



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bundeskanzlei BK
Bundeskanzlei BK
Sektion Strategische Führungsunterstützung

Die Auswertungen der BK zum Krisenmanagement der Bundesverwaltung in der Covid-19-Pandemie

12. Juli 2022



Ablauf

- Ausgangslage der Auswertungen
- Vorgehensweise / Methodik
- Resultate der Auswertungen



Ausgangslage

Auswertung des Krisenmanagements von 2 Phasen der Covid-19-Pandemie:

- 1. Phase: Januar 2020 bis August 2020 ausserordentliche Lage
- 2. Phase: August 2020 bis Oktober 2021 besondere Lage

Auftrag

2. Die BK und die betroffenen Bundestellen werden beauftragt, in Zusammenarbeit mit den Kantonen und Dritten dem Bundesrat bis Ende 2020 einen Bericht beruhend auf der Auswertung des Krisenmanagements während der «COVID-19» Pandemie vorzulegen.



Ausgangslage

Weshalb die BK?

Ergänzung des RVOG Art. 32 g. (in Kraft seit 2015):

Der Bundeskanzler [...] berät und unterstützt den Bundesrat bei der rechtzeitigen Erkennung und bei der Bewältigung von Krisen.

BRB vom 15.5.2013 zur Umsetzung der Änderung des RVOG:

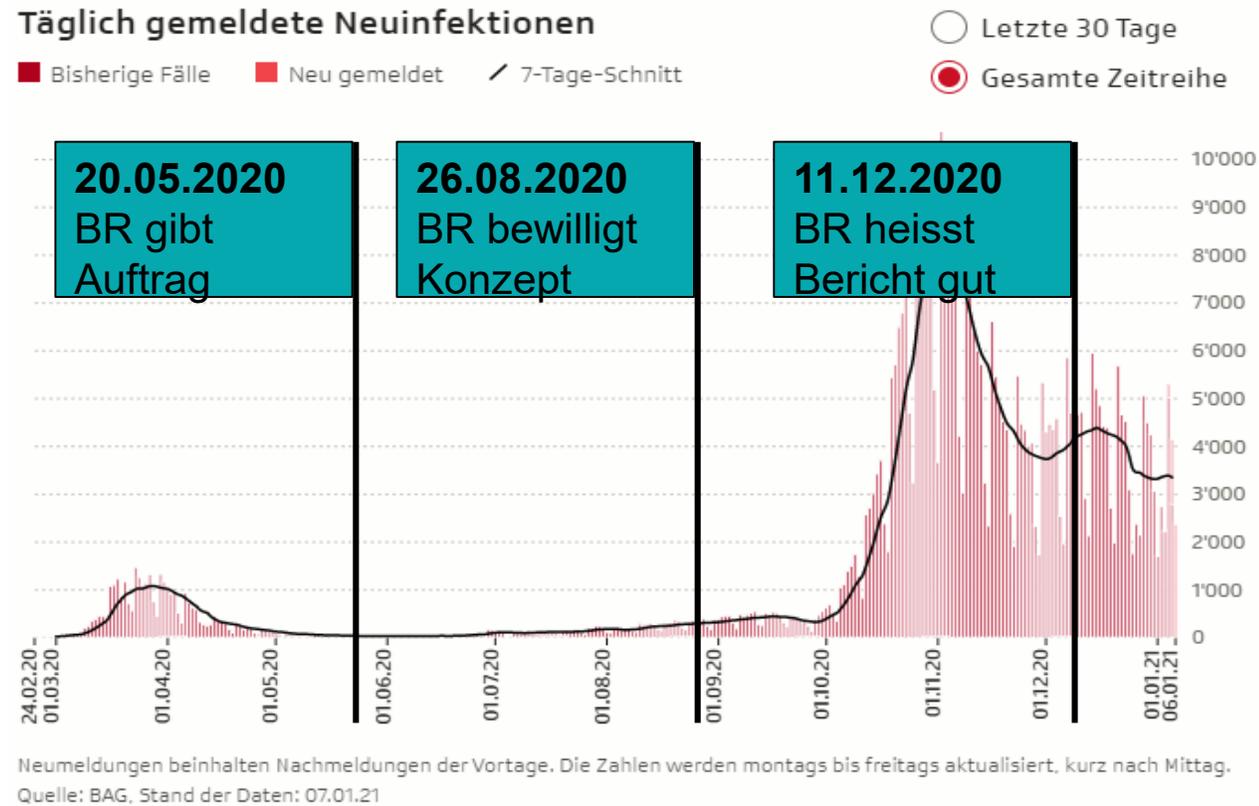
Die BK wird beauftragt, ab 1. Januar 2014 im Bereich Krisenmanagement folgende Dienstleistungen anzubieten: [...]

c. Krisenmanagementausbildung der Departemente:

- Weiterentwicklung des Krisenmanagements in Departementen und Ämtern,*
- **Auswertung von eingetretenen Krisen,***
- Organisation der strategischen Führungsübungen.*



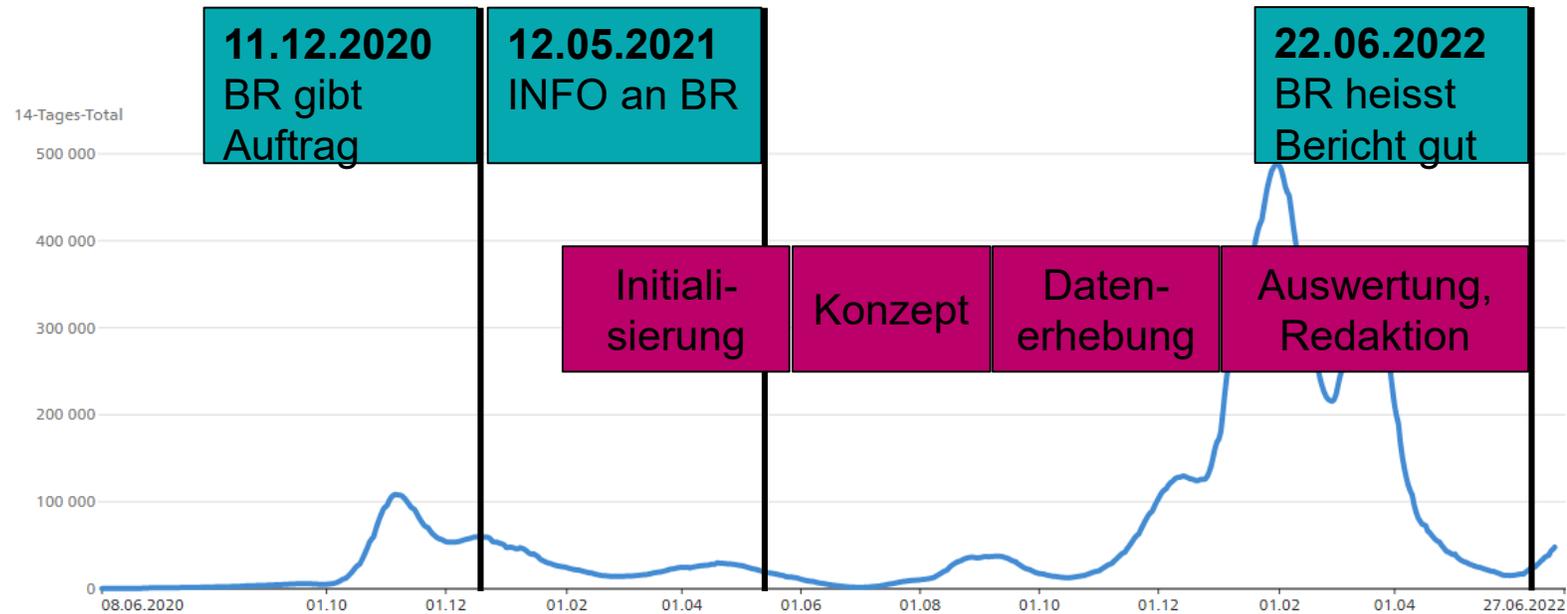
Ausgangslage AW I



Absicht des BR: Noch während des Krisenmanagements erste Erkenntnisse für die laufende und zukünftige Krisenbewältigungen gewinnen.



Ausgangslage AW II



Absicht des BR: Auch das Krisenmanagement der langandauernden besonderen Lage auswerten und weitere Verbesserungsmöglichkeiten aufdecken.



Vorgehen

- **Externer Partner** (Interface) für die Datenerhebung er
Resultate, um Unabhängigkeit sicherzustellen



- **Begleitgruppe**

Wer: je 2 Vertretungen aus jedem Dept. / KdK

Zweck: Inklusives und konsultatives Vorgehen des Projektteams

Rollen der Mitglieder: Stellen den **Informationsfluss** in die Departemente und Kantone sicher. **Koordinieren** innerhalb der eigenen Departemente bzw. der überkantonalen Strukturen. **Unterstützen** das Projektteam mit spezifischen Informationen: Zugang zu Dokumenten und Personen.



Methodik: Datenerhebung

Datenerhebung

- Leitfadengestützte Interviews mit Schlüsselpersonen des Krisenmanagements, plus kurze Onlinebefragung
 - Ausführliche Onlinebefragung
 - Analyse bestehender Auswertungen
 - Themenworkshops zur Zusammenarbeit mit der Wissenschaft und der Organisation des KM in der BVerw
 - Wissenschaftlicher Beitrag zur wissenschaftlichen Politikberatung in der Covid-19-Pandemie
-



Methodik: Datenerhebung

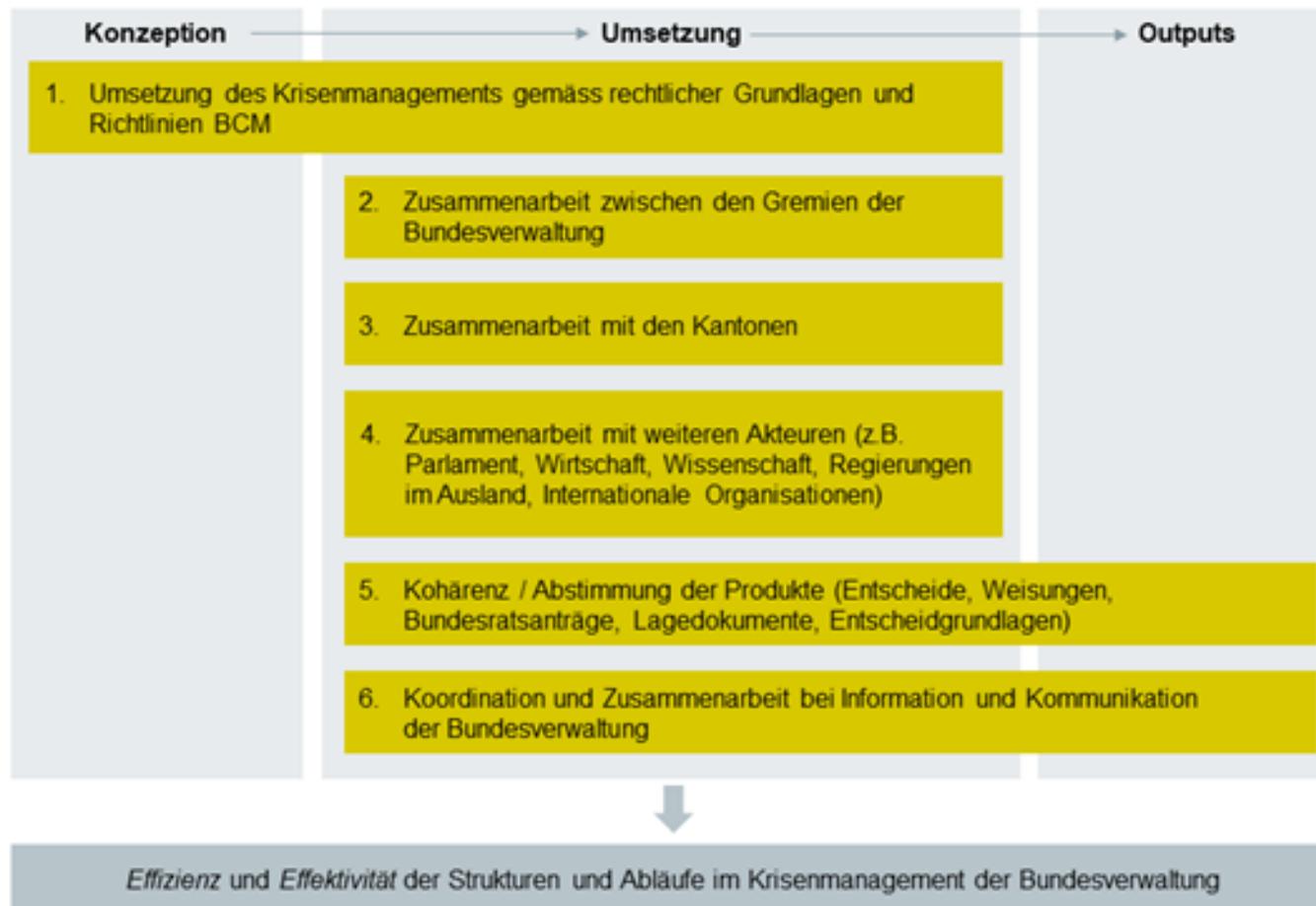
Anzahl Befragte

- 123 Personen eingeladen / 93 Personen teilgenommen:
 - 62 Mitarbeitende der Bundesverwaltung,
 - 16 Vertretende der Kantone und
 - 15 vertraten weitere Akteure.
 - 23 persönliche Interviews

 - 222 Personen eingeladen / 155 Personen teilgenommen:
 - 50 Mitarbeitende der Bundesverwaltung,
 - 24 Vertretende der Kantone und
 - 81 vertraten weitere Akteure.
 - 33 persönliche Interviews
-



Methodik: Auswertungsgegenstände AW I



Effizienz und Effektivität im Zentrum

Wirkungsmodell nur bis Output, ohne Outcome und Impact.



Methodik: Auswertungsgegenstände AW II



- Rechtzeitige Entscheide und zielführendes Handeln im Zentrum
- Wirkungsmodell nur bis Output, ohne Outcome und Impact

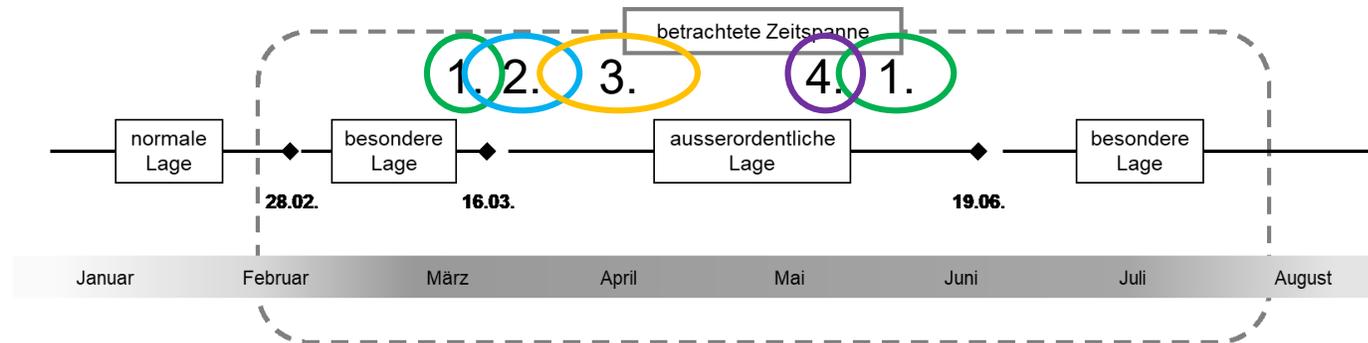


Methodik: Thematische Eingrenzung AW I

Ausgewählte Themen

1. Grenzschiessung- und Öffnung
2. Sicherstellung Gesundheitsversorgung
3. Nachobligatorische Bildung
4. Restaurationsbetriebe

→ unterschiedliche Departemente hauptbetroffen;
→ Verteilung auf der Zeitachse.





Methodik: Thematische Eingrenzung AW II

Ausgewählte Themen

- Impfen und Testen als Teil der Bewältigungs- und Ausstiegsstrategie
 - Covid-19-Verordnung besondere Lage: Verschärfungen und Lockerungen der Massnahmen
 - Covid-19-Gesetz und entsprechende Verordnungen: Weiterentwicklung der Finanzhilfe
 - Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19) im Bereich des internationalen Personenverkehrs
-



Resultate AW I

- Bericht von 35 Seiten
- 10 identifizierte Handlungsfelder
- 11 Empfehlungen



Vorwort

«Wie genau verläuft ein Desaster, wenn es erst einmal seinen Lauf genommen hat? Eine Flut von schlimmen Nachrichten überschwemmt und verdirbt den Gleichmut des Einzelnen, bevor nur ein Tropfen des Unheils ihn selber trifft. Er glaubt also, dass das Desaster im Grunde nur aus Nachrichten besteht, und will nichts mehr davon hören. Doch im selben Moment, da er an das Desaster nicht mehr glauben kann, ist es endlich bei ihm angekommen. »

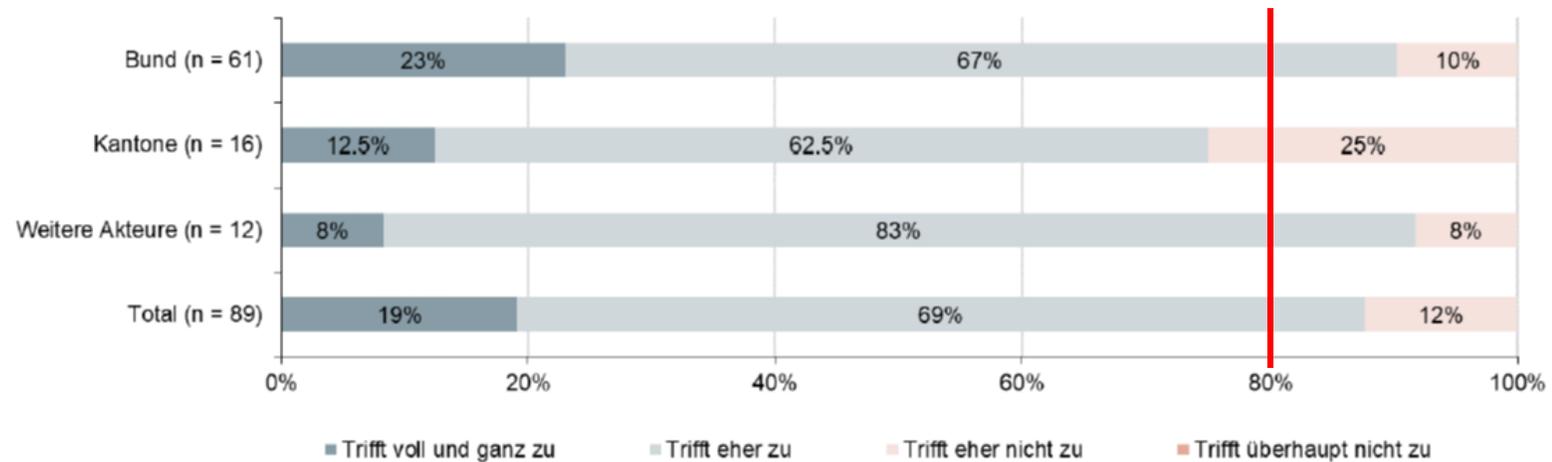
- Botho Strauss



Resultate AW I

Gesamteinschätzung

Insgesamt bin ich mit dem Krisenmanagement der Bundesverwaltung zufrieden.



«Rückblickend war das Krisenmanagement der Bundesverwaltung während der untersuchten Zeitspanne – wenn auch nicht in allen Bereichen gleich effektiv und effizient – grundsätzlich erfolgreich.»



Die 11 Aufträge der AW I im Überblick

Auftrag 3.1: Überprüfung der (rechtlichen) Grundlagen des Krisenmanagements hinsichtlich einer langanhaltenden und komplexen Krise

Auftrag 3.2: Überprüfung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der Krisenstäbe sowie deren Zusammensetzung

Auftrag 3.3: Aus- und Weiterbildung im Krisenmanagement

Auftrag 3.4: Verbesserung der Versorgung mit medizinischen Gütern und Produkten

Auftrag 3.5: Sicherstellung der Versorgung mit kritischen Gütern in einer nationalen oder internationalen Krise

Auftrag 3.6: Prüfung einer bundesweiten und einheitlichen Schulung im Business Continuity Management (BCM)



Die 11 Aufträge der AW I im Überblick

Auftrag 3.7: Verbesserung der Krisenvorbereitung sowie des Einsatzes des Bundesverwaltungspersonals in einer Krise

Auftrag 3.8: Verbesserung des Datenmanagements im Gesundheitsbereich

Auftrag 3.9: Verbesserung der Zusammenarbeit Bund – Kantone (Information, Kommunikation, Konsultation sowie Koordination bei Lagewechsel)

Auftrag 3.10: Integration der departementalen Netzwerke ins Krisenmanagement der Bundesverwaltung

Auftrag 3.11: Klärung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten sowie Informations- und Kommunikationsabläufe in der Mitarbeiterkommunikation



Resultate der AW I

Grundlagen des Krisenmanagements

«Auf die Frage: «Müssten die Grundlagen der Bundesverwaltung angepasst werden? » antworteten 61 Prozent mit Ja und nur 24 Prozent mit Nein.»

Empfehlung 1

Die Bundeskanzlei und die Departemente sollen prüfen, ob die bestehenden Verordnungen, Weisungen, Strategiepläne und Konzepte des Krisenmanagements für die **Bewältigung einer langanhaltenden und komplexen Krise**, in deren Bewältigung mehrere Departemente involviert sind, angepasst werden müssen.



Resultate der AW I

Zusammenarbeit in der Bundesverwaltung

«Die Unklarheiten bezüglich AKV traten insbesondere bei den überdepartementalen Krisenstäben auf, dem BSTB sowie dem KSBC, aber auch bei der Generalsekretärenkonferenz (GSK).»

Empfehlung 2

Die Bundeskanzlei soll gemeinsam mit den Departementen die **AKV sowie die Zusammensetzung** des BSTB, des Ad-hoc-Krisenstabes des Bundesrats und der eingesetzten departementalen Krisenstäbe prüfen, aufeinander abstimmen und gegebenenfalls die entsprechenden Verordnungen und Weisungen überarbeiten. Dabei soll auch der **Rollenverteilung zwischen Krisenorganisationen und ordentlicher Departementsstruktur** Rechnung getragen werden.



Resultate der AW I

Sicherstellung von kritischen Materialbeständen

«In der ersten Phase der Coronakrise hat sich jedoch gezeigt, dass in der Pandemievorbereitung der Bereithaltung von kritischen Materialbeständen nicht genügend Bedeutung zugekommen ist beziehungsweise, dass die Bestimmungen zu wenig verbindlich waren.»

Empfehlung 4

Das EDI (BAG) **identifiziert** zusammen mit VBS und WBF, den zuständigen Bundesämtern/-stellen und den entsprechenden kantonalen Behörden bedeutende **Lücken** in der Versorgung mit medizinischen Gütern und Produkten während der Covid-19-Krise und legt dem Bundesrat ein **Konzept zur Umsetzung** von Verbesserungsmassnahmen vor.



Resultate der AW I

Sicherstellung von kritischen Materialbeständen

«Zusätzlich sollten grundsätzliche Überlegungen zu kritischen Materialbeständen im Rahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung gemacht werden. Dabei sind Annahmen für unterschiedliche Arten von Krisen zu treffen.»

Empfehlung 5

Das BWL soll (...) prüfen, für welche kritischen Güter die Versorgung in einer nationalen oder internationalen Krise sichergestellt werden muss. Deren **Planung, Beschaffung, Lagerhaltung und Finanzierung** soll geklärt werden. Zudem soll geklärt werden, wer in einer Krise über die Beschaffung entscheidet. Das vorhandene Material soll durch ein noch zu definierendes **Controlling** regelmässig überprüft (...) werden.



Resultate der AW II

- Bericht von 59 Seiten
- 9 identifizierte Handlungsfelder
- 13 Empfehlungen



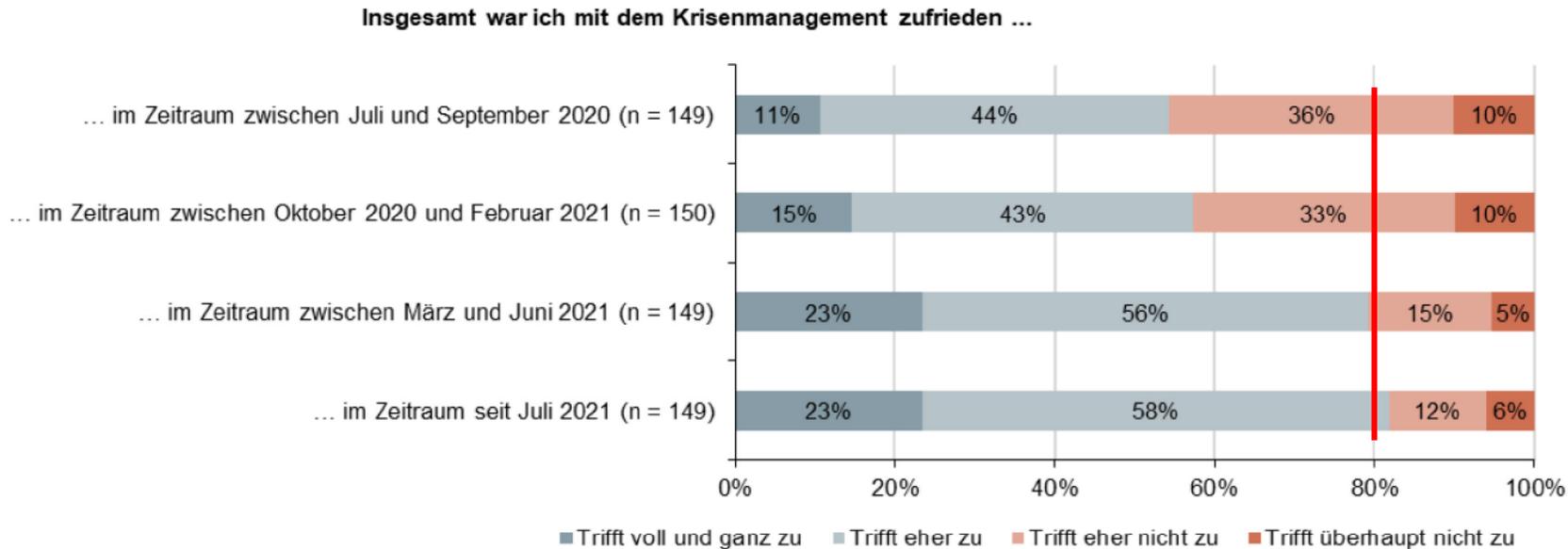
Vorwort

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



Resultate der AW II

Gesamteinschätzung



«Insgesamt zeigt die Auswertung, dass das Krisenmanagement der Bundesverwaltung über alles gesehen gut bewertet wurde und auch bereits im Verlaufe der Krise verbessert werden konnte.»



Hauptaussagen der AW II

Der dringlichste Handlungsbedarf liegt bei der Organisation des Krisenmanagements der Bundesverwaltung, bei der Koordination und Konsultation im föderalen System und beim Einbezug der Wissenschaft ins Krisenmanagement der Bundesverwaltung.

Ein Thema zieht sich wie ein roter Faden durch die Ergebnisse: Der Bedarf auf strategischer Ebene nach einer verbesserten Antizipation möglicher Krisen sowie Entwicklungen während einer solchen (vorausschauendes Krisenmanagement).



Resultate der AW II

Organisation des Krisenmanagements der BVerw

«Eine komplexe Krise wie eine Pandemie erfordert eine überdepartementale Krisenorganisation, die eine ganzheitliche Herangehensweise der Krisenbewältigung sicherstellt. [...] Auf operativer Ebene gilt es zudem, bedürfnisorientierte Dienstleistungen zur Unterstützung der federführenden Verwaltungseinheiten (VE) zu organisieren.»

Empfehlung 1

Die BK und das VBS sollen gemeinsam mit den anderen Departementen Varianten für die Organisation des Krisenmanagements der Bundesverwaltung auf strategischer und operativer Ebene erarbeiten und dem Bundesrat bis Ende März 2023 ein entsprechendes Aussprachepapier vorlegen. [...]



Resultate der AW II

Koordination im föderalen System

«Den Einbezug der Kantone ins Krisenmanagement der Bundesverwaltung gilt es zu überprüfen, damit der Informations-fluss zwischen diesen Staatsebenen und die Koordination letzterer in allen Lagen wo möglich verbessert werden kann»

Empfehlung 2

Der BR soll den Kantonen bis Ende September 2022 das erkannte Verbesserungspotenzial in der Zusammenarbeit im föderalen System aus dem vorliegenden Bericht erläutern, [...] und das weitere Vorgehen für die Besprechung und Umsetzung von Massnahmen vorschlagen, damit die Zusammenarbeit Bund – Kantone in einer Krise verbessert werden kann.



Resultate der AW II

Wissenschaftliche Politikberatung

«Aufgrund nationaler und internationaler Erfahrungen und Erkenntnisse zur wissenschaftlichen Politikberatung gilt es nun festzulegen, wie die Erkenntnisse der Wissenschaft sowohl während wie auch ausserhalb von Krisen in die Bundesverwaltung einfliessen sollen.»

Empfehlung 3

Die BK soll zusammen mit dem WBF (SBFI) und dem EDI (BAG) sowie in Absprache mit den anderen Departementen, im Rahmen der Beantwortung des Postulats Michel 20.3280, bis Ende 2022 ein Aussprachepapier an den Bundesrat mit verschiedenen Varianten für die Organisation der wissenschaftlichen Politikberatung erarbeiten.



Die 13 Aufträge der AW II im Überblick

Auftrag 4.1: Erarbeitung von Varianten für die Organisation des KM auf strategischer und operativer Ebene

Auftrag 4.2: Stellungnahme zur Auswertung der KdK, Präsentation der BK Ergebnisse zur föderalen Zusammenarbeit und weiteres Vorgehen

Auftrag 4.3: Erarbeitung von Varianten für die wissenschaftliche Politikberatung (→ Po. Michel 20.3280)

Auftrag 4.4: Vorstellung der Ergebnisse zur Zusammenarbeit BVerw - Parlament

Auftrag 4.5: Identifikation der notwendigen Mechanismen, Netzwerke und Plattformen der EU für ein effektives KM

Auftrag 4.6: Berücksichtigung der Ergebnisse bei Revisionsprojekten und Lehren teilen



Die 13 Aufträge der AW II im Überblick

Auftrag 4.7: Digitalisierung dringlicher Konsultationen im Rahmen des Projektes e-Vernehmlassungen

Auftrag 4.8: Berücksichtigung von Erkenntnissen aus Krisen und Übungen bei der Umsetzung der Gesamtplanung grosser Übungen

Auftrag 4.9: Erweiterung des Kompetenzmodells Bund (KM-Kompetenzen) und Festlegung des Prozesses für temporären Personaleinsatz

Auftrag 4.10: Klärung der Rollen bei der Sicherstellung des Gesundheitsschutzes des Bundespersonals im Ausland

Auftrag 4.11: Festlegung einheitlicher Standards beim digitalen Informationsaustausch zu übertragbaren Krankheiten



Die 13 Aufträge der AW II im Überblick

Auftrag 4.12: Anpassung der Kommunikation des BR und der Informationskampagnen (mehr Kanäle, mehr Sprachen und Berücksichtigung sozio-kulturelle Unterschiede)

Auftrag 4.13: Evaluation der Impfkampagne hinsichtlich Impfpromotion und Erhöhung der Impfbereitschaft



Danke für Ihre Aufmerksamkeit