

BAG-Administrativuntersuchung

zu den

**Zahlungsverpflichtungen aus Verträgen zur
Beschaffung von Impfstoffen**

Bericht des Untersuchungsbeauftragten Kurt Grüter

Bern, 12. September 2022

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Zusammenfassung	5
1 Ausgangslage	6
1.1 Grundlagen der Untersuchung	6
1.2 Ablauf der Untersuchung	7
2 Die Bestimmungen des Haushaltsrecht	7
2.1 Die Budgethoheit des Parlaments	7
2.2 Die Bestimmungen des Finanzhaushaltgesetzes und der -verordnung	8
2.3 Haushaltsführung	8
3 Die massgebenden Bundesratsbeschlüsse und Informationsnotizen	9
3.1 Krisenorganisation –BRB vom 19. Juni 2020	9
3.2 Aufgaben und Zuständigkeiten – Informationsnotiz des EDI vom 24. September 2020	10
3.3 Festlegung der Menge 2022 – BRB vom 12. Mai 2021	10
3.4 Auslösung der Optionen – BRB vom 17. Dezember 2021	10
3.5 Die Nachtragskredite IB – BRB vom 11. März 2022	12
4 Bericht des EDI zuhanden der Finanzkommission des Nationalrates	13
5 Krisenorganisation und Abläufe	13
6 Rollen und Verantwortlichkeiten	16
7 Die Verhandlungen mit den Impfstoffherstellern	19
8 Die Berechnung der Impfstoffmengen	21
9 Die buchhalterische Erfassung der Kredite	22
10 Kreditbewirtschaftung und -kontrolle	23
11 Zusammenarbeit und Informationsflüsse	24
11.1 Informationskanäle	24
11.2 Umfeld	25
12 Einige Lehren	25

	Seite	
13	Beantwortung der Fragen aus dem Auftrag der Administrativuntersuchung	27
13.1	Waren alle Impfstoffbeschaffungen durch Kredite gedeckt und wurden in den Verträgen Parlamentsvorbehalte eingefügt?	27
13.2	Abklärung der beantragten Mittel zur Impfstoffbeschaffung	27
13.3	Rechtliche Grundlagen und Budgetvorbehalt	28
13.4	Wurden gesetzliche oder vertragliche Pflichten verletzt, wozu insbesondere Informationspflichten gehören?	28
13.5	Klärung der Prozesse, Abläufe und Controlling	29
13.6	Verantwortlichkeiten der verschiedenen Stellen und Personen	29
14	Empfehlungen des Untersuchungsbeauftragten	30
15	Stellungnahme der GS-EDI, des BAG, der Gruppe Verteidigung sowie der EFV	31

Anhang

1	Befragte Personen	32
2	Dokumentenverzeichnis	33

Abkürzungsverzeichnis

AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen des Bundes
AKV	Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortlichkeiten
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BRB	Bundesratsbeschluss
BV	Bundesverfassung
DEBI	Entscheid, Durchführung, Beteiligung, Information
EDA	Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidg. Departement des Innern
EFV	Eidg. Finanzverwaltung
FHG	Finanzhaushaltgesetz
FHV	Finanzhaushaltverordnung
GPK	Geschäftsprüfungskommission
GS	Generalsekretariat
GSK	Generalsekretärenkonferenz
IDAG	Interdepartementale Arbeitsgruppe
KSBC	Krisenstab des Bundesrats Corona
LBA	Logistikbasis der Armee
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung
SR	Systematische Rechtssammlung des Bundes
VBS	Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VK	Verpflichtungskredit
WBF	Eidg. Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung

Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht untersucht die Prozesse, Rollen und Verantwortlichkeiten sowie die Zusammenarbeit der beteiligten Behörden bei der Impfstoffbeschaffung des Bundes während der Covid19-Pandemie in den Jahren 2020 bis 2022. Im Zentrum stehen zwei Fragen: Waren alle Impfstoffbeschaffungen des Bundes während der Covid19-Pandemie durch Kredite gedeckt? Und wurden in den Verträgen mit den Impfstoffherstellern Parlamentsvorbehalte eingefügt, um die Budgethoheit des Parlaments sicherzustellen?

Der Bericht bestätigt die verwaltungsinterne Untersuchung von Anfang Juni 2022, die vom Departementschef EDI in Auftrag gegeben wurde: Nicht alle Verpflichtungen waren durch Zahlungskredite gedeckt und nicht in allen Verträgen wurden Parlamentsvorbehalte vereinbart.

Verantwortlich für die Kreditbewirtschaftung und -kontrolle ist die kreditverwaltende Stelle – im vorliegenden Fall die Armeeapotheke. Als mitunterzeichnende Partei verfügte das VBS über die Informationen über die eingegangenen Verpflichtungen, die Zuordnung der Zahlungen zu den Verpflichtungskrediten erwies sich als schwierig. Gesetzliche oder vertragliche Pflichten oder Informationspflichten wurden aber nicht willentlich verletzt.

Eine vollständige Kreditkontrolle wurde durch die Aufgabenteilung auf zwei Departemente erschwert. Aufgaben und Kompetenzen des Bundesamts für Gesundheit (BAG) und der Logistikbasis der Armee (LBA) wurden im Bereich der Kreditführung nicht klar definiert. Die Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten wird zwar als gut bezeichnet, die vielfach sehr kurzen Fristen für Stellungnahmen und Personalwechsel erschwerten sie aber. Schliesslich führten Lücken in der Krisenorganisation und Personalwechsel zu den fehlerhaften Kreditanträgen in der Nachtragsbotschaft IB zum Voranschlag 2022.

Die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung müssen in den Kontext der ausserordentlichen Krise eingebettet werden. Die Phase der Impfstoffbeschaffungen war geprägt durch eine hohe Entscheidungsdichte bei kurzen Reaktionszeiten und hoher Unsicherheit. Die Beteiligten leisteten einen sehr hohen Einsatz, beschafften den richtigen Impfstoff und verteilten diesen schweizweit an die verschiedenen Spitäler. Die Pandemie konnte auch dank diesem Engagement erfolgreich bekämpft werden.

Aus den Resultaten der Untersuchung werden verschiedene Empfehlungen abgeleitet. So sollte zum Beispiel eine Krisenorganisation mit vielen Betroffenen breiter abgestützt sein. Ein begleitender Ausschuss des Bundesrates und eine begleitende Oberaufsicht des Parlaments helfen, Lücken in den Zuständigkeiten zu vermeiden. Auch die Finanzen sollten in einer Krisenorganisation angemessen berücksichtigt werden. Schliesslich müssen bei departementsübergreifenden Aufgaben die Kompetenzen und Verantwortlichkeiten von Beginn weg klar definiert werden.

Der Bericht wurde von Juni bis August 2022 erarbeitet und basiert auf der Einsicht in verschiedene Dokumente, darunter die ungeschwärzten Verträge mit den Impfstoffherstellern, sowie auf Gesprächen mit 26 involvierten Personen.

1 Ausgangslage

Am 15. Juni 2022 erteilte Bundesrat Alain Berset, Vorsteher des Eidg. Departement des Innern (EDI), den Auftrag, eine Administrativuntersuchung im BAG durchzuführen. Ziel der Untersuchung ist die Klärung der Frage, ob alle Impfstoffbeschaffungen durch Kredite gedeckt waren und ob in den Verträgen mit den Impfstoffherstellern Parlamentsvorbehalte eingefügt wurden. Ferner musste geklärt werden, ob gesetzliche oder vertragliche Pflichten verletzt wurden, wozu insbesondere Informationspflichten gehören. Schliesslich sollen die Prozesse, die Abläufe, das Controlling sowie die Verantwortlichkeiten der verschiedenen Stellen und Personen geklärt werden.

Über die Pfingsttage Anfang Juni 2022 hat das BAG zusammen mit der Eidg. Finanzverwaltung (EFV) und der Logistikbasis der Armee (LBA) zuhanden der vorberatenden Finanzkommissionen eine Überprüfung der Zahlen, Impfstoffverträge und verfügbaren Kredite durchgeführt. Die Ergebnisse dieser Abklärungen wurden den Kommissionen am 7. Juni 2022 zur Verfügung gestellt und am 8. Juni 2022 auf der Website des BAG veröffentlicht. Dieser Bericht ist eine wesentliche Grundlage für die vorliegende Administrativuntersuchung.

1.1 Grundlagen der Untersuchung

Die Rechtsgrundlagen von Administrativuntersuchungen sind in Artikel 27a ff. der Regierungs- und Verwaltungsverordnung (RVOV)¹ geregelt. Es handelt sich dabei um ein Instrument der Verwaltungskontrolle, das sich nicht gegen bestimmte Personen richtet, sondern die Prozesse analysiert.

Mit der Erteilung des Untersuchungsauftrages an eine aussenstehende Person soll sichergestellt werden, dass die Bestandesaufnahme und die Empfehlungen aus einer unabhängigen Aussensicht erfolgt. Diese Unabhängigkeit ist eine wesentliche Grundlage für die Arbeit des Beauftragten. Der Untersuchungsbeauftragte hat alle für die Administrativuntersuchung erforderlichen Kompetenzen. Er kann alle benötigten Dokumente und Unterlagen einsehen und untersteht der Geheimhaltungspflicht. Die Mitarbeitenden sind vom Amtsgeheimnis entbunden.

Zu den Grundprinzipien einer Administrativuntersuchung zählt auch deren rechtsstaatliche Einbindung. Die Regelung in Artikel 27a ff. RVOV verweist in diesem Zusammenhang vor allem auf das rechtliche Gehör und die Akteneinsicht (Art. 27g Abs.4 und 5 RVOV) und stellt Mindestregeln bei der Durchführung der Befragungen auf (Art. 27h RVOV). So können sich die in die Administrativuntersuchung einbezogenen Personen vertreten und verbeiständen lassen. Der Beauftragte weist die Personen, die befragt werden, darauf hin, dass sie die Aussage verweigern können, wenn sie sich mit dieser im Hinblick auf ein Disziplinar- oder Strafverfahren selbst belasten würden. Der Beauftragte hat alle befragten Personen auf ihre Rechte und Pflichten hingewiesen.

¹ SR 172.010.01

1.2 Ablauf der Untersuchung

Die Untersuchung basiert zum einen auf Akten des Generalsekretariats des EDI, des BAG, des VBS sowie der EFV und zum anderen auf Interviews mit betroffenen Personen.

Der Untersuchungsbeauftragte nahm Einsicht in die ungeschwärzten Verträge mit den Impfstoffherstellern und analysierte die Bundesratsanträge und -beschlüsse. Im Vordergrund standen dabei die Bundesratsanträge des EDI vom 18. Juni 2020, 11. Mai 2021, 15. Dezember 2021 und vom 2. März 2022 sowie die Informationsnotiz des EDI an den Bundesrat vom 24. September 2020.

Weitere wichtige Dokumente waren die Beschaffungsberichte der Armeeapotheke, die Berichte an die Finanzdelegation über Covid19, die Berichte der Bundeskanzlei zur Auswertung des Krisenmanagements, der Bericht der GPK des Nationalrates über die Kontakte der Bundesbehörden mit den Unternehmen Lonza und Moderna, das Handbuch des BAG über die Arbeiten des Krisenstabes Taskforce, die Protokolle der Taskforce und der Arbeitsgruppe Impfung sowie der Mail-Verkehr im Vorfeld des bundesrätlichen Antrages über die Auslösung der Optionen im Dezember 2021.

Der Untersuchungsbeauftragte hat 26 involvierte Mitarbeitende des BAG, der LBA, der Armeeapotheke, der Generalsekretariate des EDI und des VBS sowie der EFV interviewt². Diese gaben bereitwillig Auskunft. Die Gespräche wurden aufgezeichnet. Das Protokoll wurde den Befragten zur Stellungnahme unterbreitet.

Im August wurde der Entwurf des Untersuchungsberichtes erstellt und Mitte August den beiden GS, dem BAG, der LBA und der EFV zur Stellungnahme unterbreitet. Mitte September übergab der Untersuchungsbeauftragte den Bericht dem Departementschef des EDI.

2 Die Bestimmungen des Haushaltsrecht

2.1 Die Budgethoheit des Parlaments

Die Budgethoheit des Parlamentes, als Königsdisziplin der parlamentarischen Funktionen, ist in der Bundesverfassung verankert. Die Bundesversammlung hat sowohl über das Eingehen von finanzrelevanten Verpflichtungen wie auch über die eigentliche Zahlung zu befinden. Ausgaben dürfen nur getätigt werden, wenn hierzu eine gesetzliche Grundlage gemäss Artikel 5 der Bundesverfassung besteht, und die Bundesversammlung eine Ermächtigung für diese Ausgabe ausgesprochen hat.

Die Budgethoheit ist in Artikel 167 der Bundesverfassung verankert. Jede Ausgabe des Bundes bedarf der Zustimmung des Parlaments. Der Bundesrat beantragt mit der Botschaft zum Budget oder der Botschaft zum Nachtrag dem Parlament das Recht, Ausgaben zu tätigen (Voranschlagskredite) oder finanzielle Verpflichtungen einzugehen (Verpflichtungskredite). Die beiden Finanzkommissionen sind nach Artikel 50 Absatz 1 des Parlamentsgesetzes³ für

² vgl. Anhang 1

³ SR 171.10

die Vorberatung zuständig und die Räte beschliessen in der Wintersession das Budget für das nächste Jahr. Nachtragskredite werde in der Sommersession (Nachtrag I) oder der Wintersession (Nachtrag II) beschlossen. Während der Corona-Krise musste der Bundesrat mehr als zwei Nachträge zu den Voranschlägen pro Jahr dem Parlament unterbreiten.

2.2 Die Bestimmungen des Finanzhaushaltsgesetzes und der -verordnung

Das Finanzhaushaltsgesetz (FHG)⁴ und die -verordnung (FHV)⁵ regeln die Einzelheiten. Artikel 27 FHG verpflichtet den Bundesrat, ohne Verzug einen Zusatzkredit anzufordern, wenn der Verpflichtungskredit nicht ausreicht. Absatz 3 hält fest, dass die Zahlungen in keinem Fall den bewilligten Verpflichtungskredit übersteigen dürfen.

Bei Dringlichkeit kann der Bundesrat gemäss Artikel 28 die Ermächtigung zur Inangriffnahme oder Fortsetzung des Vorhabens schon vor der Bewilligung des erforderlichen Verpflichtungskredites erteilen. Er hat vorgängig die Zustimmung der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte einzuholen.

Artikel 15 der Finanzhaushaltsverordnung verpflichtet die Verwaltungseinheiten zur Kontrolle über die Beanspruchung eines Verpflichtungskredites. Die Verwaltungseinheit muss den Kreditsaldo, den Stand der eingegangenen, aber noch nicht abgerechneten Verpflichtungen mit den Fälligkeiten, die geleisteten Zahlungen und die noch ausstehenden Verpflichtungen ausweisen. Die Verpflichtungskredite müssen im Buchhaltungssystem der Verwaltungseinheit erfasst werden. Sind mehrere Verwaltungseinheiten an der Finanzierung eines Vorhabens beteiligt, so ist gemäss Artikel 19 Absatz 2 der Verordnung eine Verwaltungseinheit zu bezeichnen, die die Federführung hat.

Stimmt die Finanzdelegation dem Kreditantrag zu, so ist der Kredit gesprochen. Die Finanzdelegation bewilligt die Kredite anstelle des Parlaments. Der Bundesrat darf die Verpflichtung eingehen (Art. 28 FHG) oder die Ausgabe tätigen.

2.3 Haushaltsführung

Die Führung des Bundeshaushalts hat anhand mehrerer Prinzipien zu erfolgen, welche auf Verfassungsstufe im Grundsatz geregelt und zum Teil auf Gesetzesstufe, insbesondere im Finanzhaushaltsgesetz näher ausgeführt werden. Es gilt das Prinzip der Gesetzmässigkeit. Damit soll insbesondere sichergestellt werden, dass die Mittel für staatliche Aufgaben eingesetzt werden, welche die Rechtsordnung auch vorsieht. Dieses Erfordernis wird durch die Grundsätze der Dringlichkeit und Sparsamkeit sowie des wirksamen und wirtschaftlichen Einsatzes der Mittel ergänzt und in Artikel 12 Absatz 4 des Finanzhaushaltsgesetzes verankert.

Die Verantwortung für die finanzielle Betriebsführung liegt bei den Verwaltungseinheiten. Entsprechend werden sie in Artikel 57 FHG zu einer sorgfältigen, wirtschaftlichen und spar-

⁴ SR 611.0

⁵ SR 611.01

samen Mittelverteilung und zur Einhaltung der Kreditspezifikation in qualitativer (Mittelverwendung nur für den mit dem Kredit bewilligten Zweck) und quantitativer (Verpflichtungen und Zahlungen nur im Rahmen der bewilligten Kredite) Hinsicht verpflichtet.

3 Die massgebenden Bundesratsbeschlüsse und Informationsnotizen

Für die vorliegende Untersuchung sind die Bundesratsbeschlüsse vom 19. Juni 2020 über die Vorbereitung und Bewältigung eines Wiederanstiegs der Covid19-Fälle, vom 12. Mai 2021 zur Beschaffung von Covid19 Impfstoffen für 2022, vom 17. Dezember 2021 über den Bezug der Vertragsoptionen für SARS-CoV-2 Impfstoffen von Moderna und Pfizer/BioNTech und vom 11. März 2022 über den Nachtrag IB/2022 und die Beschaffungsstrategie 2023 sowie die Informationsnotiz des EDI an den Bundesrat vom 20. September 2020 von besonderem Interesse.

3.1 Krisenorganisation – BRB vom 19. Juni 2020

Zu Beginn der Pandemie schlug Bundesrat Berset einen bundesrätlichen Ausschuss mit der Departementsvorsteherin des VBS und dem Departementsvorsteher WBF für die strategische Steuerung vor. Der Vorschlag wurde von den beiden Departementsvorstehenden abgelehnt. Am 20. März 2020 setzte der Bundesrat zur Bewältigung der Krise und deren Folgen den Ad-hoc-Krisenstab Corona ein. Er setzte sich aus Vertretern und Vertreterinnen des Bundes und der Kantone zusammen. Mit dem vom Bundesrat am 19. Juni 2020 beschlossenen Austritt aus der ausserordentlichen Lage wurde der Krisenstab aufgelöst. Einzelne durch den Krisenstab abgedeckte Themenbereiche wurden in die bestehende Taskforce des BAG integriert. Auf strategischer Stufe wurde ein Steuerungsausschuss Covid19 unter der Leitung des Generalsekretärs EDI gebildet. Der Bundesstab Bevölkerungsschutz soll die operative Koordination mit Stäben und weiteren Stellen des Bundes und mit den Kantonen sicherstellen. Die Taskforce soll am 1. Juli 2020 die Arbeit aufnehmen.

Gemäss Antrag des EDI vom 18. Juni 2020 soll das EDI gestützt auf Artikel 6 Absatz 3 des Epidemiengesetzes⁶ die Massnahmen des Bundes koordinieren. Bundesintern soll die übergeordnete interdepartementale Koordination vom Steuerungsausschuss Covid19 (alle Generalsekretäre, Generalsekretär GDK, Direktorin BAG und Vizekanzler) sichergestellt werden. Für die operative Koordination sind die Organisation Covid19 und der Bundesstab für Bevölkerungsschutz zuständig. Innerhalb des BAG soll die Taskforce im Zentrum der Covid19-Bewältigung stehen. Sie soll um mehrere thematische Arbeitsgruppen und die IDAG Medizinische Güter ergänzt werden.

Im Rahmen der Ämterkonsultation beantragte das EFD, dass EDI und WBF in Co-Leitung die Steuerung der Taskforce übernehmen, was der Bundesrat ablehnte. Mit einer Co-Leitung wären gemäss EFD nicht nur die gesundheitspolitischen Aspekte, sondern auch die Anliegen der Wirtschaft berücksichtigt worden. Dieses Anliegen wurde dem Bundesrat im Rahmen der Differenzvereinbarung zur Kenntnis gebracht. Auf einen entsprechenden Mitbericht verzichtete das EFD aber.

⁶ SR 818.101

3.2 Aufgaben und Zuständigkeiten – Informationsnotiz des EDI

Mit der Informationsnotiz an den Bundesrat vom 24. September 2020 informierte das EDI über den Stand der Entwicklung und Beschaffung der Covid19 Impfstoffe. In dieser Notiz hat das EDI auch die Aufgaben und Zuständigkeiten der Akteure festgehalten. Das BAG wird als zuständig für die Verhandlungen der Beschaffung (in Zusammenarbeit mit dem VBS betreffend Vertragsunterzeichnung und Finanzierung) und die Umsetzung auf Bundesebene bezeichnet. Die Armeepothek bestellt, bewirtschaftet, lagert und verteilt wo nötig die medizinischen Güter.

3.3 Festlegung der Mengen für 2022 – BRB vom 12. Mai 2021

Am 12. Mai 2021 legte der Bundesrat die Menge der für das Jahr 2022 zu beschaffenden Impfdosen fest. Er berücksichtigte dabei die für einen optimalen Schutz benötigte Anzahl von neuen Varianten von Auffrischimpfungen, die Anzahl benötigter Dosen pro Variante einer Auffrischimpfung sowie das Ausfall- und Lieferrisiko eines Herstellers. Weil der Bundesrat nicht ausschliessen konnte, dass im Jahr 2022 zwei Dosen einer Auffrischimpfung oder eine zweite Variante einer Auffrischimpfung notwendig sein werden, hat er die Beschaffung von höchstens 35 Millionen Dosen mit mRNA-Impfstoffen beschlossen (wovon 14 Millionen Dosen als Option). Um das Ausfallrisiko zu minimieren, sollen mit zwei Herstellern Verträge über jeweils 7 Millionen Dosen und einem dritten Hersteller über 7 Millionen Dosen abgeschlossen werden. Die beiden Verträge über 14 Millionen Dosen sollen so ausgestaltet werden, dass 7 Millionen Dosen erworben werden können und für weitere 7 Millionen Dosen eine Option vereinbart werden soll.

Um die Verträge abschliessen zu können, beantragte der Bundesrat einen Zusatzkredit von 600 Millionen Franken. Gleichzeitig soll der Voranschlagskredit für das Jahr 2021 um 790 Millionen Franken mit der Übertragung von Kreditresten aufgestockt werden. Das VBS wurde zudem ermächtigt, den Zahlungskredit um 550 Millionen Franken im Voranschlag 2022 zu erhöhen.

3.4 Auslösung der Optionen – BRB vom 17. Dezember 2021

Im Dezember 2021 musste entschieden werden, ob die Optionen für den Bezug von weiteren je 7 Millionen Dosen ausgelöst werden sollen. In diesem Zeitpunkt war unklar, wie stark die Virusmutation Omikron die Schutzwirkung der Impfung reduziert und folglich die Verabreichung einer zusätzlichen Dosis adaptierten Impfstoffs notwendig wird sowie ob respektive zu welchem Zeitpunkt die Impfstoffhersteller adaptierte Impfstoffe auf den Markt bringen würden. Deshalb wollte der Bundesrat im Impfstoffmengenmanagement ein entsprechendes Szenario berücksichtigen. Gemäss Herstellerangaben ist ab der bestätigten Existenz einer immunevasiven Mutation bis zur Verfügbarkeit von adaptiertem Impfstoff mit einer Zeitspanne von mindestens drei Monaten, vermutlich aber mehr, zu rechnen. Sollte die Entwicklungsphase länger dauern, wäre unter Umständen ein neuer auf Omikron angepasster Impfstoff erst im zweiten Halbjahr verfügbar, wenn die für das erste Halbjahr zugesicherten Dosen bereits geliefert wurden.

In der Taskforce Sitzung vom 17. November 2021 wurden die anstehenden Bundesratsgeschäfte thematisiert. An dieser Sitzung wurde auch erwähnt, dass der Bundesrat am 17. Dezember die Covax-Spende, die Impfstoffstrategie 2023 und die Impfstofflogistik durch den Bund zu beschliessen habe.

Die Rekonstruktion des zeitlichen Ablaufs bei der Erarbeitung des Bundesantrages anhand des Mailverkehrs bestätigt die verschiedenen Aussagen über den hohen Zeitdruck in dieser Dezemberwoche. Neben dem Impfstoffgeschäft waren vier weitere Covid-Geschäfte für die Bundesratssitzung vom 17. Dezember 2021 traktandiert. Die Stellungnahmen zu den Mitberichten mussten innert weniger Stunden verfasst werden.

Gemäss Aussagen musste der Antrag in erster Linie die Frage beantworten, ob die Optionen für weitere je 7 Millionen Dosen im zweiten Halbjahr 2022 ausgelöst werden sollen oder nicht. Die Finanzen standen nicht im Vordergrund. Das BAG wollte die Optionen ursprünglich nicht auslösen. Angesichts der mit Omikron verbundenen grossen Unsicherheiten und der vom Bundesrat beschlossenen Strategie, alle realistischen Szenarien abzudecken, um der Schweiz jederzeit genügende Mengen der besten und aktuellsten Impfstoffe sicherzustellen, hat das GS-EDI das BAG beauftragt, an der letzten Sitzung des Jahres dem Bundesrat die Auslösung der Optionen zu unterbreiten. Zuerst ging das BAG davon aus, dass es für die Auslösung der Optionen selbst zuständig sei. Das GS-EDI war jedoch der Ansicht, dass angesichts der finanziellen Grössenordnung sowie der politischen Bedeutung das Geschäft dem Bundesrat unterbreitet werden müsse. Damit sei auch sichergestellt, dass der Bundesrat den eingeschlagenen Weg der Impfstoffbeschaffung weiterhin mittrage. Die unterschiedlichen Auffassungen über die Zuständigkeiten führten schliesslich zur Hektik bei der Ausarbeitung des Dezemberantrages.

Das BAG hat am 14. Dezember den Bundesratsantrag über den Bezug der Vertragsoptionen von je 7 Millionen Dosen für das 2. Halbjahr 2022 mit Moderna und Pfizer / BioNTech fertiggestellt. Es hat im Entwurf festgehalten, dass der beantragte Bezug der Vertragsoptionen bei Moderna und Pfizer / BioNTech durch den Kredit abgedeckt sei. Die finanziellen Mittel für die Beschaffungsverträge der Covid19 Impfstoffe seien beim VBS eingestellt und durch den ausserordentlichen Kredit A290.0113 «Covid: Beschaffung Sanitätsmaterial» gedeckt. Folgerichtig wird im Antrag erwähnt, es komme voraussichtlich zu keiner zusätzlichen Belastung des Bundeshaushalts. Zu diesem Zeitpunkt beliefen sich die bewilligten Verpflichtungskredite auf 1,1 Milliarden Franken. Am Mittwoch, 15. Dezember 2021, wurde die finale Version dem GS-EDI zugestellt. Am 16. Dezember eröffnete das EDI das Mitberichtsverfahren. Am selben Tag stellte das VBS die Frage, wann welche Zahlungen anfallen und ob die Einlösung der Optionen Kosten im Jahr 2021 oder 2022 auslöse. Die EFV hat, ebenfalls am 16. Dezember, darauf hingewiesen, dass - falls die Finanzierung der Vertragsoptionen nicht sichergestellt ist - der Beschluss des Bundesrates mit dem Zusatz ergänzt werden sollte, dass das VBS ermächtigt werde, mit dem Nachtrag IA zum Voranschlag 2022 einen entsprechenden Kredit zu beantragen. Das BAG hat das GS-EDI am Vorabend der Bundesratssitzung auf eine allfällig notwendige Anpassung des Bundesratsantrags aufmerksam gemacht. Falls die Mittel nicht ausreichen, um die beiden Optionen im Jahr 2022 zu beziehen und die Beschaffungen für das erste Halbjahr zu finanzieren, müsse für den fehlenden Betrag ein Nachtragskredit beantragt werden. Zu diesem Zeitpunkt war allen Beteiligten (BAG, GS-EDI, EFV, VBS) nicht klar,

ob die Kredite ausreichen. Zwischen GS-EDI und EFV wurde vereinbart, auf ein Korrigendum⁷ zu verzichten, den Bedarf zu klären und allenfalls im Januar einen Nachtragskredit zu stellen. Das VBS wurde entsprechend informiert.

Die Befragungen haben ergeben, dass im BAG offenbar nicht alle von der Notwendigkeit für ein Korrigendum überzeugt waren. Der Mehrwert hätte auch lediglich darin bestanden, den Bundesrat darauf hinzuweisen, dass Unsicherheiten über die Finanzen vorhanden sind. Hätten die Mittel nicht ausgereicht, hätte man der Finanzdelegation einen dringlichen Nachtrag beantragen müssen. Aus Sicht der Beschaffung sei dieser Zusatz nicht notwendig gewesen, da zu diesem Zeitpunkt keine zusätzlichen Mittel ausgelöst worden wären, sondern nur auf das Nachtragskreditverfahren hingewiesen wurde. Die EFV wies darauf hin, dass keine Verpflichtungen eingegangen werden dürfen, wenn der Kredit nicht vorhanden sei. Der Bundesrat hat am 17. Dezember 2021 dem Antrag des EDI zugestimmt.

3.5 Die Nachtragskredite IB – BRB vom 11. März 2022

Offenbar waren weder das EDI noch das VBS zufrieden, wie der Prozess zum Dezemberantrag abgelaufen ist. Das EDI verlangte bis am 1. Februar 2022 eine Übersicht, aus welcher hervorgeht, wann welche Zahlungen fällig werden beziehungsweise geplant sind. Die Verantwortlichen der Taskforce haben festgehalten, dass die Zuständigkeiten, die beim VBS sind, nicht durch die Taskforce übernommen werden sollen, sondern soweit ergänzt werden, dass das BAG ein effektives Bedarfs- und Vertragscontrolling machen kann. Die EFV mahnte am 9. Februar 2022, dass sie für die finanzpolitische Standortbestimmung die aktuellsten Schätzungen der Nettobelastung des Haushalts durch Impfstoffe in den Jahren 2023 bis 2026 benötigt. Am 18. Februar 2022 hat das BAG festgehalten, dass die Erhöhung des Verpflichtungskredites für die weitere Unterzeichnung von Verträgen in einem dringlichen Verfahren beantragt werden müsse. Die Frage der Dringlichkeit müsse mit dem GS-EDI geklärt werden.

Im Antrag zum Nachtragskredit IB/2022 vom 2. März 2022 nahm das EDI Bezug auf die Beschaffungsstrategie des Bundesrats. Diese hat zum Ziel, alle realistischen Szenarien abzudecken, um der Schweiz jederzeit genügende Mengen der besten und aktuellsten Impfstoffe sicherzustellen. Sie sah die Beschaffung von insgesamt bis zu 35 Millionen mRNA Impfdosen vor. Mit dieser Strategie hat sich der Bundesrat bewusst dafür entschieden, überschüssige Impfstoffmengen in Kauf zu nehmen.

Am 11. März 2022 hat der Bundesrat die Nachtragskredite IB zum Voranschlag 2022 beschlossen. Das VBS wird ermächtigt, für die Impfstoffbeschaffungen 2022 im Rahmen des Nachtrags IB/2022 eine Erhöhung des Zahlungskredites um 314 Millionen Franken zu beantragen. Der Verpflichtungskredit des VBS soll um 780 Millionen Franken aufgestockt werden.

⁷ Das VBS wird ermächtigt, mit dem Nachtrag Ia zum Voranschlag den Betrag von XXX Millionen Schweizer Franken auf dem Kredit der Verteidigung A 290.0113 «Covid: Beschaffung Sanitätsmaterial» zu beantragen. Mail vom 16. Dezember 2021, 20.25 Uhr

4 Bericht des EDI zuhanden der Finanzkommission des Nationalrates

In der Sommersession 2022 behandelten die eidgenössischen Räte die Nachtragskredite. In der vorberatenden ständerätlichen Finanzkommission wurden Kürzungsanträge zur Diskussion gestellt, die von der Kommissionsmehrheit beschlossen wurden. Der Antrag der Finanzkommission wurde im Ständerat am 1. Juni 2022 grossmehrheitlich angenommen. Im Vorfeld dieser ständerätlichen Debatte tauchten Unklarheiten über die Möglichkeiten von Kreditkürzungen auf. Der Vorsteher des EDI beauftragte deshalb eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe, die Angaben in den Verträgen und die angebehrten Mittel zu überprüfen. Ziel dieser Abklärung war, dem Parlament die für seine Entscheide notwendigen Informationen bereit zu stellen. Das EDI (BAG, GS-EDI) hat gemeinsam mit den zuständigen Stellen des VBS (LBA, Armeeapotheke, Finanzen V) und der EFV sowie unter Beizug eines externen Experten über die Pfingsttage die Kreditanträge im Detail überprüft.

Die Arbeitsgruppe stellte fest, dass die Kontrolle der Verpflichtungskredite fehlerhaft war. Nicht alle Zahlungen wurden über die Verpflichtungskredite abgerechnet. Die eingegangenen Verpflichtungen wurden nicht gestützt auf die Verträge, sondern auf Zahlungen gebucht. Sie konnten nicht mehr zugeordnet werden. Ein Parlamentsvorbehalt wurde nur in jenen Verträgen vereinbart, in denen die Beschaffung nicht ausreichend vom bewilligten Verpflichtungskredit gedeckt war.

Die Neuberechnungen ergaben anstelle der beantragten Nachtragskredite von 314 Millionen Franken (Zahlungskredite) einen neuen Betrag von 234 Millionen Franken. Der Zusatzkredit von 780 Millionen Franken (Verpflichtungskredit) wurde bestätigt und soll die Beschaffung von 14 Millionen Dosen im Jahr 2023 ermöglichen. Das Parlament kürzte den Betrag auf 560 Millionen Franken. Der vertraglich vereinbarte Parlamentsvorbehalt war bis Ende Juni 2022 befristet und wurde vom BAG geltend gemacht.

Das Parlament zeigte sich in den Debatten über den Nachtragskredit ungehalten. Ständerat Rieder stellte die Frage, wer in diesem Staat die Budgethoheit hat. Das Faktum, dass der Bundesrat Verträge eingegangen sei, ohne die Verträge mit einem Parlamentsvorbehalt zu versehen, sei «absolut vernichtend»⁸ für die Strategie der Impfstoffbeschaffung und die abgeschlossenen Verträge.

Ein Zusatzkredit soll im Rahmen des Nachtragkredits II/22 beantragt werden, da Schenkungen des EDA im Rahmen der Entwicklungshilfe mit einem Verpflichtungskredit (VK) erfolgen müssen. Die Beschaffung von Sanitätsmaterial ist aber nicht VK-relevant. Deshalb soll diese technische Korrektur mit der Botschaft zum Nachtrag II/22 erfolgen.

5 Krisenorganisation und Abläufe

Um die Abläufe nachvollziehen zu können, muss nochmals das Umfeld in Erinnerung gerufen werden. Der Untersuchungsbeauftragte wurde immer wieder auf den Kontext der ausserordentlichen Krise hingewiesen.

⁸ vgl. Amtliches Bulletin, Sommersession 2022, 3. Sitzung vom 1. Juni 2022, Nachtrag IB

Die Schweiz sah sich im Frühjahr 2020 – wie die meisten anderen Länder auch – mit der ersten Covid19-Pandemiewelle konfrontiert. In dieser Situation herrschte erhebliche Verunsicherung, insbesondere in Bezug auf die weitere Entwicklung der Pandemie und auf die Mittel zur Bekämpfung des Virus. Angesichts der zu erwartenden Knappheit an medizinischen Gütern gegen Covid19 ergriffen viele Länder Massnahmen, mit denen sie sich vorrangigen Zugang zu diesen Gütern und insbesondere zu möglichen Impfstoffen sichern wollten.

Grosse Unsicherheit bestand auch hinsichtlich der geeignetsten Impftechnologie für die Bekämpfung der Pandemie und hinsichtlich der Dauer für die Entwicklung, Herstellung und Zulassung eines Impfstoffs. Von den möglichen Impfstofftechnologien war jene der mRNA-Impfstoffe in der Öffentlichkeit noch wenig bekannt und bis zu jenem Zeitpunkt hatte auch noch kein solcher Impfstoff eine Marktzulassung erhalten. Die Prognosen über den Erfolg dieser Technologie, deren Wirksamkeit gegen Covid19 und deren Zulassung durch die Gesundheitsbehörden waren sehr ungewiss. In den parlamentarischen Debatten zum Covid19-Gesetz wurde vom Bundesrat gar der Kauf einer eigenen Produktionslinie verlangt. Im Covid19-Gesetz⁹ wurde eine entsprechende Kompetenz des Bundes verankert (Art. 3 Abs. 2 Bst. e). Es wurde eine offensive Beschaffungsstrategie gefordert. Sogar die Beschaffung des Sputnik-Impfstoffes stand zur Diskussion. In jeder Session war Covid19 ein brennendes Thema.

Unter diesem Eindruck legte der Bundesrat die zu beschaffenden Impfstoffmengen für das Jahr 2022 fest. Der Bundesrat entschied sich für eine vorsichtige Strategie, die alle realistischen Szenarien abdeckte, um der Schweiz jederzeit genügend Mengen der besten und aktuellsten Impfstoffe sicherzustellen. Nicht nur das Ausfallrisiko eines Herstellers sollte abgedeckt sein. Auch die Mengen waren so berechnet, dass jederzeit die gesamte Bevölkerung geimpft werden konnte. Oberstes Ziel war, zu jedem Zeitpunkt genügend über den geeigneten beziehungsweise den aktuellsten Impfstoff zu verfügen. Es war deshalb dem Bundesrat bei Festlegung dieser Strategie von Anfang an klar, dass mit dieser Strategie vermutlich zu viele Dosen gekauft werden und ein Teil – sofern er nicht weitergegeben werden kann – vernichtet werden muss. Das BAG befürchtete im Dezember 2021 aufgrund des Auftretens der immunevasiven Omikron-Variante wieder auf Feld 1 zurückgeworfen zu werden. Auch war zum damaligen Zeitpunkt unklar, ob allenfalls die gesamte Bevölkerung erneut zweimal hätte geimpft werden müssen. Der Entscheid, den Antrag noch vor Jahresende dem Bundesrat zu unterbreiten, ist nachvollziehbar. Nach Ansicht des Untersuchungsbeauftragten wäre eine vorausschauende Planung mit einem genügend grossen zeitlichen Vorlauf trotzdem möglich gewesen.

In den Gesprächen wurde von allen Beteiligten der hohe Zeitdruck bei gleichzeitig hoher Komplexität erwähnt. Die Ämterkonsultationen zu Bundesratsgeschäften, die auch der Qualitätssicherung dienen, wurden teilweise, wenn überhaupt, mit extrem kurzen Fristen durchgeführt. In der Taskforce BAG fehlten zu Beginn Ressourcen für das Management, und die neuen Mitarbeitenden hatten keine Erfahrung wie die Bundesverwaltung funktioniert. Mit dem Amtsantritt von Anne Lévy als Direktorin des BAG im Herbst 2020 wurden die Managementfunktionen der Taskforce verstärkt.

⁹ SR 818.102

Der Fokus lag zunächst auf der Kernaufgabe – der Bekämpfung der Pandemie. Die Management- und Supportfunktionen in der Taskforce wurden erst nach und nach ausgebaut. So wurde im Herbst 2020 die Taskforce-Leitung mit zwei Personen und insgesamt 180 Stellenprozenten besetzt und in der Folge auch eine neue Stabsstelle Budgetsteuerung sowie eine in der Taskforce geschaffen und eine Vertragsverantwortliche in den Stab integriert. Beide Funktionen wurden mit erfahrenen BAG-Mitarbeiterinnen besetzt. Die Unterstützung durch die Personalabteilung wurde auf mehrere Personen verteilt. Die Stärkung dieser Strukturen war wichtig, da mit der nötigen personellen Aufstockung viele neue Mitarbeitende zu integrieren waren und einige davon keine Erfahrung in der Bundesverwaltung hatten. Zudem kehrten einige BAG-Mitarbeitende nach Phasen, in denen sie die Taskforce unterstützten, jeweils wieder in ihre ursprünglichen Funktionen zurück, was die Fluktuation erhöhte.

Die Personalfuktuation erschwerte die Kontinuität. Gemäss BAG konnte die Übergabe bei den Verantwortlichen für die Impfstoffbeschaffung jedoch auf einen Zeitpunkt gelegt werden, als die ersten Impfverträge bereits unterzeichnet waren und der neue Zuständige die Folgeverträge aushandeln konnte. Die Fluktuation war auch eine Folge der Anstellung von Temporärpersonal. Die Ansprechpartner wechselten, und es war für Leute ausserhalb des EDI nicht immer klar, wer verantwortlich für ein bestimmtes Anliegen war. Stellvertretungen konnten nicht überall organisiert werden. Die Armeeapotheke, welche mit der Beschaffung und der Logistik beauftragt wurde, befand sich im Sommer 2020 in einer Reorganisation und musste mit Blick auf die neue Aufgabe personell massiv aufgestockt werden.

Verschiedene Gründe führten dazu, dass die Abläufe und die Funktionsweise nicht wie bei normalen Geschäften abgewickelt wurden: zwei Departemente mit unterschiedlichen Kulturen, keine klare Aufgabenteilung mit entsprechenden Kompetenzen und Verantwortlichkeiten. Nach Aussagen von Beteiligten waren die virtuellen Meetings für die komplexen und dringlichen Geschäfte nicht immer geeignet. Im Jahr 2020 musste gemäss Befragungen zudem überwiegend im Home Office mit teilweise ungenügenden technischen Voraussetzungen gearbeitet werden.

Das Personal der beteiligten Bundesstellen war in der Covid19-Pandemie stark belastet. Eine befragte Person sagte: «Man rannte immer der Zeit hinterher und musste Brände löschen. Man lebte von der Hand in den Mund. Wir lösen die Probleme, die administrativen Fragen lösen wir später.» Das BAG musste auch Burn-outs verkraften. Den besonders belasteten Stellen war es nicht möglich gewesen, rasch personelle Unterstützung von anderen Bundesstellen zu erhalten. Ein Ausschuss des Bundesrates wie ursprünglich von Bundesrat Berset vorgeschlagen, hätte die interdepartementale Zusammenarbeit zweifellos gestärkt. Gemäss Bericht der Bundeskanzlei hat die Organisationsform des Krisenmanagements der Durchhaltetätigkeit des Personals nicht genügend Rechnung getragen.¹⁰

Fazit

Die sehr engen Fristen, die verschiedenen beteiligten Stellen mit unklaren Verantwortlichkeiten und die Schwachstellen in der Krisenorganisation waren das Hauptproblem für die Fehler in der Kreditbewirtschaftung. Im Vergleich zu den teuren Wirtschaftshilfen bei einem Lockdown waren die Impfstoffe ein kostengünstiger Weg aus der Krise. Gleichzeitig konnte durch sie menschliches Leid minimiert werden. Rasches Handeln war geboten. Die Zeit zur

¹⁰ Vgl. Bericht der Bundeskanzlei zur Auswertung des Krisenmanagements der Bundesverwaltung in der Covid19-Pandemie, 2. Phase, 22. Juni 2022, S. 39 f.

Reflexion fehlte. Auf der anderen Seite ist festzuhalten, dass die Beschaffung der Impfstoffe gemäss der bundesrätlichen Strategie jederzeit sichergestellt war.

Empfehlung 1

Die Bewältigung von ausserordentlichen Krisen wie der Covid19 Pandemie rechtfertigt einen Bundesratsausschuss bestehend aus dem Fachdepartement und zwei weiteren Departementen, die am stärksten betroffen sind – das VBS, WBF oder Finanzen. Es wird zudem empfohlen, eine Co-Leitung der Taskforce bestehend aus zwei Departementen einzurichten.

Empfehlung 2

Beim Aufbau einer Krisenorganisation sind nicht nur fachliches Knowhow zu berücksichtigen, sondern auch Managementenerfahrung mit Verwaltungshintergrund. Die Stellvertretungen sind sicherzustellen. Der Untersuchungsbeauftragte unterstützt die Empfehlung des Berichts der Bundeskanzlei, einen Ressourcenpool zu bilden und Back Office Strukturen einzurichten.

6 Rollen und Verantwortlichkeiten

Im Sommer 2020 hat der Bundesrat mit Beschluss vom 19. Juni 2020 über die Vorbereitung und Bewältigung eines Wiederanstiegs der Covid19-Fälle die Grundzüge der Taskforce Covid 19 festgelegt. Als federführendes Departement wird das EDI bezeichnet. Für die übergeordnete interdepartementale Koordination ist der Steuerungsausschuss Covid19 zuständig. Eine Taskforce mit 18 themenspezifischen Fachgruppen unter der Leitung des BAG soll als Krisenorganisation eingesetzt werden und das EDI wird beauftragt, in Zusammenarbeit mit den betroffenen Departementen, der Bundeskanzlei und den Kantonen sicherzustellen, dass die Taskforce am 1. Juli 2020 die Arbeit aufnehmen kann. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass die Taskforce des BAG bereits seit Anfang der Krise bestand, im Zuge dieser Reorganisation aber weitere Aufgaben übernahm. Im Organigramm¹¹ steht auch die Arbeitsgruppe Impfung, welche unter anderem für die Beschaffung und Logistik der Impfstoffe verantwortlich ist, unter der Leitung des BAG. Der Bundesratsbeschluss weist die Verantwortung integral dem BAG zu.

Mit der Notiz an den Bundesrat vom 24. September 2020 informierte das EDI über den Stand der Entwicklung und Beschaffung der Covid19 Impfstoffe. In dieser Notiz informierte das EDI auch über die Aufgaben und Zuständigkeiten der Akteure. Das BAG wird als zuständig für die Verhandlungen der Beschaffung und die Umsetzung auf Bundesebene bezeichnet. Die Armeeapotheke bestellt, bewirtschaftet, lagert und verteilt wo nötig die medizinischen Güter. Für das BAG war klar, dass «Bewirtschaftung» auch die Kreditkontrolle beinhaltet.

Weil das BAG über keine Grosshandelsbewilligung von Swissmedic verfügt, um Arzneimittel (Impfstoff) zu beschaffen, war eine Zusammenarbeit mit der Armeeapotheke erforderlich (die über die notwendigen Bewilligungen verfügt), weshalb die Verpflichtungs- und Zahlungskredite der Armeeapotheke zugewiesen werden mussten. Diese ist damit kreditverwaltende Stelle und hat gemäss Finanzhaushaltsgesetz (Art. 57 Abs. 1) die primäre Verantwortung für die Kreditverwaltung und ist verantwortlich für die sorgfältige, wirtschaftliche und sparsame Verwendung der ihr anvertrauten Kredite. Die Verwaltungseinheit führt über die

¹¹ Stand 29.04.2022

Beanspruchung des Verpflichtungskredites eine Kontrolle, aus der hervorgehen muss, welche Verpflichtungen eingegangen wurden und welche Verpflichtungen für die Vollendung des Vorhabens noch erforderlich sind (Art. 25 FHG).

Die Verantwortung der Armeeapotheke ist in der Verordnung 3¹² über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus in Artikel 14 beschrieben. Sie ist für die Beschaffung nach Absatz 3 im Auftrag des BAG zuständig und bewirtschaftet die beschafften Güter. Sie prüft die gestellten Rechnungen mit den unterschriebenen Verträgen und der gelieferten Warenart und -menge mit anschliessender Freigabe für die Zahlung. In der Aktennotiz vom 22. Juni 2022 der LBA wurde festgehalten, dass die Auftragserteilung an die Gruppe Verteidigung mehrheitlich per E-Mail und Telefon stattgefunden habe. Die Nachvollziehbarkeit auf Grund der Personalwechsel im BAG wie auch in der Gruppe Verteidigung sei sehr schwierig gewesen. Eine klare Auftragserteilung mit AKV¹³ von Seiten BAG an das VBS habe nie stattgefunden. Die übernommenen Aufgaben hätten sich «aus der Not» etabliert. Der Untersuchungsbeauftragte ist der Meinung, dass sich nicht nur das BAG, sondern beide Dienststellen sich hätten um die Aufgabenteilung bei der Kreditführung kümmern müssen.

Es wäre zu einfach, den Fehler für die mangelhafte Kreditkontrolle nur der Armeeapotheke beziehungsweise dem VBS anzulasten. Als mitunterzeichnende Partei hatte das VBS zwar Einsicht in die Verträge. Die Informationen für die korrekte Zuordnung der Zahlungen zu den Verpflichtungskrediten fehlten indessen. Die Vertraulichkeit wurde nach Auffassung des Untersuchungsbeauftragten zu restriktiv ausgelegt. Die LBA machte Ende 2020 das BAG mit E-Mail darauf aufmerksam, dass das BAG die Gesamtübersicht im Sinne eines Finanzcontrolling hat. Aber offenbar wurden die Zuständigkeiten und Informationsbedürfnisse nicht mit der notwendigen Tiefe diskutiert. Der Untersuchungsbeauftragte ist der Auffassung, dass das VBS die Informationen über die Verpflichtungskredite hartnäckiger hätte verlangen müssen.

Die Befragten beurteilten die Fachkompetenz der in der Taskforce beteiligten Personen als hoch. Gleichzeitig machten sie einen Mangel an Managementfunktionen und -strukturen aus. Führungsfunktionen, Personal- und Beschaffungsfragen waren ungenügend ausgebildet. Auch fehlten Finanzfachleute und Controller. Die Finanzfunktion wurde unterschätzt. In dieser ausserordentlichen Krisensituation war das BAG auf Temporärpersonal angewiesen, welches über wenig oder keine Verwaltungserfahrung verfügte. Es zeigte sich, dass die Aufgaben mit Temporärpersonal nur reibungslos erfüllt werden können, wenn die Prozesse gut strukturiert und definiert sind.

Die Generalsekretariate nehmen in erster Linie die Aufgaben als Planungs-, Koordinations-, Führungs- und Aufsichtsorgan des Departements wahr (Art. 42 RVOG)¹⁴. Im Rahmen der Nachfolgeorganisation Covid19 wurde die übergeordnete interdepartementale Koordination vom Steuerungsausschuss Covid19 sichergestellt. Das GS-EDI hatte gemäss Auskunft eine gute Einsicht in die Zahlen der Ämter, jedoch keine vollständige Übersicht über die Kredite für die Impfstoffbeschaffungen. Das GS VBS stützte sich auf die grosse Erfahrung der Finanzen V ab und sah keinen Grund für kritische Nachfragen.

¹² SR 818.101.24

¹³ Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortlichkeit

¹⁴ SR 172.010

Die Organisation und die Aufgabenverteilung auf zwei Departemente werden einhellig als Ursache für die Fehler bezeichnet. Jeder ging davon aus, dass der andere für die Kreditkontrolle zuständig ist. Als ein Mitarbeiter des BAG sich nach den Finanzen erkundigte, wurde ihm beschieden, er habe sich darum nicht zu kümmern. Das VBS erledige diese Aufgabe. Mitarbeitende des VBS wiederum gingen davon aus, dass das BAG als Bedarfsträger und als zuständige Stelle für die Strategie und die Vertragsverhandlungen verantwortlich für die Kontrolle der Verpflichtungskredite ist. Nach Aussagen von Befragten hatte eigentlich niemand einen Überblick und eine konsolidierte Sichtweise. Die finanzielle Sichtweise fehlte in der Projektorganisation. Einer hat die Verträge verhandelt, ein anderer war für die Logistik zuständig und ein Dritter hat die Rechnung bezahlt.

Die Schnittstelle zwischen zwei Departementen führte gemäss Aussagen immer wieder zu Unklarheiten und Nachfragen. Ob Zahlungen ausgelöst wurden oder nicht, war bei der Prüfung über Pfingsten nicht immer klar und musste umständlich abgeklärt werden. Gemäss Aussagen war auch nach mehrstündigen Sitzungen die Verantwortung für die Kontrolle der Verpflichtungskredite umstritten und nicht klar.

In einer internen Aktennotiz der LBA vom 22. Juni 2022 wurden die Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten des BAG und der LBA festgehalten. Es wäre von Vorteil gewesen, so die Aktennotiz, wenn die Ansprechpartner im BAG nicht immer gewechselt und die Sitzung physisch stattgefunden hätten, um die Geschäfte direkt mit allen Partnern vor Ort und lösungsorientiert anzugehen. In der Aktennotiz wurde auch festgehalten, dass sich die Finanzen V nicht sicher waren, ob das BAG beziehungsweise die Armeeapotheke einen Überblick über alle Verträge hat.

Im Beschlussprotokoll über die Besprechung des BAG und der LBA vom 8. Juli 2022 wurde beschlossen, eine Liste mit den entsprechenden Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zu erstellen. Die Grundlagen und Zuständigkeiten müssten zwingend festgehalten werden. Es gehe darum, Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten sowie Durchführung, Entscheid, Beteiligung, Information (DEBI)¹⁵ der verschiedenen Stufen und in den verschiedenen Themen und Arbeitsgruppen festzulegen. Der Untersuchungsbeauftragte ist der Meinung, dass diese Arbeiten zu Beginn der Krise hätten gemacht werden müssen. Auch im Bericht der Bundeskanzlei wird festgehalten, dass die AKV unklar waren beziehungsweise nicht vollständig wahrgenommen wurden.¹⁶

Im Mailverkehr vom 26. Juli 2022 zwischen dem Finanzverantwortlichen des BAG und der Taskforce ist zu entnehmen, dass über die Verantwortlichkeiten für die Berechnung und Bewirtschaftung der Covid-Kredite immer noch Missverständnisse vorhanden waren. So wurde festgehalten, dass die Zuständigkeiten bei der Taskforce liegen und die entsprechenden Verantwortlichen die Berechnungen zuhanden des VBS vornehmen, da die Kredite für die Impfstoffbeschaffung beim VBS eingestellt seien.

¹⁵ Entscheid, Durchführung, Beteiligung, Information

¹⁶ vgl. Bericht der Bundeskanzlei zur Auswertung des Krisenmanagements der Bundesverwaltung in der Covid19-Pandemie, 1. Phase, 11. Dezember 2020, S. 12

Die Diskussionen im Parlament lösten einen heilsamen Schock aus. Die LBA und das BAG erarbeiten nun ein gemeinsames AKV mit einer DEBI-Tabelle - eine Arbeit die vor zwei Jahren hätte gemacht werden müssen.

Fazit

Gemäss Haushaltsrecht ist die Verwaltungseinheit verantwortlich für die Kreditkontrolle, welche den Kredit verwaltet, im vorliegenden Fall die Armeeapotheke. Sie konnte diese Kontrolle nicht wahrnehmen, weil sie nicht über die notwendigen Informationen verfügte, hätte jedoch hartnäckiger diese Informationen einfordern müssen. In der Krisenorganisation fehlten zu Beginn Managementfunktionen. Mit der Aufgabenverteilung auf zwei Departemente hätten zwingend zu Beginn der Krise die Kompetenzen und Verantwortlichkeiten in der Kreditführung festgelegt werden müssen.

Empfehlung 3

Die Kredite sind dem Bedarfsträger zuzuteilen, welcher die integrale Verantwortung für die Verwendung der Mittel und für die Kreditkontrolle hat.

Empfehlung 4

Die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten sind von Beginn weg mit DEBI-Listen zu definieren.

Empfehlung 5

Die Finanzverantwortlichen der involvierten Ämter sind in die Krisenorganisation einzubeziehen.

7 Die Verhandlungen mit den Impfstoffherstellern

Das BAG wurde bei den Verhandlungen mit Moderna von Sachverständigen der Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsgesellschaft KPMG und von einem Unterhändler unterstützt, der grosse Erfahrung in der Pharmabranche hat. Die finanziellen Aspekte wurden mit dem für den Beschaffungskredit verantwortlichen VBS koordiniert.

Der Untersuchungsbeauftragte konnte Einsicht in die ungeschwärzten Verträge nehmen. Bis auf zwei Ausnahmen wurden keine Verträge ohne vom Parlament abgestützte Verpflichtungskredite abgeschlossen. Die Ausnahmen beziehen sich einerseits auf das Jahr 2020, für welches kein Verpflichtungskredit vorlag. Andererseits war es im Frühling 2021 aufgrund der Dringlichkeit nicht möglich, den Parlamentsentscheid abzuwarten, weshalb eine Verpflichtung einige Tage vorher eingegangen werden musste.

Muss ein Vertrag schon vor der Bewilligung des Verpflichtungskredits durch das Parlament abgeschlossen werden, so ist diese Bewilligung im Vertrag vorzubehalten. Für die Verantwortlichen war immer klar, dass keine Verpflichtungen eingegangen werden dürfen, wenn die Verpflichtungskredite nicht vorhanden sind. Parlamentsvorbehalte waren nicht systema-

tischer Gegenstand der juristischen Prüfung der Verträge, da es sich um eine Finanzierungsfrage handelte. Das BAG prüft im Normalfall, ob Verpflichtungskredite vorhanden sind. Es kennt ein Formular für Beschaffungsanträge. In diesem Formular muss unter anderem nachgewiesen werden, ob ein Kredit vorhanden ist. Bei den Impfstoffbeschaffungen kamen diese für den Regelbetrieb geltenden Formulare nicht zur Anwendung. Man ging davon aus, dass mit der Beteiligung des VBS das 4-Augenprinzip gewährleistet ist.

In den Gesprächen wurde zudem festgehalten, dass die Abläufe der Vertragsverhandlungen und der Beschaffung nicht vorteilhaft waren. Die Position der Schweiz war im internationalen Kontext auch nicht stark genug, um Konditionen zu diktieren. Es war ein sogenannter «Sellers Market». Die Impfstoffe waren «Game Changer», und die Schweiz wollte möglichst rasch den Zugang zu wirksamen Impfstoffen sichern. Die Hersteller waren deshalb weltweit in einer starken und komfortablen Lage. Schwerpunkte bei der verwaltungsinternen Überprüfung der Verträge durch die Juristen und Juristinnen waren jeweils die Abstimmung mit den heilmittelrechtlichen und regulatorischen Anforderungen, die Schadloshaltung, die Herstellerhaftpflicht, die Einsichtsrechte, die Vertraulichkeitsklauseln mit Einbezug des Öffentlichkeitsgesetzes und die Risiken. Die Preise für die Impfdosen waren nicht verhandelbar. Die Direktion des BAG wurde laufend über die Vertragsverhandlungen informiert. Die Vertragsvorlagen der Hersteller sahen keinen Parlamentsvorbehalt vor, die AGB des Bundes auch nicht. Das GS-EDI wurde vom BAG erst während den Diskussionen in der ständerätlichen Finanzkommission am 19. Mai 2022 darauf hingewiesen, dass für die Verpflichtungen für 2022 keine gültigen Rücktrittsklauseln in den Verträgen bestehen. Zu diesem Zeitpunkt waren die Verträge bereits in Umsetzung begriffen.

Wird ein Vertrag abgeschlossen, für welchen schon ein Verpflichtungskredit bewilligt wurde, für den aber der Zahlungskredit noch fehlt, ist diese Bewilligung nach Möglichkeit vorzubehalten. Dieser zweite Vorbehalt war verhandlungstechnisch nicht möglich. Ein Vorbehalt für Zahlungskredite war bei den Herstellern zu keinem Zeitpunkt verhandelbar. Allenfalls kann gemäss einer Notiz der Rechtsabteilung des BAG ein Vorbehalt eine spätere Zahlung vorsehen. Da das Parlament mit der Bewilligung des Verpflichtungskredits seine Einwilligung zum Vertragsabschluss gegeben hat, muss es diesen Vertrag auch honorieren.

Die Verträge für Lieferungen in den Jahren 2021 und 2022, die keinen Vorbehalt eines Zahlungskredits enthalten, waren korrekt, weil die notwendigen Verpflichtungskredite vom Parlament bewilligt wurden. Der Vertrag für die Beschaffung Moderna im Jahr 2022 wurde am 5. Mai 2021 mit einem Vorbehalt per Ende Mai 2021 unterzeichnet. Weshalb dieser Vorbehalt nur bis Ende Mai 2021 verhandelt wurde, ist im Nachhinein nicht mehr nachvollziehbar. Der Parlamentsentscheid erfolgte erst am 7. Juni 2021.

Die Verträge wurden von der Chefin und einem weiteren Direktionsmitglied des BAG sowie vom Chef der LBA und dem Chef der Armee nach Prüfung der Rechtsdienste unterzeichnet.

Fazit

Die verwaltungsinterne Überprüfung der Verträge konzentrierte sich wie erwähnt auf andere Bereiche wie Haftungs- und Risikofragen. Die Parlamentsvorbehalte wurden mangels Hinweisen auf fehlende Finanzmittel nicht systematisch geprüft. Die Vertraulichkeit der Verträge war mit ein Grund, dass die Verträge offenbar nicht allen involvierten Personen zugänglich waren. In den Gesprächen wurde festgehalten, dass es schwierig gewesen sei, die

erforderlichen Informationen zu erhalten. Diese sind für eine richtige Bemessung der Kredite und für eine aussagekräftige Kreditkontrolle zwingend erforderlich.

Empfehlung 6

Die Informationen über die vertraglich vereinbarten Kaufpreise und die Details der Zahlungen müssen den Finanzdiensten der beteiligten Ämter zur Verfügung stehen.

8 Die Berechnung der Impfstoffmengen

Das oberste Ziel der Impfung gegen Covid19 war gemäss Bundesrat, die Schweizer Bevölkerung und insbesondere die besonders gefährdeten Personen möglichst gut vor einer Infektion mit dem neuen Coronavirus zu schützen.

Der Bundesrat hat bewusst eine redundante Beschaffungsstrategie festgelegt. Die schnelle Verfügbarkeit eines an eine neue Virusvariante angepassten und zu diesem Zweck zugelassenen Impfstoff ist von grosser Bedeutung. Der Bundesrat musste zudem berücksichtigen, dass nicht bekannt war, ob und falls ja welcher der beiden Lieferanten (Moderna oder Pfizer/BioNTech) den auf neue Virusmutationen angepassten Impfstoff rascher liefern kann respektive ob es beiden Lieferanten gelingt, einen wirksamen adaptierten Impfstoff auf den Markt zu bringen. Im Dezember 2021 war die Unsicherheit gross. Die Omikron-Welle erreichte die Schweiz. Aus diesem Grund wollte der Bundesrat eine Mindestmenge an Impfstoff von beiden mRNA-Impfstoff-Herstellern bestellen und damit sicherstellen, dass die Schweiz im zweiten Halbjahr 2022 Zugang zu adaptiertem Impfstoff hat, falls dieser dann auf den Markt kommen sollte. Diese Strategie, welche auf einer umfassenden Absicherung mit Impfstoff basierte, hatte zur Folge, dass die Schweiz zu grosse Mengen an Impfstoff bestellte. Aufgrund der damaligen Kenntnislage erachtete es der Bundesrat als nicht vertretbar, auf Zusatzmengen zu verzichten. Er wollte unter keinen Umständen das Risiko eingehen, in eine Impfstoff-Mangellage zu gelangen.

Die Arbeitsgruppe Impfstoffbeschaffungen erstellte mit Unterstützung der ETH und PricewaterhouseCoopers (PwC) regelmässig Schätzungen über die Impfbereitschaft. Mit Modellierungen versuchten die Wissenschaftler und Spezialisten herauszufinden, wieviel Impfungen benötigt werden, um die Pandemie zu besiegen beziehungsweise die Welle zu brechen. Zentral war auch das Wissen über die Impfabdeckung, die für die Vermeidung einer Spitalüberlastung erforderlich ist.

Der Bundesrat nahm mit seiner Strategie bewusst überzählige Dosen in Kauf und hoffte, dass er diese Dosen im Rahmen der Entwicklungshilfe weitergeben kann. Diese Hoffnungen erfüllten sich nicht. Relativierend wurde dem Untersuchungsbeauftragten beschieden, eine allfällige Vernichtung sei ins Verhältnis zur jährlichen Entsorgung von Medikamenten durch Private, Spitäler, Heime und Arztpraxen im Umfang von 2 bis 3 Milliarden zu setzen.

9 Die buchhalterische Erfassung der Kredite

Die Bundesverwaltung kennt für die Finanzen und andere Geschäftsbereiche die Software SAP. Beim VBS laufen die Finanz- und Logistikprozesse über diese Software. Die Verpflichtungskredite werden auch über SAP geführt.

Im vorliegenden Fall wurde die Armeeapotheke für die Kreditbewirtschaftung als zuständig bestimmt. Die für die Kreditbewirtschaftung zuständigen Mitarbeitenden sind auf die Angaben in den Verträgen angewiesen. Sie benötigen die Angaben über den beanspruchten Kredit und die noch offenen Verpflichtungen. Die Verträge lagen neben dem BAG auch dem Chef der Armee und Chef der LBA als Mitunterzeichnende vor. Die Informationsflüsse sind auch VBS-intern sicherzustellen.

Im System des Bundes können eingegangene Verträge aufgrund der Zahlungspläne (Termine) mittels Bestellung im SAP abgebildet werden. Dabei müssen die Verträge kommerziell so verhandelt werden, dass sie im SAP abbildbar sind. Es kann auch ein Kostendach eingegeben werden. Wenn Verträge im SAP auf diese Weise erfasst werden, erfolgt eine Mittelreservierung (Obligierung).

Bei den Impfstoffen war dies im BAG nicht möglich, weil der Beschaffer die Armeeapotheke war. Das BAG war nicht berechtigt, Bestellanforderungen im SAP des VBS anzulegen. Somit mussten die sowohl dem BAG als auch dem VBS vorliegenden Informationen für die Bestellungen jeweils an für die SAP-Eintragungen zuständigen Stellen des VBS übermittelt werden. Die administrativen Prozesse mussten teilweise zuerst aufgebaut werden. Die Informationen waren gemäss Aussagen nicht immer vollständig vorhanden. So waren nicht alle Verträge vollständig im SAP des VBS abgebildet. Die Zahlungen sowie der Teil der Verpflichtungen, der obligiert war, waren jederzeit ersichtlich.

Grundsätzlich muss zwischen dem mehrjährigen Verpflichtungskredit und dem jährlichen Zahlungskredit unterschieden werden. Der Verpflichtungskredit ist bei den Finanzen V eingestellt, der Zahlungskredit bei der Armeeapotheke. Der grösste Teil des Zahlungskredites war für die Impfstoffe bestimmt. Dem Verpflichtungskredit wurden nicht nur die Impfstoffe, sondern auch das Sanitätsmaterial und die Arzneimittel belastet.

Im VBS wurden Kredit- und Zahlungsreportings geführt. Die verbuchten Ist-Zahlen waren jederzeit vollständig abrufbar. Die Herausforderung waren die Planzahlen. Die Festlegung des Kreditbetrages war in der Verantwortung des BAG, welches als Bedarfsträger sowohl für die Strategie wie auch für die Bestellung der Impfstoffe zuständig war und ist. Auf diesen Grundlagen beantragte das BAG die erforderlichen Kredite.

Nicht nur die Verbuchungen der geleisteten Zahlungen, sondern vor allem die bereits abgeschlossenen sowie die noch geplanten Verträge mit den darin enthaltenen Verpflichtungen haben die Höhe des bestehenden oder noch zu beantragenden Verpflichtungskredites bestimmt. Die Führung eines umfassenden Vertragsreportings sowie eine detaillierte Abstimmung zwischen BAG und dem VBS waren unerlässlich. Da eine Vielzahl von Akteuren involviert waren, bei denen es vor allem auf Seite des BAG auch Wechsel gab, war und ist diese Abstimmung anspruchsvoll.

Empfehlung 7

Die Kreditkontrolle muss integral über SAP geführt werden.

10 Kreditbewirtschaftung und -kontrolle

Die EFV ist Herausgeberin eines Handbuchs mit Richtlinien und Weisungen zur Haushalts- und Rechnungsführung. Den Verpflichtungskrediten und dem internen Kontrollsystem sind separate Kapitel gewidmet. Die Richtlinien und Grundlagen für die Kreditbewirtschaftung und -kontrolle sind den Verwaltungsstellen des Bundes bekannt.

Bei den Impfstoffbeschaffungen führte die Aufteilung auf zwei Departemente zu den Unklarheiten. Die Beschaffung kann durch eine andere Stelle ausgeführt werden, die Kredite müssen jedoch dem Bedarfsträger zugeteilt werden, der gemäss FHG auch für die Kreditkontrolle zuständig ist. «Jeder meinte, der andere mache die Kontrolle!», so die Aussage einer befragten Person. Die Annahme war, dass das 4-Augenprinzip mit BAG und LBA gewährleistet ist. Projektverantwortliche im BAG gingen davon aus, dass das Finanzmanagement und die Kreditkontrolle im VBS gemacht werden. Das BAG führte aus diesem Grund eine Excel-Liste mit den Beschaffungen, war aber wiederum nicht zeitnah in der Lage zu wissen, welche Zahlungen schon geleistet waren. Es herrschte im BAG keine Klarheit über die vorhandenen Verpflichtungskredite.

Gemäss FHG ist die Verantwortung klar der kreditverwaltenden Stelle zugeordnet, also der Armeeapotheke. Diese war selber nicht Vertragspartner, sondern das VBS. Die Armeeapotheke hatte auch keine Möglichkeit, die Kredite zu steuern. Die Fehler waren systemisch: zwei Departement, fehlendes Finanzcontrolling in der Taskforce, Medienbrüche mit der Verwendung von Excel-Listen und dem SAP-System. Nach Aussagen von Beteiligten wurde die Kreditkontrolle durch die Vertraulichkeit der Verträge erschwert. Über den Stand der Zahlungen wusste das VBS jederzeit Bescheid, hingegen nicht über die eingegangenen Verpflichtungen. Es hat zwar immer Übersichten vom BAG erhalten. Bei Nachfragen seien die Zahlen jedoch oft wieder korrigiert worden.

Beide Ämter, die Armeeapotheke und das BAG, verfügen über eigene Kredite. Die Bewirtschaftung und die Kontrolle dieser Kredite gaben in der Vergangenheit keinen Anlass zu Kritik. Die Generalsekretariate gingen deshalb davon aus, dass die Kredite für die Impfstoffbeschaffungen der gleichen Logik folgen, was sich jedoch als falsch herausstellte. Die Kontrolle mit Excel-Listen und der Personalwechsel spielten bei der Fehleranfälligkeit eine Rolle.

Eine Durchsicht der Protokolle der Taskforce und der Arbeitsgruppe Impfungen zeigte, dass Kreditfragen kein Thema waren. Der Fokus lag auf den fachlichen Fragestellungen. In der Taskforce wurden die finanzielle Steuerung und das Finanzcontrolling nicht behandelt. Gemäss Aussagen hatte niemand den Überblick über die Finanzen und einen Auftrag, den Kredit «Covid: Beschaffung Sanitätsmaterial» zu überwachen. Die finanzielle Sichtweise fehlte in der Taskforce fast gänzlich.

Über die gleiche Kreditrubrik wurden zudem Arzneimittel, Sanitätsmaterial und Impfstoffe beschafft, was die Kreditbewirtschaftung zusätzlich erschwerte. Arzneimittel und Sanitätsmaterial wurden von der Armeepotheke integral abgewickelt, nicht aber die Impfstoffe. Die Kreditüberwachung wurde mit der Armeepotheke nicht thematisiert. Die Kreditausnutzung wurde in der Armeepotheke nicht aktiv verfolgt, da sie auch keine Möglichkeit der Einflussnahme bei den Impfstoffen hatte.

Die Grundlagen für eine professionelle Finanzsteuerung im BAG und im VBS sind vorhanden. Umso erstaunlicher, dass trotzdem den finanziellen Belangen in der Taskforce nicht die notwendige Beachtung geschenkt wurde. Ein Controlling wurde vom GS-EDI, dem BAG und von der EFV bereits im Juli 2021 gefordert, wurde aber erst nach Pfingsten 2022 etabliert.

Im Covid19 Bericht über das 2. Quartal 2022 an die Finanzdelegation vom 10. August 2022 wird bei bewilligten Verpflichtungskrediten von insgesamt 1 760 Millionen ein Kreditrest von 50,1 Millionen Franken ausgewiesen. Wegen der Kreditverschiebung zum EDA reduziert sich dieser Kreditrest um 46,7 Millionen und beträgt 3,4 Millionen Franken. Es ist geplant, den Verpflichtungskredit für Impfstoffe und Arzneimittel vom Betrag der Kreditverschiebung ans EDA zu entlasten und dafür im Rahmen des Nachtrags II einen separaten Verpflichtungskredit für die Sanitätsmaterialverschiebungen zu beantragen. Fest steht, dass keine neuen Verpflichtungen eingegangen werden dürfen.

Fazit

Die Schnittstelle zwischen dem BAG und der LBA und die unklaren Verantwortlichkeiten in der Kreditverwaltung sind die Hauptursache für die fehlerhaften Angaben in der Nachtragsbotschaft. Die AKV waren nicht definiert, und werden erst jetzt festgehalten. Hinzu kamen die sehr kurzen Fristen für Konsultationen und die Vertraulichkeit. Ämterkonsultationen und Mitberichte, welche eine wichtige Rolle für die Qualitätssicherung spielen, wurden so ausgeschaltet.

Empfehlung 8

Für verschiedene Beschaffungen sind separate Kreditrubriken zu eröffnen.

Empfehlung 9

Das Controlling muss mit einem Verantwortlichen sichergestellt werden.

11 Zusammenarbeit und Informationsflüsse

11.1 Informationskanäle

Die Zusammenarbeit zwischen dem BAG und dem GS-EDI waren sehr eng und intensiv. Während der Krise hatte der Departementschef, zusätzlich zu den institutionalisierten Besprechungen mit der Amtsleitung, regelmässig Sitzungen mit der Taskforce. Das GS-EDI war in den kritischen Phasen mit dem BAG und der Taskforce täglich in Kontakt.

Die Informationskanäle zwischen GS-EDI und BAG waren während den massgeblichen Tagen praktisch rund um die Uhr offen. Die anderen Departemente haben die Dringlichkeit etwas anders wahrgenommen als das EDI. Nach Aussagen von Beteiligten waren die Informationsflüsse zwischen BAG und Armeeapotheke nicht immer problemlos. So wusste man im VBS über den Stand der Rechnungen und der Zahlungen jederzeit Bescheid, nicht jedoch über die Verpflichtungen. Die Herausforderung war die Zuordnung der Zahlungen zum Verpflichtungskredit. Erschwerend kam hinzu, dass über den gleichen Verpflichtungskredit verschiedene Materialien und Arzneimittel abgerechnet wurden.

Probleme entstehen in der Verwaltung oft, wenn nicht alle Interessierten offen informiert werden. Zum Teil wurde über Hierarchiestufen hinweg direkt mit den Fachspezialisten diskutiert. Selbst wenn Beteiligte mit Kopien bedient wurden, kann nicht damit gerechnet werden, dass die Information auch zur Kenntnis genommen wurde. Alle Beteiligten beteuerten, dass Fehler oder die Verletzung von Informationspflichten nicht absichtlich oder aus bösem Willen vorkamen. Sie passierten in der Hitze des Gefechts, wegen der kurzen Fristen oder wegen mangelnder Verwaltungserfahrung.

Die Kommunikation wurde auch durch die Personalfuktuation erschwert. Es wurde beklagt, dass immer wieder andere Ansprechpersonen zuständig waren und die Eskalationsmöglichkeiten nicht immer hinreichend bekannt waren.

11.2 Umfeld

Die Phase der Impfstoffbeschaffungen war durch eine hohe Entscheidungsdichte bei kurzen Reaktionszeiten und hoher Unsicherheit geprägt. Im Dezember 2021 war die Coronavirus-Variante Omikron im Umlauf. Man kannte weder die Auswirkungen noch das Ausmass.

Der Untersuchungsbeauftragte hat in den Befragungen ein eindrückliches Bild vom hohen Zeitdruck, von der hohen Motivation und vom grossen Engagement der Mitarbeitenden auf allen Stufen und in beiden Departementen erhalten. Sie leisteten einen aussergewöhnlichen Einsatz, oft von frühmorgens bis spätabends, sieben Tage die Woche. Im Fokus war die Lösung der Probleme, die Beschaffung von Masken, die Vertragsverhandlungen mit möglichen Impfstoffherstellern. Finanzfragen standen nicht im Vordergrund, ja sie waren nicht einmal in der Krisenorganisation angemessen abgebildet.

Die zahlreichen Bundesratsanträge zu Covid in rascher zeitlicher Abfolge erforderten von allen Beteiligten einen überdurchschnittlichen Einsatz. Dieser Einsatz und die starke mediale Präsenz dürften mit ein Grund für die erhöhte Fluktuationsrate im BAG gewesen sein, was für die Kontinuität der Arbeiten ein Nachteil war.

12 Einige Lehren

Aus heutiger Sicht darf festgehalten werden, dass die Schweiz die Pandemie erfolgreich bewältigt hat. Die gewählte Beschaffungsstrategie mit den beiden Impfstoffherstellern war wohl der grösste Erfolg in der Krisenbewältigung. Diese Feststellung soll nicht verhindern,

dass die Verwaltung selbstkritisch versucht, Lehren aus der Krisenbewältigung und dem Krisenmanagement zu ziehen.

Jede Krise ist wieder anders und damit auch eine Krisenorganisation. Trotzdem gibt es Grundsätze, die zu beachten sind. Entscheidend sind klare Pflichtenhefte mit Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten. Es ist nachvollziehbar, dass solche Fragestellungen zu Beginn der Pandemiebekämpfung nicht erste Priorität haben. Es darf aber keine Entschuldigung sein, dass solche Fragestellungen nicht angegangen werden. Schliesslich handelt es sich um grundlegende Governance-Fragen. Es braucht klare Entscheidungsprozesse und Funktionsdiagramme mit AKV und DEBI-Listen. Die Grundsätze der AKV müssen auf allen Stufen gelebt werden. Die Mitarbeitenden müssen wissen, wer entscheidet. Dies ist umso wichtiger, wenn Auswärtige ohne Verwaltungserfahrung eingesetzt werden und Personalwechsel die Kontinuität erschweren. Die Verantwortung muss ungeteilt im federführenden Departement beziehungsweise Bundesamt liegen. Die Aufteilung der Verantwortung auf zwei Departemente muss als Ursprung der aufgetauchten Berechnungsfehler bei der Kreditbemessung bezeichnet werden.

In normalen Zeiten funktioniert die Bundesverwaltung professionell und leistet den Service Public reibungslos. Die Abläufe sind definiert, dokumentiert und werden gelebt. Sie sind aber auch zeitintensiv. In Krisenzeiten ist rasches Handeln gefragt. Im Krisenmodus stösst jeder Prozess an Belastungsgrenzen. Die Prozesse sollen zwar angewendet werden, jedoch vereinfacht und beschleunigt werden. Es ist eine Gratwanderung. Einerseits gewährleisten eingespielte Prozesse die erwarteten Leistungen. Konsultationen sind qualitätssichernd. Andererseits muss es auch möglich sein, Verfahren zu beschleunigen und zu vereinfachen. Beschaffungen und Kreditanträge können bereits heute bei Dringlichkeit im Schnellverfahren abgewickelt werden.

Die Vertraulichkeit von Dokumenten darf nicht dazu führen, dass Schlüsselpersonen nicht oder nur unvollständig mit Informationen bedient werden. Ein Finanzcontrolling und eine Kreditkontrolle sind nur möglich, wenn die entsprechenden Informationen zur Verfügung stehen. Als Fehlerquelle erwiesen sich auch die manuell geführten Excel-Listen. In Zukunft müssen die Verpflichtungen und Zahlungen über SAP geführt werden, was mit zwei Departementen offenbar nicht möglich war.

Bei einer zukünftigen Krise müssen belastbare Strukturen mit Erfahrung in Verwaltungsprozessen und hinreichenden Personalressourcen aufgebaut werden. Die Finanzfunktionen müssen besser berücksichtigt werden. Wichtige Geschäfte müssen in der Linie bleiben. Es rächte sich, dass zu wenig auf die Expertise der Verwaltung, sondern auf Externe abgestellt wurde. Mit den Krisenübungen des Bundes wäre die Erfahrung eigentlich vorhanden. Der Untersuchungsbeauftragte begrüsst die Empfehlung des Berichts der Bundeskanzlei, bei einer Krise einen Ressourcenpool und eine Back Office Struktur einzurichten.¹⁷

Die BAG-Lastigkeit der Krisenorganisation muss kritisch hinterfragt werden. Ein bundesräthlicher Ausschuss wie von Bundesrat Berset vorgeschlagen, hätte dazu führen können, dass auch andere als gesundheitspolitische Aspekte berücksichtigt und die departementsübergreifende Zusammenarbeit gestärkt worden wären.

¹⁷ Vgl. Bericht der Bundeskanzlei zur Auswertung des Krisenmanagements der Bundesverwaltung in der Covid19-Pandemie, 2. Phase, 22. Juni 2022, S. 41

Der Bund machte verschiedentlich Erfahrungen mit Grossprojekten, sei es die Expo oder die NEAT. Gemeinsam war ein effizientes Controlling, welches den Verantwortlichen die Kreditbeanspruchung, den Grad der Zielerreichung und die Einhaltung der Fristen anzeigte. Parlamentarische Gremien nahmen eine begleitende Oberaufsicht wahr. Auf den ersten Blick mag eine solche mitschreitende Aufsicht aufwändig erscheinen. Auf den zweiten Blick kann sie sich als wertvoll für alle Beteiligten und für die Aufgabenerfüllung erweisen, wie die Beispiele der Vergangenheit zeigen.

Empfehlung 10

Es ist zu prüfen, ob das Parlament in ausserordentlichen Krisen die begleitende Oberaufsicht verstärken soll.

13 Beantwortung der Fragen aus dem Auftrag der Administrativuntersuchung und Empfehlungen

13.1 Waren alle Impfstoffbeschaffungen durch Kredite gedeckt und wurden in den Verträgen Parlamentsvorbehalte eingefügt?

Nein, die Abklärungen haben ergeben, dass nicht alle Verpflichtungen durch bewilligte Zahlungskredite gedeckt waren. Die Verpflichtungskredite hingegen wurden eingehalten. Nicht in allen Verträgen wurden Parlamentsvorbehalte eingefügt. Die vorliegende Untersuchung ergab keine neuen Erkenntnisse gegenüber der Prüfung, die über Pfingsten durchgeführt wurde.

Die Frage eines Parlamentsvorbehaltes stellt sich bei den Verpflichtungskrediten. Selbstverständlich kann das Parlament auch die für eingegangenen Verpflichtungen notwendigen Zahlungskredite anpassen. Der Bund muss aber rechtlich verbindliche Zusagen honorieren. Es besteht jedoch Flexibilität im Zeitpunkt der Auslösung der Zahlung. Die Zahlungen können zeitlich erstreckt werden, sofern dies die entsprechenden Verträge vorsehen.

13.2 Abklärung der beantragten Mittel zur Impfstoffbeschaffung

Das BAG arbeitete bei den Schätzungen der erforderlichen Impfdosen mit Fachleuten zusammen. Gestützt auf diese Modellierung verschiedener Szenarien, die regelmässig aktualisiert wurden, wurde die Menge der zu beschaffenden Dosen festgelegt. Zusammen mit dem vertraglich festgelegten Preis konnten die erforderlichen Kredite bemessen werden. Bei der Festlegung des Kreditbedarfs ist gemäss FHG auch eine angemessene Reserve zu berücksichtigen. Der Mittelbedarf gemäss Botschaft zum Nachtrag zum Voranschlag vom 30. März 2022 wurde über Pfingsten neu berechnet. Der Untersuchungsbeauftragte ist auf keine neuen Fakten gestossen. Die verwaltungsinternen Prüfungsergebnisse sind schlüssig.

Die Fehler in den Berechnungen sind der Vertraulichkeit der Verträge, welche eine Qualitätssicherung erschwerte, dem fehlenden Wissen über das Haushaltsrecht des Bundes und den

erschweren Informationsflüssen zwischen den verschiedenen Verwaltungseinheiten geschuldet. Hinzu kam der hohe Zeitdruck.

Im Dezember 2021, als die Frage aufgeworfen wurde, ob die Kredite für die Auslösung der Optionen reichten, meldete das BAG zuerst, die Mittel seien mit dem Verpflichtungskredit von 790 Millionen Franken vorhanden, korrigierte diese Aussage jedoch. Falls die Mittel nicht ausreichten, um die beiden Optionen im Jahr 2022 zu beziehen und die Beschaffungen für das erste Halbjahr zu finanzieren, müsse für den fehlenden Betrag mit dem Nachtrag IA zum Voranschlag 2022 der Betrag von 400 Millionen Franken beantragt werden. Aber offenbar wusste in dieser Dezemberwoche niemand genau, was mit den Krediten bereits verpflichtet war. Die EFV stellte die Frage, ob ein Zusatzkredit beantragt werden müsse, war dann aber mit dem Antragsentwurf einverstanden. Das EFD äusserte sich auch nicht im Rahmen des Mitberichtsverfahren. Da die Zahlen nicht rechtzeitig und zweifelsfrei geliefert werden konnten, wurde die Finanzierungsfrage auf den Januar verschoben.

13.3 Rechtliche Grundlagen und Budgetvorbehalt

Das Epidemiegesetz bildet die rechtliche Grundlage für die Beschaffung von Impfstoffen. Die Budgethoheit des Parlamentes ist in Artikel 167 der Bundesverfassung verankert. Kann mit einem Kredit nicht bis zu einer Session zugewartet werden, kann gemäss FHG die Finanzdelegation einen dringlichen Nachtragskredit bewilligen. Das Parlament genehmigt in diesem Fall nachträglich den Zusatzkredit oder den Zahlungskredit.

Die rechtlichen Grundlagen waren somit gegeben. Die Bestimmungen der Bundesverfassung und des Haushaltrechts sind unmissverständlich. Die Parlamentsvorbehalte sind aus Versehen oder weil sie nicht notwendig waren beziehungsweise mangels Hinweisen über eine fehlende Kreditdeckung, nicht in allen Verträgen verankert worden. Die Juristen und Juristinnen, welche die Verträge verhandelten, gingen davon aus, dass die Verpflichtungskredite vorhanden sind. Die Verhandlungen mit Impfstoffherstellern waren anspruchsvoll. Vorbehalte waren nicht einfach durchzusetzen.

13.4 Wurden gesetzliche oder vertragliche Pflichten verletzt, wozu insbesondere Informationspflichten gehören?

Nein, zumindest nicht willentlich. Auf die Verletzung der Budgethoheit des Parlaments wurde bereits hingewiesen. Die mangelhafte Kreditkontrolle kann als Verletzung des Haushaltrechts bezeichnet werden und muss auf die fehlende Definition der AKV im Bereich der Kreditbewirtschaftung zurückgeführt werden.

Die Beziehungen zwischen GS-EDI und dem BAG waren besonders häufig und eng. Die Informationen waren umfassend. Der fehlende Parlamentsvorbehalt war dem GS-EDI nicht bewusst und kam erst bei der Überprüfung am Pfingstwochenende zum Vorschein. Zwischen der LBA und dem BAG waren die gegenseitigen Informationen vorhanden. Der eingesehene E-Mail-Verkehr zeugt davon. Ob die Informationen zu jedem Geschäft immer zeit- und stufengerecht, an alle Beteiligten flossen, konnten im Rahmen dieser Untersuchung nicht im

Detail geklärt werden. Sowohl das VBS als auch die EFV wurden bei Bundesratsanträgen jeweils konsultiert, mit den bereits erwähnten äusserst knappen Fristen in der Dezemberwoche.

Die Vertraulichkeit darf nicht dazu führen, dass die Kreditkontrolle erschwert wird. Die Informationen müssen für Schlüsselpersonen, und dazu gehören auch die Finanzverantwortlichen der involvierten Departemente und Ämter, zugänglich sein. Gemäss BAG lassen die Verträge trotz Vertraulichkeit Informationen an die massgeblichen Personen und Stellen zu.

13.5 Klärung der Prozesse, Abläufe und Controlling

Es zeigte sich, dass Prozesse, Abläufe und Controlling zwischen dem BAG und der LBA unklar waren. Eine Aufgabenteilung mit klaren Kompetenzen und Verantwortlichkeiten wurde erst im Juli 2022 in Angriff genommen. Eine Aufgabenerledigung durch zwei Departemente mit nicht definierten Zuständigkeiten muss zwangsläufig zu Missverständnissen führen. Die Zuteilung der Verantwortung an ein federführendes Departement und Fachamt stellt sicher, dass die gemäss FHG massgeblichen und in der normalen Verwaltungspraxis eingespielten Prozesse zum Tragen kommen. Sowohl im BAG als auch in der LBA sind die Zuständigkeiten, die Abläufe und das Controlling für eine lückenlose Kreditbewirtschaftung vorhanden. Der Untersuchungsbeauftragte konnte sich ein Bild über die gute Funktionsweise der Kreditkontrolle machen.

In Krisensituationen müssen Prozesse und Abläufe beschleunigt werden. Diese sollten sich jedoch an die bewährten Vorgaben halten. Sonderregelungen sind zu vermeiden. Die Bundesverwaltung ist mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen in der Lage, auch in Krisensituationen rasch zu handeln. Die Berichte der Bundeskanzlei zum Krisenmanagement zeigen Wege auf, wie die Abläufe beschleunigt werden können.

13.6 Verantwortlichkeiten der verschiedenen Stellen und Personen

Die Verantwortlichkeiten sind bei normalen Geschäften klar. Bei den Impfstoffbeschaffungen spielte die Aufteilung auf zwei Departemente eine wichtige Rolle. Eigentlich ist die Bundesverwaltung für eine solche Aufgabenerfüllung gewappnet. Sie verfügt über interdepartementale Arbeitsgruppen und Krisenstäbe. Im vorliegenden Fall war das BAG Bedarfsträger und die Armeeapotheke Vollzugsorgan und damit haushaltsrechtlich verantwortlich für die Kreditbewirtschaftung. Gemäss Informationsnotiz des EDI an den Bundesrat vom 24. September 2020 wurde festgehalten, dass die Armeeapotheke für die Bewirtschaftung verantwortlich ist. Das BAG ist deshalb davon ausgegangen, dass die Kreditkontrolle im VBS gemacht wird. Auch das FHG bezeichnet die kreditverwaltende Stelle als Verantwortliche für eine haushälterische Mittelverwendung und die Kreditbewirtschaftung, was im vorliegenden Fall die Armeeapotheke war. Für eine Kreditkontrolle fehlten der Armeeapotheke jedoch die Informationen, was im Wesentlichen auf technische Voraussetzungen und die Vertraulichkeit der Informationen zurückzuführen ist. Es wurde versäumt, zu Beginn der Pandemie die Verantwortlichkeiten für die Kreditführung zu definieren. Die Bundesverwaltung arbeitete nicht im normalen Modus. Das Ausmass der Krise, die Dringlichkeit und virtuelle Konferen-

zen müssen bei der Beurteilung mitberücksichtigt werden. Die Schweiz hat die Krise erfolgreich bewältigt. Und dieser Aspekt muss auch beachtet werden, was von den Befragten immer wieder betont wurde.

14 Empfehlungen des Untersuchungsbeauftragten

Empfehlung 1

Die Bewältigung von ausserordentlichen Krisen wie der Covid19 Pandemie rechtfertigt einen Bundesratsausschuss bestehend aus dem Fachdepartement und zwei weiteren Departementen, die am stärksten betroffen sind – das VBS, WBF oder Finanzen. Es wird zudem empfohlen, eine Co-Leitung der Taskforce bestehend aus zwei Departementen einzurichten.

Empfehlung 2

Beim Aufbau einer Krisenorganisation sind nicht nur fachliches Knowhow zu berücksichtigen, sondern auch Managementenerfahrung mit Verwaltungshintergrund. Die Stellvertretungen sind sicherzustellen. Der Untersuchungsbeauftragte unterstützt die Empfehlung des Berichts der Bundeskanzlei, einen Ressourcenpool zu bilden und Back Office Strukturen einzurichten.

Empfehlung 3

Die Kredite sind dem Bedarfsträger zuzuteilen, welcher die integrale Verantwortung für die Verwendung der Mittel und für die Kreditkontrolle hat.

Empfehlung 4

Die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten sind von Beginn mit DEBI-Listen zu definieren.

Empfehlung 5

Die Finanzverantwortlichen der involvierten Ämter sind in die Krisenorganisation einzubeziehen.

Empfehlung 6

Die Informationen über die vertraglich vereinbarten Kaufpreise und die Details der Zahlungen müssen den Finanzdiensten der beteiligten Ämter zur Verfügung stehen.

Empfehlung 7

Die Kreditkontrolle muss integral über SAP geführt werden.

Empfehlung 8

Für verschiedene Beschaffungen sind separate Kreditrubriken zu eröffnen.

Empfehlung 9

Das Controlling muss mit einem Verantwortlichen sichergestellt werden.

Empfehlung 10

Es ist zu prüfen, ob das Parlament in ausserordentlichen Krisen die begleitende Oberaufsicht verstärken soll.

15 Stellungnahme des GS-EDI, des BAG, der Gruppe Verteidigung sowie der EFV

Am 24. August 2022 wurde der Berichtsentwurf dem GS-EDI, dem BAG, der LBA sowie der EFV mit Frist bis zum 7. September 2022 zur Stellungnahme unterbreitet. Die Bemerkungen und Ergänzungen wurden in den Bericht eingearbeitet. Nachstehend werden die wesentlichen Bemerkungen, Präzisierungen und unterschiedlichen Auffassungen aufgeführt.

Das GS-EDI ist mit den Empfehlungen einverstanden, unterbreitete gleichzeitig verschiedene Präzisierungen. In der Informationsnotiz des EDI an den Bundesrat vom 24. September 2021 seien die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten sehr wohl definiert worden. Im Berichtsentwurf hat der Beauftragte festgehalten, dass zu Beginn der Pandemie die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der verschiedenen Stellen nicht festgehalten wurden.

Das BAG machte verschiedene Bemerkungen und Korrekturvorschläge. Der Beauftragte konnte diese nach Prüfung weitestgehend übernehmen. Das BAG teilt die Aussage nicht, dass die Armeeapotheke wegen fehlender Informationen die Kreditkontrolle nicht wahrnehmen konnte. Das VBS habe nach vorgängiger Prüfung der unterstellten Dienststellen die Verträge unterzeichnet und sei deshalb in der Lage gewesen, alle eingehenden Rechnung auf die Korrektheit zu prüfen und die Zahlung auszulösen. Der Informationsfluss müsse auch innerhalb des VBS sichergestellt werden. Der Beauftragte anerkennt diese Tatsache, hält jedoch fest, dass die Informationen über die Zuordnung der Zahlungen zu den Verpflichtungskrediten schwierig war.

Die Gruppe Verteidigung, zu der die LBA gehört, ist mit dem Berichtsentwurf grundsätzlich einverstanden und unterstützt die Empfehlungen. Sie hält fest, dass seit Juli 2022 zwischen dem BAG und der LBA die AKV geklärt und DEBI-Listen erstellt werden. Gleichzeitig werde ein Finanzcockpit aufgebaut, in welches die massgeblichen Zahlen laufend implementiert werden. Die Verantwortung für die Umsetzung der Empfehlungen sei den Bundesämtern mit einem machbaren Termin zuzuweisen. Im Zusammenhang mit der Kreditverwaltung stellt die Gruppe Verteidigung die Frage, ob die Kreditverwaltung durch die LBA / Armeeapotheke überhaupt wahrgenommen werden kann, wenn das EDI / BAG die Verträge erarbeitet und somit die finanziellen Mittel verpflichtet. In Zukunft müsse angestrebt werden, dass die Verantwortung sowohl für die Erteilung von Beschaffungsaufträgen als auch für die Bewirtschaftung der finanziellen Mittel vom selben Departement wahrgenommen wird. Die integrale Verantwortung sei beim Bedarfsträger, unabhängig davon, ob weitere Partner beteiligt sind.

Die EFV ist mit den Empfehlungen einverstanden. Sie plädiert bei der Empfehlung 8 zur Struktur der Voranschlagskredite für Augenmass.

Anhang 1 Befragte Personen

Aeschbach, Dan, C Armeeapotheke
Borer, Lorenz, BAG Arbeitsgruppe Impfung
Dolder, Florian, BAG Arbeitsgruppe Impfung
Delapraz, Denise, C Finanzen LBA
Dür, Marcel, Finanzen V
Fäh, Andrea, BAG Recht
Gerber, Michael, BAG Recht
Gresch, Lukas, Generalsekretär EDI
Honegger, Stefan, GS-EDI
Jakob, Gerhard, C Finanzen V
Kaiser, Thomas, Divisionär, C LBA
Kopp, Christine, Co-Leiterin Taskforce BAG
Lanz, Simon, GS-EDI
Lévy, Anne, Direktorin BAG
Lüthy, Gregor, Kommunikation BAG
Matter, Eva, Ausgabenpolitik EFV
Mehira, Nassima, BAG Finanzen
Nussli, Michael, stv C LBA
Siegenthaler, Marc, stv GS VBS
Stuber, Markus, C Finanzen BAG
Trauffer, Samuel, Ausgabenpolitik EFV
von Greyerz, Salome, Co-Leiterin Taskforce BAG
Walker, Martin, Ausgabenpolitik EFV
Zeltner, Thomas, Arbeitsgruppe Impfung Taskforce BAG
Zentner, Alain, stv GS-EDI
Zwahlen, René, LBA

Anhang 2 Dokumentenverzeichnis

Anträge, Aussprachepapiere und Informationsnotizen des EDI an den Bundesrat

- Antrag vom 7. April 2020, Nachmeldung zum Nachtragskredit I/2020 für dringliche Beschaffungen von Arzneimittel zur Bekämpfung der Corona-Pandemie
- Antrag vom 19. Mai 2020, Zugang zu SARS-CoV-2 Impfstoffen
- Antrag vom 10. November 2020, Zugang zu SARS-CoV-2 Impfstoffen – Anhebung des Kostenrahmens / Kostenübernahme
- Aussprachepapier vom 11. Mai 2021, Beschaffung von Covid19 Impfstoffen für 2022
- Antrag vom 15. Dezember 2021, Bezug der Vertragsoptionen
- Antrag vom 2. März 2022 zum Nachtragskredit Ib/2022

Anträge des VBS an den Bundesrat

Antrag vom 11. Januar 2021, Kreditübertragung «Covid»: Beschaffung Sanitätsmaterial

Armeeapotheke, Beschaffungsbericht, 3. Dezember 2020

Armeeapotheke, Beschaffungsbericht 2, 23. März 2022

Armeeapotheke, Liste COVID19 Impfstoffe und Zubehör vom 17. Juni 2022

Armeestab, Dokumentation COVID19 Corona-Pandemie über Stammdaten / Kontierungen der ausserordentlichen Rechnung, undatiert

BAG, Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung (AKV) Covid19 ab 19. April 2022 bis zur Aufhebung der Koordinationsgruppe Covid19 (voraussichtlich Frühling 2023), 13. April 2022

BAG, Covid19: Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen im BAG, Version 20.11.2020

BAG, Finanzielle Steuerungsrunde 2022, Anleitung und Vorgaben, 1. Juni 2022

BAG, Funktionendiagramm Taskforce BAG Covid19, V4 vom 19. September 2021

BAG, verschiedene Funktionsprofile von Mitarbeitenden der Taskforce

BAG, Organisation, Aufgaben und Kompetenzen Taskforce Covid19 (strategische und operative Ebene), 9. Oktober 2020

Bundeskanzlei, Bericht zur Auswertung des Krisenmanagements der Bundesverwaltung in der Covid19-Pandemie, 1. Phase, 11. Dezember 2020 und der 2. Phase, 22. Juni 2022

Bundesrat, Botschaft über den Nachtrag IB zum Voranschlag 2022 vom 30. März 2022

Eidg. Departement des Innern, Bericht an die Finanzkommission des Nationalrates – Voranschlag 2022, Nachtrag Ib vom 7. Juni 2022

Eidg. Finanzverwaltung, Richtlinien und Weisungen zur Haushalts- und Rechnungsführung Bund

E-Mails, diverse E-Mails im Zusammenhang mit den Bundesratsgeschäften

Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, Bericht über die Kontakte der Bundesbehörden mit den Unternehmen Lonza und Moderna betreffend die Herstellung und die Beschaffung von Covid19-Impfstoffen, 16. November 2021

Krisenstab des Bundesrats Corona, KSBC, 19. Juni 2020

Andreas Lienhard (Hrsg.), Finanzrecht, Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht Band X, Basel 2011

Logistikbasis der Armee LBA, Aktennotiz über Verantwortung und Zuständigkeiten des BAG und der Gruppe Verteidigung vom 22. Juni 2022

Logistikbasis der Armee LBA, Beschlussprotokoll Besprechung BAG / LBA vom 8. Juli 2022

Logistikbasis der Armee LBA, Covid19: Bericht 2. Quartal 2022 an die Finanzdelegation vom 10. August 2022

Protokolle der Taskforce und der Arbeitsgruppe Impfung sowie der Sitzungen über die Zusammenarbeit Arbeitsgruppen-Leitende Taskforce

Schreiben der Finanzdelegation an den Bundesrat vom 14. April 2020, Genehmigung von drei Vorschüssen

Taskforce BAG Covid19, Funktionendiagramm vom 14. September 2021

Taskforce BAG Covid19, Handbuch Arbeiten Krisenstab Taskforce, Februar 2022

Taskforce BAG Covid19, Organigramm, Stand 29. April 2022

Verträge über die Impfbeschaffungen von Moderna und Pfizer / BioNTech