang in die Krisenstrukturen, sondern auch der Übergang zurück in die ordentlichen Strukturen ist aus Sicht der Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr RK MZF klarer zu regeln. Wir teilen diese Ansicht.

*Begründung: Es handelt sich auch hier um eine Erfahrung aus der Covidpandemie, die in der vorliegenden Verordnung abgebildet werden sollte.*

### **Politisch-Strategischer Krisenstab (PSK)**

- Wir beantragen zu klären, wie der Bundesrat die drohende unmittelbare und schwere Gefahr erkennen soll, solange der politisch-strategische Krisenstabs (PSK) nicht aktiviert ist. Weiter ist die Abgrenzung zwischen PSK und permanentem Kernstab zu klären.

*Begründung: Im Zusammenhang mit dem Einsatz des PSK bestehen Abgrenzungsschwierigkeiten. Gemäss Artikel 3 der KOBV wird der PSK eingesetzt, wenn eine unmittelbare und schwere Gefahr droht. Gleichzeitig soll er gemäss Artikel 5 der KOBV die politisch-strategische Lage beurteilen. Damit bleibt unklar, wie der Bundesrat die drohende unmittelbare und schwere Gefahr erkennen soll, solange der PSK nicht eingesetzt ist. Soll zusätzlich ein Organ für strategische Prospektive oder eine Beobachtungsstelle für strategische Risiken geschaffen werden? Ein Organ, das regelmässig analysiert und dann bei Verschärfung der Lage in den PSK integriert wird?*

- Wir empfehlen zu prüfen, ob die Einsetzung des PSK und des operativen Krisenstabs (OPK) früher erfolgen sollte beziehungsweise, ob diese nicht sogar dauernd aktiv sein und auch eine Rolle in der Lageverfolgung und -beurteilung zuhanden des Bundesrats übernehmen sollten.

*Begründung: Artikel 3 Absatz 1 der KOBV hält fest, dass der Bundesrat den PSK einsetzt, «wenn eine unmittelbare und schwere Gefahr für Staat, Gesellschaft oder Wirtschaft droht, die mit den bestehenden Strukturen nicht bewältigt werden kann». Dabei bleibt fraglich, wann die schwere Gefahr erkannt wird – tendenziell zu spät – und ob die Bereitschaft für die Auslösung von Massnahmen genügend hoch ist. Die in den Auswertungen der Coronakrise erkannte mangelhafte Antizipation und «in der Folge ein zu später Aufbau einer überdepartementalen Krisenorganisation», wie dies im erläuternden Bericht ausgeführt wird, könnten durch einen dauernden Auftrag der beiden Stäbe zur Lageverfolgung und -beurteilung verbessert werden.*

- Gemäss titelerwähntem Entwurf, soll das federführende Departement einzelne Vertretungen der Kantone in beratender Funktion in den PSK beiziehen können. Die Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr RK MZF fordert, dies verbindlicher zu regeln. Auf eine Kann-Formulierung ist zu verzichten. Die Kantone sind systematisch in das Krisenmanagement des Bundes einzubinden. Vertretungen der Kantone sollen Einsitz nehmen, wenn die Kantone von einer Krise betroffen sind, namentlich mit Blick auf den Vollzug von Bundesmassnahmen. Die einschlägigen Artikel sind entsprechend anzupassen. Wir teilen diese Ansicht.

*Begründung: Mit der Kann-Formulierung liegt es im freien Ermessen des federführenden Departementes, ob und in welcher Form es Vertretungen der Kantone in den PSK einbezieht. Dies schafft in Bezug auf den Einbezug der Kantone zu wenig Verbindlichkeit und wird den Erkenntnissen aus der Coronakrise nicht gerecht. Nur mit frühzeitigem Einbezug von Kantonsvertretungen kann die Perspektive der Vollzugsorgane in die Diskussion rechtzeitig eingebracht und Einschätzungen zur politischen Akzeptanz geplanter Massnahmen des Bundes vorgenommen werden.*

- Wir empfehlen, im erläuternden Bericht festzuhalten, welche Konferenzen im Krisenfall zwingend in den vorgesehenen PSK vertreten sein müssen. Es sind dies 1) die KdK, 2) die thematisch am stärksten betroffene Direktorenkonferenz sowie 3) die RK MZF.

*Begründung: 1) Die KdK koordiniert in einer Krise seitens der interkantonalen Konferenzen den Informationsfluss zwischen dem Bund und den interkantonalen Konferenzen und stellt die Rolle des Single Point of Contact (SPOC) gegenüber dem Bund sicher. 2) Die thematisch am stärksten betroffene Direktorenkonferenz ist fachlich kompetent. 3) Die RK MZF ist die federführende Konferenz auf politisch-strategischer Ebene der Kantone in Fragen des Bevölkerungsschutzes und der Verteidigung.*

### **Operativer Krisenstab (OPK)**

- Wir empfehlen, dass dem OPK eine stärkere Führungsfunktion zugewiesen werden sollte. Zudem sollten auch dort die Kantone vertreten sein.

*Begründung: Der OPK soll Massnahmen koordinieren und Aktionen umsetzen. Um ein effizientes operatives Krisenmanagement zu erreichen, müssen auf operativer Ebene bisweilen sehr rasch umsetzungsorientierte Entscheide getroffen werden. Der OPK sollte deshalb mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattet werden (z.B. zur Zuteilung von Aufgaben an die verschiedenen Krisenstäbe, zur Verabschiedung von Merkblättern, Richtlinien und Vollzugshilfen, zum Einbezug von Dritten oder zur Bildung von Ad-hoc-Arbeitsgruppen). Damit dies auch gegenüber den Kantonen zielführend erfolgen kann, sollten diese im OPK vertreten sein.*

### **Permanenter Kernstab**

- Wir empfehlen, die Zusammenarbeit zwischen PSK, OPK und permanentem Kernstab zu präzisieren. Dies insbesondere bezüglich der Weisungsbefugnisse und der Beantragung allfälliger Unterstützungsleistungen.

*Begründung: Aus dem Verordnungsentwurf geht nur bedingt hervor, wie in einem Ereignisfall die Abstimmung zwischen PSK, OPK und permanentem Kernstab auf organisatorischer und führungstechnischer Ebene erfolgt. Im erläuternden Bericht wird von einem «Mandat» gesprochen, das zu Beginn eines Einsatzes zu klären sei (Art. 11 der KOBV).*

- Wir empfehlen, die KOBV (Art. 11, 12) insofern zu präzisieren, dass über die Geschäftsstelle des permanenten Kernstabes ein SPOC eingerichtet wird.

*Begründung: Der permanente Kernstab soll eine ständig erreichbare Kontaktstelle für die Krisenorganisation sicherstellen. Für die Kantone ist es entscheidend, dass sie im Krisenfall und in der Vorbereitung über einen SPOC zur Krisenorganisation des Bundes verfügen.*

### **Ausbildungen, Schulungen und Übungen**

- Wir beantragen, dass ausführliche Bestimmungen zur Organisation und Durchführung von periodischen Ausbildungen und Schulungen sowie zur Durchführung von Übungen unter Einbezug der betreffenden Organe in die Vorlage aufgenommen werden.

*Begründung: Die Organisation von Übungen im Krisenmanagement wird zwar erwähnt, doch fehlen explizite und konkrete Bestimmungen zur Ausbildung, Schulung und zur Durchführung von Übungen unter Einbezug der betreffenden Organe. Für das Funktionieren der Krisenorganisation sind solche jedoch zwingend nötig.*

### **Einbezug von Kantonen und Wissenschaft**

- Artikel 15 Absatz 1 der KOBV ist aus unserer Sicht folgendermassen neu zu formulieren: Die Kantone sollen gegenüber der Geschäftsstelle des permanenten Kernstabes je eine Kontaktstelle für den Krisenfall bezeichnen.

*Begründung: Für das Krisenmanagement des Bundes ist es wichtig, dass alle 26 Kantone gleichzeitig und auf die gleiche Art und Weise kontaktiert werden können.*

### **Krisenkommunikation**

- Wir fordern, dass Artikel 17 der KOBV um eine Bestimmung zur vertikalen Koordination der Krisenkommunikation des Bundesrates und der Kantonsregierungen ergänzt wird.

*Begründung: Wenn eine Krise auch die Kantone betrifft, ist es wichtig, dass der Bundesrat und die Kantonsregierungen gegenüber der Bevölkerung möglichst abgestimmt und kohärent und wenn angezeigt, auch gemeinsam kommunizieren. Der Koordinationsauftrag der Bundeskanzlei ist entsprechend auszubauen.*

### **Vorsorgeplanung**

- Wir erwarten, dass die Kantone über die interkantonalen Konferenzen systematisch in die Koordination der Vorsorgeplanung einbezogen werden. Ergänzend regen wir an, dass der Bund auch den Einbezug der entsprechenden fachlichen Organe auf Stufe Bund und Kantone (z. B. im ABC-Bereich) im Rahmen der nationalen Vorsorgeplanungen sicherstellt.

*Begründung: Mit der KOBV soll die Verordnung über den Bundesstab Bevölkerungsschutz vom 2. März 2018 (VBSTB; SR 520.17) aufgehoben werden. Gemäss Artikel 3 der VBSTB erstellt der Bundesstab Bevölkerungsschutz (BSTB) Vorsorgeplanungen. Die RK MZF begrüsst, dass neu das BABS die nationale Vorsorgeplanung im Rahmen des permanenten Kernstabes koordinieren soll (Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe i des vorliegenden Verordnungsentwurfs). Wir begrüssen dies ebenso.*

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Eingabe.

Freundliche Grüsse

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.  
Peter Hodel  
Landammann

sig.  
Andreas Eng  
Staatsschreiber