

PRACTICE

Die Zusammenarbeit innerhalb der Bundesverwaltung in der Covid-19-Krise – erste Erkenntnisse zur ersten Phase der Pandemie

Lisa Wildi, Andreas Muff and Angela Wittwer

Bundeskanzlei, CH

Corresponding author: Lisa Wildi (lisa.wildi@bk.admin.ch)

Der vorliegende Beitrag geht einerseits der Frage nach, ob sich die geltenden rechtlichen Grundlagen für das Krisenmanagement der Bundesverwaltung in der ersten Phase der Covid-19-Pandemie bewährt haben und wie sie bezüglich Krisenorganisation der Bundesverwaltung umgesetzt wurden. Andererseits geht er auf die Frage ein, ob die gewählte Krisenorganisation eine effiziente und effektive Zusammenarbeit innerhalb der Bundesverwaltung ermöglichte. Zur Beantwortung der Fragen werden die Ergebnisse einer Online-Umfrage mit 62 Schlüsselpersonen des Krisenmanagements der Bundesverwaltung sowie die Transkripte von 16 leitfadengestützten Interviews herangezogen. Die Analyse der Angaben der Befragten zeigen einerseits, dass sich die rechtlichen Grundlagen zwar bewährten, aber dennoch auf gewisse Gesichtspunkte hin überprüft werden müssen. Andererseits führen sie zum Fazit, dass die gewählte Krisenorganisation zwar eine effektive Zusammenarbeit ermöglichte, die jedoch effizienter hätte sein können. Die Erkenntnisse der Umfrage und der Interviews sind in einen Bericht der Bundeskanzlei an den Bundesrat eingeflossen und führen nun zu verschiedenen Verbesserungsmaßnahmen im Bereich des Krisenmanagements der Bundesverwaltung.

Schlagwörter: Krisenmanagement; Krisenorganisation; Krisenstäbe; rechtliche Grundlagen; Bundesverwaltung; Covid-19-Pandemie

The article examines whether current legal provisions for crisis management proved to be fit for purpose during the first phase of the COVID-19 pandemic and whether they were correctly implemented. It also addresses the question of whether the chosen form of crisis response allowed for efficient and effective internal cooperation. To answer these questions, the authors evaluate the results of an online survey, as well as of structured interviews. They conclude that the legal provisions were fit for purpose, but that certain aspects need to be reviewed. The chosen crisis response structure allowed effective cooperation, but it could have been more efficient.

Keywords: crisis management; crisis response; crisis staff; legal bases; Federal Administration; COVID-19 pandemic

Les bases légales en vigueur se sont-elles révélées adéquates pour la gestion de crise de la 1^{re} phase de la pandémie de COVID-19? Ont-elles été mises en œuvre correctement? L'organisation de crise choisie a-t-elle permis une collaboration efficace et efficiente au sein de l'administration fédérale? La présente contribution tente de répondre à ces questions, sur la base des réponses d'un questionnaire en ligne et d'interviews structurées. Les auteurs arrivent à la conclusion que les bases légales se sont révélées adéquates, mais elles méritaient d'être revues sur certains points. L'organisation de crise choisie a permis une collaboration efficace, mais cette dernière aurait pu être plus efficiente.

Mots-clefs: gestion de crise; organisation de crise; états-majors de crise; bases légales; administration fédérale; pandémie de COVID-19

1. Einleitung

Um eine komplexe Krise von nationalem oder internationalem Ausmass bewältigen zu können, ist eine gute Zusammenarbeit innerhalb der Bundesverwaltung zwischen den Departementen, der Bundeskanzlei (BK), den Verwaltungseinheiten der ordentlichen Departementsstrukturen und den Krisenorganisationen, von zentraler Bedeutung. Die interne und externe Koordination der Bundesverwaltung im Krisenfall wurde deswegen in den letzten Jahren regelmässig in Rahmen von grossen Übungen erprobt und trainiert. Die Überprüfung der Zusammenarbeit bei einem Pandemieausbruch war unter anderem bei der Sicherheitsverbandsübung (SVU) 2014 Teil des Übungsszenarios (Projektorganisation SVU 14 2015). Zudem wurde die Bundesverwaltung in den letzten Jahren über das Risikomanagement Bund und Publikationen des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz darauf aufmerksam gemacht, dass eine Epidemie oder Pandemie ausbrechen könnte (BABS 2015). Wie das Krisenmanagement auf Stufe Bund organisiert sein soll, wenn eine Krise von nationalem oder internationalem Ausmass (z.B. eine Pandemie) ausbricht, wurde in den letzten Jahren im Rahmen von Gesetzesrevisionen, Aktualisierungen von Weisungen und Verordnungen ausgiebig diskutiert und teilweise neu festgelegt (BAG 2015; BK 2019; KAV 2016; KAV 2018). Anfang 2020 wurden die revidierten rechtlichen Grundlagen für das Krisenmanagement erstmals angewendet. Haben sie sich bewährt? Wurde die Krisenorganisation der Bundesverwaltung gemäss Grundlagen aufgestellt? Ermöglichte die gewählte Aufstellung eine effiziente und effektive interne Zusammenarbeit?

Dervorliegende Artikel soll einerseits aufzeigen, inwiefern die rechtlichen Grundlagen zum Krisenmanagement der Bundesverwaltung in der ersten Phase der Covid-19 Pandemie (Februar bis August 2020) umgesetzt wurden, beziehungsweise wie das Krisenmanagement des Bundes aufgestellt war. Andererseits soll er darlegen, wie Schlüsselpersonen des Krisenmanagements aus der Bundesverwaltung die interne Zusammenarbeit dieser ersten Phase beurteilen. Dabei soll die Frage nach Effizienz und Effektivität der Zusammenarbeit im Fokus stehen. Eine effiziente Zusammenarbeit zeichnet sich durch wenig Aufwand zur Koordination, durch eine klare Verteilung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten und somit wenig Doppelspurigkeiten aus. Eine effektive Zusammenarbeit bedeutet, dass für Entscheidungen oder für die Erarbeitung von Produkten (z.B. von Entscheidungsgrundlagen, Gesetzesentwürfen oder Medienmitteilungen) die relevanten Gremien einbezogen werden und die Produkte rechtzeitig, fachlich und inhaltlich korrekt sowie entsprechend den formalen Vorgaben vorliegen. So werden auch der interne Informationsfluss und die Qualität der erarbeiteten Produkte thematisiert. Die interne Zusammenarbeit wird, wo möglich, anhand konkreter Themen (z.B. Grenzöffnung und -schliessung, Sicherstellung der Gesundheitsversorgung) veranschaulicht.

In folgendem Beitrag wird zuerst die Datengrundlage und Methodik (2.) zur Erarbeitung des Artikels beschrieben. Danach wird auf die rechtlichen Grundlagen der Bundesverwaltung zum Krisenmanagement (3.) eingegangen, um darzulegen, was diese bezüglich interner Zusammenarbeit und Krisenorganisation in einer Pandemie festlegen. Im darauffolgenden Teil wird die Krisenorganisation der ersten Phase der Covid-19-Pandemie dargestellt (4.), um aufzuzeigen, inwiefern die rechtlichen Bestimmungen tatsächlich umgesetzt wurden. In den nächsten Abschnitten (5. und 6.) werden die Beurteilungen der Grundlagen und der internen Zusammenarbeit von Schlüsselpersonen des Krisenmanagements aus der Bundesverwaltung präsentiert. Schliesslich wird im letzten Abschnitt (7.) ein Fazit gezogen und die obengenannten Leitfragen werden beantwortet. Ausserdem wird ein Ausblick darauf gewährt, wie das Krisenmanagement der Bundesverwaltung aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse verändert und verbessert werden soll.

2. Datengrundlage und Methodik

Als Datengrundlage für diesen Artikel dienen die Erkenntnisse, die im Rahmen der ersten Auswertung des Krisenmanagements in der Covid-19-Pandemie gewonnen wurden. Diese Auswertung der Bundeskanzlei (BK) fokussiert auf Fragen nach Effektivität und Effizienz von Strukturen und Prozessen des Krisenmanagements der Bundesverwaltung anhand von sechs Auswertungsgegenständen (BK 2020). Sie umfassen u.a. die interne und externe Zusammenarbeit des Bundes, aber auch die Kommunikation der Bundesverwaltung und die in dieser Phase erarbeiteten Produkte. Die Auswertungsgegenstände wurden mit Hilfe von fünf Themen analysiert, welche die erste Phase der Covid-19-Pandemie stark prägten und unterschiedliche Verwaltungseinheiten beschäftigten: Grenzschliessung und -öffnung, Sicherstellung der Gesundheitsversorgung, nachobligatorische Bildung, Öffnung der Restaurationsbetriebe. Die Daten wurden durch die Firma «Interface Politikstudien GmbH» erhoben (Interface 2020).

Die Datenerhebung erfolgte durch eine Online-Umfrage mit geschlossenen und offenen Fragen, leitfadengestützte Interviews und Dokumentenanalysen. Während die Online-Befragung vor allem eine quantitative Analyse der Daten erlaubte, ermöglichten die leitfadengestützten Interviews und die Dokumentenanalyse auch eine qualitative Datenerhebung bzw. -auswertung. Die Liste relevanter Verwaltungseinheiten und Partner der Bundesverwaltung für die Umfrage und die Interviews wurde durch die Bundeskanzlei erstellt und durch eine Projekt-Begleitgruppe bestehend aus Departements- und Kantonsvertreterinnen und -vertretern überprüft, geändert und ergänzt. Die Meldung der Personen für die Online-Befragung und die Interviews oblag daraufhin diesen angeschriebenen Stellen und Organisationen. Gefragt waren Personen, welche durch ihre Funktion mit vielen weiteren Stellen in Kontakt standen oder nahe an politischen Entscheidungsträgern arbeiteten.

Von den 123 zur Befragung eingeladenen Personen nahmen deren 93 teil, die Rücklaufquote belief sich auf 76%. Für diesen Artikel werden jedoch nur die Antworten der Mitarbeitenden der Bundesverwaltung berücksichtigt sprich die Angaben von 62 der 93 Umfrageteilnehmenden. Die Fragen basierten auf 20 Indikatoren, zu denen ein Sollwert von 80% definiert wurde. Die Einschätzungen erfolgten auf einer vierstufigen Skala: «trifft voll und ganz zu», «trifft eher zu», «trifft eher nicht zu», «trifft gar nicht zu». Die Befragung fand im Zeitraum vom 15. September 2020 bis 2. Oktober 2020 statt und wurde durch die Firma Interface durchgeführt.

Bei den persönlichen Interviews wurden ausgewählte Aspekte mit 23 Schlüsselpersonen des Krisenmanagements, davon 16 aus der Bundesverwaltung, vertieft. So konnten von den Interviewpartnerinnen und -partnern auch Empfehlungen oder mögliche Lösungen für erkannte Probleme diskutiert werden. Sie wurden parallel zur Online-Befragung durchgeführt. Die Firma Interface hat die Transkription und Auswertung verantwortet. Für diesen Artikel wurden nur die Ergebnisse der 16 Interviews mit Mitarbeitenden der Bundesverwaltung berücksichtigt. Diese stammen aus allen Departementen sowie der BK und gehören dem höheren Kader an. Die Angaben der anderen sieben Personen von Seiten der Kantone, von kantonalen Konferenzen und weiteren Akteure z.B. aus der Wirtschaft werden hier nicht berücksichtigt. Da im vorliegenden Beitrag nur die Innensicht der Bundesverwaltung dargestellt wird, hat Interface die Antworten der Bundesverwaltungsexternen aussortiert und diejenigen der Bundesverwaltungsmitarbeitenden neu ausgewertet (Interface 2021). Die Dokumentenanalyse ergänzte die Resultate der Online-Umfrage und der Interviews, indem sie auf rechtliche Grundlagen, bereits vorliegende Auswertungen sowie auf Tätigkeitsberichte von Krisenorganisationen aus der Bundesverwaltung fokussierte.

Eine erste systematische Auswertung aller gewonnenen Daten erfolgte durch die Firma Interface anhand der Auswertungsgegenstände und der fünf gewählten Themen. Die Resultate wurden für jeden Auswertungsgegenstand aufgegliedert in Ergebnisse aus der Online-Umfrage (statistische Auswertung / qualitative Angaben) und Antworten aus den Interviews (Interface 2020). Für den Bericht der Bundeskanzlei wurden diese ersten Resultate zusammengefasst, in relevante Handlungsfelder gruppiert und in Zusammenarbeit mit der Projekt-Begleitgruppe gewichtet. Um auf alle Auswertungsgegenstände eingehen zu können und eine Innen- sowie eine Aussensicht auf das Krisenmanagement der Bundesverwaltung bieten zu können, wurde im Bericht der BK auf gewisse interessante Aussagen oder Angaben von Bundesverwaltungsmitarbeitenden aus Platzgründen nicht näher eingegangen. Der vorliegende Beitrag bietet die Chance, die Ansichten derselben zu vertiefen und auf Erkenntnisse hinzuweisen, die im Bericht der BK fehlen. Er bietet eine reine Innensicht der Bundesverwaltung auf das Krisenmanagement der Bundesverwaltung in der ersten Phase der Covid-19-Pandemie. Ein Vergleich mit der Aussensicht erfolgte bereits im Bericht der BK an den Bundesrat und würde keine neuen Erkenntnisse liefern.

Eine Profilanalyse der Umfrageteilnehmenden der Bundesverwaltung zeigt, dass diese mehrheitlich deutschsprachig, männlich und 50 Jahre alt oder älter sind. Sie verfügen meist über einen Ausbildungshintergrund in Wirtschafts-, Sozial- und Geistes- oder Rechtswissenschaften oder im Bereich Sicherheit (z.B. Polizei und Armee). Fünf Personen der 62 Befragten Verwaltungsmitarbeitenden verfügen über einen naturwissenschaftlichen Abschluss, zwei über einen medizinischen. Von wem die Antworten in der Online-Umfrage und den Interviews stammen, kann aufgrund der anonymisierten Datengrundlage nicht nachvollzogen werden. Die BK verfügt nicht über die Rohdaten der Datenerhebungen, die Rückschlüsse auf Einzelpersonen oder auf deren Tätigkeitsfelder ermöglichen würden.

3. Rechtliche Grundlagen

Bei der Online-Befragung und in den Interviews wurde nach den für die jeweiligen Personen zentralen Dokumente zur Bewältigung der Covid-19-Krise gefragt. Diese Frage war mit jener nach der Bekanntheit der relevanten Grundlagen für das Krisenmanagement der Bundesverwaltung verknüpft. Dabei wurden

das Epidemiengesetz (SR 818.101), die Verordnung über den Bundesstab Bevölkerungsschutz (SR 520.17), die Verordnung über den Koordinierten Sanitätsdienst (SR 501.31) und die Weisungen über das Krisenmanagement in der Bundesverwaltung (BBl 2019 4593) besonders hervorgehoben. In den folgenden Abschnitten wird auf jene Bestimmungen dieser Grundlagen eingegangen, welche die Zusammenarbeit innerhalb der Bundesverwaltung beziehungsweise die Krisenorganisation innerhalb der Bundesverwaltung betreffen. Ziel dieses Abschnittes ist es, einen möglichen Sollzustand der Organisation des Krisenmanagements der Bundesverwaltung aufgrund der rechtlichen Grundlagen aufzuzeigen.

Epidemiengesetz

Im September 2012 nahm das Parlament das revidierte Epidemiengesetz (EpG) an. Anfang 2013 wurde jedoch erfolgreich das Referendum gegen die neuen Bestimmungen ergriffen (BAG 2013). Nachdem im selben Jahr 60% der Stimmbevölkerung den Änderungen zustimmten, trat es am 1. Januar 2016 in Kraft (BAG 2015). Bezüglich Krisenorganisation hält das EpG in Art. 54 fest, dass Bund und Kantone ein Koordinationsorgan zur Förderung der Zusammenarbeit schaffen. Dieses hat zur Aufgabe, die Erkennungs-, Verhütungs- und Bekämpfungsmassnahmen einer Gefährdung der öffentlichen Gesundheit zu koordinieren. Gemäss Art. 55 EpG ist zudem ein Einsatzorgan vorgesehen, welches bei Ereignissen eingesetzt wird, die eine besondere Gefährdung der öffentlichen Gesundheit hervorrufen können, insbesondere zur Bewältigung einer besonderen oder ausserordentlichen Lage (nach Art. 6 und 7 EpG). Das Einsatzorgan hat die Aufgabe den Bundesrat zu beraten sowie Bund und Kantone bei der Koordination der Massnahmen zu unterstützen. Eine Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen zuhanden des Bundesrates ist nicht vorgesehen.

Verordnung über den Bundesstab Bevölkerungsschutz

Die Verordnung über den Bundesstab Bevölkerungsschutz (VBSTB) trat 2018 in Kraft (KAV 2018). Sie hält die Aufgaben und Zuständigkeiten des Bundesstabs Bevölkerungsschutz (BSTB) fest. Dieser soll eingesetzt werden, wenn ein bevölkerungsschutzrelevantes Ereignis mit Zuständigkeit des Bundes vorliegt, wenn betroffene Kantone, Departemente oder Bundesämter um Unterstützung zur Bewältigung eines Ereignisses ersuchen oder wenn der Bundesrat ihn dazu beauftragt. Zeichnet sich ein bevölkerungsschutzrelevantes Ereignis ab oder ist eines eingetreten, so stellt der BSTB den Informationsaustausch und die Koordination mit weiteren Stäben und Stellen des Bundes und der Kantone, mit den Betreiberinnen kritischer Infrastrukturen sowie mit den zuständigen Stellen im Ausland sicher. Er erstellt und beurteilt die Gesamtlage und erarbeitet Entscheidungsgrundlagen zuhanden des Bundesrats, des Departements oder des federführenden Bundesamts. Zudem koordiniert der BSTB das Expertenwissen sowie den Einsatz nationaler und internationaler Ressourcen und sorgt u.a. für die Regelung der Zusammenarbeit mit nationalen und internationalen Behörden und Stellen. Gemäss Influenza-Pandemieplan Schweiz (BAG 2018) hat bei einer Pandemie in der Regel der Direktor oder die Direktorin des BAG oder der Generalsekretär, die Generalsekretärin des EDI den Vorsitz des BSTB.

Verordnung über den koordinierten Sanitätsdienst

Die Verordnung über den koordinierten Sanitätsdienst (VKSD) ist seit 2005 in Kraft und wurde 2016 angepasst (KAV 2005). Aufgabe des koordinierten Sanitätsdienstes (KSD) ist die Koordination des Einsatzes und der Nutzung personeller und materieller Mittel, die mit der Planung, Vorbereitung und Durchführung von sanitätsdienstlichen Massnahmen beauftragt sind. Der KSD wird durch den Beauftragten des Bundesrates für den KSD geleitet, der zugleich den Vorsitz in der Leitungskonferenz KSD und dem sanitätsdienstlichen Koordinationsgremium (SANKO) hat. Weiterverantwortet er die Erstellung einer konsolidierten Risikoanalyse, die Information der zuständigen Behörden und die Empfehlung geeigneter Massnahmen zur Prävention, Bewältigung und Begrenzung der Risiken an Bund und Kantone.

Das Sanitätsdienstliche Koordinationsgremium (SANKO) besteht aus Vertreterinnen und Vertretern von Bund, der Schweizerischen Gesundheitsdirektorenkonferenz (GDK) sowie der vier regionalen Gesundheitsdirektorenkonferenzen. In der normalen Lage unterstützt und berät das SANKO den Beauftragten des Bundesrates für den KSD in allen sanitätsdienstlichen Fragen und Belangen, sowie bei Aufgaben von strategischer Bedeutung. In der besonderen oder ausserordentlichen Lage wird der Kernstab des SANKO aktiviert und zum Einsatzelement für den KSD auf Stufe Bund, welches die operativen Koordinationsaufgaben zur Krisenbewältigung übernimmt.

Weisungen über das Krisenmanagement

Die Weisungen über das Krisenmanagement in der Bundesverwaltung sind seit Juni 2019 in Kraft (BK 2019). Sie regeln u.a. die Grundsätze des Krisenmanagements in der Bundesverwaltung, die Zusammenarbeit zwischen den eingesetzten Krisenstäben sowie die Einberufung, die Organisation und die Aufgaben

eines Ad-hoc Krisenstabes des Bundesrates. Dieser kann von der Vorsteherin oder dem Vorsteher des federführenden Departements oder der Bundespräsidentin bzw. dem Bundespräsidenten gebildet werden. Die Weisungen halten fest, dass sich die Departemente im Krisenfall auf eine Federführung einigen und der Bundesrat hierzu einen Beschluss fasst. Weiter weisen sie darauf hin, dass die Richtlinien der BK für Bundesratsgeschäfte in allen Lagen und auch bei Dringlichkeit gelten. Bezüglich Zusammenarbeit zwischen den Krisenstäben besagen die Weisungen, dass die Departemente und die BK selbständig über die Aktivierung ihrer Krisenstäbe entscheiden. Die Aufgabe des Ad-hoc Krisenstabes ist es, die Lage für den Bundesrat zu verfolgen und zu beurteilen, Entscheidungsgrundlagen für den Bundesrat vorzubereiten und die Koordination mit den anderen departementalen und interdepartementalen Krisenstäben sicherzustellen. Der Ad-hoc Krisenstab des Bundesrates ist den anderen Krisenstäben gegenüber weisungsbefugt. Er erlässt die politisch-strategischen Vorgaben, die von den anderen Krisenstäben umzusetzen sind.

Zwischenfazit

Die vier erwähnten Grundlagen bilden gemeinsam den rechtlich bindenden Rahmen, in dem sich die Krisenorganisationen der Bundesverwaltung im Pandemiefall bewegen. Wie das Krisenmanagement der Bundesverwaltung jedoch bei Ausbruch einer Pandemie genau organisiert sein soll, welche Krisenstäbe wie im Einsatz sein müssen, ist nicht detailliert vorgeschrieben. Die erwähnten Grundlagen und der Influenza-Pandemieplan Schweiz, der zuletzt 2018 aktualisiert wurde und rechtlich nicht bindend ist, liefern aber Hinweise darauf, wie die Krisenorganisation der Bundesverwaltung in einer Pandemie aussehen könnte. So besagt der Influenza-Pandemieplan, dass das Einsatzorgan nach Art. 55 EpG nicht neu geschaffen, sondern durch den BSTB gestellt werden soll (BAG 2018). In der Rolle als Einsatzorgan gemäss EpG berät der BSTB den Bundesrat und unterstützt Bund und Kantone bei der Koordination der Massnahmen. In der Rolle BSTB dient dieser als Informations- und Koordinationsdrehscheibe zwischen Bundesverwaltung, Kantonen, Expertinnen und Experten sowie dem Ausland. Gemäss geltenden rechtlichen Grundlagen fällt dem BSTB bei Ausbruch einer Pandemie, wie auch dem Ad-hoc Krisenstab des Bundesrates, die Aufgabe zu, die Gesamtlage zu beurteilen und Entscheidungsgrundlagen zuhanden des Bundesrats zu erarbeiten (KAV 2018, BK 2019). Ein allfälliger Pandemie-Ad-hoc Krisenstab des Bundesrates ist der höchsten, polit-strategischen Führungsstufe angegliedert und bereitet nicht nur Entscheidungsgrundlagen für den Bundesrat vor, sondern stellt auch die Koordination mit den anderen Krisenstäben sicher (BK 2019). Unter diesen wäre bei einer Pandemie auch der Kernstab des SANKO, das Einsatzelement für den KSD.

4. Die Krisenorganisation in der Covid-19-Pandemie (1. Phase)

Während der ausserordentlichen Lage waren in der Bundesverwaltung über 20 Krisenstäbe und Task Forces aktiviert. Hinzu kamen diverse Ad-hoc Gremien und Arbeitsgruppen. Die Anzahl ergibt sich aus den vielen Krisenstäben auf Stufe Departement und Bundesamt, welche sich in der Regel um interne Angelegenheiten kümmerten, die aufgrund der Pandemiesituation anstanden. Sie dienten weniger der überdepartementalen Koordination.

Entwicklung des Krisenmanagements

Als erster Krisenstab wurde die Task Force des BAG am 23. Januar 2020 etabliert (CSS 2020: 85–86). Tags darauf hielt der BSTB eine erste Informationsveranstaltung zur Risikoeinschätzung einer Einschleppung des neuen Coronavirus nach Europa und in die Schweiz ab. Was innerhalb einzelner Departemente begann, wurde bis Ende Monat vernetzt: Am 29. Januar 2020 gelangte das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) mit einer Informationsnotiz an den Bundesrat und setzte diesen über die Einsetzung der Task Force BAG in Kenntnis. Zwei Tage später fand die zweite ausserordentliche Sitzung des BSTB statt. Mit nun fast wöchentlich stattfindenden Sitzungen war der BSTB zu Beginn der Pandemie das einzige überdepartemental angelegte Krisengremium. Dies änderte sich auch nicht mit der auf dem EpG abgestützten Erklärung der besonderen Lage am 28. Februar 2020 durch den Bundesrat (BK 2020: 7).

Per 2. März 2020 wurde der BSTB als im Einsatz beschrieben (CSS 2020: 88). Die Direktorenkonferenzen des BSTB fanden nun jede Woche statt. Zum Teil nahmen auch Bundesräte an diesen teil. Über diese Gremien sowie mit den parallel laufenden, ordentlichen Prozessen der Bundesverwaltung mit Besprechungen an der Generalsekretärenkonferenz (GSK), mit Ämter- sowie Kantonskonsultationen wurden die ersten Verschärfungen der Massnahmen zur Eindämmung des Coronavirus erarbeitet und durch den Bundesrat beschlossen. Dieser begann ab Mitte März seinen Sitzungsrhythmus zu erhöhen und erklärte am 16. März 2020 die ausserordentliche Lage gemäss EpG mit entsprechenden zusätzlichen Verschärfungen der Massnahmen (BK 2020: 7–8). Diese wurden in der sogenannten Covid-19-Verordnung 2 festgehalten (KAV 2020). Letztere wurde anfänglich mehrmals die Woche aktualisiert und nachgeführt. Hierzu wurden die

ordentlichen Geschäftsprozesse der Bundesverwaltung beschleunigt. Zunehmend zeigte sich jedoch der Bedarf nach einem Gremium auf strategischer Stufe, um sich bundesverwaltungsintern austauschen und externe Stellen beiziehen zu können. So beschloss der Bundesrat am 20. März 2021 die Einsetzung eines Ad-hoc Krisenstabes des Bundesrates, des Krisenstabes des Bundesrates Corona (KSBC) (Vgl. **Abbildung 1**). Darin waren alle Departemente, die BK sowie die Kantone über die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und über den BSTB vertreten. Durch den KSBC wurden auch Vertreterinnen und Vertreter der Wissenschaft mit der «Swiss National Covid-19 Science Task Force» (snc-tf), der Wirtschaft via *economiesuisse* und der Zivilgesellschaft über das Staatslabor in das strategische Krisenmanagement der Bundesverwaltung einbezogen. Bis zu seiner Auflösung per 19. Juni 2020 tagte der KSBC ein- bis zweimal pro Woche und diente primär als Informations- und Diskussionsplattform (BK 2020: 7–8).

Organisation des Krisenmanagements der Bundesverwaltung in der ausserordentlichen Lage.

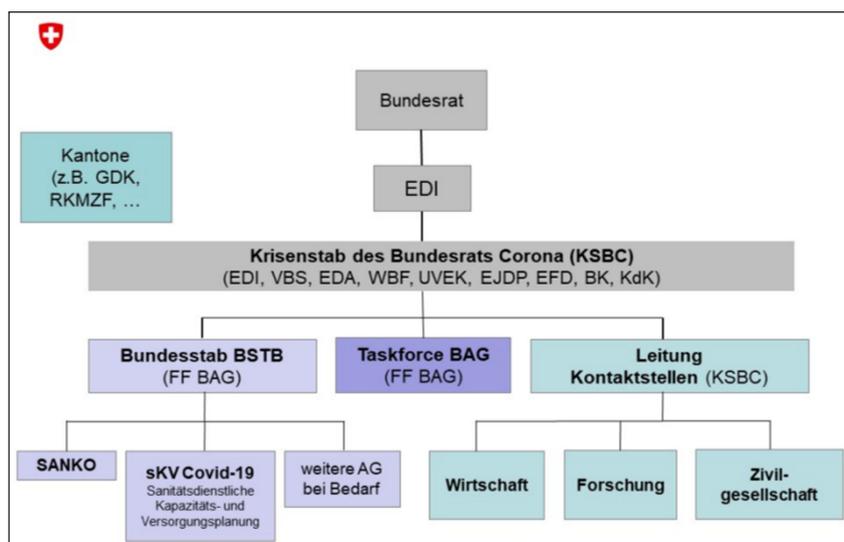


Abbildung 1: Organigramm Krisenorganisation Bundesverwaltung in der ausserordentlichen Lage (KSBC 2020: 7).

Erkenntnisse aus der Organisation des Krisenmanagements

Wie der Bericht der BK zur Auswertung des Krisenmanagements (1. Phase) festhält, konnte der KSBC die ihm in den Weisungen über das Krisenmanagement der Bundesverwaltung zugedachte Rolle als Führungsorgan nicht wahrnehmen, u.a. weil er zu spät konstituiert wurde (BK 2020: 15). Von seiner Weisungsbefugnis gegenüber anderen Krisenstäben hat er nie Gebrauch gemacht. Das Krisenmanagement der Bundesverwaltung, die Tätigkeiten der Krisenstäbe, wurde nicht durch ihn gesteuert oder koordiniert. Zudem diente er zu wenig der Vorbereitung von Entscheidungsgrundlagen für den Bundesrat. Wichtige, richtungsweisende Entscheidungen wurden gemäss Angaben der Befragten nicht im KSBC, sondern in einem Ausschuss der Task Force BAG vorbereitet. Der KSBC hatte keinen klaren Auftrag erhalten – seinen Mitgliedern war unklar, was von ihnen erwartet wurde. Dennoch erschien er den Teilnehmenden als Austausch- und Informationsgremium nützlich (BK 2020: 15).

Auch beim BSTB waren Funktion, Rolle und Kompetenzen des eigenen Gremiums nicht klar, sodass auch dieser Krisenstab die für ihn vorgesehenen Aufgaben nicht vollständig wahrnehmen konnte. Er bereitete keine Entscheidungsgrundlagen, Gesetzgebungen, Verordnungen oder Verfügungen vor. Diese Aufgaben wurden von der früher eingesetzten Task Force des BAG übernommen. Durch die Einsetzung des KSBC wurden die Produkte des BSTB und seiner Direktorenkonferenz relativiert. Beide übergeordneten Krisenstäbe, der KSBC und der BSTB, wurden von den Befragten als zu gross und zu heterogen zusammengesetzt wahrgenommen, was die Zusammenarbeit beziehungsweise eine schnelle Entscheidungsfindung erschwerte. Sie setzten sich aus Personen unterschiedlicher Hierarchiestufen zusammen, die mit verschiedenen Entscheidungskompetenzen ausgestattet waren und sowohl operative als auch strategische Perspektiven einbrachten (BK 2020: 15).

Der Koordinierte Sanitätsdienst (KSD) mit dem Sanitätsdienstlichen Koordinationsorgan (SANKO) wurde gemäss rechtlichen Grundlagen eingesetzt (Kaufmann 2021). Die Tätigkeiten des Kernstabs SANKO wurden bis 2. März 2020 vollständig durch die Geschäftsstelle KSD getragen. Eine Woche nach

Ausrufung der besonderen Lage durch den Bundesrat, am 2. März 2020, wurde der Kernstab SANKO mit dem ersten Rapport aktiv. Zur Sicherstellung der Durchhaltefähigkeit wurde er stufenweise Aufwuchs des Kernstabs SANKO mit Expertinnen und Experten aus dem KSD-Netzwerk initialisiert. Aufgrund der sich beruhigenden Lage war dieser in den Sommermonaten 2020 in reduzierter Form aktiv. Während der ausserordentlichen Lage erfüllte das SANKO die gemäss VKSD vorgesehenen Aufträge: Es erhob und erstellte eine aktualisierte Gesamtübersicht der verfügbaren Ressourcen im Gesundheitswesen, insbesondere der verfügbaren Spitalkapazitäten, mit periodischen Lageberichten (PULS KSD). Dabei wurden die konsolidierte Risikoanalyse und daraus abgeleitete Empfehlungen erstellt und im KSD-Netzwerk verbreitet. Weiter erarbeitete das SANKO das Konzept für die nationale Koordination der Intensivstationen und koordinierte mit den KSD-Partnern im Rahmen des Ressourcenmanagement Bund (ResMaB) den Einsatz und die Nutzung der personellen, materiellen und einrichtungsmässigen Mittel der zivilen und militärischen Stellen.

Das Koordinationsorgan gemäss EpG hat seit Beginn der Coronapandemie einzelne Sitzungen abgehalten, um einen Informationsgleichstand seiner Mitglieder herzustellen. Nicht zum Einsatz kam das Einsatzorgan wie es im EpG vorgesehen wäre (CSS 2020: 125). Die Strukturen des Krisenmanagements bzw. zur Bewältigung der Coronakrise wurden in der besonderen Lage Ende Februar 2020 aufgebaut. Die Einbindung der Kantone ins Krisenmanagement der Bundesverwaltung erfolgte ab dann durch wöchentliche Kontakte zwischen dem BAG und den Kantonsärztinnen und -ärzten (CSS 2020: 93). Zudem fanden regelmässige Kontakte zwischen dem Vorsteher des EDI und den kantonalen Exekutiven statt. Weiter waren die Kantone im KSBC sowie im BSTB vertreten. Die Task Force des BAG hat einen Grossteil der Aufgaben des Einsatzorgans übernommen und über die Eignung des BSTB als Einsatzorgan hat sich das BAG schon früher kritisch geäussert (CSS 2020: 130, 75). Deswegen wurde das Koordinationsorgan vermutlich nicht stärker eingesetzt und das Einsatzorgan nicht gebildet. Denn zusätzliche Stäbe und Organe hätten zu Mehrfachbelastungen von Schlüsselpersonen und -organisationen sowie zu Doppelspurigkeiten zwischen den Gremien geführt.

5. Beurteilung der Grundlagen

Aus der Analyse der Daten von Interface Politikstudien GmbH (Interface 2021) geht hervor, dass die Grundlagen des Krisenmanagements, darunter die oben beschriebenen rechtlichen Grundlagen, aber auch interne Strategien und Konzepte, 83% der befragten Bundesverwaltungsangestellten bekannt waren. Die Grundlagen der Zusammenarbeit innerhalb der Gremien wurden gemäss 86% der Umfrageteilnehmenden angewandt. In den Interviews konstatierten jedoch Einzelne, dass es zu Beginn der Coronakrise eine Weile gedauert habe, bis alle Grundlagen angewandt worden seien. Insbesondere die Weisungen über das Krisenmanagement in der Bundesverwaltung seien noch zu wenig bekannt gewesen (BK 2020).

Positiv bewerteten die Befragten den Handlungsspielraum für situationsgerechtes Handeln (93%). Zudem vertraten sie grossmehrheitlich (76%) die Meinung, für ihren Zuständigkeitsbereich hätten angesichts der Herausforderungen der Krise angemessene Grundlagen vorgelegen. Auch in den Interviews wurde deutlich, dass sich die Grundlagen grundsätzlich bewährt haben. Hierbei ist jedoch festzuhalten, dass in den Departementen und Ämtern in unterschiedlichem Masse Grundlagen fürs Krisenmanagement (interne Pandemiepläne, Richtlinien oder Handbücher zum Krisenmanagement etc.) vorhanden waren. Trotz der im Allgemeinen guten Bewertung der Grundlagen, antworteten mehr als die Hälfte der Umfrageteilnehmenden der Bundesverwaltung (56%), dass diese angepasst werden müssen, um das Krisenmanagement des Bundes zu verbessern (Interface 2021) (Vgl. **Abbildung 2**).

Einschätzung zur Anpassung der Grundlagen des Krisenmanagements

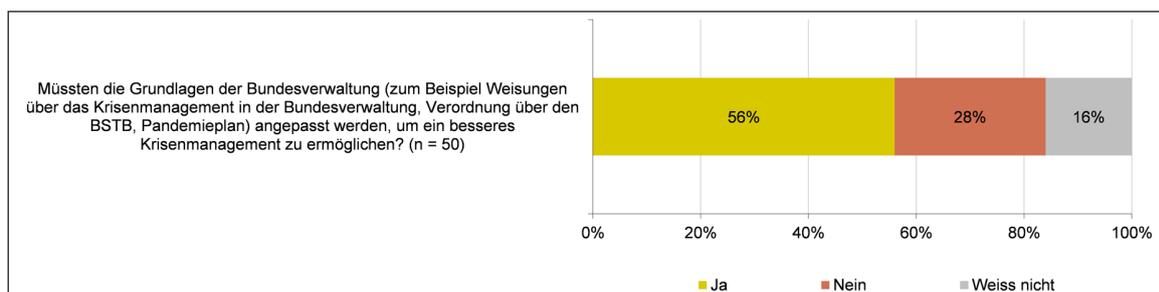


Abbildung 2: Anpassung der Grundlagen des Krisenmanagements (Interface 2021).

In den Interviews zeigte sich, dass in den Grundlagen für das Krisenmanagement vor allem klare und verbindliche Definitionen der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten (AKV) der Krisenstäbe vermisst wurden. Viele Verwaltungseinheiten setzten für die Erarbeitung von Geschäften eher auf die ordentlichen Strukturen und Prozesse der Departemente und Ämter als auf die Krisenstäbe (Interface 2020: 7, 12). Auch der Auswertungsbericht des SANKO hält fest, dass die AKV auf Stufe Bund für das BAG, den KSD bzw. das SANKO und die Nationale Alarmzentrale (NAZ) definiert und kommuniziert werden sollten (Interface 2021: 5). In der Online-Umfrage wurde bei den offenen Fragen zum Thema Sicherstellung der Gesundheitsversorgung auch darauf hingewiesen, dass bei der Bundesbeschaffung von kritischem medizinischem Material die Zuständigkeiten unklar waren. Nach Ansicht der Interviewpartnerinnen und -partner hätten die Krisenstäbe einen klareren Auftrag erhalten und ihre Arbeiten besser koordinieren sollen. Es sei wegen den Grundlagen zu Doppelspurigkeiten gekommen zwischen den Krisengremien, dies gelte es künftig zu vermeiden. Zudem seien in den Grundlagen teilweise widersprüchliche Aussagen zu finden, die es zu beseitigen gelte. Ausserdem wiesen die Befragten darauf hin, die Rolle des BSTB sei zu klären, eine Abgrenzung gegenüber der Rolle des KSBC sei notwendig. Dass die Weisungen über das Krisenmanagement der Bundesverwaltung zu Beginn der Corona-Krise erst etwas mehr als ein halbes Jahr in Kraft waren und die neuen Bestimmungen zum Ad-hoc Krisenstab des Bundes somit in vorher erarbeiteten Grundlagen (wie etwa dem Influenza-Pandemieplan von 2018) nicht berücksichtigt werden konnten, hat die Situation nicht vereinfacht (CSS 2020: 75).

6. Beurteilung der internen Zusammenarbeit

Insgesamt zeigten sich die Umfrageteilnehmenden der Bundesverwaltung zufrieden mit dem Krisenmanagement des Bundes. 90% der Befragten beantworteten die Frage, ob sie insgesamt zufrieden waren mit «trifft voll und ganz zu» oder «trifft eher zu» (Interface 2021) (Vgl. **Abbildung 3**).

Einschätzung des Krisenmanagements der Bundesverwaltung

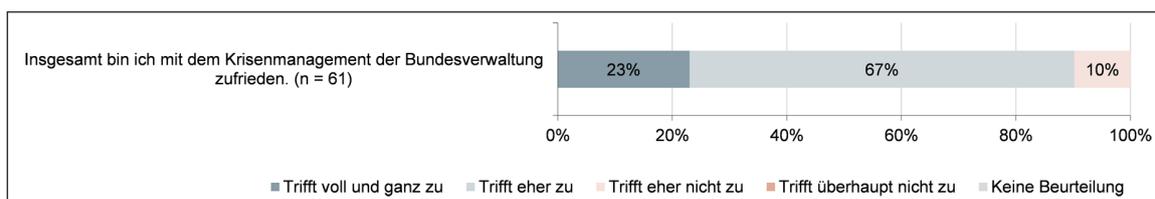


Abbildung 3: Zufriedenheit mit dem Krisenmanagement der Bundesverwaltung (Interface 2021).

In den Interviews wurde betont, dass die Zusammenarbeit in der Bundesverwaltung dann gut funktioniert hat, wenn sie auf den Kontakten und Strukturen aus der ordentlichen Zeit beruhte. Die Qualität der aus dem Krisenmanagement resultierten Produkte wurde als hoch eingestuft. 84% der Befragten bewerteten die Produkte als kohärent, nachvollziehbar und vollständig. Sie hätten einen massgeblichen Beitrag zur Krisenbewältigung geleistet (83%). Nach Einschätzung der Befragten lagen dem Bundesrat die nötigen Produkte rechtzeitig vor (67%). Während die Verordnungen in den Interviews als Produkte von sehr guter Qualität bewertet wurden, wurden die Erläuterungen weniger gelobt. Letztere lagen zudem oft erst spät vor (BK 2020: 13).

Zusammenarbeit innerhalb der Krisengremien

Die Zusammenarbeit innerhalb der Krisengremien wurde positiv beurteilt. Die Zuständigkeiten und Aufgaben innerhalb des jeweiligen Gremiums seien klar gewesen (77%), es habe wenig Leerläufe gegeben (66%) und der Informationsfluss sei gut gewesen (90%). Für rund die Hälfte der Befragten waren die Krisengremien etwas zu gross geraten. Mehr als die Hälfte der Umfrageteilnehmenden der Bundesverwaltung (52%) war der Meinung, zu viele Organisationen seien einbezogen worden. Fast ebenso viele (48%) fanden, es seien zu viele Personen in ihrem Gremium vertreten gewesen. Die Befragten lehnten die Frage, ob noch mehr Personen hätten einbezogen werden sollen, entsprechend sehr deutlich ab (84%). Auch die Frage, ob andere Personen hätten beigezogen werden müssen, wurde klar verneint (62%). Weil einige Krisengremien, insbesondere der KSBC und der BSTB, durch den stärkeren Einbezug relevanter Akteure gross und grösser wurden, wurden sie teilweise als schwerfällig und bürokratisch wahrgenommen (Interface 2020: 18). Zudem führte die mehrfache Einbindung in Krisenorgane zu Mehrfachbelastungen der befragten Schlüsselpersonen und einer geringeren Verfügbarkeit ebendieser (BK 2020: 18).

Zusammenarbeit zwischen den Krisengremien

Bezüglich der Zusammenarbeit zwischen den Krisengremien zeigten sich die Befragten etwas kritischer. Ein Grossteil (58%) war der Meinung, es seien zu viele Krisengremien im Einsatz gewesen. Zudem seien die Zuständigkeiten und die Aufgabenverteilung zwischen den Gremien nicht klar gewesen (53%). Den Befragten war es aber gemäss eigenen Angaben mehrheitlich möglich, ihr Anliegen rechtzeitig bei den entscheidenden Gremien einzubringen (68%). Die Informationen von anderen Gremien der Bundesverwaltung seien verständlich gewesen (73%) und das eigene Gremium habe in der Regel zum richtigen Zeitpunkt über die relevanten Informationen aus dem Krisenmanagement verfügt (70%). Nach Ansicht von rund der Hälfte der Umfrageteilnehmenden waren diese Informationen jedoch nur teilweise relevant für die Krisenbewältigung (50%).

Eine knappe Mehrheit der Befragten vertrat die Ansicht, dass die Zusammenarbeit zwischen den Gremien eine zeitgerechte Aufgabenerfüllung sowie eine zeit- und sachgerechte Entscheidungsvorbereitung (je 56%) ermöglicht habe. Bei den offenen Fragen der Online-Umfrage wurde beispielsweise mehrmals erwähnt, dass die Kapazitäten im Intensivpflegebereich durch zeitgerechtes Handeln des Bundesrates rasch sichergestellt wurden. Auch beim Thema Grenzschiessung von Mitte März 2020 wurde mehrfach darauf hingewiesen, dass die diesbezügliche Entscheidungsfindung und Umsetzung zügig vonstattengegangen und die Aufträge klar gewesen seien. Die Zusammenarbeit der beteiligten Akteure habe gut funktioniert. Die bundesverwaltungsinterne Koordination bei der Grenzöffnung Ende Mai bzw. Anfang Juni 2020 wurde hingegen kritischer beurteilt. Eine bessere Abstimmung innerhalb der Bundesverwaltung wäre nötig gewesen, etwa zwischen dem BAG und dem Eidgenössischen Department für auswärtige Angelegenheiten EDA bei den grensantiarischen Massnahmen (Interface 2020: 43).

Bedeutung einzelner Krisengremien

Die Befragten hatten in der Online-Umfrage auch die Möglichkeit, die Rolle der im Einsatz stehenden Krisengremien zu bewerten. Die Resultate zeigen deutlich, dass aus Sicht der Befragten der KSBC und der BSTB wichtigere Rollen hätten einnehmen müssen, wie auch das Präsidialdepartement UVEK (Vgl. **Abbildung 4**). Hingegen hätte ihrer Meinung nach die Task Force BAG eine weniger wichtige Rolle in der Krisenbewältigung spielen sollen. Die Krisenorganisation des BAG habe sich mit der Zeit «etwas aufgebläht» (Interface 2020: 13). Die Zuweisung der Federführung an das EDI (BAG) wurde in den Interviews jedoch klar befürwortet.

Einschätzung der Rolle einzelner Krisengremien .

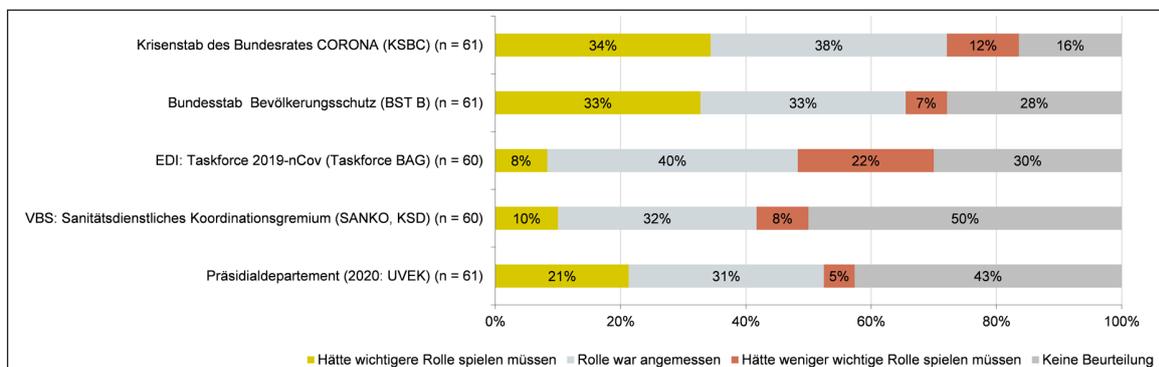


Abbildung 4: Bewertung der Rolle der einzelnen Krisengremien (Interface 2020).

In einzelnen Interviews wurde bemerkt, dass die Rolle der GSK in einer Krise zu klären sei. Diese sei zu Beginn der Coronakrise in die Krisenbewältigung eingebunden worden, danach kaum mehr. In den Interviews gaben die Befragten auch Hinweise darauf, wie das Krisenmanagement der Bundesverwaltung grundsätzlich verbessert werden könnte. Das Krisenmanagement bzw. die Krisenbewältigung sei nicht als Sonderfall anzusehen, sondern solle Einzug in die Ziele, Strategien und die Organisation der Bundesverwaltung finden. Zudem sei die Stabsarbeit beim Kader der Bundesverwaltung stärker zu verankern (Interface 2020: 9).

7. Fazit und Ausblick

Die rechtlichen Grundlagen und internen Grundlagendokumente für das Krisenmanagement haben sich gemäss den Befragten der Bundesverwaltung grundsätzlich bewährt. Sie waren den Krisenmanagementverantwortlichen gemäss eigenen Angaben bekannt und wurden in der Regel auch

angewandt. Sie ermöglichten eine angemessene Reaktion auf die Herausforderungen der ersten Phase der Covid-19-Pandemie und liessen den Akteurinnen und Akteuren in der Krisenbewältigung genügend Handlungsfreiheit. Dennoch sollten die rechtlichen Grundlagen inhaltlich überprüft werden, da sie teilweise bzgl. AKV der Krisenstäbe zu ungenau sind oder wie im Fall der Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen für den Bundesrat durch BSTB und Ad-hoc-Krisenstab des Bundesrates Doppelspurigkeiten aufweisen. Die Bestimmungen der rechtlichen Grundlagen bezüglich Krisenorganisation der Bundesverwaltung wurden nicht alle exakt umgesetzt. So kam etwa das Einsatzorgan gemäss EpG nicht zum Einsatz bzw. der BSTB nahm seine Aufgaben nicht vollumfänglich wahr. Ob eine wortwörtliche Umsetzung der geltenden rechtlichen Grundlagen und des Influenza-Pandemieplans in der Anfangsphase der Pandemie zielführend gewesen wäre, zumal gewisse Krisengremien schon im Einsatz standen und bereits gewisse Aufgaben übernommen hatten, bleibt dahingestellt.

Die interne Zusammenarbeit der Bundesverwaltung in der ersten Phase der Covid-19-Pandemie war rückblickend aus interner Sicht grundsätzlich erfolgreich. Die gewählte Krisenorganisation hat gemäss den Befragten eine effektive Zusammenarbeit ermöglicht. Die zu erstellenden Produkte lagen in der Regel rechtzeitig und in guter Qualität vor. Die Zusammenarbeit hat innerhalb der Krisengremien gut funktioniert und der Informationsfluss war gewährleistet. Die Umfrageteilnehmenden und Interviewpartnerinnen und -partner zeigten sich jedoch trotz allgemeiner Zufriedenheit mit der eigenen Leistung und der Leistung ihrer Arbeitskolleginnen und -kollegen in anderen Verwaltungseinheiten bzw. Krisenstäben in vielerlei Punkten selbstkritisch. Etwa in Bezug auf den Nutzen der erhaltenen Informationen oder die Anzahl, die Grösse oder die Zusammensetzung der Krisenstäbe. Die interne Zusammenarbeit zwischen den Krisenstäben sowie zwischen ihnen und der ordentlichen Departementsstruktur erscheint aufgrund der Angaben der Befragten verbesserungswürdig. Zudem sollte die Rolle der übergeordneten Krisenstäbe (KSBC und BSTB) überprüft werden, da sie die ihnen zugeschriebenen Aufgaben nicht vollends wahrnahmen. Sie dienten als nützliche und geschätzte Informations- und Diskussionsplattformen, aber nicht als entscheidungsvorbereitende Gremien für den Bundesrat. KSBC und BSTB waren beide zu gross und zu heterogen zusammengesetzt, was den internen Koordinationsaufwand zusätzlich erhöhte. Mit anderen Worten: Das Krisenmanagement der Bundesverwaltung, die gewählte Krisenorganisation, war zwar effektiv, hätte aber effizienter sein können.

Der Bericht der Bundeskanzlei enthält elf Empfehlungen zur Verbesserung des Krisenmanagements der Bundesverwaltung, die durch einen Bundesratsbeschluss allesamt zu Aufträgen des Bundesrates an die Departemente und die Bundeskanzlei wurden (BK 2020). Darunter sind drei Aufträge, die direkt und explizit die Grundlagen des Krisenmanagements oder die interne Zusammenarbeit der Bundesverwaltung in einer Krise betreffen. Der erste fordert zu überprüfen, ob die bestehenden Verordnungen, Weisungen, Strategiepläne und Konzepte in Zusammenhang mit dem Krisenmanagement mit Blick auf eine langanhaltende und komplexe Krise überarbeitet werden müssen. Die rechtlichen Grundlagen haben sich zwar grundsätzlich bewährt, sollen jedoch aufgrund der Erfahrungen aufeinander abgestimmt und aktualisiert werden. Ein zweiter Auftrag lautet, die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten des BSTB, des Ad-hoc-Krisenstabes des Bundesrates und der eingesetzten departementalen Krisenstäbe zu überprüfen. Dabei soll auch der Rollenverteilung zwischen den Krisengremien und der ordentlichen Departementsstruktur Rechnung getragen werden. Der dritte Auftrag schliesslich, soll die Effizienz des Einstiegs in die Krisenbewältigung und somit der initialen Krisenorganisation steigern und zielt auf die Aus- und Weiterbildung der Kaderpersonen der Bundesverwaltung ab. Die BK und das Eidgenössische Personalamt (EPA) wurden aufgrund der Erkenntnisse des Berichts dazu beauftragt, zusammen mit den Departementen für eine einheitliche Aus- und Weiterbildung im Krisenmanagement der Mitglieder ihrer Krisenstäbe sowie von Führungs- und Schlüsselpersonen zu sorgen.

Die Aufträge zur Überprüfung der Grundlagen des Krisenmanagements und zur Zusammenarbeit der Krisenstäbe sollen zusammen umgesetzt werden. Allen voran soll das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) bis Ende 2021 eine Revision der Verordnung über den BSTB sowie die BK entsprechende Anpassungen bei den Weisungen über das Krisenmanagement in der Bundesverwaltung prüfen. Daraufhin werden weitere departementsübergreifende und departementsinterne Grundlagendokumente zum Krisenmanagement wo nötig angepasst. Was die Aus- und Weiterbildung im Krisenmanagement betrifft, so werden die BK und das EPA in Zusammenarbeit mit Ausbildungsanbietern mehrerer Departemente noch vor Ende 2021 einen ersten Krisenmanagementkurs als Pilot durchführen. Zudem werden die Führungspersonen der Bundesverwaltung voraussichtlich 2022 ein erstes Mal am Kaderforum für Krisenmanagementfragen sensibilisiert und auf den neuen Krisenmanagementkurs aufmerksam gemacht. Für weitergehende Krisenmanagement- und Stabsarbeitskurse stehen voraussichtlich ebenfalls ab 2022 massgeschneiderte Weiterbildungen beim Kommando Management-, Informations- und Kommunikationsausbildung (MIKA) der Armee oder beim BABS zur Verfügung.

8. Danksagungen

Die Autorinnen und der Autor danken zum einen Prof. Andreas Balthasar und Dr. Christof Schwenkel der Interface Politikstudien GmbH für die nützliche Erstanalyse der erhobenen Daten und die Zusatzauswertungen für den vorliegenden Beitrag. Zum anderen möchten sie hiermit ihren Teamkolleginnen und -kollegen in der BK ihren Dank aussprechen für ihre wertvolle Unterstützung.

zusätzliche Datei

Die zusätzliche Datei zu diesem Artikel finden Sie wie folgt.

- **Auswertungen der Online-Befragung zuhanden der BK.** Zusatzauswertung nur Akteure des Bundes. DOI: <https://doi.org/10.5334/ssas.159.s1>

Konkurrierende Interessen

Die Autorinnen und der Autor arbeiten für die Bundeskanzlei. Sie haben keine weiteren konkurrierenden Interessen.

Quellenverzeichnis

- Bundesamt für Bevölkerungsschutz.** (2015). *Welche Risiken gefährden die Schweiz? Katastrophen und Notlagen Schweiz*. Abgerufen am 19.03.2021 von www.babs.admin.ch/publikservicegefrisiken.html
- Bundesamt für Gesundheit.** (2018). *Influenza-Pandemieplan Schweiz*. Abgerufen am 14.07.2021 von www.bag.admin.ch/bag/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/pandemieplan.html
- Bundesamt für Gesundheit, Direktionsbereich öffentliche Gesundheit.** (2013). *Das neue Epidemien-gesetz – Informationen*. Abgerufen am 14.07.2021 von www.bag.admin.ch/bag/dokumente/epg/factsheet.pdf
- Bundesamt für Gesundheit.** (2015). *Epidemien-gesetz tritt am 1.1.2016 in Kraft* (Medienmitteilung). Abgerufen am 14.07.2021 von www.admin.ch/dokumentation/mm57029.html
- Bundeskanzlei.** (2020). *Bericht zur Auswertung des Krisenmanagements in der Covid-19-Pandemie (1. Phase / Februar bis August 2020)*. Abgerufen am 09.08.2021 von www.bk.admin.ch/dokumentation/fuehrungsunterstuetzung/knmgmt.html
- Center for Security Studies.** (2020). *Bulletin 2020 zur Schweizerischen Sicherheitspolitik* (ETH Zürich).
- Interface Politikstudien.** (2020). *Auswertung Krisenmanagement der Bundesverwaltung: Resultate als Grundlage für die Erstellung des Berichts*. Abgerufen am 09.08.2021 von www.bk.admin.ch/dokumentation/fuehrungsunterstuetzung/knmgmt.html
- Interface Politikstudien.** (2021). *Auswertungen der Online-Befragung zuhanden der BK: Zusatzauswertung nur Akteure des Bundes*. Unveröffentlicht [siehe Ergänzungsdatei im Anhang].
- Kaufmann Mario.** (2021). *Antwort zum Bericht im SGVW-Jahrbuch: Informationen zum SANKO*. Unveröffentlicht.
- Krisenstab des Bundesrates Corona.** (2020). *Schlussbericht*. Abgerufen am 14.10.2021 von <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61814.pdf>
- Projektorganisation SVU 14.** (2015). *Schlussbericht Sicherheitsverbandsübung 2014 (SVU 14) vom 16. April 2015*. Abgerufen am 19.03.2021 von www.admin.ch/dokumentation/mm/57427

Verzeichnis der rechtlichen Quellen

- Bundeskanzlei.** (2019). *Weisungen über das Krisenmanagement in der Bundesverwaltung (BBl 2019 4593)*. Abgerufen am 13.08.2021 von www.fedlex.admin.ch/2019/1604/de
- Kompetenzzentrum Amtliche Veröffentlichungen.** (2005). *Verordnung über den Koordinierten Sanitätsdienst (VKSD; SR 501.31)*. Abgerufen am 13.08.2021 von www.fedlex.admin.ch/2005/345/de
- Kompetenzzentrum Amtliche Veröffentlichungen.** (2016). *Bundesgesetz vom 28. September 2012 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemien-gesetz, EpG; SR 818.101)*. Abgerufen am 13.08.2021 von www.fedlex.admin.ch/2015/297/de
- Kompetenzzentrum Amtliche Veröffentlichungen.** (2018). *Verordnung über den Bundesstab Bevölkerungsschutz (VBSTB; SR 520.17)*. Abgerufen am 13.08.2021 von www.fedlex.admin.ch/2018/162/de
- Kompetenzzentrum Amtliche Veröffentlichungen.** (2020). *Verordnung 2 vom 13. März 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19)*. Abgerufen am 13.10.2021 von <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2020/141/de>

How to cite this article: Wildi, L., Muff, A., & Wittwer, A. (2021). Die Zusammenarbeit innerhalb der Bundesverwaltung in der Covid-19-Krise – erste Erkenntnisse zur ersten Phase der Pandemie. *Swiss Yearbook of Administrative Sciences*, 12(1), pp. 76–87. DOI: <https://doi.org/10.5334/ssas.159>

Submitted: 13 August 2021

Accepted: 27 October 2021

Published: 12 November 2021

Copyright: © 2021 The Author(s). This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC-BY 4.0), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited. See <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.



Swiss Yearbook of Administrative Sciences is a peer-reviewed open access journal published by Ubiqity Press.

OPEN ACCESS The Open Access icon, a stylized 'a' inside a circle.