



---

# **Bericht zur Auswertung des Krisenmanagements der Bundesverwaltung in der Covid-19-Pandemie**

(2. Phase / August 2020 bis Oktober 2021)

---

22. Juni 2022



## Zusammenfassung

Die Bundeskanzlei (BK) hat im Auftrag des Bundesrates das Krisenmanagement der Bundesverwaltung in der zweiten Phase der Covid-19-Pandemie (August 2020 bis Oktober 2021) ausgewertet. Bei der Datenerhebung lag der Fokus auf der Zusammenarbeit im föderalen System Schweiz, der Zusammenarbeit mit der Wissenschaft sowie der internationalen Zusammenarbeit der Bundesverwaltung. Die BK hat 222 Personen der Bundesverwaltung, der Kantone, der kantonalen Fach- und Regierungskonferenzen und weiteren Akteuren (Vertreterinnen und Vertreter der Wissenschaft, der Wirtschafts- und Sozialverbände) zu einer Online-Umfrage oder leitfadengestützten Interviews eingeladen. 40 Personen wurden interviewt, 155 Personen haben an der Online-Umfrage teilgenommen.<sup>1</sup> Für die vorliegende Auswertung wurden zudem bereits existierende Auswertungen berücksichtigt und zwei Themenworkshops zur Vertiefung ausgewählter Themen durchgeführt. Somit konnten durch eine Selbstevaluation und eine Aussensicht auf die Arbeit der Bundesverwaltung breit abgestützte Erkenntnisse gewonnen werden.

Das Krisenmanagement der Bundesverwaltung hat über den gesamten betrachteten Zeitraum hinweg relativ gut funktioniert. Die einzelnen Zeitabschnitte innerhalb der besonderen Lage wurden jedoch unterschiedlich bewertet. Das Krisenmanagement zu Beginn der besonderen Lage im Herbst / Winter 2020 wurde deutlich schlechter beurteilt als in den darauffolgenden Zeitabschnitten. Aus der Auswertung der Daten hat die BK 9 Handlungsfelder (Bereiche mit Handlungsbedarf) identifiziert und entsprechend 13 Empfehlungen formuliert. Es hat sich gezeigt, dass der dringlichste Handlungsbedarf bei der **Organisation des Krisenmanagements der Bundesverwaltung** (Handlungsfeld 1), bei der **Koordination und Konsultation im föderalen System** (Handlungsfelder 2 und 6) und beim **Einbezug der Wissenschaft ins Krisenmanagement** der Bundesverwaltung (Handlungsfeld 3) liegt. Zudem zieht sich ein Thema wie ein roter Faden durch die Ergebnisse: Der Bedarf auf strategischer Ebene nach einer verbesserten **Antizipation** möglicher Krisen sowie Entwicklungen während einer solchen. Zwar war im Handeln des Bundesrates eine übergeordnete Strategie erkennbar, jedoch fehlte es teilweise an einem vorausschauenden Krisenmanagement. Dies zeigte sich vor allem im Herbst 2020, als die Bundesverwaltung und die Kantone ungenügend auf das Ausmass der zweiten Infektionswelle vorbereitet waren.

Die Auswertung zeigt, dass die Antizipation von Entwicklungen auf strategischer Ebene durch einen stärkeren und geregelteren Einbezug ins Krisenmanagement von Fachpersonen der Wissenschaft und der Bundesverwaltung verbessert werden kann. Diese können unter anderem vor einer imminents Krise oder Krisenentwicklung warnen oder fundierte, plausible Szenarien zu möglichen Entwicklungen liefern. Der Informationsfluss innerhalb der Bundesverwaltung bezüglich nationaler und internationaler Entwicklungen ist hier von entscheidender Bedeutung und soll deswegen gestärkt werden (Handlungsfelder 1, 3 und 5). Die Antizipation möglicher Krisenentwicklungen auf strategischer Ebene wird es auch erleichtern, Handlungsoptionen und konkrete Massnahmen frühzeitig im föderalen System zu konsultieren und zu koordinieren (Handlungsfelder 2 und 6).

Damit das Krisenmanagement der Bundesverwaltung effizienter und effektiver wird, müssen die rechtlichen Grundlagen angepasst und Personalfragen geklärt werden. Zudem sollen die Übungen der Bundesverwaltung grundsätzlich relevanter für reale Krisenbewältigungen werden (Handlungsfelder 6 und 7). Ausserdem scheint es notwendig, die Zusammenarbeit mit dem Parlament zu verbessern und das Datenmanagement zu vereinheitlichen (Handlungsfelder 4 und 8). Datenstandards werden es erlauben, in einer Krise zeitnah über ein Lagebild zu verfügen. Letzteres bildet die Grundlage sowohl für die Konzipierung möglicher Szenarien als auch für die Entwicklung geeigneter Bewältigungsstrategien. Die Informationen zur Einschätzung der Lage sowie zu den geltenden und empfohlenen Massnahmen sollen breitere Bevölkerungsschichten erreichen über mehr Kanäle und in mehr Sprachen unter Berücksichtigung unterschiedlicher sozialer und kultureller Hintergründe (Handlungsfeld 9).



<sup>1</sup> Unter den 155 Personen, die an der Umfrage teilgenommen haben, sind auch einige der 40 interviewten Personen.

# Inhalt

<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>2</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b> .....	<b>4</b>
<b>Vorwort</b> .....	<b>5</b>
<b>1. Einleitung</b> .....	<b>6</b>
1.1 Ausgangslage .....	6
1.2 Ziel und Fokus der Auswertung .....	11
1.3 Vorgehen.....	12
1.4 Methodik.....	13
1.5 Logik und Aufbau des Berichts .....	14
<b>2. Resultate, Erkenntnisse und Empfehlungen</b> .....	<b>16</b>
2.1 Strategien des Bundesrates und Organisation des Krisenmanagements der Bundesverwaltung.....	16
<i>Handlungsfeld 1: Organisation des Krisenmanagements der Bundesverwaltung und strategische Antizipation in einer Krise stärken</i> .....	21
2.2 Zusammenarbeit im föderalen System Schweiz.....	22
<i>Handlungsfeld 2: Koordination zwischen Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden verbessern</i> .....	27
2.3 Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit der Wissenschaft.....	27
<i>Handlungsfeld 3: Institutionalisierung der wissenschaftlichen Politikberatung</i> .....	30
2.4 Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit dem Parlament.....	30
<i>Handlungsfeld 4: Effizienz und Effektivität des Zusammenwirkens mit dem Parlament erhöhen</i> .....	32
2.5 Internationale Zusammenarbeit der Bundesverwaltung .....	32
<i>Handlungsfeld 5: Internationale Vernetzung aufrechterhalten</i> .....	34
2.6 Grundlagen und personelle Ressourcen für das Krisenmanagement.....	34
<i>Handlungsfeld 6: Grundlagen des Krisenmanagements verbessern</i> .....	38
2.7 Personalfragen.....	39
<i>Handlungsfeld 7: Durchhaltetfähigkeit des Bundesverwaltungspersonals sicherstellen</i> .....	40
2.8 Nationales Datenmanagement .....	41
<i>Handlungsfeld 8: Nationaler Datenaustausch verbessern</i> .....	42
2.9 Krisenkommunikation und Informationskampagnen.....	42
<i>Handlungsfeld 9: Kommunikation und Informationskampagnen anpassen</i> .....	44
<b>3. Schlussfolgerungen und Ausblick</b> .....	<b>45</b>
<b>Anhang</b> .....	<b>47</b>
Anhang 1: Übersicht der Empfehlungen an den Bundesrat.....	47
Anhang 2: Liste der Indikatoren .....	50
Anhang 3: Liste der befragten Gremien und Organisationen .....	52
Anhang 4: Liste der berücksichtigten Dokumente.....	55
Anhang 5: Abkürzungsverzeichnis .....	58

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Plakat aus der BAG-Informationenkampagne vom 13.01.2021 .....	9
Abbildung 2:	Wirkungsmodell mit Auswertungsgegenständen .....	11
Abbildung 3:	Verteilung der Antworten auf die Frage nach der allgemeinen Zufriedenheit mit dem Krisenmanagement.....	16
Abbildung 4:	Verteilung der Antworten auf die Frage nach der Nachvollziehbarkeit der Bundesratsentscheide in den jeweiligen Zuständigkeitsbereichen .....	17
Abbildung 5:	Verteilung der Antworten auf die Frage nach Erwartungs- und Planungssicherheit für die kommenden Wochen und Monate aufgrund der vom Bundesrat gewählten Strategie im jeweiligen Zuständigkeitsbereich .....	17
Abbildung 6:	Organigramm Taskforce Covid-19 gemäss «Strategische Grundlage der GDK und des EDI-BAG» vom 22.10.2020 .....	19
Abbildung 7:	Verteilung der Antworten auf die Frage zur Klarheit von Zuständigkeiten und Aufgaben zwischen den Gremien der Bundesverwaltung .....	20
Abbildung 8:	Verteilung der Antworten auf die Frage zur Bewährtheit der gewählten Form der Zusammenarbeit zwischen Bundesverwaltung und Kantonen.....	23
Abbildung 9:	Verteilung der Antworten auf die Frage zur Erschwernis des Krisenmanagements der Bundesverwaltung durch individuelle kantonale Lösungen.....	24
Abbildung 10:	Anzahl negativer Bewertungen auf die Frage des Einbezugs der Kantone in die Entscheidungsfindung (nach Phasen; gezählt wurden die Befragten, die angekreuzt haben, dass der Einbezug nicht gut funktioniert hat) .....	25
Abbildung 11:	Verteilung der Antworten auf die Frage nach Anhörung der Anliegen der Gemeinden und Städte im Entscheidungsprozess des Bundesrates .....	26
Abbildung 12:	Verteilung der Antworten auf die Frage der Stärkung des Krisenmanagements der Bundesverwaltung durch die Wissenschaft.....	28
Abbildung 13:	Verteilung der Antworten auf die Frage nach der Information der Angehörigen der Bundesversammlung durch die Bundesverwaltung über anstehende Geschäfte.....	30
Abbildung 14:	Übersicht der Anzahl Vorstösse insgesamt und mit Covid-19-Bezug zwischen den Herbstsessionen 2020 und 2021 .....	31
Abbildung 15:	Verteilung der Antworten auf die Frage zur Bewährtheit der gewählten Form der internationalen Zusammenarbeit .....	33
Abbildung 16:	Verteilung der Antworten auf die Frage nach der Zweckdienlichkeit der Grundlagen für das Krisenmanagement der Bundesverwaltung in einer langanhaltenden Krise .....	35
Abbildung 17:	Verteilung der Antworten auf die Frage nach der Zusammenarbeit mit den richtigen weiteren Akteuren .....	37
Abbildung 18:	Verteilung der Antworten auf die Frage nach der Berücksichtigung der Durchhaltefähigkeit des Personals bei der Organisationsform der Bundesverwaltung in der Krise.....	40
Abbildung 19:	Verteilung der Antworten auf die Frage nach der Klarheit der Kommunikation der Massnahmen durch den Bundesrat.....	43

## Vorwort

*«L'action politique véritable consiste à se servir de la connaissance du probable pour renforcer les chances du possible.»*

*Pierre Bourdieu*

Das Wesen einer Krise besteht darin, dass sich die zu bewältigende Situation stets verändert. Der Verlauf einer Krise ist in der Regel geprägt durch Unvorhersehbares und geht einher mit der Notwendigkeit, rasch Entscheide fällen zu müssen, oft ohne alle hierzu notwendigen Informationen zur Hand zu haben. Auch in der Covid-19-Krise wurden die Schweiz und ihre Bevölkerung immer wieder von neuen Entwicklungen überrascht. Wenn ein Ende der Krise nahe schien, traf eine neue heftige Infektionswelle oder eine neue Virus-Variante auf, die für Verunsicherung sorgte. Auf *Alpha* folgten *Delta* und *Omikron* als dominierende Varianten des Virus. Die Zahl der Neuansteckungen reduzierte sich in den Sommermonaten jeweils auf wenige Dutzend, die Hospitalisationen und Todesfälle tendierten gegen null, um in den Herbst- und Wintermonaten wieder in ungeahnte, erschreckende Höhen anzusteigen.

Seit dem Übergang zur besonderen Lage waren die Kantone grösstenteils für das Krisenmanagement der Covid-19-Pandemie zuständig. Die Kantonsregierungen zögerten jedoch trotz steigender Fallzahlen Massnahmen zu ergreifen beziehungsweise waren sich uneinig, welche es zu ergreifen galt. Der Bund suchte deshalb den Kontakt zu den Kantonen und rief diese auf, Massnahmen zu ergreifen. Ihrerseits waren die Kantone der Meinung, dass die Pandemie nur auf Bundesebene bekämpft werden kann. Der Bund ergriff jedoch keine Massnahmen. Aufgrund von Uneinigkeiten zwischen den Kantonen sowie zwischen Bund und Kantonen, ging somit wichtige Reaktionszeit verloren und die Situation verschlechterte sich weiter. Schliesslich ergriff der Bundesrat gesamtschweizerische Massnahmen, um einen weiteren Anstieg der Hospitalisationen und Todesfälle zu verhindern. Mit schärferen Massnahmen und Impfkampagnen konnte der steigenden Entwicklung der Fallzahlen und Hospitalisationen entgegengewirkt werden. Im Gegensatz zur ausserordentlichen Lage wurden jedoch ab Winter 2020 die kritischen Stimmen bezüglich des Verlaufs der Pandemiebekämpfung respektive der verhängten Massnahmen lauter und erhielten mehr mediale Aufmerksamkeit. So wurde denn auch zweimal das Referendum gegen das Covid-19-Gesetz ergriffen. Beide Male hat eine deutliche Mehrheit der Bevölkerung den Kurs der Schweizer Regierung zur Bewältigung der Covid-19-Krise an der Urne bestätigt. Auf diesem Ergebnis dürfen sich Bundesrat und Bundesverwaltung aber nicht ausruhen. Der Bundesrat war sich bereits Ende 2020 bewusst, dass das Krisenmanagement der Bundesverwaltung aufgearbeitet und weiter verbessert werden muss, weshalb er die Bundeskanzlei mit der vorliegenden Auswertung beauftragte.

Auch wenn es in einer Pandemie und bei einem stark anpassungsfähigen Virus nicht möglich ist, vorherzusagen, wie sich die Lage entwickeln wird, so ist es dennoch möglich, sich anhand wahrscheinlich eintreffender Szenarien auf etwaige Entwicklungen vorzubereiten. Der vorliegende Bericht zeigt auf, dass das Krisenmanagement der Bundesverwaltung insgesamt relativ gut funktioniert hat, dass es aber insbesondere auf strategischer Stufe teilweise an einem vorausschauenden Krisenmanagement respektive an einer Antizipation möglicher Entwicklungen gefehlt hat. Die Bundesverwaltung scheint relativ gut aufgestellt, wenn es um die Bewältigung einer Krise geht, die ausschliesslich ein Departement oder ein Amt betrifft. Es ist jedoch wahrscheinlich, dass auch künftig komplexe, langanhaltende Krisen eintreffen, die von mehreren Departementen und Ämtern bewältigt werden müssen. Ein besonderes Augenmerk muss deswegen auf die Zusammenarbeit innerhalb der Bundesverwaltung sowie auf den internen Informationsfluss gelegt werden, damit in Zukunft eine ganzheitliche Herangehensweise an die Krisenbewältigung sichergestellt ist. Dazu gehört auch die Einbindung der Erkenntnisse der Wissenschaft. Die Organisation des Krisenmanagements der Bundesverwaltung gilt es entsprechend zu überdenken. Ein weiterer Fokus der Nachbereitung der Auswertung muss auf der Zusammenarbeit im föderalen System Schweiz liegen. Es hat sich gezeigt, wie wichtig die Koordination von Entscheidungen und von Massnahmen unter den drei Staatsebenen ist.

# 1. Einleitung

## 1.1 Ausgangslage

Die Bundeskanzlei (BK) hat den Bericht zur Auswertung der Krisenmanagements der Bundesverwaltung in der ersten Phase der Covid-19-Pandemie (1. Phase / Februar bis August 2020) am 11. Dezember 2020 dem Bundesrat unterbreitet.<sup>2</sup> Während der Erstellung des ersten Berichts im Herbst 2020 stiegen die Covid-19-Fallzahlen sowie die daraus resultierenden Hospitalisationen und Todesfälle in der Schweiz erneut stark an. Die zweite Infektionswelle mit Höhepunkt Ende Oktober 2020 machte deutlich, dass die Pandemie und die damit verbundene Krise andauern würden. Folglich beauftragte der Bundesrat mit dem ersten Bericht die BK und die Departemente nicht nur mit der Umsetzung der Empfehlungen zur Verbesserung des Krisenmanagements, sondern gab der BK zugleich auch den Auftrag, das Krisenmanagement der Bundesverwaltung einer weiteren Phase der Covid-19-Pandemie ab Sommer 2020 zu evaluieren. Der Bundesrat wurde am 12. Mai 2021 sowohl über das Vorgehen für die zweite Auswertung als auch über die zeitliche Verschiebung der vorliegenden Berichterstattung informiert. Dies mit dem Ziel, die anhaltende besondere Lage der Covid-19-Pandemie bis in den Herbst 2021 zu berücksichtigen.<sup>3</sup>

Der vorliegende Bericht ist der zweite und voraussichtlich letzte Bericht der Bundeskanzlei (BK) zum Krisenmanagement der Bundesverwaltung in der Covid-19-Pandemie. Er bezieht sich auf den Zeitraum von August 2020 bis Oktober 2021 und deckt einen Grossteil der besonderen Lage ab. Grundlage für die Auswertung sind eine Selbstevaluation sowie eine Aussensicht auf das Krisenmanagement der Bundesverwaltung. Besonders im Fokus stehen die Organisation der Bundesverwaltung in der Krisenbewältigung, die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie die wissenschaftliche Politikberatung in einer Krise. Der vorliegende Bericht zeigt zudem auf, dass im Verlaufe der Krise bereits verschiedene Verbesserungen an die Hand genommen und wichtige Lehren aus der ersten Auswertung der Bundeskanzlei gezogen wurden.

### **Stand der Nachbereitung der ersten Auswertung des Krisenmanagements**

Von den 14 erteilten Aufträgen der ersten Auswertung der Krisenmanagements in der Covid-19-Pandemie<sup>4</sup> wurden bereits acht vollständig erledigt:

- Die erwähnte Information an den Bundesrat zum Vorgehen für die zweite Auswertung des Krisenmanagements in der Covid-19-Pandemie,
- die Berücksichtigung der Ergebnisse der ersten Auswertung bei der Erarbeitung der «Gesamtplanung Grosse Übungen (2021-2029)»,<sup>5</sup>
- der Aufbau einer Aus- und Weiterbildung im Krisenmanagement für die Bundesverwaltung,
- die Prüfung einer bundesweiten Schulung im Business Continuity Management (BCM),
- der Bericht zum aktuellen Stand und zum weiteren Vorgehen bzgl. Verbesserung des Datenmanagements im Gesundheitsbereich,<sup>6</sup>
- die Klärung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten in der Mitarbeiterkommunikation sowie
- die Integration bestehender Netzwerke ins Krisenmanagement der Bundesverwaltung.

Auch der Auftrag zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen (Informationsfluss, Konsultation der Kantone, Kommunikation zwischen Bund und Kantonen sowie Koordination bei Lagewechsel) gilt als erledigt. Nachdem die BK im April 2021 alle Staatskanzleien der Kantone zu den vier Themen befragt hatte, fand im November 2021 ein erster Workshop einer neuen Arbeitsgruppe statt, die über die Interdepartementale Koordinationsgruppe für Föderalismusfragen (IDEKOF) und über

---

<sup>2</sup> EXE 2020.2934

<sup>3</sup> EXE 2021.1051

<sup>4</sup> EXE 2022.0143

<sup>5</sup> EXE 2021.1313

<sup>6</sup> EXE 2021.3099

die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) gebildet worden war. Der Workshop der BK und dem Bundesamt für Justiz (BJ) zur Zusammenarbeit Bund / Kantone in einer Krise fand mit Vertreterinnen und Vertretern von Bund und Kantonen statt, um noch offene Fragen zu klären. Bei diesem Workshop wurde festgestellt, dass bezüglich Informationsfluss und Kommunikation zwischen Bund und Kantonen derzeit kein Handlungsbedarf mehr besteht. Betreffend Konsultationsverfahren kamen die Teilnehmenden zum Schluss, das Bundesamt für Gesundheit (BAG) solle im Rahmen der Revision des Epidemiengesetzes (EpG)<sup>7</sup> prüfen, ob festgeschrieben werden solle, wann die Konsultation der Kantonsregierungen über die Fachdirektorenkonferenzen laufe. Auch die Koordination von Bund und Kantonen solle in diesem Rahmen, wo möglich verbessert werden, insbesondere in Bezug auf die Anordnung von Massnahmen und auf den Wechsel von der ausserordentlichen in die besondere Lage. Um den Informationsaustausch zwischen Bund und Kantonen aufrecht zu erhalten und die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in einer Krise weiter zu verbessern, plant die BK zusammen mit dem BJ einmal jährlich einen Austausch durchzuführen. Die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in einer Krise bleibt somit eine Daueraufgabe der Bundesverwaltung und ihrer Partner auf kantonaler Ebene.

Sechs Aufträge aus der ersten Auswertung sind noch nicht abgeschlossen:

- Die Überprüfung der (rechtlichen) Grundlagen des Krisenmanagements hinsichtlich einer langanhaltenden und komplexen Krise und die damit einhergehende Überprüfung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten (AKV) der Krisenstäbe sowie deren Zusammensetzung. Die BK und das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) haben entschieden, die Ergebnisse der vorliegenden Auswertung abzuwarten, bevor eine Neuausrichtung der Organisation der Bundesverwaltung in einer Krise beziehungsweise des Bundesstabes Bevölkerungsschutz (BSTB) konkretisiert wird. Verschiedene rechtliche Grundlagen, wie beispielsweise das Epidemiengesetz (EpG) oder die Verordnung über den Koordinierten Sanitätsdienst<sup>8</sup>, befinden sich im Revisionsprozess. Auch andere Grundlagendokumente wie der Influenza-Pandemieplan oder das Krisenkommunikationskonzept der BK werden derzeit überarbeitet. Daneben wurden etliche Grundlagendokumente der Departemente für das Krisenmanagement (Weisungen, Konzepte, Handbücher) bereits revidiert.
- Zur Verbesserung der Krisenvorbereitung sowie des Einsatzes der Mitarbeitenden der Bundesverwaltung in einer Krise hat das Eidgenössische Personalamt (EPA) in Absprache mit der Human Resources Konferenz (HRK) bereits zwei Massnahmen umgesetzt: Alle neuen Arbeitsverträge werden seit 1. Mai 2022 mit einer neuen Klausel ergänzt. Diese weist darauf hin, dass die Mitarbeitenden gemäss geltendem Personalrecht für maximal zwölf Monate an einem anderen Ort und in einer anderen Funktion eingesetzt werden können. Um administrative Fragestellungen zu regeln, die sich bei einem temporären Einsatz von Mitarbeitenden in einer anderen Verwaltungseinheit ergeben, stellt das EPA eine Mustervereinbarung zur Verfügung. Zudem wird das EPA im Rahmen des Projektes SUPERB (Cluster Personal) die Aufnahme von individuellen Kompetenzen der Mitarbeitenden im Informationssystem Personaldatenmanagement (IPDM) weiterverfolgen. Ziel ist es, in einer Krisensituation rasch geeignete personelle Unterstützung zu finden.
- Der Auftrag zur Sicherstellung der Versorgung mit kritischen Gütern in einer nationalen oder internationalen Krise wird im Rahmen der Erarbeitung des Vorratshaltungsberichts 2023 erledigt.
- Der separate Auftrag zur Verbesserung der Versorgung mit medizinischen Gütern und Produkten wird voraussichtlich im 2. Halbjahr 2022 mit einem Abschlussbericht an den Bundesrat und einem Vorschlag zum weiteren Vorgehen erledigt.
- Die letzte Informationsnotiz an den Bundesrat über den Stand der Umsetzung der Aufträge aus dem Auswertungsbericht zum Krisenmanagement in der ersten Phase der Covid-19-Pandemie wird im August 2022 erfolgen.

<sup>7</sup> Fedlex: [Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen \(Epidemiengesetz, EpG\)](#), SR 818.101

<sup>8</sup> Fedlex: [Verordnung über den Koordinierten Sanitätsdienst \(VKSD\)](#), SR 501.31

## Chronologie der Ereignisse

Die vorliegende Auswertung geht auf die lang anhaltende besondere Lage der Covid-19-Pandemie ab August 2020 ein und deckt damit das Krisenmanagement der Bundesverwaltung während drei Covid-19-Infektionswellen ab (Infektionswelle 2 bis 4). Der Beginn der fünften Infektionswelle Ende Oktober 2021 fällt teilweise noch in den Betrachtungszeitraum dieser Auswertung. Aus methodischen und organisatorischen Gründen wurde auf eine weitere Ausdehnung bis März 2022 verzichtet. Die nachfolgende Beschreibung gibt eine Übersicht über die Ereignisse und die Infektionswellen während des Betrachtungszeitraums, ohne auf alle Details einzugehen. Eine ausführliche Chronik des EDI / BAG ist auf deren Webseite aufgeschaltet.<sup>9</sup>

Die Covid-19-Fallzahlen blieben zu Beginn der besonderen Lage im Juni 2020 vergleichsweise tief, stiegen im August 2020 aber wieder etwas an.<sup>10</sup> Die erste Phase nach der ausserordentlichen Lage war von Lockerungen der Eindämmungsmassnahmen geprägt. Nachdem per 22. Juni 2020 unter anderem die Verbote von Veranstaltungen von über 300 Personen und Treffen von mehr als 30 Personen im öffentlichen Raum sowie die Sitzpflicht in Gastrobetrieben aufgehoben wurden,<sup>11</sup> folgte per 1. Oktober 2020 die Aufhebung des Verbots von Grossveranstaltungen von über 1 000 Personen.<sup>12</sup> Die Fallzahlen blieben im September stabil auf tiefem Niveau.

Die **zweite Infektionswelle** begann Anfang Oktober 2020. Am 22. Oktober 2020 verabschiedete die GDK die gemeinsamen strategischen Grundlagen der GDK und des EDI / des BAG. Diese Grundlagen legten die Zuständigkeiten der Kantone und des Bundes in der besonderen Lage fest.<sup>13</sup> Die Fallzahlen stiegen bis Ende Oktober 2020 im Tage-Schnitt auf rund 8 000 pro Tag und sanken Anfang November leicht.<sup>14</sup> Die Anzahl schwerer Krankheitsverläufe beziehungsweise die Hospitalisationen und Todesfälle aufgrund von Covid-19 blieb jedoch länger auf hohem Niveau. Von Anfang November bis Ende 2020 lag der 7-Tage-Schnitt der laborbestätigten Todesfälle zwischen 80 und 100.<sup>15</sup> Die Auslastung der Intensivstationen durch Covid-19 Patientinnen und Patienten, sowie die Anzahl der Hospitalisationen und Todesfälle im Zusammenhang mit einer Covid-19 Diagnose nahm erst im Januar 2021 deutlich ab. Die Übersterblichkeit übertraf zu der Zeit jene aus der ersten Welle und erreichte Ende 2020 einen neuen Höhepunkt. Sie betraf insbesondere aber nicht ausschliesslich Menschen über 65 Jahre. Einzelne Kantone, vor allem in der Westschweiz, verschärften in dieser Zeit die Massnahmen und koordinierten sich verstärkt untereinander. Nachdem sich verschiedene deutschschweizer Kantone auch nach Gesprächen mit Mitgliedern des Bundesrates gegen eigene Massnahmen entschieden hatten, begann der Bundesrat ab Mitte Oktober 2020 wieder damit, Massnahmen für das ganze Land festzulegen. So galt ab dem 19. Oktober 2020 eine Maskentragpflicht in allen geschlossenen öffentlichen Innenräumen sowie auf Bahnsteigen, an Bushaltestellen und Flughäfen. Im Hinblick auf Weihnachten und aufgrund der nun auf hohem Niveau stagnierenden Fallzahlen und Hospitalisationen von rund 4 000 beziehungsweise 170 täglich, beschloss der Bundesrat ab dem 12. Dezember 2020 eine Sperrstunde von 19 bis 6 Uhr für Restaurants-, Bar- und Clubbetriebe, Einkaufsläden, Märkte, Freizeit- und Sportbetriebe sowie deren Schliessung an Sonn- und Feiertagen.<sup>16</sup> Am 18. Dezember 2020 entschied der Bundesrat weiter, es würden keine Ausnahmen für die bevorstehenden Festtage gelten.<sup>17</sup> Sport-, Kultur- und Freizeitzentren sowie Zoos blieben Ende Jahr und darüber hinaus geschlossen. Dabei beliess es der Bundesrat im internationalen Vergleich bei weniger restriktiven Massnahmen als die Regierungen in den Nachbarländern.<sup>18</sup> Aufgrund einer neuen nachgewiesenen Virusvariante (Alpha-Variante), die sich als deutlich infektiöser herausstellte, verbot der Bundesrat am 21. Dezember 2020 den Flugverkehr zwischen der Schweiz und dem Vereinigten Königreich respektive Südafrika.<sup>19</sup> Zuversicht verbreitete dieser Zeit die am 23. Dezember 2020 anlaufende Impfkampagne. Mit dem neuen Jahr begannen die Fallzahlen

<sup>9</sup> EDI / BAG: [Timeline Coronavirus EDI 2020-2022](#) [Stand: 31.03.2022]

<sup>10</sup> Dashboard BAG: [Epidemiologischer Verlauf, laborbestätigte Fälle ab 08.06.2020](#) [Zugriff: 12.04.2022]

<sup>11</sup> EXE 2020.1336

<sup>12</sup> EXE 2020.1994

<sup>13</sup> GS EDI / BAG und GDK: [COVID-19-Bewältigung: Strategische Grundlagen der GDK und des EDI-BAG. Grundsätze – Massnahmen – Zusammenarbeit](#)

<sup>14</sup> Dashboard BAG: [Epidemiologischer Verlauf, laborbestätigte Fälle ab 28.09.2020](#) [Zugriff: 12.04.2022]

<sup>15</sup> Dashboard BAG: [Epidemiologischer Verlauf, laborbestätigte Todesfälle ab 28.09.2020](#) [Zugriff: 12.04.2022]

<sup>16</sup> EXE 2020.3067

<sup>17</sup> EXE 2020.3182

<sup>18</sup> University of Oxford: [COVID-19 GOVERNMENT RESPONSE TRACKER](#) [Zugriff: 04.06.2022]

<sup>19</sup> EXE 2020.3446

allmählich zu sinken. Aufgrund der schnell zunehmenden Ausbreitung der Alpha-Variante und entsprechender kritischer Projektionen seitens der Wissenschaft, verschärfte der Bundesrat die Massnahmen erneut (siehe Abb. 1). Ab dem 18. Januar 2021 galt eine generelle Home-Office-Pflicht und alle Läden mussten schliessen, ausser jene mit Alltagsgütern.<sup>20</sup> Gleichzeitig begannen Demonstrationen gegen die Corona-Politik des Bundes, die medial stark begleitet wurden. Zudem nahmen Meldungen zur Missachtung behördlicher Massnahmen zu.<sup>21</sup> Die Impfkampagne kam zeitweise schleppend voran, unter anderem weil die Produzenten die zugesicherten Impfdosen trotz bevorzugter Behandlung der Schweiz nicht immer fristgerecht liefern konnten (die Produktion konnte nur schrittweise hochgefahren werden) und weil einzelne Kantone nicht genug vorbereitet waren. Gegen Ende Februar 2021 blieben die Fallzahlen im 7-Tage-Schnitt bei rund 1 000 pro Tag stabil.<sup>22</sup> Gleichzeitig pendelten sich die laborbestätigten Hospitalisationen im 7-Tage-Schnitt zwischen 40 und 45 ein,<sup>23</sup> die laborbestätigten Todesfälle sanken im 7-Tage-Schnitt auf 9.<sup>24</sup>



Abbildung 1: Plakat aus der BAG-Informationenkampagne vom 13.01.2021

Die **dritte Infektionswelle** begann im März 2021 aufgrund der äusserst ansteckenden Delta-Variante des neuen Coronavirus. Die Zahl bestätigter Covid-19-Fälle stieg im April 2021 auf über 2 700,<sup>25</sup> und die laborbestätigten Hospitalisationen erreichten über 90 pro Tag.<sup>26</sup> Zeitgleich lagen im 15-Tage-Schnitt über 240 Corona-Patientinnen und -Patienten auf den Intensivstationen.<sup>27</sup> Obwohl vier der fünf Richtwerte für Öffnungsschritte nicht erfüllt waren, wagte der Bundesrat am 14. April 2021 einen moderaten Öffnungsschritt, da man von einer Impfung aller vulnerablen und älteren Personen bis voraussichtlich Ende April 2021 ausging. Folglich öffneten am 19. April 2021 Sportstadien, Kinos, Theater und Konzertlokale, wenn auch mit restriktiven maximalen Personenzahlen. In Restaurants durften wieder Gäste auf den Terrassen bewirtet werden.<sup>28</sup> Am 21. April 2021 veröffentlichte der Bundesrat seine risikobasierte Öffnungsstrategie mit dem «Drei-Phasen-Modell» zum Ausstieg aus der Krisenbewältigung.<sup>29</sup> Die Fall-

<sup>20</sup> EXE 2021.0050

<sup>21</sup> Zum Beispiel: Fasnacht in Einsiedeln (SZ) am 15.02.2021. Quelle: NZZ am Sonntag vom 16.01.2022, Seite 18.

<sup>22</sup> Dashboard BAG: [Epidemiologischer Verlauf, laborbestätigte Fälle ab 28.09.2020](#) [Zugriff: 12.04.2022]

<sup>23</sup> Dashboard BAG: [Epidemiologischer Verlauf, laborbestätigte Hospitalisationen ab 28.09.2020](#) [Zugriff: 12.04.2022]

<sup>24</sup> Dashboard BAG: [Epidemiologischer Verlauf, laborbestätigte Todesfälle ab 28.09.2020](#) [Zugriff: 12.04.2022]

<sup>25</sup> Dashboard BAG: [Epidemiologischer Verlauf, laborbestätigte Fälle ab 15.02.2021](#) [Zugriff: 12.04.2022]

<sup>26</sup> Dashboard BAG: [Epidemiologischer Verlauf, laborbestätigte Hospitalisationen ab 15.02.2021](#) [Zugriff: 12.04.2022]

<sup>27</sup> Dashboard BAG: [Spitalkapazitäten, Auslastung Intensivstationen ab 15.02.2021](#) [Zugriff: 12.04.2022]

<sup>28</sup> EXE 2021.0902

<sup>29</sup> Medienmitteilung des Bundesrates vom 21. April 2021: [Coronavirus: Bundesrat zeigt mit Drei-Phasen-Modell das weitere Vorgehen auf](#)

zahlen sanken ab Ende April bis Ende Juni 2021 kontinuierlich. Am 13. Juni 2021 fand die Volksabstimmung über das Covid-Gesetz statt.<sup>30</sup> Dieses wurde bei einer überdurchschnittlich hohen Stimmbeteiligung von 59.6 Prozent mit deutlichen 60,2 Prozent angenommen.<sup>31</sup> Am 30. Juni 2021 stellte der Bundesrat seine «Mittelfristplanung» vor. Der Fokus derselben lag auf dem allfälligen Handlungsbedarf für die erfolgreiche Bewältigung der Covid-19-Krise in den Herbst- und Wintermonaten von 2021 / 2022.<sup>32</sup>

Die **vierte Infektionswelle** begann im Juli 2021, mit allmählich steigenden Covid-19-Fallzahlen. Die Delta-Variante des Virus dominierte das Infektionsgeschehen in der Schweiz. Die Fallzahlen erreichten im August 2021 Werte zwischen 2 000 und 3 000 pro Tag<sup>33</sup> und es wurden bis zu 80 laborbestätigte Hospitalisationen im 7-Tage-Schnitt gemeldet<sup>34</sup>. Gleichzeitig stieg bis September 2021 die Anzahl der Covid-19 Patientinnen und –Patienten auf den Intensivstationen im 15-Tage-Schnitt auf über 280. Damit waren über 30 Prozent der verfügbaren IPS-Betten mit Covid-19 Patientinnen und Patienten belegt. Der Bundesrat verzichtete im August 2021 auf zusätzliche Massnahmen, entschied aber am 8. September 2021 die Zertifikatspflicht auszuweiten, um einen weiteren Anstieg der Anzahl Patientinnen und Patienten auf Intensivstationen zu verhindern.<sup>35</sup> Um einen Anstieg der Fallzahlen respektive der Hospitalisationen durch Reiserückkehrer abzuwenden, mussten gemässe Bundesratsentscheid vom 17. September 2021 alle Personen, die weder geimpft noch genesen waren, ab dem 20. September 2021 bei der Einreise in die Schweiz einen negativen PCR-Test vorweisen und sich nach wenigen Tagen in der Schweiz nochmals testen lassen.<sup>36</sup> Bis Ende September 2021 waren knapp 59 Prozent der Schweizer Bevölkerung vollständig und über 5 Prozent teilweise geimpft.<sup>37</sup> Die Stimmung in der Bevölkerung wurde derweil angespannter. Während der Kurs des Bundesrates zwar mehrheitlich von der Bevölkerung getragen wurde,<sup>38</sup> kam es vereinzelt zu Tötlichkeiten gegenüber Amtspersonen.<sup>39</sup> Dies widerspiegeln auch die Zahlen des fedpol, wonach die Anzahl Drohungen von 246 im Jahr 2019 auf 1215 für das Jahr 2021 anstiegen.<sup>40</sup>

Steigende Fallzahlen und Hospitalisationen ab Mitte Oktober 2021 führten zur **fünften Infektionswelle**. Am 22. Oktober 2021 wurde von Swissmedic die dritte Impfdosis (Booster-Impfung) für besonders gefährdete Personen zugelassen.<sup>41</sup> Erste Booster-Impfungen fanden Anfang November 2021 statt. Einen Monat später folgte die Zulassung eines Impfstoffs zur Auffrischung für alle Personen ab 18 Jahren.<sup>42</sup> Im November 2021 lief die Abstimmungskampagne zur zweiten Volksabstimmung zum Covid-Gesetz. Diesmal stand insbesondere das Covid-Zertifikat im Zentrum der Diskussionen - die unterschiedlichen Standpunkte zwischen Geimpften und Ungeimpften wurden dabei deutlich. Eine SRG Umfrage zeigte, dass zu diesem Zeitpunkt eine Mehrheit der Befragten eine partielle Impfpflicht zum Beispiel für das Gesundheitspersonal befürwortete.<sup>43</sup> Dem Covid-Gesetz stimmten die Stimmberechtigten der Schweiz am 28. November 2021 mit 62,0 Prozent zu, bei einer hohen Stimmbeteiligung von fast 65,7 Prozent.<sup>44</sup> Ende 2021 stiegen die Fallzahlen wegen der neuen, hoch ansteckenden Virus-Variante Omikron exponentiell an und erreichten im Januar 2022 neue Rekordwerte von zum Teil über 40 000 pro Tag. Der 7-Tage-Schnitt der laborbestätigten Hospitalisationen entkoppelte sich dann vom Anstieg der Fallzahlen. Ab Ende Dezember 2021 blieb die Zahl der neu gemeldeten Hospitalisationen weitgehend konstant und sank ab Mitte März 2022 trotz sehr hoher Fallzahlen kontinuierlich.<sup>45</sup>

<sup>30</sup> Fedlex: [Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie \(Covid-19-Gesetz\)](#), SR 818.102

<sup>31</sup> BK: [Resultate der Volksabstimmung vom 13. Juni 2021](#)

<sup>32</sup> [Konzeptpapier Mittelfristplanung, Bericht des Bundesrates vom 30.06.2021](#)

<sup>33</sup> Dashboard BAG: [Epidemiologischer Verlauf, laborbestätigte Fälle ab 15.02.2021](#) [Zugriff: 12.04.2022]

<sup>34</sup> Dashboard BAG: [Epidemiologischer Verlauf, laborbestätigte Hospitalisationen ab 15.02.2021](#) [Zugriff: 12.04.2022]

<sup>35</sup> EXE 2021.2151

<sup>36</sup> EXE 2021.2188

<sup>37</sup> Dashboard BAG: [Impfungen, zeitliche Entwicklung](#) [Zugriff: 12.04.2022]

<sup>38</sup> BAG: [Coronavirus: Monitoring](#) [Zugriff: 08.06.2022]

<sup>39</sup> Zum Beispiel: Tötlichkeit gegen Zürcher Gesundheitsdirektorin am 21.08.2021 bei einem Auftritt für die Impfkampagne in Gossau (ZH). Quelle: NZZ am Sonntag vom 16.01.2022, Seite 18.

<sup>40</sup> Fedpol: [Drohungen in Endlosschleife](#)

<sup>41</sup> Medienmitteilung Swissmedic vom 26.10.2021: [Covid-19 Impfstoffe von Moderna und Pfizer/BioNTech: Swissmedic genehmigt dritte Impfung für bestimmte Bevölkerungsgruppen](#)

<sup>42</sup> Medienmitteilung Swissmedic vom 26.11.2021: [Swissmedic genehmigt Auffrischimpfung \(Boosterdosis\) mit dem Covid-19 Impfstoff von Moderna für Erwachsene ab 18 Jahren](#)

<sup>43</sup> SOTOMO: [Studienbericht vom 29.10.2021](#) im Rahmen der 9. SRG Corona-Umfrage, Seite 19.

<sup>44</sup> BK: [Resultate der Volksabstimmung vom 28. November 2021](#)

<sup>45</sup> Dashboard BAG: [Epidemiologischer Verlauf, laborbestätigte Hospitalisationen ab 11.10.2021](#) [Zugriff: 12.04.2022]

## 1.2 Ziel und Fokus der Auswertung

Die vorliegende Auswertung analysiert das Krisenmanagement der Bundesverwaltung in der langanhaltenden besonderen Lage der Covid-19-Pandemie. Sie knüpft an die erste Auswertung des Krisenmanagements der BK an. Ziel der Auswertung ist es, weiteres Verbesserungspotential im Krisenmanagement der Bundesverwaltung zu erkennen und letzteres anhand von Empfehlungen zu stärken. Die Auswertung beurteilt Prozesse und deren Resultate (Output). Eine Analyse der Wirkung des Krisenmanagements (Outcome und Impact) wird jedoch bewusst ausgeklammert. Ziel ist es somit nicht, eine (politische) Aufarbeitung zu betreiben oder darzulegen, ob die gefällten Entscheidungen im Bundesrat oder in der Bundesverwaltung richtig oder falsch waren. Vielmehr werden anhand mehrerer Datenerhebungsmethoden (siehe Kapitel 1.4) die Stärken und Schwächen des Krisenmanagements der Bundesverwaltung analysiert und dargelegt. Weiter wird mittels breit abgestützter, anerkannter Empfehlungen aufgezeigt,

- wie das eigene Krisenmanagement weiter verbessert und
- wie die nationale und internationale Zusammenarbeit im Krisenmanagement gestärkt und optimiert werden können.

Die Empfehlungen sollen das Krisenmanagement der Bundesverwaltung nicht nur im Hinblick auf pandemische Ereignisse, sondern auch auf andere nationale komplexe Krisen verbessern. Im Vordergrund der zweiten Auswertung des Krisenmanagements der Bundesverwaltung in der Covid-19-Pandemie stehen die Fragen, ob Strategien und Massnahmen rechtzeitig vorlagen und inwiefern die Bundesverwaltung diese zielführend umgesetzt hat. Damit ist gemeint, ob die Bundesverwaltung günstige Voraussetzungen für die Umsetzung der Strategien und Massnahmen geschaffen und weitere Bundesratsentscheide rechtzeitig vorbereitet sowie in Konsultation gegeben hat.

Der vorliegende Auswertungsbericht zur 2. Phase der Covid-19-Pandemie (von August 2020 bis Oktober 2021) betrachtet die Resultate aus der ersten Auswertung der BK nicht mehr detailliert. Verbesserungen und Verschlechterungen im Krisenmanagement gegenüber der 1. Phase (von Februar bis August 2020) werden jedoch – unter Berücksichtigung der Unterschiede zwischen ausserordentlicher und besonderer Lage – teilweise aufgezeigt. Zudem werden bei den Beschreibungen der Handlungsfelder sowie des Handlungsbedarfs und somit bei der Formulierung von Empfehlungen die laufenden Arbeiten der Nachbereitung der ersten Auswertung berücksichtigt (siehe 1.1 Ausgangslage).

In der Datenerhebung wurden 8 Auswertungsgegenstände (AWG) im Zusammenhang mit dem Krisenmanagement evaluiert. Der Fokus lag auf den AWG zur Zusammenarbeit im föderalen System der Schweiz, zu Zusammenarbeit mit der Wissenschaft und zur Zusammenarbeit mit internationalen Akteuren (AWG 3, 4 und 5, siehe Abb. 2). Diese Gewichtung hatte Auswirkungen auf die Wahl der Themen, die der Bewertung und Veranschaulichung der AWG dienen, und auf die Auswahl der Befragten.



Abbildung 2: Wirkungsmodell mit Auswertungsgegenständen

Um die Resultate mess- und beurteilbar zu machen, wurden 22 Indikatoren zu den 8 Auswertungsgegenständen definiert (siehe Anhang 2). Die Bewertung und Veranschaulichung der Auswertungsgegenstände erfolgte anhand von vier Themen:

1. Impfen und Testen als Teil der Bewältigungs- und Ausstiegsstrategie;
2. Covid-19-Verordnung besondere Lage<sup>46</sup>: Verschärfungen und Lockerungen der Massnahmen, Covid-19-Gesetz und entsprechende Verordnungen;
3. Weiterentwicklung der Finanzhilfe;
4. Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19) im Bereich des internationalen Personenverkehrs.<sup>47</sup>

Die gewählten Themen stehen nicht im Vordergrund der Auswertung, sie dienen als Mittel für die Bewertung und Veranschaulichung der Auswertungsgegenstände. Wenn ein Thema viel Material zur beispielhaften Veranschaulichung bietet, wird jeweils in Themenblöcken separat darauf eingegangen.

### Parlamentarische Vorstösse

Die vorliegende Auswertung zur 2. Phase der Covid-19-Pandemie soll zusammen mit der Nachbereitung der Auswertung des Krisenmanagements zur 1. Phase als Grundlage zur Beantwortung einiger parlamentarischer Vorstösse dienen. Die Auswertung und die Nachbereitung liefern unter anderem Grundlagen zu den Postulaten 20.3280 Michel<sup>48</sup> und 20.4522 Cottier<sup>49</sup>. Der Fokus des vorliegenden Berichts liegt unter anderem auch deswegen auf der wissenschaftlichen Politikberatung und der Zusammenarbeit im föderalen System.

Das Postulat 21.3449 SIK-SR stellt Fragen zum strategischen Krisenmanagement zur Bewältigung nationaler Krisenlagen, zur Ausbildung von Führungskräften und zur Krisenorganisation auf strategischer und operativer Stufe des Bundes. Das Kapitel 2.1 «Strategien des Bundesrates und Organisation des Krisenmanagements der Bundesverwaltung» liefert Antworten zum strategischen Krisenmanagement und zur gewählten Organisationsform (ordentliche Strukturen und Krisenorgane).<sup>50</sup> Aufgrund der Erkenntnisse des Berichts zur Auswertung der 1. Phase wurde bereits eine Krisenmanagementausbeziehungsweise -weiterbildung konzipiert und umgesetzt (siehe Kapitel 1.1).

Die Liberale Fraktion fordert den Bundesrat mit dem Postulat 21.3205 auf, den Erfolg der gewählten Krisenorganisation bei der Bewältigung der Pandemie dazulegen und dabei besonders auf die Rolle und die Kompetenzen des Bundesstabes Bevölkerungsschutz (BSTB) einzugehen, auch im Hinblick auf andere Krisen.<sup>51</sup> Erste Antworten wurden bereits im Bericht zur Auswertung der 1. Phase geliefert. Weitere folgen in diesem Bericht, ebenfalls im Kapitel 2.1.

Das Postulat 22.3343 der grünliberalen Fraktion verlangt, der Bundesrat solle in einem Bericht darlegen, mit welchen Massnahmen sichergestellt werde, dass er auf Krisen besser vorbereitet sei.<sup>52</sup> Insbesondere solle aufgezeigt werden, wie Faktenlage, Analyse, Szenarien sowie Massnahmen und deren Umsetzung erarbeitet und dem Bundesrat als Entscheidungsgrundlage zur Verfügung gestellt würden. Dem Einstieg in die Krisenbewältigung solle dabei besondere Beachtung geschenkt werden. Weiter solle dargelegt werden, welches Departement die politische Verantwortung für die Antizipation trage, wie Federführung rasch festgelegt werden könne und welche institutionelle Anpassungen hierfür allenfalls notwendig seien. Grundlagen hierzu liefern die Resultate aus der Auswertung der 1. Phase und Kapitel 2.1 des vorliegenden Berichts.

### 1.3 Vorgehen

Zur Unterstützung bei der Erarbeitung der Methodik, für die Datenerhebung, die Moderation und die Protokollierung der Themenworkshops sowie die Erstanalyse der Rohdaten mandatierte die BK mit der Interface Politikstudien GmbH einen externen Berater. Die Arbeit des Projektteams der BK wurde

<sup>46</sup> Fedlex: [Verordnung über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie](#), SR 818.101.26

<sup>47</sup> Fedlex: [Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie im Bereich des internationalen Personenverkehrs](#), SR 818.101.27

<sup>48</sup> Curia Vista: [Postulat 20.3280 Wissenschaftliches Potenzial für Krisenzeiten nutzen](#)

<sup>49</sup> Curia Vista: [Postulat 20.4522 Föderalismus im Krisentest. Die Lehren aus der Covid-19-Krise ziehen](#)

<sup>50</sup> Curia Vista: [Postulat 21.3449 Strategisches Krisenmanagement](#)

<sup>51</sup> Curia Vista: [Postulat 21.3205 Rolle des Bundesstabes für Bevölkerungsschutz im Rahmen der Covid-19-Pandemie](#)

<sup>52</sup> Curia Vista: [Postulat 22.3343 Endlich die institutionelle Krisenresistenz des Bundesrates sicherstellen](#)

zudem durch eine Begleitgruppe unterstützt, die sich aus je zwei Vertreterinnen respektive Vertretern jedes Departements sowie zwei Personen von Seiten der Kantone (Konferenz der Kantonsregierungen KdK und Fachgruppe Stabschefs der kantonalen Führungsorganisationen KFO) zusammensetzte. Die Begleitgruppe wurde über Workshops und schriftliche Konsultationen einbezogen. Sie äusserte sich im Juli 2021 schriftlich und Anfang September 2021 in einem Workshop zum Konzept der zweiten Auswertung der BK, zur Definition der Indikatoren inklusive dem zu erreichenden Sollwert von 80 Prozent, zur Erarbeitung der Methodik und der Erhebungsinstrumente. Ende März 2022 fand eine Konsultation zu den Kernaussagen und Empfehlungen des vorliegenden Berichts statt. Die Erstauswertung der Rohdaten von Interface wurde zuerst in einem Workshop mit Interface und dann in einem BK-internen Workshop behandelt.<sup>53</sup> Die von Interface identifizierten Handlungsfelder (Bereiche mit Handlungsbedarf) wurden zusammengefasst, bewertet und neu gruppiert. Aus den 8 AWG entstanden so 9 Themenkategorien mit 9 Handlungsfeldern und 13 dazugehörigen Empfehlungen, auf welche nachfolgend eingegangen wird.

## 1.4 Methodik

Die Erhebung aussagekräftiger und belastbarer Daten für die Auswertung wurde durch einen Methodenmix erreicht. Anhand von Selbstevaluationen (Interviews, Online-Umfrage) wurde Mitarbeitenden der Departemente, der BK und der Ämter die Gelegenheit geboten, die gemachten Erfahrungen zu analysieren und selbst zu bewerten. Den Resultaten wurde eine Aussensicht durch die Befragung von Schlüsselpersonen aus den Kantonen, den kantonalen Fach- und Regierungskonferenzen, den kommunalen und städtischen Dachverbänden sowie von weiteren Akteuren aus der Wirtschaft und der Gesellschaft gegenübergestellt (siehe Anhang 3). Folgende Erhebungsmethoden wurden angewandt:

### Interviews

Mit 20 ausgewählten Akteurinnen und Akteuren der Bundesverwaltung sowie 20 weiteren aus Kantonen und Dritten wurden total 33 persönliche, leitfadengestützte Interviews geführt. Zum Teil wurden zwei Personen derselben Institution gleichzeitig befragt. Eine Liste der Organisationen beziehungsweise Institutionen, welchen diese Personen angehören, ist in der Beilage von Interface zu diesem Bericht ersichtlich. Der Leitfaden für die Gespräche wurde nach den AWG strukturiert und erlaubte es, auch Reflexionen über das eigene Handeln (Selbstevaluation) abzufragen. Die Interviews wurden von Oktober bis Dezember 2021 von Interface geführt und durch Mitarbeitende der BK begleitet. Die Resultate der Interviews wurden von Interface in anonymisierter Form festgehalten.

### Online-Befragung

Mit einer Online-Umfrage konnte die Meinung vieler Betroffener in die Auswertung einbezogen werden. Insgesamt wurden 222 Personen zur Teilnahme an der Umfrage eingeladen, wobei die 40 interviewten Personen nur einen Auszug der gesamten Umfrage, nur die geschlossenen Fragen zu den Indikatoren erhielten. Von den 222 Personen stammten 70 aus der Bundesverwaltung und 152 von ausserhalb. Insgesamt haben 155 Personen den Fragebogen ausgefüllt, die Rücklaufquote betrug damit 70 Prozent. Eine Liste der Organisationen beziehungsweise Institutionen, denen diese Personen angehören, ist im Anhang 3 ersichtlich. Häufig konnten die Umfrageteilnehmenden aufgrund der unterschiedlichen Arbeitsbereiche und Zuständigkeiten nicht alle Fragen beantworten. In den Grafiken sind die Antworten «keine Beurteilung möglich» und «keine Antwort» zwecks besserer Lesbarkeit der Grafiken nicht enthalten, jedoch ist die Gesamtheit der Antworten ausgewiesen. Die Resultate der Online-Umfrage wurden von Interface anonymisiert erfasst und ausgewertet. Es ist nicht erkennbar, wer an der Umfrage teilgenommen oder wer, welche Antworten gegeben hat. Über die Online-Befragung war es möglich, einige standardisierte Stellungnahmen mittels geschlossener Fragen einzuholen, die eine quantitative Evaluation erlauben. Offene Fragen boten den Befragten zudem die Möglichkeit, Einschätzungen zu Schwierigkeiten und Verbesserungspotentialen zu geben.

<sup>53</sup> Interface Politikstudien GmbH «Auswertung Krisenmanagement der Bundesverwaltung (2. Phase): Resultate als Grundlage für die Erstellung des Berichts: Arbeitsdokument zuhanden der Bundeskanzlei» [www.bk.admin.ch – Organisation der Bundeskanzlei – Sektion Strategische Führungsunterstützung – Krisenmanagement – Dokumentation Krisenmanagement]

## Dokumentenanalyse

Interface prüfte rund 200 zur Verfügung stehende Auswertungen und Publikationen bezüglich Relevanz für die im vorliegenden Auswertungsbericht gestellten Fragen und den definierten Zeitraum. Von den rund 200 wurden schliesslich 30 Dokumente als relevant angesehen und für den vorliegenden Bericht analysiert: Evaluationen der Eidgenössischen Finanzkontrolle, Auswertungen und Berichte von Departementen und Bundesämtern sowie der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und wissenschaftliche Publikationen sowie Beiträge von Organisationen wie Avenir Suisse. Bei der Analyse dieser Dokumente boten sich Synergien mit folgenden Auswertungen an, die ebenfalls von Interface durchgeführt wurden: Auswertung zuhanden des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) «Evaluation der Krisenbewältigung Covid-19», Auswertung zuhanden des Staatssekretariats für Migration (SEM) «Evaluation des Corona-Krisenmanagements im SEM», und Auswertung zuhanden der KdK «Zusammenarbeit von Bund und Kantonen in der Covid-19-Epidemie: Schlussfolgerungen und Empfehlungen». Zudem konnten die für den definierten Zeitraum relevanten Resultate aus der Befragung der Kantone im Rahmen der Nachbereitung zur ersten Auswertung sowie das anonymisierte Protokoll des Workshops der IDEKOF-KdK-Arbeitsgruppe zur Zusammenarbeit Bund / Kantone in einer Krise berücksichtigt werden. Eine Liste der in der Auswertung berücksichtigten Dokumente ist im Anhang 4 ersichtlich.

## Themenworkshops

An zwei Workshops mit Vertreterinnen und Vertretern der Bundesverwaltung, der Kantone und der Wissenschaft wurden spezifische Fragestellungen erörtert und mögliche Lösungsmöglichkeiten diskutiert. Ein erster Themenworkshop wurde am 21. Oktober 2021 zur Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit der Wissenschaft durchgeführt. Hier ging es neben der Datenerhebung für die zweite Auswertung des Krisenmanagements der Bundesverwaltung darum, Grundlagen für die Beantwortung des Postulats 20.3280 Michel zu schaffen. Dieses verlangt zu prüfen, wie ein interdisziplinäres wissenschaftliches Netzwerk oder Kompetenzzentrum für Krisenlagen geschaffen werden kann. Ein zweiter Workshop fand am 11. November 2021 zum Thema Organisationsform Krisenmanagement Bundesverwaltung statt. Die anonymisierten Ergebnisprotokolle der Workshops flossen in den vorliegenden Bericht ein.

## Schriftliche Stellungnahmen

Im Auftrag der BK haben Prof. Dr. Sager, Prof. Dr. Mavrot und Dr. Hornung vom Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern respektive der Universität Lausanne einen wissenschaftlichen Beitrag verfasst, der die wissenschaftliche Politikberatung in der Schweiz analysiert. Zudem stellt der Beitrag einen Vergleich zu den Systemen der wissenschaftlichen Politikberatung in Deutschland, Italien, Frankreich und Grossbritannien her, um Aussagen darüber zu machen, was bei konkreten Lösungsmöglichkeiten für die Zukunft aufgrund des politischen Systems zu berücksichtigen ist. Der wissenschaftliche Beitrag wurde zusammen mit dem vorliegenden Auswertungsbericht und den Resultaten von Interface auf der Webseite der BK veröffentlicht.<sup>54</sup>

### 1.5 Logik und Aufbau des Berichts

Die vorliegende Auswertung ist keine politische Aufarbeitung der Krisenbewältigung des Bundesrates respektive der Bundesverwaltung. Der vorliegende Bericht wird im Folgenden zu den 9 Themenkategorien die Resultate der Datenauswertung präsentieren. Diese bestehen aus Ergebnissen der Online-Umfrage und aus relevanten Aussagen der Befragten und der Workshopeteilnehmenden. Auch in den Themenblöcken werden relevante Aussagen der Befragten zusammengefasst. Diese Aussagen reflektieren jeweils eine persönliche Sichtweise und bieten einzeln keine Gesamtsicht. Die Äusserungen werden nicht beurteilt oder bewertet, sie werden zusammengefasst wiedergegeben, um einen Eindruck der Einschätzungen der Befragten zu vermitteln. Es wird nicht dargelegt, ob die Kritikpunkte aus Sicht BK, aus Sicht Bundesverwaltung oder aus Sicht Bundesrat berechtigt sind. Die Beurteilung der Äusserungen durch die BK wird durch die definierten Handlungsfelder und die entsprechenden Empfehlungen

<sup>54</sup> Sager, F. / Mavrot, C. / Hornung, J.: Wissenschaftliche Politikberatungssysteme in der Covid-19-Krise: Die Schweiz im Vergleich mit Deutschland, Italien, Frankreich und Grossbritannien [www.bk.admin.ch – Organisation der Bundeskanzlei – Sektion Strategische Führungsunterstützung – Krisenmanagement – Dokumentation Krisenmanagement].

deutlich. Wenn sie dort Eingang gefunden haben, wurden sie als berechtigt und relevant für die Bundesverwaltung erachtet.

Auf die Beschreibungen der 9 Themenkategorien mit ihren Handlungsfeldern und den entsprechenden Empfehlungen folgen die Schlussfolgerungen und der Ausblick.

## 2. Resultate, Erkenntnisse und Empfehlungen

Die Befragten zeigten sich insgesamt mehrheitlich zufrieden mit dem Krisenmanagement der Bundesverwaltung in der besonderen Lage. Das Krisenmanagement der ersten Zeit der besonderen Lage vom Juli 2020 bis Februar 2021 beurteilten sie jedoch deutlich schlechter, als das Krisenmanagement des darauffolgenden Zeitraums zwischen März und Oktober 2021. Der Sollwert von 80 Prozent wurde bei der allgemeinen Bewertung des Krisenmanagements nur für den Zeitraum zwischen Juli und Oktober 2021 erreicht (Siehe Abb. 3).

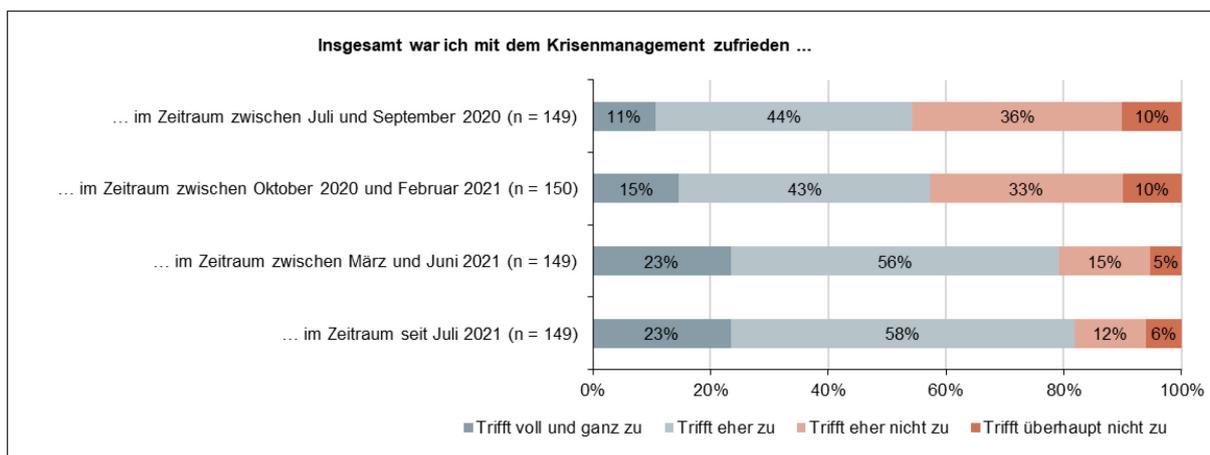


Abbildung 3: Verteilung der Antworten auf die Frage nach der allgemeinen Zufriedenheit mit dem Krisenmanagement

### 2.1 Strategien des Bundesrates und Organisation des Krisenmanagements der Bundesverwaltung

Im folgenden Kapitel wird zuerst auf die Strategien und Entscheide des Bundesrats eingegangen, dann auf die Organisation des Krisenmanagements der Bundesverwaltung in der besonderen Lage der Covid-19-Pandemie.

#### Strategien des Bundesrates

Die übergeordnete Strategie des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie musste immer wieder der jeweils aktuellen Situation, den momentanen Herausforderungen angepasst werden. Die grundsätzliche Stossrichtung blieb jedoch seit Beginn der Pandemie in etwa dieselbe und wurde in zahlreichen Antworten, in Konzeptpapieren oder an Medienkonferenzen des Bundesrates erwähnt. Der Fokus der übergeordneten Strategie änderte sich je nach Kontext. So lautete sie beispielsweise zu einem Zeitpunkt: Die Gesundheit der Bevölkerung in der Schweiz zu schützen und die negativen gesundheitlichen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen so weit wie möglich zu minimieren.<sup>55</sup> Zu einem anderem Zeitpunkt lautete sie hingegen: Sie ist auf die mildest- und kürzestmögliche Einschränkung des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens ausgerichtet, Bund und Kantone müssten zuvor sämtliche Möglichkeiten von Schutzkonzepten, von Test- und Impfstrategien sowie des Contact Tracings ausschöpfen.<sup>56</sup> Neben der übergeordneten Strategie legte der Bundesrat verschiedene Einzelstrategien fest. Die «Strategische Grundlage der GDK und des EDI-BAG» vom 22.10.2020 beispielsweise hielt insbesondere die Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen fest und sah verschiedene Situationsszenarien zur Vorgehensweise von EDI und GDK vor, sollten Massnahmen empfohlen, von Kantonen angeordnet oder erforderlich sein aufgrund der epidemiologischen Lage.<sup>57</sup> Eine weitere Strategie stellte die risikobasierte Öffnungsstrategie dar, die ab März 2021 verfolgt

<sup>55</sup> Medienmitteilung des Bundesrates vom 21. April 2021: [Coronavirus: Bundesrat zeigt mit Drei-Phasen-Modell das weitere Vorgehen auf](#)

<sup>56</sup> Fedlex: [Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie](#) (SR 818.102), Art. 1, Abs. 2<sup>bis</sup>.

<sup>57</sup> GS-EDI / BAG und GDK: COVID-19-Bewältigung: [Strategische Grundlagen der GDK und des EDI-BAG. Grundsätze – Massnahmen – Zusammenarbeit](#)

wurde.<sup>58</sup> Die Ausstiegstrategie des Bundesrates aus der Bewältigung der Covid-19-Pandemie beruhte auf einem «Drei-Phasen-Modell». In einer ersten Phase sollten alle besonders gefährdeten Personen geimpft werden (Schutzphase), dann alle impfwilligen Erwachsenen (Stabilisierungsphase), um in einer dritten Phase alle Schutzmassnahmen aufzuheben (Normalisierungsphase).<sup>59</sup> In der «Mittelfristplanung» vom 30.06.2021 wurde hinsichtlich des Herbsts / Winters von 2021 / 2022 festgehalten, dass die Normalisierung der Lage entlang des Drei-Phasen-Modells weiter voranzutreiben sei.<sup>60</sup>

Die Bewertungen der Strategien des Bundesrats fallen unterschiedlich aus. 75 Prozent der Befragten, etwas weniger als der angestrebte Sollwert von 80 Prozent, erkannten im Handeln des Bundesrates in der Krise eine übergeordnete Strategie. Auch waren einer deutlichen Mehrheit der Befragten (82 Prozent) die prioritären Ziele des Bundesrats bei der Bewältigung der Krise klar. Einzelne Befragte waren jedoch der Meinung, die Ziele hätten klarer benannt werden können. Für 80 Prozent der Befragten gab es Situationen, in denen der Bundesrat strategischer oder vorausschauender hätte entscheiden müssen. Die Befragten stimmten daneben auch der Aussage zur Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen des Bundesrates sehr klar zu (siehe Abb. 4). Der Sollwert von 80 Prozent wurde bei dieser Frage erreicht.

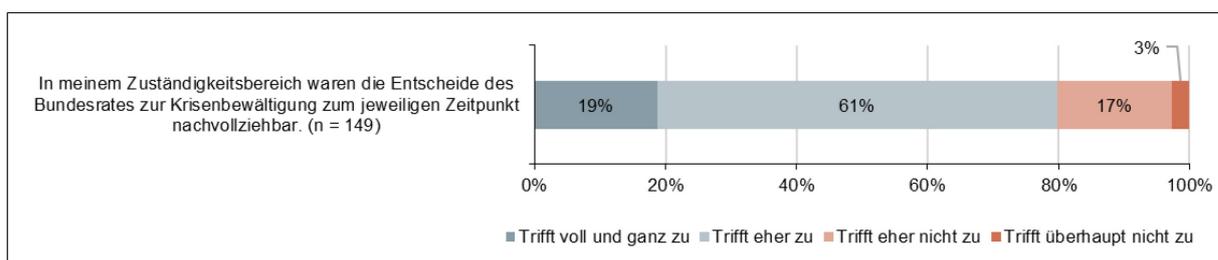


Abbildung 4: Verteilung der Antworten auf die Frage nach der Nachvollziehbarkeit der Bundesratsentscheide in den jeweiligen Zuständigkeitsbereichen

Als übergeordnete Strategie des Bundesrates wurde beispielsweise Schadensbegrenzung wahrgenommen. Diese Strategie habe sich in einem hochdynamischen Umfeld jedoch immer wieder verändert, sie sei angepasst und weiterentwickelt worden. Positiv bewertet wurden diesbezüglich die verschiedenen strategischen Grundlagen des Bundesrates für die Krisenbewältigung. Sie lieferten nützliche Indikatoren, selbst wenn sich diese durch den dynamischen Krisenverlauf als irrelevant herausstellten. Es sei eine grosse Herausforderung gewesen, eine strategische Richtung vorzugeben und eine gewisse Rechts- und Planungssicherheit zu schaffen im Wissen, dass die dazugehörigen Richtwerte nicht über alle Zweifel erhaben sein und sich womöglich als untauglich erweisen würden. Aus den Antworten der Befragten lässt sich schliessen, dass die gewählten Strategien des Bundesrates für wenig Erwartungs- und Planungssicherheit gesorgt haben (siehe Abb. 5).

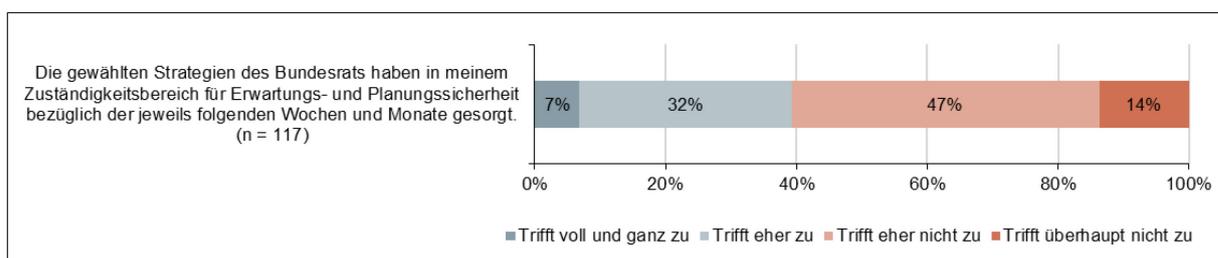


Abbildung 5: Verteilung der Antworten auf die Frage nach Erwartungs- und Planungssicherheit für die kommenden Wochen und Monate aufgrund der vom Bundesrat gewählten Strategie im jeweiligen Zuständigkeitsbereich

Einige der Befragten äusserten sich auch zu Einzelstrategien des Bundesrates oder zu Teilen davon. Das Drei-Phasen-Modell, das als Ausstiegsstrategie aus der Krisenbewältigung (Schutzphase / Stabilisierungsphase / Normalisierungsphase) wahrgenommen wurde, wurde beispielsweise unterschiedlich beurteilt. Gewissen Personen diente das Modell als Orientierung, anderen waren die Parameter, um von der einen in eine andere Phase wechseln zu können, zu wenig klar definiert. Der Wunsch nach genauem

<sup>58</sup> Medienmitteilung des Bundesrates vom 17. Februar 2021: [Coronavirus: Bundesrat plant ersten, vorsichtigen Öffnungsschritt ab 1. März](#)

<sup>59</sup> Medienmitteilung des Bundesrates vom 21. April 2021: [Coronavirus: Bundesrat zeigt mit Drei-Phasen-Modell das weitere Vorgehen auf](#)

<sup>60</sup> [Konzeptpapier Mittelfristplanung, Bericht des Bundesrates vom 30.06.2021](#)

Richtwerten war gross. So wurde beispielsweise oft ein schweizweites Ampelsystem als Koordinations- und Steuerungsinstrument gefordert, das vom Bundesrat jedoch bewusst abgelehnt wurde. Vergleicht man die Bewertungen der Impf- und Teststrategie des Bundesrates, so fällt auf, das erstere besser beurteilt wurde als letztere. Die Teststrategie erschien vielen zu unklar, unter anderem weil sie immer wieder den neusten Entwicklungen angepasst werden musste. Kritisiert wurde diesbezüglich insbesondere der Entscheid, Covid-19-Tests kostenpflichtig zu machen. Positiv beurteilt wurde die Strategie zur Impfstoffbeschaffung, sie habe sehr gut funktioniert (siehe Themenblöcke A, S. 18 und G, S. 36).

#### **Themenblock A: Erarbeitung und Umsetzung der Impfstrategie**

Die Impfstrategie startete mit Entscheidungen des Bundesrats zu Vorverträgen / Verträgen zur Lieferung bestimmter Impfstoffe. Der Bundesrat setzte auf verschiedene Hersteller, was sich als sinnvoll und erfolgreich erwies. Die Schweiz konnte genügend Impfstoffe der wirksamsten Produkte beschaffen. Die Impfstoffbeschaffung funktionierte sehr gut.<sup>61</sup> Die Aufgabenteilung zwischen BAG, Beschaffungsstelle und Armeeapotheke bewährte sich gemäss den Befragten. Während das BAG und die Beschaffungsstelle die Impfstoffe erwarben, lagerte die Armeeapotheke letztere und verteilte sie an die Kantone. Die Zuteilung wurde zuvor mit den Kantonen abgesprochen. Für die Umsetzung der Impfstrategie wurde eine flexible Lösung mit genügend Handlungsspielraum für kantonale Gegebenheiten gewählt. Es hätten sich auch viele relevante Stakeholder in die Planung der als professionell und stringent beurteilten Impfkampagne einbringen können. Nur einige Berufsverbände fühlten sich zu wenig involviert.

Die Befragten wiesen auch auf Optimierungsbedarf hin. Der Bund hätte in Zusammenarbeit mit der Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und Gesundheitsdirektoren (GDK) Modelle für grössere, mittlere und kleinere Kantone als Orientierungshilfe ausarbeiten können. In diesem Fall hätte nicht jeder Kanton überlegen müssen, wie die Umsetzung anzugehen sei. Der Impfstart wäre möglicherweise in einigen Kantonen besser gelungen. Kritik gab es auch daran, dass die Arztpraxen ungenügend entschädigt wurden und die Booster-Impfung dem Gesundheitspersonal nicht schneller zur Verfügung stand. Auch die digitale Anmeldung zur Impfung wurde kritisiert. Mit dem Instrument des Bundes seien die zahlreichen Anmeldungen nicht zu bewältigen gewesen. Gelobt wurden hingegen die Bemühungen zur Erreichung einer hohen Impfquote, insbesondere für ältere und vulnerable Personen. Auch die landesweite Einführung des Impfbescheinigung mit internationaler Verknüpfung wurde als Erfolg gewertet. Sie könne einige Lehren bieten für die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung bei dezentralen Strukturen von Digitalisierungsvorhaben.

Kritisiert wurde, dass das Krisenmanagement des Bundesrates zu wenig vorausschauend gewesen sei. Man habe zu wenig in Szenarien gedacht und habe es verpasst, entsprechende Strategien zu entwickeln (zum Beispiel Ausstiegsszenarien mit Exit-Strategie). Somit sei die Bundesverwaltung in der zweiten Phase der Covid-19-Krise zu wenig auf mögliche Entwicklungen vorbereitet gewesen und sei immer wieder vom Verlauf der Krise überrascht worden. Der Bund habe zu wenig mittelfristig und zu stark kurzfristig agiert. Bei den Befragten entstand so der Eindruck, das antizipative Krisenmanagement sei neben den akuten dringlichen Entscheidungen zu Massnahmen für die Krisenbewältigung zu kurz gekommen. Bei der offenen Frage in der Online-Umfrage, in welchen Situationen der Bundesrat strategischer und vorausschauender hätte entscheiden müssen, wurden die Bewältigung der zweiten Infektionswelle im Herbst 2020 und die Antizipation von Ausstiegsszenarien am meisten genannt, neben der Vorbereitung und Aufklärung zur Impfkampagne. Auch wenn die Kantone im Herbst 2020 hauptsächlich für das Krisenmanagement verantwortlich gewesen seien, wäre eine stärkere Antizipation der Entwicklungen auf strategischer Stufe der Bundesverwaltung dienlich gewesen, um sich auf möglicherweise anstehende Entscheidungen, Massnahmen und Arbeiten besser vorzubereiten. Im Krisenmanagement der Bundesverwaltung sei zu oft vom Best case ausgegangen worden. Mit dem Worst case, der glücklicherweise kaum eintraf, und den Szenarien zwischen den Extremen, habe man sich zu wenig auseinandergesetzt. Dafür habe dem Bundesrat und der Bundesverwaltung oft auch die Zeit gefehlt. Die kurzen Fristen hätten keine ausführliche Diskussion der Anträge zugelassen. Der Bundesrat sei stark unter Druck gestanden, weil oft im Vorfeld bereits Entscheidungen öffentlich angekündigt worden seien.

<sup>61</sup> Mehr zum Thema Impfstoffbeschaffung: [Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 16.11.2021](#) «Kontakte der Bundesbehörden mit den Unternehmen Lonza und Moderna betreffend die Herstellung und die Beschaffung von Covid-19-Impfstoffen»

Zudem fehle es dem Bundesrat an einer Art Workshop-Kultur, um gemeinsame Strategien zu erarbeiten. Damit sich der Bundesrat in einer Krise stärker dem strategischen Management und möglichen Krisenentwicklungen widmen könne, wären allenfalls andere Sitzungsformen wie zum Beispiel Klausuren dienlich. Diese würden offenere Diskussionen über Strategien und Führung ermöglichen und wären weniger abhängig vom Tagesgeschäft.

### Organisation des Krisenmanagements der Bundesverwaltung in der besonderen Lage

Nach der Rückkehr zur besonderen Lage per 22. Juni 2020 wurde die Organisation des Krisenmanagements der Bundesverwaltung neu definiert. Am 22. Oktober 2020 verabschiedete die GDK die gemeinsamen strategischen Grundlagen der GDK und des EDI / des BAG. Diese Grundlagen legten die Zuständigkeiten der Kantone und des Bundes in der besonderen Lage fest.<sup>62</sup> Das EDI behielt die Federführung des Krisenmanagements und war verantwortlich für die politische Koordination von Bund und Kantonen, insbesondere mit der Gesundheitsdirektorenkonferenz (GDK), der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und der Vereinigung der Kantonsärzte und Kantonsärztinnen der Schweiz (VKS). Die Task Force Covid-19 des BAG mit dem Steuerungsausschuss auf strategischer und thematischen Arbeitsgruppen auf operativer Ebene waren dabei die massgebenden Einheiten der Krisenorganisation. Der neu geschaffene Steuerungsausschuss Covid19, der sich um die interdepartementale Koordination, die Vorbereitung von Covid-19-Bundesratsgeschäften und die Absprache mit den Kantonen auf Stufe Generalsekretariat kümmerte, traf sich einmal pro Woche unter der Leitung des Generalsekretärs des EDI. Gelegentlich wurden nebst den Generalsekretärinnen und Generalsekretären der Departemente, dem Vizekanzler und Bundesratssprecher, dem Generalsekretär der GDK und der Direktorin des BAG auch die Sozialpartner eingeladen (erweiterter Steuerungsausschuss). Der BSTB war für den Informationsaustausch und die Koordination mit weiteren Stäben und Stellen des Bundes und der Kantone sowie mit den Betreiberinnen kritischer Infrastrukturen und mit den zuständigen Stellen im Ausland zuständig. Er erarbeitete die Gesamtlage auf operativer Ebene und beurteilte diese aus einer operativen Gesamtperspektive heraus (siehe Abb. 6). Die interne überdepartementale Zusammenarbeit fand aber nicht nur in Krisengremien, sondern auch in interdepartementalen Arbeitsgruppen oder in Ad-hoc Austauschplattformen statt, die sich mit der Zeit etablierten (siehe Themenblock B, S. 21).

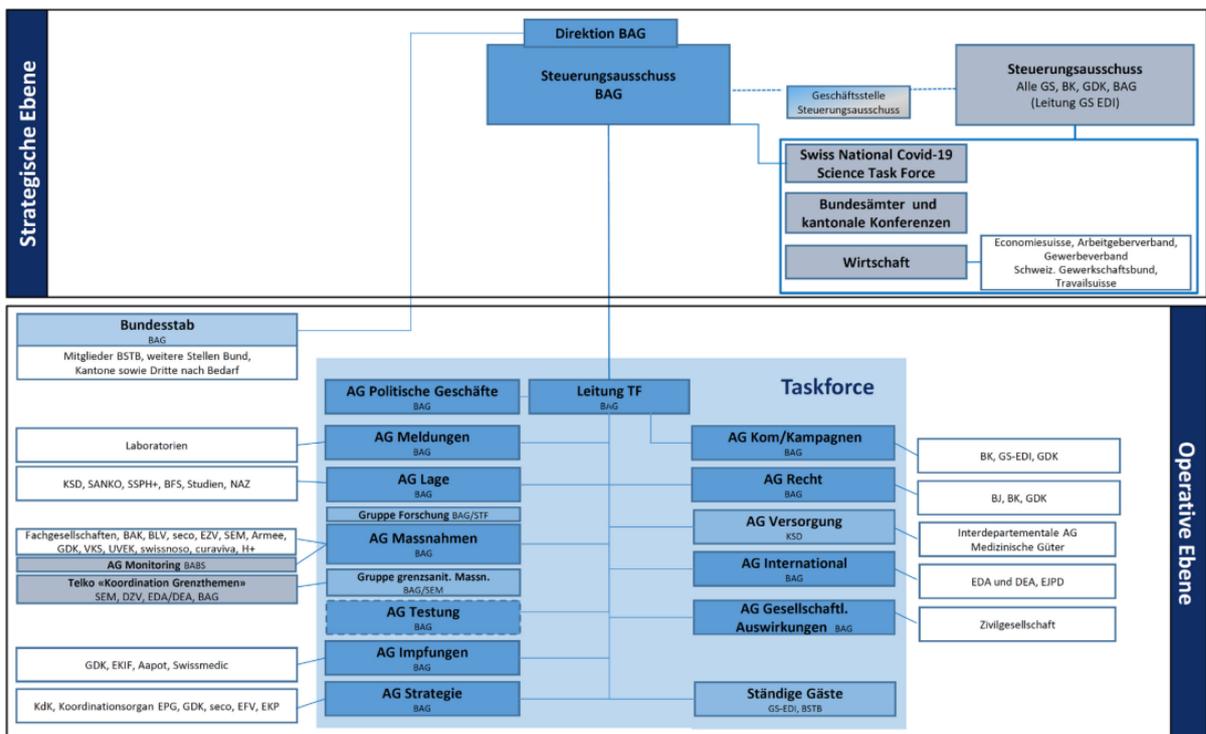


Abbildung 6: Organigramm Taskforce Covid-19 gemäss «Strategische Grundlage der GDK und des EDI-BAG» vom 22.10.2020

<sup>62</sup> GS-EDI / BAG und GDK: COVID-19-Bewältigung: [Strategische Grundlagen der GDK und des EDI-BAG, Grundsätze – Massnahmen - Zusammenarbeit](#)

Die Bewertung der Organisation des Krisenmanagements der Bundesverwaltung während der besonderen Lage fällt ambivalent aus. Gemäss den Befragten hätten sich die ordentlichen Strukturen und Prozesse bewährt, auch wenn sie stark beschleunigt werden mussten. Die Zuständigkeiten und Aufgaben zwischen den aktiven Krisengremien der Bundesverwaltung seien jedoch eher unklar gewesen (Siehe Abb. 7). Der definierte Sollwert von 80 Prozent wurde bei dieser Frage deutlich verfehlt. Die departementsübergreifende Koordination wurde insgesamt als ungenügend beurteilt. Ab Mitte 2020 habe auf strategischer Stufe ein übergreifender Krisenstab gefehlt, der es etwa ermöglicht hätte, dem Bundesrat eine departementsübergreifende Synthese als Entscheidungsgrundlage zu liefern. In den Interviews wurden verschiedene Lösungsansätze genannt, um die interne und externe Koordination zu verbessern, etwa ein Bundesratsausschuss, ein kleiner Krisenstab, ein permanenter Krisenstab des Bundes oder ein paritätisches Krisengremium aus Vertretungen des Bundesrates und der Kantonsregierungen.

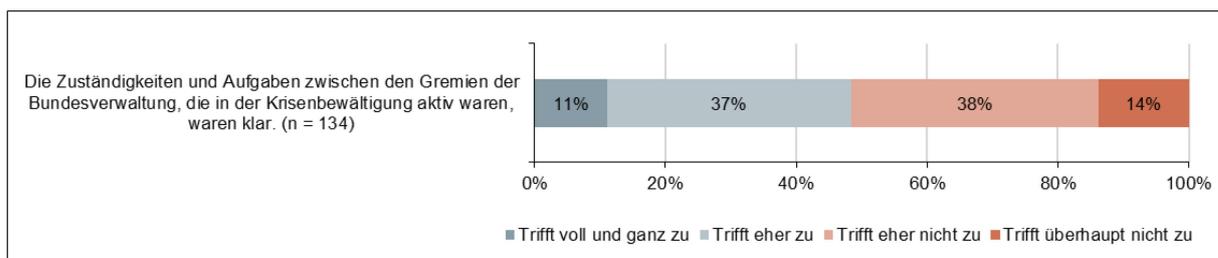


Abbildung 7: Verteilung der Antworten auf die Frage zur Klarheit von Zuständigkeiten und Aufgaben zwischen den Gremien der Bundesverwaltung

Die Befragten kritisierten, dass das Krisenmanagement der Covid-19-Pandemie zu stark nur in einem Departement beziehungsweise Amt (EDI respektive BAG) stattgefunden habe. So wurde einerseits die Krisenbewältigung zumindest zu Beginn nicht ganzheitlich angegangen, weil manche Themen- und Fachbereiche zu wenig ins Krisenmanagement einbezogen wurden. Dies hat auch die erste Auswertung des Krisenmanagements in der Covid-19-Pandemie aufgezeigt. Andererseits war dies ein Nachteil für die federführenden Verwaltungseinheiten, insbesondere für das BAG, das einige Aufgaben übernehmen musste, die andere Verwaltungseinheiten hätten angehen können. Die Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen oder die Lösung von Informatik- und Digitalisierungsfragen beispielsweise hätten von anderen Verwaltungseinheiten übernommen werden können. In den Interviews wurde deutlich, dass eine den Bedürfnissen der federführenden Stellen angepasste Unterstützung im Sinne eines Ressourcenpools oder einer Back-Office-Struktur auf operativer Ebene gefehlt hatte. Die erwähnten Stellen wären auf gezielte Unterstützung und bedürfnisgerechte Dienstleistungen angewiesen gewesen. Dies war offenbar einzig bei der Unterstützung durch einen Krisenstab mit Juristinnen und Juristen der Fall, der bei der Erarbeitung von Gesetzen und Verordnungen zur Verfügung stand. Auch im Bereich internationaler Angelegenheiten wäre es denkbar, die Effizienz des Krisenmanagements in der Bundesverwaltung durch die Bereitstellung einer Plattform durch das EDA zu erhöhen. Der Arbeitsgruppe «International» innerhalb der Taskforce (vgl. Abb. 6) habe die Kohärenz mit der Aussenpolitik nicht ausreichend sicherstellen können.

Am Themenworkshop zur Organisation des Krisenmanagements der Bundesverwaltung waren sich die Teilnehmenden einig, dass die Federführung des Krisenmanagements beim zuständigen Bundesamt beziehungsweise Departement liegen sollte, nicht aber bei einem Krisengremium. In einer Krise solle möglichst lange auf die ordentlichen Strukturen gesetzt werden. Somit sei sichergestellt, dass das bereits vorhandene Fachwissen im Departement und Fachamt möglichst optimal genutzt werden könne. Das jeweilige Amt / Departement sollte jedoch unterstützt werden und sich auf operativer und gegebenenfalls auf strategischer Ebene mit den anderen Ämtern beziehungsweise Departementen austauschen. Den Kantonen, die am Themenworkshop sowie an der Umfrage und den Interviews teilnahmen, war die Organisation der Bundesverwaltung in der Covid-19-Pandemie zu kompliziert. Ihnen seien, zumindest am Anfang, die Ansprechpartner und Zuständigkeiten auf Stufe Bund unklar gewesen. Den kantonalen Führungsorganen fehlten die Schnittstellen zum Bund, die Anschlussfähigkeit der kantonalen Stellen an die Organisation der Bundesverwaltung sei nicht gewährleistet gewesen. Dies wäre insbesondere nach Bundesratsentscheiden wichtig gewesen, da Fragen zur Umsetzung respektive zum

Handlungsspielraum der gesetzlichen Grundlagen und Erläuterungen innerhalb der eng gesetzten zeitlichen Vorgaben geklärt werden müssten.

### **Themenblock B: Sicherstellung des internationalen Personenverkehrs**

Im Bereich des internationalen Personenverkehrs war es in der Covid-19-Pandemie notwendig, die Arbeiten einiger Bundesämter und Kantone zu koordinieren. Die Anliegen der Grenzkantone wurden gemäss den Befragten bei diesem Thema ausreichend berücksichtigt. Innerhalb der Bundesverwaltung wurden die wöchentlichen Telefonkonferenzen des damaligen Staatssekretärs des SEM mit Vertreterinnen und Vertretern von BAG, BAZL, EZV<sup>63</sup> und EDA als wertvoll empfunden. In diesen wurden Vorschläge zu grenzsanitären Massnahmen besprochen, bevor diese an den Bundesrat gingen. Konkret wurden Quarantänelisten, Zertifikatsregelungen und Praktikabilität / Wirkung von Massnahmen und Zertifikatsregelungen thematisiert. Diese Besprechungen auf Stufe Staatssekretär und Amtsdirektoren waren effizient, weil die epidemiologische Situation gemeinsam mit der aussenpolitischen Dimension pragmatisch betrachtet werden konnte. Dabei habe es auch geholfen, dass die Aufgaben klar verteilt waren: Das SEM war zuständig für die Frage der Einreiseerlaubnis, das BAG für die Einreisebedingungen (zum Beispiel Quarantäne) und die EZV<sup>63</sup> sowie die Kantone für die risikobasierte Kontrolle der Massnahmen. Die Abteilung Europa aus dem EDA war aufgrund der Schengen-relevanten Empfehlungen involviert. Bezüglich Koordination der Einreiseregeln für Grenzgängerinnen und Grenzgänger sowie Transitreisende gab es einen internationalen Abgleich. Zudem hatte die Schweiz ein Mitgestaltungsrecht bei europäischen Gremien. Für Fragen zu angrenzenden Ländern seien die Kantone direkt mit den Botschaften in Verbindung gesetzt worden, um einen effizienten Informationsfluss zu ermöglichen. Trotzdem wurde seitens der Grenzkantone Kritik am Bundesrat laut, er habe diesen nicht genügend Wichtigkeit beigemessen und hätte sich primär für die Geschehnisse an den Flughäfen interessiert.

#### *Handlungsfeld 1: Organisation des Krisenmanagements der Bundesverwaltung und strategische Antizipation in einer Krise stärken*

Eine komplexe Krise wie eine Pandemie erfordert eine überdepartementale Krisenorganisation, die eine ganzheitliche Herangehensweise der Krisenbewältigung sicherstellt. Entscheidend ist ein niederschwelliger und frühzeitiger Einstieg in die Krisenbewältigung. Dazu sind Kriterien notwendig, die helfen zu entscheiden, ob eine bereichsübergreifende Krise vorliegt und entsprechend die ordentlichen Strukturen durch einen Krisenmodus gestärkt werden sollten. Je komplexer die Krise ist, desto eher sind auch Gefässe für die interdepartementale Zusammenarbeit vorzusehen. Eine Herausforderung stellt das politische Signal dar, das durch die formelle Einsetzung eines Krisenstabes durch den Bundesrat ausgesandt wird – insbesondere, wenn die Strukturen frühzeitig beziehungsweise antizipativ, also vor dem Eintreffen einer effektiven Krise, aufgebaut werden sollen. Ein Hinauszögern der Einsetzung eines Krisenstabes des Bundesrates, um das entsprechende politische Signal zu vermeiden, kann dazu führen, dass der rechtzeitige Einstieg in die Krisenbewältigung mit geeigneten Strukturen verpasst wird. Der Austausch von Informationen und die Koordination von Arbeiten über die Amts- und Departementsgrenzen hinweg sollte jedoch frühzeitig etabliert werden, schon bevor der Bundesrat formell entscheidet, in welchen Strukturen die Krise bewältigt werden soll. Bezüglich eines allfälligen Ad-hoc Krisenstabes des Bundesrates gilt es nochmals zu prüfen, wer den Einsatz des Krisenstabes initialisieren soll. Weiter ist es auf strategischer Stufe wichtig, sich mittels Szenarien auf mögliche Entwicklungen vorzubereiten. Dies ermöglicht es später, auf strategischer Ebene rechtzeitig Entscheidungen zu treffen und auf operativer Ebene mit mehr Vorlauf die Planung und Umsetzung der entsprechenden Massnahmen anzugehen. Auf operativer Ebene gilt es zudem, bedürfnisorientierte Dienstleistungen zur Unterstützung der federführenden Verwaltungseinheiten (VE) zu organisieren. Im Gegensatz zur Empfehlung 7.1 geht es hierbei nicht um Personal, das unterstützend beigezogen werden soll, sondern vielmehr um fachliche Dienstleistungen, die von anderen VE bezogen werden können. Die federführenden VE sollen bei Aufgaben ausserhalb ihres eigentlichen Kompetenzbereichs rasch interne Dienstleistungen und Hilfestellungen finden. Ein etablierter überdepartementaler Informationsaustausch soll der Dienstleistungsvermittlung

<sup>63</sup> Bezeichnung seit dem 1. Jan. 2022: Bundesamt für Zoll- und Grenzsicherheit (BAZG).

dienen und sicherstellen, dass die neusten Erkenntnisse und Informationen zu nationalen und internationalen Entwicklungen auch auf operativer Ebene geteilt werden. Der Informationsaustausch soll auch der Konzipierung möglicher Szenarien und damit einer antizipativen Herangehensweise dienen. Der Bundesrat hat die Weiterverfolgung eines einheitlichen elektronischen Lageverbundsystems bereits 2018 beschlossen.<sup>64</sup> Darüber hinaus sollte die Chance genutzt werden, die Möglichkeit zum Austausch von Informationen und zum Führen von Videokonferenzen bis zur Stufe VERTRAULICH zwischen der Bundesverwaltung und den Kantonen rasch einzuführen. Bei der Organisation des Krisenmanagements der Bundesverwaltung muss zudem die Einbindung der Kantone geklärt, das heisst insbesondere die Kontaktstellen zwischen Bund und Kantonen definiert werden.

### **Empfehlung 1**

Die BK und das VBS sollen gemeinsam mit den anderen Departementen Varianten für die Organisation des Krisenmanagements der Bundesverwaltung auf strategischer und operativer Ebene erarbeiten und dem Bundesrat bis Ende März 2023 ein entsprechendes Aussprachepapier vorlegen. Dabei soll insbesondere ausgewiesen werden, wie auf der **strategischen Ebene**

- ein vorausschauendes und ganzheitliches Krisenmanagement gefördert,
- mögliche Auslösekriterien für eine überdepartementale Krisenstruktur definiert,
- Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten besser verteilt und
- die Anschlussfähigkeit für Akteure aus dem föderalen System und Dritte sichergestellt werden können.

Für die **operative Ebene** soll ausgewiesen werden,

- wie die künftige Krisenmanagementunterstützung zu Gunsten der federführenden Verwaltungseinheiten organisiert,
- wie bedarfsorientierte, fachliche Unterstützungsleistungen koordiniert,
- wie die Arbeiten der eingesetzten Krisengremien synchronisiert, verbindlich koordiniert und
- wie der überdepartementale beziehungsweise nationale Informationsaustausch in einer Krise verbessert werden können.

## **2.2 Zusammenarbeit im föderalen System Schweiz**

In der ausserordentlichen Lage war der Bundesrat gemäss Epidemiengesetz (EpG) verantwortlich, Massnahmen für das ganze Land oder für einzelne Landesteile anzuordnen. Mit dem Wechsel von der ausserordentlichen in die besondere Lage wurde das Krisenmanagement stärker in die Verantwortung der Kantone gegeben. Laut EpG kann der Bundesrat in dieser Lage nach Anhörung der Kantone Massnahmen nur anordnen, wenn die ordentlichen Vollzugsorgane nicht in der Lage sind, den Ausbruch und die Verbreitung übertragbarer Krankheiten zu verhüten oder wenn die Weltgesundheitsorganisation (WHO) festgestellt hat, dass eine gesundheitliche Notlage von internationaler Tragweite besteht und durch diese in der Schweiz eine Gefährdung der öffentlichen Gesundheit droht. Er kann Massnahmen beschliessen wenn eine erhöhte Ansteckungs- und Ausbreitungsgefahr oder eine besondere Gefährdung der öffentlichen Gesundheit besteht oder wenn sich schwerwiegende Auswirkungen auf die Wirtschaft oder auf andere Lebensbereiche abzeichnen.<sup>65</sup> Wenn der Bundesrat oder die Bundesverwaltung in dieser Lage Gesetze oder Verordnungen vorbereiten, so sollen – wie in einer normalen Lage auch – die Kantone, die politischen Parteien und interessierte Kreise durch ein Vernehmlassungsverfahren an der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung des Bundes beteiligt werden. Gemäss Bundesverfassung beachtet der Bund bei seinem Handeln auch die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden und nimmt Rücksicht auf die besondere Situation der Städte, Agglomerationen und Berggebiete.<sup>66</sup> Eine

<sup>64</sup> Medienmitteilung des Bundesrates vom 18.08.2018: [Bundesrat will elektronisches Lageverbundsystem für Katastrophen und Notlagen](#)

<sup>65</sup> Fedlex: [Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen \(Epidemiengesetz, EpG\)](#), SR 818.101, Art. 6 und 7.

<sup>66</sup> Fedlex: [Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft \(BV\)](#), SR 101, Art. 50 Abs. 2 und 3.

Vernehmlassung dauert in der Regel drei Monate. Duldet ein Vorhaben jedoch keinen Aufschub, so sieht das Vernehmlassungsgesetz vor, dass die Frist ausnahmsweise verkürzt werden kann.<sup>67</sup> Das Covid-19-Gesetz, das neben anderen Gesetzen die rechtliche Grundlage für die in der besonderen Lage durchgeführten Konsultationen bot, bestimmt, dass der Bundesrat die Kantonsregierungen und die Dachverbände der Sozialpartner bei der Erarbeitung von Massnahmen einbeziehen muss, wenn diese ihre Zuständigkeit betreffen. Zu Beginn der besonderen Lage im September 2020 erarbeitete das GS-EDI gemeinsam mit der GDK ein strategisches Grundlagenpapier zur Zusammenarbeit von Bund / Kantonen, das im Oktober verabschiedet wurde. Darin wurden die Massnahmen von Bund und Kantonen für verschiedene Szenarien, in denen die Fallzahlen ansteigen, festgehalten. Dies auch für das Szenario, dass die Massnahmen der Kantone nicht ausreichen, um eine Infektionswelle abzuschwächen und der Bund wieder teilweise die Federführung des Krisenmanagements übernimmt. Für den Fall, dass der Bund schweizweite Massnahmen anordnen muss, war vorgesehen, dass die Konsultation der Kantone über die GDK laufen würde, welche die betroffenen Direktorenkonferenzen mitkonsultieren sollte.<sup>68</sup> Die GDK lieferte dem Bundesrat im Herbst und im Winter 2020/2021 konsolidierte Stellungnahmen der Kantone. Im Frühling 2021 verlangten jedoch die Kantone und die KdK, von diesem Konsultationsverfahren abzukommen. Seither werden die Kantone wieder über den ordentlichen Konsultationsweg, direkt über die Staatskanzleien konsultiert.<sup>69</sup>

Die Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit den Kantonen wird in vielen Belangen kritisch beurteilt. Nicht einmal die Hälfte der Befragten vertritt die Meinung, dass sich die gewählte Form der Zusammenarbeit zwischen Bundesverwaltung und Kantonen bewährt habe (siehe Abb. 8).

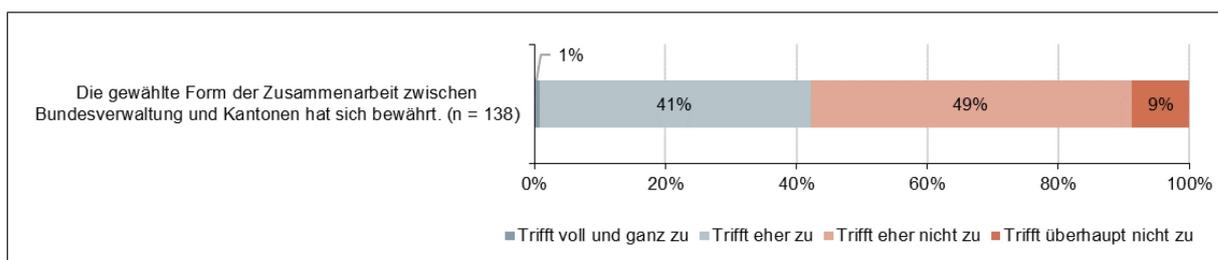


Abbildung 8: Verteilung der Antworten auf die Frage zur Bewährtheit der gewählten Form der Zusammenarbeit zwischen Bundesverwaltung und Kantonen

Die Zusammenarbeit und der Informationsfluss zwischen Krisengremien auf der nationalen und der kantonalen Staatsebene wurden in ähnlichem Masse negativ bewertet. Bei allen allgemeinen Fragen zur Zusammenarbeit im föderalen System Schweiz wurde der Sollwert von 80 Prozent deutlich verfehlt. Die Abstimmung zwischen Bund und Kantonen bei der Erarbeitung von Konzepten der Bundesverwaltung wurde unterschiedlich bewertet. Die Abstimmung wurde nur in Bezug auf das «Konzept zur Unterstützung der Härtefälle» positiv bewertet (rund 66 Prozent; siehe auch Themenblock C, S. 23). Bei den Konzepten zum Impfen und Testen fanden rund 66 Prozent der Befragten, die Abstimmung mit den Kantonen sei ungenügend gewesen. In weiteren Bereichen wurde die Absprache zwischen Bund und Kantonen kritisiert (siehe Themenblock D, S. 26).

### Themenblock C: Einschätzungen zu den Härtefallgeldern

Bei den Härtefallgeldern seien zwei neu aufgebaute Gremien mit den Kantonen wichtig gewesen. Ein Gremium wurde von Bundesrat Maurer geleitet, bei dem die Präsidenten der Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz (VDK) und Finanzdirektorenkonferenz (FDK), die Staatssekretärin SECO und die Chefin der Finanzverwaltung dabei waren. Eine Stufe unterhalb waren das Generalsekretariat der VDK und FDK, gewisse Kantone, die Finanzverwaltung und das SECO dabei. Diese zwei Gremien seien das wichtigste Umsetzungsinstrument für das SECO gewesen. Das SECO habe jede Verordnungsänderung oder Umsetzungsplanung verbietet und vorbesprochen. Beim Schutzschirm

<sup>67</sup> Fedlex: [Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren \(VIG\)](#), SR 172.061, Art. 2 und 7.

<sup>68</sup> GS-EDI / BAG und GDK: COVID-19-Bewältigung: [Strategische Grundlagen der GDK und des EDI-BAG. Grundsätze – Massnahmen – Zusammenarbeit](#)

<sup>69</sup> BK: Protokoll zum Workshop zur Zusammenarbeit Bund – Kantone in einer Krise vom 19. November 2021 (internes Dokument)

«Veranstaltungen» habe es eine Gruppe bestehend aus den Verbänden der Veranstaltungsbetriebe von Sport, Kultur usw. und verschiedenen Bundesstellen gegeben. Gemeinsam hätte man dort die Verordnung und Umsetzungsorganisation geplant und umgesetzt. Die Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und Gemeinden habe in den ordentlichen Strukturen gut funktioniert.

Die Unterstützung des Kulturbereichs wurde unterschiedlich beurteilt. Sie sei durchdacht gewesen und es habe eine detaillierte Prüfung der Gesuche durch eine zuständige Kommission stattgefunden. Die tripartite Kommission von Bund, Kantonen und Gemeinden habe ebenfalls gut funktioniert. Gleichzeitig hält die KdK aber fest, dass die Kantone Lücken in der Covid-19-Kulturverordnung festgestellt hätten. So wurde dort nicht geregelt, wie die durch die Entschädigung zu deckenden Erwerbsausfälle zu berechnen gewesen wären. Da die Massnahmen im Kulturbereich subsidiär zu den allgemeinen wirtschaftlichen Massnahmen waren, wäre es nach Einschätzung der KdK sinnvoll gewesen, wenn das BAK die Konferenz der kantonalen Kulturbeauftragten direkt informiert hätte. Es habe zudem zu wenig Zeit zur Verfügung gestanden, um Alternativen zu prüfen oder vorzuschlagen. Die Kantone hätten dem Vorschlag des Bundes mit grossen finanziellen Auswirkungen rasch zustimmen müssen, weil die Kulturakteure sonst keine Finanzhilfe des Bundes erhalten hätten. Zudem hätte der Bund Vertretungen von Städten und Agglomerationen systematischer in die Entscheidvorbereitung einbeziehen sollen. Der Bundesverwaltung habe der Einblick in die Vollzugsrealität gefehlt. So habe das BAK zum Beispiel erst vorgegeben, es handle sich um abgeschlossene Gesuchsbehandlungen durch die Kantone, für welche der Rechtsmittelweg nicht zugänglich sei. Aufgrund eines Bundesgerichtsentscheides vom 24. März 2021<sup>70</sup> wurde diese Position revidiert.

Als problematisch wurde die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen vor allem im Herbst 2020 beurteilt. Der Übergang von der ausserordentlichen zur besonderen Lage im Sommer 2020 wurde von Bund und Kantonen zu wenig koordiniert. Die Rollen und Verantwortlichkeiten von Bund und Kantonen waren unklar, was das Krisenmanagement erschwerte. Auch die Zuständigkeit in der Krisenkommunikation war zu Beginn der besonderen Lage unklar. Laut den Befragten habe vielen Kantonen der Mut gefehlt, unliebsame Entscheidungen zu treffen, obwohl sie in der Verantwortung gestanden hätten, und es sei ihnen mehrheitlich nicht gelungen, sich zu koordinieren. Dadurch sei ein für die Bevölkerung schwer nachvollziehbarer Flickenteppich von Massnahmen entstanden. Die Befragten vertraten somit mehrheitlich die Meinung, individuelle kantonale Lösungen hätten das Krisenmanagement der Bundesverwaltung erschwert (siehe Abb. 9). Dass die Kantone die vom Bund beschlossenen Massnahmen auf die regionale Situation anpassen konnten, wurde jedoch auch positiv wahrgenommen.

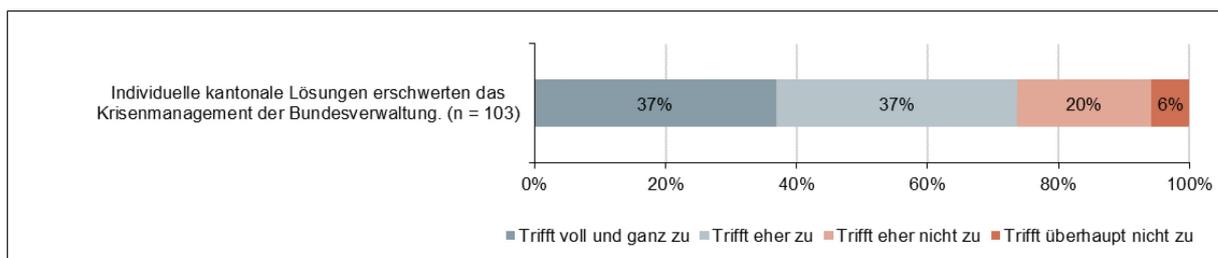


Abbildung 9: Verteilung der Antworten auf die Frage zur Erschwernis des Krisenmanagements der Bundesverwaltung durch individuelle kantonale Lösungen

Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen verbesserte sich, als der Bundesrat erneut begann, Massnahmen für die ganze Schweiz anzuordnen. Dies zeigt sich in den Resultaten des Workshops der IDEKOF-KdK-Arbeitsgruppe zur Zusammenarbeit von Bund / Kantone in einer Krise und auch in den Ergebnissen der Online-Umfrage. Die Umfrageteilnehmenden sollten Zeitabschnitte zwischen Juli 2020 und Oktober 2021 ankreuzen, in denen der Einbezug der Kantone in die Entscheidungsfindung der Bundesverwaltung beziehungsweise des Bundesrates ihrer Meinung nach nicht gut funktionierte. Laut den Befragten war der Einbezug der Kantone via Direktorenkonferenzen und via Staatskanzleien zwischen

<sup>70</sup> Bundesgericht: [Urteil vom 24. März 2021 \(2D\\_32/2020\)](#) [schriftliches Urteil nur französisch verfügbar]

Juli und September 2020 am schlechtesten, verbesserte sich aber danach. Der Einbezug via Direktorenkonferenzen wurde über alle Phasen hinweg negativer bewertet als derjenige via Staatskanzleien (siehe Abb. 10).

Einbezug der Kantone in die Entscheidungsfindung	<i>Juli bis September 2020</i>	<i>Oktober 2020 bis Februar 2021</i>	<i>März bis Juni 2021</i>	<i>Juli bis Oktober 2021</i>
...via Direktorenkonferenzen	19	13	8	8
...via Staatskanzleien	14	11	4	3

Abbildung 10: Anzahl negativer Bewertungen auf die Frage des Einbezugs der Kantone in die Entscheidungsfindung (nach Phasen; gezählt wurden die Befragten, die angekreuzt haben, dass der Einbezug nicht gut funktioniert hat)

Als zu Beginn der besonderen Lage der Eindruck entstand, die Koordination der Kantone und die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen laufe schlecht, wurde in der medialen und öffentlichen Diskussion oft die Krisentauglichkeit des Föderalismus in Frage gestellt. In den Interviews kam jedoch eher die Meinung zum Tragen, das föderalistische System verlangsamt zwar den Prozess der Entscheidungsfindung, führe aber am Ende zu besseren und adäquateren Lösungen. Im Allgemeinen wurde die Meinung vertreten, dass die Bundesverwaltung durch die Vernehmlassungen und Konsultationen von Kantonen und weiteren Akteuren aus Wirtschaft und Gesellschaft Erkenntnisse zur Umsetzung erhalten habe, die ihr sonst gefehlt hätten (vgl. hierzu auch Kapitel 2.6). Bewährt habe sich das föderalistische System insbesondere, wenn der Bund Massnahmen beschloss und die Kantone diese auf die regionale Situation angepasst umsetzen konnten. Dies habe sich insbesondere beim Impfen, bei der Gesundheitsversorgung und beim Vollzug restriktiver Massnahmen gezeigt.

Wie in der ersten Auswertung des Krisenmanagements der Bundesverwaltung und in der Nachbereitung der ersten Auswertung<sup>71</sup> wurde das Konsultationsverfahren in der Online-Umfrage und in den Interviews durch die Kantone kritisiert. Die Fristen zur Stellungnahme seien zu kurz und die Austauschprozesse zwischen Bund und Kantonen zu langwierig gewesen. Auch die Fristen zur Umsetzung wurden als oft zu kurz wahrgenommen, die Kantone hätten teilweise mehr Vorlaufzeit zur Vorbereitung des Vollzugs gebraucht. In den Interviews wurde seitens Bundesverwaltung kritisiert, von den Kantonen seien nur selten konkrete Vorschläge zur Krisenbewältigung eingebracht worden. Zudem wurde die Änderung des Konsultationsweges, weg von der GDK, als wenig hilfreich empfunden. Die Stellungnahmen der Kantone seien damit weniger inhaltlich und politischer geworden. Am Workshop der BK und des BJ zur Zusammenarbeit Bund / Kantone in einer Krise stellte sich heraus, dass letztere Verständnis für die kurzen Fristen aufbringen und sich die Abläufe etablierten. Das EDI wies in diesem Rahmen darauf hin, dass für die Konsultation der Kantone immer mehr Zeit eingeplant wurde als für die interne Ämterkonsultation oder das Mitberichtsverfahren. Die Kantone hätten stets 5–10 Tage Zeit gehabt für eine Stellungnahme, während beim Bund häufig nur 24–48 Stunden für eine Einschätzung oder Entscheidungsfindung zur Verfügung standen. Im Workshop wurde auch deutlich, dass die Vertretungen der Kantone die Abkehr von der Konsultation via GDK, wie sie im strategischen Grundlagedokument zwischen EDI / GDK vorgesehen war, begrüßten. Das EDI wies jedoch darauf hin, dass die Qualität der Stellungnahmen seit dem Wechsel zur Konsultation der Kantone via Staatskanzleien abgenommen habe. Zudem habe der Umfang der Stellungnahmen markant zugenommen. Weil die Kantone keine konsolidierte Stellungnahme mehr einreichten, war die Gewichtung der Rückmeldungen schwieriger und bedeutete für das zuständige Amt eine erhebliche Mehrbelastung. Zudem vertraten Mitarbeitende der Bundesverwaltung die Meinung, dass die Kantone eine stärkere Position durch den Konsultationskanal via GDK hätten, da sie mit einer Stimme gegenüber dem Bundesrat auftreten können. Dennoch wurde der Einbezug der Kantone via Staatskanzleien in der Befragung besser beurteilt als der Konsultationsweg via GDK (vgl. Abbildung 10). Auch Mitarbeitende aus der Bundesverwaltung bekräftigen, die Konsultationsprozesse so lange wie

<sup>71</sup> BK: Zusammenfassung der Stellungnahmen der Kantone zum Fragekatalog der BK zur «Zusammenarbeit Bund – Kantone in der Covid-19-Pandemie» (internes Dokument)

möglich analog zur normalen Lage beibehalten zu wollen. Da die Abkehr vom indirekten Konsultationsweg via Fachdirektorenkonferenz unterschiedlich beurteilt wurde, soll nun im Rahmen der Revision EpG geklärt werden, ob zumindest in einer ausserordentlichen Lage bei dringlichen Fällen über eine Fachdirektorenkonferenz konsultiert werden kann (siehe Kapitel 1.1).

#### Themenblock D: Kurzarbeitsentschädigung bei öffentlichen Betrieben

Die Frage, ob öffentliche Betriebe Kurzarbeit anmelden dürfen, löste erhebliche Schwierigkeiten aus. Die ablehnende Antwort des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) führte etwa dazu, dass einige öffentliche Pflegeheime für die Angestellten der geschlossenen Cafeterias keine Kurzarbeit beantragen konnten. Diese genannten Heime mussten in der Folge zum Teil Personal entlassen, während private Pflegeheime Kurzarbeit anfordern konnten. Verwirrend waren die Vorgaben auch für öffentliche Bibliotheken. Deren Anmeldung für Kurzarbeit war von einigen Kantonen bewilligt worden. Kurze Zeit später widersprach das SECO und hob die Bewilligung auf.

Die KdK weist zudem auf eine widersprüchliche rechtliche Einschätzung des Bundesamts für Verkehr (BAV) und der zuständigen kantonalen Ämter bei der Kurzarbeitsentschädigung für Unternehmen des öffentlichen Verkehrs hin. Dies habe zu unterschiedlichen Entscheidungen in den Kantonen geführt. Die KdK fordert daher eine klare Haltung des Bundesrates und die Verabschiedung einer schweizweiten Regelung zur Frage der Kurzarbeitsentschädigung.<sup>72</sup>

Laut den Befragten wurden die Anliegen der Gemeinden, Städte und Agglomerationen ungenügend ins Krisenmanagement des Bundes einbezogen. Mit nur 48 Prozent befürwortenden Stimmen wurde der definierte Sollwert deutlich verfehlt (siehe Abb. 11). Weil die Anliegen zu wenig gehört wurden, hätten Herausforderungen in Bereichen, die etwa die Städte besonders betrafen, nicht genügend in den Erlassen berücksichtigt werden können, wurde in einem Interview hervorgehoben. Der Einbezug der Städte und Gemeinden in die Konsultationen und in das laufende Krisenmanagement fällt grundsätzlich in den kantonalen Zuständigkeitsbereich. Die KdK sieht in ihrem Bericht denn hier auch Verbesserungspotenzial bei den Kantonen. Wenn die Erlasse des Bundes wesentliche Interessen der Städte, der Gemeinden oder der Berggebiete betreffen, sollte der Bund jedoch gemäss Bundesverfassung und Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung die entsprechenden Dachverbände konsultieren.<sup>73</sup> Dem stand in der Pandemie jedoch der Umstand entgegen, dass das EpG in der besonderen Lage bloss eine Anhörung der Kantone vorsieht. Das Covid-19-Gesetz sah in der Entwurfsfassung des Bundesrates daher keine Konsultation des Städte- oder Gemeindeverbandes vor. Zunächst wollte der Nationalrat auf Antrag einer Minderheit sowie der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates und der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates, dass auch die Verbände von Gemeinden und Städte konsultiert werden müssen.<sup>74</sup> Tags darauf sprach sich der Ständerat dagegen aus.<sup>75</sup> So wurde nebst den Kantonen die Dachverbände der Sozialpartner auf die Liste der zu konsultierenden Akteure aufgenommen.<sup>76</sup> Die Berücksichtigung der besonderen Interessen der Berggebiete wurde durch mehrere Tourismuspfeiler sichergestellt.

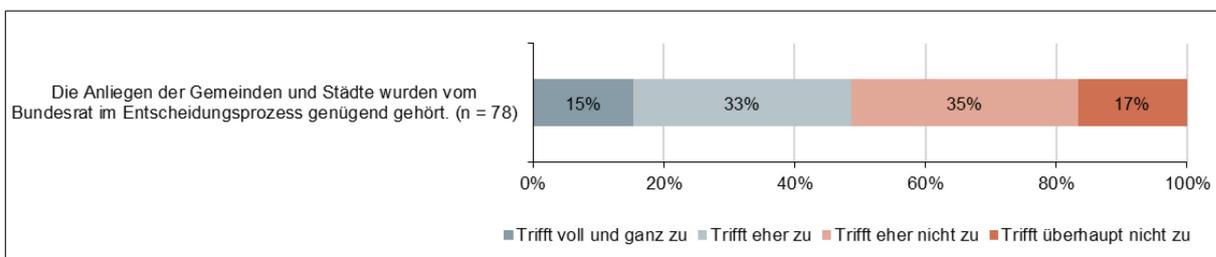


Abbildung 11: Verteilung der Antworten auf die Frage nach Anhörung der Anliegen der Gemeinden und Städte im Entscheidungsprozess des Bundesrates

<sup>72</sup> Konferenz der Kantonsregierungen (KdK): [Corona-Pandemie: Das Krisenmanagement in der ersten Welle aus Sicht der Kantone](#)

<sup>73</sup> Fedlex: [Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft \(BV\)](#), SR 101, Art. 50 Abs. 2 und 3 und [Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung \(RVOV\)](#), SR 172.010.1, Art. 15a.

<sup>74</sup> Curia Vista: Detailberatung im Nationalrat vom 09.09.2020, [Amtliches Bulletin zu Geschäft 20.058 vom 15.02.2021, Seiten 19-39](#)

<sup>75</sup> Curia Vista: Detailberatung im Ständerat vom 10.09.2020, [Amtliches Bulletin zu Geschäft 20.058 vom 15.02.2021, Seiten 119-124](#)

<sup>76</sup> Fedlex: [Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie vom 25.09.2020](#), SR 818.102, Art. 1 Abs. 3

## Handlungsfeld 2: Koordination zwischen Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden verbessern

Den Einbezug der Kantone ins Krisenmanagement der Bundesverwaltung gilt es zu überprüfen, damit der Informationsfluss zwischen diesen Staatsebenen und die Koordination letzterer in allen Lagen wo möglich verbessert werden kann. Ein etablierter Austausch soll auch den Wechsel von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten erleichtern. Der Einbezug der Kantone ins Krisenmanagement der Bundesverwaltung soll weiter zu einer effektiveren und effizienteren Abstimmung und Umsetzung der Massnahmen führen. Wie die Kantone, Fach- und Regierungskonferenzen, sowie wenn angezeigt auch die kommunale Ebene besser in das strategische und operative Krisenmanagement der Bundesverwaltung integriert werden können, soll im Rahmen der Anpassung der Organisation der Bundesverwaltung in der Krise aufgezeigt werden (vgl. Empfehlung 1). Zusätzlich könnten die Fachämter und Departemente die Koordination mit den Kantonen und innerhalb der Sektoralpolitiken über alle Staatsebenen hinweg auf Verbesserungspotenzial hin prüfen. Dazu könnte das Mandat des föderalistischen Dialogs ausgebaut werden. Diese intergouvernementalen Treffen könnten nicht mehr nur dem Informationsaustausch und der Diskussion von Themen dienen, sondern auch der Entscheidungsfindung bei Themen und Projekten, die sowohl die nationale wie die kantonale Ebene betreffen (zum Beispiel nationaler Datenaustausch, siehe Kapitel 2.8).

### Empfehlung 2

Der Bundesrat soll den Kantonen (in einem Schreiben) bis Ende September 2022 das erkannte Verbesserungspotenzial in der Zusammenarbeit im föderalen System aus dem vorliegenden Bericht erläutern, zu den Forderungen aus dem KdK-Bericht vom 29. April 2022 beziehungsweise dem Schreiben der Kantone vom 5. Mai 2022 Stellung nehmen und das weitere Vorgehen für die Besprechung und Umsetzung von Massnahmen vorschlagen, damit die Zusammenarbeit Bund – Kantone in einer Krise verbessert werden kann.

### 2.3 Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit der Wissenschaft

Die wissenschaftliche Politikberatung ist in vielen Ländern in Form von ständigen wissenschaftlichen Beratungsgremien etabliert, die ihre Aufgabe in normalen wie in Krisenzeiten erfüllen. In der Schweiz ist dies derzeit nicht überall der Fall. Deshalb ernannten das EDI und das BAG, zu Beginn der Covid-19-Pandemie Ende März 2020 auf Initiative von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, die *Swiss National COVID-19 Science Task Force (Science Task Force)* als Ad-hoc Beratungsgruppe. Zunächst bestand die *Science Task Force* aus einem Gremium von 70 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern. Diese arbeiteten zur Wahrung der wissenschaftlichen Autonomie auf freiwilliger und unentgeltlicher Basis. Der fachliche Schwerpunkt der *Science Task Force* lag auf der Medizin, doch mit der Zeit wurden auch andere Fachgebiete miteinbezogen, wie beispielsweise Ethik, Wirtschaft, Recht, Psychologie oder Erziehungswissenschaften. Die Mitgliederzahl der *Science Task Force* wurde im August 2021 auf 25 reduziert, wobei die Mitglieder jeweils ihrerseits ihre Wissenschaftsnetzwerke konsultierten. Die *Science Task Force* erstellte hauptsächlich zwei Arten von Produkten. Zum einen erarbeitete sie sogenannte «*Policy Briefs*», welche über den Stand der Forschung zu bestimmten Fragestellungen informierten. Zum anderen verfasste sie regelmässig Bewertungen zur epidemiologischen Lage. Wissenschaftliche Einschätzungen und Beratungen erfolgten jedoch nicht nur durch die *Science Task Force*, sondern auch in bestehenden Strukturen, etwa durch Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler innerhalb der Bundesverwaltung, dem etablierten Austausch der Bundesverwaltung mit der Wissenschaft oder durch ausserparlamentarische Kommissionen (APKs). Im Rahmen letzterer trat vor allem die Eidgenössische Kommission für Impffragen (EKIF) in Erscheinung. Diese erfüllte ihre eng definierte Aufgabe, die sie auch normalerweise wahrnimmt: die Abgabe von Empfehlungen für den Einsatz von Impfstoffen (siehe Themenblock E, S. 28). Eine andere APK, die Eidgenössische Kommission für Pandemievorbereitung und -bewältigung (EKP), hätte gemäss ihrer Funktion eine wichtigere Rolle für das Krisenmanagement der Bundesverwaltung einnehmen können. Jedoch erachtete die Bundesverwaltung dieses Gremium sowohl aus fachlicher wie auch aus personeller Sicht für nicht im notwendigen Ausmass geeignet.<sup>77</sup>

<sup>77</sup> Curia Vista: [Postulat 22.3175 Swiss National Covid-19 Science Task Force. Aufarbeitung der Fehler und Versäumnisse](#)

## Themenblock E: Die Rolle der Eidgenössische Kommission für Impffragen (EKIF)

Die EKIF wird von den Befragten als ein positives Beispiel für wissenschaftliche Behörden- und Politikberatung genannt. Ihr Mandat ging jedoch darüber hinaus, denn sie legte in Zusammenarbeit mit dem BAG die Impfstrategie beziehungsweise die behördlichen Impfpfehlungen mit den entsprechenden Priorisierungen fest. Die EKIF war ferner auch fachlich bei der Evaluation von Impfstoffkandidaten, die letztlich beschafft werden sollten, miteinbezogen. Die Funktion der EKIF zur Bewältigung der Pandemie war aber nicht von Anfang an klar. So musste sie gegenüber der *Science Task Force* ihre Rolle erst finden. Dies wurde unter anderem ersichtlich, als die Kommission und die *Science Task Force* unterschiedliche Einschätzungen zur Booster-Impfung herausgaben. Neben dem intensiven Austausch der EKIF mit den Bundesämtern sei schliesslich eine Vermittlung durch den Generalsekretär EDI notwendig gewesen.

Hilfreich sei gewesen, dass die EKIF eine erkennbare Rolle für die Verwaltung innehatte und nicht bloss als Anhängsel derselben wahrgenommen wurde. Dank ihrer klaren institutionellen Rolle als ausserparlamentarische Kommission hätte sie eine grössere Unabhängigkeit als die *Science Task Force* gehabt. Zur positiven Wahrnehmung der EKIF beigetragen haben dürften die anerkannten Leistungen der Kommission sowie ihres Präsidenten. Einige Befragte äusserten sich aber auch kritisch und gaben etwa an, dass sie es begrüsst hätten, wenn die Impfpfehlungen als für die Kantone verbindliche Weisungen veröffentlicht worden wären. Oder sie wiesen darauf hin, dass die EKIF teilweise wie ein Entscheidungsgremium gewirkt habe, obwohl sie ein Beratungsgremium sei. Zudem hatten die Empfehlungen der EKIF einen direkten Einfluss auf die Haftungsvoraussetzungen sowie die Finanzierung durch die Obligatorische Krankenpflegeversicherung, was bei der Erarbeitung der Empfehlungen seitens EKIF nicht immer die notwendige Aufmerksamkeit erhalten habe.

Die wissenschaftliche Politikberatung in der besonderen Lage wurde in der Online-Umfrage unterschiedlich beurteilt. Fast 60 Prozent der Befragten vertraten die Ansicht, die gewählte Form der Zusammenarbeit mit der Wissenschaft habe sich bewährt und 70 Prozent waren der Meinung, die Bundesverwaltung habe genügend auf wissenschaftliche Erkenntnisse zurückgegriffen. Die Befragten waren auch mehrheitlich der Meinung, die Wissenschaft habe das Krisenmanagement der Bundesverwaltung gestärkt (siehe Abb. 12). In anderen Worten, der Sollwert von 80 Prozent wurde bei diesen Fragen zwar verfehlt, doch eine Mehrheit der Befragten vertrat die Ansicht, das Modell mit der *Science Task Force* habe sich bewährt und der Informationsfluss von der Wissenschaft zur Bundesverwaltung habe funktioniert. Unklar war den Befragten jedoch die Rolle der Wissenschaft für die Krisenbewältigung, nur 39 Prozent der Befragten gaben an, dass diese eindeutig gewesen sei. 28 Befragte wiesen bei der offenen Frage nach dem Verbesserungspotenzial hinsichtlich der Zusammenarbeit zwischen der Bundesverwaltung und externen wissenschaftlichen Akteuren explizit darauf hin, dass die Rolle der Wissenschaft in Zukunft klar festgelegt und kommuniziert werden müsse.

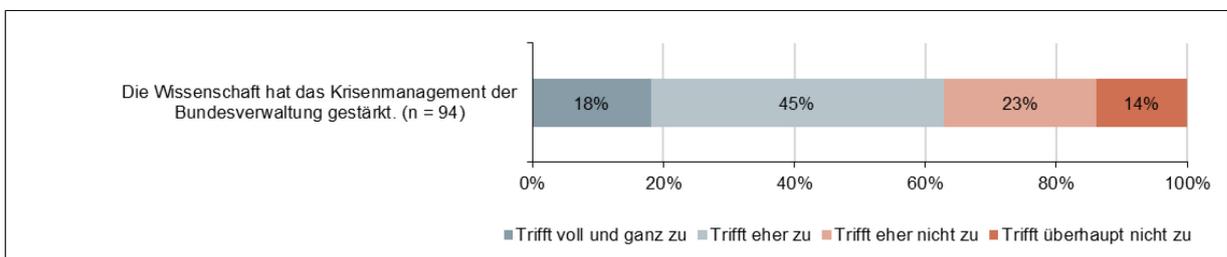


Abbildung 12: Verteilung der Antworten auf die Frage der Stärkung des Krisenmanagements der Bundesverwaltung durch die Wissenschaft

Weiter kritisierten einige der Befragten die mangelnde Koordination der Kommunikation von Bundesrat und *Science Task Force*. 35 Befragte betonten diesen Punkt in der oben erwähnten offenen Frage. Dazu gehöre auch, dass Widersprüche vermieden würden und die Kommunikation besser koordiniert werde. Angesprochen wurde diesbezüglich die öffentliche Kritik einiger Mitglieder der *Science Task Force* an den Entscheidungen des Bundesrates zu Beginn der zweiten Infektionswelle. Bemängelt wurde teilweise auch die Aufgabenteilung zwischen der *Science Task Force* und den APKs. Diese sei unklar gewesen, es habe an Absprachen gefehlt, wer für welches Thema zuständig sei. Ausserdem sei der Umgang

mit unterschiedlichen Meinungen nicht geregelt gewesen (siehe Themenblock E, S. 28). Daneben beanstandeten einige Befragte die mangelnde thematische Breite der *Science Task Force*.

Im Themenworkshop wurde deutlich, dass sich die Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Verwaltung ab Sommer 2020 im Vergleich zur ersten Pandemiephase deutlich verbesserte. Die Teilnehmenden waren der Meinung, die Zusammenarbeit habe insgesamt gut funktioniert und habe sich mit der Zeit etabliert. Mitarbeitende der Bundesverwaltung betonten, die *Science Task Force* für das Krisenmanagement des Bundesrates und der Bundesverwaltung wichtig gewesen sei. Sie habe dem Bund einen nützlichen, minimalen wissenschaftlichen Konsens zu komplexen Fragestellungen geliefert. Wissenschaftliche Erkenntnisse und Einschätzungen fanden so auf eine strukturierte Art und Weise Einzug in die Krisenbewältigung. Einige Teilnehmende kritisierten jedoch die Ansiedlung der *Science Task Force* beim EDI beziehungsweise beim BAG. So habe die Expertise anderen Departementen und Ämtern nicht direkt zur Verfügung gestanden. Durch die Anbindung an die Bundesverwaltung habe es zudem nur informellen aber keinen regelmässigen oder institutionalisierten Kontakt zu Politikerinnen und Politikern gegeben. Dieser Position steht die Haltung des EDI gegenüber, dass der Austausch mit anderen Departementen jederzeit möglich gewesen, die *Science Task Force* bei jeder Sitzung des Steuerungsausschusses dabei war und auch mehrfach an Fraktionssitzungen und Treffen mit Parteivertreterinnen und -vertretern teilnahm. Im Themenworkshop wurde die Frage aufgeworfen, ob für künftige Krisen wiederum ein Ad-hoc Gremium im Stil der *Science Task Force* gegründet oder vielmehr eine bereits bestehende Struktur krisenfest gemacht werden solle. Ein bestehendes Gremium habe den Vorteil, dass bereits eine Vertrauensbasis vorhanden sei, was die Zusammenarbeit im Krisenfall erleichtere. Jedoch müsste in diesem Fall sichergestellt sein, dass das Gremium an die spezifischen Bedürfnisse in der jeweiligen Krisensituation ausgerichtet werden könnte. Weiter wurde vorgeschlagen, ein Rahmenmandat für ein Ad-hoc Gremium zu entwickeln, auf das man im Krisenfall zurückgreifen könne. Das zu etablierende Gremium solle gemäss den Teilnehmenden am Themenworkshop möglichst interdisziplinär ausgerichtet sein. Vertraglich festzuhalten sei, wie es in die Entscheidungsmechanismen einzubinden sei und wie kommuniziert werde. Ausserdem solle ein solches Gremium auf der politisch-strategischen Stufe angesiedelt sein, damit ein direkter Zugang zu Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern sichergestellt sei. Ausserdem müssten die Rolle des Gremiums und damit die Frage, wer die strategische und wer die fachliche Führung habe, geklärt und festgelegt werden. Es sei hierbei wichtig, zwischen der Bereitstellung von Fachwissen («Science for Policy») und der Unterstützung von forschungspolitischen Entscheiden («Policy for Science») zu unterscheiden.

Im Ländervergleich hatte die *Science Task Force* eine hohe Legitimität in der Wissenschaft und Öffentlichkeit.<sup>78</sup> Auch wenn womöglich nicht alle relevanten Disziplinen vertreten waren, war sie im Vergleich zu Gremien anderer Länder durch einen integrativen Ansatz geprägt und umfasste ein breites Spektrum an Expertinnen und Experten. Auch verfügte die *Science Task Force* über eine hohe wissenschaftliche Legitimität, was sich daran zeigte, dass ihre Empfehlungen wissenschaftlich kaum umstritten waren. In Deutschland beispielsweise wurde die Auswahl an Expertinnen und Experten kritisiert, welche die Bundeskanzlerin Merkel in den regelmässigen Sitzungen mit den Regierungschefs der Bundesländer berieten, da sie fast ausschliesslich die Bereiche Virologie und Epidemiologie abdeckten und auch innerhalb dieser Disziplinen nicht repräsentativ waren. Auch die Legitimität der *Science Task Force* gegenüber den Medien und der Politik war vorhanden, selbst wenn sie teilweise heftig kritisiert wurde und es diverse politische Vorstösse zu deren Auflösung gab. Auch die Autonomie der Expertengremien gegenüber der Regierung war gross. Sie konnten sich frei zu politischen Entscheidungen äussern und wurde nie öffentlich vom Bundesrat kritisiert. Die Politik konnte den neuesten wissenschaftlichen Kenntnisstand in ihre Entscheidungen einbeziehen, sie war jedoch frei in der Entscheidung beziehungsweise in der Berücksichtigung zusätzlicher, politischer Faktoren.

---

<sup>78</sup> Sager, F. / Mavrot, C. / Hornung, J.: Wissenschaftliche Politikberatungssysteme in der Covid-19-Krise: Die Schweiz im Vergleich mit Deutschland, Italien, Frankreich und Grossbritannien [www.bk.admin.ch – Organisation der Bundeskanzlei – Sektion Strategische Führungsunterstützung – Krisenmanagement – Dokumentation Krisenmanagement]

### Handlungsfeld 3: Institutionalisierung der wissenschaftlichen Politikberatung

Die Covid-19-Krise hat gezeigt, wie wichtig der Einbezug von wissenschaftlichen Erkenntnissen in die Krisenbewältigung ist. Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger sollten beruhend auf soliden Grundlagen die Konsequenzen von Entscheidungen bestmöglich abschätzen können. Aufgrund nationaler und internationaler Erfahrungen und Erkenntnisse zur wissenschaftlichen Politikberatung gilt es nun festzulegen, wie die Erkenntnisse der Wissenschaft sowohl während wie auch ausserhalb von Krisen in die Bundesverwaltung einfließen sollen. Die Rolle eines allfälligen wissenschaftlichen Beratungsgremiums in einer Krise muss geklärt und seine Zuordnung, Zusammenarbeit und Zusammensetzung müssen definiert werden. Dabei soll man sich auf die Erfahrungen in der Krise und bereits bestehende Strukturen und Grundlagen stützen. Das Postulat Michel 20.3280 verlangt, der Bundesrat solle Vor- und Nachteile von interdisziplinären wissenschaftlichen Netzwerken und eines Kompetenzzentrums darlegen. Im Rahmen der Erarbeitung des entsprechenden Berichts soll jedoch eine grössere Auslegeordnung erarbeitet werden, welche auf die Erfahrungen mit der *Science Task Force* aufbaut und mehr Varianten des Einbezugs der Wissenschaft ins Krisenmanagement aufzeigt, als die im Postulat erwähnten. Dazu zählen etwa auch die Einbindung der Wissenschaft über APKs oder über andere ständige Gremien. Für die verschiedenen Varianten sollen auch geeignete rechtliche Rahmenbedingungen dargelegt werden. Die Auslegeordnung soll dem Bundesrat als Entscheidungsgrundlage für die künftige Einbindung der Wissenschaft ins Krisenmanagement der Bundesverwaltung dienen.

#### Empfehlung 3

Die BK soll zusammen mit dem WBF (SBFI) und dem EDI (BAG) sowie in Absprache mit den anderen Departementen, im Rahmen der Beantwortung des Postulats Michel 20.3280, bis Ende 2022 ein Aussprachepapier an den Bundesrat mit verschiedenen Varianten für die Organisation der wissenschaftlichen Politikberatung erarbeiten. Neben den im Postulat erwähnten Modellen sind Alternativen – unter Berücksichtigung bestehender Strukturen und Prozesse – darzulegen und zu evaluieren. Im Aussprachepapier werden mögliche Auswirkungen auf die Organisation des Krisenmanagements der Bundesverwaltung aufgezeigt (siehe Empfehlung 1).

#### 2.4 Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit dem Parlament

Die Zusammenarbeit zwischen der Bundesverwaltung und dem Parlament wurde insgesamt für gut befunden. Die Befragten waren der Ansicht, der Bundesrat sei seinen Verpflichtungen gegenüber dem Parlament nachgekommen. Die Parlamentarierinnen und Parlamentarier seien gut informiert worden (siehe Abb. 13) und der Gesetzgebungsprozess habe bei Bedarf beschleunigt werden können. Der Sollwert von 80% wurde bei diesen Fragen klar erreicht. Das Parlament sei angemessen ins Krisenmanagement der Bundesverwaltung eingebunden worden, nur sehr wenige Befragte (4 Prozent) wünschten sich diesbezüglich eine Verbesserung.

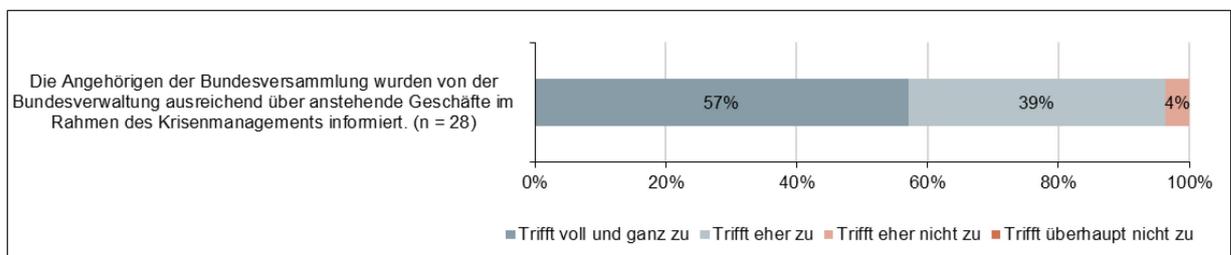


Abbildung 13: Verteilung der Antworten auf die Frage nach der Information der Angehörigen der Bundesversammlung durch die Bundesverwaltung über anstehende Geschäfte

Eine Herausforderung war es für die Bundesverwaltung und auch für das Parlament, wenn ein Entscheid zwischen den Sessionen gefällt werden musste. Denn für einige Massnahmen zur Krisenbewältigung wäre eine gesetzliche Grundlage notwendig gewesen. So konnte beispielsweise nicht einfach rasch ein Differenzbereinungsverfahren durchgeführt werden, auch wenn Kommissionssitzungen aufgrund der

Pandemie ausnahmsweise virtuell stattfanden. Weil zwischen den Sessionen keine dringlichen Bundesgesetze verabschiedet werden konnten, seien in einer Session dann jeweils so viele Bundesgesetze behandelt worden wie sonst in zwei Sessionen. Das Informations- und Mitwirkungsbedürfnis des Parlaments bezüglich des Krisenmanagements der Covid-19-Pandemie war in der besonderen Lage sehr hoch (siehe Abb. 14).<sup>79</sup> Die überdurchschnittlich grosse Anzahl politischer Vorstösse, in denen oft dieselben oder sehr ähnliche Fragen gestellt wurden, und die häufig geforderte Präsenz an zahlreichen Kommissionssitzungen hat die durch das Krisenmanagement bereits stark geforderten Angestellten der Bundesverwaltung zusätzlich belastet. In den Interviews wurde verschiedentlich darauf hingewiesen, dass die Erledigung krisenbedingter Aufgaben gelitten habe unter den vielen Anfragen für die Fragestunde, unter der Beantwortung zahlreicher Vorstösse und der Vorbereitung von Ad-hoc Kommissionssitzungen. Die Frage stelle sich, wie Parlamentarierinnen und Parlamentarier mit dem aktuellen Wissen versorgt werden könnten, um ihre Rolle wahrzunehmen, ohne dadurch die Arbeit beziehungsweise das Krisenmanagement der Bundesverwaltung zu erschweren oder gar zu blockieren.

Sessionen	HS 2020	ausser- ordentli- che Ses- sion NR 2020	WS 2020	FS 2021	Sonder- session NR 2021	SS 2021	HS 2021
Anzahl Vor- stösse insge- samt <sup>80</sup>	588	79	805	836	160	647	743
Fragen <sup>81</sup>	80	---	141	148	---	52	159
Anfragen <sup>82</sup>	5	---	20	5	2	2	2
Interpellationen	30	12	61	53	25	25	33
Postulate	8	1	8	19	1	4	2
Motionen	13	10	20	38	19	15	9
<b>Vorstösse mit Covid-19-Be- zug (Anteil in Prozent)</b>	<b>136</b> (23%)	<b>23</b> (29%)	<b>250</b> (31%)	<b>263</b> (31%)	<b>47</b> (29%)	<b>98</b> (15%)	<b>205</b> (28%)

Abbildung 14: Übersicht der Anzahl Vorstösse insgesamt und mit Covid-19-Bezug zwischen den Herbstsessionen 2020 und 2021

Für die Bewältigung erwähnter Herausforderungen wurden verschiedene technische oder organisatorische Lösungen genannt. Damit sich das Parlament auch zwischen den Sessionen zügig beraten könne, wäre eine Möglichkeit, virtuelle Kommission- und Ratssitzungen durchzuführen (E-Parlament). Auch eine Art «Dauersession» während einer Krise mit regelmässiger digitaler Zusammenkunft der Eidgenössischen Räte oder eine Krisenkommission mit Vertreterinnen und Vertretern aus beiden Kammern sei

<sup>79</sup> Parlamentsdienste: [Die Bundesversammlung und die Covid-19-Krise: Ein chronologischer Überblick](#) [Die Anrechnungsmethode der Vorstösse zwischen den Sessionen wurde von den Parlamentsdiensten im Nachhinein geändert, weshalb die Zahlen nun leicht von jenen im Bericht abweichen. Die Details zu den Kommissionssitzungen können aufgrund der Vertraulichkeit nicht aufgearbeitet werden.]

<sup>80</sup> Durchschnitt in der 50. Legislatur (2015 – 2019): ca. 513 je ordentliche Session, ca. 104 je Sondersession

<sup>81</sup> Die Montagssitzungen des Nationalrates der zweiten und dritten Sessionswoche beginnen mit der Fragestunde. Dabei behandelt der Rat aktuelle Fragen, die Ratsmitglieder bis Mittwochmittag der Vorwoche eingereicht haben. Ist die Fragestellerin oder der Fragesteller anwesend, gibt die zuständige Departementsvorsteherin oder der zuständige Departementsvorsteher eine kurze Antwort. Die Fragestunde dauert höchstens 90 Minuten. Auf Fragen, für deren Behandlung die Zeit nicht reicht, und wenn Fragen oder Zusatzfragen einer weiteren Klärung bedürfen, antwortet der Bundesrat schriftlich.

<sup>82</sup> Mit einer Anfrage verlangt ein Ratsmitglied, eine Mehrheit der Kommission oder eine Fraktion vom Bundesrat Auskunft über wichtige innen- oder aussenpolitische Angelegenheiten. Die Urheberin oder der Urheber kann beim Einreichen der Anfrage beantragen, dass sie dringlich erklärt wird.

denkbar. Letztere könnte auch zur Verminderung von Doppelspurigkeiten bei unterschiedlichen Kommissionen dienen und damit die Effizienz in der Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Parlament erhöhen.

#### *Handlungsfeld 4: Effizienz und Effektivität des Zusammenwirkens mit dem Parlament erhöhen*

Um die Meinung des Parlaments jederzeit einholen beziehungsweise zügig eine Abstimmung zu dringlichen rechtlichen Vorlagen in beiden parlamentarischen Kammern ermöglichen zu können, sollte das Parlament Lösungen für parlamentarische Beratungen zwischen den ordentlichen Sessionen anbieten. Einige diesbezügliche Massnahmen wurden bereits geprüft oder beschlossen. So soll etwa die virtuelle Teilnahme an Ratssitzungen in Krisenzeiten ermöglicht werden. Zudem wurde festgelegt, dass vom BR oder einem Viertel der Mitglieder eines Rates beantragte ausserordentliche Sessionen unverzüglich einberufen werden sollen, wenn ein Entwurf eines dringlichen Bundesgesetzes nach Art. 165 BV oder ein Entwurf für eine Verordnung oder eines einfachen BB nach Art. 173 Abs. 1 Bst. c BV anhängig gemacht wurde. Auch wurde die Schaffung neuer parlamentarischer Organe wie beispielsweise eine Rechtsdelegation zur Überprüfung der Notverordnungen geprüft, aber verworfen. Die Umsetzung der Prüfaufträge und der beschlossenen Massnahmen zur Verbesserung parlamentarischer Arbeiten in einer Krise gilt es zügig voranzubringen. Um die Sichtweise der Bundesverwaltung einzubringen, ist ein Austausch mit Vertretungen des Parlaments angezeigt.

Daneben sollte das Parlament in einer akuten Krise über die federführenden Stellen der Bundesverwaltung zeitnah an Informationen zur Krisenbewältigung oder zur Krise an sich gelangen, ohne dass deren Arbeit durch zahlreiche, teilweise ähnlich lautende parlamentarische Vorstösse und Anfragen oder durch zu viele Aufgebote für Kommissionssitzungen erschwert wird.

#### **Empfehlung 4**

Die Bundeskanzlei soll bis Ende 2022 die Ergebnisse der vorliegenden Auswertung anlässlich eines Ratspräsidententreffens vorstellen und weitere Schritte diskutieren, um die Zusammenarbeit von Bundesverwaltung und Parlament in einer Krise zu verbessern.

## **2.5 Internationale Zusammenarbeit der Bundesverwaltung**

Die Bewertung der internationalen Zusammenarbeit der Bundesverwaltung in der besonderen Lage fällt mehrheitlich positiv aus. 75 Prozent der Befragten vertraten die Meinung, dass sich die gewählte Form der Zusammenarbeit mit anderen Ländern und internationalen Organisationen in ihrem Zuständigkeitsbereich ganz oder eher bewährt habe (siehe Abb. 15). Der Sollwert von 80 Prozent wurde bei dieser wie auch bei den anderen Fragen zur internationalen Zusammenarbeit jedoch nicht erreicht. Zwei Drittel der Befragten vertraten die Ansicht, in ihrem Zuständigkeitsbereich seien internationale Aspekte genügend berücksichtigt worden. Auch die Berücksichtigung von Erfahrungen anderer Länder in der Krisenbewältigung wurde vorwiegend positiv beurteilt. In den Interviews wurde deutlich, dass Entwicklungen in anderen Ländern sowie Erkenntnisse und Erfahrungen anderer Staaten zwar in vielen Verwaltungseinheiten eng verfolgt, aber teilweise zu wenig zwischen den Departementen geteilt wurden. Bei der Frage, ob sich die Bundesverwaltung ausreichend mit anderen Ländern und internationalen Organisationen koordiniert habe, vertraten zwei Drittel die Meinung, dass dies voll und ganz oder zumindest eher zugehtroffen habe. Ein bekanntes Beispiel der internationalen Zusammenarbeit war die Beteiligung der Schweiz an der Covax Initiative (siehe Themenblock F, S. 33).

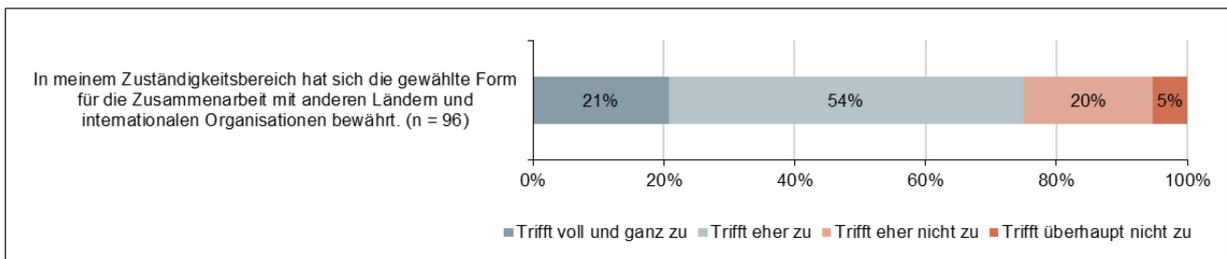


Abbildung 15: Verteilung der Antworten auf die Frage zur Bewährtheit der gewählten Form der internationalen Zusammenarbeit

Die Frage, ob die Anliegen der Auslandschweizerinnen und -schweizer ausreichend berücksichtigt wurden, konnte in der Online-Befragung nur von 36 Personen beantwortet werden. Die Hälfte davon vertrat die Meinung, die Anliegen seien genügend berücksichtigt worden. Einzelne Befragte waren der Ansicht, die Bundesverwaltung hätte sich stärker für die Impfungen von Auslandschweizerinnen und -schweizern einsetzen sollen.

### Themenblock F: Beteiligung der Schweiz an der Covid-19 Vaccines Global Access Facility (COVAX)

Die Schweiz bestätigte am 18. September 2020 ihre Teilnahme an der Covax-Initiative. Diese Initiative war ein Teil des globalen Kooperationsrahmens Access to COVID-19 Tools Accelerator (ACT-A), der im April 2020 unter anderem vom WHO-Direktor, dem Präsidenten Frankreichs, der Präsidentin der Europäischen Kommission sowie der Bill-und-Melinda-Gates-Stiftung ins Leben gerufen wurde. Der Kooperationsrahmen bringt Regierungen, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, Unternehmen, Akteurinnen und Akteure der Zivilgesellschaft, Philanthropinnen und Philanthropen sowie weltweit agierende Gesundheitsorganisationen zusammen, um für ärmere Länder den Zugang zu Impfstoffen zu gewährleisten.

Die Schweiz führte gemeinsam mit Singapur den Vorsitz der «Group of friends of the Covax Facility»<sup>83</sup> und arbeitete eng mit der Impfallianz Global Alliance for Vaccines and Immunisation (GAVI) zusammen, um ärmeren Ländern den Zugang zu Impfstoffen zu ermöglichen. Ausserdem präsidiert die Schweiz den Geberrat der Diagnostikpartnerschaft unter der Federführung der ACT-Initiative. Die Schweiz leistet somit Beiträge für mehrere internationale Organisationen, die für die Erforschung, Entwicklung und gerechte Verteilung von Impfstoffen, Diagnostika und Therapien im Rahmen von Covid-19 stehen.

Ziel des Covax-Programms war, dass jedes teilnehmende Land einen garantierten Anteil an Dosen erhalten soll, um die am stärksten gefährdeten 20% seiner Bevölkerung bis Ende 2021 impfen zu können. Im Juli 2020 gab die WHO bekannt, dass 165 Länder, welche bis zu 60% der Weltbevölkerung repräsentierten, dem Covax-Plan für eine faire und gerechte Verteilung eines eventuell zugelassenen Impfstoffs zugestimmt haben. Die operationelle Umsetzung gestaltete sich jedoch komplizierter als erwartet, da über Covax ein Bündel an Impfstoffen beschafft worden wäre, die nicht alle in der Schweiz und der EU zugelassen gewesen wären. Die Schweiz und die EU wollten den erwähnten Ländern jedoch nur Impfstoffe mit entsprechender Zulassung übergeben. Zwar wäre ein Austausch von Impfstoffen mit anderen Ländern innerhalb des Programms möglich gewesen, aber die Schweiz hätte durch die Beschränkung auf zugelassene Impfstoffe noch 250 000 Dosen erhalten. Zum Vergleich: Der Bund hatte bis Mitte Januar 2021 Verträge für die Beschaffung von rund 7.5 Millionen Moderna-Impfdosen und rund 3 Millionen Pfizer/BioNTech-Impfdosen unterschrieben.

Als sich herausstellte, dass die Schweiz mit ihrer gewählten Beschaffungsstrategie beziehungsweise Auswahl der Impfstoffe über genügend Dosen verfügen würde, begann sie, Antigen-Schnelltests und Impfstoffe über das EDA / die DEZA an andere Länder weiterzugeben.

Die Befragten betonten, entscheidend für eine gute internationale Zusammenarbeit seien bereits vor der Krise etablierte Kontakte sowie der Zugang zu europäischen Mechanismen, sowie Informations- und Austauschplattformen beziehungsweise Netzwerken gewesen. So war die Schweiz als Schengen-Mitglied in die Massnahmen der EU betreffend internationaler Personenverkehr eingebunden, erhielt

<sup>83</sup> GAVI, donor profile of Singapore: [Singapore | Gavi, the Vaccine Alliance](#)

aber darüber hinaus auch von der EU Ad-hoc Zugang zu den Institutionen des europäischen Seuchenschutzes: Insbesondere zum *Early Warning and Response System* (EWRS) und dem *Health Security Committee* (HSC). Diese Zugänge waren für das BAG wichtig. So konnte das EDI zum Beispiel dem Bundesrat jede Woche eine rund 20-seitige Darstellung der internationalen Situation mit der Entwicklung der jeweiligen epidemiologischen Situationen respektive der Massnahmen zur Verfügung stellen. Dass eine solche Zusammenarbeit nicht selbstverständlich und für die Zukunft nicht geregelt ist, zeigt das Beispiel des sogenannten EU-Gateway für die Interoperabilität nationaler Contact Tracing-Apps. Obwohl anzunehmen ist, dass die Einbindung der Schweiz insbesondere aufgrund der Grenzgängerinnen und Grenzgänger auch im Interesse der EU gewesen wäre, wurde die Schweiz ausgeschlossen. Aufgrund des technischen und politischen Mehrwerts der Zusammenarbeit erscheint eine künftige Assoziierung der Schweiz am EU-Seuchenschutz und dem europäischen Katastrophenmechanismus *EU Civil Protection Mechanism* (EUCPM) von Vorteil. In diesem Rahmen dürfte auch erwartet werden, dass die Schweiz auf die logistischen Infrastrukturen und die Expertise des *Emergency Response Coordination Centre* (ERCC) im Falle von Katastrophen sowie bei humanitären Einsätzen ausserhalb Europas zurückgreifen könnte. Dies würde es ermöglichen Kräfte zu bündeln, nationale Kapazitäten zu stärken sowie operationelle Erfahrungen im Rahmen von Einsätzen und Übungen zu sammeln. Zudem würde eine Beteiligung am EUCPM eine Teilnahme von Schweizer Expertinnen und Experten, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie Zivilschützerinnen und Zivilschützer am *Union Civil Protection Knowledge Network* erlauben. Auch eine Beteiligung am europäischen Erdbeobachtungsprogramm Copernicus bei Katastrophen innerhalb der Schweiz, aber auch bei humanitären Einsätzen im Ausland, wäre für eine verbesserte Lagebildbeschaffung von Vorteil.

#### *Handlungsfeld 5: Internationale Vernetzung aufrechterhalten*

Da das Krisenmanagement der Bundesverwaltung massgeblich von europäischen Mechanismen sowie Informations- und Austauschplattformen profitiert hat, gilt es mit Blick auf die unsichere Entwicklung der bilateralen Beziehungen mit der EU sicherzustellen, dass die Schweiz in Zukunft in die für das Krisenmanagement relevanten internationalen Netzwerke und Partnerschaften (über die Koordination im Schengen-Rahmen hinaus) eingebunden ist: *Early Warning and Response System*, *EU Civil Protection Mechanism* (EUCPM) und die damit verbundenen Instrumente und Zentren, *Emergency Response Coordination Centre* (ERCC), *European Centre for Disease Prevention and Control* (ECDC), *Health Security Committee* (HSC).

#### **Empfehlung 5**

Das EDA, das EDI (BAG) und das VBS sollen in Zusammenarbeit mit den anderen Departementen darlegen, welche Mechanismen, Netzwerke und Plattformen der EU für ein effektives Krisenmanagement der Bundesverwaltung notwendig sind. Sie erstatten dem Bundesrat darüber bis Mitte 2023 Bericht.

Der Einbezug internationaler Aspekte ins Krisenmanagement sollte gestärkt werden. Wie krisenmanagementrelevante Informationen zu internationalen Entwicklungen, Erkenntnissen und Erfahrungen bundesverwaltungsintern auf operativer und strategischer Stufe besser ausgetauscht werden können, soll im Rahmen der Anpassung der Krisenorganisation des Bundes aufgezeigt werden (siehe Empfehlung 1). Ausserdem sollen die grossen Übungen der Bundesverwaltung zum Krisenmanagement neu jeweils internationale Aspekte aufweisen (siehe Empfehlung 6.3).

## **2.6 Grundlagen und personelle Ressourcen für das Krisenmanagement**

Im folgenden Kapitel wird auf die Beurteilung der Grundlagen des Krisenmanagements sowie auf Personalfragen und die entsprechenden Handlungsfelder und Empfehlungen eingegangen. Grundlagen bedeuten dabei rechtliche Grundlagen und interne Grundlagendokumente für das Krisenmanagement.

## Rechtliche Grundlagen und interne Grundlegendokumente für das Krisenmanagement

Die Beurteilung der rechtlichen Grundlagen des Krisenmanagements fällt grundsätzlich positiv aus. 91 Prozent der Befragten gaben an, die für ihren Zuständigkeitsbereich relevanten rechtlichen Grundlagen (Gesetze, Verordnungen, Weisungen) zu kennen. Allerdings hielten nur 62 Prozent der Befragten die Grundlagen für dienlich in einer langanhaltenden Krise (siehe Abb. 16). Der Sollwert von 80 Prozent wurde bei dieser Frage somit verfehlt.

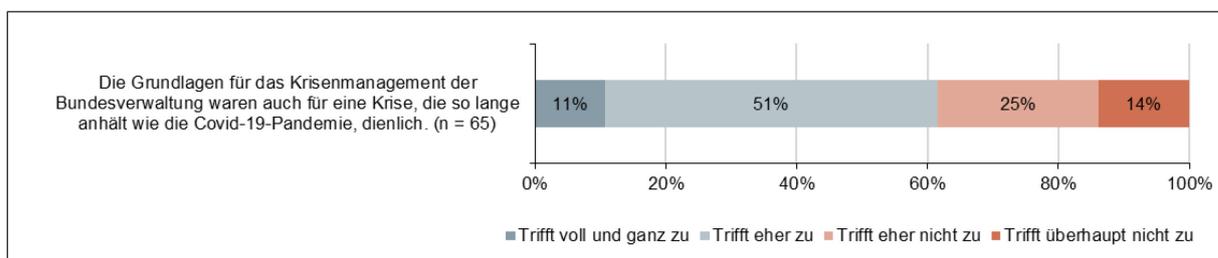


Abbildung 16: Verteilung der Antworten auf die Frage nach der Zweckdienlichkeit der Grundlagen für das Krisenmanagement der Bundesverwaltung in einer langanhaltenden Krise

Bereits die erste Auswertung des Krisenmanagements der Bundesverwaltung in der Covid-19-Pandemie zeigte auf, dass die rechtlichen Grundlagen und Grundlegendokumente für das Krisenmanagement hinsichtlich einer lang anhaltenden, komplexen Krise überprüft werden sollen. Die entsprechende Empfehlung findet sich in der Umsetzung (siehe Kapitel 1.1). Die Revisionen folgender rechtlicher Grundlagen und Grundlegendokumente, die das Krisenmanagement betreffen, sind bereits im Gang: Verordnung des Bundesstabes Bevölkerungsschutz (VBSTB),<sup>84</sup> Weisungen über die Sicherheitspolitische Führung des Bundesrates,<sup>85</sup> Epidemien-gesetz (EpG), Influenza-Pandemieplan Schweiz und Weisungen über das Krisenmanagement in der Bundesverwaltung.<sup>86</sup>

In Bezug auf die Erarbeitung rechtlicher Grundlagen wurde in den Interviews besonders die Fähigkeit der Bundesverwaltung hervorgehoben, rasch dem Krisenverlauf angepasste Gesetze und Verordnungen entwickeln zu können. Das Covid-19-Gesetz und die dazugehörigen Verordnungen hätten sich bewährt. Daneben sei auch das EpG eine zentrale Grundlage für die Krisenbewältigung gewesen, denn es habe den Entscheidungen des Bundesrates einen gesetzlichen Rahmen gegeben und habe der Bundesverwaltung zur Orientierung gedient. Zudem habe es massgeblich zur Klärung der Aufteilung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen zwischen Bund und Kantonen beigetragen. Es sei beispielweise richtig gewesen, dass der Bund für die Beschaffung und die Verteilung des Impfstoffes zuständig war, während die Kantone die Durchführung der Impfungen zu organisieren hatten. Auch das dreistufige Eskalationsmodell mit der normalen, der besonderen und der ausserordentlichen Lage gemäss Art. 6 und 7 EpG habe sich bewährt, selbst wenn dadurch die Verantwortlichkeiten für das Krisenmanagement variiert hätten, und die Koordination beim Übergang von der einen in die andere Lage verbesserungswürdig gewesen sei (siehe Handlungsfeld 2). Möglicherweise lohnt es sich im Hinblick auf andere Krisen und anderen gesetzlichen Grundlagen zu prüfen, ob ein ähnliches Modell mit vordefinierten Lagen bzw. Kompetenzregelungen zwischen Bund und Kantonen erarbeitet respektive übernommen werden sollte. Die Notwendigkeit von Notrecht könnte begrenzt werden, wenn für die wahrscheinlichsten Katastrophenszenarien gesetzliche Grundlagen analog dem EpG geschaffen würden.

Die Krisenbewältigung der Covid-19-Pandemie hat gezeigt, dass das EpG zwar viele nützliche Vorgaben für das Krisenmanagement von Epidemien und Pandemien liefert, aber revisionsbedürftig ist. Einige Bestimmungen sollten klarer definiert werden, ohne dem Bundesrat oder den Kantonen den notwendigen Handlungsspielraum zu nehmen. So bemängelten etwa die Kantone, dass keine Kriterien für die Ausrufung der ausserordentlichen Lage definiert seien. Weiter wurde beispielsweise vom BJ kritisiert, dass sich die Bestimmung «der Bundesrat könne in der ausserordentlichen Lage für das ganze Land oder für einzelne Landesteile Massnahmen treffen» als zu wenig konkret und verbindlich erweise. So musste sich der Bundesrat stattdessen auf die Generalklausel des Art. 36 der Bundesverfassung

<sup>84</sup> Fedlex: [Verordnung des Bundesstabes Bevölkerungsschutz \(VBSTB\)](#), SR 520.17

<sup>85</sup> Fedlex: [Weisungen über die Sicherheitspolitische Führung des Bundesrates](#), BBl 2016 8775

<sup>86</sup> Fedlex: [Weisungen über das Krisenmanagement in der Bundesverwaltung](#), BBl 2019 4593

berufen, um Massnahmen zu erlassen. Auch die Zuständigkeiten von Bund und Kantonen in der Krisenkommunikation in der besonderen Lage (vgl. Kapitel 2.9) sollten gemäss der Auswertung der KdK klarer festgelegt werden. Es sollte präzisiert werden, ob die Krisenkommunikation ganz oder nur teilweise durch die Kantone erfolgt, respektive ob dem Bund in der Krisenkommunikation in der besonderen Lage eine Führungsrolle zukommt. In den Interviews wurde zudem erwähnt, dass das EpG nicht klar genug definiere, wer die finanzielle Verantwortung für die Folgen von Massnahmen trage. Das EpG solle daher um Grundsätze zur Finanzierungsverantwortung ergänzt werden. Auch die Finanzhilfen müssten im EpG geregelt werden. Dabei ginge es insbesondere um allgemeine Vorgaben (Ziele, Kriterien, Verfahren, Kompetenzen, Verantwortlichkeiten usw.) für wirtschaftliche Hilfen zur finanziellen Abfederung der Folgen einer Pandemie beziehungsweise Epidemie. Aber auch das Contact Tracing und die Umsetzung der Teststrategie könnten zentraler und einheitlicher geregelt werden (siehe Themenblock G, S. 36).

#### **Themenblock G: Wunsch nach mehr zentralen Vorgaben zur Teststrategie**

Die Befragten fanden, man sei grundsätzlich schnell vorgegangen und habe Tests vor der Zulassung seriös geprüft. Gemäss den Befragten seien jedoch auch Fehlentscheidungen getroffen worden. Es sei beispielsweise falsch gewesen, das Testen zum Beispiel von asymptomatischen Personen für ein Testzertifikat durch fehlende Kostenübernahme zu erschweren. Hochwertige Tests hätten kostenlos und niederschwellig zugänglich sein müssen. Kurzfristig sei auch gewesen, die Kostenentschädigung für Schnelltests in Altersheimen auf Personal mit Kontakt zu Pensionärinnen und Pensionären einzuschränken. Solche Entscheide wirkten auf einige Befragte, als ob die Kosten über die Pandemiekontrolle gestellt würden.

Womöglich habe die Teststrategie darunter gelitten, dass sie im Epidemienetz nicht ausreichend vorgesehen gewesen war. Auf rechtlicher Ebene seien Anpassungen notwendig, die der Verbesserung der Umsetzung und der Regelung der Finanzierung dienen würden. Auf operativer Ebene müssten die Abläufe betreffend Empfehlung von Testaktivitäten geklärt werden. Einige Befragte hätten sich mehr zentrale Vorgaben von Seiten Bundesverwaltung gewünscht, zum Beispiel zum Testen an Schulen, in Betrieben oder in Gesundheitseinrichtungen. Jedoch durfte das BAG hierzu nur Empfehlungen machen und die Finanzierung über die Verordnung regeln, was es auch tat. Verschiedene Stakeholder seien bei der Entwicklung der Teststrategie zu wenig angehört worden. Als nicht förderlich habe sich erwiesen, dass der Bund in seiner Kommunikation Druck aufgesetzt habe auf die Kantone, Massnahmen zu ergreifen, ohne klare Vorgaben zu machen.

Neben dem EpG hätten sich auch die Weisungen über das Krisenmanagement in der Bundesverwaltung als nützlich erwiesen, da sie sich auf wesentliche Grundsätze der Zusammenarbeit beschränkten. Wie in der ersten Auswertung des Krisenmanagements der BK wurde jedoch darauf hingewiesen, dass sie inhaltlich besser mit der Verordnung des Bundesstabes Bevölkerungsschutz (VBSTB) und anderen rechtlichen Grundlagen, etwa des Sanitätsdienstlichen Koordinationsgremiums (SANKO) abgestimmt sein müssen. Auch viele rechtliche Grundlagen und Grundlagendokumente (zum Beispiel das Zollgesetz oder Krisenmanagement-Handbücher) wurden als nützlich und hilfreich beschrieben. Kritisch äusserten sich die Befragten zum Influenza-Pandemieplan Schweiz. Er enthalte zwar alle Aspekte, die für die Krisenbewältigung einer Pandemie von Bedeutung seien (Hygienemassnahmen, Reproduktionszahlen, Quarantäne, Contact Tracing usw.), aber die Verantwortlichkeiten seien zu wenig klar und zu wenig verbindlich festgelegt gewesen. Es brauche verbindliche Vorgaben zur Materialbeschaffung und -lagerung. So hätte verhindert werden können, dass der Vorrat an Hygienemasken knapp werde. Der Pandemieplan wird nun überarbeitet, um ihn generischer und verbindlicher zu machen (siehe Kapitel 1.1). Auch die Rolle der Eidgenössischen Kommission für Pandemie Vorbereitung und -bewältigung (EKP) solle im Rahmen dieser Überarbeitung grundsätzlich überprüft werden.

Bemängelt wurden ausserdem verschiedene Aspekte der Konsultationsverfahren. Die Fristen für die Konsultationen seien zu kurz gewesen (siehe Kapitel 2.2 und Themenblock G, S. 36), gleichzeitig habe es an Zeit für die Vorbereitung der Umsetzung gefehlt, beziehungsweise die Umsetzung habe aufgrund der Konsultationsprozesse erst später beginnen können. Der Workshop der BK mit der IDEKOF-KdK-Arbeitsgruppe zur Zusammenarbeit Bund – Kantone in einer Krise zeigte, dass die Fristen kaum verlängert werden können. Hingegen könnte der Konsultationsprozess durch neue digitale Lösungen be-

schleunigt werden, ohne dass der Adressatenkreis eingeschränkt werden muss oder die Rückmeldungen an Qualität einbüßen. Einen ersten Schritt in diese Richtung vollzog das BAG, nachdem die Kantone beschlossen hatten, ihre Stellungnahmen nicht mehr konsolidiert sondern einzeln abzugeben. Die Möglichkeit, fortan online konsultiert zu werden, wurde von Vertretenden der Kantone als grundsätzlich positiv gewertet, aber das verwendete Online-Befragungstool habe sich nicht bewährt. So sei es nicht möglich gewesen ausführlich Stellung zu nehmen oder die eigene Stellungnahme sofort zu veröffentlichen.<sup>87</sup> Des Weiteren wurden auch die rechtlichen Grundlagen zum Einbezug der Meinung der Kantone und weiterer Akteure der Wirtschaft und Gesellschaft ins Krisenmanagement der Bundesverwaltung kritisiert. Das geltende Vernehmlassungsgesetz (VIG) regle u.a. die Fristen und Adressaten bezüglich Vernehmlassungen, enthalte aber keinen Artikel bezüglich Konsultationen. Für die Krisenbewältigung in der Covid-19-Pandemie regelte das EpG in Art. 6 Abs. 2 respektive das Covid-19-Gesetz in Art. 1 (Einbezug der Kantone und der Sozialpartner) diesen Aspekt. Es gebe keine minimalen Verfahrensbestimmungen oder Mindestadressatenlisten für die Auswahl der zu adressierenden Stellen. Ein klarer Rahmen für die Einbindung der Stakeholder wäre hilfreich, um nicht falsche Hoffnungen bezüglich Mitspracherecht zu wecken. Um Entscheidungsprozesse nicht durch Auswahlverfahren der Stakeholder zu verlangsamen, könne eine nachträgliche Überprüfungsmöglichkeit für nicht einbezogene Stakeholder durch ein einfaches Beschwerdeverfahren dienlich sein, damit im Nachhinein und im Hinblick auf zukünftige Krisen in Ruhe geklärt werden könne, ob die für den Vollzug verantwortlichen Behörden von ihrem Ermessen vertretbaren Gebrauch gemacht hätten.

Mehrheitlich waren die Befragten der Meinung, die Bundesverwaltung habe mit den richtigen externen Partnern zusammengearbeitet (siehe Abb. 17). Die Befragten wiesen auch darauf hin, dass die Bundesverwaltung ihre Lehren aus der ausserordentlichen Lage bezüglich Einbezug weiterer Akteure gezogen habe und in der besonderen Lage rechtzeitig mit den betroffenen Stakeholdern Kontakt aufgenommen habe.

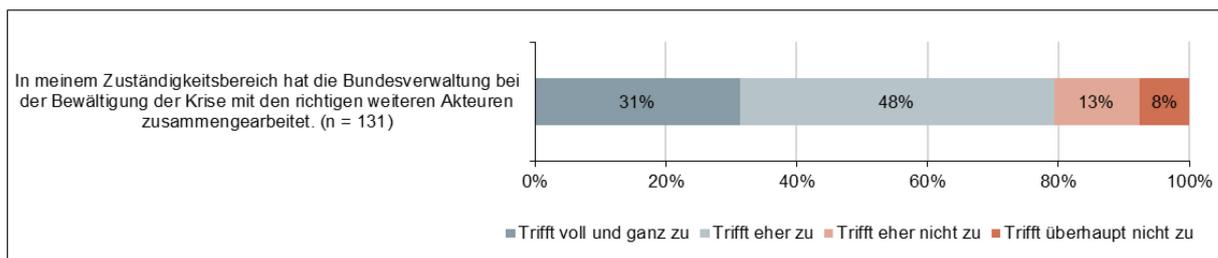


Abbildung 17: Verteilung der Antworten auf die Frage nach der Zusammenarbeit mit den richtigen weiteren Akteuren

Vertretende der Sozialpartner störten sich jedoch daran, dass die Konsultationen teilweise nach Epidemien-gesetz, und teilweise nach dem Covid-19-Gesetz erfolgten und sie somit nicht immer einbezogen wurden. Einige Stakeholder der Umsetzungsebene fühlten sich zudem zu wenig in die Entscheidungsvorbereitungen des Bundes eingebunden. Dies betrifft insbesondere die Akteure der Gesundheitsversorgung (zum Beispiel Hausärzteschaft, Spitex, Alters-, Pflege- und Betreuungsinstitutionen), der Städte und Gemeinden. Der Austausch und die Konsultation mit den Wirtschaftsverbänden habe hingegen besser funktioniert. Teilweise sei jedoch die Chance verpasst worden, Kompetenzen der Stakeholder zu nutzen, um schnell praxis- und bedürfnisnahe Lösungen zu erarbeiten und Aufgaben an Verbände oder Organisationen der Zivilgesellschaft zu delegieren. Insgesamt entstand der Eindruck, dass es bei wirtschaftlichen Herausforderungen besser gelang, adäquate Lösungen zu erarbeiten als bei sozialen und gesellschaftlichen Angelegenheiten. Kritisiert wurde weiter, dass keinerlei Rückmeldung erfolgte, ob die geäußerten Anliegen in irgendeiner Form in der Entscheidungsvorbereitung berücksichtigt wurden. Teilweise zeigten sich Vertretende der Bundesverwaltung ihrerseits von den Interessensgruppen enttäuscht. Diese hätten zum Teil reine Interessensvertretung betrieben und keine konkreten Verbesserungsvorschläge für die Krisenbewältigung eingebracht. Grundsätzlich habe sich der Einbezug der Interessensgruppen in die Entscheidungsvorbereitung mit der Zeit jedoch verbessert.

Bezüglich der Grossen Übungen des Bundes<sup>88</sup> wurde bemängelt, dass nicht überprüft worden sei, ob die gewonnen Erkenntnisse der Übungen zu Veränderungen geführt hätten. Es sei unklar, ob die

<sup>87</sup> BK: Protokoll zum Workshop zur Zusammenarbeit Bund – Kantone in einer Krise vom 19.11.2021

<sup>88</sup> Hierzu zählen unter anderem die Strategischen Führungsübungen (SFU) und die Sicherheitsverbandsübungen (SVU).

Empfehlungen der Auswertungsberichte der Übungen auch umgesetzt worden seien. Vertreterinnen und Vertreter der Kantone waren am Themenworkshop der Meinung, dass die Übungen vor der Covid-19-Pandemie nicht viel geholfen hätten, weil die in den Übungen gewählten Strukturen in der Krise nicht wiedererkennbar gewesen seien. Die Anschlussfähigkeit der Kantone an das Krisenmanagement des Bundes war somit nicht garantiert. Darüber hinaus wurde kritisiert, die Empfehlungen in den Auswertungsberichten seien oft zu detailliert ausgefallen. Aus den Übungen oder eingetretenen Ereignissen sollten jeweils nur zwei bis sechs Kernlehren gezogen werden, die von allen Departementen getragen und umgesetzt werden.

Auch das Wissensmanagement beziehungsweise das institutionelle Gedächtnis der Bundesverwaltung wurde kritisiert. Erkenntnisse aus vergangenen Gesundheitskrisen oder aus Übungen zu Gesundheitsthemen wurden in der Krisenbewältigung der Covid-19-Pandemie zu wenig berücksichtigt. Die Lehren bezüglich Einsatz der Armee und des Zivildienstes in einer Pandemie aus der Sicherheitsverbandsübung 2014 (SVU 14) flossen zu wenig ins Krisenmanagement der Covid-19-Pandemie ein. Die Armeeapotheke habe in der jetzigen Pandemie mit sehr viel Aufwand für eine in hohem Masse geschützte Infrastruktur und eine flexible Logistikorganisation zur Verteilung des Impfstoffs gesorgt. Die diesbezüglichen Strukturen, das Wissen und Können sollten in einer nächsten Krise wieder genutzt werden. Es gelte zu definieren, was die Armeeapotheke für die Bundesverwaltung, das Gesundheitswesen und allenfalls auch für die Gesamtbevölkerung leisten könne. Insbesondere, welche Art und Menge von Produkten sie herstellen, lagern und gegebenenfalls verteilen solle.

#### *Handlungsfeld 6: Grundlagen des Krisenmanagements verbessern*

Die Erkenntnisse des vorliegenden Berichts sollen in die laufenden Revisionsprojekte von Grundlagendokumenten des EDI, des VBS und der BK zum Krisenmanagement einfließen: Epidemien-gesetz, Influenza-Pandemieplan Schweiz (zukünftig ein genereller Pandemieplan), Verordnung des Bundesstabes Bevölkerungsschutz, Weisungen über die Sicherheitspolitische Führung des Bundesrates und Weisungen über das Krisenmanagement in der Bundesverwaltung. Zudem soll das Wissensmanagement innerhalb beziehungsweise das institutionelle Gedächtnis der Bundesverwaltung gestärkt werden. Es gilt demnach beim Abschluss der laufenden Revisionen allgemeine Lehren zu ziehen, festzuhalten und zu teilen, damit diese bei der Erarbeitung oder Revision von (rechtlichen) Grundlagen zu anderen Krisenarten berücksichtigt werden können. Die Aufgaben und Kompetenzen der Armeeapotheke sollen im Rahmen der Beantwortung des Postulats 21.3448 Rieder «Zukunft der Armeeapotheke» unter Berücksichtigung der Erfahrungen in der Covid-19-Pandemie dargelegt und geklärt werden.<sup>89</sup> Aus diesem Grund wird auf eine Empfehlung bezüglich Klärung der Rolle der Armeeapotheke verzichtet.

#### **Empfehlung 6.1**

Die Departemente und die BK sollen die Erkenntnisse des vorliegenden Berichts in ihren laufenden Revisionsprojekten gemäss Beschreibung im Handlungsfeld 6 berücksichtigen. Beim Abschluss der jeweiligen Projekte sollen dem Bundesrat Lehren aufgezeigt werden, die für das Krisenmanagement relevant sein können, um das diesbezügliche Wissensmanagement innerhalb der Bundesverwaltung zu pflegen.

Um in einer Krise eine Vernehmlassung oder eine Konsultation schnell durchführen und auswerten zu können, sollten neue digitale Instrumente zur Verfügung stehen, die den Anforderungen der Nutzerinnen und Nutzer entsprechen. Derzeit werden im Rahmen eines vom GS-EDI in Zusammenarbeit mit den anderen Departementen und der BK geführten Projekts namens «Consultations» die Grundlagen für eine e-Vernehmlassungslösung erarbeitet, um Vernehmlassungen und Konsultationen rasch und einheitlich durchführen und auswerten zu können. Die Umsetzung dieses Projekts gilt es voranzutreiben und gegebenenfalls zu unterstützen, damit ordentliche Vernehmlassungen und dringliche Konsultationen in naher Zukunft möglichst zügig und einheitlich durchgeführt werden können.

<sup>89</sup> Curia Vista: [Postulat 21.3448 Zukunft der Armeeapotheke](#)

Das Parlament ist derzeit daran, das VIG um eine Bestimmung zur Durchführung von Konsultationsverfahren zu ergänzen. Letztere sollen bei Entwürfen dringlicher Bundesgesetze oder bei Notverordnungen gestützt auf der Bundesverfassung anstelle von ordentlichen Vernehmlassungsverfahren durchgeführt werden. Gemäss neuem Art. 10 des Vernehmlassungsgesetzes sollen die Kantonsregierungen und die «in erheblichem Mass betroffenen Kreise» auch dann konsultiert werden, wenn auf eine Vernehmlassung verzichtet wird.<sup>90</sup> Die Definition der betroffenen Kreise liegt in der Verantwortung der Departemente. Die Ämter bzw. Departemente sind angehalten, sich bereits vor einer Krise damit zu befassen, welches die in einer Krise entscheidenden Behörden, Interessenvertreter und sonstigen Akteure in ihrem Fachbereich sind. So gilt es zum Beispiel im Rahmen der Revision des EpG zu prüfen, ob die im EpG aufgeführten zu konsultierenden Stellen ergänzt werden sollen, zum Beispiel mit Sozialpartnern oder nationalen Dachverbänden. Dies erleichtert den Start der Konsultationsprozesse und stellt sicher, dass die Bedürfnisse und Erfahrungen der Vollzugsebene und der wichtigsten betroffenen Partner in die entworfenen Vorlagen einfließen können.

### **Empfehlung 6.2**

Das EDI soll im Rahmen seiner personellen und finanziellen Möglichkeiten sicherstellen, dass das durch das Projekt e-Vernehmlassung («Consultations») erarbeitete digitale Instrument auch für dringliche Konsultationen eingesetzt werden kann (zum Beispiel rasche Anpassung von Fristen und Adressaten möglich). Es soll dem Bundesrat bis Ende 2023 gegebenenfalls Massnahmen vorschlagen, welche die Umsetzung des Projekts erleichtern und beschleunigen.

Die Relevanz der Übungen für ein tatsächlich eintretendes Ereignis muss gestärkt werden. Bei den nächsten Übungen gemäss Gesamtplanung 2021–2029 soll überprüft werden, ob die Lehren aus den letzten Übungen und eingetretenen Krisen gezogen und notwendige Massnahmen umgesetzt wurden. Um die internationale Vernetzung und den internationalen Informationsfluss im Hinblick auf Krisen zu festigen, sollen verstärkt internationale Komponenten des Krisenmanagements in die Übungen eingebaut werden (Zielpublikum, Szenario, Partnerschaften, usw.).

### **Empfehlung 6.3**

Die BK und das VBS sollen bei der Umsetzung der Gesamtplanungen grosser Übungen die Überprüfung bereits gewonnener Erkenntnisse aus Krisensituationen und Übungen sowie internationale Aspekte vorsehen. Sie sollen dem Bundesrat in den Konzepten zur integrierten Übung von 2025 und für den Planungszeitraum 2026–2029 darlegen, wie ausgewählte internationale Aspekte und zentrale Erkenntnisse aus den Auswertungen des Krisenmanagements der Bundesverwaltung in der Covid-19-Pandemie sowie aus der SVU 14, SFU 17, SVU 19 beim Übungszweck und den Übungszielen berücksichtigt werden.

## **2.7 Personalfragen**

Das Personal der Bundesverwaltung war in der Covid-19-Pandemie gemäss den Befragten unterschiedlich stark belastet. Während bei den federführenden Verwaltungseinheiten der Krisenbewältigung zum Beispiel beim GS-EDI oder beim BAG die Arbeitsbelastung markant zunahm, hatten andere aufgrund der epidemiologischen Situation und der geltenden Schutzmassnahmen deutlich weniger Arbeit als vor Ausbruch der Pandemie (zum Beispiel im Bereich Eventmanagement oder teilweise im Asylbereich). Der Einsatz der Mitarbeitenden der stark geforderten Stellen wurde von den Befragten mehrfach gelobt. Leider sei es den belasteten Stellen nicht möglich gewesen, rasch personelle Unterstützung zu erhalten beziehungsweise die Bundesverwaltung kurzfristig neu zu organisieren. Die Frage, ob die Organisati-

<sup>90</sup> vgl. Curia Vista: [Parlamentarische Initiative 20.437 Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen verbessern und Parlamentarische Initiative 20.438 Nutzung der Notrechtskompetenzen und Kontrolle des bundesrätlichen Notrechts in Krisen](#), Beratung im NR vom 14.03.2022

onsform, in der das Krisenmanagement der Bundesverwaltung erfolgte, der Durchhaltefähigkeit des Personals genügend Rechnung getragen habe, wurde in der Online-Umfrage entsprechend mehrheitlich verneint (siehe Abb. 18).

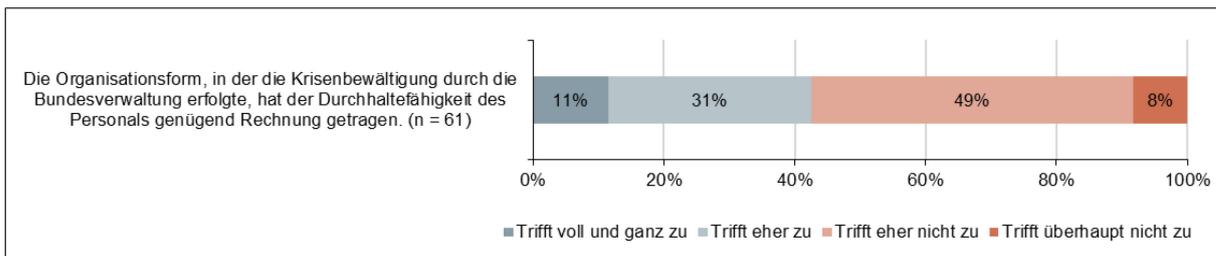


Abbildung 18: Verteilung der Antworten auf die Frage nach der Berücksichtigung der Durchhaltefähigkeit des Personals bei der Organisationsform der Bundesverwaltung in der Krise

Mehrere Befragte vermissten einen Ressourcenpool, um das jeweils zuständige Fachamt und stark geforderte Verwaltungseinheiten personell zu unterstützen. Besonders belastete Verwaltungseinheiten sollten zum Beispiel für die Einstellung von Personen, die Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen, Informatik- und Digitalisierungsfragen, Rechtsfragen, die Kommunikation usw. entsprechendes zusätzliches Fachpersonal hinzuziehen können.

Die Berücksichtigung der Anliegen des Bundespersonals im Ausland wurde von denjenigen, die in der Online-Umfrage dazu eine Beurteilung abgeben konnten und Stellung nahmen, eher kritisch beurteilt. Von den 19 Personen, die sich hierzu äusserten, fanden nur etwas mehr als die Hälfte (10 Personen), dass die Anliegen ausreichend berücksichtigt wurden. Insbesondere bei der Impfkampagne sei das Bundespersonal im Ausland zuerst vergessen gegangen, da die Impfungen in erster Linie von den Kantonen organisiert und durchgeführt wurden. Innerhalb der Bundesverwaltung herrschte offenbar Uneinigkeit über Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten bezüglich des Gesundheitsschutzes des Bundespersonals im Ausland. Das EDA hebt in seinem Bericht hervor, dass die Durchhaltefähigkeit des Aussennetzes gestärkt werden müsse. Entsprechende kostenneutrale Verschiebungen personeller Ressourcen seien geplant.

Bezüglich Einsatz von Angehörigen der Armee, des Zivildienstes und des Zivilschutzes hält die EFK in ihrem Bericht vom 8. März 2022 fest, es habe bei den Kantonen ein unterschiedliches Verständnis darüber vorgeherrscht, wann ein Gesuch gestellt werden könne. Die Entscheide für die Einsätze der Armee und des Zivildienstes seien entsprechend unkoordiniert getroffen worden. Die Grundsätze der Zusammenarbeit des VBS und des WBF sollten zur Verbesserung des Zusammenwirkens bei künftigen Ereignissen definiert werden. Zudem sollten die Beiträge des Zivildienstes bei Katastrophen und Notlagen konkreter festgelegt werden. Die Rolle des Zivildienstes in einer Notlage scheint zu wenig klar zu sein. Die Einsätze des Zivilschutzes sollen gemäss EFK nur subsidiär stattfinden.

#### *Handlungsfeld 7: Durchhaltefähigkeit des Bundesverwaltungspersonals sicherstellen*

Die Durchhaltefähigkeit der Bundesverwaltung muss durch schnelle und gezielte personelle Unterstützung gestärkt werden. Die Prozesse, um bedarfsgerecht zusätzliches Personal von anderen Verwaltungseinheiten zu erhalten, müssen geklärt werden. Das EPA hat bereits aufgrund eines Auftrags aus der Auswertung zur ersten Phase der Covid-19-Pandemie eine Mustervereinbarung für den Austausch von Personalressourcen erarbeitet und eine neue entsprechende Klausel in die Arbeitsverträge der Mitarbeitenden der Bundesverwaltung eingefügt. Zudem strebt das EPA die Aufnahme von individuellen Kompetenzen der Mitarbeitenden im Informationssystem Personaldatenmanagement (IPDM) an, damit im Krisenfall rasch Personen mit den notwendigen Kompetenzen gefunden und zugewiesen werden können. Das Projekt wird im Rahmen von SUPERB (Cluster Personal) weiterverfolgt. Das in der Bundesverwaltung vorhandene Wissen und Können bezüglich Krisenmanagement muss besser genutzt werden. Entsprechend sollen Krisenmanagementkompetenzen in das Kompetenzmodell des Bundes und dabei möglicherweise auch in das IPDM Projekt einfliessen. Ob sich das IPDM eignet, ist erst noch zu klären, da auch sicherheitstechnische Überlegungen berücksichtigt werden müssen.

### **Empfehlung 7.1**

Das EFD (EPA) soll zusammen mit dem VBS, dem EDA (KMZ), dem EJPD (fedpol) und der BK bis Ende 2022 in Konsultation mit allen Departementen Krisenmanagementkompetenzen definieren und das Kompetenzmodell des Bundes entsprechend erweitern. Zudem soll es bis Mitte 2023 zusammen mit der Human Resources Konferenz Bund einen Prozess festlegen, um bei Bedarf innerhalb der Bundesverwaltung rasch Personalressourcen temporär für andere Aufgaben vermitteln beziehungsweise in anderen Verwaltungseinheiten einsetzen zu können. Dafür wird auch eine künftige Nutzung des IPDM geprüft.

Weiter besteht Klärungsbedarf in Sachen Zuständigkeiten und Prozesse beim Gesundheitsschutz des Bundespersonals im Ausland. Personalrechtlich gesehen ist es Aufgabe der Departemente bzw. Verwaltungseinheiten. Die Unklarheit dürfte sich wohl insbesondere auf die Sicherstellung der Leistungen im Ausland beziehen. Das EDA soll diesbezüglich zusammen mit den betroffenen Verwaltungseinheiten mit Bundespersonal im Ausland die Zuständigkeiten klären. Klärungsbedarf besteht weiter bei der Koordination bei gleichzeitigem Einsatz von Angehörigen der Armee, des Zivilschutzes und des Zivildienstes. Diese Frage aufgrund des entsprechenden EFK-Berichts bereits angegangen. Auf eine Empfehlung wird hier daher verzichtet.

### **Empfehlung 7.2**

Das EDA soll mit dem EFD (EPA), dem VBS und dem EDI (BAG) klären, wie und durch wen der Gesundheitsschutz des Bundespersonals im Ausland künftig gewährleistet wird. Es informiert den Bundesrat bis Mitte 2023 über die Resultate der Abklärungen.

## **2.8 Nationales Datenmanagement**

Eine Herausforderung für das Krisenmanagement der Bundesverwaltung bildeten die unterschiedlichen Informatiklösungen und die verschiedenen Datengrundlagen in den Kantonen. Insbesondere beim Contact Tracing und bei den Impfanmeldesystemen standen die verschiedenen IT-Lösungen der Erarbeitung der Lagedarstellung und einem effizienten Krisenmanagement im Wege. In der Covid-19-Pandemie lagen die IT-Lösungen in der Verantwortung der Kantone. Der Bund entwickelte jedoch rasch Systeme, um den Kantonen eine mögliche Lösung zur Verfügung zu stellen. Für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im technologischen Bereich sei die komplette Entkopplung der politischen und der operativen Ebene in den Kantonen problematisch gewesen. Die drei Akteure Politik, Kantonsärzte und IT-Spezialisten hätten unterschiedliche Sichtweisen auf das Ganze gehabt, weshalb die Koordination schwierig gewesen sei. Ein Beispiel stelle die Impfplattform Onedoc dar, die der Bund angeboten hatte und welche von 19 Kantonen eingesetzt wurde. Zwei Kantone hätten VacMe umgesetzt und zwei Kantone hätten eine separate Lösung bevorzugt. Einige Kantonsärzte hätten den Bedarf für eine einheitliche Lösung nicht gesehen, während sich der Bund durch die Vereinheitlichung eine effizientere Lösung versprach.

Neben den IT-Lösungen waren auch die Datenvorgaben zu wichtigen Informationen für das nationale Lagebild und das Monitoring von Entwicklungen in der Covid-19-Pandemie uneinheitlich. Es gab keine verbindlichen Vorgaben zu Datensammlungen. Im Hinblick auf eine künftige Pandemiebewältigung sollten wichtige Informationen, zum Beispiel die Unterteilung nach Risiko- und Altersgruppen bei den Fallzahlen, den Verdachtsfällen oder der Anzahl Impfungen einheitlich erhoben werden. Die digitale, zentralisierte Plattform Elektronische Lagedarstellung (ELD) wurde von vielen Akteuren zu wenig konsequent genutzt. Somit forderten auch einige Kantone, die Datenübertragung für das Monitoring solle künftig einheitlich und nach Möglichkeit über einen einzigen Kanal erfolgen. Sie schlugen gar eine Verpflichtung der Kantone zur Verwendung der ELD vor.

Auch der Bereich Digitale Transformation und IKT-Lenkung (DTI) der BK hält in seinem Bericht zu den Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die Digitalisierung der Bundesverwaltung fest, dass die

Digitalisierung der Verwaltung in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen erfolgen muss. Die Covid-19-Pandemie habe in diesem Bereich zwar wie ein Katalysator gewirkt: SwissCovidApp, Dashboard des BAG, Impfzertifikat, Vaccination-IT, Covid-Zertifikat und TracelCheck um nur einige Anwendungen aufzuzählen. Trotzdem, die Umsetzung der digitalen Verwaltung müsse noch beschleunigt werden. Die Zusammenarbeit zwischen den VE sowie mit externen Partnern soll erleichtert werden, zum Beispiel durch die Erstellung von technischen Schnittstellen, durch interoperable Datenverwaltungen, einheitlichen Standards bei gemeinsamen Projekten oder durch Synergien Nutzung bei IT-Systemen. Die digitale Verwaltung müsse auch nach der Covid-19-Pandemie prioritär im föderalistischen Dialog behandelt werden. Der Fokus solle hierbei auf der Verfügbarkeit von standardisierten technischen Schnittstellen und der Verbesserung der technischen und semantischen Interoperabilität liegen. Eine rasche Umsetzung der neuen Organisation «Digitale Verwaltung Schweiz (DVS)» solle hierzu Hilfestellung leisten.<sup>91</sup>

### *Handlungsfeld 8: Nationaler Datenaustausch verbessern*

Für den digitalen Informationsaustausch auf nationaler Ebene sollte der Bund Standardvorgaben für die ganze Schweiz beziehungsweise für alle kantonalen Verwaltungen festlegen können, wenn die jeweiligen Tools dem nationalen Krisenmanagement beziehungsweise der nationalen Lagedarstellung dienen. Die zu überliefernden Daten sollten einheitlich und weiterverwendbar sein. Die Digitale Verwaltung Schweiz (DVS) und der Bereich Digitale Transformation und IKT Lenkung (DTI) der BK arbeiten bereits an der Vereinheitlichung von Daten von kantonalen und nationalen Verwaltungseinheiten. Im Gesundheitsbereich legte das EDI aufgrund eines Auftrags der ersten Auswertung des Krisenmanagements der BK dem Bundesrat einen Bericht zur Verbesserung des Datenmanagements im Gesundheitswesen vor. Der Bundesrat verabschiedete daraufhin Anfang 2022 fünf konkrete Massnahmen. Unter anderem wurde das VBS (KSD) beauftragt, zusammen mit dem EDI (BAG, BFS) und der BK (DTI) sowie unter Einbezug der Kantone bei Datenmeldungen an die Behörden die Mehrfachnutzung der Daten im Sinne des Once-only-Prinzips zu fördern.<sup>92</sup> Mit strukturierten und standardisierten Interaktionen sollen der Aufwand für alle Beteiligten reduziert und die Automatisierung von Datenlieferungen vorangetrieben werden. Die Umsetzung dieses Auftrags ist im Gang. Weiter wurde das EDI (BAG, BFS) beauftragt, zusammen mit der GDK eine Fachgruppe für Gesamtheitliches Datenmanagement im Gesundheitswesen zu konzipieren. Ziel ist es, in dieser Fachgruppe gemeinsam einheitliche Standards zum Datenmanagement im Gesundheitswesen zu definieren. Dabei sollen Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten verstärkt dafür sorgen, dass im Gesundheitsbereich etablierte technische und semantische Standards wo immer möglich in Erlassen für verbindlich erklärt werden. Auch der digitale Informationsaustausch zu übertragbaren Krankheiten sollte durch eine rechtliche Grundlage verpflichtend und die technischen Voraussetzungen dafür sollten festgelegt werden. Bezüglich nationalem Lageverbund bzw. Informationsaustausch hält der Bericht im Handlungsfeld respektive der Empfehlung 1 mögliche Konsequenzen fest.

#### **Empfehlung 8**

Das EDI (BAG) soll im Rahmen der Revision des EpG die rechtlichen Grundlagen schaffen, damit die Verwendung einheitlicher, international anerkannter Standards für den digitalen Informationsaustausch zu übertragbaren Krankheiten verpflichtend wird und die technischen Voraussetzungen hierfür festgelegt werden.

## **2.9 Krisenkommunikation und Informationskampagnen**

Die Krisenkommunikation wurde mehrheitlich für gut befunden. 72 Prozent der Befragten fanden, die Kommunikation der Bundesverwaltung habe der Nachvollziehbarkeit der Entscheide des Bundesrates gedient. Fast ebenso viele Befragte (70 Prozent) waren der Meinung, die Kommunikation mit den Medien und der Bevölkerung habe gut funktioniert. 85 Prozent fanden, die Massnahmen des Bundesrates seien

<sup>91</sup> BK: Enquête sur les conséquences de la pandémie de Covid-19 sur la numérisation de l'administration fédérale (internes Dokument), Seite 16f.

<sup>92</sup> EXE 2021.3099

klar kommuniziert worden (siehe Abb. 19). Der Sollwert bei den Fragen zur Kommunikation wurde somit zweimal knapp verfehlt und einmal erreicht.

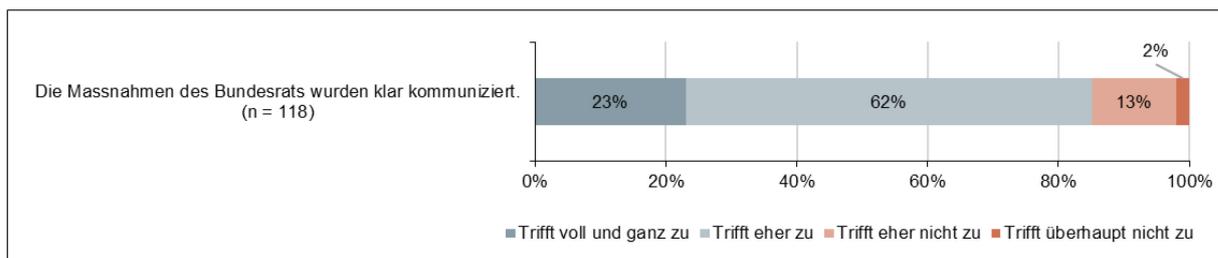


Abbildung 19: Verteilung der Antworten auf die Frage nach der Klarheit der Kommunikation der Massnahmen durch den Bundesrat

Die Befragten fanden, das Krisenkommunikationskonzept habe funktioniert und die Formate Pressekonferenzen des Bundesrates und «Point de presse» mit Fachpersonen hätten sich bewährt. Die Krisenkommunikation habe sich in den letzten Jahren weiterentwickelt, man habe diesbezüglich die Lehren aus vergangenen Krisen gezogen. Es sei richtig und wichtig gewesen, dass der Bund die Führung in der Bevölkerungskommunikation übernommen habe. Die Phase im Sommer 2020, in welcher sich der Bundesrat kommunikativ zurückzog, wurde somit auch mehrheitlich kritisch beurteilt.<sup>93</sup> Probleme seien dann aufgetreten, wenn die Kantone oder die *Science Task Force* und der Bundesrat unterschiedliche Positionen vertraten. Für Verwirrung habe gesorgt, dass sowohl die *Science Task Force* als auch der Bundesrat aus dem Medienzentrum des Bundes informiert hätten. Teilweise wurde auch zu wenig erklärt, weshalb der Bundesrat eine Massnahme entschieden oder Strategien geändert habe.

Einige Befragte äusserten sich auch kritisch zur Kommunikation des Bundesrates. Die Informationen seien manchmal diffus und die Botschaften eher komplex gewesen. Das habe die Bevölkerung zum Teil verwirrt und Fragen offengelassen. Ausserdem seien verschiedene soziale Medien zu wenig genutzt worden. Die Kommunikation des Bundesrates habe sich dort auf Twitter beschränkt. Einzelne Befragte erachteten es als notwendig, dass die Bundesverwaltung in den neuesten sozialen Netzwerken präsent sei und eine Präventionsstrategie umsetze, um die Verbreitung von Falschinformationen über diese Kanäle möglichst vorzubeugen beziehungsweise einzudämmen. Weiter wurde darauf hingewiesen, dass die Informationen für Personen, die keine Landessprache beherrschen, ungenügend gewesen sei. Dieser Eindruck scheint entstanden zu sein, obwohl das BAG Informationsmaterial in allen vier Landessprachen, Englisch und in bis zu 20 weiteren Sprachen aufbereitet und auch über gängige soziale Medien verbreitet hat. Gemäss Bundesamt für Statistik (BFS) sprachen im Zeitraum von 2017 bis 2019 fast 9 Prozent der Bevölkerung mit Migrationshintergrund beziehungsweise 3,5 Prozent der Gesamtbevölkerung keine Landessprache.<sup>94</sup>

Auch die Qualität der Informationskampagnen des BAG wurde teilweise kritisch hinterfragt. Die Kampagnen hätten emotional ansprechender sein können und hätten mehr Kommunikationsinstrumente nutzen sollen, die von Jugendlichen häufig verwendet werden. Es habe in anderen Ländern bessere Kampagnen gegeben. Insbesondere die Impfkampagne hätte stärker und früher kommunikativ begleitet werden können. Die Schweiz habe es verpasst, ein Bewusstsein für die Vorteile der Impfung bei der impfskeptischen Gruppe zu schaffen und Bevölkerungsteile mit ausländischem Hintergrund in die Impfkampagne und -kommunikation einzubeziehen. Erschwerend für die Impfkampagne sei gewesen, dass der Bundesrat bei der Frage der Impfung nicht geeint gewesen sei. Auch wenn die Impfpromotion grundsätzlich Sache der Kantone ist und der Bund trotzdem eine nationale Impfwoche organisierte, so erfolgte diese ein halbes Jahr zu spät. Um Personen, die keine Landessprache beherrschen, besser zu informieren, hätten auch die Städte mit guten Kontakten zu schwer erreichbaren Gruppen stärker einbezogen werden können.

<sup>93</sup> Vgl. SOTOMO: [Studienbericht vom 29.10.2021](#) im Rahmen der 9. SRG Corona-Umfrage, Seite 29: Die Kommunikation des Bundesrates wird nur durch 36 Prozent positiv beurteilt, nachdem dies in der ersten Welle noch 64 bis 68 Prozent waren.

<sup>94</sup> Bundesamt für Statistik: [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) – Statistiken finden – Bevölkerung – Migration und Integration – Integrationsindikatoren – Personen, die regelmässig 3,2,1 oder keine Landessprache verwenden

### *Handlungsfeld 9: Kommunikation und Informationskampagnen anpassen*

Die Kommunikation des Bundesrates respektive der Bundesverwaltung sollte in einer Krise von Beginn weg über die aktuell häufig verwendeten sozialen Medien laufen und in allen in der Schweiz häufig gesprochenen Sprachen angeboten werden. Denn es gilt, insbesondere in einer Krise möglichst alle Bevölkerungsteile anzusprechen und zu informieren und dabei unterschiedliche soziale und kulturelle Hintergründe zu berücksichtigen. Um dieses Ziel zu erreichen, sollten möglichst alle verfügbaren Kommunikationskanäle einbezogen werden. Insbesondere bei den sozialen Medien und bei der Nutzung bestehender Applikationen der Bundesverwaltung besteht Verbesserungspotenzial, aber auch bei der Information von Bevölkerungsgruppen unterschiedlicher Kulturen. Zusätzlich sollte geprüft werden, ob in einer Krise eine zentrale Website mit allen wichtigen Informationen dienlich sein könnte.

Die Informationskampagnen des BAG wurden bereits hinsichtlich verschiedener Aspekte analysiert. Damit in künftigen Gesundheitskrisen Impfkampagnen erfolgreicher sind, soll evaluiert werden, wie die Impfpromotion gezielt eingesetzt und auf das Zielpublikum angepasst werden kann. Dadurch könnte auch aufgezeigt werden, welches die effizientesten Massnahmen zur Impfpromotion und Erhöhung der Impfbereitschaft sind.

#### **Empfehlung 9.1**

Die BK soll zusammen mit den Departementen Möglichkeiten erarbeiten, um in Krisen mit der Kommunikation des Bundesrates und den Informationskampagnen breitere Bevölkerungsschichten über mehr Kanäle (zum Beispiel soziale Medien, Applikationen, zentrale Website) und in mehr Sprachen unter Berücksichtigung sozialer und kultureller Unterschiede zu erreichen. Sie soll den Bundesrat bis Ende 2023 über entsprechende Massnahmen informieren.

#### **Empfehlung 9.2**

Das EDI (BAG) soll die Impfkampagne des Bundes hinsichtlich der Impfpromotion und der Erhöhung der Impfbereitschaft evaluieren und den Bundesrat bis Ende 2023 über die entsprechenden Erkenntnisse und Empfehlungen für künftige Gesundheitskrisen informieren.

### 3. Schlussfolgerungen und Ausblick

Der vorliegende Auswertungsbericht legt die Stärken und Schwächen des Krisenmanagements der Bundesverwaltung im Zeitraum von August 2020 bis Oktober 2021 dar. Eine Phase, die geprägt war durch eine sich stets verändernde epidemiologische Lage und durch das Auftauchen neuer Virusmutationen, die für Verunsicherung, hohe Fallzahlen, Hospitalisationen und Todesfälle sorgten. Im Zentrum der Auswertung stehen die Fragen, wie das Krisenmanagement der Bundesverwaltung weiter verbessert und wie die nationale und internationale Zusammenarbeit im Krisenmanagement gestärkt und optimiert werden können. Zudem wird untersucht, ob Strategien und Massnahmen rechtzeitig vorlagen und inwiefern die Bundesverwaltung diese zielführend umsetzte.

Die Auswertung zeigt, dass insbesondere die Fähigkeit der Bundesverwaltung, rasch neue Gesetze und Verordnungen von hoher Qualität erstellen zu können als Stärke wahrgenommen wurde. Positiv hervorzuheben ist aber auch die Lernfähigkeit der Bundesverwaltung (zum Beispiel in der Krisenkommunikation oder bei der Zusammenarbeit mit der Wissenschaft), die Strategie zur Impfstoffbeschaffung, die Erarbeitung des Covid-Zertifikats sowie der unermüdete Einsatz des Personals der federführenden Verwaltungseinheiten. Handlungsbedarf gibt es insbesondere bezüglich der Organisation des Krisenmanagements der Bundesverwaltung und der Koordination im föderalen System der Schweiz. Als verbesserungswürdig kristallisierte sich zudem die Antizipation möglicher Krisen und Lageentwicklungen, auf strategischer Stufe heraus. Das Krisenmanagement der Bundesverwaltung war teilweise zu wenig vorausschauend. Eine übergeordnete Strategie des Bundesrates zur Krisenbewältigung war zwar zu erkennen, doch sie führten nicht zu der gewünschten Erwartungs- oder Planungssicherheit für die nachfolgenden Wochen und Monate.

Um Entwicklungen zu antizipieren und mögliche Massnahmen zu planen, muss die interne Zusammenarbeit sowie der interne Informationsaustausch verbessert, das nationale und internationale Datenmanagement vereinheitlicht und die Wissenschaft künftig institutionalisierter ins Krisenmanagement eingebunden werden. Zudem soll gewährleistet sein, dass die Bundesverwaltung auch in künftigen Krisensituationen Zugriff auf jene Informationen von europäischen Netzwerken und Plattformen erhalten, die für ein effektives und effizientes Krisenmanagement notwendig sind. Die künftige Organisation des Krisenmanagements der Bundesverwaltung muss nicht nur die Antizipation auf strategischer Stufe und eine gute Koordination auf operativer sicherstellen, sondern auch gewährleisten, dass die Erkenntnisse der Wissenschaft und die Anliegen der Kantone sowie der besonders betroffenen Kreise in der Krisenbewältigung aufgenommen werden können.

Die Auswertung hat auch deutlich gemacht, dass sich die Bundesverwaltung und ihre Partner besser auf künftige Krisensituationen vorbereiten müssen. Die rechtlichen Grundlagen und internen Grundlegendokumente für das Krisenmanagement erwiesen sich in der besonderen Lage als dienlich, aber revisionsbedürftig. Teilweise wurden sie bereits überprüft und angepasst, zum Teil sind die Revisionsprozesse noch im Gange. Die Erkenntnisse der vorliegenden Auswertung werden in die laufenden Arbeiten der Bundesverwaltung einfließen und werden den Kantonen und dem Parlament für ihre Projekte zur Verfügung gestellt, die zum Ziel haben ihre Strukturen und Prozesse krisenfester zu machen. Weiter ist die Durchhaltefähigkeit des Personals in einer Krise durch vordefinierte Prozesse und Hilfestellungen sicherzustellen. Es gilt Mittel und Wege zu finden, um in einer Krise die federführenden Verwaltungseinheiten rasch personell und fachlich zu unterstützen.

Insgesamt zeigt die Auswertung, dass das Krisenmanagement der Bundesverwaltung über alles gesehen gut bewertet wurde und auch bereits im Verlaufe der Krise verbessert werden konnte. Dennoch macht der vorliegende Bericht deutlich, dass das Krisenmanagement der Bundesverwaltung sowie die nationale und internationale Zusammenarbeit im Krisenmanagement durch die Umsetzung von 13 Empfehlungen weiter verbessert werden können. Die Auswertung zeigt auf, dass manche Massnahmen und Strategien des Bundesrates nicht immer rechtzeitig vorlagen und dies teilweise negative Auswirkungen auf die epidemiologische Lage beziehungsweise auf die Effizienz und die Effektivität des Krisenmanagements der Bundesverwaltung in der zweiten Phase der Covid-19-Pandemie hatte. Hingegen konnte die Bundesverwaltung dank rascher Erarbeitung rechtlicher Grundlagen von hoher Qualität für eine zielführende Umsetzung der Strategien und Massnahmen sorgen.

Die Umsetzung der noch pendenten Aufträge der ersten Auswertung des Krisenmanagements der Covid-19-Pandemie und der neuen Aufträge der vorliegenden Auswertung wird einige Zeit beanspruchen. Die Fristen zur Umsetzung dieser Aufträge wurden jedoch so gesetzt, dass sich das Krisenmanagement der Bundesverwaltung voraussichtlich bereits in einem bis zwei Jahren in wesentlichen Punkten verbessern wird. Ob die Fristen eingehalten werden, wird über das ordentliche Bundesratscontrolling überprüft. Die integrale Übung 2025 wird ausserdem eine Möglichkeit bieten, die Umsetzung einiger Massnahmen zu überprüfen und noch vorhandene Mängel zu erkennen. Ob das Krisenmanagement der Bundesverwaltung verbessert wurde, wird sich jedoch erst in künftigen Krisen weisen.

## Anhang

### Anhang 1: Übersicht der Empfehlungen an den Bundesrat

#### Empfehlung 1

Die BK und das VBS sollen gemeinsam mit den anderen Departementen Varianten für die Organisation des Krisenmanagements der Bundesverwaltung auf strategischer und operativer Ebene erarbeiten und dem Bundesrat bis Ende März 2023 ein entsprechendes Aussprachepapier vorlegen. Dabei soll insbesondere ausgewiesen werden, wie auf der **strategischen Ebene**

- ein vorausschauendes und ganzheitliches Krisenmanagement gefördert,
- mögliche Auslösekriterien für eine überdepartementale Krisenstruktur definiert,
- Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten besser verteilt und
- die Anschlussfähigkeit für Akteure aus dem föderalen System und Dritte sichergestellt werden können.

Für die **operative Ebene** soll ausgewiesen werden,

- wie die künftige Krisenmanagementunterstützung zu Gunsten der federführenden Verwaltungseinheiten organisiert,
- wie bedarfsorientierte, fachliche Unterstützungsleistungen koordiniert,
- wie die Arbeiten der eingesetzten Krisengremien synchronisiert, verbindlich koordiniert und
- wie der überdepartementale beziehungsweise nationale Informationsaustausch in einer Krise verbessert werden können.

#### Empfehlung 2

Der Bundesrat soll den Kantonen (in einem Schreiben) bis Ende September 2022 das erkannte Verbesserungspotenzial in der Zusammenarbeit im föderalen System aus dem vorliegenden Bericht erläutern, zu den Forderungen aus dem KdK-Bericht vom 29. April 2022 beziehungsweise dem Schreiben der Kantone vom 5. Mai 2022 Stellung nehmen und das weitere Vorgehen für die Besprechung und Umsetzung von Massnahmen vorschlagen, damit die Zusammenarbeit Bund – Kantone in einer Krise verbessert werden kann.

#### Empfehlung 3

Die BK soll zusammen mit dem WBF (SBFI) und dem EDI (BAG) sowie in Absprache mit den anderen Departementen, im Rahmen der Beantwortung des Postulats Michel 20.3280, bis Ende 2022 ein Aussprachepapier an den Bundesrat mit verschiedenen Varianten für die Organisation der wissenschaftlichen Politikberatung erarbeiten. Neben den im Postulat erwähnten Modellen sind Alternativen – unter Berücksichtigung bestehender Strukturen und Prozesse – darzulegen und zu evaluieren. Im Aussprachepapier werden mögliche Auswirkungen auf die Organisation des Krisenmanagements der Bundesverwaltung aufgezeigt (siehe Empfehlung 1).

#### Empfehlung 4

Die Bundeskanzlei soll bis Ende 2022 die Ergebnisse der vorliegenden Auswertung anlässlich eines Ratspräsidententreffens vorstellen und weitere Schritte diskutieren, um die Zusammenarbeit von Bundesverwaltung und Parlament in einer Krise zu verbessern.

**Empfehlung 5**

Das EDA, das EDI (BAG) und das VBS sollen in Zusammenarbeit mit den anderen Departementen darlegen, welche Mechanismen, Netzwerke und Plattformen der EU für ein effektives Krisenmanagement der Bundesverwaltung notwendig sind. Sie erstatten dem Bundesrat darüber bis Mitte 2023 Bericht.

**Empfehlung 6.1**

Die Departemente und die BK sollen die Erkenntnisse des vorliegenden Berichts in ihren laufenden Revisionsprojekten gemäss Beschreibung im Handlungsfeld 6 berücksichtigen. Beim Abschluss der jeweiligen Projekte sollen dem Bundesrat Lehren aufgezeigt werden, die für das Krisenmanagement relevant sein können, um das diesbezügliche Wissensmanagement innerhalb der Bundesverwaltung zu pflegen.

**Empfehlung 6.2**

Das EDI soll im Rahmen seiner personellen und finanziellen Möglichkeiten sicherstellen, dass das durch das Projekt e-Vernehmlassung («Consultations») erarbeitete digitale Instrument auch für dringliche Konsultationen eingesetzt werden kann (zum Beispiel rasche Anpassung von Fristen und Adressaten möglich). Es soll dem Bundesrat bis Ende 2023 gegebenenfalls Massnahmen vorschlagen, welche die Umsetzung des Projekts erleichtern und beschleunigen.

**Empfehlung 6.3**

Die BK und das VBS sollen bei der Umsetzung der Gesamtplanungen grosser Übungen die Überprüfung bereits gewonnener Erkenntnisse aus Krisensituationen und Übungen sowie internationale Aspekte vorsehen. Sie sollen dem Bundesrat in den Konzepten zur integrierten Übung von 2025 und für den Planungszeitraum 2026–2029 darlegen, wie ausgewählte internationale Aspekte und zentrale Erkenntnisse aus den Auswertungen des Krisenmanagements der Bundesverwaltung in der Covid-19-Pandemie sowie aus der SVU 14, SFU 17, SVU 19 beim Übungszweck und den Übungszielen berücksichtigt werden.

**Empfehlung 7.1**

Das EFD (EPA) soll zusammen mit dem VBS, dem EDA (KMZ), dem EJPD (fedpol) und der BK bis Ende 2022 in Konsultation mit allen Departementen Krisenmanagementkompetenzen definieren und das Kompetenzmodell des Bundes entsprechend erweitern. Zudem soll es bis Mitte 2023 zusammen mit der Human Resources Konferenz Bund einen Prozess festlegen, um bei Bedarf innerhalb der Bundesverwaltung rasch Personalressourcen temporär für andere Aufgaben vermitteln beziehungsweise in anderen Verwaltungseinheiten einsetzen zu können. Dafür wird auch eine künftige Nutzung des IPDM geprüft.

**Empfehlung 7.2**

Das EDA soll mit dem EFD (EPA), dem VBS und dem EDI (BAG) klären, wie und durch wen der Gesundheitsschutz des Bundespersonals im Ausland künftig gewährleistet wird. Es informiert den Bundesrat bis Mitte 2023 über die Resultate der Abklärungen.

**Empfehlung 8**

Das EDI (BAG) soll im Rahmen der Revision des EpG die rechtlichen Grundlagen schaffen, damit die Verwendung einheitlicher, international anerkannter Standards für den digitalen Informationsaustausch zu übertragbaren Krankheiten verpflichtend wird und die technischen Voraussetzungen hierfür festgelegt werden.

**Empfehlung 9.1**

Die BK soll zusammen mit den Departementen Möglichkeiten erarbeiten, um in Krisen mit der Kommunikation des Bundesrates und den Informationskampagnen breitere Bevölkerungsschichten über mehr Kanäle (zum Beispiel soziale Medien, Applikationen, zentrale Website) und in mehr Sprachen unter Berücksichtigung sozialer und kultureller Unterschiede zu erreichen. Sie soll den Bundesrat bis Ende 2023 über entsprechende Massnahmen informieren.

**Empfehlung 9.2**

Das EDI (BAG) soll die Impfkampagne des Bundes hinsichtlich der Impfpromotion und der Erhöhung der Impfbereitschaft evaluieren und den Bundesrat bis Ende 2023 über die entsprechenden Erkenntnisse und Empfehlungen für künftige Gesundheitskrisen informieren.

## 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, sodass 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. Gemeinsam mit der Begleitgruppe wurde ein Soll-Wert von 80 Prozent Zustimmung definiert.

Auswertungsgegenstand	Nr.	Indikator
1. Grundlagen für das Krisenmanagement und Strategie des Bundesrates	1a	Die für meinen Zuständigkeitsbereich relevanten Grundlagen (gesetzliche Grundlagen, Verordnungen, Weisungen) für das Krisenmanagement der Bundesverwaltung waren mir bekannt. <i>Filter: Der Indikator richtete sich nur an Mitarbeitende der Bundesverwaltung und in das Krisenmanagement der Bundesverwaltung einbezogene Personen ausserhalb der Bundesverwaltung.</i>
	1b	Ich habe im Handeln des Bundesrates während der Krise eine übergeordnete Strategie erkannt.
	1c	Mir war klar, welches die prioritären Ziele des Bundesrats bei der Bewältigung der Krise waren.
2. Umsetzung in der Bundesverwaltung	2a	Die Zuständigkeiten und Aufgaben der Gremien der Bundesverwaltung, die in der Krisenbewältigung aktiv waren, waren klar.
	2b	Vorhandene Fachexpertise und Fähigkeiten im Krisenmanagement in der Bundesverwaltung wurden bei Bedarf optimal genutzt.
3. Zusammenarbeit im föderalen System der Schweiz	3a	Die gewählte Form der Zusammenarbeit zwischen Bundesverwaltung und Kantone hat sich bewährt.
	3b	In meinem Zuständigkeitsbereich war die operative Zusammenarbeit der Gremien des Krisenmanagements der Bundesverwaltung mit jenen der Kantone koordiniert.
	3c	In meinem Zuständigkeitsbereich war die strategische Zusammenarbeit der Gremien des Krisenmanagements der Bundesverwaltung mit jenen der Kantone koordiniert.
	3d	Der Informationsfluss zwischen Bundesverwaltung und Kantonen hat gut funktioniert.
	3e	Die Anliegen der Gemeinden und Städte wurden vom Bundesrat im Entscheidungsprozess genügend angehört.

4. Zusammenarbeit mit der Wissenschaft	4a	Die gewählte Form der Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit der Wissenschaft hat sich bewährt.
	4b	Die Bundesverwaltung hat in der Krisenbewältigung in ausreichendem Masse auf wissenschaftliche Erkenntnisse zurückgegriffen.
	4c	Die Rolle der Wissenschaft für die Krisenbewältigung der Bundesverwaltung war klar.
5. Zusammenarbeit international	5a	In meinem Zuständigkeitsbereich sind internationale Aspekte genügend berücksichtigt worden.
	5b	Die Bundesverwaltung hat sich bei der Bewältigung der Krise ausreichend mit anderen Ländern und internationalen Organisationen koordiniert.
	5c	In meinem Zuständigkeitsbereich hat sich die gewählte Form für die Zusammenarbeit mit anderen Ländern und internationalen Organisationen bewährt.
6. Zusammenarbeit mit der Bundesversammlung	6a	Der Bundesrat ist bei der Bewältigung der Krise seinen Verpflichtungen gegenüber dem Parlament nachgekommen. <i>Filter: Der Indikator richtete sich nur an Mitarbeitende der Bundesverwaltung, Parlamentarierinnen und Parlamentarier oder Mitarbeitende einer Auslandsvertretung.</i>
	6b	Grundsätzlich hat der ordentliche Gesetzgebungsprozess des Parlaments auch in der Krise funktioniert.
7. Zusammenarbeit mit weiteren Akteuren	7a	In meinem Zuständigkeitsbereich hat die Bundesverwaltung bei der Bewältigung der Krise mit den richtigen weiteren Akteuren zusammengearbeitet.
	7b	Die Bundesverwaltung hat weitere Akteure bei der Bewältigung der Krise in ausreichendem Masse einbezogen.
8. Getroffene Entscheidungen und erstellte Produkte	8a	In meinem Zuständigkeitsbereich waren die Entschiede des Bundesrates zur Krisenbewältigung zum jeweiligen Zeitpunkt nachvollziehbar.
	8b	In meinem Zuständigkeitsbereich war die Rechtsetzung des Bundes mit den entsprechenden Erläuterungen in ausreichendem Masse dienlich für die praktische Umsetzung der getroffenen Massnahmen.

### Anhang 3: Liste der befragten Gremien und Organisationen

Folgende Gremien und Organisationen wurden bei 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 erkennbar.

#### Bundesverwaltung

Bundesstab Bevölkerungsschutz (BSTB) inkl. Nationale Alarmzentrale (NAZ)
EDA: Generalsekretariat / Krisenstab
EDA: Staatssekretariat (STS)
EDA: Krisenmanagementzentrum (KMZ)
EDA: Konsularische Direktion (KD)
EDA: Direktion für Ressourcen (DR)
EDI: Krisenstab Generalsekretariat
EDI: Leitung Taskforce 2019-nCov (BAG)
EDI: Arbeitsgruppe Strategien, Taskforce 2019-nCov (BAG)
EDI: Arbeitsgruppe Testung, Taskforce 2019-nCov (BAG)
EDI: Arbeitsgruppe Massnahmen, Taskforce 2019-nCov (BAG)
EDI: Bundesamt für Kultur (BAK)
EDI: Bundesamt für Statistik (BFS)
EDI: Bundesamt für Sozialversicherung (BSV)
EJPD: Generalsekretariat
EJPD: Bundesamt für Justiz (BJ)
EJPD: Staatssekretariat für Migration (SEM)
VBS: Generalsekretariat
VBS: Armeeapotheke (AApot)
VBS: Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS)
VBS: Bundesamt für Sport (BASPO)
EFD: Generalsekretariat
EFD: Ausschuss Finanzkrisen
EFD: Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV)
EFD: Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) resp. Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG)
EFD: Eidgenössisches Personalamt (EPA)
EFD: Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT)
EFD: Koordinationsstelle Risikomanagement Bund
WBF: Generalsekretariat / Präsidialdepartement 2021
WBF: Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO; Koordination mit BAG und Vorbereitung Transition)
WBF: Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO; Umsetzung Härtefallmassnahmen, Covid-Kredite und Schutzschirm)
WBF: Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO; Kommission für Wirtschaftspolitik, inkl. Ad-Hoc Ausschuss Covid-19)
WBF: Arbeitslosenversicherung (ALV, inkl. Kurzarbeitsentschädigung)
WBF: Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI)
WBF: Bundesamt für Landwirtschaft (BLW)
WBF: Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL)
WBF: Bundesamt für Wohnungswesen (BWO)
WBF: Bundesamt für Zivildienst (ZIVI)
UVEK: Generalsekretariat / Präsidialdepartement 2020
UVEK: Bundesamt für Verkehr (BAV)

UVEK:	Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL)
UVEK:	Bundesamt für Kommunikation (BAKOM)
BK:	Sektion Politische Rechte
BK:	Bereich Kommunikation und Strategie
BK:	Sektion Kommunikation
BK:	Bereich Bundesrat
BK:	Sektion Bundesratsgeschäfte
BK:	Sektion Recht
BK:	Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter (EDÖB)

### Staatliche Akteure im föderalen System

Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)
Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK)
Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK)
Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs (KöV)
Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK)
Konferenz Kantonaler Volkswirtschaftsdirektorinnen und Volkswirtschaftsdirektoren (VDK)
Finanzdirektorenkonferenz (FDK)
Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten (KKPKS)
Schweizerische Staatsschreiberkonferenz (SSK)
Vereinigung Kantonsärzte Schweiz (VKS)
Schweizerische Informations-Konferenz öffentlicher Verwaltungen (SIKOV)
Ostschweizer Regierungskonferenz (ORK)
Nordwestschweizer Regierungskonferenz (NWRK)
Internationale Bodenseekonferenz (IBK)
Schweizerischer Städteverband (SSV)
Schweizerischer Gemeindeverband (SGV)
Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB)
Grenzkantone (Auszug: TI, BS, GE, SH)
«Initiative» Kantone (Auszug: GR, ZG, ZH, GE)

### Weitere Akteure

Dachverband der Schweizer Wirtschaft (Economiesuisse)
Verband der Schweizer Maschinen-, Elektro- und Metallindustrie (Swissmem)
Unternehmerverband der Schweizer Beherbergungsbranche (Hotelleriesuisse)
Grossverteiler (diverse)
Schweiz Tourismus
Schweizerischer Tourismusverband (STV)
Seilbahnen Schweiz (SBS)
Schweizerischer Bauernverband (SBV)
Pharmasuisse
Spitalverband H+
Verband Schweizerischer Assistenz- und Oberärztinnen und -ärzte (VSAO)
Berufsverband Schweizer Ärztinnen und Ärzte (FMH)
Haus- und Kinderärzte (MFE)
Heimverband CURAVIVA Schweiz
Branchenverband der Dienstleistungsanbieter für Menschen mit Behinderung (INSOS)
Schweizer Berufsverband der Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner (SBK)
Schweizerische Gesellschaft für Psychiatrie und Psychotherapie (SGPP)

Spitex Schweiz
Association Spitex privée Suisse (ASPS)
Swiss National COVID-19 Science Task Force (ncs-tf)
Eidgenössische Kommission für Pandemievorbereitung und -bewältigung (EKP)
Eidgenössische Kommission für Impffragen (EKIF)
Institut für Virologie und Immunologie (IVI)
Gemischte Kommission für den französisch-schweizerischen Grenzverkehr / italienisch-schweizerischen Grenzverkehr / österreichisch-schweizerischen Grenzverkehr / schweizerisch-deutschen Grenz- und Durchgangsverkehr
Schweizerisches Heilmittelinstitut (Swissmedic)
Medien (diverse)
Schweizerisches Rotes Kreuz (SRK)
Caritas
Kommissionen für soziale Sicherheit und Gesundheit von National- und Ständerat
Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben von National- und Ständerat
Finanzkommissionen von National- und Ständerat
Kommissionen für Wissenschaft, Bildung und Kultur von National- und Ständerat
Staatspolitische Kommissionen von National- und Ständerat
Parlamentsdienste
Verband öffentlicher Verkehr (VöV)
Schweizerische Bundesbahnen (SBB)
Schweizerischer Nutzfahrzeugverband (ASTAG)
Schweizerischer Gewerkschaftsbund (SGB)
Travailsuisse
Schweizerischer Gewerbeverband (SGV)
Schweizerische Verband des Personals öffentlicher Dienste (VPOD)
Schweizerischer Arbeitgeberverband
Centre d'Accueil de la Genève Internationale (CAGI)
Schweizer Mission in Brüssel
Schweizer Botschaft in Rom
Schweizer Botschaft in Berlin
Schweizer Botschaft in Bangkok
SwissCommunity (Auslandsschweizer-Organisation ASO)
Dachverband Handel
IG Fitness Schweiz
Schweizerischer Fitness- und Gesundheitscenter Verband (SFGV)
Swiss Football League (SFL)
Swiss Ice Hockey Federation (SIHF)
Suisseculture Sociale
Schweizer Kulturstiftung Pro Helvetia
Swiss Music Promoters Association (SMPA)
t. Theaterschaffen Schweiz
Dachverband der Schweizer Kulturinstitutionen (CULTURA)
Securitas
ProSenectute
ProJuventute
Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH)
Verband Kinderbetreuung Schweiz (Kibesuisse)
Dachverband Lehrerinnen und Lehrer (LCH)

#### **Anhang 4: Liste der berücksichtigten Dokumente**

- Avenir Suisse (2021a): Demokratie und Föderalismus auf Corona-Irrfahrt? Acht Rezepte zur Stärkung des Krisenmanagements in Bund und Kantonen. Zürich.
- Avenir Suisse (2021b): Trade-offs bei der Pandemiebekämpfung. Die unbeantworteten Fragen zum Lockdown. Zürich.
- Avenir Suisse (2021c): Kantonsmonitoring. Die Pandemie als föderale Lernkurve. Eine Zwischenbilanz zum kantonalen Umgang mit der Covid-19-Krise.
- BK (2021a): Enquête sur les conséquences de la pandémie de Covid-19 sur la numérisation de l'administration fédérale, Bern (internes Dokument).
- BK (2021b): Protokoll zum Workshop zur Zusammenarbeit Bund – Kantone in einer Krise (19.11.2021), Bern (internes Dokument).
- BK (2021c): Zusammenfassung der Stellungnahmen der Kantone zum Fragekatalog der BK zur «Zusammenarbeit Bund – Kantone in der Covid-19-Pandemie» (17.05.2021), Bern (internes Dokument).
- Balthasar, A. u. a. (2022a): Evaluation der Krisenbewältigung Covid-19 bis Sommer 2021. Schlussbericht zuhanden des Bundesamts für Gesundheit, Fachstelle Evaluation und Forschung (E+F). Luzern, Zürich, Bern.
- Balthasar, A. u. a. (2022b): Evaluation des Corona-Krisenmanagements im SEM. Bericht zuhanden des Staatssekretariats für Migration (SEM), Stabsbereich Steuerung und Forschung. Interface Politikstudien Forschung Beratung. Luzern.
- Brunetti, A. (2021): Die Grosse Pandemie. Eine ökonomische Einordnung des Corona-Schocks und seiner Auswirkungen mit Fokus auf die Schweiz. Diskussionspapier. Bern.
- EDA (2021): Aussenpolitischer Bericht 2020. Bern.
- EFK (2020): COVID-19-Prüfungen. Vierter Zwischenbericht. Massnahmen des Bundes. Stand 15. Oktober 2020. Bern.
- EFK (2021a): Evaluation des Einsatzes von Dienstpflichtigen der Armee, des Zivilschutzes und des Zivildienstes während der COVID-19-Pandemie. Gruppe Verteidigung, Bundesamt für Bevölkerungsschutz, Bundesamt für Zivildienst. Bern.
- EFK (2021b): Jahresbericht 2020 (enthält Zusammenfassungen zu Zwischenberichten zu den Unterstützungsmassnahmen (PA 20529, PA 20529a, PA 20529b und PA 20529c) und zu einer Sonderprüfung im Bereich der Kurzarbeitsentschädigung (PA 20513). Bern.
- EFK (2021c): Prüfung der Wirksamkeit der interdepartementalen Koordination bei Föderalismusfragen. Bundesamt für Justiz. Bern. (Veröffentlichung 16.02.2022)
- GDK / EDI (2020): Schweizerische Gesundheitsdirektorenkonferenz (GDK) und EDIBAG. COVID-19-Bewältigung: Strategische Grundlagen der GDK und des EDI-BAG. Grundsätze – Massnahmen – Zusammenarbeit. Bern 22. Oktober.
- GPK (2021a): Jahresbericht 2020 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte (Zusammenfassung zahlreicher Inspektionen zum Thema Corona). Bern.

- GPK (2021b): Umsetzung der Covid-19-Massnahmen an der Grenze. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 22. Juni 2021. Bern.
- GPK (2021c): Kontakte der Bundesbehörden mit den Unternehmen Lonza und Moderna betreffend die Herstellung und die Beschaffung von Covid-19-Impfstoffen. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 16. November 2021. Bern.
- Hauri, L. u. a. (2020): Pandemievorbereitung in der Schweiz: Krisenvorsorge als laufender Lernprozess. In: Bulletin 2020 zur schweizerischen Sicherheitspolitik. ETH Zürich. S. 47–80.
- Hirschi, C. (2021): Handlungsoptionen statt Handlungszwänge (Interview mit Caspar Hirschi verfasst von Ursin Holderegger). In: Akademien der Wissenschaften Schweiz (2021): Covid-19 – Wissenschaft und Gesellschaft. Beiträge in Zeiten der Pandemie. Swiss Academies Communications 16 (5). Bern. S. 36–41.
- Hofmänner, A. (2021): The Role of Science in the Swiss Policy Response to the Covid-19 Pandemic. Scientific Report. Basel.
- Kamasa, J. / Thiel, J. (2020): Die Schweiz im Europäischen Krisenmanagement. In: Bulletin 2020 zur schweizerischen Sicherheitspolitik. ETH Zürich. S. 149–172
- Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) (2020): Corona-Pandemie: Das Krisenmanagement in der ersten Welle aus Sicht der Kantone. Zwischenbericht. Bern.
- Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) (2022): Zusammenarbeit von Bund und Kantonen in der Covid-19-Epidemie: Schlussfolgerungen und Empfehlungen. Bern.
- Koordinierter Sanitätsdienst (2021): Jahresbericht 2020 / Ziele 2021, Bern.
- Martinez, I. u. a. (2021): Corona und Ungleichheit in der Schweiz – Eine erste Analyse der Verteilungswirkungen der Corona-Pandemie. In: KOF Studies, Bd. 161, S. 1–29. Zürich
- Mavrot C. (in Vorbereitung für 2022) : Gestion du Covid-19 en Suisse : expertise scientifique et démocratie de consensus en temps de crise. In: De Waele, J. / Perottino, M. / Premat, C. (dir.) : Le gouvernement des experts dans la gestion du Covid-19. Stockholm University Press.
- Parlamentdienste (2021): Die Bundesversammlung und die Covid-19-Krise: Ein chronologischer Überblick. Bern.
- Sager, F. / Mavrot, C. / Hornung, J.: Wissenschaftliche Politikberatungssysteme in der Covid-19-Krise: Die Schweiz im Vergleich mit Deutschland, Italien, Frankreich und Grossbritannien, Bern.
- Scherer, R. / Zwicker-Schwarm, D. (2021): Die Ostschweiz und ihre Nachbarn – wie Corona die grenzüberschreitenden Verflechtungen beeinflusst. St. Gallen / Chur.
- Schnabel, J. / Hegele, Y. (2021): Explaining Intergovernmental Coordination during the COVID-19 Pandemic: Responses in Australia, Canada, Germany and Switzerland. Publius: The Journal of Federalism. Volume 51, Issue 4. pp. 537–569.
- Schwaninger, M. / Schönenberger, L. (2021): Covid-19-Pandemie – Umgang mit dem Unvorhersehbaren: Ein Kybernetisches Modell für die Krisenbewältigung. St. Gallen.
- SECO (2021): 17. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz – EU. Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf Arbeitsmarkt und Sozialleistungen. Bern.
- SOTOMO (2021): 9. SRG Corona-Umfrage. Studienbericht vom 29.10.2021. Zürich.

VBS (2020): Bericht «Analyse Krisenmanagement COVID-19-Pandemie im VBS». B2020-03. Bern.

VBS (2021): Prüfbericht «Beschaffung von Schutzmasken». Abklärung A 2021-11. Bern.

Wenger, A. u. a. (2020): Schweizer Krisenmanagement: Die Corona-Virus-Pandemie als fachliche und politische Lernchance. In: Bulletin 2020 zur schweizerischen Sicherheitspolitik. ETH-Zürich. S. 96–147.

## Anhang 5: Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
AKV	Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten
APK	Ausserparlamentarische Kommission
AWG	Auswertungsgegenstand
BABS	Bundesamt für Bevölkerungsschutz
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAK	Bundesamt für Kultur
BAV	Bundesamt für Verkehr
BAZG	Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit
BAZL	Bundesamt für Zivilluftfahrt
BCM	Business Continuity Management
BFS	Bundesamt für Statistik
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
BJ	Bundesamt für Justiz
BK	Bundeskanzlei
BR	Bundesrat
BSTB	Bundesstab Bevölkerungsschutz
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DTI	Digitale Transformation und IKT-Lenkung
DVS	Digitale Verwaltung Schweiz
ECDC	European Centre for Disease Prevention and Control
EDA	Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement für Inneres
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössischen Finanzkontrolle
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EKIF	Eidgenössische Kommission für Impffragen
EKP	Eidgenössische Kommission für Pandemievorbereitung und -bewältigung
ELD	Elektronische Lagedarstellung
EPA	Eidgenössische Personalamt
EpG	Epidemiengesetz
ERCC	Emergency Response Coordination Centre
EU	Europäische Union
EUCPM	European Union Civil Protection Mechanism
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung [per 01.01.2022: BAZG]
FDK	Finanzdirektorenkonferenz
Fedlex	Publikationsplattform des Bundesrechts
GDK	Schweizerische Gesundheitsdirektorenkonferenz
Gruppe V	Gruppe Verteidigung
GS	Generalsekretariat [eines Eidgenössischen Departements]
GSK	Generalsekretärenkonferenz
HRK	Human Resources Konferenz
HSC	Health Security Committee
IDEKOF	Interdepartementale Koordinationsgruppe für Föderalismusfragen
IPDM	Informationssystem Personaldatenmanagement
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KMZ	Krisenmanagement-Zentrum
RD	Rechtsdienst
SANKO	Sanitätsdienstliches Koordinationsgremium
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation

SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SEM	Staatssekretariat für Migration
SFU	Strategische Führungsübungen
SIK	Sicherheitspolitische Kommission
SR	Ständerat
SVU	Sicherheitsverbandsübungen
TF	Taskforce / Task Force
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VBSTB	Verordnung des Bundesstabes Bevölkerungsschutz
VDK	Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz
VE	Verwaltungseinheiten
VIG	Vernehmlassungsgesetz
VIV	Vernehmlassungsverordnung
VKS	Vereinigung der Kantonsärzte und Kantonsärztinnen der Schweiz
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WHO	Weltgesundheitsorganisation