



Bericht zur Auswertung des Krisenmanagements in der Covid-19-Pandemie

(1. Phase / Februar bis August 2020)

Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht evaluiert das Krisenmanagement der Bundesverwaltung während der ersten Phase der Covid-19-Pandemie, von Ende Februar bis Mitte August 2020, und zieht erste Lehren aus der Krisenbewältigung. Der Bericht analysiert, inwiefern das Krisenmanagement effektiv und effizient war. Die Wirkung der gesundheitspolitischen und wirtschaftspolitischen Massnahmen wurde nicht untersucht. Die Arbeiten für diesen Bericht erfolgten zwischen Mai und Dezember 2020. Er beruht auf der Auswertung eines Onlinefragebogens, den Mitarbeitende von Bund und Kantonen und weitere Akteure ausgefüllt haben, auf Interviews mit Schlüsselpersonen des Krisenmanagements und auf der Analyse von Dokumenten.

Das Krisenmanagement der Bundesverwaltung in der ersten Phase der Covid-19-Pandemie wird grundsätzlich positiv bewertet. Die geleistete Arbeit wird im Bericht gewürdigt und es wird aufgezeigt, dass die Bundesverwaltung mehrheitlich effektiv gearbeitet hat. Verbesserungspotenzial besteht bezüglich der Effizienz des Krisenmanagements. Der Bericht geht auf folgende fünf Themenbereiche ein.

Die **Zusammenarbeit mit den Kantonen** wurde vorwiegend positiv beurteilt. Klärungsbedarf besteht teilweise bezüglich Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten. Zudem gilt es Informations- und Konsultationsprozesse festzulegen und Kontaktstellen zu bestimmen. Als Vollzugsakteure sollten die Kantone, wenn immer möglich, vor einer Entscheidung konsultiert und vor den Medien über Massnahmen informiert werden. Weiter sollte die Koordination zwischen Bund und Kantonen beim Übergang von der ausserordentlichen in die besondere Lage verstärkt werden.

Die **Produkte**, die während der ersten Phase der Covid-19-Pandemie erstellt wurden, beispielsweise die Entscheidungsgrundlagen oder die Notverordnungen, waren von guter Qualität und leisteten ihren Beitrag zur Krisenbewältigung. Die Erläuterungen zu den Verordnungen hätten jedoch präziser sein und früher vorliegen sollen, um die Umsetzung in den Kantonen zu vereinfachen. Ein hohes Verbesserungspotenzial besteht beim Daten- und Informationsmanagement. Die Arbeiten zur vereinfachten Informationsübermittlung und -aufbereitung sollen beschleunigt und die Systeme kompatibler gemacht werden.

Die rechtlichen **Grundlagen**, die Richtlinien, Pläne und Konzepte **des Krisenmanagements** lagen in der Regel vor, waren bekannt und erlaubten eine situationsgerechte Reaktion. Betreffend Umgang mit kritischen Materialbeständen erwiesen sie sich als zu unverbindlich und teilweise zu ungenau. Die Vorgaben zur Planung, Beschaffung, Lagerhaltung und Finanzierung kritischen Materials sollten verbindlicher werden. Optimierungspotenzial besteht auch bei der Zusammenstellung und Zusammenarbeit von Krisenstäben. Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der Gremien sollen besser aufeinander abgestimmt werden. Es soll geprüft werden, ob die entsprechenden Grundlagen, vor dem Hintergrund einer langen und komplexen Krise, angepasst werden müssen. Zudem sollen Übungen, Aus- und Weiterbildungen das gemeinsame Verständnis des Krisenmanagements und allenfalls das Business Continuity Management (BCM) stärken. Weiter soll geprüft werden, wie das Bundespersonal besser auf Krisen vorbereitet und in einer Krise künftig flexibler eingesetzt werden kann.

Der **Einbezug weiterer Akteure** in die Krisenbewältigung, beispielsweise von Akteuren der Wissenschaft, der Wirtschaft und der Sozialpartner, erfolgte in ausreichendem Masse, jedoch teilweise zu wenig systematisch oder zu spät. Die Meinungen und Anliegen gewisser Gesundheitsdachverbände fanden zu wenig Gehör und aussenpolitische Aspekte der Krise wurden etwas vernachlässigt. Um sicherzustellen, dass künftig die verschiedenen externen Partner der Bundesverwaltung rasch beratend zur Seite stehen, gilt es, existierende Netzwerke der Departemente und Ämter für den Krisenfall zu erweitern.

Die externe **Kommunikation** wird durchwegs als positiv und vertrauensbildend bewertet; der Bundesrat wurde als kohärent agierendes Gremium wahrgenommen. Die interne Kommunikation wird etwas kritischer beurteilt, sie erfolgte manchmal etwas spät und war in einigen Fällen unpräzise. Stellenweise fehlte es an klaren Zuständigkeiten sowie Kommunikations- und Informationswegen, was nun verbessert werden soll.

Inhalt

Abbildungsverzeichnis	5
Vorwort	6
1. Einleitung	7
1.1. Ausgangslage	7
1.2. Ziel und Fokus der Evaluation	8
1.3. Methodik	9
<i>Erhebungsmethoden</i>	10
1.4. Vorgehen	11
2. Resultate, Erkenntnisse und Empfehlungen	12
2.1. Überblick	12
2.2. Grundlagen des Krisenmanagements	14
<i>Handlungsfeld: Zusammenarbeit innerhalb der Bundesverwaltung</i>	14
<i>Handlungsfeld: Sicherstellung von kritischen Materialbeständen</i>	16
<i>Handlungsfeld: Aufrechterhaltung der Betriebskontinuität</i>	17
2.3. Qualität der Produkte	18
<i>Handlungsfeld: Verlässliches Daten- und Informationsmanagement</i>	19
2.4. Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen	20
<i>Handlungsfeld: Frühzeitiger Einbezug der Kantone</i>	21
<i>Handlungsfeld: Definition von Kontaktstellen für die laufende Krise</i>	21
<i>Handlungsfeld: Koordination bei der Übergabe</i>	22
<i>Handlungsfeld: Informationsvorsprung der Kantone</i>	22
2.5. Zusammenarbeit mit weiteren nationalen und internationalen Akteuren (Wissenschaft, Wirtschaft, Gesellschaft, Soziales)	23
<i>Handlungsfeld: Einbezug bestehender Institutionen</i>	25
2.6. Kommunikation	25
<i>Handlungsfeld: Interne Kommunikation</i>	26
3. Schlussfolgerungen und Ausblick	27
Anhang	29
Anhang 1: Übersicht der Empfehlungen an den Bundesrat	29
Anhang 2: Liste der Indikatoren	30
Anhang 3: Liste der befragten Gremien und Organisationen	32
Anhang 4: Liste integrierter Auswertungen zur Covid-19-Pandemie	34

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Wirkungsmodell	9
Abbildung 2:	Verteilung der Antworten zur Frage nach der Zufriedenheit mit dem Krisenmanagement der Bundesverwaltung nach befragten Akteursgruppen	12
Abbildung 3:	Verteilung der Antworten zur Frage nach dem Zeitpunkt des Einbezug der Kantone nach befragten Akteursgruppen	21
Abbildung 4:	Verteilung der Antworten zur Frage nach dem situationsgerechten Umfang des Einbezugs weiterer Akteure nach befragten Akteursgruppen	23

Vorwort

«Wie genau verläuft ein Desaster, wenn es erst einmal seinen Lauf genommen hat? Eine Flut von schlimmen Nachrichten überschwemmt und verdirbt den Gleichmut des Einzelnen, bevor nur ein Tropfen des Unheils ihn selber trifft. Er glaubt also, dass das Desaster im Grunde nur aus Nachrichten besteht, und will nichts mehr davon hören. Doch im selben Moment, da er an das Desaster nicht mehr glauben kann, ist es endlich bei ihm angekommen.»

- Botho Strauss

Als Anfang Januar 2020 die ersten Bilder aus Wuhan den Westen erreichten, war das neuartige Coronavirus vermeintlich noch in weiter Ferne. Doch die Berichterstattung vor Ort liess uns aus nächster Nähe die zunächst lokale Misere verfolgen: Überfüllte Spitäler, Pflegepersonen in Schutzanzügen, Patientinnen und Patienten an Beatmungsgeräten, ganze Städte in Quarantäne, alle Einwohner mit Schutzmasken. Viele Schweizerinnen und Schweizer hätten es vielleicht nicht ausgesprochen, aber innerlich erwartet, dass Krisen dieser Art unser Land umgehen würden, so wie das in der Vergangenheit oft der Fall war. Als die chinesische Regierung eine ganze Region abriegelte und innerhalb weniger Tage ein zusätzliches Krankenhaus errichten liess, war der Respekt über das rasche und resolute Handeln gross. Gleichzeitig wurde uns jedoch bewusst, wie schnell und heftig das Virus zuschlägt. Wenig später lasen wir über erste Fälle in anderen asiatischen Staaten, dann in Ozeanien und im Nahen Osten. Als die ersten Fälle in Italien auftraten, hielten wir das erst nicht für besorgniserregend. Bis die Fallzahlen explodierten. Die Bilder aus italienischen Spitälern schockierten und machten uns bewusst, dass Covid-19 auch unsere Gesellschaft treffen könnte.

Mit dem Ausbruch der Pandemie in Europa, mit rasant steigenden Fallzahlen in den Nachbarländern sowie dem ersten Covid-Fall erreicht die Coronakrise Ende Februar 2020 auch die Schweiz. Der Bundesrat sprach zunächst von einer «besonderen Lage», die Krisenorganisation etablierte sich allmählich. Dann: die «ausserordentliche Lage» – es galt die Bevölkerung zu schützen und eine Überlastung des schweizerischen Gesundheitssystems zu verhindern. Nahezu alle öffentlich zugänglichen Einrichtungen wie Schulen, Geschäfte oder Restaurants sowie die Landesgrenzen wurden geschlossen. Im März wurden alle Veranstaltungen abgesagt: Keine Fasnacht, kein Sechseläuten, keine Fussballspiele – «Lockdown». Alles stand still, um die Verbreitung des Virus zu bremsen. Einzig Lebensmittelläden und Geschäfte mit Artikeln des täglichen Bedarfs, sowie systemrelevante Betriebe, Gesundheitseinrichtungen und Verwaltungsstellen arbeiteten nahezu ununterbrochen, um die Bevölkerung zu versorgen und die Krise zu bewältigen. Die Schweiz fand sich in der grössten gesundheitlichen und wirtschaftlichen Krise seit dem Zweiten Weltkrieg wieder.

Eine umfassende Evaluation des Krisenmanagements in der Covid-19-Pandemie wird Jahre beanspruchen. Eine Auswertung der Folgen der Krise, beziehungsweise der richtigen Konsequenzen zur Verhinderung dieser Folgen, dürfte auch weitere Gebiete einschliessen, als die hier angesprochenen Sachbereiche: Die wirtschaftlichen und sozialen Folgen, die Auswirkungen auf die Zusammenarbeit unter den Kantonen, die Digitalisierung der Verwaltung im Allgemeinen und der Verwaltung des Gesundheitswesens im Speziellen, die Rolle der Wissenschaft u.a.m. Einige dieser Fragen werden von den Departementen im Rahmen von eigenen Evaluationen und parlamentarischen Aufträgen untersucht. Andere werden im Zusammenhang mit der Aufarbeitung der Zeit nach September 2020 aufgenommen werden müssen. Vorliegend geht es ausschliesslich um erste Erkenntnisse und Schlussfolgerungen zum Krisenmanagement der Bundesverwaltung während der ersten Phase der Covid-19-Pandemie von Februar bis August 2020. Der vorliegende Bericht zeigt auf, was im Krisenmanagement der Bundesverwaltung funktionierte, aber vor allem, in welchen Bereichen Verbesserungspotenzial besteht. In der Beurteilung des Krisenmanagements wird den Umständen während der ersten Welle der Pandemie Rechnung getragen: Ausserordentliche Zeiten erfordern ausserordentliche Entscheide und Massnahmen. Die Entscheidungen mussten unter grossem Zeitdruck erfolgen, aus einem Wissensstand heraus, der nicht dem entspricht, den wir heute rückblickend haben.

1. Einleitung

1.1. Ausgangslage

Mitte Dezember 2019 trat in der zentralchinesischen Stadt Wuhan ein neuartiges Virus der Coronafamilie auf, das unter anderem starke Symptome einer Atemwegserkrankung verursacht. Das neue Coronavirus (SARS-CoV-2) respektive die Infektionskrankheit Covid-19 (*coronavirus disease 2019*) verbreitete sich rasch in Asien, Europa und der restlichen Welt. Die epidemiologische Lage und Verbreitung wurde auch von Schweizer Behörden aufmerksam verfolgt. Die Schweizer Vertretungen im Ausland, insbesondere die Botschaft in Peking, standen in regem Austausch mit der Bundesverwaltung. Um sich auf eine mögliche Ausbreitung vorzubereiten, setzte das Bundesamt für Gesundheit (BAG) Ende Januar 2020 die Taskforce 2019-nCov ein. Nach Bekanntwerden erster nachgewiesener Covid-19-Fälle in der Schweiz Ende Februar, wurde die Krisenorganisation der Bundesverwaltung kontinuierlich hochgefahren. Die weltweit steigenden Fallzahlen führten dazu, dass die WHO am 11. März 2020 den Covid-19-Ausbruch zur Pandemie erklärte.

Am 28. Februar 2020 verkündete der Bundesrat gemäss Epidemienengesetz die besondere Lage.¹ Nur 17 Tage später, am 16. März 2020, stufte der Bundesrat die Situation in der Schweiz als ausserordentliche Lage ein.² In der Zwischenzeit waren die täglich gemeldeten Covid-19-Fallzahlen von 10 auf über 1'000 gestiegen, jene der täglich gemeldeten Hospitalisierungen von 5 auf über 100, und 35 Personen waren bereits an oder mit dem neuartigen Virus verstorben. Um eine exponentielle Zunahme von Infektionen und eine Überlastung des Gesundheitssystems zu verhindern, wurde das öffentliche Leben stark eingeschränkt. Alle Läden, Gastronomie-, Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe wurden bis Ende April 2020 geschlossen. Ausgenommen waren Lebensmittelläden und Gesundheitseinrichtungen; es kam während der ausserordentlichen Lage zu keinen flächendeckenden und anhaltenden Versorgungsengpässen bei lebenswichtigen Waren. Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Schliessungen wurden durch finanzielle Unterstützungen möglichst geringgehalten. Auch Schweizer Unternehmen im Ausland, die von solchen Massnahmen betroffen waren, wurden teilweise finanziell unterstützt. Um Menschenansammlungen zu verhindern, wurde der Präsenzunterricht an öffentlichen Schulen, alle öffentlichen sowie alle privaten Veranstaltungen von mehr als fünf Personen verboten. Die Landesgrenzen der Schweiz und zahlreicher anderer Staaten wurden weitgehend abgeriegelt. Viele Schweizerinnen und Schweizer, die sich im Ausland aufhielten, mussten repatriert werden. Mehr als 7000 Reisende wurden in die Schweiz zurückgeholt, darunter rund 4100 im Ausland gestrandete Schweizer Passagiere. Zur Unterstützung ziviler Behörden beschloss der Bundesrat am 16. März 2020 den Einsatz von bis zu 8000 Armeeangehörigen. 5000 von ihnen wurden zur Entlastung von Spitälern und kantonaler Polizeikräfte, zur Unterstützung der Eidgenössischen Zollverwaltung und weiteren Aufgaben eingesetzt.

Während der ausserordentlichen Lage lief das Krisenmanagement der Bundesverwaltung auf Hochtouren. In dieser Lage waren in der Bundesverwaltung über zwanzig Krisenstäbe und Taskforces aktiv, die sich mit verschiedenen Aspekten der Krisenbewältigung auseinandersetzten. Daneben hatten sich weitere departementale und interdepartementale Ad-hoc Gremien und Arbeitsgruppen gebildet. Der Bundesrat führte in dieser Zeit neben den 12 ordentlichen Sitzungen 7 ausserordentliche Sitzungen durch, verabschiedete 41 Verordnungen und erteilte 128 Aufträge an die Bundeskanzlei und die Departemente im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie. Die Abwägungen zwischen Massnahmen zur Pandemiebekämpfung, wirtschaftlichen Auswirkungen und Garantie der verfassungs- und völkerrechtlichen Grund- und Menschenrechten mussten sehr rasch erfolgen. Der erhöhte Sitzungs- und Entscheidungsrythmus führte dazu, dass die ordentlichen Prozesse der Bundesverwaltung stark beschleunigt

¹ Bundesgesetz vom 28. September 2012 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemienengesetz, EpG, SR 818.101), Art. 6

² Aufgrund der definierten Lage konnte der Bundesrat gemäss Art. 184 (Ziff. 3) und 185 (Ziff. 3) der Bundesverfassung, Verordnungen und Verfügungen erlassen

werden mussten. Zur Verstärkung der strategischen Führung in der Krisenbewältigung setzte der Vorsteher des EDI, des federführenden Departements, am 20. März 2020, einen Ad-hoc Krisenstab des Bundesrates ein, den Krisenstab des Bundesrates Corona (KSBC).³ Vertreter der Departemente, der Bundeskanzlei, der Kantone sowie des Bundesstabes Bevölkerungsschutz (BSTB) nahmen darin Einsitz. Der KSBC stellte durch seine Zusammensetzung auch den Einbezug von Vertreterinnen und Vertretern der Wissenschaft mit der «Swiss National Covid-19 Science Task Force» (snc-tf)⁴, der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft sicher. Die Bevölkerung wurde in der ausserordentlichen Lage laufend über die aktuelle Lage und die getroffenen Massnahmen informiert. Der Bundesrat hielt zu Beginn dreimal wöchentlich eine Medienkonferenz ab, die durch zweimal wöchentlich stattfindende «Points de Presse» mit Fachspezialistinnen und -spezialisten ergänzt wurden. Bis zur Rückkehr in die besondere Lage wurden 20 Medienkonferenzen und 22 Points de Presse durchgeführt. Parallel informierte die Bundesverwaltung über Webseiten und Social-Media-Kanäle des Bundes sowie die App «Alertswiss». Zusätzlich wurden die Bürgerinnen und Bürger mittels Plakatkampagnen auf Schutzmassnahmen aufmerksam gemacht. So konnte ein breites Spektrum der Bevölkerung erreicht werden.

Mit dem Rückgang der Fallzahlen lockerte der Bundesrat ab dem 27. April die beschlossenen einschränkenden Massnahmen schrittweise. Durch die Rückkehr in die besondere Lage, die am 19. Juni entschieden wurde, verschoben sich die Kompetenzen der Krisenbewältigung weg vom Bundesrat und wieder vermehrt hin zu den Kantonen.⁵ Diese konnten nun eigenständig neue Massnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Virus verabschieden. Viele Krisenstäbe auf Stufe Bund wurden in der Folge aufgelöst, darunter der KSBC. Auch die Kommunikation wurde nicht mehr zentral von der Bundeskanzlei koordiniert, und die Krisenbewältigung der Bundesverwaltung wurde wieder vermehrt über die regulären Prozesse und Strukturen abgewickelt. Dennoch blieben einige Krisenorgane wie der BSTB oder der Steuerungsausschuss BAG weiterhin aktiv und verfolgten die Lageentwicklung.

Noch während der ausserordentlichen Lage hat der Bundesrat die Bundeskanzlei und die betroffenen Bundesstellen am 20. Mai 2020 beauftragt, das Krisenmanagement der Covid-19-Pandemie auszuwerten und ihm bis Ende 2020 einen ersten Bericht mit Erkenntnissen und Empfehlungen vorzulegen.⁶ Die vielen laufenden und geplanten Auswertungen von anderen Bundesstellen sowie die Vielzahl eingereicher parlamentarischen Vorstösse zeigt, dass dies auch im Interesse der Departemente und des Parlaments ist. In den nachfolgenden Abschnitten werden zuerst das Ziel des vorliegenden Berichts und die Methodik erläutert (Ziff. 1.2 und 1.3), bevor die Resultate, Erkenntnisse und Empfehlungen präsentiert werden (Ziff. 2) und ein Gesamtfazit gezogen wird (Ziff. 3).

1.2. Ziel und Fokus der Evaluation

Mit dem vorliegenden Bericht sollen erste Lehren aus der Bewältigung der ersten Phase der Coronakrise gewonnen werden; dies für die Bewältigung des weiteren Verlaufs der Krise wie auch für künftige Krisen. Ziel ist es zu beurteilen, ob die Strukturen und Abläufe der Bundesverwaltung ein effektives und effizientes Krisenmanagement ermöglicht haben und aufzudecken, wo Verbesserungspotenzial besteht. Dabei lautet die zentrale Fragestellung:

«Wie hat das Krisenmanagement der Bundesverwaltung innerhalb der verschiedenen Themenblöcke während der Covid-19-Pandemie organisatorisch funktioniert? »

³ Gemäss den Weisungen über das Krisenmanagement in der Bundesverwaltung (BBI 2019 4593).

⁴ In den Medien überwiegend als «Wissenschaftliche Covid-19-Taskforce des Bundes» bezeichnet

⁵ Vgl. EpG Art. 6 Ziff. 2 und Art. 7

⁶ EXE 2020.1108

Als effektiv wurde das Krisenmanagement angesehen, wenn für Entscheidungen bzw. die Erarbeitung von Produkten die relevanten Gremien einbezogen wurden und die Produkte rechtzeitig in adäquater Form vorlagen. Die Einschätzungen des Aufwands für Koordination und Zusammenarbeit bzw. das Auftauchen von Doppelspurigkeiten erlaubte die Beurteilung der Effizienz.

Mit vorliegender Auswertung wird keine vollumfängliche Evaluation des Krisenmanagements der Bundesverwaltung während der Covid-19-Pandemie angestrebt. Dies wäre aufgrund der zeitlichen Verhältnisse und der andauernden Krise nicht möglich gewesen. Stattdessen konzentriert sie sich auf die oberste Führungsebene der Bundesverwaltung, der Fokus liegt auf Stufe Bundesrat/Departemente und ihren Krisenorganen. Die operative Arbeit der einzelnen Krisenstäbe wird nicht vertieft untersucht. Sie ist Thema von weiteren Auswertungen der Departemente und Ämter. Der vorliegende Bericht betrachtet die Zeitspanne vom Übergang von der normalen in die besondere Lage von Ende Februar 2020 bis zur ersten Bundesratssitzung nach den Sommerferien vom 12. August 2020. Sie schliesst somit auch die Rückkehr von der ausserordentlichen zur besondere Lage von Ende Juni 2020 mit ein.

1.3. Methodik

Die Beurteilung von Effektivität und Effizienz von Strukturen und Abläufen des Krisenmanagements der Bundesverwaltung wurde anhand von sechs Auswertungsgegenständen vorgenommen (s. Abbildung 1). Diese sollen aufzeigen, ob die geltenden rechtlichen Grundlagen, die Richtlinien, Pläne und Konzepte des Krisenmanagements umgesetzt wurden und ob die Zusammenarbeit innerhalb der Bundesverwaltung sowie mit kantonalen Behörden und externen Partnern effektiv und effizient war. Weiter werden die Produkte evaluiert, die während der Krisenbewältigung erstellt wurden (Entscheidungsgrundlagen, gesetzliche Vorlagen etc.), wie auch die Krisenkommunikation.

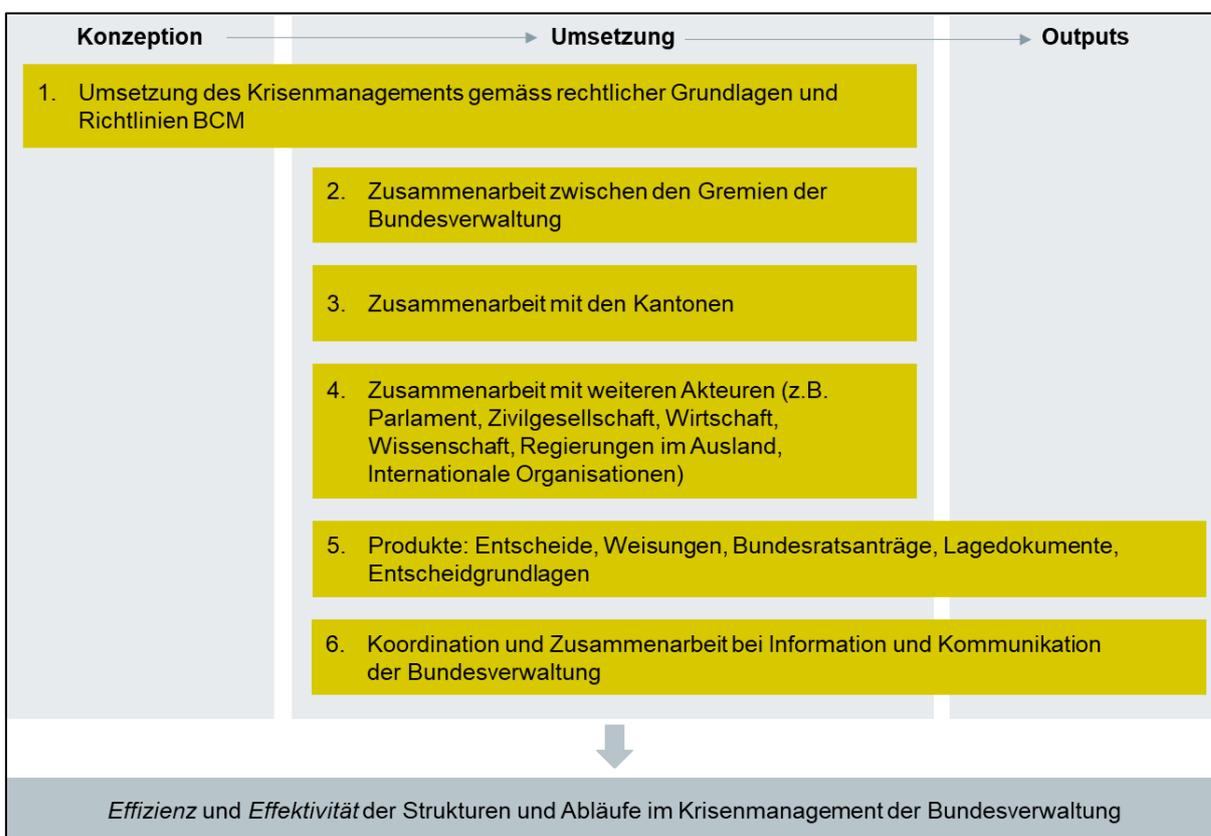


Abbildung 1: Wirkungsmodell

Die sechs Auswertungsgegenstände sind auf den Stufen Konzeption, Umsetzung und Outputs (Ergebnisse) eingebettet. Die Wirkung und Auswirkung (Outcome und Impact) der Entscheidungen und Produkte wurden in dieser Auswertung nicht berücksichtigt.⁷ Zur Beurteilung wurden jedem Auswertungsgegenstand entsprechende Indikatoren und Fragen zugeordnet, die exemplarisch anhand von vier Themen analysiert wurden: *Grenzschiessung und -öffnung, Sicherstellung der Gesundheitsversorgung, nachobligatorische Bildung und Restaurationsbetriebe*. Es wurden einerseits Themen gewählt, die viele Verwaltungseinheiten und Akteure betreffen und somit Schnittstellen der Zusammenarbeit überprüfen lassen. Andererseits decken sie unterschiedliche zeitliche Abschnitte und Bereiche des Krisenmanagements ab. Die Themen an sich stehen nicht im Vordergrund, sie dienen nur als Mittel zur Analyse und ermöglichen eine beispielhafte Veranschaulichung.

Erhebungsmethoden

Die Daten zur Beurteilung der Auswertungsgegenstände wurden mit nachfolgenden drei Erhebungsmethoden gewonnen. Obwohl die einzelnen Aussagen jeweils eine persönliche Sichtweise wiedergeben, habe die verschiedenen Erhebungsmethoden und die hohe Anzahl an Befragten erlaubt, möglichst viele Perspektiven und Meinungen in die Analyse zu integrieren und eine Beurteilung vorzunehmen.

Onlinefragebogen

Als Grundlage für die quantitative Beurteilung der Auswertungsgegenstände und für die Problemerkennung diente primär ein Onlinefragebogen. Die Fragen waren auf 20 Indikatoren (s. Anhang 2) mit einem definierten Sollwert von 80 Prozent abgestützt. Zu jedem Indikator erfolgte eine Einschätzung auf einer vierstufigen Skala: «trifft voll und ganz zu», «trifft eher zu», «trifft eher nicht zu», «trifft gar nicht zu». Bei Verfehlung der Zielgrösse von 80 Prozent, wurde auf diesen Punkt in der Analyse ein besonderer Fokus gesetzt. Nebst der Erhebung standardisierter Stellungnahmen mittels geschlossener Fragen, boten offene Fragen die Möglichkeit sich frei zu den Auswertungsgegenständen zu äussern. Im Zeitraum vom 15. September 2020 bis zum 02. Oktober 2020 hatten 123 Personen der Bundesverwaltung, der Kantone und weiterer Akteure⁸, welche stark in die Krisenbewältigung involviert waren, die Möglichkeit den Onlinefragebogen zu beantworten (s. Anhang 3). Die Rücklaufquote belief sich auf 76 Prozent; die Antworten von 93 Personen konnten berücksichtigt werden. Von diesen 93 Personen sind 62 Mitarbeitende der Bundesverwaltung, 16 Vertretende der Kantone und 15 vertreten weitere Akteure.

Interviews

Die leitfadengestützten Interviews ermöglichten eine qualitative Beurteilung der sechs Auswertungsgegenstände. Bei den persönlichen Gesprächen sollten Lösungen zu den in der quantitativen Datenerhebung erkannten Problemen identifiziert werden. Zudem dienten sie dazu, die Befragten über das eigene Handeln reflektieren und somit eine Selbstevaluation durchführen zu lassen. Schliesslich boten sie auch die Möglichkeit, Bedürfnisse und Empfehlungen der Befragten zu erheben sowie auf zusätzliche Inhalte zu stossen, die in der Onlinebefragung nicht explizit abgefragt wurden. Vom 10. September bis zum 21. Oktober 2020 führte der externe Berater zusammen mit der Bundeskanzlei 23 persönliche Interviews mit Schlüsselpersonen des Krisenmanagements der Bundesverwaltung, der Kantone und weiteren Akteuren durch.

⁷ Wirkung und Auswirkung im gesundheitlichen Bereich stehen jedoch im Fokus einer geplanten externen Evaluation des Bundesamts für Gesundheit (BAG), dessen Resultate 2022 vorliegen sollen.

⁸ z.B. GastroSuisse, H+ (nationaler Spitzenverband der öffentlichen und privaten Schweizer Spitäler, Kliniken und Pflegeinstitutionen), National COVID-19 Science Task Force, Krisenstab SBB

Dokumentenanalyse

Nebst den Produkten des Krisenmanagements wie Lagedokumenten, Entscheidungsgrundlagen und Protokollen wurden auch bereits vorhandene Auswertungen von anderen Gremien der Bundesverwaltung, von den Kantonen und von Dritten analysiert. Die Dokumentenanalyse diente vor allem dazu, die Aussensicht und Selbstevaluation der Gremien aufzunehmen sowie bestehende Synergien mit weiteren Evaluationen zu nutzen (s. Anhang 4).

1.4. Vorgehen

Die Arbeit des Projektteams der BK wurde durch eine Arbeitsgruppe unterstützt, die sich aus je zwei Vertreterinnen und Vertretern jedes Departements sowie zwei Personen von Seiten der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) zusammensetzte. Die Arbeitsgruppe wurde über Workshops und Konsultationen einbezogen. Zur Unterstützung bei der Erarbeitung der Methodik, für die Datenerhebung und die Erstanalyse der Rohdaten, mandatierte die Bundeskanzlei mit der «Interface Politikstudien GmbH» einen externen Berater. In einem zweiten Schritt wurde der Ergebnisbericht von Interface zu den Rohdaten⁹ in einem BK-internen Workshop besprochen: Die vom externen Berater identifizierten «Handlungsfelder» (Bereiche mit Handlungsbedarf) wurden zusammengefasst, bewertet und neu gruppiert. Aus den sechs Auswertungsgegenständen entstanden so fünf Themenbereiche mit insgesamt neun Handlungsfeldern und elf dazugehörigen Empfehlungen, auf welche nachfolgend eingegangen wird.

⁹ Der Bericht von Interface Politikstudien GmbH «Auswertung Krisenmanagement der Bundesverwaltung: Resultate als Grundlage für die Erstellung des Berichts: Arbeitsdokument zuhanden der Bundeskanzlei» ist auf der Webseite der Bundeskanzlei, Sektion Strategische Führungsunterstützung, Krisenmanagement verfügbar.

2. Resultate, Erkenntnisse und Empfehlungen

Im Folgenden wird erst ein Überblick der Resultate präsentiert bevor auf die Themenbereiche mit den entsprechenden Handlungsfeldern und Empfehlungen eingegangen wird.

2.1. Überblick

Das Krisenmanagement der Bundesverwaltung in der ersten Phase der Covid-19-Pandemie wird grundsätzlich positiv bewertet. 88 Prozent der online Befragten gaben an, zufrieden oder eher zufrieden zu sein mit dem Krisenmanagement des Bundes, wobei sich Vertreterinnen und Vertreter der Kantone diesbezüglich kritischer zeigten (s. Abbildung 2).

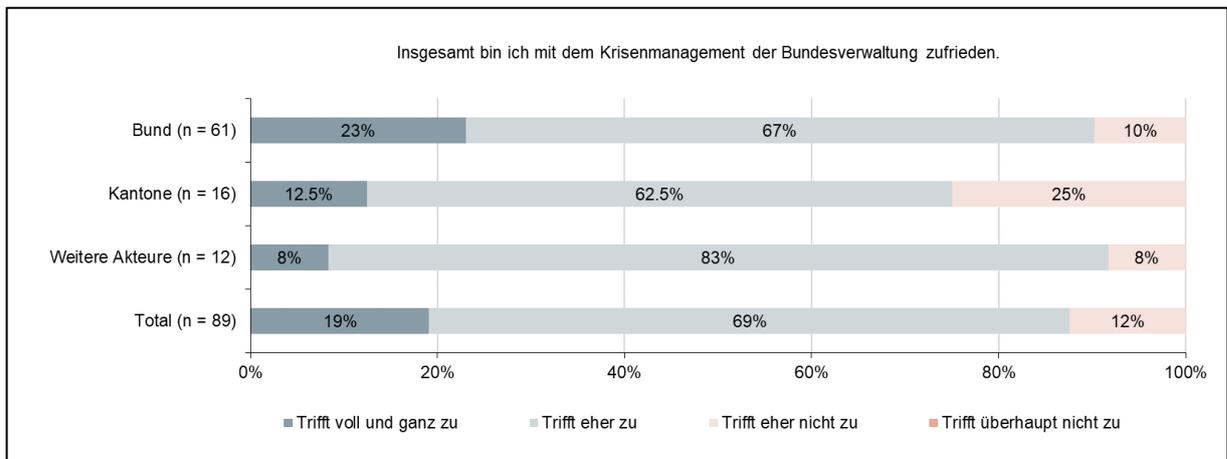


Abbildung 2: Verteilung der Antworten zur Frage nach der Zufriedenheit mit dem Krisenmanagement der Bundesverwaltung nach befragten Akteursgruppen

Die rechtlichen **Grundlagen**,¹⁰ die Richtlinien, Strategiepläne und Konzepte lagen in der Regel vor und erlaubten es, situationsgerecht auf die Krise zu reagieren. Die Bestimmungen wurden jedoch teilweise nicht umgesetzt. Dies zeigte sich insbesondere bei der Einberufung, der Rolle und Funktion der beiden übergeordneten Krisenstäbe KSBC und BSTB. Ihre Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten (AKV) waren unklar, respektive wurden nicht vollständig wahrgenommen, obwohl die Weisungen über das Krisenmanagement in der Bundesverwaltung und die Verordnung über den Bundesstab Bevölkerungsschutz¹¹ diese klar definieren. So wurde das Krisenmanagement weitgehend von departementalen Krisenstäben übernommen, obwohl die Krisenbewältigung aufgrund des Krisenausmasses interdepartemental hätte angegangen werden müssen. Der Departementalismus und das Silodenken nahmen im Krisenmanagement der Bundesverwaltung mit zunehmender Dauer der Krise zu.

Die Grundlagen zur Lagerhaltung von kritischem Material in der Krise waren zu wenig verbindlich und teilweise zu ungenau. Im Influenza-Pandemieplan Schweiz¹² beispielsweise sind zwar Angaben bezüglich Lagerhaltung von Hygienemasken zu finden, diese wurden jedoch nicht umgesetzt, da es sich nur um Empfehlungen in einem Strategieplan handelt. Unklar war, wer in der Krise aufgrund von welchen Daten über die Beschaffung von Schutzmaterial entscheiden soll und kann. Es gibt diesbezüglich keine Vorgaben im Epidemiegesezt oder im erwähnten Pandemieplan, der wohlgermerkt nur für den Ausbruch einer Grippepandemie ausgelegt ist.

¹⁰ Unter rechtliche Grundlagen werden diejenigen gefasst, die vor der Krise bereits vorlagen. Auf diejenigen, die während der Krise erstellt wurden, wird beim Kapitel Produkte eingegangen.

¹¹ Verordnung über den Bundesstab Bevölkerungsschutz (VBSTB, SR 520.17)

¹² Influenza-Pandemieplan Schweiz 2018, Bundesamt für Gesundheit BAG, www.bag.admin.ch/bag/de/home/das-bag/publikationen/broschueren/publikationen-uebertragbare-krankheiten/pandemieplan-2018.html

Das Bundespersonal wurde in der ersten Phase der Coronakrise stark gefordert. Die persönliche Arbeitsbelastung hat laut den Befragten zwischen Ende Februar und Ende August 2020 im Mittel um 77 Prozent zugenommen. Einige Schlüsselpersonen waren in der Zeit überlastet, sodass sich die Frage der personellen Durchhaltefähigkeit stellt. Das Business Continuity Management (BCM) hat im Wesentlichen aber gut funktioniert. Die anfänglichen IT-Probleme beim Wechsel ins Homeoffice konnten schnell behoben werden.

Die in der ersten Phase der Covid-19-Pandemie erstellten **Produkte**, z.B. die Entscheidungsgrundlagen und Notverordnungen, waren von genügender bis hoher Qualität und leisteten laut den Befragten einen massgeblichen Beitrag zur Krisenbewältigung. Die Rechtsetzung insgesamt wird positiv beurteilt, keiner der getroffenen Grundsatzentscheide wurde bei der Überführung in die Covid-19-Gesetzgebung in Frage gestellt. Die Erläuterungen hätten jedoch präziser sein und früher vorliegen sollen. Kritisiert wurde weiter, dass die Lagedaten zur Erstellung von Grundlagen für das Krisenmanagement teilweise gefehlt haben. Ein digitales Informationsübermittlungssystem mit verlässlichen Daten muss für ein effizientes und effektives Risiko- und Krisenmanagement zwingend vorhanden sein.

Die **Zusammenarbeit mit den Kantonen** wird mehrheitlich positiv beurteilt. Die Regelung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten zwischen den Gremien von Bund und Kantonen hat sich für 74 Prozent der Befragten bewährt. Die Kantone monieren jedoch, dass sie zu Umsetzungsaspekten zu wenig oder gar nicht konsultiert wurden und keine Vorabinformationen zu Entscheidungen erhielten, die finanzielle Auswirkungen oder sonstige Folgen für den kantonalen Vollzug hatten. Zudem verlief die Übergabe der Verantwortung im Krisenmanagement vom Bund zu den Kantonen im Übergang von der ausserordentlichen in die besondere Lage zu wenig koordiniert. Ausserdem nahm der Bundesrat nach der Rückkehr in die besondere Lage zunächst nicht die ihm gemäss Epidemiengesetz zugewiesene Rolle wahr. In dieser Lage wurde erwartet, dass er nach Anhörung der Kantone strategische Vorgaben macht, die einheitliche Massnahmen zur Folge haben. Es wäre eine stärkere Führung seitens Bund notwendig gewesen.

Der **Einbezug weiterer Akteure** zur Krisenbewältigung, z.B. von Vertreterinnen und Vertretern der Wissenschaft, der Wirtschaft und Sozialpartner, erfolgte laut den Befragten in ausreichendem Masse, jedoch zu wenig systematisch und teilweise zu spät. Vertreterinnen und Vertreter der Dachverbände des Bereichs Gesundheit¹³ oder der Zivilgesellschaft wurden zu wenig einbezogen. Zudem wurden aussenpolitische Aspekte der Krise insgesamt etwas vernachlässigt. Der Einbezug ausländischer Regierungen und internationaler Organisationen ins Krisenmanagement erfolgte oft zu spät. Auch das EDA war zeitweise bei internationalen Fragestellungen zu spät, zu wenig oder gar nicht involviert. Zudem wurden bestehende Netzwerke und Gremien wie ausserparlamentarische Kommissionen zu wenig genutzt, um rasch Fachwissen einzuholen.

Die externe **Kommunikation** wird durchwegs positiv bewertet. Besonders das Format mit den Medienkonferenzen des Bundesrats und den fachlichen Points de Presse wird als geeignet und vertrauensbildend gesehen. Die interne Kommunikation wird etwas kritischer beurteilt, sie erscheint teilweise verbesserungsbedürftig. Auch wenn 71 Prozent der Befragten sie als koordiniert oder eher koordiniert erlebten, war sie auch von Zufälligkeiten geprägt und fand auch auf informellem Weg statt.

Im Folgendem wird auf die **fünf markierten Themenbereiche** und, sofern vorhanden, auf entsprechenden Handlungsbedarf eingegangen. Zu jedem identifizierten Handlungsbedarf werden Empfehlungen abgegeben.

¹³ Die Dachverbände der Spitäler (H+), der Spitex, der Pflegefachpersonen (SBK), der Dachverband der Schweizer Ärzteschaft (FMH) sowie Heimen (CURAVIVA)

2.2. Grundlagen des Krisenmanagements

Die Krisenvorbereitung und die Krisenbewältigung sind in der Bundesverwaltung durch rechtliche Grundlagen – Gesetze, Verordnungen und Weisungen – definiert. Daneben gibt es Richtlinien und Strategiedokumente (z.B. das Krisenkommunikationskonzept, der Influenza-Pandemieplan), die in einer Krise zur Anwendung kommen können. Sie alle bilden den Handlungsrahmen für ein rechtmässiges, geordnetes Handeln in der Vorbereitung und der Bewältigung einer Krise. Ferner regeln sie die Krisenorganisation, definieren Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten und legen strategische Führungsabläufe fest. Als wichtigste Grundlagen für die Bewältigung der gegenwärtigen Krise gelten das Epidemien-gesetz und seine Verordnung, die Verordnung über den Koordinierten Sanitätsdienst, die Weisungen über das Krisenmanagement in der Bundesverwaltung, das Krisenkommunikationskonzept des Bundes sowie Pandemiepläne von Bund und Kantonen.

Die notwendigen Grundlagen zur Krisenbewältigung waren mehrheitlich vorhanden, und sie bewährten sich. Sie waren den Umfrageteilnehmenden gemäss eigener Einschätzung grossmehrheitlich bekannt und wurden in den jeweiligen Zuständigkeitsbereichen auch angewandt. Sie boten genügend Spielraum, um situationsgerecht zu handeln. Neben den Grundlagen waren Kontakte und Strukturen der Verwaltung aus der normalen Lage hilfreich für die Krisenbewältigung. Abläufe zu Bundesratsgeschäften gemäss dem «Roten Ordner»¹⁴ beispielsweise erwiesen sich als verlässlich und belastbar, sodass auch während der Krise auf ihnen aufgebaut werden konnte.

Trotz der grundsätzlich positiven Beurteilung der Grundlagen, zeigt die Onlinebefragung, dass in diesem Themenbereich Handlungsbedarf besteht. Auf die Frage: «Müssten die Grundlagen der Bundesverwaltung angepasst werden?» antworteten 61 Prozent mit Ja und nur 24 Prozent mit Nein. Zudem gaben 29 Prozent der Befragten an, dass angesichts der derzeitigen Herausforderungen keine angemessenen Grundlagen für ihren Zuständigkeitsbereich vorlagen.

Empfehlung 1

Die Bundeskanzlei und die Departemente sollen prüfen, ob die bestehenden Verordnungen, Weisungen, Strategiepläne und Konzepte des Krisenmanagements für die Bewältigung einer langanhaltenden und komplexen Krise, in deren Bewältigung mehrere Departemente involviert sind, angepasst werden müssen.

Im Rahmen dieser Überprüfung sollen die Struktur und die Prozesse des Krisenmanagements der Bundesverwaltung nicht generell hinterfragt oder neu aufgestellt werden, da das Krisenmanagement grundsätzlich gut funktioniert hat. Die Grundlagen oder die Umsetzung derselben sollten jedoch insbesondere in den folgenden drei Handlungsfelder verbessert werden: in der Zusammenarbeit innerhalb der Bundesverwaltung, bei der Sicherstellung von kritischen Materialbeständen sowie im BCM.

Handlungsfeld: Zusammenarbeit innerhalb der Bundesverwaltung

Die Bewertung der Zusammenarbeit innerhalb der Bundesverwaltung fällt uneinheitlich aus. So funktionierte die Zusammenarbeit innerhalb der eingesetzten Gremien gut. Zwischen den Gremien sowie im Austausch mit den Verwaltungsstellen war dies vor allem dann der Fall, wenn die Zusammenarbeit bereits bestand und auf persönlichen Kontakten aufgebaut werden konnten. Schwierigkeiten traten insbesondere dann auf, wenn solche Kontakte nicht vorhanden waren. So wiesen mehrere Befragte darauf

¹⁴ Richtlinien für Bundesratsgeschäfte. Nur im Intranet der Bundesverwaltung verfügbar unter <https://intranet.bk.admin.ch/bk-intra/de/home/dl-koordination-bund/richtlinien-fuer-bundesratsgeschaefte.html>

hin, dass der Informationsfluss verbessert und Kommunikationskanäle definiert werden sollten. So könnte die Kohärenz zwischen interner Information und externer Kommunikation sichergestellt werden; vor jeder externen Kommunikation sollte intern kommuniziert werden, damit die Behörden sich auf Reaktionen der Medien und der Bevölkerung vorbereiten können. Mehrheitlich gaben die Befragten jedoch an, dass sie zum richtigen Zeitpunkt über die relevanten Informationen aus dem Krisenmanagement der Bundesverwaltung verfügten.

Die Zusammenarbeit zwischen den Krisenstäben, wie auch zwischen den Krisenstäben und der Bundesverwaltung erfolgte nicht immer gemäss den Grundlagen. Es fehlte insbesondere an klaren Definitionen der Aufgabenbereiche: 52 Prozent der Befragten gaben an, dass Zuständigkeiten und Aufgaben zwischen den Gremien unklar waren. Auch die Hierarchie zwischen den Krisengremien war nicht klar. 62 Prozent der Befragten vertraten zudem die Meinung, dass es zu viele Gremien gab. Diese entstanden, weil das Krisenmanagement in den Routineprozessen vieler Bundesstellen zuvor keine Priorität hatte.

Der Bundesstab Bevölkerungsschutz (BSTB) und der Krisenstab des Bundesrates Corona (KSBC) haben die ihnen zugeschriebenen Rollen und Aufgaben nicht vollständig ausgeschöpft. Der KSBC wurde gegenüber den anderen Krisenstäben zu spät konstituiert und konnte die ihm in den Weisungen über das Krisenmanagement der Bundesverwaltung zugedachte Rolle als Führungsorgan nicht wahrnehmen. Von seiner Weisungsbefugnis gegenüber anderen Krisenstäben hat er nie Gebrauch gemacht; folglich wurde das Krisenmanagement in der Bundesverwaltung nicht, wie in den rechtlichen Grundlagen vorgesehen, durch ihn gesteuert und koordiniert. Ausserdem diente er zu wenig der Vorbereitung von Entscheidungsgrundlagen für den Bundesrat. Wichtige, richtungsweisende Entscheidungen wurden nicht im KSBC, sondern in einem Ausschuss der Taskforce BAG vorbereitet. Dadurch, dass der KSBC keinen klaren Auftrag erhalten hat, war auch seinen Mitgliedern unklar, was von ihnen innerhalb dieses Gremiums erwartet wurde.

Zugleich waren die Funktion, die Rolle und die Kompetenzen des BSTB nicht klar, sodass auch er die für ihn vorgesehenen Aufgaben nicht vollständig wahrnehmen konnte. Dementsprechend bereitete er keine Entscheidungsgrundlagen, Gesetzgebungen, Verordnungen oder Verfügungen vor. Diese Aufgaben wurden ebenfalls von der Taskforce BAG übernommen. Durch die Einsetzung des KSBC wurden die Produkte des BSTB und seiner Direktorenkonferenz zudem stark relativiert bzw. waren für den eigentlichen Entscheidungsprozess des Bundesrates nicht mehr relevant. Die AKV von KSBC und BSTB waren nicht aufeinander abgestimmt und blieben unklar. Beide Stäbe waren gross und heterogen zusammengesetzt, was die Zusammenarbeit beziehungsweise eine schnelle Entscheidungsfindung erschwerte. Sie setzten sich aus Personen unterschiedlicher Hierarchiestufen zusammen, die mit verschiedenen Entscheidungskompetenzen ausgestattet waren und sowohl operative als auch strategische Perspektiven einbrachten. In den Interviews wurde darauf hingewiesen, dass es schwierig war, in diesen grossen, überdepartementalen Gremien strategische Entscheide zu fällen. Diese wurden deswegen eher in den Departementen gefällt. Der KSBC und der BSTB dienten vor allem als Austausch- und Informationsplattformen, was den Teilnehmenden nützlich erschien.

Um die Koordination zwischen den Gremien zu vereinfachen und Doppelspurigkeiten zu verhindern sind die Zuständigkeitsbereiche eindeutig zu definieren. Eine genauere Definition der AKV könnte z.B. in Form von Pflichtenheften oder durch die Schaffung von Verbindlichkeiten in den entsprechenden rechtlichen Grundlagen geschaffen werden. Die Unklarheiten bezüglich AKV traten insbesondere bei den überdepartementalen Krisenstäben auf, dem BSTB sowie dem KSBC, aber auch bei der Generalsekretärenkonferenz (GSK). Die Aufgaben und Kompetenzen der GSK waren nicht klar; sie hatte am Anfang eine Aufgabe als Krisenorganisation und ist dann in den Gremien aufgegangen.

Empfehlung 2

Die Bundeskanzlei soll gemeinsam mit den Departementen die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten sowie die Zusammensetzung des BSTB, des Ad-hoc-Krisenstabes des Bundesrats und der eingesetzten departementalen Krisenstäbe prüfen, aufeinander abstimmen und gegebenenfalls die entsprechenden Verordnungen und Weisungen überarbeiten. Dabei soll auch der Rollenverteilung zwischen Krisenorganisationen und ordentlicher Departementsstruktur Rechnung getragen werden.

Der Einstieg in die Krisenbewältigung verlief nicht optimal: Die AKV der Gremien und deren Prozesse waren nicht aufeinander abgestimmt. Der BSTB wurde nicht situationsgerecht eingesetzt, und der KSBC wurde zu spät einberufen. Es war unklar, wie diese beiden Krisenstäbe (inter)agieren sollten. Die Erfahrungen von vergangenen Krisen und Krisenübungen waren gemäss Interviewpartnerinnen und -partnern nützlich. Die Frage, ab wann man in einer Krise sei, sei bei den Übungen zu wenig thematisiert worden. Zudem hätten vereinzelt Führungskräfte und Organe nicht daran teilgenommen und daher mehr Zeit benötigt, um ihre Rolle in der ausserordentlichen Lage zu finden.

Empfehlung 3

Die BK und das EFD (EPA) sollen zusammen mit den Departementen für eine regelmässige und einheitliche Aus- und Weiterbildung der Mitglieder ihrer Krisenstäbe sowie ihrer Führungs- und Schlüsselpersonen im Krisenmanagement sorgen. Dem Einstieg in die Krisenbewältigung soll dabei mehr Beachtung geschenkt werden.

Handlungsfeld: Sicherstellung von kritischen Materialbeständen

Die Sicherstellung von kritischen Materialbeständen – etwa von medizinischem Schutzmaterial, Desinfektions- und Heilmitteln – ist in mehreren rechtlichen Grundlagen und Strategiepapieren, wie dem Landesversorgungsgesetz¹⁵, dem Epidemiegengesetz oder dem Influenza-Pandemieplan geregelt. In der ersten Phase der Coronakrise hat sich jedoch gezeigt, dass in der Pandemievorbereitung der Bereithaltung von kritischen Materialbeständen nicht genügend Bedeutung zugekommen ist beziehungsweise, dass die Bestimmungen zu wenig verbindlich waren. Es musste viel Aufwand betrieben werden, um grundlegendes medizinisches Material wie Hygienemasken zu beschaffen.

Verpflichtungen im Bereich der Pandemievorsorge setzen stark auf das Prinzip der Eigenverantwortung. So wird den Gesundheitsinstitutionen und der Schweizer Bevölkerung im Influenza-Pandemieplan eine Lagerhaltung von Hygienemasken lediglich empfohlen. Die Kantone sind für die Regelung und die Aufsicht über die Beschaffung und Lagerhaltung derselben zuständig. Der Influenza-Pandemieplan geht von einer Pandemiedauer von 12 Wochen aus, entsprechend greifen die Vorgaben für die Lagerhaltung der Hygienemasken für die jetzige langanhaltende Pandemie zu kurz. Es zeigt sich, dass ein Strategiepapier für eine mögliche Grippepandemie nicht unbedingt zur Bewältigung anderer Pandemien angewandt werden kann. Dies ist auch bei den Desinfektionsmitteln ersichtlich. dort sieht der Influenza-Pandemieplan vor, dass Hersteller und Lieferanten im Vorfeld einer sich abzeichnenden Pandemie beziehungsweise Mangellage, die bei gesteigerter Nachfrage auftreten kann, Mindestvorräte anlegen sollen. Die geringe Verbindlichkeit der Bestimmungen hat zu Beginn der Krise zu erheblichen Schwierigkeiten im Krisenmanagement der Bundesverwaltung geführt und forderte eine hohe Reaktivität von Gremien, die grundsätzlich nicht für Beschaffungen, Logistikanforderungen und Weiterverrechnungen in grossem Umfang ausgelegt sind. Da die Zuständigkeiten für die Beschaffung insbesondere im Krisenfall

¹⁵ Landesversorgungsgesetz (LVG, SR 531)

in den Grundlagen nicht klar festgelegt waren, mussten viele Aspekte, die schon in der Vorbereitung auf eine Krise hätten geregelt werden können, ad-hoc beschlossen werden. Zudem fehlte ein aktuelles Lagebild über vorhandene Bestände und ein (elektronisches) Bestellsystem. Zur Sicherstellung von medizinischen Materialbeständen in künftigen Pandemien ist es essenziell, dass der Planung, Beschaffung, Lagerhaltung und Finanzierung der Bestände von kritischem Material mehr Priorität und Verbindlichkeit in den Grundlagen zugeschrieben wird.

Empfehlung 4

Das EDI (BAG) identifiziert zusammen mit VBS und WBF, den zuständigen Bundesämtern/-stellen und den entsprechenden kantonalen Behörden bedeutende Lücken in der Versorgung mit medizinischen Gütern und Produkten während der Covid-19-Krise und legt dem Bundesrat ein Konzept zur Umsetzung von Verbesserungsmassnahmen vor.

Zusätzlich sollten grundsätzliche Überlegungen zu kritischen Materialbeständen im Rahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung gemacht werden. Dabei sind Annahmen für unterschiedliche Arten von Krisen zu treffen. Weiter benötigt es eine Absprache bezüglich AKV von Bund und Kantonen in diesem Bereich.

Empfehlung 5

Das BWL soll gemeinsam mit weiteren zuständigen Stellen, auch kantonalen, prüfen, für welche kritischen Güter die Versorgung in einer nationalen oder internationalen Krise sichergestellt werden muss. Deren Planung, Beschaffung, Lagerhaltung und Finanzierung soll geklärt werden. Zudem soll geklärt werden, wer in einer Krise über die Beschaffung entscheidet. Das vorhandene Material soll durch ein noch zu definierendes Controlling regelmässig überprüft und darüber Bericht erstattet werden.

Handlungsfeld: Aufrechterhaltung der Betriebskontinuität

Die Handlungs- und die Entscheidungsfähigkeit der Bundesverwaltung und des Bundesrats konnten aufrechterhalten werden. Um das Risiko einer Verbreitung des Virus innerhalb der Bundesverwaltung zu minimieren und die Betriebskontinuität sicherzustellen, wurde gemäss den BCM-Richtlinien¹⁶ und auf Empfehlung des Bundesrates auf Homeoffice gesetzt. Nach anfänglichen Schwierigkeiten, aufgrund der sprunghaft angestiegenen Anzahl mobiler Zugänge, konnte dank dem schnellen Handeln des Bundesamts für Informatik und Telekommunikation (BIT) und der IT-Service Dienste der Departemente der flächendeckende Übergang ins Homeoffice bewerkstelligt werden. Damit die BCM-Massnahmen in der laufenden oder in künftigen Krisen schneller umgesetzt werden können, soll der Planung des BCM auf jeder Stufe mehr Gewicht beigemessen werden. In der Vergangenheit durchgeführte BCM-orientierte Krisenübungen erwiesen sich bei der Umsetzung der BCM-Massnahmen als sehr nützlich.

¹⁶ BCM-Richtlinien des Bundes: <https://intranet.efdf-efv.admin.ch/intraefdfv/de/home/themen/risiko-versicherungsmanagement/bcm/richtlinie.html>

Empfehlung 6

Die Koordinationsstelle Risikomanagement Bund (EFD / EFV) soll in Zusammenarbeit mit den Departementen und der Bundeskanzlei prüfen, ob eine einheitliche bundesweite Schulung notwendig ist und ob das BCM in Krisenübungen stärker integriert werden soll. Die jährliche Statusmeldung der Departemente und der Bundeskanzlei zum BCM erfolgt wie bisher mit dem Risikomanagement-Reporting.

Auch wenn die Betriebskontinuität der Bundesverwaltung während der ersten Welle aufrechterhalten werden konnte, stellt sich die Frage der personellen Durchhaltefähigkeit bei einer langanhaltenden Krise. Die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der Bundesverwaltung und des Bundesrats in einer längeren Krise aufrecht zu erhalten beansprucht insbesondere das Personal. Es hat sich gezeigt, dass in der ersten Phase der Coronakrise Schlüsselpersonen teilweise mehrfach belastet oder überlastet waren, was mittelfristig zu Ausfällen geführt hat.

Wichtige Instrumente zur Sicherstellung der Durchhaltefähigkeit des Personals sind beispielsweise klare Stellvertreterregelungen und entsprechende Befähigungen, sowie die Fokussierung auf die für die Krisenbewältigung zentralen Aufgaben, verbunden mit Priorisierungen und einer konsequenten und raschen Verzichtplanung. Weiter könnten Massnahmen hilfreich sein, die das Personal befähigen, in Krisen andere Aufgaben zu übernehmen (z.B. Jobrotation, Shadowing)¹⁷ und flexibel eingesetzt zu werden (z.B. durch eine Stellenbörse)¹⁸.

Empfehlung 7

Das EPA soll prüfen, wie das Personal der Bundesverwaltung besser auf die Übernahme anderer, in Krisen notwendiger Funktionen vorbereitet (z.B. Jobrotation, Shadowing) und in einer Krise flexibler eingesetzt (z.B. Stellenbörse) werden kann.

2.3. Qualität der Produkte

Die Qualität der Produkte (Entscheidungsgrundlagen, Verordnungen, Erläuterungen u.a.m.) wird angesichts der kurzen Erarbeitungszeit als durchwegs positiv beurteilt: Für über 80 Prozent der Befragten waren die erarbeiteten Produkte kohärent, nachvollziehbar und vollständig und haben einen massgeblichen Beitrag zur Krisenbewältigung geleistet. Laut einer Mehrheit der Befragten lagen sie dem Bundesrat rechtzeitig für die Entscheide vor. Somit hat die Verwaltung während der ersten Phase der Coronakrise gezeigt, dass sie in der Lage ist, schnell auf neue Entwicklungen zu reagieren und trotz hohen Zeitdrucks Produkte in der notwendigen Qualität zu erstellen. Die Verwaltungsstruktur war grundsätzlich stark aufgestellt. Die eingesetzten Juristinnen und Juristen verfügten über hohes Fachwissen und waren gut vernetzt. Es konnten schnell Entscheide getroffen und Massnahmen beschlossen werden, die auf rechtlich solider Basis beruhten. Dass die Rechtsetzung während der ersten Phase der Coronakrise gut funktionierte, zeigt sich insbesondere darin, dass keiner der getroffenen Grundsatzentscheide später im Rahmen des Covid-19-Gesetzes in Frage gestellt wurde.

¹⁷ Unter **Job Rotation** versteht man einen befristeten Stellenwechsel. Bezweckt wird eine individuelle und massgeschneiderte Entwicklungsmassnahme in einer konkreten Arbeitssituation, welche sowohl dem Bedarf der Organisation als auch den Bedürfnissen der Mitarbeitenden Rechnung trägt. Mitarbeitende mit Entwicklungsbereitschaft werden gefördert und ihre Kompetenzen erweitert. Beim **Shadowing** sind Angestellte und Führungskräfte aufgerufen, eigeninitiativ Kollegen aus anderen Verwaltungseinheiten während einer gewissen Zeit im Arbeitsalltag zu begleiten.

¹⁸ Die App «search4staff» dient als **Stellenbörse** und steht den Departementen seit Mittwoch, 1. April 2020 für eine bedarfsorientierte Personalausleihe innerhalb der BVerw zur Verfügung. Wenn in einzelnen VE ein Kapazitätsüberhang vorhanden ist, dann sollen die freien Kapazitäten, wenn möglich in der App angeboten werden. Zugang zur App haben maximal zwei Personen pro Verwaltungseinheit – in der Regel die Amtsdirektorin bzw. der Amtsdirektor sowie die Ressourcenchefinnen bzw. -chefs. Es ist aber natürlich möglich, dass die Zugriffe an weitere Personen vergeben werden.

Im Gegensatz zu den Notverordnungen wurden die Erläuterungen insbesondere von den Kantonen kritisiert. Sie lagen teilweise zu spät vor und warfen manchmal mehr Fragen auf als sie beantworteten. Bisweilen waren sie nicht präzise genug oder enthielten sehr wichtige Elemente, die eigentlich in der Verordnung hätten stehen sollen. Bei der Umsetzung der Vorgaben zeigte sich, dass der Handlungsspielraum der Kantone unklar war, u.a. wegen der spät veröffentlichten Erläuterungen, und weil Aspekte der Finanzierung vernachlässigt wurden. Das alles hat die Umsetzung in den Kantonen erschwert.

Handlungsfeld: Verlässliches Daten- und Informationsmanagement

Um solide Entscheidungsgrundlagen und rechtliche Produkte erstellen zu können, sind verlässliche und aktuelle Lagedaten unabdingbar. Ein managementtaugliches Instrument zur Darstellung und Einschätzung der Lage hat jedoch gefehlt. Nur die Hälfte der Befragten, die dazu eine Aussage machen konnten, fanden Informationssysteme wie die Elektronische Lagedarstellung (ELD) oder das Informations- und Einsatz-System (IES) nützlich. Die ELD hat sich für eine grobe, zusammenfassende Lagedarstellung bewährt, insbesondere für die Kantone. Für spezifische Meldungen etwa bezüglich Intensivpflegeplätze oder Anzahl Ansteckungen war sie jedoch weniger nützlich. Zweckdienliche Informationen wurden zwar gesammelt, aber oft nicht bereichs- und departementsübergreifend geteilt. Bereits zu Beginn der Coronakrise hätte ein epidemiologisches Dash-Board mit den wichtigsten Lageentwicklungen sowie einer Übersicht der kritischen Kennzahlen zur Lageeinschätzung etabliert werden sollen. Klare, nachvollziehbare Darstellungen der Datenauswertungen haben gefehlt, sowohl für die interne wie die externe Kommunikation. Diese hätten nicht nur einen einheitlichen Wissensstand gefördert, sondern auch die Entscheidungsgrundlagen verbessert und eine vorausschauende Eventualplanung ermöglicht.

Zu Beginn der Krise lagen den Gremien der Bundesverwaltung die notwendigen, entscheidungsrelevanten Informationen nicht schnell genug vor. Die Systeme für die Erhebung und Aufbereitung der Daten für eine Lagebeurteilung waren in der ersten Phase des betrachteten Zeitraums mangelhaft, der interne Informationsfluss wird als teilweise zufällig und chaotisch beschrieben. Die Daten zur Anzahl infizierter Personen oder zur Anzahl Intensivbetten etwa mussten erst zusammengestellt und aufbereitet werden. Zum einen hing dies mit der Datengrundlage oder mit hohen Datenschutzauflagen zusammen, zum anderen mit einer teilweise veralteten Datenübermittlung zwischen den einzelnen Akteuren. Manche Daten wurden noch per Fax ausgetauscht und mussten dann in andere Systeme eingelesen werden – eine zeitintensive und fehleranfällige Methode. Der Datenfluss zwischen den Spitälern und dem Bund war anfangs sehr chaotisch. Es wurde offensichtlich, dass es bei der Übermittlung von Daten zahlreiche Aspekte (IKT-technische, rechtliche, politische etc.) zu berücksichtigen gilt. In einer Krise jedoch sollten die relevanten Daten zur Erstellung einer Lagedarstellung effizient aufbereitet und rasch, in kompatibler Form, an die zuständigen Behörden weitergeleitet werden, damit diese sie in verständlicher Form verbreiten können.

Empfehlung 8

Das EDI zusammen mit dem VBS sollen das Datenmanagement im Gesundheitsbereich verbessern. Dabei gilt es insbesondere, Voraussetzungen für die Informationsübermittlung innerhalb der Bundesverwaltung zu schaffen und die Kompatibilität in der Datenübermittlung mit den Kantonen und weiteren relevanten Instanzen zu berücksichtigen. Daneben sollen auch die Darstellungen der Datenauswertungen verbessert werden. Die in diesem Bereich bereits laufenden Arbeiten sollen beschleunigt werden. Synergien mit geplanten Arbeiten der BK (DTI) sind zu nutzen und zu koordinieren.

2.4. Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen

Grundsätzlich wurde die Zusammenarbeit zwischen der Bundesverwaltung und den Kantonen positiv beurteilt. Sie konnte auf bereits bestehende Strukturen und Abläufe aufgebaut werden. Für 74 Prozent der Befragten hat sich die Regelung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten zwischen den Gremien von Bund und Kantonen in ihrem jeweiligen Tätigkeitsbereich bewährt, und gleichviele empfanden den Einbezug der Kantone in das Krisenmanagement der Bundesverwaltung als sachgerecht. Der Vorteil einer nationalen Führung in einer ausserordentlichen Lage wurde von allen Seiten unterstrichen. Dennoch betonten die Befragten, dass ein Einbezug der Kantone auch in dieser Lage zentral sein sollte, weil sie für die Umsetzung der getroffenen Entscheidungen verantwortlich sind.

In vielen Bereichen war die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen etabliert, und die Vorgänge eingespielt. In der Grenzpolitik etwa bestanden etablierte Kontakte mit den Grenzkantonen und klare Abläufe. Im Bereich Wirtschaft fanden eine enge Zusammenarbeit und ein reger Austausch der Bundesverwaltung und den Kantonen über die Finanzdirektorenkonferenz (FDK) und die Volksdirektorenkonferenz (VDK) statt. So hat die VDK zum Beispiel ein Überwachungssystem etabliert, um den Bundesrat über die in den Kantonen getroffenen Massnahmen zu informieren. Weiter wurde die Zusammenarbeit der Gesundheitsdirektorenkonferenz (GDK) mit dem EDI und dem BAG als zielführend, transparent und offen beschrieben. Der Direktor des BAG stand regelmässig in direktem Austausch mit den Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren der stark betroffenen Kantone. Diese Kommunikation fand dank bestehenden Kontakten statt, oftmals auf informellem Wege. Im Bereich der nachobligatorischen Bildung bestand eine gute Koordination mit den Kantonen und der Wirtschaft bei den Lehrabschlüssen. Die tripartite Task Force Berufslehre 2020 mit Dachverbänden, Sozialpartnern, der Schweizerischen Berufsbildungsämter-Konferenz (SBBK) und dem Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) bewährte sich und trug dazu bei, dass für Qualifikationsverfahren in der Berufsbildung rasch eine Einigung gefunden wurde. Im Gegensatz dazu konnte bezüglich Maturaprüfungen, wo der Bund kaum Kompetenzen hat, keine einheitliche Lösung gefunden werden.

Trotz der grundsätzlich guten Zusammenarbeit wurde jedoch bemängelt, dass gerade zu Beginn der Krise die Organisation auf Seiten Bundesverwaltung noch etwas unkoordiniert war. Die zuerst betroffenen Kantone wie das Tessin hatten daher Schwierigkeiten, vom Bund rechtzeitig Antworten auf ihre Fragen und Bedürfnisse zu erhalten. Die Kantone empfanden zudem die Konsultationsprozesse insbesondere zu Beginn der Krise und bei der Rückkehr in die besondere Lage unbefriedigend. Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen wurde auch dadurch erschwert, dass zu Beginn der Krise keine klaren Informations-, Kommunikations- und Konsultationskanäle festgelegt wurden. Im Verlauf der Krise verbesserte sich jedoch der Einbezug der Kantone.

Handlungsfeld: Frühzeitiger Einbezug der Kantone

Den grössten Unterschied in der Einschätzung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen gibt es beim Zeitpunkt des Einbezugs, den letztere deutlich kritischer beurteilen.

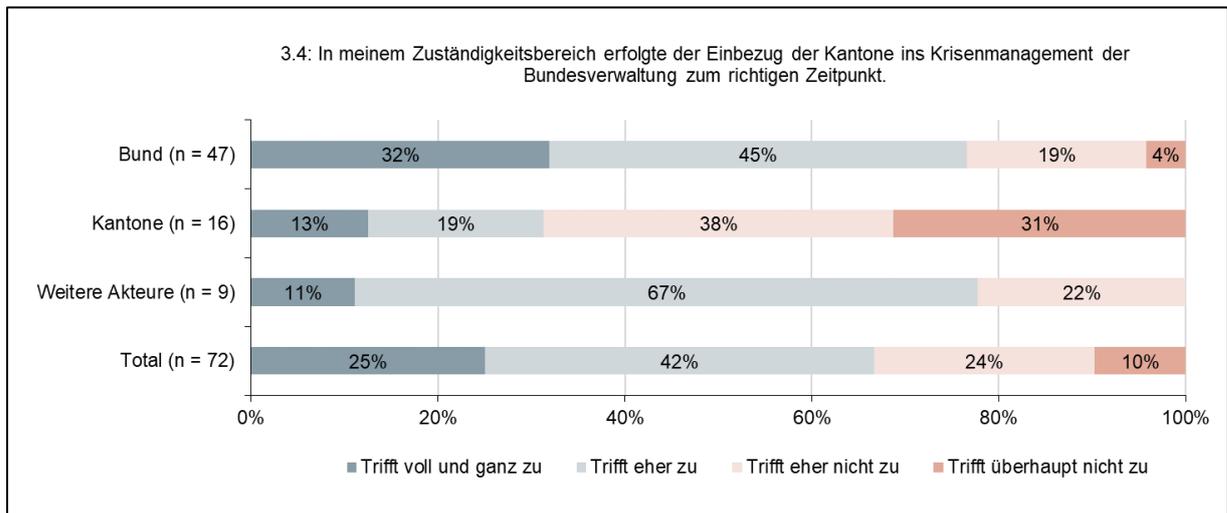


Abbildung 3: Verteilung der Antworten zur Frage nach dem Zeitpunkt des Einbezugs der Kantone nach befragten Akteursgruppen

Die Bundesverwaltung strebte zwar an, den Kantonen Informationen zu geplanten Verordnungsänderungen und anderen Massnahmen frühzeitig vorzulegen, doch die Geschwindigkeit der auftretenden Ereignisse und der Reaktionen darauf erlaubte oftmals keine seriöse Konsultation. Es war den Kantonen mehrheitlich nicht möglich eine fundierte Stellungnahme zu geplanten Entscheidungen abzugeben, was den anschliessenden Vollzug erschwerte. Selbst bei Verordnungen, die direkte Auswirkungen auf die kantonale Umsetzung hatten, wurden sie zu spät, zu wenig oder gar nicht konsultiert. Dies führte dazu, dass die Verordnungen zum Teil zu wenig detailliert für den Vollzug in den Kantonen waren und die Kantone mit finanziellen Folgen von nationalen Entscheidungen überrascht wurden. Dass in einer laufenden Krise, in der unter hohem Zeitdruck gearbeitet und entschieden werden muss, nicht zu jedem Vorhaben eine Konsultation durchgeführt werden kann, war den Befragten verständlich. Dennoch sollte ein stetiger Austausch angestrebt werden.

Maxime 1

Die Kantone sollten auch in einer Krise, wenn immer möglich, konsultiert werden bevor eine Massnahme entschieden wird, die sie direkt betrifft respektive finanzielle Folgen für sie hat.

Handlungsfeld: Definition von Kontaktstellen für die laufende Krise

Während der ersten Phase der Coronakrise fehlte es sowohl beim Bund als auch bei den Kantonen an klar definierten Anlauf- und Kontaktstellen. Dies erschwerte der Bundesverwaltung den Einbezug der Kantone in den Rechtsetzungsprozess. Den Kantonen wiederum fehlte es an einer Anlaufstelle für Fragen und Erläuterungen, nachdem Massnahmen entschieden worden waren. Damit die Kantone rasch und effizient konsultiert werden können, müssen sie sich besser organisieren und koordinieren. Für die Bundesverwaltung stellten die oftmals unterschiedlichen Positionen der Kantone eine Herausforderung dar. Bei Themen wie dem Contact-Tracing oder den Maturitätsprüfungen ist es, aufgrund fehlender Koordination zwischen den Kantonen, zu Eigendynamiken gekommen. So wurden in den Kantonen verschiedene Contact-Tracing Systeme entwickelt und die Maturitätsprüfungen fanden in den einen

Kantone statt, in anderen nicht. Zudem war den Bundesstellen nicht klar, ob sie sich an die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), an die Direktorenkonferenzen oder direkt an die einzelnen Kantonsregierungen wenden müssen, um rasch eine konsolidierte aussagekräftige Rückmeldung der Kantone zu erhalten. Die Koordination unter den interkantonalen Konferenzen und zwischen diesen Konferenzen und den Kantonsregierungen gilt es zu verbessern.

Maxime 2

Die Informations-, Kommunikations- und Konsultationskanäle zwischen Bund und Kantonen sollten klar definiert werden. Die Einführung von klar definierten Kontaktstellen auf beiden Seiten wäre wünschenswert.

Handlungsfeld: Koordination bei der Übergabe

In der ausserordentlichen Lage kann der Bundesrat für das ganze Land oder einzelne Landesteile die notwendigen Massnahmen anordnen. In dieser eigentlichen Notlage liegt die Entscheidungshoheit beim Bund, wobei Direktbetroffene und Kantone soweit möglich konsultiert werden sollten. In der besonderen Lage hingegen entscheidet der Bundesrat über Massnahmen nach einer Anhörung der Kantone. Die Kantone erhalten in dieser Lage wieder vermehrt Verantwortung. Die Entscheidungsgewalt respektive die Zuständigkeit liegt dann, je nach Bereich und Detaillierungsgrad, beim Bund oder bei den Kantonen.

Die Rückkehr von der ausserordentlichen in die besondere Lage Ende Juni 2020 verlief zu wenig koordiniert. Die Kantone hätten vor diesem Übergang frühzeitig kontaktiert werden müssen, damit sich diese besser auf die neue Lage hätten vorbereiten können. Durch die fehlende Koordination der Übergabe hatten die Kantone und die Bundesverwaltung unterschiedliche Vorstellungen über ihre neuen beziehungsweise alten Rollen. Im Gegensatz zum Übergang von der besonderen in die ausserordentliche Lage war bei der Rückkehr in die besondere Lage genügend Zeit vorhanden um die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zwischen Bundesverwaltung und Kantonen wieder festzulegen. Der Bundesrat hätte vor allem zu Beginn der Rückkehr in die besondere Lage die Kantone unterstützen sollen, da er gemäss Epidemien-gesetz nach Anhörung der Kantone weiterhin Massnahmen anordnen kann.

Maxime 3

Um die Rückkehr von der ausserordentlichen in die besondere Lage reibungslos zu bewerkstelligen, braucht es eine gute Koordination zwischen Bund und Kantonen.

Handlungsfeld: Informationsvorsprung der Kantone

Die Information der Vollzugsakteure erfolgte oft zu spät, sodass ihnen die Ausführung von Massnahmen wie auch die Kommunikation gegen aussen erschwert wurde. In manchen Fällen wurden sie gar von der Medienberichterstattung überrascht. Wichtig scheint auch, dass die Kantone über den Zeitplan informiert werden und ihnen dargelegt wird, wie und weshalb eine Entscheidung zu Stande kam. Speziell bei den Verordnungen waren die Hintergründe nicht immer bekannt und es war unklar, wann die Erläuterungen dazu vorliegen würden. Es ist wichtig, einen gemeinsamen Informations- und Wissensstand über getroffene Entscheide und Massnahmen zu sichern und den Vollzugsakteuren gegenüber der Bevölkerung und den Medien einen Informationsvorsprung zu geben. Dies erleichtert eine schnelle und einheitliche Umsetzung sowie die Kommunikation der Kantone nach aussen.

Maxime 4

Bundesstellen, Kantone und Verbände sind, wenn immer möglich, vor den Medien zu informieren. Entsprechende Vorläufe zur Information der Vollzugsakteure müssen eingeplant werden.

Weiter wurde bemängelt, dass Informationen der Bundesverwaltung an Kantone und Dritte teilweise zu wenig verbindlich und zu informell geschah. Der Umgang mit solchen eher unverbindlich und informell vermittelten Informationen gestaltete sich schwierig. Die Informationen sollten in einer einheitlichen und formellen Form übermittelt werden, um von den Adressaten entsprechende aufgenommen zu werden.

Empfehlung 9

Die BK und das EJPD sollen unter Berücksichtigung der bereits erarbeiteten Grundlagen von EDI und GDK zusammen mit der Staatsschreiberkonferenz und der Konferenz der Kantonsregierungen die obengenannten Maximen prüfen, das weitere Vorgehen festlegen und anschliessend den föderalistischen Dialog über die Resultate informieren. Basierend darauf sollen anschliessend die noch ungeklärten Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten von Bund und Kantonen in einer Krise sowie Prozesse und Kontaktstellen gemeinsam geklärt werden.

2.5. Zusammenarbeit mit weiteren nationalen und internationalen Akteuren (Wissenschaft, Wirtschaft, Gesellschaft, Soziales)

Die Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit weiteren Akteuren hat insgesamt gut funktioniert. 86 Prozent der Befragten gaben an, dass die Bundesverwaltung in ihrem Zuständigkeitsbereich mit den richtigen weiteren Akteuren zusammengearbeitet hat. Fast genauso viele sind der Ansicht, dass der Umfang des Einbezugs der weiteren Akteure situationsgerecht und ergebnisorientiert war.

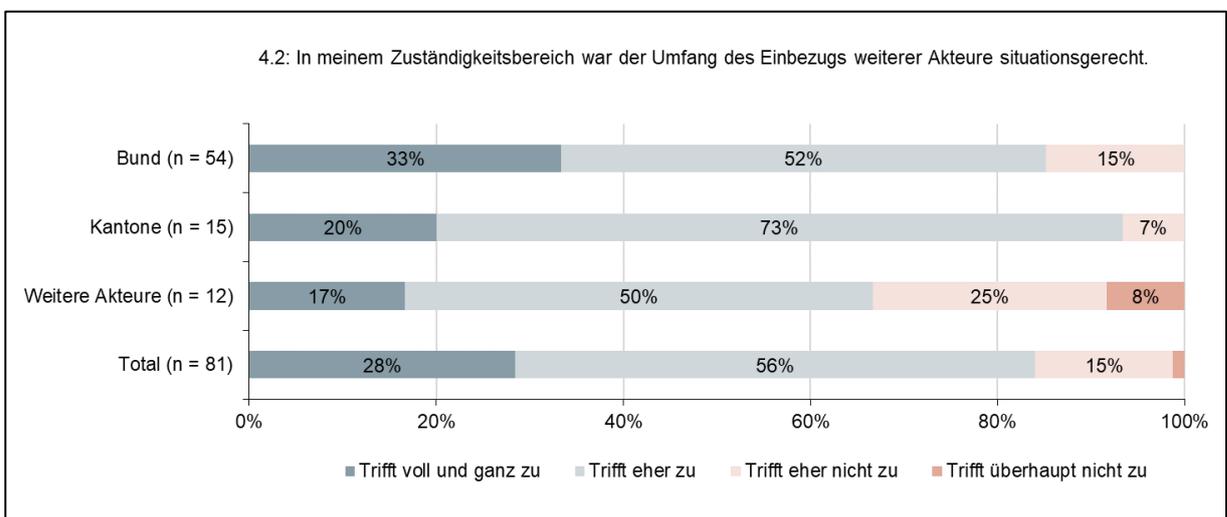


Abbildung 4: Verteilung der Antworten zur Frage nach dem situationsgerechten Umfang des Einbezugs weiterer Akteure nach befragten Akteursgruppen

Dennoch erfolgte der Einbezug zu wenig systematisch und die Zusammenarbeit hat nicht in allen Bereichen gleich gut funktioniert. So wurden beispielsweise die Meinungen und Anliegen gewisser **Gesundheitsverbände** und ihrer Mitglieder zu wenig berücksichtigt. Den Dachverbänden der Spitäler (H+), der Spitex, der Pflegefachpersonen (SBK), der Dachverband der Schweizer Ärzteschaft (FMH) sowie der Heime (CURAVIVA) wurde zu wenig Gehör gegeben. Gesellschaftliche und soziale Auswirkungen fanden zu wenig Beachtung. Anliegen aus diesem Bereich wurden nicht formell in die Arbeit der Krisenstäbe integriert.

Obwohl die **Wissenschaft** schon zu Beginn der Krise eine grosse Bereitschaft zeigte, mit ihrem Fachwissen zur Krisenbewältigung beizutragen, hat die Etablierung der Zusammenarbeit eher lange gedauert. Rund 36 Prozent der Befragten gaben an, dass deren Einbezug zu spät erfolgte. Bereits vor der Krise bestehende Konfliktlinien zwischen dem BAG und Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern aus den Bereichen Epidemiologie und Virologie haben sich teilweise auch in der Krise gezeigt. So war die Zusammenarbeit zu Beginn eher schwierig und von einem gewissen Misstrauen geprägt. Mit der Schaffung der Swiss National Covid-19 Task Force wurde die Wissenschaft besser eingebunden, und die Zusammenarbeit verbesserte sich.

Beim Einbezug der **Wirtschaft** machten sich bewährte Kanäle und bestehende Kommissionen bezahlt. Die etablierte tripartite Struktur der Zusammenarbeit zwischen der Wirtschaft, den Sozialpartnern, sowie dem SECO beziehungsweise dem Bundesrat, konnte auch während der Krise weitergeführt und ausgebaut werden. Das SECO suchte mit einer Koordinationsplattform fast täglich den Austausch mit den Sozial- und den Wirtschaftspartnern. Dabei wurden diese über die neusten Entwicklungen informiert und konnten ihre Anliegen einbringen. Dank den bestehenden Kommissionen konnten die Bedürfnisse wirtschaftswissenschaftlicher Akteure schnell aufgenommen werden. Bei besonderen Fragestellungen hat ein Bundesratsausschuss jeweils die Sozialpartner zusammengebracht, sodass gemeinsame Lösungen erarbeitet werden konnten. Die Vertretung der Wirtschaft im KSBC mit der *economiesuisse* wurde von den Befragten als einseitig wahrgenommen. Alles in Allem war die Wirtschaft aber gut ins Krisenmanagement der Bundesverwaltung eingebunden, teilweise vielleicht zu stark. Manche Wirtschaftsverbände übten viel Druck auf Bundesratsentscheide aus, was sich besonders in der Öffnungsphase manifestierte.

Neben der Wissenschaft und der Wirtschaft wurden **weitere Akteure** ins Krisenmanagement der Bundesverwaltung einbezogen. Im Bildungsbereich beispielsweise fand eine gute Zusammenarbeit mit den Hochschulen und im Rahmen der Verbundpartnerschaft Berufsbildung statt. Zudem fand ein internationaler Austausch statt, etwa im DACH-Lenkungsausschuss, in dem Beschlüsse zu Schulschliessungen und Schutzkonzepte ausgetauscht wurden. Auch für die erfolgreichen Rückführungen von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern wurde eng mit ausländischen Regierungen zusammengearbeitet. Das EDA und das Präsidialdepartement UVEK pflegten grundsätzlich einen regen Austausch mit Vertreterinnen und Vertretern zahlreicher Regierungen und der EU.

Die **internationale Zusammenarbeit** mit den Nachbarstaaten erwies sich insbesondere zu Beginn der Krise in gewissen Bereichen als schwierig, weil manche Länder sich nicht in den europäischen Strukturen koordinieren wollten, sondern unilateral für ihr Land Entscheidungen fällten. Die aussenpolitische Dimension der Krise wurde insgesamt etwas vernachlässigt. So antwortete rund die Hälfte der Befragten, die dazu etwas sagen konnten, dass der Einbezug von ausländischen Regierungen und internationalen Organisationen zu spät erfolgt sei. Den Herausforderungen in der Aussenpolitik und der Rolle des Schweizer Aussennetzes wurde in den Krisenstäben nicht genügend Rechnung getragen. Die Lockerung der Einreisebeschränkungen ab Mai verliefen folglich eher unkoordiniert und zum Teil ohne Einbezug des EDA. Auch was die Kommunikation gegenüber den Nachbarstaaten angeht, wäre eine frühzeitige Involvierung des EDA wichtig gewesen. Die fehlende strukturierte Zusammenarbeit zwischen EDA und BAG sowie mangelnde gegenseitige Kenntnis der Arbeitsweisen und Zuständigkeiten haben die Zusammenarbeit bei den Themen Lockerungen der Einreisebeschränkungen, grenzsanitarische Massnahmen sowie die Sicherstellung der Versorgung mit Medizinprodukten erschwert. Wie ein systematischer Einbezug des EDA und die Berücksichtigung aussenpolitischer Komponenten im Krisenmanagement der Bundesverwaltung künftig sichergestellt werden kann, soll im Rahmen der Prüfung der Grundlagen des Krisenmanagements dargelegt werden (s. Empfehlung 1).

Handlungsfeld: Einbezug bestehender Institutionen

Der Einbezug weiterer Akteure ins Krisenmanagement funktionierte dann schnell und einwandfrei, wenn auf bereits bestehende Kontakte aufgebaut werden konnte, wie etwa in den Bereichen Wirtschaft, Sozialpartner, Bildung oder Grenzpolitik. Bei der Wissenschaft, der Zivilgesellschaft oder den Gesundheitsverbänden bestanden diese eher nicht, respektive wurden bestehende Netzwerke nicht genutzt, was die Zusammenarbeit erschwerte. Um sicherzustellen, dass in einer künftigen Krise die verschiedenen externen Partner der Bundesverwaltung rasch beratend zur Seite stehen und systematisch in die Massnahmenentwicklung einbezogen werden können, gilt es, bereits existierende Netzwerke der Departemente und Ämter noch besser zu pflegen und für den Krisenfall auszubauen.

Empfehlung 10

Die Departemente und die Bundeskanzlei stellen sicher, dass sie ihre bestehenden Netzwerke ins Krisenmanagement der Bundesverwaltung integrieren können.

Auf weitere Möglichkeiten für einen stärkeren Einbezug der Wissenschaft in die Krisenbewältigung der Bundesverwaltung wird im Bericht zum Postulat Michel (20.3280) eingegangen werden.¹⁹

2.6. Kommunikation

Die Krisenkommunikation ist ein wesentlicher Bestandteil des Krisenmanagements. Während es bei der internen Kommunikation primär darum geht, bei allen Verantwortlichen den gleichen Informations- und Wissensstand sicherzustellen, soll die externe Kommunikation die Medien und die Bevölkerung möglichst unverzüglich, umfassend, widerspruchsfrei und wahrheitsgetreu informieren.

Die Kommunikation nach aussen wurde grossmehrheitlich als sehr gut bis hervorragend empfunden. Besonders hervorgehoben wurde das Zusammenspiel von regelmässig stattfindenden Medienkonferenzen des Bundesrates und fachlichen Points de Presse, das effizient und vertrauensbildend wirkte. Der Einbezug der Kantone in die offizielle Kommunikationsstrategie durch wöchentliche Telefonkonferenzen, die Absprache über die Kommunikationsmittel, der Austausch von Sprachregelungen, von Medienmitteilungen und Vorinformationen haben eine grosse Kohärenz in der Kommunikation nach aussen ergeben. Dies hat vor allem in der ausserordentlichen Lage, unter Koordination der Bundeskanzlei, sehr gut funktioniert und war von hoher Wirksamkeit. Der Bundesrat wurde dank seiner Kommunikation gegen aussen als kohärent agierendes Gremium wahrgenommen.

Dennoch gibt es einige Punkte, die bei der externen Krisenkommunikation verbessert werden müssen. Als kritisch wird betrachtet, dass zum Teil Medienanfragen beantwortet wurden oder Auskunft zu Dingen gegeben wurde, die wissenschaftlich nicht haltbar, noch nicht genügend geklärt oder mit den Betroffenen abgesprochen waren. Dies hat zu Unklarheit in der externen Kommunikation geführt, zum Beispiel beim Thema Maskentragen oder beim Kontakt zwischen Kindern und Grosseltern. Hier gilt es künftig, Aussagen und Daten gegenzuprüfen und sich auf wissenschaftliche Fakten und Gesetzestexte abzustützen.

Optimierungspotenzial gibt es auch hinsichtlich der Darstellung von Daten zur gut verständlichen Information und Kommunikation. Die Bundesverwaltung hätte von Beginn weg in der Lage sein sollen, der Bevölkerung Daten und Zahlen in verständlicher Form zu vermitteln (s. Empfehlung 8). Weiter wird bemängelt, dass die regelmässige Kommunikation des Bundesrates mit der Rückkehr in die besondere Lage abgenommen hat. Trotz dezentraler Krisenbewältigung sollte der Bundesrat auch in der besonderen Lage eine wichtige Rolle in der Krisenkommunikation übernehmen (vgl. Maxime 3, Empfehlung 9).

¹⁹ Po. Michel 20.3280, «Wissenschaftliches Potenzial für Krisenzeiten nutzen»

Handlungsfeld: Interne Kommunikation

Die interne Kommunikation, innerhalb der Bundesverwaltung, wird kritischer beurteilt, auch wenn sie im Grossen und Ganzen gut funktioniert hat. Auch wenn 71 Prozent der Befragten sie als koordiniert oder eher koordiniert erlebten, war sie auch von Zufälligkeiten geprägt und fand auch auf informellem Weg statt. Sie war in einigen Fällen unpräzise, stammte aus verschiedenen Kanälen und erfolgte manchmal zu spät. Zudem wurde bemängelt, dass das EPA zu selten und zu spät informierte, etwa beim Thema Homeoffice. Zur Verbesserung der internen Kommunikation müssen Informations- und Kommunikationsabläufe innerhalb der Bundesverwaltung geklärt sowie Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten klar definiert werden.

Empfehlung 11

Das EFD (EPA) in Konsultation mit der Bundeskanzlei, soll Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten sowie Informations- und Kommunikationsabläufe bezüglich der Mitarbeiterkommunikation prüfen. Gegebenenfalls sind bestehende Grundlagen anzupassen oder falls notwendig zu erarbeiten.

3. Schlussfolgerungen und Ausblick

Mit rasanter Geschwindigkeit breitet sich das neuartige Coronavirus seit Anfang Jahr aus und stürzt alle Länder dieser Welt in Gesundheits- und Wirtschaftskrisen. Das Ausmass der Covid-19-Pandemie überraschte auch die Schweiz. Die Ausbreitung des Virus stellt eine grosse Herausforderung für Staat, Wirtschaft und Gesellschaft dar, der nur mit einem effektiven und effizienten Krisenmanagement begegnet werden kann. Der vorliegende Bericht hat die Effektivität und die Effizienz des Krisenmanagements der Bundesverwaltung während der ersten Phase der Covid-19-Pandemie beurteilt. Im Zentrum stand die Frage, wie das Krisenmanagement innerhalb der verschiedenen Themen organisatorisch funktioniert hat. Als effektiv wurde es angesehen, wenn für Entscheidungen beziehungsweise für die Erarbeitung von Produkten die relevanten Gremien einbezogen wurden und die Produkte in adäquater Form vorlagen. Als effizient wurde es eingeschätzt, wenn der Aufwand für Koordination und Zusammenarbeit klein war beziehungsweise keine Doppelspurigkeiten auftraten.

Das Krisenmanagement der Bundesverwaltung hat sich in der untersuchten Zeitspanne als mehrheitlich effektiv erwiesen. Bundesintern wurden meist die relevanten Gremien und Akteure in die Entscheidungsfindung und die Erarbeitung von Produkten einbezogen, sodass grösstenteils adäquate Produkte von guter Qualität – kohärent, nachvollziehbar und vollständig – erstellt werden konnten. Die Entscheidungsgrundlagen für den Bundesrat hätten jedoch vor allem von den übergeordneten Krisenstäben, dem BSTB und dem KSBC, erarbeitet werden sollen. Sie haben ihre Aufgabe in diesem Bereich zu wenig wahrgenommen. Bei den Produkten fiel die hohe Qualität der Notverordnungen auf. Gleichzeitig wurden die entsprechenden Erläuterungen kritisiert, weil sie teilweise zu unpräzise waren und Fragen aufwarfen. Die Kommunikation gegen aussen war trotz einzelner Schwächen sehr effektiv, die Medien und die Bevölkerung wurden umfassend und zeitnah über die neusten Entwicklungen und Entscheidungen informiert. Das Zusammenspiel von Points de Presse und Medienkonferenzen des Bundesrates wirkte vertrauensbildend, so dass der Bundesrat als kohärent agierendes Gremium wahrgenommen wurde.

Bundesextern wurden einige Partner, wie Vertreterinnen und Vertreter der Wissenschaft zu spät ins Krisenmanagement einbezogen. Andere, wie die Dachverbände im Gesundheitsbereich, konnten ihre Anliegen zu wenig einbringen. Auch die Kantone wurden in der ausserordentlichen Lage zu wenig informiert und konsultiert. Grundsätzlich wurden aber intern wie extern die richtigen Gremien berücksichtigt, um bei unterschiedlichen Themen wie der Grenzschiessung und -öffnung, der Sicherstellung der Gesundheitsversorgung und der Öffnung der Restaurationsbetriebe adäquate, umsetzbare Lösungen zu finden. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass trotz der Geschwindigkeit der eintretenden Ereignisse und der sich ständig ändernden Lage konsistente Produkte, die einen massgeblichen Beitrag zur Krisenbewältigung leisteten, hervorgebracht wurden.

Bezüglich Effizienz des Krisenmanagements der Bundesverwaltung zeigt sich ein etwas anderes Bild. Die Zusammenarbeit innerhalb der Bundesverwaltung war zwar in einigen Bereichen effizient. Beim BCM etwa, denn die Betriebskontinuität konnte mit relativ wenig Aufwand schnell sichergestellt werden. In anderen Bereichen, wie der Kooperation und Koordination des Krisenmanagements, besteht jedoch Verbesserungspotenzial, da die übergeordneten Krisenstäbe KSBC und BSTB ihre Aufgaben nicht vollends wahrnahmen. Sie wurden eher als Austausch- und Informationsplattformen genutzt statt als Gremien zur Koordination und Entscheidungsvorbereitung für den Bundesrat. So wurde das Krisenmanagement weitgehend von departementalen Gremien übernommen, obwohl die Bewältigung aufgrund des Krisenausmasses zwingend interdepartemental hätte angegangen werden müssen. Der Koordinationsaufwand für die departementalen Krisenstäbe und für die Departemente war somit relativ gross. Auch die interne Kommunikation war teilweise ineffizient. Sie funktionierte zwar im Grossen und Ganzen, erfolgte aber oft zu spät oder doppelspurig.

Auch bei der Zusammenarbeit mit externen Stellen zeigt sich ein uneinheitliches Bild bezüglich Effizienz. Die Zusammenarbeit mit den Kantonen verlief rasch und zielführend, sofern sie auf bestehende Strukturen und Kontakte aufbaute. Wenn nicht, war der Koordinationsaufwand relativ gross. Es hat sich gezeigt, dass zwischen Bund und Kantonen Informations-, Kommunikations- und Konsultationskanäle auf beiden Seiten klarer definiert werden müssen. Ähnliches gilt für die Zusammenarbeit mit nationalen und internationalen Akteuren aus den Bereichen Wissenschaft, Wirtschaft, Gesellschaft und Soziales. Sie wurden ins Krisenmanagement der Bundesverwaltung einbezogen und konnten ihre Fachexpertise einbringen. Teilweise mussten Kontakte jedoch erst geknüpft und Gremien zur Zusammenarbeit geschaffen werden. Die Zusammenarbeit soll effizienter werden, indem bereits bestehende Netzwerke in der normalen Lage ausgebaut werden, damit sie auch in Krisen genutzt werden können. Ein Mangel an Effizienz wurde auch bei der Sicherstellung von kritischen Materialbeständen festgestellt. Es musste viel Aufwand betrieben werden, um grundlegendes medizinisches Schutzmaterial zu beschaffen. Zur Effizienzsteigerung müssen die Verantwortlichkeiten von Bund und Kantonen bei der Planung, Beschaffung, Lagerhaltung und Finanzierung geklärt werden. Ein weiterer Mangel an Effizienz besteht im Bereich des Daten- und Informationsmanagements. So wurden zweckdienliche Informationen zwar gesammelt aber oft nicht bereichs- oder departementsübergreifend geteilt. Zudem entstand aufgrund unterschiedlicher und zum Teil veralteter Übermittlungssysteme sowie starker Datenschutzvorgaben ein beträchtlicher Aufwand für die Erhebung und Aufbereitung von Daten. Zur Steigerung der Effizienz soll in diesem Bereich ein kompatibles Datenübermittlungssystem geschaffen werden.

Rückblickend war das Krisenmanagement der Bundesverwaltung während der untersuchten Zeitspanne – wenn auch nicht in allen Bereichen gleich effektiv und effizient – grundsätzlich erfolgreich. Die Bundesverwaltung und der Bundesrat blieben handlungs- und entscheidungsfähig und die Überlastung des Gesundheitswesens konnte weitgehend verhindert werden, ohne die Wirtschaft zu stark zu beeinträchtigen. In der ersten Phase der Covid-19-Pandemie kann somit ein mehrheitlich effektives Krisenmanagement mit Potential zur Effizienzsteigerung festgestellt werden. Die identifizierten Handlungsfelder bieten, sowohl für den weiteren Verlauf der Pandemie als auch für künftige Krisen, eine Chance zur Verbesserung des Krisenmanagements.

Knapp neun Monate nach Verzeichnung des ersten Covid-19-Falls in der Schweiz befindet sie sich noch immer mitten in der Krisenbewältigung. Während im Sommer die Fallzahlen tiefgehalten werden konnten, schnellten sie im Herbst mit der zweiten Welle der Pandemie in die Höhe. Die Fallzahlen, die Anzahl der Hospitalisierungen und Todesfälle stiegen erneut markant an und hatten im November einen noch nie dagewesenen Höhepunkt erreicht. Das öffentliche Leben wurde von Bund und Kantonen wieder stärker eingeschränkt. Zur Unterstützung des Gesundheitswesens wurden erneut Formationen der Armee mobilisiert. Dennoch wurden Intensivbetten in vielen Spitälern zeitweise knapp. Die Schweiz befindet sich noch immer in der besonderen Lage. Die Kompetenzen zur Krisenbewältigung liegen somit hauptsächlich bei den Kantonen, die je nach kantonaler Lage Massnahmen und Bestimmungen erlassen. Dennoch wird immer noch dasselbe Ziel wie in der ausserordentlichen Lage verfolgt: es gilt eine Überlastung des Gesundheitssystems zu verhindern, mit Massnahmen, die den mittel- bis langfristigen wirtschaftlichen Schaden in Grenzen halten. In der besonderen Lage kann der Bundesrat Massnahmen nach Anhörung der Kantone beschliessen. Hat sich dieses Zusammenspiel zwischen Bund und Kantonen seit Sommer 2020 bewährt? Wie gestaltete sich der Austausch zwischen Bundesrat, Parlament und Bundesverwaltung? Diesen und weiteren Fragen soll in einer weiteren Auswertung nachgegangen werden.

Anhang

Anhang 1: Übersicht der Empfehlungen an den Bundesrat

<p>Empfehlung 1</p> <p>Die Bundeskanzlei und die Departemente sollen prüfen, ob die bestehenden Verordnungen, Weisungen, Strategiepläne und Konzepte des Krisenmanagements für die Bewältigung einer langanhaltenden und komplexen Krise, in deren Bewältigung mehrere Departemente involviert sind, angepasst werden müssen.</p>
<p>Empfehlung 2</p> <p>Die Bundeskanzlei soll gemeinsam mit den Departementen die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten sowie die Zusammensetzung des BSTB, des Ad-hoc-Krisenstabes des Bundesrats und der eingesetzten departementalen Krisenstäbe prüfen, aufeinander abstimmen und gegebenenfalls die entsprechenden Verordnungen und Weisungen überarbeiten. Dabei soll auch der Rollenverteilung zwischen Krisenorganisationen und ordentlicher Departementsstruktur Rechnung getragen werden.</p>
<p>Empfehlung 3</p> <p>Die BK und das EFD (EPA) sollen zusammen mit den Departementen für eine regelmässige und einheitliche Aus- und Weiterbildung der Mitglieder ihrer Krisenstäbe sowie ihrer Führungs- und Schlüsselpersonen im Krisenmanagement sorgen. Dem Einstieg in die Krisenbewältigung soll dabei mehr Beachtung geschenkt werden.</p>
<p>Empfehlung 4</p> <p>Das EDI (BAG) identifiziert zusammen mit VBS und WBF, den zuständigen Bundesämtern/-stellen und den entsprechenden kantonalen Behörden bedeutende Lücken in der Versorgung mit medizinischen Gütern und Produkten während der Covid-19-Krise und legt dem Bundesrat ein Konzept zur Umsetzung von Verbesserungsmaßnahmen vor.</p>
<p>Empfehlung 5</p> <p>Das BWL soll gemeinsam mit weiteren zuständigen Stellen, auch kantonalen, prüfen, für welche kritischen Güter die Versorgung in einer nationalen oder internationalen Krise sichergestellt werden muss. Deren Planung, Beschaffung, Lagerhaltung und Finanzierung soll geklärt werden. Zudem soll geklärt werden, wer in einer Krise über die Beschaffung entscheidet. Das vorhandene Material soll durch ein noch zu definierendes Controlling regelmässig überprüft und darüber Bericht erstattet werden.</p>
<p>Empfehlung 6</p> <p>Die Koordinationsstelle Risikomanagement Bund (EFD / EFV) soll in Zusammenarbeit mit den Departementen und der Bundeskanzlei prüfen, ob eine einheitliche bundesweite Schulung notwendig ist und ob das BCM in Krisenübungen stärker integriert werden soll. Die jährliche Statusmeldung der Departemente und der Bundeskanzlei zum BCM erfolgt wie bisher mit dem Risikomanagement-Reporting.</p>
<p>Empfehlung 7</p> <p>Das EPA soll prüfen, wie das Personal der Bundesverwaltung besser auf die Übernahme anderer, in Krisen notwendigen Funktionen vorbereitet (z.B. Jobrotation, Shadowing) und in einer Krise flexibler eingesetzt (z.B. Stellenbörse) werden kann.</p>

<p>Empfehlung 8</p> <p>Das EDI zusammen mit dem VBS sollen das Datenmanagement im Gesundheitsbereich verbessern. Dabei gilt es insbesondere, Voraussetzungen für die Informationsübermittlung innerhalb der Bundesverwaltung zu schaffen und die Kompatibilität in der Datenübermittlung mit den Kantonen und weiteren relevanten Instanzen zu berücksichtigen. Daneben sollen auch die Darstellungen der Datenauswertungen verbessert werden. Die in diesem Bereich bereits laufenden Arbeiten sollen beschleunigt werden. Synergien mit geplanten Arbeiten der BK (DTI) sind zu nutzen und zu koordinieren.</p>
<p>Empfehlung 9</p> <p>Die BK und das EJPD sollen unter Berücksichtigung der bereits erarbeiteten Grundlagen von EDI und GDK zusammen mit der Staatsschreiberkonferenz und der Konferenz der Kantonsregierungen die obengenannten Maximen (s. Seite 19f) diskutieren, das weitere Vorgehen festlegen und anschliessend den föderalistischen Dialog über die Resultate informieren. Basierend darauf sollen anschliessend die noch ungeklärten Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten von Bund und Kantonen in einer Krise sowie Prozesse und Kontaktstellen gemeinsam geklärt werden.</p>
<p>Empfehlung 10</p> <p>Die Departemente und die Bundeskanzlei stellen sicher, dass sie bestehenden Netzwerke ins Krisenmanagement der Bundesverwaltung integrieren können.</p>
<p>Empfehlung 11</p> <p>Das EFD (EPA) in Konsultation mit der Bundeskanzlei, soll Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten sowie Informations- und Kommunikationsabläufe bezüglich der Mitarbeiterkommunikation prüfen. Gegebenenfalls sind bestehende Grundlagen anzupassen oder falls notwendig zu erarbeiten.</p>

Anhang 2: Liste der Indikatoren

Für jeden Auswertungsgegenstand wurde ein retrospektiver SOLL-IST-Vergleich anhand von Indikatoren vorgenommen. Zu jedem Indikator wurden die Teilnehmenden der Online-Befragung um ihre Einschätzung anhand einer Skala gebeten. Die Indikatoren decken jeweils nur einen Teil des Ziels ab, so dass ein bestimmter Aspekt hervorgehoben wird. Mit den Indikatoren konnte eine Beurteilung der Auswertungsgegenstände ermöglicht werden, welche die qualitativen Resultate (aufgrund von Gesprächen, offenen Fragen in der Online-Befragung und Dokumentenanalysen) um eine quantitative Dimension ergänzte.

Auswertungsgegenstand	Ziel	Nr.	Indikator
Umsetzung des Krisenmanagements gemäss Grundlagen	Die Grundlagen des Krisenmanagements haben sich bewährt.	1.1	Die für meinen Zuständigkeitsbereich relevanten Grundlagen für das Krisenmanagement der Bundesverwaltung waren mir bekannt.
		1.2	Für meinen Zuständigkeitsbereich lagen angesichts der Herausforderungen der Krise angemessene Grundlagen der Bundesverwaltung für das Krisenmanagement vor.
		1.3	Die verfügbaren Grundlagen der Bundesverwaltung liessen genug Spielraum, um situationsgerecht zu handeln.

Auswertungsgegenstand	Ziel	Nr.	Indikator
Zusammenarbeit zwischen Gremien der Bundesverwaltung	Die Zusammenarbeit zwischen den Gremien der Bundesverwaltung hat sich bewährt.	2.1	Die Zuständigkeiten und Aufgaben zwischen den Gremien (reguläre Strukturen und Krisenorgane) waren klar.
		2.2	Die Zusammenarbeit zwischen den Gremien (reguläre Strukturen und Krisenorgane) hat es ermöglicht, zeitgerechte Entscheide vorzubereiten.
		2.3	Die Koordination zwischen den Gremien (reguläre Strukturen und Krisenorgane) hat die Aufgabenerfüllung zeitgerecht ermöglicht.
Zusammenarbeit zwischen Bundesverwaltung und Kantonen	Die Zusammenarbeit zwischen Bundesverwaltung und Kantonen hat sich bewährt.	3.1	In meinem Zuständigkeitsbereich hat sich die Regelung der Verantwortlichkeiten der Gremien des Krisenmanagements der Bundesverwaltung und der Kantone bewährt.
		3.2	In meinem Zuständigkeitsbereich war die Zusammenarbeit der Gremien des Krisenmanagements der Bundesverwaltung mit jenen der Kantone koordiniert.
		3.3	In meinem Zuständigkeitsbereich war der Einbezug der Kantone ins Krisenmanagement der Bundesverwaltung sachgerecht.
		3.4	In meinem Zuständigkeitsbereich erfolgte der Einbezug der Kantone ins Krisenmanagement der Bundesverwaltung zum richtigen Zeitpunkt.
Zusammenarbeit zwischen der Bundesverwaltung und weiteren Akteuren (Akteure ausserhalb von Bundesverwaltung und Kantonen)	Die Zusammenarbeit zwischen der Bundesverwaltung und weiteren Akteuren hat sich bewährt.	4.1	In meinem Zuständigkeitsbereich hat die Bundesverwaltung bei der Bewältigung der Krise mit den richtigen weiteren Akteuren zusammengearbeitet.
		4.2	In meinem Zuständigkeitsbereich war der Umfang des Einbezugs weiterer Akteure situationsgerecht.
		4.3	In meinem Zuständigkeitsbereich war der Einbezug weiterer Akteure in das Krisenmanagement der Bundesverwaltung ergebnisorientiert.
Produkte: Entscheide, Weisungen, Bundesratsanträge, Lagedokumente, Entscheidungsgrundlagen	Die erarbeiteten Produkte haben sich bewährt.	5.1	In meinem Zuständigkeitsbereich lagen die für die Vorbereitung von Entscheidungen relevanten Produkte rechtzeitig vor.
		5.2	Die aus dem Krisenmanagement resultierten Produkte waren von genügender Qualität (kohärent, nachvollziehbar, vollständig).
		5.3	Die von den Gremien erarbeiteten Produkte haben einen massgeblichen Beitrag zur Krisenbewältigung geleistet.

Auswertungsgegenstand	Ziel	Nr.	Indikator
Information und Kommunikation	Die Information und die Kommunikation haben sich bewährt.	6.1	Mein Gremium verfügte rechtzeitig über relevante Informationen aus dem Krisenmanagement der Bundesverwaltung.
		6.2	Die Informationen, die mein Gremium von anderen Gremien der Bundesverwaltung erhalten hat, haben einen massgeblichen Beitrag zur Krisenbewältigung geleistet.
		6.3	Die Zuständigkeiten bei der Kommunikation der Bundesverwaltung nach aussen waren klar.
		6.4	Die Umsetzung der Kommunikation der Bundesverwaltung nach aussen war koordiniert.

Anhang 3: Liste der befragten Gremien und Organisationen

Folgende Gremien und Organisationen wurden im Rahmen der Auswertung eingeladen, im Rahmen eines leitfadengestützten Interviews und / oder einer Online-Befragung Stellung zu nehmen. Die Liste gibt nicht wieder, wer effektiv teilgenommen hat. Dies ist für die BK aufgrund der bewusst gewählten Anonymisierung der Daten nicht nachvollziehbar.

Bundesverwaltung

BK: Bundeskanzlei
BK: Interdepartementale Information Pandemiestab Übergeordnete Koordination
Koordinationsorgan Epidemiengesetz
Krisenstab des Bundesrates Corona
Bundesstab Bevölkerungsschutz inkl. Nationale Alarmzentrale
EDA: Generalsekretariat / Krisenstab
EDA: Krisenmanagementzentrum
EDA: Aussennetz
EDI: Krisenstab Generalsekretariat
EDI: Taskforce 2019-nCov (auch «Taskforce BAG» genannt)
EDI: Abteilung übertragbare Krankheiten
EDI: Taskforce der verantwortlichen Behördenstellen unter der Federführung des Eidg. Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann
EDI: Bundesamt für Sozialversicherung
EDI: Bundesamt für Kultur
EDI: Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen
EDI: Abteilung Digitale Transformation im BAG
EJPD: Generalsekretariat
EJPD: Krisenstab Recht. Rechtsetzungsbegleitung der Fachämter (BJ)
EJPD: EO fedpol
EJPD: Staatssekretariat für Migration
VBS: GS VBS Ausschuss Corona

VBS: Task Force Beschaffungskoordination Medizinalprodukte
VBS: Stab CdA / Militärstrategischer Stab
VBS: Kommando Operationen
VBS: Sanitätsdienstliches Koordinationsgremium
VBS: Nachrichtendienst des Bundes
VBS: Bundesamt für Bevölkerungsschutz
VBS: Bundesamt für Sport
EFD: Generalsekretariat
EFD: Taskforce Luftverkehr
EFD: Ausschuss Finanzkrisen
EFD: AG Versicherungen
EFD: FST CORONA EZV
EFD: Krisenstab BIT
EFD: Informatiksteuerungsorgan des Bundes
EFD: Eidgenössisches Personalamt
EFD: Bundesamt für Bauten und Logistik
EFD: Koordinationsstelle Risikomanagement Bund
WBF: Generalsekretariat
WBF: TF COVID-19 & Wirtschaft (SECO)
WBF: TF COVID-19 & Wirtschaft: AG "Liquidität und Finanzhilfen" (EFV)
WBF: TF COVID-19 & Wirtschaft: AG "ALV" (SECO)
WBF: TF COVID-19 & Wirtschaft: AG "KMU-Politik und Tourismus" (SECO)
WBF: TF COVID-19 & Wirtschaft: AG "Konjunktur und Konjunkturpolitik" (SECO)
WBF: Kommission für Wirtschaftspolitik (SECO)
WBF: Krisenstab BWL
WBF: Bundesamt für Landwirtschaft
WBF: Bundesamt für Zivildienst
WBF: Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
WBF: Task Force "Mietrecht und Corona-Krise"
UVEK: Generalsekretariat / Präsidialdepartement
UVEK: ad-hoc für ÖV (BAV) und für Luftfahrt (BAZL)
UVEK: Leitungsorgan Koordination des Verkehrswesens im Hinblick auf Ereignisfälle

Kantone

Konferenz der Kantonsregierungen
Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren
Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs
Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr
Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
Konferenz Kantonaler Volkswirtschaftsdirektorinnen und Volkswirtschaftsdirektoren

Führungsstab Polizei
Schweizerische Staatsschreiberkonferenz
Vereinigung Kantonsärzte Schweiz
Staatskanzleien / Kommunikationsverantwortliche [Auswahl: 5 Kantone]
Schweizerische Informations-Konferenz öffentlicher Verwaltungen

Weitere Akteure

Auswahl akkreditierter Medienschaffenden im Bundeshaus
economiesuisse
GastroSuisse
H+
Eidgenössische Kommission für Pandemievorbereitung
National COVID-19 Science Task Force
Parlament: Finanzdelegation
Parlament: NR-Präsidentin, SR-Präsident
Postauto: Krisenstab
SBB: Krisenstab
Schweizerischer Gewerkschaftsbund
Schweizerischer Gewerbeverband
Schweizerischer Arbeitgeberverband
Schweizerische Nationalbank
Swissgrid: Krisenstab
Swiss International Airlines: Krisenstab
Verband Schweizer Medien

Anhang 4: Liste integrierter Auswertungen zur Covid-19-Pandemie

Im vorliegenden Bericht wurden zentrale Ergebnisse und Resultate von folgenden, bereits bestehenden, Auswertungen des Krisenmanagements aufgenommen.

Bundesrat	Bericht des Bundesrates vom 27. Mai 2020 über die Ausübung seiner Notrechtskompetenzen und die Umsetzung überwiesener Kommissionsmotionen seit Beginn der Coronakrise
Bundeskanzlei	Wochen-GSK der Bundeskanzlei vom 25. Juni 2020 zur Evaluation Corona-Zeit
Sanitätspflichtliches Koordinationsgremium	Auswertungsbericht COVID-19: SANKO Ergebnisse der Workshops – Lessons Learned im Gesundheitswesen vom Juni/Juli 2020
Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)	EDA-Krisenmanagement COVID-19: Lessons Learned: Erkenntnisse Erste Phase der Krisenbewältigung (Januar – Mai 2020)
Generalsekretariat EDA	Rapport sur les leçons à tirer de la 1ère phase de la crise du COVID-19 (15.01.2020 – 30.04.2020)
Eidgenössische Finanzkontrolle	COVID-19-Prüfungen, Zwischenberichte vom 1. Mai, vom 1. Juni und vom 31. Juli 2020

Krisenstab des Bundesrates Corona (KSBC)	Schlussbericht vom 19. Juni 2020
Verbindungsstelle Zivilgesellschaft	Schlussbericht 18. Juni 2020
Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung	Informationsnotiz: Auflösung Task Force «Covid-19 und Wirtschaft», 30. Juni 2020
Konferenz der Kantonsregierungen	COVID-19: Krisenbewältigung aus Sicht der Kantone, Stand vom 24. September 2020 (zum Zeitpunkt der Abschrift des Berichts lagen der BK nur die individuellen Berichte der Kantone vor, ohne einer Gesamtauswertung).