



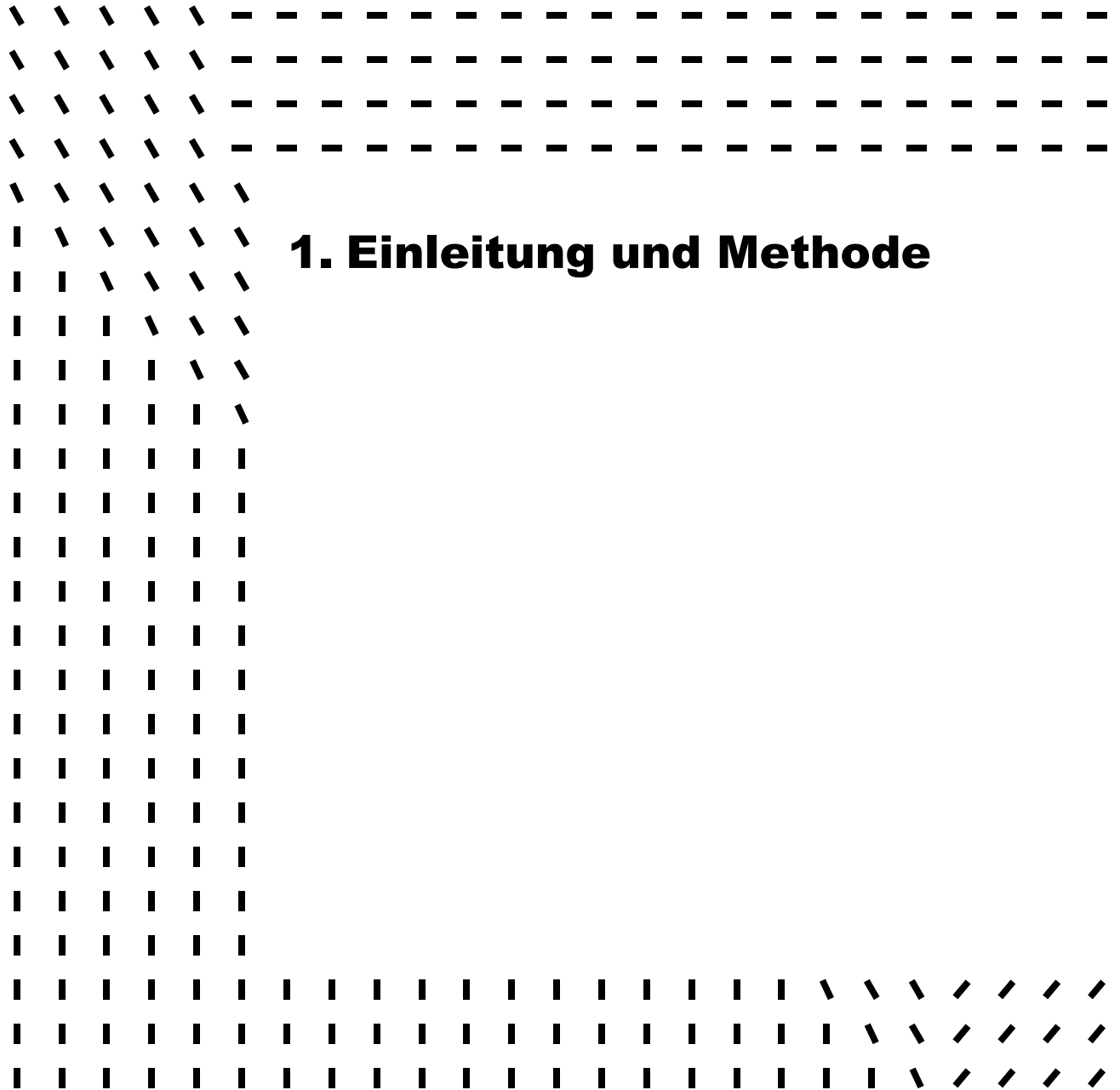
# Auswertung Krisenmanagement der Bundesverwaltung (2. Phase)

**Resultate als Grundlage für die Erstellung des Berichts:  
Arbeitsdokument zuhanden der Bundeskanzlei**

Autoren/-innen: Prof. Dr. Andreas Balthasar, Dr. Dr. Stefan Essig, Dr. Christof Schwenkel, Franziska Müller, Dr. Nicolas Grosjean  
Interface Politikstudien Forschung Beratung AG, Luzern/Lausanne

Luzern, den 20. April 2022

<b>1. Einleitung und Methode</b>	<b>3</b>
<b>2. Aussagen zu Auswertungsgegenständen und Themen</b>	<b>6</b>
2.1 Auswertungsgegenstand 1: Grundlagen und Strategien des Bundesrats	7
2.2 Auswertungsgegenstand 2: Umsetzung in der Bundesverwaltung	15
2.3 Auswertungsgegenstand 3: Zusammenarbeit im föderalen System der Schweiz	30
2.4 Auswertungsgegenstand 4: Zusammenarbeit mit der Wissenschaft	49
2.5 Auswertungsgegenstand 5: Zusammenarbeit international	61
2.6 Auswertungsgegenstand 6: Zusammenarbeit mit der Bundesversammlung	70
2.7 Auswertungsgegenstand 7: Zusammenarbeit mit weiteren Akteuren	75
2.8 Auswertungsgegenstand 8: Getroffene Entscheide und erstellte Produkte	81
2.9 Vier ausgewählte Themen	90
<b>3. Aussagen zur Gesamtbeurteilung</b>	<b>108</b>
3.1 Online-Befragung	109
3.2 Interviews	110
3.3 Dokumentenanalyse	111
<b>Anhang</b>	<b>114</b>
A 1 Liste der Stellen, aus denen die Interviewten stammten	115
A 2 Auswertung der geschlossenen Fragen der Online-Befragung	116
A 3 Liste der ausgewerteten Dokumente	127



# 1. Einleitung und Methode

Das vorliegende Dokument stellt die Grundlage für die Bundeskanzlei dar, um dem Bundesrat einen Bericht zur Folgeauswertung des Krisenmanagements der Bundesverwaltung während der Covid-19-Pandemie vorzulegen (EXE 2020.2934). Dabei werden die Erkenntnisse aus der Empirie sowie Beurteilungen von Interface für die im Konzept «Auswertung Krisenmanagement Covid-19-Pandemie (2. Phase)» festgelegten acht Auswertungsgegenstände und vier Themenbereichen zusammengefasst. Die Resultate beruhen auf folgenden Erhebungen.

**I Persönliche Interviews**

Insgesamt wurden 32 leitfadengestützte persönliche Interviews mit Vertretern/-innen der Bundesverwaltung (17), der Kantone, Städte, Gemeinden sowie der kantonalen Konferenzen (8) und mit weiteren Akteuren (7) geführt. Die Befragungen dauerten je rund 90 Minuten. Alle Interviews wurden protokolliert und mit der Software MAXQDA von Interface ausgewertet. Eine Liste der für die Interviews ausgewählten Institutionen findet sich im Anhang.

**I Online-Befragung**

Total wurden 222 Personen zur Teilnahme an einer Online-Befragung eingeladen. Der Rücklauf präsentiert sich wie folgt:

<b>D 1.1: Rücklauf Online-Befragung</b>			
<i>Gruppe Befragte</i>	<i>Anzahl kontaktierte Personen</i>	<i>Anzahl Teilnehmende</i>	<i>Rücklaufquote</i>
Mitarbeitende Bundesverwaltung	69	50	72 Prozent
Vertreter/-in Kanton	32	24	75 Prozent
Weitere Akteure	121	81	67 Prozent
Total	222	155	70 Prozent

Quelle: Darstellung Interface.

Die Befragung fand vom 18. Oktober bis 15. November 2021 statt. 78 Prozent der Interviewten gaben Deutsch als Muttersprache an, 8 Prozent Französisch und 4 Prozent Italienisch. Es wurden sowohl geschlossene Fragen wie auch offene Fragen gestellt. Die vorliegende Auswertung differenziert entsprechend. Eine Übersicht über die Antwortverteilung für alle geschlossenen Fragen findet sich im Anhang.

**I Dokumentenanalyse**

Es wurden rund 200 Dokumente im Hinblick auf die Relevanz für die vorliegende Auswertung geprüft. 30 davon hatten Bezug zu den Auswertungsgegenständen sowie den Themen der vorliegenden Analyse und betrafen zudem den Zeitraum zwischen Herbst

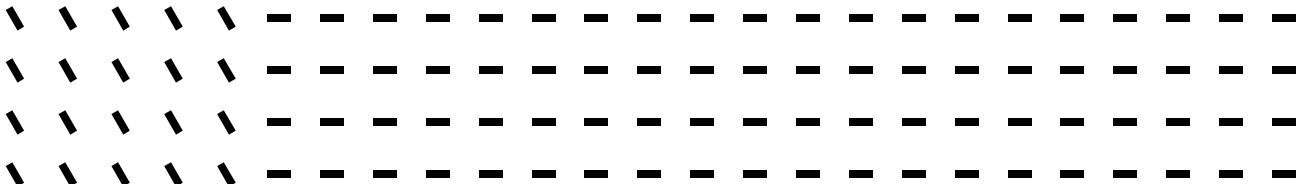
2020 und Herbst 2021. Dazu gehören neben wissenschaftlichen Publikationen auch Auswertungen und Evaluationen von Gremien der Bundesverwaltung sowie Auswertungen von Dritten. Die Sammlung von Dokumenten wurde Ende 2021 abgeschlossen. Eine Liste der Dokumente findet sich im Anhang.

#### I Workshops

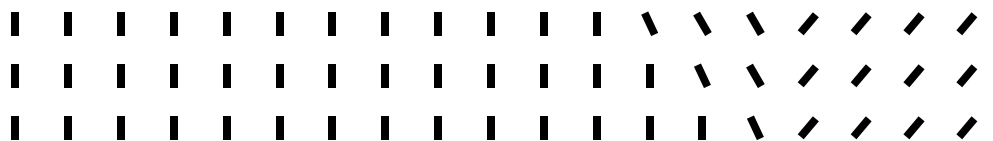
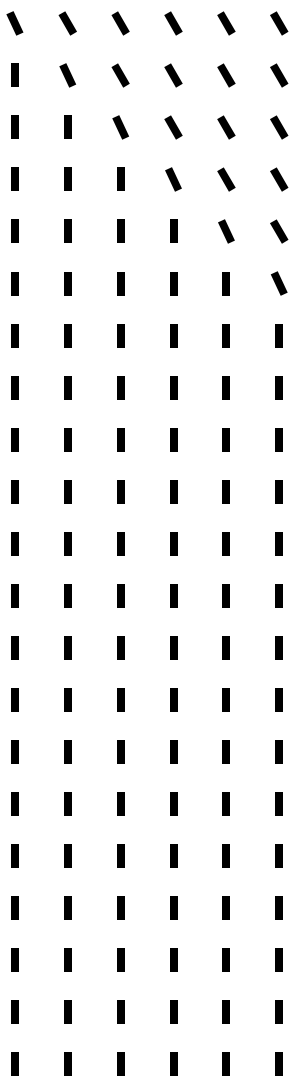
Am 21. Oktober 2021 fand ein Themenworkshop zur Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit der Wissenschaft statt. Er diente dazu, Grundlagen für die Beantwortung des Postulats 20.3280 Michel zu schaffen. Rund 20 Vertreter/-innen der Wissenschaft sowie der Bundesverwaltung nahmen daran teil. Ein zweiter Workshop wurde am 11. November 2021 durchgeführt. Dabei stand die Organisationsform des Krisenmanagements der Bundesverwaltung im Zentrum. An diesem Workshop nahmen rund 15 Vertreter/-innen der Bundesverwaltung sowie der Kantone teil.

#### I Stellungnahme von Experten/-innen

Ergänzend zur vorliegenden Auswertung hat die Bundeskanzlei Professor Dr. Fritz Sager, Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern, eingeladen, die Zusammenarbeit von Wissenschaft und Politik in der Schweiz international einzubetten. Der Bericht «Sager, Fritz; Mavrot, Céline; Hornung, Johanna: Wissenschaftliche Politikberatungssysteme in der Covid-19-Krise: Die Schweiz im Vergleich mit Deutschland, Italien, Frankreich und Grossbritannien» wird auf der Website der Bundeskanzlei publiziert.



## 2. Aussagen zu Auswertungsgegenständen und Themen



## 2.1 Auswertungsgegenstand 1: Grundlagen und Strategien des Bundesrats

### 2.1.1 Beurteilung der Grundlagen für das Krisenmanagement

Untersuchungsleitende Frage war:

- Inwiefern waren die vorhandenen Grundlagen wie zum Beispiel rechtliche Grundlagen und Pläne einem lang andauernden Krisenmanagement in der besonderen Lage dienlich?

#### I Interviews

Verschiedene Grundlagen wurden als hilfreich eingeschätzt:

- Das Epidemiengesetz (EpG) sei wichtig und hilfreich gewesen, um sich darüber zu orientieren, in welcher Phase beziehungsweise in welcher Lage man sich befand.
- Die Weisung der Bundeskanzlei über das Krisenmanagement bilde die Realität des departementalen Systems gut ab und sei auch für das lang andauernde Krisenmanagement nützlich gewesen. Sie sei ein Paradebeispiel dafür, dass die Grundlagen, wie Weisungen und Verordnungen, sich auf Grundsätze beschränken sollten.
- Das Zollgesetz mit seinen weitgehenden Eingriffsmöglichkeiten sei sehr nützlich gewesen und seine Anwendung habe auf Routine beruht. Es sei normal, zu einem bestimmten Zeitpunkt die Kontrolldichte zu erhöhen. Die Besonderheit während der Krise habe nur darin bestanden, dass es sich nicht um einen regionalen Teil der Grenze handelte, sondern um die gesamte Schweizer Grenze.
- Auch amtseigene Grundlagendokumente seien wichtig gewesen, wie beispielsweise Management-Handbücher zur Geschäftskontinuität, eigene Krisenpläne und Richtlinien für das Monitoring bei Aufgaben wie der Materialbeschaffung.
- Mehrere Befragte betonten, dass für das lang andauernde Krisenmanagement vor allem die schnellen Prozesse hilfreich gewesen seien, um Gesetze und Verordnungen in der Krise rasch anzupassen. Man könne nicht auf alle möglichen Bedürfnisse vorbereitet sein, das sei das Wesen einer Krise. Daher sei es zentral gewesen, dass man die Grundlagen rasch erarbeiten konnte.

Es wurden auch Mängel erkannt:

- Kritisiert wurde der Pandemieplan. Zentrale Akteure beurteilten ihn als nicht hilfreich.
- Weitere Rückmeldungen zum Pandemieplan wiesen darauf hin, dass darin die Verantwortlichkeiten zu wenig klar festgelegt seien. Dies habe zu Unsicherheiten in der Frage geführt, wer Teil des Krisenstabs sein solle und welche Kompetenz die Krisenstäbe hätten.
- Das Bewusstsein für die Notwendigkeit des Contact Tracing sei im Pandemieplan vorhanden gewesen. Man habe jedoch in der Vorbereitung das mögliche Ausmass der Krise völlig unterschätzt.
- Die Schweiz habe einen aktuellen Pandemieplan gehabt, der international anerkannt war. Er enthalte alles, was heute für das lang andauernde Krisenmanagement relevant

sei: Händewaschen, Abstand, Masken, Risikogruppen, Reproduktionszahl, Impfungen, Schulschliessungen, Quarantäne, Contact Tracing. Aber er sei mangelhaft umgesetzt worden. Beispiel Masken: Die vorgeschriebenen Lager seien schlicht nicht angelegt worden. Als die Pandemie kam, sei nicht der Plan im Zentrum gestanden, vielmehr habe das Chaos geherrscht – in der öffentlichen Kommunikation, in der Koordination zwischen den Kantonen und in der Entscheidung über notwendige Massnahmen.

#### I Online-Befragung geschlossene Fragen/Indikatoren

- *Indikator 1a*: Die für meinen Zuständigkeitsbereich relevanten Grundlagen (gesetzliche Grundlagen, Verordnungen, Weisungen) für das Krisenmanagement der Bundesverwaltung waren mir bekannt (91% der Befragten; n = 95).
- Die Grundlagen für das Krisenmanagement der Bundesverwaltung waren auch für eine Krise, die so lange anhält wie die Covid-19-Pandemie, dienlich (64%; n = 65).

#### I Dokumentenanalyse

Eine wichtige Grundlage war das *Epidemiengesetz*. Das BAG kam zum Schluss, dass sich das im Gesetz vorgesehene dreistufige Modell bewährt hatte. In den Augen des Bundesamts wäre es aber sinnvoll, wenn bestimmte zusätzliche Massnahmen (insbesondere in Bezug auf die Meldepflichten, die Sicherstellung der Spitalkapazitäten, die Kostenregelungen für Tests oder das Materialmanagement) bereits im Rahmen der normalen oder besonderen Lage vorgesehen werden könnten. (GPK 2021a)

Das dreistufige Eskalationsmodell des *Epidemiengesetzes* von der normalen über die besondere zur ausserordentlichen Lage erschwert das Krisenmanagement. Denn je nach Lage verschieben sich auch die Verantwortlichkeiten. Das widerspricht der Logik des Krisenmanagements, nach der Krisen möglichst konsistent und aus einer Hand bewältigt werden sollten. (Wenger et al. 2020)

Das Bundesamt für Justiz wies darauf hin, dass das *Epidemiengesetz* den Bundesrat zwar dazu ermächtigt, für das ganze Land oder für einzelne Landesteile die notwendigen Massnahmen zu treffen. Diese Bestimmung ist aber zu wenig klar, weshalb sich der Bundesrat auf die polizeiliche Generalklausel (Art. 36 Bundesverfassung, Einschränkungen von Grundrechten) berufen musste, bei der die Prüfung der Verhältnismässigkeit grosses Gewicht hat. Vor dem Hintergrund der Pandemie war diese Prüfung jedoch sehr schwierig, da man sich ständig auf Annahmen stützen musste. (GPK 2021a)

Der *Pandemieplan* war eine wichtige Grundlage der Entscheidungen. Allerdings enthält er keine konkreten Vorgaben hinsichtlich Ressourcenbevorratung für eine langanhaltende Pandemie ohne schnelle Verfügbarkeit eines Impfstoffs. (Hauri et al. 2020)

Die *Vorgaben und Empfehlungen des Eidgenössischen Personalamts* (EPA) beschränkten sich entweder eng auf personalrechtliche Aspekte oder waren so formuliert, dass Interpretationsspielraum bestand und viel Arbeit zur Konkretisierung notwendig war. (Balthasar et al. 2022b)

Die Rolle des *Zivildienstes* in Notlagen ist nicht geklärt (EFK 2021a).

### 2.1.2 Beurteilung der Strategien des Bundesrats

Untersuchungsleitende Frage war:

- Inwiefern hatte der Bundesrat Strategien, die in der Krisenbewältigung als roter Faden dienten?



### I Interviews

Einige strategische Grundlagen wurden als wichtig eingestuft:

- Generell habe es eine übergeordnete Strategie als roten Faden zur Schadensvermeidung gegeben. Diese Strategie wurde als hochdynamisch erlebt, als stetige Entwicklung, als Lernprozess. Die Leitfrage habe sich immer verändert: vom Schutz der Bevölkerung hin zur Frage, wie man mit dem Virus leben könne. Zwischendurch habe man als einfache Bürgerin oder einfacher Bürger nicht mehr gewusst, welche Massnahmen überhaupt gelten. Man sei aber dennoch gut unterwegs gewesen.
- Weiter hätten vor allem das Covid-Gesetz und die Covid-Verordnung 3 in vielen Ämtern als Leitschnur gedient, an der man sich habe orientieren können.
- Die Strategie zur Impfstoffbeschaffung habe funktioniert.

Es gab auch zahlreiche kritische Stimmen:

- Mehrere Befragte bezeichneten das Thema Strategie als grossen Minuspunkt des Krisenmanagements des Bundes. Ab Sommer 2020 habe man im Bundesrat und in den Bundesämtern zu wenig in Szenarien gedacht und zu wenig Strategien für mögliche Szenarien entwickelt. Man sei immer vom Best Case ausgegangen und habe gedacht, dass die Krise bald vorbei sein würde.
- Generell sei der Bund zu wenig mittelfristige und zu stark kurzfristige Strategien gefahren.
- Gefehlt habe eine Strategie für den Fall, dass sich eine Welle laut Evidenz in den Daten anbahnt. Das sei wohl eine Entwicklung gewesen, auf die niemand hinschauen wollte.
- Einige Interviewte hatten das Gefühl, der Bund sei generell systematisch zu spät gewesen und habe es nie geschafft, vorausschauend zu planen. Man hätte sich mehr überlegen sollen, was als Nächstes kommt. Grund dafür sei die Vielzahl der Entscheidungen gewesen. Manchmal habe man den Überblick über die geltenden Massnahmen verloren.
- Rückblickend hätten sich einige Interviewte eine stärkere und stringendere Führung aus einem Krisenstab des Bundes heraus gewünscht. Es hätte mehr Impulse gebraucht. Es habe viele Informationen gegeben, aber zu wenig Anweisungen.
- Der grundlegende strategische Fehler des Bundesrats sei darin gelegen, dass er den Kantonen zu viel Freiraum gewährte. Dadurch sei ein Flickenteppich von Massnahmen entstanden, der für die Bevölkerung unlesbar gewesen sei und zur grossen Welle im Herbst 2020 geführt habe (siehe auch Auswertungsgegenstand 3 und Thema 2). Rückblickend könne man sagen, es sei zu diesem Fehler gekommen, weil der Bundesrat in der ausserordentlichen Lage weitgehend frei habe entscheiden können. Die Parteien hätten nichts gesagt, das Parlament habe sich ausgeschaltet, die Medien seien dem Bundesrat gefolgt. Die einzige Kritik sei aus der Wissenschaft gekommen – und dies habe die Bevölkerung verunsichert. Deshalb sei die Swiss National COVID-19 Science Task Force ins Leben gerufen worden. Diese Plattform habe die Kritik der Wissenschaftler/-innen kanalisiert. Ab Sommer 2020 habe das Parlament reagiert und eine etwas grössere Rolle spielen wollen. Die Parteien hätten sich zu überlegen begonnen, den Bundesrat der Freiheitsfeindlichkeit zu beschuldigen. Wirtschaftskreise und die Kantone hätten diese Kritik unterstützt. Es sei so viel Druck auf den Bundesrat ausgeübt worden, dass er nachgab und das Krisenmanagement den Kantonen übergab.
- Es habe Momente gegeben, in denen der Bundesrat Themen strategisch diskutierte, die eigentlich in der Hoheit der Kantone lagen: Beispiele dafür sind die Anzahl der IPS-Betten und des IPS-Personals. Man habe jedoch den Mangel an Personal einfach als Fakt hingenommen und nicht versucht, gemeinsam mit den Kantonen Lösungen zu finden, um den Personalbestand auf den IPS-Stationen und dadurch die Anzahl der IPS-Betten in der Schweiz zu erhöhen. Dieses Thema sei nicht ernsthaft diskutiert worden und es seien keine Massnahmen getroffen worden. Das Problem sei dabei, dass

es eigentlich Sache der Kantone wäre, sich darum zu kümmern. Der Bundesrat habe diese Kompetenz den Kantonen nicht wegnehmen wollen. Er habe sich auch nie hinter den Kantonen verstecken wollen. Das Impfen sei eigentlich auch Sache der Kantone. Man sei dennoch zum Schluss gekommen, dass der Bund handeln müsse. Deshalb habe man beispielsweise durch eine zentrale Impfwoche versucht, das Impfen voranzutreiben.

Das Dreiphasenmodell (Schutzphase, Stabilisierungsphase, Normalisierungsphase) beurteilten die Befragten unterschiedlich:

- Teilweise wurde argumentiert, es habe als Orientierung gedient, an die man sich habe halten können. Das Wesen einer Krise bestehe aber darin, dass sich die Situation stetig verändere. Daher sei es schwierig, einen Richtwert für Massnahmen zu definieren. Im Rückblick habe sich fast jeder Richtwert als untauglich erwiesen. Dennoch sei das Bedürfnis nach Richtwerten immens. Eine der grössten Herausforderungen in der Krisenbewältigung bestehe darin, eine strategische Richtung vorzugeben und dadurch Planbarkeit zu schaffen, gleichzeitig aber den Mut zu haben, politisch zu sagen, dass keine vollständigen Richtwerte möglich sind.
- Einige Befragte vertraten die Meinung, das Modell habe sich nicht bewährt. Niemand aus der Zivilbevölkerung wisse, was die verschiedenen Phasen bedeuten. Man habe es auch nie geschafft, Parameter für die verschiedenen Phasen zu definieren. Dies sei auch sehr schwierig. Man habe mit dieser Konstruktion versucht, eine Rechtssicherheit zu schaffen, die es in so einer Situation nicht geben könne.

Die Strategie, Tests kostenpflichtig zu machen, sei grundlegend falsch gewesen, hiess es aus verschiedenen Berufsverbänden aus der Versorgung.

#### I Online-Befragung geschlossene Fragen/Indikatoren

- *Indikator 1b*: Ich habe im Handeln des Bundesrats während der Krise eine übergeordnete Strategie erkannt (75% der Befragten; n = 154).
- *Indikator 1c*: Mir war klar, welches die prioritären Ziele des Bundesrats bei der Bewältigung der Krise waren (82% der Befragten; n = 153).
- Die gewählten Strategien des Bundesrats haben in meinem Zuständigkeitsbereich für Erwartungs- und Planungssicherheit bezüglich der jeweils nächsten Wochen und Monaten gesorgt (39% der Befragten; n = 117).
- Für den grössten Teil der Befragten (77%; n = 120) hat der Bundesrat eine klare, erkennbare Impfstrategie bestimmt.
- Für 61 Prozent der Befragten (n = 117) hat der Bundesrat eine klare, erkennbare Teststrategie bestimmt.
- Aus meiner Sicht hat der Bundesrat eine klare, erkennbare Strategie zur Unterstützung von Härtefällen bestimmt (83%; n = 107).

#### I Online-Befragung offene Fragen

Rund 80 Prozent der interviewten Personen bejahten die Frage «Gibt es Situationen im Verlauf der Krise seit Sommer 2020, in denen der Bundesrat strategischer und/oder vorausschauender hätte entscheiden müssen?» Auf die Frage, welche Situationen dies waren, wurden folgende Aspekte am häufigsten aufgeführt.

#### *Mehrfachnennungen*

- Bei der Bewältigung der zweiten Welle nach dem Sommer 2020 (36 Nennungen)
- Bei der Antizipation von Ausstiegszenarien (10 Nennungen)
- Bei der Vorbereitung der Impfkampagne/der Aufklärung zur Impfung (9 Nennungen)
- Bei der Kommunikation/beim «Abholen der Bevölkerung» (8 Nennungen)

- Bei der Basierung von Entscheiden auf Daten/der Festlegung von Rahmenbedingungen für Entscheide (7 Nennungen)
- Bei der Planung und Ausarbeitung verschiedener Szenarien (7 Nennungen)
- Bei der Berücksichtigung der Auslandsschweizer/-innen und des Personals von Auslandsvertretungen bei der Impfung (7 Nennungen)
- Beim Thema Testen (6 Nennungen)
- Beim Thema Ferienrückkehrer/-innen im Sommer 2021 (5 Nennungen)
- Bei der Klärung des Einbezugs der Kantone (4 Nennungen)
- Bei der Einhaltung der Strategie, wenn Kriterien festgelegt worden sind (4 Nennungen)
- Bei der Konsistenz der Massnahmen (3 Nennungen)
- Bei der Einführung des Covid-Zertifikats (3 Nennungen)
- Bei der Frage zur Zertifikatspflicht (3 Nennungen)
- Bei der Erhöhung der Kapazität von Spitälern/IPS (3 Nennungen)

#### I Dokumentenanalyse

Die «Strategischen Grundlagen der GDK und des EDI-BAG Grundsätze – Massnahmen – Zusammenarbeit» vom Herbst 2020 waren für die Schweizerische Gesundheitsdirektorenkonferenz (GDK) und das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) wichtig. Dieses Strategiepapier verfolgt das Ziel, die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in den Grundsätzen zu klären und möglichst zielgerichtete Massnahmen auf der richtigen Staatsebene zu ergreifen sowie die einzelnen Massnahmen optimal aufeinander abzustimmen. Es basiert auf der bundesrätlichen Verhütungs- und Bekämpfungsstrategie vom Juni 2020 und auf dem Rebound-Papier (Abfederung eines Wiederanstiegs von Covid-19) der GDK sowie der Vereinigung der Kantonsärzte und Kantonsärztinnen der Schweiz (VKS). Zudem berücksichtigt es die epidemiologische Lage, die aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnisse und die Erfahrungen aus dem bisherigen Pandemieverlauf. (GDK/EDI 2020)

Die wesentlichen Grundsatzfragen, welche *primären Ziele der Bund mit seiner Covid-Politik verfolgt*, sind bis heute nur ansatzweise beantwortet, obwohl der Schweizer Souverän und unzählige Unternehmen stark betroffen sind von Behördenanordnungen, die individuelle und unternehmerische Freiheiten massiv einschränken. (Avenir Suisse 2021b)

In strategischer Hinsicht hat es der Bundesrat verpasst, die prioritären Ziele seiner Pandemiepolitik klar zu benennen. Ging es nun darum, möglichst wenige Tote zu haben, die gefährdeten Gruppen optimal zu schützen, die Intensivstationen nicht zu überlasten oder die Wirtschaft zu schonen? Politische Prioritäten können sich verschieben, aber in einer Krise müssen die Verantwortlichen sie kommunizieren und begründen, damit sich alle involvierten Kräfte daran orientieren können. (Hirschi 2021)

Die Kantone bedauern, dass der Bund nicht vor Ende der ausserordentlichen Lage zusammen mit den Kantonen, den Direktorenkonferenzen und der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) im Hinblick auf die besondere Lage ein klares Konzept ausgearbeitet hat. (KdK 2020)

### 2.1.3 Optimierungspotenzial zu Auswertungsgegenstand 1

#### I Interviews

Das Epidemien-gesetz solle die Verantwortlichkeiten klarer regeln. Zum Beispiel müsse festgelegt werden, wer die finanzielle Verantwortung für die Folgen von Massnahmen trägt. Das Gesetz beinhalte praktisch nur Kann-Formulierungen. Diese sollten konkretisiert und verbindlicher gestaltet werden.

Der Pandemieplan, wie er heute bestehe, sei zu überarbeiten, um Verbindlichkeiten und klare Verantwortlichkeiten auf den Stufen Bund und Kantonen zu schaffen.

Der Versorgung mit Medikamenten und Masken müsse man in der Pandemievorbereitung politisch mehr Gewicht geben. Es brauche klare Vorgaben für die Akteure in der Versorgung bei der Beschaffung und Lagerung von Material. Die Kantone müssten die Lagerbestände vor der Krise kontrollieren. Darum brauche es nicht nur klare gesetzliche Grundlagen, sondern auch Ressourcen für den Vollzug.

Die Verordnung über den Koordinierten Sanitätsdienst (KSD) müsse revidiert werden, vor allem, um die politische Führung beziehungsweise die Ansiedlung des KSD zu klären.

Es solle geklärt werden, wie es mit der Armeepotheke weitergehe. Konkret gehe es darum zu definieren, was die Armeepotheke für die Bundesverwaltung, das Gesundheitswesen und allenfalls für die Allgemeinbevölkerung leisten soll. Beispielsweise sei festzulegen, welche Art und welche Menge von Produkten sie herstellen soll. Zugleich sei es wichtig, die Armeepotheke bei Aufträgen an sie – je nach Leistungsumfang – mit genügend Ressourcen auszustatten.

Die Weisungen über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung müssten revidiert werden, da einige Bestimmungen zum Krisenmanagement nicht funktionierten.

Man solle sich bei einer nächsten Pandemie frühzeitig überlegen, wie die Exit-Strategie aussieht. Bereits beim Verfassen der gesetzlichen Grundlage müsse man die Lösung für die Aufhebung haben.

Man könne nicht für jede epidemiologische Situation ein Gesetz schreiben, man müsse Lücken lassen, die dem Bundesrat Handlungsspielraum in der jeweiligen Situation geben würden. Man könne nicht alles regeln, so schränke man sich nur unnötig ein.

#### I Dokumentenanalyse

Es gilt, das *Epidemiengesetz* so weiterzuentwickeln, dass die obersten politischen Stufen von Bund und Kantonen den Prozess der Früherkennung, Risikobewertung und Strategieentwicklung über alle Lagen hinweg steuern und mit den notwendigen Anpassungen in den Bereichen des Ressourcenmanagements und der Krisenorganisation koordinieren können. (Wenger et al. 2020)

Im EpG sollte die Kompetenz des BAG verankert werden, zu überwachen, ob eine Mindestmenge an Schutzmaterialien ständig und in qualitativ genügendem Zustand vorhanden ist. Auch sollte der Bundesrat die Kompetenz bekommen, nötigenfalls gegenüber den verantwortlichen Stellen Massnahmen zu ergreifen. Auf Gesetzesstufe ist auch zu regeln, ob der Bund oder die Kantone die verantwortlichen Stellen bezeichnen und organisieren und ob Leistungserbringer zu Vorhalteleistungen verpflichtet werden können; die Ausführung kann auf Verordnungsstufe geregelt werden. (Balthasar et al. 2022a)

Es sollte gesetzlich verankert werden, dass der Bund in einer langanhaltenden Krise auch Subventionen zugunsten von Organisationen sprechen kann, die sich um die gesundheitlichen und gesellschaftlichen Folgen von besonders verletzlichen Menschen kümmern. (Balthasar et al. 2022a)

Es muss geklärt werden, ob im Bereich des Ressourcenmanagements eine Kompetenzverschiebung vom Bund zu den Kantonen benötigt wird, damit die Kantone ihren Verpflichtungen im Bereich der Vorsorge nachkommen. Auch muss geklärt werden, ob es regelmässig überprüfte Vorgaben anstelle von Empfehlungen braucht. (Wenger et al. 2020)

Insbesondere im Bereich der Vorratshaltung sachlicher Mittel ist es notwendig, eine *bessere Abgrenzung zwischen den Gesetzgebungen* zu erarbeiten. Dies betrifft unter anderem die Gesetzgebungen zu Epidemien, zur Landesversorgung sowie zu Heilmitteln, Lebensmitteln und Alkohol. Der Bund soll Massnahmen zur besseren Versorgungssicherung in besonderen und ausserordentlichen Epidemie- und Pandemielagen verfügen können (Art. 3 Abs. 1–5, Art. 10). (Balthasar et al. 2022a)

Im Rahmen der *Überarbeitung des Pandemieplans* sollte der Prozess der nationalen Risikobewertung bezüglich epidemiologischer Notlagen detaillierter geprüft werden. Folgende Überlegungen sind zu berücksichtigen: Die nationale Risikobewertung bezüglich Pandemien ist erstens als laufender Prozess über alle Lagen hinweg mit klarer Federführung des BAG zu konzipieren. Zweitens ist die Zusammenarbeit mit dem angedachten nationalen Frühwarnnetzwerk zu präzisieren. Drittens sollte geklärt werden, wie der Stand der Wissenschaft als Grundlage für die durch den Bundesrat festzulegenden Ziele und Strategien erhoben und ob die Einbindung der Wissenschaft formalisiert werden kann. Viertens stellt sich die Frage, wie politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Aspekte der Gefährdungslage in die Gesamtbeurteilung einfließen sollen. Fünftens sollte die Form des Antrags an den Bundesrat und des Einbezugs der Kantone präzisiert werden. (Wenger et al. 2020)

Der Prozess der Strategieanpassung sollte im Rahmen der Überarbeitung des Pandemieplans detaillierter geprüft werden. Erstens sollte geklärt werden, wie der Prozess der Anpassung von Strategien und Massnahmen auf der operationellen Ebene möglichst frühzeitig in Richtung eines gesamtheitlichen Ansatzes erweitert werden kann, sodass die Auswirkungen der Pandemie auf Gesundheit, Wirtschaft und Gesellschaft in eine Gesamtsicht integriert werden können. Zweitens sollte geklärt werden, ob ein generischer Pandemieplan erarbeitet werden kann oder aber ob über den Influenza-Pandemieplan hinaus spezifische Planungsgrundlagen für Pandemien mit einer höheren Sterblichkeitsrate notwendig sind. (Wenger et al. 2020)

Es sollte geprüft werden, ob die Vorbereitungen in Richtung eines stärker generischen Pandemieplans respektive spezifischer Planungsgrundlagen für Pandemien mit verschiedenen Ausprägungen weiterentwickelt werden sollten. (Hauri et al. 2020)

Der Pandemieplan enthält kaum Überlegungen zu den Fragen, wie im Kontext globalisierter Lieferketten mit politisch verursachten Störungen umgegangen und wie die Beschaffung in der Krise organisiert werden soll. Diese zwei Fragen sollten im Kontext der Weiterentwicklung des Pandemieplans sorgfältig geprüft werden. (Wenger et al. 2020)

Swissmedic, das Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) und das BAG sollten eine *Mindestverfügbarkeit von ausgewählten Wirkstoffen* für die medikamentöse Grundversorgung und von Produktionskapazitäten für Schutzmaterial gesetzlich festlegen. (Balthasar et al. 2022a)

Im Bereich der Landesversorgung lässt sich ein Mangel an politischem Willen hinsichtlich verpflichtender Bevorratungsvorgaben im Gesundheitswesen beobachten. Dem BWL – einer von einem Delegierten aus der Wirtschaft im Nebenamt geleiteten Milizorganisation

– blieb nichts anderes übrig, als auf die unverbindlichen Empfehlungen im Pandemieplan zu verweisen. (Hauri et al. 2020)

Es braucht die *Einführung eines schweizweiten Ampelsystems* (basierend auf erfolgreichen kantonalen Ansätzen) zur Schaffung strategischer und transparenter Entscheidungsgrundlagen. (Avenir Suisse 2021a)

Zur Begrenzung von Notrecht sollten für die wahrscheinlichsten Katastrophenszenarien gesetzliche Grundlagen analog zum Epidemienengesetz geschaffen werden. Zur Überprüfung der Relevanz der Szenarien sollten diese Gesetze nach zehn Jahren automatisch auslaufen, sofern sie nicht verlängert werden. (Avenir Suisse 2021a)

Es sollte ein Ampelsystem als Koordinations- und Steuerungsinstrument implementiert werden. Generell ist das Design der Informations- und Managementsysteme von Grund auf zu verbessern. (Schwaninger & Schönenberger 2021)

Die Entscheidungsprozesse auf Bundesebene für *Gesuche der zivilen Behörden für Einsätze der Armee und des Zivildienstes* waren vorgängig nicht genügend klar definiert. Es gibt keinen objektiven, transparenten Massstab, ab wann ein Bedarf gemeldet werden kann. Die Kantone haben ein unterschiedliches Verständnis darüber, wann ein Gesuch gestellt werden kann. Dies führte dazu, dass man Entscheide für Einsätze der Armee und des Zivildienstes unkoordiniert traf. Es ist für die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) nicht nachvollziehbar, dass diesbezüglich überhaupt noch Handlungsbedarf bestand, da er bereits in der Sicherheitsverbundübung 2014 aufgezeigt worden war. (EFK 2021a)

#### 2.1.4 Gesamtbeurteilung durch Interface

##### I Generelle Beurteilung

Die Beurteilung der Grundlagen des Krisenmanagements fällt in der Online-Befragung grundsätzlich positiv aus. Insbesondere kannten 91 Prozent der Befragten die für ihren Zuständigkeitsbereich relevanten Grundlagen (gesetzliche Grundlagen, Verordnungen, Weisungen) für das Krisenmanagement der Bundesverwaltung (Sollwert erreicht). Etwas kritischer ist die Bewertung der verfügbaren Strategien: 75 Prozent der Befragten erkannten im Handeln des Bundesrats während der Krise eine übergeordnete Strategie (Sollwert nicht erreicht). 82 Prozent der Befragten war klar, welches die prioritären Ziele des Bundesrats bei der Bewältigung der Krise waren (Sollwert erreicht).

Zentrale Grundlage des Krisenmanagements des Bundes war das Epidemienengesetz. Es gab den Entscheidungen einen klaren gesetzlichen Rahmen, auch wenn das dreistufige Eskalationsmodell mit der Übergabe von Verantwortungen das Krisenmanagement erschwerte. Als besonders wichtig für das lang andauernde Krisenmanagement in der besonderen Lage erwies sich die Fähigkeit der Bundesverwaltung, rasch dem Krisenverlauf angepasste Gesetze und Verordnungen zu entwickeln. Sowohl das Covid-19-Gesetz wie auch die dazugehörigen Verordnungen haben sich bewährt. Andererseits hat der Pandemieplan die Anforderungen nicht erfüllt. Er erwies sich in vielen Teilen als zu unverbindlich.

Der Bundesrat hatte verschiedene strategische Grundlagen, die in der Krisenbewältigung als roter Faden dienten. Dies ist positiv zu bewerten, auch wenn die Grundlagen infolge des dynamischen Krisenverlaufs nur zum Teil relevant waren. Allerdings entstand der Eindruck, die laufende Reaktion auf aktuelle Entwicklungen sei so anspruchsvoll, dass das vorausschauende Management zu kurz kam. Dies ist problematisch, weil der Blick in die nächste Geländekammer zu den Kernelementen des Krisenmanagements gehört.

**I Besondere Stärken**

- Das dreistufige Modell des Epidemiengesetzes hat sich bewährt.
- Die Strategie zur Impfstoffbeschaffung funktionierte sehr gut.
- Das Covid-Gesetz und die Covid-Verordnung 3 dienten der Bundesverwaltung als Leitschnur, an der sie sich orientieren konnte.
- Vielerorts standen wertvolle amtseigene Grundlagendokumente zur Verfügung.
- Die «Strategischen Grundlagen der GDK und des EDI-BAG Grundsätze – Massnahmen – Zusammenarbeit» vom Herbst 2020 haben sich für die Zusammenarbeit von GDK und EDI bewährt.

**I Besondere Schwachpunkte**

- Die bestehenden Grundlagen waren ungeeignet, um eine Knappheit an Medikamenten und Masken zu verhindern.
- Der Pandemieplan hat sich nicht bewährt. Er erwies sich als zu unverbindlich.
- Die Krisenbewältigung der zweiten Welle nach dem Sommer 2020 ist nicht geglückt.
- Es gab keine Antizipation von Szenarien zum Ausstieg aus der Krise (Exit-Strategie).
- In strategischer Hinsicht verpasste es der Bundesrat, die prioritären Ziele seiner Pandemiepolitik klar zu benennen.
- Das vorausschauende Krisenmanagement kam zu kurz.
- Das fehlende Denken in Szenarien war eines der Hauptprobleme des Krisenmanagements.

**I Handlungsfelder**

- Das Epidemiengesetz muss in verschiedener Hinsicht überarbeitet werden (*hohe Relevanz*).
- Der Pandemieplan muss neu erarbeitet werden und Verbindlichkeiten sowie klare Verantwortlichkeiten auf den Stufen Bund und Kantone schaffen (*hohe Relevanz*).
- Es ist zu prüfen, ob ähnlich dem Epidemiengesetz auch für andere Arten von Krisen Krisenlagen und entsprechende Kompetenzen definiert werden können (*mittlere Relevanz*).
- Es soll geklärt werden, wie es mit der Armeepothek weitergeht. Konkret muss definiert werden, was die Armeepothek für die Bundesverwaltung, das Gesundheitswesen und allenfalls für die Allgemeinbevölkerung leisten soll (*mittlere Relevanz*).
- Die Zusammenarbeit und die Abgrenzung zwischen Armee, Zivildienst und Zivilschutz sind zu klären. Es braucht klare Regelungen für Gesuche der zivilen Behörden für Einsätze der Armee und des Zivildienstes (*mittlere Relevanz*).

**2.2 Auswertungsgegenstand 2: Umsetzung in der Bundesverwaltung****2.2.1 Zuständigkeiten und Aufgaben der Gremien**

Untersuchungsleitende Frage war:

- Welches waren die wichtigsten Gremien, in denen das Krisenmanagement der Bundesverwaltung in der Untersuchungsphase erfolgte?

**I Interviews**

Grundsätzlich sei der Bundesrat das richtige Gremium, um in Krisenzeiten Entscheidungen zu treffen. Er müsse sich dabei auf gute Entscheidungsgrundlagen stützen können. Die Qualität der Erarbeitung solcher Grundlagen wird in den Interviews unterschiedlich beurteilt:

- Einerseits wurde betont, wie wichtig das Team um Bundesrat Berset gewesen sei; dieses habe sehr gut funktioniert. Dazu gehöre auch der Steueraussschuss Covid-19 mit den Generalsekretären/-innen aller Departemente, dem Generalsekretär der GDK,

der Direktorin des BAG sowie dem Vizekanzler und Bundesratssprecher. Dieser Ausschuss habe sich wöchentlich getroffen. Er sei in der akuten Phase ein gutes Instrument gewesen, um ein Stimmungsbild abzuholen. Man habe in diesem Gremium nie etwas beschlossen, sondern Vorschläge zur Kenntnis genommen, teilweise auch diskutiert. Es habe keinen klaren Auftrag an die Generalsekretäre gegeben. Der Steuerungsausschuss habe einen Teil der Aufgaben des Krisenstabs des Bundesrats übernommen, zum Beispiel die Koordination der Departemente und die Zusammenarbeit mit der Wissenschaft.

- Andererseits wurde argumentiert, dass es ab dem Übergang in die besondere Lage kein Krisenorgan des Bundes gegeben habe, das alle Departemente, insbesondere auch das Finanzdepartement und das VBS, einbezog. Der Steuerungsausschuss unter Leitung des EDI habe zu einseitigen Entscheidungsgrundlagen geführt. Man hätte die Führung breiter abstützen müssen. Ein Beispiel dafür sei die Einführung des Zertifikats. Das sei auch eine stark wirtschaftliche Frage. Wenn sie einzig auf der Basis einer Grundlage des EDI entschieden werden müsse, sei das problematisch. Ab Mitte 2020 habe ein übergreifender Krisenstab gefehlt, der es ermöglicht hätte, vor den Beratungen des Bundesrats eine departementsübergreifende Synthese zu erstellen.

Ein zentrales Gremium sei auch die Taskforce BAG Covid-19, die für die operative Umsetzung verantwortlich ist. Die Ideen zur weiteren Vorgehensweise, die die Taskforce BAG im Austausch mit dem EDI innerhalb des Briefing-Teams entwickelte, seien dem Steuerausschuss vorgelegt worden. Dies habe gut funktioniert. Es sei darum gegangen, eine Struktur zu schaffen, die einer Krise gerecht wird, die länger als vier Monate dauert. Dies habe die Taskforce BAG mit ihren Arbeitsgruppen geleistet. Diese Struktur musste aber in der Krise erst geschaffen werden. Es brauchte eine Leitung, klare Aufträge und Stellenbeschriebe.

- Vieles sei über die Sitzungen der Taskforce BAG gelaufen. Am Anfang hätten sie dazu gedient, eine Auslegeordnung der epidemiologischen Lagen zu machen und mögliche Szenarien zu diskutieren. Zudem sei besprochen worden, wo die Themen weiterbearbeitet werden sollten (Fachdiskussionen).
- Die Taskforce BAG habe auch sogenannte Horizonte-Sitzungen mit Experten/-innen und einen regelmässigen Austausch mit der Swiss National COVID-19 Science Task Force gepflegt. So hätten die Massnahmen vorbereitet werden können.
- Es wurde die Meinung geäussert, dass sich die Taskforce BAG bewährt habe. Mit ihr sei eine Organisation geschaffen worden, in der Personen eine Rolle spielen, die in der Lage sind, unter hohem Druck sehr gute Leistungen zu erbringen. Die Zusammensetzung ändere sich stetig.
- Ein Hauptkritikpunkt zielt darauf, dass die Taskforce BAG ad hoc erstellt wurde, weil sie organisatorisch nicht vorgesehen war. Im Hinblick auf künftige Krisen müsse man dies anders machen, wobei jedoch jede Krise ihren eigenen Charakter habe und niemand wisse, ob die Anpassungen für die Bewältigung der nächsten Krise hilfreich sein werden.

Die Entstehung der BAG Task-Force hänge mit der Entstehung der Krise zusammen. Die Covid-Pandemie habe sich langsam ausgebreitet, nicht wie zum Beispiel ein Terroranschlag, der sofort alle in einen Krisenmodus schalten lässt. Bei einer Krise, die nach und nach eintritt, habe man das Gefühl, noch nicht betroffen zu sein. Man wisse nicht, wie weit sie einen betreffen wird. Die zuständige Abteilung habe daher sukzessiv eine interne Struktur aufgebaut. Der Bundesrat habe dies aus der Ferne beobachtet, während das EDI das Gesundheitsproblem zu seiner Sache gemacht habe. Erkenne man später, wie gross die Krise wirklich ist, sehe man auch, dass die vorhandenen Strukturen nicht die richtigen sind, und man beginne über die Einrichtung eines Krisenstabs nachzudenken. Im Moment,



in dem diese Struktur geschaffen wird, funktioniere sie dann nur parallel zu dem, was es vorher gab. Es sei deshalb künftig sicherzustellen, dass die Strukturen für das Krisenmanagement zu einem früheren Zeitpunkt eingerichtet werden.

Eine wesentliche Rolle habe die Arbeitsgruppe Strategie der Taskforce BAG übernommen. Sie habe Strategiepapiere entworfen und immer wieder angepasst. Das sei eine der Grundlagen zum Vorwärtsdenken gewesen.

Ab Sommer 2020 hätten das Generalsekretariat GS-EDI zusammen mit der GDK die weitere Vorgehensweise in der Krise geplant. Das GS-EDI habe definiert, was Eskalationskriterien sind und wie die Zusammenarbeit mit den Kantonen organisiert werden könnte. Es habe sich also quasi um ein Rezeptbuch für den Umgang in der besonderen Lage gehandelt. Dabei sei der regelmässige Austausch mit der GDK lanciert worden, den es zuvor noch nicht gegeben habe. Die GDK sei auch ein sehr wichtiges Gremium gewesen – neben all den vorher genannten.

Zudem habe es regelmässige Sitzungen zwischen Bundesrat Berset und der Führung des BAG, zwischen dem GS-EDI und der Science Task Force sowie zwischen der Science Task Force und Bundesrat Berset gegeben. Es habe also eine Vielzahl an Zusammenarbeitsformen gegeben. Ganz wesentlich seien auch die monatlichen Sitzungen des Departementsvorstehers mit allen Gesundheitsdirektoren/-innen gewesen.

Bei den Härtefallgeldern seien zwei neu aufgebaute Gremien mit Vertretenden von Kantonen wichtig gewesen. Eines leitete Bundesrat Maurer. Mit dabei waren die Präsidenten der Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz (VDK) und der Finanzdirektorenkonferenz (FDK), die Staatssekretärin und die Chefin der Finanzverwaltung. Eine Stufe unterhalb bildeten die Generalsekretariate der VDK und der FDK, gewisse Kantone, die Finanzverwaltung und das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) ein zweites Gremium. Diese zwei Gremien seien die wichtigsten Umsetzungsinstrumente für das SECO gewesen. Dieses habe jede Verordnungsänderung oder Umsetzungsplanung verbrieft und vorbesprochen. Beim Schutzschirm «Veranstaltungen» habe es eine Gruppe gegeben, die aus den Verbänden der Veranstaltungsbetriebe von Sport, Kultur usw. und verschiedenen Bundesstellen bestand. Gemeinsam hätte man dort die Verordnung und die Umsetzungsorganisation geplant sowie durchgeführt.

Im Bereich der Informatik habe es regelmässige Abstimmungen zwischen dem Bundesamt für Informatik (BIT) und dem BAG gegeben. Dafür sei ein «Steering Board» eingerichtet worden mit Vertretern/-innen des BAG, der GDK, der Generalsekretariate des BIT und des Nationalen Zentrums für Cybersicherheit (NCSC). Bundesrat Maurer habe während der Krise angefangen, die Amtsdirektoren/-innen nach jeder Bundesratssitzung im Rahmen eines Video-Calls zu briefen. Dadurch habe man Fragen stellen und sich auf geplante Massnahmen vorbereiten können. Das sei sehr wichtig gewesen.

#### I Online-Befragung geschlossene Fragen/Indikatoren

- *Indikator 2a:* Die Zuständigkeiten und Aufgaben zwischen den Gremien der Bundesverwaltung, die in der Krisenbewältigung aktiv waren, waren klar (48% der Befragten; n = 134).

#### I Online-Befragung offene Fragen

Die befragten Personen wurden gebeten, in Stichworten anzugeben, wie die Umsetzung des Krisenmanagements durch die Bundesverwaltung besser hätte gelingen können. Dies sind die häufigsten Antworten.

*Mehrfachnennungen*

- Bessere/schnellere/klarere/widerspruchsfreie Kommunikation (28 Nennungen)
- Mehr Koordination zwischen den Departementen/weniger Dominanz Gesundheitsbereich/BAG bei Krisenmanagement (26 Nennungen)
- Krisenmanagement durch übergeordnete Krisenorganisation (15 Nennungen)
- Mehr Zusammenarbeit mit und bessere Kommunikation gegenüber den Kantonen (13 Nennungen)
- Mehr Berücksichtigung der Umsetzung von Massnahmen bei Entscheiden (8 Nennungen)
- Mehr Evidenzbasierung bei den Entscheiden/mehr Experteneinbezug (8 Nennungen)
- Bessere/frühere Einbindung von Branchenverbänden (8 Nennungen)
- Klärung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten (6 Nennungen)
- Klare Ansprechpartner/Mrs. oder Mr. Covid (5 Nennungen)
- Vorausschauendes/strategischeres Krisenmanagement (4 Nennungen)
- Bessere Nutzung vorhandener Krisenmanagementkompetenzen (3 Nennungen)

**I** Dokumentenanalyse

Das BAG bearbeitete Aufträge des Bundesrats in den zuständigen *Arbeitsgruppen der Taskforce BAG*. Vorschläge wurden im Austausch mit dem Generalsekretariat des EDI finalisiert. Die strategische Leitung der Taskforce BAG äusserte sich zu den bereinigten Versionen. Schliesslich entschied das EDI über den Inhalt der Fassung, die dem Gesamtbundesrat vorgelegt wurde. (Balthasar et al. 2022a)

Die *operationelle Krisenorganisation erwies sich als besonders instabil*, da neben die Koordinationsgremien der normalen Lage (Koordinationsorgan, EKP) weitere Koordinationsmechanismen und -instanzen traten. So übernahm das EDI die horizontale Koordination der Massnahmen des Bundes. Es wurde unterstützt von einem Einsatzorgan, das gemäss Pandemieplan dem Bundesstab Bevölkerungsschutz (BSTB) entspricht. Das Einsatzorgan wiederum wurde durch das Koordinationsorgan unterstützt. Offen bleibt darüber hinaus, über welche Kanäle die operationellen Fachebenen von Bund und Kantonen koordiniert werden sollen. (Wenger et al. 2020)

Die Krisenorganisation hat sich im Lauf der Pandemie entwickelt. Auf technischer Ebene haben die Bundesdepartemente spezifische departementale oder interdepartementale Gremien und Taskforces eingesetzt. Mehr als 20 Krisenstäbe und Taskforces waren auf den verschiedenen Ebenen des Krisenmanagements aktiv. Der Einbezug der Kantone in diese Gremien war unterschiedlich. Auf politischer Ebene wurden Möglichkeiten zum Austausch geschaffen: ab Sommer 2020 zwischen dem Vorsteher des EDI und den Mitgliedern der GDK. Im Kontext der wirtschaftlichen Stützungsmaßnahmen erfolgten zudem politische Absprachen zwischen den Vorstehern des EFD und des WBF sowie den Präsidien der FDK und der VDK. Die Bundespräsidentin beziehungsweise der Bundespräsident standen wiederholt mit dem KdK-Präsidenten in Kontakt. Die politischen Entscheidungsgrundlagen wurden nicht in der ursprünglich dafür vorgesehenen Organisationsstruktur vorbereitet. Stattdessen nahmen sektorielle technische Krisengremien, die ad hoc eingerichtet wurden, diese Aufgabe wahr. Die Kantone wurden nicht systematisch einbezogen. (KdK 2022)

Obwohl die Gemeinden und Städte in der Pandemie an vorderster Front standen (Ansammlungsverbote auf öffentlichem Grund, Kontakt mit älteren Bevölkerungsgruppen, Entsorgung, Kinderbetreuung, finanzielle Unterstützung für Kleinunternehmen usw.), wurden sie nicht ausreichend in die Krisenorganisation einbezogen. (KdK 2022)

### I Workshop

Das zentrale Krisenorgan während der Covid-19-Pandemie war der Bundesrat. Einige der Teilnehmenden begrüßten, dass dieser rasch den Entschluss für die ausserordentliche Lage getroffen hatte. Auf Stufe Bundesverwaltung hätten sich jedoch Lücken zwischen Grundlagen auf Papier und dem Krisenmanagement in der Realität gezeigt. Die Umsetzung theoretischer Grundlagen ins departementsübergreifende Krisenmanagement in der Praxis sei schwierig gewesen. Es habe keine adäquaten Strukturen zur politischen Meinungsbildung oder Gefässe für sektorübergreifenden Austausch gegeben. Der Fokus lag laut einigen Teilnehmenden von Anfang sehr stark auf der Gesundheit. Es entstand der Eindruck, dass die Krise nicht gesamthaft angegangen wurde. Die Zeit für Vorbereitungen und Entscheidungen war für Bundesratsmitglieder ausserhalb EDI teilweise sehr kurz und liess nicht immer seriöse Behandlungen zu. Die Rückgabe der Koordination ans EDI in der besonderen Lage erschwerte die Koordination bei anderen Themen (Wirtschaft und Finanzen) – eine Koordination habe erst im Bundesrat und nicht vorher stattgefunden. Gut sei, dass ein Krisenstab mit Juristen/-innen eingesetzt wurde, die dem EDI bei der Erarbeitung von Verordnungen und Gesetzen zur Verfügung standen.

Aus Sicht der Kantone gestaltete sich die Orientierung in den Bundesstrukturen als kompliziert. Am Anfang der Krise seien die Ansprechstellen und die Zuständigkeiten unklar gewesen. Ganzheitlich kantonal organisierten Führungseinheiten hätten die Schnittstellen zum Bund gefehlt. Stabsarbeit sowie weitere Elemente des Krisenmanagements sollten in Zukunft aufeinander abgestimmt werden, um den Anschluss ans Krisenmanagement des Bundes zu garantieren. Die Übungen des Bundes vor der Krise hätten in der Covid-Pandemie nicht gross geholfen.

Ein grosser Teil der Krisenbewältigung sei in den ordentlichen Strukturen erfolgt. Diese hätten sich generell auch unter höherer Taktung und hoher Geschwindigkeit bewährt. Einige Departemente keine Krisenstäbe aktiviert, sondern seien in den ordentlichen Strukturen weitergelaufen. Bestehende Gefässe und persönliche Kontakte (Köpfe kennen) seien während der Krise wichtig gewesen. Ziel sei es, in einer nächsten Krise so lange wie möglich in den ordentlichen Strukturen zu bleiben.

### 2.2.2 Angemessenheit der Organisationsform

Untersuchungsleitende Fragen waren:

- War die vom Krisenmanagement der Bundesverwaltung gewählte Organisationsform angemessen für die Bewältigung der Krise? Aufgrund welcher Überlegungen wurde sie gewählt?
- Welche Rolle spielten die ordentlichen Strukturen für die Umsetzung des Krisenmanagements? Inwiefern war eine Krisenorganisation zur Bewältigung dieser langanhaltenden Krise notwendig?
- Wurden vorhandene (Krisen-)Kompetenzen in der Bundesverwaltung optimal genutzt?

### I Interviews

Mehrheitlich herrschte die Ansicht vor, dass sich die ordentlichen Strukturen bewährt hatten:

- Es habe sehr geholfen, dass die ordentlichen Strukturen etabliert waren und funktionierten. Grundsätzlich hätten diejenigen Ämter die Krise besonders gut bewältigt, die auch ausserhalb der Pandemie Erfahrungen mit Krisen hatten. Vor allem auf den Stufen Bundesrat, Departemente und Bundesämter hätten die ordentlichen Strukturen gut

funktioniert. Oft sei es dort einfach darum gegangen, die Prozesse zu priorisieren und zu beschleunigen.

- Online-Kontakte seien dann problemlos möglich gewesen, wenn die Kontakte bereits bestanden. Um etwas Neues aufzubauen, seien digitale Lösungen jedoch schwierig, dafür brauche es den persönlichen Kontakt. Insgesamt habe man jedoch weiterarbeiten können, auch wenn man auf Online umsteigen musste.
- Aus einigen Teilen der Verwaltung wurde berichtet, dass ab Herbst 2020 eine Entspannung eintrat. In einem grossen Teil der Verwaltung trat der «courant normal» ein, wenn auch teilweise etwas beschleunigt.

Ob eine Sonderorganisation notwendig sei oder nicht, wurde unterschiedlich eingeschätzt:

- Es gab Stimmen, die eine Sonderorganisation bevorzugten. Man habe dem EDI nach der ausserordentlichen Lage den Lead übergeben. Die anderen Departemente hätten sich zwar zur Verfügung gestellt, das reiche aber nicht, um eine Krise zu bewältigen. Wenn eine Krise ausbreche, brauche es die besten Leute, egal aus welchem Departement. Dieser Reflex müsse existieren. Während der Covid-19-Pandemie seien viele Departemente und Ämter froh gewesen, dass sie nicht direkt von der Krise betroffen waren. Die Notwendigkeit von Sonderorganisationen habe sich in vielen Ämtern gezeigt, die sich auf die Aufgaben der Pandemiebewältigung konzentrieren und gleichzeitig das Tagesgeschäft ausführen mussten. Ohne eine Krisenorganisation hätte die Pandemie teilweise nicht bewältigt werden können. Durch die Krisenorganisation seien sehr viele Entscheide zentralisiert worden. Das Krisenmanagement des Bundes müsse zentralisiert werden. Es brauche erstens einen Krisenstab; dieser müsse klein und schlagfertig sein, die Stabs- und Führungsarbeit kennen und Eventualplanungen machen können. Zweitens brauche es eine koordinierte Krisenkommunikation. Diese solle einen wesentlichen Teil der Aufgaben des Krisenstabs ausmachen. Auch müssten die verschiedenen Ebenen der Kommunikation harmonisiert und effizienter gestaltet werden. Drittens müsse definiert werden, welche Aufgaben der Bund bei der Versorgung zu erfüllen hat und welche nicht. Die Zuständigkeiten müssten klar sein.
- Es wurde aber auch argumentiert, dass bei einer langanhaltenden Krise eine Sonderorganisation nicht zielführend sei. Bei einer kurzfristigen Krise, in der ein Sonderstab über kurze Zeit komplett im Einsatz stehe, sei dies anders. Überhaupt sei die Entscheidungsfindung während der ganzen besonderen Phase weitgehend erfolgreich über die ordentlichen Prozesse verlaufen. Man habe die Abläufe und die Beteiligten gekannt, und das habe sich bewährt. Gesprächspartner beurteilten als zentral, dass man Krisen von dieser Dimension und von dieser Dauer möglichst in den bestehenden Strukturen bewältigt. Darüber hinaus müsse man den Föderalismus zwar nicht grundsätzlich in Frage stellen, aber während gewisser Phasen und bei bestimmten Fragen sollte der Bund mehr Kompetenzen haben.
- Schliesslich gab es auch die Meinung, dass das System erst ab der besonderen Phase der Pandemie in ordentlichen Strukturen funktionieren könne, weil man dann mehr Zeit für Konsultationsprozesse habe.

Es wurde auch vorgeschlagen, die Konferenz der Generalsekretäre der Departemente (GSK) als Gremium in der Krise zu stärken: Man hätte jeden Tag um sieben Uhr tagen können. Es brauche dann aber auch einen klaren Auftrag. Der Bundesrat hat die politische Verantwortung in diesem Land. Fragen wie Impfzwang kann die GSK nicht koordinieren oder vorbereiten. Zuerst müsse man den Auftrag klären. Wenn der Bundesrat einen grossen Handlungsspielraum haben wolle (was sein Recht sei), mache es auch keinen Sinn, ein anderes Gremium zu stärken. Der bestehende Steuerungsausschuss sei eher ein

Sounding Board für das EDI gewesen. In der besonderen Phase habe man in den ordentlichen Strukturen gut geführt, sonst hätte es wieder neue Schnittstellen mit unterschiedlichen Leuten gegeben und niemand hätte mehr genau gewusst, welches seine Rolle sei.

Beim BWL mache die Unterscheidung zwischen einer normalen und einer Krisenorganisation wenig Sinn. Im Normalfall mache dieses Amt nichts anderes als Prävention, damit eine Krise gar nicht erst entsteht. Es sei daher normal, dass im Krisenfall die gleichen Leute in die gleichen Prozesse involviert seien. Prozedural würden einfach die Kadenz und die Intensität erhöht.

Mehrere Befragte betonten, dass die Krisenkompetenzen des Bundes aufgrund der siloartigen Organisation zu wenig genutzt worden seien.

- Es habe keine Matrix-Organisation gegeben. Man habe nicht departements- beziehungsweise arbeitsgruppenübergreifend gedacht, obwohl man in den Direktionen Personen von ihren normalen Aufgaben abziehen und einzelne Personen von anderen Departementen hinzuziehen konnte.
- Die Bundesverwaltung sei kaum darauf vorbereitet gewesen, departementsübergreifende Ad-hoc-Taskforces zu bilden, die in kurzer Zeit Lösungen für akute Probleme finden. Dafür seien die Pflichtenhefte zu starr und das Silodenken zu weit verbreitet. Selbst innerhalb der Ämter sei es manchmal so gewesen, dass gewisse Abteilungen fast nichts mehr zu tun hatten, während andere überlastet waren. Es sei schade, dass die Verwaltung sich nicht innerhalb einer nützlichen Frist neu organisieren könne.
- Es habe eine grosse Asymmetrie der Belastung innerhalb der Bundesverwaltung gegeben. Dabei habe das Gefühl bestanden, dass das BAG und nicht die Verwaltung als Ganzes einer enormen Belastung ausgesetzt sei. Das BAG habe sich um die Krise kümmern müssen, nicht die Bundesverwaltung. Wenn man bei einer Frage nicht weitergewusst habe, sei sie beim BAG gelandet. Die Verantwortung für die Krisenbewältigung sei dem BAG übertragen worden.

Andererseits wurde aber auch darauf hingewiesen, dass sich die in der Bundesverwaltung teilweise ungenügende Zusammenarbeit im Verlauf der Krise verbessert habe.

- Die Zusammenarbeit mit Fachpersonen aus anderen Departementen müsse vereinfacht werden, damit diese Personen unkompliziert Unterstützung leisten können. Der Lead müsse jedoch beim Fachamt liegen.
- Positiv beurteilt wurde zum Beispiel, dass die Wege plötzlich kurz wurden, wenn man etwas entscheiden musste, selbst in der sonst trägen Bundesverwaltung.
- Die Krise habe gezeigt, dass, wenn man wirklich wolle, alles sehr schnell gehen könne. Normalerweise würden diese Geschäfte Jahre dauern. Die Bundesverwaltung habe eine Lernkurve durchgemacht. Bei aller Kritik müsse man deshalb auch sagen, dass die verschiedenen Akteure der Bundesverwaltung es geschafft hätten, im Lauf der Krise besser aufeinander zu hören.
- Zu Beginn der Pandemie habe jedes Bundesamt vor allem bei sich selbst Hilfe gesucht. Dadurch habe es viel Stückwerk, aber keine gemeinsame Architektur gegeben. Dies habe sich jedoch deutlich gebessert.

Die Rolle der Bundeskanzlei im Zusammenhang mit dem Bundesrat sei anspruchsvoll. Die Kernaufgabe der Bundeskanzlei, die Handlungsfähigkeit des Bundesrats sicherzustellen, habe sich im Verlauf der Pandemie nicht geändert. Darüber hinaus komme der Bundeskanzlei und speziell dem Bundeskanzler aber auch noch die Rolle zu, den Bundesrat

kritisch zu hinterfragen. Diese Aufgabe hätte man möglicherweise etwas stärker wahrnehmen können. Der Bundesrat höre auf den Bundeskanzler, dieser dürfe aber den Bogen nicht überspannen. Es sei eine Gratwanderung.

In vielen Teilen habe die Krise bestehende, vor allem personelle Probleme verstärkt. Man habe zwar begonnen, personell aufzustocken, die Abläufe hätten gleichzeitig, aber reaktiv und ad hoc organisiert werden müssen. Im Verlauf der Krise seien Führungsebenen weggebrochen; es hätten Verrechnungsprozesse und Beschaffungen improvisiert werden müssen. Dann seien neue Strukturen und Hilfsmittel (z.B. Reorganisation der Abteilungen, neue Software, mehr Unterstützung durch Logistiker und Kaderleute) geschaffen oder angeschafft worden, um den Herausforderungen besser zu begegnen. Durch eine Zusammenarbeit mit anderen Teilen des Bundes sei es zum Teil gelungen, das zusätzlich notwendige Personal zu mobilisieren; das Bundesamt für Sozialversicherung habe beispielsweise das BAG stark unterstützt. Zusätzlich habe dieses vom Bundesamt für Justiz und vom Bundesamt für Informatik und Telekommunikation Unterstützung erhalten. Ansonsten sei es jedoch schwierig gewesen, ausserhalb des Departements Leute zu finden, da die anderen Departemente auch viel zu tun gehabt hätten. Je länger die Krise dauerte, desto schwieriger sei es geworden, Personal zu finden. Grundsätzlich sei die Bereitschaft, Aufgaben zu übernehmen, gering gewesen. Dennoch wurde die Ansicht vertreten, das System sei insgesamt robuster geworden.

Mehrere Befragte wiesen darauf hin, dass nicht immer die am besten geeigneten Personen in wichtigen Positionen gewesen seien. Den Preis dafür habe man später bezahlt. Man habe Erschöpfungssituationen herbeigeführt, die nie wieder zu korrigieren gewesen seien. Mitarbeitende seien ausgebrannt. Einige hätten das Gefühl gehabt, die ganze Krise laste auf ihren Schultern und man würde sie allein lassen. Man habe zwar insbesondere das BAG personell verstärkt, aber die Situation nicht mehr korrigieren können. Jeder sei froh gewesen, als sich die Situation jeweils beruhigte und man sich etwas entspannen konnte. Allerdings habe man es dadurch versäumt, sich auf die nächste Phase vorzubereiten.

Für etliche sei die Organisation der Krisenbewältigung eine Blackbox gewesen. Es sei ihnen unklar gewesen, wer alles involviert war. Es müsse klar sein, wer die Kommandozentrale der Verwaltung leitet. Lange Zeit sei der Eindruck entstanden, das BAG leite sie. Mit der Zeit habe man aber gemerkt, dass noch viele andere Player involviert waren.

Mehrere Befragte sprachen die Eidgenössische Kommission für Pandemievorbereitung und -bewältigung an, die nie getagt habe. Sie hätte die Reaktion auf die Pandemie vorbereiten und den Bundesrat während der Krise begleiten sollen, sei aber nicht eingesetzt worden. Diese Pandemiekommission sei demokratisch legitimiert. Es bestehe eine Gesetzesgrundlage, die festlegt, dass die Kommission zuhänden des Bundesrats kommuniziert und arbeitet. Sie unterstütze dem Kommissionsgeheimnis. Somit sei sie das Arbeitsgremium des Bundesrats und der Bundesverwaltung, um Fachwissen einzubeziehen, das der Bundesverwaltung fehlt. Im Vergleich dazu sei die Science Task Force fernab von dieser Gesetzesgrundlage gewesen.

#### I Online-Befragung geschlossene Fragen/Indikatoren

- *Indikator 2b*: Vorhandene Fachexpertise und Fähigkeiten im Krisenmanagement in der Bundesverwaltung wurden bei Bedarf optimal genutzt (49% der Befragten; n = 117).
- Die Organisationsform, in welcher das Krisenmanagement durch die Bundesverwaltung erfolgte, war dienlich für die Bewältigung der Krise (64% der Befragten; n = 101).

- Die Organisationsform, in welcher das Krisenmanagement durch die Bundesverwaltung erfolgte, hat der Durchhaltefähigkeit des Personals genügend Rechnung getragen (42%; n = 61).
- 44 Prozent der Befragten (n = 103) gaben an, dass sich die Bundesverwaltung für die Zusammenarbeit mit externen Akteuren gut koordiniert hat.
- In meinem Zuständigkeitsbereich erfolgte die Krisenbewältigung durch die Bundesverwaltung in den ordentlichen Strukturen und nicht in einer speziellen Krisenorganisation (51% der Befragten; n = 108).
- Die Personen, die angaben, dass in ihrem Zuständigkeitsbereich die Krisenbewältigung in einer speziellen Krisenorganisation und nicht in den ordentlichen Strukturen erfolgte (51%), wurden weiter gefragt, ob die Krisenbewältigung auch innerhalb der ordentlichen Strukturen hätte erfolgen können. Dies wurde grossmehrheitlich (87%; n = 52) verneint.

### I Dokumentenanalyse

Der *Pandemieplan* weist an verschiedenen Stellen auf eine Expertengruppe der Eidgenössischen Kommission für Pandemievorbereitung und -bewältigung (EKP) hin, die für die nationale Risikobeurteilung «zuständig» sei. Allerdings sind die Verantwortlichkeiten der Expertengruppe widersprüchlich ausgeführt, da es an anderer Stelle heisst, dass die EKP als beratendes Organ der Bundesbehörden die Risikobewertung im Ereignisfall lediglich «unterstützt». (Wenger et al. 2020)

Im Zusammenhang mit dem *Pandemieplan* stellt sich auf Bundesebene erstens die Frage, wer vor einer Krise für die Gesamtkoordination der Vorsorgeplanungen der Fachämter des Bundes verantwortlich ist und den Anpassungsbedarf auf die politische Entscheidungsstufe zu heben vermag. Je nach Ausgestaltung könnte das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) oder der Bundesstab für Bevölkerungsschutz (BSTB) diesbezüglich eine Rolle übernehmen. Zweitens muss im Bereich der Krisenorganisation eine Gesamtkonzeption der operationellen Krisenorganisation und ihrer Einbettung in die politisch-strategischen Führungsabläufe auf den Stufen Bund und Kantone für das dreistufige Eskalationsmodell des Pandemiefalls erarbeitet werden. (Wenger et al. 2020)

Unklar blieb, wer die Rolle des Einsatzorgans übernehmen sollte. Zwar wurde der BSTB, der gemäss *Pandemieplan* dafür vorgesehen war, zu Beginn der Pandemie als Krisenstab des Bundes eingesetzt, allerdings wurden seine Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten insbesondere im Verhältnis zur Taskforce BAG nie formell geklärt. (Wenger et al. 2020)

Das VBS kommt in seiner Analyse des Krisenmanagements Covid-19 zum Schluss, dass der BSTB durchaus eine tragendere Rolle bei der Bewältigung der Covid-19-Krise hätte spielen können. Die Nutzung der Ad-hoc-Struktur (Krisenstab des Bundesrats Corona, KSBC) führte dazu, dass das Potenzial des BSTB (und damit auch des BABS) nicht vollumfänglich genutzt wurde. Zum Beispiel kamen das breite Netzwerk des BABS oder die Einsatzerfahrungen der Nationalen Alarmzentrale kaum zum Tragen. (VBS 2020)

Generell war während der Covid-19-Krise in verschiedenen Teilen der Bundesverwaltung festzustellen, dass *Ad-hoc-Gremien die bestehenden Führungsstrukturen* ergänzten. Aus Sicht des VBS kommt allerdings gerade in Krisenzeiten dem vertrauten und bewährten Zusammenspiel von Leitungsgremien und Stäben eine enorm wichtige Bedeutung zu. (VBS 2020)

Bei einer nächsten Krise wäre zu überlegen, ob mit *weniger Gremien nicht das gleiche Ergebnis* erzielt werden könnte und somit die Sitzungsbelastung und der Koordinationsbedarf innerhalb des VBS, aber auch der anderen Departemente auf einem tieferen Niveau gehalten werden könnten. (VBS 2020)

Aus Sicht der Kantone waren die *Strukturen des Bundes nicht klar definiert*. Bereits in der ausserordentlichen Lage war die Aufgabenverteilung zwischen dem BAG und dem Koordinierten Sanitätsdienst (KSD) nicht eindeutig. Wenn im Fall einer Gesundheitskrise das BAG die Führung wahrnimmt, ist eine Angliederung des KSD an die Armee sicherlich nicht mehr sinnvoll. Den Kantonen war nicht immer klar, welche Bundesstelle zu kontaktieren war. Die Bundesstellen waren nicht in der Lage, Antworten auf die zahlreichen rechtlichen Fragen der Kantone zu geben. (KdK 2020)

Die Krise hat gezeigt, dass der politische Austausch sowohl zwischen den Staatsebenen als auch zwischen den Sektoralpolitiken wichtig war. Zu Beginn der Krise war jedoch nicht klar, in welcher Form dieser Austausch stattfinden sollte. Mit der Zeit etablierten sich zwar verschiedene Kanäle (wie derjenige zwischen EDI und GDK oder zwischen EFD, WBF, VDK und FDK), doch blieb dieser Austausch überwiegend sektoriell. Dies führte dazu, dass wichtige Politikbereiche keinen adäquaten Zugang erhielten, obwohl sie von den Massnahmen stark betroffen waren (z.B. Bildung). Für künftige Krisen muss deshalb bereits vorgängig definiert sein, in welcher Form ein sektorübergreifender politischer Austausch zwischen Bund und Kantonen organisiert wird und wie die wichtigsten Bereiche integriert werden können. (KdK 2022)

Dem *Business Continuity Management (BCM)* sollte mehr Beachtung geschenkt werden. Das Aufrechterhalten zentraler Geschäftsprozesse und ein hierfür notwendiges Ressourcenmanagement in Krisenzeiten über die Gesamtorganisation hinweg müssen einen zentralen Bestandteil eines Krisenmanagements darstellen. (Balthasar et al. 2022b)

Die GPK befasste sich mit dem *Personalmanagement*, das bei der Bewältigung der Krise eine der grossen Herausforderungen im EDI und im BAG darstellte. Sie hielt fest, dass sowohl das Departement als auch das Amt nach Ausbruch der Pandemie rasch reagiert hatten, indem sie das Personal umverteilten und zusätzliche Personen einstellten, um die am meisten beanspruchten Abteilungen zu unterstützen. Ferner diskutierte die GPK mit dem EDI und dem BAG über die Wechsel, die während der Krise in verschiedenen Schlüsselpositionen erfolgt waren (Generalsekretär des EDI, Direktor/-in des BAG, Leiter der Abteilung Übertragbare Krankheiten des BAG). Der Vorsteher des EDI betonte gegenüber der Kommission, dass die meisten dieser Wechsel schon seit Langem geplant gewesen und dank dem Engagement sowie der grossen Flexibilität der betreffenden Personen reibungslos verlaufen seien. (GPK 2021a)

Die GPK-N hörte den Direktor und zwei Vertreterinnen des Bundesamts für Justiz *zum Einbezug dieses Bundesamts* beim Erlass von Massnahmen im Zusammenhang mit der Bewältigung der Covid-19-Pandemie an. Die Vertretungen des Bundeamts wiesen darauf hin, dass beim Einbezug durch den Bundesrat grundsätzlich dieselben Prozesse und Mechanismen zur Anwendung gekommen seien wie im Normalfall. Der Direktor machte jedoch geltend, dass sie aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit etwas angepasst wurden. So hätten etwa die entsprechenden Fachämter oft bereits vor der formellen Ämterkonsultation den Kontakt mit dem Bundesamt gesucht. Aufgrund der kurzen Zeit, die dem Bundesamt zur Verfügung stand, habe man oft innerhalb weniger Stunden eine Entscheidung treffen müssen, weshalb unter anderem Verhältnismässigkeitsprüfungen teilweise nur grob hätten durchgeführt werden können. (GPK 2021a)



### 2.2.3 Optimierungspotenzial zu Auswertungsgegenstand 2

#### I Interviews

Das Krisenmanagement wurde vom EDI geleitet. Es wird vorgeschlagen, bei einer nächsten Krise einen Bundesratsausschuss einzusetzen. Mindestens drei Bundesräte sollten in die Entscheidungsvorbereitung einbezogen sein. Das verbreitere den Blick und erhöhe die Akzeptanz. Nach jeder Sitzung des Bundesrats solle der Ausschuss zusammen mit den Generalsekretären der Departemente, dem Bundeskanzler und dem Sprecher des Bundesrats tagen, um die nächsten Schritte gemeinsam zu planen und Mandate zu erteilen. Dadurch könne die Kompetenz der ganzen Bundesverwaltung einbezogen werden.

Es müsse klar sein, wer in der Verwaltung den Lead hat. Die Verantwortlichkeiten müssten klar geregelt und gebündelt sein. Zudem sollten die Strukturen und die Einbindung diverser Organisationen ersichtlich sein. Darüber hinaus sollte auch sichergestellt werden, dass externe Inputs in der Bundesverwaltung nicht verloren gehen, sondern irgendwo gebündelt werden.

Der Bundesrat könne vermehrt in Klausuren ausserhalb der regulären Treffen tagen. Dies würde offenere Diskussionen über Strategien und Führung ermöglichen und wäre weniger abhängig vom Tagesgeschäft. Es sollte Vorbereitung und Struktur geben.

Generell wurde darauf hingewiesen, dass die strategische Führung im Bundesrat anspruchsvoll sei: Einerseits habe es im Bundesrat keine Workshop-Kultur gegeben, die es erlaubt hätte, eine gemeinsame Strategie zu entwickeln. Andererseits seien mit dem Mitarbeiterverfahren terminliche Situationen geschaffen worden, die es nicht zugelassen hätten, tiefere Diskussionen über die Anträge zu führen. In der Verwaltung und der Bevölkerung habe man gewusst, wenn sich der Bundesrat am nächsten Tag beraten würde und dass dann umgehend kommuniziert würde. Dadurch sei der Bundesrat sehr stark unter Druck gewesen, schnell zu agieren. Der federführende Bundesrat sei während zweier Jahre am Limit gelaufen; auch deshalb seien kaum Zukunftsszenarien diskutiert worden.

Zu Beginn habe es an Transparenz im System Schweiz gemangelt. Man sollte sehr gut überlegen, welche Gefässe und Kontakte man weiterführen will.

Die Zusammenarbeit zwischen den Bundesämtern müsse verbessert werden.

Es brauche einen Plan in der Hinterhand, der aufzeige, welche Personen bereit und fähig sind, eine Krisensituation zu bewältigen. Dadurch könne man ohne grössere Verhandlungen und ohne Goodwill eine Krisen-Taskforce ad hoc einsetzen. Natürlich hätten diese Personen auch andere Aufgaben. Deshalb müsse man die Organisation so aufstellen, dass diese Aufgaben temporär an andere Personen verteilt werden können, damit die besten Leute für die Krisen-Taskforce zur Verfügung stehen. So etwas könne man mit Übungen erproben.

Man habe in einer solchen Krise einen Tunnelblick. Externe Personen sollten einbezogen werden. Sie könnten helfen, indem sie einen Aussenblick in die Verwaltung einbringen und die richtigen Fragen stellen.

Generell sei die Krisenkompetenz nicht optimal genutzt worden. Es seien zwar Krisenstäbe vorhanden gewesen. Aber in deren Führung müsse ein politisches Schwergewicht dabei sein. Es brauche Personen, die nicht Teil der normalen Prozesse und Strukturen sind – Personen, die über Krisenkompetenzen verfügen. Es sollten nicht Personen dabei sein, die im Tagesgeschäft involviert sind.

Eine Fachverantwortung lasse sich nicht an einen Krisenstab delegieren. Es brauche aber einen Ressourcenpool, der dem zuständigen Fachamt den Rücken freihalte. Das Fachamt sollte zum Beispiel die Einstellung von Personen, die Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen, Informatik- und Digitalisierungsfragen, Rechtsfragen, Kommunikation usw. delegieren können. Notwendig seien variable Back-Office-Strukturen, auf die die jeweiligen Fachorganisationen bei Bedarf zurückgreifen können. Das sollte die Verantwortung eines Krisenstabs sein und das BAG sollte einfach seinen Ressourcenbedarf dort anmelden können. Bei all den Querschnittsfunktionen sei es sehr hilfreich, wenn man dort Unterstützung bekomme.

Es solle geklärt werden, ob während der Pandemie gegründete, interdepartementale Gremien für weitere und andersartige Krisen einsatzfähig bleiben sollten. Beispielsweise könne die interdepartementale Arbeitsgruppe Medizinische Güter auch in einer Strommangellage wichtig sein.

Es solle ein Koordinationsgremium geschaffen werden, um die Materialversorgung während Krisen sicherzustellen.

Es sei möglich gewesen, diese Krise grundsätzlich und dauerhaft in ordentlichen Strukturen zu bewältigen. Nun sei zu klären, für welche Arten von Krisen dies gelte und was für die ihre Bewältigung vorzukehren sei.

Basierend auf den Erfahrungen sollte die Verordnung betreffend den Bundesstab Bevölkerungsschutz überarbeitet werden. Es brauche ein System, das mit den sieben Departementen kompatibel sei: Im Zentrum müsse ein politischer Stab unter der Leitung des federführenden Bundesrats stehen. Dieser Stab solle die politischen Entscheide vorbereiten, die der Departementschef an den Bundesrat weiterleitet. Dabei müsse der Stab das Wissen aus den anderen Departementen einholen. Vorberatende Gremien wie der Sicherheitsausschuss, bei dem mehrere Bundesräte involviert sind, könne man für die Vorbereitungen der Beratungen des Bundesrats nutzen, wenn es die Zeit erlaube. Aber all diese Koordinationsgremien seien fakultative Stationen, da sie Zeit benötigten. Dann brauche es einen Führungsstab, wie den Bundesstab für Bevölkerungsschutz, als klassische Führungsunterstützung. Dieser könne modular zusammengestellt und von unterschiedlichen Bundesamtsdirektoren geleitet werden. Er würde die Lage aufbereiten und Kontakte zu den verschiedenen Akteuren haben. Er könne den politischen Stab mit prozeduralem Know-how und Manpower unterstützen und an ihn angehängt werden.

Es brauche einen permanenten Krisenstab des Bundes. Wo genau dieser ausserhalb von Krisenzeiten organisatorisch anzusiedeln sei, müsse geklärt werden. Er könne eine Weiterentwicklung des BABS sein. In jedem Fall müsse er von einem professionellen Stabschef geführt werden, der wisse, wie die Stabsarbeit funktioniere, und der die Führungsprinzipien innerhalb eines Stabs kenne. So liesse sich die Führung einspielen und die Zusammensetzung entsprechend organisieren. Es wird vorgeschlagen, diesen Krisenstab im Krisenfall beim Bundesratsausschuss anzusiedeln.

#### I Dokumentenanalyse

Es gibt *dringenden Verbesserungsbedarf auf der Ebene Organisation, Struktur und Führung* für die Bewältigung allfälliger künftiger Krisen. Notwendig ist eine Diskussion, wer auf Stufe Bund für das Krisenmanagement verantwortlich sein soll. Es sollte auf Bundesebene rasch geklärt werden, ob eine Krise basierend auf den ordentlichen Strukturen der Bundesverwaltung bewältigt oder die gemäss aktueller gesetzlicher Grundlage vorgesehenen Krisenorgane aktiviert werden sollen (z.B. Ad-hoc-Krisenstab des Bundesrats, Bundesstab Bevölkerungsschutz, Koordinationsorgan EpG). Basierend auf dieser Klärung

sind auf Bundesebene Grundlagen für das Krisenmanagement zu erarbeiten und zu implementieren. Je nach Krisenorganisation sind entsprechende gesetzliche Anpassungen notwendig. (Balthasar et al. 2022a)

Insgesamt kommt der Prüfbericht «Analyse Krisenmanagement COVID-19-Pandemie im VBS» zum Schluss, dass die *rechtlichen Grundlagen des Krisenstabs des Bundesrats Corona (KSBC), des Bundesstabs Bevölkerungsschutz (BSTB) und des Sanitätsdienstlichen Koordinationsgremiums (SANKO)* sowie die darin beschriebenen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten inhaltlich abzustimmen seien. (VBS 2020)

Mit Blick auf die *horizontale Koordination der Departemente im Krisenmanagement* stellt sich die Frage, wie die wichtiger werdenden Systeme der Führungsunterstützung (Früherkennung, Analyse, Lage usw.) und die interdepartementalen Stäbe in die Krisenorganisation des Bundes eingebunden werden sollen. (Hauri et al. 2020)

Es ist notwendig, die *Zusammensetzungen und Funktionen des Einsatzorgans respektive der Eidgenössischen Pandemiekommission (EKP)* im Rahmen der Ereignisbewältigung zu präzisieren. Damit muss eine vertiefte Überprüfung der Eignung des BSTB als Einsatzorgan gemäss EpG verbunden werden. (Wenger et al. 2020)

Es stellt sich die Frage, wie die politische Verantwortung für den nationalen Risikodialog sichergestellt werden soll. Überlegenswert ist beispielsweise die *Weiterentwicklung des BABS in Richtung eines Kompetenzzentrums für nationales Krisenmanagement*. Ebenfalls prüfenswert ist die Idee, dass die Bewertung nationaler Risiken und damit verbundener Defizite über die Direktorenkonferenz des BSTB auf die politische Stufe getragen wird. (Wenger et al. 2020)

Der *Bundesrat* sollte von den operativen Managementaufgaben wesentlich entlastet werden und sich stärker im strategischen Management engagieren. Gleichzeitig ist die Bestimmung einer dedizierten Einheit angezeigt, die die Verantwortung für die operativen Funktionen trägt und über Vollzugsmacht verfügt. Dazu sollte erwogen werden, dass der Bundesrat ein nationales Vollzugsorgan im Sinn eines Krisenstabs einberufen kann, das die operative Realisierung der Pandemiestrategie übernimmt und auch als verantwortliche Entscheidungsinstanz fungiert. In einem solchen Krisenstab müssen die Bereiche Kommunikation, Militär und Medizin vertreten sein. Sollte ein solches Organ geschaffen werden, wäre es von Vorteil, wenn der Bundesrat darin die Federführung behalten würde. Es wäre entscheidend, dass etablierte Kommunikationswege und eingespielte Entscheidungsmechanismen übernommen würden. (Schwaninger & Schönenberger 2021)

Wichtig ist, dass der Bund in der besonderen Lage seine Koordinations- und Verantwortungskompetenz frühzeitig wahrnimmt. Dazu gehört insbesondere die Initialisierung einer gesamtheitlichen, horizontal und vertikal koordinierten Eventualplanung. (Wenger et al. 2020)

Es wäre zu überlegen, heute noch nicht bestehende, *wirksame bundesstaatliche Vollzugsinstrumente* zu schaffen, sodass der Bundesrat – falls erforderlich – den Vollzug (z.B. mittels Zivildienst) selbst sicherstellen kann. (Schwaninger & Schönenberger 2021)

Dass viele Departementsbereiche im VBS die *Frequenz der bereits bestehenden Führungsorgane und Stäbe erhöhten*, um das Tages- und Krisengeschäft gemeinsam zu bewältigen, erachtet das VBS als sinnvolle Lösung. Mit einem erprobten Krisenstab die Entscheidungsgremien zu unterstützen, stellt die gängige Praxis dar. Das Tagesgeschäft von

den Krisengeschäften zu trennen, führt eher zu zusätzlichen Belastungen und erhöhtem Koordinationsbedarf. (VBS 2020)

Das VBS erachtet es als zielführend, die Thematik der *Durchhaltefähigkeit* vertieft zu analysieren. (VBS 2020)

Im Sinn eines sektorübergreifenden und antizipativen Krisenmanagements auf gesamtschweizerischer Ebene schlägt die KdK auf politischer Ebene die Schaffung eines *schlanken paritätischen Krisengremiums aus Vertretungen des Bundesrats und der Kantonsregierungen* vor. Dieses muss auf einen entsprechenden operativen Krisenstab zurückgreifen können, der anhand professioneller Stabsarbeit Grundlagen zur Vorbereitung und Koordination der politischen Entscheide liefert. Bei Bedarf werden die Präsidien der Kommunalverbände SSV und SGV ins politische Krisengremium eingebunden. (KdK 2022)

#### I Workshop

Es bestand weitgehend Konsens darüber, dass die Krisenbewältigung primär in den ordentlichen Strukturen, jedoch mit federführendem Departement stattfinden soll. Das Krisenorgan sei der Bundesrat, die jeweiligen Departementschefs würden hier die Verantwortung tragen. Der Auftrag des federführenden Departements sei noch zu klären. Ein Vorschlag war, dass das federführende Departement zwar die Führungsverantwortung, jedoch nicht die fachliche Verantwortung tragen solle. Die fachliche Bearbeitung und Beurteilung solle weiterhin in den ordentlichen Strukturen funktionieren. So seien die Aufgaben und Abläufe allen klar.

Ein übergeordnetes permanentes Gremium erachtete eine Mehrheit als nicht sinnvoll. Die Workshop-Teilnehmenden betonten, dass die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten von BSTB und KSBC unklar gewesen seien. Der BSTB könne nicht der departementalen Organisation übergestülpt werden und müsse als Ganzes überdacht werden. Es brauche einen massgeschneiderten Krisenstab, der je nach Krise Fach- und Führungsunterstützung anbiete. Dies beinhalte Know-how für das Krisenmanagement (Toolbox), Ressourcen, Instrumente und spezifisches Fachwissen. Das BABS verfüge über viele nützliche Tools, diese seien jedoch aus Vorbehalt gegenüber militärischen Begrifflichkeiten teilweise abgelehnt worden.

Für die Kantonsvertreter/-innen sind bei einer Weiterentwicklung der Anschluss ans Krisenmanagement des Bundes und die Verlässlichkeit der Prozesse aufseiten des Bundes wichtig. Die Einbindung von Kantonen, Wissenschaft und Wirtschaft habe im Gegensatz zur Einbindung der Zivilgesellschaft grundsätzlich gut funktioniert. Der Zeitpunkt und die Form der Einbindung müssten jedoch geklärt werden. Es wurde betont, dass es einen Mehrwert bei der sektorübergreifenden Krisenbewältigung geben müsse.

### 2.2.4 Gesamtbeurteilung durch Interface

#### I Generelle Beurteilung

Die Beurteilung der Umsetzung des Krisenmanagements in der Bundesverwaltung fällt ambivalent aus. Der Sollwert von 80 Prozent wird bei beiden Indikatoren deutlich verfehlt. Nur 48 Prozent der Befragten waren der Ansicht, dass Zuständigkeiten und Aufgaben zwischen den in der Krisenbewältigung aktiven Gremien der Bundesverwaltung klar waren. 49 Prozent der Befragten fanden, dass das vorhandene Fachwissen und die Fähigkeiten im Krisenmanagement in der Bundesverwaltung bei Bedarf optimal genutzt wurden. Vor allem die Koordination zwischen den Departementen wurde jedoch als ungenügend wahrgenommen und man kritisierte die Dominanz des BAG beim Krisenmanagement. Der Fokus habe sehr stark auf der Gesundheit gelegen. Es entstand der Eindruck, dass die Krise nicht ganzheitlich angegangen wurde.

Das zentrale Krisenorgan während der Covid-19-Pandemie war der Bundesrat. Grundsätzlich ist er das richtige Gremium, um in Krisenzeiten Entscheidungen zu treffen. Er hat den Auftrag, das Land zu führen.

Die Entscheidungsvorbereitung lief mehrheitlich über die Taskforce BAG. Das war teilweise problematisch. Denn damit kamen nicht die für den Krisenfall vorgesehenen Gremien des Bundes zum Einsatz und die in der Bundesverwaltung vorhandenen Krisenkompetenzen wurden nicht optimal genutzt. Stattdessen nahm ein sektorielles Krisengremium, das ad hoc eingesetzt wurde, eine Schlüsselfunktion im Krisenmanagement wahr. Dies führte dazu, dass die Entscheidungsgrundlagen teilweise als wenig ausgewogen wahrgenommen wurden, weil sie in erster Linie vom EDI beziehungsweise von der Taskforce BAG erarbeitet wurden. Dennoch wurden das Parlament, die Kantone und die gesellschaftlichen Akteure sowie die übrigen Einheiten der Bundesverwaltung während der besonderen Lage in der Regel über einen vereinfachten und beschleunigten, aber meist weitgehend ordentlichen Weg in den Entscheidungs- und Gesetzgebungsprozess einbezogen. Dieser Rückgriff auf die ordentlichen Verfahren hat sich für die Bewältigung dieser langanhaltenden Krise bewährt.

Ob zur Bewältigung einer langanhaltenden Krise eine Sonderorganisation notwendig ist oder nicht, wurde daher unterschiedlich beurteilt. Es wurde die Meinung vertreten, dass in einer Krise die besten Leute zusammenarbeiten müssten, egal aus welchem Departement. Dazu sei eine Sonderorganisation notwendig. Mehrheitlich bestand jedoch Konsens darüber, dass ein grosser Teil der Krisenbewältigung in den ordentlichen Strukturen erfolgen muss. Diese haben sich generell auch unter höherer Taktung und hoher Geschwindigkeit bewährt. Bestehende Gefässe und persönliche Kontakte waren während der Krise wichtig. In einer nächsten Krise sollte man so lange wie möglich in den ordentlichen Strukturen bleiben.

#### I Besondere Stärken

- Die Abwicklung der Krise über die ordentlichen Strukturen hat sehr geholfen, weil die Prozesse klar und die Personen bekannt waren.
- Besonders zur Entwicklung der wirtschaftlichen Stützungsmaßnahmen ist es gut gelungen, geeignete Gremien mit den relevanten Akteuren zu schaffen.
- Die Zusammenarbeit zwischen BAG, GDK, Generalsekretariaten, BIT und dem Nationalen Zentrum für Cybersicherheit (NCSC) im Bereich Informatik war gut.
- Die Krise hat aufgezeigt, dass man sehr rasch und gut auch über die Amtsgrenzen hinweg zusammenarbeiten kann.
- Die Krise hat gezeigt, dass in der Bundesverwaltung – wenn man wirklich will – alles sehr schnell gehen kann.

#### I Besondere Schwachpunkte

- Die operationelle Krisenorganisation erwies sich als instabil. Es fehlte ein departementsübergreifendes Krisenorgan.
- Die departementsübergreifende Zusammenarbeit war ungenügend. Es gab eine grosse Asymmetrie der Belastung innerhalb der Bundesverwaltung. Das BAG musste mehr als notwendig selbst machen.
- Aus Sicht der Kantone war es schwierig, zu erkennen, wer in der Bundesverwaltung wofür zuständig war. Die Bundesstrukturen wurden als unübersichtlich und kompliziert wahrgenommen.
- In vielen Bundesstellen hat die Krise bestehende, vor allem personelle Probleme verstärkt.

### I Handlungsfelder

- Präzisierung der Auslösekriterien für den Übergang von den ordentlichen Strukturen in eine Krisenorganisation (*hohe Relevanz*).
- Klärung der Frage, wie die Kompetenzen der Bundesverwaltung in einer Krise besser genutzt, die Zusammenarbeit in der Bundesverwaltung optimiert und die zuständigen Fachämter gezielter unterstützt werden können (*hohe Relevanz*).
- Prüfung des Vorschlags, eine Gruppe von Spezialisten/-innen auf Abruf zur Führungsunterstützung zu bilden. Dieser Ressourcenpool könnte zum Beispiel die Einstellung von Personen, die Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen, Informatik- und Digitalisierungsfragen, Rechtsfragen oder die Kommunikation für das zuständige Fachamt abwickeln (*hohe Relevanz*).
- Prüfung der Frage, ob mit der Übertragung des Krisenmanagements an einen Bundesratsausschuss eine breitere Abstützung in und eine bessere Koordination der Entscheidungsvorbereitung zwischen den Departementen erreicht werden könnten (*mittlere Relevanz*).
- Reflexion der Arbeitskultur des Bundesrats. Prüfung, ob Klausuren ausserhalb des Tagesgeschäfts nützlich wären, um das Potenzial des Bundesrats zur strategischen Führung zu stärken (*mittlere Relevanz*).

### 2.3 Auswertungsgegenstand 3: Zusammenarbeit im föderalen System der Schweiz

Zentrale untersuchungsleitende Fragen waren:

- Haben Austausch und Koordination zwischen der Bundesverwaltung und den Kantonen funktioniert? Was hat sich in der Zusammenarbeit bewährt, wo lagen die Probleme?
- Wo lagen die Stärken des Föderalismus beim Krisenmanagement? Wo stiess das föderale System an Grenzen?
- Hat die Bundesverwaltung die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden und die besondere Situation von Städten, Agglomerationen sowie Berggebieten (gem. Art. 50 der Bundesverfassung) in ihrem Handeln genügend berücksichtigt?

#### 2.3.1 Zusammenarbeit im föderalen System der Schweiz

##### I Interviews Bund

Verschiedene Aspekte der Zusammenarbeit im föderalen System beurteilten die Vertreter/-innen des Bundes positiv:

- Für das BAG habe sich der Föderalismus beim Impfen, bei der Spitalversorgung und beim Vollzug der Massnahmen bewährt.
- Die 26 kantonalen Delegierten des BWL seien regelmässig über die Lage informiert worden, die Kommunikation mit den Kantonen habe in diesem Sinn also gut funktioniert.
- Auch die EZV habe gut mit den Kantonen zusammengearbeitet, man sei teilweise in die kantonalen Krisenstäbe eingebunden worden. In Bezug auf die Zusammenarbeit mit den Kantonen sei die klare Aufgabenteilung zwischen EZV und BAG vorteilhaft gewesen.
- Informelle Konsultationen zwischen dem EDI, den Kantonen, dem BAG und den Sozialpartnern über Öffnungs- und Schliessungsmassnahmen hätten gut funktioniert. Man habe auf mehreren Ebenen einen engen Austausch mit den Kantonen gepflegt.
- Auch im Bereich des öffentlichen Verkehrs hätten Bund und Kantone gut zusammengearbeitet.

Wichtige Bedingung für die erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sei das Bestehen guter Kontakte bereits vor der Krise gewesen. Wo sich die relevanten Akteure nicht gut gekannt hätten, sei es schwieriger gewesen.

Die Komplexität sei von vielen völlig unterschätzt worden. Es sei nicht möglich gewesen, zu jedem Thema einen «single point of contact» zu bestimmen. In der Realität habe es je nach Themenrichtung bis zu 20 Ansprechpersonen aufseiten des Bundes gebraucht.

Die Berggebiete seien gut eingebunden gewesen. Durch die bestehenden Kontakte zwischen den Personen beim Bund, bei den Kantonen und in den Berggebieten habe man ein offenes Ohr für die jeweiligen Anliegen gehabt. Der Bundesrat habe zudem zu fünf Tourismusgipfeln eingeladen. Daran nahmen die zwölf Spitzenverbände teil, die aufgrund der Krise eine Allianz bildeten: der Bundesratspräsident, der für den Tourismus zuständige Departementsvorsteher sowie Bundesrat Maurer. Man habe zwar nicht alle Bedürfnisse der Touristiker/-innen erfüllen können, wohl aber die Anliegen der Branche angehört.

Das Prinzip der Subsidiarität sei im Verlauf der Krise besser berücksichtigt worden:

- Die Subsidiarität habe für die Armee in der zweiten Welle besser funktioniert als in der ersten. In der ersten Welle habe man kantonale Gesuche um Unterstützung durch die Armee grosszügig bewilligt. Dabei sei diese jedoch unterbeschäftigt gewesen. In der zweiten Welle seien Kriterien für den Rückgriff der Kantone auf die Armee definiert worden. Dies sei im Bundesstab durch das Sanitätsdienstliche Koordinationsgremium (SANKO) effizient erfolgt. Das SANKO konnte sich auf eine jahrelange Zusammenarbeit zwischen VBS und den Kantonen stützen (siehe Auswertungsgegenstand 2 für die weitergehende Einschätzung der Stabsarbeit).
- Es seien vereinzelt auch nationale Lösungen mit den Kantonen vereinbart worden, vor allem, wenn man alle Kantone an einen Tisch brachte, das gemeinsame Ziel unumstritten war und sich die Kantone gegenseitig antrieben.

Beim Covid-Zertifikat sei es gelungen, eine nationale Lösung zu finden, anders als bei anderen Themen, wie dem Contact Tracing und dem Impfen. Gelingen sei dies, weil zwei Bundesräte mitgeholfen hätten, alle Gesundheitsdirektoren an einer Sitzung zu versammeln, und weil das Ziel unumstritten gewesen sei. Nach der Bereitstellung der Zertifikate sei unter den Kantonen ein Wettbewerb darüber entbrannt, wer sie am schnellsten ausliefert.

Die Konsultationen der Kantone in der Entscheidungsvorbereitung beurteilten die Befragten unterschiedlich:

- Konsultationen mit den Kantonen seien wichtig und wertvoll gewesen, auch wenn es einige Zeit gedauert habe, bis die Zusammenarbeit funktionierte.
- Zu Beginn der Pandemie seien die Kantone noch von den üblichen Vernehmlassungsfristen ausgegangen. Sie hätten dann lernen müssen, dass ein bis zwei Tage für die Vernehmlassung reichen müssen. Dies klappe mittlerweile ohne grösseres Murren. Die Kantone hätten ihre Prozesse anpassen können.
- Es sei unklar gewesen, ob es sich bei der verkürzten Konsultation überhaupt um eine echte Konsultation gehandelt habe.
- Die Entwicklung hin zu einer breiter abgestützten Konsultation aller Kantone, individuell und online, beurteilten die Interviewten grundsätzlich positiv. Das zuvor praktizierte Vorgehen, bei dem die GDK die Positionen sammelte, zusammenstellte und übermittelte, stiess bei der KDK und anderen Direktorenkonferenzen zunehmend auf Kritik.

- Für die Krisenbewältigung sei die Verlagerung weg von der GDK jedoch nicht nur hilfreich gewesen. Die Stellungnahmen seien damit weniger inhaltlich und mehr politisch geworden. Es gebe viele Situationen, in denen die Gesundheitsdirektoren/-innen einfach überstimmt würden.
- Es sei ein Irrglaube, dass eine Direktorenkonferenz entscheiden könne, was ein Kanton zu machen habe. Die Direktorengremien hätten keine Legitimation, es seien einfach Zusammenschlüsse und Austauschplattformen der Kantone.
- Das föderale System verlangsame und verkompliziere die Prozesse, aber es führe zu besseren und adäquateren Lösungen, da die Kantone ihre Wirtschaft und ihre Gesellschaft kennen und wissen, was sie wollen. Dieses Wissen könne der Bund unmöglich haben. Es sei aber wichtig für die Definition der zu beschliessenden Massnahmen.
- Die Beratung der Massnahmen durch die Kantone bringe nicht viel. In einer Krise müsse basierend auf Fakten entschieden werden. Die Kantone würden aber vornehmlich politisch argumentieren. In der Schweiz basiere das System auf einem politischen Weg, der einen Kompromiss zwischen politischen Positionen darstelle. In einer Krise sei das unmöglich. Die mitgeteilten Fakten würden nicht dem Willen der Parteien entsprechen.
- Kantone hätten selten Vorschläge zur Krisenbewältigung gemacht, sondern Interessenvertretung betrieben. Man könne aber kein Krisenmanagement betreiben, indem man Interessen vertrete.

Man habe in der Krise die Grenzen des Föderalismus zu spüren bekommen, wenn es um die Übernahme von Verantwortung gegangen sei. Es habe auch zu viel Druck in den Kantonen gegeben, wenn lokale Interessen im Spiel gewesen seien:

- Die Kantone hätten oft nicht den Mut gehabt, unliebsame Entscheidungen zu treffen.
- Es habe Phasen gegeben, in denen man beim Bund überzeugt gewesen sei, dass nun die Kantone handeln müssten. Teilweise hätten sie das auch gewollt. Als man dann aber gesagt habe, jetzt sollen sie wirklich handeln, hätten sie dies nicht getan und gemeint, der Bund sollte es regeln.
- Eine weitere Schwierigkeit habe darin bestanden, dass der Druck der Wirtschaft auf die einzelnen Kantone teilweise so gross gewesen sei, dass bei den Kantonen ein *Race-to-the-Bottom* erfolgt sei. Den Fall im Alters- und Pflegezentrum Giswil hätte es nicht gegeben, wenn die Zertifikatspflicht und regelmässige Tests in den Altersheimen durchgesetzt worden wären. Die Kantone hätten sich jedoch gegen Eingriffe aus Bern gewehrt. Weitere Beispiele finden sich zu Beginn der Welle im Herbst 2020 (siehe Thema 2) und beim berüchtigten Terrassenstreit in den Skigebieten.

Eine Kultur des Austauschs von Kritik zwischen Bund und Kantonen gebe es bis heute nicht. Es sei nicht möglich, Kritik an den Kantonen offen anzusprechen und darüber zu diskutieren. Das ganze System sei so fragil, dass der Bund die Kantone häufig mit Samthandschuhen behandeln müsse, um das bestmögliche Resultat zu erzielen. Mehr Druck sowie eine direktere und klarere Kommunikation wären kontraproduktiv gewesen. Diese Gratwanderung sei sehr schwierig gewesen.

Es habe vereinzelt Konflikte und Unklarheiten zwischen Bund und Kantonen gegeben, die das Krisenmanagement erschwert hätten:

- So seien EDK und Bundesrat politisch nicht gleicher Meinung gewesen.
- Gewisse Kantone hätten ihre Pflichten nicht erfüllt. Beispielsweise seien keine Zahlen zum Contact Tracing geliefert worden. Das sei stossend. Wenn man prüfe, warum die Kantone die Zahlen nicht geliefert haben, würde man feststellen, dass sie sie teilweise



gar nicht hatten. Teilweise habe es aber auch am politischen Willen gefehlt. Aufgrund der fehlenden Angaben sei die Aussagekraft der Erhebung gering gewesen.

- Für die Zusammenarbeit im technologischen Bereich sei eine komplette Entkopplung der politischen und der operativen Ebene in den Kantonen problematisch gewesen. Es gebe drei Akteure: die Politik, die Kantonsärzte/-innen (die keine IT-Experten/-innen sind) und die IT. Alle drei hätten unterschiedliche Sichtweisen auf das Ganze, weshalb die Koordination sehr schwierig sei. Ein Beispiel sei die vom Bund angebotene Impfplattform onedoc, die 20 Kantone einsetzen. Vier Kantone nutzen VacMe und zwei eine separate Plattform. Gewisse kantonale Politiker/-innen hätten sich vom Bund nichts vorschreiben lassen wollen und gewisse Kantonsärzte/-innen hätten den Bedarf für eine einheitliche Lösung nicht gesehen. Die IT hingegen habe eine Vereinheitlichung gewollt.
- Leider sei auch beim Contact Tracing keine technologische Kooperation mit den Kantonen zustande gekommen. Sie hätte das Contact Tracing deutlich entlasten können, sei jedoch aufgrund von rechtlichen Rahmenbedingungen gescheitert. Das BAG habe dazu keinen Auftrag an ein Informatikunternehmen vergeben können, da das Contact Tracing eine kantonale Aufgabe sei. Die Kantone hätten das BAG nicht beauftragen wollen, da es ansonsten zu einer Konvergenz von Kantons- und Bundesaufgaben gekommen wäre.

#### I Interviews Kantone

Aus Sicht der Kantone gab es einige positive Aspekte in der Zusammenarbeit mit dem Bund:

- Die Arbeitsgruppen des Bundes hätten geholfen, ein gemeinsames Verständnis zu einzelnen Fragen zu entwickeln. Es habe nicht immer klare Resultate gegeben, aber der Austausch sei sehr wichtig gewesen. Er habe auch zu einer guten Umgangskultur beigetragen sowie geholfen, die fachlichen Kompetenzen und die Zuständigkeiten der Partner besser kennenzulernen. Es brauche diese Gefässe, wenn auch nicht zu viele.
- Am Anfang der Pandemie sei der Austausch noch sehr chaotisch gewesen, danach habe er sich aber gut entwickelt. Der Wechsel zu Videokonferenzen sei ein grosser Fortschritt gewesen. Diese seien gut geführt worden und hätten Beruhigung in den Austausch gebracht.
- Jetzt gebe es auch einen ganz anderen Zugang zur Eidgenössischen Kommission für Impffragen (EKIF) und zur Science Task Force. Man kenne sich und wisse, was der oder die andere mache. Das Netzwerk sei in der Krise massiv ausgebaut worden.
- Für das Bildungssystem sei man einen guten Weg gegangen. Ab Sommer 2020 seien die Bestimmungen des Bundes weniger brisant und tiefgehend gewesen. Der Bund habe keine grösseren Vorgaben mehr gemacht, sondern die Kompetenzen an die Kantone zurückgegeben. Dadurch seien die Unterschiede zwischen den Kantonen in der Umsetzung der Massnahmen zwar grösser geworden; dies sei aber ein positives Merkmal der Krisenbewältigung. Die Akteure hätten die Umsetzung nach eigenem Ermessen gestalten können.
- Die Selbstorganisation der Spitäler habe sich bewährt und viel weniger wirtschaftliche Konsequenzen gehabt als das Verbot der elektiven Eingriffe durch den Bund in der ersten Phase der Pandemie.

Es gab Grenzüberschreitungen durch den Bund, die bei den Kantonen sehr schlecht ankamen:

- Es sei ein schwieriger Moment gewesen, als der Bundesrat die Kantone öffentlich zu rechtgewiesen habe. Er habe den Kantonen vorgeworfen, sie trödelten, und von ihnen gefordert, endlich Massnahmen zu ergreifen. Die Kantone hätten dann Massnahmen

beschlossen, aber am selben Tag habe der Bundesrat übersteuert und eigene Massnahmen eingeführt.

- Man habe immer wieder den Eindruck gehabt, dass der Bundesrat und die Bundesverwaltung die Kantone als ausgelagerte Vollzugsanstalten behandelten und nicht als selbstständige Staatsebenen. Trotz aller Konsultationen habe es den Bundesrat nicht gekümmert, was die Kantone sagten. Er habe schon vor den Konsultationen festgelegt, wie er es machen wollte.
- Der Bund verfüge über zu wenig Einblick in die Vollzugsrealität. Das Bundesamt für Kultur habe zum Beispiel vorgegeben, dass es sich um eine Gesuchsbehandlung handle, für die der Rechtsmittelweg ausgeschlossen sei. Kurze Zeit später sei diese Position revidiert worden. Dieses Hin und Her haben die Vollzugsverantwortlichen der Kantone sehr belastet.

Den Einbezug der Kantone in die Konsultationen beurteilten die Interviewten kontrovers:

- Einerseits argumentierten Befragte, dass es nicht nachvollziehbar gewesen sei, weshalb der Bund die Kantone stets am Donnerstag oder am Freitag einlud, bis am Dienstag eine Stellungnahme abzugeben. Es sei auch unangemessen gewesen, für Konsultationen ein Online-Formular ausfüllen zu müssen – als ginge es um eine Meinungsumfrage.
- Für andere Kantonsvertreter/-innen waren die kurzen Fristen in der Vernehmlassung nicht problematisch, auch wenn es anspruchsvoll gewesen sei, sie einzuhalten. Die Frage, ob die Kantone in Bereichen, in denen der Bund in ihre Kompetenzen eingreife, von diesem überhaupt angehört würden, sei viel wichtiger.
- Während der ganzen Pandemie sei aber deutlich geworden, dass das Schweizer System der Konsultations- und Einigungsprozesse Zeit benötige, die in einer Krise fehle. Wiederholt sei es zu Verzögerungen gekommen.

Die breit abgestützte Konsultation aller Kantone beurteilten verschiedene Kantone sehr unterschiedlich. Einige hätten das Bedürfnis gehabt, dem Bundesrat zu sagen, was bei ihnen besonders berücksichtigt werden müsse. Andere hätten eine gesammelte Rückmeldung via GDK bevorzugt.

Inwiefern der Bundesrat die Meinungen der Kantone bei den weiteren Wellen berücksichtigt habe, sei vor allem vom Bundesrat selbst abhängig gewesen. Das blosses Anhören der Kantone habe nicht bedeutet, dass ihre Meinungen auch umgesetzt worden wären. Man vertrat aber schon die Meinung, dass der Einbezug Einfluss auf die weiteren Massnahmen gehabt habe. Der Bundesrat gebe oftmals die Massnahmen vor und die Kantone würden die Feinjustierung vornehmen. Dabei würden sich besonders Vollzugsfragen stellen. Die Inputs aus der Praxis von Verbänden und Kantonen seien von den Juristen/-innen des Bundes gehört worden und man habe darauf reagiert. Da seien die Wege teilweise sehr kurz und informell und wahrscheinlich auch nicht prozesskonform gewesen. Es sei aber richtig und wichtig, so zu interagieren. Insgesamt habe der Bund gegenüber den Kantonen sehr flexibel reagiert.

Gegenüber dem Frühling und Sommer 2020 habe der Bundesrat im Winter 2020/21 bei den Konsultationen den Kantonen mehr Zeit gewährt. Für die Kantone sei dies wichtig. Wichtiger als die Verlängerung des Konsultationsverfahrens wäre jedoch, wenn die Kantone mehr Zeit für die Vorbereitung des Vollzugs bekämen. Man brauche mehr Zeit, damit beispielsweise die Polizei, der Zoll, die Lebensmittelaufsichtsbehörde oder das Gewerbe die Massnahmen umsetzen können.

In teilweiser Übereinstimmung mit den Stimmen des Bundes beurteilten auch Kantonsvertreter/-innen den politischen Willen zur Umsetzung des Pandemieplans und das Datenmanagement kritisch:

- Der politische Wille in den Kantonen zur Umsetzung des Pandemieplans sei nicht vorhanden gewesen. Alle Partner seien informiert gewesen, hätten aber nicht gehandelt.
- Es habe Contact-Management-Software bei den Kantonen gegeben, diese sei nur noch nicht an Covid angepasst gewesen. Allerdings habe niemand ein so hohes Ausmass an Daten erwartet. Man habe dann mit dem begonnen, was man gehabt habe, darum gebe es heute keine Einheitlichkeit.

Ein grosses Problem entstand bei der Kooperation von Bund und Kantonen im Bereich der Bildung:

- Die EDK sei unzufrieden über den Einbezug in die nationalen Entscheidungen gewesen. Sie habe an relevanten Treffen zum Teil nicht dabei sein dürfen. Die Haltungen innerhalb der EDK seien sehr unterschiedlich. Dies müsse berücksichtigt werden, wenn Massnahmen für den Bildungsbereich beschlossen würden. Es brauche immer ein Dokument, mit dem die Mitglieder konsultiert werden können.
- Es sei auffällig, wie wenig der Bundesrat und das BAG die Unterschiede zwischen dem Gesundheits- und dem Bildungsbereich zur Kenntnis nehmen würden. Der Gesundheitsbereich sei recht homogen, in der Bildung hingegen sei die Sensibilität für die Unterschiede sehr viel höher. Die Gesundheitsdirektoren/-innen würden innerhalb ihrer Regierungen eher die gleichen Positionen vertreten. Bei den Erziehungsdirektoren/-innen würden die Meinungen zu den Massnahmen stark auseinandergehen.
- Der Kontakt zwischen EDK und Bund sei schwierig gewesen. Aber auch innerhalb der EDK sei die Zusammenarbeit anspruchsvoll gewesen. Die EDK habe zwei Monate lang versucht, eine Medienmitteilung zur Haltung der Kantone im Bildungsbereich zu entwerfen.
- Normalerweise sei das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) der Partner der EDK auf Bundesebene. Das SBFI sei aber genauso wenig wie die EDK rechtzeitig über die Absichten des Bundesrats informiert worden. Es habe keine Kontakte der EDK zum BAG gegeben. Auch habe man sich im Verlauf der Krise bei vielen Fragen (z.B. Institution Schule, repetitives Testen, Masken) nicht einigen können. Das BAG habe mehrfach für die Bildung einer gemeinsamen Arbeitsgruppe angefragt. Die EDK habe aber nur mitgemacht, wenn ihr ein Mandat übertragen worden sei. In der Folge hätten die Kontakte mehrheitlich auf informeller Ebene stattgefunden.

Die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen im Krisenfall sei verschiedentlich geübt worden. Einerseits habe es die Sicherheitsverbandsübungen gegeben, andererseits die strategischen Führungsübungen der Bundeskanzlei mit dem Bundesrat. Momentan würden die Empfehlungen der letzten Sicherheitsverbandsübung aus dem Jahr 2019 ausgewertet. Das sei aber sehr aufwendig, da sie zu detailliert seien. In Zukunft wäre es nützlicher, zwei bis sechs Kernlehren zu erarbeiten und so konkret formulieren, dass sie auch umgesetzt werden. Ein Problem der Übungen – das auch bei der Pandemieübung im Jahr 2013 auftrat – sei, dass man nicht überprüfe, ob die Erkenntnisse umgesetzt werden. Man sollte sich nach einer Übung oder einer Krise auf wenige Punkte konzentrieren und dafür sorgen, dass diese von allen Bundesämtern umgesetzt werden. Es brauche also Lehren, die von allen getragen und umgesetzt werden.

### I Interviews weitere Akteure

Die Städte und Gemeinden wurden wenig angehört, was an manchen Stellen negative Folgen für das Krisenmanagement hatte. Allerdings wünschten sich nicht alle einen starken Einbezug.

- Man habe sich wegen der Nichtberücksichtigung der kommunalen Ebene, was im Widerspruch zu Art. 50 der Bundesverfassung steht, bemerkbar gemacht, um zu erreichen, dass das Covid-Gesetz den Städten/Gemeinden zur Konsultation gegeben wird. Der Nationalrat war dafür, Ständerat und Bundesrat jedoch dagegen. Der Bundesrat sei aus zeitlichen Gründen dagegen gewesen, habe später jedoch akzeptiert, dass anstatt der Gemeinden die Sozialpartner an Bord kamen. Das Zeitargument sei allerdings nicht stichhaltig. Bei Anfragen des Bundes könne der Städteverband innert zweier Tage bei den Mitgliedern eine Meinung einholen.
- Mehr Einbezug wäre beispielsweise bei den Themen Mieterlass (Städte haben teilweise viel Liegenschaftsbesitz, den sie verpachten oder vermieten), Unterstützung des Gewerbes und der Bedürftigen, Einschränkung der Anzahl Personen in Kulturbetrieben und Versammlungsfreiheit notwendig gewesen.
- Allerdings wurde auch gesagt, dass die Städte zwar berücksichtigt werden sollen, der Einbezug aber nicht unbedingt gleich stark sein müsse wie jener der Kantone.
- Der Subsidiaritätsgedanke wurde betont. Man habe nie gefordert, dass der Bund direkt auf Kommunalebene eingreifen solle, sondern dass die Kantone Massnahmen ergreifen sollen. Auf Bundesebene fände lediglich ein informeller Einbezug der Gemeinden statt, eventuell nicht direkt über den Bund, sondern über die Kantone. Die Gemeinden würden – im Gegensatz zu den Kantonen – lediglich besser informiert werden wollen.
- Aus Sicht der Gemeinden sei es relevant, dass der Staat funktioniere. Wichtiges Beispiel sei die Durchführung der Gemeindeversammlungen, die für die Gemeinden hoch relevant seien. Niemand habe vorgeschrieben, ob die Gemeinden sie durchführen dürften oder nicht. Die Kantone hätten höchstens eine Ausnahmegewilligung für die Durchführung erteilen müssen. Der Bund habe sich nicht eingemischt.
- Die Stadt Zürich habe in gewissen Sozialbereichen vorgegriffen, als sie analog zur Stadt Genf den Sans-Papiers Unterstützung leistete. Dies habe der Stadtrat in Zürich einfach umgesetzt, aber inwiefern es legal und sinnvoll gewesen sei, darüber werde man wohl noch diskutieren.

Gut funktioniert habe über die Stufen hinweg die Zusammenarbeit im Bereich der Kultur:

- Im Bereich der Kultur sei die Unterstützung gut durchdacht gewesen. So habe eine detaillierte Prüfung der Gesuche durch eine zuständige Kommission stattgefunden. Die tripartite Kommission von Bund, Kantonen und Gemeinden habe gut funktioniert.
- Oft seien wiederum die bestehenden, ordentlichen Strukturen wichtig gewesen, wenn es um Zusammenarbeit und Absprachen gegangen sei. So sei man sich im Kulturbereich gewohnt gewesen, dass Bund, Kantone und Gemeinden zusammenarbeiteten.

Weitere Stakeholder kritisierten ebenfalls die unklare Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen und betrachteten die Unterschiede zwischen den Kantonen als Problem.

- Insgesamt würden die Schwierigkeiten des Föderalismus überwiegen, auch wenn er in gewissen Teilen hilfreich sei. Im Wesentlichen würden sich der Bund und die Kantone bis heute die heisse Kartoffel hin und her reichen.
- Der Föderalismus habe nicht gut funktioniert, wenn es zu einer institutionellen Kakophonie gekommen sei (z.B. als kantonal entschieden wurde, welche Geschäfte offenbleiben dürfen, und die Friseure in Genf ihre Geschäfte schlossen, jene in Nyon aber nicht).

- Wenn es um Fragen der Finanzierung gehe, würden die Kantone oftmals abwarten, bis sie Massnahmen erlassen. Für die Kantone sei es einfacher, wenn der Bund sage, wo es langgehe. Dann könne man den Schwarzen Peter abschieben.
- Beim Thema Schulen mache jeder Kanton, was er wolle. Man könnte ganz viel machen, um die Schulkinder und die Lehrpersonen besser zu schützen (Masken, Lüften, Testen). Bei solchen Themen müsse der Bund die Führung übernehmen und Mindestvorgaben machen. Die EDK sei da zu wenig homogen.
- Ein Grundproblem in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sei die fehlende Digitalisierung im Gesundheitswesen. Man könne keine Informationen austauschen, wenn die Daten und die Dateninfrastruktur fehlen würden.
- Firmen, die in mehreren Kantonen tätig seien, hätten sich teilweise darüber beklagt, dass man an zehn verschiedenen Orten zehn verschiedene Regelungen für Finanzhilfen habe. Für solche Firmen hätten passende Lösungen gefehlt.
- Das Controlling sei auch immer ein Problem gewesen. Im Winter 2020 habe es eine Maskenpflicht auf den Skipisten gegeben. Je nach Kanton sei sie aber sehr unterschiedlich umgesetzt worden. Dies zeige, dass selbst wenn der Bund Vorgaben mache, die Kantone diese stark unterschiedlich vollziehen würden.

#### I Online-Befragung geschlossene Fragen/Indikatoren

- *Indikator 3a:* Die gewählte Form der Zusammenarbeit zwischen Bundesverwaltung und Kantonen hat sich bewährt (41% der Befragten; n = 138).
- *Indikator 3b:* In meinem Zuständigkeitsbereich war die operative Zusammenarbeit der Gremien des Krisenmanagements der Bundesverwaltung mit jenen der Kantone koordiniert (47% der Befragten; n = 109).
- *Indikator 3c:* In meinem Zuständigkeitsbereich war die strategische Zusammenarbeit der Gremien des Krisenmanagements der Bundesverwaltung mit jenen der Kantone koordiniert (47% der Befragten; n = 114).
- *Indikator 3d:* Der Informationsfluss zwischen Bundesverwaltung und Kantonen hat gut funktioniert (48% der Befragten; n = 119).
- *Indikator 3e:* Die Anliegen der Gemeinden und Städte wurden vom Bundesrat im Entscheidungsprozess genügend gehört (48% der Befragten; n = 78).
- Nur 16 Prozent der Befragten (n = 103) waren der Ansicht, dass es zu wenig Spielraum für individuelle kantonale Lösungen gab.
- Bei einer Krise, die die ganze Schweiz betrifft, sind kantonale oder regionale Lösungen nur wenig nützlich (74% der Befragten; n = 118).
- Individuelle kantonale Lösungen erschwerten das Krisenmanagement der Bundesverwaltung (74% der Befragten; n = 103).
- 43 Prozent der Befragten (n = 96) gaben an, dass das Krisenmanagement der Bundesverwaltung von den verschiedenen kantonalen Lösungen profitierte.
- Nur 38 Prozent der Befragten (n = 82) gaben an, dass die Konzepte zum Impfen der Bevölkerung zwischen Bund und Kantonen ausreichend abgestimmt wurden.
- Nur 33 Prozent der Befragten (n = 80) gaben an, dass die Konzepte zum Testen der Bevölkerung zwischen Bund und Kantonen ausreichend abgestimmt wurden.
- Die Konzepte zur Unterstützung von Härtefällen wurden zwischen Bund und Kantonen ausreichend abgestimmt (65% der Befragten; n = 71).

#### I Online-Befragung offene Fragen

Auf eine offene Frage nach den *Vorteilen* des föderalen Systems der Schweiz bei der Bewältigung der Krise wurden am häufigsten folgende Aussagen gemacht:

- Anpassung an regionale Besonderheiten/Berücksichtigung der Situation vor Ort/Flexibilität bei Massnahmen (42 Nennungen)
- Keine Vorteile (16 Nennungen)

- Innovation/Kantone als Labor/Wettbewerb der Ideen (16 Nennungen)
- Grössere Nähe zur Bevölkerung/höhere Akzeptanz (9 Nennungen)
- Teststrategie Graubünden (8 Nennungen)
- Breitere Abstützung der Entscheide (7 Nennungen)
- Berücksichtigung von Erfahrungen bei der Umsetzung der Entscheidungsfindung (5 Nennungen)
- Verantwortung für Entscheide und Umsetzung an einer Stelle (5 Nennungen)

Als *Nachteile* des föderalen Systems bei der Krisenbewältigung wurden am häufigsten die folgenden Aspekte aufgeführt:

- Uneinheitlichkeit von Massnahmen/Flickenteppich/widersprüchliche Entscheide (44 Nennungen)
- Geringe Nachvollziehbarkeit/Akzeptanz der unterschiedlichen kantonalen Regelungen (28 Nennungen)
- Zeitaufwand für Koordination/Verlangsamung der Entscheidungsprozesse (21 Nennungen)
- Zu mobile Bevölkerung/Corona-Tourismus (10 Nennungen)
- Verantwortung wurde auf andere Ebenen abgeschoben/keine klare Führung (8 Nennungen)
- Ungleichbehandlung bei Härtefallregelungen/unterschiedliche Härtefallregelungen (6 Nennungen)
- Ungleichbehandlung durch unterschiedliche Massnahmen allgemein (4 Nennungen)
- Überforderung/mangelndes Krisenmanagement einzelner Kantone (4 Nennungen)
- Keine gemeinsame Vision/Strategie sichtbar (4 Nennungen)

In der Online-Befragung wurde nach Bereichen/Themen gefragt, in denen *einheitlichere Vorgaben des Bundes* statt einer separaten Regelung in jedem Kanton zielführender gewesen wären. Die Nennungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Beim Testen: vor allem an Schulen, in Betrieben und Gesundheitseinrichtungen (26 Nennungen)
- Bei Schliessungen/Öffnungen/Einschränkungen allgemein (19 Nennungen)
- Beim Impfen/bei der Vergabe von Impfterminen (17 Nennungen)
- Bei Härtefallregelungen/der Unterstützung von Firmen (13 Nennungen)
- In Schulen/Krippen (7 Nennungen)
- Bei Gastronomie, Tourismus, in Skigebieten (7 Nennungen)
- Bei der Maskenpflicht (7 Nennungen)
- Bei den Covid-Zertifikaten (5 Nennungen)
- In allen Bereichen (4 Nennungen)
- Bei Regelungen zu Quarantäne und Isolation (4 Nennungen)
- Beim Contact Tracing (3 Nennungen)

Auf eine Frage nach Bereichen/Themen, in denen *weniger einheitliche Vorgaben* des Bundes zielführender gewesen wären, führten die Befragten Folgendes auf:

- Keine (34 Nennungen)
- Insg. Massnahmen stärker auf epidemiologische Situation ausrichten (4 Nennungen)
- Shutdown (3 Nennungen)
- Zertifikatspflicht (2 Nennungen)
- Einreisevorschriften Grenzregionen (2 Nennungen)
- Skigebiete/Skiterrassen (2 Nennungen)
- Schulen allgemein (2 Nennungen)

## I Dokumentenanalyse

### Organe

Die GDK und die Bundesbehörden führen den politischen und fachlichen Covid-19-Austausch in folgenden Gefässen: 1. Austausch Departementschef EDI/BAG mit den Mitgliedern der GDK (monatlich); 2. Austausch Departementschef EDI/BAG mit dem Präsidium und dem Generalsekretariat der GDK (strategischer Ausschuss nationale Gesundheitspolitik; monatlich bzw. nach Notwendigkeit); 3. Austausch Departementschef EDI mit dem Präsidenten der GDK («rotes Telefon»; bei Bedarf); 4. Austausch GS EDI mit GS GDK (bei Bedarf); 5. Telefonkonferenz der Direktorin BAG mit GS GDK sowie Teilnahme der Direktorin BAG an den Vorstandssitzungen der GDK; 6. Telefonkonferenz EPI BAG mit VKS (wöchentlich); 7. Einbindung von Kantonsvertretern/-innen (aus Gesundheitsdepartementen, VKS, GS GDK) in die Krisenorganisation des Bundes beziehungsweise deren Nachfolgeorganisationen (Taskforce BAG, BSTB); 8. Die GDK gewährleistet die Weiterleitung der relevanten Informationen an die betroffenen Direktorenkonferenzen. (GDK/EDI 2020)

Gemäss Angaben der Kantone waren vor allem in der ausserordentlichen Lage die direkten Kontakte zwischen Bund und Kantonen besonders notwendig und ergiebig. Sehr geschätzt wurden die Telefonkonferenzen mit dem BAG und den Kantonsärzten/-innen. Auch die wöchentlichen Telefonkonferenzen zwischen dem Bundesratssprecher und den Informationsverantwortlichen der Kantone beurteilte eine Mehrheit der Kantone aufgrund der Qualität und des Nutzens für die Koordination der Kommunikationsmassnahmen positiv. Zahlreiche Kantone hatten auch Kontakte mit dem SECO und dem Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden (VSAA) im Zusammenhang mit den Kurzarbeitsentschädigungen. Ebenfalls genannt wurden direkte Kontakte zwischen den Kantonsregierungen und Mitgliedern des Bundesrats. (KdK 2020)

Die meisten Kantone wiesen darauf hin, dass die Vielzahl der zuständigen Behörden oder Ämter und Ansprechpartner sowie die Unübersichtlichkeit der jeweiligen Kompetenzen der Dienste der Bundesverwaltung die Kontakte mit dem Bund erschwerten. (KdK 2020)

Neben offiziellen Kanälen spielen auch informelle Kontakte eine wichtige Rolle. Diese können sehr nützlich sein, eröffnen aber auch Möglichkeiten für versteckte Einflussnahme und ungleiche Behandlung. (EFK 2021c)

Einer der wichtigsten Erfolgsfaktoren einer guten Zusammenarbeit von Bund und Kantonen sind gute zwischenmenschliche Beziehungen, denn die Lösungssuche ist immer auch personenabhängig. Vorgängige persönliche Bekanntschaften helfen, ein Vertrauensverhältnis zu etablieren. (EFK 2021c)

Das Koordinationsorgan Epidemiengesetz (KOr EpG) war als permanentes Organ vorgesehen, das die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im Fall einer Epidemie unterstützen sollte. Die Absicht bestand darin, dass dieses Gremium den Bedarf eines ständigen fachlichen Behördenorgans zwischen Bund (BAG) und Kantonen (Kantonsärzteschaft) abdeckt. Es war explizit nicht als Krisenorgan oder als Führungsstab konzipiert. Es hat die Aufgabe, in besonderen und ausserordentlichen Lagen ein designiertes Einsatzorgan der Krisenbewältigung zu unterstützen. Gemäss Kenntnisstand des Evaluationsteams kam das Koordinationsorgan Epidemiengesetz während der Corona-Pandemie nicht zum Einsatz. (Balthasar et al. 2022a)

Das *Epidemiengesetz* hat massgeblich zur Klärung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen von Bund und Kantonen während der Krise beigetragen. In verschiedenen

Bereichen hat sich die im EpG verankerte Aufgabenteilung bewährt. Die Evaluationsergebnisse belegen dies insbesondere für die Themen Impfen und Kommunikation. So waren sich die Befragten weitgehend darin einig, dass es richtig war, die Zuständigkeit für die Beschaffung und die Verteilung des Impfstoffs beim Bund zu belassen, während die Kantone für die Organisation der Impfungen verantwortlich zeichneten. Analog waren sich die Befragten darin einig, dass es richtig und wichtig war, dass der Bund die Führung in der Bevölkerungskommunikation übernahm. Die Phase im Sommer 2020, als der Bundesrat sich kommunikativ etwas zurückzog, wurde mehrheitlich kritisch beurteilt. Es gibt aber auch Bereiche, wie beispielsweise das Contact Tracing oder das Testen, die im EpG nicht ausreichend zentralistisch geregelt sind. (Balthasar et al. 2022a)

Auf interkantonaler Ebene fehlte ein *Gesamtüberblick über das Krisenmanagement*. In den meisten Fällen stimmten sich die gesamtschweizerischen interkantonalen Konferenzen nur in spezifischen Bereichen untereinander ab. Es war nicht immer klar, wie die Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen den Konferenzen verteilt waren. Die regelmässigen ausserordentlichen Sitzungen der Konferenz der Sekretäre/-innen der interkantonalen Konferenzen (KoSeKo) wurden nach Beendigung der ausserordentlichen Lage nicht fortgesetzt. In der besonderen Lage, die an sich ein Mehr an Koordination verlangt, führte dies teilweise zu Koordinations- und Abstimmungsproblemen zwischen den einzelnen Konferenzen. (KdK 2022)

#### *Prozesse*

Selbstverständlich sind während der Pandemie *Probleme in der Kooperation der unterschiedlichen föderalen Ebenen* aufgetreten. Solche zeigen sich aber nicht nur in der Krise und nicht nur in der Schweiz. Die meisten dieser Probleme hängen zusammen mit dem erhöhten Aufwand für Koordination und Absprachen zwischen Bund und Kantonen beziehungsweise dem Verzicht auf das dafür vorgesehene Koordinationsorgan KOr EpG, mit nur in ungenügender Qualität zur Verfügung stehenden digitalen Tools für das Monitoring und die Dokumentation der Gefährdungen sowie mit einer schlecht abgestimmten Kommunikation mit der Bevölkerung. Es ist aber festzuhalten, dass sich die Beteiligten in der Regel darum bemühten, allfällige Spannungen zu vermeiden. (Balthasar et al. 2022a)

Dass bereits während der Krise Verbesserungen erzielt werden konnten, zeigt die Evaluation der weiteren Phasen von Herbst 2020 bis Sommer 2021. *So verbesserten sich der Einbezug der Kantone in die Entscheidungsfindung des Bundesrats, die Koordination zwischen Bund und Kantonen und die Unterstützung des kantonalen Vollzugs*. Schrittweise Optimierungen führten auf allen Staatsebenen zu einer Intensivierung und Institutionalisierung des politischen und technischen Austauschs zwischen den verschiedenen Sektoren, was im Ansatz zu einem ganzheitlichen Krisenmanagement führte. (KdK 2022)

Ab Oktober 2020 sah eine gemeinsame Strategie von EDI und GDK vor, dass nur bei nicht primär gesundheitspolitischen, sondern thematisch übergreifenden und langfristig ausgerichteten Massnahmen eine Anhörung der Kantone grundsätzlich über die Kantonsregierungen erfolgen soll, wobei die entsprechenden Anfragen direkt an die Staatskanzleien der Kantone zu richten waren. Knappe Fristen erschwerten seitens der Kantone jedoch eine detaillierte Prüfung der Beschlussanträge des Bundesrats sowie eine ganzheitliche Diskussion und Konsolidierung in den Regierungen. Auch der Einsatz von Online-Konsultationstools wurde den Bedürfnissen einer politischen Würdigung seitens der Kantonsregierungen nicht gerecht. Erschwerend kam hinzu, dass die zu konsultierenden Massnahmen parallel bereits breit medial diskutiert wurden. (KdK 2022)

Das Anhörungsrecht der Kantone beinhaltet implizit die Pflicht des Bundes, die Stellungnahmen bei seiner Entscheidungsfindung mitzuberücksichtigen. Trotzdem entstand in der



Covid-19-Epidemie teilweise der Eindruck, dass der Bundesrat die Stellungnahmen der Kantone nicht oder ungenügend berücksichtigte, was zu Unklarheiten im Vollzug, zu Konflikten zwischen den Staatsebenen und in der Folge auch zu Verunsicherungen bei der Bevölkerung führte. (KdK 2022)

Ein weiteres Problem besteht darin, dass sich die Schweiz nach Beendigung der ausserordentlichen Lage durch den Bundesrat *seit Ende Juni 2020 in einer besonderen Lage* befindet. Obschon sich die epidemiologische Situation seither wiederholt veränderte, wechselte der Bundesrat die Lage nicht mehr. Da Art. 7 EpG keine Kriterien für ausserordentliche Lagen nennt, sind der Wechsel der Lage und damit verbunden die Rollen und Verantwortlichkeiten von Bund und Kantonen mit Unsicherheiten behaftet, die letztlich zu einer Erschwerung des Krisenmanagements führen können. Dies zeigte sich, als sich die epidemische Lage im Herbst 2020 zuspitzte und sich Bund und Kantone gegenseitig die Verantwortlichkeiten zuschoben. Gleichzeitig fehlte und fehlt ein politischer Diskurs über Ausstiegsszenarien und Perspektiven. (KdK 2022)

Fragwürdig ist der Einbezug der Kantone durch die sich häufenden Blitz-Vernehmlassungen, zumal sich der Bundesrat oft über den Konsens der Kantone hinwegsetzte. (Avenir Suisse 2021a)

Weiter waren die *Fristen von den Ankündigungen des Bundesrats bis zur vorgesehenen Umsetzung* häufig sehr kurz. Die Massnahmen wurden wiederholt am späten Freitagnachmittag kommuniziert. Für die Kantone ist diese Praxis inakzeptabel. Es war für sie schwierig, kurzfristig ausreichende Ressourcen zu mobilisieren, um die Umsetzung zu regeln. Folglich war eine seriöse Vorbereitung (Schutzkonzepte, Vollzug der Massnahmen usw.) kompliziert, was den Eindruck erweckte, die kantonalen Vollzugsbehörden seien nicht bereit. Noch schwieriger zu verstehen sind solche Mitteilungen von Beschlüssen am Freitag mit Frist zur Umsetzung bis am Montag in der besonderen Lage, wenn der Druck geringer ist. (KdK 2020)

Der Bund ist gefordert, gegenüber den Kantonen *klare Ansprechstellen zu bezeichnen*, um Anliegen und Rückfragen der Kantone im Zusammenhang mit dem Vollzug rasch beantworten zu können. (KdK 2020)

Aus Sicht einer Mehrheit der Kantone sollte der Bund ihnen eine Unterstützung für die Umsetzung (Ressourcen, Personal, finanziell, technisch) und einen direkten Zugang zu Information bieten. Mehrere Kantone schlagen vor, für Fragen zur Umsetzung der Bundesmassnahmen eine telefonische Hotline einzurichten. Im Übrigen sind einige Kantone der Auffassung, dass die zwingende und rasche Schaffung einer einzigen Anlaufstelle auf Ebene des Bundes und der Kantone es ermöglichen würde, die Fragen der Kantone zur Umsetzung und zum Handlungsspielraum der gesetzlichen Grundlagen und Erläuterungen zu klären. Das entsprechende Organ würde die Informationen an die betroffenen Stellen und Ämter verteilen und weiterleiten, was eine schweizweit einheitliche Anwendung der Bundesmassnahmen erleichtern würde. (KdK 2020)

In der Bundesverwaltung besteht *kein ständiger Überblick über wichtige Themen in der Beziehung zu den Kantonen* oder zu finanziellen Folgen der Berücksichtigung von Kantonsanliegen. Instrumente, die explizit der interdepartementalen Koordination der Beziehung zu den Kantonen dienen, existieren kaum. Damit fehlt eine wichtige Grundlage für eine bundesweite Steuerung der Beziehungen zu den Kantonen. Die Verantwortlichkeit für den Umgang mit den Kantonen ist nicht klar einer Stelle zugeordnet. Alle Ämter sind im Rahmen ihrer Fachgebiete zuständig. Die breit verteilten Zuständigkeiten erschweren eine gesamtheitliche Gestaltung der Beziehungen. (EFK 2021c)

Einige Kantone stellten fest, dass der *Bund einerseits zur Überschreitung seiner Kompetenzen neigt*. In anderen Bereichen entscheidet er nicht, formuliert aber Empfehlungen zur Harmonisierung an die Kantone, obwohl dies nicht in seiner Zuständigkeit liegt. Dies beeinträchtigte das Image der Kantone und erweckte den Eindruck, dass sie nur aufgrund von Empfehlungen des Bundes handlungsfähig seien. (KdK 2020)

Auf gesamtschweizerischer Ebene *fehlte zunächst eine systematische Koordination zwischen den Sektoralpolitiken*, insbesondere zwischen dem Gesundheitswesen, der Wirtschaft und der Bildung. Schrittweise Verbesserungen führten schliesslich auf allen Staatsebenen zu einer Intensivierung und Institutionalisierung des politischen und technischen Austauschs zwischen den verschiedenen Sektoren. Dennoch fehlten auf politischer Ebene eine ganzheitliche Gesamtkoordination und Entscheidungsvorbereitung. Die sektorielle Perspektive dominierte, obwohl die Komplexität der Pandemie mit ihren vielfachen Auswirkungen einen ganzheitlichen Ansatz mit Einbezug sämtlicher betroffener Sektoralpolitiken und auch der vollziehenden Staatsebenen erfordert. Auch wurde zu wenig antizipativ und in Szenarien gedacht. (KdK 2022)

Die Covid-19-Krise hat den Weg dafür geebnet, den *Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz – wer zahlt, befiehlt, und umgekehrt – in Frage zu stellen*. Insbesondere in der ausserordentlichen Lage war es so, dass der Bund zahlreiche Massnahmen in Zuständigkeitsbereichen der Kantone anordnete, ohne die finanzielle Verantwortung festzulegen oder Lösungen für die kurz-, mittel- und langfristigen wirtschaftlichen Folgen vorzuschlagen. (KdK 2020)

Der Wechsel von der ausserordentlichen in die besondere Lage war auch *in kommunikativer Hinsicht nicht gut vorbereitet* worden. Es fehlten klare Absprachen zur Definition der kommunikativen Rollen von Bund und Kantonen in der besonderen Lage. Im Vergleich zur intensiven Kommunikation in der ausserordentlichen Lage – vor allem vonseiten des Bundes – entstand in der darauffolgenden Zeit der Eindruck eines gewissen Kommunikationsvakuums. (KdK 2020)

Bund und Kantonen ist es insgesamt zu wenig gut gelungen, die Botschaft zu kommunizieren, dass kantonal unterschiedliche Massnahmen nicht dem Kantönligeist geschuldet oder Folge einer Kakophonie sind, sondern auf einer unterschiedlichen Betroffenheit der einzelnen Regionen in bestimmten Phasen der Pandemie beruhen. (KdK 2020)

Das Verständnis der Kantone für die Notwendigkeit einer Koordination durch den Bund selbst in der Krise fehlte teilweise. Die Kompetenzen und Aufgaben von Bundes- und Kantonsakteuren sollten deswegen bereits vorgängig klar definiert und akzeptiert sein. Es ist zwingend zu verhindern, dass in Krisensituationen zunächst Verständnis für das Handeln der koordinierenden Stellen geschaffen werden muss. (EFK 2021c)

Im Gesundheitsbereich manifestieren sich drei *übergeordnete strukturelle Herausforderungen*, die das Krisenmanagement massgeblich beeinflusst haben: Erstens liegt die Vorbereitung für und die Bewältigung von gesundheitlichen Notlagen grundsätzlich in der Verantwortung der Kantone und ist damit abhängig von ihrem politischen Willen, solange dem Bund nicht explizit weitere Kompetenzen zugeschrieben werden. Zweitens stellt auf der Stufe Bund eine gesamtstaatliche Pandemievorbereitung eine interdepartementale Herausforderung dar. Und drittens ist der Zugang der Schweizer Gesundheitsbehörden zum europäischen Seuchenschutz abhängig von der breiteren Entwicklung der institutionellen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU. Aus einer politisch-strategischen Perspektive lassen sich viele dieser Schwächen auf Lücken und wechselseitige Abhängig-

keiten an den Schnittstellen der drei Bereiche Gesundheit, Vorsorgeplanung und Krisenorganisation zurückführen, die jeweils von unterschiedlichen Akteuren und Netzwerken auf unterschiedlichen Regierungsstufen bearbeitet werden. (Hauri et al. 2020)

Bei der Krisenorganisation von Bund und Kantonen geht es primär um die Frage, wie die strategischen und operationellen Führungs-, Konsultations- und Koordinationsprozesse auf Bundesebene und an den Schnittstellen zwischen Bund und Kantonen organisiert werden sollen. In diesem Zusammenspiel gab es Lücken. Diese sind erstens Ausdruck unterschiedlicher zeitlicher Dynamiken und vielschichtiger Entscheidungsprozesse in einem System, das von Gewaltenteilung, Departementalismus und Föderalismus geprägt ist. Zweitens widerspiegeln die Lücken unterschiedliche politische und finanzielle Interessenlagen auf verschiedenen Regierungsebenen. Drittens besteht ein Spannungsfeld zwischen der Fachebene und der politisch-strategischen Führungsstufe. (Hauri et al. 2020)

Die Kantone stellten eine mangelnde Zusammenarbeit und Vorbereitung der kantonalen Führungsstäbe und der zuständigen Gesundheitsbehörden fest. Der Personalbedarf in den Gesundheitsdirektionen, insbesondere für die administrativen und die Planungsaufgaben sowie die Umsetzung der Bundesmassnahmen, wurde unterschätzt. (KdK 2020)

Die betroffenen Akteure in allen Bereichen hatten Schwierigkeiten mit dem Informationsaustausch, der für eine wirksame und rasche Koordination aber wesentlich ist. Mit den bestehenden Informatiksystemen war es nicht möglich, einen konstanten und klaren Informationsaustausch zwischen Bund, Kantonen und Konferenzen sicherzustellen. Es braucht deshalb eine einheitliche Austauschplattform, über die sich die verschiedenen staatlichen Ebenen ab Beginn einer Krise Daten übermitteln können. (KdK 2020)

Die GPK-S nahm Kenntnis von *zahlreichen Grundsatzfragen*, die die Covid-19-Krise in Bezug auf die Zusammenarbeit mit den Kantonen und die Organisation des Schweizer Gesundheitswesens aufwarf. Diese betreffen insbesondere folgende Punkte: Massnahmen zur verstärkten Digitalisierung des Gesundheitsbereichs, Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen im Gesundheitsbereich, Management der Ausbildung des Spital- und Intensivpflegepersonals sowie Herausforderungen im Zusammenhang mit Pflegepersonal aus dem grenznahen Ausland. (GPK 2021a)

In der Schweiz gab es eine Art gegenseitige Schuldzuweisung (*«political blame game»*) zwischen den Kantonen und dem Bund, was zu einer Verlangsamung der politischen Reaktion auf die Covid-Krise führte. Entsprechend der Theorie der *«blame avoidance»* (Schuldvermeidung) versuchten die Verantwortlichen schwierige Entscheidungen der jeweils anderen Staatsebene zu überlassen. Dieses Phänomen ist nicht auf die Schweiz beschränkt. Es wurde zum Beispiel auch in Italien festgestellt. (Mavrot 2021)

Beeinträchtigt wird die Wahrnehmung kantonalen Verantwortlichkeiten auch durch die *Fachdirektorenkonferenzen*. Besonders bei der unmittelbaren Pandemiebekämpfung hat sich klar gezeigt, dass die Gesundheitsdirektorenkonferenz der Herausforderung, konsolidierte Beschlüsse nach aussen zu tragen, nicht gewachsen war. Das Problem ist, dass die Vereinigung von Handlungskompetenz, Risiko und Verantwortung in einer Hand seit Jahren durch die Vergrösserung interkantonalen Koordinationsstrukturen unterminiert wird. (Avenir Suisse 2021c)

Neben der Tatsache, dass die meisten *Kantone ihre Verantwortlichkeiten im Bereich der Vorsorgeplanung höchstens teilweise wahrgenommen* haben und das Bewusstsein für notwendige Schritte zur Eindämmung der Pandemie verschiedentlich vermissen liessen, sind die Hürden für stärkere kantonale Verantwortung auch institutioneller Art. So wird das

Zusammenspiel von Bund und Kantonen in der Covid-19-Krise von unklaren Verantwortlichkeiten beeinträchtigt, die sich im gegenseitigen Zuschieben unangenehmer Entscheidungen äussern. (Avenir Suisse 2021c)

### 2.3.2 Optimierungspotenzial zu Auswertungsgegenstand 3

#### I Interviews Bund

- Der Pandemieplan, wie er heute bestehe, sei zu überarbeiten, um Verbindlichkeiten und klare Verantwortlichkeiten auf den Stufen Bund und Kantone zu schaffen.
- Bei der Absprache zwischen Bund und Kantonen müsse man sich auf bestimmte Grundsätze einigen. Die Grundsätze müssten so einfach und einleuchtend sein, dass sie internalisiert und im Alltag gelebt werden. Dann müsste man sie in der Krise nicht zuerst hervorheben.
- Beim Krisenmanagement solle man nicht denken, dass es für Krise und Normalzustand zwei unterschiedliche Abläufe gibt. Stattdessen müsse man die bestehenden Personen und Abläufe übernehmen, die Abläufe jedoch vereinfachen, beschleunigen und straffen. Bei der Zusammenarbeit zwischen Kantonen und Bund sei es genauso.
- Der Föderalismus müsse in einer Krise effizienter eingesetzt werden können. Die ordentlichen Prozesse des Austauschs zwischen Bund und Kantonen seien zu langwierig. Man müsse Zusammenarbeitsmodelle entwickeln, die es ermöglichen, die Kantone in die Krisenorganisation einzubeziehen.
- Die Kantone sollten Aufträge an die Betriebe im Gesundheitswesen vergeben und ein Controlling aufbauen, um überprüfen zu können, ob die Vorgaben der Aufträge (z.B. zur Vorratslagerung) eingehalten werden. Auch die Gemeindeebene sei zu involvieren, um auch flächendeckend den Vollzug in den Institutionen zu überprüfen, für die sie zuständig ist (insbesondere Alters- und Pflegeheime).
- Das ganze digital gestützte Meldesystem und das Datenerhebungsverfahren müssten im Hinblick auf eine neue Pandemie weiterentwickelt werden. Primär seien die richtigen Daten zu sammeln. Man könne noch so gute Schnittstellen schaffen, ohne die richtigen Daten helfe dies nichts. Das Zertifikat sei ein gutes Beispiel dafür, dass ein einheitliches System gut funktionieren kann.
- Man müsse die Kurzarbeitsentschädigungen zentralisieren (siehe dazu die Ausführungen zu Thema 3).
- Es sei sicherzustellen, dass das Krisenmanagement schnell und zentral erfolgen könne.
- Man müsse den Föderalismus zwar nicht grundsätzlich infrage stellen, aber während gewisser Phasen und bei gewissen Fragen solle der Bund mehr Kompetenzen haben.

#### I Interviews Kantone

- Beim Gesetzgebungsverfahren des Bundes müsse überlegt werden, ob man mit wenigen Kontaktpersonen aus Kantonen prüfen solle, ob sich eine Massnahme umsetzen lässt und welche Vollzugsschwierigkeiten auftreten könnten. Man solle die Kompetenzen der Kantone also frühzeitig einbeziehen, ohne dafür gleich alle Kantone zu involvieren. Wenn man diese einfache Form der Konsultation besser institutionalisieren könnte, hätte man auch für andere Krisen eine Lösung. Möglicherweise wäre dies sogar für Situationen ausserhalb einer Krise nützlich.
- Im Pandemieplan müssten die Aufgaben von Bund und Kantonen präzisiert und verbindlicher festgehalten werden. Sobald Vorgaben über das Individuum hinausgehen, bekommen sie einen politischen Charakter. Weil der Pandemieplan auf dieser Ebene sehr unverbindlich formuliert sei, sei er vermutlich auch wenig beachtet worden.
- Der Bund hätte den Kantonen bessere Instruktionen geben können. Beim Impfen hätte er je ein Modell für kleine, mittlere und grosse Kantone entwickeln können. Die Kantone hätten sich in der Umsetzung dann an diesen Modellen orientieren können. So hätte nicht jeder Kanton sich selbst überlegen müssen, was und wie er etwas genau

machen solle. Da wären Modelle des Bundes besser gewesen, die dieser mit den GDK hätte aushandeln können.

- Den Vollzug solle man dort lassen, wo er hingehört. In den Kantonen kenne man die lokalen Verhältnisse.
- Der Bundesrat solle manchmal auch einfach mal machen, statt alle abzuholen. Durch die Konsultationen dauere alles nochmals länger.
- Man solle Datenstrukturen nutzen, die im Alltag schon verwendet werden. Beispielsweise solle eine gemeinsame Software von Bund und Kantonen kontinuierlich zur Erfassung von infektiösen Erkrankungen genutzt werden. Dies würde es erleichtern, während einer Pandemie aus den Kantonen Daten zu liefern.
- Es solle eine repräsentative Kohorte der Bevölkerung bestimmt werden, deren gesundheitliche Lage laufend verfolgt wird, auch ausserhalb einer Pandemie. Diese Aufgabe könne einem epidemiologischen Institut übertragen werden.

#### I Interviews weitere Akteure

- Einige Stakeholder hätten sich gewünscht, dass der Bund in einer Pandemie klarere Rahmenvorgaben machen und mehr Leadership zeigen würde.
- Generell sei wichtig, dass es eine Kohärenz zwischen den Kantonen gebe. Für eine bessere Verständlichkeit der Massnahmen brauche es grundsätzlich mehr Einheitlichkeit.
- Letztendlich sei es einfacher, wenn man national sage, was gelte, da dann die politischen Verhältnisse in den Kantonen keine Rolle spielen würden. Man müsse die Kommunikation jedoch so gestalten, dass sie kantonal Akzeptanz finde. Es brauche also eine gemeinsame Kommunikation von Bund und allen Gesundheitsdirektoren/-innen.
- Föderalismus sei inkompatibel mit einer Pandemie. Konsequenterweise müsse man häufiger die ausserordentliche Lage ausrufen. Dazu brauche es aber Mut, und Politiker/-innen würden primär wiedergewählt werden und sich nicht unbeliebt machen wollen. In einer Pandemie werde es jedoch teuer, wenn man nicht evidenzbasiert handle.
- Die Hierarchie der Machtverteilung solle nicht aufgehoben werden, der Bund müsse aber mehr Überzeugungsarbeit leisten, statt top down etwas zu bestimmen (z.B. im Bildungsbereich, wo viele Gemeinden zuständig seien).
- Es sei gut, wenn man spezifisch für die kantonalen Bedürfnisse über den nationalen Rahmen hinausgehen könne, zum Beispiel, wenn in gewissen Kantonen strengere Massnahmen erlassen werden könnten, die in anderen Regionen noch auf Unverständnis stossen würden. Auch die Bevölkerungen seien sehr unterschiedlich: Die durchschnittliche Obwaldnerin reagiere nicht auf dasselbe wie die durchschnittliche Stadtzürcher.
- Die Probleme in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen müsse man im Zusammenspiel angehen, in den Prozessen und Abläufen, und nicht in den Gesetzen.
- Die Kantone sollten sich gegenseitig helfen, durch die Krise zu kommen (z.B. Überweisung der Patienten/-innen in andere Kantone).
- Wenn man ein transparentes Ampelsystem hätte, würden für alle die gleichen Regeln gelten. Solch ein Ampelsystem müsse man aber genau prüfen. Man müsse auch die Frage nach der Umgehung analysieren: Wenn es in Freiburg viele Fälle gibt und die Läden geschlossen sind, werden die Menschen halt in den Kanton Waadt einkaufen gehen.
- Der politische Einbezug der Gemeinden sei mangelhaft. Die Verfassung gebe den Gemeinden eine Rolle. Die Akteure des Bundes hätten die Gemeinden und die Städte einfach nicht wahrgenommen und diese hätten sich zu spät bemerkbar gemacht. Sie hätten das System nicht zusätzlich stressen wollen. Rückblickend solle man sich aber ernsthaft überlegen, wie man Städte und Gemeinden bei den politischen Gremien mit einbeziehen könnte. Städte und Gemeinden würden nicht mitentscheiden wollen, aber

es wäre gut, wenn man sie institutionalisiert anhören würde. Konkret heisst dies, dass sie in die Vernehmlassungen einbezogen werden sollten.

#### I Dokumentenanalyse

Im Rahmen der *Überarbeitung des EpG und des Pandemieplans* muss die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen in den drei Lagen in organisatorischer, fachlicher und finanzieller Hinsicht überprüft und vereinheitlicht werden (Wenger et al. 2020). Mit Blick auf die vertikale Koordination des Krisenmanagements zwischen Bund und Kantonen stellt sich die Frage, wie die Konzepte der nationalen Sicherheitskooperation und des Bevölkerungsschutzes respektive die interkantonalen Koordinationsgremien in die Krisenorganisation des Bundes integriert werden sollen. (Hauri et al. 2020)

Eine *Entflechtung der Verantwortlichkeiten von Bund und Kantonen* ist notwendig. Sie bietet die Möglichkeit, das Haftungsprinzip zu stärken und Strukturen zu entschlacken. (Avenir Suisse 2021a)

Verbesserungspotenzial gibt es mit Blick auf die Steuerung der Beziehungen des Bundes zu den Kantonen, ihre Gleichbehandlung, das organisationale Lernen sowie die Regelung von Kompetenzen bereits vor dem Krisenfall. (EFK 2021c)

Auf politischer Ebene besteht Handlungsbedarf bezüglich der *Klärung von Kompetenzen und Verantwortung sowie der Koordination der Kommunikation* von Bund und Kantonen während der Phase der besonderen Lage. Je nach Lösungsmodell ist eine entsprechende Präzisierung im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz und/oder im Epidemien-gesetz nötig, um die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen in den verschiedenen Lagen der Krise zu klären. Ebenfalls zu prüfen sind die gesetzlichen Vorgaben im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz sowie im EpG im Bereich der Koordination der Kommunikation. Da das Koordinationsorgan gemäss Art. 54 EpG im Verlauf der Corona-Pandemie seinen gesetzlichen Auftrag im Bereich der Kommunikationsabstimmung nicht wahrgenommen hat, sind keine Doppelspurigkeiten mit den Koordinations-tätigkeiten der Bundeskanzlei entstanden. Dennoch ist zu prüfen, ob hier nicht eine gesetzliche Anpassung zur Klärung der Koordinationsaufgaben angezeigt wäre. (Balthasar et al. 2022a)

Eine Klärung der Zuständigkeiten von Bund und Kantonen bezüglich Kommunikation in der besonderen Lage ist notwendig. Es sollte präzisiert werden, ob die Führung beim Bund bleibt oder teilweise an die Kantone übergeht. Kommunizieren die Kantone, ist es notwendig, dass die Informationen koordiniert und abgestimmt werden. (Balthasar et al. 2022a)

Gemäss KdK hat sich das föderale System bereits während der Krise als lernfähig erwiesen. Trotzdem gibt es über den gesamten Zeitraum betrachtet eine Reihe von Bereichen, in denen die Rahmenbedingungen des Krisenmanagements von Bund und Kantonen optimiert werden sollten. Dabei geht es einerseits darum, gesetzliche und organisatorische Lücken zu schliessen. Andererseits sollen bestehende Prinzipien im Hinblick auf eine bessere Umsetzung präzisiert und bekräftigt werden. Ziel ist es, die Grundlagen im Hinblick auf ein möglichst effizientes und flexibles Krisenmanagement zu stärken. Optimierungsbedarf gibt es insbesondere in folgenden Bereichen:

- Kompetenz- und Aufgabenteilung von Bund und Kantonen: Das Epidemien-gesetz (EpG) ist in Bezug auf die Kompetenz- und Aufgabenteilung zu präzisieren.

- Finanzierungsverantwortung und Finanzhilfen: Das EpG ist um Grundsätze zur Finanzierungsverantwortung und ein Kapitel zu Finanzhilfen zu ergänzen. Es sollen insbesondere allgemeine Vorgaben (Ziele, Kriterien, Verfahren, Kompetenzen, Verantwortlichkeiten usw.) für wirtschaftliche Hilfen zur Abfederung der Folgen von Epidemien festgelegt werden.
- Konsultationsprozesse: Der Bund muss die Kantone auch in besonderen und ausserordentlichen Lagen frühzeitig in seine Willensbildung und Entscheidungsfindung einbeziehen und vor Entscheiden, wenn immer möglich, ordentliche Vernehmlassungen über die Staatskanzleien durchführen. Die Gemeinden sind über die Kommunalverbände anzuhören, wenn sie von den Massnahmen erheblich betroffen sind.
- Rechtsetzung: Die Rechtsetzungsprozesse von Bund und Kantonen sollen im Hinblick auf eine bessere Berücksichtigung von Umsetzungs- und Vollzugsfragen und ein besseres Zeitmanagement überprüft und optimiert werden.
- Politisches Krisengremium: Zur Sicherstellung einer gesamtheitlichen und antizipativen Entscheidungsvorbereitung soll auf politischer Ebene ein schlankes paritätisches Krisengremium aus Vertretungen des Bundesrats und der Kantonsregierungen geschaffen werden. Bund und Kantone sind gefordert, eine Gesamtkoordination und eine strategische Entscheidungsvorbereitung auf politischer Ebene sicherzustellen. Dabei sollen sie eine antizipative, ganzheitliche und sektoralpolitisch übergreifende Krisenbewältigung anstreben. Gestützt darauf sollen sie Lagebeurteilungen vornehmen, Entwicklungen in Form von Szenarien antizipieren, eine Mittel- und Langfristplanung sicherstellen, die Eckwerte der Krisenkommunikation festlegen sowie die Grundlagen für kohärente und rasche Entscheide der politischen Entscheidungsorgane vorbereiten. Bei Zielkonflikten zwischen gesundheitspolitischen sowie wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Herausforderungen sollen sie eine Interessenabwägung vornehmen.
- Interkantonalen Konferenzen: Die interkantonalen Regierungs- und Direktorenkonferenzen sollen auch in einer Krise ihre Rollen wahrnehmen und als Koordinations- und Harmonisierungsorgane Absprachen, gemeinsame Haltungen und ein gemeinsames Handeln der Kantone ermöglichen. Weiter sollen die gesamtschweizerischen Konferenzen enger zusammenarbeiten und die Kantone die regionale Koordination im Rahmen der regionalen Regierungs- und Direktorenkonferenzen stärken.
- Kommunikation: Die Kantone sollen ihre Grundlagen für die Krisenkommunikation überprüfen und allenfalls um Vorgaben für epidemische Ereignisse ergänzen. (KdK 2022)

### 2.3.3 Gesamtbeurteilung durch Interface

#### I Generelle Beurteilung

Die Beurteilung der Zusammenarbeit im föderalen System der Schweiz fällt in der Online-Befragung kritisch aus. Nur 41 Prozent der Befragten sind der Ansicht, dass sich die gewählte Form der Zusammenarbeit zwischen Bundesverwaltung und Kantonen bewährt habe. Der Indikator wurde damit klar verfehlt. Auch die übrigen Indikatoren zur Zusammenarbeit im föderalen System sind wenig positiv bewertet worden. Nur je 47 Prozent der Befragten erachten in ihrem Zuständigkeitsbereich die operative beziehungsweise die strategische Zusammenarbeit der Gremien des Krisenmanagements der Bundesverwaltung mit jenen der Kantone als koordiniert. 48 Prozent der Befragten finden, der Informationsfluss zwischen Bundesverwaltung und Kantonen habe gut funktioniert. Ebenso hoch ist der Anteil jener, die denken, dass die Anliegen der Gemeinden und Städte vom Bundesrat im Entscheidungsprozess genügend gehört wurden.

Die Gespräche mit Experten/-innen machen deutlich, dass die Kantone auf verschiedenen Ebenen intensiv ins Krisenmanagement des Bundes einbezogen wurden. Erwähnt wurden regelmässige Telefonkonferenzen, Vernehmlassungen und Gespräche. In den meisten Po-

litikbereichen haben sich gute bestehende Kontakte bewährt. Wo neue Kontakte geschaffen werden mussten, war es schwierig, vertrauensvolle Beziehungen aufzubauen. Zum Teil gelang es gar nicht.

Problematisch war die Situation in erster Linie im Herbst 2020. Damals stand der Bundesrat unter grossem politischem Druck, die Kompetenz an die Kantone zu übergeben. Diese haben aber ungenügend reagiert. Dank der erneuten Übernahme der Führung durch den Bundesrat gelang es, die epidemische Lage wieder zu stabilisieren.

Zusammenfassend hat sich gezeigt, dass die Anhörung der Kantone sowie ihr Einbezug in die Entscheidungsvorbereitung und die Definition von Vollzugsvorgaben sehr wichtig sind. Wenn aber kantonsübergreifend wirksame restriktive Massnahmen notwendig sind, muss der Bund diese beschliessen. Die Kantone sind dazu nicht in der Lage. Sie haben zwar gute Austauschgefässe in Form von interkantonalen Konferenzen. Diese können aber weder rasche noch verbindliche Entscheide fällen.

Die Gespräche haben aber auch deutlich gemacht, dass es in der Kooperation der unterschiedlichen föderalen Ebenen immer Probleme geben wird, innerhalb und ausserhalb von Krisen. Die Akzentuierung der Herausforderungen während der Pandemie hatte oft mit dem erhöhten Aufwand für Koordination und Absprachen zwischen Bund und Kantonen zu tun.

Insgesamt ist klar festzustellen, dass sich die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im Lauf der Krise stark verbessert hat. Vor allem die Berggebiete wurden gut in die Entscheidungsvorbereitung auf Bundesebene eingebunden – insbesondere aufgrund guter bestehender Kontakte. Anders sieht es bei den Anliegen von Städten und Agglomerationen aus. Um die Qualität von Erlassen beispielsweise für den Kulturbereich oder den Sport zu optimieren, muss der Bund in Zukunft Vertreter/-innen von Organisationen der Städte und Agglomerationen systematischer in die Entscheidungsvorbereitung einbeziehen.

#### | Besondere Stärken

- Die informellen Kontakte zwischen vielen Akteuren von Bund und Kantonen waren oft sehr gut.
- Bewährt hat sich der Föderalismus insbesondere beim Impfen, bei der Gesundheitsversorgung und beim Vollzug der restriktiven Massnahmen.
- Es gab eine sehr gute Entwicklung im Verlauf der Krise.
- Wenn es um Zusammenarbeit und Absprachen ging, haben bestehende, ordentliche Strukturen sehr gut funktioniert.

#### | Besondere Schwachpunkte

- Die Kantone waren nicht imstande, sich zu koordinieren.
- Der Druck der Wirtschaft auf die einzelnen Kantone war teilweise so gross, dass unter den Kantonen ein «race to the bottom» (Unterbietungswettbewerb) entstand.
- Die Verantwortung wurde verschiedentlich zwischen Bund und Kantonen hin und her geschoben.
- Die Fristen für die Stellungnahmen der Kantone waren regelmässig zu kurz.
- Die Vielzahl der zuständigen Behörden oder Ämter und Ansprechpartner sowie die Unübersichtlichkeit der jeweiligen Kompetenzen der Dienste der Bundesverwaltung erschwerten den Kontakt mit dem Bund.
- Die Fristen zwischen den Ankündigungen des Bundesrats und der vorgesehenen Umsetzung waren häufig sehr kurz.
- Der Föderalismus ist sehr fragil. Es ist für den Bund kaum möglich, Kritik an den Gremien der Kantone offen anzusprechen.



### I Handlungsfelder

- Prüfen und gegebenenfalls Vereinheitlichen der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen in den verschiedenen Lagen des EpG in organisatorischer, fachlicher und finanzieller Hinsicht (*hohe Relevanz*).
- Prüfen, ob und gegebenenfalls wie das EpG um Grundsätze zur Finanzierungsverantwortung und ein Kapitel zu Finanzhilfen zu ergänzen ist (*hohe Relevanz*).
- Prüfen, wie auf gesamtschweizerischer Ebene eine systematische Koordination zwischen den Sektoralpolitiken, insbesondere zwischen dem Gesundheitswesen, der Wirtschaft und der Bildung, herbeigeführt werden kann (*mittlere Relevanz*).
- Prüfen, ob und zu welchem Zweck ein schlankes paritätisches Krisengremium aus Vertretungen des Bundesrats und der Kantonsregierungen geschaffen werden soll, wie es die KdK vorschlägt (*mittlere Relevanz*).

## 2.4 Auswertungsgegenstand 4: Zusammenarbeit mit der Wissenschaft

Untersuchungsleitende Fragen waren:

- Welche Formen der Zusammenarbeit haben sich bewährt? Welche wären auch möglich gewesen und warum wurden sie nicht gewählt?
- Inwiefern konnten die unterschiedlichen wissenschaftlichen Fachbereiche eingebunden werden, um die Strategien des Bundesrats und die Massnahmen der Bundesverwaltung zu entwickeln und abzustützen?
- War das Verständnis zur Rolle der Wissenschaft in der Beratung der Bundesverwaltung für die einzelnen Akteure klar und war es einheitlich?

### 2.4.1 Zusammenarbeit mit der Wissenschaft

#### I Interviews

Die Science Task Force hat für viele Interviewte eine wichtige Rolle übernommen:

- Die Wissenschaft sei lange nicht berücksichtigt worden. Die Science Task Force sei ein ungeliebtes Kind gewesen, mit dezidierten Meinungsäusserungen, die nicht in die politischen Schachzüge gepasst hätten. Dies habe zu Konfrontationen geführt.
- Das Zusammenspiel zwischen Politik und Wissenschaft sei oft schwierig gewesen. Die Wissenschaft habe der Politik manchmal vorschreiben wollen, was sie zu tun habe.
- In den regelmässigen Treffen zwischen Verwaltung und Science Task Force seien viel gegenseitiger Respekt und gegenseitiges Vertrauen entwickelt worden. Ein gemeinsamer Workshop sei hilfreich zur Rollenfindung gewesen.
- Alle wichtigen Bereiche sollten in einer Science Task Force vertreten sein.
- Im Verlauf der Pandemie habe es starke Veränderungen gegeben (Grösse, Organisation, Zusammensetzung, Häufigkeit von Meetings, Leitung).
- Zu Beginn sei eine Konkurrenzsituation zwischen dem BAG und der Science Task Force wahrzunehmen gewesen. Die Zusammenarbeit habe sich aber sehr gut entwickelt. Heute gebe es einen guten und engen Kontakt zwischen dem BAG und der Führung der Science Task Force. Auch Fachmeinungen, klinische Sicht und Informationen von der Front sowie internationale Einschätzungen seien gut verknüpft worden.
- Der direkte Austausch zwischen Bundesräten/-innen und der Leitungsperson der Science Task Force wurde als sehr nützlich beurteilt.

Andere Interviewte sahen die Rolle und Arbeit der Science Task Force aus verschiedenen Gründen kritischer:

- Die Science Task Force habe keine demokratisch-politische Legitimation. Das Generalsekretariat des EDI habe dem Präsidenten der Task Force ein Mandat erteilt und dieser habe das Gremium anschliessend nach seiner Beurteilung zusammengesetzt.

- Die Science Task Force habe nicht gut geführt gewirkt; sie habe Horrorszenarien veröffentlicht, keine Fehlerkultur gehabt und es habe ihr an Verständnis für die politischen Prozesse gefehlt.
- Problematisch sei gewesen, dass die Medienkonferenzen der Science Task Force suggerierten, es gebe eine einheitliche wissenschaftliche Meinung. Es habe auch an Ausgewogenheit der Disziplinen und einer gewissen Demut gegenüber dem eigenen Wissen gefehlt.
- Die Science Task Force sei weit weg von der Realität des Schweizer Gesundheitswesens gewesen. Sie habe gar nicht versucht, sich auf eine Ebene mit den Kantonsärzten/-innen zu begeben.
- In der Welle von Januar/Februar 2021 habe es der Bundesrat vorgezogen, vernünftige Dinge vorzuschlagen und nicht den Vorschlägen der Science Task Force zu folgen. Er habe eine politische Gewichtung vorgenommen, damit die Massnahmen auch akzeptiert würden.
- Die Rolle der Science Task Force, ihre Position und ihre Kommunikation seien in der Bevölkerung nicht immer verstanden worden. Es sei der Eindruck entstanden, dass die Task Force manchmal die Entscheidungen des Bundesrats kritisiere. Die zeitliche Abfolge der Pressekonferenzen der Task Force und des Bundesrats sei zeitweise unglücklich gewesen.
- Die Zusammensetzung der Science Task Force sei problematisch gewesen: Sie hätte mehr Fachwissen aus dem Bildungssystem benötigt. Auch Psychologie und Soziologie seien zu wenig eingebunden gewesen.
- Vor der Einführung der Härtefallgelder hätten die Ökonomen/-innen der Science Task Force gefordert, dass es neben den Covid-Krediten noch andere Finanzhilfen wie A-fonds-perdu-Zuschüsse brauche. Solche externen Ökonomen/-innen könnten sagen, was sie wollen, ohne Rücksicht auf politische Gepflogenheiten. Das habe nicht viel gebracht.
- Es habe gewisse Personen innerhalb der Science Task Force gegeben, die sich abweichend zur Meinung der Gruppe geäussert hätten. Personen von innerhalb dieses Gremiums sollten aber öffentlich keine abweichenden Meinungen vortragen.
- Wie viel die Science Task Force wirklich beeinflusst habe, sei schwer zu sagen.
- Die Science Task Force habe eine zu prominente Rolle eingenommen.

Die Eidgenössische Kommission für Impffragen (EKIF) und ihr Präsident wurden von vielen Interviewten für ihre Arbeit gelobt. Auch die Funktion und die Kompetenz dieser Kommission stiessen auf Anerkennung. Als ausserparlamentarische Kommission hätte die EKIF allerdings entsprechend ihrer Beratungsfunktion handeln sollen.

- Die EKIF habe ihre Aufgabe gut gemacht. Sie und ihr Leiter seien ein Glücksfall für die Pandemiebewältigung gewesen. Der intensive Austausch mit Bundesämtern habe viel zur Deeskalation beigetragen.
- Die EKIF habe mit ihrer klaren institutionellen Rolle als ausserparlamentarische Kommission eine grössere Unabhängigkeit als die Science Task Force (Task Force: Beitrag als Dienstleistung, EDI entscheidet; EKIF: gewählte Kommission mit unmittelbaren Empfehlungen). Mit EKIF sei darum häufig ein Kompromiss gesucht worden, da das EDI der EKIF nicht widersprechen wollte.
- Die EKIF habe im Vergleich zur Science Task Force in der letzten Phase der Krise eine stärkere Rolle eingenommen. Dabei sei ein Konflikt entstanden: Bei Booster-Impfungen habe die Task Force Einschätzungen abgegeben, die EKIF jedoch anders entschieden. Dies habe eine Vermittlung durch das Generalsekretariat des EDI notwendig gemacht.

- Die Rolle der Eidgenössischen Kommission für Pandemievorsorge und -bewältigung sei unklar gewesen. Diese Kommission habe keine Rolle gehabt. Da sässen die falschen Leute drin.
- Kantone und Gemeinden hätten nicht auf die Science Task Force zurückgegriffen, sondern eigene Informationsquellen aus den kantonsärztlichen Diensten und den Zentrumsspitalern genutzt. Parallel dazu sei mit wissenschaftlichen Exponenten/-innen gearbeitet worden, um zum Beispiel Public-Health-Überlegungen an Pflgende weiterzugeben. Auch die kantonalen statistischen Ämter hätten die Kantone unterstützt. Ansonsten seien wissenschaftliche Überlegungen indirekt über die Stellungnahmen, Halungen und Empfehlungen der Fachdirektionen eingeflossen.

Die Zusammenarbeit zwischen EKIF und Swissmedic hat sich gemäss den Interviewten im Verlauf der Pandemie sehr positiv entwickelt.

- Es würden systematisch Daten und Informationen zu Sicherheit und Wirksamkeit ausgetauscht, zum Beispiel zum Thema Herzbeutelentzündungen oder Booster-Impfung.
- Der fachliche Austausch finde auf Augenhöhe statt. Dadurch sei auch das gegenseitige Verständnis für die jeweiligen Prozesse gestiegen.
- Vor den Pressekonferenzen würde man sich gegenseitig informieren, um Überraschungen zu vermeiden.
- Vor der Pandemie sei die Beziehung belastet gewesen. Nun würden beide Partner die Rollen und Kompetenzen des jeweils anderen besser verstehen. Die Pandemie habe wohl nachhaltig zu einer Verbesserung der Kooperation geführt.

Übergreifend stellten Interviewte fest, dass sich der Umgang des Bundesrats mit wissenschaftlichen Erkenntnissen während der Krise nicht grundlegend veränderte, auch wenn vermehrt unterschiedliche Experten/-innen angehört wurden.

- Wissenschaftliche Erkenntnisse, die wichtig für die Bewältigung der Pandemie seien, habe der Bundesrat nicht mehr berücksichtigt als zu Beginn der Krise. Verändert habe sich, dass der Bundesrat vermehrt Experten/-innen aus Disziplinen wie Ethik oder Soziologie zu einer Anhörung eingeladen habe.
- Zu Beginn habe die Wissenschaft eine grosse Bedeutung gehabt. Danach sei sie stark in den Hintergrund gerückt. Heute sei klar, dass die Wissenschaft Zahlen liefere und über Mutationen informiere. Ihr Einfluss sei in der Wahrnehmung der Bevölkerung daher nicht mehr sehr präsent.
- Ein Fortschritt sei sicherlich, dass die Wissenschaft heute die Informationen besser aufbereite und darstelle als zu Beginn der Krise. Damals habe man jedes Mal von Neuem eine Übersicht über die Situation verlangen müssen. Heute seien wöchentliche Darstellungen üblich. Die Daten würden auch besser und einheitlich präsentiert.
- Es gebe aber immer noch eine grosse Flut an Informationen. Man sei auf Experten/-innen angewiesen, die die Informationen erklären. Man könne sie nicht selbst für den Bundesrat verarbeiten.
- Es sei teilweise erstaunlich gewesen, dass die Zahlen stiegen und die Politik dies verdrängte. Man habe gehofft, dass es nicht allzu schlimm werden würde.

#### I Online-Befragung geschlossene Fragen/Indikatoren

- *Indikator 4a:* Die gewählte Form der Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit der Wissenschaft hat sich bewährt (59% der Befragten; n = 119).
- *Indikator 4b:* Die Bundesverwaltung hat in der Krisenbewältigung in ausreichendem Mass auf wissenschaftliche Erkenntnisse zurückgegriffen (70% der Befragten; n = 144).

- *Indikator 4c*: Die Rolle der Wissenschaft für die Krisenbewältigung der Bundesverwaltung war klar (39% der Befragten; n = 130).
- Die Bundesverwaltung hat rechtzeitig auf wissenschaftliche Erkenntnisse reagiert (51% der Befragten; n = 92).
- 63 Prozent der Befragten (n = 94) gaben an, dass die Wissenschaft das Krisenmanagement der Bundesverwaltung stärkte.

#### I Online-Befragung offene Frage

In der Online-Befragung wurde folgende Frage gestellt: «Was sollte hinsichtlich der Zusammenarbeit zwischen Bundesverwaltung und (externen) wissenschaftlichen Akteuren in einer zukünftigen Krise besser gemacht werden? Bitte führen Sie die wichtigsten Punkte in Stichworten auf.» Die am häufigsten genannten Antworten präsentieren sich wie folgt:

- Koordinierte Kommunikation/Widersprüche in der Kommunikation vermeiden/Aufgaben der Wissenschaft beziehungsweise der Science Task Force bei der Kommunikation klären (35 Nennungen)
- Rolle der Wissenschaft klar festlegen/kommunizieren (28 Nennungen)
- Breiterer Einbezug verschiedener Disziplinen (13 Nennungen)
- Einbindung vor der Krise planen/keine Ad-hoc-Gremien (6 Nennungen)
- Stärkere Ausrichtung von Entscheidungen auf wissenschaftliche Erkenntnisse (5 Nennungen)
- Keine separate Kommunikationsplattform für die Wissenschaft (4 Nennungen)

#### I Dokumentenanalyse

Das BAG hat bereits vor der Pandemie *in vielfältiger Weise mit Institutionen der Wissenschaft* zusammengearbeitet. Eine wichtige Rolle spielten verschiedene ausserparlamentarische Kommissionen, die das BAG bei der Entwicklung und Umsetzung politischer Massnahmen unterstützten. Weiter gibt es jahrelange und enge Kooperationen mit einzelnen Institutionen, wie beispielsweise dem Nationalen Zentrum für Infektionsprävention oder der Swiss School of Public Health. Zudem arbeiten im BAG selbst zahlreiche Wissenschaftler/-innen unterschiedlicher Disziplinen. (Balthasar et al. 2022a)

Die Schweiz verfügt im Gegensatz zu vielen anderen liberalen Demokratien über *kein ständiges nationales wissenschaftspolitisches Gremium* mit ausdrücklichem gesetzlichem Auftrag, die Regierung in Belangen der «policy for science» zu beraten. Infolgedessen wurden wichtige nationale Entscheidungen zur Bewältigung der Pandemie ohne umfassende wissenschaftliche Konsultationen getroffen. (Hofmänner 2021)

Das Fehlen eines ständigen nationalen wissenschaftspolitischen Gremiums hat eine Situation geschaffen, in der wissenschaftliche Politikberatung in erster Linie über die Ämter, Direktionen und Departemente der Bundesverwaltung abgewickelt wird. Diese Konzentration auf die Bundesverwaltung hat sich während der Pandemie für das BAG und die Science Task Force als Belastung herausgestellt. (Hofmänner 2021)

Die Schweiz unterhält *kein eigenes nationales Frühwarnnetzwerk*. Zwar kennt man sich in Fachkreisen, aber es findet keine strukturierte Integration aller vorhandenen Informationen statt. Dies öffnet Raum für bürokratische Reibungsflächen zwischen unterschiedlichen Fachämtern in verschiedenen Departementen und kann zu Auseinandersetzungen mit einzelnen Wissenschaftlern/-innen führen, die über die Medien ausgetragen werden. (Wenger et al. 2020)

Unklar ist die Rolle der *Eidgenössischen Kommission für Pandemievorbereitung und -bewältigung (EKP)*, die gemäss Pandemieplan in der besonderen Lage für die nationale Risikobeurteilung verantwortlich sein respektive diese unterstützen soll. In Fachkreisen scheint unbestritten, dass eine Expertengruppe eines beratenden und nur selten tagenden Organs wie der EKP aus politischen und prozeduralen Gründen für die Aufgabe der Risikobeurteilung ungeeignet ist. Die Rolle der EKP in der Ereignisbewältigung und ihre Zusammensetzung sollten daher im Rahmen der Überarbeitung des Pandemieplans grundsätzlich überprüft werden. (Wenger et al. 2020)

Die eingesetzten wissenschaftlichen Politikberatungsgremien wurden überall, auch in der Schweiz, in Bezug auf ihre Legitimität, Transparenz und Kommunikation von Politik, Medien und Gesellschaft kritisiert. Für die *Swiss National COVID-19 Science Task Force* lässt sich jedoch in mehreren Bereichen eine vergleichsweise positive Bilanz ziehen, etwa in der fachlichen Zusammensetzung, der Einsatzstruktur, den inter- und transdisziplinären Verfahrensweisen sowie in der Qualität der wissenschaftlichen Beratungsleistungen. (Hofmänner 2021)

Insgesamt war die Science Task Force ein innovatives und wertvolles Instrument, um die zu Beginn der Krise unsystematische Rückbindung weitreichender Massnahmen an aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisse zu überwinden. (Wenger et al. 2020)

Nach der Auflösung des Krisenstabs des Bundesrats Corona (KSBC) Mitte Juni 2021 war der Status der Science Task Force vorübergehend unsicher. Ab 1. August 2021 wurde sie der Taskforce BAG zugeordnet, die über das EDI mit dem Bundesrat im Kontakt stand. Damit hatte die Science Task Force keine direkte Beziehung zum Bundesrat mehr, was von verschiedenen beteiligten Wissenschaftlern/-innen kritisch beurteilt wurde. Dennoch wird die Zusammenarbeit sowohl vonseiten der Wissenschaft wie auch vonseiten des BAG als konstruktiv und wertvoll beurteilt. Ab Sommer 2020 fanden regelmässige Austauschtreffen zwischen der Science Task Force, dem BAG und der GDK statt. (Balthasar et al. 2022a)

Die Science Task Force stellte die Kompetenzen ihres Netzwerks dem BAG zur Beantwortung wissenschaftsbezogener Fragen zur Verfügung, was geschätzt wurde. Die Abstimmung der Kommunikation zwischen dem Bundesrat und der Science Task Force blieb ab Herbst 2020 von grösseren Zwischenfällen verschont. Politisch blieb die Task Force allerdings umstritten. Noch im März 2021 wollte die Wirtschaftskommission des Nationalrats ihr verbieten, sich öffentlich zu Massnahmen gegen das Corona-Virus zu äussern. Über den ganzen bisherigen Krisenverlauf betrachtet hat die Zusammenarbeit zwischen Bundesrat, Verwaltung und Wissenschaft somit gut funktioniert. (Balthasar et al. 2022a)

Das BAG nutzt nicht nur das Netzwerk der Science Task Force zur Klärung dringender pandemiebezogener Fragen, sondern *unterstützt auch das Forschungsprogramm Corona Immunitas* von 14 Schweizer Hochschulen und Gesundheitsorganisationen, das zur Erforschung der Ausbreitung und Auswirkung von Covid-19 in der Schweiz geschaffen wurde und der Politik eine Entscheidungsgrundlage für verhältnismässige und wirkungsvolle Massnahmen zum Schutz der Schweizer Bevölkerung und des Gesundheitssystems liefern soll (Balthasar et al. 2022a)

Bewährt hat sich nicht nur die Science Task Force, sondern auch einzelne *ausserparlamentarische Kommissionen* sowie weitere, zum Teil langjährige Kontakte der Bundesverwaltung zur Wissenschaft. Dennoch sollte die Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft, Politik und Verwaltung mit Blick auf kommende Herausforderungen überdacht und allenfalls neu aufgestellt werden. (Balthasar et al. 2022a)

Eine wichtige Rolle kommt der Eidgenössischen Kommission für Impffragen (EKIF) zu, deren Präsident zur zentralen nationalen Ansprechperson für Impffragen geworden ist. (Balthasar et al. 2022a)

Generell lässt sich für die Arbeitsleistung der nationalen wissenschaftlichen Politikberatung in der Bewältigung der Covid-19-Pandemie in der Schweiz eine positive Bilanz ziehen, was vor allem auf den ausserordentlichen Einsatz und die vereinten Bemühungen von Vertretern/-innen der Wissenschaft, der öffentlichen Verwaltung, der Politik, der Berufsverbände, der Medien und anderer Bereiche zurückzuführen ist. Viele der Probleme, die während der Pandemie an der Schnittstelle von Wissenschaft und Politik aufgetreten sind, betreffen grundlegende Schwierigkeiten der wissenschaftlichen Politikberatung. Systemische Probleme im Umfeld der wissenschaftlichen Politikberatung in der Schweiz sind zum Vorschein getreten, die nicht in die Kompetenz des BAG oder der Science Task Force fallen. Es gibt keinerlei Hinweise dafür, dass die Einrichtung einzelner temporärer Gefässe der wissenschaftlichen Politikberatung den massiven kurzfristigen nationalen Bedarf während einer globalen Krise decken könnte. Es deutet jedoch einiges darauf hin, dass die allgemeinen Rahmenbedingungen, das Reaktionsvermögen und die Resilienz nationaler wissenschaftlicher Beratungssysteme wichtige Voraussetzungen für die Erfüllung dieser Nachfrage sind. (Hofmänner 2021)

Optimiert werden muss jedoch die Aufgabe der EKP. Dieser kam – trotz ihres Namens – während der Bewältigung der Pandemie keine erwähnenswerte Rolle zu. (Balthasar et al. 2022a)

Ein *kommunikatives Defizit der Politik* bestand darin, dass sie auf die Forderungen ihrer Experten/-innen nicht adäquat zu reagieren vermochte. Niemand hatte den Mut, sich mit den Positionen der Science Task Force argumentativ auseinanderzusetzen und nachvollziehbar zu begründen, warum der Bundesrat gewissen Empfehlungen folgte und anderen nicht. Diese kommunikative Hilflosigkeit nährte den Verdacht, der Bund habe keinen eigenen Kompass, sondern reagiere nur auf Druck von aussen, sei es von Lobbygruppen oder der Science Task Force. (Hirschi 2021)

Das Expertensystem wurde während der Krise relativ *wenig politisiert*. Zwar wurden Regierungsentscheidungen in den parlamentarischen und medialen Arenen kritisiert, doch waren die Einschätzungen der Experten/-innen kaum Gegenstand parteipolitischer Auseinandersetzungen. Einige Merkmale des gewählten Systems erklären dieses Ergebnis, insbesondere die breite Rekrutierung von Wissenschaftlern/-innen sowie die kollegiale und deliberative Organisationsform der Science Task Force. (Mavrot 2021)

Die Einrichtung des *dualen Systems des Fachwissens für das Krisenmanagement mit verwaltungswissenschaftlichen und verwaltungsexternen Instanzen* hat sich aus zwei Gründen bewährt. Erstens ergänzten sich die internen und externen Instanzen, sodass ihre jeweiligen Vorteile genutzt werden konnten. Die internen Verwaltungsexperten/-innen genossen in ihrer beratenden Rolle eine starke Nähe zur Regierung sowie eine übergeordnete Position im Rahmen ihrer Aufgabe, die gesundheitspolitischen Interventionen zu koordinieren. Die Beamten profitieren zudem von einem privilegierten Zugang zu nationalen Daten, die für das Krisenmanagement relevant sind, sowie von den Kompetenzen der Regierung (z.B. interkantonale Konsultationen). Die Mitglieder der externen Science Task Force verfügen ihrerseits über aktuelles wissenschaftliches Fachwissen. Darüber hinaus besitzen sie völlige Freiheit in Bezug auf ihre wissenschaftliche Position. Zweitens ermöglicht das Zusammenspiel der Regierung mit dem Mechanismus der «blame avoidance» mit Verweis auf die Science Task Force, harte Massnahmen zu ergreifen, ohne die gesamte politische Last tragen zu müssen. (Mavrot 2021)

Der Einbezug der Wissenschaft hat sich als wichtiger Faktor zur Bewältigung der Krise erwiesen. In erster Linie haben die externen Wissenschaftler/-innen aus verschiedenen Disziplinen eine zentrale Funktion bei der Beratung der Regierung, damit diese möglichst auf Evidenz und dem aktuellen Stand der Wissenschaft basierende Entscheidungen treffen kann. Der Rat der Wissenschaftler/-innen trägt aber auch dazu bei, die Glaubwürdigkeit und damit die Akzeptanz staatlichen Handelns zu erhöhen. (Balthasar et al. 2022a)

### I Workshops

#### *Gesamtbeurteilung*

Die Probleme, die die Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Verwaltung zu Beginn der Krise belasteten (fehlendes gegenseitiges Verständnis der Arbeitsweise, mangelndes gegenseitiges Vertrauen sowie eine unklare bzw. fehlende Rollenverteilung), konnten ab Sommer 2020 weitgehend behoben werden. Der Einbezug der Wissenschaft in die Krisenbewältigung hat sich deutlich verbessert. Dies bedeutet zum Beispiel, dass ein regelmässiger, auch informeller Austausch zwischen der Science Task Force, dem BAG und dem GS-EDI stattfindet und dass die Task Force einbezogen wird, bevor Entscheidungen gefallen sind.

Insgesamt wurde mehrheitlich der Eindruck geteilt, dass die Zusammenarbeit zwischen der Wissenschaft und der Verwaltung während des Untersuchungszeitraums gut funktionierte. Bezüglich Kommunikation gegen aussen waren die Rollen der Mitglieder der Science Task Force jedoch nicht immer klar. So konnten die Medien im Herbst 2020 oft über Widersprüche in den Aussagen von Politik und Wissenschaft berichten.

#### *Swiss National COVID-19 Science Task Force*

Die Bildung der Swiss National COVID-19 Science Task Force sei wichtig gewesen. Damit habe sich die Wissenschaft nicht mehr als eine Gruppe einzelner Personen, sondern als eine Einheit präsentiert. Dies habe dazu beigetragen, die Deutungshoheit zwischen den Wissenschaftlern/-innen zu klären. Die Science Task Force habe die Wissenschaft repräsentiert und einen minimalen wissenschaftlichen Konsens liefern können. Mit der Vereinbarung von Kooperationsmandaten sei die Wissenschaft auf eine strukturierte Art und Weise in die Krisenbewältigung einbezogen worden.

Die Ansiedlung der Science Task Force beim BAG wurde diskutiert. Die Einbettung in die Verwaltung sei wichtig. Es kam aber die Kritik auf, die Task Force sei eine «EDI-Show». Zum Teil wurde argumentiert, der Auslöser der Pandemie sei eine Infektionskrankheit, darum sei es richtig, dass EDI und BAG primäre Partner der Science Task Force seien. Es wurde aber auch darauf hingewiesen, dass die Pandemie alle Aspekte des Lebens betreffe. Es brauche daher auch einen formalen Austausch mit anderen Ämtern. Durch die Anbindung ans BAG sei die Kooperation mit anderen Bundesämtern nicht nahegelegen.

Auch die Zusammensetzung der Science Task Force wurde angesprochen. Man diskutierte darüber, wer überhaupt «die Wissenschaft» sei und welche Bereiche darunterfallen. Insbesondere bedauerte man, dass die Sozialwissenschaft nie so sichtbar gewesen sei wie andere Disziplinen. Das Spektrum der Stellungnahmen der Science Task Force, die prominent öffentlich kommuniziert wurden, beurteilte man als eng. Als problematisch nahm man zudem die Intransparenz beim Prozess der Zusammensetzung der Science Task Force wahr. Es sei unklar, nach welchen Kriterien die Auswahl der Mitglieder erfolgt sei.

#### *Eidgenössische Kommission für Impffragen*

Ergänzend zur Science Task Force wurde auf die Bedeutung der Eidgenössischen Kommission für Impffragen (EKIF) hingewiesen. Anfangs habe sie keine Rolle gehabt. Die

Beschaffung der Impfstoffe sei ohne Einbezug der EKIF erfolgt. Sie habe ihren Platz gegenüber der Verwaltung, aber auch gegenüber der Science Task Force erst finden müssen. Heute habe die EKIF eine sehr prominente Stellung. Zentral sei, dass sie auch in der Verwaltung eine erkennbare Rolle einnehme. Sie müsse Partner, nicht Anhängsel sein. Sie müsse wie die Science Task Force mit dem EDI kommunizieren können.

#### *Rahmenbedingungen der Politikberatung*

Workshop-Teilnehmende, die sich aus wissenschaftlicher Sicht mit der Zusammenarbeit von Wissenschaft und Politik auseinandersetzen, betonten, dass der Einbezug der Wissenschaft in die Politik einerseits zur Bereitstellung von Fachwissen («science for policy») und andererseits zur Hilfe bei forschungsstrategischen Entscheiden («policy for science») beitrage. Diese Funktionen sollte man durch geeignete rechtliche Rahmenbedingungen so gut wie möglich trennen, damit die Rollen klar sind und Interessenkonflikte vermieden werden. Die rechtlichen Grundlagen und auch die bestehenden Strukturen seien heute ungenügend.

#### *Ständiges Beratungsgremium oder Netzwerk*

Die Einsetzung eines ständigen Beratungsgremiums wurde mehrheitlich als nicht sinnvoll erachtet. Geeignete Netzwerke würden bereits bestehen. Diese sollten durch regelmässigen Austausch gefördert werden, um das Vertrauen zwischen den Beteiligten zu festigen. Vertrauen setze Verständnis und Respekt für die unterschiedlichen Rollen und Funktionen von Wissenschaft, Verwaltung und Politik voraus. Es sollte nicht das Ziel sein, neue Strukturen zu schaffen, sondern bestehende Strukturen krisenfest zu machen, sodass sie auf einer Vertrauensbasis aufbauen können und während einer Krise nur noch den spezifischen Gegebenheiten angepasst werden müssen. Die Einbindung der Wissenschaft müsse auch in normalen Zeiten funktionieren. Es wurde jedoch auch eingeworfen, die aktuellen Strukturen seien veraltet. Die nächste Krise könne nicht mehr auf dieser Grundlage bewältigt werden. Neuerungen seien unabdingbar.

In der Diskussion wurde angeregt, ein Rahmenmandat zu entwickeln, das eine Art Hülle bilden sollte, auf die man im Krisenfall zurückgreifen kann. Dort müsse die Frage geklärt werden, wer die Fachführung habe und wem die strategische Führung zukomme. Umstritten war jedoch, ob es überhaupt möglich sei, ein Rahmenmandat zu definieren, das zu jeder Art von Krise passe.

#### *Trennung von Datenanalyse und Beratung*

Vorgeschlagen wurde auch, die Funktionen Datenanalyse und Beratung klar voneinander zu trennen. Diese Unterscheidung habe Einfluss auf die Arbeit und die Glaubwürdigkeit der Wissenschaft. Bezüglich Datenanalyse sei ihre Rolle unbestritten. Bezüglich Beratung stehe sie teilweise in Konkurrenz zur Verwaltung, denn Beratung auf der Basis von wissenschaftlichen Daten sei auch deren Aufgabe. Gegen den Vorschlag, Datenanalyse und Beratung zu trennen, wurde argumentiert, die Wissenschaft müsse Fakten auch einordnen. Daher würden sich Datensammlung und Politikberatung nicht trennen lassen. Vielmehr müsse die Wissenschaft offensiver kommunizieren und Handlungsoptionen darlegen. Ohne Kontext und Interpretation seien Zahlen nutzlos. Wichtig sei jedoch, Rollen und Verantwortungen zu klären und Interessenkonflikte transparent darzulegen.

### **2.4.2 Optimierungspotenzial zu Auswertungsgegenstand 4**

#### **I Interviews**

Das zwischen Wissenschaft und Politik aufgebaute Vertrauen müsse gesichert werden, damit man weiter davon profitieren könne, auch in einer nächsten Krise. Es sei aber auch wichtig, das Ganze nicht zu stark zu institutionalisieren. Es müsse eine zentrale Stelle geben, die zwischen Politik und Wissenschaft stehe. Es wäre denkbar, dass sich aus den



Kerngebieten, zum Beispiel Klimawandel oder Pandemie, je eine Person aus der Wissenschaft bereit erklärt, mit der Politik zusammenzuarbeiten. Da müssten Erwartungen geklärt werden.

Behörden, Politik und Gesellschaft sollten wissen, wie die Wissenschaft funktioniert.

Die Strategien und Massnahmen in einer Krise sollten zwischen Wissenschaft, Verwaltung und Politik offener und breiter diskutiert werden. So brauche es eine bessere Diskussionskultur in der Zusammenarbeit zwischen externen Wissenschaftlern/-innen, Experten/-innen in den Bundesämtern und den Stabsstellen der Departemente, um politische Entscheide unter Wahrnehmung und Berücksichtigung der Wissenschaft zu treffen.

Es sei wichtig, dass die Wissenschaft nicht nur linientreu kommuniziere. Man müsse gleichzeitig darauf achten, dass die Bevölkerung durch die vielen unterschiedlichen Meldungen aus der Wissenschaft nicht komplett verunsichert werde.

Die Wissenschaftler/-innen hätten einen grossen Bedarf, ihre Erkenntnisse zu kommunizieren. Gleichzeitig bestehe aber auch die Notwendigkeit, die wissenschaftlichen Aspekte besser zu kommunizieren. Es müsse geklärt werden, wie die Inhalte in einer sinnvollen Reihenfolge und mit dem notwendigen Mass an Absprache mit der Politik kommuniziert werden können.

Die Verwaltung verfüge zwar über eigene Spezialisten/-innen, benötige aber die Unterstützung durch Wissenschaftler/-innen, die den neuesten Stand der Forschung kennen. Diese Erkenntnis müsse in den Strukturen des Krisenmanagements institutionalisiert werden.

Die Zusammenarbeit mit der Wissenschaft solle durch die Verbesserung der Forecast-Systeme mit wissenschaftlichen Modellen intensiviert werden. So könne man schneller und besser werden.

In der Zusammenarbeit mit der Wissenschaft hätte für die kantonalen Regierungen mehr getan werden können. Die wissenschaftlichen Informationen sollten für die kantonalen Regierungen unmittelbarer gestaltet werden.

Es brauche eine Struktur, um den wissenschaftlichen Rat einbringen zu können. Dabei sei es notwendig, zu definieren, wie der Bund den Rat beschaffen kann und wer die Partner sind, um die Verbindung zur Welt der Forschung herzustellen. Eine Science Task Force wäre eine solche Struktur.

- Es müsse möglich sein, auch in einer nächsten Krise rasch eine Science Task Force zu bilden.
- Die Rolle der Science Task Force bei der Kommunikation müsse gemeinsam mit der Politik festgelegt werden, da politische Entscheidungen nicht nur auf wissenschaftlichen Evidenzen beruhen, sondern viele andere Faktoren berücksichtigen müssen. Die Gewichtung der Massnahmen sei der Politik zu überlassen.
- Es solle einen klareren Vertrag mit der Science Task Force geben. Die Mechanismen ihrer Einbindung in die Entscheidungsbildung sollten definiert und ihre Rolle sollte geklärt werden.
- Zur effektiveren Organisation der Science Task Force sei eine Kontinuität in der Besetzung wichtig. Dies bedinge, dass man die Entlohnung für die Tätigkeit anders organisiere.

- Die Science Task Force solle die internen Meinungen bündeln und mit einer Stimme reden.
- Wichtig sei eine möglichst multidisziplinäre Zusammensetzung der Science Task Force.
- Man solle einen gesellschaftspolitischen Diskurs in der wissenschaftlichen Gruppe führen, zum Beispiel über das Sterben von älteren Menschen. Dies setze jedoch voraus, dass die Science Task Force nicht gegen aussen, sondern intern an den Bundesrat kommuniziere. Dadurch könne eine Kakophonie aufgrund der Zusammensetzung verhindert werden.
- Anstelle der Science Task Force solle die Wissenschaft Teil der eigentlich vorgesehenen Pandemiekommision sein. Die Kommission müsse interdisziplinär zusammengesetzt sein.

### I Dokumentenanalyse

Es braucht eine *schonungslose Rekonstruktion der Vorgänge* durch Beteiligte und unabhängige Beobachter/-innen aus Wissenschaft, Politik und Verwaltung. Sollte man zum Schluss kommen, dass in der Verwaltung und in der ausserparlamentarischen Kommission für Pandemievorbereitung und -bekämpfung zu Beginn der Krise die falschen Leute am falschen Ort sassen und die organisatorischen Abläufe ungenügend eingeübt waren, müsste man für künftige Krisen hier den Hebel ansetzen und dafür sorgen, dass wissenschaftlich qualifizierteres und krisenfesteres Personal die Verantwortung hat. Sollte man dagegen ein strukturelles Manko ausmachen, das im bestehenden System eine adäquate Reaktion verunmöglicht hat, muss man darüber reden, ob es in Zukunft ein neues Gerüst für wissenschaftliche Politikberatung braucht. (Hirschi 2021)

Es muss geklärt werden, wie der *Prozess der nationalen Risikobewertung* ausgestaltet und in welcher Form die Risikobewertung für den Bundesrat erstellt werden soll. Unbestritten scheint, dass eine nicht permanente Expertengruppe ungeeignet ist, um in diesem Prozess eine tragende Rolle zu spielen. Vielmehr sollte die Wissenschaft in ein nationales Frühwarnnetzwerk integriert werden. Dies scheint auch daher sinnvoll, weil die Bedeutung von *Open-Source-Frühwarnsystemen*, die sich bereits in der gegenwärtigen Krise bewährt haben, weiter zunehmen dürfte. Die Schnittstelle sollte so ausgestaltet werden, dass der Wissenschaft eine allgemein bekannte Anlaufstelle zur Verfügung steht. Ebenfalls prüfenswert ist ein breiter und kontinuierlicher Einbezug der Wissenschaft in die nationale Risikoanalyse und den nationalen Risikodialog. Auch im Hinblick auf andere gesamtgesellschaftliche Krisen müssen evidenzbasierte Beiträge der Wissenschaft und deliberative Prozesse der Politik optimal integriert und dabei Fachwissen der Wissenschaft mit Wertorientierung verbunden werden. (Wenger et al. 2020)

Es wird empfohlen, dass die Schweiz Schritte unternimmt, um die nationalen Einrichtungen, Instrumente und Mechanismen der wissenschaftlichen Politikberatung zu revidieren und zu diversifizieren. Vorgeschlagen wird die *Einrichtung eines unabhängigen, ständigen nationalen Beirats zur Wissenschaftspolitik*, der dafür verantwortlich ist, kurz- und mittelfristige Ziele, Strategien und Aktionspläne für wissenschaftspolitische Fragen von nationaler Bedeutung zur Empfehlung zu erarbeiten. Zudem soll eine Sonderkommission zur wissenschaftlichen Politikberatung unter der Federführung des Beirats zur Wissenschaftspolitik installiert werden. Es sollen gezielt Kompetenzen und Strukturen für die wissenschaftliche Politikberatung aufgebaut werden, die das Zusammenspiel der Akteure an der Schnittstelle von Wissenschaft und Politik stärken (Wissenschaftsjournalismus, Hochschulen, Politik, berufliche Vereinigungen), zum Beispiel durch neue Aus- und Weiterbildungskurse, Forschungszentren, Plattformen und transdisziplinäre Pilotprojekte. (Hofmänner 2021)

Eine *Verstetigung der systematischen Zusammenarbeit zwischen Politik und Wissenschaft* in der Pandemiebekämpfung scheint unbestrittenermassen notwendig und sinnvoll. Es stellt sich die Frage, wann und über welchen institutionellen Mechanismus die Wissenschaft in die Gesamtkonzeption der Krisenorganisation eingebunden werden soll. Als unabhängiges und vorausschauendes Expertengremium sollte auch eine künftige Taskforce auf der politisch-strategischen Stufe (GS, KSBC) angesiedelt sein, um den direkten Zugang zu den Entscheidungsträgern/-innen sicherzustellen. Das Gremium sollte parallel zur Erklärung der besonderen respektive ausserordentlichen Lage etabliert werden. (Wenger et al. 2020)

Zu prüfen ist die *Zuordnung der Science Task Force*. Gegenwärtig ist sie dem BAG zugeordnet. Dadurch kann bei der Entwicklung von Massnahmen zur Bekämpfung der Pandemie ein Fokus nach innen entstehen, da mitunter jene Vertreter/-innen fehlen, die die gesamtheitlichen Auswirkungen von Massnahmen auf Wirtschaft und Gesellschaft zu beurteilen vermögen. (Avenir Suisse 2021b)

Zu prüfen ist auch die *Zusammensetzung der Science Task Force*. Ihre Vertreter/-innen sind überwiegend Wissenschaftler/-innen von staatlichen Forschungsinstitutionen und Lehranstalten. Akademiker/-innen, die in der Wirtschaftspraxis tätig sind, haben keinen Einsitz und Vertreter/-innen aus der medizinischen Praxis (Hausärzte/-innen) sind untervertreten. Das Fachwissen wichtiger Stakeholder wird damit allenfalls nicht oder zu spät einbezogen. (Avenir Suisse 2021b)

Die Kooperation mit Sozial- und Geisteswissenschaftlern/-innen (z.B. aus Psychologie, Soziologie, Pädagogik, Integration, Politikwissenschaft, Philosophie oder Ethik) ist zu stärken. (Balthasar et al. 2022a)

Aus wissenschaftlicher Perspektive stellt sich zudem die Frage, wie multidisziplinär das Gremium abgestützt werden sollte. Es erscheint sinnvoll, den gesamten Weg von der Wissensproduktion bis zur politischen Intervention abzudecken – speziell an den Scharnieren zwischen Daten und Wissen, Wissen und Politik sowie Politik und Bevölkerung. Empfehlenswert ist damit insbesondere eine Stärkung der Vertretung der Sozialwissenschaften, um den gesamtgesellschaftlichen und politischen Auswirkungen von Gesundheitskrisen gerecht zu werden. (Wenger et al. 2020)

Die *Kommunikation zwischen der Exekutive und einer allfälligen Science Task Force* muss wesentlich verbessert werden. Es genügt nicht, wenn die Interaktion zwischen Exekutive und Beratungsgremium als einfache Anhörung abläuft. Nötig ist vielmehr ein strategischer Diskurs: ein Forum, in dem Experten/-innen, die sich oft antagonistisch gegenüberstehen (z.B. Epidemiologen/-innen versus Ökonomen/-innen), interagieren und zusammen mit generalistischen Politikern/-innen zu einer ganzheitlichen Beurteilung finden können. (Schwaninger & Schönenberger 2021)

Die *Kommunikation der Science Task Force mit der Öffentlichkeit* verlief zu verschiedenen Zeitpunkten der Pandemie nicht erfolgreich. Im Hinblick auf eine künftige Krise drängt sich eine Rollenklärung auf: Auf der einen Seite braucht es ein beratendes Organ, das die Regierung – ergänzend zu den Fachexperten/-innen im BAG – bei der Entscheidungsfindung und der Entwicklung von geeigneten Massnahmen unterstützt. Die Mitglieder dieses von der Regierung eingesetzten beratenden Organs sollten darauf verzichten, die Regierung öffentlich zu kritisieren, weil dies die Akzeptanz der Entscheidungen beeinträchtigt. Auf der anderen Seite sollen auch Wissenschaftler/-innen angehört werden, die nicht Mitglieder des wissenschaftlichen Beratungsorgans der Regierung sind und als unabhängig wahrgenommen werden. Auch ihr Einbezug an Pressekonferenzen kann

wichtig sein, um unabhängiges Fachwissen einzubringen. Diese Personen sind jedoch in ihrer Funktion als Wissenschaftler/-innen zu lancieren und nicht als Mitglieder eines von der Regierung eingesetzten beratenden Organs. (Balthasar et al. 2022a)

### 2.4.3 Gesamtbeurteilung durch Interface

#### I Generelle Beurteilung

Bei der Beurteilung der Zusammenarbeit mit der Wissenschaft wurde der Sollwert von 80 Prozent Zustimmung in der Online-Befragung bei keinem der drei Indikatoren erreicht. 59 Prozent der Befragten waren der Ansicht, die gewählte Form der Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit der Wissenschaft habe sich bewährt. 70 Prozent fanden, die Bundesverwaltung habe in der Krisenbewältigung in ausreichendem Mass auf wissenschaftliche Erkenntnisse zurückgegriffen. Für nur 39 Prozent der Befragten war die Rolle der Wissenschaft für die Krisenbewältigung durch die Bundesverwaltung klar. Bemängelt wurden hauptsächlich die ungenügende Koordination der Kommunikation von Bundesrat und Science Task Force, die unklare Rolle der Wissenschaft und die eher schmale disziplinäre Ausrichtung des Gremiums.

Die Schweiz verfügt im Gegensatz zu vielen Ländern über kein ständiges nationales wissenschaftspolitisches Gremium mit ausdrücklichem gesetzlichem Auftrag, die Regierung bei der Vorbereitung von politischen Entscheidungen in Krisensituationen zu beraten. Infolgedessen musste für diesen Zweck zuerst ein Gremium aufgebaut werden. Dank der Science Task Force ist es gelungen, die Beiträge der Wissenschaft zur Krisenbewältigung zu bündeln und nutzbar zu machen. Mit zunehmender Dauer der Krise wurde das Vertrauen zwischen Science Task Force und Bundesverwaltung gestärkt und der Austausch fruchtbarer. Neben der Science Task Force nahm auch die Eidgenössische Kommission für Impffragen (EKIF) eine wichtige Rolle an der Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Politik wahr. Die EKIF und insbesondere ihr Präsident erwiesen sich als Glücksfall.

Obwohl die Science Task Force nützlich war, bleibt unklar, in welchem Umfang sie die Krisenbewältigung wirklich beeinflusst hat. Es gab daneben etablierte Gefässe für den Einbezug wissenschaftlicher Grundlagen ins Krisenmanagement, wie die EKIF oder Beratungsgremien des SECO. Hinzu kamen zahlreiche und regelmässige Kontakte der Kantone mit dem kantonsärztlichen Dienst und mit Zentrumsspitalern.

Die Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft, Politik und Verwaltung muss mit Blick auf kommende Herausforderungen überdacht und allenfalls neu aufgestellt werden. Die Wissenschaft muss in die Struktur des Krisenmanagements integriert werden. Eine Verstärkung der systematischen Zusammenarbeit zwischen Politik und Wissenschaft in der Krisenbewältigung ist notwendig und zweckmässig.

#### I Besondere Stärken

- Die Zusammenarbeit zwischen der EKIF und Swissmedic hat zunehmend gut funktioniert.
- Im Lauf der Zeit ist es gelungen, Vertrauen zwischen der Science Task Force und dem BAG sowie weiteren Akteuren der Bundesverwaltung aufzubauen.
- Die Einsatzstruktur, die Verfahrensweisen und die Qualität der wissenschaftlichen Beratungsleistungen der Science Task Force waren sehr gut.
- Die Science Task Force war ein innovatives und wertvolles Instrument, um die zu Beginn der Krise unsystematische Rückbindung weitreichender Massnahmen an aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisse zu überwinden.

### I Besondere Schwachpunkte

- Schwächen der Science Task Force waren ihre Kommunikation, ihre disziplinäre Unausgewogenheit und die fehlende demokratisch-politische Legitimation.
- Die Science Task Force wurde oft als eine «EDI-Show» wahrgenommen, weil ihre Bezüge zu anderen Bundestellen und zu den Kantonen gering waren.
- Die Science Task Force musste sich erst mit der Realität des Schweizer Gesundheitswesens und den politischen Gepflogenheiten der Schweiz vertraut machen.
- Erst im Verlauf der Krise gelang es, sozialwissenschaftliche Fachbereiche erkennbar in den wissenschaftlichen Diskurs einzubeziehen.
- Niemand hatte den Mut, sich mit den Positionen der Science Task Force argumentativ auseinanderzusetzen und nachvollziehbar zu begründen, warum der Bundesrat gewissen Empfehlungen folgte und anderen nicht.

### I Handlungsfelder

- Schaffung von geeigneten rechtlichen Rahmenbedingungen, um einerseits die Bereitstellung von Fachwissen («science for policy») und andererseits die Unterstützung von forschungsstrategischen Entscheiden («policy for science») demokratisch legitimiert zu ermöglichen. Es gilt, die Rollen zu klären und Interessenkonflikte zu vermeiden (*hohe Relevanz*).
- Klärung der Frage, ob es in einer nächsten Krise wieder ein breit abgestütztes Ad-hoc-Gremium wie die Science Task Force braucht oder ob es zielführender ist, bestehende Strukturen krisenfest zu machen, sodass sie auf einer Vertrauensbasis aufbauen können und während einer Krise nur noch den spezifischen Gegebenheiten angepasst werden müssen (*hohe Relevanz*).
- Darauf aufbauend: Klärung der Frage, ob ein Rahmenmandat zu entwickeln ist, das eine Art Hülle bildet, auf die man zur wissenschaftlichen Politikberatung im Krisenfall zurückgreifen kann. Dort müssen Fragen der Legitimation, der Kommunikation und der Transparenz eines wissenschaftlichen Beratungsgremiums geklärt werden (*hohe Relevanz*).
- Prüfung von Massnahmen, um das Vertrauen zwischen Wissenschaft und Politik auch ausserhalb von Krisen nachhaltig zu stärken (*mittlere Relevanz*).
- Klärung der Frage, ob es ein Referenzzentrum für pandemiebezogene Daten in der Schweiz braucht, was dieses für einen Auftrag haben könnte und wo es anzusiedeln wäre (*mittlere Relevanz*).

## 2.5 Auswertungsgegenstand 5: Zusammenarbeit international

Untersuchungsleitende Fragen waren:

- Inwiefern wurden Anliegen und Bedürfnisse von Auslandschweizern/-innen und des Bundespersonals im Ausland berücksichtigt?
- Wie wurden die Rollen und Verantwortlichkeiten innerhalb der Bundesverwaltung in Bezug auf Austausch und Koordination mit Grenzkantonen, Verwaltungen im Ausland und internationalen Organisationen geregelt? Wie haben dieser Austausch und die Koordination funktioniert?
- Was hat sich in der Zusammenarbeit zwischen dem Bund und Akteuren im Ausland sowie in internationalen Organisationen bewährt? Wo lagen Probleme?

### 2.5.1 Zusammenarbeit international

#### I Interviews

Für den Bundesrat würden die internationalen Informationen zum Verlauf der Pandemie aufbereitet und zur Verfügung gestellt. Jede Woche erhalte der Bundesrat eine Darstellung über die internationale Lage.

Die meisten Bundesämter beurteilten die internationalen Verbindungen als gewinnbringend, vor allem wenn die Kontakte schon vor der Krise gut geknüpft, die Prozesse bekannt und krisenerprobt waren:

- Das SECO habe zu Beginn immer beobachtet, was die föderalen Nachbarstaaten Deutschland und Österreich machten. Dabei hätten sich die Tourismusminister über die Massnahmen ausgetauscht, etwa über den Umgang mit dem Wintertourismus. Im Bereich der Aussenwirtschaft habe es ein wöchentliches Update über die wirtschaftlichen Massnahmen in vergleichbaren Ländern gegeben. Insgesamt habe sich der Austausch mit anderen Ländern als nützlich erwiesen und bewährt.
- Für die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) seien die internationalen Kontakte seit Langem etabliert. Die Zusammenarbeit funktioniere sehr gut, die Kontakte seien je nach Staat sehr unterschiedlich. Wichtig sei, nicht nur über das EDA zu kommunizieren, sondern direkt mit den internationalen Amtskollegen/-innen. Diese seien so jeweils über die wichtigsten Massnahmen informiert worden. Man habe auch gewisse informelle Absprachen miteinander, sodass man sich gegenseitig informiere. Dafür brauche es Vertrauen, in solch einer Situation laufe vieles über persönliche Kontakte.
- Auch Swissmedic habe über starke Verbindungen zum Ausland verfügt, mit Verknüpfungen zur WHO, zur EMA und zu nationalen Zulassungsbehörden. Man habe sich auch dem Access Consortium angeschlossen, sodass Therapeutika über diese Gemeinschaftsinitiative von gleichgesinnten Regierungsbehörden angeschaut werden konnten. Auf der operativen Ebene funktioniere die internationale Zusammenarbeit also sehr gut, man tausche gegenseitig Informationen aus und die Kooperation sei während der Pandemie intensiviert worden.
- Das EDA habe die Kontakte im internationalen Netzwerk von Missionen gestärkt. Vor allem mit der WHO, aber auch direkt mit Deutschland und dem Vereinigten Königreich habe ein guter Austausch stattgefunden. Die Verbindungen zur EU-Mission seien wichtig gewesen, um Einblick in Gremien der Europäischen Union zu haben, die sich mit Gesundheit befassen.
- Auf Stufe der UNO-Luftfahrtbehörde (ICAO) gebe es CAPSCA, eine Gruppe, die versuche, Sanitärmassnahmen weltweit zu koordinieren. Dies funktioniere aber nur begrenzt, da jeder Staat unterschiedliche Massnahmen treffe und Risiken anders beurteile. Auf Stufe der ECAC (Organisation europäischer Luftfahrtbehörden, nicht nur der EU) habe man versucht, sich zu koordinieren. Dieser Austausch habe sich bewährt.
- Das BWL habe engen Austausch mit Finnland, da dort die wirtschaftliche Landesversorgung ähnlich strukturiert sei, und den umliegenden Staaten.
- Die Abteilung Internationales des BAG halte sich auf dem neusten Stand, sodass internationale Vergleiche, zum Beispiel zu Durchimpfungsraten und Hintergründen, als Grundlage und Abstützung der Entscheide im Departement genutzt werden können. Verschiedene Interviewte fragten sich aber, wie die Informationen dort zu den Entscheidungsträgern gelangen. Es gebe keine Personen mit einem gesundheitlichen Background. Daher sei es schwierig, die internationalen Informationen richtig aufzubereiten.
- Zwischen einzelnen Bundesämtern (v.a. BAG, Abteilung Internationales und EDA) habe die Zusammenarbeit zuerst nicht gut funktioniert, wenn es um internationale Beschaffungen gegangen sei. Unterdessen sei das BAG aber gut aufgestellt.

Es sei die schwierige Situation entstanden, dass durch politische Entscheide die Verknüpfung zu den Informationen aus der EU nicht mehr absolut gewährleistet gewesen sei. Die Schweiz habe glücklicherweise zu Beginn der Krise beim Early Warning and Information System der EU mitmachen können. Während der Krise sei dies aus politischen Gründen schwieriger geworden und die Schweiz sei auf Goodwill angewiesen gewesen, um eingeladen zu werden.

Bei der internationalen Beschaffung von Gütern habe sich eine schwierige Situation ergeben. Im Verlauf der Krise habe sie sich zwar entspannt, sie hätte sich bei einer Verschärfung der Lage aber auch wieder zuspitzen können.

- Die Pandemie habe aufgrund der Zunahme an Souveränität der Einzelstaaten direkte Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen gehabt.
- In der ersten Welle habe es noch Exportbeschränkungen gegeben (z.B. in China), jedes Land habe für sich geschaut. Als sich die Lage dann entspannte, habe sich die internationale Zusammenarbeit wieder verbessert. Es sei zu erwarten, dass sich jeder Partner bei einer erneuten Verschlechterung der Lage wieder zurückziehe.
- Es seien Kooperationen wie jene mit der Partnership for Peace der NATO weggebrochen. Dies hätten auch andere Unterzeichnerstaaten gespürt. So habe man sich zum Beispiel nicht auf Informationen der Partnerstaaten zu Materialbeschaffungen in China verlassen können.

Ein positiver Aspekt in der internationalen Zusammenarbeit sei die Weitergabe von Beatmungsgeräten gewesen. Die Schweiz habe viele Beatmungsgeräte als Schenkungen an andere Länder abgegeben. Das EDA habe Interesse angemeldet und das BAG habe die Geräte freigegeben. Die Abgabe sei möglich gewesen, da die Geräte in der Schweiz produziert wurden. Dies wird positiv beurteilt, da die Geräte teuer seien und die Schweiz sich damit habe profilieren können. Wer die Geräte schliesslich bezahle, sei noch nicht endgültig geklärt.

Die Einführung des international verknüpften Covid-Zertifikats habe weitgehend gut funktioniert:

- Das Covid-Zertifikat sei ein wesentlicher Schritt in der Krisenbewältigung gewesen.
- Mit dem Zertifikat habe es einen Standard gegeben und die Situation habe sich entspannt.
- Bei der Einführung des Zertifikats habe man nicht an die aussereuropäischen Gäste gedacht.

Auch auf kommunaler und regionaler Stufe wurde zusammengearbeitet, parallel zur nationalen Stufe. Es habe eine gute Zusammenarbeit mit dem Netzwerk United Cities and Local Governments (UCLG) gegeben, einer Dachorganisation für Städte, lokale und regionale Regierungen und sowie Kommunalverbände auf der ganzen Welt. Das UCLG habe eine Vielzahl von Workshops zum Thema Krisenmanagement organisiert. Es habe auch ein Netzwerk frankofoner Städte gegeben; konkret sei es hier um die Unterstützung mit medizinischem und paramedizinischem Material gegangen.

Parallel zur Politik hätten sich auch die weiteren Stakeholder international verknüpft. Viele Wissenschaftler/-innen in der Science Task Force hätten über ein internationales Netzwerk verfügt und über dieses Informationen eingeholt. Seit 2020 gebe es ein Meeting zwischen wissenschaftlichen Beratern/-innen für die Politik auf europäischer Ebene (Lessons learned). Es habe sich dort gezeigt, dass die meisten Länder auch die gleichen Herausforderungen haben.

Trotz aller Schwierigkeiten sei noch nie so viel wissenschaftliche Forschung betrieben worden, in der man international zusammenarbeitete und gemeinsam beispielsweise Impfstoffe entwickelte.

Die internationalen Informationen der weiteren Stakeholder waren für den Bund nicht immer relevant oder zugänglich. Es gab durch die Verbände der Versorger weitere Kontakte

zu ausländischen Partnern für internationalen Austausch. Dazu zählten ausländische Ärztesellschaften oder europäische Dachverbände. Diese Verbindungen seien einerseits für den Bund nicht relevant gewesen. Andererseits hätten es die Stakeholder teilweise auch nicht geschafft, die Informationen dem Bund anzubieten.

Die Versorgung der Auslandschweizer/-innen und der Botschaften wurde kontrovers beurteilt. Es habe Widersprüche im Verständnis der Zuständigkeiten gegeben und die Dringlichkeit der Probleme sei unterschiedlich eingeschätzt worden.

- Das EDI habe von Anfang an die Politik verfolgt, dass zuerst alle in der Schweiz ansässigen Personen gemäss den Kriterien und den Möglichkeiten geimpft werden sollen. Die Auslandschweizer/-innen hätten aber rasch grossen Druck aufgesetzt, damit man sie mit guten Impfstoffen impfe. Auch durch die Diplomaten/-innen sei man unter Druck geraten, da andere Länder ihr Personal im Ausland offensiver geimpft hätten.
- Schliesslich seien Wege gefunden worden. Das BAG habe es Auslandschweizern/-innen ermöglicht, sich in der Schweiz impfen zu lassen und den Botschaften seien Impfstoffe geliefert worden. Das EDA habe dies gut und teilweise unkonventionell organisiert, etwa mit Leuten, die im Koffer Impfstoffe mitnahmen.
- Das BAG betont, im Prinzip nicht für die Auslandschweizer/-innen zuständig zu sein.
- Vonseiten des EDA wird unterstrichen, dass das BAG und das Eidgenössische Personalamt (EPA) ihren Aufgaben nicht nachgekommen seien, da sie das Personal im Ausland vergessen hätten. Einen Teil seiner Bevölkerung zu ignorieren, bedeute, seine Pflicht zu vernachlässigen. Die Probleme seien vor allem darauf zurückzuführen, dass das operative Management – insbesondere für die Impfung – von den Kantonen durchgeführt und dadurch das Personal im Ausland nicht berücksichtigt worden sei. Es seien auch Masken und Tests verteilt worden (dank der Armeecapotheke), aber ohne Unterstützung des BAG oder des BABS. Das BAG habe auch nicht die Auslandsvertretungen in Anspruch genommen, um sich über die Erfahrungen im Ausland zu informieren.
- Es gibt Stimmen, die finden, dass der Bund nicht mehr hätte machen müssen, um den Bedürfnissen der Auslandschweizer/-innen nachzukommen. Das Botschaftspersonal habe sich anderweitig mit Impfungen versorgen können. Zudem sei das Problem auch weniger die Kommunikationsstrategie des Bundesrats gegenüber den Auslandschweizern/-innen gewesen, denn die Botschaften würden als Transmissionsriemen zur Übermittlung der Informationen funktionieren. Die Herausforderung habe vielmehr darin bestanden, dass die Regeln der Schweiz, der anderen Länder und der EU sich täglich änderten. Diese Schwierigkeit sei aber wohl Teil einer pandemischen Krise.

#### I Online-Befragung geschlossene Fragen/Indikatoren

- *Indikator 5a*: In meinem Zuständigkeitsbereich sind internationale Aspekte genügend berücksichtigt worden (66% der Befragten; n = 116).
- *Indikator 5b*: Die Bundesverwaltung hat sich bei der Bewältigung der Krise ausreichend mit anderen Ländern und internationalen Organisationen koordiniert (66% der Befragten; n = 96).
- *Indikator 5c*: In meinem Zuständigkeitsbereich hat sich die gewählte Form für die Zusammenarbeit mit anderen Ländern und internationalen Organisationen bewährt (75% der Befragten; n = 96).
- 73 Prozent der Befragten (n = 84) gaben an, dass die Bundesverwaltung Erfahrungen anderer Länder in der Bewältigung der Covid-19-Pandemie ausreichend berücksichtigt habe.
- 68 Prozent der Befragten (n = 22) waren der Ansicht, dass die Bundesverwaltung die Rückmeldungen aus dem Aussennetz des EDA ausreichend berücksichtigt habe.



- 50 Prozent der Befragten (n = 36) waren der Ansicht, dass die Bundesverwaltung die Anliegen der Auslandschweizer/-innen ausreichend berücksichtigt habe.
- 53 Prozent der Befragten (n = 19) waren der Ansicht, dass die Bundesverwaltung die Anliegen des Bundespersonals im Ausland ausreichend berücksichtigt habe.
- 68 Prozent der Befragten (n = 79) waren der Ansicht, dass die Bundesverwaltung die Anliegen der Grenzkantone bei Angelegenheiten des internationalen Grenzverkehrs ausreichend berücksichtigt habe.

#### I Online-Befragung offene Fragen

Die Befragten konnten sich in einer offenen Frage dazu äussern, was hinsichtlich der Zusammenarbeit zwischen Bundesverwaltung und internationalen Akteuren in einer künftigen Krise besser gemacht werden sollte. Folgende Aspekte lassen sich dabei gruppieren und nach der Zahl ihrer Nennungen darstellen:

- Systematischerer Austausch mit Grenzregionen/Nachbarländern (19 Nennungen)
- Entwicklungen in anderen Ländern stärker für Entscheide berücksichtigten (4 Nennungen)
- Bessere Gewährleistung der Gegenseitigkeit von Massnahmen/Harmonisierung von Massnahmen (4 Nennungen)
- Anliegen der Grenzkantone besser gerecht werden (4 Nennungen)
- Bedürfnissen des Bundespersonals im Ausland Rechnung tragen, beispielsweise bei Impfungen, Evakuierungen (3 Nennungen)
- Bedürfnissen der Auslandschweizer/-innen Rechnung tragen, beispielsweise bei wirtschaftlichen Hilfen (3 Nennungen)

#### I Dokumentenanalyse

Die *europäische Zusammenarbeit* kam faktisch nie zum Erliegen. (Kamasa & Thiel 2020)

Die anfänglichen nationalen Reflexe, wie die kurzzeitige Blockierung von medizinischen Exporten durch einige europäische Staaten und die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen innerhalb des Schengen-Raums, brachten Herausforderungen für die europäische Solidarität. Der EU-Binnenmarkt dürfte als Motor der langfristigen Konjunkturerholung Europas nun zusätzlich an Bedeutung gewinnen. Das Interesse der Schweiz an einem institutionell gesicherten EU-Marktzugang bleibt hoch. (EDA 2021)

Rückblickend auf das erste Jahr der Pandemie kann die Einbindung der Schweiz ins europäische Krisenmanagement trotz komplizierter politischer Ausgangslage als äusserst umfassend und gewinnbringend beurteilt werden. (Kamasa & Thiel 2020)

Während der Corona-Pandemie hat sich die *Schengen-Assoziierung der Schweiz* als wirksames Instrument zur Koordination im Bereich der Grenzverwaltung erwiesen. (Kamasa & Thiel 2020)

Strukturelle Reformen des Schengen-Acquis sind infolge der Corona-Pandemie nicht zu erwarten. (Kamasa & Thiel 2020)

Die hohe Bedeutung der *Personenfreizügigkeit für das Gesundheitswesen* wird betont. (SECO 2021)

Die EU band die Schweiz ad hoc in ihren *Seuchen- und Bevölkerungsschutz* ein. Trotz erfolgreicher Zusammenarbeit würde der Schweiz aber in Zukunft vielleicht nicht erneut eine ähnlich umfassende Teilnahme gewährt. (Kamasa & Thiel 2020)

Dass der Schweiz während der Corona-Pandemie erstmals Ad-hoc-Zugang zu beiden Institutionen des europäischen Seuchenschutzes gewährt wurde, ist beachtlich. Dank eines umgehend bewilligten Antrags profitiert das BAG bereits seit Ende Januar 2020 vom Zugang zum elektronischen Frühwarnsystem des Europäischen Zentrums für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC). (Kamasa & Thiel 2020)

Der Ausschluss der Schweiz aus dem sogenannten EU-Gateway, das die Interoperabilität nationaler Contact-Tracing-Apps gewährleisten soll, zeigt exemplarisch, dass die EU nicht zwingend kulant ist, selbst dann nicht, wenn wie hier der Anschluss der Schweiz auch im Interesse von europäischen Reisenden und Grenzgängern/-innen wäre. (Kamasa & Thiel 2020)

Gemessen am technischen und politischen Mehrwert im Krisenfall erscheint eine potenzielle Assoziierung der Schweiz zum EU-Seuchenschutz auch finanziell vorteilhaft. (Kamasa & Thiel 2020)

*Alle WHO-Mitgliedstaaten sind verpflichtet, im Zug der Unterzeichnung der neuen Internationalen Gesundheitsvorschriften (IGV) weitreichende Kapazitäten in verschiedenen Bereichen des nationalen Seuchenschutzes aufzubauen. Die IGV-Kapazitäten umfassen neben staatlichen Frühwarnsystemen und Laborkapazitäten auch Pandemiepläne, Krisenkommunikation sowie rechtliche Grundlagen wie Epidemienetze, die sich für die Bewältigung der Corona-Pandemie auch in der Schweiz als zentral erwiesen. Trotz der Umsetzung der IGV-Kapazitäten überführte die Schweiz frühzeitige Warnungen vor einer möglichen Corona-Pandemie nicht hinreichend in ihr nationales Krisenmanagement. (Kamasa & Thiel 2020)*

Das Fundament für die *regionale und multilaterale Koordination in der Pandemiebekämpfung* waren Netzwerke und persönliche Kontakte aus bereits bestehenden Institutionen. Im Hinblick auf ein wirkungsvolles Krisenmanagement müssen diese auch künftig offen und flexibel sein sowie situativ die jeweils relevanten Akteure aus Wirtschaft/Verbänden, Verwaltung und Politik einbinden können. (Scherer & Zwicker 2021)

*Neue – auch multilaterale – institutionelle Arrangements* sind ad hoc während der Pandemiebekämpfung entstanden und konnten ein vollständiges Erliegen der wirtschaftlichen Austauschbeziehungen in der ersten Welle verhindern. Dabei funktionierte der grenzüberschreitende Arbeitsmarkt, wobei die wirtschaftlichen Verwerfungen seit der zweiten Welle deutlich geringer ausfielen. (Scherer & Zwicker 2021)

Zentrale Basis für eine effiziente Kooperation über die Grenzen hinweg sind, wie die Erfahrungen der Corona-Pandemie in den letzten Monaten gezeigt haben, gute persönliche Beziehungen zwischen den jeweils involvierten Akteuren. (Scherer & Zwicker 2021)

Das Aussennetz leistet für die Bewältigung der Covid-19-Krise weltweit wichtige Beiträge. In der Krisenbewältigung mussten Massnahmen zur Erhöhung der Sicherheit und Durchhaltefähigkeit des Bundespersonals im Ausland ergriffen werden, da in Anbetracht des in vielen Ländern bestehenden Lockdowns Versetzungen von Bundespersonal mit kommerziellen Mitteln nicht möglich waren. In Zusammenarbeit mit dem Lufttransportdienst des Bundes (LTDB) wurde mit elf Sonderflügen die Durchhaltefähigkeit des Aussennetzes sichergestellt. (EDA 2021)

Am 18. September 2020 bestätigte die Schweiz ihre Teilnahme an der «Covax Facility»-Initiative (ACT-A-Komponente zur Sicherstellung einer gerechten globalen Verteilung von Impfstoffen). Gemeinsam mit Singapur führt sie den Vorsitz der «Group of Friends

of the Covax Facility» und arbeitet eng mit der Impfallianz GAVI zusammen, um Ländern mit niedrigem Einkommen Zugang zu Impfstoffen zu gewährleisten. Ausserdem präsidiert die Schweiz den Geberrat der Diagnostikpartnerschaft unter der Federführung der ACT-Initiative. (EDA 2021)

## 2.5.2 Optimierungspotenzial zu Auswertungsgegenstand 5

### I Interviews

- Es sei wichtig, Kontakte in normalen Zeiten gut zu pflegen. Es helfe sicher, dass die WHO in der Schweiz angesiedelt ist und die Schweiz gute Beziehungen zur EU pflegt.
- Das BWL wolle sich mehr mit diplomatischen Strukturen beschäftigen. Man wolle herausfinden, wie man diplomatische Vertretungen besser für die Zwecke der Schweiz nutzen kann. Es gebe heute schon sogenannte Hafentage, die in Rotterdam oder São Paulo tätig und beim EDA angestellt sind. Diese würden Informationen liefern, sobald mal etwas klemme, was irgendwann Auswirkung auf die Schweiz haben könne. Diese Zusammenarbeit solle weiter ausgearbeitet werden.
- Die Bundesämter seien mit den vielen Anfragen der Bürger/-innen überfordert gewesen. Die verschiedenen Ämter hätten über verschiedene Telefonzentralen Auskünfte erteilt und die Bürger/-innen hätten nicht immer verstanden, wen sie bei Fragen kontaktieren sollten. Es wäre gut, wenn es bei langfristigen Krisen eine zentralisierte Hotline in Bern gäbe.

### I Dokumentenanalyse

Auch im Krisenmanagement ist eine Unterscheidung in innen und aussen kaum mehr möglich. Die Berücksichtigung der internationalen Dimension der Krisenbewältigung sowie namentlich die Erläuterung und – soweit möglich – die Koordination von Massnahmen sind integrale Bestandteile des Krisenmanagements des Bundes. In der Krisenorganisation und im gelebten Krisenmanagement ist die aussenpolitische Perspektive konsequent zu berücksichtigen. (EDA 2021)

Die Krise hat den Nutzen eines engmaschigen, globalen Vertretungsnetzes unterstrichen, das wichtige Leistungen zugunsten Schweizer Staatsangehöriger, der Wirtschaft und für die Interessenswahrung des Landes generell erbringt. Dabei zeigte sich, dass einige Vertretungen personell zu wenig durchhaltefähig sind. In den kommenden Jahren wird das Aussennetz deshalb kostenneutral über Verschiebungen von Stellen aus der Zentrale punktuell weiter gestärkt. (EDA 2021)

Vorgeschlagen wird eine *Assoziierung der Schweiz mit dem europäischen Bevölkerungsschutz*. Der Zugriff der Schweiz auf den gesamteuropäischen und hochspezialisierten Kapazitätenpool im Rahmen des *EU-Bevölkerungsschutzmechanismus* (EU Civil Protection Mechanism, EUCPM) würde die Krisenversicherung des Landes massgeblich erweitern, vor allem im Hinblick auf neue Gefährdungsarten. So führt das EUCPM Schulungen und Übungen durch, um transnationale Lerneffekte zu ermöglichen und die Kompatibilität nationaler Kapazitäten im Krisenfall sicherzustellen. Der Schweiz würde eine Assoziierung zudem ermöglichen, auf die logistische Infrastruktur und das Fachwissen des Zentrums für die Koordination von Notfallmassnahmen (Emergency Response Coordination Centre, ERCC) bei humanitären Einsätzen ausserhalb Europas zurückzugreifen und Kräfte zu bündeln. Dabei würde die Schweiz auf das europäische Erdbeobachtungsprogramm Copernicus bei Katastrophen innerhalb der Schweiz, aber auch während humanitären Einsätzen im Ausland zwecks einer verbesserten Lagebildbeschaffung zugreifen können. (Kamasa & Thiel 2020)

Eine *engere Zusammenarbeit mit den beiden Schlüsselinstitutionen des europäischen Seuchenschutzes* ist für die Schweiz im Hinblick auf künftige Gesundheitskrisen erstrebenswert. Insbesondere in Zeiten hoher Unsicherheit haben sich der Zugriff auf detaillierte Fallzahlen im europäischen Frühwarnsystem, die Teilnahme an allen technischen Unternehmungen des ECDC sowie der Zugang zu zwischenstaatlichen Lerneffekten in der Entwicklung nationaler Gegenmassnahmen im Rahmen des Health Security Committee (HSC) für die Schweiz als wertvolle Ergänzung zum globalen Seuchenschutz der WHO erwiesen. (Kamasa & Thiel 2020)

Im Hinblick auf die *regionale und multilaterale Koordination in der Pandemiebekämpfung* zeigt sich ein dreifacher Handlungsbedarf: Erstens gilt es, die Auswirkungen auf die bestehenden regionalen Wirtschaftsstrukturen beim Krisenmanagement stärker zu berücksichtigen. Gerade der grenzüberschreitende Freizeit-, Tourismus- und Einkaufsverkehr hat stark unter den Massnahmen gelitten. Zweitens gilt es, die bestehenden regionalen Wirtschaftsstrukturen resilienter zu machen. Dabei muss insbesondere die Abhängigkeit von globalen Lieferketten und grossräumigen Handelsbeziehungen im Hinblick auf die daraus resultierende Abhängigkeit der regionalen Wirtschaft diskutiert werden. Schliesslich besteht im institutionellen Kontext der grenzüberschreitenden Kooperation der Ostschweiz mit ihren Nachbarräumen Handlungsbedarf. Die heute bestehenden institutionellen Strukturen sollten zu einer flexiblen und problemadäquaten Multi-Level-Governance-Plattform für die gegenseitige Information und Koordination der jeweiligen nationalen Aktivitäten in Krisenfällen erweitert werden (z.B. als grenzüberschreitender ständiger Krisenstab). (Scherer & Zwicker 2021)

### 2.5.3 Gesamtbeurteilung durch Interface

#### I Generelle Beurteilung

Die Einschätzungen zur internationalen Zusammenarbeit fallen in der Online-Befragung differenziert aus. Der Sollwert wurde bei keinem der drei Indikatoren erreicht. Je 66 Prozent der Befragten waren der Ansicht, dass in ihrem Zuständigkeitsbereich internationale Aspekte genügend berücksichtigt worden seien und dass sich die Bundesverwaltung bei der Bewältigung der Krise ausreichend mit anderen Ländern und internationalen Organisationen koordiniert habe. 75 Prozent der Befragten gaben an, dass sich in ihrem Zuständigkeitsbereich die gewählte Form der Zusammenarbeit mit anderen Ländern und internationalen Organisationen bewährt habe.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die zuständigen Stellen laufend in intensivem und gutem Kontakt zu ihren Partnern/-innen in anderen Ländern beziehungsweise bei internationalen Organisationen standen. Die Schweiz war – trotz kurzzeitiger Irritationen – immer Teil des europäischen Binnenraums. Entscheidend für die gute Zusammenarbeit war die Tatsache, dass die persönlichen Kontakte seit vielen Jahren etabliert waren. Das Fundament für die regionale und multilaterale Koordination in der Pandemiebekämpfung waren Netzwerke bestehender Institutionen und persönliche Kontakte. Die Rollen und Verantwortlichkeiten innerhalb der Bundesverwaltung in Bezug auf Austausch und Koordination mit den Verwaltungen im Ausland sowie internationalen Organisationen haben sich bewährt.

Gemäss Online-Befragung hat die Bundesverwaltung Rückmeldungen aus dem Aussen-netz des EDA ausreichend berücksichtigt (68 Prozent der Befragten). Kritischer wurde die Berücksichtigung der Anliegen der Auslandschweizer/-innen beurteilt. Rund die Hälfte der Befragten, die sich dazu äusserten, waren der Ansicht, dass dies der Fall gewesen sei. Aus den Gesprächen ging hervor, dass die Impfung der diplomatischen Vertretungen sowie teilweise auch der Auslandschweizer/-innen zu Kritik Anlass gab. Zum Teil wurden

die Ansprüche der Auslandschweizer/-innen aber als ausgesprochen hoch wahrgenommen.

Die hohe Bedeutung der Personenfreizügigkeit für das Gesundheitswesen muss betont werden. 68 Prozent der Befragten, die sich dazu äusserten, fanden, die Bundesverwaltung habe die Anliegen der Grenzkantone bei Angelegenheiten des internationalen Grenzverkehrs ausreichend berücksichtigt. Positiv wirkte sich der systematische Austausch mit den Grenzregionen aus. Wichtig war auch, dass bei den Massnahmen betreffend den internationalen Personenverkehr im Untersuchungszeitraum Ausnahmen für die Grenzregionen und insbesondere die Grenzgänger/-innen gemacht wurden.

#### | Besondere Stärken

- Angesichts der grossen Auslandabhängigkeit der Schweiz im Allgemeinen und des Gesundheitswesens im Besonderen war es wichtig, dass die europäische Zusammenarbeit während der ganzen Pandemie faktisch nie zum Erliegen kam, obwohl sie insbesondere zu Beginn der Krise durch einen Rückfall auf nationale Interessen erschwert wurde.
- Die Schengen-Assoziierung der Schweiz war ein wirksames Instrument zur Koordination im Bereich der Grenzverwaltung.
- Die Akteure des Pandemiemanagements des Bundes konnten auf sehr gute persönliche Kontakte zu ihren Partnern/-innen im Ausland aufbauen.
- Mit der Zeit hat sich eine gute Zusammenarbeit mit den angrenzenden Ländern entwickelt. Die Reglementierungen wurden der Realität angepasst.

#### | Schwachpunkte

- Fehlende institutionelle Beziehungen zur EU führen zu einer Verletzlichkeit der Schweiz, was sich in einer kommenden Krise fatal auswirken kann. Dies zeigt das Beispiel des Ausschlusses der Schweiz aus dem sogenannten EU-Gateway, das die Interoperabilität nationaler Contact-Tracing-Apps gewährleisten soll, und des erschwerten Zugangs zum Early Warning and Information System der EU.
- Die Kohärenz zwischen den koordinierten Schengen-Vorgaben und den nationalen Quarantänemassnahmen fehlte.
- Die Bundesämter waren mit den vielen Anfragen der Bürger/-innen teilweise überfordert.

#### | Handlungsfelder

- Prüfung der Institutionalisierung der internationalen Zusammenarbeit im Hinblick auf künftige Gesundheitskrisen, beispielsweise mit den beiden Schlüsselinstitutionen des europäischen Seuchenschutzes, das heisst dem Europäischen Zentrums für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC) und dem Ausschuss für Gesundheitssicherheit (HSC) (*mittlere Relevanz*).
- Klärung der Zuständigkeiten zwischen EDA, BAG und EPA für die Gesundheitsversorgung von Auslandschweizern/-innen in Krisenzeiten (*mittlere Relevanz*).
- Sicherung der Gesundheitsversorgung des Botschaftspersonals durch den Bund im Rahmen seiner Verpflichtungen als Arbeitgeber (*mittlere Relevanz*).
- Aufbau einer zentralen Hotline für Bürgeranfragen betreffend den internationalen Personenverkehr (*mittlere Relevanz*).
- Sicherstellung eines verbesserten interdepartementalen Austauschs von Informationen zu den Entwicklungen in anderen Ländern sowie abgestimmte Nutzung dieser Informationen im Rahmen des nationalen Krisenmanagements (*mittlere Relevanz*).
- Grundlagen entwickeln, die eine stärkere Berücksichtigung bestehender regionaler Wirtschaftsstrukturen beim Krisenmanagement sicherstellen, zum Beispiel indem die

heute bestehenden institutionellen Strukturen in Richtung grenzüberschreitender ständiger Krisenstäbe weiterentwickelt werden (*mittlere Relevanz*).

## 2.6 Auswertungsgegenstand 6: Zusammenarbeit mit der Bundesversammlung

Untersuchungsleitende Fragen waren:

- Wie wurde das Parlament durch Bundesverwaltung und Bundesrat informiert und eingebunden?
- Inwiefern sind Bundesverwaltung und Bundesrat ihren Verpflichtungen gegenüber dem Parlament nachgekommen?
- Inwiefern hat sich der ordentliche Gesetzgebungsprozess aufgrund der engen Zeitverhältnisse bewährt? Bedarf es in einer besonderen Lage besonderer Prozesse?

### 2.6.1 Zusammenarbeit mit der Bundesversammlung

#### I Interviews

Einerseits wurde die Zusammenarbeit zwischen Bundesverwaltung, Bundesrat und Parlament positiv eingeschätzt:

- Das Parlament sei angemessen eingebunden worden.
- Die Rolle, die das Parlament übernahm, sei im Verlauf der Krise wichtig gewesen.
- Bundesrat, Verwaltung und Parlament hätten sich ergänzt und die Zusammenarbeit habe insgesamt funktioniert.
- Als Parlamentarier/-in sei man gut informiert gewesen. Natürlich habe man nicht alle Ausführungen der Epidemiologen/-innen verstanden, aber ihre Schlussfolgerungen seien einleuchtend gewesen.
- Grundsätzlich habe die Zusammenarbeit mit dem Parlament funktioniert.
- Der politische Prozess war schnell, es seien schnelle Verfahren möglich gewesen.
- Innerhalb einer Session seien viele Gesetze durchgebracht worden, wofür man normalerweise zwei Sessionen benötigt hätte.
- Ausserdem sei es einfach gewesen, im Parlament ein Eilverfahren zu beantragen. Es sei möglich gewesen, die Konsultationsverfahren zu verkürzen.
- Schwieriger werde es, wenn etwas zwischen den Sessionen gemacht werden muss. Dann könne man nicht einfach schnell ein Differenzbereinigungsverfahren durchführen. Zwischen den Sessionen könne man virtuelle Kommissionssitzungen nur aufgrund von Corona durchführen. Ansonsten müsse man auch da immer präsent sein.
- Es wurde die Frage gestellt, wie schnell eine ausserordentliche Session im Notfall tagen könne. Das klassische Beispiel sei die Wahl eines Generals. In diesem Fall würde man wohl innerhalb einer Woche zusammenkommen.

Andererseits sei das Parlament in seiner Arbeit aber nicht immer der Logik einer Krise gefolgt. Es sei sehr viel von der Verwaltung verlangt worden:

- Das Mass an Anfragen zum Thema Covid, die das Parlament beispielsweise dem BAG zusätzlich übertrug, sei viel zu gross gewesen. Auch andere Ämter seien zu stark involviert worden, sodass die Erledigung der krisenbedingten Aufgaben darunter gelitten habe. Zeitweise sei man fast täglich in die verschiedenen Kommissionen aufgeboten worden. Selbstverständlich dürfe das Parlament alle Informationen einfordern. Aber es sei sehr intensiv und aufwendig gewesen, alle Bedürfnisse pflichtgemäss zu erfüllen.
- Das Parlament habe sich stark im Mikromanagement engagiert. So hätten zum Beispiel die Fragerunden Zusatzarbeit ausgelöst, was nicht hilfreich gewesen sei. Viele Fragen

- hätte man mit einer kurzen Google-Recherche klären können. Auch seien oft die gleichen Fragen mehrmals gestellt worden. Trotzdem habe man die Bedürfnisse des Parlaments immer sehr ernst genommen und versucht, diese Anliegen rasch umzusetzen.
- Die Zusammenarbeit mit dem Parlament sei anstrengend gewesen. Vor allem am Anfang habe ein BAG-Bashing vorgeherrscht, das es notwendig gemacht habe, einzelne Personen zu schützen. Inzwischen habe sich das gebessert.
  - Viele Interviewte sagten, dass die Interessenvertretung im Parlament sehr stark ausgeprägt gewesen sei. Teilweise habe kein konstruktiver Dialog stattgefunden.
  - Andere Stimmen fanden, dass die wissenschaftliche Lösungsorientierung und die strategische Orientierung beim Parlament höher gewesen seien als in der Verwaltung. Die Ansicht einiger Parlamentarier/-innen, die sich beklagten, dass das Parlament nicht beteiligt gewesen sei, könne nicht unterstützt werden.

Die wissenschaftlichen Erkenntnisse können den politischen Prioritäten des Parlaments entgegenstehen. Die Staatspolitische Kommission (SPK) wäre eigentlich für die Verifikation von Informationen verantwortlich. Wenn man dafür aber keine Zeit habe, müsse man dem BAG und der Science Task Force vertrauen. Die SPK sei teilweise überfordert gewesen, vor allem aus zeitlichen Gründen. Es habe nicht an personellen Ressourcen gefehlt hat, sondern eher an den Verarbeitungskompetenzen beziehungsweise an Einarbeitungszeit im Sinn des Erfassens und Bearbeitens eines komplexen Themas.

#### I Online-Befragung geschlossene Fragen/Indikatoren

- *Indikator 6a*: Der Bundesrat ist bei der Bewältigung der Krise seinen Verpflichtungen gegenüber dem Parlament nachgekommen (100% der Befragten; n = 52).
- *Indikator 6b*: Grundsätzlich hat der ordentliche Gesetzgebungsprozess des Parlaments auch in der Krise funktioniert (89% der Befragten; n = 133).
- Die Bundesverwaltung hat die Angehörigen der Bundesversammlung ausreichend über anstehende Geschäfte im Rahmen des Krisenmanagements informiert (96% der Befragten; n = 28).
- Angehörige der Bundesversammlung hätten stärker ins Krisenmanagement der Bundesverwaltung eingebunden werden müssen (20% der Befragten; n = 54).

#### I Online-Befragung offene Fragen

Bezüglich der Frage «Gab es Aspekte, bei denen der Bundesrat seinen Verpflichtungen gegenüber dem Parlament im Rahmen des Krisenmanagements nicht nachgekommen ist? Wenn ja, welche?» gab es nur eine einzige Nennung, die im Folgenden aufgeführt wird.

- Die Kommunikation/der Einbezug hätte in der ersten Phase besser sein können (Frühling 2020). Die technischen Mittel müssten inzwischen aufgebaut worden sein (*1 Nennung*).

Auf eine weitere offene Frage zu *politischen Vorstössen und Geschäften* im Zusammenhang mit der Pandemiebewältigung, in denen sich *der ordentliche Gesetzgebungsprozess nicht bewährt* hat, wurden folgende inhaltliche Punkte (jeweils von einer Person) genannt:

- Regelungen Geschäftsmieten
- Regelungen Härtefallmassnahmen
- Finanzierung für Spitexorganisationen
- Praktische Prüfungen bei Absolventen/-innen von Staatsexamen
- Anpassungen Covid-Verordnung allgemein

Häufiger wurden folgende (nicht inhaltliche) Punkte angesprochen:

- Keine, in denen sich der ordentliche Prozess nicht bewährt hätte (11 Nennungen)
- Ordentliche Fristen sind bei dringlichen Anliegen nicht angemessen/Vorstösse sind bei Behandlung nicht mehr relevant (8 Nennungen)
- Die grosse Zahl der Vorstösse hat zu Überlastung der Verwaltung geführt/Partikularinteressen behindern Krisenmanagement (6 Nennungen)
- Krisenmanagement und ordentlicher Gesetzgebungsprozess schliessen sich per se aus (3 Nennungen)

Bei den Antworten auf die Frage, was bei der Zusammenarbeit zwischen Bundesverwaltung und Parlament in einer künftigen Krise besser gemacht werden sollte, lassen sich folgende Mehrfachnennungen aufführen:

- Prozesse/Rollen klären (3 Nennungen)
- Parlamentarische Krisenkommission (2 Nennungen)
- Zeitgerechte Information/Einbezug des Parlaments durch die Exekutive (2 Nennungen)

#### I Dokumentenanalyse

Gerade in einer besonderen Lage, die mit der Einschränkung von Freiheitsrechten einhergeht, sollte das *Parlament in der Lage sein, seiner Kontrollfunktion als Volksvertretung auch digital nachzukommen und staatliches Handeln demokratisch zu legitimieren.* (Avenir Suisse 2021a)

Ein Parlament (u.a. über dessen Kommissionen) kann den Diskurs über die langfristigen Werte bereichern. Ein solcher Diskurs würde dem Verständnis des Krisenmanagements beim Volk zugutekommen. Man muss die Demokratie krisenfest machen. (Schwaninger & Schönenberger 2021)

Das *Parlament hat sich intensiv ins Krisenmanagement des Bundes* eingebracht:

- Rund 28 Prozent der im Lauf der Sondersession 2020 des Nationalrats eingereichten Vorstösse beziehen sich auf Covid-19. Es wurden 12 Interpellationen, 1 Postulat und 7 Motionen zu Covid-19 eingereicht.
- Rund 30 Prozent der im Lauf der Wintersession 2020 eingereichten Vorstösse beziehen sich auf Covid-19. Es wurden 140 Fragen, 20 Anfragen, 61 Interpellationen, 7 Postulate und 15 Motionen zu Covid-19 eingereicht.
- Rund 30 Prozent der im Lauf der Frühjahrsession 2021 eingereichten Vorstösse beziehen sich auf Covid-19. Es wurden 148 Fragen, 5 Anfragen, 53 Interpellationen, 16 Postulate und 35 Motionen zu Covid-19 eingereicht.
- Rund 15 Prozent der im Lauf der Sommersession 2021 eingereichten Vorstösse beziehen sich auf Covid-19. Es wurden 52 Fragen, 2 Anfragen, 25 Interpellationen, 3 Postulate und 15 Motionen zu Covid-19 eingereicht. (Parlamentsdienste 2021)

## 2.6.2 Optimierungspotenzial zu Auswertungsgegenstand 6

### I Interviews

Im Vergleich zum Bundesrat sei die Rolle des Parlaments zu stärken und besser zu definieren:

- Es fehle die Balance zwischen der Exekutive und der Legislative. Der Entscheid über die Frage, wann die ausserordentliche und wann die besondere Lage ausgerufen wird, liege derzeit beim Bundesrat. Dies werde im Nachhinein mit einem Gesetz legitimiert,



und man könne darüber abstimmen. Aber die Schäden für die Wirtschaft seien dann bereits entstanden. Deshalb brauche es ein parlamentarisches Gegengewicht, damit solche Entscheidungen kritischer hinterfragt und besser abgestützt werden.

- Man müsse im Parlament eine Kommission einsetzen, die für die Krisenbekämpfung zuständig ist. Diese Kommission würde man einberufen, wenn man sie wirklich braucht (beispielsweise tage die Gerichtskommission auch nicht immer). Dadurch könne man ein Gegengewicht zum Bundesrat setzen. Durch eine Konkretisierung des EpG könne man das Verhältnis des Bundesrats zu dieser Kommission festlegen. Man müsse entscheiden, wer welche Kompetenzen habe und wo der Bundesrat Rücksprachen mit der Kommission halten müsse. Der Bundesrat müsse in einer Krise aber auch schnelle Entscheidungen treffen können, daher sollten nicht alle Entscheidungen des Bundesrats durch die Bundesversammlung durch müssen.
- Man könne bei zentralen Themen wie dem Impfen intensiver mit den Parteipräsidien zusammenarbeiten, um das Vertrauen in die erarbeiteten Lösungen zu stärken.
- Man müsse das Parlament stärken, indem man ihm eine klarere Rolle zuweise. Man brauche ein Gremium, wie beispielsweise eine Finanzdelegation, das so nahe an der Thematik sei, dass es das nötige Kompetenzniveau habe, um bei einer Krisenbewältigung mitzuhelfen. Es brauche ein handlungsfähiges Gremium. Man könne sich am Modell der Finanzdelegation orientieren.

Es sei zu überlegen, wie das Parlament seine Rolle in einer Krise besser ausfüllen könnte:

- Es stelle sich die Frage, wie die Parlamentarier/-innen auf einen Wissensstand gebracht werden können, der es ihnen erlaube, ihre wichtige Rolle gut auszuüben. Man müsse sich überlegen, wie man das Parlament mitnehmen könne, ohne die Arbeit der Verwaltung durch zu viel Interaktion zu blockieren.
- Kommissionssitzungen sollten virtuell durchgeführt werden können. Ohne Kommissionssitzungen könnten die Vorlagen des Bundesrats nicht ins Plenum kommen, wodurch das Parlament lahmgelegt wäre.
- Das Parlament solle virtuell tagen dürfen. Auch bei Krankheit oder während eines Mutterschafts- oder Vaterschaftsurlaubs solle man von zu Hause abstimmen dürfen.
- Die staatspolitische Kommission solle bestimmen, wer die Kompetenz hat, um eine Session abubrechen.

### I Dokumentenanalyse

Um die parlamentarischen Infrastrukturen für Notsituationen fit zu machen, sollte die Möglichkeit eines E-Parlaments bestehen. Damit ist eine technische Infrastruktur gemeint, die es den Parlamentariern/-innen erlaubt, in den Kommissionen und im Ratsplenum nach den gewohnten und nicht nach Notstandsregeln zu verfahren und dabei zwar nicht die physische, jedoch die virtuelle Anwesenheit zu wahren. (Avenir Suisse 2021a)

Wenn die eidgenössischen Räte eine Fortführung der unüblichen Entscheidungsstrukturen befürworten, wäre zumindest eine umfangreichere Begleitung des bundesrätlichen Krisenmanagements angebracht – und zwar in Form einer Art Dauer-Sondersession, sprich einer wöchentlichen (digitalen) Zusammenkunft der eidgenössischen Räte, oder einer Krisenkommission – zusammengesetzt aus Vertretern/-innen beider Kammern – an einem Tag mit Fragestunde. (Avenir Suisse 2021a)

Fordert die Verfassung in langanhaltenden Krisen die Übertragung von Notverordnungen in ein Gesetz, ist den bundesrätlichen Sonderbefugnissen eine gesetzlich verankerte parlamentarische Kontrolle entgegenzusetzen. Als sichtbares Zeichen der parlamentarischen Kontrolle sollten in Krisenzeiten die eidgenössischen Räte einmal pro Woche tagen. (Avenir Suisse 2021a)

### 2.6.3 Gesamtbeurteilung durch Interface

#### I Generelle Beurteilung

Die Indikatoren zur Zusammenarbeit zwischen Bundesverwaltung und Parlament wurden in der Online-Befragung positiv beurteilt. Der Sollwert wurde bei beiden Indikatoren erreicht. Alle Befragten waren der Meinung, der Bundesrat sei bei der Bewältigung der Krise seinen Verpflichtungen gegenüber dem Parlament nachgekommen. 89 Prozent gaben an, dass der ordentliche Gesetzgebungsprozess des Parlaments grundsätzlich auch in der Krise funktioniert habe. Nur wenige Befragte (20%) fanden, dass man die Angehörigen der Bundesversammlung stärker ins Krisenmanagement der Bundesverwaltung hätte einbinden müssen.

Die Expertengespräche und die Auswertung von Dokumenten machten deutlich, dass sich das Parlament stark ins Krisenmanagement einbrachte. Eindrückliches Zeichen dafür sind die sehr zahlreichen Fragen, Anfragen, Interpellationen, Postulate und Motionen, die dem Bundesrat und der Bundesverwaltung zur Bearbeitung zugewiesen wurden. Bundesrat und Bundesverwaltung, die durch das Krisenmanagement bereits stark belastet waren, wurden dadurch zusätzlich herausgefordert. Zwar konnte die Bundesverwaltung jederzeit ihren Verpflichtungen gegenüber dem Parlament nachkommen. Dennoch ist eine Verbesserung der Koordination der parlamentarischen Vorstöße in Krisensituationen angezeigt.

Es ist wichtig, dass das Parlament auch in einer Krise in der Lage ist, seine legislativen und seine Kontrollfunktionen umfassend wahrzunehmen. Zu diesem Zweck wurden in der Covid-19-Pandemie digitale Instrumente erprobt. Aufgrund der vorliegenden Auswertung gibt es keine Hinweise dafür, dass sich der Einsatz dieser Instrumente nicht bewährt hätte.

#### I Besondere Stärken

- Das Parlament hat im Verlauf der Krise eine wichtige Rolle übernommen.
- Die Verwaltung hat ihre Verpflichtungen gegenüber dem Parlament jederzeit erfüllen können.
- Mitglieder des Parlaments fühlten sich gut informiert.
- Der ordentliche Gesetzgebungsprozess konnte so beschleunigt werden, dass er sich auch bei engen Zeitverhältnissen bewährte.
- Bundesrat, Verwaltung und Parlament ergänzten sich und die Zusammenarbeit funktionierte insgesamt.

#### I Besondere Schwachpunkte

- Das Parlament forderte die Verwaltung mit sehr vielen, zum Teil sehr spezifischen Vorstößen im bereits sehr anspruchsvollen Krisenmanagement zusätzlich heraus. Dies schuf einen enormen Zusatzaufwand.
- Doppelspurigkeiten zwischen den Kommissionen erschwerten die effiziente Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Parlament.

#### I Handlungsfelder

- Prüfen, ob die Rolle des Parlaments im Krisenmanagement durch die Schaffung einer spezifischen Krisenkommission gestärkt werden könnte (*mittlere Relevanz*).
- Verrechtlichung von Möglichkeiten, damit das Parlament und seine Gremien in Krisensituationen auch digital tagen und entscheiden können. Das Parlament sollte in der Lage sein, seine Funktionen auch in einer Krise wahrzunehmen. Zudem könnten digitale Instrumente den Austausch mit der Verwaltung erleichtern (*mittlere Relevanz*).

## 2.7 Auswertungsgegenstand 7: Zusammenarbeit mit weiteren Akteuren

Untersuchungsleitende Fragen waren:

- Haben Austausch und Koordination zwischen Bundesverwaltung und Akteuren aus Wirtschaft, Gesellschaft usw. im Hinblick auf geplante beziehungsweise angeordnete Massnahmen funktioniert?
- Was hat sich in der Zusammenarbeit zwischen Bund und weiteren Akteuren bewährt? Wo lagen Probleme?

### 2.7.1 Zusammenarbeit mit weiteren Akteuren

#### I Interviews

Generell habe sich der Einbezug der Stakeholder über die Pandemiedauer verbessert:

- Es sei wichtig gewesen, im Verlauf der Pandemie immer mehr in die Strategien einbezogen zu werden. Der Bund habe beispielsweise Fachorganisationen für das Alter in die Entwicklung der Kommunikation der Impfstrategie und der Überprüfung der Alterstauglichkeit der Zertifikats-App involviert. Die Organisationen der Pflege hätten einbringen können, dass man bei der Impfkampagne nicht zu viel Druck auf das Personal ausüben sollte.
- Man habe im BAG bei Personen nachfragen können, die eine Ahnung hatten und die man bereits kannte.
- Bei der Entwicklung von Schutzkonzepten sei der Einbezug der Akteure zu Beginn problematisch gewesen, wobei sich dies im Verlauf der Pandemie eingespielt habe. Auch bei der Entwicklung der Teststrategie seien die Stakeholder zu wenig angehört worden.

Grosse Teile des Gesundheitswesens, der Wirtschaft und der Gesellschaft wurden involviert, teilweise mit Informationen, teilweise mit aktiven Aufträgen, teilweise mit Hinweisen auf Verhaltensweisen.

- Die Rückführung von Patienten/-innen aus dem Ausland, die der KSBC, die GDK, die Intensivmediziner/-innen und die Rega organisierten, wurde sehr geschätzt. Die Koordinationsstelle Intensivpatienten habe gut funktioniert, man habe etwa 120 bis 130 Patienten/-innen zurückgeholt und auf bestimmte Spitäler verteilt.
- Der Bundesrat habe sich stets Zeit für eine Vernehmlassung genommen. Das Verfahren sei zwar in der Tendenz stets eher hektisch gewesen, aber es habe funktioniert. Die Vernehmlassungsverfahren hatten einen grossen Wert für die Wirtschaft. Es sei dabei Aufgabe der Verbände gewesen sicherzustellen, dass die Mitglieder ihnen so vertrauen, dass sie dem Bund eine gemeinsame Position mitteilen konnten.
- Die allermeisten Akteure aus der Wirtschaft seien über die Massnahmen zwar sehr verärgert gewesen, hätten aber grundsätzlich Verständnis gezeigt.
- Insgesamt habe der Austausch mit den Wirtschaftsverbänden gut funktioniert. Auf der obersten Ebene habe der Bundesrat von Anfang an den Willen gezeigt, mit Vertretern/-innen der Wirtschaft zu reden. Dies habe sich etwa in Form der fünf Tourismuspipfel geäussert (siehe Auswertungsgegenstand 3). Darüber hinaus seien auch Round Tables mit Vertretern/-innen der Exportwirtschaft durchgeführt worden, bei denen teilweise bis zu drei Bundesräte dabei waren. Diese Gespräche habe es vorher nicht gegeben. Sie sollten beibehalten werden. Auf der mittleren Führungsebene gebe es mit dem Ad-hoc-Ausschuss der Kommission für Wirtschaftspolitik wöchentlich einen Austausch. Die Anliegen der Wirtschaft seien also angehört worden.
- Es habe Telefonkonferenzen mit den Dachorganisationen des Einzelhandels und später auch mit Vertretern/-innen von Banken, Versicherungen oder der Swisscom darüber

gegeben, welchen Beitrag die Firmen beim Testen und Impfen leisten können. Dies habe der Bund organisiert und zwei Leute der GDK seien dabei gewesen.

- Es habe einen etablierten Austausch zwischen Swissmedic und der Industrie gegeben. Ohne konkrete Gesuche sei die Kommunikation aus Compliance-Gründen aber nur über den Verband erfolgt. Es gebe derzeit einen sehr intensiven Austausch mit den Impfstoffherstellern, aus Compliance-Gründen gelte es aber Distanz zu wahren. Gleichzeitig brauche es Nähe, um konstruktiv zusammenzuarbeiten. Das sei eine Gratwanderung.
- Teilweise sei mit Vertretern/-innen der Industrie und von Universitäten zusammengearbeitet worden. So sei die SwissCovid-App in enger Kooperation zwischen den beiden ETH und einer Softwarefirma entwickelt worden.

Vonseiten der Behörden habe man sich bemüht, Stakeholder einzubeziehen, man sei damit aber nicht immer erfolgreich gewesen.

- Für eine konstruktive Zusammenarbeit seien die Differenzen manchmal zu gross gewesen.
- Man habe sich beim BAG immer bemüht, alle Stakeholder einzubeziehen. Obwohl noch viel Verbesserungspotenzial vorhanden sei, habe man sich stark verbessert.
- Die Zusammenarbeit des BAG mit dem Berufsverband der Schweizer Ärztinnen und Ärzte (FMH) sei aber aus beiden Perspektiven sehr schwierig. Die Angaben über die zugrunde liegenden Schwierigkeiten sind widersprüchlich.

Trotz der Anstrengungen der Behörden gibt es eine breite Kritik der Stakeholder, dass die Massnahmen nicht realitätstauglich festgelegt sowie Wirtschaft und Gesellschaft zu wenig involviert und berücksichtigt worden seien.

- Die Pflege sei zu wenig berücksichtigt worden. Man sei, ausser bei der Impfkampagne, durch den Bund nie systematisch involviert worden. Erst seit Frühling 2021 gebe es zumindest einen regelmässigen Austausch zwischen den Verbänden der Langzeitpflege und dem BAG.
- Der Arbeitnehmerschutz (z.B. von Schwangeren) sei beim Pflegepersonal quasi ausgeblendet worden, als es um die Schutzempfehlung für die Versorgung mit FFP2-Masken gegangen sei.
- Die Verantwortlichen von Alters- und Pflegeheimen sowie von Institutionen für Menschen mit Behinderungen seien im Krisenmanagement vernachlässigt worden.
- Viele Stakeholder bezeichneten die Massnahmen, die ihren Bereich betrafen, als inkohärent oder unsinnig (siehe auch Auswertungsgegenstand 8).
- Im Covid-Gesetz gebe es den Abschnitt, dass die Sozialpartner in die Vernehmlassung einbezogen werden sollen, wenn sie betroffen sind. Im Epidemienengesetz fehlt dagegen ein Abschnitt zu den Sozialpartnern. Nun habe man festgestellt, dass das BAG die Vernehmlassung je nachdem entweder nach dem Epidemienengesetz oder nach dem Covid-Gesetz abwickelte. Aus diesem Grund habe man interveniert und reklamiert, dass die Sozialpartner nicht eingeladen würden.
- Einzelne Befragte vertraten die Ansicht, dass die wirtschaftlichen Anliegen in der Krisenbewältigung nie berücksichtigt worden seien.
- Der Gewerkschaftsbund und der Dachverband der Arbeitnehmenden seien im Steuerungsausschuss zwar dabei gewesen. Man habe ihnen aber nur zugehört, ihre Anliegen seien nicht berücksichtigt worden.
- Die schnellen Veränderungen der Quarantänemassnahmen seien in der Tourismusbranche auf Unverständnis gestossen. Das BAG habe dann die Ergänzungen der Quarantäneliste mit zehn Tagen Vorlaufzeit bekanntgegeben. Ab diesem Zeitpunkt habe

man also einen Konflikt mit den Empfehlungen der Epidemiologen/-innen in Kauf genommen, was wiederum Unverständnis ausgelöst habe.

- Es sei nachvollziehbar, dass man auf dem Landweg nicht gleich kontrollieren könne wie auf dem Luftweg. Ungleichbehandlung lasse sich kaum verhindern, aber die fehlende Planungssicherheit sei für die Fluggesellschaften sehr schwierig gewesen. Um Flüge wieder anzubieten, brauche es eine Vorlaufzeit von einem bis drei Monaten. Fluggesellschaften kommen somit schnell in Liquiditätsengpässe, darum würden sie Unterstützung brauchen.
- Einigen Wirtschaftssektoren gehe es finanziell sehr gut, anderen hingegen sehr schlecht. Ohne Unterstützungsgelder bestehe die Gefahr, dass Letztere verschwinden.
- Es blieb bei den Stakeholdern oft unklar, ob ihre Inputs in irgendeiner Weise in der Entscheidungsfindung beim Bund berücksichtigt wurden.

Es wurde aber auch Kritik an der Art und Weise der Inputs aus der Wirtschaft laut. Es habe sich dabei zu sehr um Interessenvertretungen und zu wenig um Beiträge zur Krisenbewältigung gehandelt.

- Teilweise waren die Behörden enttäuscht, dass die Wirtschaftsvertreter/-innen keine Vorschläge zur Krisenbewältigung gemacht, sondern Interessenvertretung betrieben hätten. Man könne kein Krisenmanagement betreiben, indem man Interessen vertrete.
- Beispielsweise seien die Sozialpartner im Steuerungsausschuss Covid-19 zwar vertreten, ihre Präsenz sei in diesem Rahmen aber nutzlos gewesen, da sie nur gesagt hätten, was aus ihrer Sicht akzeptabel sei und was nicht; für sie sei das allgemeine Interesse nie im Mittelpunkt gestanden.
- Es wurde ein geringes Engagement der Krankenversicherungen wahrgenommen, vor allem, als es darum ging, zur Impfung aufzurufen. Es wurde die Vermutung geäußert, sie wollten sich in dieser ethischen Debatte nicht exponieren. Der Bund hätte als Aufsichtsorgan der Krankenversicherungen mehr Einfluss nehmen können.
- Die Übersetzung der Massnahmen in spezifische Arbeitskontexte sei nicht immer einfach gewesen. In grossen Organisationen sei es nicht einfach, alle Mitarbeitenden auf einem einheitlichen Kurs zu halten. Oft hätten einzelne Mitglieder oder Gruppen versucht, die Grenzen auszuloten.

Die Städte waren verschiedentlich betroffen und wurden unterstützt:

- Der Kongress- und Seminartourismus sei vor allem in den Städten zusammengebrochen. Daher seien die finanziellen Entlastungen durch die Bürgerschaftskredite des Bundes sehr wichtig gewesen. Dies hätte gut funktioniert.
- Oft seien die vorbestehenden, ordentlichen Strukturen wichtig gewesen, wenn es um Zusammenarbeit und Absprachen gegangen sei. So sei man sich etwa im Kulturbereich gewohnt gewesen, dass Bund, Kantone und Gemeinden zusammenarbeiten.
- Die Städte mussten verschiedene Dinge eigenständig regeln, zum Beispiel die Nutzung des öffentlichen Raums durch die Restaurants.

#### I Online-Befragung geschlossene Fragen/Indikatoren

- *Indikator 7a:* In meinem Zuständigkeitsbereich hat die Bundesverwaltung bei der Bewältigung der Krise mit den richtigen weiteren Akteuren zusammengearbeitet (79% der Befragten; n = 131).
- *Indikator 7b:* Die Bundesverwaltung hat weitere Akteure bei der Bewältigung der Krise in ausreichendem Masse einbezogen (67% der Befragten; n = 126).
- In meinem Zuständigkeitsbereich war der Einbezug weiterer Akteure ins Krisenmanagement der Bundesverwaltung ergebnisorientiert (80% der Befragten; n = 94).

### I Online-Befragung offene Fragen

In der Online-Befragung wurde folgende Frage gestellt: «Falls Sie der Ansicht sind, dass es weitere Akteure gibt, die die Bundesverwaltung bei der Bewältigung der Krise zu wenig einbezogen hat: Welche sind dies?» Die Antworten können folgendermassen gruppiert werden:

- Wirtschaftsverbände/Branchenorganisationen (7 Nennungen)
- Keine (4 Nennungen)
- Verbände Ärzteschaft (3 Nennungen)
- Verbände ambulante Pflege (3 Nennungen)
- Gesellschaft/Zivilgesellschaft (3 Nennungen)
- Sozialpartner (3 Nennungen)
- Verbände Gesundheitspersonal (2 Nennungen)
- Leistungserbringer Gesundheit allgemein (2 Nennungen)
- Städte/Gemeinden (2 Nennungen)
- Armee/Stabsorganisationen (2 Nennungen)
- Ausländer/-innen (2 Nennungen)

Je einmal wurden zudem die folgenden Akteure genannt: Psychiater/-innen, NGOs, Wettbewerbskommission WEKO, Sportverbände, Apotheker/-innen, Kulturverbände, Vereine allgemein, Wissenschaft, Menschen aus Grossüberbauungen, Transportgewerbe, Verband Schweizerischer Sicherheitsdienstleistungs-Unternehmen.

Auf eine Frage, was bei der Zusammenarbeit zwischen Bundesverwaltung und weiteren Akteuren (z.B. Wirtschaft, Gesellschaft) in einer künftigen Krise besser gemacht werden sollte, gaben die Befragten Folgendes an.

- Früherer/schnellerer Einbezug weiterer Akteure (9 Nennungen)
- Kommunikation mit weiteren Akteuren verbessern/Kommunikationskanäle definieren (8 Nennungen)
- Branchenverbände besser einbeziehen/Lösungen angepasst für jeweilige Branchen ausarbeiten (8 Nennungen)
- Besserer Einbezug weiterer Akteure bei der Vorbereitung künftiger Krisen (4 Nennungen)
- Stärker Einbezug der Wirtschaft allgemein (3 Nennungen)
- Stärkerer Einbezug sozialer und gesellschaftlicher Anliegen (3 Nennungen)
- Weniger Dominanz für den öffentlichen Gesundheitsschutz (3 Nennungen)
- Bedürfnisse Ausländer/-innen/Asylsuchende berücksichtigen (2 Nennungen)
- Nutzung bestehender Kanäle/Gremien mit weiteren Akteuren (2 Nennungen)

### I Dokumentenanalyse

Aus Gesprächen mit Vertretern/-innen verschiedener Wirtschaftsbranchen geht hervor, dass *die Branchen sich stark und unterschiedlich früh Gehör verschaffen konnten*. Gut organisierte Wirtschaftsbranchen konnten – unter anderem über die Medien oder über einen direkten Draht zum Bundesrat – mehr Druck aufbauen und somit bessere Lösungen für sich aushandeln. Insgesamt ergibt sich das Bild, dass es hinsichtlich wirtschaftlicher Interessen besser gelungen ist, Lösungen zu erarbeiten, als in Bezug auf gesellschaftliche Interessen und soziale Folgeprobleme. Dies hängt wohl damit zusammen, dass die Interessen der Bevölkerungsgruppen diffuser, vielschichtiger und die Gruppen selbst weniger gut organisiert sind. (Balthasar et al. 2022a)

Es wurde darauf hingewiesen, dass es zwar wichtig, aber auch schwierig sei, in Krisensituationen, wenn schnelle Reaktionen gefordert sind, die relevanten Stakeholder umfassend

einzu beziehen. Auch sah sich der Bund mit stark divergierenden Interessenlagen konfrontiert. Dennoch zeigen die Ergebnisse der Evaluation, dass das BAG in der Krisenvorbereitung und in der Anfangsphase der Pandemie ein *ungenügendes Stakeholder-Management* betrieben hat. Verschiedene Interessengruppen wurden nicht oder erst spät einbezogen. Im Verlauf der Krise hat sich der Einbezug der Stakeholder seitens des BAG insgesamt verbessert. Die vertiefende Analyse macht aber deutlich, dass teils Chancen verpasst wurden, Kompetenzen der Stakeholder zu nutzen, um schnell praxis- und bedürfnisnahe Lösungen zu erarbeiten und Aufgaben an Verbände oder Organisationen der Zivilgesellschaft zu delegieren. Damit der Einbezug von Stakeholdern in der Krise gelingt, ist es notwendig, die wichtigen Stakeholder im Vorhinein zu definieren. Dies hat das BAG versäumt. Die Krisenorganisation des BAG sieht kein explizites Stakeholder-Management vor. Auch bleibt intransparent, nach welchen Kriterien die Arbeitsgruppen der Taskforce BAG mit Stakeholdern besetzt wurden. Dies führte dazu, dass sich die Stakeholder nicht gleichberechtigt Gehör verschaffen konnten. (Balthasar et al. 2022a)

Es ist auch festzuhalten, dass *die Stakeholder teilweise nicht genügend Vorkehrungen getroffen* haben, um den Bund im Krisenmanagement optimal zu unterstützen. Die vertiefende Analyse zeigt, dass einzelne Organisationen und Verbände sich schnell zusammengeschlossen haben, um ihre Interessen und Vorschläge mit einer Stimme einzubringen. Andere Stakeholder haben sich hingegen kaum oder erst spät untereinander vernetzt, um ihre Anliegen konsolidiert und koordiniert an die Behörden heranzutragen. (Balthasar et al. 2022a)

## 2.7.2 Optimierungspotenzial zu Auswertungsgegenstand 7

### I Interviews

Die Experten/-innen äusserten verschiedene Optimierungsvorschläge:

- Wirtschaftsverbände und Vertreter/-innen gesellschaftlicher Organisationen forderten, mehr in die Entscheidungsfindung in der Krise integriert zu werden. Sie könnten wichtige Erfahrungen aus der Praxis einbringen, die einen engen Einbezug rechtfertigen würden. Zudem sei dies für die Akzeptanz der Regelungen «im Feld» bedeutend.
- Die wirtschaftlichen Interessen und die gesundheitlichen Risiken seien besser auszubalancieren.
- Die Pflegenden seien im Krisenmanagement systematisch zu berücksichtigen.
- Man müsse die Industrie bei den technischen Lösungen besser einbeziehen.
- Man müsse für die Zukunft einen klareren Rahmen für die Einbindung der Stakeholder definieren, um nicht die falsche Hoffnung zu wecken, dass alle ein generelles Mitspracherecht beim Krisenmanagement hätten.
- Man sollte schon zu Beginn der Krise breiter denken. Zu Beginn habe man die Pandemie als medizinische Krise behandelt. Alles andere sei ausgeblendet worden. Erst nach und nach seien andere Aspekte mitgedacht worden, wie beispielsweise ältere Menschen, die zu Hause wohnen. Die bestehenden Netzwerke sollten dafür besser genutzt werden.
- Firmen und Arbeitnehmende sollten für Auswirkungen der gesundheitspolitischen Massnahmen systematisch und vorausschauend entschädigt werden, damit die Massnahmen akzeptiert werden.

### I Dokumentenanalyse

Der Bund sollte die relevanten Stakeholder systematischer in die Konkretisierung von Massnahmen einbeziehen. Das BAG sollte im Hinblick auf künftige Krisen ein *systematisches Stakeholder-Management* betreiben. (Balthasar et al. 2022a)

Es gilt Prozesse zu definieren, die es erlauben, Interessengruppen zielführend einzubinden und gleichzeitig Entscheide in angemessener Zeit zu treffen. Handlungsbedarf gibt es auch bei der Kommunikation von Massnahmen des Bundes an die Zielgruppen. So sollten beispielsweise die Stakeholder früher informiert werden. (Balthasar et al. 2022a)

Der Einbezug von Stakeholdern ins Krisenmanagement ist rechtlich nur teilweise geregelt. Es sollte geprüft werden, wie weit er über das geltende Recht hinaus rechtlich normiert werden soll und kann. Grundlage können die Kriterien bilden, die gemäss Vernehmlassungsgesetz für den Einbezug von Stakeholdern in die Entscheidungen, die dem Parlament vorgelegt werden, oder die gemäss dem Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) für die Besetzung von ausserparlamentarischen Kommissionen zu beachten sind. Solche Kriterien sowie minimale Verfahrensbestimmungen für die Auswahl von Stakeholdern könnten im Verordnungsrecht zum EpG festgehalten werden. Unter dem Gesichtspunkt der Praktikabilität ist jedoch fraglich, ob im Verordnungsrecht auch normiert werden sollte, welche Stakeholder im Einzelnen in der akuten Krise effektiv einbezogen werden sollen, oder ob das Verordnungsrecht ein Verfahren vorschreiben sollte, das für die Auswahl und Priorisierung von Stakeholdern angewendet werden soll. In der Krise ist schnelles, flexibles Entscheiden und Handeln nötig, das durch rechtliche Auswahl- und Verfahrenspflichten nicht verlangsamt und gebunden werden sollte. Sinnvoll erscheint dagegen, durch ein einfaches Beschwerdeverfahren eine nachträgliche Überprüfungsöglichkeit für nicht einbezogene Stakeholder einzurichten, damit im Nachhinein und im Hinblick auf künftige Krisen in Ruhe geklärt werden kann, ob die für den Vollzug verantwortlichen Behörden ihren Ermessensspielraum in vertretbarem Rahmen genutzt oder ob sie ihn missbraucht haben. (Balthasar et al. 2022a)

### 2.7.3 Gesamtbeurteilung durch Interface

#### I Generelle Beurteilung

Die Indikatoren betreffend den Einbezug weiterer Akteure in die Bewältigung der Krise wurden in der Online-Befragung mehrheitlich positiv bewertet. 79 Prozent der Befragten gaben an, dass die Bundesverwaltung bei der Bewältigung der Krise mit den richtigen weiteren Akteuren zusammengearbeitet habe. 67 Prozent waren der Ansicht, dass die weiteren Akteure in ausreichendem Ausmass einbezogen worden seien. Der Sollwert wurde jedoch bei beiden Indikatoren (knapp) nicht erreicht.

Bei der Beurteilung der Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit weiteren Akteuren gilt es einerseits nach Akteursgruppen und andererseits nach Themenbereichen zu unterscheiden. Befragte Stakeholder äusserten sich mehrheitlich kritisch und fühlten sich zu wenig eingebunden. Verwaltungsinterne Befragte sahen dies in der Regel anders. Betreffend die Themenbereiche lässt sich feststellen, dass die klassischen Beziehungen beispielsweise zwischen SECO und Wirtschaft gut funktioniert haben. Allerdings sind auch befragte Wirtschaftsvertreter/-innen der Meinung, ihre Argumente hätten gegenüber epidemiologischen Überlegungen zu wenig Gehör gefunden. Zahlreiche Akteure der Gesundheitsversorgung, wie der Hausärzteschaft oder der Spitex, oder Vertreter/-innen von Alters-, Pflege- und Betreuungsinstitutionen bemängelten, dass sie zu wenig in die Entscheidungsvorbereitung einbezogen worden seien. Als Folge seien sachfremde Lösungen verordnet worden. Insgesamt ergibt sich das Bild, dass es hinsichtlich wirtschaftlicher Interessen besser gelungen ist, Lösungen zu erarbeiten, als in Bezug auf gesellschaftliche Interessen und soziale Folgeprobleme.

Gelungen ist die Zusammenarbeit zwischen Bund und weiteren Akteuren vor allem dort, wo die Beteiligten auf langjährige und etablierte Kontakte zurückgreifen konnten. Herausfordernd war, dass etliche Akteure vor allem Interessenvertretung betrieben und nur beschränkt zum gesamtgesellschaftlichen Krisenmanagement beitrugen.



**I Besondere Stärken**

- Bei aller Kritik wurden die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen grossmehrheitlich als nachvollziehbar beurteilt.
- Das Vernehmlassungsverfahren war zwar stets etwas hektisch, aber es hat funktioniert.
- Der Einbezug der Stakeholder hat sich im Lauf der Krise stark verbessert.

**I Besondere Schwachpunkte**

- Zahlreiche Stakeholder kritisierten, dass sie ungenügend in die Entscheidungsvorbereitung einbezogen worden seien.
- Zum Teil fehlten nachvollziehbare Kriterien für den Einbezug von Stakeholdern.
- Verschiedene Befragte gaben an, dass sie zwar einbezogen, ihre Anliegen jedoch nicht berücksichtigt worden seien. Sie sprachen von Alibi-Konsultationen.
- Ein Problem war, dass verschiedene Akteure weniger Vorschläge zur Krisenbewältigung machten und stattdessen eher Interessenvertretung betrieben. Auch fand teilweise eine ungenügende Abstimmung von Stakeholdern ähnlicher Felder statt. Beides hat ihren Einbezug erschwert.
- Teils wurden Chancen verpasst, Kompetenzen der Stakeholder zu nutzen, schnell praxis- und bedürfnisnahe Lösungen zu erarbeiten und Aufgaben an Verbände oder Organisationen der Zivilgesellschaft zu delegieren.

**I Handlungsfelder**

- Definition von Prozessen der Entscheidungsvorbereitung, die es erlauben, die Erfahrungen der Akteure zu nutzen, die in die Umsetzung einbezogen sind. Die Akzeptanz von Massnahmen hängt stark davon ab, wie gut sie umsetzbar sind (*hohe Relevanz*).
- Prüfung, wie weit der Einbezug von Stakeholdern über das geltende Recht hinaus rechtlich normiert werden soll und kann. Ein klarer Rahmen für die Möglichkeiten und die Grenzen des Einbezugs von Stakeholdern ins Krisenmanagement könnte falschen Hoffnungen vorbeugen (*mittlere Relevanz*).
- Optimierung der Kommunikation von Massnahmen des Bundes an die Zielgruppen. Beispielsweise sollten die Stakeholder früher informiert werden. Dies kann den Vollzug erleichtern (*mittlere Relevanz*).

**2.8 Auswertungsgegenstand 8: Getroffene Entscheide und erstellte Produkte**

Auswertungsleitende Fragen waren:

- Waren die getroffenen Entscheide und die erarbeiteten Produkte wie zum Beispiel Strategien, Pläne, rechtliche Grundlagen und Erläuterungen untereinander kohärent?
- War die Rechtsetzung angemessen und klar genug, waren ihre Erläuterungen dienlich für die praktische Umsetzung der getroffenen Massnahmen und hielten sie juristischen Überprüfungen stand?

**2.8.1 Getroffene Entscheide und erstellte Produkte****I Interviews**

Die Interviewten beurteilten viele Produkte grundsätzlich positiv:

- Die Produkte des Bundesrats seien kohärent und relativ gut ausgearbeitet gewesen. Beim Zertifikat hiess es zuerst, es würde nur für eine beschränkte Zeit gelten. Dann habe man gemerkt, dass sich das Virus schneller verbreitete und man vorsichtiger sein musste. Die Begründung, das Zertifikat zu erweitern, sei also plausibel gewesen.
- Vor allem das Covid-Gesetz und die Covid-Verordnung 3 hätten in vielen Ämtern als Leitschnur gedient, an der man sich habe orientieren können. Diese Grundlagen seien sehr nützlich gewesen, da sie die Spielregeln klargestellt hätten. Bei der Covid-Verordnung 3 verwiesen die Befragten vor allem auf die Anhänge 4 (für Covid-relevante

Präparate) und 5 (verkürzte Prozesse bei Gesuchen). Diese seien entscheidend gewesen, um Beschaffungen vorzunehmen und zu verstehen, welche Güter notwendig waren.

- Die Nachtragskredite seien sehr wichtig gewesen. So seien die finanziellen Mittel für die Beschaffung von Gütern nie ein Hindernis gewesen, das grössere Problem sei die Marktverfügbarkeit gewesen.
- Die Verordnung zum internationalen Personenverkehr sowie jene zu den grenzsanitärischen Massnahmen seien ebenfalls wichtig gewesen.
- Man habe sich in den Kantonsregierungen an den Verordnungen des Bundesrats sowie den Zahlen der GDK und der Kantonsärzte/-innen orientieren können. Nach der Bundesratssitzung habe man eine zusätzliche Regierungsratssitzung durchgeführt und geschaut, wie man die Massnahmen des Bundes im Kanton umsetzen könnte. So hätten es wohl alle Kantone gemacht.
- Hauptquelle der Stakeholder für Informationen seien meistens die Pressekonferenzen des Bundesrats gewesen, also die mündlichen Ankündigungen, dann die Pressemitteilungen und erst dann die Verordnungen. Man habe warten müssen, bis man all diese Informationen hatte, um sicher zu sein, dass man alles verstanden hatte.
- Man habe punktuell die deutsche und die französische Version der Produkte noch einmal lesen müssen, da die beiden Versionen manchmal in Nuancen voneinander abwichen.
- Es gebe Merkblätter, wie jenes für die häusliche Pflege im Umgang mit der Pandemie, die das BAG erstellt habe. Diese seien sehr hilfreich. Zu Beginn seien diese Merkblätter zum Teil mehrmals pro Woche angepasst worden, weil man nicht genau wusste, wie man sich verhalten solle. Mittlerweile seien diese Produkte aber verbindlicher geworden und würden helfen.
- Einige Befragte waren erstaunt über die hohe Qualität der Rechtsetzung und die hohe Verordnungskadenz während der Pandemie.

Viele Stakeholder bezeichneten die Produkte, die ihren Bereich betrafen, als teilweise inkohärent:

- Kritik übten Befragte spezifisch an der Umsetzung von Art. 1 im Covid-Gesetz. Dieser sei zentral, da er eine Strategie des gezielten Schutzes ermögliche, die Testen, Impfen, Contact Tracing und Schutzkonzept beinhaltet. Das sei eine gute Grundlage gewesen. Der Bundesrat habe sich aber frühzeitig von dieser Logik verabschiedet.
- Insgesamt hätten die Produkte gestört, bei denen man die lokalen Gegebenheiten besser hätte beachten sollen. So etwa im Sport: In Polysporthallen für 10 bis 15 verschiedene Sportarten mit unterschiedlichen Regelungen könne nicht für jede Sportart etwas anderes gelten. Oder in der Gastronomie: Einige Interviewte fragten sich, weshalb die Aerosole in den Hotelrestaurants ein Problem waren, nicht aber in den normalen Restaurants. Hier brauche es einheitliche Vorgaben, ansonsten komme es zu Wettbewerbsverzerrungen, die die Wirtschaft nicht akzeptieren würde. Vergleichsweise besser sei es im Schulbereich gelaufen, denn dort habe der Bund weniger Vorgaben gemacht.
- Die Festlegung starrer Altersgrenzen zur Definition von Risikogruppen kam bei Befragten nicht gut an.
- Die Umsetzbarkeit sei vor allem dort erschwert worden, wo es Regeln mit Ausnahmen gegeben habe. Beim Zertifikat gab es zum Beispiel im Sportbereich Ausnahmen. Dies wurde nicht verstanden.
- Beim Testen und Impfen hätten für die häusliche Pflege keine Merkblätter vorgelegen. Vermutlich sei dies daran gelegen, dass die Themen emotional aufgeladen waren und es keinen Konsens gab. Das habe aber verunsichert.
- Auf kantonaler Ebene sei es manchmal schwierig zu entscheiden, ob man sich nach dem Bevölkerungsschutzgesetz oder nach dem Epidemengesetz richten solle.

- Zum Teil wurde die unpräzise Legiferierung des SECO kritisiert. Dagegen brachten Befragte ein, dass man die Fälle genau anschauen müsse. Zum Teil habe es sich um Spezialfälle gehandelt, die man im Gespräch habe lösen können. Zum Teil hätten aber Schlaumeier unrechtmässig versucht, an Geld heranzukommen.

Die Krisenkommunikation des Bundes beurteilten die Befragten mehrheitlich als gut:

- Das Konzept der Krisenkommunikation habe funktioniert. Es sei alles vorhanden gewesen, was notwendig war. Eine Ausnahme stellte die Präsenz in den sozialen Medien dar. Sie sei zwar gut gewesen, habe aber nicht ausgereicht, um alle Kanäle abzudecken. Das Konzept der Kommunikation sei seit vielen Jahren in Entwicklung und habe bereits viele Krisen durchlaufen. Jedes Mal habe man daraus Lehren für die Krisenkommunikation gezogen. Es werde immer «work in progress» bleiben, aber es bestehe ein Grundinstrumentarium, das gut funktioniere.
- Zum Thema Instrumente und Strategien gegen Desinformation habe eine Studie des Forschungsinstituts Sotomo gezeigt, dass die Menschen nicht falsch informiert seien: Alle drei Monate würde die Bevölkerung zu ihrem Kenntnisstand über das Thema, das Vertrauen, die Kenntnis und das Verständnis der Massnahmen befragt. Es gebe keinen Hinweis darauf, dass die Menschen nicht oder falsch informiert seien. Man sehe kein Problem der Desinformation, man müsse vielmehr präsent sein und eine Strategie der Prävention und Präsenz in sozialen Netzwerken haben, bevor Fake News entstehen.
- Die regelmässigen Medienkonferenzen des Bundesrats und die Points de Presse auf Fachebene seien grundsätzlich gute Instrumente. Dies habe auch Vertrauen bei den Medienschaffenden und der Bevölkerung geschaffen. Die fachliche und bundesrätliche Kommunikation sowie die zeitliche Verfügbarkeit der bereitgestellten Informationen beurteilten einige Interviewte als hervorragend.
- Problematisch sei die Kommunikation vor allem im Herbst 2020 gewesen, als sich Bund und Kantone uneins waren (siehe auch Thema 2).
- Grundsätzlich habe man 2021 über die getroffenen Entscheide und die erstellten Produkte Bescheid gewusst.
- Zentral sei eine Kontinuität darin gewesen, wer informierte.
- Gut sei zudem die Zusammenarbeit zwischen Bundesrat Berset und der kantonalen Gesundheitsdirektorenkonferenz gewesen. Wichtig sei gewesen, dass der Bundesrat gemeinsam mit dem Präsidenten der Konferenz an den Pressekonferenzen erschien.
- In Zukunft müsse man mehr Gewicht darauf legen, bei Veränderungen der Strategie und Massnahmen zu erklären, warum man sie ändere.

Die Interviewten beschrieben aber auch Schwächen in der Kommunikation:

- Die Kommunikationsstrategie sei nicht immer durchdacht und sauber geführt worden.
- Die Informationen über die Massnahmen seien teilweise diffus gewesen. Es habe Medienmitteilungen gegeben, die eine Strategie vorstellten, aber viele Fragen offenliessen. Das habe die Bevölkerung verwirrt. Die Botschaften seien oft zu komplex gewesen.
- Wenn ein Bundesrat sich während der Pressekonferenz gegen die Covid-App ausspreche, mache die ganze Arbeit keinen Sinn.
- Die Kommunikation mit Personen, die keine der Landessprachen beherrschten, sei ungenügend gewesen.
- Es sei nicht förderlich gewesen, wenn der Bund beim Thema Testen kommunikativ Druck aufsetzte und Massnahmen forderte (flächendeckendes, repetitives Testen in den Schulen), ohne klare Vorgaben zu machen. Im Bereich der Bildung gebe es unter den Verantwortlichen der Kantone gegensätzliche Meinungen, deshalb sei je nach Kanton ein anderer Massnahmenmix notwendig.

- Die Informationen seien nicht immer einfach zugänglich gewesen.
- Das Tempo der Entwicklung sei so hoch gewesen, dass das Risiko von Fehlinformationen auf den Webseiten angestiegen sei.
- Bei den Reisehinweisen habe man nie länderspezifisch informiert, sondern nur generell auf die Länder hingewiesen. Das sei nicht gut gewesen. Es wäre einfacher gewesen, wenn man auf spezifische Länder hätte klicken können, um direkt Informationen abzurufen.

#### I Online-Befragung geschlossene Fragen/Indikatoren

- *Indikator 8a*: In meinem Zuständigkeitsbereich waren die Entscheide des Bundesrats zur Krisenbewältigung zum jeweiligen Zeitpunkt nachvollziehbar (80% der Befragten; n = 149).
- *Indikator 8b*: In meinem Zuständigkeitsbereich war die Rechtsetzung des Bundes mit den entsprechenden Erläuterungen in ausreichendem Mass dienlich für die praktische Umsetzung der getroffenen Massnahmen (74% der Befragten; n = 139).
- Die Kommunikation der Bundesverwaltung hat der Nachvollziehbarkeit der Entscheide des Bundesrats gedient (74% der Befragten; n = 115).
- Die Massnahmen des Bundesrats wurden klar kommuniziert (85% der Befragten; n = 118).
- Die Kommunikation der Bundesverwaltung gegenüber Medien und Bevölkerung hat gut funktioniert (73% der Befragten; n = 114).

#### I Online-Befragung offene Fragen

In der Online-Befragung wurde folgende offene Frage gestellt: «Was sollte hinsichtlich der Rechtsetzung des Bundes in einer künftigen Krise besser gemacht werden?» Die Antworten können wie folgt gruppiert werden:

- Einfachere und klarere Kommunikation zu den Massnahmen/Veränderungen (11 Nennungen)
- Bessere Berücksichtigung der Umsetzungspraxis/Einbezug von Umsetzungsakteure in die Rechtsetzung (7 Nennungen)
- Weniger Komplexität zulasten Gerechtigkeit für alle (6 Nennungen)
- Übersetzungen/Sprachregelungen verbessern (4 Nennungen)
- Rechtsetzungsprozess für Krisen festlegen (3 Nennungen)
- Verhältnismässigkeit von Massnahmen besser gewährleisten (3 Nennungen)
- Besserer Einbezug der Kantone (2 Nennungen)
- Regelungen für Kostenübernahme von Tests vereinfachen (2 Nennungen)
- Eingestehen von Fehlern in der Rechtsetzung / Nachbesserungen zulassen (2 Nennungen)

Auf die Frage, was hinsichtlich der Kommunikation der Bundesverwaltung gegenüber Medien und Bevölkerung in einer künftigen Krise besser gemacht werden sollte, gaben jeweils mindestens zwei Personen folgende Antworten:

- Weniger Widersprüche/mehr Einheitlichkeit/«one voice» (14 Nennungen)
- Leaks/Indiskretion besser verhindern (6 Nennungen)
- Stärkeres Bewusstsein in der Kommunikation für die Umsetzung von Massnahmen (6 Nennungen)
- Unsicherheit und Unwissen ansprechen/Fehler eingestehen (5 Nennungen)
- Adressatengerechter kommunizieren/alle Bevölkerungsschichten erreichen (5 Nennungen)
- Weniger detailliert kommunizieren/Details Kantonen überlassen (5 Nennungen)
- «Mister Krisenmanagement» für Kommunikation einsetzen (4 Nennungen)

- Keine/weniger externe Kommunikation von Beratern/-innen/Science Task Force (4 Nennungen)
- Website(s) verbessern/übersichtlicher gestalten (3 Nennungen)
- Abstimmung mit Kantonen verbessern (3 Nennungen)
- Impfkampagne stärker kommunikativ begleiten (3 Nennungen)
- Weniger Medienkonferenzen (3 Nennungen)
- Steuerungsinformationen/Indikatoren transparent aufzeigen (3 Nennungen)
- Mehr Information über Varianten/verworfenen Optionen (3 Nennungen)
- Einheitliche Sprachregelung (2 Nennungen)
- Mehr Empathie/Emotionen (2 Nennungen)

#### I Dokumentenanalyse

Angehörige unterschiedlicher Parteien, kantonale Entscheidungsträger/-innen sowie Vertreter/-innen der Wirtschaft und anderer Interessengruppen haben den Bundesrat für seine *politischen Entscheide zur Bewältigung der Krise kritisiert*. Die Kritiken widersprachen sich gegenseitig stark. Der Bundesrat war mit komplexen Entscheidungssituationen konfrontiert, in denen er nur bedingt nach wissenschaftlichen Kriterien entscheiden konnte. Expertengremien liefern den Entscheidungsträgern/-innen Daten und Erkenntnisse, die oft unscharf und widersprüchlich sind. Letztere können sich einen Überblick verschaffen, eine Meinung bilden, aber am Schluss müssen sie nach bestem Ermessen selbst entscheiden. Das hat der Bundesrat getan. Seine Entscheidungen und Aktionen waren im Grossen und Ganzen klar erkennbar; sie wurden in transparenter Form allgemein zugänglich gemacht, insbesondere bei den häufig stattfindenden Informationsforen (z.B. Points de Presse). (Schwaninger & Schönenberger 2021)

Auch im elften Monat seit Ausbruch der Pandemie charakterisieren sich die von der öffentlichen Hand angeordneten Massnahmen zur Krisenbewältigung mehr durch ein *Ad-hoc-Mikromanagement* als durch prinzipienbasierte Politik. (Avenir Suisse 2021b)

Aus Sicht der Kantone waren die *Bestimmungen des Bundes häufig schwer verständlich oder gar widersprüchlich*. Für die Kantone war es schwierig festzustellen, wie gross ihr Handlungsspielraum war. Diese Schwierigkeiten hielten mitunter auch nach Publikation der Erläuterungen an. Dies trug zu Unsicherheiten und Inkonsistenzen bei der praktischen Umsetzung bei. Die uneinheitliche Interpretation der Massnahmen führte zu einer unterschiedlichen Handhabung in den Kantonen, was in der Bevölkerung für Unverständnis und Unzufriedenheit sorgte. (KdK 2020)

Die Covid-19-Pandemie hatte in der Rechtsetzung von Bund und Kantonen einen erheblichen Aufwand zur Folge. Rechtsetzung in Krisensituationen erfolgt unter erschwerten Umständen, wodurch die Fehleranfälligkeit steigt. So mussten die Covid-19-Verordnungen des Bundes mehrmals nachträglich korrigiert werden. Die erläuternden Berichte enthielten Fehler oder wurden nicht rechtzeitig ins Französische und Italienische übersetzt. Dies führte im Vollzug durch Kantone und Gemeinden zu Unsicherheiten und Zeitverlusten. Ein Teil der aufgetretenen Schwierigkeiten dürfte auf die fehlende Praxisnähe des Bundes zurückzuführen sein. Viele Nachkorrekturen der Covid-Verordnungen wären vermeidbar gewesen, wenn der Bund Kantone und Gemeinden besser einbezogen hätte. Weiter führte der hohe Zeitdruck auch zu unrealistischen Umsetzungsfristen. So war es für die Kantone und Gemeinden oft schwierig, kurzfristig über ausreichende Ressourcen für die Umsetzung zu verfügen. Folglich war eine seriöse Vorbereitung (Schutzkonzepte, Vollzug der Massnahmen usw.) kompliziert, was den Eindruck erweckte, dass die kantonalen und kommunalen Vollzugsbehörden nicht bereit waren. (KdK 2022)

Was die *Beschaffung von Schutzmasken* betrifft, kommt der Prüfbericht des VBS zum Schluss, dass das Krisenmanagement in Bezug auf die Erfüllung des Beschaffungsauftrags zielführend abgelaufen ist. Man fand in dieser ausserordentlichen Lage pragmatische und situationsgerechte Lösungen. Das VBS verweist auf den Jahresbericht 2020 des Preisüberwachers vom 10. März 2021. Basierend auf einer Marktbeobachtung zu Maskenpreisen kommt dieser zum Schluss: «Aufgrund der weltweit sehr stark gestiegenen Nachfrage und der Dringlichkeit der Beschaffung infolge der Pandemie sowie der ungenügenden Lagerhaltung in der Schweiz war eine Beschaffung zu diesen hohen Preisen möglicherweise unumgänglich.» (VBS 2021)

Zu überprüfen ist die Regelung der *Zulassung von Arzneimitteln durch Swissmedic* gemäss Heilmittelgesetzgebung in der besonderen und der ausserordentlichen Lage gemäss EpG. Die zum Teil lange Dauer der Verfahren für die Zulassung von Covid-Impfstoffen für Erwachsene und Kinder stiess in der Öffentlichkeit auf Kritik. Möglichkeiten zur gesetzlichen Regelung beschleunigter Zulassungsverfahren im Fall einer Pandemie bis hin zur Übernahme von Prüfungsergebnissen, beispielsweise der Europäischen Arzneimittel-Agentur und der US-amerikanischen Arzneimittelbehörde FDA, sollten abgeklärt werden. (Balthasar et al. 2022a)

Hinsichtlich der *Kommunikation der Bundesverwaltung mit der Bevölkerung* beurteilten die Befragten nahezu einheitlich positiv, dass der Bund zu Beginn der Krise die Führung in der Kommunikation übernommen hatte. Demgegenüber bewerteten sie die Phase im Sommer 2020 kritisch, als der Bund die Kommunikation mit der Bevölkerung eher den Kantonen überlassen hatte. Die Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung vom Januar 2021 zeigen denn auch, dass sich die Befragten insgesamt gut informiert fühlten, wobei sie die Kommunikation in der ersten Welle besser beurteilten als in der zweiten. (Balthasar et al. 2022a)

Mehr als die Hälfte der Teilnehmenden der Bevölkerungsbefragung beurteilte die Begründung der Entscheide durch Bund und Kantone als mittel-gut bis schlecht. Schwierigkeiten bereiteten zu Beginn der Pandemie einzelne Fehlinformationen, die das Vertrauen in die Behörden zeitweise schwächten. Durch eine erhöhte interne Qualitätskontrolle bei der Prüfung der Informationen konnte dieses Problem jedoch im Lauf der Zeit weitgehend behoben werden. Insbesondere zu Beginn der Pandemie bildete der sich laufend ändernde Wissensstand über die Wirksamkeit von Massnahmen eine weitere Schwierigkeit. Besonders kritisch beurteilt die Bevölkerung bis heute den Meinungsumschwung des Bundes bei der Wirkung von Masken. Schliesslich führte die Dynamik des Pandemieverlaufs mehrmals dazu, dass Aussagen des Bundesrats widerrufen werden mussten (z.B. Zeitpunkt der Einführung des Covid-Zertifikats, geplante Öffnungsschritte). Experten/-innen legen nahe, künftig in der Kommunikation mit der Bevölkerung noch stärker auf Unsicherheiten aufgrund des Pandemieverlaufs und des Kenntnisstands der Wissenschaft zu verweisen. (Balthasar et al. 2022a)

Die Krisenkommunikation gegenüber der Bevölkerung funktionierte vor allem in der ausserordentlichen Lage insgesamt gut; die im Pandemieplan vorgesehenen Grundsätze wurden eingehalten und umgesetzt. Problematischer gestaltete sich die Krisenkommunikation mit dem Übergang von der ausserordentlichen in die besondere Lage: Wie vereinzelt bereits in der ersten Phase der Krise zeichneten die Medien vorwiegend ein kritisches Bild des Zusammenspiels von Bund und Kantonen – eine kommunikative Herausforderung, die im Pandemieplan als solche nicht definiert wurde. (KdK 2022)

Alles in allem wurde der Wechsel von der ausserordentlichen in die besondere Lage in der strategischen Krisenkommunikation kaum antizipiert, es fehlten klare Absprachen über

die Definition der kommunikativen Rollen von Bund und Kantonen in der besonderen Lage. Dies ist auch auf die teils unklaren Zuständigkeiten von Bund und Kantonen zurückzuführen. (KdK 2022)

Bevor Informationen oder Entscheidungen nach aussen getragen werden, sollten die massgeblichen Akteure und Behörden auf allen Ebenen informiert werden. Da die Kantone einen Grossteil der Massnahmen des Bundes umsetzen, müssen sie von den Bundesbehörden zwingend vor der Bevölkerung und den Medien informiert werden. In der Corona-Krise hat sich gezeigt, dass mit digitalen Tools die Voraussetzungen gegeben sind, um solche Absprachen auch kurzfristig vorzunehmen, zum Beispiel im Rahmen eines Video-Calls. (KdK 2022)

Der *Informationsaustausch zwischen Bund und Kantonen* funktionierte in der Covid-19-Pandemie nicht optimal: Einerseits erschwerten die Vielzahl der Bundesstellen und die Unübersichtlichkeit der jeweiligen Kompetenzen die Entgegennahme der Fragen der Kantone. Entsprechend gelangten auch die Anfragen des Bundes unkoordiniert über verschiedene Kanäle an die Kantone. Andererseits war es den verschiedenen institutionellen Ebenen mangels einer digitalen, zentralisierten Plattform nicht möglich, ihre Informationen gebündelt auszutauschen und auf einfache Weise Kontakt aufzunehmen. Es gab zwar die Elektronische Lagedarstellung (ELD), doch sie wurde zu wenig konsequent genutzt. Stattdessen baute man parallel dazu Plattformen auf (z.B. Dashboard des BAG). Dies führte zu Doppelspurigkeiten und Mehraufwand. Gleichzeitig waren die Informationen verzettelt. Infolgedessen konnten Bund und Kantone nicht immer einen Gesamtüberblick haben, was sich negativ auf die Entscheidungs- und Vollzugsprozesse sowie auf die Kommunikation gegenüber den Medien auswirkte. (KdK 2022)

## 2.8.2 Optimierungspotenzial zu Auswertungsgegenstand 8

### I Interviews

Die Befragten haben verschiedene Verbesserungen vorgeschlagen:

- Ein Zertifikat (oder eine Zutrittsregelung) sollte in einem Bevölkerungsschutzgesetz oder einem Epidemiegesetz vorgesehen werden.
- Unternehmen sollten nach bestimmten Kriterien ihre Versorgungsrelevanz selbst einschätzen können. Das sei ein zusätzliches Produkt, das basierend auf den Erfahrungen der Pandemie erstellt werden sollte.
- Wichtig sei der Grundsatz, dass die Kommunikation und die Massnahmen kohärent sind. Dazu gehöre auch, zu erklären, warum man den Kurs ändere. Diese grundlegenden Punkte würden grosse Aufmerksamkeit verdienen.
- Aus Sicht der Kommunikation müsse man sich in den sozialen Medien weiterentwickeln.
- Vielleicht hätte man im Kampagnenbereich emotionaler an das Thema herangehen sollen. Einige andere Länder hätten bessere Kampagnen gemacht.
- Aus Sicht der Kommunikation müsse man die genaue Rolle der Science Task Force definieren.

### I Dokumentenanalyse

Die Krisenbekämpfung sollte den *Blick ausweiten auf die ganzheitlichen und langfristigen Folgen* der Pandemie und ihrer Bekämpfung für die Gesundheit (physisch und psychisch), die Gesellschaft und die Wirtschaft. (Avenir Suisse 2021a)

Aus Sicht einer Mehrheit der Kantone sollte der Bund den Kantonen eine *Unterstützung für die Umsetzung (Ressourcen, Personal, finanziell, technisch) und einen direkten Informationszugang* anbieten. Mehrere Kantone schlugen vor, für Fragen zur Umsetzung der

Bundesmassnahmen eine telefonische Hotline einzurichten. Im Übrigen sind einige Kantone der Auffassung, dass die zwingende und rasche Schaffung einer einzigen Anlaufstelle auf Ebene des Bundes und der Kantone es ermöglichen würde, die Fragen der Kantone zur Umsetzung und zum Handlungsspielraum der gesetzlichen Grundlagen und Erläuterungen zu klären. Das entsprechende Organ würde die Informationen an die betroffenen Stellen und Ämter verteilen und weiterleiten, was eine schweizweit einheitliche Anwendung der Bundesmassnahmen erleichtern würde. (KdK 2020)

Um einen ausreichenden Einbezug der für den Vollzug zuständigen Staatsebenen in die Rechtsetzung auch in zeitkritischen Situationen sicherzustellen, *sind die Rechtsetzungsprozesse zu optimieren*. Insbesondere ist sicherzustellen, dass die Erfahrungen und die Sachkenntnisse der kantonalen und der kommunalen Ebene unmittelbar in den Rechtsetzungsprozess einfließen. Auch sind die Prozesse so zu gestalten, dass genug Zeit bleibt für die Umsetzung. Hierbei müssen sinnvolle Entscheidungsrythmen zur Anwendung gelangen: Die obere Führungsebene sollte immer den zeitlichen Planungsbedarf der unteren Ebenen in ihr Zeitmanagement einbeziehen. Hier bestand oft ein Ungleichgewicht zwischen der Zeit, die dem Bund bei der Entscheidungsfindung zur Verfügung stand, und einer vergleichsweise kurzen Umsetzungsfrist. (KdK 2022)

Die *Zusammenarbeit zwischen dem Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport und dem Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung* muss hinsichtlich Krisenvorbereitung und Zusammenarbeit bei künftigen Ereignissen besser strukturiert und verbindlich vereinbart werden. Ziel soll es sein, über bessere Voraussetzungen für einen effektiven und effizienten Einsatz der Dienstpflichtigen zu verfügen. Folgende Aspekte sollten berücksichtigt werden: 1. mögliche Ereignisse definieren, bei denen der gleichzeitige Einsatz der Instrumente wahrscheinlich ist; 2. ein gemeinsames Verständnis über die Voraussetzungen von Einsätzen bei Katastrophen und Notlagen schaffen (Subsidiarität); 3. Grundsätze der Aufgabenteilung basierend auf den Leistungsprofilen der drei Instrumente festlegen (Aufgabengebiete, zeitliche Dimension), wobei auch Wirtschaftlichkeits- und Kostenüberlegungen berücksichtigt werden sollen; 4. Grundsätze der Zusammenarbeit während eines Ereignisses festlegen (inkl. Entscheidung im Fall von Knappheit, Informationsaustausch, auch über Einsätze des Zivilschutzes). (EFK 2021a)

Während der Covid-19-Pandemie hat eine *gemeinsame Perspektive der beteiligten Bundesstellen auf die Einsätze der Dienstpflichtigen weitgehend* gefehlt. Die EFK erachtet es als essenziell, dass verschiedene grundsätzliche Fragen, die den gleichzeitigen Einsatz von Armee, Zivilschutz und Zivildienst betreffen, geklärt werden. Diese sollen in die Vorbereitung auf künftige Krisen einfließen. (EFK 2021a)

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Zivildienst, die *Beiträge des Zivildienstes bei Katastrophen und Notlagen konkreter zu definieren* und dem Bundesrat zum Entscheid vorzulegen. Ebenfalls klärungsbedürftig ist, wie die Einhaltung der Subsidiarität bei Zivilschutz Einsätzen sichergestellt werden soll. Ziel ist es, dass bei Partnern (Armee, Zivilschutz) und Bestellern (Kantone, Bund) eine möglichst hohe Erwartungssicherheit und Transparenz über das Leistungsprofil des Zivildienstes bei solchen Ereignissen besteht. Dem BABS empfiehlt die EFK, im Rahmen der nächsten BZG-Revision die Subsidiarität als Voraussetzung für Einsätze des Zivilschutzes festzulegen. (EFK 2021a)

Aufgrund der Feststellungen und Beurteilungen im Prüfbericht «Beschaffung von Schutzmasken» wird dem Generalsekretariat VBS empfohlen, den *Einsatz der Ad-hoc-Organisationen in der Krise, ihre Einbettung in die Linie sowie die Rückführung aus der Krisensituation zu reflektieren* und Lehren daraus abzuleiten. Der Gruppe Verteidigung wird empfohlen, die bestehende Kompetenzordnung ganzheitlich zu überarbeiten. Diese muss



einfacher und klarer werden. In künftigen Krisensituationen sind die bestehenden Kompetenzordnungen konsequent einzuhalten. Weiter wird dem Generalsekretariat VBS und der Gruppe Verteidigung unter anderem empfohlen, die praktische Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips im Rahmen von Krisensituationen oder laufenden Operationen vertieft zu analysieren. (VBS 2021)

Die Kantone sind der Ansicht, dass die *Datenerhebung verbessert* werden muss. Um den Austausch zwischen Bund und Kantonen zu vereinfachen, wünschen die kantonalen Verwaltungen, dass der heutigen Technologie angepasste Kontroll- und Koordinationsinstrumente zur Verfügung gestellt werden. Die Datenübertragung für das Monitoring sollte einheitlich und nach Möglichkeit über einen einzigen Kanal erfolgen. Einige Kantone schlagen vor, dass die Kantone zur Verwendung der Elektronischen Lagedarstellung (ELD) – einer Schnittstelle für die einfache Datenerfassung und -suche – verpflichtet werden. (KdK 2020)

Die GPK-S empfiehlt, die *interne und externe Kommunikation sowie den internen Informationsfluss zwischen Verwaltungseinheiten* bei Beschlüssen und Massnahmen mit grossen Auswirkungen auf die Bevölkerung zu verbessern. Sie erachtet dafür eine verbesserte Koordination der beschlussfassenden und der vollziehenden Organe als notwendig. (GPK 2021b)

### 2.8.3 Gesamtbeurteilung durch Interface

#### I Generelle Beurteilung

Die Beurteilung der getroffenen Entscheide und der erstellten Produkte des Bundes fiel in der Online-Befragung mehrheitlich positiv aus. 80 Prozent der Befragten gaben an, dass die Entscheide des Bundesrats zur Krisenbewältigung in ihrem Bereich zum jeweiligen Zeitpunkt nachvollziehbar gewesen seien (Sollwert erreicht). Insgesamt seien die Verordnungen und die Erläuterungen für die praktische Umsetzung der getroffenen Massnahmen dienlich.

Die Gespräche mit Experten/-innen machten deutlich, dass die Unterlagen juristischen Überprüfungen weitgehend standhielten. Dennoch sollte in Zukunft bei der Formulierung von Verordnungen mehr auf die Umsetzbarkeit der Massnahmen geachtet werden. Aus Sicht der Kantone waren die Bestimmungen des Bundes häufig schwer verständlich oder gar widersprüchlich. Die erläuternden Berichte hätten Fehler enthalten oder seien nicht rechtzeitig ins Französische und Italienische übersetzt worden. Eine ungenügende Qualität der Rechtsetzung kann im Vollzug durch Kantone und Gemeinden zu Unsicherheiten und Zeitverlusten führen. Die in der Covid-19-Pandemie aufgetretenen Vollzugsschwierigkeiten standen oft im Zusammenhang mit dem fehlenden Einbezug der Umsetzungsakteure in die Formulierung der Verordnungen.

72 Prozent der Online-Befragten fanden, die Kommunikation der Bundesverwaltung habe der Nachvollziehbarkeit der Entscheide des Bundesrats gedient (Sollwert nicht erreicht). In den Gesprächen und Dokumenten wurde die Kommunikation des Bundesrats jedoch oft sehr gelobt. Probleme habe es vor allem dann gegeben, wenn die Kantone oder die Science Task Force und der Bundesrat unterschiedliche Positionen vertraten. Dies habe die Bevölkerung verunsichert. Zudem sei der Einbezug der sozialen Medien sowie die Kommunikation mit Personen, die keine der Landessprachen beherrschten, ungenügend gewesen.

#### I Besondere Stärken

- Die getroffenen Entscheide und die erstellten Produkte waren nützlich für die Krisenbewältigung. Sie hielten juristischen Überprüfungen weitgehend stand.

- Die getroffenen Entscheide und die erarbeiteten Produkte waren untereinander weitgehend kohärent.
- Das Covid-19-Gesetz und insbesondere die wirtschaftlichen Stützungsmaßnahmen waren wirksam.
- Die Kommunikation über Pressekonferenzen und Points de Presse des Bundes haben sich bewährt. Die fachliche und bundesrätliche Kommunikation sowie die zeitliche Verfügbarkeit der bereitgestellten Informationen bewerteten die Befragten als gut.

#### I Besondere Schwachpunkte

- Wichtige Akteure beurteilten die Bestimmungen des Bundes als teilweise schwer verständlich. Zum Teil kämen Erläuterungen zu spät oder sie seien unklar.
- Eine gemeinsame Perspektive der beteiligten Bundesstellen auf den gleichzeitigen Einsatz von Dienstpflichtigen von Armee, Zivilschutz und Zivildienst fehlt weitgehend.
- Die Nutzung der sozialen Medien war limitiert. Es gab zwar eine Verbesserung im Lauf der Krise, aber das Potenzial wurde ungenügend ausgeschöpft.
- Der Bund begründete seine Entscheidungen oft ungenügend, was vor allem dann problematisch war, wenn sie von den Vorschlägen der Science Task Force abwichen.

#### I Handlungsfelder

- Sicherstellen, dass das Krisenmanagement des Bundes von Anfang an ganzheitlich ausgerichtet ist. Es muss nicht nur die Folgen einer Pandemie für die physische Gesundheit bekämpfen, sondern sich auch der Auswirkungen auf die psychische Gesundheit sowie auf die Gesellschaft und die Wirtschaft insgesamt annehmen (*hohe Relevanz*).
- Sicherstellen, dass die massgeblichen Akteure und Behörden auf allen Ebenen informiert sind, bevor Informationen oder Entscheidungen nach aussen getragen werden (*mittlere Relevanz*).
- Erarbeitung einer gemeinsamen Perspektive der beteiligten Bundesstellen auf die Einsätze von Dienstpflichtigen (*mittlere Relevanz*).
- Optimierung des Einbezugs der sozialen Medien in die Krisenkommunikation des Bundes sowie der Kommunikation mit Personen, die keine der Landessprachen beherrschen (*mittlere Relevanz*).

## 2.9 Vier ausgewählte Themen

### 2.9.1 Thema 1: Impfen und Testen als Teil der Bewältigungs- und Ausstiegsstrategie

Auswertungsleitende Fragen waren:

- Inwiefern wurden die Konzepte zum Impfen und zum Testen der Bevölkerung aufeinander abgestimmt?
- Wie und mit wem wurden Strategien und Konzepte ausgearbeitet? Welche Faktoren waren für die Wahl des Vorgehens entscheidend? Wurden Entscheide rechtzeitig gefällt, um eine zielgerichtete und geordnete Umsetzung zu gewährleisten?
- Wurden Erfahrungen aus dem Ausland und Eigeninitiativen im Inland (z.B. Massentesten) berücksichtigt und warum?
- Was hat die Bundesverwaltung unternommen, um die angestrebte Impfquote zu erreichen?
- Wie definierte der Bundesrat die Rolle der Schweiz im Rahmen des internationalen Impfprogramms Covax?
- Inwiefern wurden bei den Konzepten zum Impfen und zum Testen Auslandschweizer/-innen und/oder das Bundespersonal im Ausland bedacht?

## I Interviews

Die Beschaffung und Verteilung der Impfstoffe habe weitgehend gut funktioniert.

- Ein Einblick in die (viel kritisierte) Impfstoffzulassung dokumentiere, dass die Zulassung seriös und auch unter grossem Zeitdruck ohne politische Einflussnahme erfolgte.
- Bei den Impfstoffen sei ein rollender Zulassungsprozess angewendet worden. Normalerweise würden die Gesuche erst behandelt werden, wenn alle Dokumente vorhanden seien. Im Gegensatz zum Vereinigten Königreich, zu den USA und Kanada gebe es in der Schweiz aber keine Möglichkeit, Notfallzulassungen zu erteilen.
- Mit der Covid-Verordnung habe es gewisse Erleichterungen gegeben. Beispielsweise hätten die Gesuche basierend auf der englischen Fach- und Patienteninformation beurteilt und zugelassen werden können. Die Übersetzung in die Landessprachen sei erst später durchgeführt worden. Normalerweise müsse bei den Impfstoffverpackungen die Zulassungsinhaberin einen Rechtssitz in der Schweiz haben und eine Schweizer Zulassungsnummer besitzen. Bei den Impfstoffen sei auf Grundlage der Covid-Verordnung auch entschieden worden, die Verpackungen in der europäischen Form zu akzeptieren. Man habe den Swiss Finish somit weggelassen.
- Es gebe die Herausforderung, dass die Schweiz die Gesuche aufgrund von randomisierten klinischen Versuchen bewerte und nicht auf Grundlage von Anwendungsbeobachtungen. Letztere hätten einen anderen Grad an Evidenz. Auf der derzeitigen rechtlichen Grundlage dürfe man solche Beobachtungen nicht in die Entscheidungen einbeziehen.

Für die Impfstoffbeschaffung brauche es eine fachtechnisch verantwortliche Stelle, die vermutlich das BAG wäre. Dann brauche es eine Beschaffungsstelle, die über Wissen zu Beschaffungen verfüge. Die Armeeapotheke könne folglich dafür zuständig sein. Die Armeeapotheke habe im Bereich hochgeschützter Infrastruktur sehr viel Aufwand betrieben, was für eine nächste Krise wieder genutzt werden sollte. Dazu gehöre auch die Verteilung des Impfstoffs mit einer grossen Stabs- und Logistikorganisation im Hintergrund. Teile dieser Aufgaben könnten je nach Erreger auch Zivile übernehmen, vor allem bei zu erwartenden Erregern wie Influenza. So könnten die Privaten eine Feinverteilung durchführen, allerdings wären sie nicht in der Lage, zeitgerecht grosse Mengen an Impfstoff bei tiefen Temperaturen zu lagern.

Kontrovers waren die Meinungen zum Vorschlag, die Diskussion über eine Impfstoffproduktion in der Schweiz wiederaufzunehmen. Zwar sei die Impfstoffproduktion heute stark global organisiert und zurzeit in der Schweiz nicht sinnvoll machbar. Durch die mRNA-Technologie müssten die Fragen nach Aufwand und Ertrag einer solchen Lösung jedoch nochmals neu gestellt werden. Zu prüfen wäre eine spezialisierte Institution in der Schweiz, teilweise unabhängig vom Ausland, teilweise mit internationaler Anbindung an Konsortien. Es brauche die Motivation, das Know-how in der Schweiz aufzubauen und zu fördern. Durch den mRNA-Standort Visp habe man dabei einen grossen Vorteil.

Bei den Tests sei man schnell vorgegangen und habe seriös geprüft. Es seien Ausnahmebewilligungen ausgesprochen worden, um Tests auf den Markt stellen zu können. Einzelne Tests seien vom Markt entfernt worden, da sie zu gefährlich gewesen seien.

Die Impf- und Teststrategie beurteilten die Befragten grundlegend positiv:

- Die Bundesverwaltung habe viel unternommen, um eine hohe Impfquote zu erreichen. Sie habe vor allem viel getan, um möglichst viele ältere Menschen zu impfen. Es sei unsicher, ob sie die Möglichkeit gehabt hätte, noch mehr ältere Menschen zu impfen.

Auch die Priorisierung der älteren und verletzlichsten Bevölkerung zu Beginn der Impfungen sei richtig gewesen.

- Impfstoffbeschaffung und Kommunikation der Kampagne seien professionell und stringent erfolgt. Man habe auf verschiedene Produzenten und Produkte gesetzt, was sinnvoll und erfolgreich gewesen sei.
- Man habe sich als Stakeholder über das BAG in die Planung der Kampagne einbringen können.
- Als man im Dezember 2020 mit Impfen begann, sei die Strukturierung der Impforga-nisation des Bundes nicht schlecht gewesen. Man habe Arbeitsgruppen und Verant-wortlichkeiten für den Einkauf, die Implementierung und das Ausstellen des Impfzer-tifikats definiert.
- Die Logistik, die über die Armeepothek, die Logistikbasis der Armee und die Kan-tone geht, sei gut und flexibel gewesen.
- Der Bund habe die Zuteilung der Impfstoffe mit den Kantonen abgesprochen. Er habe die notwendigen Zusatzmaterialien wie Stützen und Verpackungen zur Verfügung ge-stellt; ab dann habe er die Verantwortlichkeit für die Impforga-nisation an die Kantone abgegeben.
- Es gebe vermutlich viele verschiedene Gründe für vorübergehende Unterschiede zwi-schen den Kantonen in der Geschwindigkeit des Impfens (zum Beispiel Impfskepsis, Stadt-Land-Milieus, lokale Peergruppen). Solche Unterschiede hätten sich über die Zeit hinweg aber meist ausgeglichen.
- Von Anfang an sei es wissenschaftlich angezeigt gewesen, dass man breit testen sollte. Dies sei dann ja auch wirklich gemacht worden.

Beim Impfen und beim Testen hätten Bund und Kantone gut zusammengearbeitet. Auch die Wirtschaft habe sich engagiert:

- Beim BAG gebe es Personen zur Beratung der Kantone bezüglich Impfen und Testen. Und für beide Themen gebe es ein Gremium, in dem Best Practices ausgetauscht wür-den.
- Es habe einen Austausch über Impfkriterien und -modelle zwischen den Kantonen über die Kantonsärzte/-innen und die Impfverantwortlichen gegeben. Allerdings stün-den die Kantone vor sehr unterschiedlichen Aufgaben. In einem kleinen Kanton sei es viel einfacher, eine geeignete Angebotsstruktur aufzubauen, als in einem Kanton mit mehr als einer Million Einwohnern/-innen.
- Viele Firmen hätten zur Impfung ermutigt, während der Arbeitszeit impfen lassen und die Impfung auch gleich selbst verabreicht – den Mitarbeitenden und den Bewoh-nern/-innen der Region.

Allerdings seien diverse Probleme in der Planung und Umsetzung aufgetreten:

- Die Heime hätten auch dann lange keine Tests erhalten, als diese schon vorhanden waren. Auch hätten sie die Tests eine Zeit lang selbst bezahlen müssen.
- Impfungen in Arztpraxen seien nicht genügend entschädigt worden.
- Die Booster-Impfstoffe hätten dem Gesundheitspersonal schneller zugänglich ge-macht werden sollen.
- Es sei falsch gewesen, das Testen durch fehlende Kostenübernahme zu erschweren. Es hätte immer gratis sein müssen.
- Es seien teilweise falsche Entscheide getroffen worden, die möglicherweise schwer-wiegende Folgen hatten. Beispiel dafür seien nicht angebrachte Empfehlungen zu Tests bei Meldung über die SwissCovid-App und kurzfristige Einschränkungen der

Entschädigung der Kosten für Schnelltests in Heimen an Personal mit Kontakt zu Pensionären/-innen. Dort habe man mehr auf die Kosten als auf die Pandemiekontrolle geschaut.

- Das Impfen und das Testen in Asylzentren habe grundsätzlich funktioniert. Dort seien eher die Quarantänebestimmungen ein Problem gewesen. Diese hätten dazu geführt, dass die Kapazitäten in den Bundesasylzentren auf die Hälfte hätten reduziert werden müssen, um genug Platz zu haben.
- Es habe zahlreiche Testangebote gegeben. Plötzlich seien fünf oder mehr Sorten von Tests verfügbar gewesen. Niemand habe mehr den Überblick gehabt, welcher wofür nützlich sei.
- Es habe sich die Frage gestellt, warum die Kantone nicht auch Dermatologen/-innen, Zahnärzte/-innen und Schönheitschirurgen/-innen zum Impfen aufgeboten hätten, statt sich über mangelndes Impfpersonal zu beklagen oder gar die Armee anzurufen.
- Viele Interviewte hätten erwartet, dass man auch in den Schulen regelmässig testet, aber die Vielfalt der Meinungen zu den Massnahmen scheint in der Bildung sehr breit zu sein.
- Wäre der Druck zur Impfung weniger gross, würden sich mehr Mitarbeitende der Spitex impfen lassen. Es sei kontraproduktiv, auf das Gesundheitspersonal Druck auszuüben, der dann als Zwang betrachtet werde.
- Die digitale Anmeldung zur Impfung sei nicht gut gelaufen. Mit dem Tool des Bundes sei die grosse Menge nicht zu bewältigen gewesen.
- Für einige Interviewte haben sich Bund und Kantone ungenügend auf die Impfung vorbereitet, obwohl seit November/Dezember 2020 bekannt gewesen sei, dass die Impfung kommen würde.
- Zu Beginn sei unter den Kantonen ein unnötiger Wettkampf darüber ausgebrochen, wer zuerst impft. Dies habe nichts gebracht, da damals ohnehin nicht genügend Dosen vorhanden gewesen seien, um alle Interessenten zu impfen.
- Problematisch sei es geworden, wenn Anleitungen der Kantone und des Bundes über die Schutzkonzepte für Ungeimpfte gleichzeitig kamen, aber nicht kongruent waren. Das habe man bei den Spitex-Organisationen gemerkt. Man habe dann nicht gewusst, was nun gelte. Der Bund habe zum Beispiel empfohlen, dass ungeimpfte Mitarbeitende sich regelmässig testen lassen. Einzelne Kantone hätten aber gesagt, dass die Teststrategie des Bundes übertrieben sei und man sie deswegen nicht umsetzen wolle.
- Bei der SwissCovid-App hätte es Ärzten möglich sein sollen, Codes zum Freischalten zu nutzen. Es hiess dann, dass dies nur die Kantone machten. Diese seien jedoch schnell an ihre Grenzen gestossen.

Die Impfkampagne beurteilten die Interviewten unterschiedlich:

- Zentrale Berufsverbände fanden, sie seien zu wenig in die Impfkampagne involviert worden.
- Zu Beginn der Impfkampagne habe der Bund die Impfung zu stark propagiert und sogar einen Impfwettbewerb zwischen den Kantonen lanciert. Allerdings gab es damals noch nicht genug Impfstoff. Das habe die Menschen teilweise verunsichert und auch später von einer Impfung abgehalten.
- Die Schweiz habe es verpasst, bei den Impfskeptikern/-innen (nicht zu verwechseln mit den Impfgegnern/-innen) ein Bewusstsein für das Impfen zu schaffen. Ausserdem hätte man die unterschiedlichen Gruppen von Ausländer/-innen systematischer in die Impfkampagne und -kommunikation einbeziehen sollen.
- Das BAG habe zu wenig kohärent moderne, von jungen Menschen genutzte Kommunikationsinstrumente eingesetzt. Die Kampagne sei etwas zu verhalten gewesen.
- Die Botschaft, dass mit der Impfung alles gut komme, habe man zu wenig forciert. Stattdessen habe man vor allem über den Schutz der persönlichen Freiheit gesprochen.

- Die Impfkampagne sei auch dadurch erschwert worden, dass nicht alle Bundesräte an einem Strang gezogen hätten.
- Die Impfwoche sei ein halbes Jahr zu spät gekommen.
- Die Städte seien bei der Planung der Impfkampagne nicht kontaktiert worden, obwohl sie über gute Kontakte auch zu schwer erreichbaren Gruppen verfügt hätten.

Die Versorgung der Auslandschweizer/-innen und der Botschaften mit Impfstoffen beurteilten die Interviewten kontrovers. Es gebe Divergenzen im Verständnis der Zuständigkeiten. Auch werde die Dringlichkeit der Problematik unterschiedlich eingeschätzt (siehe Auswertungsgegenstand 5).

Der Austausch von Impfstoffen mit dem Ausland hat eine komplexe Geschichte, schliesslich seien dann Impfstoffe geteilt worden:

- Das Covax-Programm sei ursprünglich dafür vorgesehen gewesen, dass die Schweiz als kleines Land Impfstoffe beziehen könne. Bei der operationellen Umsetzung habe es aber Probleme gegeben. Über Covax hätte man ein Bündel an verschiedenen Impfstoffen beschaffen müssen. Die afrikanischen Länder wollten diese nehmen, sofern die WHO sie zulassen würde. In der Schweiz und den europäischen Staaten herrsche jedoch die Devise, dass sie nur ins Land kommen, wenn die nationale Behörde sie zulässt. Man habe dann festgestellt, dass im Covax-Bündel das eine oder andere drin ist, das die Schweiz nicht wollte. Die Staaten hätten daraufhin gewisse Impfstoffe im Bündel austauschen wollen, wodurch die Kontingente sehr klein geworden seien. Die Schweiz habe schliesslich von einem Impfstoff lediglich 250'000 Dosen bekommen.
- Glücklicherweise habe man relativ schnell gemerkt, dass die Schweiz als reiches Land rasch zu Impfstoffen kommen würde. Tests und Impfstoffe seien dann über EDA/DEZA international weitergegeben worden, weil die Schweiz zeitweise zu viel von beidem gehabt habe.
- Man hätte schneller und aktiver agieren sowie global mehr beitragen können, wenn man vor der Krise die globale Zusammenarbeit besser definiert und geübt hätte.

#### I Dokumentenanalyse

Grundsätzlich kommt die Evaluation zum Schluss, dass die *Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen beim Impfen* effektiv zugeordnet waren. Verschiedentlich wurde darauf hingewiesen, dass es zweckmässig sei, wenn der Bund Impfstoffe beschaffe und die Kantone die konkrete Organisation der Impfungen (Orte, Zentren, Verteilung auf Leistungserbringer) vornehmen würden. Dennoch kamen verschiedene Probleme zur Sprache:

- Die Zulassung der Impfstoffe verlief laut einigen befragten Stakeholdern aus der Gesundheits- und Sozialversorgung zu langsam.
- Die Organisation der Impftermine sei nicht reibungslos verlaufen. Nicht alle Kantone seien auf den Impfstart vorbereitet gewesen. Zudem hätten die hohen Anforderungen an die Kühlung der Impfstoffe und die Grösse der Packungen die Organisation erschwert.
- Auseinandersetzungen über die Abgeltung für die Durchführung der Impfung durch Spitäler und Praxen hätten die Umsetzung der Impfungen erschwert. Befragte bezeichneten die Tarifierung als intransparent und ausschliesslich an den Bedürfnissen grosser kantonaler Impfzentren orientiert.
- Die BAG-internen Zuständigkeiten für die Vorbereitung und Umsetzung des Impfens wurden als unklar wahrgenommen.
- Mehrfach kritisierten Befragte die Kommunikationspolitik des Bundes im Zusammenhang mit dem Impfen scharf. Sie bemängelten einerseits, dass der Bund die Kantone nicht oder nur kurz vor der Bevölkerung informiert habe. Dadurch sei es kaum möglich

gewesen, die Hausärzte/-innen und andere Informationsdrehkreise in den Informationsfluss einzubeziehen. Andererseits hätten optimistische Aussagen von Mitgliedern der Bundesbehörden die Erwartungen an schnell verfügbare Impftermine hochgehalten, obwohl sich die Lieferung der Impfstoffe verzögerte.

- Instrumente für die digitale Überwachung und das Management der Impfungen hätten gefehlt. Trotz der geschilderten Probleme kann, wie bei anderen gesundheitsbezogenen Themen wie Contact Tracing, Zertifikat und Testen, von einer guten Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen ausgegangen werden. Wo es Probleme gab, hätten diese auf unklaren BAG-internen Zuständigkeiten, schlecht abgestimmten Kommunikationsprozessen bei Bund und Kantonen sowie fehlenden digitalen Instrumenten zum Informationsaustausch und zur Überwachung der Ausbreitung der Pandemie beruht. (Balthasar et al. 2022a)

Die KdK beurteilte die vertikale Zusammenarbeit bei der Impfkampagne positiv. Auch blieb genügend Handlungsspielraum für individuelle kantonale Lösungen. (KdK 2022)

Aus Sicht der *Digitalisierung* war die landesweite Einführung des Zertifikats ein voller Erfolg und hielt einige Lehren für die Digitalisierung der öffentlichen Hand bereit. Besonders wichtig dürfte die Erkenntnis sein, dass dezentrale Strukturen Digitalisierungsvorhaben nicht per se be- oder verhindern, sondern – dank Open-Source-Software – eher begünstigen. (Avenir Suisse 2021c)

Vor dem Hintergrund tiefgreifender Auswirkungen der Pandemie für Gesellschaft und Wirtschaft muss die Schweizer *Impfstoff-Doppelstrategie als pragmatischer Kompromiss* zwischen internationaler Solidarität und nationaler Vorsorge gewertet werden. (Kamasa & Thiel 2021)

Die GPK-N kam zum Schluss, dass der Schweiz die Strategie des Bundes bei den Verhandlungen mit Moderna einen raschen und umfassenden Zugang zum Impfstoff sicherte. Letztlich wurde das ursprünglich anvisierte Ziel sogar übertroffen. Mit den bestellten Mengen sei nämlich sogar eine Impfung der gesamten Bevölkerung (und nicht nur von 60 Prozent, wie vom EDI ursprünglich vorgesehen) im Jahr 2021 möglich gewesen. Die GPK-N hielt weiter fest, dass mit der Strategie des Bundes in dieser Sache das anvisierte Ziel, das heisst der rasche und umfassende Zugang der Schweiz zum Moderna-Impfstoff, erreicht wurde. Zudem bestätigte die GPK-N die Auffassung des EDI, dass eine direkte Investition in die Lonza-Produktion der Schweiz keinen umfassenderen oder rascheren Zugang zum Moderna-Impfstoff ermöglicht hätte. (GPK 2021c)

Dank der beispiellosen Mobilisierung zahlreicher globaler Gesundheitsakteure (Stiftungen, globale Fonds, öffentlich-private Partnerschaften) und der Europäischen Kommission konnte die Initiative *«Access to Covid-19 Tools (ACT) Accelerator»* lanciert werden. Die Schweiz leistet Beiträge an mehrere internationale Organisationen, die für die Erforschung, Entwicklung und gerechte Verteilung von Impfstoffen, Diagnostika und Therapien gegen Covid-19 mit der ACT-Initiative in Verbindung stehen. (EDA 2021)

Die *Teststrategie* steht für die bereits angesprochene Schwierigkeit der Behörden, auch einschneidende Massnahmen zu treffen, teilweise weil bestimmte Erkenntnisse noch nicht vorliegen. (Schwaninger & Schönenberger 2021)

Die Analyse macht deutlich, dass hochwertige Tests kostenlos und niederschwellig zugänglich sein müssen. Dazu braucht es klare Vorgaben bezüglich des Umfangs und des Ablaufs sowie bezüglich der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten beim

BAG und bei den Kantonen. Solche Vorgaben fehlten. Auf rechtlicher Ebene sollten Regelungen ins Auge gefasst werden, die der Verbesserung der Umsetzung und der Regelung der Finanzierung dienen. Auf operativer Ebene müssen die Abläufe für die Zulassung von Testverfahren und die Empfehlung von Testaktivitäten geklärt werden. (Balthasar et al. 2022a)

Es gibt *Aspekte, die im Hinblick auf kommende Krisen einheitlicher angegangen werden sollten*: in erster Linie das Monitoring von Indikatoren der Verbreitung und der Bekämpfung der Pandemie. Insbesondere gilt es, im Hinblick auf die Verfolgung der Verbreitung und die Eindämmung einer Pandemie wichtige Informationen (z.B. Fallzahlen, Verdachtsfälle, Anzahl Impfungen unterteilt nach Risiko- und Altersgruppen) in Zukunft nach einheitlichen Vorgaben zu sammeln. (Balthasar et al. 2022a)

Stakeholder würden es begrüßen, wenn die von der EKIF und dem BAG herausgegebenen *Impfempfehlungen* als Weisungen des BAG veröffentlicht würden und somit für alle Kantone verbindlich wären. Die Tatsache, dass einzelne Kantone sie unterschiedlich umsetzten, zum Beispiel durch die Priorisierung des Gesundheitspersonals, habe in der Bevölkerung und bei Fachpersonen zu Verunsicherung geführt. (Balthasar et al. 2022a)

### 2.9.2 Thema 2: Covid-19-Verordnung besondere Lage<sup>1</sup>: Verschärfungen und Lockerungen der Massnahmen

Auswertungsrelevante Fragen waren:

- Warum ist es der Schweiz trotz erfolgreichem Krisenmanagement im Frühling 2020 nicht gelungen, eine starke zweite Welle im Herbst 2020 zu verhindern?
- Aufgrund welcher Überlegungen hat der Bundesrat entschieden, nicht früher und entschiedener auf die Zunahme der Fallzahlen zu reagieren? Weshalb wurden im Oktober 2020, in der zweiten Welle, Lockerungen zugelassen?
- Inwiefern hat der Bundesrat die Entwicklung von Virusmutationen in seinen Entscheidungen für Verschärfungen und Lockerungen der Massnahmen berücksichtigt?
- Haben Bundesrat und Bundesverwaltung bei den Verschärfungen von Oktober 2020 bis Januar 2021 sowie bei den Lockerungen von März 2021 bis Juni 2021 die Lehren aus dem Frühling und Sommer 2020 umgesetzt, insbesondere bei der Einbindung der Kantone und weiterer Akteure?

#### I Interviews

Die Interviewten brachten verschiedene Gründe für das Zögern bei der Verschärfung der Massnahmen im Herbst 2020 vor:

- Die Interviewten vermissten ein Vorausdenken im Herbst 2020. Im Oktober habe es plötzlich geknallt. Viele Menschen hätten sich im Sommer 2020 gesagt, es sei vorbei. Man hätte die Botschaft senden sollen, dass die Pandemie noch nicht vorbei sei und es im Herbst wieder Massnahmen brauchen würde. Das Fehlen dieser Botschaft habe für die Menschen eine psychologische Hürde geschaffen. Sie seien deshalb überrascht gewesen, als man die Massnahmen wiedereinführte.
- Man habe gewusst, dass es weitere Wellen geben würde, jedoch nicht, wie gross diese ausfallen würden. Gleichzeitig sei man froh gewesen, endlich etwas durchatmen zu können. Daher sei man etwas paralysiert gewesen. Man habe es zwar kommen sehen, aber die Erschöpfung sei zu gross gewesen. Dabei habe sicher auch eine Rolle gespielt, dass man es zuvor geschafft hatte, auf eine Welle zu reagieren.

---

<sup>1</sup> Verordnung vom 19. Juni 2020 über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (totalrevidiert am 26.6.2021).



- Der Bundesrat habe im Frühjahr 2020 die ausserordentliche Lage zu früh und zu schnell gelockert. Dies habe zum sehr lange vorherrschenden Flickenteppich geführt.
- Der Hauptfehler liege bei den Kantonen. Ihr Fehler sei es gewesen, im Herbst 2020 dem Bund den Ball zuzuspielen, statt zu handeln. Die Lesbarkeit des Kampfes gegen die Pandemie sei verloren gegangen. Die Bevölkerung habe auch teilweise das Vertrauen ins Krisenmanagement der eidgenössischen und kantonalen Behörden verloren, was die Krisenbewältigung stark erschwert habe. Dieses Schwarz-Peter-Spiel sei entstanden trotz aller Instrumente, die man hatte, um sich zu koordinieren, trotz jahrelanger Zusammenarbeit in allen Bereichen, insbesondere im Gesundheitswesen, trotz kantonalen Konferenzen und einer Kommunikationsstelle. Die Kantone hätten ihre Unfähigkeit demonstriert, die Krise zu bewältigen.
- Der Bund habe Rücksicht auf die föderalen Strukturen genommen und habe nicht überstreben wollen. In der Schweiz würden Freiheit und Individualismus relativ hoch gewichtet.
- Einzelne Personen hätten sich als einsame Rufer in der Wüste gefühlt, als man im Herbst 2020 in die zweite Welle lief. Als sie sich abzeichnete, habe man die Lage nicht genügend ernst genommen. Ein Kern des Problems sei damals der Kampf zwischen Bund und Kantonen gewesen: Die Kantone hätten nach Ende der besonderen Lage ihre Kompetenzen zurückgefordert. Das Parlament habe sie unterstützt. Der Bund habe nachgegeben, aber auch gesagt, dass die Kantone Verantwortung übernehmen müssten, wenn sich die Lage verschlimmere. Es folgte eine schwere Belastung des Gesundheitssystems. Es habe Bestrebungen gegeben, die Armee in Altersheimen wieder einzusetzen – dies sei aus politischen Gründen abgelehnt worden. Man habe in dieser Phase auch eine Erschöpfung in der Taskforce BAG und grosse Wechsel ihrer Besetzung festgestellt.
- Auf der anderen Seite führten Interviewte an, dass der Bund die Kantone allein gelassen habe. Die Kompetenzen seien nicht geregelt gewesen, es sei nicht klar gewesen, was der Plan war und wer den Lead hatte. Man habe im Sommer auch endlich Ferien machen müssen. Danach sei es schon zu spät gewesen, um die zweite Welle zu verhindern. Es habe nie zu strenge, sondern eher zu späte Massnahmen gegeben.
- Der Bund habe den Übergang in die besondere Lage zu wenig gut vorbereitet. Die ausserordentliche Lage habe den Kantonen die Kompetenzen entzogen und plötzlich habe man sie zurückerhalten. Das sei sehr schnell gegangen. Es gibt selbstkritische Stimmen aus den Kantonen, die sagen, dass sich die Kantone relativ wenig vorbereitet hätten. Sie hätten die Krise möglichst schnell hinter sich bringen wollen. Über all die Konsequenzen, die die besondere Lage auf ihre Kompetenzen, Handlungsmöglichkeiten und Handlungsnotwendigkeiten haben würden, hätten sie sich wenig Gedanken gemacht.
- Ab Sommer 2020 habe das Parlament reagiert und eine etwas grössere Rolle spielen wollen. Die Parteien hätten begonnen zu überlegen, ob sie den Bundesrat der Freiheitsfeindlichkeit beschuldigen sollten. Wirtschaftskreise und Kantone hätten diese Kritik unterstützt. Es sei so viel Druck auf den Bundesrat ausgeübt worden, dass dieser nachgegeben und das Krisenmanagement den Kantonen übertragen habe.
- Man habe damals zu wenig auf die Wissenschaft gehört.

Die unklare Führung durch die zweite Welle erlebten die Interviewten als schwierig:

- Interviewte sahen ein Problem darin, dass nicht klar war, ob die Kantone oder der Bund handeln sollten.
- Es habe bis Ende der ausserordentlichen Lage einen roten Faden gegeben. In der besonderen Lage im Sommer 2020 seien dann die Ziele und die Strategie nicht mehr klar gewesen.

- Zwischen Juni und Dezember 2020 sei störend gewesen, dass niemand mehr wusste, welche Massnahmen in Kraft waren, ob die Impfstoffe kommen würden usw. Die meisten Menschen hätten nicht gewusst, was sie tun sollten.
- Im Oktober 2020 habe der Bundesrat beschlossen, wieder das Heft in die Hand zu nehmen und die Leitung der Krisenkommunikation der Bundeskanzlei zu übertragen. Dies sei mühsam gewesen, man habe das Vertrauen der Bevölkerung zurückgewinnen, Massnahmen wiedereinführen, mit der Wirtschaft kämpfen und Hilfen bereitstellen müssen. Der Bundesrat habe aber seine Lehren aus dem Herbst 2020 gezogen.

Die Frage, wie in welchem Mass die zweite Welle hätte verhindert werden können, beantworteten die Interviewten kontrovers.

- Durch eine Zentralisierung der Massnahmen auf Bundesebene wäre die Schweiz wohl besser durch die zweite Welle gekommen, argumentierten die Befragten. Die Frage sei jedoch, ob der Bundesrat dies auch gewollt habe. Man hätte die Schraube ein paar Wochen früher anziehen müssen beziehungsweise gar nicht erst so stark lockern sollen. Im Rückblick sei es aber natürlich einfach, so zu argumentieren.
- In eine ähnliche Richtung geht die Beurteilung, dass bei frühzeitigeren Massnahmen die Welle möglicherweise weniger gross ausgefallen wäre. Die unterschiedlichen kantonalen Massnahmen im Herbst 2020 hätten sich absolut nicht bewährt. Sie seien zu oft umgangen und nicht mehr ernst genommen worden.
- Bei den Nachbarländern seien die Zahlen aber weitgehend synchron gelaufen, obwohl jedes einen anderen Kurs gefahren sei. Die Unterschiede seien nicht gross. Deshalb sei unklar, ob strengere Massnahmen wirklich massgeblich zu anderen Effekten geführt hätten.

Die Option eines neuerlichen Wechsels von der besonderen zur ausserordentlichen Lage im Herbst 2020 beurteilten die Befragten als schwierig:

- Man habe nach der ausserordentlichen Lage gesehen, welche Auswirkungen dies auf die Wahrnehmung in der Öffentlichkeit und bei den Kantonen bezüglich Machtfülle des Bundesrats gehabt habe. Es sei daher klar gewesen, dass der Bundesrat im Herbst 2020 die ausserordentliche Lage nicht ausrufen würde.
- Dem Bundesrat sei es wichtig gewesen, den Weg gemeinsam mit den Kantonen zu gehen. Gleichzeitig habe man über die Wochen und Monate gemerkt, dass einheitliche, schweizweite Lösungen gut wären. Manche Kantonsregierungen hätten den Übergang zur ausserordentlichen Lage im Herbst 2020 gewollt, da der Bundesrat bereits sehr weitgehend reguliert habe. Er habe aber die ausserordentliche Lage nicht erklären wollen und dieser Entscheid sei richtig gewesen.

Die Interviews machen deutlich, dass die Stakeholder zu unterschiedlichen Zeitpunkten der Pandemie unterschiedlich stark in die Vorbereitung der Entscheidungen über Lageverschärfungen und -lockerungen einbezogen wurden:

- Im Herbst/Winter 2020 habe man schon früh (Mitte/Ende November) mit den relevanten Wirtschaftsverbänden Kontakt aufgenommen. Es habe also die Chance gegeben, die Strenge der Massnahmen zu beeinflussen. Dies sei wesentlich besser abgelaufen als im Frühling 2020. Es sei positiv gewesen, dass die Bundesverwaltung ihre Lehren aus dem ersten Lockdown gezogen und rechtzeitig mit den betroffenen Stakeholdern Kontakt aufgenommen habe.
- Vor den Sommerferien 2021 hätten keine Diskussionen mehr über Verschärfungen und Lockerungen mit externen Partnern stattgefunden. Es würde einleuchten, wenn

der Bundesrat Massnahmen ergriffe, um eine Überlastung der Gesundheitsinfrastruktur zu vermeiden. Die Fachspezialisten müssten dann entscheiden, wann der richtige Zeitpunkt sei. Aber die Verbände würden gerne einbezogen werden, wenn man wieder Diskussionen über Themen wie die Schliessung von Läden oder anderen Einrichtungen führt. Im Sommer 2021 habe es indessen zu diesen Fragen keine Sitzungen von Verbandsvertretungen mit der Science Task Force mehr gegeben.

Generell helfe die besondere Lage bei der Wahrnehmung der Krise. Man vergesse dadurch nicht, dass die Pandemie weiter andauere.

Es gibt Hinweise darauf, dass die Virusmutationen in der Entscheidungsfindung berücksichtigt wurden:

- Man habe Virusmutationen in die Überlegungen einbezogen. Die Frage sei, ob dies ausreichend gemacht worden sei. Die Wissenschaft habe relativ früh darauf hingewiesen. Sie habe auch versucht, die Rolle von Virusmutationen nachzuweisen und mit Evidenz zu belegen.
- Man habe aber erkannt, dass die Beschleunigung der Verbreitung von Virusmutationen auch bei den Massnahmen Konsequenzen haben müsse. Allerdings habe die Wissenschaft teilweise etwas alarmistische Töne angeschlagen. Die Fallzahlen hätten sich dann weniger dramatisch entwickelt als vorhergesehen. Infolgedessen wurde kritisiert, die Wissenschaft habe übertrieben. Im Rückblick sei es aber schwierig zu sagen, welche Massnahmen verantwortlich dafür waren, dass einige Szenarien der Wissenschaft, zum Beispiel bezüglich des Einflusses von Virusmutationen, nicht eintrafen.

#### I Dokumentenanalyse

Während der Lockerungsphase hörte der Bund die kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren/-innen nicht mehr formell an. Die Forderungen der Kantone konnten aber in Abstimmung mit den Sozialpartnern ans WBF und in manchen Fällen ans Staatssekretariat für Migration (SEM) weitergeleitet werden. Seit der Rückkehr in die besondere Lage hat der Koordinations- oder Interventionsbedarf der Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz abgenommen. Sie konnte allerdings im Bereich der Arbeitslosenversicherung betreffend eine Verlängerung der vereinfachten Regelungen für die Kurzarbeit bis Ende 2020 erfolgreich beim Bundesrat intervenieren. (KdK 2020)

Es war problematisch, dass der Bund in der besonderen Lage Weisungen oder Gesetzesanpassungen an die Kantone richtete, ohne diese vorgängig mit den Betroffenen diskutiert zu haben. Dieses Vorgehen steht nicht im Einklang mit den in der besonderen Lage geltenden Bestimmungen. Nicht zuletzt deshalb hatten die Kantone Schwierigkeiten bei der Beurteilung, welche Geschäfte schliessen mussten und welche offen bleiben durften. (KdK 2020)

### 2.9.3 Thema 3: Covid-19-Gesetz und entsprechende Verordnungen: Weiterentwicklung der Finanzhilfe<sup>2</sup>

Auswertungsrelevante Fragen waren:

- Wie wurden die für die Umsetzung verantwortlichen Kantone im Vergleich zum Frühling 2020 einbezogen?

---

<sup>2</sup> Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrats zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie vom 25. September 2020.

- Haben sich die Prozesse zwischen Bundesrat, Bundesverwaltung und Bundesversammlung mit dem parallelen Einbezug der Kantone via Konsultationsverfahren bewährt?
- Konnten die weiteren relevanten Akteure zeit- und situationsgerecht eingebunden werden?
- Weshalb bestanden lange Unklarheiten bezüglich der finanziellen Unterstützung von öffentlichen Betrieben?

#### I Interviews

Die Rückmeldungen zu den Finanzhilfen waren überwiegend positiv:

- Es habe zwar einen politischen Diskurs darüber gegeben, ob der Bund alles finanzieren müsse oder ob sich die Kantone beteiligen sollten. Zudem hätten gewisse Kantone lange nicht reagiert, um den Bund unter Druck zu setzen, etwas zu tun. Dennoch überwiege das gute Funktionieren der Finanzhilfen die kritischen Aspekte.
- Zu Beginn habe sich das Zusammenspiel der Akteure entwickeln müssen. Bei den Covid-Krediten sei man über die Bürgschaftsorganisationen und die Banken gegangen, was einfach gewesen sei.
- Die Kredite seien sehr effizient ausbezahlt worden. Die Nationalbank, der Privatsektor und Bundesrat Maurer hätten mit der Auszahlung innerhalb von 24 Stunden ihren grössten Coup gelandet. Auf internationaler Ebene habe dies niemand für möglich gehalten.
- Die Konsultationsverfahren und Prozesse im Bereich Finanzen seien gut gewesen. Das Thema Finanzen habe man von Anfang an gut gemeistert. Daran habe sich nichts geändert. Lösungen seien innert nützlicher Frist gefunden worden. Die Situation sei auch etwas entspannter geworden, als man merkte, dass man gar nicht das ganze geplante Budget brauchen würde. Es sei auch wichtig gewesen, eine Diskussion darüber zu führen, dass die Massnahmen des Bundes nicht als Präjudiz verstanden werden sollten.
- Bundesrat Mauer sei massgeblich dafür verantwortlich, dass schnelle Lösungen gefunden wurden. Der Wille und ein entsprechendes Netzwerk seien vorhanden gewesen.
- Die Finanzverwaltung habe auch immer einen sehr kritischen Blick auf die Entscheidungen des Bundesrats. Der Bundesrat habe die Folgen seiner Entscheidungen also stets gekannt. Sobald eine Entscheidung getroffen wurde, habe man diese jedoch akzeptiert und umgesetzt. Da sei inhaltlich und zeitlich Toparbeit geleistet worden.
- Das Klagen der Kantone über grosse Budgetlücken sei schliesslich voreilig gewesen.
- Innerhalb der Verwaltung habe es zu Beginn relativ grosse Widerstände gegeben, Afonds-perdu-Beiträge an Unternehmen auszuzahlen. Da sei eine gewisse rote Linie überschritten worden, weshalb es den Druck des Parlaments brauchte, um zu erkennen, dass es die Form von Härtefallbeiträgen wirklich brauchte.

Es dauerte einige Zeit, bis die Finanzhilfen funktionierten:

- Die Härtefallverordnung habe mehrmals revidiert werden müssen. Zu Beginn sei sie dezentral aufgesetzt worden. Es habe sich aber gezeigt, dass dadurch Ungerechtigkeiten und Wettbewerbsverzerrungen entstanden. In der Folge habe man für kleinere Unternehmen am dezentralen Ansatz festgehalten und bei Unternehmen mit einem Umsatz von über fünf Millionen Franken eine Lösung auf Bundesebene beschlossen.
- Durch die häufigen Veränderungen seien die Härtefallhilfen eine ziemliche Herausforderung gewesen. Beim Vollzug gebe es viele Fragen, die nun auf dem Rechtsweg geklärt werden müssten.
- Es sei sehr unschön gewesen, als das Parlament das Investitionsverbot nachträglich aufgehoben habe, obwohl das Fenster für die Beantragung der Kredite bereits geschlossen war.

- Die Kantone hätten zuerst die Ressourcen bereitstellen müssen, um die Massnahmen umsetzen zu können. Dabei waren nicht alle Kantone gleich gut aufgestellt. Dies liege unter anderem an den unterschiedlichen Voraussetzungen. So hätten der Kanton Zürich und der Kanton Appenzell Innerrhoden beispielsweise unterschiedlich viel und unterschiedlich gut qualifiziertes Personal, unterschiedliche Möglichkeiten und unterschiedliche Wirtschaftsstrukturen. Lösungen zu finden, die für alle Kantone passen, sei eine grosse Herausforderung gewesen. Dies sei ein Grund, weshalb es immer wieder Anpassungen bei der Härtefallverordnung brauche. Es habe sich aber bewährt, dass die Akteure des Bundes über die Regional-, die Tourismus- oder die KMU-Politik die zuständigen Stellen bereits persönlich kannten und somit über ein Netzwerk verfügten.

Verschiedene Befragte wiesen auf Umsetzungsprobleme bei der Kurzarbeitsentschädigung hin. Ein Problem habe darin bestanden, dass das SECO bei der Umstellung vom ordentlichen ins ausserordentliche Verfahren gleichzeitig die Berechnung der Frei- und Ferientage herausgenommen habe. Das habe die Kurzarbeitsentschädigung um rund zehn Prozent reduziert. Das werde den Bund noch Milliarden kosten. Im Kanton Luzern habe das Obergericht bereits zulasten des SECO entschieden. Interviewte betonten, dass eine derart signifikante Veränderung nicht ohne Vernehmlassung vollzogen werden dürfe.

Bei den Härtefallgeldern sei die Antragstellung bürokratisch aufwendig gewesen; bis zu einem Entscheid und danach bis zur Auszahlung habe es zum Teil sehr lange gedauert. Eine digitale Lösung habe das SECO nicht vorgesehen. Deshalb sei es sehr schwierig gewesen, die Tausenden von Gesuchen zu bewältigen. Einzelne Kantone hätten deshalb selbst eine Lösung entworfen, obwohl das SECO fand, dies sei Sache des Bundes und nicht der Kantone.

Unklarheiten habe es bezüglich der finanziellen Unterstützung von öffentlichen Betrieben gegeben:

- So habe es die Frage gegeben, ob die Seilbahnen und die touristischen Verkehrsbetriebe ebenfalls unterstützt würden. Weiter sei es um die Frage gegangen, ob Bundesbetriebe Kurzarbeit anmelden können. Bei den Härtefallhilfen war es so, dass Betriebe mit einer öffentlichen Beteiligung von Gemeinden oder Kantonen von mehr als zehn Prozent durch den Bund zusätzlich unterstützt werden konnten. Es wurde argumentiert, dass die Gemeinden und die Kantone dafür Mittel einsetzen sollten.
- Im Bereich der Kurzarbeitsentschädigung sei es problematisch, dass die öffentlichen Betriebe nicht von der Kurzarbeit profitieren konnten. Gewisse Pflegeheime hätten eine Cafeteria und einen Pflegebereich. Für die Cafeteria habe man keine Kurzarbeit anfordern dürfen, obwohl sie geschlossen wurde.
- Die Absurdität sei so weit gegangen, dass Mitarbeitende in öffentlichen Pflegeheimen entlassen worden seien, weil sie keine Kurzarbeit anmelden konnten. Die Privaten hingegen hätten Kurzarbeit anfordern können. Viele Bibliotheken hätten ebenfalls Kurzarbeit angemeldet und seien geschlossen worden, was der Kanton auch genehmigte. Kurze Zeit später habe das SECO sein Veto eingelegt. Das sei eine unmögliche Situation gewesen.

#### I Dokumentenanalyse

Zur Prüfung der Rechtmässigkeit von Zahlungen im Rahmen der *Corona-Erwerbsersatzleistungen* hat die EFK etwa eine Million Datensätze ausgewertet. Hinweise auf systematische Fehler oder Missbrauch stellte sie nicht fest. Bisher übergab die EFK aber insgesamt rund 500 Einzelfälle zur Abklärung ans Bundesamt für Sozialversicherungen. Das Amt

bearbeitet diese Fälle zeitnah und informierte die EFK, dass es bisher nur wenig Korrekturen kam. Trotz starker Zunahme der Auszahlungen beim Corona-Erwerbsersatz gibt es wenig Missbräuche. (EFK 2020)

Die EFK stellte bei ihren Überprüfungen der Corona-Erwerbsersatzentschädigungen keine systematischen Fehler oder Missbräuche fest. (EFK 2021b)

Die *Kurzarbeitsentschädigung* wurde in der Krise in nie gesehenem Ausmass ausgebaut und genutzt. Die Daten zeigen, dass sie in dieser Krise absolut entscheidend war. (Brunetti 2021)

Der Anspruch auf Kurzarbeitsentschädigungen für Unternehmen des öffentlichen Verkehrs ist jedoch nicht genau geregelt. Aufgrund einer unklaren – und zwischen dem Bundesamt für Verkehr sowie den zuständigen kantonalen Ämtern auch widersprüchlichen – rechtlichen Situation wurden in den Kantonen unterschiedliche Entscheidungen getroffen. Es werden eine klare Haltung des Bundesrats und die Verabschiedung einer schweizweit vergleichbaren Regelung zur Frage der Kurzarbeitsentschädigungen erwartet. (KdK 2020)

Es wurde festgestellt, dass die Bundesmassnahmen in Bereichen wie der Kurzarbeit oder der familienergänzenden Kinderbetreuung in den Kantonen *aus strukturellen Gründen zu Ungleichbehandlungen* führten. Insbesondere die Unterscheidung der unterstützten Betriebe nach ihrer Rechtsform führte trotz sehr ähnlichen oder identischen Situationen zu Ungleichbehandlungen. Hier sind Korrekturen notwendig. Dieser Herausforderung könnte ein früherer und stärkerer Einbezug der Kantone Abhilfe verschaffen. Auch bei der Anwendung des Härtefallfonds könnten sich problematische Ungleichbehandlungen ergeben. (KdK 2020)

Bezüglich *Bürgschaften und Überbrückungskrediten* hat die Zahl der Verdachtsfälle, die die EFK ans Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) übermittelte, im Lauf der Monate zugenommen. Die Verdachtsfälle basieren im Wesentlichen auf zwei Sachverhalten: einerseits auf der Ausschüttung von Dividenden an die Aktionäre/-innen der Unternehmen, die von den Bürgschaften profitieren; andererseits auf den Unterschieden zwischen den Umsatzmeldungen an die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) für die Mehrwertsteuerdeklaration und jenen an die Geschäftsbanken, um Überbrückungskredite zu erhalten. (EFK 2021b)

Die EFK prüfte 17 Einzelgesuche von *Kulturunternehmen*, die eine Ausfallentschädigung von über einer Million Franken beantragten. Das Ergebnis ist positiv: Die Kantone bearbeiteten die Gesuche ordnungsgemäss. Mit der neuen Covid-19-Kulturverordnung vom 26. September 2020 entfällt die Ausfallentschädigung an Kulturschaffende. Somit können die problematischen Konstellationen für mögliche Überentschädigungen nicht mehr auftreten. Für Fälle vor diesem Datum bleibt das Risiko bestehen. (EFK 2020)

In Bezug auf die Thematik der Überentschädigung verweist das Bundesamt für Kultur (BAK) erneut auf die Lehre und die bundesgerichtliche Rechtsprechung. Die Praxis der Durchführungsstellen der Covid-Verordnung Kultur steht damit im Einklang. Betreffend den Umfang der angeblichen Überentschädigung von nach Auffassung der EFK wenigen Millionen Franken unterstreicht das BAK, dass es sich dabei um einen sehr theoretischen Maximalwert handelt. (EKF 2020)

Eine Mehrheit der Kantone weist auf *mangelhafte Konsultationsprozesse* bei Massnahmen oder Entscheiden mit grossen finanziellen Auswirkungen hin. Sie sind der Auffassung, dass sie mehrmals vor vollendete Tatsachen gestellt worden seien, zum Beispiel bei den

Entscheidungen im Kulturbereich. Der Bundesrat beschloss die Unterstützungsmassnahmen im Wesentlichen selbst und forderte von den Kantonen eine Beteiligung in gleicher Höhe. Andernfalls hätten die Kulturakteure in den Kantonen keine Finanzhilfe des Bundes erhalten. Die Kantone mussten sich in dieser Frage innert äusserst kurzer Fristen positionieren, sodass sie kaum die Möglichkeit hatten, Alternativlösungen zu prüfen und vorzuschlagen. (KdK 2020)

Mit den *Härtefallhilfen* wurden die Unterstützungsmassnahmen gegen die wirtschaftlichen Verwerfungen der Corona-Pandemie um ein bisher unbekanntes Instrument erweitert. Die Bilanz ist durchgezogen. Mit der Einführung von A-fonds-perdu-Entscheidungen und kontinuierlichen Lockerungen haben Bund und Kantone den Härtefallbegriff ad absurdum geführt. Im Fall der A-fonds-perdu-Hilfen offenbart sich dies an den erheblichen Mitnahmeeffekten für Unternehmen in geschlossenen Branchen. (Avenir Suisse 2021c)

Es wäre wünschenswert, dass der Bund den Verfahren und Bedürfnissen der Kantone Rechnung trägt, insbesondere, wenn er gemeinsame Instrumente für Bund und Kantone vorsieht. Das gilt auch für die *Unterstützungsmassnahmen im Kulturbereich*. Die Kantone haben Lücken in der Covid-19-Verordnung Kultur festgestellt: So wurde dort nicht geregelt, wie die durch die Entschädigung zu deckenden Erwerbsausfälle zu berechnen sind. Da die Massnahmen im Kulturbereich subsidiär zu den allgemeinen wirtschaftlichen Massnahmen waren, wäre es sinnvoll gewesen, wenn das BAK die Konferenz der kantonalen Kulturbeauftragten direkt informiert hätte. Die Kantone weisen auf eine schlechte Koordination der Massnahmen zur Kurzarbeit zwischen dem BAK, dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) und der EFK hin, die zu einer erheblichen administrativen Belastung für die Kantone führte. (KdK 2020)

Damit die *Unternehmen einen Anreiz haben, dieses Risiko in Zukunft in ihre Planung einzubeziehen*, müsste die Ausgestaltung allfälliger staatlicher Unterstützung bei Lockdowns auf jeden Fall klar formuliert werden, was allerdings politisch nicht einfach sein wird. Macht man das nicht genügend klar, werden die Unternehmen auch ein nächstes Mal davon ausgehen, dass der Staat die Kosten weitgehend übernimmt. Und damit entstünde bis zu einem gewissen Grad das klassische Moral-Hazard-Problem einer umfassenden Versicherung, bei der kaum ein Anreiz besteht, selbst in die Widerstandsfähigkeit gegen solche Risiken zu investieren. (Brunetti 2021)

Im Hinblick auf künftige Krisensituationen sollten *finanzielle Folgen, die aufgrund gesundheitlicher Schutzmassnahmen bei Betroffenen* entstehen, auf Bundesebene gesetzlich besser geregelt sein. Auch in den Kantonen sollten klarere und einheitliche gesetzliche Grundlagen geschaffen werden, damit in einer künftigen Krisensituation der Vollzug von vornherein besser organisiert ist, entsprechende Gesetze nicht ad hoc verabschiedet werden müssen und die Unterstützung den Betroffenen schneller und nach vergleichbaren Massstäben zugutekommt. (Balthasar et al. 2022a)

Setzt sich die *Politik die Existenzsicherung* ganzer Branchen zum Ziel, wäre im Wissen um Skalenerträge und angesichts des offensichtlichen Zwecks der Massnahme die Aufgabe, die Volkswirtschaft zu stabilisieren, besser dem Zentralstaat zu überlassen. (Avenir Suisse 2021c)

Die KdK beurteilt die vertikale Zusammenarbeit bei den Wirtschaftshilfen generell positiv. Auch blieb genügend Handlungsspielraum für individuelle kantonale Lösungen. (KdK 2022)

#### 2.9.4 Thema 4: Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19) im Bereich des internationalen Personenverkehrs

Auswertungsrelevante Fragen waren:

- Wie hat in Anbetracht der internationalen Dimensionen der Einbezug der ausserpolitischen Aspekte des Krisenmanagements von UVEK und WBF (Präsidialdepartemente 2020 und 2021), EDI (federführendes Departement), EJPD (SEM), EFD (Zoll), EDA und der Grenzkantone funktioniert?
- Waren die Rollen dabei klar definiert?
- Wie konnten für die Grenzkantone und ihre Wirtschaft Lösungen im Bereich des Pendlerverkehrs erarbeitet werden?
- Wie konnten Einreiseregeln für Grenzgänger/-innen und Transitreisende mit den Nachbarstaaten und der EU koordiniert werden – auch im Zusammenhang mit den Covid-19-Zertifikaten?
- Konnten Kantone und weitere Dritte zielgerichtet integriert werden?

##### I Interviews

Generell habe die internationale Zusammenarbeit im Bereich des Personenverkehrs gut funktioniert.

- Der ausserpolitische Aspekt sei bei den grenzsanitären Massnahmen allgegenwärtig gewesen. Es habe ein Verständnis dafür gegeben, dass auch ausserhalb der Schweiz etwas passiere. Auch die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der grenzsanitären Massnahmen sei von allen anerkannt worden.
- Es habe eine wöchentliche Telefonkonferenz unter der Leitung von Staatssekretär Mario Gattiker mit den zuständigen Stellen von BAG, SEM, BAZL, Zollverwaltung und EDA gegeben, um Massnahmen zu diskutieren, die dem Bundesrat zu grenzsanitären Massnahmen vorgeschlagen werden sollten. Der Prozess sei sehr effizient gewesen und habe gut funktioniert, da die epidemiologischen Dimensionen zusammen mit den ausserpolitischen Dimensionen betrachtet wurde.
- Die Rollen seien klar definiert worden und die Aufgabenteilung sei klar gewesen. Das SEM sei zuständig für die Frage, wer einreisen darf und wer nicht. Über die Bedingungen (Quarantäne) habe dann das BAG entschieden. Die Zollverwaltung hatte die Aufgabe, die Massnahmen unmittelbar umzusetzen.
- Im EDA sei die Abteilung Europa bei Schengen-relevanten Empfehlungen involviert und pflege einen engen Kontakt zum BAG. Es sei vor allem um die Quarantänelisten und um Zertifikatsregelungen gegangen. Zudem sei es wichtig gewesen, bei europäischen Gremien ein Mitgestaltungsrecht zu haben.
- Bezüglich Koordination mit den Nachbarstaaten und der EU zu Einreiseregeln für Grenzgänger/-innen und Transitreisende habe es einen multilateralen Abgleich gegeben, da die Schweiz durch ihre Schengen-Mitgliedschaft in den relevanten Gremien sitze. Bei der Einreise in den Schengen-Raum sei schnell und präzise ein gemeinsamer Entscheid gefällt worden. Die anderen Schengen-relevanten Empfehlungen (zu grenzsanitären Massnahmen innerhalb des Schengen-Raums) seien dann aufgrund der Tatsache, dass es nationale Massnahmen waren, sehr allgemein formuliert worden.
- Für Fragen zu angrenzenden Ländern seien die Kantone direkt mit den Botschaften in Verbindung gesetzt worden. Der Informationsfluss zwischen den verschiedenen Akteuren habe dabei effizient funktioniert.



Zum Thema Zertifikat gibt es eine grundsätzlich positive Einschätzung, aber auch kritische Stimmen:

- Mehrere Interviewte betonten, dass die Einführung des international verknüpften Covid-Zertifikats gut funktioniert habe und ein wesentlicher Schritt in der Krisenbewältigung gewesen sei.
- Schliesslich sei das EU-Zertifikat die richtige Lösung gewesen. Mit seiner Einführung habe es einen Standard gegeben und die Situation habe sich entspannt.
- Die Schweiz sei im Prozess der rechtlichen Konstruktion der Zertifikatslösung auf Ebene EU durch wichtige Lobbying-Arbeit dabei gewesen. Es gebe dabei immer eine Unsicherheit aufgrund der gesamteuropäischen Beziehungen. Man habe darum berücksichtigen müssen, dass die Äquivalenz der Zertifikatsregelung allenfalls nicht akzeptiert werden würde. Am Ende sei man aber überrascht gewesen, wie gut alles funktionierte.
- Prämisse der Zertifikate sei gewesen, dass auf europäischer Ebene ein System zur Verfügung gestellt wird, das die Kompatibilität sicherstellt und einen einheitlichen Standard schafft. Wie ein Mitgliedstaat das Zertifikat verwendet, sei immer in der nationalen Kompetenz gelegen. Ungarn stelle beispielweise Zertifikate für den Impfstoff Sputnik aus, der auf EU-Ebene offiziell nicht zugelassen sei. Andere Länder müssten dieses Zertifikat jedoch nicht zwingend anerkennen.
- Eine Frage sei gewesen, ob man Zertifikate mit von der WHO anerkannten Impfstoffen ausstellen solle und ob dies die Zertifikatsäquivalenz gefährden könne. Der Bundesrat habe sich dann für einen Zwischenweg entschieden und das Schweizer Zertifikat als Alternative eingeführt.
- Die Kontrolle der Zertifikate sei sehr selbstorganisiert abgelaufen. Im Luftverkehr habe sie gut funktioniert. In diesem Bereich gebe es jedoch auch Personen zu kontrollieren und alle Passagiere müssten ohnehin immer ihre Tickets zeigen. Die Einführung der Zertifikatspflicht im ordentlichen Grenzverkehr sei hingegen viel komplizierter gewesen. Dazu habe man ein Einreiseformular einführen müssen. Im öffentlichen Verkehr, aber auch im Strassenverkehr seien Kontrollen schwierig. Man müsse sich auf Stichproben beschränken.
- Einige Interviewte kritisierten, dass die Einreiseregeln mit dem Zertifikat nicht wirklich etwas gebracht hätten. Und als man die Zertifikate einführe, habe man die aussereuropäischen Gäste vergessen. Diese seien mit ihren Zertifikaten nicht weit gekommen.

Die Regelungen für Grenzgänger/-innen stellen die Behörden vor besondere Herausforderungen:

- Anhand der Herausforderung für die Grenzkantone zeige sich, dass die Grenzen idealerweise offen bleiben sollten: UNO, Krankenhäuser, öffentliche Verkehrsmittel können ohne Grenzgänger nicht funktionieren.
- Der Austausch und die Koordination mit den Grenzkantonen und mit ausländischen Behörden sei zu Beginn chaotisch gewesen. Mit der Zeit habe sich aber eine gute Zusammenarbeit entwickelt. Die Regeln seien der Realität angepasst worden. Wichtig sei gewesen, dass man immer gute Kontakte zu den Nachbarn gehabt habe.
- Ausnahmen für die Grenzregionen hätten vor ganz vielen Sorgen bewahrt.
- Breit geteilt wurde auch die Erleichterung, dass es im weiteren Verlauf der Krise keine Grenzschiessungen mehr gab.
- Zum Thema der Grenzschiessungen sei man von der Entwicklung in der EU abhängig. Erschwerend sei hinzugekommen, dass es politische Gründe dafür gebe, den Migrationsfluss einzuschränken.

- Bei den Einreiserestriktionen halte sich die Schweiz an die koordinierten Schengen-Vorgaben, die Quarantänemassnahmen seien aber rein nationale Kompetenzen. Dies verhindere eine Kohärenz zwischen diesen zwei Listen. Dieses Problem liesse sich aber kaum lösen.
- Der Bundesrat habe die Grenzkantone nicht immer auf dem Radar gehabt habe. Für Bern sei vor allem wichtig, was am Flughafen passiere.

#### I Dokumentenanalyse

Während der Corona-Pandemie hat sich die Schengen-Assoziierung der Schweiz als wirksames Instrument zur *Koordination im Bereich der Grenzverwaltung* erwiesen. Es zeigte sich, dass die Schweiz in diesem Politikfeld heute stärker in die europäische Grenzverwaltung integriert ist als einige EU-Mitgliedstaaten. (Kasama & Thiel 2020)

Ein wichtiges Unterstützungsinstrument waren in diesen Phasen die täglichen Koordinationstreffen des *Katastrophenschutzmechanismus EU Civil Protection Mechanism (EU-CPM)*, an denen die Schweiz auf Entscheid der EU temporär teilnehmen konnte. Basierend auf den positiven Erfahrungen überprüft die Schweiz Vor- und Nachteile einer Teilnahme am Katastrophenschutzmechanismus. (EDA 2021)

Die Krise hat die *Bedeutung der internationalen Zusammenarbeit* der Schweiz unterstrichen. Die Schweiz kann rasch gezielte Beiträge zu Bewältigung der Pandemie und ihrer Auswirkungen in Partnerländern leisten. (EDA 2021)

Im Umgang mit der Covid-19-Krise hat sich gezeigt, wie wichtig die Nachbarstaaten und die grenzüberschreitenden Beziehungen für die Schweizer Aussenpolitik sind. (EDA 2021)

Die Pandemie beschleunigt die *Digitalisierung* und hat ihre Bedeutung für die Aussenpolitik verdeutlicht. Das aussenpolitische Krisenmanagement soll künftig noch stärker auf digitale Instrumente setzen. Das seit Mitte 2020 digitalisierte internationale Covid-19-Lagebild, das von der Zentrale und dem Aussenetz gemeinsam erstellt wird und einen hohen Mehrwert bietet, weist den Weg. (EDA 2021)

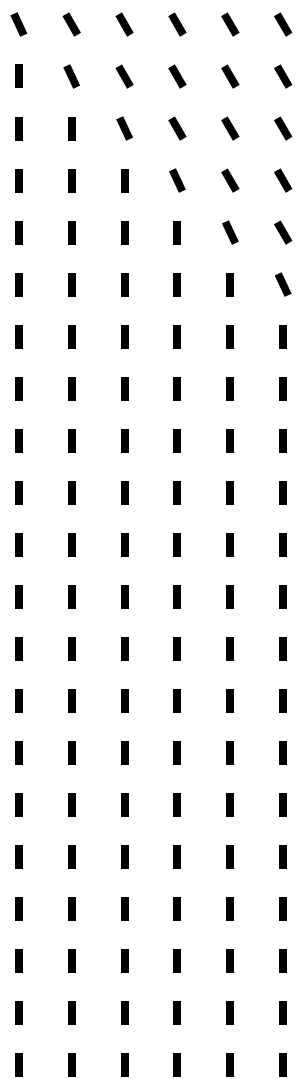
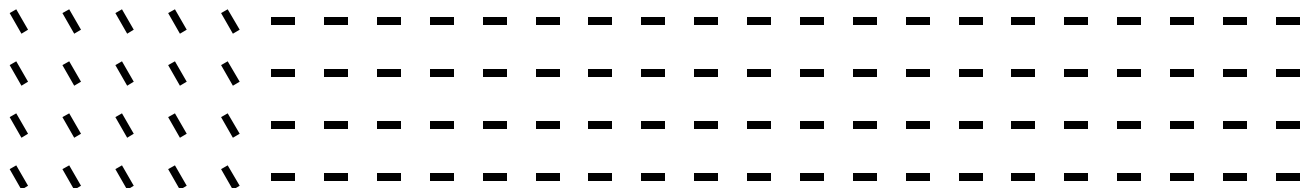
Aufgrund von *unterschiedlichen Schliessungsstrategien*, aber auch bedingt durch Quarantäneauflagen stand der Tourismus nicht nur in der ersten Welle praktisch still, sondern litt auch in der Wintersaison 2020/21 unter den Beschränkungen. Hier stellt sich die Frage, ob es mit weniger eingreifenden Massnahmen (z.B. mit einer umfassenden und regional koordinierten Teststrategie) möglich gewesen wäre, die touristische Reisefreiheit innerhalb der Region weniger stark einzuschränken. (Scherer & Zwicker 2021)

Hingegen weisen die Daten zu den Grenzgängern/-innen im Jahr 2020 darauf hin, dass der grenzüberschreitende Arbeitsmarkt sich als resilient erwiesen hat. Die im Arbeitsmarkt ergriffenen Massnahmen und die Anpassung der Sozialversicherungsregelung an die Home-Office-Pflicht trugen wesentlich dazu bei. (Scherer & Zwicker 2021)

Die *Nettozuwanderung aus Drittstaaten* ging vor dem Hintergrund internationaler Reisebeschränkungen und des reduzierten Flugverkehrs gegenüber dem Vorjahr um gut einen Fünftel zurück und erreichte damit den tiefsten Stand seit den 1990er-Jahren. Die Zuwanderung aus dem EU-Raum lag dagegen 2020 nur geringfügig unter dem Wert des Vorjahres. Hinter dieser nur vermeintlichen Kontinuität stehen verschiedene gegenläufige Entwicklungen. Zum einen hat der Wanderungssaldo der Kurzaufenthalter/-innen im Jahr 2020 deutlich abgenommen, der Rückgang wurde aber durch einen Anstieg des Saldos der Daueraufenthalter/-innen kompensiert. Zum anderen war im Jahr 2020 ein deutlicher

Rückgang der Bruttoeinwanderungen vor allem von Erwerbstätigen festzustellen, gleichzeitig wanderten aber auch signifikant weniger EU-Bürger/-innen wieder aus. Stark rückläufig entwickelte sich dabei ab Frühling 2020 vor allem die Zuwanderung ins Gastgewerbe. (SECO 2021)

Die *Bedeutung des Freizügigkeitsabkommens für das Schweizer Gesundheitssystem* wurde im Zug der Covid-Krise besonders deutlich, als vorübergehend Einreisebeschränkungen getroffen werden mussten. Dass Erwerbstätige aus dem Gesundheitswesen, darunter auch 34'000 Grenzgänger/-innen, weiterhin in die Schweiz einreisen konnten, war dabei für die Aufrechterhaltung der Gesundheitsversorgung vor allem in grenznahen Regionen von grosser Bedeutung. (SECO 2021)



### **3. Aussagen zur Gesamtbeurteilung**



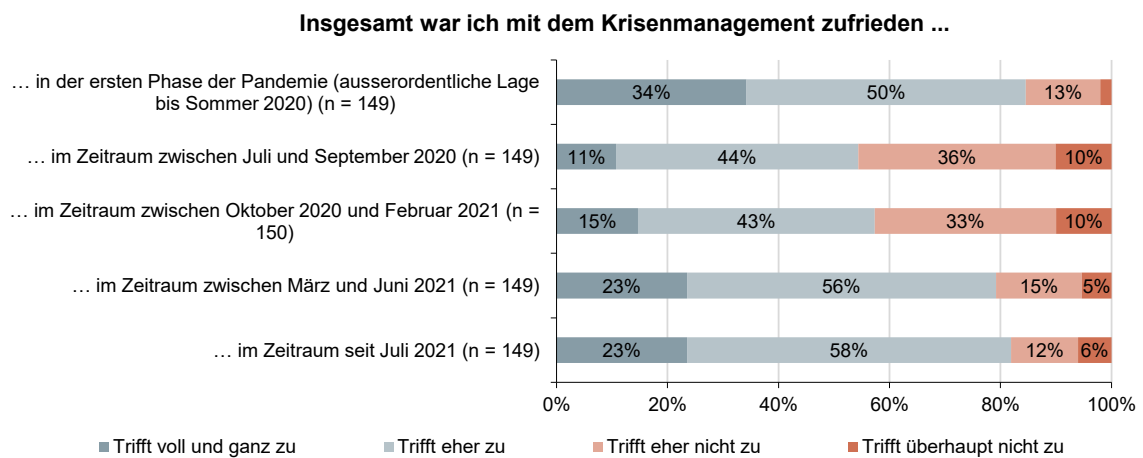
In diesem Kapitel werden die Aussagen zur Gesamtzufriedenheit mit dem Krisenmanagement des Bundes zusammengestellt. Untersuchungsleitende Frage war:

- Wie beurteilen Sie das Krisenmanagement des Bundesrats zwischen Mitte 2020 und Oktober 2021 insgesamt? Was ist besonders gut, was schlecht gelaufen?

### 3.1 Online-Befragung

Übergeordnete Beurteilung zum Krisenmanagement während der unterschiedlichen Phasen der Pandemie.

#### D 3.1: Übergeordnete Beurteilung



Quelle: Darstellung Interface, basierend auf der Online-Befragung Oktober 2021.

#### Weitere Bemerkungen aus der Online-Befragung

Eine letzte offene Frage zu weiteren Bemerkungen zum Krisenmanagement der Bundesverwaltung ergab folgende Mehrfachnennungen:

- Generelles Lob für die Arbeit des Bundes (4 Nennungen)
- Bedeutung Sicherheitsverbundübungen (mit Politik und Verwaltung)/vorhandene Krisenkompetenzen besser nutzen/keine Krisenbewältigung in Ad-hoc-Strukturen (5 Nennungen)
- Krise muss interdepartemental bewältigt werden/es braucht massgeschneiderten Krisenstab (3 Nennungen)
- Kommunikation gegenüber Bevölkerung/Überzeugung der Bevölkerung muss besser sein (2 Nennungen)

Bezüglich der persönlichen Arbeitsbelastung seit Ende Juni 2020 gab eine Mehrheit der Befragten eine leichte Erhöhung der Arbeitsbelastung an (58%). Für 21 Prozent respektive 16 Prozent war die Erhöhung stark beziehungsweise sehr stark. Nur 3 Prozent sagten aus, während der Pandemie eine weniger hohe Arbeitsbelastung gehabt zu haben.

### 3.2 Interviews

Im Sinn einer Gesamtbeurteilung gaben Interviewpartner an, dass die Verwaltung sehr gut funktioniert habe. Es gebe gute Leute. Man kenne sich. Es würde helfen, wenn man das Framework mehr schärfen könnte. Es brauche eine gemeinsame Philosophie für die Krise.

Interviewte regten an, in Zukunft vorausschauender in Szenarien zu denken, damit das Land weniger von immer neuen Herausforderungen überrascht werde. Man müsse sich frühzeitig Gedanken darüber machen, welches Szenario was bedeute. Es gebe ja gar nicht so viele Szenarien. Das fehlende Denken in Szenarien sei eines der Hauptprobleme des Krisenmanagements gewesen.

Grundsätzlich habe die Bundesverwaltung einen guten Job gemacht. Vor Corona habe niemand so eine Pandemie ernst genommen. Es habe diesen Schock gebraucht. Sonst wäre niemand bereit gewesen, den Bundesstab mit mehr Kompetenzen auszustatten oder irgendwo anders anzusiedeln. Auf der Ebene der Ämter habe man sich mit der Zeit gefunden. Der Bundesrat müsse sich aber sehr gut überlegen, wie die Bundesverwaltung zu ihren Mitarbeitenden Sorge halten könne. Der Druck auf einzelne Personen sei teilweise sehr gross gewesen.

Eine Lehre aus der Krise müsse sein, dass man eine Kultur schaffe, durch die man innerhalb der Gremien enger und schneller zusammenarbeiten könne. Es dürfe in Zukunft nicht mehr vorkommen, dass man vier Wochen für eine Vernehmlassung brauche.

Die Lehren müssten nun auf Bundesebene über die Revision diverser Gesetze einfließen. Dabei müsse man sich aber des Niveaus der Abstraktion bewusst sein. Gesetze seien generell abstrakt und dürften nicht zu stark ins Detail gehen, da man sie sonst mit Dringlichkeitsrecht ändern müsse. Der Bundesrat solle ein Abstraktionsniveau wählen, das bei wechselnden Situationen das Notrecht nicht notwendig mache. Das sei die Kunst der Gesetzgebung.

Man müsse die Überlastung des Gesundheitssystems längerfristig angehen.

Die Pandemie habe geholfen, dass man in Zukunft innerhalb der Bundesverwaltung wieder vermehrt miteinander rede und gemeinsam nach Lösungen suche.

Interviewte äusserten den Wunsch, dass man die Evaluationen der Resultate weiterverfolge und etwas daraus mache.

Einige Befragte äusserten Bedenken, dass nach der Pandemie einfach der Deckel zugemacht und wie früher weitergefahren werde. So sei es bei der Schweine- und der Vogelgrippe gewesen. Daher sollten die Lehren sauber aufgearbeitet und bei einer Position deponiert werden, die sie weiter pflegt.

Ein Gesprächspartner hob zusammenfassend zwei Hauptkritikpunkte hervor. Einerseits unterstrich er, dass das Denken in Szenarien ungenügend war. Andererseits fand er die Erstellung der Ad-hoc-Taskforce des BAG einen Fehler, weil dieses Gremium organisa-

torisch nicht vorgesehen gewesen sei. Bei künftigen Krisen müsse man dies anders machen, wobei jedoch jede Krise ihren eigenen Charakter habe und niemand wisse, ob die Anpassungen für die Bewältigung einer nächsten Krise hilfreich sein werden.

Ein anderer Gesprächspartner fand, dass der Bundesrat im Grossen und Ganzen angemessen reagiert habe. Im Sommer 2020 sei man zwar zu locker gewesen, aber das habe man dann gemerkt. Man hätte vielleicht mehr auf die Epidemiologen/-innen hören sollen und weniger auf die Bürger/-innen, Beizer/-innen und generell die Interessenvertreter/-innen der Wirtschaft.

Die grösste Schwierigkeit bei der Pandemiebekämpfung sei die Unsicherheit gewesen und mit dieser habe man keinen guten Umgang gefunden.

Ein Gesprächspartner nannte zusammenfassend den Führungsrhythmus, die Führungskontrolle und den Umgang mit Zielkonflikten als grösste Kritikpunkte.

Der Bundesrat habe seine Möglichkeiten und Kompetenzen genutzt. Es sollten keine neuen Gesetze eingeführt werden, sondern die Kaskade des Krisenmanagements befolgt und gleichzeitig die Bedürfnisse der Bevölkerung erkannt werden.

Ein Gesprächspartner fand zusammenfassend, dass aus seiner Sicht die Unzufriedenheit beim operativen Teil der Pandemiebewältigung eher klein gewesen sei. Es sei gut entschieden und gut umgesetzt worden. Man habe die Informationen gut weitergegeben und die Geldflüsse hätten funktioniert.

Verschiedene Interviewte betonten, die gesellschaftspolitischen Auseinandersetzungen würden am meisten Sorgen machen. Die in der Gesellschaft entstandenen sozialen Spannungen hätten nur schwer kontrolliert werden können. Eine Minderheit sei sehr laut und zeige viel Unzufriedenheit. Das sei besorgniserregend, insbesondere vor dem Hintergrund weiterer Krisen. Technische und wirtschaftliche Aspekte würden sich vergleichsweise einfach verbessern lassen.

### 3.3 Dokumentenanalyse

Nach fast einem Jahr Ausnahmesituation steht das staatliche Krisenmanagement zunehmend in der Kritik, und es *stellen sich gewichtige Fragen zu den sich akzentuierenden Trade-offs bei der Pandemiebekämpfung*. Grundsatzfragen blieben zum Teil bis heute unbeantwortet: Welche strategischen Ziele verfolgt der Bund bei der Pandemiebekämpfung? Welche Freiheitsbeschränkungen sind dafür gerechtfertigt, auch unter Berücksichtigung der steigenden Anzahl geimpfter Personen? Welche wirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen sind für Privatunternehmen und für den Staat verkraftbar? Welche gesundheitlichen Schäden ausserhalb von Covid-19-Erkrankungen nimmt man in Kauf? Bei der Pandemiebekämpfung sollte verstärkt die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt in den Vordergrund gerückt werden. Das bedingt, dass die Politik die bestehenden Zielkonflikte explizit anspricht und die relevanten Fragen beantwortet. (Avenir Suisse 2021b)

Die Pandemie wirkte in den vergangenen zwei Jahren als *föderale Lernkurve für die Schweiz*. Damit die Schweiz künftigen Krisen resilienter begegnen kann, gilt es, von erfolgreichen Konzepten zu lernen. Wer dem Schweizer Föderalismus die Krisentauglichkeit abspricht, liegt falsch und sollte diese Schrift mit Akribie lesen, obwohl zum Publikationszeitpunkt die Pandemie nicht hinter uns liegt, sondern gerade einen weiteren Höhepunkt erreicht hat. (Avenir Suisse 2021c)

Die Evaluation kommt zum Schluss, dass Bund und Kantone meist *angemessen und, von Ausnahmen abgesehen, zeitgerecht auf die Covid-19-Bedrohungslage reagiert haben*. Die erkannten Probleme weisen jedoch darauf hin, dass eine mangelhafte Krisenvorbereitung und ein stellenweise ungenügendes Krisenmanagement die Effektivität und Effizienz des Handelns zum Teil erheblich beeinträchtigt haben. Daher besteht vielfältiger Handlungsbedarf. (Balthasar et al. 2022a)

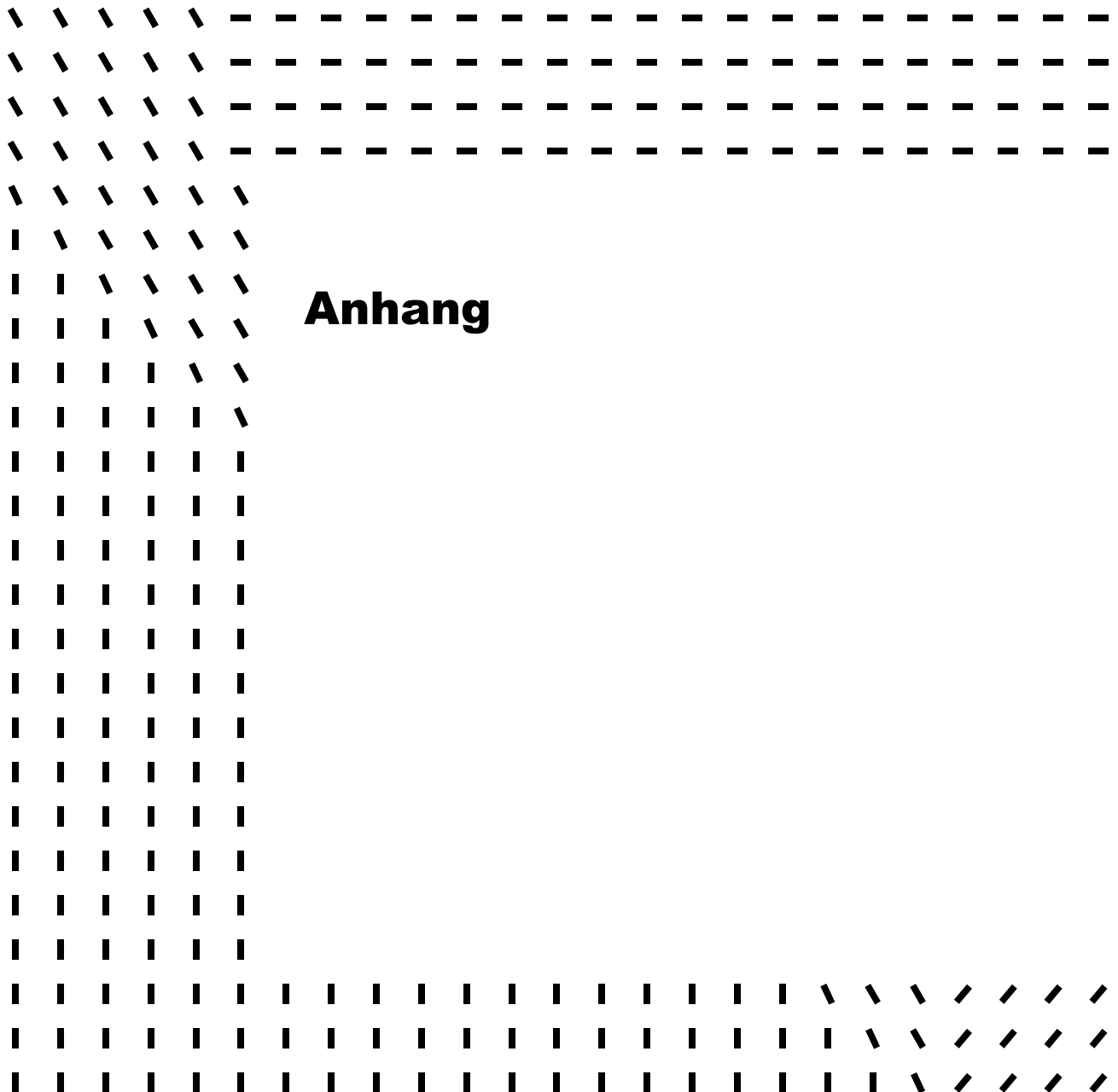
Die Krisenbewältigung zeigt, dass die verschiedenen Parteien – der Bund und die Kantone, aber auch die interkantonalen Konferenzen – die Situation bisher vor allem aus sektorieller Perspektive betrachtet haben. *Bei der Krisenbewältigung sollten jedoch nicht rein epidemiologische oder rein wirtschaftliche Kriterien eine Rolle spielen*. Schliesslich handelt es sich um eine komplexe Pandemie mit vielfachen Auswirkungen. Dies erfordert einen ganzheitlichen Ansatz, der allen betroffenen Sektoren Rechnung trägt. Die gesundheitspolitischen sowie die wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Herausforderungen bedingen die Berücksichtigung aller – technischen und politischen – Interessen, was bisher nicht ausreichend der Fall war. (KdK 2020)

Seit Februar 2020 sind der Bund und die Kantone mit dem Krisenmanagement zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie beschäftigt. Dank starker kantonaler und kommunaler Strukturen konnten die auf Bundesebene angeordneten Massnahmen in aller Regel rasch und wirksam umgesetzt werden. Das darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Zusammenarbeit in der ersten Phase der Krise bis Herbst 2020 nicht in allen Bereichen optimal funktionierte. Dass bereits während der Krise Verbesserungen erzielt werden konnten, zeigt die Evaluation der weiteren Phasen von Herbst 2020 bis Sommer 2021. *Insgesamt hat sich das System also bereits während der Krise als lernfähig erwiesen*. Trotzdem gibt es über den gesamten Zeitraum betrachtet eine Reihe von Bereichen, in denen die Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen beim Krisenmanagement optimiert werden sollten. (KdK 2022)

*Die in der Phase der ausserordentlichen Lage erarbeiteten Ad-hoc-Lösungen zeigen auf, dass die Schweiz mit ihren spezifischen Institutionen – Kollegialregierung, Departementalismus, Föderalismus – in der akuten Krise handlungsfähig war*. Sowohl auf der fachlichen als auch auf der politischen Ebene wirkte die Pandemie als Lernchance: Sie bestätigte die Bedeutung erstens der Früherkennung und der Entwicklung eines dezentralen und ganzheitlichen Ansatzes, der eine Balance der Auswirkungen der Krise auf Gesundheit, Wirtschaft und Gesellschaft anvisiert; zweitens einer engen Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowohl auf der politisch-strategischen als auch auf der operationellen Ebene des Krisenmanagements, besonders hinsichtlich einer gemeinsamen Lagebeurteilung sowie der Entwicklung und Umsetzung differenzierter Massnahmen; und drittens der Vorbereitung und Organisation der Versorgung während der Krise mit pandemielevanten Medizinprodukten sowie der Bereitstellung datengetriebener Führungsunterstützungs- und Überwachungssysteme, die eine gesamtheitliche Prospektivplanung und eine kontinuierliche Überprüfung der ergriffenen Massnahmen erst ermöglichen. Grössere Herausforderungen stellen sich in allen drei für die Pandemiebewältigung relevanten Bereichen: Erstens müssen im Bereich der Vorsorge die Verantwortlichkeiten von Bund und Kantonen für die Lagerhaltung von pandemielevanten Medizinprodukten vor der Krise und für deren Beschaffung in der Krise unter Berücksichtigung der Kostenfrage neu geregelt werden. Zweitens muss im Bereich der Krisenorganisation eine Gesamtkonzeption der operationellen Krisenorganisation und ihrer Einbettung in die politisch-strategischen Führungsabläufe auf Stufe Bund und Kantone für das dreistufige Eskalationsmodell des Pandemiefalls erarbeitet werden. Drittens gilt es schliesslich im Bereich der Gesundheit das EpG und den Pandemieplan so weiterzuentwickeln, dass der Prozess der Früherkennung,



Risikobewertung und Strategieentwicklung über alle Lagen hinweg von den obersten politischen Stufen von Bund und Kantonen gesteuert und mit den notwendigen Anpassungen in den Bereichen des Ressourcenmanagements und der Krisenorganisation koordiniert werden kann. (Wenger et al. 2020)



### A 1 Liste der Stellen, aus denen die Interviewten stammten

Es wurden Vertreter/-innen der folgenden Stellen interviewt:

- Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK)
- Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)
- Eidgenössisches Departement des Inneren (EDI)
- Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)
- Bundeskanzlei
- Staatssekretariat für Migration (SEM)
- Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)
- Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT)
- Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL)
- Bundesamt für Gesundheit (BAG)
- Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG)
- Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL)
- Schweizerische Gesundheitsdirektorenkonferenz (GDK)
- Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK)
- Schweizer Armee, Koordinierter Sanitätsdienst (KSD)
- Schweizer Armee, Armeepotheke
- Swiss National COVID-19 Science Task Force
- Swissmedic
- Schweizerischer Gemeindeverband (SGV)
- Schweizerischer Städteverband (SSV)
- Kantonsärzte/-innen
- Pro Senectute Schweiz
- Schweizerische Steuerkonferenz (SSK)
- Staatskanzlei Kanton Zürich
- Schweizerischer Gewerbeverband (sgv)
- Swissmem
- Schweizer Berufsverband für Pflegefachpersonal (SBK)
- Verbindung der Schweizerischen Ärztinnen und Ärzte (FMH)
- Spitex Schweiz

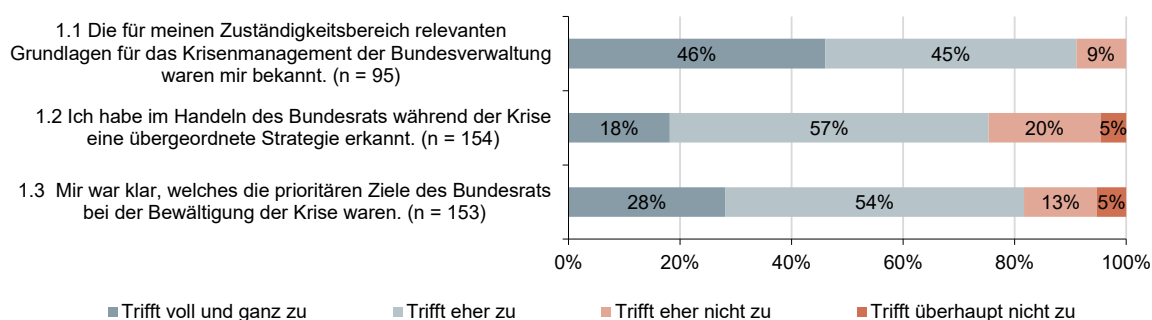
## A 2 Auswertung der geschlossenen Fragen der Online-Befragung

### A 2.1 Beurteilung Indikatoren

Dieser Abschnitt präsentiert die Beurteilung zu den Indikatoren aus der Online-Befragung. Die Zielgrösse gilt als erreicht, wenn pro Indikator mindestens 80 Prozent derjenigen, die eine Beurteilung abgaben, «trifft voll und ganz zu» oder «trifft eher zu» angekreuzt haben. Es gilt zu berücksichtigen, dass alle Ergebnisse ohne die Antworten «Keine Beurteilung möglich / weiss nicht» dargestellt werden.

#### Auswertungsgegenstand 1: Grundlagen für das Krisenmanagement und Strategie des Bundesrats

##### DA 1: Auswertungsgegenstand 1: Grundlagen für das Krisenmanagement und Strategie des Bundesrats



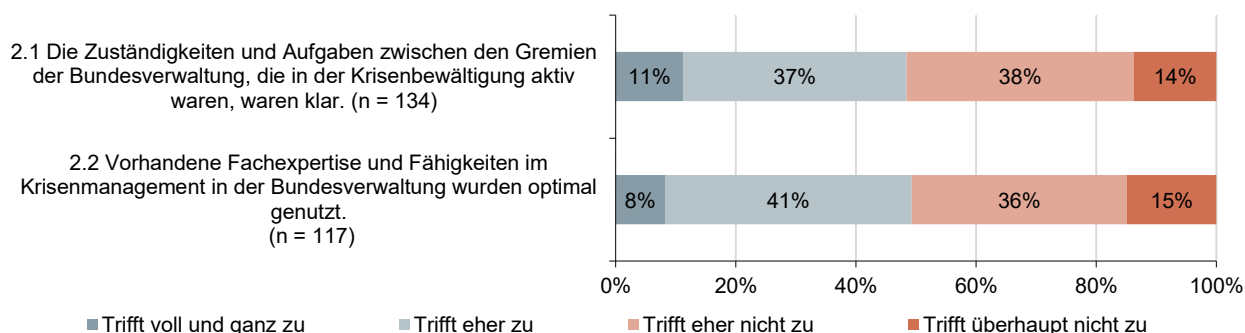
Quelle: Darstellung Interface, basierend auf der Online-Befragung Oktober 2021. Der erste Indikator wurde nur Mitarbeitenden der Bundesverwaltung und von Auslandsvertretungen sowie Akteuren, die in irgendeiner Weise ins Krisenmanagement der Bundesverwaltung einbezogen waren, vorgelegt.

Die Beurteilung von Auswertungsgegenstand 1 fällt positiv aus. Bei zwei von drei Indikatoren wurde der Sollwert erreicht. Für einen Viertel der Befragten war eine übergeordnete Strategie des Bundesrats jedoch nicht oder eher nicht zu erkennen (Indikator 1.2).

#### Auswertungsgegenstand 2: Umsetzung in der Bundesverwaltung

Die Verteilung der Antworten zu Auswertungsgegenstand 2 präsentiert sich wie folgt.

##### DA 2: Auswertungsgegenstand 2: Umsetzung in der Bundesverwaltung

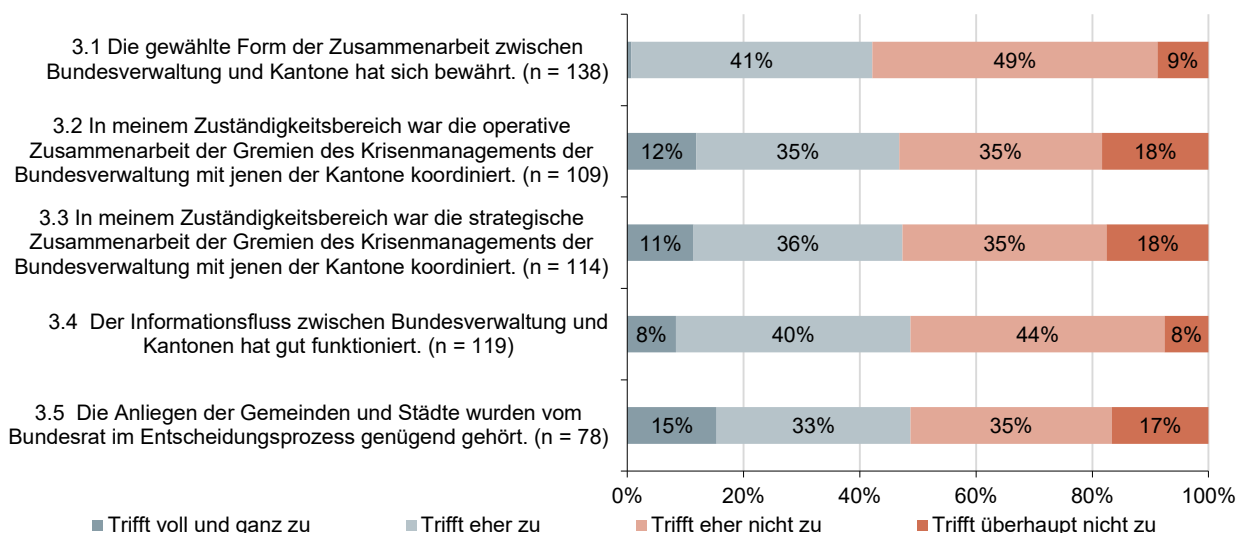


Quelle: Darstellung Interface, basierend auf der Online-Befragung Oktober 2021.

Hinsichtlich der Umsetzung des Krisenmanagements in der Bundesverwaltung fällt die Einschätzung der Befragten zu den beiden Indikatoren ambivalent aus. Die Zielwerte von 80 Prozent wurden deutlich verfehlt.

**Auswertungsgegenstand 3: Zusammenarbeit im föderalen System der Schweiz**  
Für Auswertungsgegenstand 3 kann folgendes Ergebnis illustriert werden.

**DA 3: Auswertungsgegenstand 3: Zusammenarbeit im föderalen System der Schweiz**



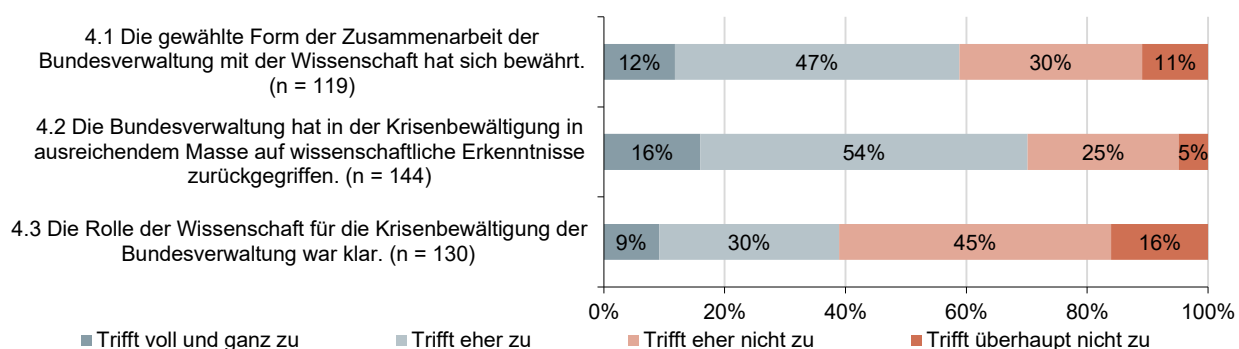
Quelle: Darstellung Interface, basierend auf der Online-Befragung Oktober 2021.

Bei allen Indikatoren beurteilte etwas mehr als die Hälfte der Befragten die Zusammenarbeit im föderalen System als (eher) ungenügend.

**Auswertungsgegenstand 4: Zusammenarbeit mit der Wissenschaft**

Bei Auswertungsgegenstand 4 geht es um die Zusammenarbeit mit der Wissenschaft. Folgende Darstellung zeigt die Verteilung der Antworten auf.

**DA 4: Auswertungsgegenstand 4: Zusammenarbeit mit der Wissenschaft**



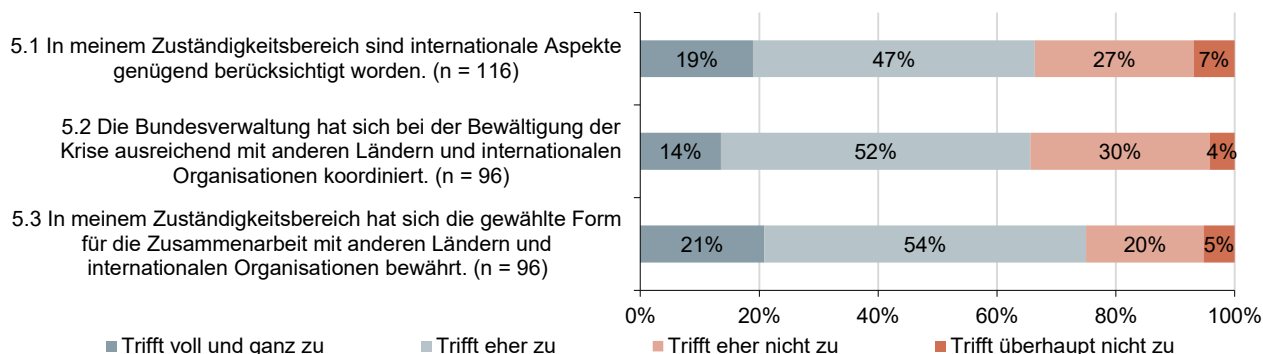
Quelle: Darstellung Interface, basierend auf der Online-Befragung Oktober 2021.

Eine Mehrheit der Befragten stimmte den Aussagen zu den Indikatoren 4.1 und 4.2 (eher) zu. Die Rolle der Wissenschaft (Indikator 4.3) stufte hingegen eine Mehrheit der Befragten als (eher) unklar ein.

**Auswertungsgegenstand 5: Zusammenarbeit international**

Die Beurteilung der Indikatoren zur Zusammenarbeit mit internationalen Akteuren fällt folgendermassen aus.

**DA 5: Auswertungsgegenstand 5: Zusammenarbeit international**



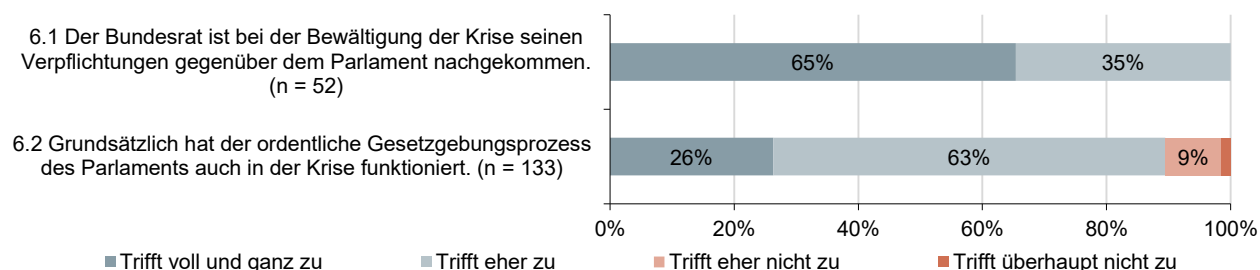
Quelle: Darstellung Interface, basierend auf der Online-Befragung Oktober 2021.

Die Einschätzungen zur internationalen Zusammenarbeit fallen mehrheitlich positiv aus. Dennoch wurde der Sollwert von 80 Prozent bei allen drei Indikatoren nicht erreicht. Ein Drittel der Befragten war der Ansicht, dass sich die Bundesverwaltung (eher) zu wenig mit anderen Ländern und internationalen Organisationen koordiniert hatte.

**I Auswertungsgegenstand 6: Zusammenarbeit mit der Bundesversammlung**

Bei Auswertungsgegenstand 6 wurden zwei Indikatoren zur Zusammenarbeit mit der Bundesversammlung definiert. Die Antworten aus der Online-Befragung ergeben folgendes Bild.

**DA 6: Auswertungsgegenstand 6: Zusammenarbeit mit der Bundesversammlung**



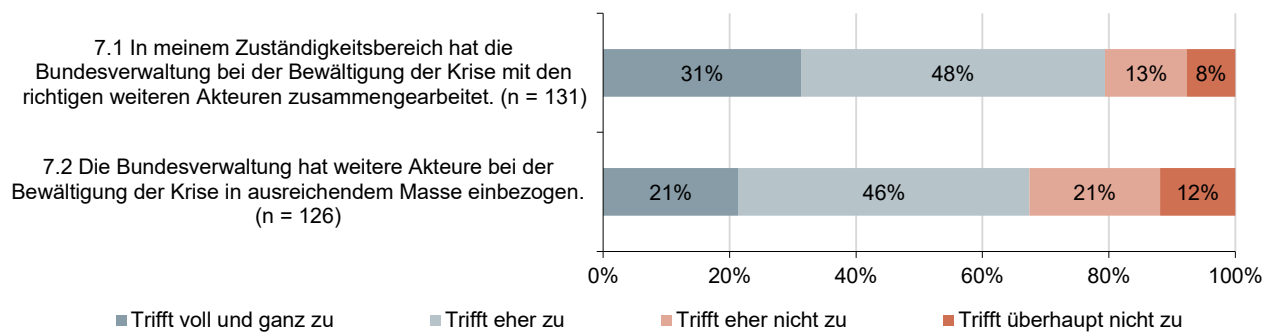
Quelle: Darstellung Interface, basierend auf der Online-Befragung Oktober 2021. Indikator 6.1 wurde nur Mitarbeitenden der Bundesverwaltung, Parlamentariern/-innen und Mitgliedern der Parlamentsdienste zur Beurteilung vorgelegt.

Die Beurteilung der Zusammenarbeit mit der Bundesversammlung fällt überwiegend positiv aus. Bei beiden Indikatoren wurde der Sollwert von 80 Prozent erreicht. Keiner der Befragten war der Ansicht, dass der Bundesrat seinen Verpflichtungen gegenüber der Bundesversammlung nicht nachgekommen war.

**Auswertungsgegenstand 7: Zusammenarbeit mit weiteren Akteuren**

Bei Auswertungsgegenstand 7 beurteilten die Befragten die Zusammenarbeit mit weiteren Akteuren (die bisher in der Umfrage nicht thematisiert wurden, also beispielsweise Akteure aus dem Bereich Wirtschaft/Sozialpartner und aus der breiteren Gesellschaft). Die Verteilung der Antworten sieht wie folgt aus.

**DA 7: Auswertungsgegenstand 7: Zusammenarbeit mit weiteren Akteuren (Wirtschaft/Sozialpartner, Gesellschaft)**



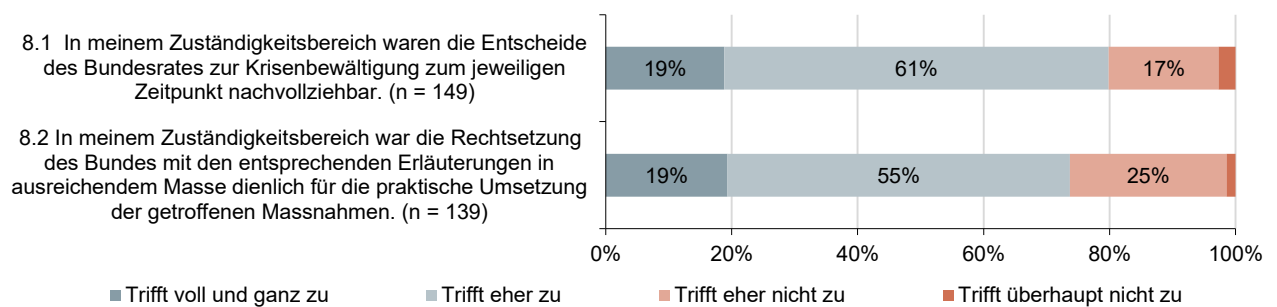
Quelle: Darstellung Interface, basierend auf der Online-Befragung Oktober 2021.

Obwohl eine deutliche Mehrheit der Befragten die Aussagen zur Zusammenarbeit mit weiteren Akteuren als positiv beurteilte, wurde der Sollwert von 80 Prozent bei beiden Indikatoren knapp verfehlt.

**Auswertungsgegenstand 8: Getroffene Entscheidungen und erstellte Produkte**

Den getroffenen Entscheidungen und den erstellten Produkten aus dem Krisenmanagement der Bundesverwaltung kommt folgende Beurteilung zu.

**DA 8: Auswertungsgegenstand 8: Getroffene Entscheidungen und erstellte Produkte**



Quelle: Darstellung Interface, basierend auf der Online-Befragung Oktober 2021.

Die Beurteilung von Auswertungsgegenstand 8 fiel positiv aus. Der Sollwert von 80 Prozent wurde bei Indikator 8.1 erreicht und bei Indikator 8.2 knapp verfehlt.

**Gesamtbeurteilung Indikatoren**

Insgesamt wurde der Sollwert von 80 Prozent («trifft voll und ganz» respektive «trifft eher zu») bei 5 von 22 Indikatoren erreicht. Bei 5 weiteren Indikatoren wurde immerhin ein Wert von über 70 Prozent erreicht.

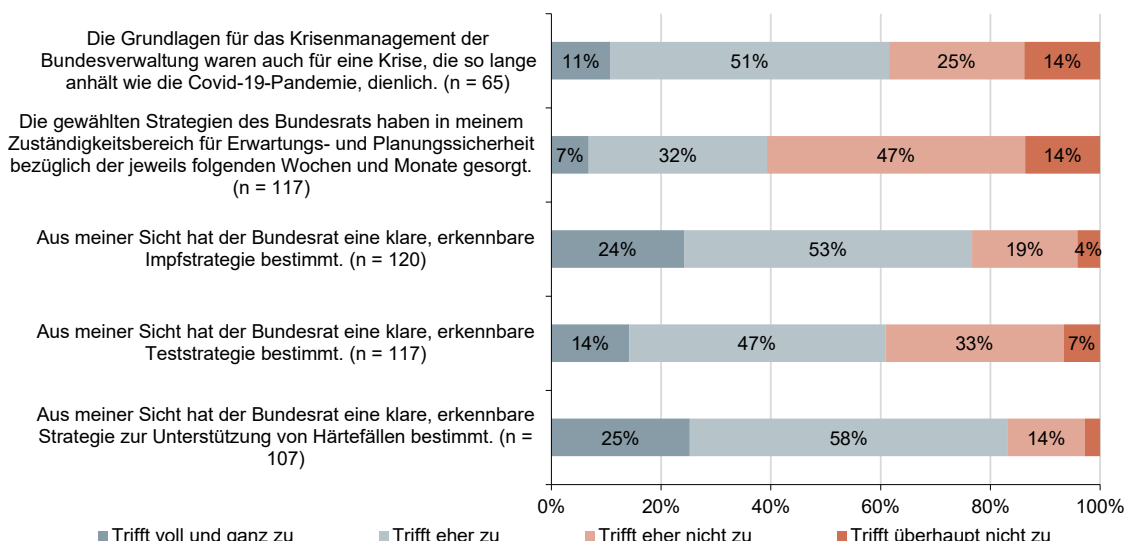
Am kritischsten bewerteten die Befragten die Auswertungsgegenstände 2 und 3. Die Umsetzung in der Bundesverwaltung und die föderale Zusammenarbeit stuft eine Mehrheit als (eher) ungenügend ein.

Am positivsten bewerteten die Befragten die Auswertungsgegenstände 1 und 6. Eine klare Mehrheit beurteilte die Grundlagen für das Krisenmanagement sowie die Zusammenarbeit mit der Bundesversammlung als (eher) gut.

### A 2.2 Weitere Ergebnisse

Eine Auswertung weiterer geschlossener Fragen der Online-Befragung (zu Grundlagen für das Krisenmanagement und Strategie des Bundesrats) präsentiert sich wie folgt. Auch diese Darstellung erfolgt ohne die Antwortkategorie «keine Beurteilung möglich/weiss nicht». Entsprechend unterschiedlich kann sich daher die Zahl der ausgewerteten Antworten präsentieren.

DA 9: Grundlagen für das Krisenmanagement und Strategie des Bundesrats

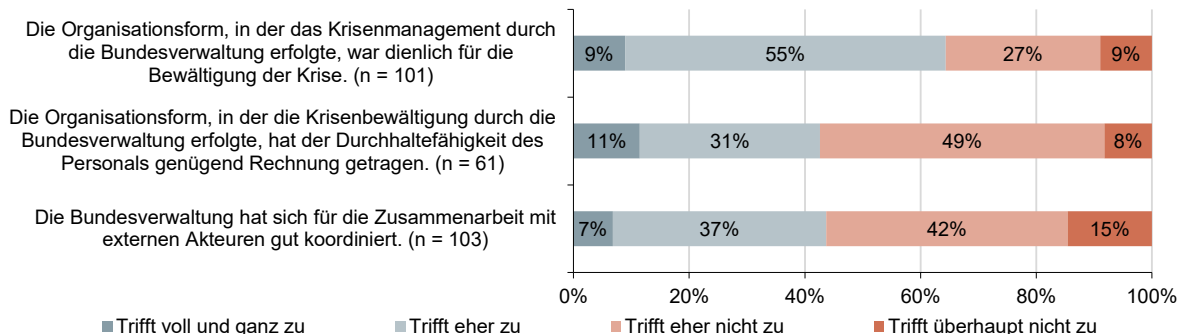


Quelle: Darstellung Interface, basierend auf der Online-Befragung Oktober 2021. Die erste Aussage wurde nur Mitarbeitenden der Bundesverwaltung und von Auslandsvertretungen sowie Akteuren, die in irgendeiner Weise ins Krisenmanagement der Bundesverwaltung einbezogen waren, vorgelegt.



Für die Antworten auf die Fragen bezüglich der Umsetzung in der Bundesverwaltung lassen sich folgende Verteilungen aufzeigen.

**DA 10: Umsetzung in der Bundesverwaltung**

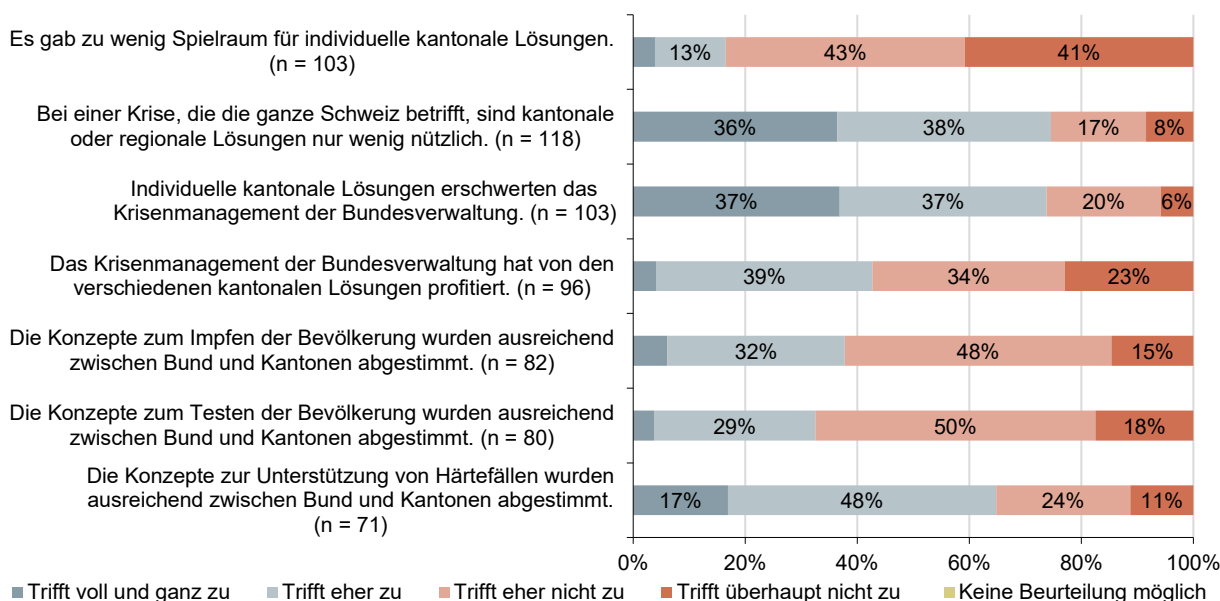


Quelle: Darstellung Interface, basierend auf der Online-Befragung Oktober 2021. Die zweite Aussage wurde nur Mitarbeitenden der Bundesverwaltung und von Auslandsvertretungen sowie Akteuren, die in irgendeiner Weise ins Krisenmanagement der Bundesverwaltung einbezogen waren, vorgelegt.

Die Personen, die angaben, dass in ihrem Zuständigkeitsbereich die Krisenbewältigung in einer speziellen Krisenorganisation und nicht in den ordentlichen Strukturen erfolgte (51 Prozent; n = 108), wurden weiter gefragt, ob die Krisenbewältigung auch innerhalb der ordentlichen Strukturen hätte erfolgen können. Dies wurde grossmehrheitlich (87 Prozent) verneint.

Zur Zusammenarbeit im föderalen System der Schweiz gaben die Befragten wie folgt Auskunft.

**DA 11: Zusammenarbeit im föderalen System der Schweiz**



Quelle: Darstellung Interface, basierend auf der Online-Befragung Oktober 2021.

Zur Frage, wann der Einbezug der Kantone zu den jeweiligen Zeitpunkten nicht gut funktioniert hat, präsentieren sich die Nennungen wie folgt.

**DA 12: Zusammenarbeit im föderalen System der Schweiz (Anzahl Nennungen)**

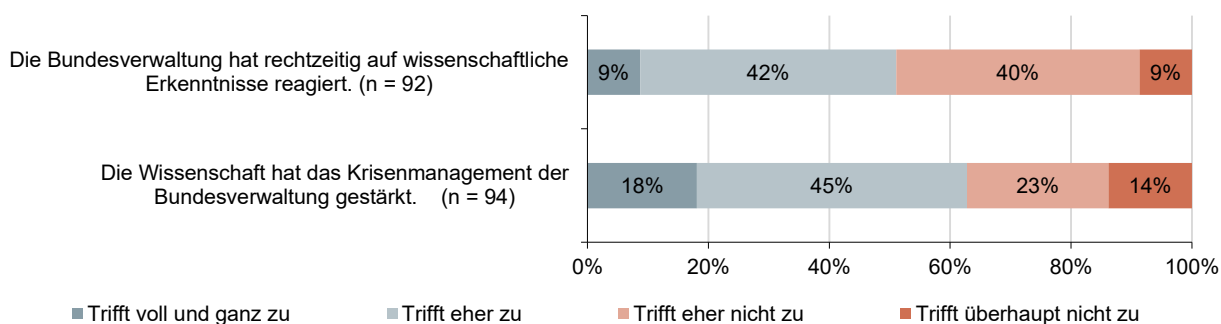
Zusammenarbeit	Juli bis September 2020	Oktober 2020 bis Februar 2021	März bis Juni 2021	Juli bis Oktober 2021
Einbezug der Kantone in die Entscheidungsfindung via Direktorenkonferenzen	19	13	8	8
Einbezug der Kantone in die Entscheidungsfindung via Staatskanzleien	14	11	4	3
Sachgerechter Einbezug der Kantone in die Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen (Konsultation)	16	13	12	10
Zeitgerechter Einbezug der Kantone in die Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen (Konsultation)	17	16	12	10

Quelle: Darstellung Interface, basierend auf der Online-Befragung Oktober 2021; Fragestellung: Bitte kreuzen Sie an, wenn Sie finden, dass der genannte Aspekt zu den jeweiligen Zeitpunkten **nicht gut** funktioniert hat.

Die Verteilung zeigt, dass insbesondere der Zeitraum Juli bis September als kritisch angesehen wurde. Den Einbezug der Kantone in die Entscheidungsfindung via Direktorenkonferenzen beurteilten die Befragten zudem negativer als jenen via Staatskanzleien.

Die Zusammenarbeit mit der Wissenschaft wurde wie folgt gesehen.

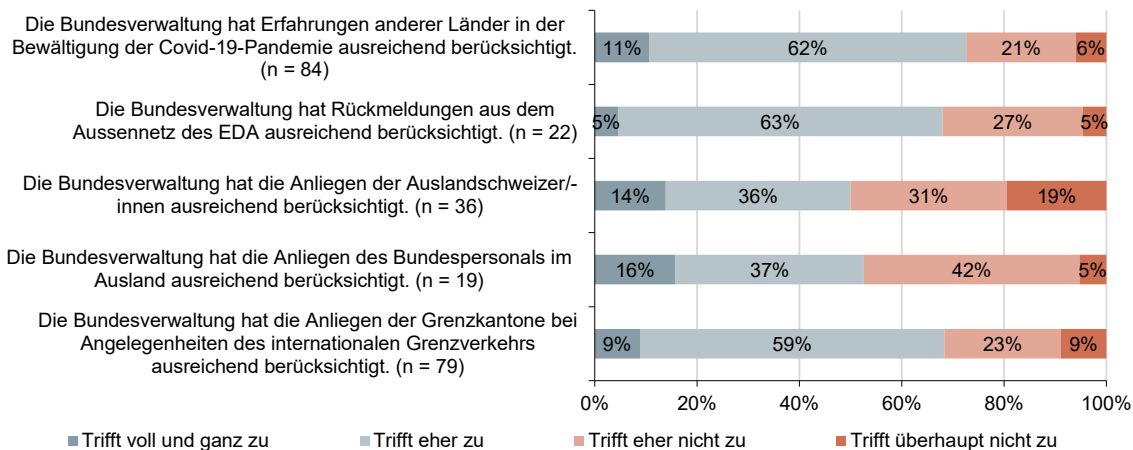
**DA 13: Zusammenarbeit mit der Wissenschaft**



Quelle: Darstellung Interface, basierend auf der Online-Befragung Oktober 2021.

Die internationale Zusammenarbeit schätzten die Befragten folgendermassen ein.

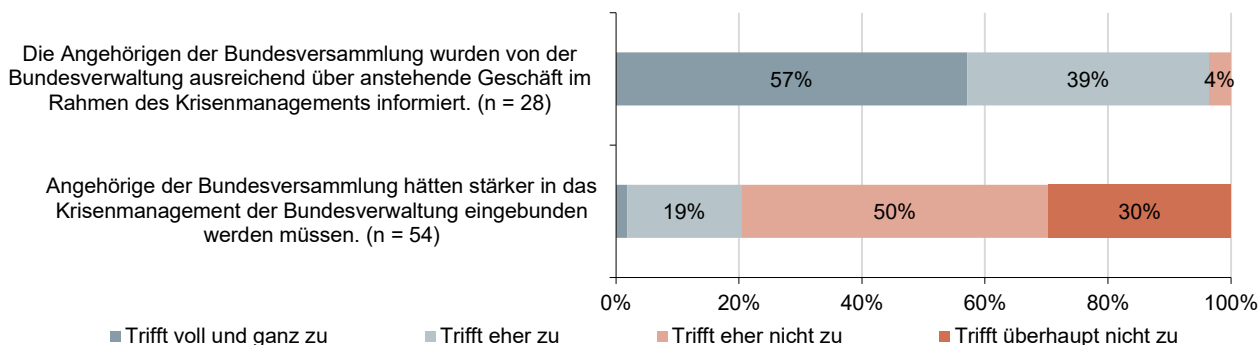
**DA 14: Zusammenarbeit international**



Quelle: Darstellung Interface, basierend auf der Online-Befragung Oktober 2021. Die vierte Aussage wurde nur Mitarbeitenden der Bundesverwaltung und von Auslandsvertretungen vorgelegt, die zweite Aussage konnten auch weitere Akteure beurteilen, sofern sie in irgendeiner Weise ins Krisenmanagement der Bundesverwaltung einbezogen waren. Für die weiteren Aussagen wurde kein Filter gesetzt.

Die Zusammenarbeit mit der Bundesversammlung beurteilten die Befragten wie folgt.

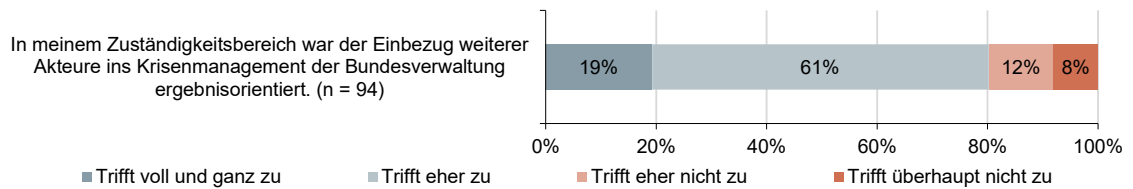
**DA 15: Zusammenarbeit mit der Bundesversammlung**



Quelle: Darstellung Interface, basierend auf der Online-Befragung Oktober 2021. Die erste Aussage wurde nur Mitarbeitenden der Bundesverwaltung, Parlamentariern/-innen und Mitgliedern der Parlamentsdienste vorgelegt, die zweite Aussage konnten auch weitere Akteure beurteilen, sofern sie in irgendeiner Weise ins Krisenmanagement der Bundesverwaltung einbezogen waren.

Eine Frage nach dem Einbezug weiterer Akteure (aus den Bereichen Wirtschaft/Sozialpartner und Gesellschaft) ins Krisenmanagement der Bundesverwaltung lieferte folgende Antwortverteilung.

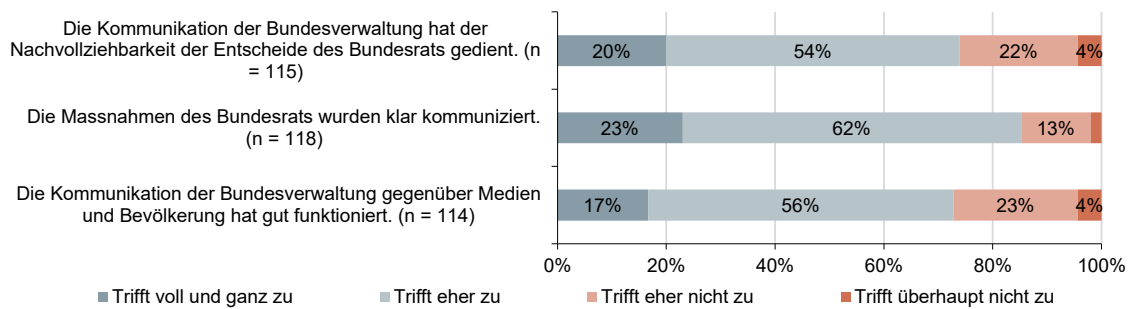
**DA 16: Zusammenarbeit mit weiteren Akteuren (Wirtschaft/Sozialpartner, Gesellschaft)**



Quelle: Darstellung Interface, basierend auf der Online-Befragung Oktober 2021.

Eine Beurteilung hinsichtlich Entscheiden und Produkten ergibt folgende Verteilung.

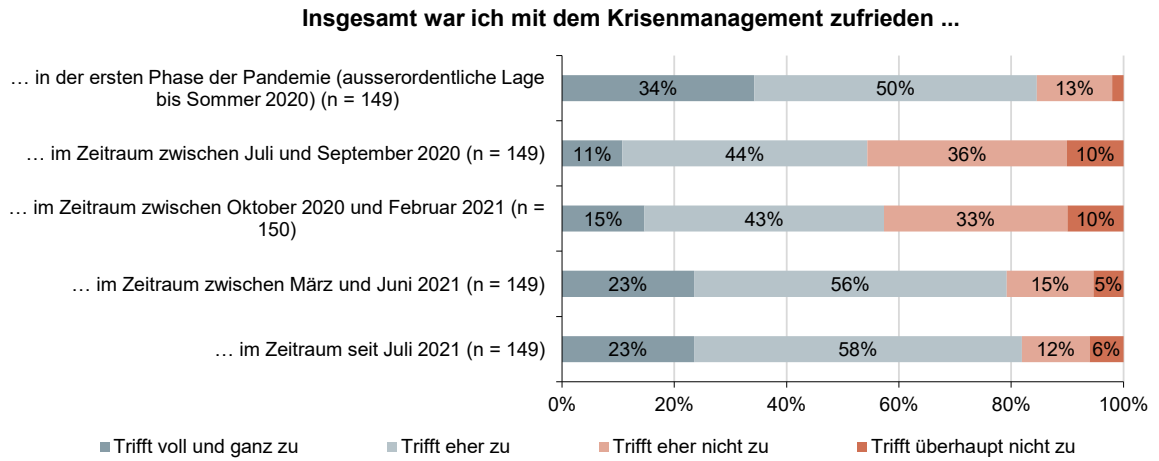
**DA 17: Getroffene Entscheidungen und erstellte Produkte**



Quelle: Darstellung Interface, basierend auf der Online-Befragung Oktober 2021.

Schliesslich bewerteten die Befragten die übergeordnete Beurteilung zu den unterschiedlichen Phasen der Pandemie wie folgt.

**DA 18: Übergeordnete Beurteilung**

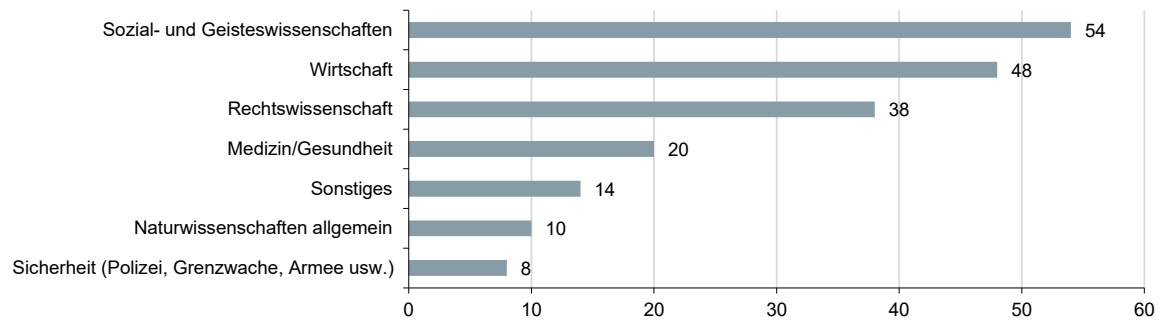


Quelle: Darstellung Interface, basierend auf der Online-Befragung Oktober 2021.

**A 2.3 Merkmale der Stichprobe**

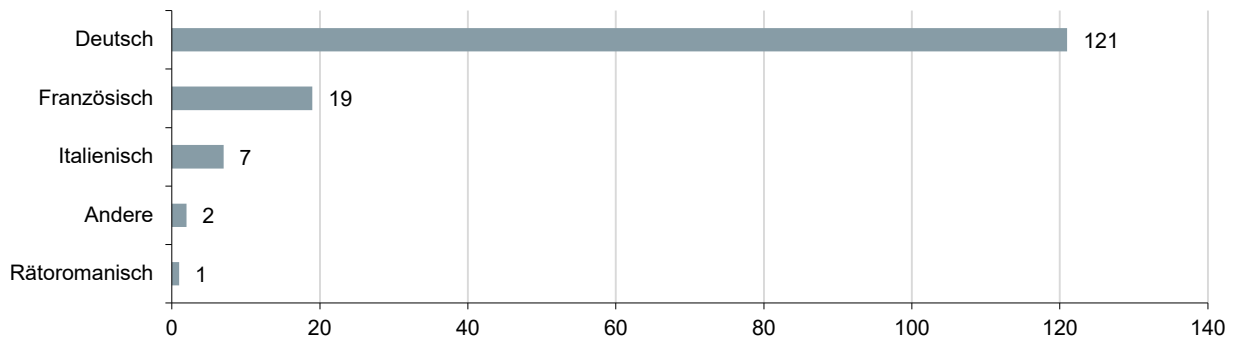
Die folgenden Darstellungen zeigen die Verteilung der Teilnehmenden an der Befragung nach Ausbildung, Sprache, Alter, Geschlecht auf.

**DA 19: Ausbildungshintergrund der Befragten (Mehrfachantworten möglich)**



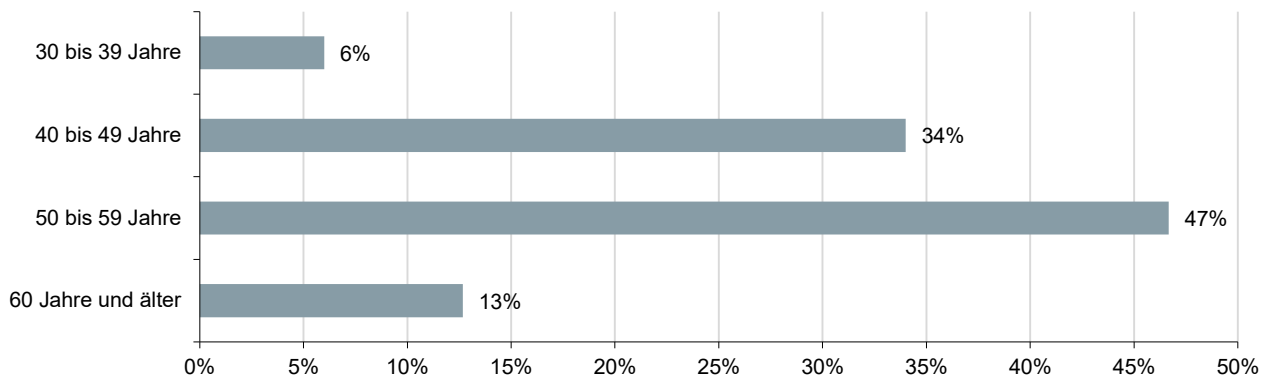
Quelle: Darstellung Interface, basierend auf der Online-Befragung Oktober 2021.

**DA 20: Muttersprache (Mehrfachantworten möglich)**



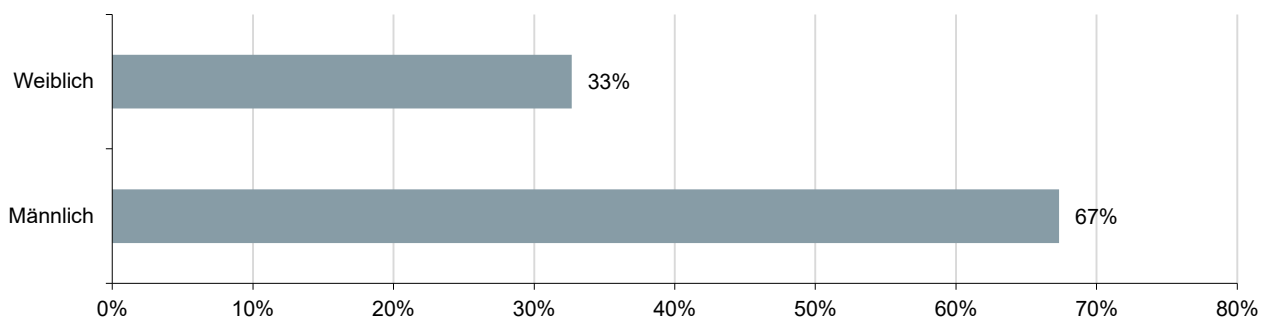
Quelle: Darstellung Interface, basierend auf der Online-Befragung Oktober 2021.

**DA 21: Altersgruppen**



Quelle: Darstellung Interface, basierend auf der Online-Befragung Oktober 2021 (n = 150).

**DA 22: Geschlecht**



Quelle: Darstellung Interface, basierend auf der Online-Befragung Oktober 2021 (n = 147).

### A 3 Liste der ausgewerteten 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.

Balthasar, A.; Essig, St.; von Stokar, Th.; Vettori, A.; von Dach, A.; Trageser, J.; Trein, Ph.; Rubinelli, S.; Zenger, Chr.; Perrotta, M.; Weiss, G. (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.; Strotz, Ch.; Komendzinski, P.; Müller, F. (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 16.2.2022)

GDK/EDI (2020): Schweizerische Gesundheitsdirektorenkonferenz (GDK) und EDI-BAG. COVID-19-Bewältigung: Strategische Grundlagen der GDK und des EDI-BAG. Grundsätze – Massnahmen – Zusammenarbeit, Bern.

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.; Kohler, K.; Scharte, B.; Wenger, A. (2020): Pandemie Vorbereitung in der Schweiz: Krisenvorsorge als laufender Lernprozess. 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.Z.; Kopp, D.; Lalive, R.; Pichler, St.; Siegenthaler, M. (2021): Corona und Ungleichheit in der Schweiz – Eine erste Analyse der Verteilungswirkungen der Corona-Pandemie. KOF Studies, vol. 161, Zürich, S. 1–29.

Mavrot C. (2022). « Gestion du Covid-19 en Suisse : expertise scientifique et démocratie de consensus en temps de crise ». In : De Waele, J.M ; Perottino, M.; Premat, Chr. (dir.), Le gouvernement des experts dans la gestion du Covid-19. Stockholm University Press.

Parlamentsdienste (2021): Die Bundesversammlung und die Covid-19-Krise: Ein chronologischer Überblick, 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, 51/4, 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 Sozialeleistungen, Bern.

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

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



Wenger, A.; Hauri, A.; Kohler, K.; Scharte, B.; Thiel, J. (2020): Schweizer Krisenmanagement: Die Coronavirus-Pandemie als fachliche und politische Lernchance. Bulletin 2020 zur schweizerischen Sicherheitspolitik, ETH-Zürich. S. 96–147.