

Krisenorganisation der Kantone

Erkenntnisse aus den kantonalen Analysen zum Krisenmanagement während der Corona-Pandemie



Wie lassen sich die unterschiedlichen Organisationsformen im Pandemiemanagement der Kantone typologisieren?

Typen von Pandemiemanagement

Typ 1: Krisenorganisation

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 Ämtern), Spannungen wegen kultureller Differenzen zwischen KFO und Gesundheitsbereich, Mitwirkung in Krisenorganisation hinterlässt personelle Lücken in Verwaltung

Typ 2: Ordentliche Strukturen

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

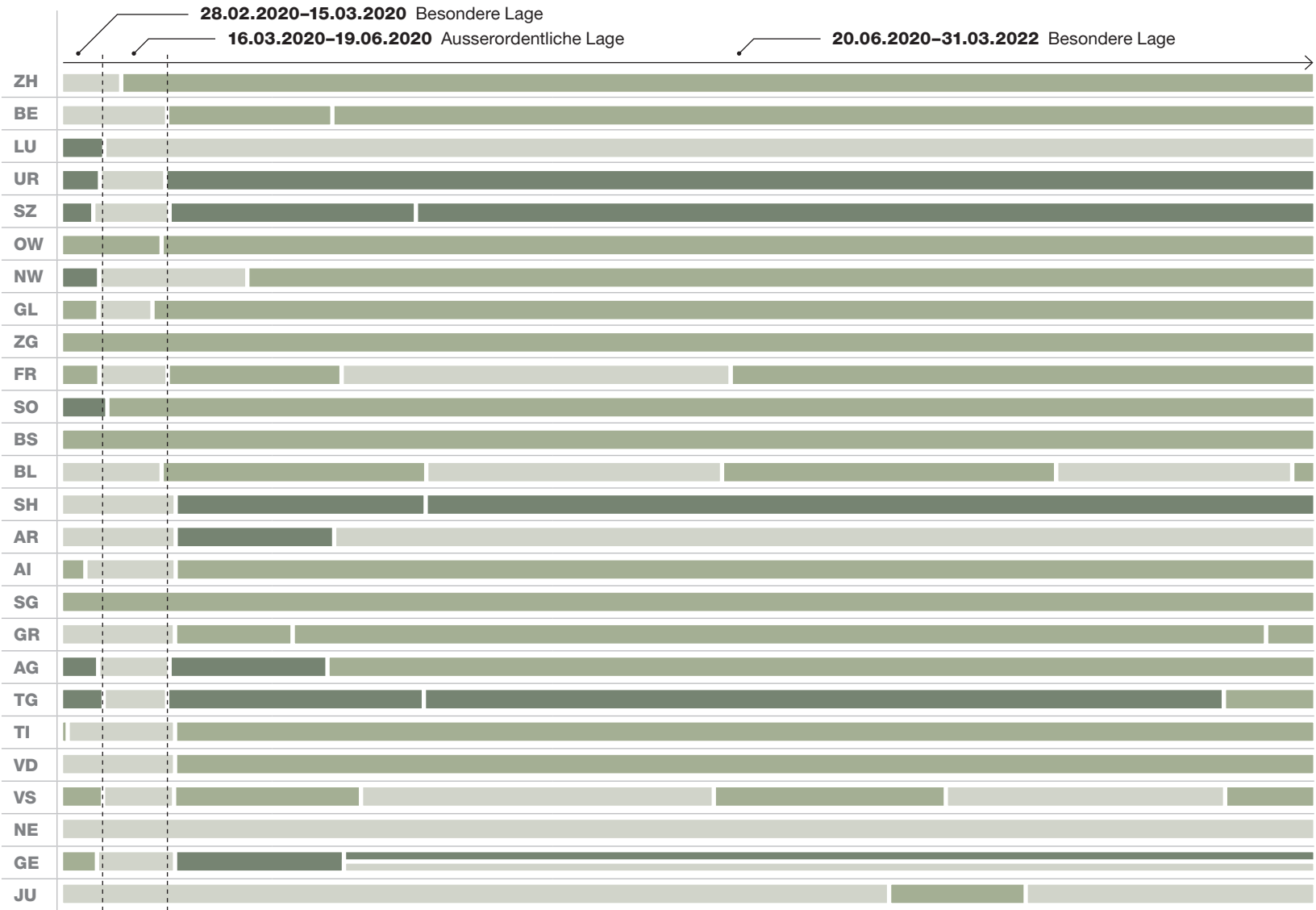
Typ 3: Ad-hoc-Strukturen

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

- Typ 1: Krisenorganisation
- Typ 2: Ordentliche Strukturen
- Typ 3: Ad-hoc-Strukturen



Welche Akteure waren im Pandemiemanagement der Kantone involviert?

Immer in Krisenorganisation einbezogene Akteure

- Verwaltungsinterne Akteure des Gesundheitsdepartements (Kantonsarzt/Kantonsärztin, Sekretär/-in Gesundheitsdepartement, Leitung Gesundheitsamt), Sicherheitsdepartement, dazu fast immer Spitalverantwortliche

- Generell: Kommunikation, Wirtschaftsdepartement, Hausärzteschaft, Kantonsapotheke

Manchmal in Krisenorganisation einbezogene Akteure

- Bevölkerungsschutz, Polizei, Feuerwehr

Ab und zu in Krisenorganisation einbezogene Akteure

- Informatik, Personalamt, Recht, Gemeinden, Bildungsdepartement, verwaltungsexterne Akteure aus Wirtschaft, Bildung, ambulanter Sektor





Krisenorganisation der Kantone

Erkenntnisse aus den kantonalen Analysen zum Krisenmanagement während der Corona-Pandemie



Interkantonale Zusammenarbeit

Wie war die interkantonale Zusammenarbeit ausgestaltet?

Positiv wird mehrfach hervorgehoben

- + Zusammenarbeit hat sich im Verlauf der Pandemie generell intensiviert
- + Gemeinsame Stellungnahmen gegenüber Bund haben zugenommen
- + Zusammenarbeit auf Fachebene war ertragreich
- + Delegation von Aufgaben an andere Kantone hat funktioniert (z.B. Contact Tracing AI und AR an SG)
- + Konferenzen waren wichtig für Erfahrungsaustausch
- + Zusammenarbeit der Polizeicorps war besonders gut aufgebaut aufgrund Erfahrungen ausserhalb Krise
- + Gute interkantonale Zusammenarbeit im Kulturbereich
- + Mitwirkung von jeweils zwei Regierungsräten/-innen in interkantonalen Gremien stärkt innerkantonale Übernahme interkantonal erarbeiteter Positionen
- + Absprachen zwischen Spitälern haben sich bewährt

Aber es wird auch festgehalten

- Abstimmung von Massnahmen gelang selten, wenn dann am ehesten als «Nivellierung nach unten»
- Kooperation auf der Ebene von Massnahmen war eine Ausnahme
- Übernahme von Massnahmen anderer Kantone oder Austausch von Produkten war selten
- Harmonisierung bei Massnahmen zur Abfederung der Folgen auf Wirtschaft und Sport war gering
- Im Bereich der Krisenvorsorge wird das Potenzial der interkantonalen Konferenzen nicht genutzt
- Kein systematischer Wissenstransfer zwischen den Kantonen zu Vorsorgemassnahmen und Gefährdungsanalysen
- Übersteuerung der Abstimmung in regionalen Gremien durch nationale Konferenzen



Welche Lehren können gezogen werden?

Lehren für die Krisenorganisation

- 01 Solide, aber auch flexible Grundstrukturen («modularer Aufbau») z.B. Kernteam aus wenigen Personen ergänzt um fachspezifische Module
- 02 Kernteam mit fachkompetenter Führung (Kantonsarzt/-ärztin), Gesundheitsamt, Spitäler, Leitung Krisenstab, Polizei, Kommunikation, Personal, Ressourcen, Recht, Bildung
- 03 Möglichst stabile Strukturen; Wechsel führten in der Regel zu Problemen (unklare Prozesse und Verantwortungen)

- 04 Übungen und Schulungen, auch um KFO in der Verwaltung bekannter zu machen und Regelstrukturen zu stärken (fehlende Erfahrung vieler Beteiligter mit Stabsarbeit und unterschiedlichen Kulturen als Problem)
- 05 Entscheidungsprozesse sind definiert; Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen sind geklärt
- 06 Nach überstandener Akutphase Krisenmanagement möglichst auf Regelstrukturen abstützen

- 07 Permanente Lagedarstellung für unterschiedliche Krisen ermöglichen

Besondere Beachtung zu schenken ist

- Abgrenzungs-, Zuständigkeits- und Verantwortlichkeitsfragen, insbesondere zwischen Regierung, kantonsärztlichem Dienst, Krisenführungsstab und den fach- und sachzuständigen Departementen beziehungsweise zwischen strategischer und operativer Ebene
- Den unterschiedlichen Führungskulturen in Krisenorganisationen und im Gesundheits- und Sozialwesen («Rollenverständnis»)
- Den Herausforderungen des Zusammenwirkens von Stabs- und Fachkompetenzen
- Der Überlastung von Schlüsselpersonen; sie ist Ursache für Verzögerungen bei Entscheidungsprozessen und der Erbringung von Leistungen und soll vermieden werden

- Der regelmässigen Evaluation der Leistungsfähigkeit der Krisenorganisation, inkl. zeitnahe Anpassungen bei Bedarf

In jedem Fall zu klären ist

- Wie ist die Regierung in Krisenorgan eingebunden?
- Für Verzicht auf Einbindung spricht die klare Trennung von strategischer und operativer Ebene sowie die Vermeidung der Überlastung von Regierungsmitgliedern
 - Für eine Einbindung spricht fachliche Bewertung, die in einer langanhaltenden Krise nicht unabhängig von politischer Beurteilung erfolgt; Regierung wird direkt von Fachleuten informiert; falls keine Einbindung: Kommunikation zwischen Regierung und Krisenführungsorgan klären.

Weiter zu klären ist

- Wie wird sichergestellt, dass Regierung politische Verantwortung für Massnahmen öffentlich wahrnehmbar übernimmt?
- Wie werden Querschnittseinheiten wie Informatik, Personal, Rechtsdienst, Infrastruktur, Kommunikation in die Krisenorganisation eingebunden?
- Wann, in welcher Rolle (Mitwirkung bei Entscheidungsvorbereitung oder «Informations-/Echoraum») und in welcher Zusammensetzung werden Verwaltungsexterne eingebunden? Soll die Wissenschaft dazu gehören?
- Wie wird der Einbezug der Gemeinden sichergestellt?
- Welche Rolle kommt Parlamenten/parlamentarischen Kommissionen im Krisenmanagement zu?



Welche Schlüsse lassen sich aus den verfügbaren Evaluationen bezüglich Anknüpfung der Führungsorgane der Kantone an die Führungsorgane des Bundes ziehen?

- Die Tatsache, dass die Krisenorganisation des Bundes nicht gemäss Planungsgrundlagen eingesetzt wurde, hat die Zusammenarbeit mit den Kantonen vor allem in der ersten Phase der Pandemie erschwert. Danach hat die Zusammenarbeit aufbauend auf bestehenden Kontakten auf Fachebene meist gut funktioniert. Bewährt haben sich:
- + Leichter Zugang der Kantone zu den Sekretariaten der Fachkonferenzen und zu Bundesstellen
 - + Beziehungspflege im Vorfeld der Krise
 - + Direkter Kontakt zu Bundesräten

Aber:

- Späte Information der Kantone und «Alibi-Vernehmlassungen» als Hauptkritikpunkte der Kantone an der Zusammenarbeit mit dem Bund
- Krisenmanagement des Bundes mit zahlreichen Krisenstäben und Taskforces auf den verschiedenen Verwaltungsebenen erschwert den Zugang der Kantone zu strategisch und operativ zuständigen Bundesstellen
- Fehlendes umfassendes und thematisch gegliedertes Kontaktregister seitens des Bundes