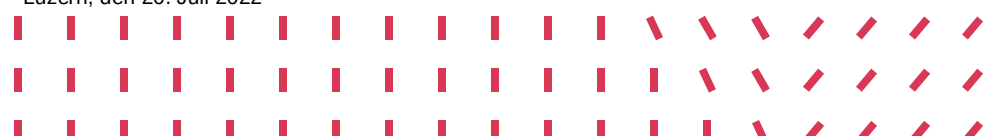


Evaluation des Krisenmanagements des Kantons Bern während der Covid-19-Pandemie

**Bericht zuhanden der Staatskanzlei des Kantons Bern und des
Begleitgremiums**

Luzern, den 20. Juli 2022



I Autorinnen und Autoren

Dr. Christof Schwenkel (Projektleitung)

Dr. Dr. Stefan Essig

Prof. Dr. Andreas Balthasar

Anatolij Guggenbühl

Julie Martin

I INTERFACE Politikstudien

Forschung Beratung AG

Seidenhofstrasse 12

CH-6003 Luzern

Tel +41 (0)41 226 04 26

Rue de Bourg 27

CH-1003 Lausanne

Tel +41 (0)21 310 17 90

www.interface-pol.ch

I Auftraggeber

Staatskanzlei Kanton Bern

I Begleitgremium

Christian Albrecht (Generalsekretär BVD); Dr. Yves Bichsel (Generalsekretär GSI); Marcel Cuttat (Generalsekretär BKD); Gerhard Engel (Generalsekretär FIN); Dr. Frédéric Kohler (Generalsekretär Justizleitung); Andreas Michel (Generalsekretär SID); André Nietlisbach (Generalsekretär WEU); Dr. Jürg Wichtermann (Geschäftsführer Verband Bernische Gemeinden); Dr. Ursula Wyssmann (Generalsekretärin DIJ)

I Zitiervorschlag

Schwenkel, Christof; Essig, Stefan; Balthasar, Andreas; Guggenbühl, Anatolij; Martin, Julie (2022): Evaluation des Krisenmanagements des Kantons Bern während der Covid-19-Pandemie. Luzern/Lausanne: Interface Politikstudien Forschung Beratung.

I Laufzeit

Dezember 2021 bis August 2022

I Projektreferenz

Projektnummer: 20-027

Gesamtbeurteilung und Empfehlungen	5
Beurteilung der Konzeption des Krisenmanagements	6
Beurteilung der Umsetzung des Krisenmanagements	7
Beurteilung der Outputs des Krisenmanagements	9
Beurteilung der Wirkungen in spezifischen Bereichen	10
Empfehlungen	10
 Évaluation globale et recommandations	 13
Évaluation du dispositif de gestion de crise	14
Évaluation de la mise en œuvre de la gestion de crise	15
Évaluation des produits de la gestion de crise	17
Évaluation des effets dans des domaines spécifiques	17
Recommandations	18
 1. Einleitung	 20
1.1 Fragestellungen und Beurteilungskriterien	22
1.2 Methodisches Vorgehen	25
1.3 Phasen der Pandemie im Kanton Bern	27
 2. Konzeption des Krisenmanagements	 31
2.1 Gefahrenanalysen und Risikomanagement	32
2.2 Pandemieplan	32
2.3 Organisationsform und Abläufe für die Krise	34
2.4 Grundlagen für die Kommunikation und Lagedarstellung	36
2.5 Infrastruktur in der kantonalen Verwaltung	36
2.6 Grundlagen zur Priorisierung von Aufgaben und für die betriebliche Pandemievorsorge	37
2.7 Übungen und Schulungen	38
2.8 Krisenvorbereitung Mitarbeitende/Gemeinden	40
2.9 Beantwortung der Evaluationsfragen zur Konzeption des Krisenmanagements	41
 3. Umsetzung des Krisenmanagements	 43
3.1 Führungsstrukturen und Abläufe in der Covid-19-Pandemie	44
3.2 Zusammenarbeit in der Regierung und zwischen den Direktionen	48
3.3 Zusammenarbeit mit den Gemeinden	50
3.4 Zusammenarbeit mit dem Bund	54
3.5 Zusammenarbeit mit anderen Kantonen	55
3.6 Zusammenarbeit mit dem Grossen Rat	55
3.7 Zusammenarbeit mit weiteren Akteuren	56
3.8 Finanzielle und personelle Ressourcen	57
3.9 Leistungsbereitschaft und Durchhaltefähigkeit der Mitarbeitenden	59
3.10 Sicherstellung Verwaltungsbetrieb	62
3.11 Beantwortung der Evaluationsfragen zur Umsetzung des Krisenmanagements	64

4. Outputs des Krisenmanagements	68
4.1 Qualität Rechtsetzung	69
4.2 Kommunikation intern	70
4.3 Kommunikation extern	71
4.4 Beurteilung ausgewählter Outputs durch Mitarbeitende und Gemeinden	75
4.5 Beantwortung der Evaluationsfragen zu den Outputs des Krisenmanagements	76
 5. Wirkungen des Krisenmanagements in spezifischen Bereichen	 79
5.1 Ansteckungen und Schutz	80
5.2 Gesundheitsversorgung	82
5.3 Wirtschaft	83
5.4 Kultur	84
5.5 Schule und Betreuung	85
5.6 Psychische Gesundheit junge Menschen	87
5.7 Beantwortung der Evaluationsfragen zu den Wirkungen in spezifischen Bereichen	87
 Anhang	 90
A 1 Liste Interviewpartner/-innen	91



Von Februar 2020 bis Anfang 2022 stellt der Umgang mit der Covid-19-Pandemie eine zentrale Aufgabe für Regierung und Verwaltung des Kantons Bern dar. Dabei galt es, insbesondere die Ausbreitung des Virus zu verhindern und die Gesundheitsversorgung aufrechtzuerhalten. Ausserdem mussten wirtschaftliche und soziale Folgen der Pandemie abgefedert werden. Auch war dafür zu sorgen, dass Kanton und Gemeinden ihren Verwaltungsbetrieb während der Pandemie sicherstellen konnten.

Interface Politikstudien Forschung Beratung in Luzern und Lausanne wurde von der Regierung des Kantons Bern beauftragt, eine externe Evaluation des Krisenmanagements während der Covid-19-Pandemie durchzuführen. In der Evaluation soll aufgezeigt werden, ob die innerkantonale Krisenbewältigung zweckmässig und wirksam erfolgt ist. Ein Fokus wird auf die Krisenvorsorge, das Management in der Krise (mit Schwerpunkt Zusammenarbeit Gemeinden) und die Sicherstellung des Verwaltungsbetriebs gelegt.

Die Evaluation betrachtet den Zeitraum von Februar 2020 bis Frühjahr 2022. Neben einer Analyse von ausgewählten Daten und Dokumenten wurden insgesamt 46 leitfadengestützte Interviews mit Regierungsmitgliedern, Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung und verwaltungsexternen Personen geführt. Weiter wurden in zwei Online-Befragungen ausgewählte Mitarbeitende der Verwaltung sowie die Gemeindeschreiber/-innen aller Bernischen Gemeinden befragt. Die Beurteilung der Krisenbewältigung erfolgt anhand von Kriterien, deren Einhaltung massgeblich zu einer zweckmässigen Konzeption und Umsetzung, zu zweckmässigen Outputs eines kantonalen Krisenmanagements sowie zu einer wirksamen Pandemiebewältigung in spezifischen Bereichen beiträgt.

Im Folgenden fassen wir die Ergebnisse der Evaluation zusammen und formulieren Empfehlungen zuhanden des Kantons Bern.

Beurteilung der Konzeption des Krisenmanagements

Die Konzeption des Krisenmanagements im Kanton Bern ist als grundsätzlich zweckmässig, wenn auch mit gewissen Defiziten zu beurteilen. So erfolgte eine systematische Abschätzung von Gefahren im Vorfeld der Krise und das Risiko einer Pandemie wurde präventiv als gross bis sehr gross erkannt. Auch wurden bei der Krisenvorsorge die Abläufe und die Organisationsform für eine Pandemie (mit Kantonalem Führungsorgan [KFO] und Kantonsärztlichem Dienst [KAZA]) weitgehend festgelegt. Mit einem Fachstab Gesundheit waren auch wichtige externe Akteure aus dem Gesundheitsbereich in die Pandemievorbereitung einbezogen. Der modular konzipierte Aufbau des KFO ist als Stärke zu betrachten. Die Pandemieplanung war aktuell und berücksichtigte die relevanten Themenbereiche. Weiter war der Kanton bezüglich Grundlagen für die Kommunikation in der Krise gut aufgestellt.

Der Vorbereitung des Kantons ist bezüglich der Infrastruktur (IT, Räumlichkeiten) zur Bewältigung von Aufgaben in Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie ein gutes

Zeugnis auszustellen. Dabei war es auch von Nutzen, dass die Grundlagen bezüglich Software und Hardware für die Arbeit von zuhause aus in den Jahren vor 2020 geschaffen wurden – wenn auch nicht aufgrund des Risikos einer Pandemie.

Schliesslich gilt es, anerkennend festzuhalten, dass der Kanton Bern Lehren aus Krisenübungen wie der Sicherheitsverbandsübung 2014 gezogen und diese für die Optimierung der Krisenvorsorge genutzt hat. Hinsichtlich der Übungen ist jedoch einschränkend zu konstatieren, dass nur wenige der befragten Schlüsselpersonen und Gemeindeschreiber/-innen selbst an Übungen zum Thema «Krise» und/oder «Pandemie» teilgenommen hatten. Auch Schulungen im Krisenmanagement wurden nur in geringem Umfang besucht. Daher lag der Nutzen der Übungen und Schulungen stärker bei der Anpassung der Grundlagen als bei der konkreten Vorbereitung von Personen.

Als spezifisches Defizit der Krisenvorbereitung erwies sich erstens die Tatsache, dass im Pandemieplan des Kantons der konkreten Umsetzung zu wenig Rechnung getragen wurde. Insbesondere bezüglich der Festlegung von Verantwortlichkeiten und der Verbindlichkeit bei der Beschaffung und Lagerung von Schutzmaterialien wies der Pandemieplan Schwächen auf. Zudem wurde zu wenig berücksichtigt, wie eine Krisenorganisation über einen längeren Zeitraum optimal funktionieren kann. Auch zeigte sich, dass die geplanten Strukturen innerhalb der Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion (GSI) (mit dem KAZA als kleines Amt ohne Krisenbewältigungsstruktur) nicht geeignet waren, um die zentralen Aufgaben in einer Krise von der Komplexität einer Pandemie zu bewältigen.

Ein zweites Defizit bestand darin, dass der Pandemieplan den Verantwortlichen des Kantons und auch der Gemeinden grösstenteils nicht bekannt war. Angesichts der geringen Bekanntheit scheint es fraglich, ob den jeweiligen Akteuren, trotz Zuschreibung von Verantwortlichkeiten auf dem Papier, ihre Rolle in der Krise klar war. Mit der fehlenden Bekanntheit hängt vermutlich auch die Tatsache zusammen, dass die Empfehlungen des Pandemieplans zur Lagerung von Schutzmaterialien selbst von Kanton und Gemeinden nicht umgesetzt wurden – mit der Konsequenz, dass am Anfang der Pandemie keine respektive nur sehr wenige Materialien vorlagen. Die betriebliche Vorsorge des Kantons als grösstem Arbeitgeber im Kanton ist insgesamt kritisch zu beurteilen.

Als dritte Schwäche der Konzeption des Krisenmanagements muss die Tatsache hervorgehoben werden, dass Instrumente zur Darstellung der Lage und zur Priorisierung von Aufgaben/zur Verzichtsplanung vor der Pandemie nicht in geeigneter Form vorlagen.

Beurteilung der Umsetzung des Krisenmanagements

Aus Sicht der Evaluation war die Umsetzung des Krisenmanagements im Kanton Bern zweckmässig. So wurde mit dem KFO rasch eine Führungsstruktur aufgebaut und Zuständigkeiten und Abläufe waren schnell klar. Kritische Punkte liegen in der teilweise unklaren Verbindung zwischen Regierung und KFO und der zu späten Einbindung der Gemeinden in das Krisenmanagement. Die Ad-hoc-Schaffung von Austauschgremien war nützlich und erlaubte eine flexible Reaktion bezüglich der Einbindung von wichtigen Stakeholdern.

Dass die Aufgaben des KFO im Sommer 2020 in die ordentlichen Strukturen überführt wurden, erachten wir als sinnvoll. Zwar haben sich bei der praktischen Umsetzung dieses Wechsels Probleme gezeigt, jedoch konnte insbesondere die GSI beim Aufbau des Sonderstabs von den Erfahrungen und Ressourcen der Kantonspolizei (Kapo) profitieren. Trotz Führung durch die GSI wurden auch nach dem Sommer 2020 die weiteren wichtigen

Bereiche wie Bildung, Wirtschaft und Kultur vom Krisenmanagement nicht übergangen und die Krisenbewältigung erfolgte weiterhin direktionsübergreifend.

Eine besondere Stärke im Kanton Bern liegt bei der sachorientierten und konstruktiven Zusammenarbeit der sieben Regierungsmitglieder. Aus Sicht der Befragten hat die Regierung zudem mit einer Stimme gesprochen. Weiter hat die Umsetzung des Krisenmanagements davon profitiert, dass die Verwaltungsstellen und Direktionen insgesamt gut zusammengearbeitet haben. Einzig zwischen GSI und BKD scheinen Absprachen teilweise schwierig gewesen zu sein. Von aussen ist der Eindruck entstanden, dass die Verantwortlichkeiten beim Thema «Bildung» nicht immer klar waren respektive dass sich die Direktionen nicht immer ausreichend abgestimmt haben.

Den Gemeinden waren ihre Zuständigkeiten bei der Pandemiebewältigung klar. Es lagen ihnen – mit Ausnahme der ersten Phase der Pandemie – ausreichend Informationen vor und die kommunalen Vollzugsbedürfnisse wurden vom Kanton ausreichend berücksichtigt. Jedoch waren die Anlaufstellen für die Gemeinden beim Kanton teilweise unklar. Für die Zusammenarbeit von Kanton und Gemeinden haben sowohl der Verband Bernischer Gemeinden (VBG) als auch die Regierungsräte eine wichtige Rolle eingenommen. Nur sehr wenige Gemeinden hätten gerne eine aktivere Rolle im kantonalen Krisenmanagement gehabt.

Die Anlaufstellen des Kantons beim Bund wurden erst mit der Zeit geklärt. Aus Sicht der Evaluation war es zweckmässig, dass die Konsultationen nach einiger Zeit nicht mehr über die GDK, sondern wieder über die Staatskanzleien abgewickelt wurden. Kritisch muss die Abstimmung der Kantone untereinander beurteilt werden. Diese hat insgesamt zu wenig gut funktioniert und unterschiedliche kantonale Regelungen waren teilweise nur schwer nachvollziehbar und haben die Bevölkerung verunsichert.

Die Zusammenarbeit der Regierung mit dem Grossen Rat hat ohne grössere Reibungen funktioniert. Während sich die Einbindung der Finanzkommission in alle wichtigen Entscheidungen bewährt hat, hätten andere Kommissionen mit dem Zweck des Informationsaustausches von der Regierung stärker einbezogen werden können.

Externe Akteure wurden zweckmässig in das Krisenmanagement eingebunden. Mit dem Krisenstab der Leistungserbringer des Gesundheitswesens lag ein nützliches Austauschgremium vor und auch im Bereich der Wirtschaft konnten die Sozialpartner gut eingebunden werden. Kritisch gilt es jedoch festzuhalten, dass der Einbezug der Ärztesgesellschaft in das Krisenmanagement erst spät erfolgt ist. Zudem scheinen weniger gut organisierte Interessengruppen (z.B. in der Kultur und Weiterbildung) weniger Gewicht gehabt zu haben.

Der Kanton konnte die notwendigen finanziellen Ressourcen zur Pandemiebewältigung zur Verfügung stellen: Insgesamt beliefen sich die Aufwendungen in den Jahren 2020 und 2021 zur Bewältigung der Krise auf 438 Millionen Franken. Für die Kompensation der Ertragsausfälle der Listenspitäler und -geburtshäuser hat der Kanton einen vergleichsweise hohen Preis bezahlt.

Die personellen Ressourcen zur Bewältigung der Krise standen nur teilweise zur Verfügung. Insbesondere in der GSI war die personelle Dotierung für die Bewältigung der Krise und die Weiterbearbeitung des Tagesgeschäfts vielfach zu gering. So wurden in der GSI auch am meisten Überstunden aufgebaut. Der Beizug von zusätzlichem Personal war nützlich und der Austausch von Personal hat direktions- und amtsintern gut funktioniert. Zwischen den Direktionen hat der Personalaustausch hingegen (mit Ausnahme der

departementsübergreifenden Unterstützung von SID/Kapo) weniger gut funktioniert. Eine Stellenvermittlungsplattform hat zudem nur eine untergeordnete Rolle gespielt.

Die Mitarbeitenden des Kantons zeigten eine hohe Leistungsbereitschaft. Der Verwaltungsbetrieb hat auch während der Krise weitgehend funktioniert, auch wenn gewisse Abstriche bei Qualität, Fristen und Umfang der Erledigung der ordentlichen Aufgaben in Kauf genommen werden mussten. Schlüsselprozesse konnten jederzeit aufrechterhalten werden. Trotz der hohen Belastung haben Ausfälle und Abgänge bisher nicht systematisch zugenommen. Auch die Handlungsfähigkeit der Gemeinden war gewährleistet – nicht zuletzt durch die Möglichkeit, Urnenabstimmungen anstelle von Gemeindeversammlungen durchzuführen.

Beurteilung der Outputs des Krisenmanagements

Die Outputs, die aus dem kantonalen Krisenmanagement resultierten, waren im Grossen und Ganzen zweckmässig. Es gab keine Stimmen der befragten Akteure, welche die Massnahmen des Kantons zur Eindämmung der Pandemie und zur Abfederung der Folgen grundsätzlich in Frage stellten. Trotz Abweichen von ordentlichen Verfahren in der Rechtsetzung war es dem Kanton auch in der Krise möglich, Verordnungen in angemessener Qualität zu erlassen. Abweichungen von ordentlichen Prozessen sind dabei weitgehend am richtigen Ort durchgeführt worden und Übersetzungen lagen rechtzeitig vor. Dadurch, dass teilweise auf ordentliche Mitberichtsverfahren bei Direktionen/weiteren Behörden verzichtet wurde, sehen die Befragten des Kantons am ehesten noch die Gefahr von Qualitätseinbussen.

Die interne Kommunikation des Kantons gegenüber seinen Mitarbeitenden konnte während der Pandemie gewährleistet werden und ist verständlich und adressatengerecht, jedoch laut einiger befragter Personen manchmal zu spät und nicht immer ohne Widersprüche erfolgt. Während der Newsletter BeInfo-Flash ein grundsätzlich geeignetes Instrument für die Kommunikation war, ist teilweise Bedarf darin zu sehen, den verschiedenen Bedürfnissen von Mitarbeitenden mit der internen Kommunikation noch besser gerecht zu werden.

Der Kanton nutzte die richtigen Instrumente und Kanäle für die Kommunikation gegenüber der Bevölkerung und konnte verständlich, in ausreichendem Umfang und adressatengerecht kommunizieren. Die Abstimmung der Direktionen in der Kommunikation ist jedoch nicht in allen Fällen gelungen und teilweise hat es Widersprüche darin gegeben, was vom Kanton extern kommuniziert wurde. Eine grosse Herausforderung für die Kommunikation waren die kurzen Fristen zwischen Entscheid und Umsetzung.

Gemäss der Online-Befragung sind die befragten Mitarbeitenden des Kantons mit den Outputs Wirtschaftshilfen, Impfkampagne und Testen grossmehrheitlich zufrieden. Deutlich weniger positiv wird hingegen die Umsetzung des Contact Tracings bewertet. Hier ist fast die Hälfte der Befragten eher unzufrieden oder sehr unzufrieden. Auch von Seiten der Gemeindeschreiber/-innen wird das Contact Tracing als der am wenigsten positive Output betrachtet. Über 50 Prozent der Gemeinden sehen diesen kritisch. Mit weiteren Outputs wie der Umsetzung der Wirtschaftshilfen, der Impfkampagne, Massnahmen in Heimen und betreffend familienergänzende Betreuung sind jeweils über 80 Prozent der Gemeinden zufrieden. Bezüglich der Massnahmen im Bildungsbereich ist mit 70 Prozent eine etwas tiefere Zufriedenheit von Seiten der Gemeinden zu konstatieren.

Beurteilung der Wirkungen in spezifischen Bereichen

Die Evaluation zeigt, dass der Kanton in den untersuchten Bereichen die Virusausbreitung wirkungsvoll eingrenzen konnte. Dies zeigt sich insbesondere daran, dass die Anzahl laborbestätigter Fälle, die Hospitalisationen und die Zahl verstorbener Personen pro 100'000 Einwohner/-innen über die meiste Zeit der Pandemie in Bern etwas tiefer lagen als im Schweizer Mittel – und dies trotz einer im schweizweiten Vergleich überdurchschnittlich alten Bevölkerung. Nichtsdestotrotz verursachte die Viruserkrankung viel Leid in der Bevölkerung: so mussten zwischen Februar 2020 und Juni 2022 über 1'500 Todesfälle im Kanton gezählt werden. Die Zahl der Menschen, die mit einer Covid-19-Erkrankung im Spital war, belief sich auf fast 6'000.¹ Weiter hat ein Teil der Bernerinnen und Berner zum Teil schwerwiegende Folgen der Erkrankung in Form von Post-Covid zu tragen.

Die Gesundheitsversorgung im Kanton konnte trotz sehr hoher Belastung und knappen personellen Ressourcen in hoher Qualität im ganzen Kanton gewährleistet werden. Die notwendige intensivmedizinische Infrastruktur konnte aufgebaut werden. Der Entscheid des Bundes bezüglich der Einstellung elektiver Eingriffe in der ersten Phase hat jedoch die Versorgungsqualität beeinträchtigt. Zudem waren Schutzmaterialien wie Masken, Schürzen, Schutzbrillen und Handschuhe zu Beginn der Pandemie auch bei den Leistungserbringern zu wenig vorhanden. Die Arbeit der KFO-Zelle ResMak hat dazu geführt, dass diese Materialien vergleichsweise schnell in genügender Menge und guter Qualität beschafft werden konnte. Zum Testen und Impfen wurden personelle Ressourcen und die Infrastruktur bereitgestellt, die es ermöglichten, diese Leistungen ausreichend und effizient zur Verfügung zu stellen. Zur Unterbrechung von Infektionsketten wurde ein Contact Tracing aufgebaut, dessen Wirksamkeit aber, insbesondere bei hohen Pandemiewellen, beschränkt war. Der Einsatz der Angehörigen von Militär und Zivilschutz hätte aus Sicht der Gesundheitsinstitutionen effizienter ablaufen können.

Im Kanton Bern ist es gut gelungen, die negativen Folgen der Pandemie-bedingten Massnahmen für die Wirtschaft und für Kulturschaffende wirksam abzufedern. Wichtigste Instrumente waren dabei die Kurzarbeitsentschädigung, die sich bereits in früheren Krisen bewährt hatte, sowie die Härtefallunterstützung und die Ausfallentschädigungen in der Kultur als neue Instrumente. Die Schulbildung konnte in eingeschränktem Mass situationsangepasst weitergeführt werden. Während rund neun Wochen fand kein Präsenzunterricht statt, stattdessen wurde im Fernunterricht unterrichtet. Ausserhalb dieses Zeitfensters in der ersten Phase hat der Präsenzunterricht fast immer aufrechterhalten werden können, jedoch war die Belastung für Schulleitungen und Lehrkräfte auch in dieser Zeit hoch. Die Schulen wurden durch den Kanton aufgefordert, bei Bedarf Kinderbetreuungs-Angebote bereitzustellen, kamen dieser Aufforderung aber nicht in jedem Fall nach. Es kann weiter vermutet werden, dass das Krisenmanagement des Kantons Bern einen Beitrag dazu geleistet hat, die negativen Auswirkungen auf die psychische Gesundheit von Kindern und Jugendlichen zu limitieren.

Empfehlungen

Insgesamt war das Krisenmanagement im Kanton Bern von Ausnahmen abgesehen also gut vorbereitet, zweckmässig umgesetzt und wirkungsvoll. Dennoch gibt es Verbesserungsbedarf. Auf der Grundlage der Ergebnisse der Evaluation leiten wir die folgenden sieben Empfehlungen zuhanden des Kantons Bern ab.

¹ Bundesamt für Gesundheit BAG (2022): Covid-19 Schweiz. Informationen zur aktuellen Lage <https://www.covid19.admin.ch/de/epidemiologic/case?geoView=table&geo=BE>; Zugriff am 09.06.2022.

1. *Durchführung von Übungen und Schulungen im Krisenmanagement intensivieren:* Die Durchführung von Übungen und Schulungen im Krisenmanagement hat sich als nützlich erwiesen, jedoch wurden wichtige Personen nicht erreicht. Wir empfehlen eine verstärkte Durchführung von Übungen und Schulungen. Diese sollen eine zukünftige Umsetzung des Krisenmanagements in der Kantonsverwaltung verbessern und aufzeigen, wo in unterschiedlichen Krisen die Verantwortlichkeiten liegen. Weiter soll damit auch die Bekanntheit der Grundlagen des Kantons für das Krisenmanagement gesteigert werden. Insbesondere empfehlen wir, auch externe Akteure wie Verbände von Wirtschaft, Bildung, Kultur und der Ärzteschaft in die Aktivitäten des Kantons miteinzubeziehen. Übungen und Schulungen sind mit der Einführung des Business Continuity Managements in der Kantonsverwaltung abzustimmen.
2. *Rolle des Kantons als Arbeitgeber in Krisen und bei Katastrophen optimieren:* Wir empfehlen eine bessere Vorbereitung des Kantons als Arbeitgeber für zukünftige Krisen und Ereignisse. Namentlich sind die Aufgaben des Personalamtes zu klären und (in der Vorbereitung einer möglichen zukünftigen Pandemie) die betrieblichen Massnahmen gemäss Pandemieplan umzusetzen. Zu letzterem gehört auch die Erstellung und Anpassung von verwaltungsinternen Massnahmenplänen sowie die Aufsicht über solche Pläne. Dem hohen Informationsbedürfnis der Mitarbeitenden in einer Krise sollte zudem mit einer optimalen Weitergabe von Informationen Rechnung getragen werden. Hier sind insbesondere die Möglichkeiten der Digitalisierung zu nutzen.
3. *Zukünftige KFO-Einsätze und Wechsel in ordentliche Strukturen verbessern:* Wir empfehlen, bei zukünftigen Krisen den Einsatz des KFO zu optimieren. Namentlich ist zu klären, wie die Verbindung zwischen KFO und Regierungsrat bestmöglich hergestellt werden kann. Weiter sollten die Kommunikationskanäle zwischen Kanton und Gemeinden festgelegt sein. Die frühe Einbindung der Gemeinden respektive Regierungsstatthalterämter in das KFO auch bei anderen Krisen halten wir für zweckmässig. Bei der Krisenvorsorge ist zudem der Planung des Ausstiegs aus der Krise stärker Rechnung zu tragen. Dabei sollen die Erfahrungen der GSI im Übergang von der Krisenorganisation zu den ordentlichen Strukturen weitergegeben werden, um die Krisenresilienz auch in anderen Direktionen zu verbessern.
4. *Lagedarstellung für unterschiedliche Krisen vorbereiten:* Wir empfehlen zu prüfen, welche Instrumente zur Lagebeurteilung bei anderen möglichen Krisen vorliegen und wie diese bei Bedarf optimiert werden können. Es sollte je nach Krise geklärt werden, welche Daten zur Lagedarstellung benötigt würden und wo diese vorhanden wären.
5. *Verbindlichere Vorgaben zu Materialien in einer Pandemie:* Wir empfehlen, verbindlichere Regeln zur Bevorratung und Bewirtschaftung von Materialien (Schutzmaterialien, Medikamente), die in einer Pandemie benötigt werden, aufzustellen. Dies erfordert Anpassungen am Pandemieplan und soll in enger Abstimmung mit den Leistungserbringern erfolgen.
6. *Strukturen für bessere interkantonale Koordination prüfen:* Wir empfehlen zu prüfen, wie die Koordination in einer Krise zwischen den Kantonen verbessert werden kann, insbesondere in den Bereichen Bildung und Wirtschaft. Wir erachten auch ein Gremium für eine effiziente Koordination der bevölkerungsstarken Kantone Bern, Waadt, Aargau und Zürich als prüfenswert. Eine gemeinsame Position dieser Kantone, in denen fast die Hälfte der Schweizer Bevölkerung lebt, würde diesen mehr Gewicht (auch gegenüber dem Bund) verschaffen.
7. *Strukturellem Personalmangel in Spitälern, in Heimen, in der psychiatrischen Versorgung und im Bildungsbereich entgegenwirken:* Die Pandemie hat den strukturellen Personalmangel in der Gesundheitsversorgung und im Bildungsbereich besonders vor Augen geführt. Wir empfehlen dem Kanton, Massnahmen zu beschliessen, mit denen Gesundheitsakteure und Schulen noch besser unterstützt

werden können, um mittel- bis langfristig geeignetes Personal rekrutieren und halten zu können.



De février 2020 à début 2022, la lutte contre la pandémie de COVID-19 a représenté une tâche centrale pour le gouvernement et l'administration du canton de Berne. Il s'agissait notamment de prévenir la propagation du virus et de garantir l'accès aux prestations de santé. Il fallait également atténuer les conséquences économiques et sociales de la pandémie, tout en veillant à ce que le canton et les communes puissent assurer leur fonctionnement administratif pendant cette période.

Le gouvernement du canton de Berne a mandaté le bureau *Interface Politikstudien Forschung Beratung* sis à Lucerne et à Lausanne pour qu'il réalise une évaluation externe de la gestion de crise durant la pandémie de COVID-19. Cette évaluation vise à déterminer si la gestion cantonale de la crise a été judicieuse et efficace. L'accent est mis sur la préparation aux crises, sur la gestion de la crise (en particulier la coopération avec les communes), ainsi que sur la continuité du fonctionnement administratif.

L'évaluation porte sur la période allant de février 2020 au printemps 2022. En plus de l'analyse de données et de documents sélectionnés, 46 entretiens ont été réalisés avec des membres du gouvernement, des collaboratrices et collaborateurs de l'administration cantonale et des personnes extérieures à l'administration. Deux sondages en ligne ont également permis d'interroger des collaboratrices et collaborateurs de l'administration ainsi que les secrétaires communales et communales de toutes les communes bernoises. L'évaluation de la gestion de crise se base sur quatre critères déterminants pour une lutte efficace contre la pandémie : le dispositif de gestion de crise, sa mise en œuvre, les produits qui en sont issus et les effets qui en résultent dans différents domaines spécifiques.

Nous résumons ci-après les résultats de l'évaluation et formulons des recommandations à l'attention du canton de Berne.

Évaluation du dispositif de gestion de crise

Globalement, le dispositif de gestion de crise dans le canton de Berne peut être considéré comme approprié, même s'il présente certaines lacunes. Ainsi, une évaluation systématique des dangers a eu lieu en amont de la crise, et le risque de pandémie a été identifié préventivement comme important à très important. En ce qui concerne la préparation aux crises, les processus et l'organisation en cas de pandémie étaient eux aussi clairement définis (avec l'organe de conduite cantonal [OCCant] et le Service du médecin cantonal [SMC]). Grâce à l'état-major spécialisé santé, des actrices et acteurs cruciaux du secteur de la santé externes à l'administration ont participé aux préparatifs de la lutte contre la pandémie. La structure modulaire de l'OCCant peut être considérée comme un point fort. Le plan de pandémie était à jour et prenait en compte les domaines pertinents. En outre, le canton disposait de bonnes bases pour la communication en cas de crise.

Pour ce qui est de l'infrastructure (IT, locaux), le canton était bien préparé pour faire face aux tâches liées à la pandémie de COVID-19. Les bases concernant les logiciels (*software*) et le matériel (*hardware*) pour le télétravail, mises en place avant 2020, ont été utiles à cet effet, bien qu'elles n'aient pas été développées en raison du risque de pandémie.

Enfin, le canton de Berne a tiré des enseignements des exercices de crise tels que l'exercice du Réseau national de sécurité 2014 et les a mis à profit pour optimiser la préparation aux crises. Toutefois, rares sont les personnes clés et les secrétaires communales et communales interrogées qui ont participé à des exercices sur le thème des crises ou des pandémies. Les formations à la gestion de crise ont également été peu suivies. Par conséquent, l'utilité des exercices et des formations a davantage résidé dans l'adaptation des principes que dans la préparation concrète des personnes.

Un premier déficit de la préparation aux crises a été constaté dans les lacunes du plan de pandémie cantonal en matière de mise en œuvre concrète. Le plan de pandémie présentait notamment des faiblesses quant à la définition des responsabilités et des obligations en matière d'acquisition et de stockage du matériel de protection. Par ailleurs, on ne s'est pas suffisamment intéressé aux modalités présidant au bon fonctionnement d'une organisation de gestion de crise s'inscrivant dans la durée. Il s'est également avéré que les structures prévues au sein de la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI), avec le SMC en tant que petit bureau sans structure de gestion de crise, n'étaient pas adaptées pour faire face à une crise aussi complexe qu'une pandémie.

Une deuxième lacune a résidé dans le fait que la plupart des responsables du canton et des communes n'avaient pas connaissance du plan de pandémie. Par conséquent, il y a lieu de se demander si les personnes concernées avaient bien compris leur rôle dans la gestion de la crise, malgré l'attribution des responsabilités sur le papier. Ce manque de connaissance du plan de pandémie explique probablement pourquoi les recommandations concernant le stockage du matériel de protection n'ont pas été mises en œuvre par les cantons et les communes, avec pour conséquence qu'il n'y avait pas ou très peu de matériel disponible au début de la pandémie. La prévoyance opérationnelle de l'administration bernoise, qui est le plus grand employeur du canton, doit dans l'ensemble être envisagée sous un œil critique.

Un troisième point faible du dispositif de gestion de crise concerne l'absence d'outils adéquats, avant la pandémie, pour dresser un état des lieux et hiérarchiser les tâches ou planifier les restrictions.

Évaluation de la mise en œuvre de la gestion de crise

D'après l'évaluation, la mise en œuvre de la gestion de crise dans le canton de Berne s'est avérée appropriée. Une structure de pilotage, l'OCCant, a été rapidement mise en place, et les responsabilités et procédures ont été clarifiées sans délai. Les points critiques résident dans le lien parfois peu clair entre le gouvernement et l'OCCant, ainsi que dans l'implication tardive des communes dans la gestion de crise. La création ad hoc d'organes d'échange a été utile et a permis de réagir avec souplesse quant à l'implication des principales parties prenantes.

Nous estimons qu'il est judicieux que les tâches de l'OCCant aient été transférées aux structures ordinaires au cours de l'été 2020. Bien que des difficultés soient survenues dans la mise en œuvre de ce changement, la DSSI a pu bénéficier de l'expérience et des ressources de la police cantonale pour la mise en place de l'état-major spécial. Malgré le pilotage de la gestion de crise par la DSSI, les autres domaines tels que l'éducation,

l'économie et la culture n'ont pas été négligés après l'été 2020, et l'approche est demeurée interdirectionnelle.

L'un des points forts du canton de Berne réside dans la collaboration pragmatique et constructive des sept membres du gouvernement. D'après les personnes interrogées, le gouvernement s'est toujours exprimé d'une seule voix. En outre, la mise en œuvre de la gestion de crise a bénéficié d'une bonne coopération générale entre les services administratifs et les Directions. Seuls les concertations entre la DSSI et la Direction de l'instruction publique et de la culture (INC) semblent avoir été parfois difficiles. De l'extérieur, cette situation a donné l'impression que les responsabilités en matière d'éducation n'étaient pas toujours claires et que les Directions n'étaient pas toujours en harmonie.

Les communes étaient conscientes de leurs responsabilités dans la gestion de la pandémie. Elles disposaient de suffisamment d'informations – hormis lors de la première phase de la pandémie – et les besoins communaux en matière d'exécution ont été suffisamment pris en compte par le canton. En revanche, les points de contact pour les communes auprès du canton n'étaient pas toujours bien définis. L'Association des Communes Bernoises (ACB) ainsi que les préfètes et préfets ont joué un rôle important dans la coopération entre le canton et les communes. Très peu de communes auraient souhaité jouer un rôle plus actif dans la gestion cantonale de crise.

Les points de contact du canton auprès de la Confédération n'ont été clarifiés qu'au fil du temps. D'après l'évaluation, il était opportun qu'après un certain temps, les consultations ne se fassent plus par l'intermédiaire de la Conférence des directrices et directeurs de la santé (CDS), mais à nouveau par l'intermédiaire des chancelleries d'État. La coordination entre les cantons n'échappe pas non plus à la critique : elle n'a pas bien fonctionné dans l'ensemble. Par ailleurs, la population a été déstabilisée par les différentes réglementations cantonales parfois difficiles à suivre.

La collaboration entre le gouvernement et le Grand Conseil s'est déroulée sans problèmes majeurs. Si la participation de la Commission des finances à toutes les décisions importantes a été satisfaisante, d'autres commissions auraient pu être davantage impliquées par le gouvernement afin d'échanger des informations.

Les actrices et acteurs externes ont été associés à la gestion de crise de manière appropriée. L'état-major de crise des prestataires du système de santé publique s'est avéré être un organe d'échange utile. Les partenaires sociaux ont également été bien impliqués dans le domaine de l'économie. Il convient toutefois de noter que l'implication de la Société des médecins dans la gestion de crise n'a eu lieu que tardivement. En outre, les groupes d'intérêts moins bien organisés (p. ex. dans le domaine de la culture et de la formation continue) semblent avoir été moins écoutés.

Le canton a pu mettre à disposition les ressources financières nécessaires pour faire face à la pandémie : au total, les dépenses engagées en 2020 et 2021 se sont élevées à 438 millions de francs. Le canton a contribué de façon importante à la compensation des pertes de revenus des hôpitaux et maisons de naissance répertoriés.

Les ressources humaines nécessaires pour affronter la crise n'étaient que partiellement disponibles. À la DSSI en particulier, les ressources humaines étaient souvent insuffisantes pour lutter contre la crise tout en se consacrant aux affaires courantes. Le plus grand nombre d'heures supplémentaires a en effet été réalisé à la DSSI. Le recrutement de personnel supplémentaire s'est avéré utile et les échanges de personnel ont

bien fonctionné au sein de la Direction et des offices. En revanche, les échanges de personnel entre Directions ont moins bien fonctionné (excepté l'appui interdépartemental de la Direction de la sécurité (DSE) / police cantonale). À noter que la plate-forme de recrutement n'a joué qu'un rôle mineur.

Les collaboratrices et collaborateurs du canton ont fait preuve d'un grand engagement. Dans l'ensemble, l'administration s'est bien acquittée de ses tâches pendant la crise, même s'il a fallu faire certaines concessions en termes de qualité, de quantité et de délai en ce qui concerne l'exécution des tâches ordinaires. Les processus clés ont été maintenus à tout moment. Malgré la charge élevée, les absences et les départs n'ont pas augmenté plus que de coutume. La capacité d'action des communes était également garantie, notamment grâce à la possibilité d'organiser des votations à la place des assemblées communales.

Évaluation des produits de la gestion de crise

En règle générale, les produits résultant de la gestion de crise cantonale étaient appropriés. Aucune des parties prenantes interrogées n'a remis en question les mesures prises par le canton pour endiguer la pandémie et en atténuer les conséquences. Quand bien même il a fallu faire abstraction des procédures légales ordinaires, le canton a été en mesure, malgré la période de crise, d'édicter des ordonnances d'une qualité appropriée. Les écarts par rapport aux procédures ordinaires ont été effectués dans une large mesure à bon escient, et les traductions ont été réalisées en temps voulu. Les agentes et agents cantonaux interrogés voient dans le fait d'avoir renoncé en partie aux procédures de corapport ordinaires auprès des Directions ou d'autres autorités un risque plus élevé de perte de qualité.

La communication interne du canton vis-à-vis de ses collaboratrices et collaborateurs a pu être assurée pendant la pandémie. Quelques personnes sondées estiment que la communication, bien que compréhensible et adaptée aux destinataires, a parfois été trop tardive et contradictoire. En outre, alors que la newsletter BEinfo-Flash était en général un outil de communication approprié, le constat dressé est que la communication interne aurait pu répondre encore mieux aux besoins des collaboratrices et collaborateurs. Le canton a utilisé les bons outils et canaux pour s'adresser à la population et a pu offrir une communication compréhensible, bien dosée et adaptée aux destinataires. En revanche, les Directions n'ont pas toujours su se coordonner en matière de communication, ce qui a engendré quelques contradictions dans les communications du canton vis-à-vis de l'extérieur. Les délais courts entre la décision et la mise en œuvre ont constitué un défi majeur pour la communication.

Selon l'enquête en ligne, la grande majorité des collaboratrices et collaborateurs du canton interrogés est satisfaite des aides économiques, de la campagne de vaccination et des tests de dépistage. En revanche, la mise en œuvre de la gestion des contacts a obtenu des résultats nettement moins positifs. À ce sujet, près de la moitié des personnes sondées est plutôt mécontente, voire très mécontente. Le traçage des contacts est également considéré par les secrétaires communales et communales comme le produit le moins convaincant. Plus de 50 % des communes portent un jugement critique à cet égard. Par ailleurs, plus de 80 % des communes sont satisfaites des autres produits tels que la mise en œuvre des aides économiques, la campagne de vaccination, les mesures dans les foyers et l'accueil extrafamilial. En ce qui concerne les mesures prises dans le domaine de l'éducation, la satisfaction des communes est un peu plus faible (70 %).

Évaluation des effets dans des domaines spécifiques

L'évaluation montre que le canton a réussi à limiter efficacement la propagation du virus dans les domaines analysés. En effet, dans le canton de Berne, le nombre de cas confirmés

en laboratoire, d'hospitalisations et de personnes décédées pour 100 000 habitant·e·s a été légèrement inférieur à la moyenne suisse pendant la majeure partie de la pandémie, et ce malgré une population plus âgée que la moyenne nationale. Néanmoins, la maladie a causé beaucoup de souffrance au sein de la population : entre février 2020 et juin 2022, plus de 1500 décès ont été recensés dans le canton. Le nombre de personnes hospitalisées pour cause de COVID-19 se monte à près de 6000². En outre, une partie des Bernoises et Bernois souffrent encore parfois de graves syndromes post-COVID-19.

Malgré une charge de travail très élevée et des ressources humaines limitées, des soins de santé de haute qualité ont pu être assurés dans l'ensemble du canton. L'infrastructure de soins intensifs nécessaire a pu être mise en place. La décision de la Confédération d'interrompre les opérations électives au cours de la première phase a toutefois affecté la qualité des soins. En outre, au début de la pandémie, les prestataires de soins ne disposaient pas de suffisamment de matériel de protection (masques, blouses, lunettes de protection et gants). Le travail de l'unité Gestion des ressources de l'OCCant a permis d'obtenir relativement rapidement du matériel en quantité suffisante et de bonne qualité. Des ressources humaines et des infrastructures ont été mises à disposition pour les tests et la vaccination, ce qui a permis de fournir ces services de manière suffisante et efficace. Afin d'interrompre les chaînes d'infection, la gestion des contacts a été mise en place, mais son efficacité a été limitée, en particulier lors de fortes vagues d'infections. Du point de vue des institutions sanitaires, l'intervention de l'armée et de la protection civile aurait pu être plus efficace.

Le canton de Berne est parvenu à atténuer efficacement les conséquences négatives des mesures liées à la pandémie pour l'économie et les actrices et acteurs culturels. Les principaux instruments à disposition pour ce faire ont été l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail, qui avait déjà fait ses preuves lors des crises précédentes, ainsi que l'aide aux cas de rigueur et les indemnités pour pertes financières dans le domaine culturel, nouvellement instaurées. Une certaine continuité scolaire a pu être maintenue en fonction des situations. Pendant environ neuf semaines, aucun enseignement n'a été dispensé en présentiel. Les cours ont eu lieu à distance. En dehors de la première phase de cette période, l'enseignement en présentiel a presque toujours pu être maintenu, mais la charge pesant sur les directions d'établissement et le corps enseignant a été lourde. Le canton a incité les écoles à proposer des offres de garde d'enfants en cas de besoin, mais elles n'ont pas toujours répondu à cette demande. On peut en outre supposer que la gestion de crise du canton de Berne a contribué à limiter les effets négatifs sur la santé mentale des enfants et des jeunes.

Recommandations

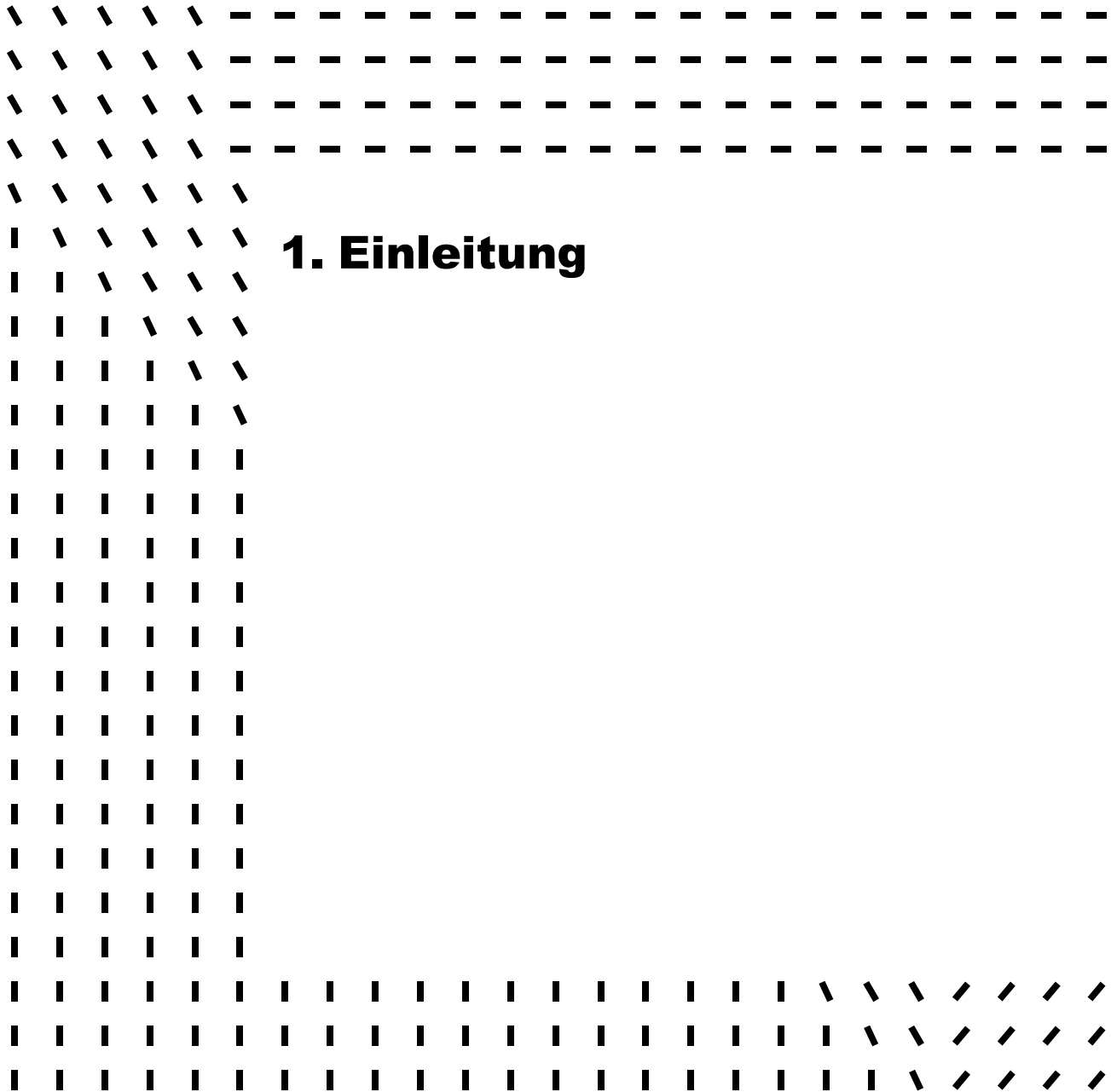
Dans l'ensemble, la gestion de crise dans le canton de Berne a été bien préparée et mise en œuvre de manière appropriée et efficace, à quelques exceptions près. Il reste donc un potentiel d'amélioration. Sur la base des résultats de l'évaluation, nous formulons les sept recommandations suivantes à l'attention du canton de Berne.

1. *Programmer davantage d'exercices et de formations sur la gestion de crise* : Les exercices et formations sur la gestion de crise se sont révélés utiles. Toutefois certaines personnes clés n'ont pas profité de ces offres. Nous recommandons d'intensifier ces exercices et formations. Ceux-ci ont pour but d'améliorer la gestion de crise au sein de l'administration cantonale à l'avenir et de mettre en évidence les responsabilités dans

² Office fédéral de la santé publique OFSP (2022) : COVID-19 Suisse. Informations sur la situation actuelle <https://www.covid19.admin.ch/fr/epidemiologic/case?geoView=table&geo=BE> ; consulté le 09.06.2022.

différents cas de figure. L'objectif est également de mieux faire connaître les principes du canton en matière de gestion de crise. Nous préconisons en particulier d'associer aux activités du canton des actrices et acteurs externes tels que les associations des milieux de l'économie, de l'éducation et de la culture ainsi que le corps médical. Il convient d'intégrer les exercices et les formations dans la gestion de la continuité des activités au sein de l'administration cantonale.

2. *Améliorer le rôle du canton en tant qu'employeur en cas de crise et de catastrophe* : Nous recommandons de mieux préparer le canton, en tant qu'employeur, aux crises et événements à venir. Il convient notamment de clarifier les tâches de l'Office du personnel et de mettre en œuvre (dans la préparation d'une éventuelle pandémie) les mesures opérationnelles conformément au plan de pandémie. Ce dernier comprend également l'élaboration et le remaniement de trains de mesures internes à l'administration ainsi que la surveillance de ces trains de mesures. Le besoin élevé d'information des collaboratrices et collaborateurs en cas de crise doit en outre être pris en compte en relayant les informations de manière optimale. Il convient ici en particulier d'exploiter les possibilités offertes par la numérisation.
3. *Améliorer les futures interventions de l'OCCant et le passage aux structures ordinaires* : Nous recommandons d'améliorer l'intervention de l'OCCant en cas de crise à l'avenir. Il s'agit notamment de déterminer comment établir au mieux le lien entre l'OCCant et le Conseil-exécutif. En outre, des canaux de communication entre le canton et les communes devraient être définis. Nous estimons qu'il est opportun d'associer rapidement les communes et les préfectures à l'OCCant, y compris en cas d'autres crises. La préparation aux crises doit également tenir davantage compte de la planification de sortie de crise. L'expérience acquise par la DSSI lors du transfert de l'organisation de gestion de crise vers les structures ordinaires doit être partagée afin d'améliorer la résilience aux crises dans d'autres Directions.
4. *Préparer la manière de dresser un état des lieux pour différentes crises* : Nous recommandons d'étudier les outils disponibles pour évaluer la situation dans d'autres crises potentielles et la manière de les optimiser le cas échéant. Il faudrait déterminer, en fonction de la crise, quelles données sont nécessaires pour dresser un état des lieux et où les trouver.
5. *Prévoir des prescriptions plus contraignantes relatives au matériel en cas de pandémie* : Nous recommandons d'établir des règles plus contraignantes pour les réserves de matériel nécessaires en cas de pandémie (matériel de protection, médicaments) et la gestion des stocks. Cela nécessite de remanier le plan de pandémie, ce qui doit se faire en étroite coordination avec les prestataires.
6. *Examiner les structures pour permettre une meilleure coordination intercantonale* : Nous recommandons d'examiner comment améliorer la coordination entre les cantons en cas de crise, en particulier dans les domaines de l'éducation et de l'économie. Nous estimons que la mise en place d'un organe de coordination efficace regroupant les cantons fortement peuplés de Berne, de Vaud, d'Argovie et de Zurich mérite d'être examinée. Une position commune de ces cantons, dans lesquels vit près de la moitié de la population suisse, leur donnerait plus de poids (également vis-à-vis de la Confédération).
7. *Lutter contre le manque structurel de personnel dans les hôpitaux, les foyers, dans le domaine des soins psychiatriques et celui de l'éducation* : La pandémie a mis en évidence le manque structurel de personnel dans les secteurs de la santé et de l'éducation. Nous recommandons au canton de prendre des mesures permettant de mieux soutenir le secteur médical et les écoles afin de recruter de la main-d'œuvre qualifiée et de la fidéliser à moyen et long terme.



1. Einleitung

Mitte Dezember 2019 traten in der chinesischen Stadt Wuhan erstmals Fälle eines neuartigen Virus der Coronafamilie auf (SARS-CoV-2), das sich rasch in der ganzen Welt ausbreitete. Nachdem auch in der Schweiz erste Personen an Covid-19 erkrankt waren, verkündete der Bundesrat am 28. Februar 2020 die besondere Lage gemäss Epidemienengesetz. Am 16. März 2020 erfolgte aufgrund einer befürchteten Überlastung des Gesundheitswesens der Übergang in die ausserordentliche Lage. Wie alle anderen Schweizer Kantone hatte der Kanton Bern in der besonderen und der ausserordentlichen Lage Kompetenzen an den Bund zu übertragen. Der Vollzug von Massnahmen des Bundes und die Beaufsichtigung der Umsetzung blieben aber stets Aufgabe der Kantone. Erst im April 2022 entschied der Bundesrat, wieder in die normale Lage zurückzukehren.

Die Bewältigung der Covid-19-Pandemie stellte so über zwei Jahre lang eine zentrale Aufgabe des Kantons Bern dar. Im Jahr 2020 galt es, insbesondere die Ausbreitung des Virus zu verhindern (z.B. mit der Beschaffung von Schutzmaterialien oder mit Massnahmen zur Beschränkung von Kontakten) und die Gesundheitsversorgung aufrechtzuerhalten. Ausserdem mussten die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Pandemie abgefedert werden. Wichtige Säulen für die kantonale Krisenbewältigung stellten die Umsetzung von Teststrategien, das Kontaktmanagement und seit Anfang 2021 auch die Impfung gegen das Virus dar. In der gesamten Phase der Pandemiebewältigung galt es, dafür zu sorgen, dass Kanton und Gemeinden ihren Verwaltungsbetrieb aufrechterhalten konnten.

Der Regierungsrat des Kantons Bern hat entschieden, das Krisenmanagement im Rahmen einer externen Evaluation überprüfen zu lassen.³ Mit der Durchführung der Evaluation wurde Interface Politikstudien Forschung Beratung in Luzern und Lausanne beauftragt.

Ziel der Evaluation ist es, aufzuzeigen, ob die innerkantonale Krisenbewältigung zweckmässig und wirksam erfolgt ist. Ausserdem sollen Lehren aus der Krise gezogen und Handlungsbedarf aufgezeigt werden. Die Aufarbeitung des Krisenmanagements soll dabei einen Fokus auf die folgenden drei Themenbereiche legen:

- Krisenvorsorge
- Krisenmanagement (mit Schwerpunkt Zusammenarbeit Gemeinden)
- Sicherstellung des Verwaltungsbetriebs

Eine Beurteilung der Rechtsgrundlagen für die Krise und zum Regelungsbedarf aus rechtlicher Sicht ist nicht Teil des externen Mandats, sondern wird kantonsintern vorgenommen.

³ Regierungsratsbeschluss 662/2021 vom 2. Juni 2021 zur Aufarbeitung des Krisenmanagements während der Covid-19-Pandemie.

Im Folgenden zeigen wir zunächst die zu beantwortenden Fragestellungen und Kriterien für die Beurteilung des Krisenmanagements auf. In einem weiteren Abschnitt wird das methodische Vorgehen präsentiert. Schliesslich illustriert eine kurze chronologische Übersicht die wichtigsten Ereignisse der Pandemie für den Kanton Bern

1.1 Fragestellungen und Beurteilungskriterien

In der Evaluation wird das Krisenmanagement des Kantons Bern im Zeitraum zwischen Februar 2020 und Anfang 2022 betrachtet. Es sind dabei die folgenden Fragen zu den Evaluationsgegenständen Konzeption, Umsetzung und Output sowie zu Wirkungen in spezifischen Bereichen zu beantworten. Für jeden Evaluationsgegenstand wurden weitere Kriterien festgelegt, anhand derer eine Beurteilung bezüglich Zweckmässigkeit und Wirksamkeit vorgenommen wird. Die Beurteilungskriterien wurden anlässlich einer Sitzung Anfang März 2022 mit dem Begleitgremium diskutiert und sind als grundsätzlich geeignet befunden worden.

1.1.1 Evaluationsgegenstand 1: Konzeption des Krisenmanagements

Der erste Evaluationsgegenstand stellt die Konzeption des Krisenmanagements dar. Es geht also insbesondere darum, zu beurteilen, wie sich der Kanton vor Beginn der Krise vorbereitet hatte. Die zu beantwortenden Fragestellungen und die Beurteilungskriterien sind die folgenden.

D 1.1: Konzeption des Krisenmanagements: Evaluationsfragen und Beurteilungskriterien

Evaluationsfragen Konzeption	– Lagen dem Kanton angemessene Grundlagen (z.B. Risikoanalyse und Vorsorgeplanung) für das Krisenmanagement vor? War die Pandemievorbereitung zweckmässig? – Sind erkannte Defizite (z.B. aus der Sicherheitsverbandsübung 14) in den überarbeiteten Krisenvorsorgedokumenten berücksichtigt worden? – Waren die Hilfsmittel für die Krisenkommunikation angemessen? – Wurden externe Akteure ausreichend in die Krisenvorsorge miteinbezogen? – Wo besteht in der Krisenvorsorge Handlungsbedarf und welche Massnahmen würden zur Verbesserung beitragen?
Beurteilungskriterien für eine zweckmässige Konzeption des Krisenmanagements	– Gefahrenanalysen liegen vor und erlauben eine laufende Beobachtung von Risiken. – Eine Pandemieplanung liegt vor, ist auf dem aktuellen Stand und berücksichtigt die relevanten Themenbereiche. – Organisationsform und Abläufe für die Krise sind festgelegt. – Krisenübungen wurden durchgeführt und es wurden Lehren aus Übungen gezogen. – Grundlagen für die Krisenkommunikation liegen vor. – Grundlagen für die Darstellung der Lage sind vorhanden. – Den Mitarbeitenden steht die nötige Infrastruktur zur Verfügung. – Grundlagen zur Priorisierung von Aufgaben/Verzichtsplanung und für die betriebliche Pandemievorsorge sind vorhanden.

Kapitel 2 des vorliegenden Berichts widmet sich der Konzeption des Krisenmanagements.

1.1.2 Evaluationsgegenstand 2: Umsetzung des Krisenmanagements

Der zweite Evaluationsgegenstand betrifft die innerkantonale Krisenbewältigung durch den Kanton Bern. Dabei wird die Umsetzung durch die verschiedenen kantonalen Stellen und zu den unterschiedlichen Zeitpunkten betrachtet. Ein besonderes Augenmerk wird auf die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden gelegt. Auch die Sicherstellung des Verwaltungsbetriebs gehört für die Evaluation zur Umsetzung des Krisenmanagements.

Die entsprechenden Evaluationsfragen und die Beurteilungskriterien sind die Folgenden:

D 1.2: Umsetzung des Krisenmanagements: Evaluationsfragen und Beurteilungskriterien

Evaluationsfragen Umsetzung	– Erfolgte der Aufbau der Krisenorganisation gemäss den Grundlagen? Sind alle relevanten Akteure einbezogen worden? – Waren die Zuständigkeiten der Krisenakteure klar definiert? Wurden Entscheide auf der richtigen Stufe getroffen? – War die Zusammenarbeit innerhalb der Kantonsverwaltung zweckmässig? – War die Zusammenarbeit von Kanton und Gemeinden sowie mit dem Bund und mit anderen Kantonen zweckmässig? – Wurden personelle Ressourcen effizient eingesetzt? – Wie wirkte sich die Krise beziehungsweise das Krisenmanagement auf die Leistungserbringung der Verwaltung und auf die Mitarbeitenden aus? – Wo besteht im Krisenmanagement beziehungsweise in der innerkantonalen Krisenbewältigung Handlungsbedarf und welche Massnahmen würden zur Verbesserung beitragen?
Beurteilungskriterien für eine zweckmässige Umsetzung des Krisenmanagements	– Führungsstrukturen werden rasch aufgebaut und Zuständigkeiten und Abläufe sind klar. – Regierungsmitglieder arbeiten konstruktiv zusammen und können sachorientiert entscheiden. – Die verschiedenen Verwaltungsstellen/Direktionen arbeiten konstruktiv zusammen. – Gemeinden liegen Informationen für den Vollzug vor und Bedürfnisse der Gemeinden fliessen in die Entscheidungsfindung des Kantons ein. – Schnittstellen mit dem Bund, anderen Kantonen, dem Grossen Rat und weiteren Akteuren sind geklärt und die Zusammenarbeit erfolgt sachgerecht. – Es stehen die notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen für die Aufgaben zur Krisenbewältigung zur Verfügung. – Die Mitarbeitenden zeigen eine hohe Leistungsbereitschaft und werden für ihren ausserordentlichen Einsatz motiviert. – Der ordentliche Verwaltungsbetrieb funktioniert auch in der Krise, Schlüsselprozesse sind bekannt und werden aufrechterhalten.

Die Resultate der Evaluation zur Umsetzung des Krisenmanagements werden im Kapitel 3 präsentiert.

1.1.3 Evaluationsgegenstand 3: Outputs des Krisenmanagements

Unter Outputs verstehen wird die Produkte, die aus dem kantonalen Krisenmanagement resultierten. Ein besonderer Fokus wird dabei auf die Kommunikation gelegt. Die Fragestellungen und Beurteilungskriterien sind die folgenden.

D 1.3: Outputs des Krisenmanagements: Evaluationsfragen und Beurteilungskriterien

Evaluationsfragen Outputs	– Inwiefern wurde während des Krisenmanagements von den bestehenden Prozessen zur Qualitätssicherung beim Kanton abgewichen und mit welchen Konsequenzen? Wurden Abweichungen am richtigen Ort vorgenommen? – War die Kommunikation innerhalb der Verwaltung zielführend? – Wurde die Bevölkerung rechtzeitig und angemessen informiert? – Werden die Massnahmen von den betroffenen Akteuren aus der Gesundheitsversorgung, der Wirtschaft dem Bildungsbereich und den Medien als ausreichend und zweckmässig beurteilt?
Beurteilungskriterien für zweckmässige Outputs aus dem Krisenmanagement	– Trotz Abweichen vom ordentlichen Verfahren kann die Rechtsetzung in hoher Qualität gewährleistet werden. – Die Kommunikation innerhalb der Kantonsverwaltung ist rechtzeitig, widerspruchsfrei, verständlich und adressatengerecht. – Die Kommunikation gegenüber Medien und Bevölkerung ist rechtzeitig, widerspruchsfrei, verständlich und adressatengerecht. – Vertretende von Kanton und Gemeinden sind mit ausgewählten Outputs aus dem Krisenmanagement zufrieden.

Für die Darlegung der Ergebnisse zu den Outputs ist auf Kapitel 4 zu verweisen.

1.1.4 Evaluationsgegenstand 4: Wirkungen in spezifischen Bereichen

Der vierte Evaluationsgegenstand widmet sich den Wirkungen des Krisenmanagements in spezifischen Bereichen. So werden Auswirkungen des Krisenmanagements im Gesundheitsbereich, in der Wirtschaft, der Bildung, der Kultur sowie im Bereich Soziales untersucht. Die zu beantwortenden Fragen und die Kriterien für die Beurteilung der Wirksamkeit sind die folgenden.

D 1.4: Wirkungen in spezifischen Bereichen: Evaluationsfragen und Beurteilungskriterien

Evaluationsfragen Wirkungen	– Konnte die Zahl der vermeidbaren Ansteckungen im Vergleich zu anderen Kantonen reduziert werden? – Wurde die Gesundheitsversorgung rechtzeitig und angemessen gewährleistet? – Waren Schutzmaterialien rechtzeitig und in guter Qualität vorhanden? – Wurden personelle Ressourcen und die Infrastruktur in Test- und Impfzentren effizient und zielführend eingesetzt? – Wurden Abfederungsmassnahmen für Kultur und Wirtschaft rechtzeitig und wirksam eingesetzt? – Konnte die Schulbildung (obligatorisch und Sekundarstufe II) und die familienergänzende Kinderbetreuung situationsangepasst gewährleistet werden? – Inwiefern hat das Krisenmanagement dazu beigetragen, die negativen Folgen auf die psychische Gesundheit von Kindern und Jugendlichen abzufedern?
Beurteilungskriterien für Wirkungen in spezifischen Bereichen	– Vermeidbare Ansteckungen werden verhindert und Schutzmaterialien sind rechtzeitig vorhanden. – Die Gesundheitsversorgung ist gewährleistet. – Negative wirtschaftliche Auswirkungen werden abgefedert. – Negative Auswirkungen im Kulturbereich werden abgefedert. – Schulbildung und familienergänzende Betreuung werden gewährleistet. – Negative Auswirkungen auf die psychische Gesundheit von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen werden abgefedert.

Die Ergebnisse zu den Wirkungen in spezifischen Bereichen sind im Kapitel 5 des vorliegenden Berichts dargelegt.

1.2 Methodisches Vorgehen

Für die Beantwortung der Evaluationsfragen wurden erstens ausgewählte Dokumente und Daten zum kantonalen Krisenmanagement ausgewertet.

Zweitens wurden insgesamt 46 leitfadengestützte Interviews mit Schlüsselakteuren geführt. Dabei wurden in einer ersten Phase im Januar und Februar 2022 Regierungsmitglieder sowie Mitarbeitende der Verwaltung und Vertretende von Gemeinden interviewt (30 Gespräche). In einer zweiten Phase im März 2022 folgten insgesamt 16 Gespräche mit externen Personen. Die Gespräche fanden zum Teil vor Ort in Bern und zum Teil per Videotelefonie statt. Die Auswahl der Interviewpartner/-innen erfolgte gemeinsam mit der Auftraggeberin. Eine Liste der Interviewten findet sich in Anhang A 1.

Ein dritter methodischer Zugang stellt die Durchführung von zwei Online-Befragungen dar, einmal bei ausgewählten Mitarbeitenden des Kantons und einmal bei allen Gemeindeschreiber/-innen des Kantons Bern. Die Auswahl der verwaltungsinternen Personen erfolgte durch die jeweiligen Departemente und die Staatskanzlei: angeschrieben wurden Personen, die in besonderem Mass mit der Pandemiebewältigung beschäftigt waren.

Die Online-Befragungen wurden vom 22. März 2022 bis zum 09. April 2022 durchgeführt. Im Folgenden wird der Rücklauf der beiden Befragungen dargestellt.

D 1.5: Eckdaten Online-Befragungen

	<i>Befragung Kanton</i>	<i>Befragung Gemeindeschreiber/-innen</i>
Anzahl angeschriebene Personen	104	335
Anzahl Teilnehmende	94	239
Rücklaufquote	90%	71%

Der Rücklauf der Befragung bei den Mitarbeitenden des Kantons fällt mit 90 Prozent der kontaktierten Schlüsselpersonen hoch aus. Auch die Teilnahme von über 70 Prozent aller Gemeinden erlaubt Rückschlüsse auf die Gesamtheit der Bernischen Gemeinden.

Inwiefern die Stichprobe (also die Teilnehmenden an der Befragung) und die Grundgesamtheit (also alle kontaktierten Personen) mit ausgewählten Merkmalen übereinstimmen, zeigt die folgende Darstellung für die Online-Befragung bei der Kantonsverwaltung.

D 1.6: Eckdaten Online-Befragung Kanton

	<i>Grundgesamtheit aller Kontaktierten</i>	<i>Teilnehmende</i>	<i>Rücklauf</i>
Direktion			
BVD	4	4	100%
BKD	17	16	94%
DIJ	2	2	100%
FIN	11	10	91%
GSI	30	23	77%
SID	15	14	93%
WEU	13	12	92%
STA	12	12	100%
Geschlecht			
Männlich	68	64	94%
Weiblich	36	29	81%

Mitarbeitende der GSI haben etwas weniger häufig an der Befragung teilgenommen haben als kontaktierte Mitarbeitende der anderen Direktionen. Zudem fällt der Rücklauf unter weiblichen Personen etwas tiefer aus als im Durchschnitt.

Für die Gemeinden präsentieren sich Grundgesamtheit und Rücklauf wie folgt.

D 1.7: Eckdaten Online-Befragung Gemeinden

	<i>Grundgesamtheit</i>	<i>Teilnehmende</i>	<i>Rücklauf</i>
Verwaltungskreis			
Bern-Mittelland	76	54	71%
Berner Jura	40	27	68%
Biel/Bienne	19	12	63%
Emmental	37	27	73%
Frutigen-Niedersimmental	13	8	62%
Interlaken-Oberhasli	28	18	64%
Oberaargau	43	31	72%
Obersimmental-Saanen	7	5	71%
Seeland	42	30	71%
Thun	30	22	73%

	Grundgesamtheit	Teilnehmende	Rücklauf
Einwohnerzahl*			
Weniger als 500 Einwohner/-innen	70	44	63%
500 bis 1'000 Einwohner/-innen	68	47	69%
1'000 bis 2'000 Einwohner/-innen	71	50	70%
2'000 bis 3'000 Einwohner/-innen	39	27	69%
3'000 bis 4'000 Einwohner/-innen	28	24	86%
4'000 bis 5'000 Einwohner/-innen	17	10	59%
5'000 bis 10'000 Einwohner/-innen	25	16	64%
Mehr als 10'000 Einwohner/-innen	17	16	94%

Legende: * Grundgesamtheit gemäss Bundesamt für Statistik 2021:

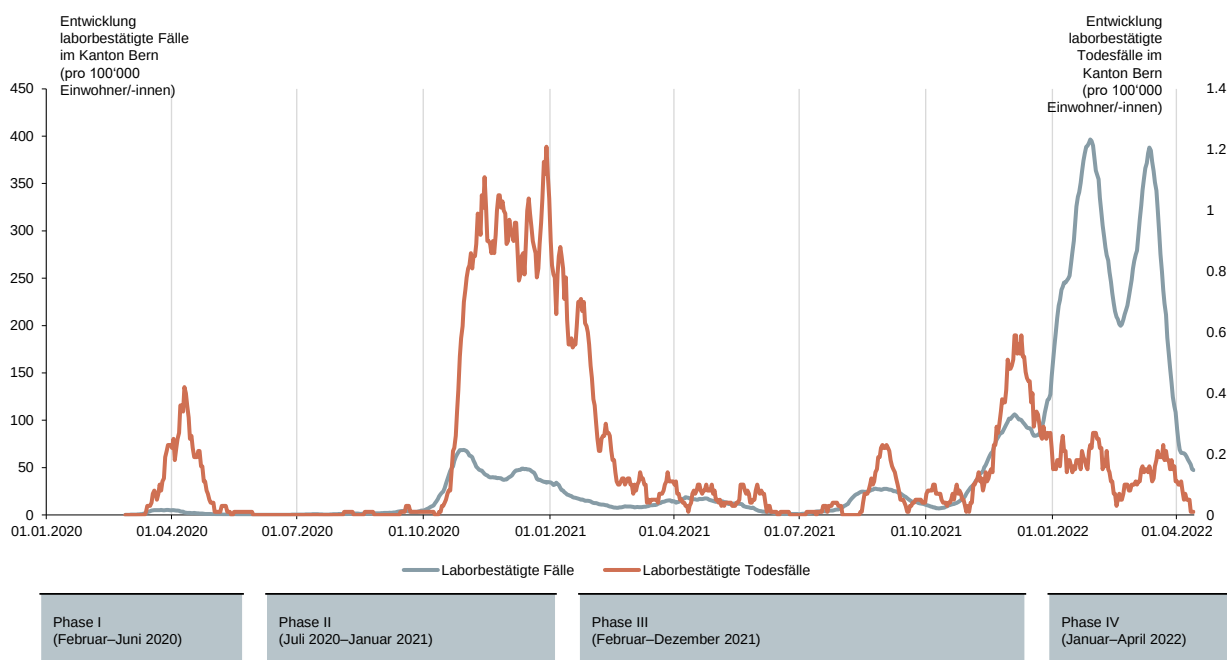
<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/stand-entwicklung.assetdetail.18344290.html>, Zugriff am 13.05.2022.

Auch hier gibt es keine allzu grossen Schwankungen bezüglich des Rücklaufs. Etwas weniger häufig haben die Gemeinden der Verwaltungskreise Frutigen-Niedersimmental, Interlaken-Oberhasli und Biel/Bienne an der Befragung teilgenommen. Zudem zeigt sich ein überdurchschnittlicher Rücklauf bei Städten mit mehr als 10'000 Einwohner.

1.3 Phasen der Pandemie im Kanton Bern

Für die Evaluation haben wir den Verlauf der Covid-19-Pandemie im Kanton Bern in vier Phasen aufgeteilt. Diese illustrieren wir zunächst in der folgenden Darstellung D 1.8 mit der Entwicklung der Fallzahlen und laborbestätigten Todesfälle im Kanton.

D 1.8: Verlauf der Pandemie im Kanton Bern



Quelle: eigene Darstellung und Einteilung der Phasen der Krise Interface (basierend auf Daten des BAG, <https://www.covid19.admin.ch/de/overview>, Zugriff am 26.04.2022).

Es zeigen sich also Spitzen bei den Todesfällen in der Phase II (Ende 2020) und in der Phase III (Ende 2021) sowie in der ersten Phase der Pandemie im Frühjahr 2020. Die höchsten Fallzahlen wurden zwar Anfang 2022 gezählt, aufgrund der hohen Immunisierung der Bevölkerung zu diesem Zeitpunkt und der Durchsetzung der Omikron-Variante des Virus waren diese für die Pandemiebewältigung jedoch weniger problematisch als die hohen Infektionszahlen in den früheren Phasen der Pandemie.

Im Folgenden werden wichtige Ereignisse der Pandemiebewältigung im Kanton Bern in den jeweiligen Phasen dargestellt:

- *Phase I (Februar–Juni 2020)*: Am 28. Februar 2020 wurde im Kanton Bern die erste Person positiv auf das Coronavirus getestet. Wie in der restlichen Schweiz stiegen auch im Kanton Bern die Fallzahlen und auch die Zahl der Todesfälle kurze Zeit später an. Mit der Erklärung der «besonderen Lage» durch den Bundesrat und dem Beschluss zu ersten Veranstaltungseinschränkungen setzte der Regierungsrat das KFO zum 28. Februar 2020 formell ein (mit RRB Nr. 201/2020 vom 4. März 2020). Schweizweit waren die Umstellung auf Fernunterricht und -betreuung, die Schliessung von Restaurants, Geschäften sowie weiteren Freizeit-, Sport- und Kultureinrichtungen die dominierenden Themen. Im Kanton Bern sorgte zusätzlich die Offenhaltung der Ski-Gebiete am 14. März 2020 unter abweichender Auslegung der vom Bund beschlossenen Massnahmen für Diskussionen. Gestützt auf seinen Notrechtskompetenzen während der ausserordentlichen Lage⁴ hat der Regierungsrat während der ersten Phase verschiedene Verordnungen über Sofortmassnahmen zur Bewältigung der Krise⁵ sowie Massnahmen im Gesundheitswesen⁶ und im Kultursektor⁷ erlassen. Diese Verordnungen beinhalteten zentrale Massnahmen wie beispielsweise der Ersatz des Ertragsausfalls der Listenspitäler und -geburtshäuser (Art. 1 CKGV) oder die finanzielle Unterstützung von technologieorientierten Unternehmen und KMU.
- *Phase II (Juli 2020–Januar 2021)*: Mit Beginn der Sommermonate entspannte sich die Situation in der Schweiz, woraufhin der Bundesrat am 19. Juni 2020 die Rückkehr in die besondere Lage beschloss. Im Kanton Bern wurde der Einsatz des KFO per 26. Juni 2020 beendet und die Verantwortung wurde zurück in die ordentlichen Strukturen überführt. Die Führung der Pandemiebewältigung oblag nun federführend der GSI, die ab Anfang September 2020 einen Sonderstab einsetzte. Im Herbst 2020 stiegen die Infektionszahlen wieder an. Der Regierungsrat erliess daraufhin im Vergleich zum Bund strengere Regeln⁸, beispielsweise für Veranstaltungen, Restaurationsbetriebe (insb. Kontaktdatenerhebung), Schulen (Maskenpflicht), Freizeiteinrichtungen und Sport sowie zur maximalen Teilnehmerzahl bei Kundgebungen. Es konnte jedoch nicht verhindert werden, dass die Fallzahlen und die laborbestätigten Todesfälle Ende 2020 einen neuen Höchststand erreichten. Der Bund verfügte schliesslich am 18. Dezember weitere Massnahmen, wie die Schliessung von Gastronomiebetrieben sowie Freizeit-, Sport- und Kultureinrichtungen oder Kapazitätseinschränkungen in

⁴ Art. 91 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1).

⁵ Verordnung vom 20. März 2020 über Sofortmassnahmen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise (CKV; BSG 101.2).

⁶ Verordnung vom 26. März 2020 über Massnahmen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise im Gesundheitswesen (CKGV; BSG 101.3).

⁷ Verordnung vom 8. April 2020 über die Unterstützungsmassnahmen zur Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen des Coronavirus (COVID-19) im Kultursektor (CKKV; BSG 101.5).

⁸ Verordnung vom 4. November über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (Covid-19 V; BSG 815.123).

Geschäften. Einen Monat später wurden die Massnahmen zusätzlich verschärft: Der Bund führte die Homeoffice-Pflicht wieder ein, schloss die Läden des nicht-täglichen Gebrauchs und schränkte private Veranstaltungen und Menschenansammlungen weiter ein. Zur Abfederung der negativen wirtschaftlichen Auswirkungen stellte der Kanton Bern gemeinsam mit dem Bund Härtefallhilfen für die Berner Unternehmen in hohem Umfang bereit.⁹ Ende Dezember 2020 starteten die ersten Impfungen in der Schweiz. Im Kanton Bern wurde die erste Person am ersten Weihnachtstag 2020 geimpft. Für die Impfkampagne im Kanton Bern hat das GSI eine Impfstrategie ausgearbeitet, die ab Januar 2021 umgesetzt wurde. Geimpft wurde zu Beginn in neun regional verteilten Impfzentren in Zusammenarbeit mit den regionalen Spitälern sowie mit mobilen Impfteams für Menschen, die nicht zu den Impfzentren gelangen können (z.B. in Alters- und Pflegeheimen). Am 11. Januar 2021 entschied der Regierungsrat, das Lauberhornrennen aufgrund der Ausbreitung der ansteckenderen Alpha-Variante des Virus in Wengen abzusagen.

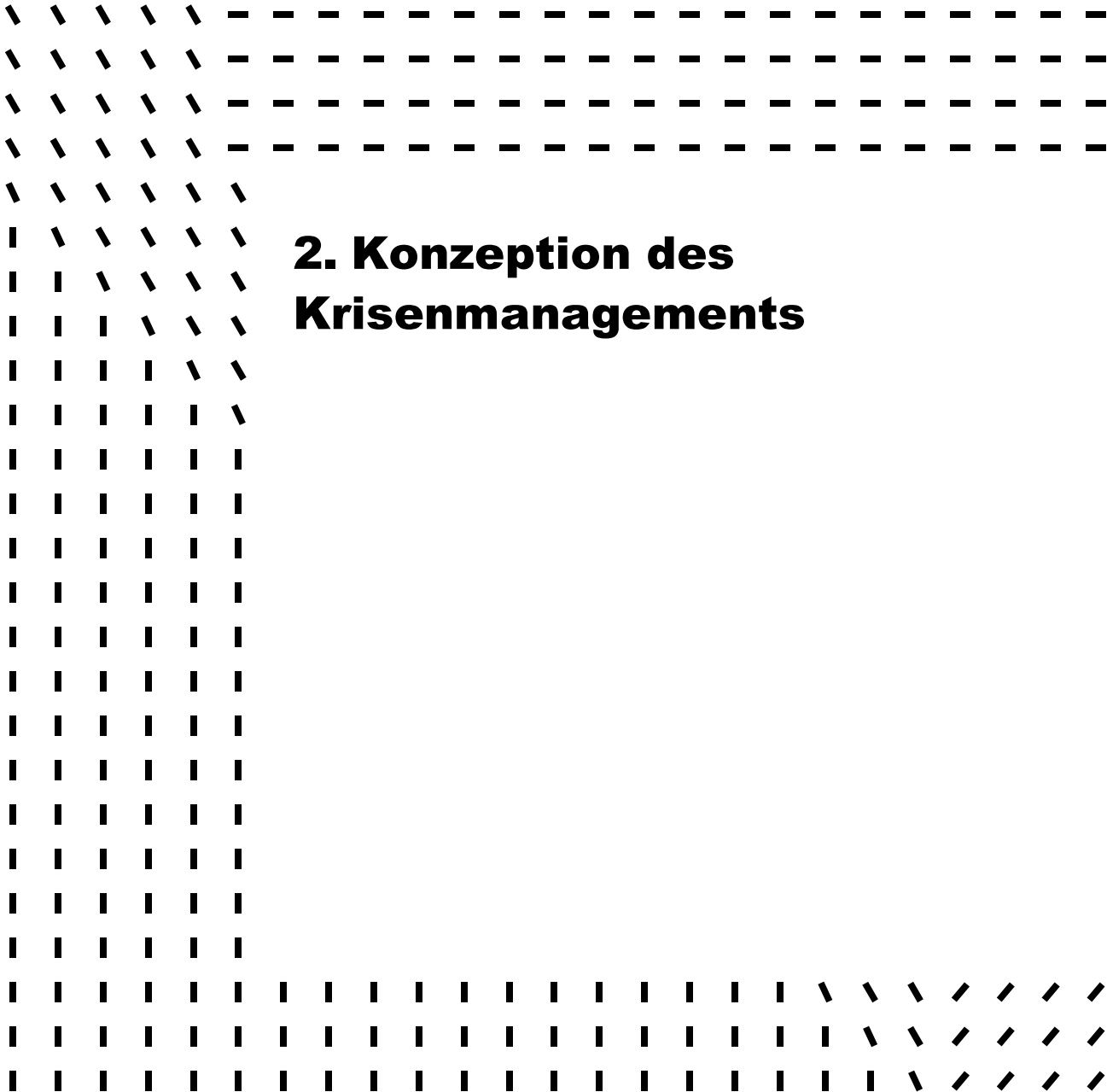
- *Phase III (Februar–Dezember 2021)*: Obwohl die schärferen Massnahmen die Fallzahlen kurzzeitig senkten, blieb die Lage im Februar 2021 angespannt. Der Bundesrat beschloss deshalb per 1. März nur vorsichtige Öffnungsschritte. Freizeit-, Sport- und Kultureinrichtungen konnten mit Einschränkungen (z.B. Kapazitätsbeschränkungen oder Maskentragpflicht) wieder öffnen. Wettkämpfe und Veranstaltungen im Breitensport waren jedoch nach wie vor nicht erlaubt. Im März 2021 weitete der Bund seine Teststrategie aus: Er übernahm die Kosten sämtlicher Schnelltests und Pooltests in Unternehmen und Schulen und stellte der Bevölkerung kostenlose Selbsttests zur Verfügung. Währenddessen erhöhte der Kanton Bern seine Impfkadenz. Anfang Mai eröffnete der Kanton sein zehntes Impfzentrum und ermöglichte die Impfung bei Hausärzten/-innen, Apotheken und in mobilen Impftrucks für abgelegene Gebiete. Ebenfalls im Mai starteten in rund 90 Prozent aller Gemeinden die freiwilligen, wöchentlichen Massentests an den Volksschulen und der Sekundarstufe II. Ende Juni verabschiedet der Regierungsrat einen Schutzschirm für Publikumsanställe¹⁰, um die Kosten von öffentlichen Veranstaltungen, die Pandemiebedingt abgesagt werden müssen, zu decken. Im August stiegen die Fallzahlen im Kanton wieder an. Ende August beendete die GSI die regelmässigen Massentests an Schulen und Betrieben und führte stattdessen das Ausbruchstesten ein. Der Herbst 2021 war geprägt von steigenden Fallzahlen, der nationalen Impfwoche, dem Beginn der Booster-Impfungen und der eidgenössischen Volksabstimmung über das Covid-19-Gesetz, das am 28. November vom Volk angenommen wurde. Aufgrund der epidemiologischen Lage und der Ausbreitung der Omikron-Variante weitete der Regierungsrat am 26. November die Maskenpflicht aus. Zudem wurde im Kanton der Start der Weihnachtsferien innert weniger Tage zweimal vorverschoben, was zu Diskussionen führte. Am 20. Dezember 2021 verschärfte der Bundesrat die bestehenden Massnahmen: Private Treffen wurden auf zehn Personen beschränkt, eine Homeoffice-Pflicht wurde eingeführt und nur noch geimpfte und/oder genesene Personen hatten Zugang zu Innenräumen von Restaurants sowie Freizeit-, Sport- und Kulturbetrieben.
- *Phase IV (Januar–April 2022)*: Während im Januar und Februar 2022 die Fallzahlen ihren Höchststand erreichten, gingen die Todeszahlen aufgrund der hohen Immunität der Bevölkerung und der tieferen Mortalität der Omikron-Variante zunehmend zurück.

⁹ Art. 1 Abs. 1 der Kantonalen Verordnung vom 18. Dezember 2020 über Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (Kantonale Härtefallverordnung; BSG 901.112).

¹⁰ Kantonale Verordnung vom 30. Juni 2021 über Massnahmen für Publikumsanställe von überkantonaler Bedeutung im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (KMPV Covid-19; BSG 423.411.3).

Anfang Januar führte der Kanton Bern das repetitive Testen in den Schulen wieder ein, wobei die Teilnahme den Schulen freistand. Im Februar hob der Bundesrat die Massnahmen grösstenteils auf. Einzig die Isolationspflicht positiv getesteter sowie die Maskenpflicht im öffentlichen Verkehr wurde beibehalten. Mit der Rückkehr in die normale Lage am 1. April fielen auch diese beiden Einschränkungen weg. Der Kanton Bern hielt die Maskentragpflicht in Spitälern, Alters- und Pflegeheimen, Spitex-Organisationen und Arztpraxen bis Ende April 2022 bei.

Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass sich die epidemiologische Lage im Kanton Bern weitgehend parallel zu jener in der gesamten Schweiz entwickelt hat. Positiv hervorzuheben gilt es jedoch, dass die Zahl der gemeldeten Infektionsfälle bis Herbst 2021 systematisch unter dem Schweizer Durchschnitt lag. Dies gilt auch für die Hospitalisationen und die Betroffenheit an Übersterblichkeit durch Covid-19. Nur Ende 2021 waren die Zahlen etwas höher als im Schweizer Mittel.



2. Konzeption des Krisenmanagements

Im vorliegenden Kapitel wird die Beurteilung der Konzeption in acht Abschnitten präsentiert. Auf dieser Grundlage werden in einem neunten Abschnitt die Evaluationsfragen zur Konzeption des Krisenmanagements beantwortet.

2.1 Gefahrenanalysen und Risikomanagement

Der Kanton Bern hatte sich vor 2020 systematisch mit möglichen Risiken – und damit auch mit dem Risiko einer Pandemie auseinandergesetzt. Als Grundlage zur Vorsorge auf Notlagen gehört dabei nach Art. 2 der Kantonalen Verordnung über den Bevölkerungsschutz die Erstellung von Gefahrenanalysen.¹¹ Eine solche lag in der Version von 2015 (Aktualisierung 2018) vor und basierte auf der nationalen Risikoanalyse «Katastrophen und Notlagen Schweiz». Die Gefahrenanalyse betrachtete das Risiko für den Kanton bei einer Pandemie aufgrund von möglichem Ausmass und Eintretenswahrscheinlichkeit als gross bis sehr gross. Neben der Gefahrenanalyse lag im Kanton zudem ein stark dezentral organisiertes Risikomanagement vor, das Bestandteil der bestehenden Controllingverfahren und -prozesse der Direktionen und der Staatskanzlei ist. Dieses basiert auf den «Richtlinien über das Risikomanagement des Kantons Bern», die von der Finanzdirektion erarbeitet wurden.

Gemäss den interviewten Personen waren die Gefahrenanalyse und das Risikomanagement zwar nützlich, jedoch sei es ein Problem, dass die Abschätzung der Wahrscheinlichkeit bei einer Pandemie im Vergleich zu einem Naturereignis schwieriger vorzunehmen ist. Weiter hätten trotz der Beurteilung einer grundsätzlich hohen Eintretenswahrscheinlichkeit die geringen Auswirkungen vergangener Pandemien (SARS 2002/03, Schweinegrippe 2009/10) im Kanton Bern dazu geführt, dass das Risiko einer Pandemie faktisch eher unterschätzt worden ist.

In der Online-Befragung wurde eine Frage zu verschiedenen Aspekten der Krisenvorbereitung gestellt. Die Ergebnisse für alle vorgelegten Aspekte sind in der Darstellung D 2.5 im Abschnitt 2.8 aufgeführt. Gemäss der Befragung wird die Vorbereitung auf die Pandemie durch die Analyse von Risiken von etwas mehr als 50 Prozent der befragten Kantonsmitarbeitenden als eher schlecht oder schlecht eingeschätzt.

2.2 Pandemieplan

Eine zentrale Grundlage für den Kanton Bern stellt der kantonale Pandemieplan dar. 2018 wurde dieser vom damaligen Kantonsarztamt als Influenza-Pandemieplan publiziert. Bei der Erarbeitung wurden neben dem Fachstab Gesundheit des Planungsstabs des Kantonalen Führungsorgans (KFO) auch externe Akteure (Spitäler, Spitex, Alters- und Behindertenheime, Gemeinden, Rettungsdienste, Gemeinden, Personalamt, Amt für

¹¹ Art. 2 der Kantonalen Verordnung vom 22. Oktober 2014 über den Bevölkerungsschutz (Kantonale Bevölkerungsschutzverordnung, KBSV; BSG 521.10).

Kommunikation [KomBE]) einbezogen.¹² Als Adressaten des Pandemieplans waren die medizinischen und soziomedizinischen Institutionen und Fachpersonen sowie kommunale und kantonale Behörden benannt. Der Pandemieplan wurde nach der Publikation auch an alle Gemeinden sowie an die Regierungsstatthalterämter versendet.¹³

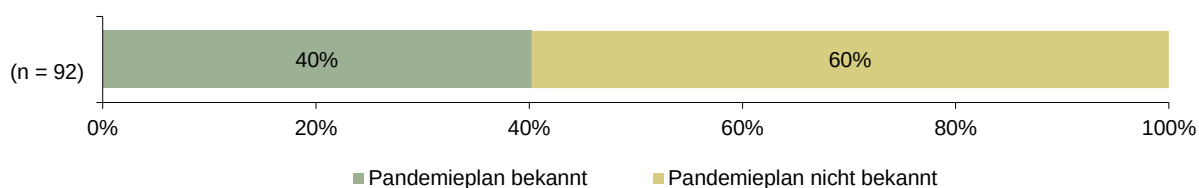
Im Pandemieplan sind zentrale Aufgaben, die in der Covid-19-Pandemie wichtig werden sollten, umschrieben. Namentlich sind dies Grundlagen für die Organisation, Kontaktmanagement, Quarantäne, Isolation, Schulschliessungen, Veranstaltungsverbote, Schutzmaterialien und Impfungen. Auch in den Interviews wird anerkannt, dass der Pandemieplan die zentralen Themen beinhaltet. Jedoch sei bei der Beschreibung der Massnahmen zu wenig an die konkrete Umsetzung gedacht worden (z.B. beim Kontaktmanagement und beim Impfen). Weiter seien Verantwortlichkeiten beim Kanton nicht klar benannt worden, beispielsweise für die Beschaffung und Lagerung von Schutzmaterialien der Mitarbeitenden des Kantons.

In den Interviews wird auch die geringe Verbindlichkeit der Aufgaben im Pandemieplan kritisiert. Dass gemäss Pandemieplan die Umsetzung der Empfehlungen bezüglich des Einsatzes von Schutzmasken der Eigenverantwortung der jeweiligen Leistungserbringer unterlag, sei ein Grund für den unzureichenden Vorrat an Schutzmaterialien gewesen.

Für das damalige Kantonsarztamt habe der Pandemieplan für den Start in der Pandemie eine wichtige Rolle gespielt. Es war jedoch klar, dass die Covid-19-Pandemie eine Weiterentwicklung des Plans erforderlich machte. Grundsätzlich sei dies flexibel möglich gewesen. Von einer interviewten Person wird bemerkt, dass der Pandemieplan, da auf Influenza ausgelegt, den mit Covid-19 viel höheren Intensivmedizinbedarf nicht voraussehen konnte.

Die folgende Darstellung illustriert die Bekanntheit des Pandemieplans bei den Mitarbeitenden der Verwaltung vor Eintreten der Covid-19-Pandemie.

D 2.1: Bekanntheit kantonalen Pandemieplan beim Kanton



Quelle: eigene Darstellung Interface (basierend auf Online-Befragung ausgewählte Mitarbeitende Kanton 2022).

Mehrheitlich war der Pandemieplan den befragten Personen (die stark mit dem Krisenmanagement zu tun hatten) also nicht bekannt. Wenig überraschend ist, dass in der GSI die Bekanntheit überdurchschnittlich hoch war (57 Prozent; n = 23), am wenigsten bekannt war der Pandemieplan hingegen in der DIJ, der WEU und der FIN mit jeweils unter 20 Prozent Bekanntheit.

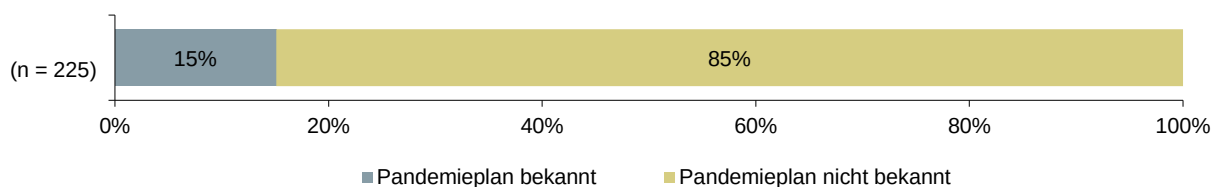
¹² Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (2018): Information Influenza-Pandemieplan. Bernische Systematische Information Gemeinden, vom 26. November 2018. BSIG Nr. 8/815.122/2.1.

¹³ Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (2018): Information Influenza-Pandemieplan. Bernische Systematische Information Gemeinden, vom 26. November 2018. BSIG Nr. 8/815.122/2.1.

Auch den interviewten Personen – sowohl verwaltungsintern als auch extern – war der Pandemieplan mehrheitlich ebenfalls nicht bekannt. Er habe zu Beginn der Krise praktisch keine Rolle gespielt.

Die Bekanntheit des kantonalen Pandemieplans vor Beginn der Pandemie bei den Gemeinden illustriert die folgende Darstellung.

D 2.2: Bekanntheit kantonalen Pandemieplan bei den Gemeinden



Quelle: eigene Darstellung Interface (basierend auf Online-Befragung Gemeindeschreiber/-innen 2022).

Nur 15 Prozent der Gemeindeschreiber/-innen kannten den Pandemieplan des Kantons. Einen eigenen kommunalen Pandemieplan hatten 8 Prozent aller Gemeinden (n = 226). Von diesen Gemeinden sind mehr als die Hälfte Gemeinden mit über 5'000 Einwohnern/-innen.

2.3 Organisationsform und Abläufe für die Krise

Als zuständige kantonale Behörde für den Vollzug der eidgenössischen Epidemien-gesetzgebung ist das Kantonsarztamt (KAZA) bestimmt.¹⁴ Das kantonale Bevölkerungsschutz- und Zivilschutzgesetz sieht weiter ein Kantonales Führungsorgan (KFO) für die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen – zu denen auch eine Epidemie gehört – vor.¹⁵ In der Bevölkerungsschutzverordnung ist dabei konkretisiert, dass sich das KFO in eine Kerngruppe, einen Planungsstab und einen Führungsstab gliedert.¹⁶ Das KFO setzt sich primär aus Fachpersonen der Kantonalen Verwaltung respektive der Kantonspolizei (Kapo) zusammen. Zu den Befugnissen des KFO gehört gemäss Art. 18 KBZG das Erteilen von Aufträgen auf Stufe Kanton.¹⁷ Bei Gefahr in Verzug oder gebotener Dringlichkeit kann die Chefin oder der Chef des KFO zudem selbstständig handeln (bei Information des Regierungsrats).¹⁸

In der Pandemievorsorge übernahmen so das KAZA und das KFO beiderseits Aufgaben. Ein Fachstab Gesundheit war bereits vor der Pandemie beratend für den Planungsstab des KFO tätig. Der Fachstab wird vom KAZA geführt. Weitere Mitglieder des Fachstabs sind Vertretende der Geschäftsstelle KFO, der Rettungsdienste (RD), von Spitälern und der Abteilung Umweltsicherheit des kantonalen Laboratoriums. Sitzungen des Fachstabs fanden mehrmals pro Jahr statt. Gemäss Interviews wurde im Dezember 2019 im

¹⁴ Art. 2 der Einführungsverordnung vom 9. Dezember 2015 zur Eidgenössischen Pandemiegesetzgebung (EV EpG; BSG 815.122).

¹⁵ Art. 16 des Kantonalen Bevölkerungsschutz- und Zivilschutzgesetzes vom 19. März 2014 (KBZG; BSG 521.1).

¹⁶ Art. 6 der Kantonalen Bevölkerungsschutzverordnung vom 22. Oktober 2014 (KBSV; BSG 521.10).

¹⁷ Art. 18 Abs. 1 KBZG.

¹⁸ Art. 18 Abs. 4 KBZG.

Planungsstab durch die Kantonsärztin erstmals über Covid-19 (und die damalige Lage in China) informiert.

Ein Sonderstab Pandemie wurde im Jahr 2016 aufgelöst und in den Fachstab Gesundheit überführt. Gründe dafür waren die Aufhebung von Parallelstrukturen und die Einschätzung, dass in einem langsam ablaufenden Ereignis die KFO-Strukturen geeigneter seien als die eines pandemiespezifischen Sonderstabes.¹⁹ Keiner der interviewten Personen war der Ansicht, dass durch die Auflösung des Sonderstabs Nachteile für die Bewältigung der Covid-19-Pandemie entstanden sind. Auch im Bericht zur Auswertung des KFO-Einsatzes wird die Organisationsform zwischen GSI und KFO ohne Sonderstab Pandemie als zweckmässig und richtig eingeschätzt.²⁰

Das KFO verfügt über eine Kerngruppe, einen Planungsstab, einen Führungsstab und eine Geschäftsstelle. Letztere wird durch das Amt für Bevölkerungsschutz, Sport und Militär (BSM) geführt.²¹ Der Amtsvorsteher hat die Leitung der Kerngruppe KFO inne und ist Chef des Planungsstabs. Der Führungsstab kommt erst in der Krise zum Einsatz und nutzt dabei die Führungsinfrastrukturen der Kapo Bern. So übernahm der stellvertretende Polizeikommandant die Funktion als Chef des Führungsstabes, da der Kommandant in seiner Funktion als Präsident der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten auf schweizerischer Ebene engagiert war. Die (historisch bedingte) Zweiteilung zwischen Führungsstab und Planungsstab funktioniert im Alltag gut, basiert aber auch auf guten gegenseitigen Kontakten zwischen Kapo und KFO.²²

Im Pandemieplan sind Verantwortlichkeiten zwischen Krisenstrukturen und ordentlichen Strukturen geregelt. Es ist aber fraglich, ob angesichts der geringen Bekanntheit des Pandemieplans den beteiligten Akteuren klar war, wo ihre Verantwortlichkeiten in der Vorbereitung liegen. Innerhalb des KFO waren gemäss den Interviews zudem wichtige Zuständigkeiten nicht vorab geklärt und Zusammenarbeitsformen beispielsweise zwischen KFO und Führungsstab KFO bedurften einer Aushandlung ad hoc. Das Netzwerk, das durch den Fachstab Gesundheit bestand, ist als nützlich zu erachten. Teilweise wird von den interviewten Personen jedoch ein Defizit darin gesehen, dass Akteure aus Wirtschaft, Kultur und Ärzteschaft sowie Vertretende von Schulen nicht oder zu wenig in die Pandemievorbereitung des KFO einbezogen waren.

Insgesamt lagen aus Sicht der interviewten Personen die geeigneten Grundlagen vor, um eine Organisation in einer Krise aufzubauen. Positiv sei auch, dass das KFO einen modularen Aufbau je nach Krise ermögliche. Jedoch sei in der Vorbereitung nicht berücksichtigt worden, dass eine Krise über einen so langen Zeitraum dauern kann wie die Covid-19-Pandemie. Entsprechend seien die Strukturen des KFO auch eher für Katastrophen oder kürzere Notlagen ausgelegt gewesen. Eine weitere Schwäche wird darin gesehen, dass mit dem KAZA ein sehr kleines Amt ohne Krisenbewältigungsstruktur zentrale Aufgaben zu übernehmen hatte. Mit der Reorganisation im GSI während der Pandemie wurde versucht, dieser Problematik Rechnung zu tragen. Dass die zweigeteilte Organisation im KFO zwischen BSM und

¹⁹ Vortrag des Regierungsrats zur Auflösung des kantonalen Sonderstabes (SoS) Pandemie vom 7. September 2016.

²⁰ Kanton Bern (2020): Auswertung KFO-Einsatz Covid 19, S. 16.

²¹ Art. 6 Abs. 8 KBSV.

²² Kanton Bern (2020): Auswertung KFO-Einsatz Covid 19, S. 17.

Kapo im Nachgang zur Krise analysiert und allenfalls angepasst werden soll, scheint aus Sicht der Evaluation sinnvoll.²³

2.4 Grundlagen für die Kommunikation und Lagedarstellung

Das Thema der Kommunikation nahm sowohl im Pandemieplan als auch in den Grundlagen für das KFO eine wichtige Rolle ein. So scheint es sinnvoll, dass der kantonale Kommunikationsverantwortliche auch Teil der Kerngruppe des KFO war. Nützlich war zudem, dass 2016 ein Leitfaden zur Ereignis- und Krisenkommunikation mit Grundsätzen, Checklisten und Beispielen erarbeitet worden ist. Gemäss den Interviews seien die Verantwortlichkeiten für die Kommunikation (insbesondere zwischen Direktionen und KomBE) klar gewesen. Auch seien die Erfahrungen der Kapo bei der Krisenkommunikation in der Vorbereitung berücksichtigt worden. Die Weitergabe der Informationen an die Organisationseinheiten der kantonalen Verwaltung ist im Pandemieplan mit der Verantwortlichkeit durch das Personalamt klar geregelt.

Zu Beginn der Krise habe es sich als Vorteil erwiesen, dass beim KomBE sowie auch beim GSI zu Beginn der Pandemie Personen mit grosser Erfahrung für die Kommunikation verantwortlich waren. Als kritischer Punkt wird in den Interviews angemerkt, dass die Vorbereitung bezüglich einer digitalen Durchführung von Medienkonferenzen besser hätte sein können.

Zur Darstellung der Lage sieht die Bevölkerungsschutzverordnung vor, dass die im Einsatz stehenden Führungsorgane aller Stufen die unter- und übergeordneten Stellen sowie die benachbarten Regionen laufend über die Entwicklung der Lage zu informieren haben.²⁴ Dies soll über Lageberichte, beispielsweise der regionalen Führungsorgane, erfolgen, wobei der Fokus auf dem Bevölkerungsschutz und nicht auf der gesundheitlichen Lage (Situation bei Leistungserbringern, Infektionen) liegt.

In der Online-Befragung (siehe Darstellung D 2.5) wird die Vorbereitung des Kantons bezüglich Instrumente zur Darstellung der Lage als unzureichend betrachtet. Auch gemäss Interviews sei der Kanton für die Lagebeurteilung in einer Pandemie zu wenig gut vorbereitet gewesen. So sei nicht klar gewesen, welche Daten überhaupt benötigt würden und wo diese vorhanden seien. Instrumente, um sich ein Bild über die Lage zu verschaffen, hätten nicht respektive nicht in geeigneter Form vorgelegen. Den potenziellen Einsitzenden im Führungsstab KFO hätten die Aufgaben klarer zugewiesen werden sollen, um eine saubere Lagebeurteilung machen zu können. Instrumente wie das Cockpit zur Lagebeurteilung konnten erst in der Pandemie erstellt werden. Die Zusammenarbeit insbesondere mit den Spitälern wurde aber dennoch als sehr gut beurteilt und erlaubte, eine gute Datenbasis aufzubauen.

2.5 Infrastruktur in der kantonalen Verwaltung

Die Covid-19-Pandemie stellte besondere Anforderungen an die Infrastruktur der Kantonalen Verwaltung. Hierzu gehört die Möglichkeit für Arbeiten von zuhause aus, die Bewältigung einer hohen Zahl an Gesuchen sowie die vom Krisenmanagement genutzten Räumlichkeiten.

Im Pandemieplan wurde der Bedarf für das Arbeiten von zuhause aus nicht antizipiert. Jedoch war die kantonale Verwaltung bezüglich Soft- und Hardware gut auf die Homeoffice-Zeit vorbereitet. Durch das Ziel, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf der Mitarbeitenden zu erleichtern, war die Förderung der Arbeit von zuhause aus ein wichtiger

²³ Kanton Bern (2020): Auswertung KFO-Einsatz Covid 19, S. 17.

²⁴ Art. 36 Abs. 1 KBSV.

Punkt der Personalstrategie 2016 bis 2019. Die IT-Lösungen für den Zugriff auf die Büroumgebung standen Ende 2019 zur Verfügung. Auch die mobile Ausrüstung mit Laptops war aus Sicht der interviewten Personen zum Start der Krise ausreichend fortgeschritten.

In den Gerichten war die Digitalisierung weniger weit fortgeschritten, jedoch konnten auch hier rasch die Kapazitäten für die Arbeit von zuhause aus aufgebaut werden. Grundlagen für die Durchführung von virtuellen Sitzungen waren beim Kanton durch die Nutzung von Skype ebenfalls vorhanden. In einigen Interviews wird kritisch bemerkt, dass die Nutzung anderer Lösungen für virtuelle Sitzungen in der Kantonsverwaltung aus Datenschutzgründen nicht genehmigt wurde.

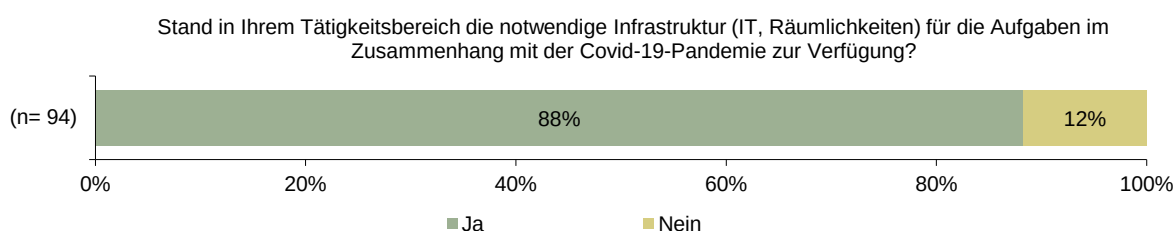
Bei der Bewältigung der Covid-19-bedingten Gesuche im Kulturbereich konnte das Amt für Kultur davon profitieren, dass das allgemeine Gesuchswesen 2019 digitalisiert wurde. Die Bearbeitung der Kurzarbeitsgesuche sei hingegen aufgrund der zu wenig weit fortgeschrittenen Digitalisierung zu Beginn sehr aufwändig gewesen. Die Grundlagen stellen dabei aber Bundesapplikationen dar.

Teilweise wird von den Interviewten zudem bemängelt, dass Schnittstellen zwischen der Software der Kapo und des Kantons nicht kompatibel waren.

Die Räumlichkeiten haben gemäss den Interviewpartner/-innen kein Problem dargestellt. Lediglich der Raum für die Sitzungen des Sonderstabs GSI wird nicht als optimal beurteilt.

In der Online-Befragung wird die kantonale Krisenvorbereitung bei keinem Thema so positiv hervorgehoben wie bezüglich der IT-Infrastruktur für die Arbeit von zuhause aus (siehe Darstellung D 2.5). Zudem beurteilen die befragten Mitarbeitenden das Vorhandensein der notwendigen Infrastruktur während der Krise wie folgt.

D 2.3: Beurteilung Infrastruktur



Quelle: eigene Darstellung Interface (basierend auf Online-Befragung ausgewählte Mitarbeitende Kanton 2022).

Nur 12 Prozent sehen hier ein Defizit. Folgende Bereiche, in denen Infrastruktur gefehlt habe, werden von mindestens zwei Personen aufgeführt:

- Hardware (5 Nennungen)
- IT allgemein (3 Nennungen)
- Räumlichkeiten für Arbeitsplätze/Einzelbüros (2 Nennungen)

2.6 Grundlagen zur Priorisierung von Aufgaben und für die betriebliche Pandemievorsorge

Instrumente für die Priorisierung von Aufgaben respektive eine Verichtsplanung zur Aufrechterhaltung der zentralen Staatsfunktionen in einer Krise lagen nur in einzelnen Bereichen vor (z.B. bei der Polizei, im Strafvollzug, im Strassen- und Hochwasserschutzbereich, bezüglich Finanzflüssen). Aus Sicht der Interviewpartner/-

innen beim Kanton waren Grundlagen eines Business Continuity Managements nur in Ansätzen vorhanden. Auch gab es keine Übersicht darüber, welche Leistungen der Kantonsverwaltung zwingend immer oder nach einem Unterbruch rasch wieder zur Verfügung stehen müssen. Während teilweise vorliegende Excel-Listen für die Verzeichtsplanung verwendet werden konnten, wurde eine solche in der Krise meist ad hoc gemacht. Der Kanton Bern hat aus diesem Umstand bereits während der Pandemie Lehren gezogen und mit dem Regierungsratsbeschluss vom 3. November 2021 dem Umsetzungskonzept für ein direktionsübergreifendes Business Continuity Management zugestimmt. Die Projektleitung wurde dem Amt für Bevölkerungsschutz, Sport und Militär übertragen und die Einführung ist bis 2024 vorgesehen.²⁵

Die Einführung von betrieblichen Vorsorgeplanungen ist gemäss Pandemieplan im Kanton Bern sowohl für die Kantonsverwaltung als auch für die Gemeinden Pflicht, wobei die Pandemievorsorgeplanung als Teil der Massnahmen zur Arbeitssicherheit und zum Gesundheitsschutz verstanden wurde. Der Pandemieplan verweist dabei auch auf die Broschüre «Pandemieplan-Handbuch für die betriebliche Vorbereitung» von BAG und SECO, die sich an Arbeitgeber richtet. Zuständig für die Koordination der generellen Vorsorgemassnahmen in den Organisationseinheiten der Verwaltung ist das Personalamt. In Normalzeiten ist dabei auch eine stichprobenweise Aufsicht über betriebsinterne Massnahmenpläne in der kantonalen Verwaltung vorgesehen (mit Zuständigkeit von Personalamt und KAZA).

Laut den interviewten Personen war eine betriebliche Vorsorge (z.B. mit Schutzmassnahmen, Bildung von Pandemieteamen) in der kantonalen Verwaltung praktisch nicht existent respektive waren die Instrumente des Bundes nicht bekannt oder wurden nicht verwendet. Auch das Personalamt übernahm vor der Covid-19-Pandemie keine expliziten Aufgaben im Bereich der betrieblichen Vorsorgeplanung. Kontrollen zu möglichen betriebsinternen Massnahmenplänen fanden ebenfalls nicht statt. Weiter wurden Schutzmaterialien oder Desinfektionsmittel nicht gemäss einer betrieblichen Vorsorge in den Verwaltungseinheiten des Kantons gelagert und standen entsprechend auch eher zufällig und nur in geringem Umfang respektive gar nicht zur Verfügung. So wird auch in der Online-Befragung die Bereithaltung solcher Materialien vom Grossteil der Befragten als schlecht beurteilt (siehe Darstellung D 2.5).

2.7 Übungen und Schulungen

Im Kanton Bern haben vor der Pandemie, unter der Leitung des BSM, regelmässig Übungen und Schulungen zum Krisenmanagement stattgefunden, in denen verschiedene Bereiche der Verwaltung, Gemeinden und Externe involviert waren. Geübt wurde beispielsweise zu den Themen Hochwasser und Tierseuche. Zudem hat sich der Kanton an den nationalen Sicherheitsverbandsübungen SVU beteiligt, zuletzt in den Jahren 2019 («Terroranschlag und Angriff auf ein KKW») und 2014 («Pandemie und schweizweiter Stromausfall/Strommangellage»).

Aus der SVU 2014 konnten so auch Lehren für die Pandemievorbereitung gezogen werden. Hierzu gehört die Verstärkung des Netzwerks mit Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes (z.B. im Fachstab Gesundheit), die Überführung des Sonderstabs Pandemie in die KFO-Strukturen (vgl. Abschnitt 2.3) sowie die Anpassung und Ergänzung des Pandemieplans. Weitere in der kantonalen Auswertung zur SVU 2014 festgehaltene Erkenntnisse (zur Lageübersicht, zum Management von Schlüsselressourcen, zur Zusammenarbeit Bund-Kantone) hätten noch besser genutzt werden können. Positiv hervorzuheben ist dagegen, dass die Übungen sowie der Einsatz

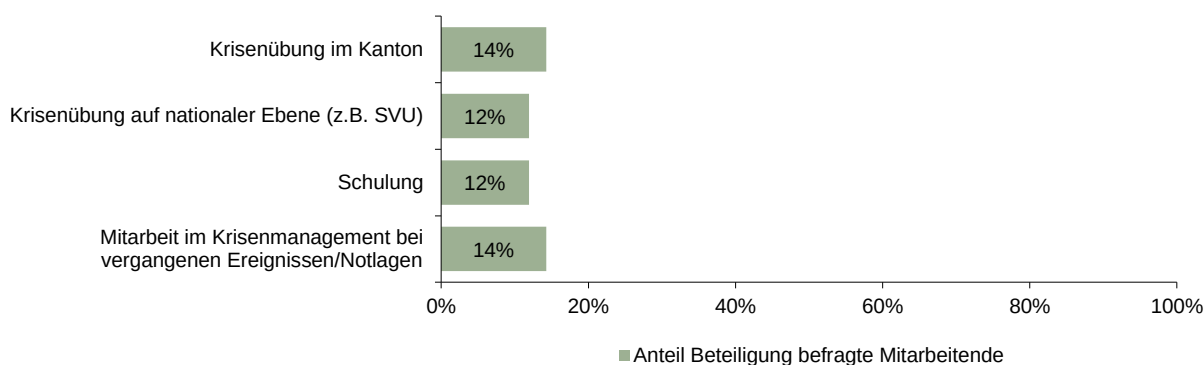
²⁵ RRB 1244 vom 3. November 2021.

des KFO in der Covid-19-Pandemie systematisch ausgewertet wurden und das Aufzeigen von Erkenntnissen erlauben.

Auch aus Sicht der Interviewpartner/-innen haben die Übungen (neben tatsächlichen Ereignissen wie Hochwasser) einen Beitrag zur Vorbereitung auf die Pandemie geleistet. Explizit hätten Krisenübungen dabei geholfen, gegenseitige Kontakte aufzubauen und zu intensivieren, sowie zu erkennen, wer bestimmte Aufgaben in einer Krise übernehmen könne. Weiter seien die Übungen und Schulungen nützlich gewesen, um Know-how zur Stabsarbeit zu übermitteln. Da die GSI bei der SVU 2019 aufgrund des Übungsfokus auf eine Terrorbedrohung nicht beteiligt gewesen sei und Lehren aus der SVU 2014 aufgrund personeller Veränderungen in dieser Direktion nicht mehr abrufbar gewesen seien, hätten die Übungen bei der GSI nur bedingt einen Nutzen gehabt. Während Notfallorganisationen und bei der SVU 2014 auch die Spitäler intensiv miteinbezogen wurden, werden Defizite bei der Einbindung von Wirtschaftsakteuren in den Krisenübungen gesehen.

Die folgende Darstellung zeigt, inwiefern die Befragten des Kantons, die vor Januar 2020 beim Kanton angestellt waren, an Krisenübungen oder Schulungen teilgenommen hatten.

D 2.4: Beteiligung Übungen, Schulungen vergangene Ereignisse



Quelle: eigene Darstellung Interface (basierend auf Online-Befragung ausgewählte Mitarbeitende Kanton 2022; n = 84).

Von allen Befragten hatten nur zwischen 12 und 14 Prozent einmal an einer Übung respektive an einer Schulung zum Thema «Krise» oder «Pandemie» teilgenommen. 14 Prozent konnten in vergangenen Krisen Erfahrungen sammeln. An Übungen und/oder Schulungen hatten befragte Mitarbeitende von fünf verschiedenen Direktionen (namentlich WEU, GSI, SID, FIN, BVD) und der Staatskanzlei teilgenommen.

Da vergleichsweise nur wenig Befragte selbst geübt haben oder geschult wurden, erklärt auch, weshalb das Thema Übungen/Schulungen bei der Beurteilung der Krisenvorbereitung mehrheitlich kritisch beurteilt wird (siehe Darstellung D 2.5). Betrachtet man nur Antworten von Personen, die selbst an einer Übung oder Schulung teilgenommen haben, so überwiegt die Ansicht, dass die Krisenvorbereitung des Kantons bezüglich dieses Aspekts gut gewesen sei.

Bei den Gemeinden zeigt sich bezüglich der Beteiligung an Schulungen/Übungen ein ähnliches Bild wie beim Kanton: Nur 14 Prozent der Gemeindeschreiber/-innen haben einmal an einer Krisenübung der Gemeinde/Region oder des Verwaltungskreises teilgenommen und bei 10 Prozent liegen Erfahrungen aus vergangenen Krisen vor. Schulungen haben nur 6 Prozent der Gemeindeschreiber/-innen besucht. Schliesslich gaben nur 2 Prozent der befragten Personen von Seiten der Gemeinden an, einmal an einer

Krisenübung des Kantons oder des Bundes teilgenommen zu haben. Hier gilt es, darauf zu verweisen, dass die Befragung explizit an die Gemeindeschreiber/-innen gerichtet war und nicht in Erfahrung gebracht werden konnte, wie beispielsweise in den Regionalen Führungsorganen (ohne Beteiligung der Gemeindekanzlei) geübt worden ist.

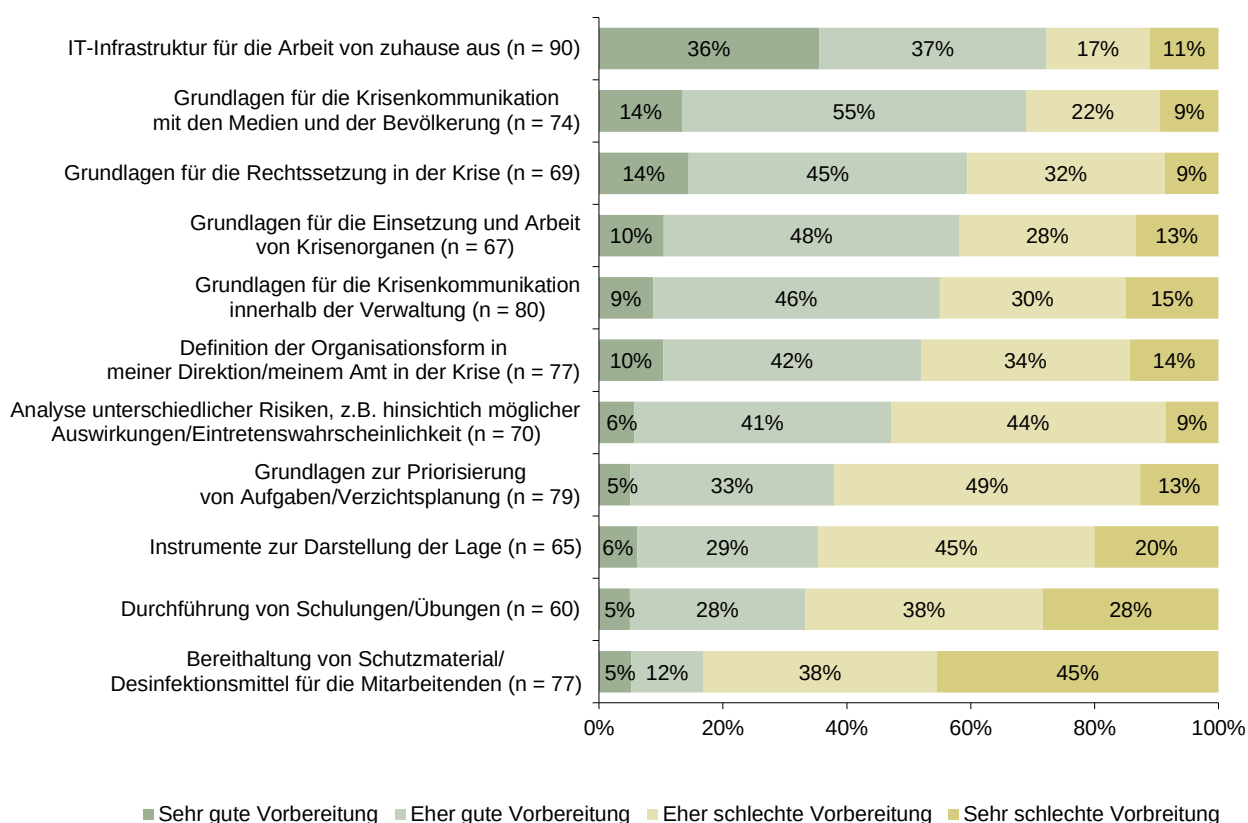
2.8 Krisenvorbereitung Mitarbeitende/Gemeinden

Von den befragten Mitarbeitenden, die vor dem Januar 2020 beim Kanton beschäftigt waren (n = 84) hatten sich 55 Prozent bereits vor Beginn der Covid-19-Pandemie einmal im Rahmen ihrer Tätigkeit für den Kanton mit dem Thema «Krise» und/oder «Pandemie» auseinandergesetzt. Ein Vergleich zwischen den Direktionen zeigt, dass dies etwas häufiger in der WEU und der GSI der Fall war als in der BKD. Am häufigsten erfolgte eine solche Vorbereitung dadurch, dass Personen an Risikoanalysen und/oder (Vorsorge-)Planungen für den Ernstfall mitgearbeitet haben. Von allen Befragten (n = 84) war dies für 32 Prozent der Fall.

Der Anteil der befragten Gemeindeschreiber/-innen (n = 235), die sich vor dem Januar 2020 einmal mit dem Thema «Krise» und/oder «Pandemie» auseinandergesetzt haben, beträgt 36 Prozent. Wie beim Kanton erfolgte dies auch hier insbesondere durch die Mitarbeit an (Vorsorge-)Planungen für den Ernstfall. Dies war für 20 Prozent aller Befragten der Fall.

Die Befragten aus der kantonalen Verwaltung wurden gebeten, die Krisenvorbereitung des Kantons hinsichtlich einer Reihe von Aspekten zu beurteilen. Die Antworten verteilen sich wie folgt:

D 2.5: Beurteilung Krisenvorbereitung



Quelle: eigene Darstellung Interface (basierend auf Online-Befragung ausgewählte Mitarbeitende Kanton 2022).

Die Befragung zeigt also, dass die Krisenvorbereitung bezüglich IT-Infrastruktur, Kommunikation, Rechtsetzung und Organisation mehrheitlich positiv beurteilt wird. Nur etwas mehr als ein Drittel der Befragten attestiert dem Kanton hingegen eine gute oder sehr gute Vorbereitung bei der Lagedarstellung und der Durchführung von Schulungen/Übungen. Das grösste Defizit ist bei der Bereithaltung von Schutzmaterialien/Desinfektionsmittel für die Mitarbeitenden zu sehen: Nur 17 Prozent denken, dass der Kanton hier gut respektive eher gut vorbereitet war.

2.9 Beantwortung der Evaluationsfragen zur Konzeption des Krisenmanagements

Ausgehend von den in den vorherigen Abschnitten dargelegten Resultaten beantworten wir die Evaluationsfragen zur Konzeption folgendermassen.

Lagen dem Kanton angemessene Grundlagen (z.B. Risikoanalyse und Vorsorgeplanung) für das Krisenmanagement vor? War die Pandemie Vorbereitung zweckmässig?

Die Grundlagen, die dem Kanton Bern für das Krisenmanagement vorlagen, waren angemessen. Es erfolgte eine systematische Auseinandersetzung mit Risiken und die Gefahr einer Pandemie wurde als hoch erachtet. Auch die Pandemie Vorbereitung war grundsätzlich zweckmässig und aktuell. Die zentralen Aufgaben wurden benannt. Der Pandemieplan wies hingegen Defizite bezüglich der Festlegung von Verantwortlichkeiten und der Verbindlichkeit auf. Zudem war die Bekanntheit des Pandemieplans tief, was unter anderem dazu beitrug, dass der Kanton als Arbeitgeber der Krisenvorsorge zu wenig Rechnung trug. Weiter wurde zu wenig berücksichtigt, wie eine Krisenorganisation über einen längeren Zeitraum optimal funktionieren kann.

Sind erkannte Defizite (z.B. aus der Sicherheitsverbandsübung 14) in den überarbeiteten Krisenvorsorgedokumenten berücksichtigt worden?

Die Krisenvorsorgedokumente wurden laufend weiterentwickelt und der Kanton hat aus Übungen Lehren gezogen. So wurden der an der SVU 2014 erkannte Handlungsbedarf wie die Verstärkung des Netzwerks mit Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes und die Überführung des Sonderstabs Pandemie in KFO-Strukturen umgesetzt und der Pandemieplan entsprechend ergänzt. Weitere in der kantonalen Auswertung zur SVU 2014 festgehaltenen Erkenntnisse (zur Lageübersicht, zum Management von Schlüsselressourcen, zur Zusammenarbeit mit dem Bund) hätten hingegen noch besser genutzt werden können. Positiv ist, dass auch der Covid-19-Einsatz des KFO bereits ausgewertet wurde und Lehren aus Fehlern gezogen werden. Schwächen bei der Organisation der GSI sowie beim Business Continuity Management der kantonalen Verwaltung wurden ebenfalls berücksichtigt und mündeten in konkreten Anpassungsschritten.

Waren die Hilfsmittel für die Krisenkommunikation angemessen?

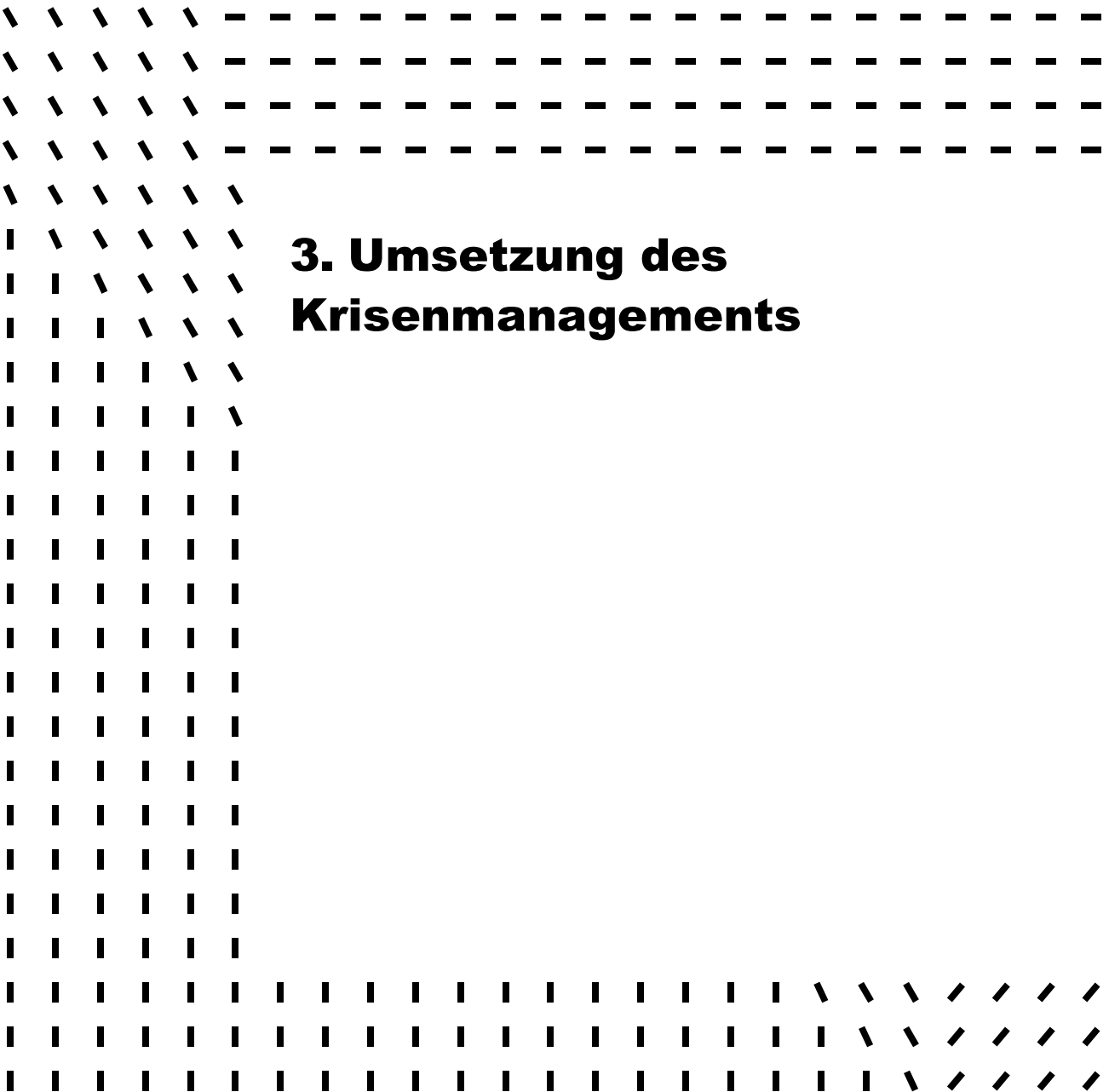
Mit dem Leitfaden zur Ereignis- und Krisenkommunikation mit Grundsätzen, Checklisten und Beispielen stand ein aktuelles und angemessenes Instrument zur Verfügung. Dem Thema Kommunikation wurde in der Krisenvorsorge insgesamt angemessen Rechnung getragen, jedoch hätte die Vorbereitung zur digitalen Durchführung von Medienkonferenzen besser sein können.

Wurden externe Akteure ausreichend in die Krisenvorsorge miteinbezogen?

Bei der Erarbeitung des Pandemieplans wurden die externen Akteure aus dem Gesundheitsbereich in ausreichendem Mass einbezogen. Ein Fachstab Gesundheit gewährleistete zudem im Bereich des Bevölkerungsschutzes die Einbindung von wichtigen Gesundheitsakteuren in die Krisenvorsorge. Akteure aus den Bereichen Wirtschaft, Bildung und Kultur sowie die Ärzteschaft hätten stärker in die Krisenvorsorge einbezogen werden sollen.

Wo besteht in der Krisenvorsorge Handlungsbedarf und welche Massnahmen würden zur Verbesserung beitragen?

Handlungsbedarf ist hinsichtlich der Verbindlichkeit der Umsetzung der Vorgaben des Pandemieplans zu sehen – durch externe Akteure, aber auch in der kantonalen Verwaltung. Dies beinhaltet insbesondere die Verfügbarkeit von Schutzmaterialien. Zudem sollte versucht werden, mehr Personen mit Übungen und Schulungen auf den Ernstfall vorzubereiten und die Bekanntheit der Grundlagen zu steigern. Weiter könnte eine Prüfung und gegebenenfalls Weiterentwicklung der bestehenden Instrumente zur Lagedarstellung nützlich sein, vor allem im Hinblick auf andere mögliche Krisen. Handlungsbedarf, welcher der Kanton bereits erkannt hat, liegt in der Einführung eines direktionsübergreifenden Business Continuity Managements.



3. Umsetzung des Krisenmanagements

Die Ergebnisse der Evaluation zur Umsetzung präsentieren wir in den folgenden zehn Abschnitten. Ein letzter Abschnitt ist wieder der Beantwortung der Evaluationsfragen zur Umsetzung gewidmet.

3.1 Führungsstrukturen und Abläufe in der Covid-19-Pandemie

Aufgrund der vom Bundesrat erklärten besonderen Lage setzte der Regierungsrat des Kantons Bern das *Kantonale Führungsorgan* rückwirkend auf den 28. Februar 2020 ein. Gemäss Auftrag oblag es dem KFO von da an, unter Vorbehalt der Zuständigkeiten des Regierungsrats, die nötigen Massnahmen zur Verhinderung der Ausbreitung und zur Bewältigung der Folgen zu veranlassen. Dabei sollte soweit möglich Rücksprache mit den Direktionen genommen und die Koordination mit den zuständigen Stellen des Bundes und den Regierungsstatthalterämtern sichergestellt werden. Für die interne und externe Kommunikation war gemäss Auftrag die Staatskanzlei gemeinsam mit dem KFO verantwortlich. Das KFO wurde gemäss den Grundlagen aufgebaut. Die Führung innerhalb des KFO lag beim Führungsstab KFO (FST KFO), dessen Chef der stellvertretende Polizeikommandant war. Im kantonalen Vergleich gehörte der Kanton Bern zu den Kantonen, die eher frühzeitig auf ihr kantonales Führungsorgan für die Pandemiebewältigung setzten.²⁶

Im Laufe der Pandemie wurden vom Führungsstab KFO sechs «Zellen» geschaffen (Lagezentrum, Kommunikation, Hotline, Testzentren, Ressourcenmanagement Kanton [RESMaK] und Massenanfall von Toten [MANT]). In der Kerngruppe FST KFO gab es mehrmals täglich Austausch, Lagerberichte des gesamten KFO fanden anfangs mehrmals pro Woche bis täglich statt – zunächst vor Ort und ab dem 11. März 2020 als Telefonkonferenz. Mitglieder im FST KFO waren zu Beginn Vertretende von zwei Direktionen: der SID (insbesondere mit Vertretenden von Polizei und BSM) und der GSI (KAZA, Spitalamt, Kantonsapotheker, Alters- und Behindertenamt). Die Staatskanzlei war über KomBE im Führungsstab vertreten. Mit der Zeit wurden auch weitere Akteure in den (erweiterten) Führungsstab KFO einbezogen – beispielsweise der Staatsschreiber, ein Vertreter der Regierungsstatthalterämter, sowie Vertretende weiterer Direktionen (WEU und BKD) und des Personalamts.

Aus Sicht der Mehrheit der interviewten Personen war der Einsatz des KFO nützlich und wichtig. Das KFO sei sehr gut geführt worden und habe Aufgaben wie die Beschaffung von Schutzmaterialien und die Beurteilung der Lage professionell umsetzen können. Die Strukturen der Kapo und die Grundlagen der Stabsarbeit hätten strukturierte und klare Abläufe ermöglicht. Auch die Koordination der Kommunikation im KFO sei in der Anfangsphase der Pandemie sehr nützlich gewesen. Weiter sei das KFO flexibel genug

²⁶ Avenir Suisse (2021): Die Pandemie als föderale Lernkurve. Eine Zwischenbilanz zum kantonalen Umgang mit der Covid-19-Krise, S. 113.

gewesen, um auf neue Herausforderungen zu reagieren. Auch in der Auswertung fällt die Beurteilung des Einsatzes der KFO grundsätzlich positiv aus.²⁷

Kritisch werden hingegen von mehreren Interviewpartner/-innen die folgenden beiden Aspekte betrachtet:

- Anbindung an die Regierung/Klärung Kompetenzen: Die Verbindung zwischen KFO und Regierungsrat sei nicht immer klar gewesen. Insbesondere zu Beginn der Pandemie gab es Aufgaben, bei denen offen war, ob die Kompetenz für eine Entscheidung bei der Regierung oder beim KFO lag. In der Praxis habe sich aber immer eine Lösung gefunden, wobei der Staatskanzlei und der Konferenz der Generalsekretäre eine wichtige Rolle attestiert wird. In der praktischen Umsetzung zur Beschaffung von Schutzmaterialien sei die (befristete) Erweiterung der Finanzkompetenz des KFO durch die Regierung wichtig gewesen. Dass Mitglieder der Regierung teilweise an den erweiterten Sitzungen des FST KFO teilgenommen haben, wird als nützlich erachtet.
- Einbindung Gemeinden in KFO: Verschiedene Interviewpartner/-innen weisen darauf hin, dass die Berücksichtigung der Gemeinden im KFO (durch die Vertretung der Regierungsstatthalterämter und dem VBG) zu spät erfolgt sei. Mit den Strukturen zwischen KFO und regionalen Führungsorganen beziehungsweise Führungsorganen der Gemeinden sei den Bedürfnissen der Gemeinden in der Pandemie zu wenig Rechnung getragen worden.

Der Einsatz des KFO wurde mit dem Regierungsratsbeschluss 701/2020 vom 17. Juni 2020 beendet – dies vor dem Hintergrund der damals tiefen Fallzahlen und der Rückkehr in die besondere Lage (siehe Abschnitt 1.3). Die Führung zur Bewältigung der aktuellen und anstehenden Herausforderungen ging damit an die GSI (KAZA) über und aufgebaute Krisenmanagement-Instrumente sollten gemäss Beschluss in die ordentlichen Strukturen der Kantonsverwaltung überführt werden.

Neben der KFO spielten auch andere Gremien der Kantonalen Verwaltung eine wichtige Rolle in der Pandemiebewältigung – anders als beim KFO war deren Einsatz jedoch nicht gemäss rechtlichen Grundlagen oder im Pandemieplan vorgesehen, sondern erfolgte gemäss den Bedürfnissen in der Pandemie. Es soll zunächst auf den Sonderstab GSI, die Organisation für die Vorbereitung und Umsetzung des Härtefallprogramms und die Task-Force Corona der Generalsekretäre/-innen eingegangen werden.

- *Sonderstab GSI*: Nach Auflösung des KFO und den Sommerferien 2020 zeigte sich gemäss den Interviews, dass die ordentlichen Strukturen in der GSI nicht ausreichten, um die zusätzlichen Aufgaben zur Pandemiebewältigung wie die Organisation des Kontaktmanagements und die Erstellung der Lageübersicht zu stemmen. Ende August 2020 wurde daraufhin vom Direktor der GSI (u.a. mit Beratung durch verantwortliche Personen aus der KFO) die Einsetzung eines Sonderstabs GSI beschlossen. Der Sonderstab konnte im September 2020 seine Arbeit aufnehmen und setzte sich aus Mitarbeitenden der Direktion mit Beizug von Personen aus der Kapo und dem BSM zusammen. Gemäss den beteiligten Personen war die Einsetzung des Sonderstabs wichtig und nützlich. Zentrale Aufgaben lagen in den Bereichen Testen, Kontaktmanagement, Betrieb der Hotline und Umsetzung der Impfkampagne. Die Unterstützung der GSI im Sonderstab durch Personen aus der Kapo habe es ermöglicht, Know-how zur Krisenbewältigung in die Direktion zu bringen, das hier sonst nicht vorgelegen hätte. Die Unterstützung sei von der GSI auch grundsätzlich

²⁷ Kanton Bern (2020): Auswertung KFO-Einsatz Covid 19.

gut angenommen worden, wenn auch die unterschiedliche Führungskultur und Sprache zu Beginn zu mehr Koordinationsaufwand geführt hätten. Weiter habe es gedauert, bis die Rollen des Sonderstabs klar waren. Ausserdem sei es zu Doppelspurigkeiten zwischen Stab und ordentlichen Strukturen in der GSI gekommen. Kritisch wird zu dem gesehen, dass im Sonderstab das Denken in Varianten und mit Eventualplanungen weniger gut ausgeprägt war als im KFO. Die Fachperson des Inselspitals und der Regierungsstatthalterämter im Sonderstab wird als nützlich betrachtet. In den Interviews wurden jedoch die personellen Wechsel im Sonderstab (und in den ordentlichen Strukturen) als Herausforderung angesprochen. Der Sonderstab war bis Ende Juni 2022 aktiv, wobei einige Schlüsselpersonen des Stabs weiterhin Aufgaben zur Pandemiebekämpfung übernehmen und schrittweise organisatorisch in die Regelstruktur des Gesundheitsamtes angesiedelt werden sollen.²⁸

- *Gremien zur Vorbereitung und Umsetzung des Härtefallprogramms:* Ende 2020 wurde eine interdirektionale Arbeitsgruppe eingesetzt, welche bei der Konzipierung der Umsetzung des Härtefallprogramms im Kanton Bern und der Vorbereitung der nötigen Entscheide des Regierungsrats durch die WEU unterstützend mitwirkte. Nach Verabschiedung der kantonalen Härtefallverordnung vom 18. Dezember 2020 und dem Rahmenkredit Wirtschaftsförderung für die Härtefallmassnahmen wurde Anfang Januar 2021 eine Vollzugsorganisation unter Leitung des Generalsekretärs der WEU eingesetzt, deren Arbeiten durch ein Kernteam strategisch gesteuert wurden. Auf der operativen Ebenen waren die Verantwortlichkeiten zwischen dem Amt für Wirtschaft und dem Generalsekretariat aufgeteilt und es wurden zusätzlich befristet umfangreiche Ressourcen mobilisiert und in die Organisation integriert. Die WEU musste sich rasch ein umfassendes Wissen in einem neuen Tätigkeitsgebiet aneignen, eine Aufbau- und Ablauforganisation in kürzester Zeit erstellen und Fachpersonal rekrutieren, schulen und instruieren. Unter der Leitung des Generalsekretärs steuerte eine Kerngruppe mit Kadernvertretenden des Amtes für Wirtschaft, der Standortförderung Kanton Bern und der Abteilungen Finanzen, Recht und Kommunikation des Generalsekretariats den Vollzug im Tages- und Wochenrhythmus. Insgesamt wirkten im Jahr 2021 mehr als 100 Personen (70 Vollzeitstellen) im Härtefallvollzug mit.
- *Task-Force Corona der Generalsekretäre/-innen:* Die Geschwindigkeit, in der in der Krise Entscheide zu treffen waren, hat Konsultationen in den ordentlichen Strukturen zwischen den Direktionen nicht mehr ermöglicht. Als Koordinationsgremium der Verwaltungsspitzen wurde vor diesem Hintergrund eine Task-Force Corona auf Stufe Generalsekretariate und Staatsschreiber/Vizestaatschreiberin etabliert.²⁹ Faktisch wurden dabei die Strukturen der Generalsekretärenkonferenz (GSK), jedoch mit einer höheren Sitzungsfrequenz (zu Beginn mit regelmässigen Telefonkonferenzen) und mit neuen Aufgaben genutzt. Die Task-Force hat laut den Beteiligten die Koordination erleichtert, insbesondere in Phasen, in denen der Kanton viel liefern musste.

Neben diesen drei Gremien wurden teilweise von den Direktionen interne Task-Forces und Gremien eingesetzt, um das Krisenmanagement in der jeweiligen Direktion zu koordinieren.

Für den Austausch mit externen Partnern wurden von den Direktionen ebenfalls Ad-hoc-Gremien eingesetzt. Die wichtigsten sollen im Folgenden kurz beschrieben und beurteilt werden:

²⁸ Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion (2022): Corona-Sonderorganisation wird in die bestehenden Strukturen überführt. Medienmitteilung vom 04. März 2022.

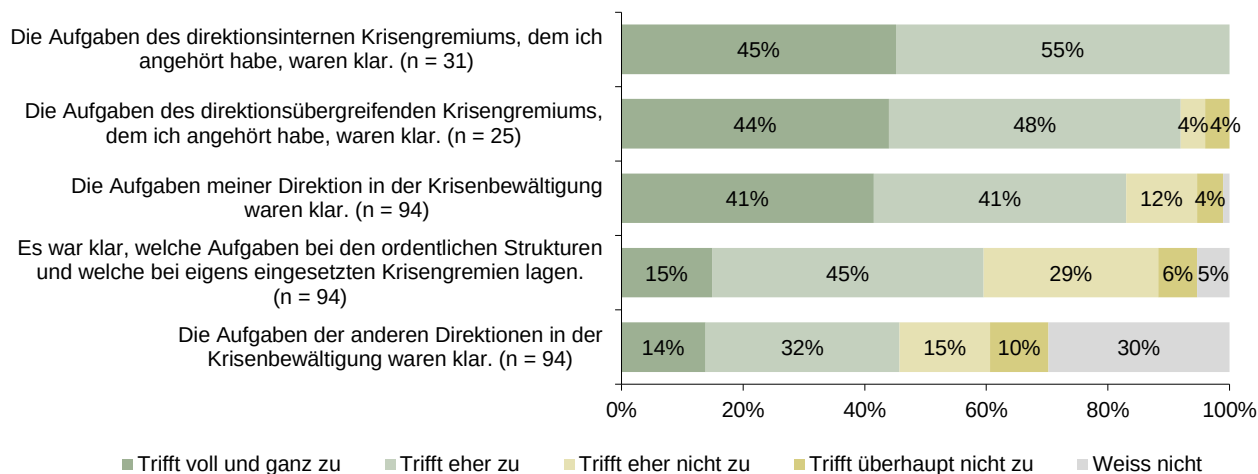
²⁹ Auer, Christoph (2021): Die Covid-19-Gesetzgebung im Kanton Bern. In: LeGes 32/3, S. 7.

- *Krisenstab Leistungserbringer der GSI:* Unter der Leitung der GSI wurde seit Beginn der Pandemie in einem «Krisenstab Leistungserbringer» ein regelmässiger Austausch mit Akteuren aus dem Gesundheitswesen gepflegt. Teil des Stabs waren neben dem Vorsteher und Fachpersonen aus der GSI Mitglieder folgender Organisationen: Kantonale Ärztesgesellschaft, Insel Gruppe, diespitäler.be, Verband der Privatspitäler sowie der Verbände von Heimen, Spitex und Apotheken. Aus Sicht der beteiligten Leistungserbringer sowie der GSI wird dem Krisenstab ein grosser Nutzen attestiert. Sitzungen seien stets sachorientiert abgelaufen. Auch habe der Krisenstab der Koordination der Leistungserbringer untereinander gedient und den Informationsfluss zwischen Kanton und den externen Akteuren vereinfacht. Kritische Stimmen gibt es dazu, dass keine Vertretung von Menschen mit Behinderung einbezogen war. Sinnvoll wäre zudem der Einbezug von Blaulichtorganisationen gewesen.
- *Arbeitsgruppen Sek II, Volksschulen und Kultur der BKD:* In drei Arbeitsgruppen koordinierte sich das BKD mit Verbänden von Lehrpersonen, Hochschulen, Schulleitungen und den Gemeinden sowie mit Kulturakteuren. In den Arbeitsgruppen Sek II und Volksschulen waren zudem Mitglieder des Grossen Rats eingebunden. Die Arbeitsgruppen waren laut Interviewpartner/-innen sehr hilfreich und die Zusammenarbeit war sachorientiert und respektvoll. Teilweise werden eine bessere Strukturierung und eine grösser Regelmässigkeit der Sitzungen als wünschenswert gesehen. Die Einbindung der Parlamentarier sei nützlich gewesen, es gibt jedoch auch Stimmen, die diesen Einbezug hinsichtlich der Gewaltentrennung kritisch sehen.
- *Task-Force Sozialpartner des WEU:* Von der WEU wurde ein Kontaktgremium mit den Sozialpartnern (u.a. Gewerkschaftsbund, KMU Verband, KV Bern, Handels- und Industrieverband, Arbeitgeberverband) eingesetzt. Grundlage hierfür bildete das bestehende Gremium in der Sozialpartnerschaft, das sich nun in etwas reduzierter Form regelmässig austauschte. Auch dieses Gremium wird als nützlich erachtet, insbesondere in der Funktion als sounding board für das Departement sowie für die Weitergabe von Informationen an die Sozialpartner.
- *Austauschgremium Städte und Gemeinden:* Von den grösseren Städten und dem VBG wurde moniert, zu Beginn der Pandemie zu wenig über die Entscheide der Regierung informiert worden zu sein, weshalb Massnahmen schwieriger nachzuvollziehen waren. Als Reaktion darauf wurde vom Kanton im Herbst 2020 ein Gremium für einen regelmässigen Austausch zwischen dem Gesundheitsdirektor, den Stadtpräsidenten von Bern, Biel, Thun, Köniz, Burgdorf und Langenthal, dem Vertreter der Regierungsstatthalterämter sowie dem Geschäftsführer und dem Präsidenten des VBG geschaffen. Der Austausch sei dienlich gewesen, um das Vertrauensverhältnis zu verbessern und praktische Fragen der Städte und Gemeinden zu klären.

Von den befragten Mitarbeitenden des Kantons geben rund zwei Drittel an, einem Krisengremium des Kantons angehört zu haben. Mehrheitlich handelte es sich dabei um Gremien mit hauptsächlicher Beteiligung von Personen aus einer einzigen Direktion. 27 Prozent der Befragten (n = 94) geben an, Teil eines direktionsübergreifenden Gremiums gewesen zu sein. Einem Gremium mit hauptsächlicher Beteiligung von verwaltungsexternen Personen haben 11 Prozent der Befragten angehört.

Die Aufgaben in den Krisengremien werden folgendermassen beurteilt.

D 3.1: Beurteilung Aufgaben



Quelle: eigene Darstellung Interface (basierend auf Online-Befragung ausgewählte Mitarbeitende Kanton 2022).

Grossmehrheitlich waren den Befragten die Aufgaben der direktionsinternen und direktionsübergreifenden Gremien, denen sie angehörten, sowie die Aufgaben der eigenen Direktion also klar oder eher klar. Kritischer wird die Abgrenzung zwischen ordentlichen Strukturen und eigenes eingesetzten Krisengremien gesehen. Hier sieht über ein Drittel der Befragten Unklarheiten. Bezüglich der Aufgaben anderer Direktionen sagen 25 Prozent der Befragten, dass diese nicht oder eher nicht klar gewesen seien.

3.2 Zusammenarbeit in der Regierung und zwischen den Direktionen

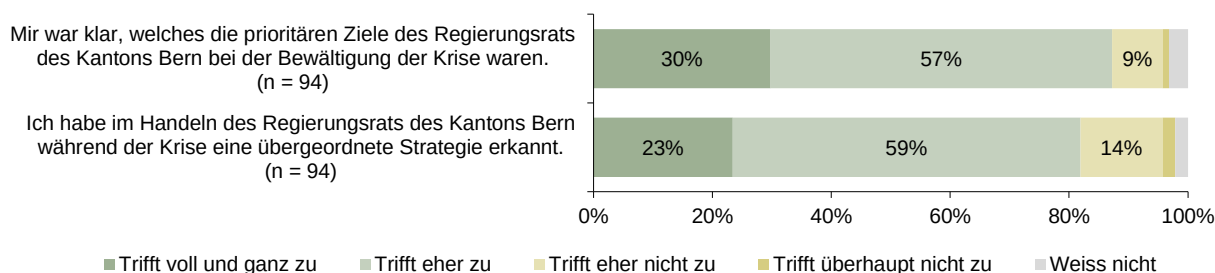
Die interviewten Mitglieder der Regierung betrachten die Zusammenarbeit innerhalb der Exekutive als sehr konstruktiv und sachorientiert. Zwar sei teilweise intensiv diskutiert worden, es habe jedoch nur selten Abstimmungen benötigt, stattdessen seien die Entscheide im Konsens gefällt worden. Auch habe der hohe Sitzungsrhythmus die Regierung zusammengeschweisst und die zentralen Entscheide seien stets von allen Regierungsräten/-innen getragen worden. Sitzungen hätten immer stattfinden können, physisch, hybrid oder per Skype. Insgesamt sei die Handlungsfähigkeit im Rahmen der Kompetenzen des Kantons gewährleistet gewesen und Stellvertretungen bei Ausfall einzelner Regierungsmitglieder waren vorgesehen. Es wird unterstrichen, dass für die gute Zusammenarbeit in der Regierung auch die Generalsekretariate und die Staatskanzlei viel Vorarbeit geleistet haben. Die Regierung sei grundsätzlich an die vorliegenden Informationen gekommen, um abgestützte Entscheide zu treffen – jedoch hätten insbesondere zu Beginn der Pandemie Entscheide auch unter Unsicherheit getroffen werden müssen. Gut sei auch gewesen, dass sich Regierungsmitglieder bei der externen Kommunikation gegenseitig entlastet hätten, indem nicht immer die gleichen Personen mit der Öffentlichkeit kommunizierten.

Auch von den anderen Interviewpartner/-innen wird der Regierung grossmehrheitlich eine gute Zusammenarbeit attestiert. Die Regierung habe mit einer Stimme gesprochen und parteipolitische Konflikte seien im Hintergrund geblieben. Letzteres wird auch darauf zurückgeführt, dass die Pandemie in der Mitte der Legislatur (und nicht in Wahlkampfzeiten) startete. Auch hätte die Verteilung der Direktionen mögliche parteipolitische Konflikte abfedern können: So hätten sowohl der Wirtschaftsdirektor (SP) wie auch der Gesundheitsdirektor (SVP) wichtige Entscheide entgegen den jeweiligen Parteilinien treffen müssen. Mehrfach werden die Arbeit des Gesundheitsdirektors und dessen Führungsstärke positiv hervorgehoben.

Die Interviewpartner/-innen des Kantons bewerten die operative Zusammenarbeit bei Schnittstellen zwischen verschiedenen Direktionen und Ämtern als grundsätzlich gut. Insbesondere habe das Zusammenspiel zwischen WEU, FIN, GSI und SID funktioniert. Kritik wurde sowohl seitens des Kantons und von externen Personen an der Zusammenarbeit zwischen GSI und BKD geübt. Die Absprachen zwischen diesen beiden Direktionen seien teilweise schwierig gewesen und es entstand der Eindruck, dass Massnahmen zu wenig interdirektional abgestimmt wurden, respektive nicht von beiden Direktionen gleichermassen getragen wurden. Ein Beispiel dafür ist der Entscheid zur Vorverschiebung der Winterferien 2021/22 (siehe hierzu auch Abschnitt 4.3). Aus Sicht der externen Akteure ist es vorgekommen, dass die eine Direktion für das gleiche Thema die andere Direktion als zuständig betrachtet hat und Verantwortlichkeiten nicht klar waren. Ausserdem wurde eine Abstimmung zwischen GSI und BDK bei den Meldungen der Fallzahlen an Schulen vermisst.

Die Online-Befragung der Mitarbeitenden des Kantons lässt folgendes Ergebnis hinsichtlich des strategischen Handelns der Regierung aufzeigen.

D 3.2: Beurteilung Regierungsrat: Sicht Mitarbeitende

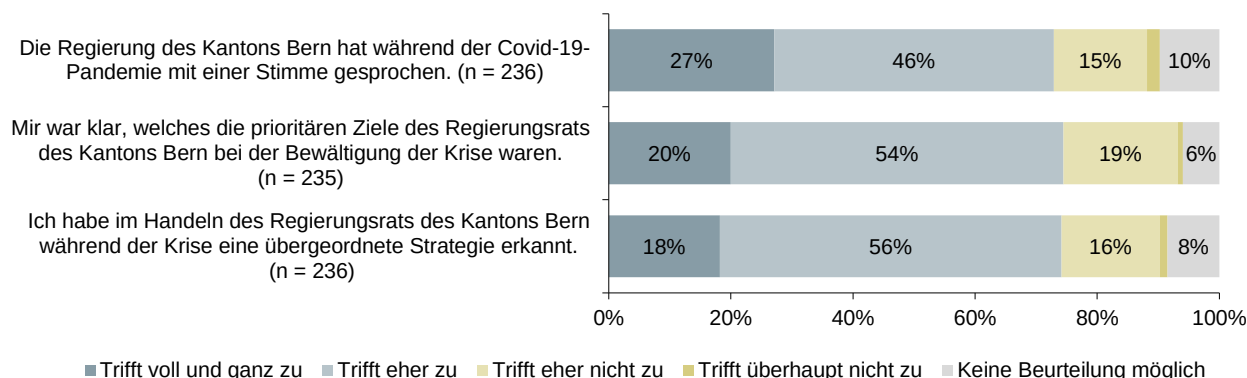


Quelle: eigene Darstellung Interface (basierend auf Online-Befragung ausgewählte Mitarbeitende Kanton 2022).

Für 87 Prozent waren die Ziele des Regierungsrats bei der Krisenbewältigung klar oder eher klar. Eine übergeordnete Strategie wurde von 82 Prozent der Befragten erkannt respektive eher erkannt.

Auch die Gemeindeschreiber/-innen wurden um eine Beurteilung zum Handeln der Kantonsregierung befragt. Die Verteilung der Antworten präsentiert sich wie folgt.

D 3.3: Beurteilung Regierungsrat: Sicht Gemeinden



Quelle: eigene Darstellung Interface (basierend auf Online-Befragung Gemeindeschreiber/-innen 2022).

Auch hier fallen die Antworten mehrheitlich positiv aus. Aus Sicht von 73 Prozent der Befragten hat die Regierung während der Pandemie mit einer Stimme gesprochen.

3.3 Zusammenarbeit mit den Gemeinden

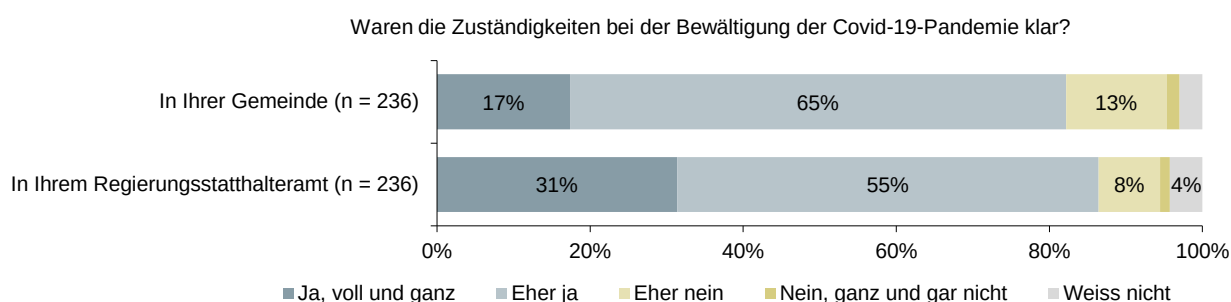
Soweit das kantonale Recht dies nicht explizit vorsieht, hatten die Gemeinden während der besonderen und der ausserordentlichen Lage neben ihren ordentlichen Aufgaben keine zusätzlichen Aufgaben zur Pandemiebewältigung wahrzunehmen. Jedoch waren die Gemeinden von vielen Massnahmen sehr direkt betroffen: sei es als Arbeitgeber, als Betreiber öffentlicher Einrichtungen, als Ort von Veranstaltungen, als Ansprechpartner und Kontaktstelle für Personen und Betriebe, als Trägerschaft von Volks- und Sekundarschulen oder hinsichtlich der Fragen der Durchführung von politischen Versammlungen in Zeiten von Kontaktbeschränkungen. Entsprechend gab es ein grosses Bedürfnis der Gemeinden für Informationen zu Vollzugsfragen respektive zur Einflussnahme auf kantonale Entscheide mit direkten Auswirkungen auf die Gemeinden.

Ein Bindeglied zwischen dem Kanton und den Gemeinden sind im Kanton Bern die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter. Unter anderem vertreten diese den Regierungsrat im Verwaltungskreis, beaufsichtigen und beraten die Gemeinden, sind Bewilligungsbehörde (z.B. für Restaurants und Veranstaltungen), erfüllen Führungs- und Koordinationsaufgaben im Bereich des Bevölkerungsschutzes und vermitteln nach Möglichkeit zwischen der Bevölkerung und den Behörden des Kantons und der Gemeinden.

Während die Regierungsstatthalterämter zuständig waren für die Anordnung von Massnahmen in der besonderen Lage (z.B., wenn Schutzkonzepte nicht umgesetzt werden), konnten die Gemeinden mit der Covid-19-Verordnung eine freiwillige Unterstützung der Kapo bei der Kontrolle von Massnahmen zur Bekämpfung der Pandemie in Anspruch nehmen (Art. 21 Covid-19-Verordnung vom 19. Juni 2020, Stand 20. Dezember 2020).

In der Online-Befragung wurden die Gemeindeschreiber/-innen nach den Zuständigkeiten bei der Pandemiebewältigung gefragt.

D 3.4: Zuständigkeiten Gemeinden und Regierungsstatthalterämter

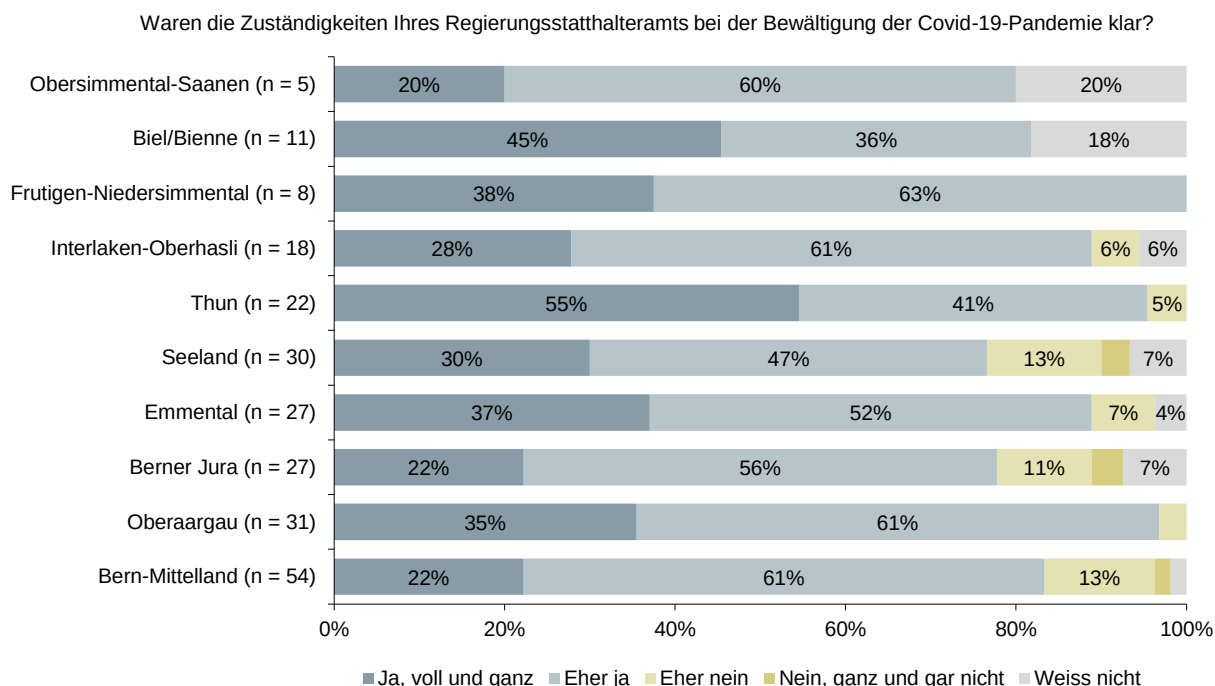


Quelle: eigene Darstellung Interface (basierend auf Online-Befragung Gemeindeschreiber/-innen 2022).

Grossmehrheitlich war den Gemeinden also klar respektive eher klar, wo die Zuständigkeiten lagen – mehr noch bezüglich der Regierungsstatthalterämter als bezüglich der eigenen Gemeinden.

Aufgeschlüsselt nach Verwaltungskreisen zeigt sich die Beurteilung zu den Zuständigkeiten der Regierungsstatthalterämter wie folgt:

D 3.5: Beurteilung Zuständigkeiten nach Regierungsstatthalterämtern

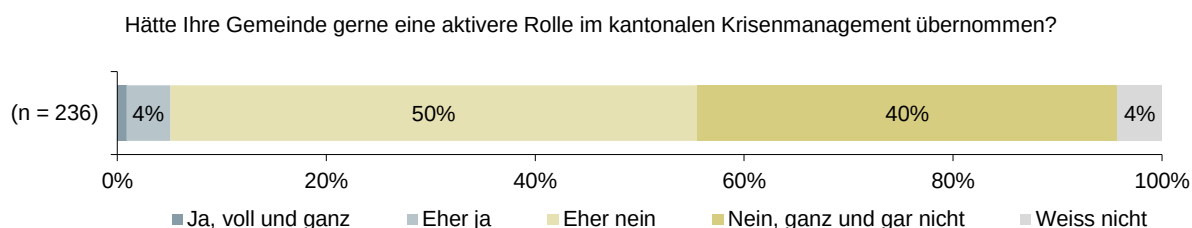


Quelle: eigene Darstellung Interface (basierend auf Online-Befragung Gemeindeschreiber/-innen 2022).

Unklarheiten bezüglich Zuständigkeiten bestanden also am ehesten in den Verwaltungskreisen Seeland, Berner Jura und Bern-Mittelland. Aus den Interviews und der Online-Befragung liegen keine Informationen zur Erklärung der regionalen Unterschiede vor.

Die folgende Darstellung zeigt die Einschätzung der Gemeindeschreiber/-innen zur Rolle ihrer Gemeinde im kantonalen Krisenmanagement.

D 3.6: Rolle Gemeinden im kantonalen Krisenmanagement



Quelle: eigene Darstellung Interface (basierend auf Online-Befragung Gemeindeschreiber/-innen 2022).

Nur 5 Prozent aller Gemeinden hätten gerne eine aktivere Rolle im kantonalen Krisenmanagement übernommen.

In einer weiteren Frage wurden die Gemeindeschreiber/-innen nach dem Einbezug ihrer Gemeinde in Krisengremien gefragt. 60 Prozent aller Gemeinden waren in ein Krisengremium involviert (n = 235). In den allermeisten Fällen handelte es sich dabei um ein Gemeindeführungsorgan oder ein regionales Führungsorgan. In ein Verwaltungskreisführungsorgan waren nur 5 Prozent der Gemeinden involviert. In den

Interviews werden die Führungsorgane der Gemeinden und Verwaltungskreise als wenig relevant für die Krisenbewältigung in der Covid-19-Pandemie betrachtet.

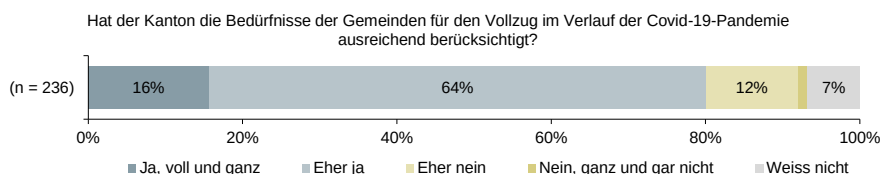
In den Interviews wird die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden insbesondere in der Anfangsphase der Pandemie als problematisch beschrieben. Gemeinden hätten nicht gewusst, welche Verordnungsänderungen in Vorbereitung seien und hätten dann sehr schnell Massnahmen umsetzen müssen. Teilweise habe der Kanton auch den Vollzug in den Gemeinden zu wenig mitgedacht, was in der Rechtsetzung spürbar gewesen sei. Gründe für diese Probleme lagen zum einen darin, dass Entscheide sehr schnell getroffen werden mussten, zum anderen aber auch in der fehlenden Einbindung der Gemeinden in der Krisenorganisation des Kantons zu Beginn der Pandemie. Auch die Interviewpartner/-innen des Kantons bestätigen das Defizit, dass am Anfang der Pandemie die Gemeinden nicht jedes Mal konsultiert worden sind, obwohl sie praktisch immer von den kantonalen Entscheiden betroffen waren. Der Kanton hätte auch besser vom Know-how der Gemeinden in Vollzugsfragen profitieren können. Aus Sicht der Gemeinden hätte eine stärkere Einbindung dazu geführt, dass Entscheide von der Bevölkerung besser akzeptiert worden wären.

Insbesondere die grösseren Städte, aber auch der VBG als Vertretung aller Gemeinden haben das kantonale Krisenmanagement in der ersten Jahreshälfte 2020 kritisiert. Als Folge davon habe sich der Einbezug verbessert, beispielsweise durch mehr Vorlaufzeit von Seiten der Staatskanzlei, die Einbindung der Ebene der Regierungsratsmitglieder in das KFO und die regelmässigen Telefonkonferenzen mit den grossen Städten und dem VBG. Auch die Zuständigkeiten bei Fragen der Gemeinden seien erst mit der Zeit klarer geworden, sodass eine konsolidierte Beantwortung möglich wurde. Wichtig für die Gemeinden sei immer auch der direkte Austausch untereinander sowie mit dem VBG gewesen.

Als sehr hilfreich erachten wir, dass das Amt für Gemeinden und Raumordnung gemeinsam mit dem VBG und der Geschäftsstelle der Regierungsratsmitgliederämter einen Fragekatalog für die Gemeinden publiziert und regelmässig aktualisiert hat. Der Fragekatalog war gemäss Online-Befragung nur 3 Prozent der befragten Gemeindeschreiber/-innen (n = 237) nicht bekannt. Von den Gemeinden, die den Fragekatalog beurteilen (n = 220), betrachten ihn 99 Prozent als sehr nützlich oder als eher nützlich. Auch in den Interviews wird der Nutzen unterstrichen: Mit dem Fragekatalog sei es möglich gewesen, eine unité de doctrine zwischen den Gemeinden herzustellen.

Für den in der Evaluation betrachteten Zeitraum schätzen die Gemeindeschreiber/-innen die Berücksichtigung der Bedürfnisse der Gemeinden für den Vollzug durch den Kanton wie folgt ein:

D 3.7: Berücksichtigung Bedürfnisse Gemeinden für den Vollzug



Quelle: eigene Darstellung Interface (basierend auf Online-Befragung Gemeindeschreiber/-innen 2022).

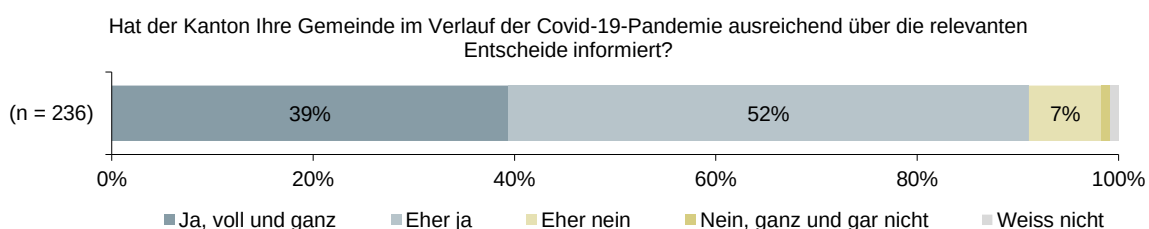
Die Beurteilung fällt grundsätzlich positiv aus. Der Grossteil der Gemeinden ist zumindest eher der Ansicht, dass ihre Bedürfnisse ausreichend berücksichtigt wurden für den

Vollzug durch den Kanton. Auf eine offene Frage nach Bereichen, in denen die Bedürfnisse der Gemeinden zu wenig berücksichtigt wurden, lassen sich folgende Antworten zusammenfassen:

- Allgemein kamen Informationen für den Vollzug zu spät oder waren unklar (9 Nennungen)
- Im Bereich Schulen/beim repetitiven Testen an Schulen (7 Nennungen)
- Bei der Umsetzung von Impfen, Testen in den Gemeinden (4 Nennungen)
- Bezüglich finanzieller Auswirkungen auf die Gemeinden (3 Nennungen)

Im Hinblick auf die Information über relevante Entscheide vom Kanton an die Gemeinden zeigt die Befragung folgendes Bild.

D 3.8: Information der Gemeinden über Entscheide

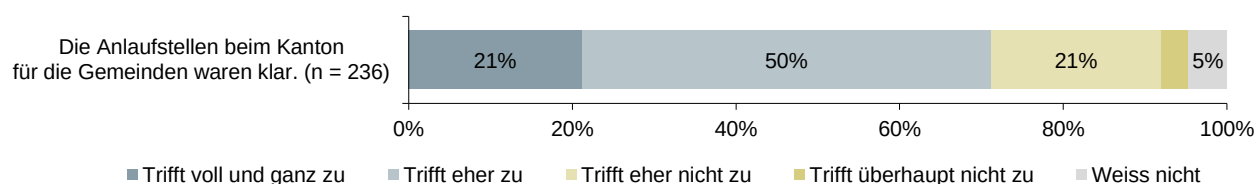


Quelle: eigene Darstellung Interface (basierend auf Online-Befragung Gemeindeschreiber/-innen 2022).

Nur wenige Gemeindeschreiber/-innen sind der Ansicht, dass der Kanton im Verlauf der Pandemie ihre Gemeinde nicht ausreichend über die relevanten Entscheide informiert hat. In den offenen Antworten wird auch hier die Information bezüglich Entscheide, welche die Schulen betreffen, mehrfach als problematisch betrachtet.

Inwiefern die Anlaufstellen beim Kanton für die Gemeinden in der Pandemie klar waren, beurteilen die Befragten folgendermassen:

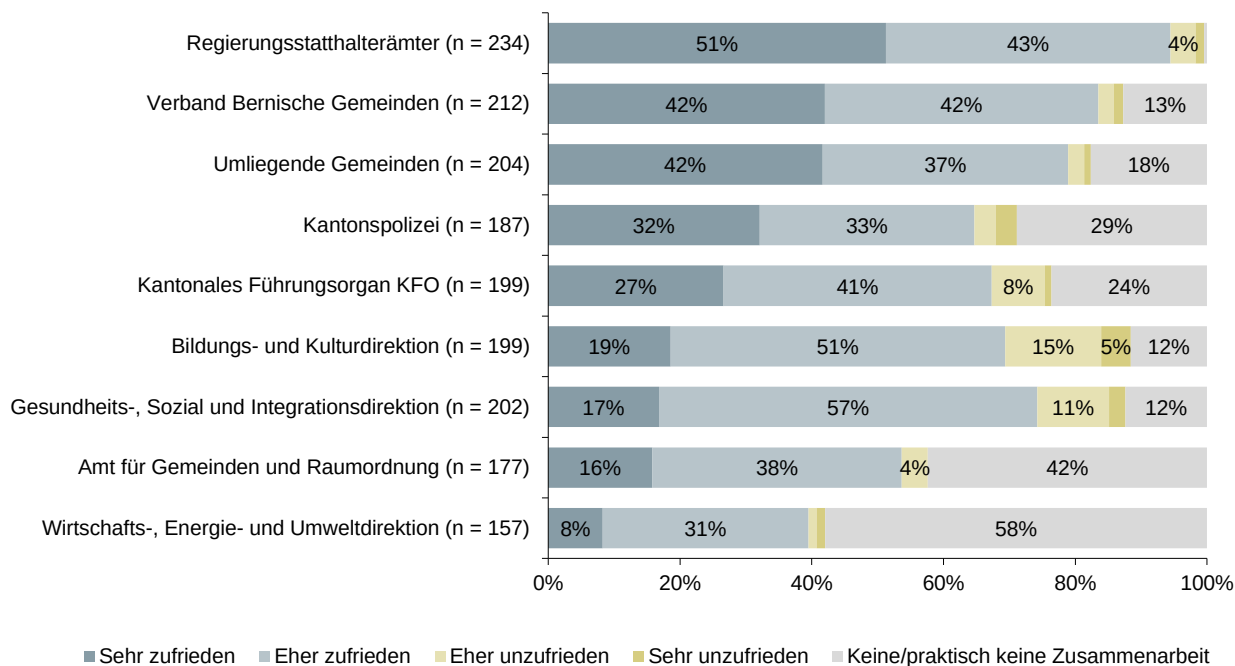
D 3.9: Beurteilung Anlaufstellen für Gemeinden



Quelle: eigene Darstellung Interface (basierend auf Online-Befragung Gemeindeschreiber/-innen 2022).

Für fast ein Viertel der Gemeinden waren die Anlaufstellen eher nicht oder nicht klar. Auch in einer offenen Frage nach Optimierungsbedarf wird mehrmals aufgeführt, dass sich die Gemeinden klarere Anlaufstellen (explizit für die Gemeinden) beim Kanton respektive eine bessere Erreichbarkeit der Kontaktstellen gewünscht hätten.

In der Online-Befragung wurden die Gemeindeschreiber/-innen um eine Einschätzung zur Zufriedenheit mit der Zusammenarbeit mit verschiedenen Akteuren befragt. Die Auswertung der Antworten wird im Folgenden dargestellt.

D 3.10: Zufriedenheit der Gemeinden mit der Zusammenarbeit mit den folgenden Akteuren

Quelle: eigene Darstellung Interface (basierend auf Online-Befragung Gemeindeschreiber/-innen 2022).

Es zeigt sich, dass die Gemeinden mit der Zusammenarbeit mit verschiedenen Akteuren mehrheitlich zufrieden waren. Insbesondere der Zusammenarbeit mit Regierungsstatthalterämtern, dem VBG und den umliegenden Gemeinden wird ein positives Zeugnis ausgestellt. Der grösste Anteil kritischer Antworten betrifft die Zusammenarbeit mit zwei Direktionen des Kantons: So waren 20 Prozent der Gemeinden mit der Zusammenarbeit mit der BKD eher unzufrieden oder unzufrieden. Hinsichtlich der Zusammenarbeit mit der GSI liegt der Anteil der kritischen Stimmen bei den Gemeinden bei 13 Prozent.³⁰

In einer offenen Frage wurden die Gemeinden schliesslich darum gebeten, Optimierungsbedarf für die Zusammenarbeit mit dem Kanton anzugeben. Am häufigsten wurden dabei folgende Aspekte genannt:

- Klare und frühzeitige Kommunikation/Festlegung Kommunikationskanäle zwischen Kanton und Gemeinden (36 Nennungen)
- Bessere Erreichbarkeit der Kontaktstellen beim Kanton (14 Nennungen)
- Stärkung Rolle der Regierungsstatthalterämter (5 Nennungen)
- Zuständigkeiten klarer definieren zwischen Kanton und Gemeinden (4 Nennungen)
- Stärkerer Einbezug Gemeinden in das Krisenmanagement (4 Nennungen)

3.4 Zusammenarbeit mit dem Bund

Wichtige Schnittstellen mit dem Bund lagen im Austausch zwischen GSI und BAG, zwischen WEU und SECO/EFV und zwischen dem Amt für Kultur und dem BAK.

³⁰ Betrachtet man nur die Gemeinden, die angeben, mit den jeweiligen Direktionen zusammengearbeitet zu haben, so liegt der Anteil unzufriedener/eher unzufriedener Gemeinden bei 21 Prozent (BKD) und 15 Prozent (GSI).

Kritisch betrachtet wird die Verbindung des Bereichs Bevölkerungsschutz zum Bund, da der Bundesstab Bevölkerungsschutz seine vorgesehene Rolle nicht übernommen hat.

Gemäss den Interviewpartnern/-innen sind nach einer Chaosphase mit unklaren Anlaufstellen zu Beginn der Pandemie die Prozesse mit dem Bund mit der Zeit klarer geworden. Sowohl bei der Gesundheit als auch im Bereich Wirtschaft werden die zuständigen Bundesämter dafür kritisiert, dass es lange dauerte, bis Stellungnahmen zu Fragen des Kantons kamen. Auch die Kurzfristigkeit der Kommunikation und die parallele Kommunikation von Bundesrat, Science-Task-Force und der Eidgenössischen Kommission für Impffragen (EKIF) seien nicht optimal gewesen. Dort, wo persönliche Kontakte bestanden hätten, habe die Zusammenarbeit mit dem Bund gut funktioniert. Das Konsultationsverfahren via GDK wird von einem Teil der Interviewpartner/-innen als nützlich, von einem anderen Teil als nicht sinnvoll erachtet.

Kritisch wird die Zusammenarbeit mit dem Bund insbesondere in der zweiten Welle Ende 2020 gesehen. Hier sei die Kommunikation nicht optimal abgelaufen. Die externen Interviewpartner/-innen sehen in dieser Phase eine Überforderung des Kantons – die Rückgabe der Verantwortung an die Kantone in der besonderen Lage sei im Nachhinein der falsche Entscheid gewesen.

3.5 Zusammenarbeit mit anderen Kantonen

Die Abstimmung mit anderen Kantonen wurde vor allem über die kantonalen Konferenzen umgesetzt. Teilweise wird ein Vorteil darin gesehen, dass der Kanton Bern sowohl in regionalen Konferenzen der Westschweiz als auch in Regionalen Konferenzen von Deutschschweizer Kantonen Mitglied ist. Während die Zusammenarbeit via GDK und die Vereinigung der Kantonsärztinnen und Kantonsärzte der Schweiz mehrheitlich positiv eingeschätzt wird, hat laut den Interviewpartnern/-innen die Zusammenarbeit über die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), die Konferenz Kantonalen Volkswirtschaftsdirektorinnen und Volkswirtschaftsdirektoren (VDK) und die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) teilweise weniger gut funktioniert.

Insgesamt sei der Föderalismus nicht immer gut koordiniert gewesen. Beispiele liegen in unterschiedlichen Regelungen zur Maskenpflicht, zur Öffnung von Restaurationsbetrieben und Skigebieten sowie zur Heterogenität bei der Umsetzung der Härtefallprogramme. Dabei sei es nicht zuletzt für die Bevölkerung schwierig gewesen, nachzuvollziehen, weshalb hier unterschiedliche kantonale Regeln galten. Die Koordination der Kantone untereinander wird auch im Hinblick auf zukünftige Krisen als wichtig erachtet. Als grosser Kanton hätte sich Bern in der Pandemie besser mit weiteren grossen Kantonen absprechen müssen (Aargau, Waadt, Zürich). Eine gemeinsame Position dieser Kantone, in denen fast die Hälfte der Schweizer Bevölkerung lebt, hätte diesen mehr Gewicht (auch gegenüber dem Bund) verschafft.

3.6 Zusammenarbeit mit dem Grossen Rat

Während die Frühlingssession 2020 des Grossen Rats noch regulär abgeschlossen werden konnte, musste das Parlament für die Sommersession 2020 aus Platzgründen in die Festhalle Bernexpo ausweichen und kehrte erst im Herbst 2021 wieder zurück ins Rathaus. Damit konnten aber alle Sessionen des Grossen Rats in der Pandemie stattfinden. Als problematisch wird erachtet, dass rechtliche Grundlagen für eine Teilnahme von Ratsmitgliedern, die sich in Quarantäne befanden, zu Beginn der Pandemie nicht vorlagen.

Voraussetzungen, damit das Parlament und Organe virtuell tagen konnten, wurden jedoch vom Grossen Rat im Verlauf der Pandemie geschaffen.³¹

In der Zeit nach der Frühlingssession 2020 spielte der Grosse Rat zunächst aus Sicht der Befragten praktisch keine Rolle in der Krisenbewältigung. Aus Sicht des Parlaments wird die Sicherstellung des Informationsflusses zwischen Regierung und Parlament als zentral in einer Krise betrachtet.³² Dieser sei zu Beginn der Pandemie nicht ausreichend gewährleistet gewesen und das Parlament hätte von der Regierung früher und stärker in die Entscheidungsfindung einbezogen werden sollen.

Die Einbindung der Finanzkommission (als vorberatende Kommission des Verordnungspakets zum Notrecht) in die Pandemiebewältigung hat laut den Befragten, die sich dazu äussern, mehrheitlich gut funktioniert. Andere Kommissionen hätten hingegen besser einbezogen werden können insbesondere, um einen Informationsgleichstand zwischen Exekutive und Parlament zu ermöglichen. Mitglieder der Bildungskommission in thematische Arbeitsgruppen der BKD einzubinden, wird als sinnvoll erachtet, da viel Wissen und Erfahrung der Parlamentarier vorhanden war und sich so auch Fragen klären liessen, die sonst über eine parlamentarische Anfrage an die Regierung gegangen wären. Grundsätzlich solle bei solchen Lösungen jedoch besonderes Augenmerk darauf gelegt werden, dass die Ratsmitglieder ihre Funktion der Kontrolle der Exekutive nach wie vor unabhängig ausüben könnten.

3.7 Zusammenarbeit mit weiteren Akteuren

Die Zusammenarbeit mit weiteren Akteuren ist insbesondere über die in Abschnitt 3.1 aufgeführten Gremien erfolgt. Eine weitere wichtige Rolle haben aber auch direkte Kontakte zwischen Verbänden, Verwaltung und Regierung gespielt.

In den Interviews wird die Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern und den Leistungserbringern als besonders gut hervorgehoben. Die Zusammenarbeit mit Verbänden habe sich insgesamt sehr bewährt, je nach Stärke des Verbands hätten Interessen aber stärker eingebracht werden können. Beispielsweise hätten die Verbände in den Bereichen Kultur und Weiterbildung weniger grosses Gewicht gehabt.

Dass die betroffenen Branchen beim Entscheid bezüglich des Verbots von Grossveranstaltungen im Herbst 2020 nicht beigezogen wurden, wird negativ gesehen. Der Kanton habe aber daraus gelernt und diese danach stärker beteiligt. Auch der Einbezug der Ärztesellschaft sei zu spät erfolgt. Die Zusammenarbeit von Kanton und Gastgewerbe als besonders betroffene Branche wird von beiden Seiten als gut beschrieben – dabei sei es auch hilfreich gewesen, dass der kantonale Verband nicht immer die Position des nationalen Verbands vertreten habe.

Von den befragten Mitarbeitenden des Kantons (n = 94) sind 16 Prozent der Ansicht, dass es Akteure gibt, welche zu wenig in das kantonale Krisenmanagement einbezogen worden sind. Die Antworten auf die Frage, welche Akteure dies waren, sind sehr heterogen. Lediglich «Epidemiologen» werden mehr als einmal genannt.

Von den befragten Gemeindeschreiber/-innen geben nur 6 Prozent an, dass Dritte zu wenig in das Krisenmanagement des Kantons einbezogen worden sind (n = 237). Mehrere

³¹ Vgl. Trees, Patrick (2021): Die Kantonsparlamente im Krisenmodus. In: Parlament, Parlement, Parlamento 3/21, S. 16–20.

³² Vgl. Trees, Patrick (2021): Die Kantonsparlamente im Krisenmodus. In: Parlament, Parlement, Parlamento 3/21, S. 16–20.

Befragte führen «Schulleitungen» als solche Akteure auf. Sechs Gemeindeschreiber/-innen sind der Ansicht, dass die Gemeinden selbst mehr involviert hätten werden sollen.

3.8 Finanzielle und personelle Ressourcen

In den Interviews wird zum Ausdruck gebracht, dass die notwendigen finanziellen Ressourcen für die Pandemiebewältigung durch den Kanton grundsätzlich zur Verfügung gestellt werden konnten. Zu Beginn der ersten Phase der Pandemie wurden so gestützt auf Art. 91 KV im Notrecht eine Reihe von Verordnungen zur Bewältigung der Covid-19-Krise erlassen und damit die Möglichkeit für eine schnelle finanzielle Unterstützung in verschiedenen Bereichen geschaffen. Insgesamt beziffert der Kanton Bern seine finanziellen Aufwendungen für Massnahmen zur Bewältigung der Krise in den Jahren 2020 und 2021 auf 438 Millionen Franken. Den grössten Ausgabenposten (noch vor den Wirtschaftshilfen und Härtefallbeiträgen) stellt mit 120 Millionen Franken die Kompensation der Ertragsausfälle für Listenspitäler und -geburtshäuser dar.³³

In der Übersicht präsentieren sich die Ausgaben des Kantons wie folgt:

D 3.11: Ausgaben des Kantons Bern für Massnahmen zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie 2020 und 2021

Ausgaben	CHF
Kompensation Ertragsausfälle Listenspitäler und -geburtshäuser	120 Mio.
Wirtschaftshilfen und Härtefallbeiträge	108 Mio.
Umsetzung Impfstrategie	52 Mio.
Ausgaben kantonales Führungsorgan (primär für die Beschaffung von medizinischen Schutzmaterialien)	44 Mio.
Defizitabgeltungen ÖV	38 Mio.
Ausbau Testangebote und Kontaktmanagement	28 Mio.
Pandemiekosten Alters- und Behindertenbereich	17 Mio.
Einlagen Kulturförderungsfonds	12 Mio.
Weitere Ausgaben	19 Mio.
Total	438 Mio.

Quelle: eigene Darstellung Interface (basierend auf Geschäftsbericht 2021, Band 1 – Jahresrechnung und Anhang des Kantons Bern, S. 14–21, <https://www.fin.be.ch/de/start/themen/Finanzen/Geschaeftsbericht.html>, Zugriff am 01.06.2022).

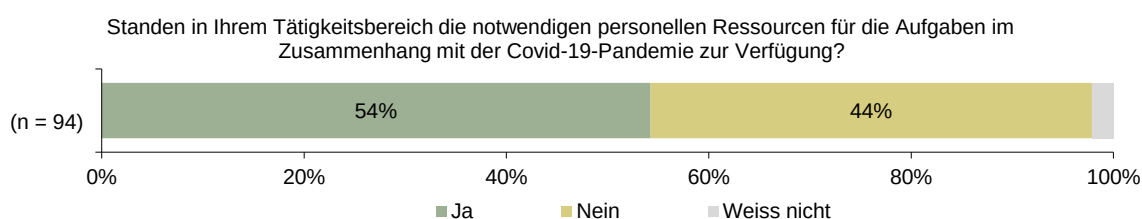
Durch die Krisenbewältigung wurden viele Sonderaufgaben bei der kantonalen Verwaltung geschaffen, für die personelle Ressourcen benötigt wurden. Insbesondere die Beurteilung von Gesuchen (Kurzarbeit, Härtefälle, Kultur), der Aufbau und die Umsetzung von Testen, Impfen und Kontaktmanagement und die Beschaffung und Verteilung von Schutzmaterialien waren neue und personalintensive Aufgaben. In anderen Bereichen sind hingegen Aufgaben im Lauf der Pandemie weggefallen oder vom Aufwand her geringer geworden. Um personelle Ressourcen der Verwaltung möglichst effizient zu nutzen, hat der Regierungsrat verschiedene personalrechtliche Massnahmen erlassen, und beispielsweise am 25. März 2020 (RRB Nr. 307/2020) die Möglichkeit geschaffen, Mitarbeitenden vorübergehend andere als die oder zusätzliche zu den in der Stellenbeschreibung enthaltenen Aufgaben zuzuweisen. Für den Zweck der Zuweisung war der Betrieb einer Stellenvermittlungsplattform vorgesehen. Ausserdem wurde geregelt, dass erst positive Jahresarbeitszeitguthaben abgebaut werden mussten, bevor bezahlte Kurzurlaube (insbesondere für Betreuungsaufgaben) gewährt werden sollten.

³³ Finanzdirektion des Kantons Bern (2022): Geschäftsbericht und Jahresrechnung 2021, Präsentation an der Bilanzmedienkonferenz vom 29. März 2022.

Gemäss den Interviewpartnern/-innen hat der Austausch von Personal vor allem direktionsintern oder amtsintern gut funktioniert. Direktionsübergreifend habe der Personalaustausch eine weniger grosse Rolle gespielt und sei vor allem über eine Unterstützung durch Mitarbeitende der Kapo und der SID erfolgt. Die Stellenvermittlungsplattform sei praktisch nicht zum Einsatz gekommen, sondern Amtsleiter/-innen hätten sich untereinander koordiniert. Teilweise kritisieren die Interviewpartner/-innen, dass weniger belastete Ämter nicht stärker Unterstützung angeboten hätten. Im Verlauf der Krise wurden in stärkerem Masse externe Personen (befristet) angestellt respektive Aufgaben an Private ausgelagert. Als Beispiele für zweiteres wird die Zusammenarbeit mit KPMG bei den Härtefallgesuchen und mit Adecco beim Kontaktmanagement genannt.

In der Online-Befragung wird die Ressourcensituation folgendermassen eingeschätzt.

D 3.12: Beurteilung vorhandene personelle Ressourcen



Quelle: eigene Darstellung Interface (basierend auf Online-Befragung ausgewählte Mitarbeitende Kanton 2022).

Für 44 Prozent der Befragten waren die notwendigen Ressourcen nicht vorhanden. Dieses Problem wird am häufigsten in der GSI gesehen (65% Nein-Antworten).

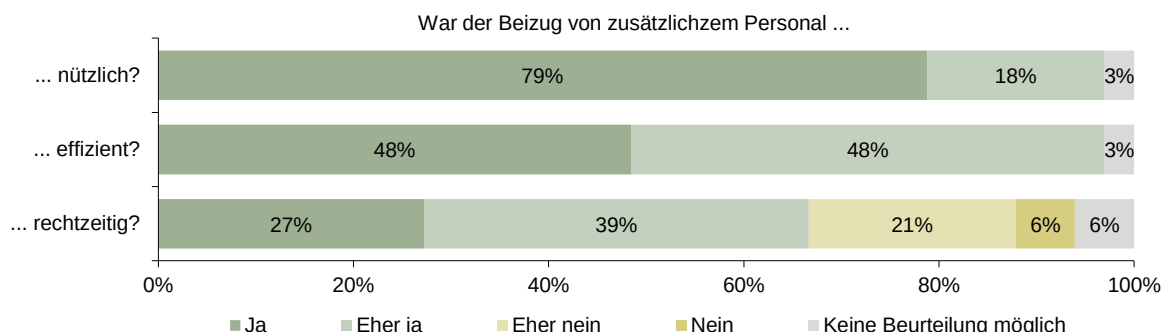
Auf eine offene Frage danach, wo personelle Ressourcen gefehlt haben, werden am häufigsten folgende Aspekte aufgeführt:

- Nicht-Covid-bezogene-Aufgaben/Tagesgeschäft/laufende Projekte (10 Nennungen)
- Interne und externe Kommunikation/Bearbeitung von Bürgeranfragen (5 Nennungen)
- Testen und Kontaktmanagement (4 Nennungen)

In einer weiteren Frage geben 35 Prozent der Befragten an, dass ihn ihrem Tätigkeitsbereich zur Bewältigung der Krise zusätzliches Personal beschäftigt wurde. Am häufigsten ist dies laut 31 Prozent aller Befragten durch (befristete) Neuanstellungen erfolgt. 20 Prozent der Befragten geben an, dass externe Dienstleister in ihrem Tätigkeitsbereich beigezogen wurden. Gemäss 17 respektive 12 Prozent der Befragten wurde zusätzliches Personal aus anderen Ämtern derselben Direktion respektive aus anderen Direktionen beigezogen. Der direktionsinterne Personalaustausch ist in besonderem Masse in der WEU erfolgt, Neueinstellungen und der Beizug von Externen kam bei der GSI am meisten vor.

Beurteilt wird der Beizug zusätzlichen Personals wie folgt:

D 3.13: Beurteilung Beizug zusätzliches Personal

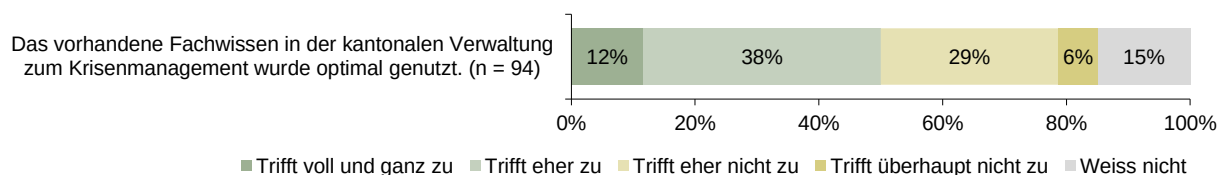


Quelle: eigene Darstellung Interface (basierend auf Online-Befragung ausgewählte Mitarbeitende Kanton 2022; n = 33).

Die Befragten zeigen sich also mit dem Beizug von zusätzlichem Personal (wenn erfolgt) mehrheitlich zufrieden. Für rund ein Viertel der Befragten, die sich auf zusätzliches Personal stützen konnten, hätte der Beizug jedoch eher schneller oder schneller erfolgen sollen. In einer offenen Frage nach Optimierungsbedarf aufgrund der Erfahrungen in der Pandemie wird mehrfach der Wunsch nach einer flexibleren Personalunterstützung genannt.

Schliesslich zeigt die folgende Verteilung eine Einschätzung der Befragten bezüglich der Nutzung von vorhandenem Fachwissen zum Krisenmanagement.

D 3.14: Beurteilung Nutzung vorhandenes Fachwissen



Quelle: eigene Darstellung Interface (basierend auf Online-Befragung ausgewählte Mitarbeitende Kanton 2022).

Die Hälfte der Befragten ist der Ansicht, dass das Fachwissen in der kantonalen Verwaltung optimal genutzt wurde. Über ein Drittel denkt jedoch, dass dies eher nicht oder gar nicht der Fall ist. Vergleicht man die Antworten zwischen den verschiedenen Direktionen, so fällt auf, dass in der GSI überdurchschnittlich viele Befragte (57 Prozent, n = 23) der Ansicht sind, dass vorhandenes Fachwissen nicht oder eher nicht optimal genutzt wurde.

3.9 Leistungsbereitschaft und Durchhaltefähigkeit der Mitarbeitenden

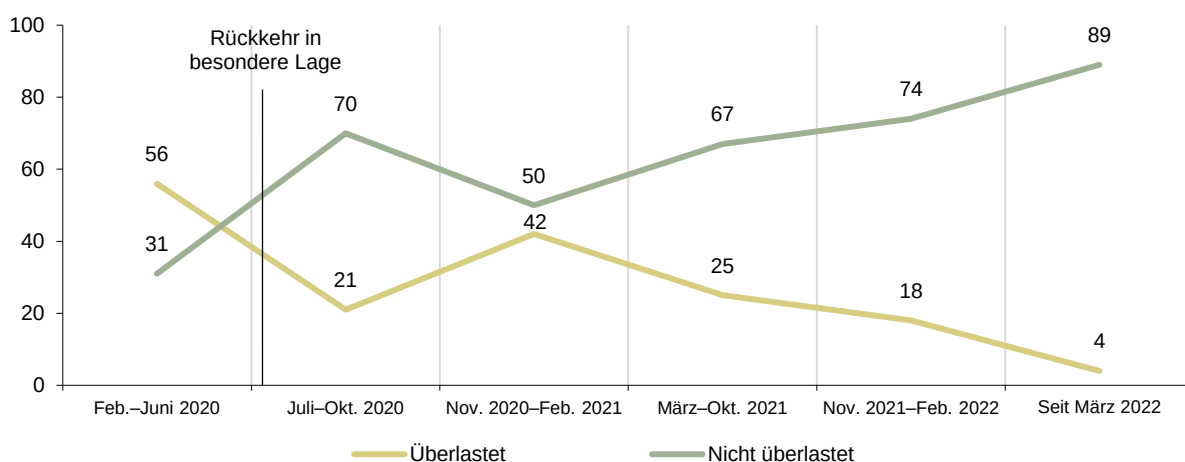
In den Interviews wird die Leistungsbereitschaft der Mitarbeitenden der Kantonalen Verwaltung als hoch betrachtet. Jedoch hätten sich, je länger die Krise dauerte, immer mehr Ermüdungserscheinungen gezeigt. Einige Mitarbeitende seien aufgrund anhaltender Arbeitsbelastung ausgefallen respektive hätten für andere Aufgaben eingesetzt werden müssen. Gemäss den Interviews war die Durchhaltefähigkeit im Krisenmanagement oft stark an einzelne Personen gebunden – dies habe glücklicherweise zu keinen grösseren Problemen geführt. Auch die Arbeit von zuhause aus über einen längeren Zeitraum und zusätzliche Betreuungsaufgaben (z.B. wegen Schulschliessungen oder Quarantäne) seien für manche Mitarbeitende sehr belastend gewesen. Von Seiten des Personalamts wurde

die Zunahme von psychischen Problemen bei den Mitarbeitenden konstatiert und es wurde ein Psychologe mandatiert.

Vergleicht man die Absenzen infolge Krankheit und Unfall vor und während der Pandemie, so zeigen sich zumindest für das Jahr 2020 keine erhöhten Werte gegenüber den Vorjahren (8,1 Tage pro Vollzeiteinheit).³⁴ Bei den geleisteten Überstunden zeigt sich bei der GSI ein klarer Effekt der Krise: So hat sich das Jahreszeitsaldo im Jahr 2020 gegenüber dem Vorjahr in dieser Direktion mehr als verdoppelt.³⁵

Die befragten Mitarbeitenden (die ja in besonderem Masse mit der Pandemiebewältigung zu tun hatten) schätzen ihre Arbeitsbelastung in den verschiedenen Phasen der Pandemie folgendermassen ein. –

D 3.15: Einschätzung Arbeitsbelastung Mitarbeitende



Quelle: eigene Darstellung Interface (basierend auf Online-Befragung ausgewählte Mitarbeitende Kanton 2022).

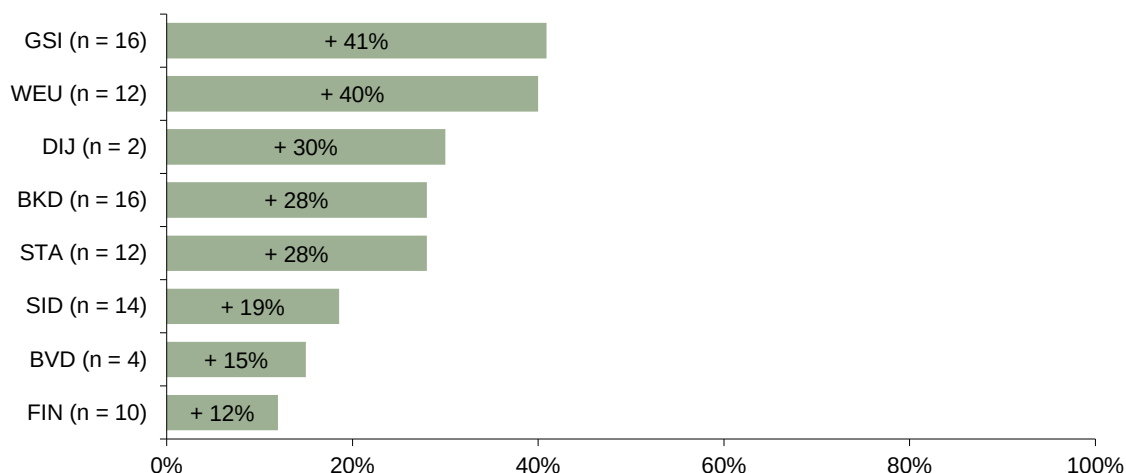
Fragestellung: Wie haben Sie Ihre persönliche Arbeitsbelastung in den unterschiedlichen Phasen der Pandemie erlebt? (Absolute Zahlen).

In der ersten Phase fühlte sich mit 56 Personen die Mehrheit der Befragten überlastet. Nach Rückkehr in die besondere Lage änderte sich diese Situation: Es waren zunächst nur noch 21 befragte Personen überlastet, bis im November 2020 die Zahl der überlasteten Personen wieder zunahm – wenn auch nicht so stark wie in der Anfangsphase der Pandemie. Seit März 2021 ist eine konstante Abnahme des Anteils Personen zu konstatieren, die sich überlastet fühlen.

Die befragten Mitarbeitenden des Kantons konnten sich dazu äussern, inwiefern ihre persönliche Arbeitsbelastung im Zeitraum von Februar 2020 bis April 2022 effektiv von der normalerweise zu erwartenden Arbeitsbelastung abgewichen ist. Im Mittel ist eine Zunahme der Belastung von 29 Prozent zu konstatieren, wobei auch hier zu berücksichtigen ist, dass die Befragten ja gerade danach ausgewählt wurden, dass sie in besonderem Masse mit der Krisenbewältigung zu tun hatten. Nach Direktionen aufgeschlüsselt ergibt sich folgendes Bild.

³⁴ Gemäss interner Auswertung des Personalamts zur Präsentation vor der Finanzkommission am 8. April 2021.

³⁵ Gemäss interner Auswertung des Personalamts zur Präsentation vor der Finanzkommission am 8. April 2021.

D 3.16: Mittlere Veränderung der Arbeitsbelastung nach Direktion

Quelle: eigene Darstellung Interface (basierend auf Online-Befragung ausgewählte Mitarbeitende Kanton 2022).

Fragestellung: Bitte schätzen Sie, wie stark Ihre persönliche Arbeitsbelastung im Zeitraum zwischen Februar 2020 und April 2022 aufgrund der Covid-19-Pandemie von Ihrer normalerweise zu erwartenden Arbeitsbelastung abgewichen ist.

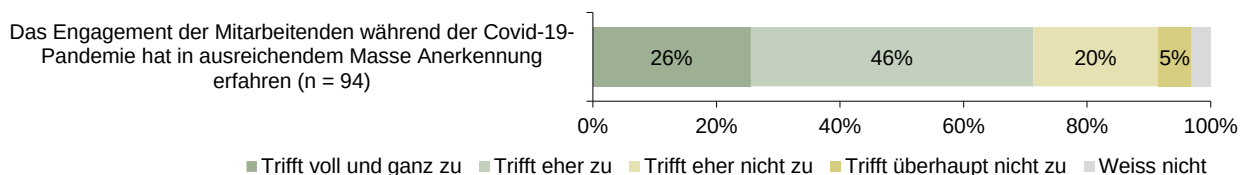
Am stärksten hat die Arbeitsbelastung also in der GSI und der WEU zugenommen. In diesen beiden Direktionen hat sich die Arbeitsbelastung bei den befragten Personen gemäss deren Schätzung Covid-19-bedingt um durchschnittlich 40 Prozent erhöht.

Laut den Interviews wurde das ausserordentliche Engagement der Mitarbeitenden besonders in den jeweiligen Ämtern und Direktionen anerkannt. Ein wertschätzender Führungsstil sei dabei wichtig gewesen. Zudem wurden gewisse personalrechtliche Massnahmen, wie die Möglichkeit, mehr nicht bezogene Ferientage auf Langzeitkonten anzusparen, getroffen. Während der GSI bewilligt wurde, die Mittel für die Ausrichtung von Leistungsprämien im Jahr 2020 um einen Gesamtbetrag von 40'000 Franken zu überschreiten, haben die anderen Direktionen auf eine Erhöhung ausserhalb der für 2020 budgetierten Mittel verzichtet (RRB. Nr. 662/2020 vom 10. Juni 2020). Da Personen im obersten Kader Mehrarbeit seit dem 1. Januar 2020 nicht mehr kompensieren können (Vertrauensarbeitszeit³⁶) wurde zudem in einzelnen Fällen von der Regierung entschieden, besonders hohes Engagement von Personen mit Schlüsselfunktionen in der Pandemie mit Funktionszulagen zu honorieren. Die Möglichkeit der monetären Anerkennung ausserordentlichen Engagements wurde insgesamt also nur sehr zurückhaltend eingesetzt.

Die befragten Mitarbeitenden des Kantons beurteilen die Anerkennung des Engagements in der Pandemie wie folgt:

³⁶ Per 1. Januar 2020 traten für das oberste Kader der Kantonsverwaltung die Bestimmungen zur Vertrauensarbeitszeit in Kraft. Diese sehen im Wesentlichen vor, dass die betreffenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ihre geleistete Arbeitszeit nicht mehr rapportieren müssen. Die Mehrarbeit wird durch einen um 3 Prozent höheren Lohn, um 3 Prozent höhere Pensionskassenbeiträge und fünf zusätzliche Ausgleichstage abgegolten, wobei zwei von diesen drei Elementen ausgewählt werden können.

D 3.17: Beurteilung Anerkennung Engagement



Quelle: eigene Darstellung Interface (basierend auf Online-Befragung ausgewählte Mitarbeitende Kanton 2022).

Für den Grossteil der Befragten haben die Mitarbeitenden also in ausreichendem Mass Anerkennung erfahren. Immerhin ein Viertel der Befragten ist jedoch der Ansicht, dass dies nicht oder eher nicht zutrifft.

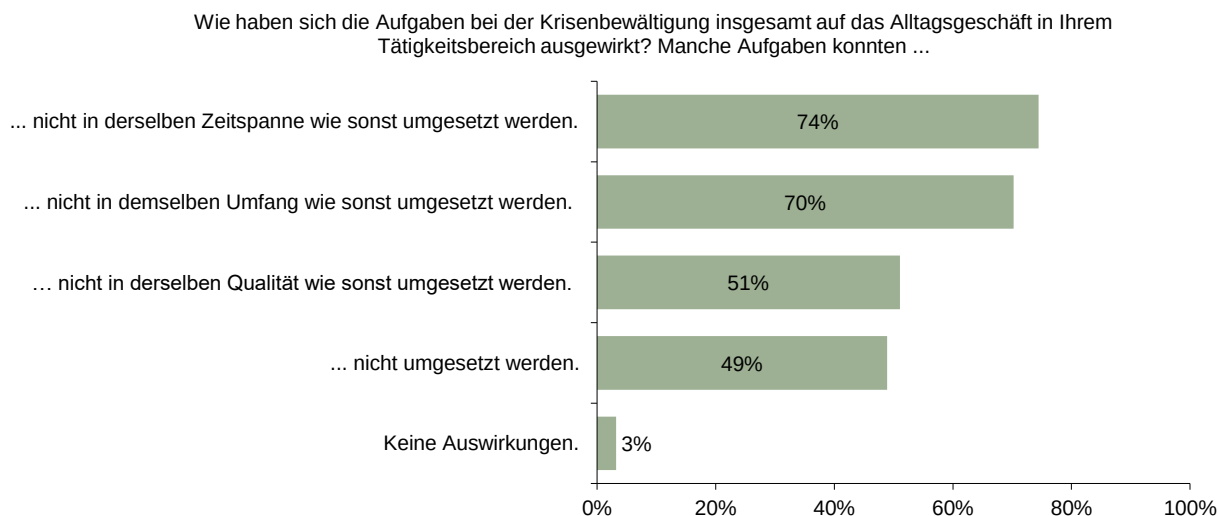
3.10 Sicherstellung Verwaltungsbetrieb

Die befragten Mitarbeitenden waren stark, jedoch nicht ausschliesslich, mit Aufgaben im Zusammenhang mit Covid-19 beschäftigt. In der Online-Befragung zeigt sich, dass der Anteil der Aufgaben, die auf die Pandemie zurückzuführen waren von Frühling 2020 bis Frühling 2022 bei den meisten Mitarbeitenden zwischen 10 und 50 Prozent lag. Der höchste Anteil von Covid-19-bedingten Arbeiten ist gemäss Online-Befragung bei den Mitarbeitenden der GSI und der WEU angefallen.

In den Interviews wird darauf hingewiesen, dass es aufgrund der Pandemie Verzögerungen bei den üblichen Aufgaben der Verwaltung gab. Teilweise mussten so einzelne Geschäfte und Projekte sistiert oder verschoben werden, der Verwaltungsbetrieb habe jedoch stets aufrechterhalten werden können. Auch die verwaltungsexternen Interviewpartner/-innen sind der Ansicht, dass die Verwaltung ihre zentralen Leistungen auch während der Krise erbringen konnte. Kritisch sehen manche Interviewte von Seiten Kanton, dass Grundlagen des Business Continuity Managements gefehlt hätten, um Aufgaben zu priorisieren und Schlüsselprozesse zu erkennen. Dass in manchen Bereichen weniger zu tun war – beispielsweise bei der Kapo aufgrund des Verbots von Grossveranstaltungen oder bei der Standortförderung aufgrund abgesagter Wirtschaftsbesuche – habe teilweise auch Luft für Covid-19-bedingte Aufgaben (oder zum Abbau von Überstunden) geschaffen.

Die Befragung der Mitarbeitenden der Verwaltung bezüglich der Auswirkungen der Krisenbewältigung auf das Alltagsgeschäft fällt wie folgt aus:

D 3.18: Beurteilung Auswirkungen Alltagsgeschäft

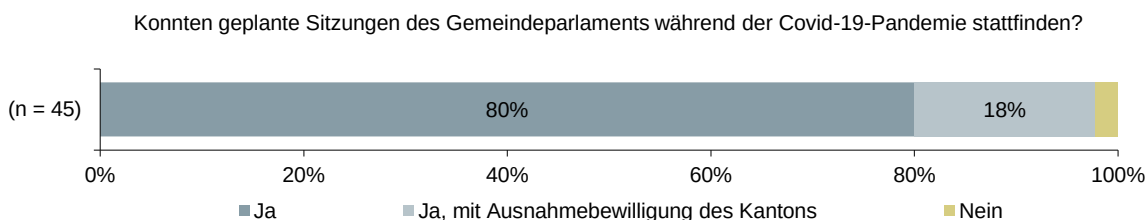


Quelle: eigene Darstellung Interface (basierend auf Online-Befragung ausgewählte Mitarbeitende Kanton 2022; n = 94; Mehrfachnennungen möglich).

Während nur 3 Prozent keine Auswirkungen sehen, gab es laut rund der Hälfte der Befragten Abstriche in der Qualität respektive konnten Aufgaben nicht umgesetzt werden. Verzögerungen respektive Anpassungen beim Umfang der Leistungserbringung im Alltagsgeschäft waren für rund 70 Prozent der Befragten zu spüren. Hier gilt es, darauf hinzuweisen, dass nur Personen befragt wurden, die in besonderem Masse in das Krisenmanagement eingebunden waren.

Die Gemeinden wurden um eine Einschätzung dazu gebeten, inwiefern die Krise ihre Handlungsfähigkeit eingeschränkt hat. Zunächst wurden Gemeinden mit einem Parlament gefragt, ob Sitzungen stattfinden konnten.

D 3.19: Durchführung Parlamentssitzungen

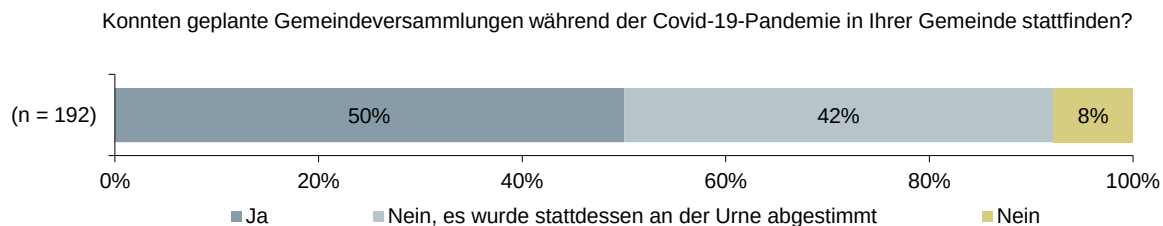


Quelle: eigene Darstellung Interface (basierend auf Online-Befragung Gemeindeschreiber/-innen 2022).

Nur in einer Gemeinde konnten Sitzungen des Parlaments nicht stattfinden. In 8 Gemeinden (18%) wurde für die Durchführung der Sitzungen eine Ausnahmegewilligung des Kantons genutzt.

Im grösseren Teil der Gemeinden des Kantons wird an Gemeindeversammlungen entschieden. Auch hier wurden die betroffenen Gemeinden um eine Beurteilung gebeten.

D 3.20: Durchführung Gemeindeversammlungen

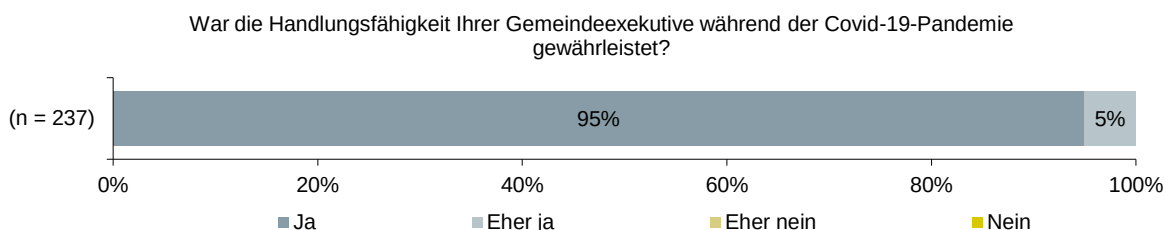


Quelle: eigene Darstellung Interface (basierend auf Online-Befragung Gemeindeschreiber/-innen 2022).

Die Hälfte der Gemeinden führte Gemeindeversammlungen durch. In 42 Prozent wurde stattdessen an der Urne abgestimmt. Mit 8 Prozent konnte nur in einem kleinen Teil der Gemeinden keine Versammlungen stattfinden. In der Regel ist hier eine Verschiebung der Versammlung vom Frühjahr 2020 auf den Herbst erfolgt. Mehrere Gemeinden verweisen darauf, dass dies auch wenig problematisch gewesen sei, da keine wesentlichen, unaufschiebbaren Traktanden geplant waren. Insgesamt sehen so auch 94 Prozent der Gemeinden die Handlungsfähigkeit der Parlamente und Versammlungen während der Covid-19-Pandemie als gewährleistet respektive als eher gewährleistet an. Keine der Gemeinden ist der Ansicht, dass ihr Krisenmanagement durch nicht stattfindende Sitzungen oder Versammlungen beeinträchtigt wurde.

Noch eindeutiger fällt die Beurteilung zur Handlungsfähigkeit der Exekutive aus.

D 3.21: Handlungsfähigkeit Gemeindeexekutiven



Quelle: eigene Darstellung Interface (basierend auf Online-Befragung Gemeindeschreiber/-innen 2022).

Keine Gemeinde ist der Ansicht, dass aufgrund von Covid-19 die Gemeindeexekutive in ihrer Handlungsfähigkeit beeinträchtigt war.

3.11 Beantwortung der Evaluationsfragen zur Umsetzung des Krisenmanagements

Die Evaluationsfragen zur Umsetzung des Krisenmanagements lassen sich wie folgt beantworten:

Erfolgte der Aufbau der Krisenorganisation gemäss den Grundlagen? Sind alle relevanten Akteure einbezogen worden?

Mit dem Einsatz des kantonalen Führungsorgans ab Februar 2020 erfolgte der Aufbau der Krisenorganisation gemäss den Grundlagen des Bevölkerungsschutzes. Nach einer kurzen Vorlaufzeit waren die zentralen Akteure in das KFO eingebunden. Der Aufbau weiterer Krisengremien (Sonderstab GSI ab September 2020, Task-Force GSK und interne Task-Forces in den Direktionen) erfolgte ohne materielle Grundlagen. Auch für den Einbezug externer Akteure wurden vor allem Ad-hoc-Gremien gebildet – teilweise jedoch unter Nutzung bestehender Strukturen und Austauschgefässe. Ein Defizit ist darin zu sehen, dass Gemeinden und Regierungsstatthalterämter nicht von Anfang an beim KFO Einsatz

hatten. Weiter gibt es Kritik hinsichtlich des Einbezugs der Ärztesgesellschaft und weniger gut organisierter Interessengruppen (z.B. in der Kultur und Weiterbildung) in das kantonale Krisenmanagement.

Waren die Zuständigkeiten der Krisenakteure klar definiert? Wurden Entscheide auf der richtigen Stufe getroffen?

Den Gemeinden waren ihre Zuständigkeiten bei der Bewältigung der Pandemie grossmehrheitlich klar. Auch aus Sicht der befragten Schlüsselakteure des Kantons war klar, welche Aufgaben die Krisengremien zu übernehmen hatten. Ein Drittel der Befragten sieht jedoch Unklarheiten bezüglich der Zuständigkeiten der Krisengremien und der ordentlichen Strukturen. Teilweise unklar geregelt waren auch die Zuständigkeiten zwischen Regierung und KFO zu Beginn der Pandemie. Daraus resultierten jedoch keine Konflikte. Entscheide wurden stufengerecht getroffen. Nach dem Übergang in die ordentlichen Strukturen mussten Zuständigkeiten erst geklärt werden, was jedoch grundsätzlich gelungen ist.

War die Zusammenarbeit innerhalb der Kantonsverwaltung zweckmässig?

Die Zusammenarbeit innerhalb der Regierung hat sehr gut funktioniert. Bei zentralen Entscheiden konnte stets eine Lösung gefunden werden, die für alle Regierungsmitglieder vertretbar war. Dies mag dafür verantwortlich sein, dass die Regierung aus Sicht der Gemeinden und der Schlüsselpersonen des Kantons jeweils «mit einer Stimme» gesprochen hat. Auch zwischen den Direktionen und Ämtern hat die Zusammenarbeit funktioniert und grundsätzlich ihren Zweck erfüllt. Positiv ist die Unterstützung der Akteure aus dem KFO für den Aufbau des Sonderstabs GSI hervorzuheben. Abstriche bezüglich der Zusammenarbeit müssen bei der BKD und der GSI gemacht werden. Dort ist die Kooperation nicht immer optimal abgelaufen, was auch zu Schwierigkeiten bei der Kommunikation von Massnahmen geführt hat.

War die Zusammenarbeit von Kanton und Gemeinden sowie mit dem Bund und mit anderen Kantonen zweckmässig?

Zwar wurden die Gemeinden zu spät in das kantonale Krisenmanagement einbezogen, der Austausch konnte dann aber über den VBG und die Regierungsstatthalterämter gut aufgegleist werden. Mit dem Austauschgremium, dem der Kanton und die grösseren Städte sowie der VBG angehörte, konnte das Vertrauensverhältnis zwischen Kanton und Gemeinden aufgebaut und die Informationsweitergabe verbessert werden. Aus Sicht der Gemeindeschreiber/-innen wurden die Bedürfnisse der Gemeinden für den Vollzug meist berücksichtigt und es erfolgte eine ausreichende Kommunikation über die relevanten Entscheide des Kantons. Allerdings haben 25 Prozent der Gemeinden klarere Anlaufstellen beim Kanton vermisst. Grossmehrheitlich waren die Gemeinden zufrieden mit der Zusammenarbeit mit dem Kanton. Am kritischsten wurde die Zusammenarbeit mit der BKD beurteilt. Jede fünfte Gemeinde war damit nicht oder eher nicht zufrieden. Nur sehr wenige Gemeinden hätten gerne eine aktivere Rolle im Krisenmanagement übernommen.

Die Zusammenarbeit mit dem Bund habe sich nach einer «Chaosphase» zu Beginn der Pandemie eingespielt. Generell bemängelt wurde jedoch, dass bei Fragen an den Bund teilweise zu viel Zeit verstrichen ist, bis der Kanton Antworten erhalten hat. Kritisch wird das Zusammenspiel mit dem Bund bei der Übergabe der Verantwortung an die Kantone nach Ende der ausserordentlichen Lage beurteilt.

Die Zusammenarbeit mit anderen Kantonen hat im Gesundheitsbereich über die GDK und die Vereinigung der Kantonsärzte/-innen sowie im Kulturbereich gut funktioniert. In anderen Bereichen war die Zusammenarbeit weniger zweckmässig. Da unterschiedliche

kantonale Lösungen teilweise schwer nachvollziehbar waren, wäre eine bessere Koordination mit anderen Kantonen von Vorteil gewesen. Absprachen der grossen Kantone untereinander sind zu wenig erfolgt.

Wurden personelle Ressourcen effizient eingesetzt?

Die Pandemie hat zu neuen, personalintensiven Aufgaben bei der kantonalen Verwaltung geführt. In anderen Bereichen sind hingegen Aufgaben weggefallen. Während der Austausch von Personal direktions- und amtsintern gut funktioniert hat, wurde eine eigens geschaffene interne Stellenvermittlungsplattform nur wenig genutzt.

Insgesamt standen personelle Ressourcen nur teilweise zur Verfügung. Insbesondere in der Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion war die personelle Dotierung für die Bewältigung der Krise und die Weiterbearbeitung des Tagesgeschäfts vielfach zu gering. Mit der Unterstützung der Kapo konnte der Mehrbedarf an Personal in der GSI auf effiziente Art und Weise teilweise behoben werden. Der Beizug externer Dienstleister sowie die (befristete) Anstellung von Personal waren jedoch wichtig und sinnvoll, auch wenn dies zu Mehrkosten führte. Während der Beizug von zusätzlichem Personal von den befragten Mitarbeitenden als effizient betrachtet wird, erfolgte dieser nicht für alle zum richtigen Zeitpunkt. Über ein Drittel der Befragten des Kantons denkt, dass das vorhandene Fachwissen in der kantonalen Verwaltung nicht optimal genutzt worden ist.

Wie wirkte sich die Krise beziehungsweise das Krisenmanagement auf die Leistungserbringung der Verwaltung und auf die Mitarbeitenden aus?

Die Mitarbeitenden des Kantons zeigten eine hohe Leistungsbereitschaft. Der Verwaltungsbetrieb hat während der Krise weitgehend funktioniert, auch wenn gewisse Abstriche bei Qualität, Fristen und Umfang der Erledigung der ordentlichen Aufgaben in Kauf genommen werden mussten.

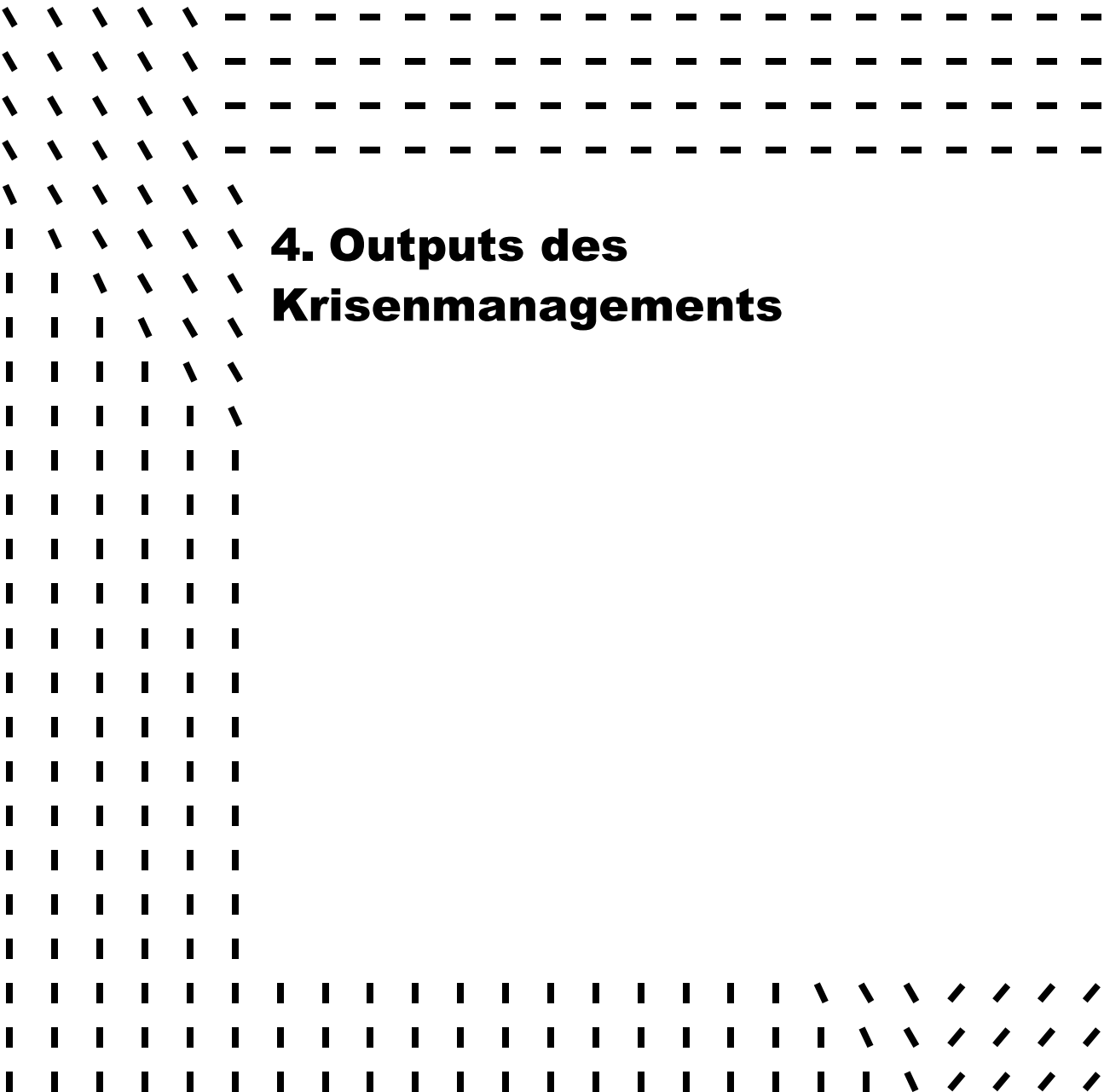
Die lange Dauer der Pandemie stellte jedoch eine Herausforderung für das Personal dar. Die befragten Personen der Verwaltung weisen darauf hin, dass die Arbeitsbelastung während der ersten Phase der Pandemie sowie von November 2020 bis Februar 2021 stark zugenommen hat. Insbesondere in der GSI musste viel Mehrarbeit geleistet werden und es wurden viele Überstunden angehäuft. Trotz der hohen Belastung gibt es bisher keine Anzeichen dafür, dass die Krise systematisch zu mehr Abgängen und Ausfällen bei den Mitarbeitenden geführt hat. Hierzu haben neben der persönlichen Führung auch personalrechtliche Massnahmen beigetragen.

Das ausserordentliche Engagement hat für die Mehrheit der befragten Mitarbeitenden des Kantons (die stark in die Krisenbewältigung eingebunden waren) in ausreichendem Masse Anerkennung durch den Kanton erfahren.

Wo besteht im Krisenmanagement beziehungsweise in der innerkantonalen Krisenbewältigung Handlungsbedarf und welche Massnahmen würden zur Verbesserung beitragen?

Die Evaluation der Umsetzung des Krisenmanagements zeigt nur wenig konkreten Handlungsbedarf. Allenfalls ist in einer erneuten Einsetzung eines KFO die Anbindung an die Regierung besser zu klären. Ausserdem sollten den Anliegen der Gemeinden früher Gehör geschenkt werden. Dem sollte auch durch eine Vertretung im KFO Rechnung getragen werden. Der Wechsel von der Krisenstruktur zurück in die ordentlichen Strukturen (mit dem Sonderstab GSI) war anspruchsvoll, wurde aber insgesamt gut gemeistert. Hier wäre zu prüfen, ob andere Direktionen von den Erfahrungen der GSI profitieren können. Schliesslich denken wir, dass eine bessere Koordination der Kantone untereinander bei der Bewältigung zukünftiger Krisen wichtig wäre, insbesondere in den

Bereichen Bildung und Wirtschaft. Auch der Austausch der einwohnerstarken Kantone Bern, Waadt, Aargau und Zürich könnte in Zukunft eine wichtigere Rolle spielen.



4. Outputs des Krisenmanagements

Die Beurteilung der Outputs aus dem Krisenmanagement erfolgt in den folgenden vier Abschnitten (mit einer Beantwortung der Evaluationsfragen in Abschnitt 4.5).

4.1 Qualität Rechtsetzung

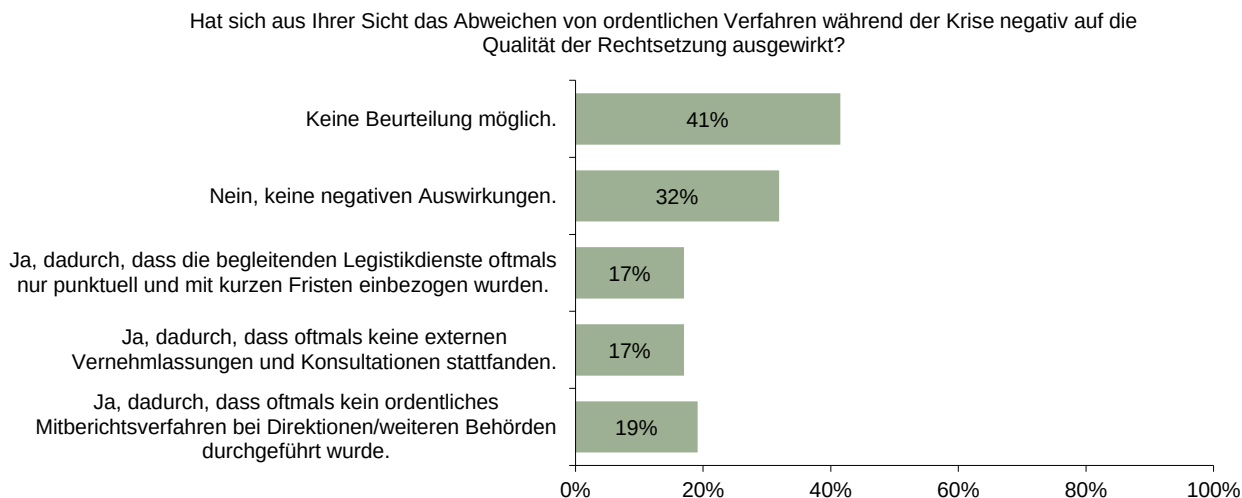
Ein zentraler Output des Krisenmanagements stellt die Rechtsetzung dar. Sowohl beim Erlass von Notverordnungen als auch bei der Rechtsetzung des ordentlichen Verordnungsrechts wurden Abweichungen vom üblichen Vorgehen notwendig. Neben der Geschwindigkeit, mit der Verordnungen erlassen wurden, stellten auch die grosse Zahl der Beschlüsse mit rechtsetzendem Charakter eine Herausforderung für den Kanton dar.

Die Interviewpartner/-innen sind mehrheitlich der Ansicht, dass die Rechtsetzung insgesamt ohne schwerwiegende Qualitätseinbussen erfolgen konnte und Abweichungen am richtigen Ort erfolgt sind. Zwar habe es Fehler gegeben und die Begründungen des Kantons seien weniger umfassend ausgefallen. Auch hätten Rechtsunsicherheiten in Kauf genommen werden müssen und nicht jede juristische Detailfrage sei zu lösen gewesen. Grössere Pannen seien jedoch ausgeblieben und auch die Zahl der Beschwerden weist nicht darauf hin, dass die Rechtsetzung in der Krise gravierende Mängel hatte. Ausdrücklich wird die Staatskanzlei für ihre Arbeit in der Krise gelobt, ebenso wie verantwortliche Personen in den Rechtsdiensten der Direktionen. Auch Übersetzungen hätten rechtzeitig vorgelegen.

Von Seiten der externen Interviewpartner/-innen wird zwar Verständnis für die kurzen Fristen gezeigt, jedoch seien die kurzfristigen Stellungnahmen fordernd und die Begründungen des Kantons teilweise schwer verständlich gewesen.

In der Online-Befragung wird eine Frage nach der Qualität der Rechtsetzung von den Mitarbeitenden der Verwaltung wie folgt beantwortet:

D 4.1: Qualität der Rechtsetzung



Quelle: eigene Darstellung Interface (basierend auf Online-Befragung ausgewählte Mitarbeitende Kanton 2022; n = 94; Mehrfachnennungen möglich).

Nur 59 Prozent der Befragten können eine Beurteilung bezüglich dieser Fragestellung vornehmen. Von diesen Personen werden mehrheitlich keine negativen Auswirkungen durch das Abweichen von ordentlichen Verfahren gesehen. Wenn Qualitätseinbussen angemerkt werden, ist dies für die Befragten am häufigsten deswegen der Fall, weil ordentliche Mitberichtsverfahren weggefallen sind (für 19% aller Befragten).

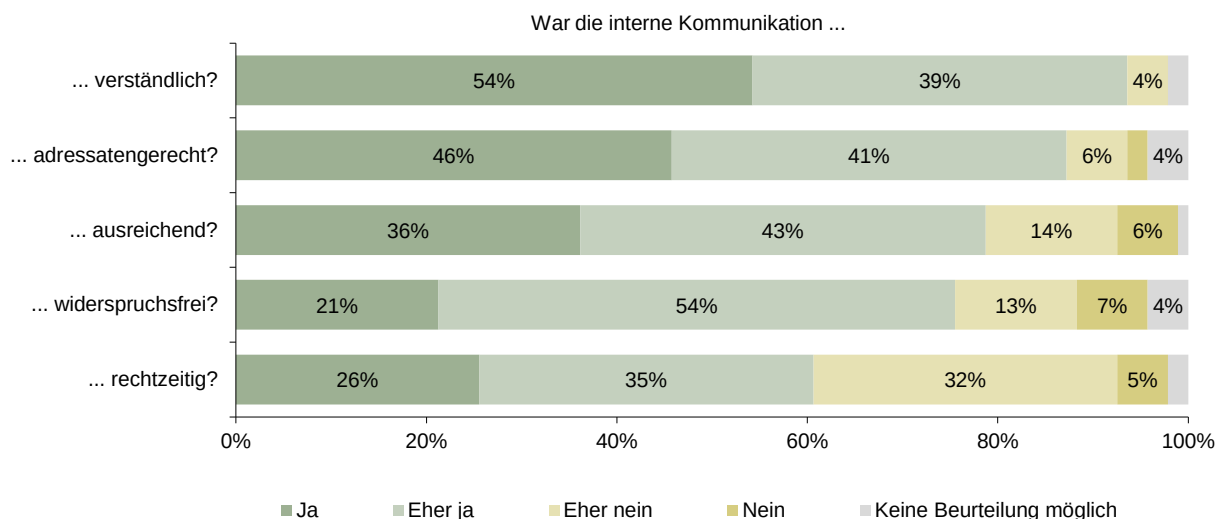
4.2 Kommunikation intern

Als weiterer Output aus dem Krisenmanagement wird die interne Kommunikation des Kantons vertiefter betrachtet. So wurden die Kantonsmitarbeitenden (n = 91) zunächst in einer offenen Frage nach den wichtigsten Kanälen und Instrumenten gefragt, über die sie von der Kantonsverwaltung während der Krise informiert wurden. Dabei wurden am häufigsten der BEinfo-Flash (36%) – ein interner Newsletter von KomBE für personalrechtliche Beschlüsse, Hygiene- und Verhaltensempfehlungen sowie Gesundheitstipps zur Steigerung des physischen und psychischen Wohlbefindens –, der E-Mail-Verkehr im Allgemeinen (30%), das Intranet (13%) sowie die Website des Kantons (12%) genannt.

Für 73 Prozent aller befragten Mitarbeitenden (n = 93) haben keine Kanäle oder Instrumente bei der internen Kommunikation gefehlt. Das Bild ist jedoch nicht einheitlich für alle Direktionen. Während in der BKD für 87 Prozent der Teilnehmenden (n = 16) die notwendigen Kanäle oder Instrumente für die interne Kommunikation vorlagen, war dies in der SID (n = 14) und in der GSI (n = 23) für weniger als 70 Prozent der Teilnehmenden der Fall. Auf eine offene Frage wird am häufigsten ein zeitgemässes und überdirektionales Intranet als fehlendes Instrument für die interne Kommunikation genannt (4 Nennungen). Weitere Kanäle/Instrumente, die fehlten (aber weniger oft genannt wurden) sind kantonsinterne Informationen an die Mitarbeitenden (z.B. über Änderungen der Vorgehensweise der GSI) (3 Nennungen) und eine kantonale Plattform, auf der alle Massnahmen zusammengefasst sind (2 Nennungen).

Die Beurteilung der internen Kommunikation durch die befragten Mitarbeitenden des Kantons fällt folgendermassen aus.

D 4.2: Beurteilung interne Kommunikation



Quelle: eigene Darstellung Interface (basierend auf Online-Befragung ausgewählte Mitarbeitende Kanton 2022; n = 94).

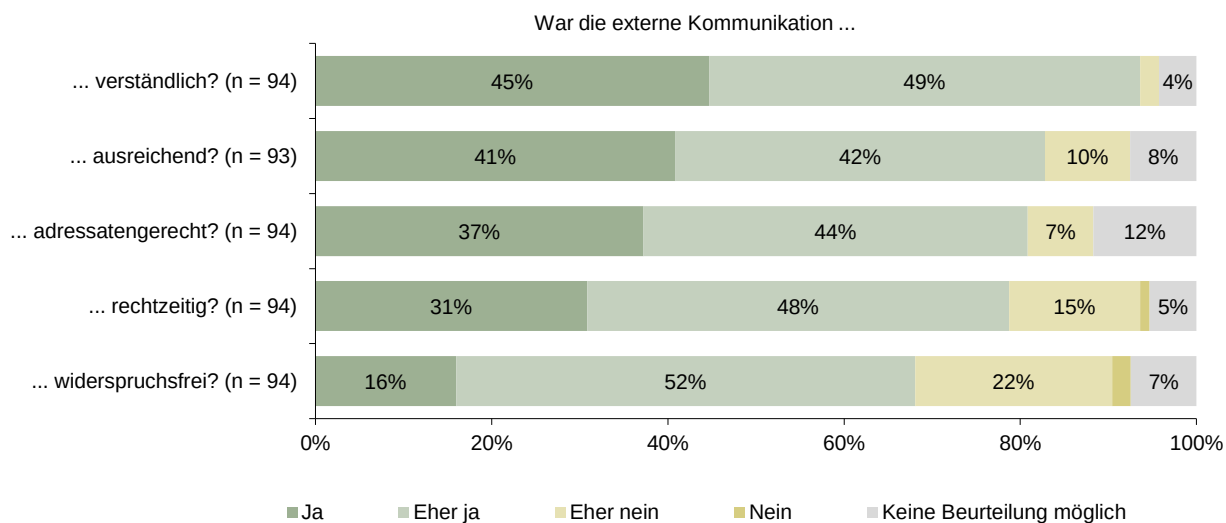
75 Prozent oder mehr der befragten Mitarbeitenden (n = 94) haben die interne Kommunikation als verständlich, adressatengerecht, ausreichend und widerspruchsfrei empfunden. Grössere Abstriche gab es lediglich in der zeitlichen Dimension: Für 37 Prozent der Mitarbeitenden ist die interne Kommunikation nicht oder eher nicht rechtzeitig erfolgt. In den Interviews wurde die interne Krisenkommunikation ebenfalls mehrheitlich positiv wahrgenommen.

Gemäss einer offenen Frage in der Online-Befragung sollte die interne Krisenkommunikation in Zukunft schneller und widerspruchsfreier stattfinden. Insbesondere vom Personalamt hätten sich die Mitarbeitenden frühzeitigere Informationen gewünscht. Auch in den Interviews wurde Kritik am Personalamt zum Ausdruck gebracht. Laut einiger Befragter hätte dieses bei der Umsetzung der bundesrätlichen Massnahmen aktiver sein können und weniger zögerlich über die Auswirkungen der Massnahmen informieren sollen.

4.3 Kommunikation extern

Die Beurteilung der externen Kommunikation durch die befragten Kantonsmitarbeitenden sieht folgendermassen aus:

D 4.3: Beurteilung externe Kommunikation: Sicht Mitarbeitende Kanton



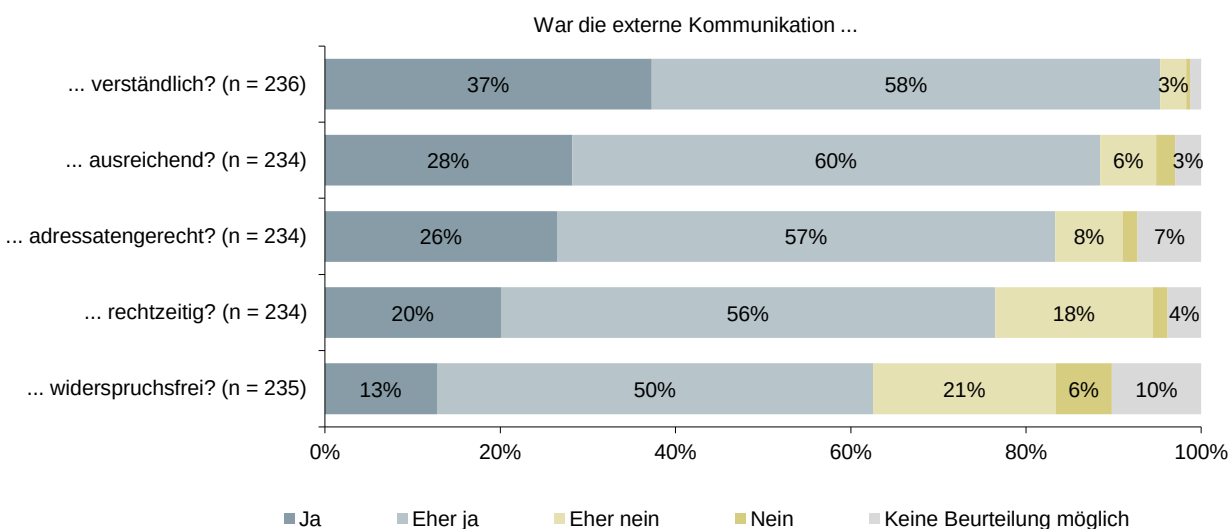
Quelle: eigene Darstellung Interface (basierend auf Online-Befragung ausgewählte Mitarbeitende Kanton 2022).

Die Kantonsmitarbeitenden haben die externe Kommunikation mehrheitlich als verständlich, ausreichend, adressatengerecht und rechtzeitig wahrgenommen. Abstriche gab es in punkto Widersprüchlichkeit, obgleich noch immer rund 70 Prozent der Mitarbeitenden die externe Kommunikation als widerspruchsfrei oder eher widerspruchsfrei bewerten.

Im Vergleich mit der internen Kommunikation haben deutlich mehr Kantonsmitarbeitende die externe Kommunikation als rechtzeitig oder eher rechtzeitig wahrgenommen. Im Gegenzug wurde die externe Kommunikation jedoch von etwas weniger Befragten als widerspruchsfrei empfunden, als dies für die interne Kommunikation der Fall ist.

Von den Gemeinden wird die externe Kommunikation des Kantons in der Pandemie wie folgt beurteilt:

D 4.4: Beurteilung externe Kommunikation: Sicht Gemeinden



Quelle: eigene Darstellung Interface (basierend auf Online-Befragung Gemeindeschreiber/-innen 2022).

Wie die Mitarbeitenden bewerten auch die grosse Mehrheit der Gemeindeschreiber/-innen die Kommunikation nach aussen als verständlich, ausreichend, adressatengerecht und rechtzeitig. Die Gemeinden nehmen die Kommunikation zwar ebenfalls mehrheitlich als widerspruchsfrei oder eher widerspruchsfrei wahr, jedoch ist auch hier die Verteilung – wie zuvor bei den Mitarbeitenden – mit 63 Prozent positiven Antworten weniger eindeutig.

In den Interviews wird bezüglich der externen Kommunikation die Bedeutung regelmässiger Medienkonferenzen hervorgehoben. Dies sei ein geeignetes Instrument für die Weitergabe von Informationen an Bevölkerung und Medien. Neben der Medienkonferenz wurden auch die Website des Kantons, die FAQ des Amts für Kultur, Musterbriefe der BKD für den Versand an Eltern sowie der Newsletter der GSI für die Alters- und Pflegeheime explizit als hilfreiche Kanäle und Instrumente zur Kommunikation genannt. Auch die Aktivitäten des Kantons in den Sozialen Medien werden positiv hervorgehoben und es sei möglich gewesen, die Zahl der Follower während der Krise stark zu steigern. Positiv wird auch vermerkt, dass der Kanton auf Personen, die sich als Touristen im Kanton aufhielten Rücksicht genommen habe. Dem Kanton sei es zugutegekommen, dass ein Rückgriff auf bestehende Strukturen bei der externen Kommunikation möglich war, beispielsweise beim Aufbau der Hotline Corona Kanton Bern. Mehrmals wird in den Interviews die Bedeutung hervorgehoben, der Krisenbewältigung ein Gesicht zu geben. Dies sei insbesondere durch den Mediensprecher der GSI gelungen.

Kritisiert wurde hingegen in mehreren Interviews die Kommunikation bei der Schliessung der Skigebiete im Frühjahr 2020, der Absage des Laubhornrennens im Januar 2021, der vorzeitigen Schliessung der Schulen vor den Winterferien 2021 sowie der Einführung der freiwilligen, repetitiven Tests an den Schulen im Januar 2022 (siehe auch Abschnitt 1.3 und Abschnitt 5.5). Bei der Kritik wird jedoch nicht immer klar zwischen dem Entscheid und den sich daraus ergebenden Folgen für die Kommunikation und der Kommunikation selbst unterschieden. Bei der Absage des Laubhornrennens sei der Entscheid zu kurzfristig wenige Tage vor Beginn des Rennwochenendes erfolgt. In diesem Zusammenhang wurde auch kritisiert, dass der Direktor des GSI die Absage der Rennen nicht persönlich kommunizierte und dass die Medien die Informationen über die Sportler und nicht über die Behörden erhielten. Am 10. Dezember 2021 kündigte die BKD an, dass die Winterferien in den Volksschulen um drei Tage vorgezogen würden. Vier Tage später wurde dann der Entscheid bekannt gegeben, dass die Winterferien nicht nur um drei Tage, sondern um eine ganze Woche vorverschoben würden (letzter Schultag am 17. Dezember 2021). Die kurzfristige Änderung stiess auf viel Unmut an den Schulen und bei den Eltern und wird auch von den Beteiligten des Kantons selbstkritisch betrachtet. Schliesslich verkündete die GSI bei der Einführung der freiwilligen, repetitiven Tests an den Schulen, dass die jeweilige Schulleitung über die Teilnahme an diesen repetitiven Tests entscheiden müsse. Tatsächlich oblag diese Entscheidung jedoch den Gemeinden. Dies hätte viel Kommunikations- und Rechtfertigungsaufwand bei den Schulleitungen zur Folge gehabt.

Im Zusammenhang mit der GSI wurde in den Interviews kritisiert, dass die GSI teilweise Entscheide kommunizierte, ohne die anderen Direktionen vorher darüber ins Bild zu setzen. Ausserdem hätten sich die Interviewpartner/-innen in gewissen Situationen mehr Präsenz des Direktors des GSI anstelle des Mediensprechers gewünscht. Problematisch für die Heime sei es gewesen, dass die GSI veröffentlichte, in welchen Alters- und Pflegeheimen es Ausbrüche gab. Dadurch mussten sich diese Heime neben dem Virus zusätzlich mit den Medien auseinandersetzen. Schliesslich wurde kritisiert, dass die GSI das Kontaktmanagement als zu positiv darstellte und dass sie und nicht die BKD die Massnahmen in den Schulen kommunizierte.

Als ebenfalls schwierig wurde in den Interviews das Verhältnis zwischen der Kommunikation des Kantons und derjenigen des Bundes wahrgenommen. Zum einen sei es für die Bevölkerung nicht einfach gewesen, zwischen der Kommunikation der verschiedenen Staatsebenen zu unterscheiden. Zum anderen sei der Kanton aber auch häufig vom Bund übersteuert worden – besonders während der ersten Phase der Pandemie.

Die Kommunikation mit externen Zielgruppen wurde in den Interviews unterschiedlich wahrgenommen. Die Kommunikation mit den Medien, den Sozialpartnern und in der Kulturbranche habe funktioniert. Als negativ sei hingegen die Kommunikation über Verordnungen im Gastronomiebereich empfunden worden. So musste GastroBern die Verordnungen für ihre Mitglieder erläutern, was teilweise schwierig war. Probleme habe es auch in der Kommunikation zwischen der BKD und den Schulleitungen gegeben.³⁷ Grundsätzlich sei die Weitergabe von Informationen der BKD an die Schulleitungen via Flash-Mail erfolgt. Teilweise hätten die Schulleiter/-innen Informationen jedoch erst sehr spät oder lediglich über die Medien erhalten (z.B. über die repetitiven Tests im Frühjahr 2022). Zudem seien die Schulleitungen über Änderungen bei den FAQ der BKD nicht immer informiert worden. Schwierig sei auch gewesen, dass die Schulleitungen von der GSI – anders als von der BKD – im Voraus nicht über neue Massnahmen informiert wurden.

Die zweisprachige Kommunikation wurde in den Interviews unterschiedlich wahrgenommen. So sei die Kommunikation mit den Schulleitungen und den Gemeinden des Berner Jura wie gewohnt zweisprachig erfolgt, während die Empfehlungen für die Alters- und Pflegeheimen teilweise erst mehrere Wochen später auf Französisch zur Verfügung gestanden seien.

Gemäss einer offenen Frage in der Online-Befragung der Kantonsmitarbeitenden hätte der Kanton sprachlich einfacher, klarer und widerspruchsfreier die Massnahmen, die übergeordneten Ziele und die Unterschiede zum Bund kommunizieren sollen (14 Nennungen). Ausserdem hätte der Kanton weniger oft kommunizieren sollen (3 Nennungen).

In der Online-Befragung bei den Gemeinden wünschten sich auf eine offene Frage hin einige Gemeindeschreiber/-innen eine zentralere und widerspruchsfreiere Kommunikation (18 Nennungen). Der Kanton hätte durch eine bessere Abstimmung der einzelnen Direktionen mit einer Stimme sprechen können, wodurch die Kommunikation (z.B. von Massnahmen und deren Umsetzung) widerspruchsfreier erfolgt wäre. Zudem hätte der Kanton schneller und frühzeitiger kommunizieren sollen, besonders nach Entscheiden des Bundesrats (9 Nennungen). Vereinzelt wurde analog zu den Mitarbeitenden der Wunsch nach einer klareren und verständlicheren Kommunikation (z.B. über die Zuständigkeiten) geäussert (4 Nennungen).

Auch in den Interviews wurde Optimierungsbedarf geäussert. Zum einen hätte der Kanton mehr in Nichtlandessprachen kommunizieren sollen, um die Migrationsbevölkerung besser zu informieren und abzuholen. Zum anderen wünschten sich die Interviewpartner/-innen von der BKD eine bessere Kommunikation der Änderungen der FAQ (z.B. durch Push-Nachrichten an die Schulleitungen) sowie mehr Sichtbarkeit bei

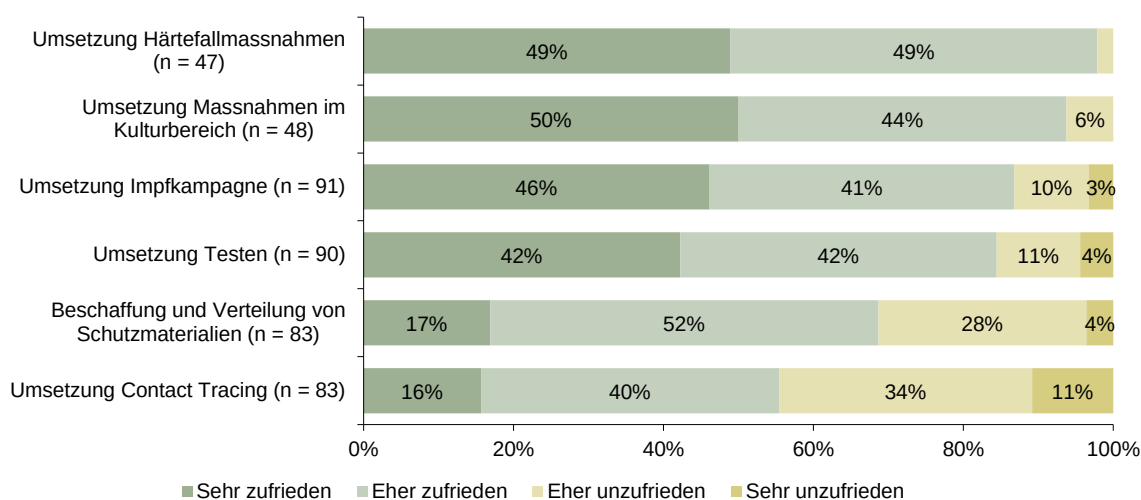
³⁷ Die Schulleitungen werden als externe Akteure betrachtet, da die Schulkommissionen die Anstellungsbehörde der Schulleiter/-innen der Volksschulen darstellen (Art. 5 Abs. 1 der Verordnung vom 28. März 2007 über die Anstellung der Lehrkräfte [LAV; BSG 430.251.0] und Art. 7 Abs. 2 des Gesetzes vom 20. Januar 1993 über die Anstellung der Lehrkräfte [LAG; BSG 430.250]).

Massnahmen zur Bildung. Ausserdem hätte der Kanton in Phasen grösserer Unsicherheit durch eine frühere und proaktivere Kommunikation das Gefühl vermitteln können, dass er vorbereitet ist. Schliesslich hätte der Kanton in den letzten Phasen der Pandemie weniger über Medienkonferenzen kommunizieren sollen, da diese die Bevölkerung nicht mehr erreichten.

4.4 Beurteilung ausgewählter Outputs durch Mitarbeitende und Gemeinden

Die befragten Mitarbeitenden des Kantons wurden um eine Einschätzung bezüglich sechs zentraler inhaltlicher Massnahmen gebeten, die aus dem kantonalen Krisenmanagement resultiert sind respektive, die vom kantonalen Krisenmanagement unterstützt wurden. Die Beurteilung fällt wie folgt aus.

D 4.5: Zufriedenheit mit ausgewählten Outputs: Sicht Mitarbeitende Kanton

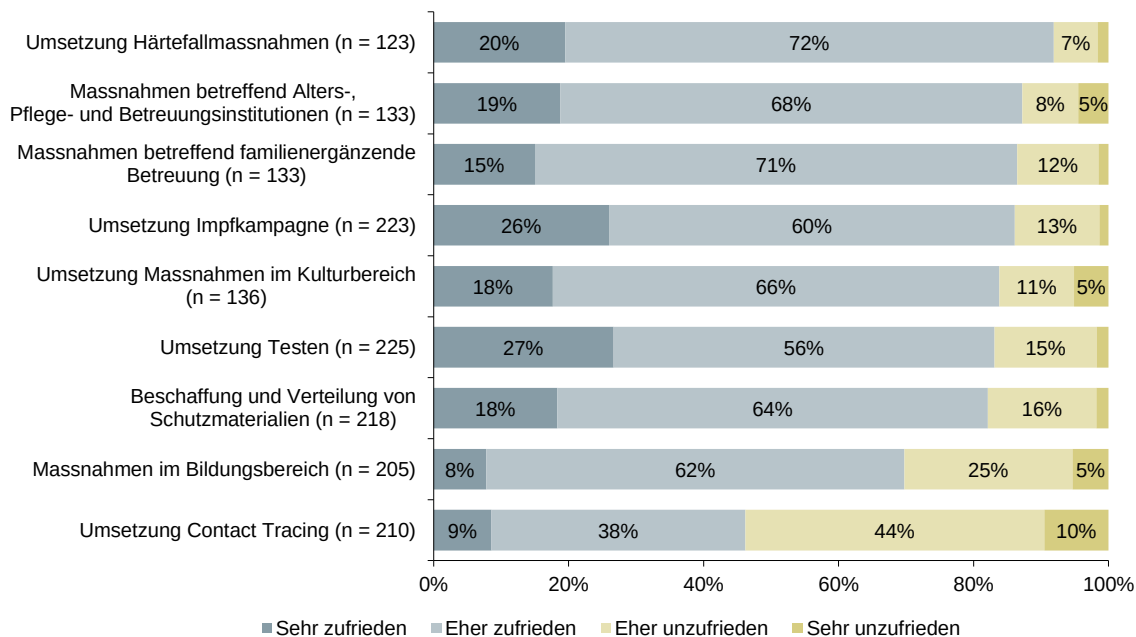


Quelle: eigene Darstellung Interface (basierend auf Online-Befragung ausgewählte Mitarbeitende Kanton 2022).

Nur wenige Befragte sind mit der Umsetzung der Härtefallmassnahmen und den Massnahmen im Kulturbereich nicht zufrieden. Auch die Umsetzung der Impfkampagne und des Testens werden grossmehrheitlich positiv bewertet. Während ein Drittel der Befragten die Beschaffung und Verteilung von Schutzmaterialien kritischer einschätzt, sind mit 45 Prozent fast die Hälfte aller Befragten mit der Umsetzung des Contact Tracings durch den Kanton Bern eher unzufrieden oder sehr unzufrieden.

Den Gemeindeschreibern/-innen wurden dieselben Items vorgelegt. Ausserdem sollten hier Massnahmen in drei Bereichen beurteilt werden, welche die Gemeinden teilweise stark direkt betroffen haben (Bildungsbereich, familienergänzende Betreuung, Alters-, Pflege- und Betreuungsinstitutionen).

D 4.6: Zufriedenheit mit ausgewählten Outputs: Sicht Gemeindeschreiber/-innen



Quelle: eigene Darstellung Interface (basierend auf Online-Befragung Gemeindeschreiber/-innen 2022).

Auch die Gemeinden zeigen sich mit den vorgelegten Outputs mehrheitlich sehr zufrieden oder eher zufrieden. Es fällt jedoch auf, dass der Anteil «sehr zufriedene» Gemeinden bei maximal 27 Prozent (bei der Umsetzung des Testens) liegt.

Wie auch bei der Befragung der Mitarbeitenden des Kantons erhält das Contact Tracing die schlechteste Beurteilung: Über die Hälfte der Gemeindeschreiber/-innen (54%) war eher unzufrieden oder sehr unzufrieden mit der Umsetzung des Kontaktmanagements durch den Kanton. Vergleichsweise kritisch sind die Gemeinden auch gegenüber den Massnahmen im Bildungsbereich: Der Anteil der eher unzufriedenen oder sehr unzufriedenen Personen beträgt hier 30 Prozent.

In den Interviews mit den externen Akteuren werden die Massnahmen des Kantons mehrheitlich als angemessen betrachtet. Insbesondere die Massnahmen zur Abfederung der Effekte auf Wirtschaft und Kultur werden dort positiv hervorgehoben. Von Seiten der Gesundheitsversorgung wird geschätzt, dass in hohem Umfang Mittel zur Verfügung gestellt wurden, um Ertragsausfälle zu kompensieren. Die Interviews zeigen zudem, dass bei den involvierten Verbänden ein grundsätzliches Verständnis für die Massnahmen zur Eindämmung der Pandemie vorhanden war, auch bei stark betroffenen Stakeholdern, wie der Gastronomie, den Bergbahnen oder den Schulleitungen. Auch aus Sicht der Medienvertretenden waren die Massnahmen des Kantons grundsätzlich zweckmässig. Der Nutzen des Contact Tracings und der jeweiligen Teststrategie sei jedoch nicht zu jedem Zeitpunkt der Pandemie klar gewesen.

4.5 Beantwortung der Evaluationsfragen zu den Outputs des Krisenmanagements

Die Evaluationsfragen zu den Outputs lassen sich wie folgt beantworten.

Inwiefern wurde während des Krisenmanagements von den bestehenden Prozessen zur Qualitätssicherung beim Kanton abgewichen und mit welchen Konsequenzen? Wurden Abweichungen am richtigen Ort vorgenommen?

Dadurch, dass schnell auf die Entwicklung der Pandemie sowie auf die Folgen der Massnahmen zur Pandemiebekämpfung reagiert werden musste, wurden Abweichungen vom üblichen Verfahren bei der Rechtsetzung im Kanton in Kauf genommen. Dies betraf sowohl den Erlass von Notverordnungen als auch die Rechtsetzung des ordentlichen Verordnungsrechts. Die Schlüsselpersonen der Verwaltung, die sich in der Online-Befragung zu diesem Punkt äussern konnten, sind mehrheitlich der Ansicht, dass das Abweichen von ordentlichen Verfahren nicht zu negativen Auswirkungen geführt hat. Auch aus Sicht der Interviewpartner/-innen werden keine schwerwiegenden Qualitätseinbussen bemerkt. Die Abweichungen seien grundsätzlich am richtigen Ort erfolgt. Am ehesten ist ein Abweichen von der Qualität aus Sicht der Befragten aufgrund des Verzichts auf ordentliche Mitberichtsverfahren bei Direktionen/weiteren Behörden erfolgt.

War die Kommunikation innerhalb der Verwaltung zielführend?

Die interne Kommunikation ist als grundsätzlich zielführend zu beurteilen. So lagen den Mitarbeitenden des Kantons die zentralen Informationen bezüglich Massnahmen und Auswirkungen auf die Arbeit vor, wenn auch teilweise mit Verzögerungen und gewissen Widersprüchen.

Aus Sicht der befragten Schlüsselpersonen der Verwaltung waren Kanäle und Instrumente zur Kommunikation innerhalb der Kantonsverwaltung vorhanden. Ein zentrales Instrument für die interne Kommunikation stellte dabei der interne Newsletter BEinfo-Flash von KomBE dar, welcher in enger Zusammenarbeit mit dem Personalamt erarbeitet wurde. Einige Befragte hätten sich eine aktivere Rolle des Personalamts bei der Kommunikation gegenüber den Mitarbeitenden gewünscht.

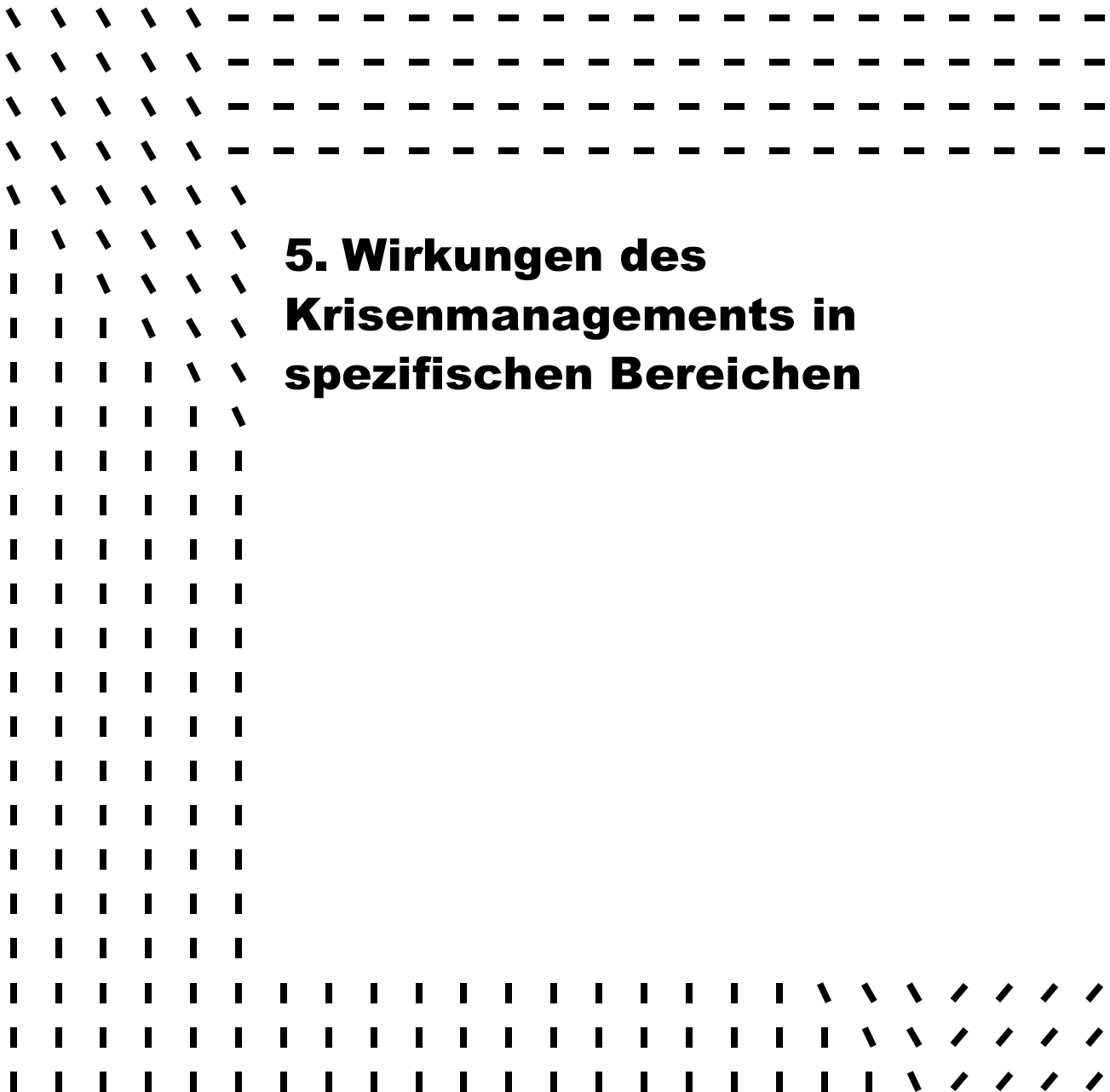
Wurde die Bevölkerung rechtzeitig und angemessen informiert?

Insgesamt wurde die Bevölkerung durch den Kanton soweit möglich rechtzeitig informiert. Es gab aber Phasen in der Pandemie, in denen Entscheide so schnell getroffen wurden, dass nur eine sehr kurze Vorlaufzeit bis zur Inkraftsetzung der Massnahmen bestand. Dem Kanton lagen die Instrumente für die externe Kommunikation in der Krise vor, um angemessen zu informieren. Hier sind neben Medienkonferenzen und der Website auch FAQ, Musterbriefe, Newsletter sowie Aktivitäten in den Sozialen Medien zu nennen. Die Kommunikation gegenüber Medien und Bevölkerung war nicht völlig frei von Widersprüchen. So gab es Fälle, in denen eine bessere Abstimmung zwischen den Direktionen die Information gegenüber der Bevölkerung und von wichtigen Stakeholdern erleichtert hätte. Die Kommunikation gegenüber den Schulen hätte verbessert werden können.

Werden die Massnahmen von den betroffenen Akteuren aus der Gesundheitsversorgung, der Wirtschaft, dem Bildungsbereich und den Medien als ausreichend und zweckmässig beurteilt?

Es gab keine Stimmen der betroffenen Akteure, welche die Massnahmen des Kantons zur Eindämmung der Pandemie und zur Abfederung der Folgen grundsätzlich in Frage stellten. Insbesondere die Massnahmen in Wirtschaft und Kultur werden als zweckmässig betrachtet und die Spitäler schätzten es, dass der Kanton Ertragsausfälle und Zusatzaufwand entschädigt hat. Im Bildungsbereich zeigte sich am ehesten eine Konfliktlinie zwischen Gesundheitsschutz und Schulbetrieb: hier waren auch 30 Prozent der Gemeinden mit den Massnahmen nicht oder eher nicht zufrieden. So bestand für die Schulen eine grosse Herausforderung darin, mit sehr unterschiedlichen Ansprüchen von

Seiten Eltern aber auch Lehrpersonen umzugehen und Massnahmen zu erklären. Kritisch – auch von Seiten der Medien – werden Massnahmen zum Contact Tracing und Testen gesehen. Hier sei der Nutzen nicht in allen Phasen der Pandemie sichtbar gewesen.



5. Wirkungen des Krisenmanagements in spezifischen Bereichen

Die Ergebnisse der Evaluation zu den Wirkungen des Krisenmanagements in sechs spezifischen Bereichen präsentieren wir in den entsprechenden Abschnitten. Der Beantwortung der Evaluationsfragen zu den Wirkungen dient ein siebter Abschnitt.

5.1 Ansteckungen und Schutz

Die Anzahl laborbestätigter Fälle, Hospitalisationen und verstorbener Personen pro 100'000 Einwohner/-innen war über die meiste Zeit der Pandemie etwas tiefer als im Schweizer Mittel. Dies ist insbesondere deswegen bemerkenswert, da der Kanton Bern eine im schweizweiten Vergleich recht alte Bevölkerung aufweist.³⁸ Die Ergebnisse weisen auf ein wirksames Pandemiemanagement hin, auch wenn diese Grössen massgeblich von strukturellen Faktoren, wie Grenzlage oder Gesundheit der Bevölkerung, abhängen und der Zusammenhang in der vorliegenden Evaluation nicht vertieft untersucht wurde.

Nichtsdestotrotz verursachte die Viruserkrankung viel Leid in der Bevölkerung. Auch lang anhaltende Folgen der Erkrankung in Form von Post-Covid sind für einen Teil der Bevölkerung schwerwiegend. Des Weiteren waren Ende 2021 die Zahlen der von Covid-19-Betroffenen etwas höher als im Schweizer Mittel. Die Bedeutung dieses Unterschieds ist unklar, die interviewten Personen fanden keine belastbare Erklärung, in den Dokumenten fanden sich dazu keine Informationen und auch aus einer Aussensicht gibt es keine überzeugende Erklärung dafür.

Schutzmaterialien wie Masken, Schürzen, Schutzbrillen und Handschuhe war zu Beginn der Pandemie zu wenig vorhanden. Es ist davon auszugehen, dass es in der Anfangsphase aufgrund fehlender Materialien zu vermehrten Ansteckungen kam. Vergleichsweise früh (bereits ab Ende März 2020) habe die KFO-Zelle ResMaK medizinische Schutzmaterialien (insbesondere Masken und Desinfektionsmittel) für Spitäler, Heime und die Spitex beschaffen können. Dies sei insbesondere durch persönliche Verbindungen nach China und mit zwei Sonderflügen im April 2020 erfolgt. Sowohl die Interviewpartner/-innen als auch der Bericht des KFO an den Regierungsrat weisen auf das Risiko hin, das bei dieser Art der Beschaffung in Kauf genommen wurde.³⁹

Die Arbeit von ResMaK hat dazu geführt, dass Materialien bald in genügender Menge und guter Qualität vorhanden war. Bestellungen wurden über einen eigens eingerichteten Webshop und später auch über ein Onlineformular der GSI abgewickelt, wobei laut den Interviewpartnern/-innen eine effiziente Verteilung der Materialien möglich war. In den

³⁸ Bundesamt für Statistik, Altersquotient 2020, https://www.atlas.bfs.admin.ch/maps/13/de/16273_87_84_70/25310.html, Zugriff am 04.07.2022.

³⁹ Kantonaes Führungsorgan KFO (2021): Beschaffung von medizinischem Schutzmaterial. Bericht des KFO an den Regierungsrat vom 18. März 2021.

Interviews wird angenommen, dass so ab April 2020 Ansteckungen vermieden werden konnten. Von den Ausgaben des Kantons in den Jahren 2020 und 2021 von insgesamt 438 Millionen Franken zur Bewältigung der Krise⁴⁰ wurden 44 Millionen Franken vom kantonalen Führungsorgans primär für die Beschaffung von medizinischen Schutzmaterialien verwendet (vgl. Darstellung D 3.11).⁴¹

Die Schutzkonzepte in den Einrichtungen und Betrieben seien gut eingehalten worden. Es sei dabei wichtig gewesen, die Branchen miteinzubeziehen. Es habe risikobasierte Kontrollen gegeben, die Selbstverantwortung habe aber sehr gut funktioniert. Die Gesundheit der Mitarbeiter/-innen in den Unternehmen habe man insgesamt gut schützen können.

Zum Testen wurden die personellen Ressourcen und die Infrastruktur aufgebaut, die laut Interviewpartnern/-innen ausreichend zur Verfügung standen sowie effizient eingesetzt wurden. Es bestanden niederschwellige Angebote an diversen Standorten im ganzen Kanton. Allerdings wird von verschiedenen Interviewpartnern/-innen die Wirksamkeit des repetitiven Testens in Frage gestellt (siehe auch Abschnitt 5.5). Auch das Contact Tracing wurde aufgebaut, dessen Wirksamkeit wird aber von verschiedenen Interviewpartnern/-in Frage gestellt und auch in den Online-Befragungen am kritischsten betrachtet (vgl. Darstellungen D 4.5 und D 4.6). Es seien sehr viele Daten gesammelt worden, ohne zu wissen, ob und wie sie hilfreich seien. Auch sei das Contact Tracing personalintensiv und bei hohen Pandemiewellen durch die Masse an Kontakten sehr langsam oder gar handlungsunfähig gewesen. Der Kanton gab bis Ende Dezember 2021 28 Millionen Franken für das «Weiterführen und Ausbauen bisheriger Massnahmen zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie» aus, worunter insbesondere mehr Testangebote (auch mobil und als Drive-in-Angebote) sowie systematisches Kontaktmanagement fielen (siehe Darstellung D 3.11).

Auch zum Impfen wurden die personellen Ressourcen und die Infrastruktur aufgebaut, die laut Interviewpartnern/-innen ausreichend zur Verfügung standen. Die Impfkampagne startete im kantonalen Vergleich eher spät, habe dann aber gut funktioniert. So wurde das eigens entwickelte Internetportal zur Vergabe von Impfterminen, *VacMe*, gelobt. Auch die Verteilung des Impfstoffs im Kanton habe sehr gut funktioniert. Die Priorisierung der impfberechtigten Personengruppen sei pragmatisch erfolgt und weitgehend akzeptiert worden. Insbesondere geschätzt wurde, dass Lehrpersonen priorisiert wurden. Die Anzahl geimpfter Personen ist pro 100'000 Einwohner/-innen etwas höher als im Schweizer Mittel, mit vergleichsweise tiefen Quoten in den Verwaltungskreisen Berner Jura, Frutigen-Niedersimmental und Oberaargau.⁴² An vielen Orten im Kanton war es möglich, sich entweder in Impfzentren oder durch mobile Impfteams impfen zu lassen. Es gab auch lokale Meinungsführer/-innen, die in ihrem Umfeld zu einer erhöhten Durchimpfung motivierten. Allerdings gab es laut Interviewpartnern/-innen auch Einwohner/-innen mit so hohen Ansprüchen an die Infrastruktur, dass sie eine maximal 15-minütige Fahrt zum nächsten Impfangebot auf sich nehmen wollten. Die Anspruchshaltung der Bevölkerung sei sehr hoch gewesen und im Verlauf der Pandemie gewachsen. Die Hausärzte/-innen waren im Vergleich zu anderen Kantonen wie beispielsweise der Kanton Wallis lange nicht in das Impfen involviert. Laut einigen Interviewpartnern/-innen könnte dies dazu

⁴⁰ Geschäftsbericht 2021, Band 1 – Jahresrechnung und Anhang des Kantons Bern, S. 14–21.
<https://www.fin.be.ch/de/start/themen/Finanzen/Geschaeftsbericht.html>

⁴¹ Die beschafften medizinischen Schutzmaterialien wurde an Institutionen des öffentlichen Gesundheitswesens weiterverkauft.

⁴² Cockpit Covid-Kennzahlen Kanton Bern, <https://covid-kennzahlen.apps.be.ch>, Zugriff am 01.03.2022.

geführt haben, dass die Chance zu wenig genutzt wurde, die Bevölkerung (v.a. auf dem Land) über den eigenen Hausarzt/die eigene Hausärztin zu einer Impfung zu motivieren. Für die Evaluatoren gibt es keine klaren Hinweise, welche Impfstrategie überlegen ist. Der Kanton hat bis Ende Dezember 2021 52 Millionen Franken für die Umsetzung der Impfstrategie ausgegeben (siehe Darstellung D 3.11).

5.2 Gesundheitsversorgung

Die Gesundheitsversorgung konnte laut den interviewten Personen in hoher Qualität gewährleistet werden, trotz sehr hoher Belastung und knappen personellen Ressourcen.

Für die Versorgung von Covid-19-betroffenen Patienten/-innen seien rechtzeitig und angemessen Intensivstationen mit mehr Betten und Ausrüstung ausgestattet worden. Es hätten auch genügend Allgemeinbetten zur Verfügung gestanden. Der Kanton habe die Versorgung der von Covid-19-betroffenen Patienten/-innen in allen Spitälern ermöglicht, ohne auf ein Spital zu fokussieren. Eine Verlegung von Patienten/-innen in andere Kantone sei nicht notwendig gewesen. Die Hausärzte/-innen seien wichtig für den Kontakt zu Risikogruppen gewesen und hätten sich auch um von Covid-19 betroffene Patienten/-innen gekümmert. Die Regelversorgung, also die Versorgung von Pandemie-unabhängigen Gesundheitsproblemen, sei laut Interviewpartnern/-innen meist weitergelaufen, mit Ausnahme des vom Bund angeleiteten Einstellens der elektiven Eingriffe im Frühjahr 2020.

Die Gesundheitsbetriebe sind mit dem Krisenmanagement des Kantons grundsätzlich zufrieden, auch weil der Kanton viele Covid-19-bedingte Mehrkosten übernahm. Die Spitäler beurteilen dabei insbesondere positiv, dass die Regierung frühzeitig eine Sicherheit mit einem Auffangnetz schuf, damit die Spitalversorgung weiterhin gewährleistet werden konnte. Konkret bezahlte der Kanton Pandemie-bedingt bis Ende Dezember 2021 120 Millionen Franken an die Listenspitäler und -geburtshäuser zur Kompensation ihrer Ertragsausfälle, weiter wurden damit zusätzliches Personal sowie zusätzliche Infrastruktur abgegolten. Weitere 17 Millionen Franken wurden im Alters- und Behindertenbereich eingesetzt (siehe Darstellung D 3.11), auch wenn in diesem Bereich die Fragen nach dem Tragen der Mehrkosten erst später beantwortet wurde als bei den Spitälern.

Zur guten Gesundheitsversorgung trug ein starkes gesundheitspolitisches Netzwerk des Regierungsrats bei. Die Regierung habe Lösungen bezüglich der Gesundheitsversorgung breit abgestützt und gut kommuniziert. Die Versorgung über alle Regionen hinweg sei dadurch ermöglicht worden. Die Spitäler hätten sehr gut zusammengearbeitet und Belegungszahlen ausgetauscht.⁴³ Auch die privaten und öffentlichen Spitäler hätten gut zusammengearbeitet. Vor allem aber sei es dem Einsatz des Personals und der guten Organisation in den Betrieben zu verdanken, dass die Versorgung aufrechterhalten werden konnte, trotz vieler Überstunden und Belastungssituationen. In den Akutspitälern und den psychiatrischen Kliniken sei die Belastung so hoch gewesen, dass der Kanton das Problem aufgrund strukturell fehlenden Personals kurzfristig nicht lösen konnte. Bei der Spitex und in den Alters- und Pflegeheimen konnte die Versorgung der Patienten/-innen beziehungsweise Bewohner/-innen sichergestellt werden, auch wenn das Angebot teilweise angepasst werden musste, beispielsweise durch das Beschränken auf essenzielle Pflege und das Einstellen von Gruppenaktivitäten.

Der Beschluss des Bundesrats zur Einstellung der elektiven Eingriffe in der ersten Phase der Pandemie wird von vielen Interviewpartnern/-innen stark kritisiert. Diese Massnahme

⁴³ Ein Problem sei gewesen, dass es keine nationale Koordination der Intensivpflegeplätze gab.

habe ganze Spitäler «leergefegt» und man habe unnötig an Versorgungsqualität eingebüsst. Man hätte den Betrieben überlassen sollen, welche Eingriffe und Prozedere weitergeführt werden und welche nicht. Bezüglich Alters- und Pflegeheime haben sich Interviewpartner/-innen kritisch zur strikten Umsetzung des schweizweiten Besuchsverbots in der ersten Phase der Pandemie geäußert. Dieses sei schädlich gewesen und werde so wohl nicht mehr gemacht. Von Seiten der Alters- und Pflegeheime wird die Organisation des Einsatzes von Zivilschutzangehörigen als zu kompliziert betrachtet. Es habe dieses Personal gebraucht, um auszuhelfen und den Betrieb aufrechterhalten zu können. Man wäre darauf angewiesen gewesen, dass der Einsatz schnell und einfach organisiert wird. In den Spitälern sei der Einsatz der Armeeangehörigen aufgrund unklarer Prozesse ungenügend verlaufen, auch dort seien die Anfragen für einen Einsatz zu schwerfällig gewesen. Zusätzlich habe das Militär dasjenige Personal aus den Spitälern eingezogen, das dort (z.B. als Ärzte/-innen) dringend gebraucht worden wäre. Es wird der Wunsch geäußert, stattdessen die weiteren Angehörigen von Zivilschutz und Armee zu schulen, um beispielsweise Impfungen verabreichen zu können.

Um negativen Folgen auf die psychische Gesundheit der eigenen Mitarbeitenden entgegenzuwirken, stellte der Kanton psychologische Hilfe durch die Mandatierung eines Erwachsenenpsychologen und eines Jugendpsychologen zur Verfügung. Der Jugendpsychologe sei dann nur wenige Male konsultiert worden, der Erwachsenenpsychologe von rund 30 Mitarbeitenden (siehe auch Abschnitt 3.9).

5.3 Wirtschaft

Die Folgen der Covid-19-Pandemie auf die Wirtschaft konnten weitgehend abgefedert werden. Es gibt laut den interviewten Personen gute Hinweise darauf, dass die meisten Unternehmen im Kanton ohne grössere, langfristige Schäden durch die Pandemie kamen. Massnahmen des Kantons seien insgesamt rechtzeitig erfolgt und wirksam gewesen. Die Rückmeldungen aus den Interviews über die Arbeit des Kantons sind fast durchwegs positiv. So sei es zu keinen Massenkursen oder -entlassungen gekommen, trotz historischem Einbruch der Konjunktur und schwer betroffenen Branchen wie dem Tourismus, dem Gastgewerbe sowie der Unterhaltungs- und Eventindustrie. Andere Branchen profitierten gar von einer stärkeren Nachfrage, vor allem die Nahrungsmittelindustrie, IT-Dienstleistungen und der Onlinehandel. Die Arbeitslosenquote stieg während der Pandemie zwar ab Januar 2020 (2,0%) bis Januar 2021 an (2,9%), ging anschliessend aber wieder fast bis auf das Niveau von 2020 zurück (Januar 2022: 2,1%). Auch sei der Kanton Bern im Kantonsvergleich für die Krise weniger anfällig gewesen, da die öffentliche Hand einen grossen Teil der Wirtschaft ausmache.

Die Wirkungen im Wirtschaftsbereich gehen zurück auf die Corona-Erwerbsersatzentschädigung über die Verordnung Erwerbsausfall (EO), die Kurzarbeitsentschädigung über die Verordnung Arbeitslosenversicherung (ALV), die Covid-19-Überbrückungshilfen in Form von zinslosen Darlehen, das Härtefallprogramm, die Förderung von Projekten in Forschung und Entwicklung sowie auf den Schutzschirm für Veranstaltungen und Beiträge für die Kultur (siehe Abschnitt 5.4). Insgesamt schätzen die Interviewpartner/-innen die Instrumente als gut ein. Im Verlauf der Pandemie entwickelten sich die Instrumente, indem sie verbessert und an den Pandemieverlauf angepasst wurden. Als wichtigstes Instrument bezeichnen die Interviewpartner/-innen dabei die Kurzarbeitsentschädigung, die sich bereits in früheren Krisen bewährt habe, sowie die Härtefallunterstützung als neues Instrument. Der Kanton hat Pandemie-bedingt bis Ende Dezember 2021 108 Millionen Franken für die Stützung der Wirtschaft ausgegeben (siehe Darstellung D 3.11). Mit den Mitteln des Bundes belief sich die Härtefall-Unterstützung für die Berner Unternehmen im Jahr 2021 auf rund 504 Mio. Franken, wobei rund 3'800 Firmen von den Zahlungen profitieren konnten. Der Vollzug

des Härtefallprogramms konnte dank rascher Softwareentwicklung weitgehend digital durchgeführt werden.

Wichtig und richtig sei die detaillierte Prüfung der Gesuche gewesen, um Missbrauch zu vermeiden. Das Missbrauchskonzept wurde in enger Absprache mit der kantonalen und der eidgenössischen Finanzkontrolle erstellt und umgesetzt. Beispielsweise hätten die Gesuche Fragen nach Unterlagen und Zahlen aus der Praxis beinhaltet, was die Risiken klein gehalten habe. Trotzdem habe es vermutlich Mitnahmeeffekte beim Härtefallprogramm und bei der Förderung von Projekten in Forschung und Entwicklung gegeben. Aufgrund von Einzelprüfungen der Gesuche beim Härtefallprogramm sei im kantonalen Vergleich vermutlich eine etwas weniger grosse Zahl an Mitnahmeeffekten aufgetreten. Die bisher durchgeführten Kontrollen auf Kantons- und Bundesebene ergaben keine Hinweise auf Missbräuche respektive auf Nichterfüllen der Bundesbedingungen.

Schwierigkeiten seien im Herbst und Winter 2020 aufgetreten, als die Umsätze wegbrachen und das Härtefallprogramm unter grossem Zeitdruck aufgebaut werden musste. Darauf sei man nicht vorbereitet gewesen, was den Aufbau erschwerte. Zudem musste die Verordnung und der Vollzug durch den Kanton immer wieder an kurzfristige Änderungen auf der Ebene Bund angepasst werden. Der Aufbau des Vollzugssystems hätte dazu geführt, dass erste Härtefallhilfen später als in anderen Kantonen ausbezahlt wurden. Kritisiert wurden die unterschiedlichen kantonalen Lösungen auch deswegen, weil sich die Höhe der Härtefallgelder stark unterschied und möglicherweise Wettbewerbsverzerrungen entstanden sind. Für die Unternehmen, die einen negativen Vergabeentscheid erhielten, sei die Situation schwierig gewesen. Insbesondere sei es stossend gewesen, wenn das Unternehmen nicht profitieren konnte, in einem anderen Kanton durch eine dort laschere Regelung möglicherweise aber Härtefallhilfen erhalten hätte. Bei der Kurzarbeit traten Informatikprobleme im Bereich der Datenübermittlung an den Kanton auf. Weitere Probleme im Aufbau und Betrieb der Instrumente betrafen vor allem die Ebene Bund.

Für den weiteren Verlauf sei es schwierig abzuschätzen, wie sich die Wirtschaft entwickle. Viele Branchen seien durchgeschüttelt worden und versuchten ihre Lehren zu ziehen. Branchen mit wertschöpfungsschwachen Betrieben wie der Gastronomie und Hotellerie seien bereits mit einem strukturellen Problem in die Krise gegangen, sodass hier eine Bereinigung zu erwarten sei.

5.4 Kultur

Die Folgen der Pandemiebewältigung auf die Kulturschaffenden und deren Betriebe konnten weitgehend abgefedert werden. Im Kanton Bern sei die Kulturszene sehr gross und man habe es trotzdem flächendeckend geschafft, genügend Unterstützung zu bieten. Die meisten Gesuchstellenden hätten sich positiv über die Verfahren geäussert, für einige sei das Vorgehen kompliziert gewesen. Man habe darum auch Zoom-Termine zur Unterstützung angeboten.

Die hohe Zufriedenheit sei trotz eines komplexen Verfahrens zur Beantragung der Unterstützung erreicht worden. Die Bearbeitung der Gesuche durch das Amt für Kultur sei schnell erfolgt und die notwendige IT-Infrastruktur effizient aufgebaut worden. Zwischen den betroffenen Amtsstellen seien dank einer entsprechenden Verordnung intensiv Daten ausgetauscht worden. So mussten meist verschiedene Geldquellen miteinander verrechnet werden, um die bei den Gesuchstellenden fehlenden Mittel zu

bestimmen. Zu diesen Quellen gehörten insbesondere Ausfallentschädigungen, um die wirtschaftlichen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie für Kulturschaffende abzumildern. Für diese Ausgaben wurden vom Kanton Pandemie-bedingt bis Ende Dezember 2021 12 Millionen Franken Einlagen in den Kulturförderungsfonds getätigt (siehe Darstellung D 3.11). Weitere Quellen waren unteren anderen die Kurzarbeitsentschädigungen sowie die Nothilfen des nationalen Fonds *Suisseculture Sociale* in Form nicht rückzahlbarer Finanzhilfen zur Deckung der unmittelbaren Lebenshaltungskosten von Kulturschaffenden. Auch dank «vereinfachten» Verfahren, bei denen der Kanton direkt und ohne Berücksichtigung weiterer staatlicher Corona-Ersatzleistungen eine Ausfallentschädigung ausrichtete, konnten die Prozesse stark beschleunigt werden.⁴⁴

Für den weiteren Verlauf sei mit einer strukturellen Bereinigung zu rechnen. Es könnten finanzielle Engpässe entstehen, wenn die Unterstützungsgelder wegfallen und das Publikum nicht mehr zurückkommt. Es würden möglicherweise auch vorbestehende Trends fortgesetzt, beispielsweise der Zuschauerschwund im Kino und der Mitgliederschwund im Bereich der Laienkultur. Der Kanton engagiert sich hier mit Unterstützungsbeiträgen für Transformationsprojekte, die eine Anpassung von Kulturunternehmen an die veränderten Verhältnisse bezwecken, die durch die Covid-19-Pandemie entstanden sind.

5.5 Schule und Betreuung

Die Schulbildung konnte im Kanton in eingeschränktem Mass situationsangepasst weitergeführt werden. Während rund neun Wochen fand kein Präsenzunterricht statt, stattdessen wurde im Fernunterricht unterrichtet. In den Interviews wird angenommen, dass nicht alle Schüler/-innen (und Eltern) mit dem Fernunterricht gut erreicht worden sind und sich Unterschiede im Leistungsniveau durch den Fernunterricht noch stärker akzentuiert haben. Der Kanton sprach nach der Schliessung Ressourcen für zusätzliche Stützlektionen an den Schulen, um den Effekt möglichst aufzufangen. Wie stark die Auswirkungen des Fernunterrichts und der Stützmassnahmen sind, liess sich im Rahmen dieser Evaluation nicht feststellen.

Ausserhalb dieses Zeitfensters in der ersten Phase der Pandemie habe der Präsenzunterricht fast immer aufrechterhalten werden können. Auch für den Kanton sei dies wichtig gewesen. Nur selten seien Lehrpersonen ausgefallen, ohne dass ein Ersatz organisiert werden konnte. Die Solidarität zwischen den Lehrpersonen sei entsprechend gross gewesen. Allerdings seien teilweise Personen an Schulen eingesetzt worden, die in Normalzeiten nicht unterrichtet hätten. Die Sicherstellung der Betreuung sei wichtiger gewesen als die Qualität und der Lehrermangel habe sich durch die Pandemie in besonderem Masse bemerkbar gemacht. Der Präsenzunterricht hat laut einigen interviewten Personen geholfen, psychischen Schwierigkeiten unter den jungen Menschen vorzubeugen (siehe Abschnitt 5.6). Viele Interviewpartner/-innen betonten die Bedeutung des persönlichen Kontakts, besonders für die Sozialisation durch das Zusammenkommen an der Schule.

In der beruflichen Grundbildung konnten aufgrund von Betriebsschliessungen einige Prüfungen nicht durchgeführt werden und Lehrabschlüsse nicht erfolgen. Das Problem sei

⁴⁴ Das vereinfachte Verfahren stand selbstständig erwerbenden Kulturschaffenden offen, die bei der Corona-Erwerbsersatzentschädigung auf ein Taggeld von weniger als 60 Franken Anspruch hatten. <https://www.kultur.bkd.be.ch/de/start/themen/kulturforderung/infopoint-covid/ausfallentschaedigung-fuer-kulturschaffende.html>

allerdings recht klein gewesen, da im Verbund der Betriebe Lösungen gefunden worden seien und der Kanton offen für pragmatische Lösungen gewesen sei.

Laut Interviews ist der Pandemieplan an den Schulen vor Beginn der Covid-19-Pandemie kein Thema gewesen. Die Umstellung auf Fernunterricht sei kurzfristig und überraschend beschlossen worden. Die Schulen seien dadurch nicht darauf vorbereitet gewesen. Entsprechend sei die Qualität der ad hoc geplanten Inhalte und didaktischen Konzepte zwischen Schulen und Lehrpersonen unterschiedlich gewesen. Die Gemeinden hätten die Schulen unterschiedlich mit digitaler Infrastruktur ausgestattet. Die Hilfeleistung des Kantons mittels eines Leitfadens sei zwar gut gewesen, aber zu spät eingetroffen, man habe sich zuvor bereits selbstständig organisiert. Auch bei anderen Aspekten werden in den Interviews Defizite bei der Vorbereitung und Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Schulen gesehen. So sei die Beschaffung von Luftfiltern vom Kanton an die Gemeinden und von diesen an die Schulen delegiert worden.

Besonders im Bildungsbereich sei es für den Kanton herausfordernd gewesen, die Logik der Massnahmen zu erklären. Hintergrund ist, dass das Abwägen von Schutz vor Erkrankungen auf der einen Seite und dem Zugang zur Bildung auf der anderen Seite herausfordernd ist und die Meinungen unter den Lehrpersonen und Eltern über die Massnahmen sehr heterogen waren. Herausfordernd sei auch die Einführung einer Maskenpflicht gewesen, insbesondere in der Primarschule. Dort habe sich die Erkenntnis, dass eine Maskenpflicht das kleinere Übel sei als eine Schulschliessung, unter den Lehrpersonen und Eltern erst spät durchgesetzt. Als vor Weihnachten 2021 zur Eindämmung der Virusausbreitung die Schulen frühzeitig geschlossen wurden, war aus Sicht der Interviewpartner/-innen die Kommunikation des Kantons über den Zeitpunkt der Schliessung widersprüchlich. Die Schulen hätten dann für die mangelhafte Kommunikation den Kopf hinhalten müssen (siehe auch Abschnitt 4.3). Mit einer im Januar 2022 beschlossenen Massnahme, die es Eltern ermöglicht, einfacher Dispensationen vom Unterricht zu bekommen, hätten Proteste von Seiten der Eltern eingedämmt werden können. Faktisch wurde die Möglichkeit jedoch nur selten in Anspruch genommen.

Die Tests an den Schulen hätten grundsätzlich gut funktioniert. Auch sei das Angebot prioritärer Impftermine bei den Lehrpersonen gut angekommen. Man sei grundsätzlich achtsam gewesen und habe versucht, vulnerable Personen zu schützen. Das Ausbruchsmanagement an den Schulen habe sich im Verlauf der Krise verbessert. Die Prozesse seien zuerst zu langsam gewesen, bis zum Eintreffen der Testresultate habe zu lange weiter unterrichtet werden müssen. Der Kanton habe die Anliegen ernst genommen und entsprechend Hotlines ausgeweitet und mehr mobile Teams zur Verfügung gestellt. Der Kanton setzte dabei zeitweise auf repetitive Massentests und Ausbruchstests an den Schulen. Wichtig war bei den Massentests einigen Interviewpartnern/-innen die doppelte Freiwilligkeit der Teilnahme auf der Ebene der Gemeinden und Individuen, dieser Modus habe gut funktioniert und eine Ruhe im System ermöglicht. Der Wechsel zu Ausbruchstests habe hingegen Unruhe erzeugt. Aus Sicht anderer Interviewpartner/-innen wird die doppelte Freiwilligkeit kritisiert und es habe bis zum Schluss ein systematisches, obligatorisches Massentesten an den Schulen gefehlt.

Das Angebot der familienergänzenden Kinderbetreuung konnte durch die Gemeinden in eingeschränktem Mass aufrechterhalten werden. Als die Schulen geschlossen waren, gab es aus Sicht der Interviewpartner/-innen eine Lücke in der Betreuung und Kindertagesstätten wussten teilweise nicht, welche Regelungen für sie gelten. Zu diesem frühen Zeitpunkt der Krise hätten auch dort Masken und Desinfektionsmittel gefehlt. Die Schulen wurden durch den Kanton aufgefordert, dass bei Bedarf nach Kinderbetreuung

ein solches Angebot geleistet werden soll. Die Möglichkeit der Kinderbetreuung sei aber nicht durch alle Schulen gleich kommuniziert worden. Zudem sei es bei einer geringen Nachfrage, beispielsweise auf dem Land, zu Schwierigkeiten gekommen, da die wenigen betroffenen Familien kein Angebot erhielten. Neben den Tagesstrukturen habe es auch zwischen den Betrieben und den Arbeitnehmern/-innen flexiblere Arbeitsregeln gebraucht, um Kinder zuhause betreuen zu können, beispielsweise durch Homeoffice und Kurzarlaube.

5.6 Psychische Gesundheit junge Menschen

Die psychische Gesundheit von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen hat während der Covid-19-Pandemie gelitten. Dies zeigte sich laut Interviews durch eine Zunahme des Betreuungsbedarfs aufgrund psychologischer Probleme bei den Jugend-, Lehr- und Hochschul-Beratungsstellen. Auch die Notfallstationen der Universitätsklinik für Kinder- und Jugendpsychiatrie seien stark ausgelastet gewesen. Die stationären und ambulanten Behandlungsplätze seien lange ausgebucht gewesen, es habe lange Wartefristen gegeben. Dies sei insbesondere auf die Zeit während des Lockdowns im Frühjahr 2020 zurückzuführen, als das Behandlungsangebot sehr stark reduziert werden musste. Problematisch sei auch gewesen, dass die Aktivitäten der Vereine (z.B. Fussballtraining) eingestellt wurden. Dies habe vielen Jugendlichen stark zugesetzt.

Das Krisenmanagement des Kantons hat aus Sicht der Interviewpartner/-innen möglicherweise dazu beigetragen, die negativen Auswirkungen der Pandemie-bedingten Massnahmen auf die psychische Gesundheit der jungen Menschen abzufedern. So hätten die Erziehungsberatungsstellen des Kantons⁴⁵ das Thema der psychischen Gesundheit immer wieder thematisiert. Diese Stellen seien mit eigenen Ressourcen verstärkt worden. Die Gemeinden seien bestmöglich unterstützt worden, im Rahmen ihrer Präventionsstellen die Schulen zu unterstützen. Allerdings gibt es auch interviewte Personen, welche die Versorgungslage kritisieren. Diese betonen, dass das Thema der psychischen Gesundheit in einem grösseren, generellen Zusammenhang der Gesundheitsversorgung schon länger vernachlässigt worden sei, denn es fehlten die Mittel, um die Versorgung der jungen Menschen zu gewährleisten. Aus Sicht der Evaluatoren liegt die Vermutung nahe, dass bei mehr Fachpersonal das Auffangen des Zusatzbedarfs an psychologischer Betreuung einfacher gewesen wäre. Wie stark sich die generelle Versorgungsstrategie auf die psychische Gesundheit der jungen Menschen während der Covid-19-Pandemie auswirkt, lässt sich im Rahmen dieser Evaluation nicht feststellen.

5.7 Beantwortung der Evaluationsfragen zu den Wirkungen in spezifischen Bereichen

Ausgehend von den in den Abschnitten 5.1 bis 5.6 dargelegten Ergebnissen beantworten wir die Evaluationsfragen zu den Wirkungen folgendermassen.

⁴⁵ Die Erziehungsberatung bietet psychologische Unterstützung bei schwierigen Erziehungssituationen, familiären Belastungen, Entwicklungs- und Verhaltensauffälligkeiten, schulischen Lern- und Leistungsproblemen und anderen Schwierigkeiten. Das Angebot der Erziehungsberatung steht sowohl Eltern, Familien, Kindern und Jugendlichen als auch Schulen, Fachpersonen und Behörden zur Verfügung. Zuständig ist die Erziehungsberatung ab Geburt bis zum Abschluss der beruflichen Grund- und Mittelschulbildung.
<https://www.eb.bkd.be.ch/de/start/ueber-uns/portrait-erziehungsberatung.html>

Konnte die Zahl der vermeidbaren Ansteckungen im Vergleich zu anderen Kantonen reduziert werden?

Die Anzahl laborbestätigter Fälle, Hospitalisationen und verstorbener Personen pro 100'000 Einwohner/-innen war über die meiste Zeit der Pandemie etwas tiefer als im Schweizer Mittel. Nichtsdestotrotz verursachte die Viruserkrankung viel Leid in der Bevölkerung. Auch langanhaltende Folgen der Erkrankung in Form von Post-Covid sind für einen Teil der Bevölkerung schwerwiegend.

Wurde die Gesundheitsversorgung rechtzeitig und angemessen gewährleistet?

Die Gesundheitsversorgung konnte in hoher Qualität gewährleistet werden, trotz grosser Belastung und knappen personellen Ressourcen bei den Leistungserbringern. Für die Versorgung von Covid-19-betroffenen Patienten/-innen wurden rechtzeitig und angemessen Intensivstationen mit mehr Betten und Ausrüstung ausgestattet. Es standen auch genügend Allgemeinbetten zur Verfügung. Das Einstellen der elektiven Eingriffe in der ersten Phase hat jedoch die Versorgungsqualität beeinträchtigt. Zudem war der Einsatz der Angehörigen von Militär und Zivilschutz für die Gesundheitsinstitutionen nicht effizient.

Waren Schutzmaterialien rechtzeitig und in guter Qualität vorhanden?

Schutzmaterialien wie Masken, Schürzen, Schutzbrillen und Handschuhe waren zu Beginn der Pandemie zu wenig vorhanden. Die Arbeit von ResMak hat dazu geführt, dass Materialien bald in genügender Menge und guter Qualität beschafft und über die weitere Dauer der Pandemie sichergestellt werden konnte.

Wurden personelle Ressourcen und die Infrastruktur in Test- und Impfzentren effizient und zielführend eingesetzt?

Zum Testen und Impfen wurden die personellen Ressourcen und die Infrastruktur so aufgebaut, dass jederzeit ausreichend Kapazitäten zur Verfügung standen. Es wurde auch ein Contact Tracing aufgebaut, dessen Nutzen war aber insbesondere bei hohen Pandemiewellen stark eingeschränkt.

Wurden Abfederungsmassnahmen für Kultur und Wirtschaft rechtzeitig und wirksam eingesetzt?

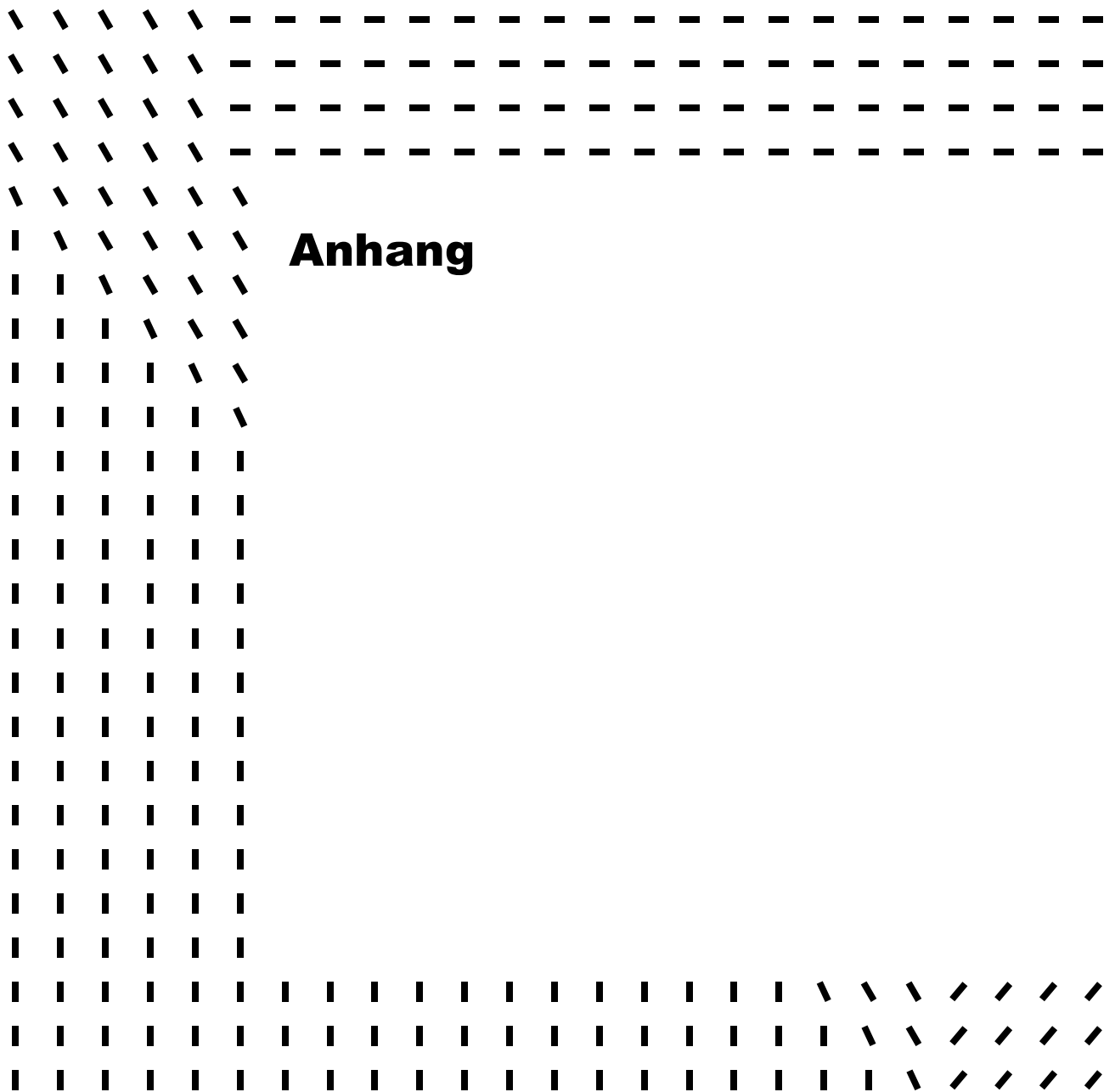
Die Massnahmen zur Abfederung negativer Auswirkungen auf die Wirtschaft und die Kulturschaffenden waren wirksam. Wichtigste Instrumente waren dabei die Kurzarbeitsentschädigung, die sich bereits in früheren Krisen bewährt hatte, sowie die Härtefallunterstützung als neues Instrument. Es gibt gute Hinweise darauf, dass die meisten Unternehmen im Kanton ohne grössere, langfristige Schäden durch die Pandemie kamen. Auch in der Kultur hat man es flächendeckend geschafft, genügend Unterstützung zu bieten.

Konnte die Schulbildung (obligatorisch und Sekundarstufe II) und die familienergänzende Kinderbetreuung situationsangepasst gewährleistet werden?

Die Schulbildung konnte im Kanton in eingeschränktem Mass situationsangepasst weitergeführt werden. Während rund neun Wochen fand kein Präsenzunterricht statt, stattdessen wurde im Fernunterricht unterrichtet. Ausserhalb dieses Zeitfensters in der ersten Phase der Pandemie hat der Präsenzunterricht fast immer aufrechterhalten werden können. Das Angebot der familienergänzenden Kinderbetreuung konnte durch die Gemeinden in den meisten Fällen und in eingeschränktem Mass sichergestellt werden. Die Schulen wurden durch den Kanton aufgefordert, bei Bedarf nach Kinderbetreuung ein solches Angebot bereitzustellen. Die Schulen kamen dem Bedarf aber nicht in jedem Fall nach.

Inwiefern hat das Krisenmanagement dazu beigetragen, die negativen Folgen auf die psychische Gesundheit von Kindern und Jugendlichen abzufedern?

Da das Krisenmanagement des Kantons generell vergleichsweise wirksam war, kann davon ausgegangen werden, dass es möglicherweise dazu beigetragen hat, die negativen Auswirkungen der Pandemie-bedingten Massnahmen auf die psychische Gesundheit der jungen Menschen abzufedern. Die Erziehungsberatungsstellen des Kantons wurden mit eigenen Ressourcen verstärkt. Sie haben das Thema der psychischen Gesundheit immer wieder thematisiert.



A 1 Liste Interviewpartner/-innen

Mit folgenden Personen wurden Interviews im Rahmen der Evaluation des Krisenmanagements geführt.

DA 1: Interviewpartner/-innen				
Kanton und Gemeinden				
	Name	Vorname	Funktion	Organisation
1	Albrecht	Christian	Generalsekretär	BVD
2	Allemann	Evi	Direktorin für Inneres und Justiz	DIJ
3	Ammann	Christoph	Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektor	WEU
4	Auer Tschumi	Christoph Mirjam	Staatsschreiber Stv. Staatschreiberin	Staatskanzlei
5	Ben Nescher	Raphael	Leiter Sonderstab Corona	GSI
6	Bichsel	Yves	Generalsekretär	GSI
7	Bichsel Wichtermann Arn	Daniel Jürg Daniel	Präsident Geschäftsführer ehem. Geschäftsführer	Verband Bernischer Gemeinden
8	Bissegger	Jürg	Stabschef Führungsstab	KFO
9	Cuttat	Marcel	Generalsekretär	BKD
10	Gilgen	Marc	ehem. Vorsteher	Amt für Arbeitslosenversicherung
11	Glarner	Hansueli	Vorsteher	Amt für Kultur
12	Grützmaker	Barbara	Kantonsärztin	Kantonsärztlicher Dienst
13	Häsler	Christine	Bildungs- und Kulturdirektorin	BKD
14	Heuer	Beat	Präsident	Bernisches Gemeindekader
15	Heyer	Virginie	Präsidentin	Association de communes Jura bernois. Bienne
16	Kohler	Frédéric	Leiter Stabsstelle	Justizleitung Bern
17	Kräuchi	Christian	Ehem. Vorsteher	Amt für Kommunikation

Kanton und Gemeinden				
	<i>Name</i>	<i>Vorname</i>	<i>Funktion</i>	<i>Organisation</i>
18	Künzi	Martin	Regierungsstatthalter	Regierungsstatthalteramt Interlaken-Oberhasli
19	Lanzrein	Stefan	Chef Führungsstab	KFO
20	Matthey	André	Vorsteher	Personalamt
21	Michel	Andreas	Generalsekretär	SID
22	Müller	Philippe	Sicherheitsdirektor	SID
23	Neuhaus	Christoph	Bau- und Verkehrsdirektor	BVD
24	Nietlisbach	André	Generalsekretär	WEU
25	Nyffenegger	Fritz	Vorsteher	Gesundheitsamt
26	Schnegg Giebel	Pierre-Alain Gundekar	Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektor Leiter Kommunikation	GSI
27	Simon	Beatrice	Finanzdirektorin	FIN
28	Trees	Patrick	Generalsekretär	Grosser Rat
29	von Flüe	Hanspeter	Vorsteher	Amt für Bevölkerungsschutz, Sport und Militär
30	Widmer	Rolf	Leiter	Abteilung Gemeinden
Externe Stakeholder				
	<i>Name</i>	<i>Vorname</i>	<i>Organisation</i>	
31	Burkhalter	Tobias	Präsident	GastroBern
32	Erb	Christoph	Ehem. Direktor	Berner KMU
33	Flückiger	Ruedi	Geschäftsführer	KV Bern
34	Haas	Adrian	Direktor	Handels- und Industrieverein Kanton Bern
35	Hilfiker	Esther	Präsidentin	Ärztegesellschaft Kanton Bern
36	Lang	Nils	Co-Präsident	Verband SchulleiterInnen Bern
37	Liechti	Christian	Redaktor	Regionaljournal BE/FR/VS
38	Luggen	Marco	Präsident	Verband Berner Bergbahnen
39	Mosimann	Urs Peter	Direktor Medizin	Insel Gruppe
40	Nalbandian	Sevan	Geschäftsführer	Verband Curaviva Bern
41	Pardini	Corrado	Präsident	Gewerkschaftsbund Bern
42	Schnyder	Stefan	Co-Leiter Ressort Bern	Bund/Berner Zeitung

Externe Stakeholder				
	<i>Name</i>	<i>Vorname</i>	<i>Organisation</i>	
43	von Känel	Markus	Chefredaktor	TeleBärn
44	Wittwer	Stefan	Co-Geschäftsführer	Bildung Bern
45	Zumstein	Kathrin	Präsidentin	Verband diespitäler.be
46	Zybach	Ursula	Präsidentin	Spitex Verband Bern
Legende: Angeben wird die jeweilige Funktion zum Zeitpunkt des Interviews.				