

4.1 EDI

4.1.1 Organisation des EDI und des BAG bei der Krisenbewältigung

Das EDI und das BAG spielen als für die öffentliche Gesundheit zuständiges Departement bzw. Bundesamt eine zentrale Rolle beim Umgang des Bundes mit der Covid-19-Krise. Sie sind – unter anderem – verantwortlich für die Epidemienprävention, die Beobachtung der Pandemieentwicklung, die Vorbereitung und Umsetzung der vom Bundesrat beschlossenen Gesundheitsmassnahmen die Koordination mit institutionellen Partnern und Akteuren des Gesundheitswesens sowie für die Information der Öffentlichkeit. Vor diesem Hintergrund hatten die beiden Verwaltungseinheiten im Jahr 2020 eine ausserordentlich hohe Arbeitslast zu bewältigen und stand ihre Arbeit im Brennpunkt des Interesses der Öffentlichkeit, des Parlaments und der Medien.

Als Organ der parlamentarischen Oberaufsicht beschloss die GPK-S, die Krisenorganisation des EDI und des BAG sowie deren Umsetzung und Weiterentwicklung während der Krise zu prüfen und daraus allfällige Lehren bezüglich der Angemessenheit dieser Organisation zu ziehen. Die Kommission hörte in dieser Sache zweimal Vertreterinnen und Vertreter des BAG an und tauschte sich mit dem Vorsteher des EDI sowie mit dem Generalsekretär und dem bis April 2020 amtierenden Generalsekretär des Departements aus. Sie nahm zudem Kenntnis von verschiedenen Dokumenten zur Krisenorganisation des Departements und des Bundesamts – namentlich von den Sitzungsprotokollen¹¹⁷ der ab Ende Januar 2020 vom BAG eingesetzten Taskforce.

Die Kommission vertiefte insbesondere vier Aspekte dieser Thematik. Erstens informierte sie sich über die bereits bestehenden *rechtlichen und reglementarischen Grundlagen*, auf die sich die Krisenbewältigung des EDI und des BAG stützte. Sie stellte u. a. fest, dass das BAG als Grundlage für seine Krisenorganisation ein internes Krisenhandbuch¹¹⁸ herangezogen hatte, das letztmals 2018 aktualisiert worden war und namentlich die Einsetzung einer Taskforce vorsah, während verschiedene organisatorische Massnahmen im Pandemieplan Schweiz¹¹⁹ zu finden sind. Das EDI seinerseits stützte sich weitgehend auf bereits vorhandene Strukturen des Departements, die im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz und in der entsprechenden Verordnung¹²⁰ sowie in der Organisationsverordnung für das EDI¹²¹ vorgesehen sind.

¹¹⁷ Protokolle der Covid-19-Taskforce des BAG (nicht veröffentlicht); die GPK-S konzentrierte sich bei ihren Arbeiten im Jahr 2020 auf die Protokolle der Taskforce aus dem Zeitraum zwischen 24. Jan. und 6. Juli 2020.

¹¹⁸ Krisenhandbuch BAG vom 27. April 2018

¹¹⁹ Influenza-Pandemieplan, 5. aktualisierte Ausgabe, Januar 2018

¹²⁰ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010), Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. Nov. 1998 (RVOV; SR 172.010.1)

¹²¹ Organisationsverordnung vom 28. Juni 2000 für das Eidgenössische Departement des Innern (OV-EDI; SR 172.212.1)

Zweitens befasste sich die GPK-S mit der *Umsetzung und Weiterentwicklung der Strukturen zur Krisenbewältigung im EDI und im BAG* im Laufe des Berichtsjahres. Die Vertreterinnen und Vertreter des Departements und des Bundesamts präsentierten ihr u. a. detailliert die Rolle der Covid-19-Taskforce des BAG, die Teilung der Verantwortlichkeiten mit den beiden anderen für den Umgang mit den Gesundheitsaspekten der Krise zentralen Organe (Bundesstab Bevölkerungsschutz [BSTB] und Krisenstab des Bundesrates Corona [KSBC]) sowie die Koordination zwischen diesen Organen. Ausserdem diskutierte die Kommission mit dem BAG darüber, warum gewisse Organe, deren Aufgabe die Bewältigung von Pandemien ist – darunter die Eidgenössische Kommission für Pandemievorbereitung und -bewältigung (EKP) und das in Artikel 54 des Epidemiengesetzes (EpG)¹²² vorgesehene Organ für die Koordination zwischen Bund und Kantonen – in der Krise nicht oder nur wenig beigezogen worden waren. Die GPK werden 2021 zusätzliche Abklärungen vornehmen, namentlich was die Verteilung der Aufgaben und Entscheidungskompetenzen sowie die Koordination der Arbeiten zwischen den verschiedenen Krisenmanagementorganen anbelangt.¹²³ Überdies wird die GPK-S die Arbeit der BAG-Taskforce und deren Rolle genauer unter die Lupe nehmen.

Drittens befasste sich die Kommission mit dem *Personalmanagement*, das bei der Bewältigung der Krise eine der grossen Herausforderungen im EDI und im BAG darstellte. Sie hielt fest, dass sowohl das Departement als auch das Amt nach Ausbruch der Pandemie rasch reagiert hatten, indem sie das Personal umverteilt und zusätzliche Personen eingestellt hatten, um die am meisten beanspruchten Abteilungen zu unterstützen. Die Kommission begrüsst das grosse Engagement und die Flexibilität der betroffenen Mitarbeitenden. Sie betonte allerdings auch, dass in diesem Bereich weiterhin zahlreiche Herausforderungen zu bewältigen sind, namentlich was den Umgang mit den Überstunden und den Erhalt der Arbeitskapazitäten der Mitarbeitenden im Kontext einer länger andauernden Krise anbelangt. Ferner diskutierte sie mit dem EDI und dem BAG über die Wechsel, die während der Krise in verschiedenen Schlüsselpositionen (Generalsekretär des EDI, Direktor/in des BAG, Leiter der Abteilung Übertragbare Krankheiten des BAG) erfolgt waren. Der Vorsteher des EDI betonte gegenüber der Kommission, dass die meisten dieser Wechsel schon seit Langem geplant waren und dank dem Engagement und der grossen Flexibilität der betreffenden Personen gut über die Bühne gebracht werden konnten.

Viertens befasste sich die GPK-S mit der *Kommunikation des BAG* während der Krise. An dieser Kommunikation wurde im Berichtsjahr verschiedentlich Kritik geübt, z. B. bezüglich der fehlenden Kohärenz gewisser Aussagen der Amtsleitung (Maskentragen, Festlegung der Risikogruppen usw.) oder der Zuverlässigkeit der Daten zur gesundheitlichen Lage, die der Öffentlichkeit kommuniziert worden waren. Die Kommission diskutierte im August 2020 mit BAG-Vertretern über dieses Thema; diese nahmen zu den verschiedenen Kritikpunkten Stellung und präsentier-

¹²² Bundesgesetz vom 28. Sept. 2012 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG; SR **818.101**)

¹²³ Die Rolle des KSBC wird von der GPK-S auch im Rahmen ihrer Arbeiten zum Krisenmanagement des Bundesrates (vgl. Kap. 4.8.1) behandelt.

ten die Massnahmen, die zur Verbesserung der Kommunikation getroffen worden waren.

Die Kommission wird ihre Arbeiten in diesem Dossier im Jahr 2021 fortführen mit dem Ziel, eine Gesamtbeurteilung der Krisenorganisation des EDI und des BAG vorzunehmen. Zu diesem Zweck wird sie sich auch über den Stand und die Ergebnisse der verschiedenen Evaluationen, die in dieser Sache vom Departement und vom Amt in die Wege geleitet wurden, informieren.

4.1.2 Zusammenarbeit mit den Kantonen bei der Krisenbewältigung

Gemäss EpG kommt – neben dem Bund – den Kantonen eine entscheidende Rolle bei der Bekämpfung von übertragbaren Krankheiten zu.¹²⁴ Vor diesem Hintergrund ist die Koordination zwischen den nationalen und kantonalen Behörden ein zentraler Punkt bei der Bewältigung der Coronakrise. Dieser Aspekt stellte insbesondere in den Phasen, in denen die «besondere Lage»¹²⁵ galt und in denen sowohl der Bund als auch die Kantone Massnahmen zur Bekämpfung von Epidemien ergreifen können, eine grosse Herausforderung dar.

Die GPK-S nahm in diesem Bereich erste Abklärungen vor, indem sie Vertreterinnen und Vertreter des BAG anhörte und sich mit dem Vorsteher des EDI sowie mit dem aktuellen Generalsekretär und dem bis April 2020 amtierenden Generalsekretär des EDI austauschte.

Die Kommission erstellte eine erste Übersicht über die *Organe, mit denen die Koordination zwischen Bund und Kantonen* während der ersten Krisenphase (Januar bis Juli 2020) sichergestellt wurde. Die Vertreterinnen und Vertreter des BAG erklärten, dass die Koordination mit den Kantonen auf mehreren Ebenen erfolgte. Der Direktor des Bundesamtes habe in regelmässigem Austausch mit den Kantonsregierungen und der Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) gestanden. Ausserdem habe das BAG die Kantone zu bestimmten Verordnungen und Bundesratsbeschlüssen konsultiert. Ab Ende Januar hätten ferner wöchentlich Telefonkonferenzen zwischen dem BAG und den Kantonsärztinnen und -ärzten stattgefunden. Aber auch der Bundesstab Bevölkerungsschutz (BSTB) – in dem

¹²⁴ Die Kantone vollziehen das EpG, soweit nicht der Bund zuständig ist (Art. 75 EpG). In der normalen Lage sind die Kantone für die Massnahmen zur Bekämpfung von Epidemien zuständig (vgl. z. B. Art. 33–38 und Art. 40 EpG). Der Bund beaufsichtigt den Vollzug des Gesetzes durch die Kantone (Art. 77 EpG). Das EpG sieht zu grossen Teilen eine gemeinsame Umsetzung der Bestimmungen durch Bund und Kantone vor.

¹²⁵ Vom 28. Feb. 2020 (als der Bundesrat die besondere Lage erklärte) bis zum 16. März 2020 (als der Bundesrat die ausserordentliche Lage erklärte) und ab dem 19. Juni 2020 (Rückkehr zur besonderen Lage). Gemäss Art. 6 EpG liegt eine besondere Lage vor, wenn «die ordentlichen Vollzugsorgane nicht in der Lage sind, den Ausbruch und die Verbreitung übertragbarer Krankheiten zu verhüten und zu bekämpfen». In dieser Situation kann der Bundesrat nach Anhörung der Kantone bestimmte Massnahmen zur Bekämpfung der Epidemie anordnen (Art. 6).