

Empfehlungen in der Form von Leitfragen für eine Weiterentwicklung des gesetzlichen und planerischen Rahmens der Bewältigung von Pandemien

Book Chapter

Author(s):

Haas, Michael; [Hauri, Andrin](#) ; [Kamasa, Julian](#) ; [Kohler, Kevin](#) ; [Scharte, Benjamin](#) ; [Thiel, Jan](#) ; Vuille, Annabelle; [Zogg, Benno](#) ; Wenger, Andreas; [Thränert, Oliver](#) 

Publication date:

2020-12-09

Permanent link:

<https://doi.org/10.3929/ethz-b-000458181>

Rights / license:

[In Copyright - Non-Commercial Use Permitted](#)

Originally published in:

Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik

Das Bulletin und andere Publikationen des Center for Security Studies (CSS) sind verfügbar unter css.ethz.ch/publikationen.html

Herausgeber: Oliver Thränert und Benno Zogg

Serienherausgeber Bulletin: Andreas Wenger

Autoren: Andreas Wenger, Andrin Hauri, Benjamin Scharte, Julian Kamasa, Jan Thiel, Michael Haas, Kevin Kohler, Oliver Thränert, Annabelle Vuille, Benno Zogg

Lektorat: Andrin Hauri, Julian Kamasa, Sarah Krenz, Benno Zogg

Layout: Miriam Dahinden-Ganzoni

Diese Publikation berücksichtigt Ereignisse bis zum 20. November 2020.

© 2020 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

Foto auf Seite 15: VBS

ISSN: 1024-0608

ISBN: 978-3-905696-75-2

DOI: 10.3929/ethz-b-000452748

EMPFEHLUNGEN IN DER FORM VON LEITFRAGEN FÜR EINE WEITERENTWICKLUNG DES GESETZLICHEN UND PLANERISCHEN RAHMENS DER BEWÄLTIGUNG VON PANDEMIEN

FRÜHERKENNUNG, RISIKOBEWERTUNG, STRATEGIEANPASSUNG

Pandemien sind unberechenbar. Der gesetzliche und planerische Rahmen für die Pandemiebewältigung in der Schweiz betont daher die Frühwarnung und damit verbunden eine rasche Anpassung der Planungsgrundlagen. Zwar wurden die Warnhinweise zu Beginn der Corona-Krise auf den Fachebenen von Bund und Kantonen frühzeitig registriert. Sie lösten aber nur begrenzt einen über den gesundheitlichen Fachbereich hinausgehenden horizontal (Bund) und vertikal (Bund und Kantone) koordinierten und vorausschauenden Überprüfungsprozess der Gesamtstrategie aus. Prüfwert erscheinen uns in diesem Kontext die folgenden Fragen:

- Soll die Schweiz ein nationales Frühwarnnetzwerk für übertragbare Krankheiten etablieren? Wie könnte die Wissenschaft besser in ein solches Netzwerk eingebunden werden? *Siehe die Seiten 101–103; 138*
- Wie kann der Prozess der nationalen Risikobewertung von epidemiologischen Notlagen verbindlicher ausgestaltet werden? Nach welchen Kriterien soll das pandemische Risiko bewertet und in welcher Form soll das Resultat dem Bundesrat zum Entscheid vorgelegt werden? Welche Akteure auf der Stufe Bund und Kantone sollen in den Entscheidungsprozess einbezogen werden? *Siehe die Seiten 103–105; 138*
- Wie kann der Anpassungsprozess der epidemiologischen und gesundheitlichen Strategien und Massnahmen möglichst frühzeitig in Richtung eines ganzheitlichen Ansatzes erweitert und die Auswirkungen der Pandemie auf Gesundheit, Wirtschaft und Gesellschaft in eine Gesamtsicht integriert werden? *Siehe die Seiten 105–110; 60–66*

- Soll ein generischer Pandemieplan erarbeitet werden und/oder bedarf es über den Grippe-Pandemieplan hinaus spezifischer Bewertungskriterien und Planungsgrundlagen für lang andauernde Pandemien mit einer hohen Sterblichkeitsrate? *Siehe die Seiten 105–107; 65–66*
- Wie können die Kantone (Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), Gesundheitsdirektorenkonferenz (GDK), Kantonale Führungsorganisationen (KFO)) frühzeitiger und enger in die Erarbeitung von Strategien und Massnahmen einbezogen werden? *Siehe die Seiten 101–110*
- Wie kann die Krisenkommunikation von Bund und Kantonen in der besonderen Lage besser abgestimmt werden? Wie können wissenschaftliche und politische Ungewissheit öffentlich kommuniziert werden? *Siehe die Seiten 110–115*
- Wie wichtig ist ein gesicherter Zugang zu den Institutionen des europäischen Seuchenschutzes für die Frühwarnung und die Strategieentwicklung? Sollte eine Assoziierung der Schweiz im europäischen Seuchenschutz angestrebt werden? *Siehe die Seiten 149–171; 154–159*

KRISEORGANISATION VON BUND UND KANTONEN

Der gesetzliche und planerische Rahmen für die Pandemiebewältigung in der Schweiz definiert den Rahmen für die Führungs-, Konsultations- und Koordinationsprozesse von Bund und Kantonen entlang eines dreistufigen Eskalationsmodell. Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen von der normalen, über die besondere bis hin zur ausserordentlichen Lage bedarf der Präzisierung und Vereinfachung. Prüfwert erscheinen uns in diesem Kontext die folgenden Fragen:

- Wie können in der normalen Lage die prozeduralen Aspekte der Früherkennung und Strategieanpassung an den Schnittstellen von Bund und Kantonen präzisiert und gestärkt werden, sodass eine koordinierte Anpassung der Planungsgrundlagen ermöglicht wird?
Siehe die Seiten 121–123; 180–181

- Wie können die operationellen Krisenorganisationen von Bund und Kantonen am Übergang von der normalen zur besonderen Lage stabilisiert und vereinfacht werden? Siehe die Seiten 124–127
- Welche Rolle spielt die Eidgenössische Kommission für Pandemievorbereitung und -bewältigung (EKP) bei der nationalen Risikobewertung in der normalen und besonderen Lage? Kann sie als beratende Expertengruppe eine tragende Rolle in der Ereignisbewältigung spielen? Siehe die Seiten 125; 104
- Sollte in diesem Zusammenhang auch die Zusammensetzung und Funktion des im Epidemien-gesetz (EpG) festgeschriebenen Einsatzorgans präzisiert werden? In welchem Verhältnis steht das Einsatzorgan zur horizontalen Koordination des EDI respektive zu den departementalen und interdepartementalen Krisenstäben? Siehe die Seiten 124–134; 62–66
- Wie kann in der besonderen Lage sichergestellt werden, dass die Ämter und Einheiten der Bundesverwaltung mit einer departementsübergreifenden Eventualplanung beginnen können, obwohl die Gesamtkoordination auf der politischen Ebene nach wie vor bei den Kantonen liegt? Siehe die Seiten 124–127; 180–181
- Wie kann ein koordiniertes Lagebild unter Einbezug aller vorliegenden Informationen möglichst frühzeitig sichergestellt werden? Welche Rolle soll die Nationale Alarmzentrale diesbezüglich spielen? Siehe die Seiten 124–135; 180–181; 195–198
- Sollte eine Gesamtkonzeption der operationellen Krisenorganisation und ihrer Einbettung in die politisch-strategischen Führungsabläufe über Ämterkonsultation und Linie entlang des dreistufigen Eskalationsmodells erarbeitet werden? Siehe die Seiten 121–135; 72–76
- Inwieweit ist es sinnvoll, dass das federführende Fachamt auch die operationelle Koordination des gesamtheitlichen Krisenmanagements übernimmt – generell respektive für den Pandemiefall? Wäre eine Konzentration auf seine Kernaufgaben nicht nachhaltiger? Siehe die Seiten 129–134

- Welche Rolle soll/kann der Bundesstab Bevölkerungsschutz (BSTB) bei der Pandemiebekämpfung übernehmen? Wie soll er eingesetzt werden und wer soll den Vorsitz übernehmen? Wie können seine organisatorischen Strukturen vereinfacht und seine Einbindung in die politisch-strategische Entscheidungsebene verbessert werden?
Siehe die Seiten 124–134; 72–76
- Sollte der Ad-hoc-Krisenstab des Bundesrates nicht spätestens mit Beginn der besonderen Lage eingesetzt werden? Welche Rolle soll er im Pandemiefall erfüllen und wer soll den Vorsitz übernehmen?
Siehe die Seiten 127–134
- Könnte der Vorsitz des Ad-hoc-Krisenstabs des Bundesrates und des BSTB von einer Vertreterin / einem Vertreter auf der Stufe der Generalsekretariate in Personalunion geführt werden, um die horizontale und vertikale Koordination aus einer Hand sicherzustellen?
Siehe die Seiten 127–134
- Soll die operationelle Koordination zwischen Bund und Kantonen in der besonderen und ausserordentlichen Lage primär über die Fachämter oder über ein zentrales operationelles Organ auf der Stufe Bund erfolgen? Welche Rolle kann/soll die GDK mit ihren Fach- und Regionalkonferenzen in diesem Zusammenhang spielen?
Siehe die Seiten 134–135
- Wie kann in Übungen über Bereiche mit sehr unterschiedlichen Führungskulturen (Gesundheit und Sicherheit) auf Stufe Bund und Kantone eine gemeinsame Herangehensweise an die systematische Stabsarbeit gefördert werden? Siehe die Seiten 134–135
- Wie kann sichergestellt werden, dass auf Seite der Armee die Führung in den dafür vorgesehenen Strukturen der Weiterentwicklung der Armee (WEA) erfolgen kann und dennoch alle wichtigen Kompetenzträger sinnvoll eingebunden werden können? Falls eine Flexibilisierung der Führungsstrukturen gewünscht ist, wie kann diese kulturell und administrativ verankert werden? Siehe die Seiten 173–202; 190–192

RESSOURCENMANAGEMENT AN DEN SCHNITTSTELLEN ZWISCHEN KANTONEN UND BUND

Grundsätzlich sind die Kantone zuständig für die Vorbereitung der Ressourcen für eine gesundheitliche Notlage. Der planerische Rahmen setzt dabei stark auf das Prinzip der Eigenverantwortung und enthält keine konkreten Empfehlungen für eine langanhaltende Pandemie ohne schnelle Verfügbarkeit eines Impfstoffes oder die Organisation der Beschaffung während der Krise. Prüfwert erscheinen uns in diesem Kontext die folgenden Fragen:

- Soll die Organisation der Versorgung mit pandemielevanten Medizinprodukten auf ein breiteres Spektrum von Pandemien mit verschiedenen Ausprägungen ausgerichtet werden? *Siehe die Seiten 139–141*
- Wie kann der nationale Risikodialog gestärkt werden? Wie können die politische Verantwortung für Szenarien von nationaler Bedeutung und damit verbundene Vorsorgeentscheide gestärkt werden? *Siehe die Seiten 140–141; 66–71*
- Wie können die Überlegungen zur Frage, wie mit politisch verursachten Störungen von pandemielevanten Lieferketten umgegangen werden soll, im Pandemieplan vertieft und konkretisiert werden? Welche Vorbereitungen braucht es für eine effektive und effiziente Organisation der Beschaffung in der Krise? *Siehe die Seiten 141–146*
- Wer ist auf Stufe Bund für die Gesamtkoordination der Vorsorgeplanungen der Fachämter verantwortlich? Wie wird ein auf der Fachebene erkannter Handlungsbedarf der politisch-strategischen Entscheidungsebene vorgelegt? Welche Rolle könnten diesbezüglich das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) oder die Direktorenkonferenz des BSTB spielen? *Siehe die Seiten 140–141; 66–71*
- Wie kann sichergestellt werden, dass die Kantone ihren Verpflichtungen im Bereich der Vorsorge nachkommen und der Gesundheitsnotstand bei der Spitalplanung mit eingeplant wird? *Siehe die Seiten 139; 66–71*

- Wie könnte ein nachhaltig finanzierbares System einer verpflichtenden und ausreichenden Lagerhaltung von Bund und Kantonen aussehen? Siehe die Seiten 139–146
- Sollen mit Blick auf eine Zentralisierung der Beschaffung während der Krise Kompetenzen von den Kantonen zum Bund verschoben werden? Wie soll damit verbunden die Frage der Finanzierung/Kostenteilung gelöst werden? Soll eine Bundesapotheke geschaffen werden? Siehe die Seiten 139–146; 187–189

DIGITALISIERUNG VON VERWALTUNG UND GESUNDHEIT

Robuste und schnell verfügbare Daten sind in einer Pandemie entscheidend, um die Strategien und Massnahmen evidenzbasiert abzustützen und ihre Umsetzung zu überwachen. Hinsichtlich der Digitalisierung des Gesundheitsbereichs und der öffentlichen Verwaltung besteht in der Schweiz ein genereller Nachholbedarf. Auch im Rahmen der Pandemievorbereitungen verzögerte sich die Entwicklung und Umsetzung einer konsolidierten Datenstrategie. Prüfwert erscheinen uns in diesem Kontext die folgenden Fragen:

- Nach welchen Kriterien sollen die vielen digitalen Ad-hoc-Lösungen im öffentlichen und im privaten Sektor, die während der Krise entstanden, ausgewertet werden und in eine konsolidierte Datenstrategie für den Pandemiefall einfließen? Siehe die Seiten 115–120
- Wie werden die Aufgaben der auf Digitalisierungsfragen fokussierten, während der Krise von Bund und Kantonen geschaffenen Verwaltungsstellen und Kompetenzzentren aufeinander abgestimmt? Siehe die Seiten 115–120
- Welche Daten sollen im Rahmen der Pandemiebekämpfung innerhalb des öffentlichen Sektors und mit der breiteren Öffentlichkeit geteilt werden? In welcher Form sollen Daten zu den Ansteckungsorten für die Überprüfung und Visualisierung von Massnahmen genutzt werden? Siehe die Seiten 115–120

- Wie gut hat sich die SwissCovid App als Ergänzung zum manuellen *Contact Tracing* bewährt? Sollte die App auch für die Nachverfolgung der Kontakte in Restaurants und Betrieben genutzt werden können? Siehe die Seiten 115–120
- Sollen im Rahmen der Pandemiebekämpfung auch Daten von Smartphones, Pulsmessern, Wärmebildkameras oder Abwasserproben genutzt werden? Siehe die Seiten 115–120
- Sollen im Rahmen der Pandemiebekämpfung und anderen Krisenlagen vermehrt SMS oder *Cell Broadcast* zur Warnung und Information der Bevölkerung benutzt werden? Siehe die Seiten 115–120

EINBINDUNG DER WISSENSCHAFT

Die Entwicklung wissenschaftlich möglichst abgestützter Handlungsoptionen ist mitentscheidend für die Bewältigung einer Gesundheitskrise. Entsprechend hält der rechtliche Rahmen für die Pandemiebewältigung fest, dass der aktuelle Stand der Wissenschaft bei der Festlegung der Ziele und Strategien zu berücksichtigen ist. Im Rahmen der Planungsgrundlagen spielen Überlegungen zur Einbindung der Wissenschaft jedoch nur eine untergeordnete Rolle. Prüfwert erscheinen und in diesem Kontext die folgenden Fragen:

- Ab wann und über welchen Mechanismus soll im Pandemiefall ein wissenschaftliches Expertengremium in die Gesamtkonzeption der Krisenorganisation von Bund und Kantonen einbezogen werden? Wie kann sichergestellt werden, dass ein unabhängiges und vorausschauendes wissenschaftliches Expertengremium über einen direkten Zugang zur politisch-strategischen Stufe verfügt? Siehe die Seiten 135–138
- Wie multi- respektive interdisziplinär sollte ein wissenschaftliches Expertengremium abgestützt werden? Wie kann sichergestellt werden, dass das Gremium den gesamten Weg der Wissensproduktion bis zur politischen Intervention abzudecken vermag? Siehe die Seiten 135–138

- Soll die Wissenschaft bereits in der normalen Lage enger in ein verbindlicheres nationales Frühwarnnetzwerk für übertragbare Krankheiten eingebunden werden? *Siehe die Seiten 135–138*
- Soll die Wissenschaft enger in die nationale Risikoanalyse und den nationalen Risikodialog einbezogen werden? Sollen Szenarien von nationaler Bedeutung hinsichtlich ihrer zugrundeliegenden wissenschaftlichen Annahmen extern begutachtet werden? *Siehe die Seiten 135–138*
- Welche der durch die Swiss National COVID-19 Science Task Force (SN-STF) erbrachten Beiträge zur Unterstützung der politisch-strategischen Entscheidungsebenen von Bund und Kantonen sollten von der Verwaltung selbst erbracht werden können? Welche Kooperationsmodelle zwischen Verwaltung und Wissenschaft sind denkbar? *Siehe die Seiten 135–138*