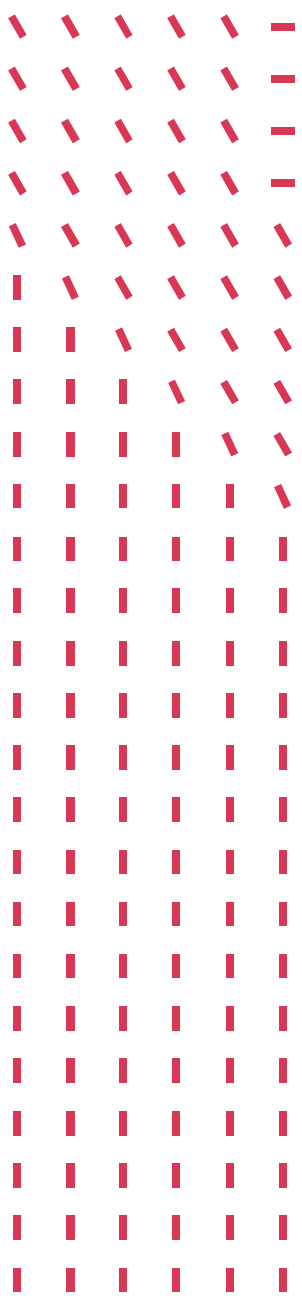




Evaluation des Corona- Krisenmanagements im SEM

**Bericht zuhanden des Staatssekretariats für Migration (SEM),
Stabsbereich Steuerung und Forschung**

Luzern, den 8. Oktober 2021

I Autorinnen und Autoren

Andreas Balthasar, Prof. Dr. (Projektleitung)

Chantal Strotz, MA pol. sc. (Projektmitarbeit)

Pawel Komendzinski, MA Politik- und Verwaltungswissenschaft (Projektmitarbeit)

Franziska Müller, lic. rer. soc., DAS Evaluation (Qualitätssicherung)

I INTERFACE Politikstudien

Forschung Beratung GmbH

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

Staatssekretariat für Migration (SEM), Stabsbereich Steuerung und Forschung

I Begleitgremium

Lionel Kapff (Stabsbereich Steuerung & Forschung), Jenny Hutter (Direktionsbereich Asyl), Martina Svenja Mühlemann (Direktionsbereich Zuwanderung und Integration), Lukas Schürch (Direktionsbereich Zuwanderung und Integration), Sonja Rüfenacht (Direktionsbereich Internationales), Thomas Marthaler (Direktionsbereich Planung und Ressourcen), Meret Stoppia (Direktionsbereich Planung und Ressourcen), Roman Blöchliger (Stabsbereich Recht)

I Zitiervorschlag

Balthasar, Andreas; Strotz, Chantal; Komendzinski, Pawel; Müller, Franziska (2021): Evaluation des Corona-Krisenmanagements im SEM. Bericht zuhanden des Staatssekretariats für Migration (SEM), Stabsbereich Steuerung und Forschung. Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern.

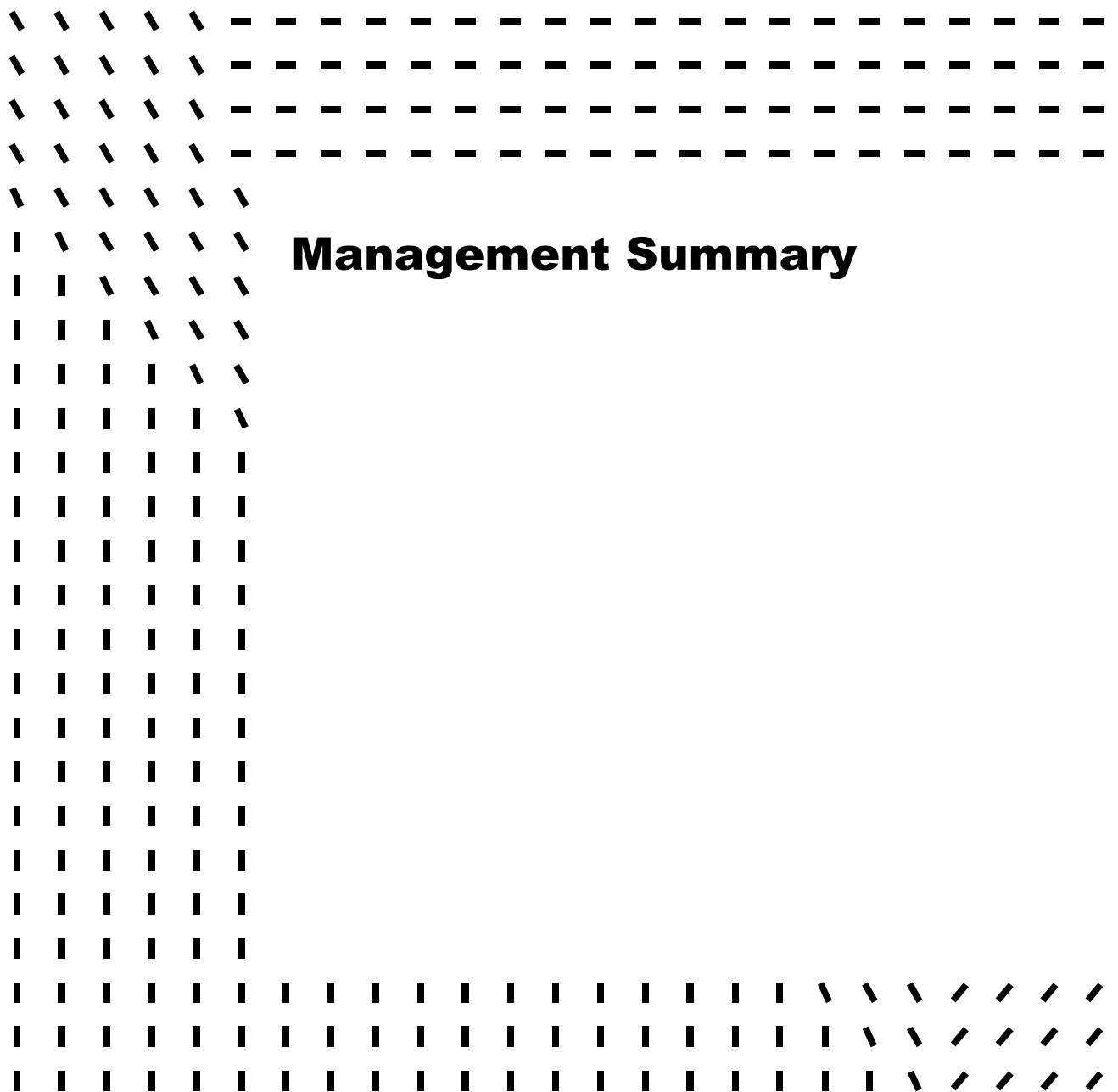
I Laufzeit

März 2021 bis Oktober 2021

I Projektreferenz

Projektnummer: P21-015

Management Summary	4
Ausgangslage und Zielsetzung	5
Methodisches Vorgehen	5
Ergebnisse und Empfehlungen	5
1. Einleitung	8
1.1 Ausgangslage und Zielsetzung	9
1.2 Methodisches Vorgehen	9
2. Ergebnisse	11
2.1 Grundlagen des Krisenmanagements	12
2.2 Interne Umsetzung des Krisenmanagements	16
2.3 Zusammenarbeit innerhalb des SEM und mit externen Akteuren	24
2.4 Krisenkommunikation	28
2.5 Krisenbewältigung	36
3. Gesamtfazit und Empfehlungen zuhanden des SEM	50
Anhang	54
A 1 Detaillierte Evaluationsfragen	55
A 2 Interviewpartner/-innen	57
A 3 Leitfaden für die Interviews	59
A 4 Fragebogen für die Online-Befragung	65
A 5 Weitere Auswertungen aus der Online-Befragung	74



Ausgangslage und Zielsetzung

Das Staatssekretariat für Migration (SEM) hat sein Krisenmanagement im Verlauf der Corona-Krise intern reflektiert. Ergänzend dazu wurde eine externe Evaluation durchgeführt. Ziel war es, die Stärken und Schwächen des Corona-Krisenmanagements des SEM aufzuarbeiten und Optimierungspotenzial zu identifizieren, um Lehren aus der Bewältigung der Corona-Krise zu ziehen und die Fähigkeit des SEM zur Krisenbewältigung und die Krisenresilienz zu stärken. Die Evaluation fokussierte auf die folgenden Themenschwerpunkte: Grundlagen des Krisenmanagements, interne Umsetzung des Krisenmanagements, Zusammenarbeit mit Akteuren innerhalb und ausserhalb des SEM, Krisenkommunikation, Krisenbewältigung und Auswirkungen auf die Mitarbeitenden des SEM.

Methodisches Vorgehen

Im Rahmen der Evaluation des Corona-Krisenmanagements des SEM wurden qualitative und quantitative Methoden kombiniert. Die Untersuchung baute dabei auf insgesamt drei empirischen Grundlagen auf: *Erstens* wurde eine Dokumentenanalyse durchgeführt, die wichtige Grundlagen für die Evaluation (u.a. für die Erhebungsinstrumente) und Informationen zur Beschreibung von Teilen des Krisenmanagements (u.a. vorhandene Grundlagen, Umsetzung der Krisenkommunikation) lieferte. *Zweitens* wurden Interviews mit Vertretenden des SEM und externen Partnern und Stakeholdern geführt, um zu erfahren, wie diese Personen das Krisenmanagement wahrgenommen haben und welche Optimierungsmöglichkeiten sie im Hinblick auf eine nächste Krise sehen. *Drittens* wurde eine Online-Befragung bei sämtlichen Mitarbeitenden des SEM durchgeführt, um Erkenntnisse zu deren Wahrnehmung des Krisenmanagements sowie zu den Auswirkungen der Corona-Krise auf die Mitarbeitenden des SEM zu gewinnen.

Ergebnisse und Empfehlungen

Gemessen an den Herausforderungen und den erbrachten Leistungen hat das SEM die Corona-Krise gut gemeistert. Der Asylbereich war bereits krisenerprobt und konnte auf viel Erfahrung und Grundlagen zurückgreifen, so dass rasch reagiert und die Leistungserbringung auf hohem Niveau aufrechterhalten werden konnte. Der Bereich Zuwanderung und Integration war hingegen nicht ausreichend auf die sich stellenden Herausforderungen (insb. grosse Anzahl Bürgeranfragen, erheblicher Aufwand bei der Erarbeitung und Anpassung der rechtlichen Grundlagen im Grenzbereich) vorbereitet. Es fehlte an Grundlagen zum Krisenmanagement, die zum Beispiel eine rasche Bereitstellung interner Ressourcen zur Bewältigung der Aufgaben ermöglicht hätten. Die Aktivitäten des Bereichs Internationales waren in der Krise deutlich reduziert, so dass dessen Personal teilweise in anderen Bereichen eingesetzt werden konnte. Der Bereich Planung und Ressourcen sorgte für die notwendige Infrastruktur sowie Schutzkonzepte und Unterstützungsangebote für Mitarbeitende. Die Arbeit des HR-Bereichs wurde jedoch dadurch erschwert, dass Vorgaben und Vorlagen des Eidgenössischen Personalamts (EPA) fehlten, auf die das SEM hätte zurückgreifen können. Die Kommunikation funktionierte

nach anfänglichen Schwierigkeiten gut. Einen wertvollen Beitrag zur Krisenbewältigung haben die guten und etablierten Kontakte des SEM mit wichtigen Partnern und Stakeholdern geleistet. Dank eines bestehenden Vertrauensverhältnisses hat die Zusammenarbeit auch während der Krise gut funktioniert.

Obwohl das SEM die Krise insgesamt gut bewältigt hat, weist die Evaluation insbesondere auf drei Probleme hin: *Erstens* hat das SEM bei Ausbruch der Krise zwar über Grundlagen für das Krisenmanagement verfügt, es hat jedoch auf Ebene der Gesamtorganisation nicht dieser Grundlagen entsprechend agiert. Die einzelnen Gremien haben sich zwar nach anfänglichen Übergangsschwierigkeiten mehrheitlich bewährt, es traten aber Reibungsverluste, Doppelspurigkeiten und Informationsverluste auf. *Zweitens* war der Bereich Zuwanderung und Integration ungenügend auf die Krise vorbereitet. *Drittens* wurde dem Problem der Überlastung von Schlüsselpersonen während der Krise zu wenig Rechnung getragen. Ein übergeordneter Prozess zur Umverteilung der Ressourcen und Stellvertreterregelungen zur temporären Entlastung von Schlüsselpersonen fehlten.

Vor diesem Hintergrund schlagen wir dem SEM vor, sein Krisenmanagement entlang der folgenden vier Empfehlungen zu optimieren.

I Empfehlung 1: Einsetzung eines übergeordneten Krisenstabs, der die krisenspezifischen Aufgaben übernimmt, prüfen

Während der Corona-Krise hat die Krisenorganisation des SEM unter Reibungsverlusten, Doppelspurigkeiten und Informationsverlusten gelitten. Wir empfehlen dem SEM zu prüfen, ob diese Probleme durch eine klare Trennung zwischen dem Alltagsgeschäft und dem Krisenmanagement sowie der Schaffung eines übergeordneten Krisenstabs behoben werden könnten. Wir sind der Ansicht, dass auf diese Weise auch dem Aspekt der Ressourcenplanung und -zuteilung, und damit der Gefahr der Arbeitsüberlastung einzelner Personen, besser begegnet werden könnte.

Das *Alltagsgeschäft* könnte wie gewohnt über die Geschäftsleitung und die Direktionsbereiche des SEM bearbeitet werden. Dabei rapportiert der/die BCM-Verantwortliche der Geschäftsleitung, welche Geschäfte zwingend aufrechtzuerhalten sind und was es dafür braucht. Zur Bearbeitung der *krisenspezifischen Aufgaben* wird ein übergeordneter Krisenstab eingesetzt, der die Entscheidungen des Staatssekretärs/der Staatssekretärin vorbereitet. Der Krisenstab wirkt als Beratungs- und Unterstützungsgremium, das dem Staatssekretär/der Staatssekretärin inhaltlich und organisatorisch zuarbeitet und ihn/sie berät. Zu dessen Aufgaben zählen das Wissens- und Informationsmanagement, die Vorbereitung von Entscheidungen basierend auf Lagebeurteilungen, die Erarbeitung von Varianten und die Ressourcenplanung. Nach der Entscheidung durch den Staatssekretär/der Staatssekretärin ist der Krisenstab für die Umsetzung zuständig.

I Empfehlung 2: Grundlagen erarbeiten und verabschieden

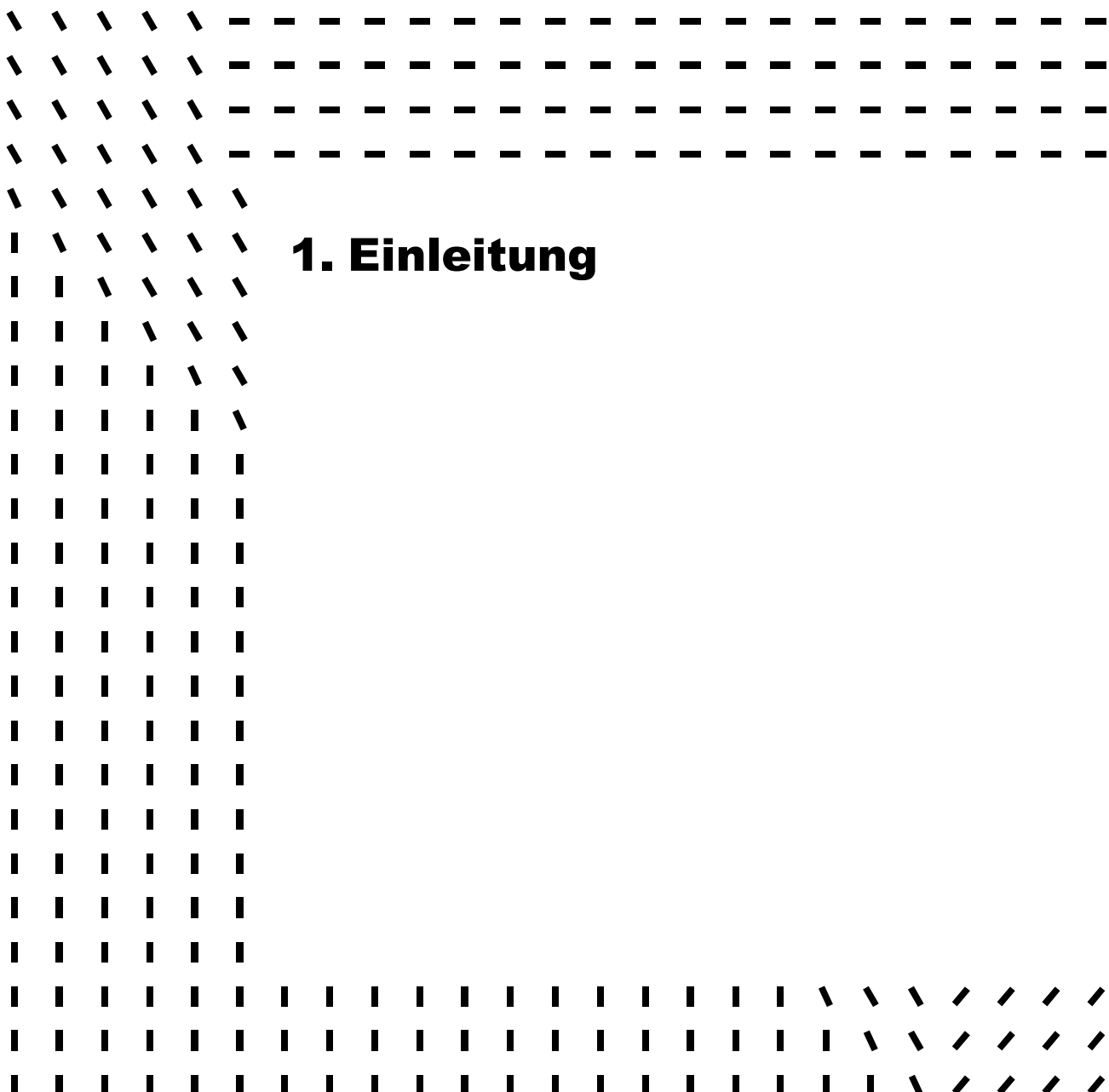
Wir empfehlen dem SEM, den Aufbau der Krisenorganisation sowie die Aufgaben und Kompetenzen der Gremien in Grundlagendokumenten zu definieren. Zudem schlagen wir vor, Szenarien für unterschiedliche Arten von Krisen zu erarbeiten und daraus Konsequenzen für die Zusammensetzung des Krisenstabs und die Ressourcenplanung abzuleiten. Dies wird es erleichtern, auf die Eigenheiten der jeweiligen Herausforderungen gezielt reagieren zu können.

I Empfehlung 3: Kompetenzen stärken und den Krisenfall üben

Wir empfehlen dem SEM, Schlüsselpersonen des Krisenmanagements gezielt zu schulen, um Krisenkompetenz aufzubauen und die Krisenresilienz zu steigern. Insbesondere die Leitung des Krisenstabs braucht Zusatzkompetenzen und muss entsprechend im Krisenmanagement und zu Führungsthemen spezifisch geschult werden. Um die involvierten Schlüsselpersonen auf eine Krise vorzubereiten und deren Kompetenzen zu stärken, müssen die Krisenorganisation und die unterschiedlichen Szenarien regelmässig geübt und bei Bedarf optimiert werden.

I Empfehlung 4: Kommunikation gegenüber der Bevölkerung bürgernäher ausgestalten

Während der Corona-Krise konnte das SEM im Bereich Kommunikation mit der Bevölkerung viel Know-how aufbauen. Diese Erfahrungen sollen in aktuelle Ideen und Bemühungen einfließen, um die Kommunikation mit der Bevölkerung zu optimieren und zu modernisieren. Insbesondere sollte der zum Teil neuen Aufgabe der Bevölkerungsinformation durch das SEM Rechnung getragen werden. Wir schlagen dabei eine enge Zusammenarbeit mit anderen Bundesstellen vor. Ziel muss es sein, der Bevölkerung bei Fragen einen zentralen Zugang zur Bundesverwaltung anbieten zu können.



1. Einleitung

1.1 Ausgangslage und Zielsetzung

Während der Corona-Krise wurden im Staatssekretariat für Migration (SEM) verschiedene Gremien zur Bewältigung der Krise eingesetzt. Das SEM stützte sich teilweise auf bereits bestehende Krisenmanagementstrukturen. Um jedoch den spezifischen Herausforderungen der Corona-Pandemie gerecht zu werden, hat das SEM in Zusammenarbeit mit seinen Partnern teilweise auch neue Gremien und Konzepte geschaffen.

Die Geschäftsleitung des SEM erachtet es als wichtig, Lehren aus der Bewältigung der Corona-Krise zu ziehen. So hat das SEM seine Krisenorganisation bereits während der Krise intern reflektiert und die Erkenntnisse in Protokollen und Kurzberichten dokumentiert. Die Krisenorganisation (insb. die Organisation, Arbeitsweise, Auftragserteilung und -erledigung der einberufenen Koordinationsgremien) und das Business Continuity Management (BCM) haben sich dabei aus Sicht der Geschäftsleitung des SEM bewährt.¹ Danach konnte das SEM seine Aufgaben auch unter erschwerten Bedingungen in hoher Qualität erbringen. Ergänzend zu dieser internen Reflexion wurde Interface beauftragt, das Krisenmanagement des SEM während der Corona-Krise extern zu evaluieren.

Bei dieser externen Evaluation handelte es sich um eine mehrheitlich formative Evaluation. Deren Ziel ist es, Stärken und Schwächen aufzuarbeiten und Optimierungs- und Weiterentwicklungspotenziale der Krisenorganisation des SEM zu identifizieren. Durch die Evaluation soll die Fähigkeit des SEM zur Krisenbewältigung und die Krisenresilienz langfristig gestärkt werden. Im Rahmen der Evaluation wurden folgende Schwerpunktthemen betrachtet: Grundlagen des Krisenmanagements, interne Umsetzung des Krisenmanagements, Zusammenarbeit mit Akteuren innerhalb und ausserhalb des SEM, Krisenkommunikation, Krisenbewältigung und Auswirkungen auf die SEM-Mitarbeitenden. Die detaillierten Evaluationsfragen finden sich in Anhang A 1.

1.2 Methodisches Vorgehen

Die Evaluation baut in erster Linie auf Soll-Ist-Vergleiche auf, welche die Ziele und die Erwartungen bezüglich Umsetzung und Wirkungen des Corona-Krisenmanagements des SEM den tatsächlichen Ergebnissen gegenüberstellen. Die Soll-Werte orientieren sich in erster Linie an den Erwartungen von Befragten bezüglich der Zielerreichung.

¹ Vgl. Zurschmitt, Simone (2020): Zwischenbericht Koordinationsgremien SEM COVID-19-Pandemie. Internes Dokument des SEM (vertraulich).

Im Rahmen der Evaluation wurden qualitative und quantitative Methoden kombiniert.² Die Untersuchung baut auf insgesamt drei empirischen Grundlagen auf:

I Dokumentenanalyse

In einem ersten Schritt wurden sämtliche vom Auftraggeber respektive von Vertretern/-innen der Begleitgruppe zur Verfügung gestellten Unterlagen zum Krisenmanagement im SEM gesichtet und entlang der sechs Schwerpunktthemen kategorisiert. Dabei handelt es sich um Grundlagendokumente, Konzepte, Planungs- und Steuerungsinstrumente, Protokolle aus den unterschiedlichen Gremien sowie Newsletter und Medienmitteilungen. Die darin enthaltenen Informationen waren wichtige Grundlagen der Evaluation. Sie lieferten Informationen, mit denen Teile des Krisenmanagements beschrieben werden konnten (z.B. vorhandene Grundlagen, Umsetzung der Krisenkommunikation). Das Evaluationsteam hatte jederzeit die Möglichkeit, beim Auftraggeber zusätzliche Dokumente anzufordern.

I Interviews mit Vertretenden des SEM und mit externen Partnern und Stakeholdern

Im Rahmen der Evaluation wurden 15 Interviews mit Vertretenden des SEM geführt, die während der Corona-Pandemie in das Krisenmanagement des SEM involviert waren. Einige dieser Interviews wurden als Gruppeninterviews realisiert. Zusätzlich wurden acht Interviews mit externen Partnern und Stakeholdern geführt. Ziel dieser Interviews war es zum einen, zu erfragen, wie die beteiligten Personen das Krisenmanagement im SEM wahrgenommen haben. Zum anderen ging es darum, Optimierungs- und Weiterentwicklungsmöglichkeiten zu identifizieren.

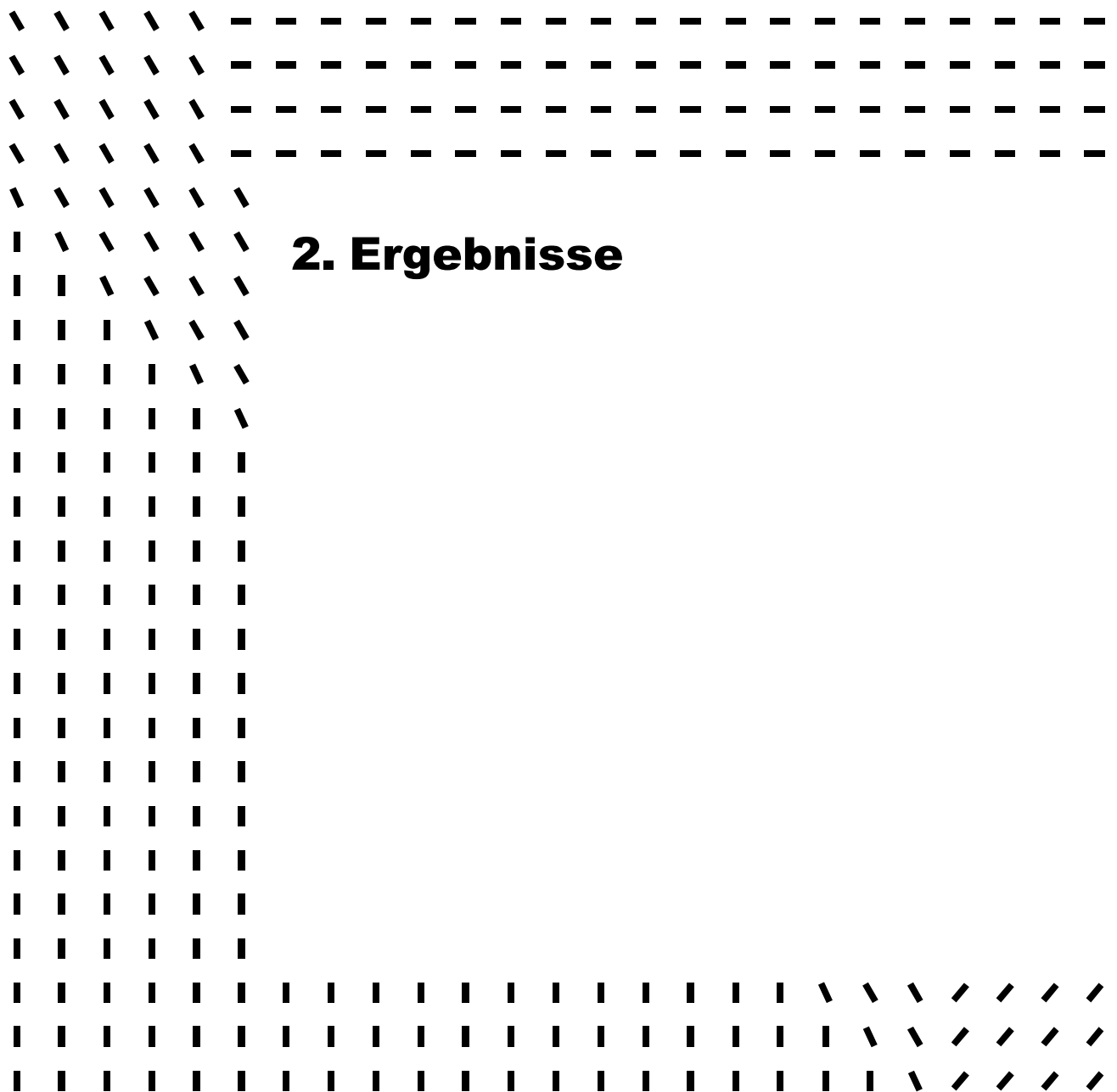
Eine Liste mit sämtlichen Interviewpartnern/-innen findet sich in Anhang A 2. Der detaillierte Leitfaden für die Interviews findet sich in Anhang A 3.

I Online-Befragung von SEM-Mitarbeitenden

Ein zentraler Teil der Evaluation war zudem eine Online-Befragung bei sämtlichen Mitarbeitenden des SEM, um Erkenntnisse zu deren Wahrnehmung des Krisenmanagements sowie zu den Auswirkungen der Corona-Krise auf die Mitarbeitenden des SEM zu gewinnen. Insgesamt wurden 1'469 Personen mit dem Link zur Online-Befragung bedient. Davon haben 674 Personen an der Online-Befragung teilgenommen, was einem Rücklauf von 46 Prozent entspricht. Diese Rücklaufquote ist verhältnismässig hoch und ermöglicht aussagekräftige Resultate.

Der Fragebogen für die Online-Befragung findet sich in Anhang A 4, die im Bericht nicht verwendeten Auswertungen in Anhang A 5.

² Vgl. dazu Flick, Uwe (2008): Triangulation: Eine Einführung. 2. Auflage. VS Verlag, Wiesbaden.



2.1 Grundlagen des Krisenmanagements

In diesem Abschnitt werden die vorhandenen Grundlagen für das Corona-Krisenmanagement im SEM zusammenfassend dargelegt und es wird aufgezeigt, wie diese Grundlagen von den interviewten Vertretenden des SEM wahrgenommen wurden. Am Schluss wird entlang der zentralen Evaluationsfragen ein Fazit aus Sicht der Evaluation gezogen.

2.1.1 Vorhandene Grundlagen

Zur Bewältigung der Corona-Krise konnte das SEM auf eine Reihe bereits vorhandener Grundlagen für das Krisenmanagement zurückgreifen. Gemäss der Dokumentenanalyse zählen dazu insbesondere:

- *Betrieblicher Pandemie-Plan*: Der zu Beginn der Corona-Pandemie vorliegende Pandemie-Plan des SEM wurde zuletzt 2009 aktualisiert. Seine rechtliche Grundlage bilden die Empfehlungen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) und des Bundesamts für Gesundheit (BAG) sowie die im Arbeitsgesetz (SR 822.11) verankerten Verpflichtungen aller Arbeitgeber/-innen, die Gefahr einer Exposition ihrer Angestellten am Arbeitsplatz möglichst zu minimieren. Der Pandemie-Plan wurde im Zuge der H1N1-Virus-Pandemie erstellt. Er ist daher insbesondere auf ein mögliches Auftreten einer erneuten Grippe-Pandemie ausgerichtet. Das Dokument wurde ab März 2020 an das Epidemien-gesetz von 2012 (SR 818.101) angepasst. Weitere Anpassungen erfolgten aufgrund der Erfahrungen der Corona-Pandemie laufend. Der betriebliche Pandemie-Plan des SEM legt Grundlagen in den Bereichen Organisation, Hygienemassnahmen, arbeitstechnische Massnahmen und Kommunikation.
- *Business Continuity Management (BCM)*: Das BCM-Konzept des SEM wurde 2018 fertiggestellt. Es basiert auf einer Richtlinie des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) von 2013 (Aktualisierung 2017) zum BCM. Das Dokument fasst alle Vorkehrungen zusammen, die getroffen werden müssen, damit das SEM seine Kernaufgaben auch nach Eintritt eines Krisenereignisses erfüllen kann. Mit Hilfe des BCM können die kritischen Leistungen des SEM auch im Fall interner und externer Krisenereignisse aufrechterhalten oder zeitnah wiederhergestellt werden. Im Dokument wird mittels Business-Impact-Analyse der Einfluss von möglichen Krisenszenarien (darunter auch eine Pandemie) auf den Betrieb des SEM beschrieben.
- *Kommunikation in Krisen – Konzept und Toolbox*: Das Krisenkommunikationskonzept des SEM stammt aus dem Jahr 2016. Es formuliert verschiedene Phasen innerhalb eines Krisenzyklus und definiert die Merkmale einer Krise. Es bestimmt zudem die zentralen Ziele der Krisenkommunikation im Amt (die Schadensbegrenzung, den Erhalt der Glaubwürdigkeit und den Erhalt des Handlungsspielraums) und setzt einen Rahmen für die aus Kommunikationssicht optimale Krisenorganisation, damit eine einheitliche, zentral koordinierte Krisenkommunikation gewährleistet werden kann.
- *Notfallkonzept im Asylbereich*: Darunter werden eine Vielzahl von Unterlagen verstanden, die dem Asylbereich in einer Krise zur Verfügung stehen: Zum einen Unter-

lagen zum Sonderstab Asyl (SONAS)³ und Eckwerte der gemeinsamen Notfallplanung von Bund und Kantonen im Bereich Asyl⁴, und zum anderen die «Dokumentation Koordinationsstab Asyl SEM (KSA SEM)» (Stand 23.08.2019) und die «Weisung des SEM zum Koordinationsstab Asyl SEM» vom 01.11.2016 (Weisung Koordinationsstab Asyl SEM). Zudem bestehen auf operativer Ebene diverse weitere Dokumente (z.B. für die Belegung in den Bundesasylzentren).

In den Interviews mit den Vertretenden des SEM hat sich gezeigt, dass die vorhandenen Grundlagen des Krisenmanagements für die Bewältigung der Corona-Krise nicht ausreichend waren respektive teilweise fehlten. So wurde mehrfach darauf hingewiesen, dass die Grundlagen des SEM primär auf eine Krise im Asylbereich (bspw. ein massiver Anstieg von Asylgesuchen) ausgerichtet gewesen seien, nicht aber auf eine Krise wie die Corona-Pandemie. Das SEM verfügte zwar über einen betrieblichen Pandemie-Plan, gemäss Aussage einer Interviewpartnerin wurde der Pandemie-Plan aber seit der letzten Pandemie-Übung im SEM im Jahr 2008 (auf der Bundesebene im Jahr 2005) nicht mehr getestet und überprüft.

Die Relevanz der Sicherheitsverbandsübungen (SVU) wurde in den Interviews mehrfach hervorgehoben. Es sei wichtig, dass Krisensituationen regelmässig geübt würden. Dass die letzte Übung im November 2019 stattgefunden habe, wurde als Glücksfall bezeichnet. Das Szenario sei zwar ein anderes gewesen (Fokus auf den Asylbereich), die Übung sei aber wertvoll gewesen für das grundsätzliche Verständnis von Krisensituationen (u.a. das Funktionieren von Krisengremien). Betont wurde mehrfach, dass man im SEM (zumindest im Asylbereich) von der Übung stark habe profitieren können.

In den Interviews wurde auch auf die Erfahrungen des SEM mit Krisen hingewiesen, insbesondere im Asylbereich. So habe man von vergangenen Krisen (insb. Arabischer Frühling, Flüchtlingskrise 2015/16) lernen und daher auf eine bestehende, erprobte Krisenorganisation mit Krisengremien (Koordinationsstab Asyl SEM, Koordinationsstab Lage Asyl) und entsprechende Grundlagen (Notfallkonzept Asyl; Organisationsweisung, Arbeitsinstrumente, Protokollvorgaben usw.) zurückgreifen können. Man habe seit der Flüchtlingskrise 2015/16 viel in diese Gremien investiert und sei dadurch relativ gut auf die Krise vorbereitet gewesen.

Der Bereich Zuwanderung und Integration konnte hingegen nicht auf eine bestehende Krisenorganisation und entsprechende Grundlagen zurückgreifen. Es habe zwar Krisenübungen zu Grenzschiessungen (eine rasche vollständige Grenzschiessung) gegeben, die konkrete interne Umsetzung (u.a. interne Kommunikation) sei dort aber nicht berücksichtigt worden. Entsprechend sei der Bereich vergleichsweise weniger gut auf eine Krise wie die Corona-Pandemie vorbereitet gewesen. Einige Interviewpartner/-innen haben jedoch darauf hingewiesen, dass man es sich im SEM grundsätzlich gewohnt sei, rasch auf Unvorhergesehenes zu reagieren – auch ausserhalb von Krisenzeiten.

Auch im HR-Bereich habe es an Grundlagen des Krisenmanagements gefehlt. Es habe zudem während der Corona-Krise kaum übergeordnete Vorgaben und Empfehlungen des Eidgenössischen Personalamts (EPA) für Massnahmen im Personalbereich gegeben, mit Ausnahme von FAQ zu personalrechtlichen Aspekten. Das EPA sei während der Corona-Krise kaum spürbar gewesen.

³ Vgl. <https://www.sem.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/news/2011/2011-05-111.html>, Zugriff am 09.09.2021.

⁴ Vgl. <https://www.sem.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/news/2016/2016-04-14.html>, Zugriff am 09.09.2021.

Im Bereich der Kommunikation konnten die Verantwortlichen bis zu einem gewissen Grad auf Grundlagen zurückgreifen. Gemäss Interviewaussagen enthält das Handbuch Krisenkommunikation zwar gute allgemeine Grundsätze. Die Grundlagen seien jedoch sehr generell gehalten und nicht auf eine konkrete Krise zugeschnitten. Zur Bewältigung der Corona-Krise hätten dagegen insbesondere persönliche Erfahrungen der Kommunikationsfachleute mit anderen Krisen geholfen.

Das BCM des SEM wurde von den Befragten mehrheitlich kritisch beurteilt. Dabei wurde weniger das Konzept an sich infrage gestellt, sondern vielmehr dessen Bekanntheitsgrad im Amt, dessen Praxistauglichkeit und der Mehrwert des departements- und bundesverwaltungsweiten BCM-Systems in der vorliegenden Form. Für einzelne der interviewten Personen waren die Aufträge des Generalsekretariats des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) im Rahmen des BCM nur schwer nachvollziehbar (z.B. war unklar, was mit den ausgefüllten Excel-Listen geschieht) und eher eine zusätzliche Last während der Krise gewesen. Es wurde darauf hingewiesen, dass das BCM-Konzept im SEM nie offiziell durch die Geschäftsleitung verabschiedet und freigegeben worden sei. Es sei somit nie offiziell als Grundlagendokument und als Instrument des Krisenmanagements registriert worden. Von den BCM-Verantwortlichen wurde zudem auf die mangelnden Ressourcen sowie auf die mangelnde Unterstützung von Seiten des Generalsekretariats des EJPD hingewiesen. Auch wurde die organisationale Trennung von BCM und Risikomanagement infrage gestellt: Während das BCM beim Stabsbereich Steuerung und Forschung (SBSF) angesiedelt sei, werde das Risikomanagement unter Federführung des Direktionsstabs und mit wesentlicher Unterstützung des SBSF (Stellvertretung und inhaltliche Aufgaben) umgesetzt.

In einzelnen Interviews wurde schliesslich darauf hingewiesen, dass die bestehenden Grundlagen des Krisenmanagements im SEM in der aktuellen Krise bewusst «übergangen» worden seien. So habe man sich gegen die in den Grundlagen vorgesehene Krisenorganisation (mit einem Krisenstab SEM) entschieden und eine Ad-hoc-Krisenorganisation für die Corona-Krise geschaffen.

In den Interviews mit den Vertretenden des SEM wurde im Hinblick auf die Grundlagen folgendes Optimierungspotenzial identifiziert:

- Bestehende Grundlagen des Krisenmanagements im SEM nochmals konsultieren und aufgrund der Erfahrungen während der Corona-Krise überarbeiten:
 - Grundlagen generisch halten, damit eine schnelle Anpassung auf neue (auch anders gelagerte) Krisen möglich ist.
 - Fokus der Grundlagen ausweiten (nicht nur auf den Asylbereich fokussieren); es braucht eine krisenspezifische Vorbereitung; zum Beispiel Raster mit Art der Krise entwickeln, jeweils Betroffenheit der verschiedenen Direktionsbereiche und entsprechende Ausgestaltung des Krisenmanagements prüfen.
 - Grundlagen ergänzen mit dem Thema, wie man Überlastung von Mitarbeitenden verhindert beziehungsweise wie man damit umgeht.
- Strukturen des Krisenmanagements im SEM transparent aufzeigen; es muss klar sein, wie der Aufbau ist, wer was macht und wer welche Entscheidungen trifft (= Grundstruktur); bei der Krisenorganisation braucht es Klarheit und Flexibilität (d.h. je nach Schwerpunkt/Tempo der Krise müssen Prozesse angepasst werden können).
- Krisenpläne regelmässig überprüfen und üben.

2.1.2 Fazit entlang der Evaluationsfragen

I Konnte das SEM auf bestehende Grundlagen für das Krisenmanagement zurückgreifen? Wurden diese Grundlagen genutzt und haben sie einen Beitrag zur Krisenbewältigung und Krisenresilienz des SEM geleistet?

Das SEM verfügte bei Ausbruch der Corona-Pandemie über Grundlagen für das Krisenmanagement. Es hat sich aber gezeigt, dass auf Ebene der Gesamtorganisation nicht immer dieser Grundlagen entsprechend agiert wurde. So wäre im betrieblichen Pandemie-Plan wie auch im BCM-Konzept auf Stufe SEM ein zentraler Krisenstab SEM vorgesehen gewesen. Davon wich die gewählte Krisenorganisation ab (vgl. Abschnitt 2.2 zur internen Umsetzung des Krisenmanagements) – es wurde eine dezentrale Krisenorganisation entlang der Direktionsbereiche gewählt. Der bereits krisenerprobte Asylbereich konnte hierbei auf viel Erfahrung und Grundlagen (Notfallkonzept Asyl inkl. Weisungen, bestehende Krisenorganisation, Arbeitsinstrumente, Protokollvorgaben usw.) zurückgreifen. Dies hat dazu beigetragen, dass verhältnismässig schnell dafür gesorgt werden konnte, die Leistungserbringung auch während der Krise aufrechtzuerhalten (vgl. Abschnitt 2.5 zur Krisenbewältigung). Als sehr nützlich und hilfreich hat sich in diesem Zusammenhang die kurz vor Ausbruch der Pandemie durchgeführte Sicherheitsverbundübung erwiesen.

I Auf welche übergeordneten, bundesweiten Konzepte und Empfehlungen konnte sich das HR SEM im Krisenmanagement stützen und waren diese nützlich?

Im HR-Bereich fehlten direkt anwendbare Grundlagen, auf die das SEM hätte zurückgreifen können. Vorgaben und Empfehlungen des EPA während der Krise schienen sich entweder eng auf personalrechtliche Aspekte zu beschränken oder waren so formuliert, dass Interpretationsspielraum bestand und seitens SEM viel Arbeit zur Konkretisierung notwendig war.

I Konnte das BCM auf Stufe Bund, EJPD und SEM seinen Zweck erfüllen?

Hinsichtlich BCM lassen die Evaluationsergebnisse den Schluss zu, dass das BCM-Konzept im SEM top-down zu wenig verankert und daher weitgehend unbekannt und während der Corona-Krise von geringem Nutzen war. Die geringe Berücksichtigung der BCM-Thematik ist ein bundesweites Problem. Darauf weist auch die Evaluation des Krisenmanagements des Bundes hin.⁵ Aus Sicht der Evaluation sollte dem BCM mehr Beachtung geschenkt werden. Das Aufrechterhalten zentraler Geschäftsprozesse und ein hierfür notwendiges Ressourcenmanagement in Krisenzeiten über die Gesamtorganisation hinweg müssen einen zentralen Bestandteil eines Krisenmanagements darstellen.

⁵ Vgl. Bundeskanzlei BK (2020): Bericht zur Auswertung des Krisenmanagements in der Covid-19-Pandemie (1. Phase/Februar bis August 2020), Bern.

2.2 Interne Umsetzung des Krisenmanagements

In diesem Abschnitt werden der Wechsel in den Krisenmodus, der Aufbau der Krisenorganisation und deren Gremien dargelegt. Dabei wird jeweils aufgezeigt, wie diese Aspekte von den interviewten Vertretenden des SEM beurteilt wurden. Am Schluss wird entlang der zentralen Evaluationsfragen ein Fazit aus Sicht der Evaluation gezogen.

2.2.1 Wechsel in den Krisenmodus

Aufgrund der Ausbreitung des Corona-Virus in der Schweiz hat der Bundesrat in einer ausserordentlichen Sitzung am 28. Februar 2020 die Situation als «besondere Lage» gemäss Epidemien Gesetz eingestuft. Wegen dem sich in den folgenden Wochen weiterhin verschlechternden Infektionsgeschehens folgte am 16. März 2020 die Einstufung als «ausserordentliche Lage». Die bundesweite Federführung der Krisenbewältigung lag beim Bundesrat und insbesondere beim Eidgenössischen Departement des Inneren (EDI), dem auch das Bundesamt für Gesundheit (BAG) angehört. Für das Krisenmanagement im Zuständigkeitsbereich der einzelnen Ämter innerhalb der Bundesverwaltung waren diese selbst verantwortlich. So wurde auch im SEM eine Krisenorganisation eingesetzt.

Im SEM erfolgte der erste Schritt in Richtung Krisenmodus zwei Tage vor der Erklärung zur besonderen Lage durch den Bundesrat. Am 26. Februar 2020 wurde die Coordination Corona der Regionen (CoCo Regio) einberufen, die die Zusammenarbeit der Asylregionen bei der Umsetzung der Schutzmassnahmen im Zusammenhang mit Covid-19 in Bundesasylzentren sichergestellte. Der nächste Schritt erfolgte am 5. März 2020, als die Koordinationsgruppe Corona (KoCo) ins Leben gerufen wurde. Drei Tage nach dem Eintreten der ausserordentlichen Lage gemäss Epidemien Gesetz wurden der Koordinationsstab Asyl (KSA SEM) und der Koordinationsstab Lage Asyl (KSLA) aktiviert. Im Bereich Zuwanderung und Integration wurde schliesslich am 4. Mai 2020 die Task Force Corona Helpline als Antwort auf die langanhaltenden und ausserordentlich hohen Zahlen an Bürgeranfragen ins Leben gerufen. Die Task Force Corona Helpline wurde im Juli 2020 in eine SEM-Hotline überführt und als ein Krisengremium schrittweise aufgelöst. Im Anschluss daran hat der Direktionsbereich Zuwanderung und Integration den Sonderstab Corona ZI (SoCo) eingerichtet. Dieser wurde ab September 2020 operativ und übernahm die Gesamtkoordination der coronabedingten Aufgaben.⁶

In den Interviews mit den Vertretenden des SEM hat sich gezeigt, dass der Wechsel in den Krisenmodus im Asylbereich insgesamt gut funktionierte und verhältnismässig früh erfolgte, da bereits Krisenstrukturen und Grundlagen vorhanden waren, die aktiviert werden konnten. Von einigen interviewten Personen wurde aber darauf hingewiesen, dass auch der Asylbereich früher in den Krisenmodus hätte wechseln sollen. Im Bereich Zuwanderung und Integration sei der Wechsel in den Krisenmodus hingegen zu spät erfolgt.

Insgesamt nahmen die interviewten Vertretenden des SEM den Übergang in den Krisenmodus als eher holprig und schwerfällig wahr. So vermissten einige Interviewte einen klaren Entscheid der Geschäftsleitung des SEM, der den Übergang in den Krisenmodus bedeutet hätte (inkl. einer entsprechenden Kommunikation, wo hinsichtlich Tagesgeschäft und Krisenbewältigung die Prioritäten liegen). Ein Interviewpartner hat zudem erwähnt, dass SEM-intern nicht alle relevanten Akteure von Anfang an einbezogen worden seien (u.a. der Rechtsdienst bei der Anpassung der Rechtsgrundlagen). Ge-

⁶ Vgl. Zurschmitt, Simone (2020): Zwischenbericht Koordinationsgremien SEM COVID-19 Pandemie. Internes Dokument des SEM (vertraulich); Protokoll der Sitzung des KSA SEM vom 27. August 2020; Wocheninformation des Direktors SEM vom 28. August 2020.

mäss mehreren Interviewpartnern/-innen hat es relativ lange gedauert (einige Wochen bis hin zu 2 Monaten), bis die Prioritäten gesetzt und die Krisenstrukturen aufgebaut waren und funktionierten. Weiter habe es zu Beginn der Krise Diskussionen gegeben über die Zuständigkeiten sowie die Verteilung von Kompetenzen und Verantwortung. Es habe diesbezüglich unterschiedliche Vorstellungen gegeben und man habe aufgrund dieser Diskussionen wertvolle Zeit verloren.

2.2.2 Krisenorganisation

Die zur Bewältigung der Corona-Krise eingesetzte Krisenorganisation des SEM (mit den unterschiedlichen Krisengremien) hat sich aus Sicht der interviewten Vertretenden des SEM bewährt. Dies zeige sich insbesondere daran, dass das SEM die Krise insgesamt gut bewältigen konnte (vgl. Abschnitt 2.5 zur Krisenbewältigung). Zu Beginn der Krise habe man sich bewusst gegen ein amtsweites Krisenmanagement mit einem Krisenstab SEM entschieden und stattdessen mit sektoriellen Krisenstäben gearbeitet. Dieser Entscheid sei insbesondere deshalb gefällt worden, weil die Direktionsbereiche des SEM sehr unterschiedlich von der Krise betroffen gewesen seien (d.h. unterschiedliche Fragestellungen, Herausforderungen und Zuständigkeiten). Zudem sei von Anfang an klar gewesen, dass die Geschäftsleitung die Verantwortung während der Krise nicht delegieren, für die politisch sensiblen Fragen verantwortlich bleiben und alle wesentlichen Entscheide treffen wolle. Aus Sicht vieler interviewten Vertretenden des SEM hat sich diese der Linienorganisation nahe Krisenorganisation des SEM während der Corona-Krise grundsätzlich bewährt. Die wesentliche Stärke des gewählten Modells habe darin gelegen, dass man den Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der Linienorganisation auf diese Weise optimal habe Rechnung tragen können. Wobei auch darauf hingewiesen wurde, dass zum Beispiel der Koordinationsstab Asyl (KSA SEM) bewusst weitergehende Kompetenzen habe. Dies, damit er die Linienstruktur übergehen und so in der Krise schnell reagieren könne.

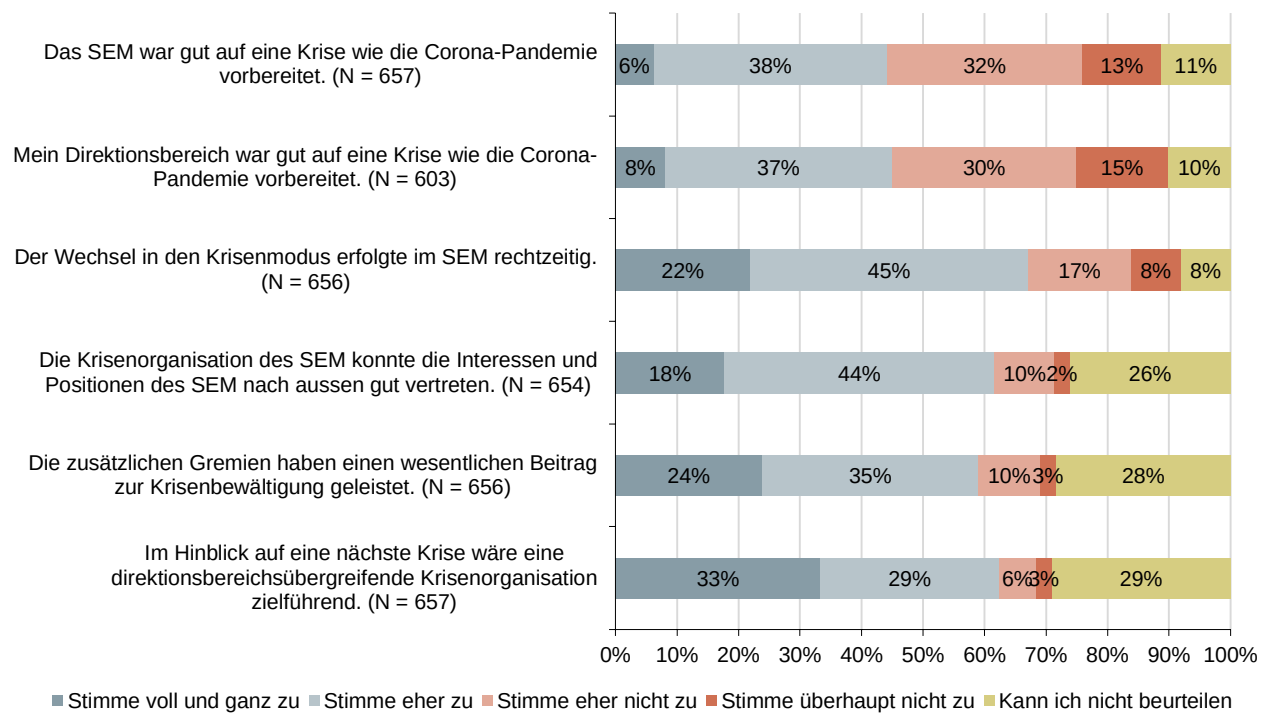
Vertretende des SEM haben in den Interviews mit Blick auf die Krisenorganisation aber auch kritische Punkte angesprochen. So wurde die Krisenorganisation von mehreren Personen als ineffizient betrachtet. Es habe zu viele und teilweise schwache Krisengremien mit Doppelspurigkeiten und fehlender Entscheidungskompetenz gegeben. Zudem seien viele Gremien zu wenig entscheidungsfreudig, eher reaktiv (als proaktiv) und schwerfällig gewesen. Ein Interviewpartner war mit den direktionsbereichsspezifischen Krisengremien grundsätzlich einverstanden, allerdings sei eine solche Krisenorganisation für Personen mit Querschnittsaufgaben (d.h. direktionsbereichsübergreifende Aufgaben wie bspw. Kommunikation) eher ineffizient und es habe an Koordination gefehlt. Ein weiterer Punkt, der in einem Interview angesprochen wurde, war die Besetzung der Gremien. Um effizienter zu sein, hätten die Gremien demnach vermehrt mit Personen mit Führungsfunktion und Entscheidungskompetenz besetzt sein sollen. Auch die Ressourcenfrage wurde in den Interviews thematisiert. So sei es während einer Krise sehr wichtig, dass Schlüsselpersonen mit Schlüsselaufgaben vom Tagesgeschäft entbunden und der Krisenorganisation unterstellt würden. Es müsse einfacher und schneller möglich sein, Personen in das Krisenmanagement zu entsenden und ihnen dafür entsprechende Ressourcen zur Verfügung zu stellen (auch für den Einsitz in Krisengremien).

In den Interviews wurde schliesslich mehrfach darauf hingewiesen, dass im SEM während der Corona-Krise ein gesamtheitlicher Krisenansatz mit einem starken, übergeordneten Gesamtkrisenstab SEM gefehlt habe, in dem die für die Bewältigung der Krise relevanten Personen vertreten gewesen und in dem Abklärungen vorgenommen, Entscheide getroffen und Aufträge verteilt worden wären. Mehrere Interviewte waren der Ansicht, dass man den Koordinationsstab Asyl (den KSA) zum Gesamtkrisenstab hätte umgestalten können. Alternativ hätte man – wie im BCM-Konzept vorgesehen – einen

Gesamtkrisenstab aufbauen können, der wie der KSA organisiert gewesen wäre (insb. modularer Aufbau). Aus Sicht mehrerer Interviewpartner/-innen hätten durch einen solchen Gesamtkrisenstab die Entscheidungswege verkürzt und die Effizienz gesteigert werden können. In den Interviews wurde vereinzelt darauf hingewiesen, dass es sich dabei um keine neue Idee handle – sie sei bereits nach der Flüchtlingskrise 2016 und nach der SVU 2019 eingebracht worden. Da man im SEM stets von einer Krise im Asylbereich ausging, sei damals ein Krisenstab im Asylbereich aufgebaut und die Idee eines Gesamtkrisenstabs SEM verworfen worden. Vereinzelt hat sich in den Interviews ausserdem gezeigt, dass die Struktur des Krisenmanagements und die Zuständigkeiten und Kompetenzen zu wenig bekannt waren.

Im Rahmen der Online-Befragung wurden schliesslich sämtliche Mitarbeitende des SEM um eine Beurteilung der Krisenorganisation des SEM gebeten. Die Einschätzungen der befragten SEM-Mitarbeitenden werden aus folgender Darstellung ersichtlich.

D 2.1: Beurteilung der Krisenorganisation des SEM



Quelle: Darstellung Interface, basierend auf der Online-Befragung der SEM-Mitarbeitenden 2021.

Die Darstellung zeigt, dass die Befragten nicht einig waren in der Frage, ob das SEM gut auf eine Krise wie die Corona-Pandemie vorbereitet war: Jeweils rund 45 Prozent sind der Ansicht, dass das SEM (eher) gut respektive (eher) nicht gut vorbereitet war. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der zweiten Aussage betreffend die Vorbereitung der Direktionsbereiche. Betrachtet nach den Direktionsbereichen der befragten Personen zeigt sich, dass insbesondere die Personen aus dem Direktionsbereich Planung und Ressourcen der Ansicht sind, dass ihr Direktionsbereich (eher) gut auf die Krise vorbereitet war (65% «stimme voll und ganz zu» oder «stimme eher zu»; N = 98). Beim Direktionsbereich Internationales waren es 48 Prozent (N = 61), beim Direktionsbereich Asyl 45 Prozent (N = 316) und beim Direktionsbereich Zuwanderung und Integration 28 Prozent (N = 128). Die übrigen Aussagen zur Krisenorganisation wurden jeweils

mehrheitlich positiv beurteilt, wobei insbesondere bei den letzten drei Aussagen ein beachtlicher Teil der Befragten keine Beurteilung abgeben konnte.

2.2.3 Krisengremien

Zur Bewältigung der Corona-Krise wurden im SEM verschiedene Gremien eingesetzt. Eine Übersicht über diese Gremien findet sich in der folgenden Darstellung D 2.2.

D 2.2: Übersicht der Krisengremien des SEM

<i>Krisengremium</i>	<i>Auftrag</i>	<i>Zusammensetzung</i>	<i>Startdatum Einsatz</i>	<i>Enddatum Einsatz</i>	<i>Sitzungsrhythmus</i>
Geschäftsleitung (GL SEM)	Oberstes Leitungsgremium; trifft die Kernentscheide zum Krisenmanagement	Neben dem Staatssekretär/der Staatssekretärin und dem stellvertretenden Direktor/der stellvertretenden Direktorin sind Vertretende der vier Direktionsbereiche und der Stabsbereiche Direktion, Recht und Information & Kommunikation vertreten			
Coordination Corona der Regionen (CoCo Regio)	Ausarbeitung und Umsetzung von Massnahmen zum Schutz vor dem Corona-Virus in den Bundesasylzentren; später Koordination der Massnahmen zwischen den Asylregionen		26. Februar 2020	ab 19. März 2020 Integration in den KSA SEM	1 x pro Monat
Koordinationsgruppe Corona (KoCo)	Entlastung der GL SEM von operativen Entscheidungen während der Corona-Pandemie; Treffen von dringenden Entscheidungen mit Relevanz für das ganze Amt und Koordination der Massnahmen intern sowie extern (mit dem Bundesstab Bevölkerungsschutz)	Mitglieder der GL SEM beziehungsweise von ihr delegierte Personen; Vertretende der Direktion; Vertretende der Stabsbereiche SF, Bundeszentren und IK; Vertretende der Direktionsbereiche PR, INT und ZI; Vertretende des Lagezentrums Asyl, des BCM und der Leitung KSA SEM	5. März 2020	weiterhin operativ	2 x pro Woche zu Beginn der Krise; 1 x pro Woche ab Juni 2020
Koordinationsstab Asyl SEM (KSA SEM)	Aufrechterhaltung des Betriebs im Asylbereich, Sicherstellung der coronakonformen Verfahrensdurchführung und Unterbringung der Asylsuchenden, Koordination der nötigen Ressourcen; Sicherstellung des Informationsabgleichs mit der KoCo und Koordination der Massnahmen im Zusammenhang mit dem Corona-Virus innerhalb des Direktionsbereichs AS mit den Direktionsbereichen PR, INT und ZI sowie mit Bundesstellen, Kantonen und anderen Partnern durch Einsitz im KSLA	Vertretende der Sektionen des Direktionsbereichs AS; Vertretende der Direktionsbereiche PR, INT und ZI und des Stabsbereichs IK	19. März 2020	ab 1. September 2020 auf Standby; per Mitte Oktober 2020 reaktiviert	2 x pro Woche zu Beginn der Krise; 1x pro Woche ab Ende Mai 2020

<i>Krisengremium</i>	<i>Auftrag</i>	<i>Zusammensetzung</i>	<i>Startdatum Einsatz</i>	<i>Enddatum Einsatz</i>	<i>Sitzungsrhythmus</i>
Koordinationsstab Lage Asyl (KSLA)	Verbindung des KSA SEM zu den wichtigsten externen Partnern des SEM auf Stufe Bund, Kantone und Leistungserbringer Rechtsschutz (= Erbringer des Rechtsschutzes für Asylsuchende, RBS Bern); Sicherstellung eines beidseitigen Informationsaustauschs, Vereinbarung allfällig notwendiger Massnahmen und Herstellung eines gemeinsamen Lagebilds	Leitung des KSA SEM; Stab des KSA SEM; Vertretende des Lagezentrums Asyl, der EZV, des VBS (Armee, BABS), der KKJPD, der SODK, der VKM, der FAAU/KASY und des Rechtsschutzes (SFH, RBS Bern)	19. März 2020	weiterhin operativ	1 x pro Woche zu Beginn der Krise; alle 2 Wochen ab 22. April 2020
Task Force Corona Helpline	Bewältigung des hohen Aufkommens von E-Mail- und Telefon-Anfragen im Direktions-bereich ZI; Abbau von bestehenden Pendenzen und Bearbeitung von neuen Anfragen innert einer nützlichen Frist	Zwei Teams mit insgesamt 40 Mitarbeitenden aus dem Direktionsbereich ZI und 16 Mitarbeitenden aus anderen Direktionsbereichen; fachliche Begleitgruppe	4. Mai 2020	ab 15. Juni 2020 schrittweise aufgelöst und Aufgaben zurück in die Linie überführt; per 10. Juli 2020 aufgelöst	Ständig
Sonderstab Corona DB ZI (SoCo)	Leitendes Krisengremium des Direktionsbereichs ZI; Optimierung der Aufgabenkoordination im Zusammenhang mit der Krise; Verantwortung für Notfallplanung, Monitoring und Frühwarnsystem; Hoheit über alle krisenrelevanten Produkte des Direktionsbereichs ZI wie FAQ, Weisungen und Standardantworten	Leitung durch Vizedirektorin; Linienvorgesetzte AAH, AEI, AAM und SPF; Vertretende des Direktionsbereichs INT und der Stabsbereiche RE und IK	1. September 2020	weiterhin operativ	Flexibel; Begleitgruppe 1 x pro Woche
AI Task Force Information Corona (Corona Task Force der Abteilung Integration)	Bewältigung der vielen Anfragen von Seiten der Kantone, Leistungserbringern und weiteren Partnern betreffend eine klare Kommunikation von Sachverhalten zur Corona-Situation im Allgemeinen und zur Information und Kommunikation mit Migranten/-innen im Besonderen.	Grundsätzlich erfolgt die Aufgabenteilung entlang den gewöhnlichen Zuständigkeiten; bei Bedarf werden weitere Mitarbeitende zur Unterstützung beigezogen			

Quelle: Darstellung Interface, basierend auf dem Zwischenbericht Koordinationsgremien SEM und den Wocheninformationen des Direktors SEM (Stand Juli 2021).

Legende: AAH = Abteilung Zulassung Aufenthalt; AAM = Abteilung Zulassung Arbeitsmarkt; AEI = Abteilung Einreise; AS = Asyl; BABS = Bundesamt für Bevölkerungsschutz; BCM = Business Continuity Management; EZV = Eidgenössische Zollverwaltung; FAAU/KASY = Kontaktgruppe der kantonalen Asylkoordinatorinnen und -koordinatoren und der SODK; IK = Information und Kommunikation; INT = Internationales; KKJPD = Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren; PR = Planung und Ressourcen; RBS Bern = Berner Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not; RE = Recht; SFH = Schweizerische Flüchtlingshilfe; SODK = Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren; SPF = Sektion Personenfreizügigkeit; VBS = Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport; VKM = Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden; ZI = Zuwanderung und Integration.

In Abschnitt 2.2.2 haben wir darauf hingewiesen, dass es aus Sicht verschiedener Interviewpartner/-innen des SEM zu viele und teilweise schwache Krisengremien mit Doppelspurigkeiten und fehlender Entscheidungskompetenz gegeben hat. Werden jedoch die Gremien einzeln betrachtet, so fällt die Beurteilung mehrheitlich positiv aus. Vereinzelt hatten Personen den Eindruck, die Zusammensetzung der Krisengremien und deren Ausrichtung seien eher asyllastig und der Einreisebereich sei zu wenig stark vertreten gewesen.

Die *Koordinationsgruppe Corona (KoCo)* wurde von den interviewten Vertretenden des SEM insgesamt am kritischsten beurteilt. Zwar wurden der Informationsaustausch und die Koordination über das ganze Amt hinweg geschätzt. Der Fokus habe dabei auf dem Management des SEM als Arbeitgeberin und dem Personalmanagement gelegen (insb. Diskussion von personalbezogenen Fragen). Es wurde aber kritisiert, dass die KoCo über keine klaren Kompetenzen und insbesondere über keine Entscheidungskompetenz verfüge und nicht sauber in das Krisenmanagement des SEM eingebunden gewesen sei. Dies habe teilweise zu Ineffizienzen geführt. Diesbezüglich wurde in verschiedenen Interviews darauf hingewiesen, dass oft der direkte Weg zum Staatssekretär gewählt worden sei, wenn harte oder rasche Entscheide nötig gewesen seien. In diesen Fällen seien die institutionalisierten Prozesse umgangen worden. Möglich sei dies aufgrund der etablierten Kontakte und der langjährigen Zusammenarbeit gewesen.

Der *Koordinationsstab Asyl (KSA)* und der *Koordinationsstab Lage Asyl (KSLA)* wurden von den Vertretenden des SEM insgesamt sehr positiv beurteilt. Es handle sich um etablierte und erprobte Gremien, die sich auch in der Corona-Krise bewährt hätten (insb. aufgrund Organisation des KSA nach thematischen Einheiten, der klaren Auftragsvergabe, der Entscheidungskompetenz, des Personal-/Ressourcenmanagements, des Einbezugs externer Partner und Stakeholder in den KSLA). Einzelne Interviewpartner/-innen sind der Ansicht, dass der KSA zu spät eingesetzt wurde (praktisch parallel zu den ersten Notfallmassnahmen des Bundesrates), dass er teilweise etwas schwerfällig agierte (aufgrund seiner Grösse) und dass gewisse Bereiche zu wenig eng eingebunden waren (z.B. Stabsbereich Recht).

Externe Partner und Stakeholder, die im KSLA Einsitz hatten, beurteilten das Gremium mehrheitlich positiv. Der KSLA sei schnell und rechtzeitig einberufen worden und es seien alle wesentlichen Akteure einbezogen gewesen. Von einer Person wurde jedoch darauf hingewiesen, dass bei den Fachvertretungen von Kantonsseite die Sprachregionen teilweise schlecht abgedeckt gewesen seien (z.B. ungenügende Vertretung der Romanie). Eine andere Person bemängelte die Anzahl Mitglieder des KSLA – diese sei zu gross gewesen, auch, weil die Sitzungen virtuell durchgeführt worden seien. Die enge Taktung der Sitzungen des KSLA zu Beginn der Krise war aus Sicht der externen Partner und Stakeholder nötig – geschätzt wurde, dass die Anzahl der Sitzungen in weniger arbeitsintensiven Phasen reduziert wurde. Einzelne Interviewte beschrieben die Sitzungen als effizient, andere als etwas langfädig. Der KSLA habe sich als Informationsgefäss bewährt, jedoch nicht als Entscheidgremium. Eine Person merkte an, dass die unterschiedlichen Partner und Stakeholder in einer nächsten Krise nur bei den für sie relevanten Traktanden einbezogen werden könnten.

Die *Task Force Corona Helpline* und der *Sonderstab Corona DB ZI* wurden in den Interviews ebenfalls mehrheitlich positiv beurteilt. Zu Beginn der Corona-Krise habe es im Direktionsbereich Zuwanderung und Integration keine Grundlagen für die Krisenbewältigung und entsprechend keine definierten Strukturen und Prozesse gegeben (d.h. keinen definierten Prozess bzgl. Übergang in den Krisenmodus, keine definierten Zuständigkeiten, unklare Kompetenzverteilung). Aus Sicht der Vertretenden des SEM haben die

beiden Gremien einen wertvollen Beitrag zur Bewältigung der Krise im Direktionsbereich geleistet. In den Interviews wurde aber verschiedentlich darauf hingewiesen, dass diese Gremien deutlich zu spät einberufen worden seien. Der Direktionsbereich sei durch die explosionsartige Zunahme von Anfragen aus der Bevölkerung (zwischen April und Mai 2020) und die Komplexität der Fragen, die durch die Grenzschiessung entstanden seien, überrascht und stark gefordert worden. Darauf sei man nicht vorbereitet gewesen und habe zu spät reagiert. Nach der Einrichtung der Gremien hätten sich diese aber bewährt und der Sonderstab Corona DB ZI habe sich mittlerweile gut etabliert (insb. sinnvolle personelle Zusammensetzung mit gutem Mix aus Hierarchie, Know-how und Motivation, kurze Dienstwege, guter Informationsfluss auch mit anderen Krisengremien).

Externe Partner und Stakeholder, die sich mit den Auswirkungen der Grenzschiessungen auseinandersetzen mussten, erwähnten, dass im Bereich Zuwanderung und Integration anfänglich sowohl Krisenerfahrung und die Erfahrung mit Grenzschiessungen gefehlt hätten. Dies habe insbesondere dazu geführt, dass Informationen nicht rasch zur Verfügung gestanden seien.

Aufgrund der Interviews wurde im Hinblick auf die Krisenorganisation und die Krisengremien folgendes Optimierungspotenzial identifiziert:

- Krisenorganisation konsolidieren; Grundstruktur, Mechanismen und Rollen der Krisenorganisation klären (u.a.: Wer bestimmt Übergang in den Krisenmodus? Wer entscheidet über Inkraftsetzung der Krisenorganisation und der Krisengremien? Wer trifft Entscheidungen? Wer soll in der Krisenorganisation vertreten sein? Wer ist für die Weiterführung des Tagesgeschäfts verantwortlich?)
- Bewusstsein für Krisenstruktur und Krisenabläufe pflegen
- Rolle des Lagezentrums Asyl klären (ggf. als permanente Einrichtung festschreiben)

2.2.4 Fazit entlang der Evaluationsfragen

I Erfolgte der Wechsel in den Krisenmodus rechtzeitig?

Zu den Kernaufgaben des obersten Krisenorgans im Krisenmanagement gehört das Feststellen und Ausrufen der Krise und die damit verbundene Umstellung auf die Krisenorganisation gemäss Grundlagen. Im vorliegenden Fall des SEM ging zu Beginn Zeit verloren, weil auf Ebene der Gesamtorganisation nicht auf die bestehenden Grundlagen zur Krisenorganisation (BCM-Konzept) zurückgegriffen und bewusst entschieden wurde, eine Ad-hoc-Krisenorganisation zu schaffen, die den spezifischen Bedürfnissen der Corona-Krise entspricht. So musste die Krisenorganisation zuerst neu diskutiert und definiert werden. Kompetenzen und Zuständigkeiten waren folglich nicht von Beginn an klar. Der Wechsel in den Krisenmodus erfolgte somit tendenziell (zu) spät. Es gab auch keinen offiziellen Ausruf der Krise und Übergang in den Krisenmodus.

I Hat sich die Krisenorganisation des SEM mit den unterschiedlichen Gremien bewährt?

Nachdem die erwähnten Übergangsschwierigkeiten überwunden waren, hat sich aus Sicht der Evaluation die Krisenorganisation des SEM, gemessen an der Effektivität des erbrachten Outputs, grundsätzlich bewährt. Dem Asylbereich kam zugute, dass mit der Wahl einer sektoriell ausgerichteten Krisenorganisation innerhalb der Linienorganisation pragmatisch auf bewährte Instrumente und Strukturen zurückgegriffen werden konnte. Schwieriger gestaltete sich das Krisenmanagement im Bereich Zuwanderung und Integration, wo entsprechende Grundlagen und Strukturen nicht von Beginn an zur Verfügung standen und wo daher über längere Zeit nicht in den Krisenmodus umgestellt wurde. Dieser Bereich hätte bei der Bewältigung seiner Aufgaben sicherlich von einer stärkeren zentral geführten Krisenorganisation auf Ebene des SEM profitiert. Auch in diesem Bereich hat sich jedoch schliesslich die neu aufgebaute sektorielle Krisenorganisation bewährt. Die gewählte Krisenorganisation weist jedoch aus Sicht der Evaluation gewisse Schwächen auf:

- Zwischen der Geschäftsleitung des SEM als Entscheidungsinstanz auf oberster Ebene und der Ad-hoc-KoCo als Koordinations- und Informationsaustauschgremium auf zweiter Führungsstufe) sowie den sektoriellen Krisengremien kam es verschiedentlich zu Doppelspurigkeiten und Informationsverlusten. Dies hängt aus Sicht der Evaluation damit zusammen, dass das SEM eine sektorielle Krisenorganisation wählte und die KoCo nicht mit den Kompetenzen eines Krisenstabs ausgestattet war.
- Den Querschnittsaufgaben wurde innerhalb der Krisenorganisation, vor allem zu Beginn der Krise, zu wenig Bedeutung zugemessen (HR, Kommunikation). Insbesondere wurde auch dem Aspekt der Ressourcenplanung/-zuteilung/BCM innerhalb, aber auch über die einzelnen Direktionsbereiche hinweg, zu wenig Rechnung getragen.
- Zwischen den Direktionsbereichen scheinen gewisse Reibungsverluste entstanden zu sein, da nicht von Anfang an klar war, wer aus den jeweiligen Direktionsbereichen Einsitz in die Krisengremien (konkretes Beispiel war der KSA) nimmt. Dies sollte künftig von Beginn an festgelegt werden. Dabei stellt sich grundsätzlich die Frage, ob die direktionsbereichsübergreifende Zusammenarbeit auf Ebene der sektoriellen Krisenorganisationen der Direktionsbereiche erfolgen soll, oder verstärkt auf Ebene der Gesamtorganisation.

Im Hinblick auf eine künftige Krisenorganisation ergibt sich aus Sicht der Evaluation Handlungsbedarf, um effizient und vom Aufbau her flexibel auf weitere Krisen, die möglicherweise inhaltlich und zeitlich anders gelagert sind, reagiert werden kann.

2.3 Zusammenarbeit innerhalb des SEM und mit externen Akteuren

In diesem Abschnitt wird die Zusammenarbeit innerhalb des SEM und mit externen Akteuren dargelegt. Dabei wird aufgezeigt, wie die Zusammenarbeit von den interviewten Vertretenden des SEM und externen Partnern und Stakeholdern beurteilt wurde. Abschliessend wird entlang der zentralen Evaluationsfragen ein Fazit aus Sicht der Evaluation gezogen.

2.3.1 Zusammenarbeit innerhalb des SEM

In den Interviews mit Vertretenden des SEM hat sich gezeigt, dass der Staatssekretär des SEM auch während der Corona-Krise einen engen und guten Kontakt zu den Direktionsmitgliedern pflegte. Auch zwischen den Direktionsbereichen hat die Zusammenarbeit

aus Sicht der Interviewpartner/-innen mehrheitlich gut funktioniert (Zusammenarbeit insb. in den Krisengremien KoCo, KSA, Task Force Corona Helpline). Die Arbeitskultur im SEM habe zum erfolgreichen Krisenmanagement beigetragen: Die Zusammenarbeit sei unkompliziert und alle hätten sich solidarisch und kollegial gezeigt, dadurch seien immer inhaltlich gute Lösungen gefunden worden. Als gutes Beispiel wurde in einem Interview die Task Force Corona Helpline genannt, in der Personen aus allen möglichen Direktionsbereichen und Abteilungen ausgeholfen hätten. Dort habe man eine sehr starke Solidarität gespürt.

2.3.2 Zusammenarbeit mit externen Partnern und Stakeholdern

Die Zusammenarbeit des SEM mit anderen Ämtern und externen Partnern und Stakeholdern während der Corona-Krise hat gemäss Rückmeldungen aus den Interviews mehrheitlich sehr gut funktioniert. Von den interviewten Vertretenden des SEM wurde mehrfach auf ein gutes Netzwerk und enge Kontakte zu unterschiedlichen Ämtern und externen Partnern hingewiesen, die in Nicht-Krisenzeiten teilweise über viele Jahre hinweg aufgebaut und gepflegt worden seien. Auf diese Weise sei eine etablierte, vertrauensvolle Zusammenarbeit entstanden, die dem SEM während der Corona-Krise zugutekamen.

Aus den Interviews wurde weiter deutlich, dass die zentralen Partner und Stakeholder des SEM zwar über den KSLA eingebunden wurden, dass aber insbesondere auch direkte persönliche Kontakte und Kanäle (sowohl auf Leitungsebene als auch auf operativer Ebene) von grosser Bedeutung waren bei der Bewältigung der Corona-Krise.

I Zusammenarbeit mit anderen Ämtern

Im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit anderen Ämtern wurden in den Interviews mit den Vertretenden des SEM vor allem die Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Gesundheit (BAG), der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) und dem Eidgenössischen Personalamt (EPA) besprochen:

- **BAG:** Die Zusammenarbeit mit dem BAG wurde unterschiedlich wahrgenommen. Während einige Personen gute Ansprechpartner/-innen im BAG hatten (z.B. im Asylbereich, Rechtsdienst), fehlten anderen klare Ansprechpersonen (z.B. Lagezentrum Asyl), wodurch sich die Zusammenarbeit zum Teil schwierig gestaltete. Im Einreisebereich habe die Zusammenarbeit aufgrund der Herausforderungen im Zusammenhang mit den Grenzmassnahmen intensiviert werden müssen. Heute gebe es gute Absprachen und abgestimmte Kommunikation. Die Zusammenarbeit sei während der Corona-Krise stets von viel Hilfsbereitschaft und gutem Willen geprägt gewesen.
- **EZV:** Im Bereich Grenzen/Einreise habe es insbesondere in der ersten Phase der Corona-Krise einen regelmässigen und intensiven Austausch gegeben. Anfänglich sei die Zusammenarbeit etwas schwierig gewesen (Unklarheiten im Zusammenhang mit Bussen und dem Verbot von Einkaufstourismus⁷); diese Probleme habe man aber gut überwinden können. Insgesamt sei die Zusammenarbeit sehr gut gewesen, insbesondere auch aufgrund des etablierten Kontakts.
- **EPA:** Die Zusammenarbeit mit dem EPA wurde von mehreren Personen eher kritisch beurteilt. Das EPA sei während der Corona-Krise kaum spürbar gewesen. Die Zusammenarbeit sei gut, wenn es um personalrechtliche Kernfragen gehe. Es sei aber der Eindruck entstanden, dass andere Themen für das EPA eher Neuland gewesen seien (z.B. Homeoffice generell, Anspruch auf Drucker im Homeoffice, Organisation von Gruppentests). Folglich habe das EPA das SEM kaum unterstützen können. Man

⁷ Vgl. dazu auch den Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates zur Umsetzung der Covid-19-Massnahmen an der Grenze, vom 22. Juni 2021.

habe oft lange auf Entscheide respektive Anordnungen des EPA warten müssen. Diese seien dann oft sehr generell formuliert gewesen, mit einem entsprechend grossen Interpretationsspielraum. Das Herunterbrechen der Informationen auf das SEM habe sich entsprechend aufwändig gestaltet.

Das SEM war auch in übergeordnete Krisengremien eingebunden. Gemäss Interviewpartner/-inne erfolgte die Einbindung und der Austausch insbesondere über den Bundesstab Bevölkerungsschutz (BSTB). Dort sei das SEM durch die stellvertretende Direktorin vertreten gewesen. Zu Beginn der Corona-Krise sei dieser Einsitz sehr wertvoll gewesen, um wesentliche Informationen zu erhalten und die Situation des SEM zu kontextualisieren, später sei der Einsitz für das SEM aber nicht mehr in gleichem Masse relevant gewesen. Weitere Gefässe waren gemäss Aussagen in den Interviews eine wöchentliche Koordinationssitzung des Staatssekretärs des SEM mit Verantwortlichen des BAG, EDA, BAZL und EZV zu Grenzthemen sowie die Sitzungen des Teilstabs Grenzsanitarische Massnahmen, der analog der Koordinationssitzung auf Arbeitsebene stattfindet.

I Zusammenarbeit mit externen Partnern und Stakeholdern

Im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit externen Partnern und Stakeholdern wurden in den Interviews mit den Vertretenden des SEM insbesondere die Kantone angesprochen. Das SEM habe bereits vor der Corona-Krise eine enge, vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den Kantonen gepflegt. Die Kantone seien im Asylbereich unter anderem über den KSLA eingebunden worden. In anderen Bereichen hätten direkte, persönliche Kontakte eine wichtige Rolle gespielt (z.B. telefonischer Austausch zwischen Vizedirektorin des Bereichs Zuwanderung und Integration und Generalsekretären und Präsidenten der Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden VKM und des Verbands Schweizerischer Arbeitsmarktbereiche VSAA). Die Zusammenarbeit mit diesen sehr wichtigen Partnern und Stakeholdern wurde in den Interviews insgesamt als sehr gut beurteilt. Während der Corona-Krise (insb. in der Phase, als es wöchentlich Anpassungen gab) sei es jedoch nicht immer möglich gewesen, die Kantone vorgängig zu neuen Weisungen zu konsultieren. Durch das bestehende Vertrauensverhältnis konnten vereinfachte (abgekürzte) Abläufe installiert werden. So wurde beispielsweise vereinbart, dass die Kantone mit Rundschreiben über neue Weisungen vorinformiert werden (Vorabinformation anstatt Vorabkonsultation).

Die interviewten externen Partner und Stakeholder arbeiteten während der Corona-Krise insbesondere mit den Direktionsbereichen Asyl sowie Zuwanderung und Integration zusammen. Partner und Stakeholder beschrieben die Zusammenarbeit als sehr angenehm und vertrauensvoll. Alle Interviewten wiesen darauf hin, dass es sich um etablierte, eingespielte Kontakte gehandelt habe, die bereits vor der Corona-Krise aufgebaut und über viele Jahre hinweg gepflegt worden seien. Alle Interviewten haben eine direkte Ansprechperson im SEM, mit der sie bestens vertraut sind. Dass man in der Krise auf solch etablierte und eingespielte Kontakte habe zurückgreifen können, sei sehr hilfreich gewesen. Auch die Erreichbarkeit der Ansprechpersonen im SEM während der Krise wurde positiv hervorgehoben.

Die interviewten Partner und Stakeholder fühlten sich insgesamt gut integriert und ernst genommen. Der Einbezug und der Austausch wurden sehr geschätzt. So wurde zum Beispiel hervorgehoben, dass das SEM Rücksicht auf die aktuelle Situation in den Kantonen genommen habe und dass das Wohl der Asylsuchenden und der Mitarbeitenden in den Asylunterkünften stets im Auge behalten worden sei.

Einzelne Interviewte verorten ein gewisses Optimierungspotenzial im Zusammenhang mit den Weisungen des SEM respektive dem Einbezug bei deren Erarbeitung, vor allem zu Beginn der Krise. Einzelne Personen hätten sich einen etwas proaktiveren Einbezug gewünscht. Teilweise seien die Weisungen unklar gewesen und Konsultationen und Vorinformationen bei wichtigen betroffenen Empfängern der Weisungen hätten teilweise gefehlt. Dies sei vermutlich der anfänglich sehr engen Taktung von beschlossenen Massnahmen und entsprechenden rechtlichen Änderungen geschuldet gewesen. Manchmal seien die Konsultationen über das Wochenende und in einem sehr engen Zeitrahmen durchgeführt worden, sodass rechtzeitige Absprachen schwierig oder gar unmöglich gewesen seien. Teilweise, so die Vermutung, sei der Einbezug vielleicht auch vergessen gegangen, weil gewisse externe Partner und Stakeholder separat zu den Konsultationen eingeladen werden mussten.

2.3.3 Fazit entlang der Evaluationsfragen

I Wie funktionierte die Zusammenarbeit mit wichtigen Partnern und Stakeholdern bei der Krisenbewältigung?

Die Zusammenarbeit mit wichtigen Partnern und Stakeholdern bei der Krisenbewältigung scheint, trotz zum Teil grossem Zeitdruck, insgesamt gut funktioniert zu haben. Dazu beigetragen haben bestehende Vertrauensverhältnisse und bereits etablierte Netzwerke, die in Nicht-Krisenzeiten über Jahre hinweg aufgebaut und gepflegt wurden. Die externen Partner und Stakeholder fühlten sich vom SEM zwar insgesamt gut einbezogen, teilweise fehlten jedoch Konsultationen und Vorinformationen bei wichtigen Zielgruppen von Weisungen des SEM. Darauf weist auch der Zwischenbericht der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) zur Krisenbewältigung aus dem Jahr 2020 hin.⁸ Aus Sicht der Evaluation ist dies neben dem Zeitdruck, der zu verkürzten Prozessen führte, wohl auch darauf zurückzuführen, dass es sich dabei nicht in jedem Fall um etablierte und definierte Prozesse handelte.

I Wie war das Krisenmanagement des SEM in übergeordneten Gremien eingebunden?

Die Einbindung des SEM in übergeordnete Krisengremien erfolgte insbesondere über die Einsitznahme im Bundesstab Bevölkerungsschutz. Der Einsitz war aber lediglich zu Beginn der Krise wertvoll und relevant für die Tätigkeit des SEM; danach war die Relevanz für die Tätigkeit des SEM gering. Bereits die Evaluation des Krisenmanagements des Bundes zeigt den geringen Stellenwert dieses Gremiums auf.⁹ Auf die Krisenbewältigung innerhalb des SEM hatte diese Einbindung daher keinen Einfluss. Wichtige übergeordnete Gefässe für die Tätigkeit des SEM waren hingegen die Koordinationssitzungen Grenzthemen sowie die Sitzungen des Teilstabs Grenzsanitarische Massnahmen.

⁸ Vgl. Konferenz der Kantonsregierungen KdK (2020): Covid-19-Pandemie: Das Krisenmanagement in der ersten Welle aus Sicht der Kantone. Zwischenbericht. Bern.

⁹ Vgl. Bundeskanzlei BK (2020): Bericht zur Auswertung des Krisenmanagements in der Covid-19-Pandemie (1. Phase/Februar bis August 2020), Bern.

2.4 Krisenkommunikation

In diesem Abschnitt werden die interne und die externe Krisenkommunikation sowie die Kommunikationskanäle des SEM dargelegt. Dabei wird jeweils aufgezeigt, wie diese Aspekte von den interviewten Vertretenden des SEM, von externen Partnern und Stakeholdern sowie von den online befragten Mitarbeitenden des SEM beurteilt wurden. Am Schluss wird entlang der zentralen Evaluationsfragen ein Fazit aus Sicht der Evaluation gezogen.

2.4.1 Interne Krisenkommunikation

Die interne Krisenkommunikation umfasst alle Kommunikationskanäle, die für die Verbreitung der Informationen unter den Mitarbeitenden des SEM bestimmt sind. Gemäss der Dokumentenanalyse zählen dazu insbesondere:

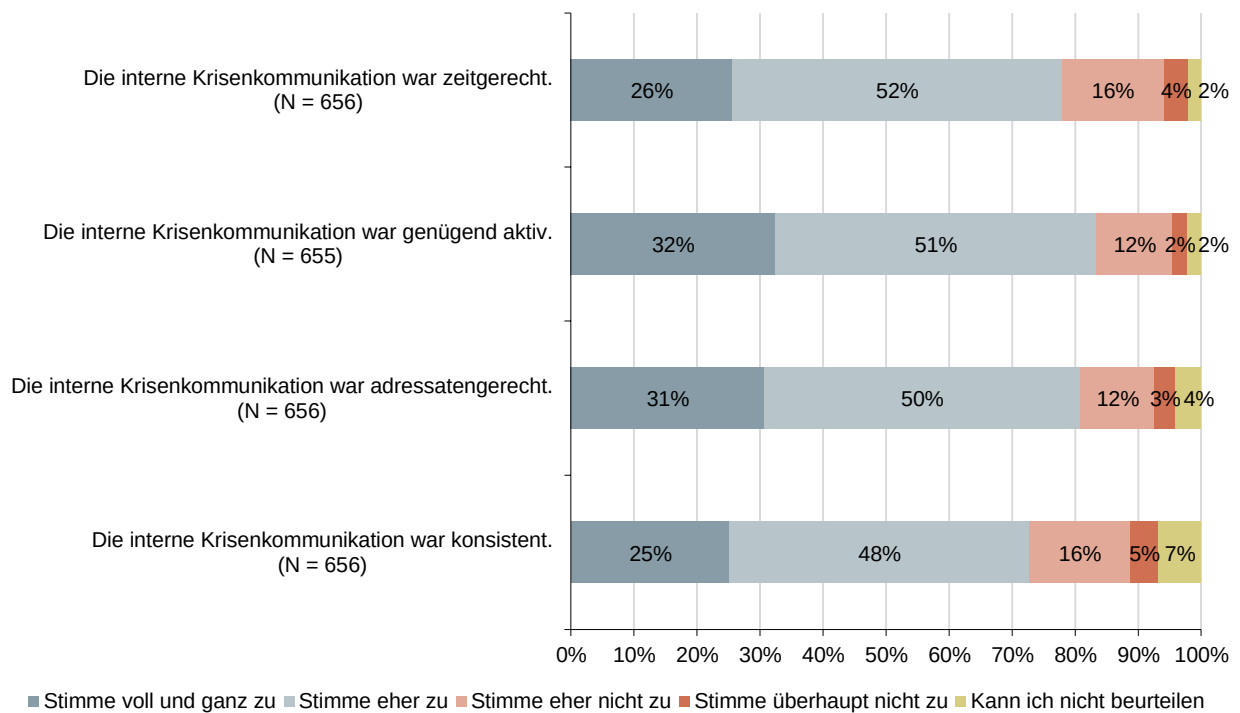
- *Direkte Informationen der verschiedenen Organisationseinheiten beziehungsweise der direkten Vorgesetzten:* Die Kommunikation und der Austausch erfolgten in den verschiedenen Organisationseinheiten unter anderem über E-Mail, Skype und Acta-Nova.
- *Intranet:* Im Intranet wurden regelmässig aktuelle, für die SEM-Mitarbeitenden relevante Informationen in drei Landessprachen veröffentlicht. Diese umfassten (wie im Pandemie-Plan vorgesehen) insbesondere Informationen zur Pandemie-Entwicklung, Ankündigungen von Massnahmen des Bundesrats und von internen Massnahmen des SEM sowie Informationen zu internen Angeboten im Bereich Personal.
- *Interne News/Newsletter enSEMble:* Der interne Newsletter enSEMble in drei Amtssprachen richtet sich an alle Mitarbeitenden und wird über das Intranet des SEM verbreitet. Während der Corona-Pandemie beinhaltete er zahlreiche wichtige Informationen betreffend die aktuelle Lage. Dies waren zum einen Aktualisierungen der Schutzmassnahmen, zum anderen diverse Inhalte und Hinweise aus dem Themenbereich Personal, wie beispielsweise Homeoffice- und Zeiterfassungsregelungen, Software-Hilfen und Hinweise auf Mitarbeitenden-Kurse und Veranstaltungen, zum Beispiel zur psychischen Gesundheit.
- *Wocheninformationen des Direktors des SEM:* Dabei handelt es sich um ein bereits vor der Corona-Krise etabliertes wöchentliches Rundmail des Direktors Mario Gattiker (während der Höhepunkte der Krise wurde es auch öfters versendet). Das Rundmail fokussiert auf aktuelle Entwicklungen im Amt und ist eine Form der direkten Kommunikation zwischen der obersten Leitungsebene und den Mitarbeitenden des SEM. Während der Corona-Pandemie beinhaltete das Rundmail relevante Informationen zur Lage im Migrationsbereich, zu aktuellen Massnahmen und Weisungen sowie zur Entwicklung der Krisengremien. Es wurden zudem aktuelle Hindernisse und Erfolge thematisiert und Danksagungen ausgesprochen.
- *Weitere interne Kommunikationskanäle:* Unter anderem wöchentlicher Versand von Updates zum Umgang mit dem Corona-Virus in den Regionen.

Die interne Krisenkommunikation und die Informationen an das Personal wurden von den Vertretenden des SEM insgesamt gut beurteilt. Das SEM sei bemüht gewesen, die Mitarbeitenden zeitnah zu informieren, insbesondere über die personalbezogenen Massnahmen. Eine interviewte Person hat diesbezüglich angefügt, dass die Mitarbeitenden in dem Bereich auch eine Eigenverantwortung haben, sich die für sie relevanten Informationen aus den bestehenden Informationskanälen zu beschaffen. Aus Sicht einzelner Interviewpartner/-innen war die interne Kommunikation anfänglich noch eher wenig professionell. Teilweise seien die Informationen zu spät eingetroffen oder sie seien zu umfangreich ausgefallen (z.B. Weisungen im HR-Bereich). Eine Person bemängelte den Zugang zu Informationen zu Beginn der Krise; sie habe sich die Informationen teilweise mühsam zusammensuchen müssen. Eine andere Person wies darauf hin, dass anfänglich

nicht immer sichergestellt gewesen sei, dass die zuständigen Personen für die Beantwortung der Anfragen aus der Bevölkerung über alle und insbesondere die korrekten Informationen verfügten. So sei es vorgekommen, dass Medienmitteilungen veröffentlicht wurden, die dem widersprachen, was die Helpline in den Antworten auf die Bürgeranfragen schrieb, weil die Helpline-Mitarbeitenden noch nicht über die jüngsten Entscheidung informiert worden waren. Im Hinblick auf diesen internen Austausch beziehungsweise die internen Informationsflüsse sehen einige Interviewpartner/-innen daher Optimierungspotenzial.

Die interne Krisenkommunikation des SEM (d.h. Kommunikation nach innen mit den Mitarbeitenden des SEM, unter anderem über Pandemie-Entwicklung, Weisungen und Empfehlungen zum Schutz der Mitarbeitenden, personalrechtliche Massnahmen) wurde auch in der Online-Befragung durch die Mitarbeitenden des SEM beurteilt. Die Beurteilung wird aus der folgenden Darstellung ersichtlich.

D 2.3: Beurteilung der internen Krisenkommunikation des SEM



Quelle: Darstellung Interface, basierend auf der Online-Befragung der SEM-Mitarbeitenden 2021.

Die Darstellung zeigt insgesamt eine grosse Zufriedenheit mit der internen Krisenkommunikation des SEM. So stimmte eine Mehrheit der Befragten (zwischen 73 und 83%) den jeweiligen Aussagen zur internen Krisenkommunikation voll und ganz oder eher zu. Die interne Krisenkommunikation war gemäss den Befragten insbesondere genügend aktiv und adressatengerecht.

Die Mitarbeitenden wurden in der Online-Befragung weiter gefragt, was das SEM bei einer nächsten Krise bei der internen Krisenkommunikation besser machen könnte. Dabei wurden folgende Punkte hervorgehoben:

- *Schnellere Kommunikation:* Das SEM sollte krisenrelevante Information schneller und regelmässiger an die Mitarbeitenden kommunizieren. Sind Verzögerungen ab-

sehbar, sollten Mitarbeitende über die Gründe und den aktuellen Stand der krisenbezogenen Arbeiten informiert werden, um die Unsicherheit seitens der Mitarbeitenden zu verringern.

- *Konsistente, koordinierte und klare Kommunikation:* Es sollte darauf geachtet werden, dass die internen Informationen der verschiedenen Organisationsbereiche stets konsistent bleiben. Zudem sollte die interne Kommunikation zeitlich besser auf die externe Kommunikation abgestimmt werden (intern vor extern). Massnahmen und Entscheidungen sollten klarer und präziser formuliert werden.
- *Kommunikation über einen Krisenkommunikationskanal:* Für die interne Kommunikation während einer Krise sollte es nur einen einzigen Krisenkommunikationskanal geben (z.B. ein zentraler E-Mail-Newsletter oder ein Newsfeed).
- *Moderne, digitale Kommunikationsformen:* IT-Kommunikationstools sollten grosszügiger freigegeben werden (z.B. Microsoft Teams, Webex). Für die interne Krisenkommunikation sollte zudem vermehrt auf moderne Kommunikationsformen gesetzt werden (z.B. Video).
- *Kommunikation innerhalb der Organisationseinheiten intensivieren:* Die Kommunikation in den Stabs- und Direktionsbereichen beziehungsweise die Kommunikation der jeweiligen Vorgesetzten sollte intensiviert werden.

2.4.2 Externe Krisenkommunikation

Die externe Krisenkommunikation schliesst alle Kommunikationskanäle ein, die für die Verbreitung der Informationen des SEM bei den kantonalen Behörden und der Bevölkerung bestimmt sind. Die externe Krisenkommunikation basiert auf einer Reihe meist onlinebasierter Kanäle. Gemäss Dokumentenanalyse zählen dazu insbesondere:

- *Website des SEM:* Auf der Website des SEM wurden während der Corona-Krise aktuelle migrationsrelevante Informationen veröffentlicht und laufend angepasst. Sie diente dabei primär als die erste Anlaufstelle für die Bevölkerung, aber auch für institutionelle Akteure und Medienschaffende. Aufgrund des anhaltend hohen Bedarfs an einfach zugänglichen Informationen zu Einreisebestimmungen während der Corona-Krise wurde die Website mehrmals angepasst. So wurden eine Zusammenfassung und eine Linksammlung zur aktuellen Lage auf der Homepage des SEM eingeführt. Ebenfalls wurden zusätzliche Seiten mit häufig gestellten Fragen erarbeitet. Zudem wurde gemeinsam mit dem BAG das Online-Tool «Travelcheck» entwickelt, das interessierten Personen anhand von auswählbaren Fragen ermöglicht, sich für ihren Fall geltende Einreisebestimmungen anzeigen zu lassen.¹⁰
- *Medienmitteilungen des SEM:* Medienmitteilungen werden vom SEM regelmässig in drei Landessprachen veröffentlicht. Während der Corona-Krise beinhalteten die Medienmitteilungen oft Informationen zu Massnahmen des SEM im Einreise- und Asylbereich sowie Erläuterungen zu den SEM-relevanten Corona-Massnahmen des Bundesrats. Die Medienmitteilungen sind auf der Website des SEM abrufbar. Die neuesten Medienmitteilungen sind direkt auf der Homepage ersichtlich.
- *Lagebulletin des Lagezentrums Asyl an die Kantone:* Das Lagebulletin wird per E-Mail an die zuständigen Regierungsmitglieder der SODK und der KKJPD verschickt. Es enthält die wichtigsten Entwicklungen im Bereich Asyl, beispielsweise die Zahlen der Asylsuchenden nach Migrationsrouten im aktuellen Jahr und im Vergleich zu den Vorjahren, eine detaillierte Beschreibung der Lage auf den Migrationsrouten und mögliche Entwicklungsszenarien. Mit dem Ausbruch der Corona-Pandemie wurde das Bulletin um einen Bericht zu den neuesten Fallzahlen und die aktuelle Situation rund um das Corona-Virus im In- und Ausland ergänzt. Das Bulletin wird vom La-

¹⁰ Vgl. <https://travelcheck.admin.ch/home>, Zugriff am 02.08.2021.

gezentrum Asyl verantwortet und in drei Amtssprachen, in der Regel wöchentlich, versendet, in den ersten Monaten der Pandemie allerdings doppelt so oft.

- *Newsletter der Abteilung Rückkehr*: Der Newsletter der Abteilung Rückkehr ist ein Rundmail des Direktionsbereichs Zuwanderung und Integration mit einem thematischen Fokus auf die internationale Lage mit Relevanz für den Rückkehrvollzug der Asylsuchenden. Die Empfänger/-innen des Newsletters sind die kantonalen Migrationsbehörden und die kantonalen Vollzugskoordinatoren/-innen. Der Newsletter wird ungefähr einmal pro Monat versendet.
- *Social Media (Twitter)*: Der Twitter-Kanal des SEM wurde im April 2021 eingerichtet. Seither werden alle wichtigen Informationen aus dem Amt über den Twitter-Account verbreitet. Die inhaltliche Verantwortung für den Twitter-Kanal liegt beim Stabsbereich Information und Kommunikation.
- *Weitere externe Kommunikationskanäle*: Unter anderem Kommunikation im Rahmen der Krisengremien (insb. KSA und KSLA), Merkblätter für Asylsuchende in verschiedenen Sprachen, Fact Sheets für Kantone (Personenkontrolle an Grenzen, nächste Schritte Dublin-Überstellungen und Wegweisungsvollzug).

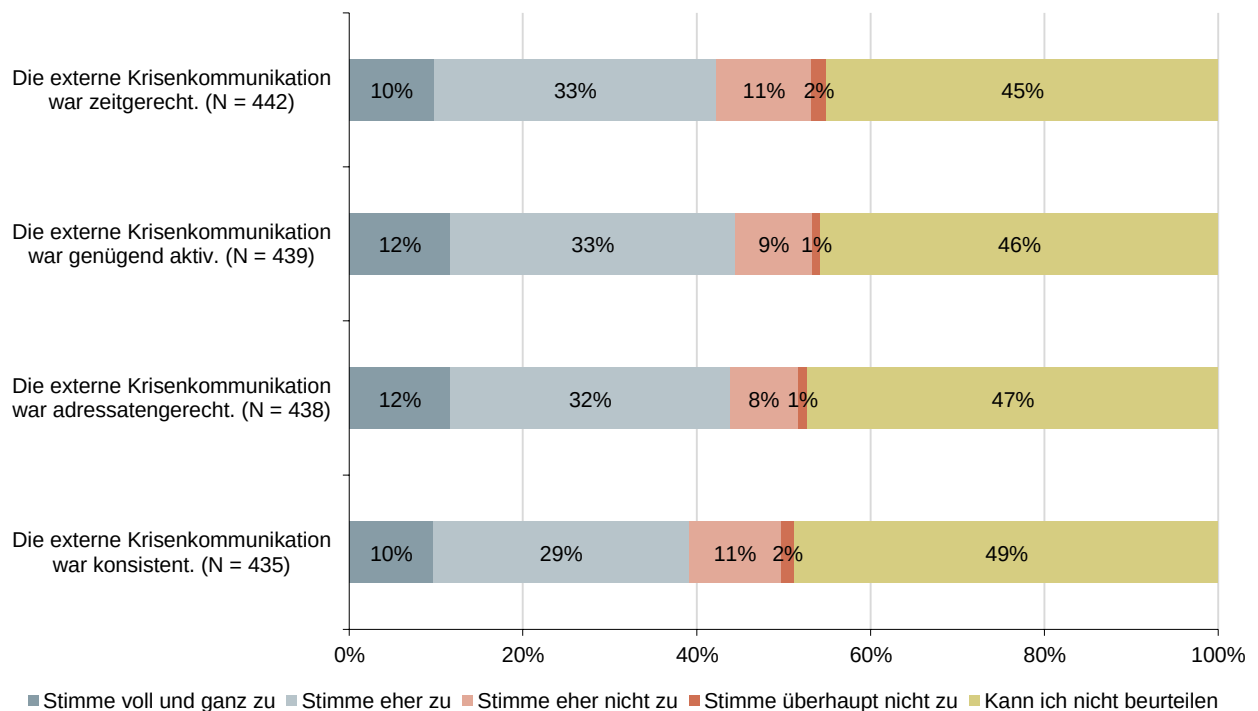
I Kommunikation mit den kantonalen Behörden

Aus Sicht der interviewten Vertretenden des SEM hat die Kommunikation mit den kantonalen Behörden gut funktioniert. Primäre Kanäle seien der direkte Austausch mit direkten Ansprechpartnern sowie das Lagebulletin des Lagezentrums Asyl zur aktuellen Lage (Informationsmail zur Migrationslage und Lage Corona-Virus) gewesen.

Dies wurde von den externen Partnern und Stakeholdern weitgehend bestätigt. Während der Corona-Krise habe die Kommunikation primär über die üblichen Kanäle stattgefunden. Es habe in erster Linie direkte telefonische Kontakte, virtuelle Treffen (via Skype) oder Informationen via E-Mail gegeben. Weiter seien auch Newsletter zur Information der Behörden verschickt worden (z.B. Newsletter des KSLA). Die Kommunikation mit Behörden wurde von den externen Interviewten mehrheitlich als proaktiv wahrgenommen. Diejenigen Partner und Stakeholder, die direkt in die Krisenorganisation einbezogen waren (insb. KSLA) oder gut etablierte Kontakte im SEM haben, gelangten relativ einfach an Informationen und fühlten sich gut informiert.

In der Online-Befragung wurden die Mitarbeitenden des SEM gebeten, die externe Krisenkommunikation des SEM mit den kantonalen Behörden (u.a. zu Massnahmen bezüglich Ein-/Ausreise in/aus der Schweiz, Massnahmen im Asylbereich, Migrationslage und Lage Corona-Virus) zu beurteilen. Die Beurteilung wird aus der folgenden Darstellung D 2.4 ersichtlich. Dabei zeigt sich zum einen, dass ein grosser Teil der Befragten (zwischen 45 und 49%) keine Beurteilung abgeben konnte. Zum anderen wird ersichtlich, dass diejenigen, die eine Beurteilung abgeben konnten, mehrheitlich zufrieden waren mit der Kommunikation mit den kantonalen Behörden.

D 2.4: Beurteilung der externen Krisenkommunikation des SEM mit Behörden der Kantone



Quelle: Darstellung Interface, basierend auf der Online-Befragung der SEM-Mitarbeitenden 2021.

Kommunikation mit der Bevölkerung

Die Kommunikation mit der Bevölkerung wurde von den Vertretenden des SEM kritischer beurteilt. Das SEM sei insbesondere im Hinblick auf die Bürgeranfragen (von den Kommunikationskanälen her) schlecht aufgestellt gewesen (d.h. kein Telefonsystem, keine zentrale Nummer; man sei aber schon vor der Krise schlecht aufgestellt gewesen). Die anfängliche Anfrageflut habe dazu geführt, dass die Leitungen überlastet gewesen seien, die Anfragen auf unterschiedlichen Wegen gestellt wurden und die Bürger/-innen in der Folge teilweise zu lange auf eine Antwort hätten warten müssen. Es habe zwar auch auf der Website des SEM Informationen gegeben (anfänglich sei auch viel in die Website investiert worden; die häufig gestellten Fragen [FAQ] seien schnell aktualisiert und überarbeitet worden), die Anfragen aus der Bevölkerung seien aber sehr unterschiedlich und teilweise sehr spezifisch gewesen. Nachdem mit der Task Force Corona Helpline ein Triage-Gremium eingesetzt wurde, hat die Kommunikation mit der Bevölkerung aus Sicht der Interviewten bedeutend besser funktioniert. Die Helpline habe sehr dabei geholfen, die vielen Anfragen abzuarbeiten.

Die interviewten Vertretenden des SEM haben sowohl im Hinblick auf die Bearbeitung von Bürgeranfragen als auch im Hinblick auf den Online-Auftritt des SEM Optimierungspotenzial identifiziert: So zum Beispiel die Einführung einer SEM-Helpline, Optimierung durch technische Hilfsmittel, eine interaktive Website mit geführtem Leitfaden beziehungsweise mit einem Fragebogen zur Beantwortung von Anfragen im Bereich der Einreise, grenzsanitärer Massnahmen und Beschränkungen, Automatisierung von Routineantworten und Einsatz von Chatbots.

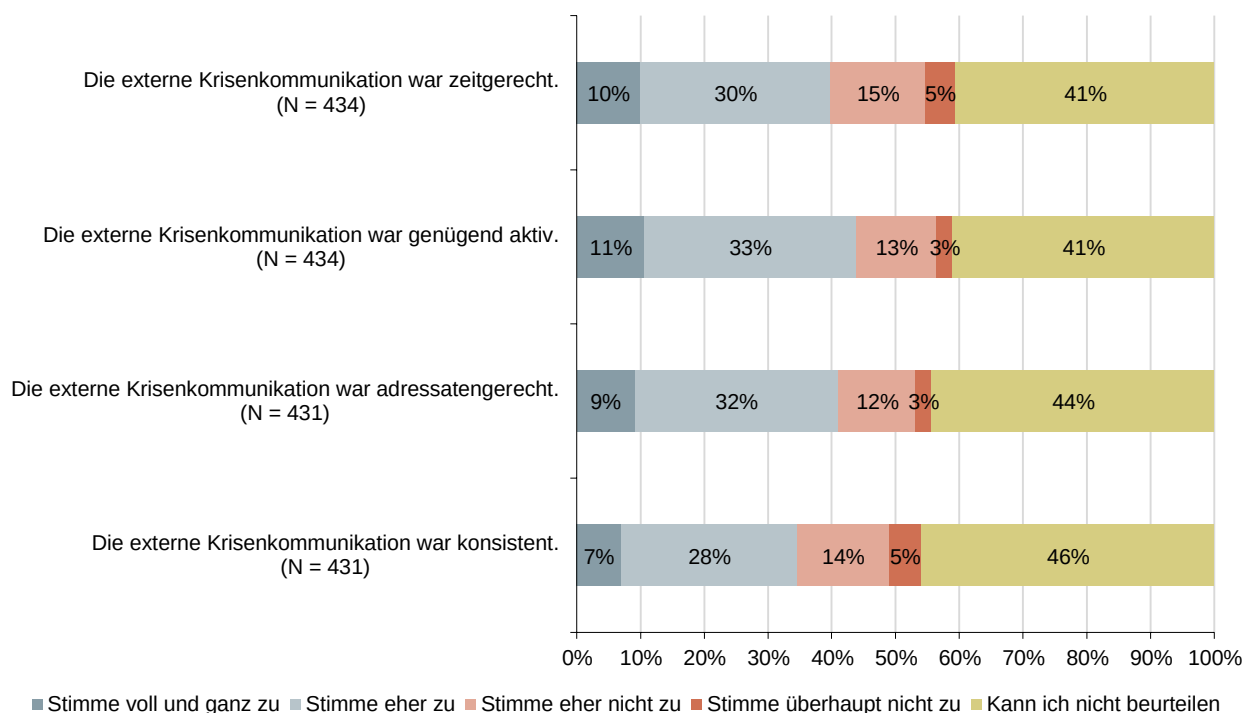
Die zwischen März und August 2020 erschienen «Points de Presse» des Bundes seien hilfreich gewesen, um ein breites Publikum abzudecken und Fragen abzufangen. Eine interviewte Person war der Meinung, dass die Pressekonferenzen einen zu starken Fokus

auf den Asylbereich hatten und der Kommunikationskanal entsprechend besser hätte genutzt werden können.

Auch die interviewten Partner und Stakeholder beurteilen die Kommunikation des SEM mit der Bevölkerung (und damit unter anderem auch mit Asylsuchenden) kritisch. Sie wurde als eher reaktiv und rechtfertigend wahrgenommen. Die Beantwortung von Bürgeranfragen habe (insb. zu Beginn) zu lange gedauert und die Hotline sei zu spät eingerichtet worden. Ausserdem hatte eine interviewte Person den Eindruck, dass sich die verschiedenen Departemente und Ämter (BAG, SEM, EJPD, EDA) teilweise hintereinander versteckt und die Anfragen einander zugeschoben hätten. Diesbezüglich müsse die interne und die externe Kommunikation besser aufeinander abgestimmt werden; das heisst, es müsse vorab geklärt werden, wer wofür zuständig sei und wer zu welchen Themen kommuniziere. Für die Bürger/-innen sei es jeweils schwierig gewesen zu verstehen, welches Amt für welche Fragen zuständig ist. Diesbezüglich wurde Optimierungspotenzial identifiziert, vorgeschlagen wurde beispielsweise eine gemeinsame Hotline des Bundes.

In der Online-Befragung wurden die Mitarbeitenden des SEM gebeten, die externe Krisenkommunikation des SEM mit der Bevölkerung (u.a. über Massnahmen bezüglich Ein-/Ausreise in/aus der Schweiz, Massnahmen im Asylbereich, Migrationslage und Lage Corona-Virus) zu beurteilen. Folgende Darstellung illustriert die Beurteilung der Befragten. Es zeigt sich auch hier, dass ein grosser Teil der Befragten (zwischen 41 und 46%) keine Beurteilung abgeben konnte. Zudem zeigt sich, dass die Krisenkommunikation mit der Bevölkerung im Vergleich zur Krisenkommunikation mit Behörden der Kantone (vgl. Darstellung D 2.4) geringfügig kritischer beurteilt wurde.

D 2.5: Beurteilung der externen Krisenkommunikation des SEM mit der Bevölkerung



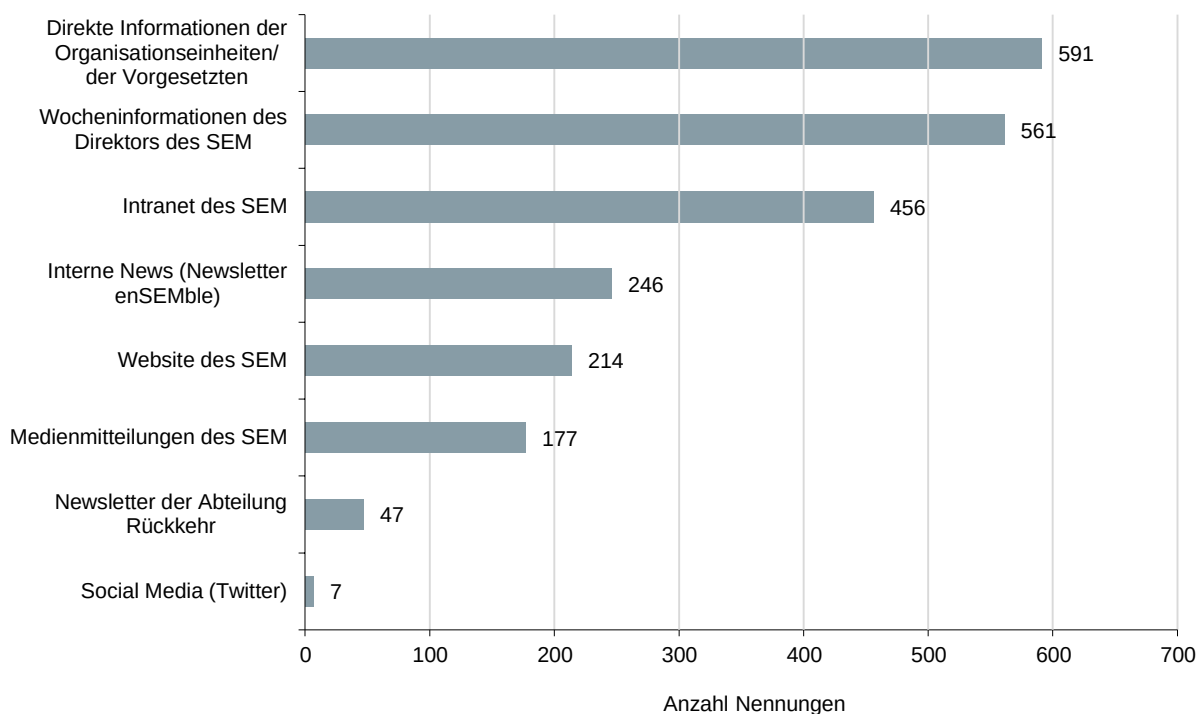
Quelle: Darstellung Interface, basierend auf der Online-Befragung der SEM-Mitarbeitenden 2021. Kommunikationskanäle

In den Interviews hat sich gezeigt, dass für die interne und die externe Krisenkommunikation keine zusätzlichen Kommunikationskanäle geschaffen wurden. Vielmehr wurden im SEM bestehende, eher klassische Kanäle genutzt (u.a. Intranet, Wocheninformation des Direktors, Website des SEM, Medienmitteilungen). Während einige der interviewten Vertretenden des SEM der Ansicht waren, dass diese Kanäle ausgereicht haben, waren andere der Meinung, man hätte modernere Mittel (z.B. Twitter), insbesondere für die externe Krisenkommunikation, einsetzen sollen. Das SEM verfüge zwar seit dem Frühjahr 2021 über einen Twitter-Kanal, damit sei man aber ein Jahr zu spät gewesen. Jedoch habe das EJPD über einen gut unterhaltenen Twitter-Kanal verfügt.

Die Interviewten sind im Allgemeinen der Ansicht, dass das SEM betreffend Kommunikation moderner werden und noch aktiver kommunizieren sollte, zum Beispiel über «Points de Presse» oder über Social Media.

In der Online-Befragung wurden die Mitarbeitenden des SEM gefragt, welche internen und externen Kommunikationskanäle des SEM sie während der Corona-Krise zur persönlichen Information genutzt haben (Mehrfachantworten möglich). Folgende Darstellung zeigt, dass insbesondere direkte Informationen der Organisationseinheiten beziehungsweise der Vorgesetzten, die Wocheninformationen des Direktors und das Intranet eine wichtige Rolle spielten. Unbedeutend war während der Corona-Krise demgegenüber Social Media (Twitter).

D 2.6: Nutzung der Kommunikationskanäle des SEM während der Corona-Krise (N = 658)



Quelle: Darstellung Interface, basierend auf der Online-Befragung der SEM-Mitarbeitenden 2021.

Die Mitarbeitenden wurden in der Online-Befragung auch gebeten, anzugeben, welche Kommunikationskanäle sich während der Corona-Krise besonders bewährt haben. Dabei sollten die verschiedenen Kommunikationskanäle in eine Rangfolge gebracht werden.¹¹ Auch hier schnitten die direkten Informationen der Organisationseinheiten beziehungsweise der Vorgesetzten (Mittelwert von 1.57), die Wocheninformationen des Direktors (Mittelwert von 2.44) und das Intranet (Mittelwert von 3.22) am besten ab. Wiederum am schlechtesten bewertet wurde Social Media/Twitter (Mittelwert von 7.7).

2.4.3 Fazit entlang der Evaluationsfragen

I War die interne Krisenkommunikation des SEM zeitgerecht, effektiv, konsistent, effizient und adressatengerecht? War die interne Krisenkommunikation hinreichend aktiv?

Die Evaluationsergebnisse lassen den Schluss zu, dass das SEM während der Krise intern gut kommuniziert hat. Direkte Informationen der Organisationseinheiten/der Vorgesetzten sowie die Wocheninformationen des Direktors des SEM scheinen sich bezüglich interner Kommunikation am besten bewährt zu haben.

I War die externe Krisenkommunikation des SEM zeitgerecht, effektiv, konsistent, effizient und adressatengerecht? War die externe Krisenkommunikation hinreichend aktiv?

Auch die Kommunikation mit externen Partnern hat gut funktioniert. Hier erwies sich neben dem direkten Austausch das Lagebulletin des Lagezentrums Asyl als besonders nützliches Kommunikationsmittel. Die externe Krisenkommunikation mit der Bevölkerung ist kritischer einzuschätzen. Zum einen, weil hier zu spät reagiert wurde und eine Dienstleistung zur Bewältigung der Anfragen aus der Bevölkerung erst aufgebaut werden musste, und zum anderen, weil der Aspekt der Bürgernähe insgesamt durch den Einsatz von modernen Kommunikationsmitteln (z.B. interaktive Website, Chatbots) noch verbessert werden könnte.

I Wurden die richtigen Kommunikationskanäle gewählt?

Das SEM hat während der Corona-Krise auf bestehende, klassische Kommunikationskanäle zurückgegriffen, wie das Intranet, die Wocheninformation des Direktors, die Website und Medienmitteilungen. Dies hat sich aus Sicht der Evaluation grundsätzlich bewährt. Dennoch besteht ein Optimierungspotenzial im Hinblick auf den Einsatz von moderneren Kommunikationskanälen, um agiler und breiter (insb. auch mit der Bevölkerung) kommunizieren zu können.

¹¹ Eine «1» erhielten die Kommunikationskanäle, die sich aus Sicht der Befragten am meisten bewährt haben; eine «8» die Kommunikationskanäle, die sich am wenigsten bewährt haben. Die Frage wurde von 614 Personen beantwortet.

2.5 Krisenbewältigung

In diesem Abschnitt werden die Leistungserbringung, die Arbeitsbelastung, die Massnahmen im Personalbereich, die technische Infrastruktur sowie die Auswirkungen auf die Mitarbeitenden des SEM dargelegt. Dabei wird jeweils aufgezeigt, wie diese Aspekte von den interviewten Vertretenden des SEM sowie von den online befragten Mitarbeitenden des SEM beurteilt wurden. Am Schluss wird entlang der zentralen Evaluationsfragen ein Fazit aus Sicht der Evaluation gezogen.

2.5.1 Leistungserbringung

Für viele der interviewten Vertretenden des SEM hat sich der Fokus während der Corona-Pandemie stark auf die Krisenbewältigung verschoben. Während bei einigen das Tagesgeschäft respektive gewisse Tätigkeitsbereiche aufgrund der beschlossenen Massnahmen des Bundes ohnehin mehr oder weniger zum Erliegen kam, wurden bei anderen Dossiers, Aufgaben und/oder strategische Arbeiten neu organisiert oder teilweise zurückgestellt, um Ressourcen für die Krisenbewältigung zur Verfügung zu haben. Mehrere der interviewten Personen wurden komplett dem Krisenmanagement unterstellt. In den Interviews wurde darauf hingewiesen, dass es dem SEM zugutegekommen sei, dass gewisse Tätigkeitsbereiche des SEM mehr oder wenig eingestellt worden seien, so dass die dafür zuständigen Personen für die Krisenbewältigung eingesetzt werden konnten. Dem SEM sei während der Krise auch zugutegekommen, dass man sich in vielen Bereichen an Dynamik und kurze Fristen gewöhnt sei, da man sich in einem schnell wandelnden und politisch heiklen Umfeld befinde.

Die Leistungserbringung im SEM während der Corona-Krise wurde von den Interviewten insgesamt positiv beurteilt. Die zentralen Leistungen, die während der Krise erbracht werden mussten, konnten aus Sicht der befragten Personen mehrheitlich in der gewohnten Qualität erbracht werden. In gewissen Bereichen habe man aber zwangsläufig Abstriche machen müssen (z.B. bei der Erstellung von Produkten wie der Migrationsanalyse, die nicht mehr jeden Monat herausgegeben wurde; bei den Leistungen in den Bundesasylzentren, wo es z.B. nicht mehr so viele Kinoabende gab; bei der Einarbeitung neuer Mitarbeitenden; bei strategischen Geschäften, die zurückgestellt wurden). In den Interviews wurde zudem positiv hervorgehoben, dass das SEM den Schutz seiner Mitarbeitenden während der Corona-Pandemie grösstenteils sicherstellen konnte (nur wenig erkrankte Mitarbeitende, die sich im Arbeitskontext ansteckten).

Bezogen auf die einzelnen Bereiche lassen sich die Aussagen aus den Interviews folgendermassen zusammenfassen:

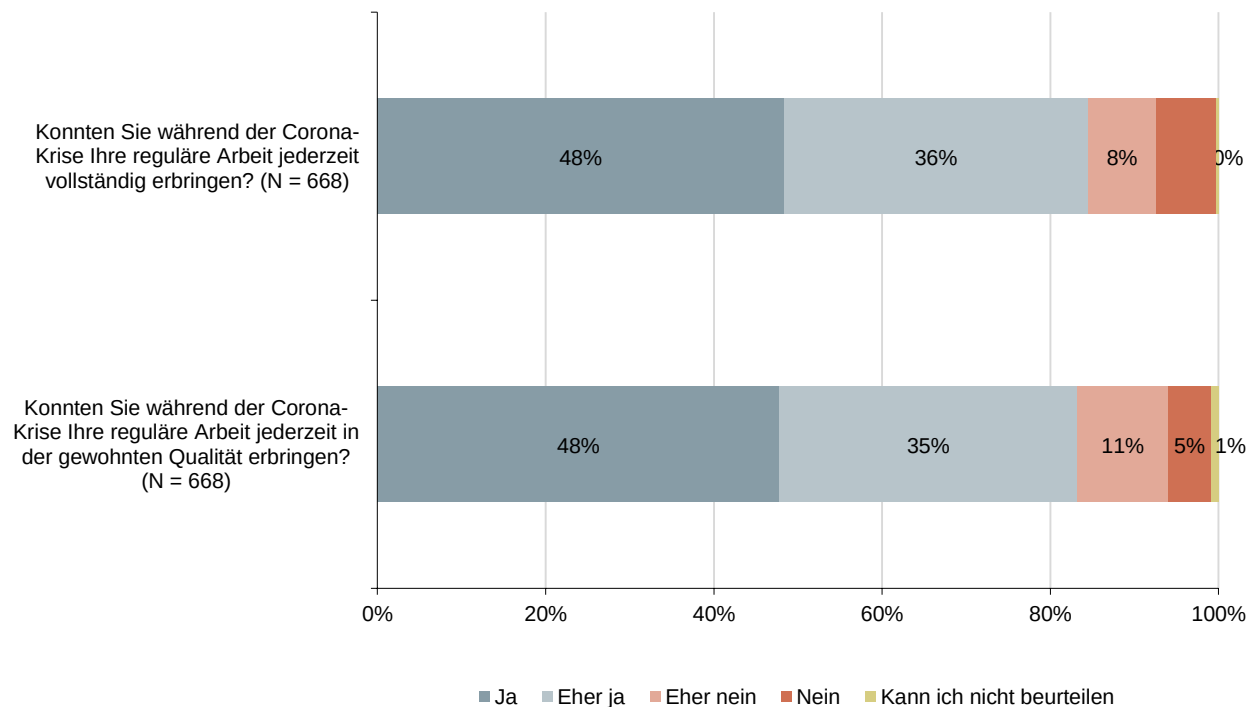
- *Bereich Asyl:* Die Zufriedenheit mit der Leistungserbringung im Asylbereich ist sehr gross. Rechtstaatlich ist es sehr gut gelungen, die Asylverfahren durchzuführen und sowohl die Mitarbeitenden als auch die Asylsuchenden in den Asylunterkünften zu schützen. Anders als in anderen Ländern wurden die Asylverfahren in der Schweiz während der Corona-Pandemie weiter durchgeführt. Trotz anfänglichen Befürchtungen, dass der Rechtsschutz nicht garantiert werden könne und das ganze Anhörungsverfahren zum Erliegen komme, wurden die Anhörungen lediglich während zweier Wochen ausgesetzt, in denen Schutzkonzepte erarbeitet und kleinere Anpassungen (u.a. Fristverlängerungen) vorgenommen wurden. Ein Erfolg ist auch, dass es in den Asylunterkünften trotz des engen Zusammenlebens insgesamt nur wenige Ansteckungen unter den Mitarbeitenden und den Asylsuchenden gab. Es darf also davon ausgegangen werden, dass rechtzeitig reagiert wurde und die Schutzkonzepte früh gegriffen haben.
- *Bereich Zuwanderung und Integration:* Die Grenzschiessung hat den Bereich Zuwanderung und Integration vor neue Herausforderungen gestellt, die nach anfängli-

chen Schwierigkeiten gut gemeistert werden konnten. Die zentralen Herausforderungen waren die grosse Anzahl Bürgeranfragen, auf die der Direktionsbereich nicht vorbereitet war, und die anfangs fehlende Organisation zur Verteilung und Bearbeitung dieser Anfragen. Es wurde zuerst versucht, die direktionsbereichsinternen Ressourcen zu stärken – die Anfrageflut konnte so jedoch nicht bewältigt werden. Bürger/-innen mussten teilweise lange auf Antworten warten, Anfragen sind ins Leere gelaufen oder sie wurden SEM-intern hin und her geleitet (aufgrund unklarer Kompetenzverteilungen amts-/direktionsbereichs-intern). Die Ressourcen-Umverteilung innerhalb des SEM zur Bewältigung der Bürgeranfragen sowie die Schulung dieser Personen hat schliesslich jedoch gut funktioniert. So wurden Personen aus unterschiedlichen Bereichen zur Beantwortung der Anfragen aus der Linie genommen, der Krisenorganisation unterstellt und von Mitarbeitenden des Direktionsbereiches Zuwanderung und Integration fachlich geschult. Eine weitere Herausforderung war die erstmalige Erarbeitung einer Verordnung (in Zusammenarbeit mit dem Stabsbereich Recht), die den ganzen Direktionsbereich betrifft, sowie der zugehörigen Weisungen. Sowohl die Verordnung als auch die Weisungen wurden (bzw. werden noch immer) regelmässig angepasst, und die Informationen über diese Anpassungen mussten verständlich aufbereitet und kommuniziert werden. Dies bedeutete insbesondere für die Führungskräfte im Direktionsbereich einen massiven Mehraufwand, der zu den vielen Bürgeranfragen hinzukam. Ebenfalls neu war, dass bei der Erstellung und laufenden Aktualisierung der FAQ-Seite ein ganzer Direktionsbereich mitgeholfen hat.

- *Bereich Internationales/Rückkehr:* Im Bereich Internationales/Rückkehr sind während der Krise gewisse Tätigkeitsbereiche stillgestanden. Die Mitarbeitenden dieser Tätigkeitsbereiche wurden teilweise in anderen Bereichen eingesetzt (z.B. Bearbeitung der Bürgeranfragen). Freiwillige Rückführungen wurden jedoch weiter vorbereitet und, sofern technisch möglich, auch durchgeführt. Die Kontakte zu den Botschaften wurden aufrechterhalten. Die diplomatischen Aufgaben liefen während der Krise teilweise auf Hochtouren, allerdings über elektronische Kanäle. Die Abteilung Europa war ebenfalls sehr aktiv, zum Beispiel mit der Einrichtung mehrerer europäischer Koordinierungsgremien während der Krise.

Im Rahmen der Online-Befragung wurden die Mitarbeitenden des SEM um eine Einschätzung hinsichtlich ihrer Leistungserbringung und der Qualität der Leistungen (bezogen auf die reguläre Arbeit/das Tagesgeschäft) während der Corona-Krise gebeten. Die Ergebnisse sind in Darstellung D 2.7 ersichtlich. Es zeigt sich, dass die Leistungserbringung sowie die Qualität der Leistungen insgesamt sehr positiv beurteilt wurden. Nur rund 15 Prozent der Befragten gaben an, dass sie während der Corona-Krise ihre reguläre Arbeit (eher) nicht vollständig erbringen respektive (eher) nicht in der gewohnten Qualität erbringen konnten. Betrachtet nach den unterschiedlichen Direktionsbereichen zeigt sich, dass die Leistungserbringung sowie die Erbringung der Leistung in der gewohnten Qualität (bezogen auf die reguläre Arbeit) im Direktionsbereich Zuwanderung und Integration während der Corona-Krise am schwierigsten war.

D 2.7: Beurteilung der Leistungserbringung und der Qualität der Leistungen während der Corona-Krise

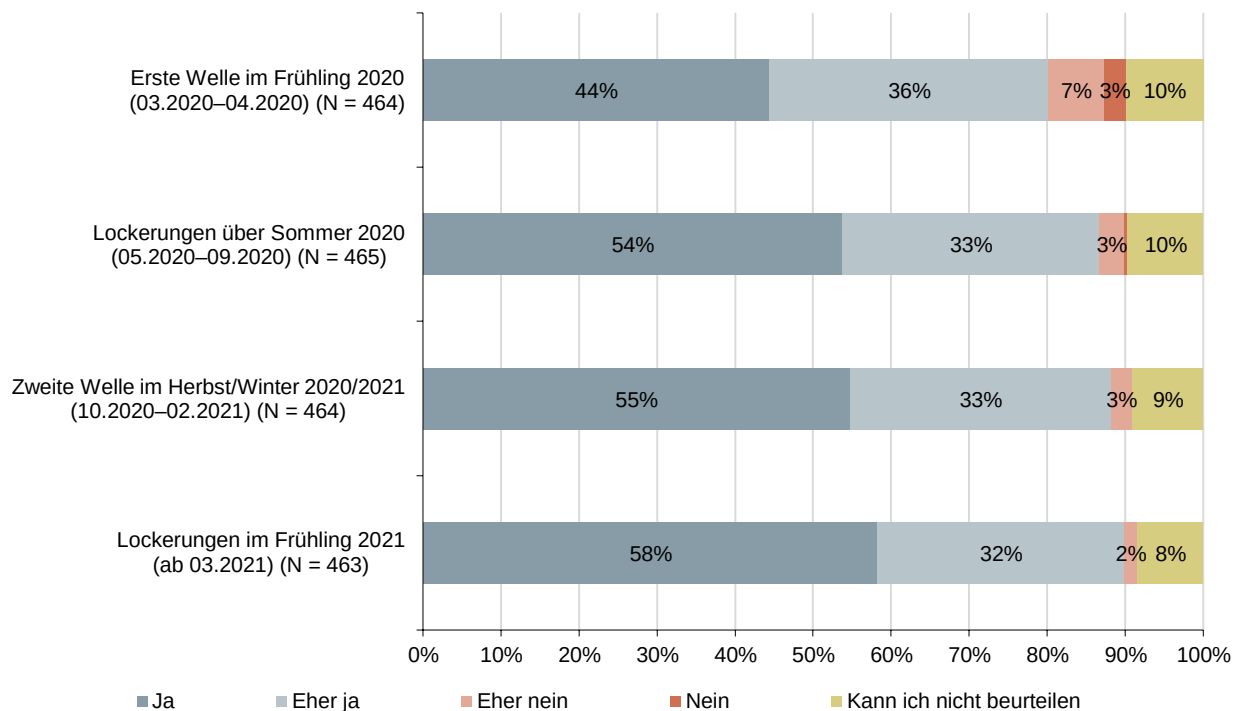


Quelle: Darstellung Interface, basierend auf der Online-Befragung der SEM-Mitarbeitenden 2021.

Diejenigen Personen, die angegeben haben, dass es ihnen (eher) nicht gelungen sei, ihre reguläre Arbeit vollständig (N = 102) respektive die Arbeit in der gewohnten Qualität zu erbringen (N = 106), wurden gebeten anzugeben, in welchen Phasen der Corona-Krise dies der Fall war. Am häufigsten mussten diesbezüglich während der ersten Welle im Frühling 2020 Abstriche gemacht werden (81 bzw. 75%), gefolgt von der zweiten Welle im Herbst/Winter 2020/2021 (44 bzw. 48%). Doch auch während den Lockerungsphasen über den Sommer 2020 (37 bzw. 42%) und im Frühling 2021 (25 bzw. 38%) mussten entsprechend Abstriche gemacht werden.

Im Rahmen ihrer Tätigkeit für das SEM (im Rahmen der regulären Arbeit und/oder im Zusammenhang mit dem Krisenmanagement) hatten 71 Prozent der befragten Mitarbeitenden des SEM (N = 666) während der Corona-Krise direkten Kontakt mit anderen Behörden (Bund, Kantone, Gemeinden), NGO oder der Bevölkerung. Inwiefern diesen Akteuren in den verschiedenen Phasen der Corona-Krise ausreichende und effektive Möglichkeiten zur Interaktion (z.B. für Rückfragen) geboten werden konnten, wird aus der folgenden Darstellung D 2.8 ersichtlich. Dabei zeigt sich, dass während der Corona-Krise grundsätzlich ausreichend Möglichkeiten zur Interaktion gegeben waren. Am schwierigsten wurde der Austausch während der ersten Welle im Frühling 2020 eingeschätzt. Im Hinblick auf die verschiedenen Direktionsbereiche sind hier keine grossen Unterschiede zu erkennen.

D 2.8: Beurteilung der Möglichkeiten zur Interaktion in den unterschiedlichen Phasen der Corona-Krise



Quelle: Darstellung Interface, basierend auf der Online-Befragung der SEM-Mitarbeitenden 2021.

Diejenigen Personen, die angegeben haben, dass sie (eher) nicht ausreichende und effektive Möglichkeiten zur Interaktion hätten bieten können, wurden gebeten, Gründe dafür anzugeben. Es wurden insbesondere folgende Punkte hervorgehoben:

- *Zeitmangel und Überlastung:* Zu hohe Arbeitsbelastung während der Krise, insbesondere im Zusammenhang mit den Anfragen aus der Bevölkerung.
- *Unklare und ineffiziente Strukturen des Krisenmanagements:* Insbesondere zu Beginn der Krise war die Kommunikation wegen unübersichtlichen Zuständigkeiten erschwert respektive dauerten die Prozesse zu lang.
- *Mangelhafte technische Ausstattung:* Die Kommunikation mit vielen externen Partnern war zum Teil erschwert, da der Bund für Telekonferenzen nur Skype verwendete, die externen Partner aber andere Plattformen (Zoom, Webex) verwendeten.

2.5.2 Arbeitsbelastung

Die Arbeitsbelastung der Mitarbeitenden während der Krise wurde in den Interviews mit Vertretenden des SEM kritisch diskutiert. Viele haben darauf hingewiesen, dass die Belastung sehr unterschiedlich und auf wenige Schlüsselpersonen verteilt gewesen sei. Es habe keine Reserven respektive keine Stellvertreterlösungen und damit oft auch keine Entlastung für diese Schlüsselpersonen gegeben. Man habe keine Zeit gehabt zu überlegen, wer Personen in Schlüsselpositionen ablösen könnte. Der Satz «Jeder/jede ist ersetzbar» habe keine Bedeutung mehr gehabt, denn gewisse Personen seien praktisch unersetzbar gewesen (z.B. Verantwortliche für Verordnungsanpassungen/Weisungen). In den Interviews wurde darauf hingewiesen, dass es in einer Krise mehr Resilienz und die Kapazität brauche, Personen in Schlüsselpositionen nach einer gewissen Zeit auszuwechseln – dies habe während der Corona-Krise gefehlt.

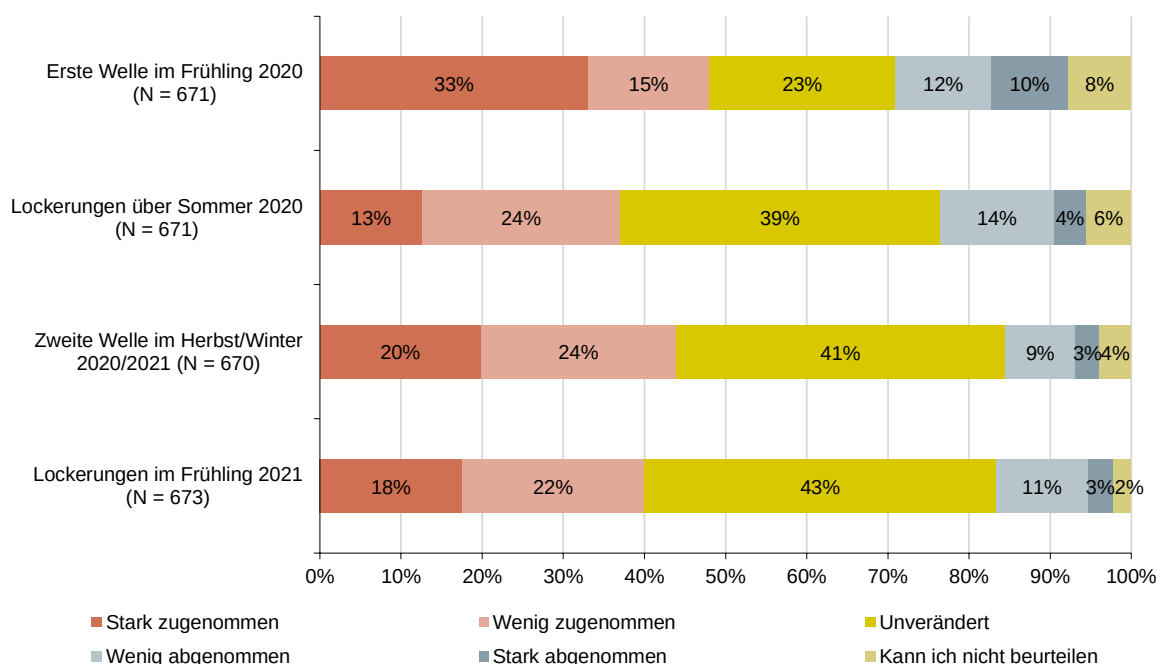
Was aus Sicht der Interviewten hingegen gut funktionierte, war die relativ unkomplizierte/pragmatische Umverteilung von Ressourcen. So seien Personen aus Bereichen, deren Tagesgeschäft zum Erliegen kam, in anderen Bereichen eingesetzt worden (z.B. für die Bearbeitung von Bürgeranfragen). Diesbezüglich wurde jedoch erwähnt, dass im SEM ein Prozess fehle, der vorgebe, wie während einer Krise SEM-intern Ressourcen umverteilt werden können.

Die teilweise sehr hohe und ungleiche Arbeitsbelastung wurde auch von einzelnen interviewten Partnern und Stakeholdern wahrgenommen. Dabei wurde auf die Gefahren hingewiesen, die eine Verteilung der Aufgaben der Krisenbewältigung auf nur wenige Köpfe mit sich bringen kann – insbesondere, wenn die erste Phase der Pandemie und die hohe Belastung noch länger gedauert hätte oder gewisse Schlüsselpersonen ausgefallen wären. Im Hinblick auf den Personaleinsatz respektive das Ressourcenmanagement hat aus Sicht einer interviewten Person eine langfristige Strategie gefehlt.

Im Rahmen der Online-Befragung wurden die Mitarbeitenden nach der persönlichen Arbeitsbelastung während der Corona-Krise gefragt. Darstellung D 2.9 zeigt, dass die Arbeitsbelastung in den verschiedenen Phasen der Corona-Krise bei zwischen 37 und 48 Prozent der befragten Personen stark oder wenig zugenommen hat. Bei zwischen 12 bis 28 Prozent der befragten Personen hat die Arbeitsbelastung hingegen stark oder wenig abgenommen. Bei zwischen 23 und 43 Prozent der Befragten hat sich die Arbeitsbelastung in verschiedenen Phasen der Corona-Krise nicht verändert.

Im Hinblick auf die Arbeitsbelastung zeigen sich Unterschiede zwischen den Direktionsbereichen. So haben die Befragten aus dem Direktionsbereich Zuwanderung und Integration (im Vergleich zu den Befragten der anderen Direktionsbereiche) häufiger angegeben, dass ihre Arbeitsbelastung zugenommen habe (insb. in den ersten beiden Phasen der Corona-Krise).

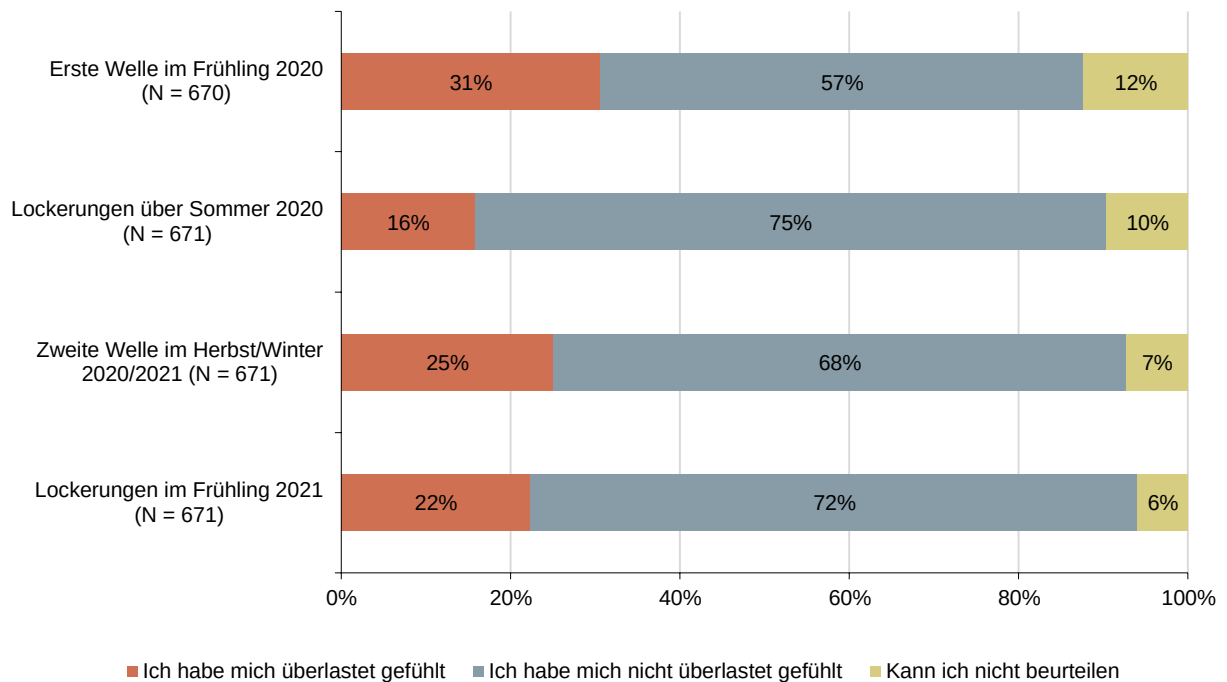
D 2.9: Beurteilung der Abweichung der Arbeitsbelastung während den unterschiedlichen Phasen der Corona-Krise



Quelle: Darstellung Interface, basierend auf der Online-Befragung der SEM-Mitarbeitenden 2021.

Die SEM-Mitarbeitenden wurden in der Online-Befragung auch um eine Beurteilung dieser Arbeitsbelastung vor dem Hintergrund der Corona-Krise gebeten. Die folgende Darstellung zeigt die Beurteilung der Befragten.

D 2.10: Beurteilung der Arbeitsbelastung vor dem Hintergrund der Corona-Krise



Quelle: Darstellung Interface, basierend auf der Online-Befragung der SEM-Mitarbeitenden 2021.

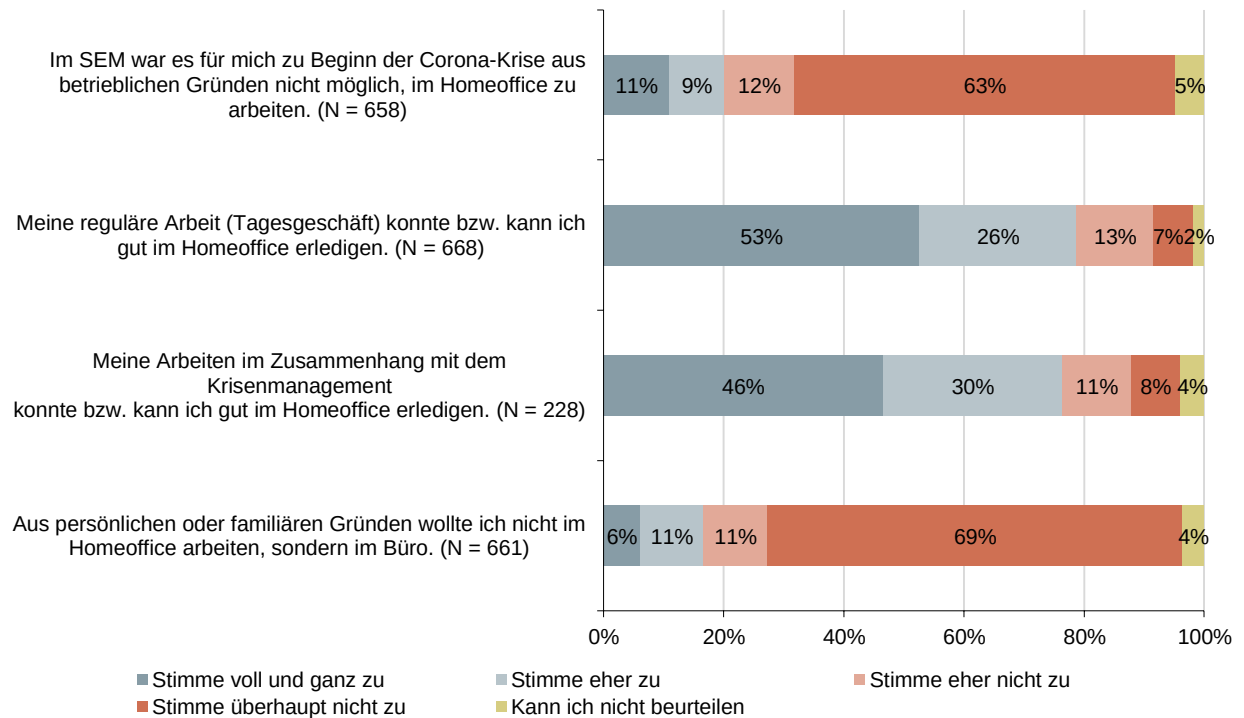
Die Darstellung zeigt, dass sich in den unterschiedlichen Phasen der Corona-Krise zwischen 16 und 31 Prozent der befragten Personen überlastet gefühlt haben. Dabei war der Anteil der Personen, die sich überlastet gefühlt haben, während der ersten Welle im Frühling 2020 mit 31 Prozent am höchsten. Auch bei dieser Frage sind Unterschiede zwischen den Direktionsbereichen zu erkennen. In den ersten beiden Phasen der Krise war der Anteil der Personen, die sich überlastet gefühlt haben, unter den Befragten aus dem Direktionsbereich Zuwanderung und Integration am höchsten; in den darauffolgenden Phasen sind die Unterschiede zwischen den Direktionsbereichen wesentlich kleiner. Es zeigt sich ausserdem, dass bei starker Zunahme der Arbeitsbelastung auch häufig eine Überlastung signalisiert wurde. Personen, die während der Pandemie zusätzliche Betreuungsfunktionen (z.B. durch Wegfallen von Betreuungsstrukturen, Homeschooling, Betreuung von Familienmitgliedern oder anderen hilfsbedürftigen Personen) wahrgenommen haben¹², gaben im Vergleich zu Personen, die keine zusätzlichen Betreuungsfunktionen wahrgenommen haben, leicht häufiger an, dass sie sich überlastet gefühlt haben.

¹² Von den befragten Mitarbeitenden des SEM (N = 674) haben 38 Prozent während der Corona-Pandemie zusätzliche Betreuungsfunktionen wahrgenommen (z.B. durch Wegfallen von Betreuungsstrukturen, Homeschooling, Betreuung von Familienmitgliedern oder anderen hilfsbedürftigen Personen).

2.5.3 Massnahmen im Personalbereich

In der Online-Befragung wurden die Mitarbeitenden des SEM um eine Beurteilung von verschiedenen Aspekten im Zusammenhang mit dem Homeoffice¹³ gebeten. Folgende Darstellung zeigt die Ergebnisse.

D 2.11: Beurteilung von Aspekten des Homeoffice im SEM



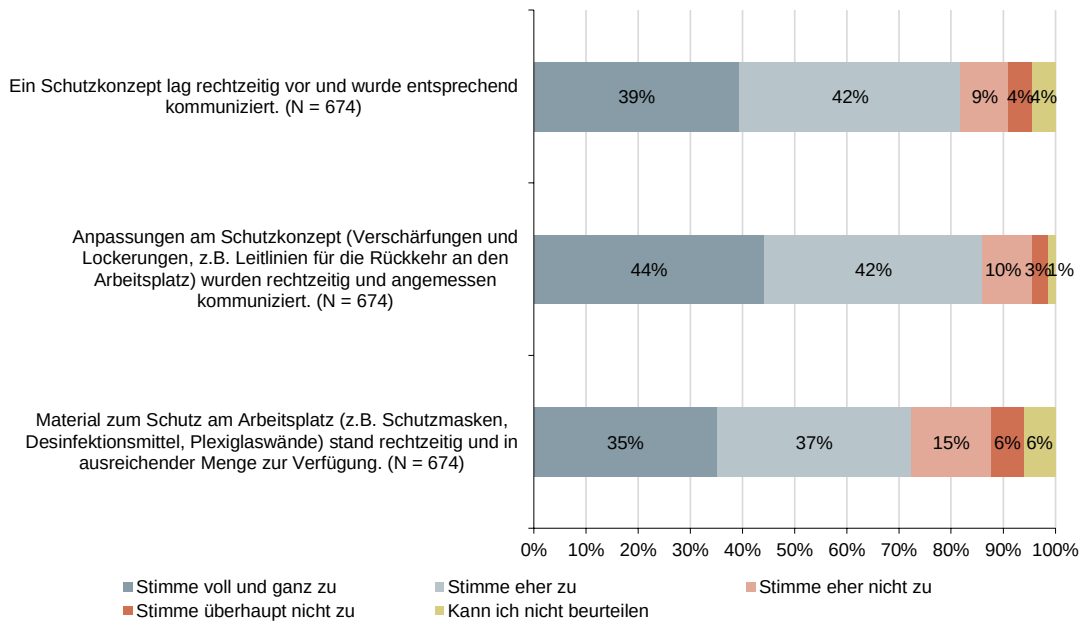
Quelle: Darstellung Interface, basierend auf der Online-Befragung der SEM-Mitarbeitenden 2021.

Die Darstellung macht deutlich, dass es für die Mehrheit der Befragten von Beginn an möglich war, im Homeoffice zu arbeiten. Auch konnten (bzw. können) sowohl die reguläre Arbeit als auch die Arbeiten im Zusammenhang mit dem Krisenmanagement mehrheitlich gut im Homeoffice erledigt werden.

Wie die folgende Darstellung D 2.12 zeigt, wurde das Schutzkonzept des SEM von den Befragten insgesamt sehr gut beurteilt. So sind über 80 Prozent der Befragten (eher) der Ansicht, dass ein Schutzkonzept rechtzeitig vorlag und entsprechend kommuniziert wurde, und dass auch die Anpassungen am Schutzkonzept rechtzeitig und angemessen kommuniziert wurden. Die Darstellung lässt zudem erkennen, dass knapp über 20 Prozent der Befragten der Ansicht sind, dass Material zum Schutz am Arbeitsplatz (eher) nicht rechtzeitig und in ausreichender Menge zur Verfügung stand.

¹³ Von den befragten Mitarbeitenden des SEM (N = 674) haben 57 Prozent mehrheitlich im Homeoffice und 15 Prozent mehrheitlich im Büro respektive an ihrem gewohnten Arbeitsplatz gearbeitet. 28 Prozent haben teilweise im Homeoffice und teilweise im Büro respektive an ihrem gewohnten Arbeitsplatz gearbeitet.

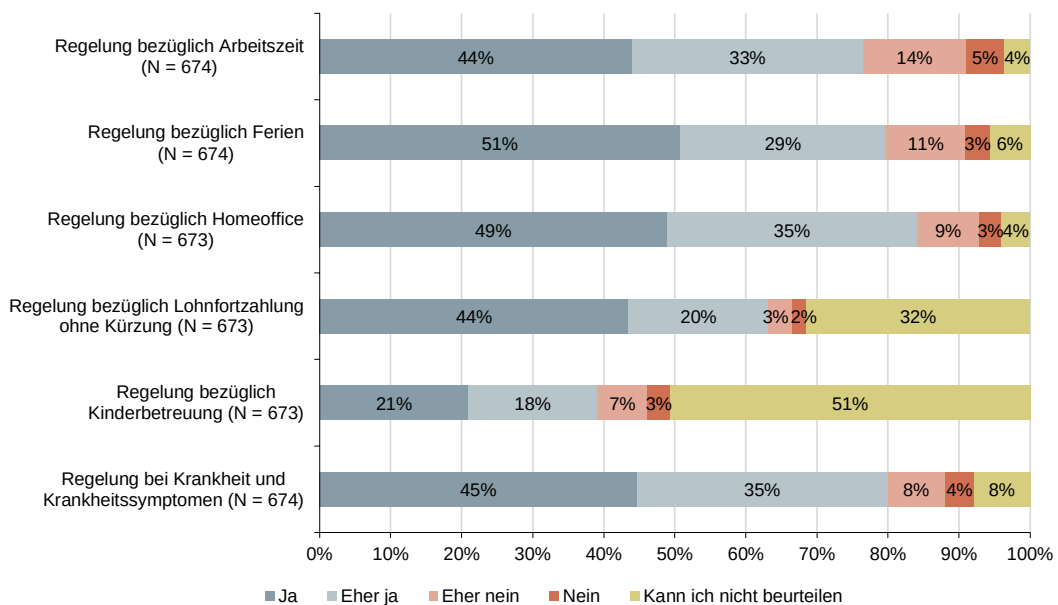
D 2.12: Beurteilung des Schutzkonzepts des SEM



Quelle: Darstellung Interface, basierend auf der Online-Befragung der SEM-Mitarbeitenden 2021.

Während der Corona-Krise gab es eine Reihe von Regelungen im HR-Bereich. Inwiefern diese Regelungen aus Sicht der Mitarbeitenden des SEM klar waren, wird aus der folgenden Darstellung ersichtlich. Dabei zeigt sich, dass die Regelungen für jene Befragten, die eine Beurteilung abgeben konnten, insgesamt (eher) klar waren. Insbesondere die Regelung bezüglich Kinderbetreuung sowie die Regelung bezüglich Lohnfortzahlung konnten aber von vielen nicht beurteilt werden.

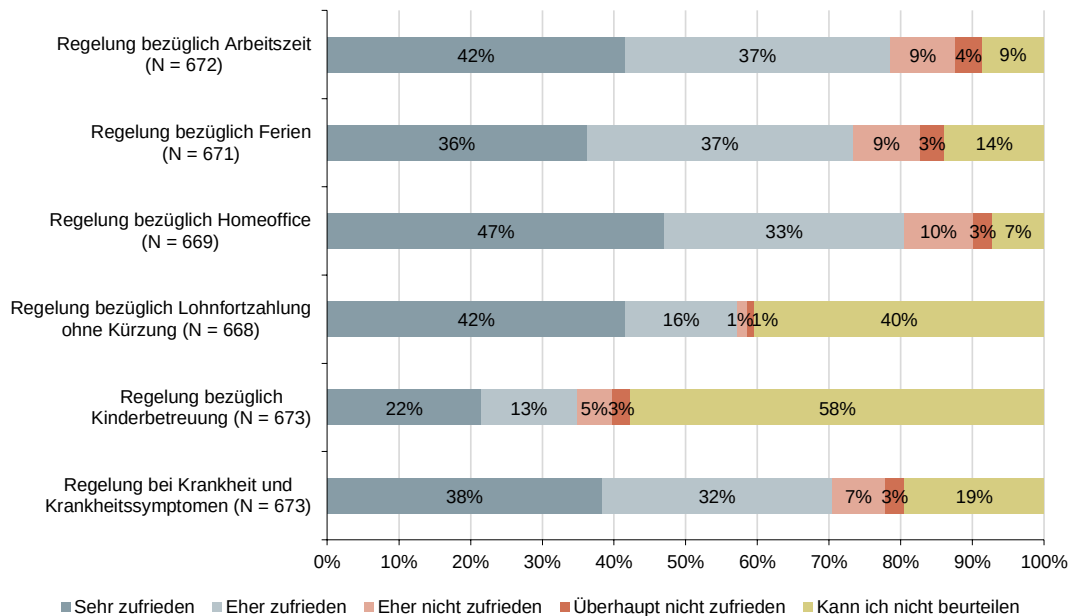
D 2.13: Klarheit der HR-Massnahmen während der Corona-Krise



Quelle: Darstellung Interface, basierend auf der Online-Befragung der SEM-Mitarbeitenden 2021.

Folgende Darstellung zeigt die Zufriedenheit der Mitarbeitenden des SEM mit den Regelungen aus dem HR-Bereich.

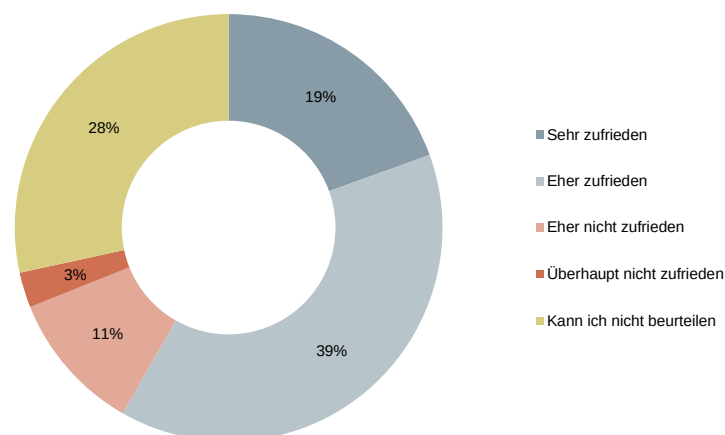
D 2.14: Zufriedenheit mit den HR-Massnahmen während der Corona-Krise



Quelle: Darstellung Interface, basierend auf der Online-Befragung der SEM-Mitarbeitenden 2021.

Die folgende Darstellung D 2.15 illustriert, dass knapp 60 Prozent der Befragten mit den Beratungs- und Unterstützungsangeboten des HR SEM für Mitarbeitende während der Corona-Krise (z.B. Online-Kurse/Tipps zum Thema Gesund im Homeoffice, Führen auf Distanz, Skype for Business; Supervisions-/Beratungsangebot Covid-19) sehr oder eher zufrieden waren. Nur ein kleiner Teil zeigte sich (eher) unzufrieden. Knapp 30 Prozent konnte diesbezüglich keine Beurteilung abgeben.

D 2.15: Zufriedenheit mit Beratungs- und Unterstützungsangeboten des HR SEM für Mitarbeitende (N = 673)



Quelle: Darstellung Interface, basierend auf der Online-Befragung der SEM-Mitarbeitenden 2021.

Danach gefragt, wie das HR SEM die Mitarbeitenden während der Corona-Krise noch besser hätte unterstützen können, wurden im Rahmen der Online-Befragung insbesondere folgende Punkte hervorgehoben:

- *Schnellere, regelmässige Kommunikation:* Aus den Antworten geht der Wunsch nach einer schnelleren und regelmässigeren Kommunikation des HR hervor. Das HR hätte auch direkter mit den Mitarbeitenden kommunizieren und den Umfang der Informationen einschränken sollen (die Informationen wurden teilweise als zu umfangreich wahrgenommen).
- *Bessere Regelungen mit besserem Vollzug:* Es hätte klarere und zum Teil flexiblere Regelungen bezüglich Homeoffice und Arbeitszeit geben sollen. Insbesondere hätte es klare Regelungen für Personen mit zusätzlichen Betreuungspflichten geben sollen, weil die Homeoffice-Pflicht bei gleichzeitig geschlossenen Betreuungsangeboten für diese Mitarbeitenden besonders schwierig zu bewältigen war (teilweise Gefühl, im Stich gelassen worden zu sein). Der Vollzug der Regelungen verlief dabei abhängig von den Vorgesetzten teilweise sehr unterschiedlich; es hätte einen strikteren Vollzug seitens HR geben können.
- *Rechtzeitiges und ausreichendes Angebot:* Die Unterstützungsangebote des HR wurden zwar positiv wahrgenommen, starteten aber vergleichsweise spät und/oder waren teilweise schnell ausgebucht. Einzelne Mitarbeitende haben insbesondere während der ersten Welle der Pandemie Kurse zu psychischer Gesundheit, Gesundheit im Homeoffice oder Führen auf Distanz vermisst.

Im Hinblick auf die Unterstützung durch direkte Vorgesetzte während der Corona-Krise wurde im Rahmen der Online-Befragung bei den Mitarbeitenden des SEM insbesondere folgendes Verbesserungspotenzial identifiziert:

- *Proaktiverer Austausch:* Vielen Mitarbeitenden hat während der Corona-Krise der persönliche Kontakt und der Austausch mit der/dem Vorgesetzten und den Kollegen/-innen gefehlt (unzureichender Kontakt während Homeoffice; zu wenig Nachfragen, wie es den Mitarbeitenden geht; fehlende soziale Treffen im Team). Sie hätten sich eine proaktivere Kontaktaufnahme der vorgesetzten Personen und mehr Initiative für soziale Online-Teamtreffen gewünscht.
- *Stärkere Führung:* Zahlreiche Mitarbeitende bemängelten die Führungskompetenzen der Vorgesetzten (insb. aus der Distanz, aufgrund Homeoffice; mangelnde Präsenz). Es hätte mehr Förderung, Motivation und Teambuilding gebraucht.
- *Konsequenterer Vollzug der Massnahmen:* Die Mitarbeitenden berichteten von mangelhafter und teilweise ungleicher Umsetzung der Homeoffice-Pflicht (und dadurch teilweise Ungleichbehandlung von Mitarbeitenden). Es wurden auch Fälle von mangelhafter Umsetzung des Schutzkonzepts genannt.
- *Angemessener Umgang mit Arbeitsbelastung:* Viele Mitarbeitende fühlten sich trotz der zum Teil aussergewöhnlich hohen Arbeitsbelastung während der Krise von ihren Vorgesetzten nicht ausreichend unterstützt. Es fehlten gezielte Entlastungen vom Tagesgeschäft bei gleichzeitigem Einbezug in die Krisenbewältigung sowie Personen zur Unterstützung beziehungsweise Entlastung, die entweder nicht beigezogen wurden oder deren Einsatz zu kurz war.

2.5.4 Technische Infrastruktur

Die technische Infrastruktur und der Wechsel ins Homeoffice wurden von den interviewten Vertretenden des SEM mehrheitlich positiv beurteilt. Da sämtliche Mitarbeitende bereits vor der Corona-Krise einen Laptop und Fernzugriff auf die SEM-Systeme hatten, habe man schnell und ohne grössere Probleme ins Homeoffice umschalten können (da, wo Homeoffice möglich war). In den Interviews hat sich gezeigt, dass zu Beginn die beschränkte Netzwerkkapazität ein Problem war (limitierter Zugriff auf VPN-Netzwerk). Das Problem konnte aber aus Sicht der meisten interviewten Personen relativ schnell und reibungslos durch das Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) behoben werden. Einigen hat dieser Prozess jedoch zu lange gedauert.

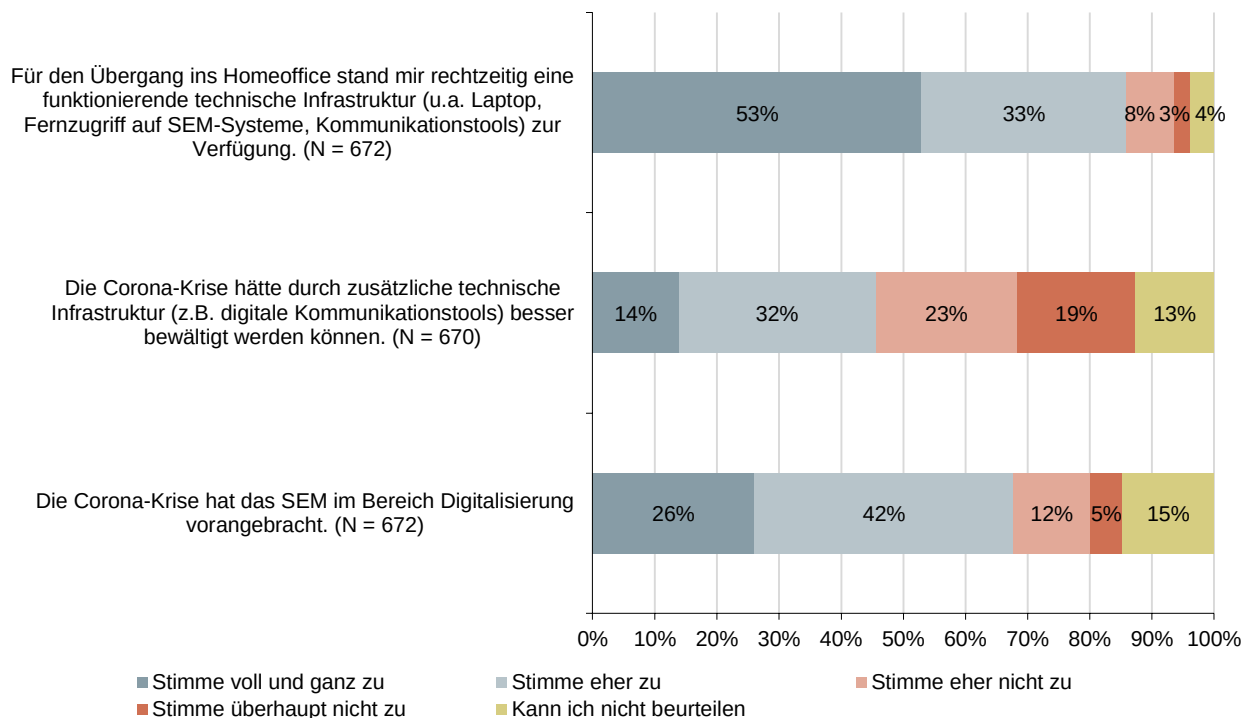
In den Interviews wurde insbesondere im Hinblick auf die Kommunikationstools und das Anfragemanagement Kritik geäussert und Optimierungspotenzial identifiziert:

- *Kommunikations- und Arbeitstools:* Einige Interviewte störten sich an den beschränkten Einsatzmöglichkeiten von verfügbaren Kommunikationstools (wie z.B. Microsoft Teams, Webex, Zoom) oder den verwendeten Arbeitstools (Acta Nova). Auch habe man die ruhigeren Phasen nicht genutzt, um technisch aufzurüsten. So mussten beispielsweise Sitzungen mit der EU oder Sprachkurse auf privaten Geräten durchgeführt werden, da die verwendeten Tools nicht erlaubt waren. Für den Dokumentenaustausch und die zeitgleiche Bearbeitung von Dokumenten (was in einer Krise möglich sein muss) wurde teilweise auf Tools zurückgegriffen, die vom SEM nicht zur Verfügung gestellt werden.
- *Anfragemanagement:* Beim Management der Bürgeranfragen war das SEM aus Sicht mehrerer befragter Personen schlecht aufgestellt. So hätten Tools zur Steuerung und zur effizienteren Bearbeitung der Anfragen gefehlt. Zudem habe es beim Aufbau der Helpline Probleme gegeben bezüglich des technischen Supports.

Während einige interviewte Vertretende des SEM der Ansicht waren, dass die Corona-Krise einen Beitrag zur grösseren Akzeptanz für Homeoffice und vermehrten Digitalisierung geleistet hat, waren andere skeptischer. So gebe es zum Beispiel noch viele Prozesse, die digitalisiert werden könnten; auch im Hinblick auf die technische Ausstattung des Lagezentrums Asyl gebe es Optimierungspotenzial. Nach der Krise sei es nun an der Zeit, daraus zu lernen und die Dynamik für die Änderungen zu nutzen.

In der Online-Befragung wurden die Mitarbeitenden des SEM um eine Einschätzung der technischen Infrastruktur des SEM während der Corona-Krise gebeten. Die folgende Darstellung gibt die Beurteilung wieder. Es zeigt sich erstens, dass der Mehrheit der Befragten (86%) für den Übergang ins Homeoffice (eher) rechtzeitig eine funktionierende technische Infrastruktur zur Verfügung stand. Zweitens zeigt sich, dass sich die Befragten nicht einig sind, ob die Krise durch zusätzliche technische Infrastruktur besser hätte bewältigt werden können (46% eher positiv vs. 42% eher negativ). Schliesslich sind knapp 70 Prozent der Befragten (eher) der Ansicht, dass die Corona-Krise das SEM im Bereich Digitalisierung vorangebracht hat.

D 2.16: Beurteilung der technischen Infrastruktur des SEM während der Corona-Krise



Quelle: Darstellung Interface, basierend auf der Online-Befragung der SEM-Mitarbeitenden 2021.

2.5.5 Auswirkungen auf die Mitarbeitenden des SEM

In den Interviews mit Vertretenden des SEM wurde mehrfach darauf hingewiesen, dass die Corona-Krise sehr grosse Herausforderungen für die Mitarbeitenden mit sich gebracht habe. Angesprochen wurde zum einen die teilweise sehr grosse Arbeitsbelastung. Zum anderen wurde aber auch auf die persönlichen Herausforderungen hingewiesen, beispielsweise auf wegfallende persönliche Kontakte oder auf fehlenden persönlichen Austausch. Während einige Interviewpartner/-innen den Eindruck hatten, die Teams seien während der Corona-Krise auseinandergedriftet (u.a. aufgrund des eingeschränkten Austauschs im Homeoffice, Fokussierung auf den eigenen Aufgabenbereich), hatten andere das Gefühl, man sei im SEM und insbesondere in einzelnen Direktionsbereichen näher zusammengedrückt (u.a. aufgrund gemeinsamer Herausforderungen, teilweise sehr intensiver Zusammenarbeit mit Personen aus dem ganzen Amt). Diesbezüglich wurde in einem Interview erwähnt, dass das interne Verständnis für die Tätigkeiten anderer Kollegen/-innen durch die teilweise sehr enge Zusammenarbeit und den Austausch in den Koordinationsgremien zugenommen habe. Als eine negative Folge wurden hingegen Ermüdungserscheinungen bei einigen sehr stark belasteten Mitarbeitenden genannt.

In den Interviews wurde verschiedentlich positiv hervorgehoben, dass man im Zuge der Corona-Krise das Vertrauen ins Homeoffice massiv stärken konnte, insbesondere auch in den oberen Führungsebenen. Man habe gesehen, dass man den Mitarbeitenden im Homeoffice vertrauen könne und dass viele Leistungen auch im Homeoffice erbracht werden können. In diesem Zusammenhang wurde aber auch eingebracht, dass sich durch Homeoffice auch die Führungsaufgabe verändert habe. So seien die Vorgesetzten während der Corona-Krise stark gefordert und mit unterschiedlichen Bedürfnissen betreffend Begleitung aus der Ferne konfrontiert gewesen. Es habe die Gefahr bestanden, das Gespür für und den Kontakt zu den Mitarbeitenden zu verlieren. Im Hinblick auf die Zukunft wurde zudem erwähnt, dass man die positiven Elemente von Homeoffice mög-

lichst beibehalten und den Bedürfnissen nach (mehr) Homeoffice gerecht werden müsse. Man müsse sich überlegen, wie man das Homeoffice künftig regeln wolle.

2.5.6 Fazit entlang der Evaluationsfragen

I Konnte das SEM während der Krise die Leistungserbringung und die Qualität seiner Leistungen jederzeit aufrechterhalten?

Aus Sicht der Evaluation kann zusammenfassend festgehalten werden, dass das SEM die Krise, gemessen an der Leistungserbringung, gut gemeistert hat. Im Asylbereich konnten die Anhörungen nach kurzem Unterbruch unter angepassten Schutzbedingungen rechtsstaatlich weitergeführt werden und im Bereich der Unterbringung konnten Ansteckungen bei Mitarbeitenden wie auch bei den Asylsuchenden weitgehend vermieden werden. Im Bereich der Zuwanderung und Integration war die zentrale Herausforderung die grosse Anzahl Bürgeranfragen, auf die der Direktionsbereich nicht vorbereitet war. Wie früher im Bericht erwähnt wurde, wäre ein früherer Wechsel in den Krisenmodus und eine damit einhergehende frühe Umverteilung der internen Ressourcen über den Bereich hinaus von Nutzen gewesen. Letztlich konnten aber in diesem Bereich im Hinblick auf künftige Krisen wichtige Strukturen, neue Produkte und viel wertvolles Know-how aufgebaut werden. Die Leistungserbringung im Bereich Internationales/Rückkehr stand während der Krise in gewissen Tätigkeitsbereichen still. Das dafür zuständige Personal konnte teilweise in anderen Bereichen eingesetzt werden.

I Wurden den Adressaten ausreichende und effektive Möglichkeiten der Interaktion geboten? War die Erreichbarkeit angemessen?

Während der Corona-Krise ist es dem SEM grundsätzlich gelungen, seinen Adressaten Möglichkeiten zur Interaktion zu bieten. Dort, wo es nicht gelungen ist, spielten insbesondere Zeitmangel und Überlastung, unklare Zuständigkeiten sowie eine unzureichende technische Ausstattung eine Rolle.

I Wurden die im SEM verfügbaren Ressourcen zum Krisenmanagement und zur Krisenbewältigung effektiv und effizient genutzt? Wurde die Arbeitsbelastung angemessen auf die Verfügbaren Ressourcen und Organisationseinheiten verteilt? Kann der gewählte Krisenmodus des SEM über längere Zeit durchgehalten werden?

Die übermässige Arbeitsbelastung war während der Krise auf wenige Schlüsselpersonen verteilt. Die grosse Mehrheit der Mitarbeitenden fühlte sich nicht überlastet. Im Hinblick auf ein künftiges Krisenmanagement sollte dem Problem der Überlastung von Schlüsselpersonen mehr Rechnung getragen werden, indem von Anfang an ein übergeordneter Prozess zur Umverteilung der Ressourcen greift und eine Stellvertreterregelung zur temporären Entlastung von Schlüsselpersonen definiert ist.

I Wie wurden die übergeordneten Vorgaben und Empfehlungen für Massnahmen im Personalbereich wahrgenommen und umgesetzt? Lagen diese rechtzeitig vor und konnten sie zeitnah umgesetzt werden?

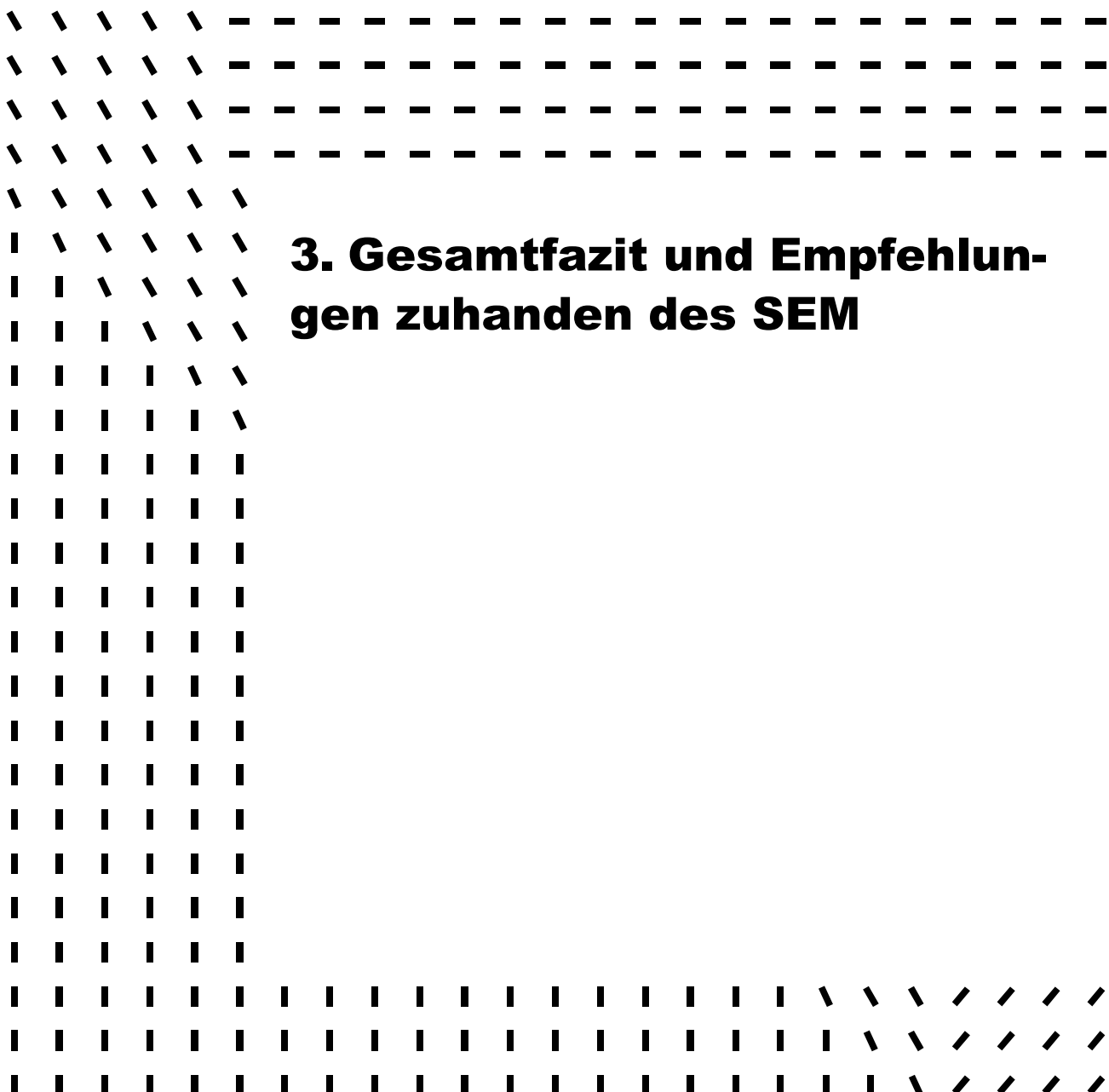
Die Massnahmen im Personalbereich (u.a. Schutzkonzept, Homeoffice, HR-Regelungen, Beratungs- und Unterstützungsangebote) wurden von den Mitarbeitenden grundsätzlich positiv wahrgenommen. Bei der Umsetzung der Massnahmen wurden teilweise Führungskompetenz und Flexibilität vermisst. Ausserdem wurden die Massnahmen sehr unterschiedlich vollzogen, was zum Teil als Ungleichbehandlung wahrgenommen wurde.

I Stand dem SEM eine funktionierende Infrastruktur für das Krisenmanagement und die -bewältigung zur Verfügung? Hätte die Krise durch zusätzliche Infrastruktur (z.B. digitale Tools) besser bewältigt werden können?

Die Leistungserbringung der Mitarbeitenden während der Krise dürfte auch von den Beratungs- und Unterstützungsangeboten des HR SEM profitiert haben. Die Mitarbeitenden waren damit überwiegend zufrieden. Der Übergang ins Homeoffice scheint auch dank der bereits zur Verfügung gestandenen IT-Infrastruktur ohne grössere Probleme funktioniert zu haben. Optimierungspotenzial zeichnet sich bei den Kommunikationstools und dem Anfragemanagement ab.

I Wie wurde das Krisenmanagement durch die Mitarbeitenden des SEM wahrgenommen? Welche Auswirkungen hatte das Krisenmanagement auf die Mitarbeitenden des SEM? Wie hat es sich auf Arbeits- und Amtskultur ausgewirkt?

Die Corona-Pandemie war für viele Mitarbeitende des SEM eine Herausforderung, sowohl aufgrund der teilweise sehr grossen Arbeitsbelastung als auch aufgrund von Unsicherheiten und des fehlenden persönlichen Austauschs. Die bestehende Kultur im SEM – die Art und Weise, wie zusammengearbeitet wird und die Hilfsbereitschaft – war bei der Krisenbewältigung sicherlich hilfreich. Die Krise hat sich insofern positiv ausgewirkt, als dass das Vertrauen ins Homeoffice gestärkt werden konnte. Diesbezüglich wurden aber die Vorgesetzten während der Krise stark gefordert, indem sich deren Führungsaufgabe verändert hat. Mit Blick auf die Führungskompetenz in Krisenzeiten zeichnet sich aufgrund der Evaluationsergebnisse ein gewisses Optimierungspotenzial ab.



3. Gesamtfazit und Empfehlungen zuhanden des SEM

Gemessen an den Herausforderungen und den zu deren Bewältigung erbrachten Leistungen hat das SEM die Corona-Krise gut gemeistert.

- Der Asylbereich war bereits krisenerprobt. Er konnte auf viel Erfahrung und Grundlagen zurückgreifen. Dies hat dazu beigetragen, dass in diesem Bereich rasch reagiert und die Leistungserbringung auf hohem Niveau aufrechterhalten werden konnte.
- Der Bereich Zuwanderung und Integration war hingegen nicht ausreichend vorbereitet auf die grosse Anzahl Bürgeranfragen sowie auf den erheblichen Aufwand im Zusammenhang mit der Erarbeitung und der regelmässigen Anpassung der rechtlichen Grundlagen zur Grenzschiessung und zum Vorgehen bezüglich Ein-/Ausreise in/aus der Schweiz. Es fehlte an Grundlagen zum Management der Krise, die zum Beispiel eine rasche Bereitstellung interner Ressourcen zur Bewältigung der genannten Aufgaben ermöglicht hätten.
- Die Aktivitäten des Bereichs Internationales waren in der Krise deutlich reduziert, so dass dessen Personal teilweise in anderen Bereichen eingesetzt werden konnte.
- Der Querschnittsbereich Planung und Ressourcen sorgte dafür, dass die notwendige technische und materielle Infrastruktur sowie Schutzkonzepte und Unterstützungsangebote für Mitarbeitende bereitstanden, und die operative Tätigkeit ohne grosse Einbussen fortgesetzt werden konnte. Die Arbeit des HR-Bereichs wurde jedoch dadurch erschwert, dass Vorgaben und Vorlagen des EPA (z.B. bezüglich Schutzkonzept) fehlten, auf die das SEM hätte zurückgreifen können.
- Die Kommunikation funktionierte nach anfänglichen Schwierigkeiten gut.

Einen wertvollen Beitrag zur Krisenbewältigung haben die guten und etablierten Kontakte des SEM mit wichtigen Partnern und Stakeholdern geleistet. Dank eines bestehenden Vertrauensverhältnisses hat die Zusammenarbeit auch während der Krise insgesamt gut funktioniert – trotz zum Teil grossem Zeitdruck.

Obwohl das SEM die Krise somit insgesamt gut bewältigt hat, weist die Evaluation insbesondere auf drei Probleme hin:

- *Erstens* hat das SEM bei Ausbruch der Krise zwar über Grundlagen für das Krisenmanagement verfügt, es hat jedoch auf Ebene der Gesamtorganisation nicht dieser Grundlagen entsprechend agiert. Daher ging zu Beginn der Krise wertvolle Zeit verloren, weil die krisenspezifischen Aufgaben und Kompetenzen der Krisengremien erst definiert werden mussten. Zwar haben sich die einzelnen Gremien (insb. die direktionsbereichsspezifischen Gremien) nach anfänglichen Übergangsschwierigkeiten mehrheitlich bewährt, es traten aber Reibungsverluste, Doppelspurigkeiten und Informationsverluste auf. Es fand kein geordneter Wechsel in den Krisenmodus statt.
- *Zweitens* war der Bereich Zuwanderung und Integration ungenügend auf die Krise vorbereitet. Offensichtlich waren die Art und die Dauer der Krise nicht vorhergesehen worden.

- *Drittens* wurde dem Problem der Überlastung von Schlüsselpersonen während der Krise zu wenig Rechnung getragen. Eine übermässige Arbeitsbelastung war während der Corona-Krise auf wenige Schlüsselpersonen verteilt und die Umverteilung der Ressourcen über die Bereiche hinweg funktionierte verzögert. Es fehlte ein übergeordneter Prozess zur Umverteilung der Ressourcen und eine Stellvertreterregelung zur temporären Entlastung von Schlüsselpersonen.

Vor diesem Hintergrund schlagen wir dem SEM vor, sein Krisenmanagement unter Einbezug der positiven wie auch negativen Erfahrungen entlang folgender vier Empfehlungen zu optimieren.

I Empfehlung 1: Einsetzung eines übergeordneten Krisenstabs, der die krisenspezifischen Aufgaben übernimmt, prüfen

Während der Corona-Krise hat die Krisenorganisation des SEM unter Reibungsverlusten, Doppelspurigkeiten und Informationsverlusten gelitten. Wir empfehlen dem SEM zu prüfen, ob diese Probleme durch eine klare Trennung zwischen dem Alltagsgeschäft und dem Krisenmanagement sowie der Schaffung eines übergeordneten Krisenstabs mit klaren Aufgaben und Kompetenzen behoben werden könnten. Wir sind der Ansicht, dass auf diese Weise auch dem Aspekt der Ressourcenplanung und -zuteilung, und damit der Gefahr der Arbeitsüberlastung einzelner Personen, besser begegnet werden könnte.

Das *Alltagsgeschäft* könnte während einer Krise in der gewohnten Art über die Geschäftsleitung und die Direktionsbereiche des SEM bearbeitet werden. Die Geschäftsleitung trifft sich wie üblich regelmässig, um die Weiterführung respektive die Aufrechterhaltung der ordentlichen Aufgaben des SEM sicherzustellen. Dabei rapportiert der/die BCM-Verantwortliche der Geschäftsleitung, welche Geschäfte zwingend aufrechtzuerhalten sind und was es braucht (insb. amtsweite Ressourcenplanung/-zuteilung), um dies zu gewährleisten.

Zur Bearbeitung der *krisenspezifischen Aufgaben (Krisenmanagement)* wird ein übergeordneter Krisenstab eingesetzt, der die Entscheidungen des Staatssekretärs/der Staatssekretärin vorbereitet. Der Krisenstab wirkt als Beratungs- und Unterstützungsgremium, das dem Staatssekretär/der Staatssekretärin inhaltlich und organisatorisch zuarbeitet und ihn/sie berät. Zu den Aufgaben des Krisenstabs zählen das Wissens- und Informationsmanagement (nach innen und nach aussen), die Vorbereitung von Entscheidungen basierend auf Lagebeurteilungen, die Erarbeitung von Varianten und die Ressourcenplanung. Nach der Entscheidung durch den Staatssekretär/die Staatssekretärin ist der Krisenstab für die Umsetzung zuständig, inklusive Ressourcenzuteilung, Anordnungen und Ausführungskontrolle.¹⁴ Der Staatssekretär/die Staatssekretärin hat während der Krise die Gesamtverantwortung für das Alltagsgeschäft sowie auch für die krisenspezifischen Aufgaben. Dies bedeutet, dass er/sie die Krise ausruft, den Krisenstab einsetzt und die strategischen Entscheidungen trifft. Der/die stellvertretende Direktor/Direktorin leitet den Krisenstab. Zur Entlastung und zur Entkoppelung vom Alltagsgeschäft wird er/sie während der Dauer der Krise von den Aufgaben in der Geschäftsleitung des SEM entbunden.

Der/die Vorsitzende des Krisenstabs setzt diesen gemäss Art der Krise und der entsprechenden vorbereiteten Planung (d.h. gemäss Szenarien, vgl. dazu Empfehlung 2) zusammen, so dass optimal auf die Eigenheiten der jeweiligen Herausforderung reagiert werden kann. Einzubeziehen sind Schlüsselpersonen der betroffenen Direktionsbereiche (Asyl, Zuwanderung und Integration, Internationales, Planung und Ressourcen) sowie

¹⁴ Vgl. Hofinger, Gesine; Heimann, Rudi (2016): Handbuch Stabsarbeit. Führungs- und Krisenstäbe in Einsatzorganisationen, Behörden und Unternehmen. Springer-Verlag Berlin Heidelberg.

Verantwortliche der Querschnittsaufgaben (insb. Stabsbereich Information und Kommunikation, Stabsbereich Recht) und des Lagezentrums. Der Einbezug betroffener Partner und Stakeholder wird in geeigneter Weise sichergestellt. Je nach «thematischer Breite» der Krise und entsprechend den einzubeziehenden Schlüsselpersonen für das Krisenmanagement wäre zu prüfen, ob der Krisenstab in ein Kernteam (z.B. Lagebeurteilung, Erarbeitung von Varianten und Vorbereitung von Entscheidungen, Information und Kommunikation, Ressourcenplanung und -zuteilung) und ein erweitertes Team mit fachlichen Schwerpunkten (z.B. Asyl, Zuwanderung und Integration, Internationales) unterteilt werden sollte.

I Empfehlung 2: Grundlagen erarbeiten und verabschieden

Wir empfehlen dem SEM, den Aufbau der Krisenorganisation sowie die Aufgaben und Kompetenzen der Gremien in Grundlagendokumenten zu definieren. Zudem schlagen wir vor, Szenarien für unterschiedliche Arten von Krisen zu erarbeiten und daraus Konsequenzen für die Zusammensetzung des Krisenstabs und die Ressourcenplanung abzuleiten. Dies wird es erleichtern, auf die Eigenheiten der jeweiligen Herausforderungen gezielt reagieren zu können. Es ist jedoch klar, dass stets eine gewisse Flexibilität möglich sein muss. Die Grundlagen und Erfahrungen der direktionsbereichsspezifischen Krisengremien sollten unbedingt einbezogen werden.

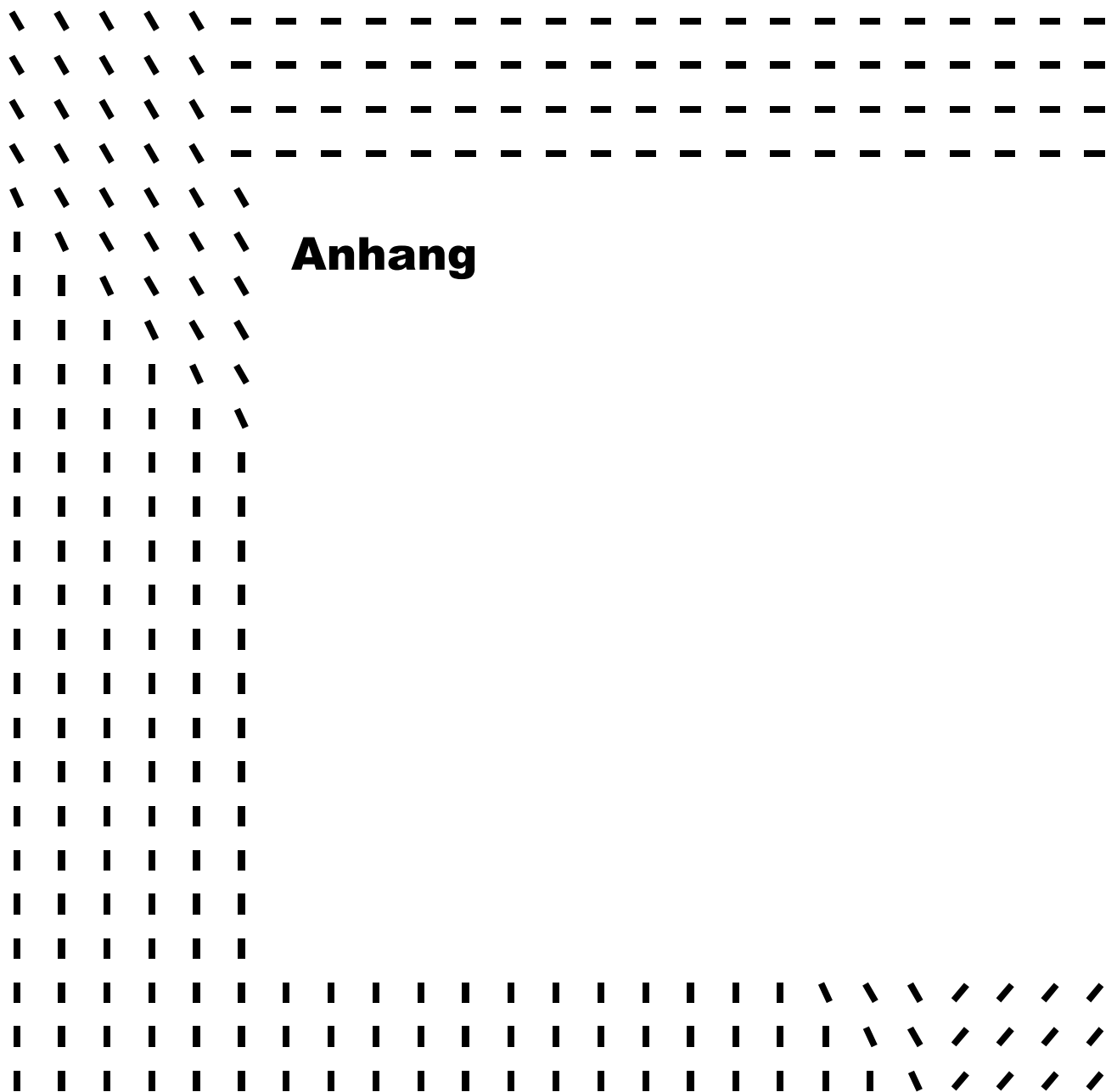
I Empfehlung 3: Kompetenzen stärken und den Krisenfall üben

Um eine Krise erfolgreich bewältigen zu können, braucht es spezifische Kompetenzen. Wir empfehlen dem SEM, Schlüsselpersonen des Krisenmanagements gezielt zu schulen, um Krisenkompetenz aufzubauen und die Krisenresilienz zu steigern. Insbesondere die Leitung des Krisenstabs braucht Zusatzkompetenzen und muss entsprechend im Krisenmanagement und zu Führungsthemen spezifisch geschult werden.

Um die involvierten Schlüsselpersonen auf eine Krise vorzubereiten und deren Kompetenzen zu stärken, müssen die Krisenorganisation und die unterschiedlichen Szenarien regelmässig geübt und bei Bedarf optimiert werden. Die Krisenvorbereitung soll als Investition im Hinblick auf zukünftige Krisen verstanden werden. Die Aufgaben im Krisenmanagement sollen auch in den Stellenbeschrieben berücksichtigt werden.

I Empfehlung 4: Kommunikation gegenüber der Bevölkerung bürgernäher ausgestalten

Die Corona-Krise hat deutlich gemacht, dass der Kommunikation des SEM mit der Bevölkerung eine hohe Bedeutung zukommt. Während der Corona-Krise konnten in diesem Bereich wertvolle Erfahrungen gesammelt und viel Know-how aufgebaut werden. Zudem gibt es bereits Ideen und Bemühungen, um die Kommunikation mit der Bevölkerung zu optimieren und zu modernisieren. Diese sollten die in der Krise gewonnenen Erfahrungen miteinbeziehen. Insbesondere sollte der zum Teil neuen Aufgabe der Bevölkerungsinformation und -kommunikation durch das SEM Rechnung getragen werden. Wir schlagen dabei eine enge Zusammenarbeit mit anderen Bundesstellen vor. Ziel muss es sein, der Bevölkerung bei Fragen einen zentralen Zugang zur Bundesverwaltung anbieten zu können.



A 1 Detaillierte Evaluationsfragen

DA 1: Evaluationsfragen

1. Fragen zum Thema 1: Grundlagen des Krisenmanagements

- 1.1 Konnte das SEM auf bestehende Grundlagen für das Krisenmanagement zurückgreifen? Wurden diese beim Management genutzt? Haben sie einen Beitrag zur Krisenbewältigung und Krisenresilienz des SEM geleistet?
- 1.2 Auf welche übergeordneten, bundesweiten Konzepte und Empfehlungen konnte sich das Human Resources SEM im Krisenmanagement stützen und waren diese nützlich?
- 1.3 Sollte das SEM weitere Schritte unternehmen, um seine Krisenresilienz zu erhöhen (z.B. Erarbeitung/Anpassung Grundlagen zum Krisenmanagement)?

2. Fragen zum Thema 2: Interne Umsetzung des Krisenmanagements

- 2.1 Erfolgte der Wechsel in den Krisenmodus rechtzeitig?
- 2.2 Wie wurden die übergeordneten Vorgaben und Empfehlungen für Massnahmen im Personalbereich wahrgenommen und umgesetzt? Lagen diese rechtzeitig vor und konnten sie zeitnah umgesetzt werden?
- 2.3 War die Krisenorganisation des SEM (Organisationsstruktur) mit ihren unterschiedlichen Gremien reaktiv, effektiv, effizient und hinreichend agil? Ermöglichte sie rasche und stufengerechte Entscheide?
- 2.4 Funktionierte die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Gremien der Krisenstruktur des SEM? Wäre eine einheitliche übergreifende Krisenorganisation im SEM zielführend?
- 2.5 Konnte die Krisenorganisation des SEM eine rasche Umsetzung von beschlossenen Massnahmen sicherstellen? Funktionierte die Schnittstelle zwischen Krisen- und Linienorganisation?
- 2.6 Konnte das Business Continuity Management auf Stufe Bund, EJPD und SEM seinen Zweck erfüllen? Welche Optimierungspotenziale sind ggf. vorhanden?
- 2.7 Sollte die Krisenorganisation des SEM für kommende Krisen so verstetigt werden (ggf. in deaktivierter Form)?
- 2.8 Wären Anpassungen der Organisationsstrukturen des Krisenmanagements im SEM zielführend?

3. Fragen zum Thema 3: Zusammenarbeit mit Akteuren ausserhalb des SEM

- 3.1 Konnte die Krisenorganisation des SEM auch nach aussen rasch, effektiv und effizient auftreten und die Interessen des SEM vertreten?
- 3.2 Wie funktionierte die Zusammenarbeit mit dem GS-EJPD und anderen wichtigen Partnern und Stakeholdern bei der Krisenbewältigung (z.B. BAG, EZV, EDA, SECO, EPA, BCM Bund und BCM EJPD, Kantone)?
- 3.3 Wie war das SEM-Krisenmanagement in übergeordnete Gremien eingebunden und welcher Optimierungsbedarf in Bezug auf die konkrete Krisenbewältigung im SEM besteht?

4. Fragen zum Thema 4: Krisenkommunikation

- 4.1 Konnte die Krisenorganisation des SEM einen raschen und effektiven Informationsfluss gewährleisten?
- 4.2 War die externe Krisenkommunikation des SEM zeitgerecht, effektiv, konsistent, effizient und adressatengerecht?
- 4.3 War die interne Krisenkommunikation des SEM zeitgerecht, effektiv, konsistent, effizient und adressatengerecht?
- 4.4 Wurden die richtigen Kommunikationskanäle gewählt?
- 4.5 War die Krisenkommunikation hinreichend aktiv?

5. Fragen zum Thema 5: Krisenbewältigung

- 5.1 Wurden den Adressaten ausreichende und effektive Möglichkeit der Interaktion geboten (für Rückfragen usw.)? War die Erreichbarkeit angemessen?
- 5.2 Konnte das SEM während der Krise die Leistungserbringung und die Qualität seiner Leistungen jederzeit aufrechterhalten?
- 5.3 Wurde die Krisenbewältigung durch die grössere Zahl an Gremien der Krisenorganisation beeinflusst?
- 5.4 Wurden die im SEM verfügbaren Ressourcen zum Krisenmanagement und zur Krisenbewältigung effektiv und effizient genutzt? Wurde die Arbeitsbelastung angemessen auf die verfügbaren Ressourcen und Organisationseinheiten verteilt?
- 5.5 Kann der gewählte Krisenmodus des SEM auch über längere Zeit durchgehalten werden?
- 5.6 Stand dem SEM eine funktionierende Infrastruktur für das Krisenmanagement und die -bewältigung zur Verfügung? Hätte die Krise durch zusätzliche Infrastruktur (z.B. digitale Tools) besser bewältigt werden können?

6. Fragen zum Thema 6: Auswirkungen auf die SEM-Mitarbeitenden

- 6.1 Wie wurde das Krisenmanagement durch die Mitarbeitenden des SEM wahrgenommen?
- 6.2 Welche Auswirkungen hatte das Krisenmanagement auf die Mitarbeitenden des SEM? Wie hat es sich auf Arbeits- und Amtskultur ausgewirkt?
- 6.3 War die Arbeitsbelastung der von der Krise besonders betroffenen Mitarbeitenden angemessen? Wurde die Verteilung der Arbeitslast als gerecht und zielführend wahrgenommen? Könnte die Belastungssituation auch über längere Zeit durchgehalten werden?
- 6.4 Konnten während der Krise angemessene Arbeitsbedingungen gewährleistet werden?

A 2 Interviewpartner/-innen

DA 2: Interviewpartner/-innen

<i>Vorname, Name</i>	<i>Organisationseinheit</i>	<i>Funktion</i>
Mario Gattiker	Direktion SEM	Staatssekretär
Barbara Büschi	Direktion SEM	Stv. Direktorin
Mathias Stettler	DB PR	Vizedirektor PR
Claudio Martelli	DB AS	Vizedirektor AS
David Keller	DB AS	Chef Region BE
Jenny Hutter	DB AS	Chefin Stab Asyl
Christoph Curchod	DB AS	Leiter Migrationsanalyse
Cornelia Lüthy	DB ZI	Vizedirektorin ZI
Martin Nyffenegger	DB ZI	Chef Abteilung Zulassung Aufenthalt
Reto Hüsler	DB ZI	Chef Abteilung Einreise
Martin Banz	DB ZI	Chef Sektion Grundlagen Grenze und Stv. Chef Abteilung Einreise
Philipp Berger	DB ZI	Chef Abteilung Zulassung Arbeitsmarkt
Tobias Weibel	DB ZI	Stv. Chef Sektion Personenfreizügigkeit
Martina Svenja Mühlemann	DB ZI	Fachreferentin Schengen
Lukas Schürch	DB ZI	Wiss. Adjunkt
Daniel Bach	SB	Chef Stabsbereich Information und Kommunikation
Albrecht Dieffenbacher	SB	Chef Stabsbereich Recht
Meret Stoppia	DB PR	Chefin HR
Hugo Sallin	DB PR	Chef Sicherheit und Immobilien
Gabriele Benjamin Rad Ehrhardt	SB	Beauftragte für Verwaltungsmodernisierung
Rémy Lebrun	SB	Beauftragter strat. Amtsplanung + Controlling

Externe Partner und Stakeholder		
<i>Vorname, Name</i>	<i>Organisationseinheit</i>	<i>Funktion</i>
Roger Schneeberger	KKJPD	Generalsekretär
Gaby Szöllösy	SODK	Generalsekretärin
Marcel Suter	VKM	Präsident
Renata Gäumann	KASY/FA A+U	Vertreterin
Dominique Wetli	Rechtsschutz	Vertreter
Ursula Van Rijs	EZV	Vertreterin
Johannes Matyassy	KD	Botschafter
Nicole Beck	Kantonspolizei Zürich	Chefin Flughafenpolizei, Grenzabteilung

A 3 Leitfaden für die Interviews

DA 3: Leitfaden Interviews

Leitfragen	Direktion SEM	DB Planung und Ressourcen	DB Zuwanderung und Integration	DB Asyl	SB Recht	SB Information und Kommunikation	SB Steuerung und Forschung	Externe Partner
1. Fragen zum Einstieg								
1.1 Welches war Ihre Rolle im Krisenmanagement des SEM (ev. unterschiedlich je nach Phase der Krise)? – In welche Gremien zur Bewältigung der Krise waren Sie involviert?	x	x	x	x	x	x	x	x
2. Fragen zu den Grundlagen des Krisenmanagements (Strategien, Notfallpläne, Vorgehenskonzepte, usw.)								
2.1 Konnten Sie in Ihrem Zuständigkeitsbereich auf bestehende Grundlagen des SEM für das Krisenmanagement zurückgreifen? – Haben Sie die Grundlagen genutzt? – Waren die Grundlagen angesichts der Herausforderungen der Krise angemessen? – Liessen die Grundlagen genug Spielraum, um situationsgerecht zu handeln? – Haben sich die Grundlagen bewährt? Haben sie einen Beitrag zur Krisenbewältigung des SEM geleistet?	x	x	x	x	x	x	x	
2.2 Auf welche übergeordneten, bundesweiten Konzepte und Empfehlungen konnten Sie sich im Krisenmanagement stützen? – Waren die Konzepte und Empfehlungen nützlich?	x	x	x	x	x	x	x	
2.3 Gibt es Optimierungspotenzial im Hinblick auf die Grundlagen des Krisenmanagements des SEM? – Wenn ja, welches? – Denken Sie, es braucht neue Grundlagen oder können die bestehenden angepasst werden?	x	x	x	x	x	x	x	
3. Fragen zur internen Umsetzung des Krisenmanagements								
3.1 Wann erfolgte im SEM der Wechsel in den Krisenmodus? Erfolgte der Wechsel rechtzeitig?	x	x	x	x	x	x	x	
3.2 Haben sich die bereits vor der Krise vorhandenen Rechtsgrundlagen bewährt? Waren diese ausreichend? Gab es Lücken? – Wie verlief der Anpassungsprozess der Rechtsgrundlagen zum Pandemiemanagement? Lagen neue Rechtsgrundlagen rechtzeitig vor? (bitte Anpassungsprozess des Rechts und die Implikation des SEM erörtern)	x	x	x	x	x			

Leitfragen		Direktion SEM	DB Planung und Ressourcen	DB Zuwendung und Integration	DB Asyl	SB Recht	SB Information und Kommunikation	SB Steuerung und Forschung	Externe Partner
3.3	Wie haben Sie die übergeordneten Vorgaben und Empfehlungen des EPA für Massnahmen im Personalbereich wahrgenommen? – Lagen die Vorgaben und Empfehlungen rechtzeitig vor und konnten sie zeitnah umgesetzt werden? – Wie haben Sie die Vorgaben und Empfehlungen umgesetzt?		x						
3.4	Wie beurteilen Sie die unterschiedlichen Gremien zum Krisenmanagement bzw. zur Krisenbewältigung im SEM? – Welches waren die wichtigsten Gremien zur Krisenbewältigung im SEM? – Wurden die richtigen Gremien zum richtigen Zeitpunkt eingesetzt? – Wie funktionierte die Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen Gremien? – Waren die Zuständigkeiten und Aufgaben zwischen den Gremien klar? Haben sich die Gremien gegenseitig ergänzt? – Haben sich die Gremien bewährt und die Krisenbewältigung positiv beeinflusst?	x	x	x	x	x	x	x	x
3.5	Wie beurteilen Sie die Krisenorganisation des SEM? – War die Krisenorganisation proaktiv (vorausplanend) oder eher reaktiv (reagierend)? – War die Krisenorganisation effektiv, d.h. war sie lösungsorientiert, konnten Probleme wirksam gelöst werden? – War die Krisenorganisation effizient, d.h. stimmten Aufwand und Ertrag? – War die Krisenorganisation genügend agil (dynamisch) oder eher bürokratisch? – Ermöglichte die Krisenorganisation zeit- und stufengerechte Entscheide? – Konnte die Krisenorganisation eine rasche Umsetzung von beschlossenen Massnahmen sicherstellen?	x	x	x	x	x	x	x	x
3.6	Wie funktionierte die Schnittstelle zwischen Krisen- und Linienorganisation? – Gibt es Optimierungspotenzial? (z.B. bei der Abgrenzung, Rollenverteilung)	x	x	x	x	x	x	x	
3.7	Hat das Business Continuity Management (BCM) funktioniert und konnte es seinen Zweck erfüllen? – Gibt es Optimierungspotenzial?							x	
3.8	Hat sich die Krisenorganisation des SEM mit den unterschiedlichen Gremien bewährt? Kann die Krisenorganisation im Hinblick auf eine nächste Krise so beibehalten/verstetigt werden oder gibt es Optimierungspotenzial? – Welche Anpassungen wären zielführend? – Welche Art von Gremium/Gremien braucht das SEM im Hinblick auf eine nächste Krise? Braucht es separate Gremien oder kann die Krisenorganisation in bestehende Gremien integriert werden?	x	x	x	x	x	x	x	x

Leitfragen	Direktion SEM	DB Planung und Ressourcen	DB Zuwanderung und Integration	DB Asyl	SB Recht	SB Information und Kommunikation	SB Steuerung und Forschung	Externe Partner
Auf welcher Stufe soll die Krisenorganisation im SEM angesiedelt sein? Wäre eine einheitliche übergreifende Krisenorganisation im SEM zielführend? Was wären Vor- und Nachteile?								
4. Fragen zur Zusammenarbeit mit Akteuren ausserhalb des SEM								
4.1 Wie war die Krisenorganisation des SEM in übergeordnete (externe) Gremien eingebunden? - Erfolgte der Einbezug zum richtigen Zeitpunkt? - Wie hat die Koordination mit übergeordneten Gremien funktioniert? Hat sie sich bewährt?	x	x	x	x			x	x
4.2 Mit welchen Akteuren innerhalb des SEM haben Sie im Rahmen der Krisenbewältigung zusammengearbeitet? - Wie funktionierte die Zusammenarbeit mit diesen Akteuren? - Hat sich die Zusammenarbeit mit diesen Akteuren bewährt?	x	x	x	x	x	x	x	x
4.3 Welches waren bei der Krisenbewältigung die wichtigsten Partner und Stakeholder ausserhalb des SEM? (z.B. GS-EJPD, BAG, EZV, EDA, SECO, EPA, BCM Bund und BCM EJPD, Kantone) - Wie funktionierte die Zusammenarbeit mit diesen Akteuren? Hat sich die Zusammenarbeit bewährt? - Wurden die richtigen Akteure einbezogen? Fehlten wichtige Akteure?	x	x	x	x	x	x	x	
4.4 Konnte die Krisenorganisation des SEM nach aussen rasch, effektiv und effizient auftreten und die Interessen des SEM vertreten?	x	x	x	x	x	x	x	x
4.5 Gibt es Optimierungspotenzial im Hinblick auf die Einbindung des Krisenmanagements des SEM in übergeordnete Gremien oder die Zusammenarbeit mit Akteuren ausserhalb des SEM?	x	x	x	x	x	x	x	x
5. Fragen zur Krisenkommunikation								
5.1 Welche Kommunikationskanäle hat das SEM während der Krise für welche Zielgruppen eingesetzt? - Wurden die richtigen Kanäle gewählt? Wurden gewisse Kanäle nicht eingesetzt? (z.B. Social Media) - Welches waren die wichtigsten Kanäle?	x	x	x	x	x	x	x	x
5.2 Konnte die Krisenorganisation des SEM einen raschen und effektiven Informationsfluss gewährleisten? - Waren die Zuständigkeiten bei der Kommunikation des SEM klar? - War die Umsetzung der Kommunikation des SEM koordiniert?	x	x	x	x		x		

Leitfragen		Direktion SEM	DB Planung und Ressourcen	DB Zuwendung und Integration	DB Asyl	SB Recht	SB Information und Kommunikation	SB Steuerung und Forschung	Externe Partner
5.3	Wie beurteilen Sie die interne Krisenkommunikation des SEM (mit Mitarbeitenden)? – War die interne Krisenkommunikation zeitgerecht, d.h. verfügten die Adressaten rechtzeitig über relevante Informationen? – War die interne Krisenkommunikation effektiv, d.h. wurden die Informationen in einer Art und Weise weitergegeben, dass die beabsichtigte Botschaft bei den Adressaten angekommen ist und verstanden wurde? – War die interne Krisenkommunikation konsistent, d.h. wurden die Informationen sorgfältig koordiniert und abgeglichen, so dass widersprüchliche und unkoordinierte Aussagen vermieden werden konnten (One-Voice-Prinzip)? – War die interne Krisenkommunikation effizient, d.h. stimmten Aufwand und Ertrag? – War die interne Krisenkommunikation adressatengerecht? – War die interne Krisenkommunikation genügend aktiv?	x	x	x	x	x	x	x	
5.4	Wie beurteilen Sie den SEM-internen Informationsfluss zu Informationen (Policies, Weisungen, usw.), die nach aussen kommuniziert werden sollen? D.h. z.B. die interne Kommunikation zu Weisungsanpassungen an die Mitarbeitenden im Helpdesk, die solche Informationen dann nach aussen kommunizieren. Wurden diese Mitarbeitenden korrekt und rechtzeitig informiert?		x	x	x		x		
5.5	Wie beurteilen Sie die externe Krisenkommunikation des SEM (d.h. nach aussen mit Behörden und Bürger*innen)? – War die externe Krisenkommunikation zeitgerecht, d.h. verfügten die Adressaten rechtzeitig über relevante Informationen? – War die externe Krisenkommunikation effektiv, d.h. wurden die Informationen in einer Art und Weise weitergegeben, dass die beabsichtigte Botschaft bei den Adressaten angekommen ist und verstanden wurde? – War die externe Krisenkommunikation konsistent, d.h. wurden die Informationen sorgfältig koordiniert und abgeglichen, so dass widersprüchliche und unkoordinierte Aussagen vermieden werden konnten (One Voice-Prinzip)? – War die externe Krisenkommunikation effizient, d.h. stimmten Aufwand und Ertrag? – War die externe Krisenkommunikation adressatengerecht? – War die externe Krisenkommunikation genügend aktiv?	x	x	x	x	x	x	x	x
5.6	Gibt es Optimierungspotenzial im Hinblick auf die Krisenkommunikation? (z.B. Einsatz von Social Media → SEM hat im April 2021 einen Twitter-Kanal gestartet, der in erster Linie für die Krisenkommunikation eingesetzt werden soll)	x	x	x	x	x	x	x	x

Leitfragen	Direktion SEM	DB Planung und Ressourcen	DB Zuwanderung und Integration	DB Asyl	SB Recht	SB Information und Kommunikation	SB Steuerung und Forschung	Externe Partner
6. Fragen zur Krisenbewältigung								
6.1 Wie hat sich die Corona-Pandemie auf die Leistungserbringung in Ihrem Aufgabenbereich ausgewirkt?	x	x	x	x	x	x	x	
6.2 Konnte während der Krise die Leistungserbringung und die Qualität der Leistungen wie gewohnt weitergeführt bzw. jederzeit aufrecht- erhalten werden? (ev. unterschiedlich je nach Phase der Krise) – Welche Dienstleistungen können und sollen das SEM bzw. die Direktions-/Stabsbereiche in einer Krisen-Situation erbringen?	x	x	x	x	x	x	x	
6.3 Wurden den Adressaten der Leistungen des SEM ausreichende und effektive Möglichkeiten zur Interaktion geboten (z.B. für Rückfragen)? War die Erreichbarkeit angesichts der speziellen Corona-Krisensituation angemessen? (beachten, dass die Erreichbarkeit möglicherweise auch vor der Krise nicht unbedingt mit der eines kundenzentrierten Dienstleistungsunternehmens verglichen werden kann, z.B. in Bezug auf die Kanäle und Servicezeiten; dies ist eine generelle Herausforderung der öffentlichen Verwaltung)	x	x	x	x				
6.4 Wurden die im SEM verfügbaren Ressourcen zum Krisenmanagement und zur Krisenbewältigung effektiv (lösungsorientiert) und effizient (gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis) genutzt? – Wurde die Arbeitsbelastung angemessen auf die verfügbaren Ressourcen und Organisationseinheiten verteilt?	x	x	x	x				
6.5 Kann der gewählte Krisenmodus des SEM über längere Zeit durchgehalten werden? (übliche Vorstellung darüber, wie lange eine Krise dauert, ist drei Monate; die Corona-Pandemie ist entsprechend eine länger andauernde Krise)	x	x	x	x				
6.6 Stand dem SEM eine funktionierende Infrastruktur für das Krisenmanagement und die Krisenbewältigung zur Verfügung? (insb. technische Infrastruktur wie Laptops, Fernzugriff auf die SEM-Systeme, digitale Kommunikationstools; ggf. auch räumliche Ausstattung, Kurierdienstleistungen, usw.) – Hätte die Krise durch zusätzliche Infrastruktur besser bewältigt werden können? – Inwieweit hat die Krise im Bereich Digitalisierung im SEM Schwächen offenbart? – Inwieweit hat die Krise das SEM im Bereich Digitalisierung vorangebracht?	x	x	x	x	x	x	x	
6.7 Gibt es Optimierungspotenzial im Hinblick auf die Krisenbewältigung?	x	x	x	x	x	x	x	

Leitfragen	Direktion SEM	DB Planung und Ressourcen	DB Zuwanderung und Integration	DB Asyl	SB Recht	SB Information und Kommunikation	SB Steuerung und Forschung	Externe Partner
7. Fragen zu den Auswirkungen auf die SEM-Mitarbeitenden								
7.1 Wie hat sich die Krise auf die Arbeits- und die Amtskultur ausgewirkt? – Welchen Beitrag konnte das HR SEM leisten, um die Mitarbeitenden zu unterstützen?		x	x	x	x	x	x	
7.2 War die Arbeitsbelastung der von der Krise besonders betroffenen Mitarbeitenden angemessen? – Könnte bzw. konnte die Belastungssituation über längere Zeit durchgehalten werden? – Inwiefern bzw. wie hätte man sich gegenseitig noch stärker aushelfen können, um Belastungsspitzen zu brechen (z.B. durch mehr Flexibilität)?		x	x	x	x	x	x	
7.3 Konnten während der Krise angemessene Arbeitsbedingungen gewährleistet werden?		x	x	x	x	x	x	
8. Frage zum Abschluss								
8.1 Haben Sie weitere Bemerkungen oder Anliegen?	x	x	x	x	x	x	x	x

A 4 Fragebogen für die Online-Befragung

DA 4: Fragebogen Online-Befragung

A Fragen zum Einstieg

A1 Wie lange sind Sie bereits für das SEM bzw. seine Vorgängerorganisationen (BFA, IMES, DFW, BFF, BFM) tätig?

- ☐ Weniger als 1 Jahr
- ☐ Zwischen 1 und 5 Jahren
- ☐ Zwischen 5 und 10 Jahren
- ☐ Zwischen 10 und 20 Jahren
- ☐ Über 20 Jahre

A2 In welchem Bereich des SEM waren Sie während der Corona-Krise (Zeitraum zwischen Ende Februar 2020 und heute) angestellt?

- ☐ Direktionsbereich Asyl
- ☐ Direktionsbereich Internationales
- ☐ Direktionsbereich Planung und Ressourcen
- ☐ Direktionsbereich Zuwanderung und Integration
- ☐ Direktion und Stabsbereiche (Bundeszentren, Direktionsstab, Information und Kommunikation, Recht, Steuerung und Forschung)
- ☐ Mehrere Bereiche (interner Stellenwechsel, usw.) oder sonstiger Bereich (EKM, BMO, usw.)

A3 Haben Sie während der Corona-Krise (Zeitraum zwischen Ende Februar 2020 und heute) im SEM eine leitende Funktion ausgeübt? (Mehrfachantworten möglich)

- ☐ Ja, leitende Funktion mit Personalführungsverantwortung in der bestehenden SEM-Struktur
- ☐ Ja, Sonderleitungsfunktion im Rahmen der Corona-Pandemie
- ☐ Nein

A4 Waren Sie während der Corona-Krise (Zeitraum zwischen Ende Februar 2020 und heute) in das Krisenmanagement des SEM involviert?

- ☐ Ja, ich war Mitglied eines oder mehrerer Gremien des SEM zur Bewältigung der Corona-Krise.
- ☐ Ja, ich beschäftigte mich mit der Corona-Krise im Rahmen der regulären Strukturen des SEM, war aber nicht Mitglied eines Gremiums des SEM zur Krisenbewältigung.
- ☐ Nein, ich war nicht in das Corona-Krisenmanagement des SEM involviert.

A5	Wenn A4 = Ja, Mitglied eines Gremiums: In welchem oder welchen der folgenden Gremien des SEM zur Bewältigung der Corona-Krise waren Sie involviert? (Mehrfachantworten möglich)
☐	Geschäftsleitung (GL SEM)
☐	Koordinationsgruppe Corona (KoCo)
☐	Koordinationsstab Asyl SEM (KSA SEM) (inkl. RACo und CoCo)
☐	Koordinationsstab Lage Asyl (KSLA)
☐	Task Force Helpline Covid des DB ZI
☐	Krisenstab der Abteilung Integration
☐	Sonderstab Corona ZI (SoCo ZI)
☐	Weiteres Gremium

B	Fragen zur Arbeitssituation
----------	------------------------------------

B1	Wenn Sie an Ihre persönliche Arbeitsbelastung während der Corona-Krise denken: Wie stark ist diese aufgrund der Corona-Pandemie in den unterschiedlichen Phasen von Ihrer normalerweise zu erwartenden Arbeitsbelastung abgewichen?
----	---

	Arbeitsbelastung hat stark zuge- nommen	Arbeitsbelastung hat wenig zuge- nommen	Arbeitsbelastung hat sich nicht verändert	Arbeitsbelastung hat wenig abge- nommen	Arbeitsbelastung hat stark abge- nommen	Kann ich nicht beurteilen
Erste Welle im Frühling 2020	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Lockerungen über Sommer 2020	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Zweite Welle im Herbst/Winter 2020/2021	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Lockerungen im Frühling 2021	☐	☐	☐	☐	☐	☐

B2	Wie beurteilen Sie diese Arbeitsbelastung vor dem Hintergrund der Corona-Krise?
----	---

	Ich habe mich über- lastet gefühlt.	Ich habe mich nicht überlastet gefühlt.	Kann ich nicht beurteilen
Erste Welle im Frühling 2020	☐	☐	☐
Lockerungen über Sommer 2020	☐	☐	☐
Zweite Welle im Herbst/Winter 2020/2021	☐	☐	☐
Lockerungen im Frühling 2021	☐	☐	☐

B3	Haben Sie während der Corona-Pandemie zusätzliche Betreuungsfunktionen wahrgenommen (z.B. durch Wegfallen von Betreuungsstrukturen, Homeschooling, Betreuung von Familienmitgliedern oder anderen hilfsbedürftigen Personen)?
----	---

☐	Ja
☐	Nein

Wenn Sie an Ihre Arbeitsweise während der Corona-Krise denken: Welche der folgenden Antworten trifft am besten auf Sie zu?					
☐ Ich habe mehrheitlich im Homeoffice gearbeitet.					
☐ Ich habe teilweise im Homeoffice und teilweise im Büro/an meinem gewohnten Arbeitsplatz gearbeitet.					
☐ Ich habe mehrheitlich im Büro/an meinem gewohnten Arbeitsplatz gearbeitet.					
	Stimme voll und ganz zu	Stimme eher zu	Stimme eher nicht zu	Stimme überhaupt nicht zu	Kann ich nicht beurteilen
Im SEM war es für mich zu Beginn der Corona-Krise aus betrieblichen Gründen nicht möglich, im Homeoffice zu arbeiten.	☐	☐	☐	☐	☐
Meine reguläre Arbeit (Tagesgeschäft) konnte bzw. kann ich gut im Homeoffice erledigen.	☐	☐	☐	☐	☐
Wenn A4 = Ja: Meine Arbeiten im Zusammenhang mit dem Krisenmanagement konnte bzw. kann ich gut im Homeoffice erledigen.	☐	☐	☐	☐	☐
B6 Bitte beurteilen Sie die folgenden Aussagen zur technischen Infrastruktur des SEM während der Corona-Krise.					
	Stimme voll und ganz zu	Stimme eher zu	Stimme eher nicht zu	Stimme überhaupt nicht zu	Kann ich nicht beurteilen
Für den Übergang ins Homeoffice stand mir rechtzeitig eine funktionierende technische Infrastruktur (u.a. Laptop, Fernzugriff auf die SEM-Systeme, digitale Kommunikationstools) zur Verfügung.	☐	☐	☐	☐	☐
Die Corona-Krise hätte durch zusätzliche technische Infrastruktur (z.B. digitale Kommunikationstools) besser bewältigt werden können.	☐	☐	☐	☐	☐
Die Corona-Krise hat das SEM im Bereich Digitalisierung vorangebracht.	☐	☐	☐	☐	☐

B7 Bitte beurteilen Sie die folgenden Aussagen zum Schutzkonzept des SEM für seine Mitarbeitenden.					
	Stimme voll und ganz zu	Stimme eher zu	Stimme eher nicht zu	Stimme überhaupt nicht zu	Kann ich nicht beurteilen
Ein Schutzkonzept lag rechtzeitig vor und wurde entsprechend kommuniziert.	☐	☐	☐	☐	☐
Anpassungen am Schutzkonzept (Verschärfungen und Lockerungen, z.B. Leitlinien für die Rückkehr an den Arbeitsplatz) wurden rechtzeitig und angemessen kommuniziert.	☐	☐	☐	☐	☐
Material zum Schutz am Arbeitsplatz (z.B. Schutzmasken, Desinfektionsmittel, Plexiglaswände) stand rechtzeitig und in ausreichender Menge zur Verfügung.	☐	☐	☐	☐	☐
B8 Waren die folgenden HR-Massnahmen während der Corona-Krise aus Ihrer Sicht klar?					
	Ja	Eher ja	Eher nein	Nein	Kann ich nicht beurteilen
Regelung bezüglich Arbeitszeit	☐	☐	☐	☐	☐
Regelung bezüglich Ferien	☐	☐	☐	☐	☐
Regelung bezüglich Homeoffice	☐	☐	☐	☐	☐
Regelung bezüglich Lohnfortzahlung ohne Kürzung	☐	☐	☐	☐	☐
Regelung bezüglich Kinderbetreuung	☐	☐	☐	☐	☐
Regelung bei Krankheit und Krankheitssymptomen	☐	☐	☐	☐	☐
B9 Wie zufrieden waren Sie mit den folgenden HR-Massnahmen während der Corona-Krise?					
	Sehr zufrieden	Eher zufrieden	Eher nicht zufrieden	Überhaupt nicht zufrieden	Kann ich nicht beurteilen
Regelung bezüglich Arbeitszeit	☐	☐	☐	☐	☐
Regelung bezüglich Ferien	☐	☐	☐	☐	☐
Regelung bezüglich Homeoffice	☐	☐	☐	☐	☐
Regelung bezüglich Lohnfortzahlung ohne Kürzung	☐	☐	☐	☐	☐
Regelung bezüglich Kinderbetreuung	☐	☐	☐	☐	☐
Regelung bei Krankheit und Krankheitssymptomen	☐	☐	☐	☐	☐

B10	Wie zufrieden waren Sie mit den Beratungs- und Unterstützungsangeboten des HR SEM für Mitarbeitende während der Corona-Krise? (z.B. Online-Kurse und Tipps zum Thema Gesund im Homeoffice, Führen auf Distanz, Skype for Business; Supervisions-/Beratungsangebot COVID-19)					
☐	Sehr zufrieden					
☐	Eher zufrieden					
☐	Eher nicht zufrieden					
☐	Überhaupt nicht zufrieden					
☐	Kann ich nicht beurteilen					
B11 Wie hätte Sie das HR SEM während der Corona-Krise noch besser unterstützen können?						
(offenes Textfeld)						
B12	Wie hätte Sie Ihr direkter Vorgesetzter bzw. Ihre direkte Vorgesetzte während der Corona-Krise noch besser unterstützen können?					
(offenes Textfeld)						
C Fragen zur Krisenbewältigung						
C3.1	Bitte beantworten Sie die folgenden Fragen zur Leistungserbringung und zur Qualität der Leistungen während der Corona-Krise, bezogen auf Ihre reguläre Arbeit (Tagesgeschäft).					
		Ja	Eher ja	Eher nein	Nein	Kann ich nicht beurteilen
Konnten Sie während der Corona-Krise Ihre reguläre Arbeit jederzeit vollständig erbringen?		☐	☐	☐	☐	☐
Konnten Sie während der Corona-Krise Ihre reguläre Arbeit jederzeit in der gewohnten Qualität erbringen?		☐	☐	☐	☐	☐
C2	Wenn C1 = (eher) nein: In welchen Phasen der Corona-Krise ist es Ihnen (eher) nicht gelungen, Ihre reguläre Arbeit vollständig zu erbringen? (Mehrfachantworten möglich)					
☐	Erste Welle im Frühling 2020					
☐	Lockerungen über Sommer 2020					
☐	Zweite Welle im Herbst/Winter 2020/2021					
☐	Lockerungen im Frühling 2021					
C3	Wenn C1 = (eher) nein: In welchen Phasen der Corona-Krise ist es Ihnen (eher) nicht gelungen, Ihre reguläre Arbeit in der gewohnten Qualität zu erbringen? (Mehrfachantworten möglich)					
☐	Erste Welle im Frühling 2020					
☐	Lockerungen über Sommer 2020					
☐	Zweite Welle im Herbst/Winter 2020/2021					
☐	Lockerungen im Frühling 2021					

Hatten Sie im Rahmen Ihrer Tätigkeit für das SEM während der Corona-Krise direkten Kontakt mit anderen Behörden (Bund,					
☐	Ja, im Rahmen meiner regulären Arbeit (Tagesgeschäft)				
☐	Ja, im Zusammenhang mit dem Krisenmanagement (z.B. Task Force Helpline Covid)				
☐	Nein				
	Ja	Eher ja	Eher nein	Nein	Kann ich nicht beurteilen
Erste Welle im Frühling 2020	☐	☐	☐	☐	☐
Lockerungen über Sommer 2020	☐	☐	☐	☐	☐
Zweite Welle im Herbst/Winter 2020/2021	☐	☐	☐	☐	☐
Lockerungen im Frühling 2021	☐	☐	☐	☐	☐
C6 Wenn C5 = (eher) nein: Warum konnten Sie (eher) nicht ausreichende und effektive Möglichkeiten zur Interaktion bieten?					

D Fragen zur Krisenorganisation					
Bitte geben Sie an, inwiefern Sie den folgenden Aussagen zur Krisenorganisation des SEM zustimmen.					
		Stimme eher zu		Stimme überhaupt nicht zu	
Das SEM war gut auf eine Krise wie die Corona-Pandemie vorbereitet.	☐	☐	☐	☐	☐
Wenn A2 = Direktionsbereich: Mein Direktionsbereich war gut auf eine Krise wie die Corona-Pandemie vorbereitet.	☐	☐	☐	☐	☐
Der Wechsel in den Krisenmodus erfolgte im SEM rechtzeitig.	☐	☐	☐	☐	☐
Die Krisenorganisation des SEM konnte die Interessen und Positionen des SEM in der Corona-Krise nach aussen (d.h. mit Akteuren ausserhalb des SEM) gut vertreten.	☐	☐	☐	☐	☐
Die Gremien, die zusätzlich geschaffen wurden, um den spezifischen Herausforderungen der Corona-Pandemie gerecht zu werden, haben einen wesentlichen Beitrag zur Krisenbewältigung geleistet.	☐	☐	☐	☐	☐
Im Hinblick auf eine nächste Krise wäre eine direktionsbereichsübergreifende Krisenorganisation zielführend.	☐	☐	☐	☐	☐

E Fragen zur Krisenkommunikation

E1 Welche Kommunikationskanäle des SEM haben Sie während der Corona-Krise zu Ihrer Information genutzt? (Mehrfachantworten möglich)

- ☐ Direkte Informationen (z.B. per E-Mail, Skype-Sitzungen, ActaNova, usw.) der eigenen Organisationseinheit oder des/der direkten Vorgesetzten
- ☐ Website des SEM
- ☐ Intranet
- ☐ Interne News (Newsletter enSEMble)
- ☐ Medienmitteilungen des SEM
- ☐ Wocheninformationen des Direktors des SEM
- ☐ Newsletter der Abteilung Rückkehr
- ☐ Social Media (Twitter)

E2 Welche Kommunikationskanäle des SEM haben sich aus Ihrer Sicht besonders bewährt? Bitte bringen Sie die folgenden Kommunikationskanäle in eine Rangfolge: 1 = hat sich am meisten bewährt; 8 = hat sich am wenigsten bewährt.

Sie können die einzelnen Kommunikationskanäle anklicken und verschieben.

- 1 Direkte Informationen (z.B. per E-Mail, Skype-Sitzungen, ActaNova, usw.) der eigenen Organisationseinheit oder des/der direkten Vorgesetzten
- 2 Website des SEM
- 3 Intranet
- 4 Interne News (Newsletter enSEMble)
- 5 Medienmitteilungen des SEM
- 6 Wocheninformationen des Direktors des SEM
- 7 Newsletter der Abteilung Rückkehr
- 8 Social Media (Twitter)

E3 Bitte beurteilen Sie die folgenden Aussagen zur **internen Krisenkommunikation** des SEM, d.h. zur Kommunikation nach innen mit den SEM-Mitarbeitenden (u.a. über Pandemie-Entwicklung, Weisungen und Empfehlungen zum Schutz der Mitarbeitenden, personalrechtliche Massnahmen).

	Stimme voll und ganz zu	Stimme eher zu	Stimme eher nicht zu	Stimme überhaupt nicht zu	Kann ich nicht beurteilen
Die interne Krisenkommunikation war zeitgerecht , d.h. ich verfügte rechtzeitig über relevante Informationen.	☐	☐	☐	☐	☐
Die interne Krisenkommunikation war genügend aktiv , d.h. ich wurde regelmässig mit relevanten Informationen bedient.	☐	☐	☐	☐	☐
Die interne Krisenkommunikation war adressatengerecht , d.h. ich wurde entsprechend meinen spezifischen Bedürfnissen mit Informationen bedient.	☐	☐	☐	☐	☐
Die interne Krisenkommunikation war konsistent , d.h. die Informationen wurden koordiniert und abgeglichen, so dass keine widersprüchlichen Aussagen kommuniziert wurden (One Voice-Prinzip).	☐	☐	☐	☐	☐

_____ (offenes Textfeld)

mit Behörden der Kantone und mit der Bevölkerung (u.a. über Massnahmen bzgl. Ein-/Ausreise in/aus der Schweiz, Massnahmen

Überspringen Sie diese Frage, wenn Sie dazu keine Einschätzung abgeben können. Betätigen Sie dazu den Pfeil unten rechts.

	Stimme voll und ganz zu	Stimme eher zu	Stimme eher nicht zu	Stimme überhaupt nicht zu	Kann ich nicht beurteilen
Die externe Krisenkommunikation war zeitgerecht , d.h. die Behörden verfügten rechtzeitig über relevante Informationen.	☐	☐	☐	☐	☐
Die externe Krisenkommunikation war genügend aktiv , d.h. die Behörden wurden regelmässig mit relevanten Informationen bedient.	☐	☐	☐	☐	☐
Die externe Krisenkommunikation war adressatengerecht , d.h. die Behörden wurden entsprechend ihren spezifischen Bedürfnissen mit Informationen bedient.	☐	☐	☐	☐	☐
Die externe Krisenkommunikation war konsistent , d.h. die Informationen wurden koordiniert und abgeglichen, so dass keine widersprüchlichen Aussagen kommuniziert wurden (One Voice-Prinzip).	☐	☐	☐	☐	☐

Krisenkommunikation mit der Bevölkerung					
Die externe Krisenkommunikation war zeitgerecht , d.h. die Bevölkerung verfügte rechtzeitig über relevante Informationen.	☐	☐	☐	☐	☐
Die externe Krisenkommunikation war genügend aktiv , d.h. die Bevölkerung wurde regelmässig mit relevanten Informationen bedient.	☐	☐	☐	☐	☐
Die externe Krisenkommunikation war adressatengerecht , d.h. die Bevölkerung wurde entsprechend ihren spezifischen Bedürfnissen mit Informationen bedient.	☐	☐	☐	☐	☐
Die externe Krisenkommunikation war konsistent , d.h. die Informationen wurden koordiniert und abgeglichen, so dass keine widersprüchlichen Aussagen kommuniziert wurden (One-Voice-Prinzip).	☐	☐	☐	☐	☐

F Fragen zum Abschluss

F1 Abschliessend möchten wir Sie um eine Gesamteinschätzung bitten, wie Sie das Krisenmanagement des SEM als Mitarbeitende bzw. als Mitarbeitender des SEM wahrgenommen haben. Bitte geben Sie dazu Ihre Zufriedenheit mit dem Krisenmanagement insgesamt sowie mit einzelnen Aspekten davon auf einer Skala von 1–10 an.

	Zufriedenheit auf einer Skala von 1–10 (1 = tiefste Zufriedenheit, 10 = höchste Zufriedenheit)									
Krisenmanagement des SEM insgesamt	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6	☐ 7	☐ 8	☐ 9	☐ 10
Krisenorganisation (Gremien)	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6	☐ 7	☐ 8	☐ 9	☐ 10
Interne Krisenkommunikation	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6	☐ 7	☐ 8	☐ 9	☐ 10
Externe Krisenkommunikation	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6	☐ 7	☐ 8	☐ 9	☐ 10
Leistungserbringung (reguläre Arbeit/Tagesgeschäft)	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6	☐ 7	☐ 8	☐ 9	☐ 10
Technische Infrastruktur	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6	☐ 7	☐ 8	☐ 9	☐ 10
HR-Massnahmen und Angebote	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6	☐ 7	☐ 8	☐ 9	☐ 10
Arbeitsbedingungen	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6	☐ 7	☐ 8	☐ 9	☐ 10
Verteilung der Arbeitslast zwischen den Mitarbeitenden	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6	☐ 7	☐ 8	☐ 9	☐ 10

F2 Haben Sie noch ergänzende Vorschläge, wie das SEM die Corona-Krise noch besser hätte bewältigen können? Was muss diesbezüglich bei einer nächsten Krise beachtet werden?

_____ (offenes Textfeld)

A 5 Weitere Auswertungen aus der Online-Befragung

DA 5: Wie lange sind Sie bereits für das SEM bzw. seine Vorgängerorganisationen (BFA, IMES, DFW, BFF, BFM) tätig?

	Anzahl Nennungen	In Prozent
Weniger als 1 Jahr	38	6 Prozent
Zwischen 1 und 5 Jahren	208	31 Prozent
Zwischen 6 und 10 Jahren	170	25 Prozent
Zwischen 11 und 20 Jahren	121	18 Prozent
Über 20 Jahre	136	20 Prozent
Total	673	100 Prozent

Quelle: Auswertung Interface, basierend auf der Online-Befragung der SEM-Mitarbeitenden 2021.

DA 6: In welchem Bereich des SEM waren Sie während der Corona-Krise angestellt?

	Anzahl Nennungen	In Prozent
Direktionsbereich Asyl	327	49 Prozent
Direktionsbereich Internationales	62	9 Prozent
Direktionsbereich Planung und Ressourcen	99	15 Prozent
Direktionsbereich Zuwanderung und Integration	129	19 Prozent
Direktion und Stabsbereiche (Bundeszentren, Direktionsstab, Information und Kommunikation, Recht, Steuerung und Forschung)	42	6 Prozent
Mehrere Bereiche (interner Stellenwechsel, usw.) oder sonstiger Bereich (EKM, BMO, usw.)	14	2 Prozent
Total	673	100 Prozent

Quelle: Auswertung Interface, basierend auf der Online-Befragung der SEM-Mitarbeitenden 2021.

DA 7: Haben Sie während der Corona-Krise im SEM eine leitende Funktion ausgeübt? (Mehrfachantworten) (N = 673)

	<i>Anzahl Nennungen</i>	<i>In Prozent</i>
Ja, leitende Funktion mit Personalführungsverantwortung in der bestehenden SEM-Struktur	147	22 Prozent
Ja, Sonderleitungsfunktion im Rahmen der Corona-Pandemie	24	4 Prozent
Nein	507	75 Prozent

Quelle: Auswertung Interface, basierend auf der Online-Befragung der SEM-Mitarbeitenden 2021.

Anmerkung: 5 Personen haben angegeben, dass sie eine leitende Funktion mit Personalführungsverantwortung in der bestehenden SEM-Struktur sowie eine Sonderleitungsfunktion im Rahmen der Corona-Pandemie hatten.

DA 8: Waren Sie während der Corona-Krise in das Krisenmanagement des SEM involviert?

	<i>Anzahl Nennungen</i>	<i>In Prozent</i>
Ja, ich war Mitglied eines oder mehrerer Gremien des SEM zur Bewältigung der Corona-Krise	80	12 Prozent
Ja, ich beschäftigte mich mit der Corona-Krise im Rahmen der regulären Strukturen des SEM, war aber nicht Mitglied eines Gremiums des SEM zur Krisenbewältigung	151	23 Prozent
Nein, ich war nicht in das Corona-Krisenmanagement des SEM involviert	439	66 Prozent
Total	670	100 Prozent

Quelle: Auswertung Interface, basierend auf der Online-Befragung der SEM-Mitarbeitenden 2021.

DA 9: In welchem oder welchen der folgenden Gremien des SEM zur Bewältigung der Corona-Krise waren Sie involviert? (Mehrfachantworten) (N = 80)

	<i>Anzahl Nennungen</i>
Geschäftsleitung (GL SEM)	6
Koordinationsgruppe Corona (KoCo)	21
Koordinationsstab Asyl SEM (KSA SEM) (inkl. RACo und CoCo)	38
Koordinationsstab Lage Asyl (KSLA)	10
Task Force Helpline Covid des DB ZI	28
Krisenstab der Abteilung Integration	2
Sonderstab Corona ZI (SoCo ZI)	10
Weiteres Gremium	13

Quelle: Auswertung Interface, basierend auf der Online-Befragung der SEM-Mitarbeitenden 2021.

DA 10: Gesamteinschätzung des Krisenmanagements des SEM durch die Mitarbeitenden des SEM (Zufriedenheit mit dem Krisenmanagement insgesamt sowie mit einzelnen Aspekten davon auf einer Skala von 1 bis 10)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Krisenmanagement des SEM insgesamt (N = 593)	1%	2%	3%	4%	6%	7%	21%	33%	15%	8%
Krisenorganisation (Gremien) (N = 590)	2%	2%	5%	3%	9%	13%	18%	27%	15%	6%
Interne Krisenkommunikation (N = 628)	2%	2%	3%	4%	6%	9%	18%	27%	21%	9%
Externe Krisenkommunikation (N = 496)	1%	2%	5%	5%	14%	13%	20%	23%	14%	4%
Leistungserbringung (Tagesgeschäft) (N = 624)	1%	2%	3%	3%	7%	7%	15%	23%	23%	15%
Technische Infrastruktur (N = 637)	2%	2%	5%	6%	6%	10%	15%	21%	19%	14%
HR-Massnahmen und Angebote (N = 612)	2%	2%	5%	6%	8%	9%	19%	21%	18%	10%
Arbeitsbedingungen (N = 634)	1%	2%	4%	5%	6%	6%	14%	21%	23%	19%
Verteilung der Arbeitslast (N = 625)	7%	6%	8%	6%	11%	10%	13%	17%	14%	9%

Quelle: Auswertung Interface, basierend auf der Online-Befragung der SEM-Mitarbeitenden 2021.

Anmerkung: Zufriedenheit auf einer Skala von 1 bis 10: 1 = tiefste Zufriedenheit; 10 = höchste Zufriedenheit.