


Das Krisenmanagement kann aus der Krise lernen

Other Publication**Author(s):**

Leese, Matthias 

Publication date:

2020-07

Permanent link:

<https://doi.org/10.3929/ethz-b-000427991>

Rights / license:

In Copyright - Non-Commercial Use Permitted

Originally published in:

CSS Policy Perspectives 8(9)

Das Krisenmanagement kann aus der Krise lernen

Die COVID-19-Pandemie zeigt: das Schweizer Krisenmanagement funktioniert weitestgehend. Gleichzeitig werden Abstimmungsprobleme in Bezug auf Daten, Kommunikation und Akteure deutlich, die mit Blick auf die Zukunft behoben werden sollten.

Von Matthias Leese

Die globale COVID-19-Pandemie führt deutlich vor Augen, wie schwierig politische Entscheidungsfindung mangels gesicherten Wissens sein kann. Künftige Krisenpläne sollten aus den Reibungen der aktuellen Krise lernen und bereits im Vorfeld klare Prozesse und Zuständigkeiten festlegen. Speziell zu beachten sind dabei die Übersetzungsleistungen, die sicherstellen, dass Wissensproduktion und politische Interventionen nicht verpuffen, sondern ihre angedachte Wirkung entfalten können. Eine von Anfang an klare Strategie, verbunden mit nachvollziehbaren Massnahmen sowie deren unmissverständlicher Kommunikation, ist der Schlüssel für ein erfolgreiches Krisenmanagement.

Die soziologische Forschung, insbesondere die Technik- und Wissenschaftssoziologie, kann wichtige Hinweise auf das Zusammenspiel von Daten, Theorien und Modellen auf der einen Seite und politischen Entscheidungen und deren Umsetzung auf der anderen Seite geben. Krisenmanagement wird dabei als ein zyklischer Prozess verstanden, an dessen Beginn die Produktion von *Daten* steht, die wiederum in *Modelle* eingespeist werden und auf diesem Wege mögliche zukünftige Entwicklungen und Interventionsmöglichkeiten aufzeigen. Die auf diese Weise gewonnenen Erkenntnisse bilden dann eine wichtige Grundlage für den Beschluss von *Massnahmen*. Massnahmen wiederum müssen erfolgreich *implementiert* werden. Am Ende des Zyklus steht eine veränderte Datenbasis, die Rückschlüsse auf die Wirkung von bereits erfolgten Interven-

tionen sowie auch auf möglicherweise zusätzlich benötigte Eingriffe zulässt.

Zentral sind die «Scharniere» zwischen den einzelnen Schritten, das heisst die Datenaufarbeitung, Kommunikation, Operationalisierung und Durchsetzung. Sie leisten die Übersetzungen, ohne die verschiedene Akteure nicht effektiv zusammenarbeiten können. Aus einer praktischen Perspektive sorgen erfolgreiche Übersetzungsleistungen dafür, dass Wissen nicht ins Leere läuft und Massnahmen zum Tragen kommen. Das Schweizer Krisenmanagement hat während der COVID-19-Pandemie bisher allgemein recht gut funktioniert. Nichtsdestotrotz zeigt sich, dass die Scharniere für zukünftige Herausforderungen noch besser ineinandergreifen können.

Datenproduktion

Daten sind nicht objektiv. Die Form und Verfügbarkeit von Daten sind massgeblich von bestehenden Konzepten

Schlüsselaussagen

- ▮ Datenaustausch und -aufbereitung zwischen Gemeinden, Kantonen und Bund sollten automatisiert funktionieren.
- ▮ Standardisierte Visualisierung und klare Kommunikation sind hilfreich, um Verständnis für Massnahmen zu generieren.
- ▮ Die Rolle von Sicherheitsakteuren sollte klar definiert sein und Akteure mit entsprechenden Ressourcen ausgestattet werden.

und Ideen, von den verwendeten Messinstrumenten sowie von den späteren Verwendungskontexten abhängig. In Bezug auf die Aussagekraft von Daten sind zahlreiche Fragen zu klären: Was genau bilden Daten ab? Wie wurde gemessen? Wie sind Daten strukturiert und mit welchen Kategorien arbeiten sie?

Die bekannte Zahl der COVID-19-(Neu-)Infektionen wird beispielsweise von der vorhandenen Zahl der Testkits und deren Anwendung beeinflusst. Gerade zu Beginn der Krise wurde in der Schweiz, auch aufgrund noch nicht vorhandener Testkapazitäten, nur sehr wenig und nur bei eindeutigen Symptomen getestet. Generell gilt jedoch: je mehr getestet wird, desto mehr positive Tests sind statistisch wahrscheinlich, da sie auch asymptomatische Krankheitsverläufe erfassen. Die Daten, auf deren Grundlage früh im Verlauf der Pandemie Entscheidungen getroffen wurden, bildeten also mit hoher Wahrscheinlichkeit eine geringere Verbreitung des Virus ab, als es tatsächlich der Fall war, und könnten damit dazu beigetragen haben, dass eine schnellere Verschärfung der getroffenen Gegenmassnahmen nicht als notwendig eingestuft wurde.

Datenaufbereitung

Datenaufbereitung stellt sich gerade in föderalen Systemen wie der Schweiz häufig als Herausforderung dar. Die Handlungskompetenzen, die hier in der Regel auf der niedrigstmöglichen Ebene angesiedelt sind, ermöglichen zwar flexible und lokal differenzierte Handlungsstrategien. Auf der anderen Seite entsteht dabei aber auch ein Risiko, dass Daten aus verschiedenen Quellen nicht kompatibel und ohne weiteres vergleichbar sind oder nur mit Verzögerungen zur Verfügung stehen. Nur eine konsolidierte Datenbasis stellt letztlich sicher, dass die kontinuierliche Lagebewertung eine belastbare Entscheidungsgrundlage hervorbringt. Automatisierte Prozesse für die Datenübertragung und -aufbereitung zwischen Gemeinden, Kantonen und Bund können an dieser Stelle entscheidende Vorteile für eine schnelle und umfassende Bewertung der Lage bringen.

Modellierung des Epidemieverlaufs

Ein Modell bildet immer nur eine von vielen möglichen Interpretationen der zukünftigen Entwicklung ab. Je nachdem, auf welchen Annahmen ein Modell beruht, können zwischen unterschiedlichen Modellen und ihren Prognosen teils grosse Diskrepanzen entstehen. Solche Diskrepanzen sind nicht per se schlecht, sondern können im Gegenteil dazu dienen, eine Bandbreite von möglichen zukünftigen Entwicklungen aufzuzeigen. Diese Bandbreite kann dann zur Basis von politischen Entscheidungen



Das Bundesamt für Gesundheit startet Ende Februar 2020 eine Informationskampagne zur Eindämmung des neuen Coronavirus. Peter Klaunzer / Reuters

herangezogen werden. Problematisch kann die Modellierung von Epidemieverläufen allerdings werden, wenn sie monopolisiert in der Hand einer Institution liegt, wie dies etwa beim britischen Imperial College oder der schwedischen Gesundheitsbehörde der Fall war. Die Abhängigkeit von einem einzigen Modell führte in beiden Fällen dazu, dass lange Zeit keine ausreichenden Massnahmen getroffen wurden und erst spät korrigierend eingegriffen wurde.

Generell muss zudem kritisch hinterfragt werden, welche Modellrechnungen sich mit verfügbaren Daten überhaupt sinnvoll «füttern» lassen, welche Überlegungen bewusst oder unbewusst weggelassen werden, und wie möglicherweise unbekannt intervenierende Variablen die Aussagekraft von Prognosen untergraben könnten. Nicht zuletzt müssen Modelle offen sein für den Einfluss neuer Erkenntnisse. Beim Ausbruch der globalen COVID-19-Pandemie war nur sehr wenig über die Krankheit und ihre Symptome, Übertragungswege, Inkubationszeiten und Ansteckungsraten, Sterblichkeit oder mögliche Behandlungsmethoden bekannt. Informationen über diese Schlüsselvariablen liegen nach einigen Monaten entweder durch praktische Erfahrungswerte oder durch erste wissenschaftliche Studien vor. Der derzeitige Wissensstand ist allerdings nach wie vor als bruchstückhaft zu bezeichnen. Gerade Fragen nach Übertragungsprävention, nach möglicher Medikation von schweren Krankheitsverläufen oder nach potenziellen Langzeitfolgen sind noch immer weitgehend unbeantwortet.

Kommunikation

Erkenntnisse aus Daten und komplexen Modellen müssen auf einfach verständliche Darstellungsformen heruntergebrochen werden, die auch für Nicht-ExpertInnen intuitiv erfassbar und anwendbar sind. Besondere Bedeutung

haben vor diesem Hintergrund während der COVID-19-Pandemie Formen der Visualisierung erhalten. Daten lassen sich auf sehr unterschiedliche Arten abbilden, die, je nach gewählter Form, deutlich voneinander abweichende Entwicklungen suggerieren. Die häufigste Darstellungsform in Bezug auf Corona ist wohl die Kurve, die einen Überblick über die Entwicklung der Lage entlang einer Zeitachse erlaubt. Schaubilder arbeiten oft mit mehreren Kurven, die einen Bezug zwischen Infektionsfällen, Todesfällen und genesenen PatientInnen herstellen. Die Visualisierung von Fallzahlen wird dabei häufig in logarithmischer Form realisiert, was eine «Stauchung» der Kurve zur besseren Übersichtlichkeit nach sich zieht. Allerdings verlieren solche Darstellungen bei grossen Fallzahlen an Detailtiefe, wodurch Schwankungen nicht mehr einfach ablesbar sind. Bessere Schlüsse auf aktuelle Trends lässt die Darstellung von Neuinfektionen pro Tag zu. Beide Formen der Repräsentation implizieren allerdings eine mehr oder weniger lineare Fortsetzung von vergangenen Entwicklungen in die Zukunft hinein. Dies mag logisch erscheinen, muss aber nicht zwingend der Fall sein.

Interaktive Webseiten wie die des Bundesamts für Gesundheit (BAG) oder die *COVID-19-Map* der Johns-Hopkins-Universität bedienen sich zusätzlich einer kartographischen Darstellung der Infektionszahlen. Das BAG stellt etwa eine animierte Grafik zur Verfügung, die die laborbestätigten Fälle pro Woche, kleinteilig aufgeschlüsselt für das Gebiet der gesamten Schweiz, abspielt. Eine Zunahme oder Abnahme der Menge und Grösse der roten Punkte auf der Karte vermittelt auf diese Weise einen Eindruck von der Dynamik der Lage über einen längeren Zeitraum. Die Johns-Hopkins-Universität hat wiederum im Laufe der Zeit damit begonnen, die weltweite Darstellung nach den jeweils verfügbaren Daten der kleinsten Verwaltungsebenen umzugestalten. Wo anfangs noch einzelne grosse Punkte dominierten, war bald darauf eine grosse Anzahl von kleineren Punkten zu sehen, die einen besseren Aufschluss über Infektionscluster geben. Eine vereinheitlichte Form der visuellen Darstellung kann dabei helfen, Klarheit über aktuelle und vergangene Entwicklungen zu verschaffen und kann zusätzlich für bessere Vergleichbarkeit sorgen.

Massnahmen beschliessen

Waren die ersten beiden Schritte noch primär mit Fragen von Wissensproduktion beschäftigt, stehen nun, auf der Grundlage des jeweils aktuellen Lagebildes, mögliche Interventionen im Fokus. Abwägungen geschehen dabei nicht allein auf der Grundlage von virologischen und epidemiologischen Aspekten, sondern sensibles Krisenmanagement muss auch die gesellschaftlichen, moralischen und

wirtschaftlichen Folgen in die Entscheidungsfindung einbeziehen. Faktoren wie die politische Kultur eines Landes, die wirtschaftliche Situation oder die Eingebundenheit in transnationale Strukturen und Abkommen spielen eine nicht zu unterschätzende Rolle bei der Frage, welche Massnahmen letztlich zielführend und sinnvoll sein können.

Öffentlich Wellen schlug in der Schweiz etwa die Forderung des Ökonomen Rainer Eichenberger, die Bevölkerung «kontrolliert zu durchseuchen», um auf diese Weise für die Volkswirtschaft schädliche Einschränkungen zu umgehen. Eichenbergers zynische Forderung, den Verlust von Menschenleben zum Wohl der Wirtschaftsleistung in Kauf zu nehmen, stiess allerdings weithin auf Ablehnung. Aber auch zwischen Wissenschaft und Politik kam es zu Spannungen. Anerkannte Wissenschaftler wie Marcel Salathé und Christian Althaus hatten sich nach eigener Aussage bereits frühzeitig mit der dringenden Empfehlung zum raschen Handeln an das BAG gewandt, fühlten sich aber von Daniel Koch, dem Leiter der Abteilung für übertragbare Krankheiten, ignoriert.

Nicht zuletzt die Frage nach der politischen Steuerungsebene führte die Schweiz in unbekannte Gewässer. Mit der ersten Ausrufung der «ausserordentlichen Lage» seit dem Zweiten Weltkrieg – und überhaupt in Friedenszeiten – zog die Landesregierung die Regelungskompetenz während der Krise exklusiv an sich. Obschon dem Bundesrat im allgemeinen Tenor ein gutes Zeugnis für sein Handeln ausgestellt wurde, widersprach die Situation doch dem Grundsatz der Subsidiarität: Kantone und Gemeinden mussten viele ihrer Kompetenzen temporär zugunsten eines zentralisierten Krisenstabs abgeben. Und auch die Frage nach den beteiligten Sicherheitsakteuren und ihrer jeweiligen Rolle war nicht immer klar. Während die Polizei in den Wochen des *Lockdowns* bei der Durchsetzung der verordneten Massnahmen vielerorts an ihre Kapazitätsgrenzen stiess, bot das Militär zwar frühzeitig

Weiterführende Literatur

Michel Callon, **“Struggles and Negotiations to Define What is Problematic and What is Not: The Socio-logic of Translation”**, in: Karin D. Knorr / Roger Krohn / Richard Whitley (Hrsg.), *The Social Process of Scientific Investigation* (Dordrecht: Reidel, 1980), S. 197–219. Callon entwickelt hier aus einer wissenssoziologischen Perspektive den Begriff der Übersetzung, um zu analysieren, wie Akteure im Hinblick auf bestimmte Problemstellungen zusammenarbeiten.

Bruno Latour, **“The Powers of Association”**, in: *The Sociological Review*, 32:1_suppl (1984), S. 264–80.

Latour entwickelt den Begriff der Übersetzung weiter und legt den analytischen Fokus darauf, wie Wissen als eine Quelle von Macht funktioniert.

Hilfe bei der Krisenbewältigung an. Die bei der Teilmobilisierung zugunsten von Sanität, Botschaftsschutz und Grenzschutz aufgeborenen Kräfte konnten allerdings, auch bedingt durch das Ausbleiben der befürchteten Fallzahlen, nicht allorts gewinnbringend eingesetzt werden.

Umsetzung von Massnahmen

Wenn Interventionen in konkrete Vorgaben überführt werden, zeigt sich, wie viel Spielraum selbst bei einfachen Beschlüssen besteht. Während viele europäische Nachbarländer beispielsweise ein Abstandsgebot von 1,5 Metern einführten, einigte sich der Schweizer Bundesrat auf 2 Meter – ohne dabei allerdings schlüssig den Nutzen von zusätzlichen 50 Zentimetern belegen zu können. Von einer Maskenpflicht im öffentlichen Raum oder in geschlossenen Räumlichkeiten wie Supermärkten sah man sogar lange Zeit komplett ab. Erst die wieder steigenden Zahlen bei Neuinfektionen gegen Ende Juni sorgten, in Verbindung mit sich verdichtenden Hinweisen auf die Wirksamkeit von Mund-Nasen-Bedeckungen, hier für ein Umdenken und die Einführung des Maskenobligatoriums im ÖV. Bei der Bevölkerung sorgte der nicht immer völlig klare Kurs allerdings für Verwirrung und Unsicherheiten.

Die Durchsetzung der beschlossenen Massnahmen schliesslich kann, wie wiederum ein Blick auf die europäischen Nachbarländer zeigt, auf unterschiedlichen Wegen geschehen: von Empfehlungen bis hin zu Verboten, mit unterschiedlichen Strafmassen für Nichtbeachtung und unterschiedlicher Durchsetzungsintensität. Während etwa in Spanien die rigiden Ausgangssperren von der Polizei kontrolliert und Zuwiderhandlungen streng gebüsst wurden, vertraute der Schweizer Bundesrat zu grossen Teilen der Eigenverantwortung der Bevölkerung und verzichtete auf übermässige Strafen. Auch die Wirtschaft wurde mit in die Verantwortung eingebunden: der Bundesrat sprach zwar die dringende Empfehlung aus, dass ArbeitnehmerInnen, wenn möglich, von zuhause aus arbeiten sollten, die Umsetzung dieser Empfehlung wurde allerdings den Unternehmen überlassen.

Generell ist an dieser Stelle viel Fingerspitzengefühl gefragt. Auf der einen Seite müssen Anreize geschaffen werden, damit die Weisungen befolgt werden. Auf der anderen Seite sollte die Bevölkerung aber auch nicht für kleinere Vergehen bestraft werden, um den Vertrauensvorsprung gegenüber Bundesrat und Sicherheitsbehörden

nicht zu verspielen. Zudem wirft die Durchsetzung Gerechtigkeitsfragen auf: wenn Vergehen gegen COVID-19-Massnahmen mit unterschiedlichem Mass bewertet werden, sorgt dies zu Recht für Unmut und kann dazu führen, dass die Bereitschaft der BürgerInnen zur Kooperation schwindet. Wenn beispielsweise einzelne Personen für die Nichteinhaltung des Abstandsgebots gebüsst werden, die Polizei aber gleichzeitig, wie in Zürich geschehen, bei grossen Demonstrationen mangelnden Abstand toleriert, um keine Eskalation der Lage zu riskieren, dann mag das aus einsatztaktischen Gründen nachvollziehbar und richtig sein – ein schaler Beigeschmack bleibt nichtsdestotrotz.

Aber auch die Behörden müssen ihre neu entstandenen Aufgaben während Krisenzeiten vorbereitet und entsprechend ausgestattet werden. Die Kapazitäten für Kontaktverfolgung sind in einigen Kantonen beispielsweise nicht ausreichend, um die der Zahl der Kontakte von Infizierten bewältigen zu können. Entsprechend gibt es erste Bestrebungen, das *Contact Tracing* an private Anbieter auszulagern – was wiederum datenschutzrechtliche Bedenken nach sich zieht. Ähnliche Kapazitätsprobleme gelten für das Grenzwachtkorps. Schon jetzt mehren sich Bedenken, ob eine Differenzierung von Einreisen aus Risikoländern und Nicht-Risikoländern mit den vorhandenen Ressourcen machbar sein wird. Findet allerdings keine flächendeckende Kontrolle statt, dann gibt es einerseits keine Informationen über Personen, die sich in eine obligatorische zehntägige Selbstquarantäne begeben müssen – und andererseits keine Möglichkeit, diese Vorschrift im Zweifelsfall zu überprüfen und durchzusetzen.

Die Analyse zeigt, dass das Schweizer Krisenmanagement, obschon viele Dinge während der COVID-19-Pandemie gut funktioniert haben, noch verbessert werden kann. Speziell an den «Scharnieren» zwischen Daten und Wissen, zwischen Wissen und Politik und zwischen Politik und Bevölkerung können Übersetzungsprozesse effizienter gestaltet werden. Dabei sollte das Hauptaugenmerk auf einem automatisierten Datenaustausch zwischen den Verwaltungsebenen, standardisierten Darstellungs- und Kommunikationsformen sowie einer klaren Rollen-zuordnung und Ressourcensteuerung bei den beteiligten Sicherheitsakteuren liegen.

Matthias Leese ist Senior Researcher am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich.

Die **Policy Perspectives** werden herausgegeben vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Das CSS ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik.

Herausgeberin: Linda Maduz
Zusätzliches Lektorat: Niklas Masuhr
Layout: Rosa Guggenheim

Feedback und Kommentare: PolicyPerspectives@sipo.gess.ethz.ch
Weitere Ausgaben und Abonnement:
css.ethz.ch/en/publications/css-policy-perspectives

Zuletzt erschienene Ausgaben:

Keeping the Skies Open over Europe (8/8)
Corona-Aufarbeitung: Sind wir strategiefähig? (8/7)
An 'Etroika' to Advance Europe's Policy on Libya (8/6)
The Instrumentalization of Religion in Conflict (8/5)
Securing Future 5G-Networks (8/4)

© 2020 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich
ISSN: 2296-0244; DOI: 10.3929/ethz-b-000427991