

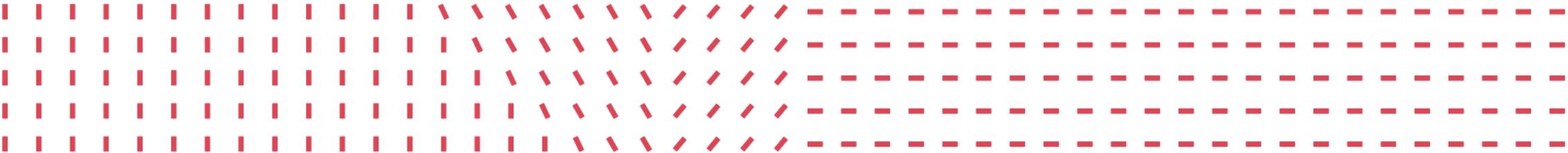


## **Bund und Kantone im Krisenmodus: Kommt das gut?**

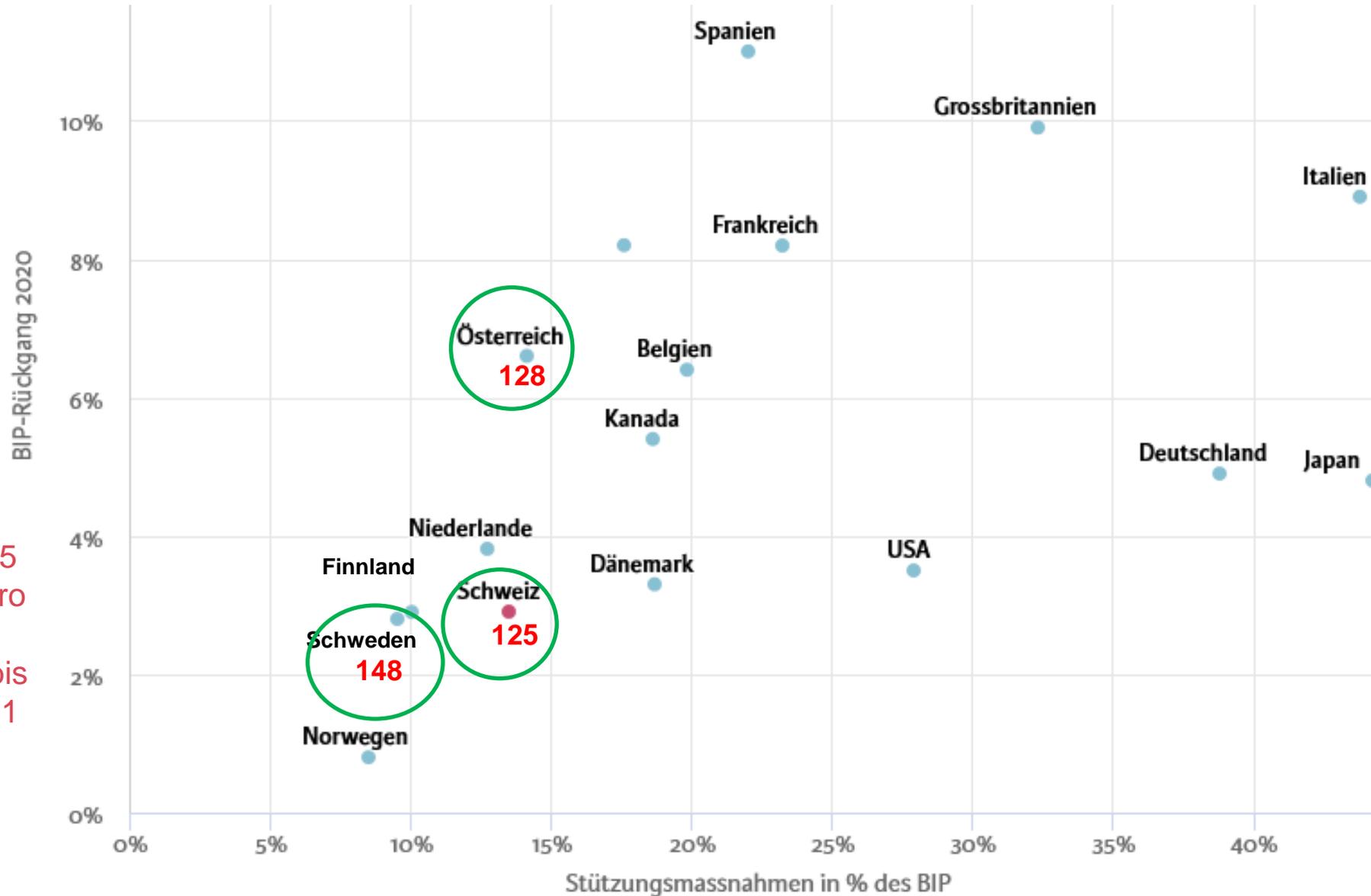
Herbsttagung SGVW «Krisenresistenter Staat?»

Bern, 9. November 2023

Prof. Dr. Andreas Balthasar, Interface Politikstudien und Universität Luzern

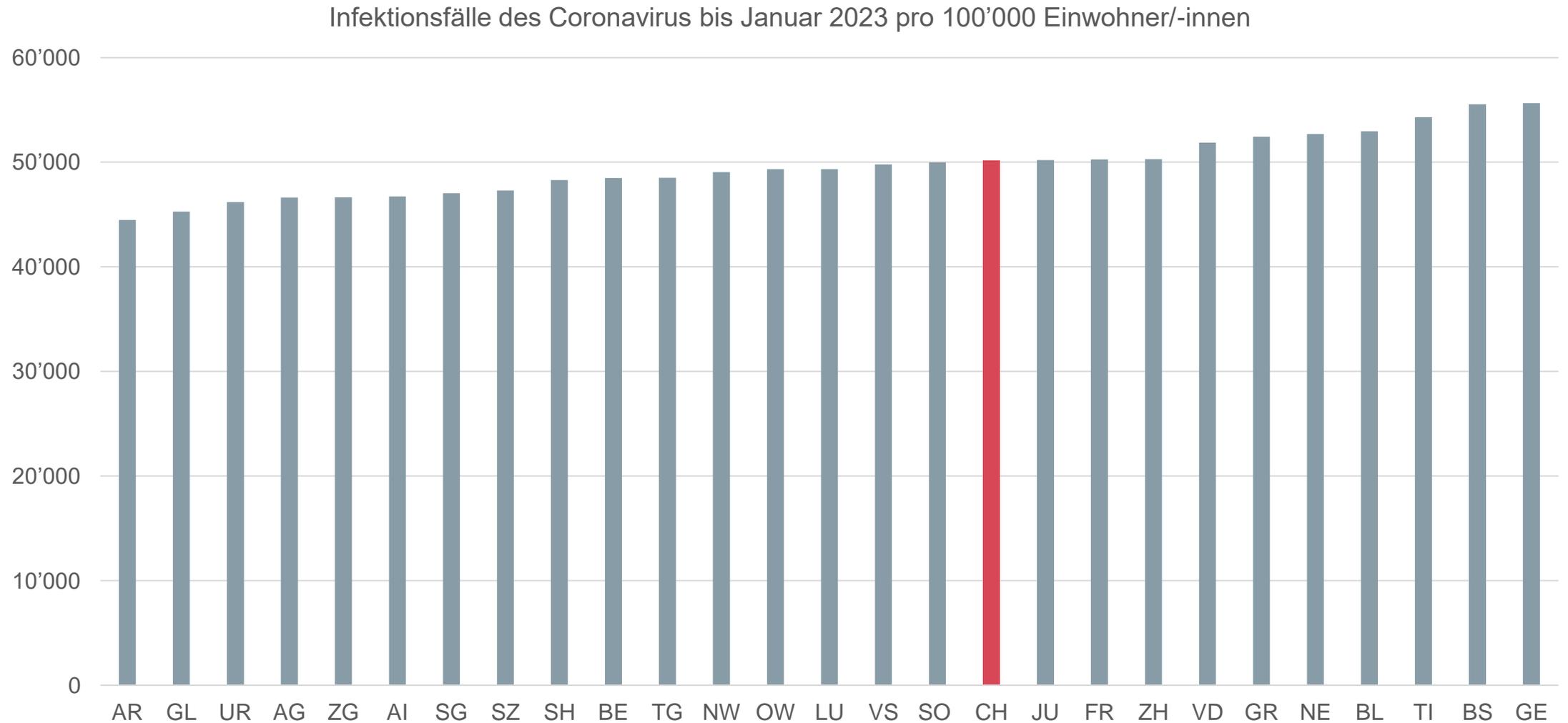


## Insgesamt ist die Schweiz vergleichsweise gut durch die Covid-19 Pandemie gekommen



Schweiz: 125  
Todesfälle pro  
100'000  
Einwohner bis  
November 21

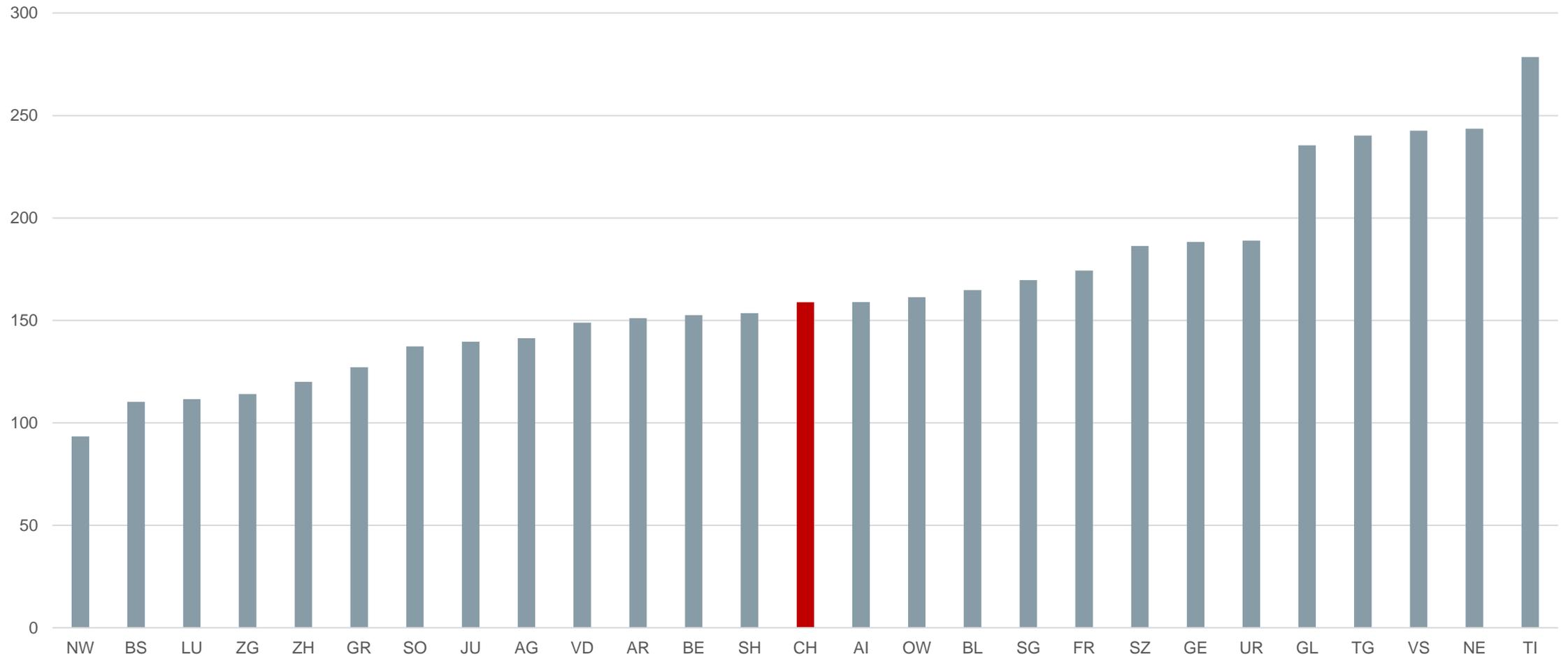
## Aber es gab Unterschiede zwischen den Kantonen



Quelle: <https://www.covid19.admin.ch/>

## Aber es gab Unterschiede zwischen den Kantonen

Todesfälle bis Januar 2023 pro 100'000 Einwohner/-innen



Quelle: <https://www.covid19.admin.ch/>

## 54 Studien beschäftigen sich mit dem Krisenmanagement der Kantone

Konferenz der Kantonsregierungen KdK, die Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren GDK sowie verschiedene Kantone unterstützen Metaanalyse dieser Auswertungen durch Interface Politikstudien Forschung Beratung. Diese Meta-Analyse arbeitet Erkenntnisse, welche bei der Bewältigung der Krise durch die Kantone gewonnen wurden, systematisch auf.

### Datengrundlage

- 54 Berichte
- 2500 ausgewertete Seiten

### Berichtszeiträume

- 2020: 30 % der Berichte
- 2020-2021: 50 % der Berichte
- 2020-2022: 20% der Berichte

### Methoden

- Dokumentenanalysen
- Gegen 400 persönliche Interviews mit Schlüsselakteuren
- Online-Befragungen mit insgesamt rund 4'000 eingeladenen Befragten (z.B. Mitarbeitende, Gemeinden, Leistungserbringer Gesundheitswesen etc.)
- Fokusgruppen
- Workshops

### Schlussprodukte:

- Poster (Ergebnisübersicht, Synthese und Lehren)
- Checklisten zu Pandemieplanung, Kommunikation, Krisenorganisation, Stakeholdermanagement
- Argumentarium Revision EpG

**Publikation auf Website [www.kdk.ch](http://www.kdk.ch)**  
(Frühjahr 2024)

## Getroffene Massnahmen der Kantone waren sehr ähnlich

- Betreffend die Massnahmen war der **«föderale Flickenteppich» aus der Distanz weniger bunt** als es auf den ersten Blick den Anschein machte, trotz Unterschieden, etwa bei der Öffnung von Skiliften und Restaurants, beim Testen oder betreffend Zeitpunkt der ersten Impfung
- **Schutzmassnahmen** (Bevölkerung, Schulen, Alters- und Pflegeheime) und **auch Impfen, Testen, Contact-Tracing** wurden ähnlich angegangen, teilweise etwas früher, teilweise etwas später, meist mit grösseren oder kleineren Problemen am Anfang, bzw. in intensiven Phasen der Pandemie



Bild: <https://www.defacto.expert/2020/07/15/>

# Unterschiede vor allem beim Krisenmanagement, d.h. Organisation, Regierung, Einbezug Stakeholder

## Organisation des Krisenmanagements

28.02.20 - 15.03.20    16.03.20 - 19.06.20    20.06.20 - 31.03.22

Legende:

**Typ 1:** Führung durch kantonale Krisenorganisation (KFO, in der Regel ausgerichtet auf Katastrophen wie Hochwasser, Lawine, Bergsturz)

Was hat sich bewährt, was weniger:

- + Klare Zuständigkeiten und Abläufe, eingespielte Prozesse, Stabskompetenz, Entlastung Verwaltung
- Oft unklare Schnittstelle zu Regierung und Departementen (z.T. fehlende «Transmissionsriemen» in Regierung, Direktionen und Ämter), Spannungen wegen kultureller Differenzen von KFO zu Gesundheitsbereich, Mitwirkung in Krisenorganisation hinterlässt personelle Lücken in Verwaltung

**Typ 2:** Regelstruktur (Zuständigkeit der Departemente, übergeordnete Koordination durch die Regierung)  
Manchmal KFO unterstützende Funktion

Was hat sich bewährt, was weniger:

- + Bekannte Prozesse, fachliche Kompetenzen optimal eingebunden
- departementales Krisenmanagement, fehlende übergeordnete Optik, «Silokultur», Regierungsrat als Gremium im Hintergrund

**Typ 3:** Andere Organisationsformen z.B. Task Force (meist Führung Kantonsarzt/-in oder Leitung Gesundheitsamt ergänzt mit Fachleuten anderer Ämter und Departemente).  
Manchmal KFO unterstützende oder koordinierende Funktion

Was hat sich bewährt, was weniger:

- + Ermöglicht Kombination von Krisenmanagement und Tagesgeschäft, flexibler Einbezug von Stakeholdern
- Wenig Rückgriff auf Stabskompetenzen, keine eingespielten Prozesse, mangelnde Verbindlichkeit und Planbarkeit der Arbeit, fehlende formelle Legitimation, ungenügender Informationsfluss zwischen Departementen



## Unterschiede gab es vor allem beim Krisenmanagement

### *Unterschiedliche Rolle der Regierung*

Regierungen haben ihre **Rolle sehr unterschiedlich wahrgenommen**:

- von «**das ist meine Krise**» bis zu betont kooperativer Herangehensweise der Gesamtregierung
- von Abtauchen bis zu transparenter Übernahme der **politischen Verantwortung**
- von Agieren auf der Basis transparenter Grundsätze bis zu **ad-hoc Bewältigung** anstehender Aufgaben
- von engem Austausch mit den **Fachleuten** bis zu mehrheitlich politisch geleitetem Handeln

### **Bewährt/weniger bewährt**

- + **One-Voice-Politik**, gemeinsamer Auftritt als Team, Übernahme von Führungsverantwortung
- Zurückhaltung, **departementales Krisenmanagement**, fehlender direkter Austausch der Regierung mit Fachleuten der Gesundheitsversorgung

## Unterschiede gab es vor allem beim Krisenmanagement *Unterschiedlicher Einbezug von unterschiedlichen verwaltungsinternen und -externen Akteuren ins Krisenmanagement*

Grosse Unterschiede bezüglich

- **Wer?**
- **Wann?**
- **in welcher Rolle?**
- **in welcher Form?**

**Immer in Krisenorganisation einbezogene Akteure:** Verwaltungsinterne Akteure des Gesundheitsdepartements (Kantonsarzt/Kantonsärztin, Sekretär/-in Gesundheitsdepartement, Leitung Gesundheitsamt), Sicherheitsdepartement. Dazu fast immer Spitalverantwortliche.

**Manchmal in Krisenorganisation einbezogene Akteure:**

- Generell: Kommunikation, Wirtschaftsdepartement, Hausärzteschaft, Kantonsapotheke
- Wenn vorgesehene Krisenorganisation eingesetzt wurde: Bevölkerungsschutz, Polizei, Feuerwehr

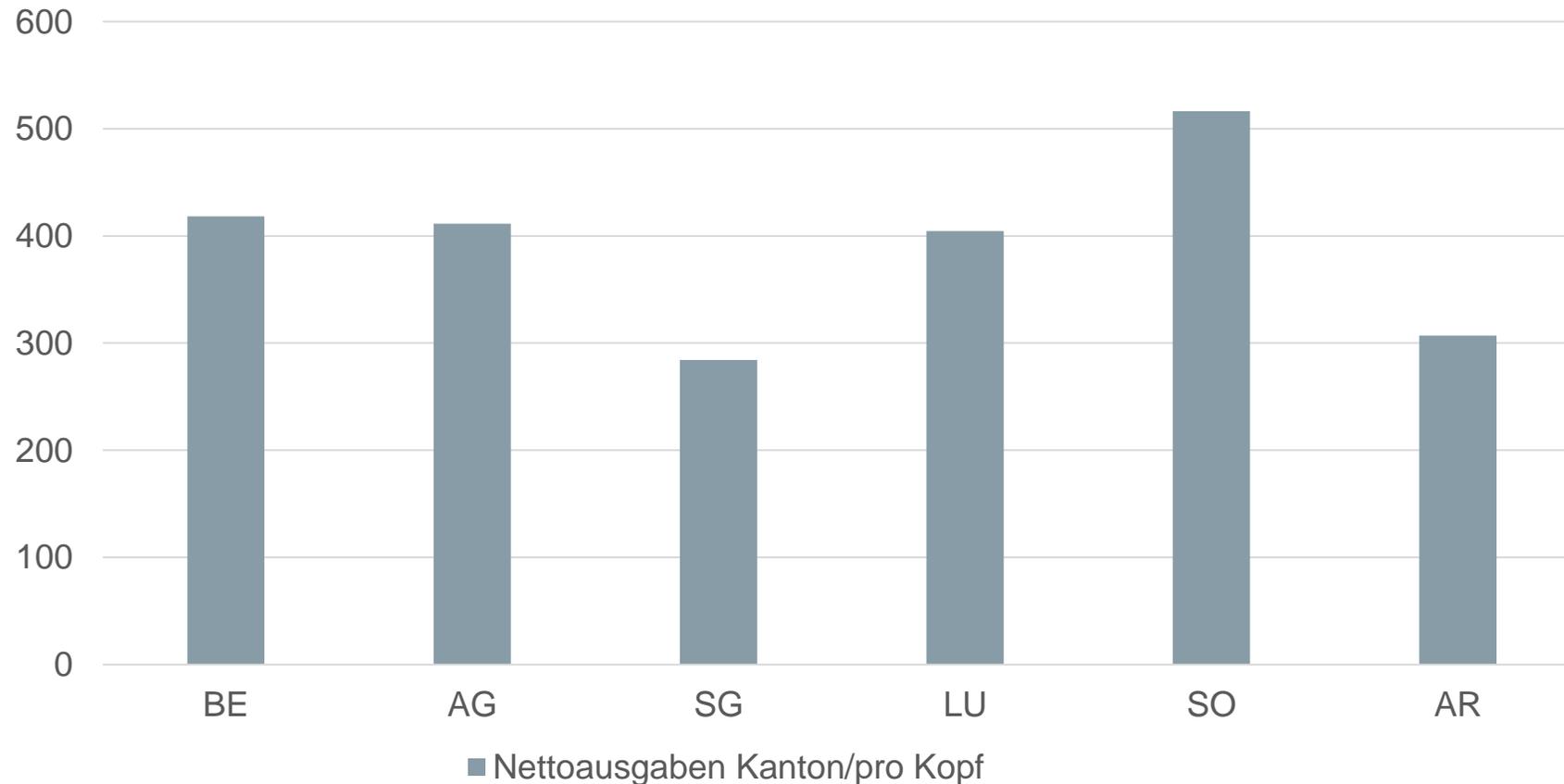
**Ab und zu in Krisenorganisation einbezogene Akteure:** Informatik, Personalamt, Recht, Gemeinden, Bildung, verwaltungsexterne Akteure aus Wirtschaft, Bildung, ambulantem Sektor

**Selten einbezogene Akteure:** Wissenschaft

## Spielen Unterschiede eine Rolle?

*Vermutlich ja, auch wenn es dazu (noch) keine systematische Analyse gibt*

### Pandemiebedingte Ausgaben 2020 bis 2022 in CHF



## Spielen Unterschiede eine Rolle?

### Personal

Kaum ein Kanton hatte **Business Continuity Management** (Ausnahme einzelne Dienststellen einzelner Kantone)

- Folge: z.T. **massive Überlastung von Einzelpersonen**, Ausfälle, Personalabgänge während und vor allem nach der Pandemie

interne Kommunikation personalrechtlicher Anliegen primär über den traditionellen Dienstweg und verwaltungsinternes Intranet, zum Teil aber vernachlässigt

### Bewährt/weniger bewährt

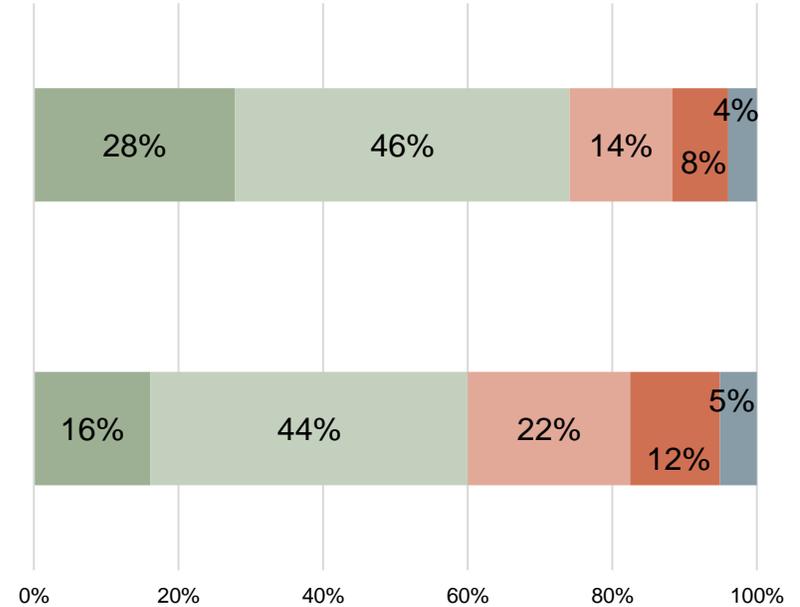
- + **Etablierung Arbeitgeber-Krisenstab**, um Koordination im Personalmanagement zu verbessern, Aufbau BCM, Integration Personalamt in Krisenorganisation
- **Personalpools haben meist nicht funktioniert**, Mitarbeitende wurden nur sehr zurückhaltend anderen Departementen zur Verfügung gestellt

# Spielen Unterschiede eine Rolle?

## Vertrauen in die Regierung

Ich vertraue unserem Bundesrat, die richtigen Massnahmen zu treffen.

Ich vertraue der Regierung in meinem Kanton, die richtigen Massnahmen zu treffen.



- Stimme zu
- Stimme eher zu
- Stimme eher nicht zu
- Stimme nicht zu
- Weiss nicht

Quelle: Darstellung Interface/Infras, basierend auf der Bevölkerungsbefragung Infrac 2021

**Kommentierung** des Krisenmanagements durch die Medien sehr unterschiedlich

**Bewährt:** Geeinter Auftritt, angemessene Präsenz, Offenheit gegenüber Unsicherheit/Fehlern

## Noch ein Wort zur Zusammenarbeit von Bund und Kantonen

Während der Pandemie sehr emotional diskutiert! Untersuchte Berichte analysieren Thema weniger kritisch

Fazit: es braucht für die Krisenbewältigung keine grundsätzliche Reform, aber Lösungen für einige konkrete Probleme:

- überaus kurzfristige und oftmals als «alibimässig» empfundene **Konsultationen**
- fehlende oder zeitlich äusserst knappe **Vorabinformation der Kantone**
- unklare wahrgenommene **Kompetenzverteilung** in der besonderen Lage
- **überkomplexe Krisenorganisation des Bundes**
- fehlendes umfassendes und thematisch gegliedertes **Kontaktregister** seitens des Bundes

**Erkenntnis aus Evaluationen: zentralisierte Entscheide** bei restriktiven Massnahmen; **dezentrale Entscheidung** bei «präventiven» und versorgungsspezifischen Fragen

## Schluss

### Bund und Kantone im Krisenmodus: Kommt das gut?

**Ja**, es braucht keine fundamentale Reform des Föderalismus

**Aber**, setzt man die Lehren aus der Pandemie um, kann eine nächste Krise weniger aufgeregt, das heisst **professioneller und eventuell auch günstiger** bewältigt werden.

Zentrale Lehren für die Kantone



**Vielen Dank für die Aufmerksamkeit**

**Prof. Dr. Andreas Balthasar**

[balthasar@interface-pol.ch](mailto:balthasar@interface-pol.ch)

+41 41 226 04 26

Interface Politikstudien

Forschung Beratung GmbH

Seidenhofstrasse 12

6003 Luzern