



Die Figuren des Krisenmanagements (von links): Bundesrat Alain Berset arbeitete in den vergangenen Monaten eng mit der Abteilung «Übertragbare Krankheiten» in seinem Gesundheitsamt zusammen. Zuerst mit «Mister

# Interner BAG-Report: Eine Behörde im Sturm der Krise

Die Coronapandemie machte die Abteilung Übertragbare Krankheiten im Bundesamt für Gesundheit schlagartig zur wichtigsten Einheit des Landes. Doch Dokumente zeigen: Auch im eigenen Haus kriselt es. Ein Blick hinter die Kulissen.

Sven Altermatt

Wenn eine Jahrhundertpandemie zuschlägt, liegt hier die eigentliche Schaltzentrale des Landes: in einem modernen Bürokomplex im Berner Liebfeld. Viel Glas und viel Sichtbeton prägen den Hauptsitz des Bundesamts für Gesundheit (BAG), futuristisch mutet seine Fassade an. Die weitläufigen Lichthöfe, so priesen die Architekten, «sorgen für Durchblicke und für Orientierung».

Auch im Herz der Seuchenabwehr? Die Abteilung Übertragbare Krankheiten wird Anfang dieses Jahres unversehens zur wichtigsten Behördeneinheit des Landes. Wegen der Coronapandemie schaltet sie in den Krisenmodus – und findet sich prompt im Zentrum der politischen Macht wieder, kritisch bebaut vom ganzen Land.

Ihre Angestellten bewältigen Mammutaufgaben: die Ausbreitung des Virus verfolgen und dagegen ankämpfen. Dem Bundesrat die Grundlagen für tief einschneidende Entscheide liefern, für harte Eingriffe in persönliche Freiheiten und das Wirtschaftsleben.

Die Chefs der Abteilung – zuerst Daniel Koch, dann Stefan Kuster – werden zu Autoritäten, auf deren Analysen

sich die Politik stützt. Jeden Tag gefordert, jeden Tag auf Sendung. Schon im Sommer wird der eine in Pension gehen, der andere nach nur wenigen Monaten seinen Rücktritt ankündigen.

Versäumnisse von Jahren müssen innert Wochen aufgeholt werden. Immer wieder rückt die Abteilung selbst ins Visier von Kritikern. Sie werfen ihr vor, das Coronavirus anfangs unterschätzt zu haben; mit unzuverlässigen Zahlen zu arbeiten; bei der Digitalisierung hinterherzuhinken; nur widerwillig auf die Wissenschaft zu hören; in Sachen Masken herumzudrücken. Auch schien die Abteilung erstaunlich unvorbereitet, als es im Herbst losging mit der zweiten Welle.

## Der Bericht ist eine schonungslose Chroptfleerete

Stellt sich die Frage: Wie gut sind die obersten Seuchenbekämpfer mit ihren komplexen Strukturen geeignet, um die grösste Gesundheitskrise seit dem Zweiten Weltkrieg zu bewältigen?

Antworten liefert ein internes Arbeitspapier, das die Redaktion von CH Media gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz erhalten hat. Der über 60-seitige Bericht gewährt einen bisher nie da gewesen Blick hinter die

Kulissen. Die «Organisations- und Prozessanalyse» inklusive Interviewaufzeichnungen zeigt auf, wie die Krisenorganisation der federführenden BAG-Abteilung funktioniert.

Die psychologischen Experten eines Beratungsunternehmens haben diese im Auftrag der Behörde erstellt. Während Monaten analysierten sie Abläufe, im Sommer und im Herbst liessen sich rund 100 Mitarbeitende sowie die Führungsriege vom Amt und Abteilung befragen, ebenso aussenstehende Partner wie Kantonsärztinnen und Forscher. Das Ziel: die Stärken und Schwächen des bisherigen Handelns benennen; es geht vor allem um die ersten Monate dieser Krise, um die erste Coronawelle und die Vorbereitung auf die zweite.

Es ist eine veritable Chroptfleerete. Die Dokumente zeichnen – ergänzt mit Insidergesprächen – das Bild einer Abteilung, die ans Limit kommt; überfordert von all der Aufmerksamkeit. Die mitunter nicht fähig ist, Aufgaben sinnvoll zu verteilen. Deren Führung zu wenig präsent ist, oft zu chaotisch vorgeht.

Die BAG-Dokumente erzählen aber auch von einem fleissigen Apparat mit kompetenten Fachleuten, deren Alltagsgeschäft sonst unsichtbar bleibt. Die im Courant normal lieber gründlich als has-

tig arbeiten, lieber beraten statt durchgreifen. Je länger die Krise dauert, desto grösser werden die Müdigkeit und der Ärger über fehlende Wertschätzung.

Vier Annäherungen illustrieren beispielhaft, wie die Abteilung arbeitet, die das Land durch die Krise führt:

## 1. Zweifel an der Führung – und Daniel Kochs «One-Man-Show»

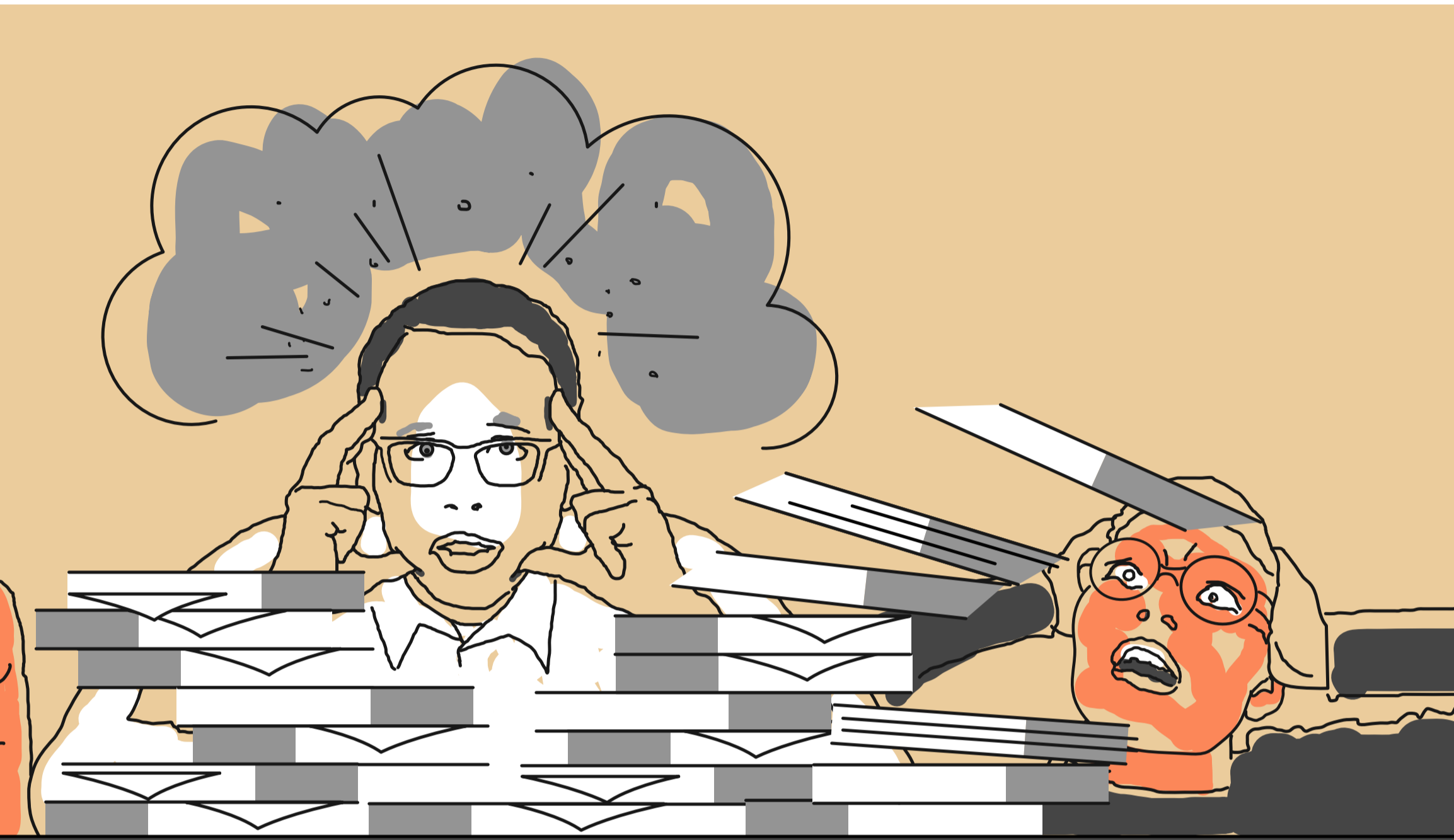
Er war das Gesicht der Krise: Daniel Koch. Berühmt geworden als «Mister Corona». Anfang Jahr, als die Pandemie losrollte, stand er seit elf Jahren an der Spitze der Abteilung Übertragbare Krankheiten. Das Krisenmanagement prägte schon früher seine Arbeit, Koch war als Arzt für das Rote Kreuz in der Welt unterwegs. Er ist ein eigenwilliger Kopf, als Einziger durfte er auch mal seinen Hund mit ins Büro bringen. Selbst in Momenten grösster Aufregung habe er Ruhe bewahrt, heisst es.

Von seinen Angestellten – gerade von solchen, die aus der Wissenschaft kamen – wurde Koch allerdings zusehends hinterfragt. «Lieber hörte er auf ein paar Ärzte aus dem Bekanntenkreis statt auf Studien», fasst es ein langjähriger Mitarbeiter im Gespräch zusammen. Sein Führungsstil galt als informell und wenig stringent.

Schon Ende März stand Kochs reguläre Pensionierung an. Ausgerechnet in der heissen Phase des Lockdowns übergab Koch die Leitung an seinen bereits gewählten Nachfolger Stefan Kuster, zuvor Leitender Arzt am Unispital Zürich. Der Stabwechsel kam zu einem denkbar schlechten Zeitpunkt. Gemäss Insidern gestaltete sich der Prozess chaotisch; um die Dossiers zu übergeben, blieben nur wenige Stunden.

Kuster leitete fortan mit Abteilungsleiter Patrick Mathys die Taskforce Covid-19, den eigentlichen Krisenstab also. Koch, der begnadete Kommunikator, blieb bis Ende Mai als «Delegierter des BAG für Covid-19» das Aushängeschild gegen aussen.

Intern war die Führungsspitze derweil besonders zu Beginn der Pandemie heftig umstritten, wie die BAG-Dokumente offenbaren. «Kochs Absenz in der Abteilung war enorm», beklagten sich Mitarbeiter. «Der Abteilungsleiter soll bei der Abteilung bleiben und nicht Mediensprecher werden.» Gar von einer «One-Man-Show» von Koch sprachen manche. Zuweilen hätte er mit Gesundheitsminister Alain Berset Dinge entschieden, ohne die Taskforce einzubeziehen, erzählten die Befragten übereinstimmend. Tatsächlich verfü-



Corona» Daniel Koch, dann mit dessen Nachfolger Stefan Kuster. Im Hintergrund standen die Angestellten der Abteilung unter Dauerstress.

Illustration: Lea Siegart

te Koch über Bersets direkte Handynummer, die Beziehung der beiden wird als eng beschrieben.

Mitarbeitende berichteten mit Blick auf die erste Welle von einer «Führung, die nicht entscheidet, zu wenig wertschätzt oder im Zweifel nicht mehr gesehen wird». Ganze 41-mal verwiesen die Befragten auf Mängel in der Entscheidungskompetenz. «Ein klarer Lead hat aus meiner Sicht vollständig gefehlt», schimpfte einer.

Zu kurz kam besonders die Personalführung. Auch weil es laut den Experten kaum möglich sei, gleichzeitig die Abteilung zu führen, die Taskforce zu leiten und sich um die Öffentlichkeitsarbeit zu kümmern. Die Aufgaben müssten dringend entflechtet werden. Nach Kochs definitivem Abgang stand Neuling Kuster selbst im Rampenlicht und an der Spitze einer Abteilung im Krisenmodus. Zusätzlich gefordert war er in Parlamentsgremien. Seine Belastung: enorm. Auf Anfang Dezember hin gab Kuster sein Amt auf eigenen Wunsch wieder ab. Heute hat das BAG die Arbeit des «Mister Corona» auf verschiedene Schultern verteilt. Die Leitung der Abteilung ist vakant.

## 2. Wenn nicht alle auf dem gleichen Stand sind

Seit Kochs Abgang fehlt dem BAG eine eigene Identifikationsfigur, um die Bevölkerung zu erreichen. Stefan Kuster füllte diese Rolle nicht aus. Welcher Auftritt gegen aussen ist in der Krise sinnvoll? Auch im BAG gingen die Meinungen darüber auseinander. Die einen wünschten sich wieder mehr Personalisierung, die anderen wollten das BAG als Institution in den Vordergrund rücken. Die externen Experten mahnten dazu, diese Frage rasch zu klären.

Einig war man sich zumindest darin, dass jeweils Fachpersonen an der Front stehen sollten – und nicht bloss Mediensprecher.

Für harsche Kritik sorgte im BAG vor allen Dingen die interne Kommunikation. Es fehlte an zentraler Steuerung. Manchmal sei nicht klar gewesen, wer aktuell woran arbeitet, heisst es in den BAG-Dokumenten. Und teilweise hätten Mitarbeitende «mehr über die Medien erfahren als durch die interne Kommunikation, was verständlicherweise zu einigen Irritationen führte». Selbst Mitglieder der Amtsleitung waren demnach nicht mehr immer auf dem aktuellen Stand.

## 3. Urteil vernichtend: Ungenutzte Ressourcen und Leerlauf

Die Lasten der Seuchenbekämpfer waren recht ungleich verteilt. Manche in der BAG-Abteilung Übertragbare Krankheiten seien in der Krisenorganisation zuerst im luftleeren Raum gelassen worden, so formulierte es ein

Involvierter. «Entsprechend hatten diese Mitarbeitenden kaum etwas zu tun, während andere sehr unter Druck standen.»

Ein anderer kritisierte, man habe sich nicht in Ruhe überlegt, wo die richtigen Kompetenzen im Haus zu finden seien und wie sie sinnvoll genutzt werden könnten. So blieben Ressourcen zuerst ungenutzt. Parallel beklagten sich befragte Kantonsärzte und Forscher, dass sie im BAG anfänglich nicht als Kooperationspartner wahrgenommen worden seien.

An der Basis kam Murren auf. Gleich 73-mal verwiesen die Befragten auf Fehler in der Aufgabenorganisation. Die Rede war von unklaren, ungeplant verteilten Aufträgen, von Leerläufen und Doppelspurigkeiten. Operativ war das Krisenmanagement in bis zu 19 Arbeitsgruppen aufgeteilt, wobei

deren Koordination teilweise nicht optimal gewesen sei. Mitunter sei es zu «Durchgriffen» von der Hierarchie auf die Krisenorganisation gekommen, was die Planung erschwerte. Gleichzeitig habe die Abteilung «teilweise den formalen Weg zur Einreichung von Bundesratsanträgen via Direktionsstab nicht eingehalten»; kaum aus böser Absicht, aber der übergeordneten Steuerung nicht zuträglich. Ebenso seien andere Departemente «relativ spät zur fachlichen und ressourcenmässigen Unterstützung» beigezogen worden.

Lange galt das Bundesamt für Gesundheit als eher bürokratisches Getriebe. Gut geölt, aber schwerfällig. Die Coronapandemie machte jahrzehntelange Gewissheiten wertlos. Im Amt und in der Abteilung Übertragbare Krankheiten sorgte die Krise für eine, wie es

Angestellte nennen, buchstäbliche «Entbürokratisierung».

## 4. Dauerstress belastet die motivierte Equipe

Mitarbeitende schwärmten denn auch über kürzere Entscheidungswege und die schnelle Lösungssuche, stolz erzählten sie von ihren Teamleistungen, lobten den Umgang mit Kritik und das Vertrauen untereinander. An der Basis sei das «Wirgefühl» gestärkt worden, und inhaltlich hätten oft alle an einem Strang gezogen. Zugleich warnen die Experten: Der Stolz auf das Geleistete könne in Frustration kippen «aufgrund von starker externer Kritik und wenig wahrgenommener Wertschätzung durch die Vorgesetzten». Hier sehen sie das «unmittelbarste Risiko».

Die Arbeitslast der Angestellten war riesig. Viele sagten, sie seien «komplett abgesehen». «Die Mitarbeitenden haben hohen Zeitdruck, kaum Pausen und werden regelmässig unterbrochen», konstatieren die Experten. Wörtlich heisst es: «Die Ergebnisse im Bereich Gerechtigkeit/Belastbarkeit zeigen überwiegend deutlich erkennbaren Handlungsbedarf.» Augenfällig seien auch die Signale gewesen, was körperliche Symptome wie Schlafstörungen betrafen. Einige hätten nicht mehr abschalten können und seien «gedanklich stark in der Arbeit verhaftet geblieben». Andere standen unter Dauerstress. Die Experten schlugen deshalb einen ganzen Strauss an Massnahmen vor, darunter eine Priorisierung der Aufgaben. Und schliesslich rieten sie dem BAG, seiner Equipe spezielle Trainings zur Stressbewältigung anzubieten.

Täglich neue Entwicklungen; weitreichende Beschlüsse; die Angst, einen Fehlentscheid zu fällen: Manche drohen unter dem Druck ihrer Verantwortung einzuknicken – und die Krise ist noch nicht vorbei, das Land weiter im Würgegriff von Covid-19.

# Neue Köpfe im Krisenmanagement

Wie die Seuchenabwehr im Bundesamt für Gesundheit jetzt aufgestellt ist.

Nachdem Stefan Kuster das Bundesamt für Gesundheit (BAG) auf Anfang Dezember hin verlassen und die Leitung der Abteilung Übertragbare Krankheiten abgegeben hat, wurde das Krisenmanagement umgebaut: Neu in der Equipe ist Christine Kopp, die stellvertretende Chefin des Schweizerischen Roten Kreuzes. Die Ethnologin arbeitet vorerst in einem 50-Prozent-Pensum für das BAG. Sie ist eine Art Innenministerin, die sich um Organisatorisches kümmert. Nebenbei führt Kopp ihren anderen Job fort. Naturgemäss eine wichtige Rolle in der internen Taskforce hat auch Anne Lévy übernommen. Seit



Die neue wichtige Frau im Hintergrund: Christine Kopp verantwortet im BAG das Coronakrisenmanagement. Bild: Key

Anfang Oktober ist sie BAG-Direktorin. Die Fachleute sollten sich fortan mehr auf epidemiologische Fragen konzentrieren können, kündigte sie an. Stärker eingebunden ist nebst Patrick Mathys, Leiter der Sektion Krisenbewältigung und internationale Zusammenarbeit in der Abteilung Übertragbare Krankheiten, auch Virginie Masserey, die Leiterin der Sektion Infektionskontrolle.

Und welche Massnahmen hat das BAG nach der Analyse der externen Experten noch in die Wege geleitet? Die Fragen dieser Zeitung, gestellt am Montagmorgen, blieben bis gestern Abend unbeantwortet. (sva)