

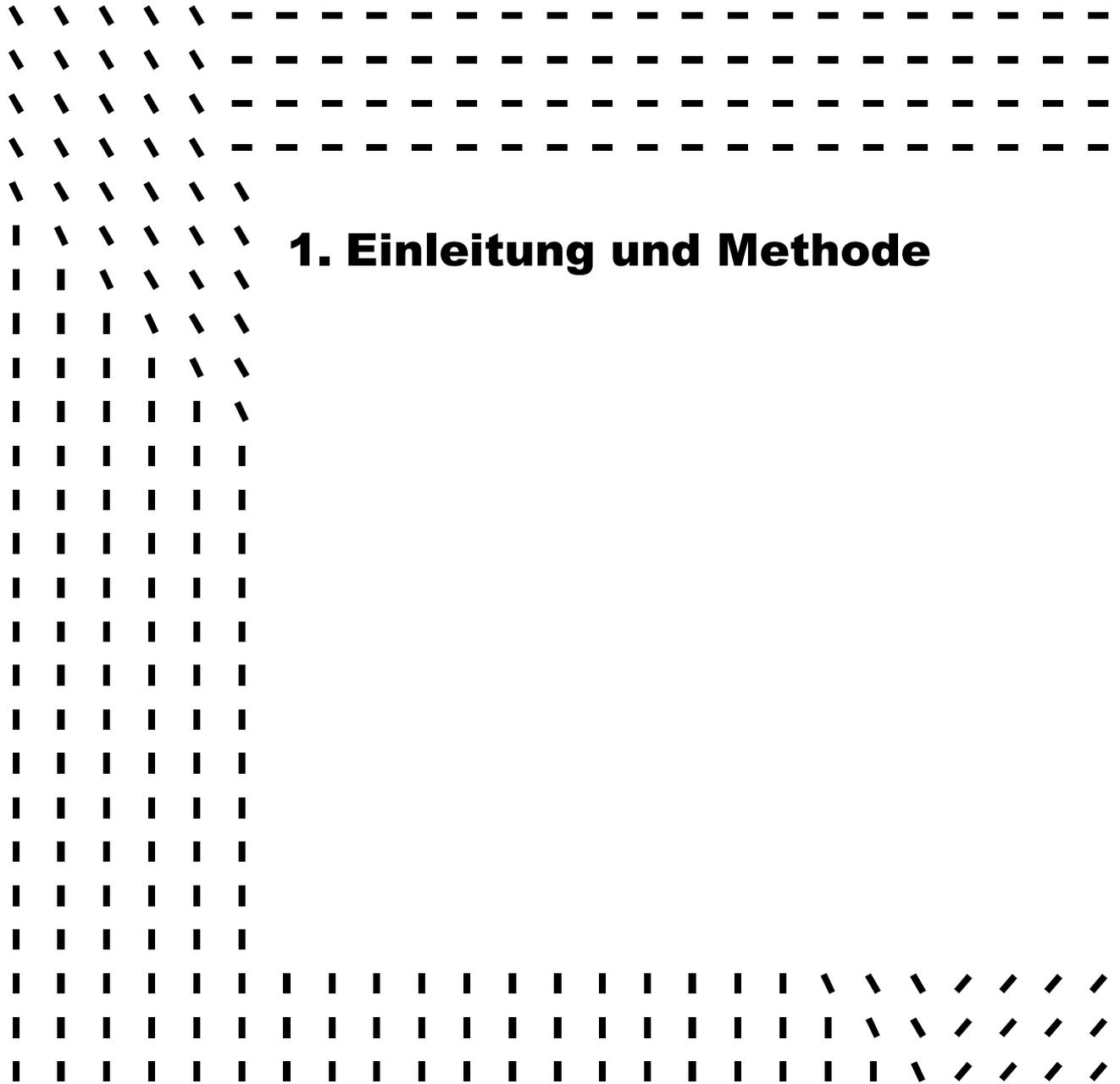
Auswertung Krisenmanagement der Bundesverwaltung

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

Autoren/-innen: Prof. Dr. Andreas Balthasar, Dr. Christof Schwenkel, Franziska Müller, Manuel Ritz
Interface Politikstudien Forschung Beratung Luzern

Luzern, den 28. November 2020

1. Einleitung und Methode	3
2. Auswertungsgegenstände und Themen	6
2.1 Auswertungsgegenstand 1: Rechtliche Grundlagen für das Krisenmanagement und Richtlinien BCM	7
2.2 Auswertungsgegenstand 2: Umsetzung gemäss Grundlagen und Zusammenarbeit zwischen den Gremien der Bundesverwaltung	12
2.3 Auswertungsgegenstand 3: Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen	20
2.4 Auswertungsgegenstand 4: Zusammenarbeit mit weiteren Akteuren	27
2.5 Auswertungsgegenstand 5: Kohärenz / Abstimmung der Produkte (Entscheide, Weisungen etc.)	31
2.6 Auswertungsgegenstand 6: Information und Kommunikation	36
2.7 Fünf ausgewählte Themen	41
3. Weiteres	48
3.1 Berücksichtigung inhaltlicher Aspekte	49
3.2 Gesamtzufriedenheit mit dem Krisenmanagement des Bundes	49
3.3 Wichtigste Lehren aus dem Krisenmanagement	50
3.4 Weitere Bemerkungen	51
Anhang	52



1. Einleitung und Methode

Das vorliegende Dokument stellt die Grundlage für die Bundeskanzlei dar, um dem Bundesrat einen Bericht zur Auswertung des Krisenmanagements der Bundesverwaltung während der Covid-19-Pandemie vorzulegen (EXE 2020.1108). Dabei werden die Erkenntnisse aus der Empirie sowie Beurteilungen von Interface für die im Konzept «Auswertung Krisenmanagement Covid-19-Pandemie» festgelegten sechs Auswertungsgegenstände zu fünf Themenbereichen dargelegt. Die Resultate beruhen auf folgenden Erhebungen:

I Persönliche Interviews:

Insgesamt wurden 23 leitfadengestützte persönliche Interviews mit Vertretenden der Bundesverwaltung (16), von kantonalen Konferenzen (3) und mit weiteren Akteuren (4) geführt. Die Interviews dauerten je rund 90 Minuten. Alle Interviews wurden protokolliert und mit der Software MAXQDA von Interface ausgewertet. Aussagen aus den Interviews sind dann im vorliegenden Dokument aufgeführt, wenn Sie von mehreren Personen genannt worden sind und/oder von Interface als wichtig für die Auswertung des Krisenmanagements erachtet wurden. Eine Liste der für die Interviews ausgewählten Institutionen findet sich im Anhang.

I Online-Befragung

Total wurden 123 Personen zur Teilnahme an einer Online-Befragung eingeladen. Der Rücklauf präsentiert sich folgendermassen:

D 1.1: Rücklauf Online-Befragung

<i>Gruppe Befragte</i>	<i>Anzahl Kontaktierte Personen</i>	<i>Anzahl Teilnehmende</i>	<i>Rücklaufquote</i>
Mitarbeitende Bundesverwaltung	76	62	82 Prozent
Kantone	23	16	70 Prozent
Weitere Akteure	24	15	63 Prozent
Total	123	93	76 Prozent

Quelle: Interface.

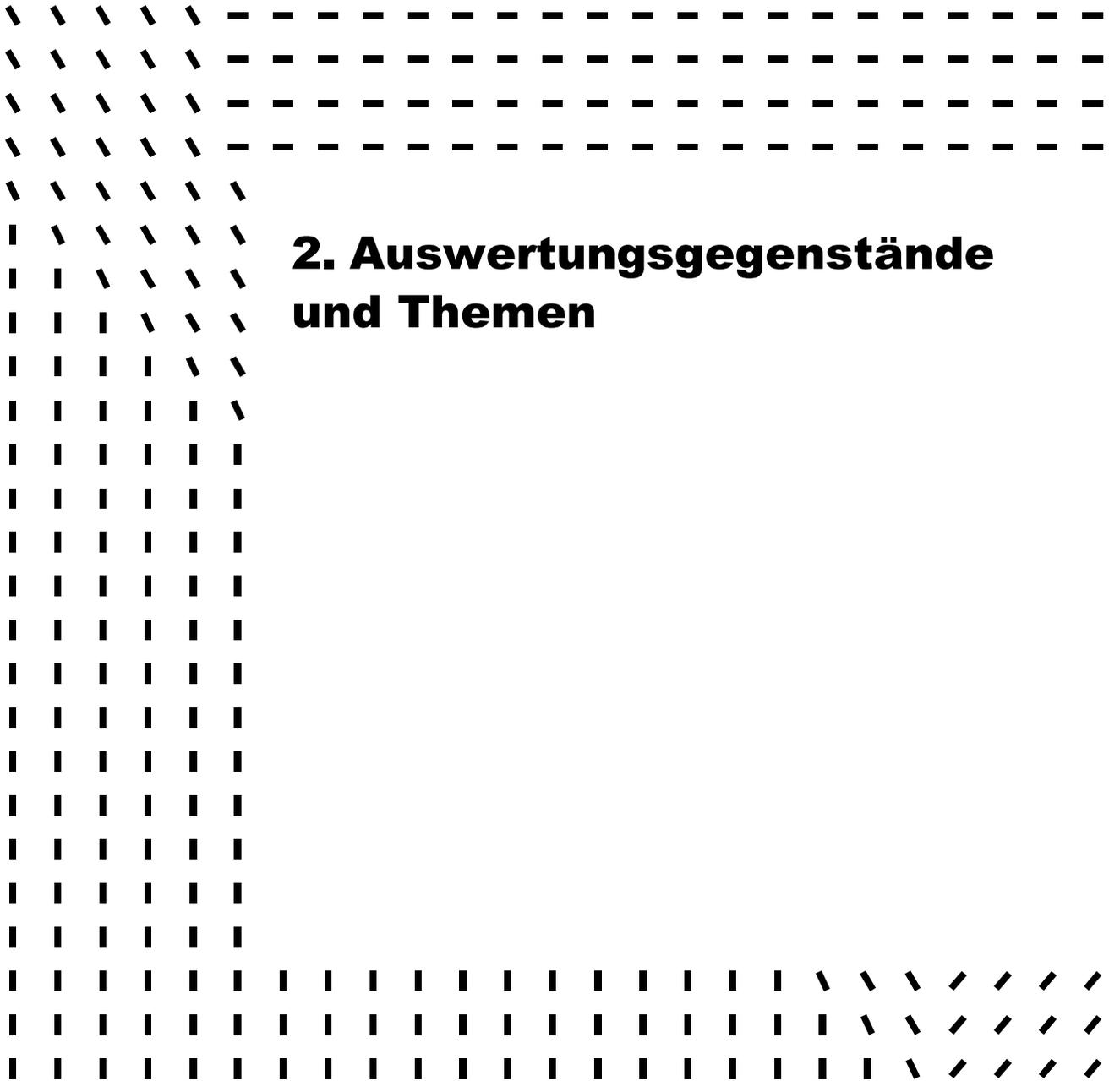
Die Befragung wurde vom 15. September bis zum 5. Oktober 2020 durchgeführt. Es wurden sowohl geschlossene Fragen wie auch offene Fragen gestellt. Die vorliegende Auswertung differenziert entsprechend. Eine Übersicht über die Antwortverteilung aller geschlossenen Fragen liefert das separate Dokument «Auswertung geschlossene Fragen».

I Weitere Auswertungen

Die vorliegende Zusammenstellung schliesst auch zentrale Ergebnisse verschiedener Auswertungen des Krisenmanagements ein, welche von mit der Krisenbewältigung befassten

Organen erstellt wurden.¹ Zusätzlich wurden die Antworten der Kantone Tessin, Waadt, Jura und Luzern auf eine Befragung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) vom Sommer 2020 zu diesem Thema integriert.² Die Auswahl der Kantone orientierte sich an der unterschiedlichen Betroffenheit der Kantone von der Pandemie. Die nachfolgende Auswertung der genannten Dokumente beschränkt sich auf die Gegenstände und die Themen, welche im Fokus des Berichtes der Bundeskanzlei stehen.

-
- ¹ Folgende Berichte lagen Mitte Oktober vor und wurden berücksichtigt: Bericht des Bundesrates vom 27. Mai 2020 über die Ausübung seiner Notrechtskompetenzen und die Umsetzung überwiegender Kommissionsmotionen seit Beginn der Coronakrise; Wochen-GSK der Bundeskanzlei vom 25. Juni 2020 zur Evaluation Corona-Zeit; Auswertungsbericht COVID-19: SANKO: Ergebnisse der Workshops – Lessons Learned im Gesundheitswesen vom Juni/Juli 2020; EDA-Krisenmanagement COVID-19: Lessons Learned: Erkenntnisse Erste Phase der Krisenbewältigung (Januar – Mai 2020); Generalsekretariat GS-EDA: Rapport sur les leçons à tirer de la 1ère phase de la crise du COVID-19 (15.01.2020 – 30.04.2020); Verbindungsstelle Zivilgesellschaft: Schlussbericht 18. Juni 2020; Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung: Auflösung Task Force «Covid-19 und Wirtschaft», 30. Juni 2020. Auf alle diese Unterlagen wird im vorliegenden Bericht als «Bericht Bundesverwaltung» referenziert. Zudem wurde der Schlussbericht des Krisenstabs des Bundesrats Corona KSBC vom 19. Juni 2020 für die Auswertung berücksichtigt. Dieser wird als «KSBC» referenziert. Weiter wurden die COVID-19-Prüfungen der Eidgenössische Finanzkontrolle (Zwischenberichte vom 1. Mai, vom 1. Juni und vom 31. Juli 2020) miteinbezogen. Referenz: «EFK».
- ² Da eine Synthese der Antworten der Kantone zum Zeitpunkt der Erstellung des vorliegenden Berichtes noch nicht vorlag, haben wir uns auf die Auswertung der Rückmeldungen von vier ausgewählten Kantonen beschränkt. Im Bericht wird darauf als «Befragung KdK» referenziert.



2. Auswertungsgegenstände und Themen

2.1 Auswertungsgegenstand 1: Rechtliche Grundlagen für das Krisenmanagement und Richtlinien BCM

2.1.1 Beurteilung der Grundlagen für das Krisenmanagement

I Interviews

- Am häufigsten werden folgende Grundlagen als wichtig für die Bewältigung der Krise genannt: Epidemien-gesetz, Verordnung über den Bundestab Bevölkerungsschutz, Verordnung über den Koordinierten Sanitätsdienst, Weisung des Bundesrates über das Krisenmanagement in der Bundesverwaltung, Krisenkommunikationskonzept des Bundes sowie Pandemiepläne von Bund und Kantonen.
- Die Interviewpartner denken mehrheitlich, dass Grundlagen vorhanden waren, um der Krise zu begegnen und sich diese vorhandenen Grundlagen auch grundsätzlich bewährt haben.
- In den Departementen und Ämtern waren in unterschiedlichem Masse Grundlagen vorhanden (interne Pandemiepläne, Richtlinien zum Krisenmanagement, Handbücher Krisenmanagement).
- Das Epidemien-gesetz habe schnelles Entscheiden ermöglicht.
- Gefehlt haben teilweise standardisierte Prozesse, mit welchen Standardaufgaben in den Ämtern (die wegen der Krise schneller ablaufen mussten) hätten beschleunigt werden können.
- In den Grundlagen (auch im Epidemien-gesetz) sei die Materialfrage unterschätzt worden.
- Erfahrungen, die mit Krisenübungen und vorhandenen Krisen (z.B. im Asylbereich) gemacht wurden, seien nützlich gewesen. Die Frage «Ab wann sind wir in der Krise?» sei dort jedoch zu wenig thematisiert worden.
- Mehrheitlich seien die Grundlagen für Arbeiten im Home-Office vorhanden gewesen, die Informatik wird gelobt.
- Kritisiert wird der Pandemieplan: Mit einem guter Pandemieplan hätte man nicht so viel Aufwand betreiben müssen, um Basics (Masken, Medikamente) zu bekommen.
- Vermisst wurden Pflichtenhefte für die Gremien (AKV).
- Neben den Grundlagen für die Krise seien funktionierende Strukturen und Zusammenarbeit aus der ordentlichen Zeit zentral gewesen.
- Grundlagen für die Protokollierung hätten gefehlt (Stichwort BGÖ).
- Eine Grundlage für die Einbindung der Wissenschaft (Epidemiologen, Virologen) habe gefehlt; die Ressortforschung habe hier kaum einen Beitrag geleistet.
- Die Armeepothek sei in der Vorbereitung vernachlässigt und zu wenig dotiert gewesen.
- Gefehlt habe ein managementtaugliches Instrument zur Beurteilung der Lage, welches eine kurze Übersicht mit kritischen Kennzahlen ermöglicht.
- Der Nutzen der Elektronischen Lagedarstellung wird unterschiedlich beurteilt.

I Online-Befragung geschlossene Fragen/Indikatoren

- *Indikator 1.1:* Die relevanten Grundlagen für den jeweiligen Zuständigkeitsbereich waren den Verantwortlichen bekannt (84 Prozent der Befragten).
- *Indikator 1.2:* Teilweise lagen keine/eher keine angemessenen Grundlagen der Bundesverwaltung für das Krisenmanagement vor (9 Prozent der Befragten).
- *Indikator 1.3:* Die Grundlagen liessen genügend Spielraum, um situationsgerecht zu handeln (über 91 Prozent der Befragten).
- Nur rund die Hälfte der Befragten (die dazu eine Aussage machen konnten) fanden Informationstools wie beispielsweise die Elektronische Lagedarstellung (ELD) oder das Informations- und Einsatz-System (IES) nützlich.

2.1.2 Business Continuity Management

I Interviews

- Das BCM in der Bundesverwaltung habe grundsätzlich gut funktioniert.
- Es stelle sich die Frage, wie Mitarbeitende sich in langanhaltenden Krisen erholen können.
- Teilweise waren Personen sehr belastet, was nach dem Sommer auch zu Ausfällen geführt hat.
- Eine wichtige Erkenntnis sei, dass der Ausfall einer Leitungsperson 1:1 durch die Stellvertretenden kompensiert werden müsse.
- Auch wo keine BCM-Grundlagen vorlagen, seien keine grundsätzlichen Probleme bezüglich Aufrechterhaltung des Betriebs aufgetreten.
- Homeoffice habe grundsätzlich sehr gut funktioniert.
- BCM-orientierten Krisenübungen seien nützlich gewesen.
- Personalstrukturen in der Bundesverwaltung seien für eine längere Krise vermutlich zu wenig flexibel.

I Online-Befragung geschlossene Fragen

- Für den allergrössten Teil der Befragten (94 Prozent) hat das Business Continuity Management in ihrer Verwaltungseinheit funktioniert.

I Online-Befragung offene Fragen

Eine Person erwähnt in der Online-Befragung, dass das BCM in den Verwaltungseinheiten sehr lückenhaft und nicht bundesweit konsolidiert war. Es habe jeweils von den Verwaltungseinheiten ad hoc bestimmt werden müssen.

I Weitere Auswertungen

- BCM-System gewisser Direktionen entspricht nicht vollständig demjenigen der anderen Direktionen (Bericht Bundesverwaltung).
- Als wichtigste Instrumente zur Sicherstellung der Durchhaltefähigkeit wurden die Fokussierung und Priorisierung auf die für die Krisenbewältigung zentralen Aufgaben genannt, sowie eine konsequente und rasche Verzichtplanung, die diese Umdisponierung ermöglichte (Bericht Bundesverwaltung).

2.1.3 Optimierungspotential zu Auswertungsgegenstand 1

I Interviews

- Doppelspurigkeiten zwischen den Krisengremien sollten vermieden werden.
- Effizientere Koordination und klarer Auftrag für Krisengremien (KSBC, BSTB, Science Task Force, Task Force Wirtschaft).
- Es ist zu vermeiden, dass über zusätzliche Organe der Weg der Geschäfte und Entscheidungen verkompliziert wird.
- Koordination von heiklen Punkten, bei denen alle Departemente betroffen sind, könnte durch die Generalsekretärenkonferenz (GSK) erfolgen.

- Bestehende Strukturen zur Einbindung der Wissenschaft sollten besser genutzt werden.
- System für das Krisenmanagement aufbauen, das für alle Arten von Krisen passt.
- Mehr Personal durch Jobrotation für Aufgaben befähigen, die in der Krise anfallen (z.B. Spezialisierung Rechtssetzungsbegleitung).
- Pandemievorbereitung stärken.
- Prinzip der Stabsarbeit bei den Kadern in der Bundesverwaltung besser verankern und bekannter machen.
- Name der Science Task Force ändern in «wissenschaftliches Beratungsgremium».
- Digitalisierung und Innovation beim BAG verbessern.
- Es wird die Frage gestellt, ob Kompetenzen der Departemente in der ausserordentlichen Lage gebündelt werden könnten.

I Online-Befragung geschossene Fragen

- Eine Mehrheit ist der Ansicht, dass die Grundlagen der Bundesverwaltung (zum Beispiel Weisungen über das Krisenmanagement in der Bundesverwaltung, Verordnung über den Bundesstab Bevölkerungsschutz [BSTB], Pandemieplan) angepasst werden sollten, um ein besseres Krisenmanagement zu ermöglichen (61 Prozent).

I Online-Befragung offene Fragen

Auf die Frage «Wie müssten die Grundlagen angepasst werden?» sind die folgenden Aspekte mindestens zweimal genannt worden:

- Bessere Klärung der Rolle des BSTB.
- Mehr praktische Überlegungen und Vorgaben im Pandemieplan.
- Mehr Verbindlichkeit schaffen und AKV klarer regeln.
- Mehr Flexibilität zur Bewältigung unterschiedlichster Krisen ermöglichen.
- Planung zur Entlastung stark belasteter Ämter.
- Widersprüchliche Aussagen in den Grundlagen eliminieren.
- Reduktion der Schnittstellen innerhalb der Bundesverwaltung.

Weitere aus Sicht von Interface relevante Einzelnennungen sind folgende:

- Grundlagen für stärkere zentrale Steuerung der Krisenkommunikation schaffen.
- Weisungsbefugnis des Krisenstabs des Bundesrates Corona (KSBC) auf Verordnungsebene regeln.
- Weisung der Bundeskanzlei (BK) zum Krisenmanagement abschaffen.
- Führung in der Krise durch interdepartementale Stabsorganisation und nicht durch ein federführendes Departement.
- Festlegen, wie KOVE - Koordination des Verkehrswesens im Hinblick auf Ereignisse funktionieren soll und einzubinden ist.
- Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zwischen KSBC und BSTB klar voneinander abgrenzen.
- Besseres Risikocontrolling.
- Strategische und operative Entscheidungsebene besser voneinander trennen.
- Krisenmanagement und -bewältigung nicht als Sonderfall ansehen, sondern in Ziele, Strategien, Aufbau- und Ablauforganisation der Bundesverwaltung integrieren.

I Weitere Auswertungen

- Sicherstellung der Anpassungsfähigkeit des spezifischen BCM der Direktionen an die Besonderheiten der Krise (Bericht Bundesverwaltung).
- Notwendigkeit einer besseren Koordination zwischen Management und Informatik (Bericht Bundesverwaltung).

- Notwendigkeit einer Business-Impact-Analyse (BIA) (Bericht Bundesverwaltung).
- Identifizierung von Mitarbeitenden mit besonderen Informatikbedürfnissen bei erweiterter Telearbeit im Rahmen des BCM-Projekts (Bericht Bundesverwaltung).
- Klärung der Fürsorgepflicht des Bundes als Arbeitgeber, insbesondere bei dem von der Krise direkt betroffenen Personal im Ausland (inkl. Lokalpersonal) (Bericht Bundesverwaltung).
- Um in Zukunft Doppelspurigkeiten zu vermeiden, soll während einer Krise an der Zentrale und im Feld über eine Linie (Chefs/Chefinnen Krisenorganisationen) geführt werden (Bericht Bundesverwaltung).
- SPOC (Single point of contact) auf Stufe Bund mit zentraler Kontaktadresse (Mail, Telefon) und zentraler Ablage der Informationen einführen (Bericht Bundesverwaltung).
- Gesamtschweizerisches Lagebild spezifischer auf die Informationsbedürfnisse der Kantone ausrichten (Bericht Bundesverwaltung).
- Definition von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten vornehmen und kommunizieren für die Koordination BAG/Kantone/KSD/SANKO/Nationale Armeezentrale sowie für Koordination Bund/Kantone (Bericht Bundesverwaltung).
- Krisenmanagement im Gesundheitswesen ausbauen und in Ausbildung aufnehmen (Bericht Bundesverwaltung).
- Einfaches und krisenfestes elektronisches Bestellsystem für Material; Klärung von Lagerhaltung betreffend Schutzmaterial bei Bund und Kantonen, Bestimmungen in Richtung «Pflichtkonsum» erlassen und einfordern (Bericht Bundesverwaltung).
- Finanzierung von Vorhalteleistungen im Gesundheitswesen: Rechtliche Grundlagen schaffen (Bericht Bundesverwaltung).

2.1.4 Gesamtbeurteilung durch Interface

I Generelle Beurteilung

Die Beurteilung von Auswertungsgegenstand 1 fällt grundsätzlich positiv aus und es wird bei zwei von drei Indikatoren der Sollwert erreicht. Dem Bund lagen die Grundlagen zur Bewältigung der Krise vor und diese haben es ermöglicht, angepasst auf die Situation zu handeln. Eine Anpassung der Grundlagen scheint jedoch insbesondere aufgrund der abweichenden Umsetzung und unklaren Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten (siehe Kapitel 0) als notwendig. Dabei ist stets zu berücksichtigen, dass die Grundlagen auch für andere Krisen als eine Pandemie einzusetzen sind.

I Besondere Stärken

- Grundlagen waren vorhanden (z.B. Epidemien gesetz, Weisungen, Pandemieplan).
- Auf die ordentliche Struktur der Verwaltung konnte aufgebaut werden.
- BCM hat im Wesentlichen funktioniert.

I Besondere Schwachpunkte

- Datengrundlagen waren nicht ausreichend vorhanden.
- Materialfrage wurde unterschätzt. Die Unterlagen waren diesbezüglich zu wenig verbindlich.

I Handlungsfelder

- Der Planung, der Beschaffung, der Lagerhaltung und der Finanzierung der Bestände von kritischem Material für die Bewältigung einer Krise sind in der Vorbereitung höhere Priorität und Verbindlichkeit einzuräumen. Dabei sind Annahmen für unterschiedlichen Arten von Krisen zu treffen und die entsprechenden Aufgaben und Organisationsstrukturen zu klären. (*hohe Relevanz*)
- Verlässliche Kennzahlen zur Lagebeurteilung müssen vorliegen. (*mittlere Relevanz*)

- Die Rolle der Eidgenössischen Kommission für Pandemievorbereitung und -bewältigung (EKP) muss geklärt werden. (*mittlere Relevanz*)
- Den Bedürfnissen der Mitarbeitenden des Bundes in der Krise ist noch besser Rechnung zu tragen (z.B. durch EPA und BIT). (*mittlere Relevanz*)

2.2 Auswertungsgegenstand 2: Umsetzung gemäss Grundlagen und Zusammenarbeit zwischen den Gremien der Bundesverwaltung

2.2.1 Umsetzung gemäss den Grundlagen (mit Aufbau der Gremien und Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten)

I Interviews

- Der BSTB habe nicht die ihm zugeordnete Rolle (Vergabe von Aufträgen, Vorbereitung von Entscheidungsgrundlagen und Gesetzgebungen/Verordnungen/Verfügungen) übernommen. Solche Aufgaben seien insbesondere von der Task Force BAG übernommen worden.
- Der KSBC habe nicht die ihm zugeordnete Rolle zur Steuerung und Koordination des Krisenmanagements durch den Bundesrat übernommen und sei kein Führungsorgan gewesen.
- Von der Konzeption her seien Krisengremien wie KSBC und BSTB eher dafür geeignet, operativ mehr Verantwortung zu übernehmen. Hingegen könnten solche übergeordneten grossen Gremien nur schwer strategische Fragen beantwortet und Entscheide fällen.
- Der KSBC habe keinen Auftrag gehabt und den Mitgliedern sei nicht klageworden, was von ihnen erwartet wird.
- Funktion, Rolle und Kompetenzen des BSTB seien nicht klar gewesen.
- KSBC sei zu spät eingesetzt worden.
- KSBC habe zu oft getagt und Sitzungen hätte zu lange gedauert.
- Entscheide seien in den Departementen und im Bundesrat getroffen worden, nicht von anderen Gremien; die departementalen Strukturen hätten auch im Krisenmanagement eine starke Rolle gespielt.
- Es stelle sich auch die Frage, inwiefern es rechtlich möglich sei, dass Sondergremien Entscheidungskompetenzen ausserhalb der Departementalstrukturen erhielten.
- Der BSTB und der KSBC seien vor allem nützlich für Austausch und die Information der Mitglieder gewesen.
- Aufgaben und Verantwortlichkeit der Generalsekretärenkonferenz (GSK) seien nicht klar gewesen. Diese habe am Anfang eine Aufgabe als Krisenorganisation gehabt und sei dann in den Gremien aufgegangen.
- Umsetzung Krisenmanagement sei einerseits fast überstrukturiert und andererseits zu stark informell gewesen; informell, weil die formalen Strukturen ein schnelles Handeln zu wenig gut ermöglicht hätten.
- Für alle Themen bezüglich Arbeit/Wirtschaft sei die tripartite Gruppe wichtig und nützlich gewesen.
- Ein zentrales Entscheidgremium sei eine Delegation der Taskforce BAG gewesen.
- Die Abmachung zwischen dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) und dem BAG zum privilegierten Einsitz ausgewählter Personen in den Experten- und Arbeitsgruppen des BAG sei wichtig gewesen.
- Teilweise wird kritisiert, dass zu viel in Silos (Departemente, Ämter) gedacht wurde.
- Es zeigt sich ein Unterschied in der Kultur zwischen Verteidigung/Sicherheit und anderen Bereichen der Verwaltung: Während erstere eine permanente Krisenorganisation wichtig fänden, betrachten zweitere gut funktionierende vorhandene Gefässe und Prozesse als wichtiger für die Krisenbewältigung.
- Beim Thema Beschaffung seien Kompetenzen und Verantwortlichkeiten nicht geregelt gewesen.
- Obwohl das BABS gute Szenarien und Pläne habe, hätte es keine wichtige Rolle in der Krise gespielt. Das BABS wäre bereit gewesen, eine wichtigere Rolle zu übernehmen.
- Die Eidgenössische Kommission für Pandemievorbereitung und -bewältigung habe praktisch keine Rolle in der Krise gespielt.
- Es seien zu viele neue Gremien entstanden, da das Krisenmanagement in den Routineprozessen vieler Organisation keine Priorität hatte.

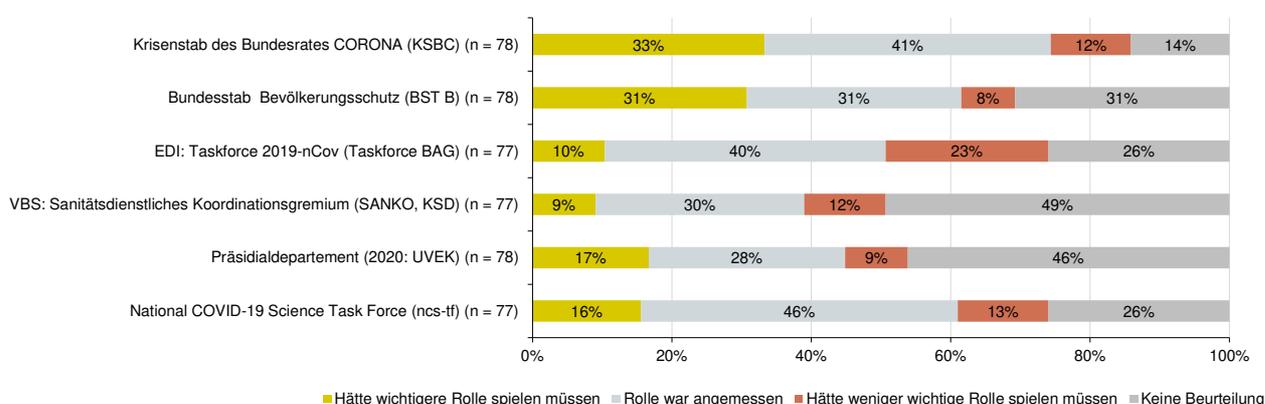
- Die Krisenorganisation des BAG habe sich mit der Zeit etwas aufgebläht. Die Federführung bei BAG und Eidgenössischem Departement des Innern (EDI) wird jedoch von der Mehrheit grundsätzlich für richtig befunden.

I Online-Befragung geschlossene Fragen/Indikatoren

- *Indikator 2.1:* Die Zuständigkeiten und Aufgaben zwischen den Gremien waren hingegen für den grösseren Teil der Befragten *nicht* klar (für 52 Prozent).
- Die Grundlagen wurden im jeweiligen Zuständigkeitsbereich angewendet (für 83 Prozent der Befragten).
- Für 62 Prozent der Befragten gab es zu viele Gremien.

Zu einzelnen Gremien haben die Befragten bezüglich deren Rolle wie folgt Stellung genommen.

D 2.1: Beurteilung Gremien



Quelle: Online-Befragung September 2020.

I Weitere Auswertungen

- Krisenmanagement der Bundesverwaltung hatte zwei Defizite: 1.: Der KSBC war nützlich als Diskussionsplattform, Sounding Board und Impulsgeber. Er agierte jedoch mehr als Begleitgremium denn als zentrales Gremium zur Vorbereitung von Entscheidungen des Bundesrats und der Steuerung der Krisenbewältigung, wie das in der entsprechenden Weisung vorgesehen ist. 2. Der KSBC richtete seinen Fokus vor allem auf Gesundheitsaspekte. Wirtschaftsfragen wurden überwiegend in anderen Foren behandelt. Gründe für die zwei Defizite sind: a) Der KSBC wurde relativ spät aktiviert. Er suchte innerhalb des Krisenmanagements eine ergänzende Rolle und vermied einen Führungsanspruch; b) Der KSBC wurde im EDI verankert, in welchem schon die Task Force BAG eine zentrale Rolle spielte; c) Die Zusammensetzung des KSBC war uneinheitlich. Folgen der zwei Defizite sind: a) Die Transmission der Diskussionen im KSBC in die Departemente blieb begrenzt. b) Der Departementalismus wurde nur wenig relativiert. c) Es entwickelte sich keine Stabsbeziehung zwischen dem KSBC und der strategischen Krisenorganisation von einzelnen Departemente, wie das in der Weisung vorgesehen wäre. d) Teilweise – aber nicht nur – darum verblieb eine Parallelstruktur von Krisenstäben, die in einem unklaren Verhältnis zu einander standen. → Es war bei vielen Geschäften schwierig, die eigentlichen Entscheidzentren im Krisenmanagement des Bundes zu identifizieren. (Bericht Bundesverwaltung)
- Die aussenpolitische Dimension der Krisenbewältigung wurde – wenn überhaupt – nur begrenzt berücksichtigt und fehlte in einigen Diskussionen gänzlich. Das Eidgenössi-

sche Departement für auswärtig Angelegenheiten (EDA) wurde bei einigen aussenpolitisch relevanten Entscheidungen – insbesondere bei Grenzfragen – bisweilen erst spät oder nicht einbezogen. → Diffuse Hierarchien und Kompetenzaufteilungen in der Krisenorganisation des Bundes haben eine wirksame Mitgestaltung des EDA im Krisenmanagement des Bundes erschwert. (Bericht Bundesverwaltung)

- Das Krisenmanagement des Bundes entwickelte sich anders als antizipiert. Der KSBC agierte kaum als Führungsstab, sondern verstand sich mehr als eine ergänzende Begleitgruppe und ein Sounding Board. Aufträge an den Krisenstab EDA gab es kaum. Zudem blieb das EDA das einzige Departement, das seinen Krisenstab aktivierte. (Bericht Bundesverwaltung)
- KSBC hat nie von seiner Weisungsbefugnis Gebrauch gemacht. Vielmehr nahm er eine Rolle als Koordinationsplattform, Impulsgeber und Ventilfunktion der Departemente wahr. (KSBC)

2.2.2 Zusammensetzung der Gremien

I Interviews

- Der KSBC sei zu willkürlich zusammengesetzt worden. Daraus ergab sich das Problem, dass Mitglieder unterschiedliche Entscheidungskompetenzen respektive Nähe zum jeweiligen Bundesrat hatten.
- Art der Besetzung des KSBC nach dem Modus «meldet uns eine Person pro Departement» sei falsch gewesen.
- Der BSTB sei zu breit zusammengesetzt gewesen. Man hätte sich bei der Zusammensetzung mehr auf Stellen konzentrieren sollen, die wirklich betroffen waren.
- Sowohl bei KSBC wie auch BSTB wird auf das Spannungsfeld zwischen Integration von Akteuren und Kleinheit, um rasch und schlagkräftig zu arbeiten, hingewiesen.
- Dass der Einbezug Wirtschaft in den KSBC anfangs nur über economicsuisse erfolgte wird mehrfach kritisiert (Öffnung Geschäfte).
- Bei den Mitgliedern des KSBC sei zu wenig Krisenerfahrung vorhanden gewesen.
- Die Science Task Force habe dazu beigetragen, die Epidemiologen etwas einzubinden.
- Die Einbindung der Wissenschaft sei zu spät erfolgt.
- Die Verbindungsstelle Zivilgesellschaft habe eher symbolischen Charakter als einen konkreten Nutzen gehabt. Es sei mehr darum gegangen, zu «Hackathon» etwas zu machen, als die klassischen Vernehmlassungsadressaten zu gewinnen.
- Trotz all den Krisenstäben hat der schnelle Einbezug der Wirtschaft zu Beginn nicht gut funktioniert.
- In den Gremien sei der Anteil Frauen zu tief gewesen.

I Online-Befragung geschlossene Fragen

- Die Zuständigkeiten und Aufgaben innerhalb des eigenen Gremiums waren mehrheitlich klar (für 73 Prozent).
- Nur 15 Prozent finden, dass mehr Personen in «ihr Gremium» eingebunden hätte werden sollen (Gremium, an welchem die befragte Person teilgenommen hat und welches für sie die wichtigste Rolle gespielt hat).
- Ebenfalls eine Minderheit (37 Prozent) ist der Ansicht, dass andere Personen in «ihr Gremium» hätten eingebunden werden sollen.
- Für etwa die Hälfte der Befragten waren in «ihrem Gremium» zu viele Personen involviert, für die andere Hälfte ist dies nicht der Fall.
- Für 45 Prozent waren insgesamt zu viele Organisationen in die Gremien der Bundesverwaltung einbezogen.

2.2.3 Zusammenarbeit innerhalb der Gremien des Bundes

I Interviews

- Zusammenarbeit und Informationsfluss innerhalb der Gremien hätten grundsätzlich gut funktioniert.
- Vorgehen im BSTB wird teilweise als sehr bürokratisch erlebt, BSTB habe sich teilweise zu sehr mit sich selbst beschäftigt.
- Führung im KSBC sei teilweise zu wenig strikt gewesen.
- Zusammenarbeit innerhalb der Science Task Force habe trotz starker Persönlichkeiten der Wissenschaftler gut funktioniert.
- Das Interesse innerhalb des KSBC bezüglich Input der Science Task Force sei unterschiedlich gross gewesen.
- Im KSBC seien die Themen Grenzen und Aussenpolitik unterschätzt worden.
- Eine Herausforderung für die häufig stattfindenden Besprechungen war die Verfügbarkeit der Personen, welche auch in die Krisenorganisation anderer Departemente und Ämter eingebunden waren.

I Online-Befragung geschlossene Fragen

- Mehrheitlich werden Leerläufe und/oder Doppelspurigkeiten im eigenen Gremium nicht als Problem gesehen (67 Prozent).
- Der Informationsfluss innerhalb des eigenen Gremiums hat gut funktioniert (85 Prozent).
- Die notwendige Infrastruktur stand im eigenen Gremium zur Verfügung (82 Prozent).

I Online-Befragung offene Frage

Auf die Frage «Was hätte hinsichtlich der Zusammenarbeit innerhalb des Gremiums oder der Gremien, in denen Sie beteiligt waren, besser gemacht werden sollen (oder sollte in Zukunft besser gemacht werden)?» sind die folgenden Aspekte genannt worden:

Mehrfachnennungen

- Rolle/Kompetenzen des Gremiums und innerhalb des Gremiums klarer definieren. 8 *Nennungen*
- Entscheidprotokolle zusenden bzw. Entscheide besser dokumentieren. 5 *Nennungen*
- Bessere und früher übermittelte Vorbereitungsunterlagen. 4 *Nennungen*
- Frühzeitiger Informationsfluss grundsätzlich verbessern (z.B. über Entscheide des Bundesrates). 4 *Nennungen*
- Direkterer und schnellerer Informationsaustausch (zu starke Triage), klar definierte Kommunikationskanäle. 4 *Nennungen*
- Personenkreis reduzieren (z.B. BSTB). 4 *Nennungen*
- Besserer Einbezug betroffener Bereiche, Stellungnahmen von diesen einholen (Expertenwissen nutzen). 3 *Nennungen*
- Konstruktive Vorschläge besser aufnehmen. 2 *Nennungen*
- Gemeinsame Lagedarstellung stärken (einheitliche Beurteilung). 2 *Nennungen*
- Höhere Flughöhe (nicht operative Fragestellungen im Detail diskutieren). 2 *Nennungen*

Relevante Einzelnennungen

- Klarer Switch von Regel- zu Krisenstruktur.
- Ausarbeitung von klaren Empfehlungen zuhanden des Bundesrats.
- Besetzung der Gremien mit verantwortlichen Personen und nicht mit Verbindungspersonen.
- Homogenere Zusammenstellung von Gremien.
- Sitzungsorganisation und -frequenz flexibel und zeitnah auf Bedürfnisse abstimmen.
- Alle Dimensionen der Krise integrieren.

- Kürzere, dafür regelmässige Meetings.
- Einzelne Themenbereiche und deren Akteure besser berücksichtigen (z.B. Sicherheitsbehörden, Aussenpolitik).
- Klar definierte kritische Infrastrukturen.
- Erhebung quantitativer Daten.
- Klarere Sitzungsleitung.

Nennungen zu einzelnen Gremien

- Bundesstab Bevölkerungsschutz (BSTB)
 - Teilnahme der Entscheidungsträger an Sitzungen.
 - Mehr Zeit für Entscheidvorbereitung zuhanden Bundesrat in BSTB.
 - Einsetzung des BSTB im Ereignisfall als formeller Akt an der Direktor/-innenkonferenz traktandieren.
 - BSTB konnte zugeordnete Rolle nicht wahrnehmen (laufende Kompetenzverlagerung, unzureichender Informationsfluss).
- Krisenstab des Bundesrats Corona (KSBC)
 - Etablierung als «echter» Krisenstab.
 - Einbezug Sicherheit verbessern.
- Eidgenössische Kommission für Pandemievorbereitung und -bewältigung
 - Deren Rolle neu denken (Nur Rolle in Pandemievorsorge vorsehen?).
- Ad Hoc-Ausschuss Kommission für Wirtschaftspolitik (KfW)
 - Klarere Kompetenzen, um Anträge und Empfehlungen an die Task Force Covid-19 respektive den Krisenstab des Bundes zu übermitteln.

I Weitere Auswertungen

- Zusammenarbeit der Eidgenössischen Finanzkontrolle mit der Verwaltung lief auch – oder gerade – in diesem Krisenmodus gut (EFK).
- Durchführung von Sitzungen per Skype hat gut funktioniert. Es fehlt aber der persönliche Kontakt und vertiefte Diskussionen. Behandlung von gewissen Themen ist über Skype nicht gleich gut möglich (Bericht Bundesverwaltung).
- Die externe Kommunikation konzentrierte sich auf die Repatriierung und zu wenig auf diplomatische Ansätze (Kontakte mit den Nachbarländern/Vorschläge/Verpflichtungen) sowie auf die Anpassung der DEZA-Programme an die Krise in den Partnerländern (Bericht Bundesverwaltung)
- Insgesamt hat das Krisennetzwerk des Bundes koordiniert, zielgerichtet und gut zusammengearbeitet. Dank der gegenseitigen Einsitznahme von Vertretungen verschiedener Krisenstäbe wurde eine gute Koordination gewährleistet. Regelmässig gingen aber Bundesrats-Geschäfte, bei denen der KSBC – gerade vor dem Hintergrund der jeweils für eine Ämterkonsultation enorm kurzen zur Verfügung stehenden Zeit – einen Mehrwert hätte bringen können, ohne Einbezug des KSBC in den Bundesrat. (KSBC)
- Der KSBC schaffte es nicht, über alle Departemente hinweg eine Koordinations- und Integrationsrolle wahrzunehmen. Hingegen brachten die Diskussionen dem EDI für die Vorbereitung von Anträgen einen Mehrwert. (KSBC)
- Durch seine Vernetzung mit den aktivierten Krisenstäben des Bundes konnte der KSBC und dessen Geschäftsstelle Situationen identifizieren und bereinigen, wo Arbeitsgruppen an gleichen Themen arbeiteten. (KSBC)

2.2.4 Zusammenarbeit zwischen den Gremien des Bundes

I Interviews Bund

- Der Austausch zwischen den Gremien habe grundsätzlich funktioniert.
- Nach anfangs guter Zusammenarbeit zwischen den Gremien des Bundes sei man nach einigen Wochen wieder zu stark in das «Silodenken» verfallen.
- Kommunikation zwischen den zuständigen Departementen sei wichtiger gewesen, als zwischen den einzelnen Gremien.
- Ämter, die normalerweise nicht oder nur wenig mit dem BAG zusammenarbeiten, empfanden die Zusammenarbeit teilweise als schwierig.
- Persönliche Kontakte seien zentral für eine gute Zusammenarbeit gewesen.
- Das Engagement und die Flexibilität in der Bundesverwaltung habe insgesamt eine gute Zusammenbeitskultur bewirkt.
- Links zwischen KSBC und Taskforce BAG seien sichergestellt worden.
- Gute Zusammenarbeit in der Bundesverwaltung aus der ordentlichen Zeit habe sich bezahlt gemacht.

I Online-Befragung geschlossene Fragen/Indikatoren

- *Indikator 2.2:* Für etwas mehr als die Hälfte der Befragten hat es die Zusammenarbeit zwischen den Gremien ermöglicht, zeitgerechte Entscheide vorzubereiten (55 Prozent).
- *Indikator 2.3:* Für die Hälfte der Befragten hat die Koordination zwischen den Gremien die Aufgabenerfüllung zeitgerecht ermöglicht (für 51 Prozent).
- Für 57 Prozent hat es die Zusammenarbeit zwischen den Gremien ermöglicht, sachgerechte Entscheide vorzubereiten.
- Die Informationen, die die Befragten von (anderen) Gremien der Bundesverwaltung erhalten haben, werden mehrheitlich als verständlich betrachtet (für 73 Prozent).

I Online Befragung offene Frage

Auf die Frage «Was hätte hinsichtlich der Zusammenarbeit zwischen den Gremien der Bundesverwaltung besser gemacht werden sollen (oder sollte in Zukunft besser gemacht werden)?» sind die folgenden Aspekte genannt worden:

Mehrfachnennungen

- Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der Gremien und Prozesse aufeinander abstimmen (hat bis Ostern nur mässig geklappt) *11 Nennungen*
- Informationsfluss verbessern und vereinfachen (z.B. Zusammenfassung der Entscheidungen und der laufenden Dokumente), Kommunikationskanäle definieren. *5 Nennungen*
- Weniger Gremien sowie Teil- und Nebenstäbe. *5 Nennungen*
- Bestehende Strukturen besser nutzen und weniger Zusatzgremien schaffen (viele Entscheidungen wurden auf informeller Ebene geklärt). *5 Nennungen*
- Klarere Aufgabenzuweisung. *3 Nennungen*
- Schnittstellen zwischen Organen besser definieren, thematische Silos aufbrechen. *3 Nennungen.*
- Besseres Follow-up der Geschäfte und Eingaben (z.B. Planung der anstehenden Arbeiten und zu fällender Entscheide). *2 Nennungen*
- Keine Zusatzgremien schaffen, dafür bestehende Strukturen besser nutzen. *2 Nennungen*

Relevante Einzelnennungen

- Kompetenzen der Organe besser kommunizieren.
- Fristen besser einhalten.
- Kompetentere Mitarbeitende einsetzen (v.a. Juristen/-innen).

- Einbezug der Kantone nicht instrumentalisieren gegen die Interessen des Bundesrats.
- Redundanzen und Durchhaltefähigkeit 7/24 sind mit dem für den Normalfall verfügbaren Ressourcen nicht gegeben.
- Informatik-Kapazitäten schaffen, Online-Konferenzen ermöglichen.
- KBSC: nicht so früh aus der Verantwortung ziehen, ohne Führung klar zu regeln.
- GSK: Rolle bis am Schluss unklar.
- Abgrenzungen BSTB / KSB klar definieren.
- Zeitliche Abfolge der Meetings verbessern.

2.2.5 Optimierungspotential zu Auswertungsgegenstand 2

I Interviews

- Aufgaben und Verantwortlichkeiten des KSBC sollten klar sein.
- Zuständigkeiten und Kommunikationswege klären.
- Vorhandene Kompetenz der Bundesverwaltung im Krisenmanagement besser nutzen.
- Beratungsmandat der Science Task Force von Anfang an klar formulieren.
- Anbindung Science Task Force nicht über den KSBC regeln.
- Mutiger bestimmen, welche Personen geeignet sind, um wichtige Aufgaben zu übernehmen und welche nicht.
- Sozialpartner von Anfang an im Krisenstab berücksichtigen.

I Weitere Auswertungen

- Für die Verbindungsstelle Zivilgesellschaft bestand eine der Schwierigkeiten darin, der KBSC-Geschäftsstelle die Relevanz zivilgesellschaftlicher Initiativen zu kommunizieren und von dieser zeitnahe Rückmeldungen zu erhalten. (Bericht Bundesverwaltung)

2.2.6 Gesamtbeurteilung durch Interface

I Generelle Beurteilung

Die Umsetzung ist in wichtigen Bereichen nicht gemäss den Grundlagen erfolgt. Beispielsweise haben KSBC und BSTB ihnen zugedachte Aufgaben nicht übernommen, sondern primär als Austausch- und Informationsgremien funktioniert. Ein wichtiges (Entscheid)-Gremium bildete ein Ausschuss der BAG Task Force. Hinsichtlich der Zusammenarbeit zwischen den Gremien des Bundes fällt die Einschätzung ambivalent aus; die Zielwerte der Indikatoren werden deutlich verfehlt. Während die Zusammenarbeit innerhalb der Gremien insgesamt gut war, funktionierte sie zwischen den Gremien der Bundesverwaltung und den verschiedenen Verwaltungsstellen vor allem dann gut, wenn auf bestehende Kontakte aufgebaut werden konnte. Schwierigkeiten traten insbesondere dort auf, wo dies nicht der Fall war.

I Besondere Stärken

- Obwohl die Kontakte zuerst etabliert werden mussten, haben SECO und BAG – nach anfänglichen Schwierigkeiten – gut zusammengearbeitet.
- Gute Zusammenarbeit auf operativer Ebene aufgrund persönlicher Kontakte in allen Gremien.

I Besondere Schwächen

- KSBC und BSTB haben nicht die ihnen zugedachten Rollen übernommen (AKV zu wenig klar).
- Zu viele Gremien und Sonderstrukturen.
- Zu viele Personen/Organisation in den Gremien und teilweise Personen aus unterschiedlichen Hierarchiestufen (fehlende Stufengerechtigkeit). Strategische und operative Ebenen wurden zu wenig getrennt.

- Nach anfänglicher Überwindung nahmen Departmentalismus und Silodenken mit zunehmender Dauer der Krise wieder zu.

I Handlungsfelder

- Wichtige Entscheide sind in departementsübergreifenden Gremien zu fällen. Bestehenden departementsübergreifende Strukturen (z.B. GSK mit Erweiterung je nach Krise) ist mehr Gewicht zu geben. (*hohe Relevanz*)
- Der Aufgabenschwerpunkt für den ad-hoc Krisenstab (wie den KSBC) sollte (sowie dies in der Covid-19-Pandemie tatsächlich erfolgt ist) auf den Informationsaustausch gelegt werden. Die Weisungen über das Krisenmanagement in der Bundesverwaltung sind damit entsprechend anzupassen. (*hohe Relevanz*)
- Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten des BSTB sind zu klären und allenfalls in der Verordnung über den Bundesstab Bevölkerungsschutz (VBSTB) anzupassen. (*hohe Relevanz*)
- Es muss im Voraus geklärt werden, wer die finanziellen Folgen der Erklärung der besonderen oder ausserordentlichen Lage zu tragen hat. (*hohe Relevanz*)

2.3 Auswertungsgegenstand 3: Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen

2.3.1 Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen

I Interviews Bund

- Eine solche Krise müsse national geführt werden. Der Föderalismus sei eher hindernd. Trotzdem müsse man die Kantone miteinbeziehen, ohne sie gross mitreden zu lassen.
- Einbezug sei darum wichtig, weil es schliesslich die Kantone sind, die Entscheidung mittragen und umsetzen müssen. Es sei auch wichtig gewesen, dass die Regierungen einmal zu einem Austausch mit dem Bundesrat eingeladen wurden.
- Der Einbezug der Kantone habe sich im Laufe der Krise stark gebessert.
- Der Einbezug der KdK war in den KSBC wird als eher dekorativ beschrieben, es sei fraglich inwiefern die KdK die Interessen der Kantone auf strategischer Ebene vertreten könne.
- Es hätten regelmässige, direkte und informelle Kontakte stattgefunden zwischen dem BAG und den Gesundheitsdirektoren/-innen aus den stark betroffenen Kantonen.
- Die Zusammenarbeit des Bundes mit den Grenzkantonen sei etabliert. Die Mitarbeitenden der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) seien in den kantonalen Krisenstäben eingeschlossen. Das seien eingespielte Vorgänge und es habe gut funktioniert.
- Die Zusammenarbeit des Bundes mit der Konferenz Kantonaler Volkswirtschaftsdirektorinnen und Volkswirtschaftsdirektoren (VDK) und Finanzdirektorenkonferenz (FDK) habe sehr gut funktioniert. Die VDK hat ein Monitoringsystem aufgestellt, so dass der Bundesrat auf dem Laufenden gehalten werden konnte, was genau die Kantone tun.
- Von Seiten Kantone wird kritisiert, dass Informationen zu spät kamen und Erläuterungen gefehlt hätten.
- Im föderalen System müsse besser geregelt werden, wer wem was in welcher Form mitteilt.
- Der Einbezug der Kommunikation der Kantone in den wöchentlichen Telefonkonferenzen, die Absprache über die Kommunikationsmittel, den Austausch von Sprachregelungen, von Medienmitteilungen und von Vorinformationen darüber, was veröffentlicht wird, habe eine Kohärenz in der Kommunikation ergeben, die sehr gross war.
- Die Geschwindigkeit der Prozesse hätten teilweise keine seriöse Konsultation oder gar keine Konsultation der Kantone erlaubt. Konsultation sei in so einer Phase nicht möglich, aber die Information hätte früher stattfinden können; und zwar für jene, die dann für die Umsetzung verantwortlich seien.
- Mit den technischen Möglichkeiten, die man heute hat, hätte die Einbindung der Kantone besser laufen müssen.
- Bei der Öffnungsphase hätten die Kantone mehr und proaktiver an den Tisch geholt werden sollen.
- Die Schwierigkeit für die Zusammenarbeit liege bei der fehlenden Koordination zwischen den Kantonen und den Eigendynamiken. Als Beispiel sei der Bereich der gymnasialen Prüfungen genannt. Hier sei die innere Zerrissenheit der Kantone sehr gross gewesen und es habe einen grossen Graben zwischen Romandie und Deutschschweiz gegeben.
- Bei den Entscheidungen zu den Grossveranstaltungen hätten die Konferenzen sich zusammengerauft, um die Meinungen zu koordinieren. Kantone und Ressorts hätten entschieden, dass die Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) das für alle Konferenzen übernimmt.
- Im Kanton Tessin habe es Spannungen zwischen Bundesanweisungen und Anweisungen der kantonalen Behörden gegeben. Es sei eine unklare Situation entstanden bezüglich Maskentragpflicht. Für das Vertrauen der Bevölkerung in die Behörden sei dies sehr schlecht gewesen.

I Interviews Kantone

- Die Gesundheitsbehörden hätten die Regelungen in Bezug auf die umzusetzenden Massnahmen erstellt. Der Bildungsbereich habe als Empfänger dieser Regelungen gegolten. Dies sei der korrekte Mechanismus gewesen.
- Es sei klar, dass in so einer Situation der Bundesrat eigenständig entscheiden könne und dass es schwierig sei, eine einheitliche Haltung der Kantone zu erreichen.
- Die zur Verfügung gestellten Materialien seien einleuchtend, gut verständlich und transparent gewesen. Sie seien zum richtigen Zeitpunkt gekommen. Die GDK war in der Kommunikation des BAG immer einbezogen. Es gab gewisse Themen, zu welchen sie Inputs gab und dem BAG mitteilten, was am nächsten Point de Presse besonders thematisiert werden sollte.
- Gut sei gewesen, dass die Verantwortlichen der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) kurz vor dem 13. März 2020 vom BAG zu einem runden Tisch eingeladen wurden. Dort konnte geklärt werden, was der EDK wichtig gewesen ist und wer für was die Ansprechperson ist. Das sei eigentlich ein guter Start gewesen. Danach gab es aber keine solche Treffen mehr, sondern eher Austausch unter Sachbearbeitenden.
- Die Zusammenarbeit der GDK mit dem BAG und dem EDI sei sehr gut, transparent und offen gewesen. Dies sei aber nur darum so gewesen, weil sehr viel informell kommuniziert wurde.
- Im Bereich Wirtschaft habe die Zusammenarbeit besser gut funktioniert als im Bereich Gesundheit (Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) und VDK besser als EDI und GDK).
- Die Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen mussten in der Krise neu definiert werden. Die Rolle und Erwartungen an die Kantone sei – sowohl auf politischer wie auf Verwaltungsebene – nicht klar festgelegt gewesen.
- Das Generalsekretariat des EDI habe sich bemüht, Vorlagen, Schutzkonzepte, Verordnungsänderungen der EDK möglichst frühzeitig zuzustellen. Es sei jedoch stets unklar geblieben, in welcher Funktion und mit welchem Anspruch die EDK welches Dokument erhalten habe.
- In der ersten Phase waren die Konsultationsprozesse sehr kurz und auch etwas unbefriedigend. Die Kantone hätten sich zwar stets äussern können, die Art und Weise sei jedoch etwas zufällig gewesen. Dennoch stiessen die Beschlüsse bei den Mitgliedern auf grosse Akzeptanz und man konnte sie nachvollziehen.
- Durch das Tempo sei es schwierig gewesen, dass die kantonalen Gremien fundierte Entscheide und Stellungnahmen abgeben konnten.
- Sowohl im Einstieg in die Krise als auch im Ausstieg seien die Kantone den Bundesbehörden hinterhergehinkt und oft sehr kurzfristig über Absichten des Bundes informiert worden.
- Die Zusammenarbeit mit den Kantonen sei während den ersten zehn Tagen der Krise nicht koordiniert gewesen. Die VDK habe sich dann bei den Kantonen gemeldet und angeboten, die Koordinationsaufgabe zu übernehmen.
- Eine Herausforderung waren die unterschiedlichen Positionen innerhalb der Kantone.
- Unbefriedigend (aber möglicherweise nicht anders machbar) sei der Anlass gewesen, bei welchem sämtliche Präsidien der relevanten interkantonalen Konferenzen vom Bundesrat in den Bernerhof eingeladen worden seien. In der Einladung sei dieser Anlass als Verhandlungsanlass und als Ort von materiellen Diskussionen dargestellt worden. Effektiv sei dieser Anlass jedoch als Informationsgefäss gebraucht worden, bei welchem die Konferenzpräsidien am Tag vor der Bundesratssitzung informiert wurden.

I Interviews weitere Akteure

- Die Kantone seien etwas düpiert gewesen, als die ausserordentliche Lage ausgerufen wurde. Aber als sie dann die Verantwortung zurückbekommen hätten, seien sie dafür nicht vorbereitet gewesen (z.B. Contact-Tracing).
- Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in der Pandemiesituation sei zu überdenken.

I Online-Befragung geschlossene Fragen/Indikatoren

- *Indikator 3.1:* Für 74 Prozent hat sich in ihrem Zuständigkeitsbereich die Regelung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten zwischen Gremien von Bund und Kantonen bewährt.
- *Indikator 3.2:* Für über 60 Prozent war die Zusammenarbeit der Gremien der Bundesverwaltung mit jenen der Kantone koordiniert.
- *Indikator 3.3:* Eine deutliche Mehrheit der Befragten (74 Prozent) erlebte den Einbezug der Kantone ins Krisenmanagement der Bundesverwaltung als sachgerecht.
- *Indikator 3.4:* Der Zeitpunkt des Einbezugs war für 67 Prozent der richtige (Sicht Kantone 31 Prozent).
- Für über 60 Prozent hat der Informationsfluss zwischen Bundesverwaltung und Kantonen gut funktioniert.
- Der grössere Teil der Befragten ist der Ansicht, dass es nur wenig Leerläufe und/oder Doppelspurigkeiten zwischen Bundesverwaltung und Kantonen gab.

I Weitere Auswertungen

- Informationen des Bundes im Bereich Wirtschaft liefen über Verbände und Gewerbe. Die kantonalen Vollzugsstellen wurden zu wenig informiert. In der ausserordentlichen Lage war die Information seitens des Bundes gut geführt. Ab der Lockerungsphase wurde es unübersichtlich. (Befragung KdK)
- Die Kantone hatten keine einzige Anlaufstelle, an die sie sich wenden konnten: Ein Kanton stützte sich daher zum Beispiel auf das BAG, den Bundesratssprecher und die Bundeskanzlerin, das Bundesamt für Verkehr (BAV), bzw. die SBB und PostAuto als Betreiber des öffentlichen Verkehrs, und die Vermittlungsarbeit der GDK. (Befragung KdK)
- Im Allgemeinen arbeiteten die Kantone mit vielen unkoordinierten Bundesorganisationen/-beamten zusammen. Für die zuerst betroffenen Kantone erwies es sich als schwierig, Bern die gestiegenen Bedürfnisse verständlich zu machen: Das Warten auf Antworten war besonders lang; es wurde nur denjenigen Kantonen Antworten gegeben, die die Fragen gestellt hatten. Die Antworten wurden nicht mit den anderen Kantonen geteilt. Es wäre angemessen gewesen, vor offiziellen öffentlichen Mitteilungen kantonale Rückmeldungen zu Anträgen einzuholen. (Befragung KdK)
- In der ersten Phase gab es keine Konsultationen der Kantone. Es gab höchstens Informationen. (Befragung KdK)
- Wertvoll waren die direkten Verbindungen zwischen einzelnen Mitgliedern von Kantonsregierungen und den Mitgliedern des Bundesrates sowie die direkten Verbindungen zwischen den Kantonsärzten und den Mitarbeitenden des BAG. (Befragung KdK)
- Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen funktionierten in der ersten Phase gut. Bei der Ausrufung der besonderen Lage wurden die Kantone aber kurzfristig vor vollendete Tatsachen gestellt, das war schlecht. Seit dem Sommer hat sich die Situation wieder verbessert. (Befragung KdK)
- Auf nationaler Ebene war die Koordination mit einer Vielzahl von Konferenzen schwierig. Es gab keine Führung. Die GDK hätte diese Rolle übernehmen sollen. (Befragung KdK)

2.3.2 Optimierungspotential zu Auswertungsgegenstand 3

I Interviews

Sicht Bund:

- Ein stärkerer Einbezug der Kantone wäre nützlich gewesen, weil die Kantone auch in der ausserordentlichen Lage für den Vollzug verantwortlich sind.
- Die Präsenz der GDK habe zeitweise gefehlt. Der Einbezug der Kantone habe zwar in den Arbeitsgruppen stattgefunden, jedoch zu wenig gut in der Task Force.
- Was zu klären sei, ist die Frage, wer die kompetenten kantonalen Ansprechpartner für den Bundesrat sind? Ist es die KdK oder sind es die Fachkonferenzen? Wie solidarisch und loyal wollen sich die anderen Kantone verhalten, wenn sie in der Minderheit sind?
- Bei den Kantonen müsse man früher mit der politischen Führung und nicht mit den Funktionären arbeiten.
- Bei den Kantonen könnte man die Zusammenarbeit in Krisenfällen institutionalisieren. Die interne Koordination der Kantone sei zu verbessern.
- Die Reaktionen der Kantone bezüglich mehr Harmonisierung seien abwehrend gewesen. Auch die GDK habe die Kantone dazu aufgerufen. Auf der Grundlage der Zahlen sollten vermehrt überregionale, interkantonale Schwerpunkte gesetzt und Zusammenkünfte vereinbart werden.

Sicht Kantone:

- In der Verwaltung bestehe ein komplexes Beziehungsgeflecht. Da müsse jede/r wissen, in welcher Rolle er/sie mit wem kommuniziere. Vor allem beim Generalsekretariat des EDI und beim BAG bestehe hier Verbesserungsbedarf. In der Zusammenarbeit mit dem Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) hingegen sei alles problemlos gelaufen, einfach intensiver und schneller als in normalen Zeiten.
- Das BAG könnte sich Kompetenzen bezüglich Bildungsfachwissen auch bei der EDK holen. Vom BAG sei unterschätzt worden, welche Kompetenzen notwendig sind, um zum Beispiel die Schutzkonzepte erstellen zu können.
- Die Kantone wünschten sich vom Bund bei Einstieg und beim Ausstieg ein langsameres Tempo. Es hätten teilweise 1-2 zusätzliche Tage für eine seriöse Meinungsbildung gereicht. Das wäre auch nützlich dafür gewesen, dass die Entscheide nachher besser mitgetragen worden wären.
- Wenn das BAG mit der GDK so vorgegangen wäre wie das WBF mit der VDK, hätte die Zusammenarbeit noch besser sein können.
- In einer ausserordentlichen Lage sei die Einbezug der Kantone nicht vorgesehen. Der Umgang mit der VDK sei eine zielführende Ausnahme gewesen.
- Wenn sich die Kantone besser absprechen würden, könnte sich das als hilfreich erweisen.

Sicht weitere Akteure:

- Man müsste Wege der Zusammenarbeit finden, die rascher, kürzer und standardisierter sind.
- Man müsste eine Lösung finden, welche die Kantone nicht völlig aus der Pflicht entlässt, aber die Leitung klar beim Bund platziert. Die Trennung «wir oder ihr» sei nicht zielführend.

I Online Befragung offene Frage

Auf die Frage «Was hätte hinsichtlich der Zusammenarbeit zwischen Bundesverwaltung und Kantonen besser gemacht werden sollen (oder sollte in Zukunft besser gemacht werden)?» sind die folgenden Aspekte genannt worden:

Mehrfachnennungen

- Kantone sollten sich untereinander besser abstimmen und organisieren (z.B. definieren, wer zu welchem Thema Sprachrohr ist und sich besser untereinander informieren). *7 Nennungen*
- Einheitliche Auffassung und Kommunikation derselben zwischen Kantonen und dem Bund schaffen, gemeinsame Agenda erstellen, Kantone besser in Kommunikation einbeziehen. *5 Nennungen*
- Informationsaustausch zwischen Bund und Kantonen verbessern: konzentriertere Informationen, elektronischer Austausch von Lagedaten notwendig, Kommunikation von sensitiven Informationen. *6 Nennungen*
- Früherer und sachgerechterer Einbezug der Kantone (auch in Entscheidungsfindung). *4 Nennungen*
- Kantone vor der Ämterkonsultation einbeziehen. *4 Nennungen*
- Frühzeitigere Information der Vollzugsstellen in den Kantonen. *4 Nennungen*
- Verbesserung der Sensibilität gegenüber spezifischen Anforderungen der Kantone. *4 Nennungen*
- Austausch generell intensivieren, Abläufe vereinfachen, Zuständigkeiten regeln. *3 Nennungen*
- Zu viele verschiedene Ansprechpersonen seitens der Kantone (kantonale Führungsorgane, Kantonsärzte, Kantonschemiker usw.) und auch seitens des Bundes. «Single Point of Contact» sowohl bei Bund als auch bei Kantonen anstreben. *2 Nennungen*
- Alle relevanten Akteure seitens Kantone miteinbeziehen (z.B. bessere Einbindung kantonaler Sicherheitsbehörden, insbesondere Kantonspolizei). *2 Nennungen*

Relevante Einzelnennungen

- Kantonen mehr Zeit gewähren für Konsultationen.
- Grössere Vorlaufzeit vor der Bekanntgabe der Entscheide des Bundesrates.
- Französischsprachige Schweiz besser anhören bzw. berücksichtigen.
- Innerhalb des BAG pro Region eine Ansprechperson zur Vorbereitung der wichtigsten Orientierungen zu haben.
- Vorbereitung auf Krisensituation verbessern (z.B. Zuständigkeiten und Abläufe früher definieren).
- Bund sollte Anliegen schweizweit tätiger Unternehmen mit den Kantonen koordinieren. Bewilligungen (Passierscheine) sollen schweizweit gelten und nicht kantonal verhandelt werden müssen.
- Die Informations- und Kommunikationstechnik für das Business-Continuity-Management zwischen Kantonen und Bund optimieren.
- Sozialbereich besser berücksichtigen.
- Einbezug der Kantonsregierungen verstärken (nicht nur über Fachdirektorenkonferenzen).
- Kantonale Krisenstäbe sind zu heterogen in Bezug auf Qualität oder Kompetenzen.
- Kantone waren zu lange im Lead.
- Kantone hätten in der Task-Force-BAG präsent sein sollen.
- Konsequente Vernetzung der Generalsekretäre oder -sekretärinnen der verschiedenen kantonalen Konferenzen mit den Fachbehörden in der Bundesverwaltung.
- Besseres Ressourcenmanagement des Bundes.
- Dienstpflichtige wurden in grosser Zahl für Aufgaben eingesetzt, die zunehmend von zivilen Berufs- und Fachleuten hätten wahrgenommen werden sollen, die lagebedingt arbeitslos wurden oder Kurzarbeit leisteten.

Positiv hervorgehoben werden in der Online-Befragung folgende beiden Punkte:

- Die ordentlichen Verfahren haben sich bewährt und sollten wo immer möglich auch angewendet werden. Sie gewährleisten einen angemessenen Einbezug der Kantone.
- Koordination zwischen Bund und Kantonen hat sehr gut geklappt.

I Weitere Auswertungen

- Eine Kurzkonsultation der Kantone vor einer Entscheidung hätte erwartete Schwierigkeiten bei der Umsetzung aufdecken können. (Befragung KdK)
- Erläuterungen zu Verordnungen sind sehr wichtig für die Beantwortung von Fragen und sollten zeitgleich mit den Verordnungen vorliegen. (Befragung KdK)
- Flächendeckende Anordnungen des Bundesrates waren in der ausserordentlichen Lage adäquat. In der Lockerung wären regionale Lösungen möglich und sinnvoll gewesen. (Befragung KdK)
- Die Informationen sollten von einer Bundesstelle an eine Stelle im Kanton gehen – «Single point of contact» (SPOC). Und vom SPOC des Kantons an die zuständigen kantonalen Vollzugsstellen. Nützlich wäre auch eine Hotline oder die Bekanntgabe von Ansprechpersonen (Telefon / E-Mail) beim Bund für die einzelnen Bereiche. (Befragung KdK)
- Es sollte sichergestellt werden, dass die Anfragen der am stärksten betroffenen Kantone geprüft und innert kurzer Zeit beantwortet werden. Es besteht Bedarf an mehr Entscheidungsspielraum für die am stärksten betroffenen Kantone. (Befragung KdK)
- Schaffung eines «Standard»-Rahmens für die Diskussion und Kommunikation von Massnahmen. (Befragung KdK)
- Eine Definition von zentralen Kanälen (Hotline, Sharepoint) für Fragen und Antworten der Kantone zur Auslegung und Umsetzung der Bestimmungen ist notwendig.
- Ein detaillierterer und umfassenderer Rechtsrahmen ist erforderlich (das Epidemien-gesetz ist zu allgemein gehalten). (Befragung KdK)
- Die Kantone fordern vor allem eine stärkere Beteiligung an den Entscheidungen des Bundes, die finanzielle Auswirkungen haben, die der Bund nicht zu übernehmen gedenkt. (Befragung KdK)
- Die Kantonsregierungen als Ganze sollten vermehrt einbezogen werden, damit Fragen ganzheitlich und nicht nur sektoriell beurteilt werden. Es könnte effizienter sein, von Anfang an eine Gruppe von Vertretenden der Kantone als Gesprächspartner/-innen für den Bund einzubeziehen, also bevor die Spezialist/-innen des Bundes (oft losgelöst von den Realitäten vor Ort) Lösungsvorschläge erarbeiten. Der Einbezug der KdK sowie von Fachkonferenzen reicht nicht. (Befragung KdK)
- Notwendig sind: Klärung der Beschaffungsverantwortlichkeiten, einschliesslich Kontrollen; Klarstellungen zur Finanzierung der Massnahmen; Klärung der Rolle von Konferenzen (Fachkonferenzen gegenüber Regierungskonferenzen); bessere Kommunikation über Art, Umfang und Begründung der getroffenen Massnahmen (Letzteres hat sich im Laufe der Krisenübung deutlich verbessert). (Befragung KdK)
- Eine direkte Information zwischen Bund und Kantonen (nicht nur über die Konferenzausschüsse) ist notwendig, bevor Entscheidungen getroffen und der Öffentlichkeit mitgeteilt werden. Es ist auch wichtig, Dokumente in französischer Sprache zur Verfügung zu haben. (Befragung KdK)
- Der Bund sollte in Zukunft die Kantone stärker in die Diskussion über mögliche Massnahmen auf Bundesebene einbeziehen. Bei dringenden Entscheidungen müssen die Kantone nach den üblichen Konsultationsregeln systematisch mindestens 48 Stunden vor der Beschlussfassung konsultiert werden. (Befragung KdK)
- Der Bund muss dafür sorgen, dass die Kantone ihre Aufgabe erfüllen. Er muss gegebenenfalls eingreifen, wenn die epidemiologische Situation – insbesondere im Zusammenhang mit der Frage der Rückverfolgung – die Aufgabe der Kantone unmöglich machen sollte. (Befragung KdK)

- Notwendig sind: klarerer Pandemieplan, angemessenere Bestandsverwaltung, klarere Regeln und schnellere Erklärungen betreffend die Verordnungen des Bundes. (Befragung KdK)

2.3.3 Gesamtbeurteilung durch Interface

I Generelle Beurteilung:

Die Indikatoren zur Zusammenarbeit zwischen Bundesverwaltung und Kantonen werden mehrheitlich positiv beurteilt; dennoch wird der Sollwert von 80 Prozent bei allen vier Indikatoren verfehlt. Auffällig ist bei der Betrachtung der Indikatoren, dass die Kantone nur hinsichtlich des Zeitpunkts ihres Einbezugs in der Beurteilung deutlich kritischer sind als der Bund. Der Vorteil der Regelung über die ausserordentliche Lage mit einer nationalen Führung der Krise wird von allen Seiten unterstrichen. Dennoch wird der Einbezug der Kantone zentral gesehen – insbesondere deswegen, weil sie im föderalen Vollzug für die Umsetzung der Entscheidungen verantwortlich sind.

I Besondere Stärken

- Es konnte an vielen Stellen auf gute bestehende Kontakte zu den Kantonen aufgebaut werden.
- Die GDK war in der Regel in der Kommunikation des BAG einbezogen.
- Gute Zusammenarbeit im Bereich Wirtschaft (WBF und VDK).

I Besondere Schwachpunkte

- Die Information der Kantone beim Einstieg in die Krise war ebenso wie beim Übergang in die besondere Lage zu kurzfristig.
- Fehlende oder ungenügende Konsultation der Kantone zu Umsetzungsaspekten. Fehlende oder ungenügende Konsultation der Kantone bei Verordnungen mit finanziellen Folgen für die Kantone (Gesundheitsversorgung).
- Unklare Rolle der KdK und der Fachkonferenzen als Ansprech- und Dialogpartner des Bundes.
- Fehlende Koordination der Kantone untereinander sowie fehlende Kompetenzordnung der verschiedenen kantonalen Konferenzen untereinander erschwerten den Einbezug der Kantone ins Krisenmanagement des Bundes.
- Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen hat nach Rückkehr in die besondere Lage weniger gut funktioniert.

I Handlungsfelder

- Sicherstellen, dass operative Aspekte in den Verordnungen und den dazugehörigen Erläuterungen für die Umsetzung ausreichend präzise formuliert werden (betrifft beispielsweise Contact-Tracing oder Schutzkonzepte). (*hohe Relevanz*)
- Stärkung des Einbezugs der Kantone bei Verordnungen mit finanziellen Folgen für sie. (*hohe Relevanz*)
- Kantone besser vorbereiten für die Phase, in welcher sie – nach einer ausserordentlichen Lage – wieder eine stärkere Rolle haben. Der Übergang muss koordiniert erfolgen. (*hohe Relevanz*)
- Der Bund soll auch in der besonderen Lage die im zugewiesene Rolle wahrnehmen (Art. 6. Epidemiengesetz: Anordnung von gewissen Massnahmen nach Anhörung der Kantone). (*hohe Relevanz*)
- Vorlauf der Kantone bei Informationen des Bundes, welche die sie direkt betreffen, sicherstellen. (*mittlere Relevanz*)

2.4 Auswertungsgegenstand 4: Zusammenarbeit mit weiteren Akteuren

2.4.1 Zusammenarbeit mit weiteren Akteuren

I Interviews

Zusammenarbeit Wissenschaft:

- Der Einbezug der Wissenschaft sei eines der grossen Defizite der Bundesverwaltung, weil man es sich nicht gewohnt sei, Externe mitreden zu lassen. Erst nach einer gewissen Zeit habe man die Wissenschaft eingebunden, jedoch sei sie eher angehängt und nie richtig integriert worden.
- Der Einfluss der externen Wissenschaftler/innen auf die Entscheide auf Sachebene sei trotz Bildung der Science Task Force gering gewesen.
- Die Science Task Force habe ein unterschiedliches Standing gehabt in den verschiedenen Gremien. Man habe sie zu Hilfe gerufen, sei dann jedoch überrascht gewesen, dass sie pointiert Position ergriffen habe.
- Verhältnis zwischen Science Task Force und BAG sei am Anfang schwierig gewesen, habe sich aber mit der Zeit verbessert.
- Die Wissenschaftler/innen fühlten sich nicht unbedingt willkommen und empfanden ein gewisses Misstrauen seitens BAG. Die BAG-Kultur bezüglich Zusammenarbeit mit der Wissenschaft sei grundsätzlich ein Problem gewesen.
- Diese Zusammenarbeit BAG – Wissenschaft im kleinen Rahmen habe gut funktioniert. Das BAG hätte aber früh eine Verstärkung anfordern müssen.
- In den Expertengremien fehlte die Arbeitswelt (Arbeitsmedizin) als wichtiger Lebensort. Public-Health wurde zu sehr nur bezüglich der Freizeit verstanden.

Zusammenarbeit Wirtschaft:

- Das SECO habe eine wichtige Koordinationsplattform mit den Sozialpartnern gepflegt. Es fanden praktisch täglich Telefonate statt, bei welchen die Wirtschaftspartner ihre Inputs eingebracht hätten und informiert wurden.
- Mit der Wirtschaft lief alles in den bewährten Kanälen und in den bestehenden Kommissionen. Die bewährte Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft, Sozialpartner und SECO/Bundesrat habe sich bezahlt gemacht. Die tripartite Struktur sei eines der Erfolgsrezepte, warum es in der Schweiz so gut gelaufen sei im Gegensatz zum Ausland.
- Die wirtschaftswissenschaftlichen Akteure hätten bei den Überlegungen in der Kommission für Wirtschaftspolitik eine zentrale Rolle gespielt.
- Die Wirtschaft sei gut eingebunden gewesen. Sie hätte aber auch viel Druck ausgeübt (zum Beispiel die Gastrobranche).
- Die Task Force «Wirtschaft» habe trotz beratender Funktion teilweise die bundesrätlichen Entscheide beeinflussen können.
- Bei besonderen Fragestellungen habe ein Bundesratsausschuss jeweils die Sozialpartner zusammengebracht. Die Sozialpartner hätten sich so genügend Gehör verschaffen können.
- Es wird als positiv empfunden, dass der Bundesrat direkt mit gewissen Branchen oder übergeordneten Verbänden im Gespräch war. Es habe aber an Systematik gefehlt.
- Als einseitig empfunden wird die Vertretung der Wirtschaft durch Economiesuisse. Dies sei nur eine Lobby, die nicht die Wirtschaft vertreten könne.

Zusammenarbeit weitere Akteure:

- Zuwenig Zusammenarbeit habe es mit den Spitälern der Schweiz (H+), mit der Spitex und mit dem Branchenverband der Institutionen für Menschen mit Unterstützungsbedarf (Curaviva) gegeben.
- Mit der Verbundpartnerschaft Berufsbildung sowie mit den Hochschulen habe die Zusammenarbeit sehr gut funktioniert (über die Schweizerischen Hochschulkonferenz [SHK] und die Rektorenkonferenz der schweizerischen Hochschulen [swissuniversities]).

- Im Bildungsbereich habe es Austausch mit dem Ausland gegeben, z.B. beim europäischen Rahmenforschungsprogramm und Erfahrungsaustausch mit DACH-Lenkungsausschuss.
- Die Zusammenarbeit mit ausländischen Akteuren sei insbesondere im Bereich der Grenzen wichtig gewesen. Diese war jedoch nur beschränkt möglich. Manche Länder wollten nicht in den europäischen Strukturen entscheiden, sondern die eigenen Länder prioritär behandeln, ein Umstand, den man wohl kaum ändern könne.
- Die Zivilgesellschaft sei nur symbolisch einbezogen worden.

I Online-Befragung offene Frage

In der Online-Befragung wurde die Frage gestellt, ob es weitere Akteure gibt, die nicht situationsgerecht einbezogen wurden.

Mehrfachnennung

- Stärkerer Einbezug der Betreiber von kritischen Infrastrukturen, insbesondere Schiene, Strasse, Wasser (z.B. Einbezug im BSTB wäre sinnvoll). *5 Nennungen*
- Zu starker Fokus auf Sozialpartner beim Thema Wirtschaft. *2 Nennungen*

Einzelnennungen

- Alters- und Pflegeheime.
- Branchenverbände.
- Einige vom Bund mandatierte Experten/-innen haben sich zu viele Freiheiten rausgenommen.
- Wissenschaft hatte zu grosses Gewicht gegenüber Wirtschaft.
- Kultur und Reisebüros haben sich öffentlichkeitswirksam Gehör verschafft und wurden so zu stark berücksichtigt.
- Repräsentanten verschiedener Bevölkerungsgruppen (Alters-, Jugend-, Migrantenverbände etc.).
- Sicherheitsbehörden, Kantonspolizeien.
- Zivilgesellschaft, soziale Randgruppen, zum Teil vulnerable Risikogruppen.
- KSBC: Wirtschaft nur durch Economiesuisse vertreten.

I Online-Befragung geschlossene Fragen/Indikatoren

- *Indikator 4.1:* Für 86 Prozent hat die Bundesverwaltung in ihrem Zuständigkeitsbereich mit den richtigen weiteren Akteuren zusammengearbeitet.
- *Indikator 4.2:* 84 sind der Ansicht, dass der Umfang des Einbezugs weiterer Akteure situationsgerecht war.
- *Indikator 4.3:* Ergebnisorientiert war der Einbezug weiterer Akteure in das Krisenmanagement aus Sicht von 82 Prozent der Befragten.
- Den Einbezug der Wirtschaft/Sozialpartner beurteilen 27 Prozent als zu gering, den der Wissenschaft 18 Prozent.
- 15 Prozent finden, dass die Wissenschaft zu stark einbezogen wurde.
- Einen zu späten Einbezug sehen 36 Prozent bei der Wissenschaft, bei der Wirtschaft/Sozialpartnern sind 40 Prozent dieser Ansicht.

I Weitere Auswertungen

- Die Aktivierung der Task Force Science als unabhängiges Beratungsgremium hat sich als wertvoll herausgestellt. Dieser Ansatz sollte für die allfällige weitere Bewältigungsorganisation berücksichtigt werden. (KBSC)

2.4.2 Optimierungspotential zu Auswertungsgegenstand 4

I Interviews

- Es brauche den institutionellen geregelten Einbezug der tripartiten Strukturen auf verschiedensten Ebenen (strategisch und operativ).
- Trotz der Geschwindigkeit brauche es ein Minimum an konsequenter Konsultation. Man müsse nicht zu tief ins Detail gehen, doch man müsse zumindest bei den Dachverbänden der Sozialpartner eine Konsultation durchführen und informieren, da wo es um Entscheide geht, die einen Einfluss auf die Arbeitswelt haben.
- Im Hinblick auf die Zukunft, auch bei einer anderen Katastrophe, würde in der Wissenschaft der Vorschlag eines «Standing Committee» diskutiert.
- Science Task Force hätte sich direkten Austausch mit dem Bundesrat gewünscht.
- Mehr Berücksichtigung von Kommunikationswissenschaften, Soziologie, Gesundheitspsychologie sowie Arbeitsmedizin in der Science Task Force.

I Online Befragung offene Frage

Auf die Frage «Was hätte hinsichtlich der Zusammenarbeit mit weiteren Akteuren besser gemacht werden sollen (oder sollte in Zukunft besser gemacht werden)?» sind die folgenden Aspekte genannt worden:

Mehrfachnennungen

- Musterprozesse und Rollen vorab definieren (Verantwortung, konsultiert und informiert zu werden). *5 Nennungen*
- Besserer direkter Einbezug bei der Massnahmenentwicklung (zum Beispiel Wirtschaft und Sozialpartner). *4 Nennungen*
- Informationsfluss zwischen Bund und den besonders stark betroffenen Akteuren/Branchen verstärken (permanente und transparente Kommunikation sicherstellen). *2 Nennungen*

Relevante Einzelnennungen

- In Krisenvorbereitung bzw. -vorsorge investieren.
- Auswirkungen auf Ausland früher beurteilen.
- Bund sollte klarer kommunizieren, was mit zugeschickten Informationen gemacht werden soll.
- Internationale Kohärenz der Massnahmen anstreben.
- Integration Dritter in KSBC war Alibiübung.
- In KOVE (Koordination des Verkehrswesens im Hinblick auf Ereignisfälle) vorbereitete Strukturen aktivieren.

Nennungen zum Einbezug einzelner Akteure/Branchen

- Wirtschaft früher einbeziehen und deren Interessen stärker gewichten. *3 Nennungen*
- Reisebranche früher und besser einbeziehen. *3 Nennungen*
- KMU-Anliegen besser berücksichtigen. *3 Nennungen*
- Wissenschaft früher und stärker einbeziehen. *2 Nennungen*
- Auch Städte und Gemeinden einbeziehen. *2 Nennungen*
- Auch Sozialpartner und Wirtschaftsdachverbände in Gremien vom EDI systematisch inkludieren. *2 Nennungen*
- Die Eidgenössische Materialprüfungs- und Forschungsanstalt (EMPA) oder auch Hochschullabore im Bereich von Materialprüfungen einbeziehen. *2 Nennungen*

I Weitere Auswertungen

- Sicherstellung der Kompatibilität der Kommunikationstools mit Systemen ausserhalb der Bundesverwaltung (z.B. sind Telefonkonferenzen mit EU-Delegationen über Zoom/Webex zurzeit nicht möglich). (Bericht Bundesverwaltung)

2.4.3 Gesamtbeurteilung durch Interface

I Generelle Beurteilung

Die Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit weiteren Akteuren hat insgesamt gut funktioniert. Die Ziele würden bei allen vier Indikatoren erreicht. In vielen Bereichen wurden Akteure ausserhalb von Bund und Kantonen in ausreichendem Masse einbezogen, der Einbezug ist jedoch zu wenig systematisch erfolgt. Bereits vor der Krise bestehende Konfliktlinien zwischen dem BAG und Wissenschaftler/-innen aus den Bereichen Epidemiologie/Virologie haben sich in der Krise nicht aufgelöst; mit Schaffung der Science-Task-Force konnte jedoch die Zusammenarbeit verbessert werden.

I Besondere Stärken

- Zusammenarbeit mit Wirtschaft und Sozialpartnern war insgesamt gut und konnte bewährte Kanäle nutzen.
- Es bestand eine grosse Bereitschaft von Seiten verschiedener Wissenschaftler/-innen, zur Problemlösung beizutragen.
- Die Science Task Force hat dazu beigetragen, die Sicht der Epidemiologen/-innen und der Virologen/-innen stärker zu berücksichtigen.

I Besondere Schwachpunkte

- Es hat lange gedauert, bis die Zusammenarbeit mit den Epidemiologen/-innen und der Virologen/-innen etabliert war.
- Zu Beginn war der Einbezug der Wirtschaft (via Economiesuisse im KSBC) einseitig.
- Es fehlte die Systematik bei der Zusammenarbeit mit weiteren Akteuren. Wer sich am lautesten meldete, wurde einbezogen.
- Gewisse Institutionen (z.B. aus der ambulanten Versorgung), die stark betroffen waren, wurden wenig einbezogen.
- Gesellschaftliche und soziale Auswirkungen wurden zu wenig betrachtet und deren Anliegen wurden nicht formell integriert.

I Handlungsfelder

- Vertretung gesellschaftlicher und sozialer Anliegen im Krisenmanagement institutionalisieren. Bestehende Gremien in diesem Bereich nutzen. (*hohe Relevanz*)
- Einbezug der Wissenschaft ins Krisenmanagement des Bundes stärken, indem bestehende Gremien so aufgestellt werden, dass sie auch in Krisen handlungsfähig sind. (*mittlere Relevanz*)
- Vertretung der Wirtschaft von Beginn an breiter, angepasst an die Krise (bei einer Pandemie zum Beispiel Institutionen der Gesundheitsversorgung) und stufengerecht einbeziehen. (*mittlere Relevanz*)

2.5 Auswertungsgegenstand 5: Kohärenz / Abstimmung der Produkte (Entscheide, Weisungen etc.)

2.5.1 Kohärenz / Abstimmung der Produkte (Entscheide, Weisungen etc.)

- Die Qualität der Produkte (Verordnungen) wird angesichts der kurzen Erarbeitungszeit sehr positiv beurteilt. Es seien sehr gute und gut vernetzte Jurist/-innen zur Verfügung gestanden.
- Die als eingestaubt geltende Verwaltung sei fähig gewesen, viele neue Entwicklungen in kurzer Zeit aufzugleisen, die weniger fundiert, aber dennoch solide seien. Das zeige, wie stark die Verwaltungsstruktur und die bestehenden Ressourcen grundsätzlich aufgestellt seien.
- Keiner der getroffenen Grundsatzentscheide wurde später im Rahmen des Covid19-Gesetzes in Frage gestellt. Dies zeige, dass man gesamthaft nicht falsche Dinge legifert habe.
- Die Kernaufgabe der verwaltungsinternen Redaktionskommission sei es, zu übersetzen und Rechtstexte auf Verständlichkeit anzupassen. Ganz am Anfang habe das EDI das Gefühl gehabt, dass keine Zeit für diesen Prozess bestehe. Es habe sich aber schnell herausgestellt, dass es nicht gut wäre, wenn man dies weglässt.
- Im Gegensatz zu den Verordnungen, werden die Erläuterungen verschiedentlich kritisiert. Die Erläuterungen seien nicht gut gewesen, was ein Problem sei, weil dort drinstehe, was man machen müsse.
- Das Verhältnis zwischen Verordnung und Erläuterungen sei teilweise nicht stimmig gewesen. Manchmal standen sehr wichtige Elemente in den Erläuterungen, die eigentlich in der Verordnung stehen sollten.
- Bei der Umsetzung in den Kantonen sei aufgefallen, dass die Weisungen des BAG weniger praxis-, beziehungsweise vollzugstauglich waren. Die Texte hätten zum Teil mehr Fragen aufgeworfen als beantwortet.
- Für den Vollzug seien die Weisungen eher spät gekommen.
- Als dann später die Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern besser funktioniert habe, sei die Qualität der Produkte immer besser geworden.
- Es habe zahlreiche Klärungen, Nachkorrekturen, Präzisierungen in erläuternden Berichten gegeben, weil man vieles vorgängig nicht voraussehen und nicht besprechen konnte.
- Die wirtschaftlichen Abfederungsmassnahmen (Covid-Kredite, Covid-Erwerbsersatz, Nothilfe für Selbstständigerwerbende etc.) seien als gut und wichtig.
- Sehr unbefriedigend sei der Bund mit der Frage der Kurzarbeit umgegangen. Selbst der Bundesrat sei in der Frage nicht ganz einig gewesen, welchen Zugang zu Kurzarbeitsentschädigung zum Beispiel Spitäler und andere Gesundheitsinstitutionen haben sollen, die zwar eine öffentliche Trägerschaft, aber eine private Rechtsform haben.
- Die Öffnungsschritte seien nicht durchdacht gewesen. Weder die Vorschläge noch die Grundlagen seien gut genug gewesen und hätten auf falschen Ideen basiert.
- Beim Thema Schutzkonzepte sei seitens Kantone und Wirtschaft die Erwartung da gewesen, dass das SECO oder das BAG diese genehmigt. Das aber wollten diese nicht.
- Aus Sicht der Kantone ist nicht nachvollziehbar, dass der Bund sich davor drückte, die Rahmen-Schutzkonzepte der grossen Dachorganisationen zu sichten oder sogar zu genehmigen (z.B. Was soll für Grossverteiler oder für grosse Sportvereine gelten?).

I Online-Befragung geschlossene Fragen/Indikatoren

- *Indikator 5.1:* Für 40 Prozent lagen in ihrem Zuständigkeitsbereich die für die Vorbereitung von Entscheiden relevanten Produkte nicht oder eher nicht rechtzeitig vor.
- *Indikator 5.2:* Die Qualität (kohärent, nachvollziehbar, vollständig) der aus dem Krisenmanagement resultierten Produkte wird von über 80 Prozent positiv beurteilt.
- *Indikator 5.3:* Für über 80 Prozent haben die von den Gremien erarbeiteten Produkte einen massgeblichen Beitrag zur Krisenbewältigung geleistet.

I Online-Befragung offene Frage

Auf die Frage «Was hätte hinsichtlich der Produkte, die vom Krisenmanagement der Bundesverwaltung erarbeitet worden sind, besser gemacht werden sollen (oder sollte in Zukunft besser gemacht werden)?» sind die folgenden Aspekte genannt worden:

Mehrfachnennungen

- Unterlagen teils zu spät verfügbar. *6 Nennungen*
- Kürzere, prägnantere Dokumente, Prozessdiagramme. *2 Nennungen*

Relevante Einzelnennungen

- Bereichsübergreifende Informationen anstelle von Abteilungssilos.
- Darstellung der Gesamtlage, insbesondere Teil Lageentwicklung verbessern.
- Vorausschauende Eventualplanungen.
- Protokolle KSBC schwer nachvollziehbar.
- Erläuterungen zur Covid-Verordnung teils lückenhaft.
- Epidemiologisches Dash-Board von Beginn an etablieren.
- Öffentliche Kommunikation erfolgte teilweise vor dem Vorliegen der entsprechenden Verordnungen.
- Besserer Einbezug der relevanten Akteure.
- Gewährleistung des sofortigen Zugangs zu Dokumenten und erläuternden Berichten auf Französisch.
- Es gab keinen Plan, wann welche Themen entschieden werden sollten. Auch gab es jeweils keinen Zeitplan für die Erarbeitung und Verabschiedung der relevanten Dokumente. Ämterkonsultationen erfolgten überraschend.
- Verbindliche Aussagen zum Einsatz des Personals (z.B. Home-Office) machen. Das Eidgenössische Personalamt (EPA) hat seine Rolle nicht wahrgenommen.
- Verbindlichkeit bei der Anwendung der Produkte schaffen. Auflagen vorgeben und Anwendung durchsetzen.
- Verordnungen, die den Kompetenzbereich der Kantone betreffen, sollten im Vorhergehen bei den Kantonen zur Konsultation gebracht werden (nicht erst Konsultation der Ausführungsbestimmungen, wie bei der Verordnung zur Finanzierung von Kindertagesstätten).
- BSTB als interdepartementaler Krisenstab frühzeitig einbeziehen (Informationsnotizen, Aussprachepapiere, Strategien).
- Produkte des BSTB (Entscheidgrundlagen für den Bundesrat) waren qualitativ ungenügend (keine Unterscheidung zwischen Entscheid-, Aussprache- und Informationsdokumenten). Zudem waren sie bei den Amtsdirektionen ungenügend abgestützt.
- Produkte des BSTB und seiner Direktorenkonferenz wurden durch die Einsetzung des KSBC stark relativiert, beziehungsweise für den eigentlichen Entscheidungsprozess des Bundesrates weitgehend irrelevant gemacht.

I Weitere Auswertungen

- Die Covid-Verordnungen und Durchführungsbestimmungen wurden sehr rasch erarbeitet: Regelungslücken, Interpretationsspielraum oder wenig praxistaugliche Vorgaben wurden zugunsten einer raschen Hilfe in Kauf genommen. Damit verbundene Probleme kommen zunehmend zum Vorschein, vor allem in Bereichen mit hohem Transaktionsvolumen und einer dezentralen Vollzugsorganisation. Folge ist das Risiko für Ungleichbehandlungen. Bisher ist noch kein systematischer Ansatz erkennbar, wie dem erhöhten Rechtsrisiko begegnet werden soll. (EFK)
- Beschaffungssicherheit war in der Pandemie nicht ständig garantiert. Es braucht neue Überlegungen zu Sicherheitsbeständen von bestimmten Medikamenten, Medizinalgü-

tern und Schutzmaterial in der Milizorganisation der wirtschaftlichen Landesversorgung. Im Unterschied zur Wissenschaft war die Wirtschaft weniger im KSBC und vielmehr über ihre normalen Kanäle aktiv. (KSBC)

- Fehlen von Umsetzungsrichtlinien und erläuternden Berichten zu den vom Bund verabschiedeten Regelungen. Da viele der Bundesämter für die Zulagen zuständig waren, war es für die Kantone nicht einfach, sich an die wirklich zuständige Stelle zu wenden. (Befragung KdK)
- Etliche Entscheidungsgrundlagen waren nicht optimal: Besonderes hervorzuheben sind folgende Probleme: mangelnde Präzision und Klarheit der Bundesvorgaben; mangelnde Berücksichtigung der Umsetzung und Folgen bei der Festlegung von Vorgaben; oft sehr kurze Zeitspanne zwischen dem Bundesbeschluss und der kantonalen Umsetzung; fehlende Klarheit darüber, welcher Handlungsspielraum den Kantonen bei der Umsetzung der Vorgaben bleibt; unklare Situation bezüglich der finanziellen Verantwortlichkeiten und mangelnden Präzision der Rechtsgrundlagen. (Befragung KdK)
- Die Frage der Finanzierung der Tests stellte für die Kantone eine besondere Herausforderung dar. (Befragung KdK)
- Die Versorgung mit Schutzmaterial und die Verwaltung der Reserven sollte koordiniert und geklärt werden. (Befragung KdK)

2.5.2 Entscheidungsgrundlagen

I Interviews

- Es sei auch in so einer Situation möglich gewesen, Entschiede zu fällen und die Strukturen einzuhalten.
- Grenzschiessungen, Einschränkungen von nichtdringlichen Eingriffen und Schulschiessungen seien relativ überraschend gekommen. Das schnelle Tempo auch beim Ausstieg habe die Kantone vor grosse Herausforderungen gestellt, weil sie keine Zeit hatten, sich auf die Massnahmen einzustellen.
- Der Bundesrat habe am Anfang der Krise eher wenig zeitgerecht über die notwendigen, entscheidungsrelevanten Informationen verfügt.
- Materielle Entscheide seien in den Departementen der jeweiligen Amtsspitzen gefällt worden, wobei nicht gross Rücksicht auf die Fachdiskussionen genommen werden konnte.
- Wichtig seien die Positionspapiere gewesen, welche der KSBC in die Verwaltung einbringen konnte. Insbesondere das Öffnungskonzept: Das sei das wichtigste Element gewesen, bei welchem die Wissenschaft und Economiesuisse gebeten wurden, ihre Sicht noch vor Ostern einzubringen.
- Die Policy-Briefs seien ein gutes Instrument, um eine konsolidierte Meinung der Wissenschaft oder der Hauptbeteiligten in der Wissenschaft zur Verfügung zu stellen.
- Es sei immer wieder gelungen, dass mit Aussprachepapieren ein strategisches Konzept erarbeitet werden konnte, in welchem die Zielkonflikte diskutiert wurden. Die Einordnung von Härtefällen – was ist ein Härtefall, wo sind die Grenzen der Härtefälle – sei auch zentral gewesen.
- Die strategischen Vorlagen im Bundesrat seien wichtige Produkte, die das SECO und WBF eingebracht hätten.
- Es habe zu keinem Zeitpunkt einen Lageradar oder ein managementtaugliches Instrument gegeben, das eine Einschätzung erlaubt hätte, wo man steht, was kritische Kennzahlen sind.
- Die Elektronische Lage-Darstellung sei wichtig für die Kantone, damit diese zusammenfassende, vergleichende Darstellungen haben. Für das grobe Bild sei das ok. Der Aufbau sei jedoch harzig gewesen (z.B. Meldungen bezüglich Intensivpflegeplätze oder bezüglich Ansteckungen).

- Die Systeme für die Erhebung der Daten sei klar ein Mangel in der Krise gewesen, beispielsweise sei auch problematisch, dass man zwischen Ärzten und BAG noch per Fax kommuniziere.
- Bezüglich der Thematik der Spitalbetten, habe man nie gewusst, wie viele es in der Schweiz gibt. Das habe mit der Datengrundlage beim BAG zu tun und mit der Übermittlung zwischen den Spitälern und dem Bund. Hier habe ein Kommunikationsmangel bestanden.
- Die Swiss Covid App hätte es ohne KSBC nicht gegeben. Die App sei spät gekommen und sie müsste in Zukunft besser «anzeigen».

I Online-Befragung geschlossene Fragen

- Mehrheitlich sind die Befragten der Ansicht, dass dem Bundesrat rechtzeitig Produkte für seine Entscheide vorlagen (64 Prozent).

2.5.3 Optimierungspotential zu Auswertungsgegenstand 5

I Interviews

- Bei der Rechtssetzung hätten man sich gewünscht, dass Vorversionen für Grundsatzabklärungen beim Bundesamt für Justiz eingegangen wären. Davon sei abgesehen worden, da die Departementsvorsteher/innen den politischen Entscheid treffen wollten, bevor Versionen weitergeleitet wurden. Die Haltung sei legitim, jedoch wäre eine informelle Konsultation sinnvoll gewesen.
- Für die Erläuterungen hätte man mehr Zeit gebraucht. Zwischen Mitternacht und dem Morgen hätte es diese gegeben.
- Das SECO habe angeregt, dass man sich immer, wenn der Bundesrat etwas beschliesst, zusammensetzt und bespricht, was es aus welcher Sicht noch einzubringen gäbe oder auch Rückfragen stellt. So wäre es relativ einfach gewesen, einige Fragen vorgängig zu klären.
- Die Datenproblematik sei ein Thema, das vertieft untersucht werden müsse.
- Bezüglich Optimierung von Daten (z.B. Intensiv-Pflegebetten), Datenflüssen, Aggregationsinstrumenten usw. werden relevante Hinweise von der Evaluation der Finanzkontrolle erwartet.
- Die Swiss Covid App müsste in Zukunft besser «anzeigen».
- Schutzkonzepte: Die Branchenlösung müsste vom Bund zertifiziert werden. Fachperson müssten für die Zertifizierung beigezogen werden.
- Schutzkonzepte: Kanton und Bund würden zusammen nach Lösungen suchen (Bundesamt für Sport, BAG, Bundesamt für Kultur), damit die Schutzkonzepte gesichtet würden und dass bei Bedarf auf bestimmte (mangelhafte) Punkte hingewiesen würde. Der Bund wolle jedoch nach wie vor keine Schutzmassnahmen genehmigen.

I Weitere Auswertungen

- Bei Geschäften mit schweren Grundrechtseingriffen ist vermehrt auf die Einhaltung der Vorgaben (Durchführung Ämterkonsultation, Einhaltung Fristen, etc.) zu drängen. (Bericht Bundesverwaltung)
- Das AKV-Prinzip ist zu respektieren. (Befragung KdK)
- Eine Klärung der finanziellen Verantwortlichkeiten der verschiedenen Geldgeber im Vorfeld ist notwendig. Konsultation zwischen Bund und Kantonen zur Beurteilung der Verhältnismässigkeit der geplanten Massnahmen im Verhältnis zu ihren finanziellen Auswirkungen sind unverzichtbar. (Befragung KdK)
- Reform des Epidemiengesetzes: Notwendig sind insbesondere die Klärung der Kostenübernahme bei vom Bund beschlossenen Sondermassnahmen unter Berücksichtigung der aktuellen Finanzierungsregelung (z.B. in der stationären Versorgung) und der dort vorherrschenden Anreize (z.B. massenhaftes Screening unmöglich, wenn die

Franchise gemäss Krankenversicherungsgesetz zur Anwendung kommt). (Befragung KdK)

- Die vom Bundesrat beschlossenen Massnahmen waren oft eine Quelle der Interpretation (z.B. Regeln bei Baugewerbe und in der Gastronomie, Bundesverordnung für Veranstaltungen mit mehr als 1'000 Personen, Rechtfertigung für die Offenhaltung von Diskotheken bei gleichzeitiger Einschränkung von Restaurants). Der Bund muss den Kantonen die Massnahmen rascher und genauer erklären. Die französische Version muss schneller zur Verfügung gestellt werden. (Befragung KdK)
- Vorgaben müssen an objektive Kriterien geknüpft werden. Zum Beispiel ist die Vorgabe nicht zufriedenstellend, dass die Kantone die Verantwortung für die Rückverfolgung übernehmen müssen und dass sie zusätzliche Massnahmen ergreifen können, wenn sie dazu nicht mehr in der Lage sind. Besser wäre es gewesen, eine bestimmte Anzahl Fälle (z.B. X Fälle pro 100'000 Einwohner/-innen pro Tag) vorzugeben als Orientierung, wann zusätzliche Massnahmen ergriffen werden müssen. (Befragung KdK)

2.5.4 Gesamtbeurteilung durch Interface

I Generelle Beurteilung

Bei zwei von drei Indikatoren zu den Produkten wurden die gesetzten Zielwerte erreicht. Insbesondere der Zeitpunkt der Zurverfügungstellung gewisser Produkte wird als problematisch beurteilt. Die Produkte (insbesondere Verordnungen) waren von genügender bis hoher Qualität. Die Erläuterungen lagen jedoch teilweise zu spät vor. Zum Teil hätten diese Anliegen der Umsetzung stärker berücksichtigen sollen.

I Besondere Stärken

- Legiferierung insgesamt gut und wichtig (z.B. wirtschaftliche Abfederungsmassnahmen wie Covid-Kredite, Covid-Erwerbsersatz, Nothilfe für Selbstständigerwerbende).
- Keiner der getroffenen Grundsatzentscheide wurde generell in Frage gestellt.
- Elektronische Lagedarstellung bewährte sich in einigen Themen und war wertvoll, um eine Übersicht zu gewinnen.

I Besondere Schwächen

- Mangelhafte Erläuterungen zu den Verordnungen.
- Teilweise zu wenig klar, auf welchen Überlegungen Regulierungen basieren (Das «warum» wurde zu wenig erklärt).
- Lagedaten, die als Grundlagen für das Krisenmanagement genutzt werden können, haben teilweise gefehlt.

I Handlungsfelder

- Aspekte der Umsetzung und der Finanzierung müssen bei der Erarbeitung von Produkten/Regulierungen stärker berücksichtigt werden. Dies gilt insbesondere bei Entscheidungen, die mit einer gewissen Vorlaufzeit getroffen werden können (z.B. Übergang zu besonderer Lage). (*hohe Relevanz*)
- Bund muss Vorgaben machen bezüglich des Systems der digitalen Informationsübermittlung an seine Organe. (*mittlere Relevanz*)

2.6 Auswertungsgegenstand 6: Information und Kommunikation

2.6.1 Informationsfluss und Kommunikation intern

I Interviews

- Im Grossen und Ganzen habe die Kommunikation intern funktioniert. Die Einschätzungen sind jedoch weniger positiv als bei der externen Kommunikation.
- Der Informationsfluss sei teilweise chaotisch und zufällig gewesen (via SMS, Telefon zwischen Bundesrat und kantonaler Konferenz).
- Wichtig für den Informationsfluss seien bestehenden Kommunikationsgefässe auf politischer Ebene gewesen (z.B. Telefonate zwischen Bundesrat und GDK).
- Von Seiten der Kantone wird kritisiert, dass dem BAG das Bewusstsein dafür fehlt, dass Informationen eine bestimmte Form haben müssen, um von den Adressaten bei den Kantonen aufgenommen zu werden. Der Umgang mit informellen Informationen sei schwierig für die Kantone.
- Es sei nicht immer klar gewesen, wann die Erläuterungen zu den Verordnungen vorliegen würden, das habe auch die Kommunikation nach aussen erschwert.
- Der KSBC habe zum Informationsfluss zwischen den Departementen beigetragen.
- Amtsinterne Feedbackprozesse hätten teilweise besser laufen können und hätten der Kommunikation durch den Bundesrat hinterhergehinkt.
- Eine bessere Berücksichtigung der Amtsdirektionen in die Entscheidungsfindung hätte die Zahl der «Mitberichte» reduzieren können.
- Es wurde Kritik bei den Vollzugsbehörden wahrgenommen, welche Informationen des Bundes gerne früher erhalten hätten.
- Der Informationsfluss von den Departementen an die Bundeskanzlei habe sich nach der Rückkehr in die besondere Lage verschlechtert.
- Informationen vom EPA seien zu selten und zu spät gekommen (zum Beispiel zu Fragen betreffend Homeoffice).
- Dem SBFI hätten Informationen des BAG gefehlt, um Akteure im Bereich Bildung, Forschung und Innovation angemessen zu informieren.

I Online-Befragung geschlossene Fragen

- *Indikator 6.1:* 66 Prozent geben an, dass ihr Gremium zum richtigen Zeitpunkt über die relevanten Informationen aus dem Krisenmanagement der Bundesverwaltung verfügt hat.
- *Indikator 6.2:* Die Informationen, die das eigene Gremium von anderen Gremien der Bundesverwaltung erhalten hat, haben für 60 Prozent einen massgeblichen Beitrag zur Krisenbewältigung geleistet.
- Die Umsetzung der Kommunikation innerhalb der Bundesverwaltung erlebten 71 Prozent als koordiniert oder eher koordiniert.

I Weitere Auswertungen

- Der Situation und den Bedürfnissen des Aussennetzes sollte stärker Rechnung getragen und mit einer Stimme kommuniziert werden. (Bericht Bundesverwaltung)
- Sicherstellen, dass vor jeder externen Kommunikation intern kommuniziert wird, damit man sich auf Reaktionen der Kunden (zum Beispiel Schweizer Reisende und Auslandschweizer) vorbereiten kann. Eine Aufbereitung der Entscheide und die Vorbereitung der Kommunikation an die eigenen Zielgruppen war zeitlich nicht immer möglich. Dies hat die Kommunikationsarbeit erschwert. (Bericht Bundesverwaltung)

2.6.2 Kommunikation nach aussen

I Interviews

- Die Kommunikation des Bundes nach aussen wird von Interviewpartner/-innen grossmehrheitlich als sehr gut bis hervorragend beurteilt. Insbesondere wird das Format mit

Bundesrat und fachlichen Point de Presse als geeignet und vertrauensbildend betrachtet.

- Auch die Koordination durch die Bundeskanzlei wird gelobt.
- Kritisch beurteilt wird, dass teilweise Medienfragen nachgegeben wurde und Auskunft zu Dingen gegeben wurde, die noch nicht genügend geklärt oder mit den Betroffenen abgesprochen waren.
- Die Science Task Force hätte früher gebildet werden müssen.
- Nach dem Einsetzen der Science Task Force haben sich die Wissenschaftler in den Medien noch widersprochen, die Infos waren dann aber viel kanalisierter und es habe ein Ansprechgefäss bestanden.
- Es hätten zu viele Personen aus der Science Task Force Interviews gegeben, was dann als Meinung der Task Force zitiert wurde.
- Der Bundesrat habe nach der Rückkehr in die besondere Lage zu wenig kommuniziert.
- Eine Kommunikationspanne habe es beim Thema Kinder und Kontakt mit Grosseltern gegeben.
- Die Kommunikation bezüglich Masken habe der Glaubwürdigkeit in der Bevölkerung geschadet.
- Aus Seiten der Wirtschaft gibt es kritische Stimmen hinsichtlich der Informationsweitergabe an die Unternehmen.
- Bei der Darstellung von Zahlen hätten die Medien nach einiger Zeit brauchbarere Produkte geliefert als die Bundesverwaltung.
- Präsenz und Frequenz der Medienkonferenzen waren nach einiger Zeit zu hoch – es sei immer wieder um dieselben Fragen gegangen.
- Das SECO habe die Krise am Anfang kommunikativ verpasst.
- Die Aufgabe der Medien wird als wichtig gesehen im Zeitraum, in dem das Parlament nicht tagte.
- Das BAG sei zu Unrecht angegriffen worden bezüglich Kommunikation. Man habe sich bewusst für das Setting entschieden.
- Bevor man in den Krisenmodus eingetreten ist, sei noch zu viel beschwichtigt worden mit Informationen, die wissenschaftlich nicht haltbar gewesen waren (zum Beispiel Vergleich saisonale Grippe, Hinweis, dass es keine Fälle ausserhalb Chinas gäbe).
- Bundesrat sei als kohärentes Gremium wahrgenommen worden.
- Gewisse Bundesämter seien zu wenig auf die Vielzahl Anfragen vorbereitet gewesen. Eine Hotline musste erst aufgebaut werden.

I Online-Befragung geschlossene Fragen

- *Indikatoren 6.3 und 6.4:* Die Zuständigkeit der Kommunikation der Bundesverwaltung nach aussen waren für 77 Prozent der Befragten klar oder eher klar, ein ebenso hoher Anteil erlebt die Umsetzung der Kommunikation nach aussen als koordiniert.
- Für 70 Prozent wurden die richtigen Akteure in die Vorbereitung der Kommunikation eingebunden.

I Online Befragung offene Frage

Auf die Frage «Was hätte hinsichtlich Kommunikation nach aussen besser gemacht werden sollen (oder sollte in Zukunft besser gemacht werden)?» sind die folgenden Aspekte genannt worden:

Mehrfachnennungen

- Bessere Abwägung, wann ein «Point-de-Presse» wirklich einen Newswert hat und wer dabei sein soll. Zeitweise zu hoher Rhythmus von Pressekonferenzen. *3 Nennungen*
- Kommunikation bezüglich Masken war nicht nachvollziehbar. *3 Nennungen*
- Bessere Absprache zwischen Departementen nötig. *2 Nennungen*

Relevante Einzelnehnungen

- Kommunikationskanäle klarer definieren («Kommunikationskonzept»).
- Zentrale Koordination der Kommunikation wäre zu Beginn der Krise nützlich gewesen.
- Bessere Erläuterung und Betonung des Zeitpunkts des Inkrafttretens der neuen Massnahmen.
- Informationslecks: Medien hatten Infos teilweise vor der eigentlichen Veröffentlichung.
- Vieraugenprinzip einhalten: Aussagen und Daten gegenprüfen lassen, bevor sie kommuniziert werden.
- Etwas starke Personifizierung bei der Kommunikationsführung («Personenkult»). Beim BAG hätte der Direktor auftreten sollen.
- Einfache Auflistung der Massnahmen in einer App (z.B. Alertswiss).
- Branchenverbände (z.B. GastroSuisse) vorab informieren, damit diese ihre Anspruchsgruppen rascher und konkreter informieren können.
- Bessere Koordination mit Kantonen nötig.
- Wirtschaft immer auch in Medienkonferenzen einbeziehen.
- Die Plakatkampagne hat sich zunehmend in ihren Aussagen verzettelt und keinerlei emotionale Ebene enthalten.
- Besondere Lage: regelmässiger Kommunikation des Bundesrates (trotz dezentraler Bewältigung).
- Kohärenz zwischen interner und externer Kommunikation sicherstellen.
- Auflösung des Krisenstabs hat zu einer Verlagerung der Kommunikationskompetenz hin zu den Kantonen geführt: Die Gesamtsicht ging verloren, eine interdepartementale Führungsrolle fehlte. Die Departemente oder Ämter (EDI, BAG, WBF, SECO, EFD, EZV etc.) vertreten in erster Linie die Perspektive ihrer jeweiligen Einheiten. Eine zentrale Steuerung und regelmässige gemeinsame Auftritte zwecks koordinierter Information von Medien und Bevölkerung waren nicht mehr möglich, jede Einheit informiert seither selber. In der Folge hat die Bevölkerung den Überblick verloren und weiss nicht mehr, was gilt und was nicht gilt. Sie weiss auch nicht mehr, wo sie sich zu welchem Thema informieren soll.

I Weitere Auswertungen

- In der Aussenpolitik konzentrierte sich die externe Kommunikation auf die Repatriierung und zu wenig auf diplomatische Ansätze (Kontakte mit den Nachbarländern/Vorschläge/Verpflichtungen) sowie auf die Anpassung der Programme für Entwicklung und Zusammenarbeit an die Krise in den Partnerländern. (Bericht Bundesverwaltung)
- Die fünf häufigsten Themen bei relevanten Anliegen aus der Zivilgesellschaft waren: Freiwilligenarbeit, Tracking und Tracing, psychologische Unterstützung, medizinisches Material sowie medizinische Informationsverarbeitung. (Bericht Bundesverwaltung)
- Die Kommunikation verlief nach einem klaren Prozess auf Basis der Entscheidungen des Bundesrates und unter Einbezug der Departemente. Sie erfolgte innerhalb klarer Strukturen (Medienkonferenzen des Bundesrates, Points de Presse auf Fachebene). Mit dem Einbezug der Science Task Force wurde zudem die Glaubwürdigkeit für alle erhöht. (KSBC)
- Tatsache ist, dass niemand die Empfehlungen des Bundes in Frage gestellt hat. (Befragung KdK)

2.6.3 Optimierungspotential zu Auswertungsgegenstand 6

I Interviews

- Behörden und Verbände (wenn möglich) vor den Pressekonferenzen des Bundesrates informieren.

- Verantwortliche Akteure für die Umsetzung (wenn möglich) früher informieren.
- Nicht nur Massnahmen kommunizieren, sondern auch deren Herleitung.
- Strukturierte, klare Zuständigkeiten sowie Kommunikations- und Informationswege schaffen.
- BAG war sich zu wenig bewusst, welche Prozesse Aussagen auslösen: Lieber keine Antwort als unklare Antwort geben.
- BAG sollte Grundsatzdokumentation sowie bessere Darstellung der Daten für die Öffentlichkeit zur Verfügung stellen.
- Zur gut verständlichen Information und Kommunikation brauche neben Wissenschaftler/-innen auch Spezialist/-innen für die Darstellung von Daten.
- Rechtliche Grundlage für die Kommunikation in der ausserordentlichen Lage schaffen.
- Kommunikationsaktivitäten in der besonderen Lage aufrechterhalten; Departemente dazu verpflichten, regelmässig zu informieren.
- Optimierung beim BAG bezüglich Digitalisierung und Meldewesen.
- Nationale Lagedarstellung sollte besser koordiniert werden (Epidemiologie, Grenze, Verkehr etc.). Die Nationale Alarmzentrale (NAZ) sollte forderndere Rolle einnehmen, um die Lage zur Pandemie zu präsentieren.
- Hotlines besser aufeinander abstimmen (zum Beispiel mit gemeinsamer Auskunftszentrale oder zentraler Stelle für Triage).
- Bessere Abstimmung auf Bundesseite bezüglich Kontakt mit den Kantonen, sich kantonale Regierungen an verschiedene Departemente und Ämter gleichzeitig wenden.
- EPA könnte grössere Rolle bei der Mitarbeiterkommunikation spielen.
- Person bestimmen, die für die interne Kommunikation verantwortlich ist (analog Bundesrat für die externe Kommunikation).

| Weitere Auswertungen

- Notwendig ist eine Anlaufstelle für die interne Kommunikation im Krisenfall mit klarer Angabe, welche Einheiten für welches Thema zuständig sind. (Bericht Bundesverwaltung)
- Notwendig sind rechtzeitige Information und Abstimmung über Kommunikationsinhalte mit den Kantonen sowie Einhaltung einer verbindlichen Terminplanung. Sofern der Bund in einem Bereich nicht zuständig ist, sollte er auch im Krisenfall nicht öffentlich Erwartungen an die Kantone adressieren. Kantone sollten zeitlich vor der Öffentlichkeit orientiert werden. Ihnen sollte so viel Vorlauf gegeben werden, dass Analysen, Sprachregelungen und Handlungsanweisungen erarbeitet werden können, zum Beispiel bei Massnahmen im Zusammenhang mit Arbeitslosenversicherung und Erwerbsausfall. (Befragung KdK)
- Vorabinformation an die Kantonsregierungen um mindestens 4-8 Stunden wären wichtig, damit diese kommentierende Stellungnahmen vorbereiten können. (Befragung KdK)
- Ständige Kontakte und Kommunikationsflüsse zwischen Bund und Kantonen sind zu gewährleisten. (Befragung KdK)
- Die von der Krisenkommunikation der Bundeskanzlei vorgeschlagenen Vorbereitungsarbeiten für das Krisenmanagement haben sich als nützlich und effektiv erwiesen und könnten intensiviert werden. (Befragung KdK)
- Der Bund muss bei seinen Entscheidungen das Ergebnis der Konsultation der Kantone berücksichtigen und auch auf einer Stellungnahme der Kantone bestehen, um den Grad der Unterstützung der Kantone für die angekündigten Massnahmen aufzuzeigen. (Befragung KdK)

2.6.4 Gesamtbeurteilung durch Interface

I Generelle Beurteilung

Insgesamt ist die Kommunikation der Bundesverwaltung gegen aussen als sehr gut einzuschätzen. Während die Sollwerte bei den Indikatoren zur Kommunikation nach aussen nur knapp nicht erreicht werden, ist die Beurteilung zum Informationsfluss bei der Bundesverwaltung – bei einem ebenfalls mehrheitlich positiven Bild – etwas kritischer.

I Besondere Stärken

- Das Format mit Bundesrat und Fachexperten/-innen an Pressekonferenzen hat sich bewährt und konnte professionell umgesetzt werden.
- Die Koordination der Kommunikation durch die Bundeskanzlei war gut.
- Der Bundesrat ist als kohärentes Gremium wahrgenommen worden.

I Besondere Schwächen

- Die interne Kommunikation ist verbesserungsfähig. Diese war teilweise von Zufälligkeiten geprägt. Informelle Kanäle haben eine wichtige Rolle gespielt.
- Informationen an Kantone und Dritte erfolgte teilweise zu wenig verbindlich und zu wenig formal (z.B. SMS statt Mail an zuständige Stelle).
- Es gab eine zu kurze Vorlaufzeit für interne Partner bei Entscheiden, die extern kommuniziert wurden.

I Handlungsfelder

- Vollzugsakteure (Bund, Kantone und Verbände) sind vor den Medien zu informieren – auch über den Zeitplan. (*hohe Relevanz*)
- Informationen an Kantone und Dritte müssen in einer formal verbindlichen Form erfolgen. (*hohe Relevanz*)

2.7 Fünf ausgewählte Themen

2.7.1 Thema 1: Grenzschiessung

Der Schwerpunkt bezüglich Grenzschiessung liegt auf dem Beschluss vom 13. März 2020, bei der Information und Koordination national sowie international, insbesondere hinsichtlich der Umsetzung.

I Interviews

- Es wird die Frage gestellt, ob die Grenzschiessung aus epidemiologischer Sicht zu begründen war: Entscheidung seien top-down und mit Blick auf das, was das Ausland macht, gefällt worden.
- Das Thema der Grenzgänger sei gut gelöst worden, es hätte grosse Probleme für die Schweiz gegeben, wenn die Grenzgänger nicht mehr hätten einreisen können (Gesundheitsversorgung, Energieversorgung).
- Das Bewusstsein für die Situation an der Grenze und für die praktische Umsetzbarkeit sei zu wenig in die Entscheidungsfindung eingeflossen.
- Die Grenzen seien nie geschlossen worden, auch die Verordnung spricht von «Einschränkungen des grenzüberschreitenden Personenverkehrs» und von «Kontrollen».
- Eine bessere Koordination mit den Nachbarländern wäre gut gewesen, auch später noch bei den Quarantäne-Fragen.

I Online-Befragung offene Frage

23 Befragte geben in der Online-Umfrage an, dass ein Schwerpunkt ihrer Arbeit beim Thema «Grenzschiessungen» lag. Diese Personen wurden um eine Beurteilung gebeten.

Gut gelaufen ist aus Sicht der Befragten Folgendes:

Mehrfachnennungen

- Zügige Entscheidungsfindung und Umsetzung. *4 Nennungen*
- Klare Aufträge und gute Zusammenarbeit der beteiligten Akteure. *4 Nennungen*
- Klare Kommunikation. *3 Nennungen*
- Richtige Akteure in Entscheidungsfindung eingebunden. *2 Nennungen*

Relevante Einzelnennungen

- Ausstellung von Ausnahmegewilligungen und Passierscheine durch die Bundesämter.
- Gute Koordination mit der Zollverwaltung.
- Keine Grenzschiessungen für Grenzgänger.
- Keine Leaks.

Optimierungspotenzial gibt es aus Sicht der Befragten bei folgenden Punkten.

Mehrfachnennungen

- Bessere Kommunikation von Entscheidungen (z.B. Ausnahmen). *5 Nennungen*
- Bessere internationale Absprachen notwendig. *3 Nennungen*
- Zu wenig Vorlaufzeit für Umsetzung. Teilweise war unklar, was Grenzschiessung für die Praxis bedeutet. *3 Nennungen*
- Fehlende Beachtung von Kriterien wie Evidenz, Wirksamkeit, Verhältnismässigkeit. Zu hohe Gewichtung von politischem Druck. *2 Nennungen*
- Konsistenz zwischen der vermittelten Botschaft und der tatsächlichen Umsetzung der Massnahmen (insbesondere Probleme bei Grenzgängern im Kanton Tessin). *2 Nennungen*

Relevante Einzelnennungen

- Zu geringe Kommunikation und Involvierung von Unternehmen und bundesintern beteiligten Stellen im Zusammenhang mit Einschränkungen der Mobilität von (systemrelevanten) Arbeitskräften.
- Entscheid zu sehr aus der Perspektive einer «Insel Schweiz» gedacht und zu wenig aus einer Schweiz der Randregionen, die sich im engen, alltäglichen Austausch mit den ausländischen Nachbarn befinden (Grenzgängerthematik).
- Eventualplanungen in «Friedenszeiten» (also bevor überhaupt eine Pandemie ausbricht).
- Besserer Einbezug der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) und der Polizei (z.B. Kantonspolizei am Flughafen Zürich) nötig.
- Kompetenzüberschreitung der EZV bei Grenzschiessung im Tessin.
- Lead lag zuerst beim falschen Amt (Bundesamt für Justiz statt Staatssekretariat für Migration).
- Besserer Zugang zum EDA notwendig.
- Bessere Beachtung von wirtschaftlichen Faktoren bei der Entscheidungsfindung.
- Mehr Übungen (zur Vorbereitung) und bessere Zusammenarbeit.

I Weitere Auswertungen

- Trotz Hektik und Krise war das EDA in allen Schritten der Grenzschiessung vollumfänglich involviert, sei es die Ausarbeitung der Covid-2 Verordnung des Bundesrates oder die Notifikation der Einführung von Binnengrenzkontrollen an die Europäischen Union und ihre Mitgliedstaaten. (Bericht Bundesverwaltung)
- Mehr Klarheit bezüglich die Regelung betreffend die Grenzgänger ist notwendig. (Befragung KdK)

2.7.2 Thema 2: Grenzöffnung

Bei der Grenzöffnung liegt der Fokus auf einem Vergleich von Strukturen und Arbeitsweisen in der zweiten Mai- und der ersten Junihälfte 2020 im Vergleich zur Grenzschiessung von Mitte März 2020.

I Interviews

- Anfangs gab es Probleme bei der Koordination zwischen BAG, EZV, SEM und EDA bezüglich Grenzöffnung, Arbeitsgruppe «Grenzen» im BAG habe dann dazu beigetragen, die Situation zu verbessern.
- Frage nach Ferienrückkehrer/-innen wurde vernachlässigt.
- Es hätte bei der Grenzöffnung stärker projektorientiert und im Sinne einer Stabsarbeit gearbeitet werden sollen.

I Online-Befragung offene Frage

17 Befragte geben in der Online-Umfrage an, dass ein Schwerpunkt ihrer Arbeit beim Thema «Grenzöffnung» lag. Diese Personen wurden um eine Beurteilung gebeten

Gut gelaufen ist aus Sicht der Befragten Folgendes:

Mehrfachnennungen

- Schrittweises Vorgehen. *5 Nennungen*
- Abstimmung mit Nachbarstaaten und den Schengen-Staaten. *4 Nennungen*
- Gute Koordination mit Kantonen, betroffenen Stellen der Verwaltung und Sozialpartnern. *4 Nennungen*
- Klare und frühzeitige öffentliche Kommunikation der Öffnung hat Planbarkeit ermöglicht. *3 Nennungen*

Relevante Einzelnennungen

- Rechtzeitig Lockerungsmassnahmen beschlossen.
- Berücksichtigung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Aspekte ist erfolgt.

Optimierungspotenzial gibt es aus Sicht der Befragten bei folgenden Punkten.

Mehrfachnennung

- Bessere Abstimmung mit Ausland notwendig (Italien, Österreich). *3 Nennungen*

Relevante Einzelnennung

- Bessere Abstimmung innerhalb des Bundes notwendig.
- Bessere Koordination der Begleitmassnahmen (Quarantäne, Risikolisten).
- Ein frühzeitiger Einbezug der kantonalen Behörden, insbesondere der Grenzkantone, wäre zwingend notwendig.

I Weitere Auswertungen

- Die Lockerung der Einreiseeinschränkungen ab Mai erfolgte eher unkoordiniert und zum Teil ohne Miteinbezug des EDA. Was die Kommunikation gegenüber den Nachbarstaaten angeht, wäre eine frühzeitige Involvierung des EDA wichtig gewesen. (Bericht Bundesverwaltung)
- Die fehlende Erfahrung in der engen Zusammenarbeit zwischen EDA und BAG sowie mangelnde gegenseitige Kenntnis von Arbeitsweisen und Zuständigkeiten haben die Zusammenarbeit beim Thema Lockerungen der Einreiseeinschränkungen und bei den grenzsanitären Massnahmen erschwert. Bestehende regelmässige Kontakte mit anderen Departementen und Ämtern sowie deren Pflege haben die Zusammenarbeit auch in ausserordentlichen Zeiten erleichtert. Falls regelmässige Kontakte vor der Krise nicht bestehen, sind institutionalisierte interdepartementale Koordinationsstrukturen zur schnellen Etablierung von klaren Zuständigkeiten, Arbeitsprozessen und Kommunikationswege notwendig. (Bericht Bundesverwaltung)
- Die Verpflichtung, Reisende, die aus gefährdeten Ländern zurückkehren, unter Quarantäne zu stellen, war schwierig umzusetzen. Ein Problem war, dass der Bund dafür nicht zuständig war. (Bericht Bundesverwaltung)

2.7.3 Thema 3: Sicherstellung Gesundheitsversorgung

Die Covid-19-Verordnung 2 (4. Abschnitt) wurde in der zweiten Märzhälfte mehrfach präzisiert und erweitert. Das Schwergewicht der Analyse wird auf Kapitel 4 der Verordnung gelegt. Darin geht es insbesondere um die Meldepflicht der Spitäler und der Kantone sowie um Pflichten der Gesundheitseinrichtungen, zum Beispiel zum Verzicht auf nicht dringende Eingriffe. Im Zentrum steht der Zeitpunkt des Übergangs in die ausserordentliche Lage sowie die Phase kurz danach.

I Interviews

- Die rigiden Bestimmungen (Verbot von nicht dringend notwendigen Behandlungen) hätten aus heutiger Sicht, mit dem heutigen Wissen und der Vorbereitung (Schutzkonzepte), nicht mehr in derselben Schärfe erlassen werden müssen.
- Die Möglichkeit, nicht notwendige Eingriffe durchzuführen, hätte früher wieder erlaubt werden sollen.
- Datenfluss zwischen Spitälern und Bund lief anfangs sehr chaotisch. Es sei unverständlich, weshalb Bundesamt für Statistik hier keine Unterstützung leisten konnte.

I Online-Befragung offene Frage

11 Befragte geben in der Online-Umfrage an, dass ein Schwerpunkt ihrer Arbeit beim Thema «Gesundheitsversorgung» gemäss 4. Abschnitt der Covid-19-Verordnung lag. Folgende Antworten auf zwei offene Fragen zu diesem Thema sollen aufgeführt werden.

Gut gelaufen ist aus Sicht der Befragten Folgendes:

Mehrfachnennungen

- Rasches und zeitgerechte Handeln des Bundesrates zur Sicherstellung der Kapazitäten vor allem im Intensivpflegebereich. *4 Nennungen*
- Einsatz der Armee mit Pflegepersonal und die Unterstützung mit zusätzlichen Beatmungsgeräten. *2 Nennungen*

Relevante Einzelnennungen

- Spitäler haben rasch reagiert und gut mitgemacht.
- Die Informationskaskade hat gut funktioniert.
- Einfach umzusetzende Massnahmen.

Optimierungspotenzial gibt es aus Sicht der Befragten bei folgenden Punkten.

Mehrfachnennung

- Folgenbewältigung war auf kantonaler Ebene manchmal chaotisch (zum Beispiel Definition von Notfällen). Stärkere Führung seitens Bund notwendig. *2 Nennungen*

Relevante Einzelnennungen

- Pflichtlagerhaltung für alle notwendigen Schutzmaterialien und Mittel (Schutzmasken aller Art, Desinfektionsmittel, etc.) und Überwachung der Einhaltung.
- Zu viele Akteure und unklare Zuständigkeiten bei Bundesbeschaffung.
- Datenaustausch zwischen Bund und Kantonen (Digitalisierung notwendig).
- Kurzarbeit in Spitälern aufgrund des Verbots nichtdringender Eingriffe.
- Armee hätte es nicht gebraucht.
- Besserer Einbezug der Leistungserbringer notwendig.
- Subsidiarität konsequenter anwenden.

I Weitere Auswertungen

- Die Armeepothek ist grundsätzlich nicht für den Umfang der laufenden Beschaffungen, Weiterverrechnungen und Logistikanforderungen ausgelegt. Trotz sehr schneller personeller Verstärkung mit einer «Krisenorganisation Armeepothek» und der Task Force «Beschaffungskoordination Corona VBS» mussten einzelne Abläufe ad hoc und reaktiv aufgebaut werden. (EFK)

2.7.4 Thema 4: Nachobligatorische Bildung

Im Zentrum steht die Sekundarstufe II. Das beinhaltet auch die Problematik der Lehrabschlüsse und der Maturitäten. Der Schwerpunkt liegt auf den Konzepten, erlassenen Grundprinzipien und Verordnungen zu den Lockerungsmassnahmen sowie der Koordination zwischen Bund und Kantonen, beziehungsweise Konferenzen und Organisationen der Arbeitswelt im Zeitraum zweite Hälfte März bis Ende April 2020.

I Interviews

- Rolle der EDK sei in der ausserordentlichen Lage zu wenig klar definiert gewesen (auf politischer Ebene und auf Verwaltungsebene).

- Es gab ein Spannungsverhältnis zwischen Wirtschaft einerseits und Schweizerischer Berufsbildungsämter-Konferenz (SBBK) und EDK andererseits bezüglich Durchführung Qualifikationsverfahren.
- Es gab viel direkten Kontakt zwischen EDI/BAG und EDK; der Einbezug SBFI habe gefehlt oder war zufällig.
- Schweizerische Maturitätskommission sei bei der Frage der Prüfungen von den Kantonen zu wenig oder gar nicht einbezogen worden.
- Die Lösungsfindung bei den Maturitätsprüfungen habe zu lange gedauert, das Thema sei von den Kantonen zu stark politisch aufgeladen gewesen.
- Direkte Interventionen bezüglich Qualifikationsverfahren von kantonalen Regierungen beim EDI, beim BAG oder beim SBFI hätten die Facharbeit in den Ämtern erschwert.
- Tripartite Task Force «Berufslehre 2020» (Dachverbände, Sozialpartner, SBBK/EDK, SBFI) habe sich bewährt und habe dazu beigetragen, dass für Qualifikationsverfahren in der Berufsbildung rasch eine Einigung gefunden wurde.
- Der Vollzug in Kantonen, die gegen die Durchführung von Prüfungen bei Lehrabschlüssen waren (zum Beispiel Waadt und Tessin), sei trotz Einigung mangelhaft ausgefallen. Es gab dort auffallend viele Ausnahmefälle.

I Online-Befragung offene Frage

Fünf Befragte geben in der Online-Umfrage an, dass ein Schwerpunkt ihrer Arbeit beim Thema «Nachobligatorische Bildung» lag.

Gut gelaufen ist aus Sicht der Befragten Folgendes:

- Bei den Lehrabschlüssen wurde rasch eine praktikable Lösung gefunden.
- Gute Koordination mit den Kantonen und der Wirtschaft bei Lehrabschlüssen.

Optimierungspotenzial gibt es aus Sicht der Befragten bei folgenden Punkten.

- Mangelhafte Koordination zwischen den Kantonen bezüglich Matura- und Lehrabschlussprüfungen.
- Miserables Krisenmanagement der Kantone.
- Totalversagen der EDK bei den gymnasialen Maturaprüfungen; zu später Einbezug der Schweizerischen Maturitätskommission.
- Keine einheitliche Lösung bezüglich Maturität, Bund hätte direkter sein sollen.

2.7.5 Thema 5: Öffnung Restaurationsbetriebe

Die Restaurationsbetriebe stehen exemplarisch für eine stark betroffene Branche. Der Schwerpunkt wird auf die Lockerungen ab dem 11. Mai 2020 gelegt, wobei insbesondere die Koordination mit Wirtschaftsverbänden und Sozialpartnern sowie die Bedeutung von staatlichen Stützungsmaßnahmen (Kurzarbeitsentschädigung, Covid-Kredite) und Schutzkonzepten beleuchtet wird.

I Interviews

- Druck der Branche habe die Öffnung beschleunigt. Gastrosuisse habe auch direkt beim Bundesrat Druck gemacht.
- Bund sei stark von der Branche getrieben worden.
- Es hätte besser erklärt werden müssen, worauf die Lockerungsschritte basieren. Für BAG und EDI war es schwierig, die Öffnung zu begründen.
- Es hätte ehrlich kommuniziert werden können, dass wegen der Restaurants die zwei Meter Abstandregelung geändert wurde.

- Es habe gedauert bis akzeptiert war, dass Schutzkonzepte eigenverantwortlich erarbeitet werden müssen, und der Bund nur allgemeine, generelle Anforderungen vorgeben kann.
- Nach den ersten Öffnungsschritten habe man gelernt, nicht zu viel Finetuning bei den Regelungen zu betreiben, sondern prinzipienorientiert zu öffnen.
- Die Gewerkschaften seien bei der Erarbeitung der Schutzkonzepte teilweise zu wenig einbezogen worden.
- Es habe ein mittel- oder langfristiger Plan und damit die Planungssicherheit gefehlt.
- Generell hätte man sämtliche Öffnungsthemen stärker auf der Fachebene vorbereiten können, sie wurden jedoch stark politisiert und Bundesräte begannen, Gipfel zu organisieren.
- Aus Sicht der Epidemiologie habe die Öffnung bis 1'000 Personen Ende Juni schockiert.

I Online-Befragung offene Frage

15 Befragte geben in der Online-Umfrage an, dass ein Schwerpunkt ihrer Arbeit beim Thema «Restaurationsbetriebe» lag. Folgende Antworten auf zwei offene Fragen zu diesem Thema sollen aufgeführt werden.

Gut gelaufen ist aus Sicht der Befragten Folgendes:

Mehrfachnennungen

- Betroffene (Branche, Sozialpartner) wurden angehört, einbezogen und in Verantwortung genommen. *6 Nennungen*
- Gute, rasche und zielgerichtete Sofortmassnahmen für Wirtschaft (Kurzarbeitsentschädigung, Kredite, Schutzkonzepte). *3 Nennungen*

Relevante Einzelnennungen

- Gute Koordination mit Kantonen bezüglich Schutzkonzepte.
- Lockerungen waren sachgerecht.
- Gemeinsame Kommunikation des BAG und Branchenverbänden bezüglich Gesichtspunkte.
- Gute Zusammenarbeit mit Banken (Covid-Kredite).

Optimierungspotenzial gibt es aus Sicht der Befragten bei folgenden Punkten.

Mehrfachnennungen

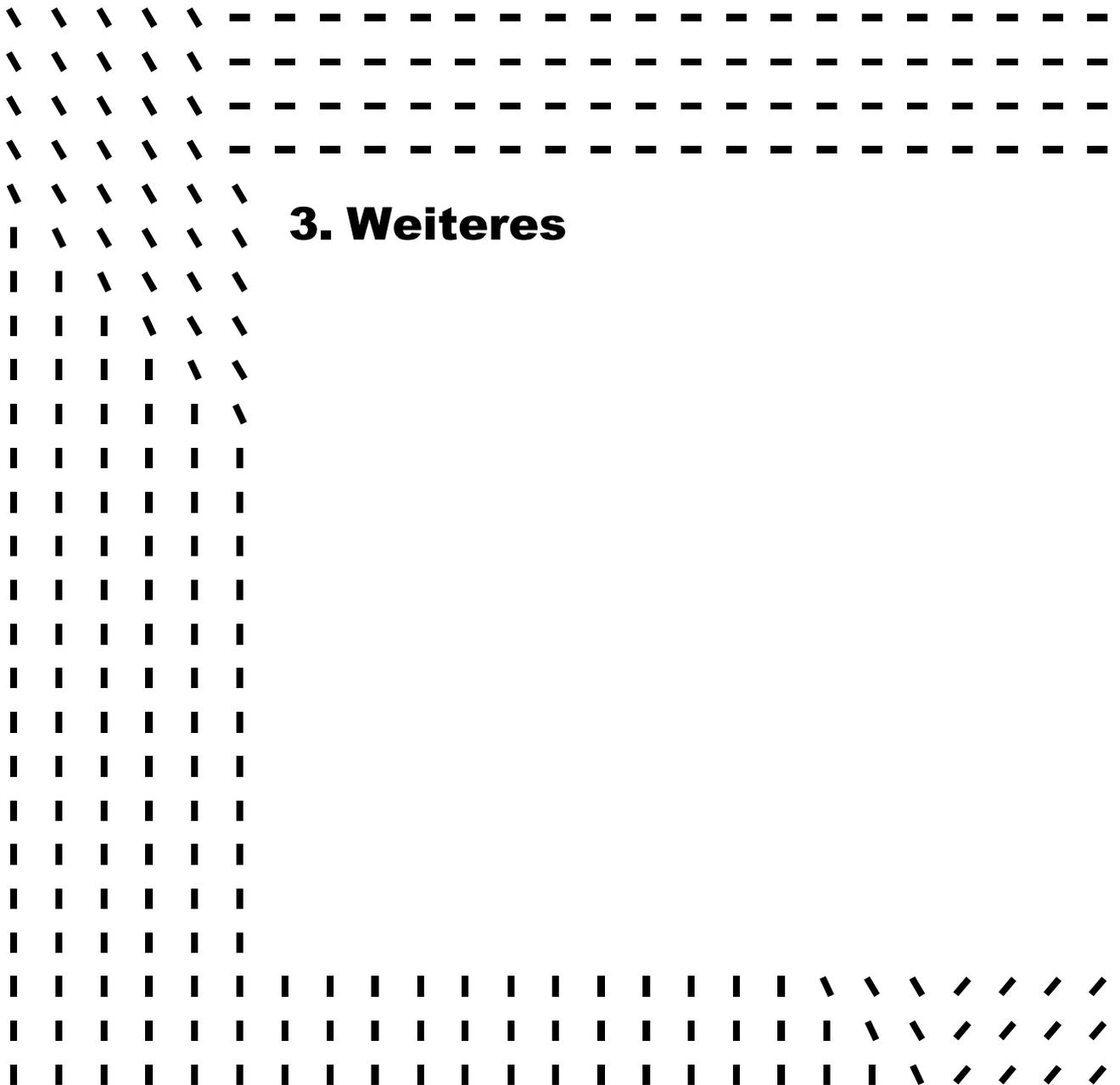
- Lockerungen wurden ohne grossen Vorlauf eingeführt: früherer Richtungsentscheid wäre notwendig gewesen, damit sich alle betroffenen Akteure genügend auf die neue Situation vorbereiten könnten. *5 Nennungen*
- Vollzugsdefizite in Kantonen bei der Kontrolle der Schutzkonzepte. *2 Nennungen*

Relevante Einzelnennungen

- Es war ein falsches Zeichen an Bevölkerung, so früh zu öffnen.
- Lockerung kam zu spät.
- Gewisse Personengruppen wurden zu früh von Kurzarbeit wieder ausgeschlossen.
- Es gab Verzögerungen bei Kurzarbeitsentschädigungen.
- Gastrobranche sollte vor dem Vollzug einer Massnahme (z.B. 50 Personen-Regel) angehört werden.

2.7.6 Gesamtbeurteilung zu den fünf Themen durch Interface**I Generelle Beurteilung**

Die Grenzschiessung und -öffnung, die Sicherstellung der Gesundheitsversorgung und die Öffnung der Restaurationsbetriebe haben insgesamt gut funktioniert. Damit wird illustriert, dass die Bundesverwaltung es geschafft hat, in inhaltlich sehr unterschiedlichen Bereichen adäquate Lösungen auf die verschiedensten Problemstellungen zu finden. Das problematischste der fünf Themen war die nachobligatorische Bildung, insbesondere die Maturaprüfungen. Jedoch sind die Kompetenzen des Bundes bei diesem Thema stark begrenzt.



3.1 Berücksichtigung inhaltlicher Aspekte

I Online-Befragung offene Frage

In der Online-Befragung wurde danach gefragt, ob es inhaltliche Themen gibt, die eine *wichtigere* Rolle bei der Bewältigung der Pandemie und ihrer Folgen hätten spielen sollen oder spielen sollten. Mehr als einmal wurden die folgenden Punkte genannt:

- Wirtschaftliche Auswirkungen der Massnahmen.
- Beschaffung und Bevorratung von Schutzmaterial, Medikamente und Medizinprodukte.
- Soziale Aspekte.
- Bedürfnisse von Risikogruppen, psychische Gesundheit in Heimen.
- Aussenpolitik.
- Auswirkungen auf den Zusammenhalt in der Gesellschaft, Einbezug Bevölkerung.
- Datenaufbereitung und Datenqualität.
- Einbezug der Wissenschaft.
- Unterstützung der Mitarbeitenden (im Gesundheitswesen, in der Krisenbewältigung).

Als Themen, die laut den Befragten eine *weniger wichtige* Rolle bei der Bewältigung der Pandemie und ihrer Folgen hätten spielen sollen oder spielen sollten, werden folgende mindestens von zwei Personen aufgeführt:

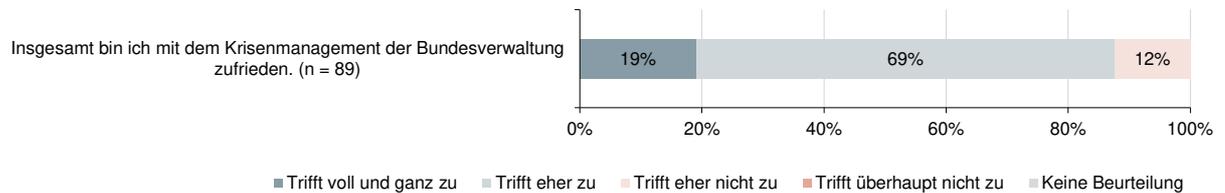
- Gesundheitliche, medizinische Themen haben eine zu dominante Rolle gespielt.
- Zu viel Diskussion über einzelne Schutzmassnahmen (insbesondere Masken).
- Kennzahlen, insbesondere Fallzahlen hatten zu grosses Gewicht und waren zu wenig strukturiert und kommentiert.
- Partikularinteressen verschiedener Branchen (z.B. Sport, Reisebüros).
- Grenzschiessungen mit Einreiseverboten.

3.2 Gesamtzufriedenheit mit dem Krisenmanagement des Bundes

I Online Befragung

Folgende Darstellung zeigt die Gesamtbeurteilung der Zufriedenheit der Befragten mit dem Krisenmanagement des Bundes insgesamt auf.

D 3.1: Zufriedenheit



Quelle: Online-Befragung September 2020.

Eine Unterscheidung nach Vertretenden von Bund, Kantonen und weiteren Akteuren zeigt, dass sich der Anteil der «trifft eher nicht zu»-Antworten bei den Vertretenden von Kantonen überdurchschnittlich hoch ist (25 Prozent gegenüber 10 Prozent beim Bund und 8 Prozent bei den weiteren Akteuren).

3.3 Wichtigste Lehren aus dem Krisenmanagement

| Online-Befragung offene Frage

In der Online-Befragung wurde nach den wichtigsten Lehren aus dem Krisenmanagement gefragt. Folgende Antworten wurden genannt.

Mehrfachnennungen

- Flexibilität bei der Bewältigung der Krise war notwendig und vorhanden (kann nicht alles antizipiert werden). 8 Nennungen
- Krisenvorbereitung auf allen Staatsebenen ernst nehmen (zum Beispiel Pandemieplanung professionalisieren, Konzepte und Lager aktuell halten). 8 Nennungen
- Im Krisenfall Prioritäten setzen, schnell handeln, Komplexität reduzieren. 6 Nennungen
- Wichtigkeit des persönlichen, informellen Austauschs, um im Krisenfall schnell handeln zu können. 5 Nennungen
- Nicht zu viele ressortübergreifende Krisengremien schaffen, bestehende Strukturen nutzen, aber Prozesse beschleunigen. 6 Nennungen
- Prozesse im föderalen Staat bei einzelnen Themen (vorab) klären, sich untereinander koordinieren. 5 Nennungen
- Guter Informationsaustausch als zentraler Faktor eines erfolgreichen Krisenmanagements. 5 Nennungen
- Transparente und rechtzeitige Kommunikation mit klaren Verantwortlichkeiten. 4 Nennungen
- Vorausschauende Personalplanung wichtig: keine Doppelfunktionen, delegieren können (Erschöpfung vermeiden). 4 Nennungen
- Grosse Bedeutung funktionsfähiger Koordinationsstrukturen ausserhalb der Krise, die rasch in Krisenzentren umgewandelt werden können. 3 Nennungen
- Business Continuity Management (BCM) besser ausrichten (Mängel bei Informatiksystemen). 2 Nennungen
- Strukturen überprüfen und anpassen. 2 Nennungen
- Krisenmanagement auswerten und die richtigen Lehren daraus ziehen. Erkenntnisse aus den Übungen umsetzen. 2 Nennungen

Relevante Einzelnennungen

- Personalschulungen zu Krisenmanagement und BCM.

- Es ist ein Lagezentrum notwendig, in welchem sämtliche Informationen und Daten aus den Fachbereichen, Bundesämtern und Diensten zusammengeführt werden.
- Permanente Stelle für Krisenbewältigung schaffen.
- Informations-Hotlines mit mehr Ressourcen ausstatten.
- Nutzerfreundliches, übersichtliches Tool implementieren, um Kantone zu informieren.
- Krisen-, Pandemie- und BCM-Pläne müssen besser aufeinander abgestimmt sein.
- Bei längerfristigen Krisen: Themen wie Gleichberechtigung und Machtverteilung nicht vernachlässigen.
- Die Installierung der später sehr gut funktionierenden und zielführenden Austauschgefässe mit den externen Akteuren hätte früher erfolgen sollen.
- Die grenzüberschreitende Koordination der Krisenorganisationen verbessern (entsprechende Kontakte schaffen oder Gremien vorsehen).
- Es muss gelingen, Krisenstäbe zu haben, die die technischen Aspekte vorbereiten und ihre Durchführbarkeit sicherstellen.
- Denken in Varianten ist wichtig.
- Die Armee kann rasch Leistungen zur Unterstützung der Bedürfnisträger erbringen.

3.4 Weitere Bemerkungen

I Online-Befragung offene Frage

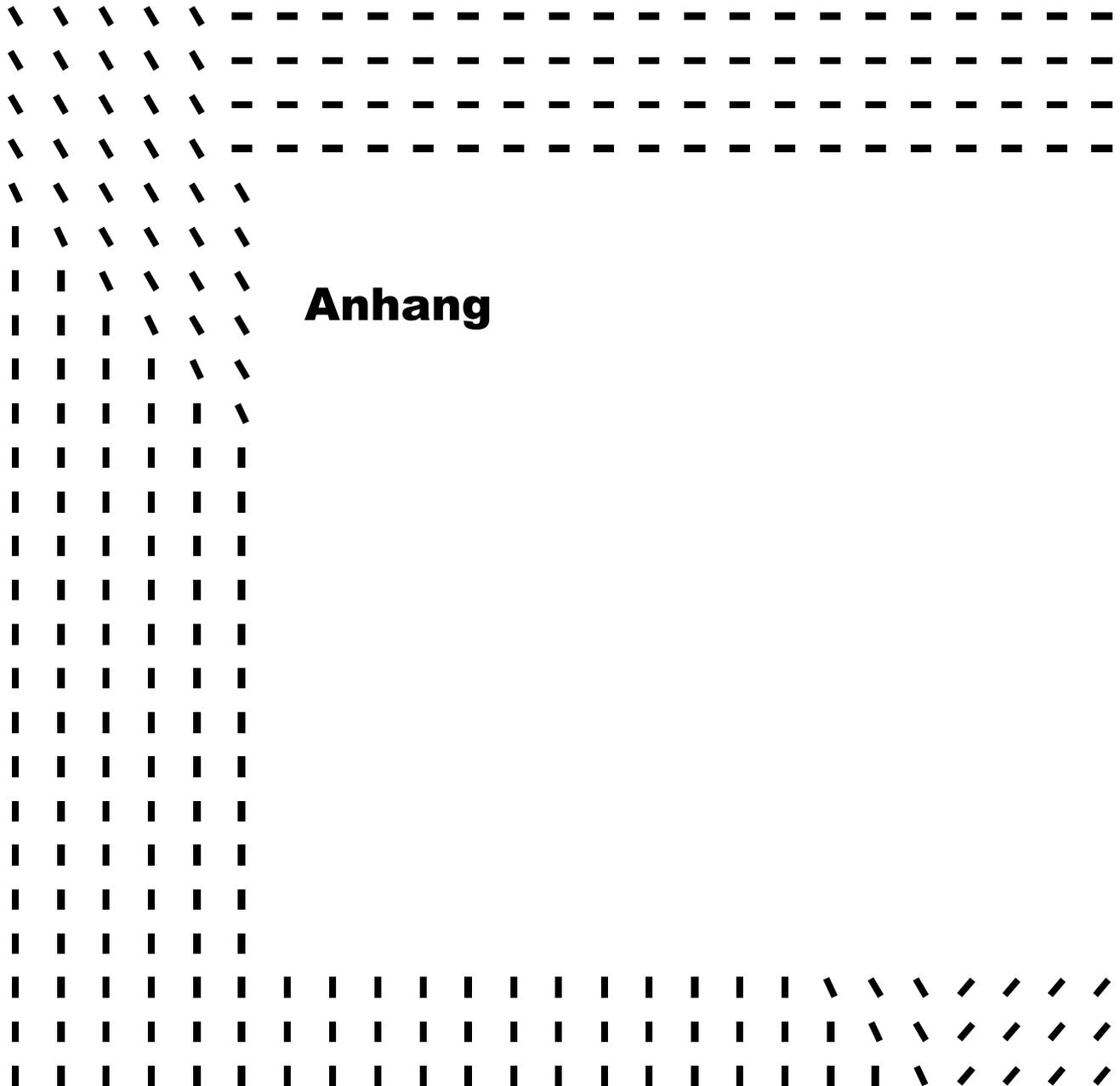
In der Online-Befragung hatten die Befragten die Möglichkeit, weitere Bemerkungen zum Krisenmanagement anzubringen. Folgende Punkte wurden genannt.

Mehrfachnennung

- Krisenmanagement hat weitgehend zielgerichtet gearbeitet. 2 *Nennungen*

Relevante Einzelnennungen

- Konzepte zur Unterstützung von stark geforderten Ämtern erarbeiten.
- Grosses Engagement der Bundesangestellten.
- EDI/BAG zeitweise überfordert.
- Verschiedene Bundesstellen kommunizieren über verschiedene Zugänge mit den Kantonen. Dies führt zu Doppelspurigkeiten und Missverständnissen.
- Wichtig, Erkenntnisse aus verschiedenen Untersuchungen zum Krisenmanagement auf verschiedenen föderalen Stufen und Ebenen der Bundesverwaltung gesamthaft anzuschauen.
- Entscheid, besondere Lage auszurufen, ermöglichte einen guten Einstieg in die Krise.
- Der Übergang in die Zuständigkeiten gemäss ausserordentlicher Lage brauchte rund zwei Wochen, weil 1. Führungskräfte die Zuständigkeiten und die Organe nicht kannten (da sie an Übungen nie teilgenommen hatten) und 2. Führungskräften und Kantonen klargemacht werden musste, dass sie in der ausserordentlichen Lage keine Rolle und Aufgabe haben (im Unterschied zur normalen Lage, wo ein sehr starker Einbezug aller Beteiligten praktiziert wurde).



A 1 Liste der interviewten Stellen

Es wurden Vertretende der folgenden Stellen interviewt:

- Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)
- Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK)
- Eidgenössisches Departement des Inneren (EDI)
- Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)
- Bundeskanzlei (BK)
- Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)
- Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI)
- Staatsekretariat für Migration (SEM)
- Bundesamt für Gesundheit (BAG)
- Bundesamt für Justiz (BJ)
- Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS)
- Eidgenössische Zollverwaltung (EZV)
- Schweizer Armee, Koordinierter Sanitätsdienstes (KSD)

- Schweizerische Gesundheitsdirektorenkonferenz (GDK)
- Konferenz Kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren (VDK)
- Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK)

- Schweizerischer Gewerkschaftsbund (SGB)
- Schweizerischer Arbeitgeberverband
- Schweizerischer Gewerbeverband (sgv)
- Swiss National COVID-19 Science Task Force