



AWK Group

Enabling digital performance.



Die COVID-19-Krise – eine Gefahr, die eine grosse Chance birgt

Jürg von Gunten | Stephan Maier | Marc Raum | Adrian Wägli



Einleitung

Es liegt in der Natur von Krisen, dass sie unübersichtlich sind und meist eine systemische Überforderung auslösen. Entsprechend hat sich während der COVID-19-Krise auch in der Schweiz gezeigt, dass Führung, Organisation und Kommunikation an ihre Grenzen gestossen sind. COVID-19 hat uns zu schnellem Handeln auf unsicherer Entscheidungsbasis gezwungen. Dabei wurde vieles erreicht und aufgebaut, was es so zuvor nicht gab.

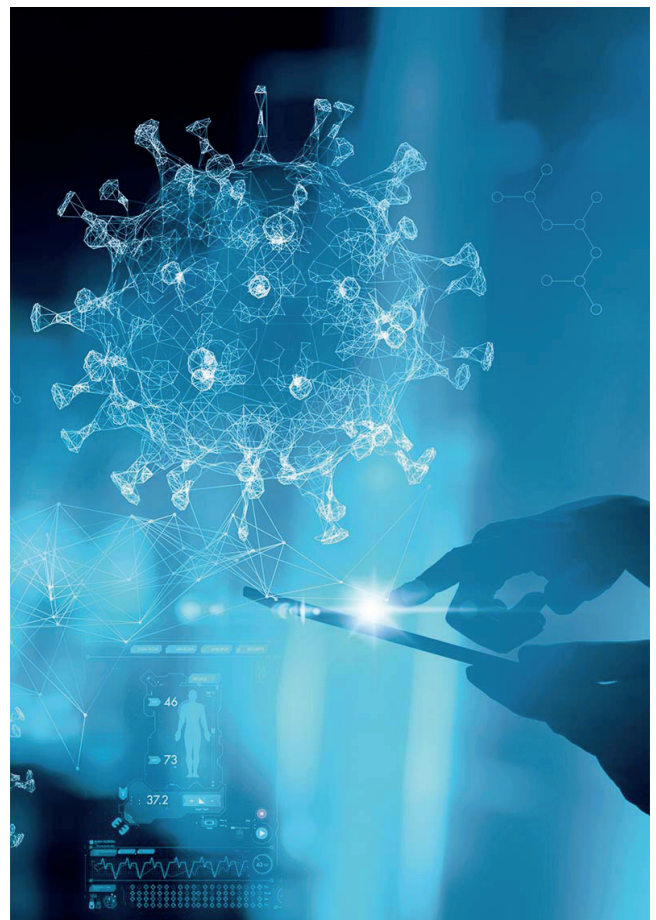
Nun gilt es zu entscheiden, was von dem Erreichten in die Zukunft geführt und welche der erkannten Hindernisse überwunden werden sollen.

Eine gute Krisenbewältigung zeichnet sich unserer Meinung nach dadurch aus, dass es der Führung gelingt, «vor die Lage» zu kommen. Diesen Gedanken führen wir nachfolgend anhand fünf strategischer Aspekte aus, zu denen wir je eine These, Beobachtungen, Konsequenzen und Fragen festhalten.

1. «Deutungshoheit erlangen»
2. «Governance im Gesundheitswesen klären»
3. «Krisenführung stärken»
4. «Nationales Lagebild teilen»
5. «Tragfähige betriebliche Basis schaffen»

Wir sind davon überzeugt, dass sich eine bessere Krisenbewältigung insbesondere durch eine Optimierung der operativen Fähigkeiten erzielen lässt. Konsequenterweise umgesetzt, resultiert daraus ein Gewinn, der sich auch in der normalen Lage auszahlt. Um diesen zu realisieren, formulieren wir zum Schluss ausgewählte Empfehlungen.

Diese Überzeugungen sind in Projekten und Gesprächen während der letzten 1.5 Jahre gereift, in denen AWK bei der Bewältigung der Pandemie in der ganzen Schweiz aktiv mitgewirkt hat. Beispiele dafür sind der Rollout des COVID-Zertifikats, die COVID-Überbrückungskredite, der Aufbau eines kantonalen Impfzentrums, die Optimierung der Logistik sowie die Entwicklung von Kennzahlen-Cockpits in Spitälern.



1. Deutungshoheit erlangen

These

Für abgestützte politische Entscheide, die Krisenkommunikation und die Mitgestaltung des öffentlichen Diskurses muss die Deutungshoheit über die Situation bestehen. Dies gilt insbesondere dann, wenn es unübersichtlich wird und es keine allgemein anerkannte «Quelle der Wahrheit» (mehr) gibt.

In der öffentlichen Wahrnehmung beeinträchtigte das eigenständige und oft als wenig abgestimmt wirkende Handeln der föderalen Akteure die notwendige Klarheit der Botschaften. Oft schienen konträre Experten- und politisierte Meinungen den Diskurs zu bestimmen und miteinander in Konkurrenz zu stehen.

Dabei war die wissenschaftliche COVID-19-Task-Force für die Öffentlichkeit unklar positioniert. Eine Haltung, wie die politische Meinungsbildung unter Einbezug verschiedener Perspektiven geschehen soll, war nicht klar erkennbar.

Zudem war es während des gesamten Epidemieverlaufs schwierig, belastbare (statistische) Daten zu erhalten und diese geeignet zu interpretieren. Dies galt besonders für die Anfangsphase.

Die politische Deutungshoheit hatte somit kaum eine Grundlage und wurde immer wieder infrage gestellt. Die fehlende Deutungshoheit beeinträchtigte somit phasenweise das Vertrauen in den Staat – und damit auch die Handlungsfähigkeit der Krisenführung.

Fragen

- Wie sehen geeignete Ansätze zur Beibehaltung der Deutungshoheit in Krisenzeiten vor dem Hintergrund der sich rasch digital verbreitenden Informationen aus?
- Wie begegnet man kommunikativ wirkungsvoll konträren resp. unzutreffenden Meinungen?
- Welche Rolle muss den Krisenstäben dabei zukommen und wie müssen sie dafür befähigt werden, damit die Krisenkommunikation gelingt?
- Welche Rolle soll Expert*innen (z. B. aus der Wissenschaft) in einer Krisenorganisation zukommen?
- Welche Datengrundlagen sind erforderlich und wie werden sie rechtzeitig welchen Zielgruppen bereitgestellt?

2. Governance im Gesundheitswesen klären

These

Um in Krisen handlungsfähig zu sein, müssen vorgängig Governance-Fragen zu Strategie, Politik, Recht, Datenschutz, Organisation, Prozessen, Kompetenzen und Finanzierung ausgehandelt sein. In der Krise gelingt dies nicht, wie das Gesundheitswesen zeigt.

Dem zerklüfteten Gesundheitswesen mangelt es an gemeinsam abgestimmten Interoperabilitätsgrundlagen als Voraussetzung für die Zusammenarbeit. Das liegt nicht primär an einzelnen Organisationen, sondern an ihrem Zusammenwirken im Netzwerk, wie auch die eHealth Suisse Studie «[Grundlagen für interoperable Prozesse im Gesundheitswesen](#)» feststellt.

Die nicht adäquate Governance im Gesundheitswesen schwächte somit die Schweiz während der Krise. In Bezug auf die Krise erschwerte sie die Zusammenarbeit und führte zu einer langsameren Krisenantwort (z. B. bei der Bereitstellung eines Lagebilds).

Fragen

- Wann werden die 15 Empfehlungen aus der eHealth Suisse Studie angegangen, damit sich der Gesundheitssektor (als Teil eines grösseren Ökosystems) kollaborativer und interoperabler verhalten kann?
- Sind die wesentlichen Vorteile eines stark digitalisierten Gesundheitswesens geklärt, und wie werden sie geeignet kommuniziert? Sind die rechtlichen Grundlagen im Bereich des Gesundheitsrechts dafür geeignet?
- In welchen weiteren Sektoren fehlen analog moderne föderale Grundlagen, um die Anschlussfähigkeit der Sektoren zu verbessern?
- Welche Rolle müssen Bund und Kantone in der Klärung der Governance übernehmen, damit ein verbindlicher Rahmen für die Zusammenarbeit entsteht? Wo sind gegebenenfalls die föderalen Rollen neu auszuhandeln?

3. Krisenführung stärken

These

Für eine effektive Krisenführung müssen Krisenstäbe im Verbund rasch handlungsfähig und belastbar werden, um dann gut zusammenarbeiten zu können.

Ein wesentlicher Beitrag kommt in der Krise den Krisenstäben als Führungsorgane zu. Diese haben sich während der Corona-Krise zu wenig gut abgestimmt, wie dies auch aus dem **Bericht der Bundeskanzlei zur Auswertung des Krisenmanagements in der Covid-19-Pandemie vom 11. Dezember 2020** hervorgeht. Diese Unsicherheiten in den Entscheidungsprozessen prägten als zentrales Thema auch die öffentliche Diskussion.

Zudem erreichten im Laufe der Corona-Krise viele Organisationen oder Personen Erschöpfungszustände mit Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit der Organisationen und Personen. Langfristige Erschöpfungserscheinungen führen zu verstärkten Personalengpässen, die auch über die Krisenzeit hinauswirken können.

Dabei stellte die Beschaffung von weiteren Ressourcen einige beteiligte Verwaltungseinheiten vor Herausforderungen, da die juristische Praxis auf das Schaffen von Rechtssicherheit und Vermeiden von Fehlern ausgerichtet ist.

Die menschliche Arbeitskraft und Organisationstärke sind erschöpfbare Ressourcen, die nicht ohne Weiteres ersetzt werden konnten. Somit müssen sie umsichtiger geplant und eingesetzt werden.

Fragen

- Wie werden die erworbenen Erfahrungen gesichert? Welche Verbesserungen im Krisenmanagement müssen vorgesehen werden, um die Handlungsfähigkeit rasch zu erreichen? Braucht es eine zentrale, kritische Grundbereitschaft (Grundlagen / Fähigkeiten, Expertise, Ressourcen)?
- In welchen angrenzenden, teils nicht-staatlichen Organisationen braucht es vorbereitete Krisenorganisationen (z. B. Gesundheitsorgane ausserhalb der Notarztstationen, Akteure der Sicherheit, Wirtschaft und sozialen Sicherheit)?
- Welche Grundlagen braucht es, damit für das Krisenmanagement die elementaren Fragen nach Organisation, Führung und Finanzierung im Krisenfall rasch geklärt sind und zielgerichtetes Handeln möglich wird (vgl. auch Punkt 2 oben zur Governance im Gesundheitswesen)?
- Was braucht es, damit für die Krisenbewältigung notwendige Beschaffungen durch die juristische Praxis nicht verzögert oder verhindert werden (und damit die Krisenantwort und Durchhaltefähigkeit geschwächt wird)?
- Wie wird die Überführung der Krisenarbeit in reguläre Strukturen sichergestellt (erstens in der Krise: reguläre Organisationen in eine Krisenorganisation integrieren und zweitens nach der Krise die Arbeiten der Krisenorganisation an eine reguläre Organisation übergeben)?
- Mit welchen Übungen (z. B. im Sicherheitsverbund) kann die Zusammenarbeit der Krisenstäbe in komplexen, dynamischen Szenarien weiter gestärkt werden?



4. Nationales Lagebild teilen

These

Für das Krisenmanagement ist ein ausgewogenes und permanent aktuelles Lagebild unabdingbar, da es für viele Akteure Orientierung stiftet.

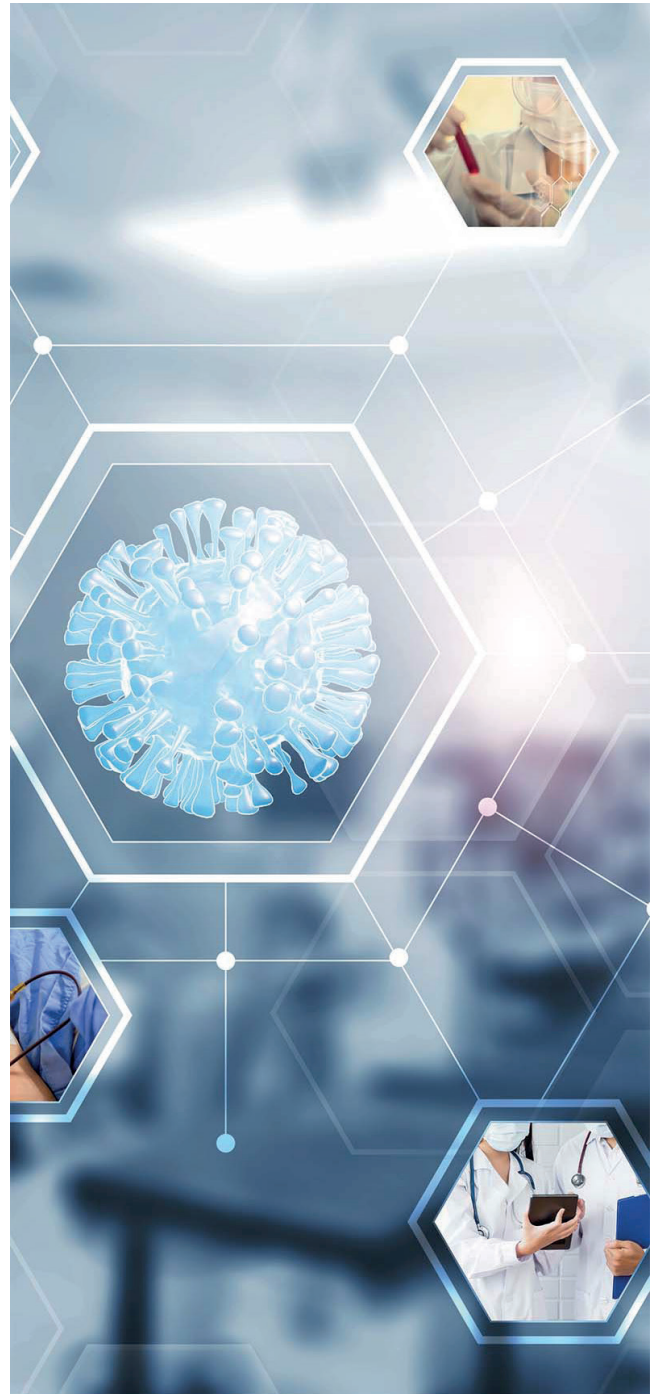
Im Falle der COVID-Krise waren für das Lagebild insbesondere epidemiologische Daten und Mobilitätsdaten erforderlich. Die Grundlagen für die epidemiologischen Daten des Lagebilds fehlten jedoch zu Beginn.

Die Thematik erschöpft sich dabei nicht in der Bereitstellung eines oder mehrerer Systeme zur Lagebeurteilung. Denn die reale Situation und ihre Entwicklung werden kaum vorhersehbar sein. Man muss also auch fähig sein, ein solches System rasch an spezifische Situationen anzupassen (z. B. hinsichtlich des Datenbestands). Zudem braucht es den Willen, die erforderlichen Daten zu erheben und zu teilen.

Somit fehlten zu Beginn die erforderlichen Grundlagen, damit zeitnah neue Analysen und Prozesse entstehen konnten, die für das Lagebild erforderlich waren.

Fragen

- Sind für die bekannten Krisenszenarien die Informationsbedürfnisse für eine Lagedarstellung ermittelt?
- Sind für solche Lagedarstellungen die abgestimmten Grundlagen geschaffen und Fähigkeiten zur laufenden Anpassung vorhanden?
- Ist der Mehrwert für ihre Nutzung in der normalen Lage identifiziert (vgl. EPD, Luftraumüberwachung oder Verkehrslenkung), damit gezielt weiter die digitalen Fähigkeiten aufgebaut werden?



5. Tragfähige betriebliche Basis schaffen

These

Nationalen Ad-hoc Organisationen wie jener für das COVID-Zertifikat (BAG und BIT) gelang es, rasch und mit volkswirtschaftlich geringem Aufwand landesweit einen grossen Nutzen zu stiften. Dies lag nicht zuletzt an vorhandenen Fähigkeiten und Erfahrungen, die rasch mobilisiert werden konnten, sowie einem Zeit- und Erfolgsdruck, der der Führung ermöglichte, von den üblichen Prozessen abzuweichen (siehe dazu auch: «[Der Bund kann auch Turbo](#)»). Eine solche Mobilisierung ist zentral für eine rasche Krisenantwort, erfordert aber auch nachgelagerte Aktivitäten zur nachhaltigen Sicherung von erforderlichen Leistungen.

Obwohl dezentrale Lösungen grundsätzlich das Potenzial haben, besser auf die lokalen Verhältnisse und Bedürfnisse zu passen, waren die kantonalen Ansätze wie das Contact-Tracing oder die Impf-Applikationen vergleichsweise weniger erfolgreich.

Hier war teils unklar, wer sich um die Lösung kümmert, wie die Finanzierung erfolgen soll, welche Rahmenbedingungen eingehalten werden müssen etc. Dies führte zu vielen unterschiedlichen Lösungen, Zeitverlust und hohem Ressourceneinsatz.

Für jeden Ansatz braucht es dabei eine tragfähige betriebliche Basis: Wenn die teils temporären Rechts- und Beschaffungsgrundlagen ihre Gültigkeit verlieren, müssen Daten gelöscht und Leistungen eingestellt werden. Dabei muss berücksichtigt werden, dass medizinische Dokumentation 10 Jahre aufbewahrt werden muss. Entsprechend müssen die dafür erforderlichen Daten über diesen Zeitraum verfügbar bleiben.

Die Datenlöschung ist also zu vermeiden. Das digitale Impfbüchlein der Stiftung «Meine-Impfungen» zeigte (unabhängig von der aktuellen Krise) anschaulich, wie schnell Reputationsschäden das hart erarbeitete Vertrauen auch in die staatlichen Stellen untergraben («trust is built in drops and lost in buckets»).

Umgekehrt muss auch nicht alles für die Ewigkeit gebaut werden, solange es den Zweck genügend lange erfüllt. Dies erfordert aber bewusste Entscheide.

Ohne Aktivitäten zur nachhaltigen Sicherung von erforderlichen Leistungen wird somit das Risiko eintreten, dass Zwischenlösungen nicht weiter genutzt werden können, die Krisenantwort darunter leidet und Reputationsschäden entstehen.

Fragen

- Welche Massnahmen und gegebenenfalls neuen Rechtsgrundlagen braucht es aktuell, um die geschaffenen Ad-hoc Konstrukte (z. B. COVID-Zertifikat, Contact-Tracing, Impf-Applikationen) auf eine tragfähige Basis zu bringen (hinsichtlich Rechtsgrundlagen, Organisation, Prozesse, Methoden, intelligente Beschaffungen, Finanzierung)?
- Wie können künftig Entscheide, ob eine Lösung landesweit oder regional bereitgestellt werden soll, bewusster getroffen werden?

Synopsis und Empfehlungen

Mit urschweizerischem Pragmatismus bewältigt die Schweiz die COVID-19-Krise. Und doch verbleibt aufgrund der oben erwähnten Beobachtungen das Gefühl, dass die Bewältigung nur Mittelmass ist. Was können wir besser machen?

Unseres Erachtens gibt es in den fünf dargelegten Aspekten klare Handlungsfelder, die eine verbesserte Krisenbewältigung bewirken. Wir empfehlen deshalb, einen abgestimmten Massnahmenplan zu den folgenden Handlungsfeldern zu erarbeiten:

- Dialog zur staatlichen **Deutungshoheit** führen und Massnahmen zur Verbesserung einleiten (soziale Medien, Rolle Krisenstäbe, Datengrundlagen)
- Die **Governance im Gesundheitswesen klären**, indem die Interoperabilität im föderalen (Öko-)System mit wichtigen Systempartnern verbessert wird (vgl. die eHealth Suisse Studie für das Gesundheitswesen)
- **Krisenführung über alle staatlichen Ebenen stärken**, indem eine zentrale kritische Grundbereitschaft zur Mobilisierung gestärkt und die elementaren Fragen nach Organisation, Ressourcenbereitstellung, Führung, Finanzierung für den Krisenfall geklärt und weitere Übungen im Verbund durchgeführt werden
- **Nationale Lagebilder** für bekannte Krisenszenarien und Anpassungsfähigkeiten aufbauen
- **Tragfähige betriebliche Basis** schaffen, indem geschaffene Ad-hoc Konstrukte stabilisiert und künftige Lösungsentscheide bewusster getroffen werden

Ihre Kontakte



Jürg von Gunten

Senior Consultant

AWK Group AG
juerg.vongunten@awk.ch



Stephan Maier

Senior Manager,
Head of Healthcare

AWK Group AG
stephan.maier@awk.ch



Marc Raum

Senior Manager,
Smart Government

AWK Group AG
marc.raum@awk.ch



Adrian Wägli

Partner

AWK Group AG
adrian.waegli@awk.ch

AWK Group AG
Leutschenbachstrasse 45
CH-8050 Zürich
T +41 58 411 95 00
www.awk.ch

Zürich • Bern • Basel • Lausanne • Luxemburg

© Copyright 2021 – AWK Group AG

Über AWK

AWK Group ist eine internationale, unabhängige Management- und Technologieberatung mit Standorten in Zürich, Bern, Basel, Lausanne und Luxemburg. Mit über 400 Mitarbeiter*innen begleitet AWK die digitale Transformation von Organisationen aus unterschiedlichsten Branchen von der Strategie bis zur Umsetzung und ist mit den Technologien der Zukunft vertraut. Ihre Dienstleistungen erstrecken sich von der Entwicklung digitaler Geschäftsmodelle über Data Analytics, Cyber Security und IT Advisory bis hin zum Management komplexer Transformationsprojekte.