

Schlussbericht

Zusammenarbeit von Bund und Kantonen in der Covid-19-Epidemie: Schlussfolgerungen und Emp- fehlungen

29. April 2022

Executive Summary.....	3
1. Einleitung.....	6
1.1. Ausgangslage.....	6
1.2. Ziele.....	6
1.3. Vorgehen.....	7
1.4. Inhalt und Aufbau.....	8
1.5. Ausblick.....	8
2. Staatspolitischer und rechtlicher Rahmen.....	8
2.1. Zuständigkeiten von Bund und Kantonen.....	8
2.2. Finanzierungsverantwortung und fiskalische Äquivalenz.....	11
2.3. Finanzhilfen.....	12
3. Prozesse und Verfahren.....	12
3.1. Gesamtkoordination u. sektorübergreifende Entscheidvorbereitung.....	12
3.2. Konsultation der Kantone und Gemeinden.....	13
3.3. Rechtsetzung und Vollzug in der Krise.....	15
3.4. Vertikaler und horizontaler Informationsaustausch.....	16
4. Akteure und Organisationen.....	16
4.1. Krisenorgane und politisch-strategischer Austausch.....	16
4.2. Rolle der gesamtschweizerischen Regierungs- und Direktorenkonferenzen.....	18
4.3. Rolle der regionalen Regierungs- und Direktorenkonferenzen.....	19
5. Kommunikation.....	19
5.1. Externe Kommunikation.....	19
5.2. Interne Kommunikation.....	21
5.3. Chancen des föderalen Zusammenspiels.....	21

Executive Summary

Zusammenarbeit Bund - Kantone im Fokus

In mehreren Etappen analysierte die KdK in enger Abstimmung mit den primär betroffenen Direktorenkonferenzen die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen während der Covid-19-Epidemie. Gemäss ihrem ständigen Grundauftrag konzentrierte sich die KdK auf die vertikale Zusammenarbeit zwischen den Staatsebenen und die horizontale Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und den interkantonalen Konferenzen. Im Fokus der Auswertung stehen damit zwei Kernbereiche des föderalen Krisenmanagements, deren Optimierung im Hinblick auf künftige Krisen zentral ist. Nicht Gegenstand der vorliegenden Analyse ist das Krisenmanagement der einzelnen Kantone. Hierzu wird auf die Auswertungsberichte verwiesen, die in den Kantonen entstehen bzw. bereits vorliegen.

Durchgezogene Bilanz für die erste Phase bis Winter 2020

Seit Februar 2020 sind der Bund und die Kantone mit dem Krisenmanagement zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie beschäftigt. Während der ausserordentlichen Lage im Frühling 2020 waren die Verantwortlichkeiten und Rollen des Bundes und der Kantone insgesamt klar und das Zusammenspiel funktionierte. Die Kantone und Gemeinden konnten die auf Bundesebene angeordneten Massnahmen in aller Regel rasch und wirksam umsetzen. Der Wechsel von der ausserordentlichen in die besondere Lage im Juni 2020 war zwischen dem Bund und den Kantonen jedoch zu wenig abgesprochen. In der Folge waren die Kantone auf die zweite Welle im Herbst 2020 nicht genügend vorbereitet. Auch funktionierte der Informations- und Datenaustausch zwischen dem Bund und den Kantonen in der ersten Phase nicht reibungslos. So waren auf beiden Seiten die bestehenden Systeme zu Beginn der Krise zu wenig in der Lage, einen konstanten und geordneten Informationsfluss sicherzustellen. In der Entscheidungsfindung dominierte lange Zeit eine sektorielle Perspektive, obwohl die Komplexität der Epidemie mit ihren vielzähligen Auswirkungen einen ganzheitlichen Ansatz mit Einbezug sämtlicher betroffener Sektoralpolitiken erfordert hätte. Auch wurde seitens der politischen Entscheidungsgremien bei Bund und Kantonen zu wenig antizipativ und in Szenarien gedacht. Die Kantonsregierungen zogen im Zwischenbericht der KdK Ende 2020 eine entsprechend kritische Zwischenbilanz.

Erste Verbesserungen in den weiteren Phasen ab Winter 2020

Dass bereits während der Krise Verbesserungen erzielt werden konnten, zeigt die Evaluation der weiteren Phasen ab Winter 2020. So verbesserten sich der Einbezug der Kantone in die Entscheidungsfindung des Bundesrates, die Koordination zwischen Bund und Kantonen und die Unterstützung des kantonalen Vollzugs. Schrittweise Optimierungen führten auf allen Staatsebenen zu einer Intensivierung und Institutionalisierung des politischen und technischen Austausches zwischen den verschiedenen Sektoren, was im Ansatz zu einem ganzheitlicheren Krisenmanagement führte. Positiv wird die vertikale Zusammenarbeit bei den Wirtschaftshilfen und der Impfkampagne beurteilt. Auch blieb genügend Handlungsspielraum für individuelle kantonale Lösungen. Auf horizontaler Ebene intensivierte sich der Austausch in den Regionen. Er ermöglichte es den Kantonen, gegenseitig von ihren Erfahrungen zu profitieren. Die Kommunikation des Bundes und die gemeinsamen

Medienauftritte von Mitgliedern des Bundesrates mit Präsidien der thematisch betroffenen interkantonalen Konferenzen bewährten sich.

Optimierungsbedarf im Krisenmanagement zwischen Bund und Kantonen

Insgesamt hat sich das System also bereits während der Krise als lernfähig erwiesen. Trotzdem ergibt sich über den gesamten Zeitraum betrachtet eine Reihe von Bereichen, in denen die Rahmenbedingungen des Krisenmanagements zwischen Bund und Kantonen optimiert werden sollten. Dabei geht es einerseits darum, gesetzliche und organisatorische Lücken zu schliessen. Andererseits sollen bestehende Prinzipien im Hinblick auf eine bessere Umsetzung präzisiert und bekräftigt werden. Ziel ist es, die Grundlagen im Hinblick auf ein möglichst effizientes und flexibles Krisenmanagement zu stärken.

Im vorliegenden Schlussbericht der KdK identifizieren die Kantonsregierungen sieben Handlungsfelder, in denen Optimierungsbedarf besteht:

- *Kompetenz- und Aufgabenteilung von Bund und Kantonen:* Das Epidemien-gesetz (EpG) ist in Bezug auf die Kompetenz- und Aufgabenteilung zu präzisieren. So ist in besonderen Lagen (Art. 6 EpG) die strategische Gesamtführung des Bundes im Sinne einer Regelungspflicht explizit festzuhalten, während die Kantone die Möglichkeit von «Krisenfenstern» erhalten sollen. Zu prüfen ist, wie der Wechsel zwischen den Lagen objektiver ausgestaltet werden kann, um mehr Planungssicherheit zu schaffen.
- *Finanzierungsverantwortung und Finanzhilfen:* Bund und Kantone legen Grundsätze zur Finanzierungsverantwortung fest. Festzuhalten ist, dass die Übernahme direkter und indirekter Kosten, die sich aus Massnahmen des Bundes ergeben, wenn immer möglich zum Zeitpunkt der Anordnung festgelegt wird. Im Sinne der fiskalischen Äquivalenz soll der Bund die Auswirkungen seiner nationalen Bekämpfungsmassnahmen finanzieren. Weiter soll das EpG um ein Kapitel zu Finanzhilfen ergänzt werden. Dieses legt allgemeine Vorgaben (Ziele, Kriterien, Verfahren, Kompetenzen, Verantwortlichkeiten etc.) für wirtschaftliche Hilfen zur Abfederung der Epidemiefolgen fest.
- *Konsultationsprozesse:* Der Bund muss die Kantone auch in besonderen und ausserordentlichen Lagen frühzeitig in seine Willensbildung und Entscheidungsfindung einbeziehen und vor Entscheiden wann immer möglich Konsultationen der Kantonsregierungen über die kantonalen Staatskanzleien durchführen. Wenn die Gemeinden von den Massnahmen des Bundes erheblich betroffen sind, konsultiert dieser den Schweizerischen Gemeindeverband und den Schweizerischen Städteverband.
- *Rechtsetzung:* Die Rechtsetzungsprozesse von Bund und Kantonen sollen im Hinblick auf eine bessere Berücksichtigung von Umsetzungs- und Vollzugsfragen und ein besseres Zeitmanagement überprüft und optimiert werden.
- *Politisch-strategischer Austausch Bund - Kantone:* Im Sinne eines sektorübergreifenden, antizipativen und kohärenten Krisenmanagements auf gesamtschweizerischer Ebene soll der Austausch zwischen Vertretungen des Bundesrates und der Kantonsregierungen während einer Krise stärker institutionalisiert werden. Der Bundesrat und die Kantonsregierungen prüfen gemeinsam, wie dies über bestehende Strukturen gewährleistet und gestärkt werden kann. Ergänzend dazu wird der Bund eingeladen, auf operativer Ebene

einen permanenten, departementsübergreifenden Krisenstab des Bundes einzusetzen, der unter Einbezug von Kantonsvertretungen die Vorbereitung von Grundlagen für politische Entscheide auf Bundesebene sicherstellt.

- *Interkantonale Konferenzen:* Die interkantonalen Regierungs- und Direktorenkonferenzen sollen auch in einer Krise ihre Rollen im Erfahrungs-, Meinungs- und Informationsaustausch wahrnehmen. Als Koordinations- und Harmonisierungsorgane ermöglichen sie Absprachen, gemeinsame Haltungen und koordiniertes Handeln der Kantone. Weiter sollen die gesamtschweizerischen Konferenzen enger zusammenarbeiten. Den Kantonen wird empfohlen, die regionale Koordination im Rahmen der regionalen Regierungs- und Direktorenkonferenzen zu stärken.
- *Kommunikation:* Die Kantone sollen ihre Grundlagen für die Krisenkommunikation überprüfen und allenfalls um Vorgaben für epidemische Ereignisse ergänzen. In einer Krise sollen Bund, Kantone und Gemeinden ihre Kommunikation besser abstimmen und gegenüber der Öffentlichkeit möglichst geschlossen vertreten, um die Akzeptanz der Massnahmen und das Vertrauen in das Krisenmanagement zu stärken.

1. Einleitung

1.1. Ausgangslage

Seit Ende Februar 2020 der erste Covid-19-Fall in der Schweiz bestätigt wurde und der Bundesrat landesweite Bekämpfungsmassnahmen im Sinne einer besonderen Lage gemäss EpG ergriff, sind Bund und Kantone vor gesundheits-, aber auch sozial- und wirtschaftspolitische Herausforderungen von grosser Tragweite gestellt. Auch für die vertikale und horizontale Zusammenarbeit stellte die Covid-19-Epidemie einen Prüfstein dar.

Bereits im Mai 2020 beauftragte der Leitende Ausschuss der KdK das Generalsekretariat damit, in Zusammenarbeit mit den Direktorenkonferenzen eine Auswertung des Krisenmanagements in die Wege zu leiten. Die erste Etappe der Auswertung konnte mit dem Zwischenbericht vom Dezember 2020 (Anhang I) abgeschlossen werden. Der Zwischenbericht umfasst den Zeitraum von Februar bis September 2020 und enthält erste Schlussfolgerungen im Sinne einer Zwischenbilanz.

Aufgrund der fortdauernden Krisensituation beauftragte die Plenarversammlung vom Dezember 2020 das Generalsekretariat, die Auswertungsarbeiten für den Zeitraum ab Oktober 2020 fortzuführen und die Erkenntnisse in Form eines politischen Schlussberichts zuhanden der Kantonsregierungen zusammenzufassen.

Auch wenn die Krise noch fortauern sollte, liegen nach über zwei Jahren genügend Erfahrungswerte vor, um Schlussfolgerungen und Empfehlungen zu formulieren, zumal Schwachstellen im Krisenmanagement in verschiedenen Phasen in gleicher oder ähnlicher Form auftraten.

1.2. Ziele

Ziel der Auswertung der Krisenbewältigung ist es, aus den Erfahrungen der Covid-19-Epidemie Schlussfolgerungen und Empfehlungen für eine Optimierung des vertikalen und horizontalen Krisenmanagements von Bund, Kantonen und Gemeinden zu gewinnen. Konkret sollen die rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen dergestalt optimiert werden, dass in künftigen Krisenlagen von Beginn weg ein effizientes und flexibles Krisenmanagement gewährleistet ist, sei dies bei epidemischen Ereignissen oder in anderen Krisenszenarien.

Im Fokus der vorliegenden Auswertung steht die Zusammenarbeit zwischen den Staatsebenen und deren rechtliche, institutionelle und organisatorische Grundlagen. Die Empfehlungen zielen darauf ab, die in einer Krise notwendige Handlungs- und Durchsetzungsfähigkeit und Vereinheitlichung zu gewährleisten und gleichzeitig die Vorteile föderaler Strukturen und Prozesse zu nutzen. Der Grossteil der Empfehlungen adressiert epidemische Krisenlagen (z.B. EpG-Revision). Ein Teil der Empfehlungen (z.B. Finanzierungsverantwortung, Koordination Bund - Kantone) ist auch auf andere Szenarien anwendbar, die ein übergreifendes Krisenmanagement erfordern, z.B. eine langandauernde Strommangellage, ein starkes Erdbeben oder eine grosse Flüchtlingswelle.

Der Bericht macht keine Aussagen zum Krisenmanagement der einzelnen Kantone und der Gemeinden, zumal dies den Rahmen der vorliegenden Auswertung gesprengt hätte. Hierzu wird auf die vertiefenden Evaluationsarbeiten verwiesen, die in den Kantonen entstehen bzw. bereits vorliegen (eine Zusammenstellung der

verschiedenen Auswertungsarbeiten findet sich in Anhang IV). Es ist unbestritten, dass es im Krisenmanagement der Kantone ebenso Verbesserungsbedarf gibt wie beim Bund. In der Öffentlichkeit standen die Kantone unter grossem Druck. Dabei wurde oftmals übersehen, dass die Kantone und Gemeinden in den vergangenen zwei Jahren viel geleistet haben, um die Krise zu bewältigen. Mit innovativen Ansätzen und rascher Umsetzung konnten sie wesentlich zur Krisenbewältigung beitragen, beispielsweise beim Testen, bei der Impfkampagne oder der raschen Umsetzung wirtschaftlicher Stützmassnahmen (Härtefall- und Kurzarbeitsgesuche).

1.3. Vorgehen

Im Rahmen der ersten Etappe der Auswertung führte die KdK vom 8. Juli bis 15. September 2020 bei den Kantonen eine Umfrage zu den Themen Pandemievorbereitung, Entscheidungsprozesse und Einbezug der Kantone, Umsetzung, Kommunikation, Aufgabenverteilung und Finanzierungsverantwortung durch. 25 Kantone beteiligten sich an der Umfrage. Die Ergebnisse dieser Erhebung wurden im Zwischenbericht vom Dezember 2020 (Anhang I) publiziert.

Für die zweite Etappe führte Interface/KPM im Auftrag der KdK vom 22. Juni bis 11. Juli 2021 eine Onlineumfrage bei Schlüsselakteuren aus den Kantonen, den gesamtschweizerischen Direktorenkonferenzen, den regionalen Regierungskonferenzen, dem Schweizerischen Städteverband (SSV) und dem Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) sowie einzelnen Gemeinden durch. Die Umfrage umfasste die Themen Rechtsrahmen, Krisenorganisation, Zusammenspiel von Bund und Kantonen, interkantonale Zusammenarbeit und Kommunikation. Zusätzlich führte Interface/KPM eine Reihe von Gesprächen mit Expertinnen und Experten der fachlichen und politischen Ebene. Die Ergebnisse der Erhebungen von Interface/KPM liegen in einem separaten Auswertungsbericht vor (Anhang II).

Auf der Grundlage des Zwischenberichts, des Berichts von Interface/KPM und der eigenen Erfahrungen verfasste die KdK vier Thesepapiere zu den Themenbereichen Koordination, Gremien, Rechtsrahmen und Kommunikation. Diese wurden im September/Oktober 2021 im Rahmen von vier Workshops mit Kadermitarbeitenden von Kantonen, Gemeinden, Direktorenkonferenzen, SSV und SGV sowie externen Expertinnen und Experten diskutiert (siehe Anhang V, Projektorganisation). Ausgehend von den Fachdiskussionen in den Workshops erstellte die KdK einen ersten Entwurf des vorliegenden Schlussberichts. Dieser wurde am 15. November 2021 im Rahmen eines Workshops mit Vertreterinnen und Vertretern der Kantonsregierungen bzw. Konferenzen und Kommunalverbände (siehe Anhang V, Projektorganisation) diskutiert und anschliessend entsprechend überarbeitet.

Im ersten Quartal 2022 wurden die Kantonsregierungen, die Direktorenkonferenzen, die regionalen Regierungskonferenzen und die Kommunalverbände (SSV und SGV) zum Berichtsentwurf konsultiert. Dadurch konnte sichergestellt werden, dass auch die Erfahrungen aus der jüngsten Infektionswelle mit der Omikron-Variante in den Bericht einfliessen konnten. Die Ergebnisse dieser Konsultation wurden in der Plenarversammlung der KdK vom 25. März 2022 diskutiert und anschliessend in den definitiven Schlussbericht eingearbeitet.

Der Auswertungsprozess wurde durch eine operative Steuergruppe (siehe Anhang V, Projektorganisation) und gutachterisch durch das Institut für Föderalismus an der Universität Freiburg begleitet. Auch stand die KdK mit

der Bundeskanzlei, die seitens des Bundes für die Auswertung des Krisenmanagements verantwortlich ist, im Austausch. Im Dezember 2021 diskutierte die KdK den Berichtsentwurf mit Vertretungen der Bundeskanzlei und des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) unter der Leitung des Bundeskanzlers.

1.4. Inhalt und Aufbau

Der Schlussbericht ist thematisch gegliedert. Im Einzelnen beinhaltet er Schlussfolgerungen und Empfehlungen zum (staats-)rechtlichen Rahmen (Ziffer 2.), Verfahren und Prozessen (Ziffer 3.), Akteuren und Organisationen (Ziffer 4.) und Krisenkommunikation (Ziffer 5.). Im Vordergrund stehen die Empfehlungen, für die vertiefte Analyse wird auf die Berichte im Anhang verwiesen.

Die – im Bericht grafisch hervorgehobenen – Empfehlungen verstehen sich als Beitrag der Kantone zur weiteren politischen Diskussion und Reform der Krisenorganisation. Sie haben einen unterschiedlichen Konkretisierungsgrad. Teils handelt es sich um allgemeine Empfehlungen für die Zusammenarbeit der Staatsebenen und um Vorschläge für weitere vertiefende Evaluationen, teils um konkrete Umsetzungsempfehlungen.

1.5. Ausblick

Der Bericht wird dem Bundesrat und den eidgenössischen Räten zur Kenntnis gebracht und soll in die weiteren Diskussionen und Arbeiten zur Optimierung des Krisenmanagements einfließen. Wie bereits erwähnt, beziehen sich die Schlussfolgerungen und Empfehlungen auf die Erfahrungen während der Covid-19-Epidemie bis Winter/Frühjahr 2022. Im Rahmen der weiteren Arbeiten wird auch zu prüfen sein, welche Empfehlungen generell für das Zusammenspiel von Bund und Kantonen und der Kantone und interkantonalen Organe untereinander in künftigen Krisen Anwendung finden können.

Ziel des vorliegenden Berichts war es nie, das Krisenmanagement einzelner Kantone zu analysieren. In Anhang IV findet sich indes eine Übersicht der in den Kantonen durchgeführten Auswertungen. Zudem hat die KdK eine Umfrage bei den Kantonen zur Rolle, Zusammensetzung und Funktionsweise der kantonalen Krisenstäbe sowie zur Kommunikation in der Covid-19-Krise durchgeführt. Eine Auswertung dieser Umfrage findet sich in Anhang III. Die Kantone sind eingeladen, daraus die für ihr Krisenmanagement relevanten Schlussfolgerungen zu ziehen.

2. Staatspolitischer und rechtlicher Rahmen

2.1. Zuständigkeiten von Bund und Kantonen

Im Bereich der Verhütung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten hat der Bund eine umfassende Gesetzgebungskompetenz (Art. 118 Abs. 2 lit. b BV). Unter Einbezug der Kantone legt der Bund die Ziele und Strategien der Erkennung, Überwachung, Verhütung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten fest (Art. 4 EpG). Die Kantone sind, soweit nicht der Bund zuständig ist, für den Vollzug verantwortlich (Art. 75 EpG). Im Sinne des Vollzugsföderalismus (Art. 46 Abs. 3 BV) haben die Kantone bei der Umsetzung Gestaltungsspielräume.

Dieser ist allerdings im Bereich übertragbarer Krankheiten eingeschränkt. Der Bundesrat beaufsichtigt und koordiniert den Vollzug (Art. 77 EpG).

Das EpG regelt die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen entlang eines dreistufigen Modells, das zwischen normalen, besonderen und ausserordentlichen Lagen unterscheidet. In besonderen Lagen – einer gesundheitlichen, die ordentlichen Vollzugsorgane überfordernden Krisensituation – kann der Bundesrat nach Anhörung der Kantone gegenüber der Bevölkerung gesundheitspolizeiliche Massnahmen erlassen (Art. 6 EpG). Wenn es ausserordentliche Lagen erfordern, kann der Bundesrat für das ganze Land oder einzelne Landesteile die notwendigen Massnahmen anordnen (Art. 7 EpG). Ausserordentliche Lagen setzen das Vorliegen einer Notlage gemäss Art. 185 Abs. 3 BV voraus; sie sind darüber hinaus nicht an zusätzliche Voraussetzungen geknüpft und auch nicht auf ein Set von Massnahmen beschränkt. Art. 7 EpG verweist lediglich auf Kompetenzen, die dem Bundesrat gestützt auf andere Delegationsnormen (Art. 6 Abs. 2 EpG) oder nach Massgabe des konstitutionellen Notstandsrechts (Art. 185 Abs. 3 BV) zukommen. Art. 7 EpG verlangt keine explizite Anhörung der Kantone, doch gelten grundsätzlich auch in Notlagen die verfassungsmässigen Informations- und Mitwirkungsrechte der Kantone (Art. 45 BV).

Feststellung, Wechsel und Aufhebung von besonderen und ausserordentlichen Lagen fallen mit dem Erlass entsprechender Regulierungen des Bundesrates bzw. mit deren gänzlicher Aufhebung zusammen. Abgesehen von der Befristung verfassungsunmittelbarer Verordnungen fehlen Elemente einer demokratischen Kontrolle, etwa durch einen Einbezug des Parlaments.

Wo das Bundesrecht einen Bereich abschliessend regelt, ist eine Rechtsetzung durch die Kantone von Verfassungen wegen ausgeschlossen (Art. 3 und Art. 49 Abs. 1 BV). Die Kantone behalten aber sowohl in besonderen als auch in ausserordentlichen Lagen grundsätzlich ihre Zuständigkeiten, solange und soweit der Bund von seinen weitreichenden Zuständigkeiten gemäss Art. 6 und 7 EpG keinen oder keinen abschliessenden Gebrauch macht.

Mit dem Beginn der Krise erliess der Bundesrat eine Vielzahl von befristeten Covid-19-Verordnungen. Diese stützten sich zum einen auf Art. 6 EpG und auf spezialgesetzliche Ermächtigungen, während andere auf Art. 7 EpG bzw. auf der Notrechtskompetenz (Art. 185 Abs. 3 BV) beruhten. Im Sommer 2020 überführte er die Verordnungen in eine formal-gesetzliche Grundlage, die er den eidgenössischen Räten vorlegte: Das Covid-19-Gesetz wurde vom Parlament als dringlich erklärt und trat Ende September 2020 in Kraft. Es wurde seither mehrmals revidiert. Es normiert den Regelungsgegenstand, die Grundsätze und die Sachgebiete, in denen dem Bundesrat besondere Befugnisse eingeräumt werden, sowie die entsprechenden Massnahmen. Dabei handelt es sich einerseits um Sekundärmassnahmen zur Bewältigung der sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen der gesundheitspolizeilichen Massnahmen, aber auch um Regelungen zu Impfung, Test- und Contact-Tracing-System und Covid-19-Zertifikat. Gesundheitspolizeiliche Massnahmen im engeren Sinne wie die Maskenpflicht im öffentlichen Verkehr stützen sich dagegen weiter auf Art. 6 EpG ab. Neben dem Covid-19-Gesetz existieren in Sachgebieten mit besonderem Regelungsumfang weitere spezifische Gesetze (z. B. Covid-19-Solidarbürgschaftsgesetz).

Wiederholt traten bei der Bewältigung der Covid-19-Epidemie Unsicherheiten auf, welche Zuständigkeiten und Handlungsspielräume Bund und Kantone jeweils haben (z.B. Fabrikschliessungen im Kanton Tessin, Regelungen zur Aussengastronomie in den Skigebieten, Massentests in Schulen). Auch befindet sich die Schweiz

nach Beendigung der ausserordentlichen Lage durch den Bundesrat seit Ende Juni 2020 in einer besonderen Lage. Obschon sich die epidemiologische Situation seither wiederholt veränderte, wechselte der Bundesrat die Lage nicht mehr. Da Art. 7 EpG keine Kriterien für ausserordentliche Lagen nennt, sind der Wechsel der Lage und damit verbunden die Rollen und Verantwortlichkeiten von Bund und Kantonen mit Unsicherheiten behaftet, die letztlich zu einer Erschwerung des Krisenmanagements führen können. Dies zeigte sich, als sich die epidemiologische Lage im Herbst 2020 zuspitzte und sich Bund und Kantone gegenseitig die Verantwortlichkeiten zugeschoben haben. Gleichzeitig fehlte ein politischer Diskurs über Ausstiegsszenarien und Perspektiven.

Insgesamt zeigen die Erfahrungen, dass das EpG zu präzisieren ist hinsichtlich des Ein- und Austritts in die bzw. aus der besonderen und ausserordentlichen Lage, der Aufgabenteilung in der besonderen Lage, der Ermächtigung des Bundesrates und der Kompetenzen und Handlungsspielräume der Kantone.

Empfehlung 1: Aufgaben und Kompetenzverteilung von Bund und Kantonen in der besonderen Lage sind präziser zu fassen. So ist Art. 6 EpG in folgenden Bereichen zu präzisieren:

- Erstens wird festgehalten, dass dem Bundesrat auch in der besonderen Lage die strategische Gesamtführung obliegt und dass er – analog zu Art. 7 EpG – Massnahmen für das ganze Land oder einzelne Landesteile anordnen kann.
- Zweitens prüft der Bundesrat im Rahmen der EpG-Revision, ob und wie der Ein- und Austritt in die bzw. aus der besonderen und ausserordentlichen Lage möglichst objektiv ausgestaltet sowie Art und Umfang zulässiger Bekämpfungsmassnahmen gesetzlich festgelegt werden können, damit die Kantone – aber auch weitere Akteure z.B. aus der Wirtschaft – mögliche Szenarien verlässlich einkalkulieren können.
- Drittens soll der Bundesrat bei Grenzschiessungen die notwendigen Massnahmen ergreifen können, damit die Reisefreiheit und Mobilität der Grenzgängerinnen und Grenzgänger sowie der Einwohnerinnen und Einwohner, die eine besondere persönliche, familiäre oder berufliche Bindung zum Grenzgebiet haben, bestmöglich gewährleistet bleiben.
- Viertens können die Kantone in den übrigen Bereichen ihre Massnahmen untereinander koordinieren und gegebenenfalls harmonisieren, soweit dies zeitlich möglich sowie regional notwendig erscheint (bspw. aufgrund der Mobilität der Bevölkerung).
- Fünftens ist festzuhalten, dass die Kantone in besonderen und ausserordentlichen Lagen auch in vom Bundesrat geregelten Bereichen strengere Massnahmen erlassen können, sofern dies aufgrund einer kantonal spezifischen epidemiologischen Situation geboten erscheint. Solche abweichenden Regulierungen sind dem Bundesrat und den benachbarten Kantonen zur Kenntnis zu bringen.

Weiter prüfen Bund und Kantone, ob in Art. 7 EpG (ausserordentliche Lage) der Umfang der Ermächtigung des Bundesrates zu präzisieren ist. Diese Prüfung erfolgt insbesondere mit Blick auf das Verhältnis zum konstitutionellen Notrecht (Art. 185 Abs. 3 BV).

2.2. Finanzierungsverantwortung und fiskalische Äquivalenz

Das EpG enthält zwar einige Bestimmungen zur Aufgabenfinanzierungen (Art. 71 und 73 EpG), jedoch nicht für den Fall, dass der Bundesrat gestützt auf Art. 6 und 7 EpG kantonsübergreifend Massnahmen anordnet. Mangels einer anderweitigen Regelung gelten in diesem Fall die allgemeinen Prinzipien der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen und des Vollzugsföderalismus. Rechnung zu tragen ist dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, welches die Kongruenz von Entscheidungs- und Finanzierungsträgern fordert («Wer zahlt, befiehlt»). Diese verfassungsrechtliche Maxime (Art. 43a BV) gilt nicht absolut, sondern steht in einem Spannungsfeld zum traditionellen Vollzugsföderalismus, wonach die Kantone – sofern gesetzlich nicht anders geregelt – die Kosten für die Umsetzung von Bundesrecht tragen. Gemäss dem föderalistischen Legalitätsprinzip (Art. 164 Abs. 1 Bst. f BV) sind die grundlegenden Bestimmungen über die Verpflichtungen der Kantone bei der Umsetzung und beim Vollzug des Bundesrechts in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen.

Finanzpolitische Überlegungen wurden zu Beginn der Krise teilweise zu wenig berücksichtigt, konnten aber in Austauschgesprächen zwischen dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) und dem Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) einerseits sowie der Finanzdirektorenkonferenz (FDK) und der Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz (VDK) andererseits meist zufriedenstellend geregelt werden. Grundsätzlich gilt es aber zu bedenken, dass Umsetzungskapazitäten nur dann bereitgestellt werden können, wenn auch deren Finanzierung gesichert ist. So führte die nicht explizit geregelte Frage der Finanzierungsverantwortung wiederholt zu Konflikten, die einem funktionierenden Zusammenspiel der Staatsebenen in einer Krisensituation abträglich sind und letztlich das Vertrauen in die staatlichen Institutionen unterminieren. Das gilt sowohl für unmittelbare Kosten der Umsetzung und Kontrolle als auch für mittelbare soziale und wirtschaftliche Folgekosten. Beispiele dafür sind die vollumfänglich bzw. teilweise durch die Kantone zu tragenden Verluste der Spitäler (vorübergehendes Verbot von Wahleingriffen) und des öffentlichen Verkehrs (Aufrechterhaltung des Angebots trotz Nachfrageeinbruch), obwohl diese aus Entscheidungen des Bundesrates resultierten. Umso wichtiger erscheinen vor diesem Hintergrund allgemeine Bestimmungen bezüglich der Finanzierungsverantwortung im EpG.

Empfehlung 2: Bund und Kantone verständigen sich auf Grundsätze zur Finanzierungsverantwortung in Krisen. Namentlich ist festzulegen, dass die Finanzierungsverantwortung für die direkten und indirekten Kosten, die sich aus Massnahmen des Bundes ergeben, wenn immer möglich zum Zeitpunkt der Anordnung festgelegt wird. Ist dies aus Gründen der Dringlichkeit nicht möglich, erfolgt eine Klärung so rasch als möglich nach der Anordnung. Gemäss dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz soll der Bund umfassend die Auswirkungen der bundesrätlichen Bekämpfungsmassnahmen finanzieren (z.B. Einnahmeausfälle und Mehrkosten im Gesundheits- und Sozialbereich, Härtefallmassnahmen für Unternehmen). Je weniger Gestaltungsspielräume die Kantone im Vollzug haben, desto stärker steht der Bund in der Pflicht, sich an den Vollzugskosten zu beteiligen.

Im Rahmen der Aufwendungen für die Gesundheitsversorgung ist bei der EpG-Revision zu präzisieren, wer für welche Kostenelemente im Bereich der Behandlungskosten, der Opportunitätskosten, der Vorhalteleistungen, der gemeinsamen IT-Tools, Impfung, Testung etc. aufzukommen hat.

2.3. Finanzhilfen

Zur Abfederung der sozialen und wirtschaftlichen Folgen der gesundheitspolizeilichen Massnahmen erliessen Bund und Kantone, aber auch Gemeinden Unterstützungsmassnahmen in Form von Finanzhilfen. Ziel dieser sekundären Massnahmen war und ist es, noch höhere soziale und wirtschaftliche Folgekosten zu verhindern oder zumindest abzumildern. Mangels entsprechender Grundlagen mussten die Regelungen dazu in kurzer Zeit geschaffen und umgesetzt werden, wobei der Einbezug der Kantone und Gemeinden teils ungenügend war.

Obwohl sich die Zweckbestimmungen des EpG (Art. 2 Abs. 2 lit. f EpG) so interpretieren lassen, dass der Anwendungsbereich des Gesetzes auch die Auswirkungen der Epidemie auf die Gesellschaft und die betroffenen Personen erfasst, enthält das Gesetz keine Regelungen zur Bewältigung der Auswirkungen der Bekämpfungsmassnahmen auf Gesellschaft, Wirtschaft und Behörden. Während sich die Massnahmen zunächst auf Art. 185 Abs. 3 BV abstützten – was verfassungsrechtlich umstritten ist –, wurde mit dem Covid-19-Gesetz eine gesetzliche Grundlage für Sekundärmassnahmen geschaffen. Dieses Gesetz ist aber lediglich auf die heutige Epidemie zugeschnitten. Dass zwei Mal das Referendum gegen das Gesetz ergriffen wurde, führte zu erheblichen Unsicherheiten.

Angesichts der politischen und (verfassungs-)rechtlichen Unsicherheiten, der Komplexität der Materie und der Herausforderung, ad hoc tragfähige Lösungen zu finden, ist im Hinblick auf künftige Krisen eine entsprechende Ergänzung des EpG zu prüfen.

Empfehlung 3: Das EpG wird um ein Kapitel zu Finanzhilfen ergänzt. Dieses legt in allgemeiner Weise Ziele, Kriterien, Verfahren, (Finanzierungs-)Verantwortlichkeiten und Finanzkompetenzen für Finanzhilfen (Entschädigung bei Erwerbsausfällen für Selbstständige und Angestellte, Liquiditätshilfen für Unternehmen, Härtefallmassnahmen etc.) in besonderen und ausserordentlichen Lagen gemäss EpG verbindlich fest. Das Verfahren ist namentlich dahingehend zu präzisieren, dass formelle Konsultationen der Kantone durchgeführt werden müssen, wenn eine finanzielle Beteiligung der Kantone vorgesehen ist.

3. Prozesse und Verfahren

3.1. Gesamtkoordination und sektorübergreifende Entscheidvorbereitung

Das EpG weist dem Bund in einer epidemischen Krisensituation eine starke Koordinations- und Aufsichtsfunktion zu (Art. 77 EpG). Die Kantone ihrerseits sind gesetzlich verpflichtet, ihre Massnahmen zur Bekämpfung der Epidemie untereinander zu koordinieren (Art. 40 EpG). Dieses Vollzugsgebot fordert eine optimale Abstimmung der Massnahmen, jedoch keine Rechtsvereinheitlichung.

Zu Beginn der Covid-19-Epidemie fehlten sowohl auf der horizontalen als auch auf der vertikalen Ebene eingespielte Koordinationsprozesse. Auf gesamtschweizerischer Ebene fehlte zunächst eine systematische Koordination zwischen den Sektoralpolitiken, insbesondere zwischen dem Gesundheitswesen, der Wirtschaft und der Bildung. Schrittweise Verbesserungen im Verlauf der Krise führten schliesslich auf allen Staatsebenen zu

einer Intensivierung und Institutionalisierung des politischen und technischen Austausches zwischen den verschiedenen Sektoren.

Dennoch fehlte im Verhältnis Bund - Kantone aus Sicht der Kantonsregierungen auf politischer Ebene ein regelmässiger, sektorübergreifender Austausch, der sich insbesondere mit strategischen und kommunikativen Fragen auseinandergesetzt hätte. Die sektorielle Perspektive dominierte, obwohl die Komplexität der Epidemie mit ihren vielzähligen Auswirkungen einen ganzheitlichen Ansatz mit Einbezug sämtlicher betroffener Sektoralpolitiken und auch der vollziehenden Staatsebenen erfordert. Auch wurde zu lange zu wenig antizipativ und in Szenarien gedacht.

Im Sinne eines sektorübergreifenden, antizipativen und kohärenten Krisenmanagements auf gesamtschweizerischer Ebene sind der Bund und die Kantone deshalb gefordert, einen regelmässigen politisch-strategischen Austausch sicherzustellen. Auf der Stufe des operativen Krisenmanagements nehmen Bund und Kantone Lagebeurteilungen vor, antizipieren Entwicklungen in Form von Szenarien, stellen eine Mittel- und Langfristplanung sicher, legen die Eckwerte der Krisenkommunikation fest und bereiten die Grundlagen vor für kohärente und rasche Entscheide der politischen Entscheidungsorgane. Bei Zielkonflikten zwischen gesundheitspolitischen sowie wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Herausforderungen sind der Bundesrat und die Kantonsregierungen gefordert, Interessenabwägungen vorzunehmen.

Empfehlung 8 (vgl. Ziff. 4.1.) zeigt auf, wie dieses Ziel umgesetzt werden könnte.

3.2. Konsultation der Kantone und Gemeinden

Erlässt der Bundesrat gestützt auf das EpG Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung epidemischer Ereignisse, sind Kantone und Gemeinden in ihren Zuständigkeitsbereichen für den Vollzug zuständig. Während das Gesetz zu Massnahmen in ausserordentlichen Lagen (Art. 7 EpG) nicht explizit eine Anhörung der Kantone vorsieht, muss der Bundesrat die Kantone zu Massnahmen in besonderen Lagen (Art. 6 EpG) anhören. Eine Anhörung der Gemeinden ist im EpG nicht vorgesehen. Jedoch sieht Art. 50 Abs. 2 BV vor, dass der Bund die Auswirkungen seines Handelns auf die Gemeinden berücksichtigt, was auch bedingt, dass er die Situation der Gemeinden und Städte kennt. Daraus lassen sich aber für Gemeinden keine Ansprüche auf eine direkte Anhörung ableiten. Immerhin verlangt Art. 15a RVOV, dass die Bundesverwaltung bei Vorhaben, die wesentliche kommunale Interessen berühren, wenn angezeigt, auch die gesamtschweizerischen Kommunalverbände angemessen einbezieht. Dies ist zentral im Hinblick auf den Vollzug.

Der Einbezug der Kantone war insbesondere in der ausserordentlichen Lage zu Beginn der Krise ungenügend. Verschiedentlich verzichtete der Bundesrat beim Erlass von Massnahmen gänzlich auf Einbezug und Vorinformation der Kantone. In andere Fällen konsultierte er die Kantone erst, als die Verordnungsentwürfe und Beschlüsse bereits formuliert waren. Dies stellte die Kantone im Hinblick auf den Vollzug und die Kommunikation der Massnahmen vor erhebliche Schwierigkeiten: Weder konnten die Kantone in diesen Fällen ihre Vollzugserfahrung in die Ausgestaltung der Massnahmen einbringen, noch den Vollzug und die Kommunikation gegenüber Wirtschaft und Bevölkerung ausreichend vorbereiten. Der Zeitgewinn, den der Verzicht auf eine Konsultation in Krisensituationen verspricht, verpuffte, weil Massnahmen teilweise zu wenig vollzugstauglich

waren oder in Bezug auf den Vollzug zu grosse Unsicherheiten bestanden. Dasselbe gilt für die ebenfalls für den Vollzug zuständigen Gemeinden.

Nach dem Wechsel von der ausserordentlichen in die besondere Lage im Juni 2020 konsultierte der Bundesrat die Kantone jeweils zu den Massnahmen. Die Konsultationen zu den gesundheitspolitischen Massnahmen erfolgten jedoch bis März 2021 über die GDK und wurden nicht direkt an die Kantonsregierungen gerichtet. Dabei ist zu bedenken, dass die Abgrenzung zwischen rein gesundheitspolitischen und anderen Massnahmen schwierig ist, zumal selbst rein epidemiologische Massnahmen (wie z.B. die Schliessung von Schulen oder Restaurants) oftmals über die Gesundheitspolitik hinaus weitere Politikbereiche (Schulwesen, Volkswirtschaft etc.) tangieren.

Auf Intervention der Kantone wurde das Konsultationsverfahren Ende März 2021 angepasst. Dabei wurde festgehalten, dass der Bund seine Anhörungen und Konsultationen über die kantonalen Staatskanzleien direkt an die Kantonsregierungen richten soll. Die zeitliche Dringlichkeit in einer Epidemie erlaubte es nicht, die sonst auf der interkantonalen Ebene üblichen Konsolidierungsprozesse durchzuführen, um gemeinsame Stellungnahmen der Kantone zu formulieren, die sowohl von der Mehrheit der Kantone als auch von den unterschiedlichen Sektoralkonflikten getragen werden. Diese gesamtheitliche Sicht können bei sehr kurzen Fristen nur die Kantonsregierungen gewährleisten, und deshalb sollten deren Einschätzungen direkt dem Bundesrat zurückgemeldet werden.

Das Anhörungsrecht der Kantone beinhaltet implizit das Recht, dass der Bund die Stellungnahmen bei seiner Entscheidungsfindung mitberücksichtigt. Trotzdem entstand in der Covid-19-Epidemie teilweise der Eindruck, dass der Bundesrat die Stellungnahmen der Kantone nicht oder ungenügend berücksichtigte, was zu Unklarheiten im Vollzug, zu Konflikten zwischen den Staatsebenen und in der Folge auch bei der Bevölkerung zu Verunsicherungen führte.

Empfehlung 4: In Übereinstimmung mit Art. 45 BV soll der Bund die Kantone auch in besonderen und ausserordentlichen Lagen nach EpG rechtzeitig in seine Willensbildung und Entscheidungsfindung einbeziehen. Wenn der Bundesrat Massnahmen plant, hört er die Kantonsregierungen an. Anhörungen werden seitens des Bundes durch das zuständige Departement ausgelöst und an die Staatskanzleien gerichtet. Der Bund nimmt die Auswertungen der Anhörungen selbst vor und beschafft sich die dazu notwendigen Ressourcen.

In besonderen Lagen (Art. 6 EpG) gilt im Grundsatz das ordentliche Vernehmlassungsverfahren gemäss VIG. Die Vernehmlassungsfrist kann aufgrund der Dringlichkeit in Krisen verkürzt werden (Art. 7 Abs. 4 VIG), soll in der Regel aber mindestens fünf Werktage betragen. Ist dies in ausserordentlichen Lagen (Art. 7 EpG) aufgrund absoluter Dringlichkeit nicht möglich – Art. 7 EpG impliziert eine solche Dringlichkeit –, erfolgt die Konsultation der Kantone ausnahmsweise über die Vorstände der betroffenen Direktorenkonferenzen. Diese entscheiden, in welcher Form sie ihre Mitglieder und die anderen interessierten Konferenzen konsultieren. Im Vordergrund steht eine politische Einschätzung («Stimmungsbild») insbesondere betreffend die politische Akzeptanz der Massnahmen und der Vollzugstauglichkeit. Wenn immer möglich konsultiert der Bund jedoch direkt die Kantonsregierungen.

Allgemein gilt, dass alle staatlichen Ebenen in einer Krisenlage gefordert sind, ihre Verfahren maximal zu beschleunigen (bspw. durch Sondersitzungen, Zirkularbeschlüsse etc.), ohne dass die zwingend erforderlichen

Schritte verloren gehen. Umso wichtiger sind seitens des Bundes bzw. der Kantone möglichst präzise Vorankündigungen, die den Kantonen bzw. Gemeinden die Möglichkeit geben, das Verfahren vorzubereiten. Zudem können spezifische Instrumente für eine elektronische Durchführung der Konsultationen entwickelt und angewandt werden. Generell muss der Bund bei Konsultationen aber jederzeit gewährleisten, dass die Kantone eine umfassende, politische Analyse vornehmen können. Zudem ist sicherzustellen, dass die Anforderungen an Konsultationen gemäss Vernehmlassungsrecht und allfälligen kantonsspezifischen Vorgaben respektiert werden und dass kein übermässiger administrativer Aufwand entsteht.

Erlässt der Bundesrat in der besonderen Lage Massnahmen gegen den Willen einer (qualifizierten) Mehrheit der Kantone, muss er dies – im Sinne einer relativen Bindungswirkung – gegenüber den Kantonen und der Öffentlichkeit besonders begründen.

Der Bund prüft, inwiefern die Präzisierungen zum Konsultationsverfahren in das Vernehmlassungsrecht des Bundes Eingang finden können.

Empfehlung 5: Im Sinne von Art. 50 Abs. 2 und 3 BV und Art. 15a RVOV soll der Bund die Gemeinden einbeziehen, wenn seine Erlasse in besonderen und ausserordentlichen Lagen nach EpG wesentliche Interessen der Gemeinden betreffen. Konkret konsultiert der Bund den Schweizerischen Städteverband (SSV) und den Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) (Art. 4 Abs. 2 lit. c VIG), wenn die Gemeinden eine Vollzugszuständigkeit haben und/oder finanzielle Konsequenzen tragen. Analog sollen auch die Kantone nach Massgabe des kantonalen Rechts bei der Planung kantonaler Massnahmen einen zweckmässigen Einbezug der kommunalen Ebene sicherstellen.

3.3. Rechtsetzung und Vollzug in der Krise

Die Covid-19-Epidemie hatte in der Rechtsetzung von Bund und Kantonen einen erheblichen Aufwand zur Folge. Rechtsetzung in Krisensituationen erfolgt unter erschwerten Umständen wodurch die Fehleranfälligkeit steigt. So mussten die Covid-19-Verordnungen des Bundes mehrmals nachträglich korrigiert werden. Die erläuternden Berichte enthielten Fehler oder wurden nicht rechtzeitig ins Französische und Italienische übersetzt. Dies führte im Vollzug durch Kantone und Gemeinden zu Unsicherheiten und Zeitverlusten. Ein Teil der aufgetretenen Schwierigkeiten dürfte auf die fehlende Praxisnähe des Bundes zurückzuführen sein. Viele Nachkorrekturen der Covid-Verordnungen wären vermeidbar gewesen, wenn Kantone und Gemeinden besser einbezogen worden wären.

Weiter führte der hohe Zeitdruck auch zu unrealistischen Umsetzungsfristen. So war es für die Kantone und Gemeinden oftmals schwierig, so kurzfristig ausreichende Ressourcen bereitzustellen, um die Umsetzung zu gewährleisten. Folglich war eine seriöse Vorbereitung (Anpassung von Schutzkonzepten, Vollzug der Massnahmen etc.) kompliziert, was den Eindruck erweckte, dass die kantonalen und kommunalen Vollzugsbehörden nicht bereit waren.

Um den Einbezug der für den Vollzug zuständigen Staatsebenen auch in zeitkritischen Situationen sicherzustellen, sind die Rechtsetzungsprozesse zu optimieren. Insbesondere ist dafür zu sorgen, dass die Erfahrungen und die Sachkenntnisse der kantonalen und kommunalen Ebene unmittelbar in den Rechtsetzungsprozess einfließen. Auch sind die Prozesse so zu gestalten, dass genug Zeit bleibt für die Umsetzung. Hierbei

müssen sinnvolle Entscheiderrhythmen zur Anwendung gelangen: Die obere Führungsebene sollte immer den zeitlichen Planungsbedarf der unteren Ebenen in ihr Zeitmanagement einbeziehen.

Empfehlung 6: Bund und Kantone evaluieren ihre Rechtsetzungsprozesse während der Covid-19-Epidemie und streben eine Optimierung der Richtlinien und Abläufe an. Auf der Grundlage der Erfahrungen wird ein gemeinsames Verständnis geeigneter Standards und Prozesse geschaffen mit dem Ziel, dass das Vollzugswissen z.B. über die Direktorenkonferenzen von Anfang an einfließt und Umsetzungsfragen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden optimal koordiniert werden. Vom Zeitmanagement her sind die Prozesse so zu gestalten, dass die Kantone und Gemeinden wenn immer möglich realistische Fristen für die Planung der Umsetzung und des Vollzugs haben. Gestützt auf die Evaluation der Rechtsetzungsprozesse wird empfohlen, den Gesetzgebungsleitfaden um ein Kapitel zur Rechtsetzung in der Krise zu ergänzen.

3.4. Vertikaler und horizontaler Informationsaustausch

Der Informationsaustausch zwischen Bund und Kantonen funktionierte in der Covid-19-Epidemie nicht optimal: Einerseits wurde die Entgegennahme der Fragen der Kantone durch die Vielzahl der Bundesstellen sowie die Unübersichtlichkeit der jeweiligen Kompetenzen erschwert. Entsprechend gelangten auch viele Anfragen des Bundes unkoordiniert über verschiedene Kanäle an die Kantone. Andererseits war es den verschiedenen institutionellen Ebenen mangels einer digitalen, zentralisierten Plattform nicht möglich, ihre Informationen gebündelt auszutauschen und auf einfache Weise Kontakt aufzunehmen. Es gab zwar die Elektronische Lagedarstellung (ELD), doch wurde diese zu wenig konsequent genutzt. Stattdessen wurden parallel Plattformen aufgebaut (z.B. Dashboard des BAG). Dies führte zu Doppelspurigkeiten und Mehraufwand. Gleichzeitig waren die Informationen verzettelt. Letzteres führte dazu, dass für Bund und Kantone ein Gesamtüberblick nicht immer gewährleistet war, was sich negativ auf die Entscheid- und Vollzugsprozesse sowie auf die Kommunikation gegenüber den Medien auswirkte.

Empfehlung 7: In Krisensituationen sollen Kantone ihre Informationsanfragen an den Bund in den relevanten Themenbereichen an klar definierte und exklusive Auskunftsstellen richten können. Diese Ansprechstellen leiten die Informationen an die betroffenen Ämter und Fachstellen weiter. Analog zum Bund richten auch die Kantone exklusive Ansprechstellen für Anfragen von Bund und Gemeinden ein. Die interkantonalen Konferenzen unterstützen diesen vertikalen und horizontalen Informationsaustausch (siehe Empfehlung 10).

Bund und Kantone nutzen in Krisen die Elektronische Lagedarstellung (ELD) als gemeinsame Austauschplattform und erweitern diese im Bedarfsfall. Auf den Aufbau separater zusätzlicher Plattformen wird verzichtet.

4. Akteure und Organisationen

4.1. Krisenorgane und politisch-strategischer Austausch

Der Bund hat für das Krisenmanagement zahlreiche Krisengremien und -stäbe sowie Taskforces eingesetzt. Insbesondere waren zwei sektorenübergreifende Krisenstäbe aktiv: der Krisenstab des Bundesrats Corona (KSBC), in dem alle Departemente, die Bundeskanzlei sowie die KdK Einsitz nahmen, und der Bundesstab

Bevölkerungsschutz (BSTB), in dem der Bund und die Kantone zusammenarbeiten. Nach Beendigung der ausserordentlichen Lage wurde der KSBC im Juni 2020 auf- und durch die Taskforce BAG Covid-19 abgelöst. Das im EpG vorgesehene Koordinationsorgan zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen wurde nicht aktiviert (Art. 54 EpG).

Die Krisenorganisation hat sich also im Lauf der Krise entwickelt. Auf technischer Ebene haben die Bundesdepartemente spezifische departementale oder interdepartementale Gremien und Taskforces eingesetzt. Mehr als 20 Krisenstäbe und Taskforces waren auf den verschiedenen Ebenen des Krisenmanagements aktiv. Der Einbezug der Kantone in diese Gremien war unterschiedlich. Auch auf politischer Ebene wurden mit der Zeit Möglichkeiten zum Austausch geschaffen: ab Sommer 2020 zwischen dem Vorsteher des EDI und den Mitgliedern der GDK etwa, im Kontext der wirtschaftlichen Stützmassnahmen erfolgten zudem politische Absprachen zwischen den Vorstehern des EFD und des WBF sowie den Präsidiien der FDK und der VDK. Die Bundespräsidentin bzw. der Bundespräsident standen vor allem im ersten Krisenjahr häufig mit dem KdK-Präsidenten im Kontakt.

Aufgrund ihrer Grösse und heterogenen Zusammensetzung erfüllten die beiden nationalen Krisenstäbe (KSBC und BSTB) ihre Rolle in der Entscheidvorbereitung nicht, sondern dienten vor allem als Plattform für den Informationsaustausch. Die politischen Entscheidungsgrundlagen wurden nicht in der ursprünglich dafür vorgesehenen Organisationsstruktur vorbereitet. Stattdessen nahmen sektoruelle technische Krisengremien, die ad hoc eingerichtet wurden, diese Aufgabe wahr. Die Kantone wurden nicht systematisch einbezogen.

Die Krise hat gezeigt, dass der politische Austausch sowohl zwischen den Staatsebenen als auch zwischen den Sektoralpolitiken wichtig war. Zu Beginn der Krise war jedoch nicht klar, in welcher Form dieser Austausch stattfinden sollte. Mit der Zeit etablierten sich zwar verschiedene Kanäle (wie derjenige zwischen EDI und GDK oder zwischen EFD, WBF, VDK und FDK), doch blieb dieser Austausch überwiegend sektoriell. Dies führte dazu, dass wichtige Politikbereiche keinen adäquaten Zugang erhielten, obwohl sie von den Massnahmen stark betroffen waren (z.B. Bildung). Für zukünftige Krisen muss deshalb bereits vorgängig definiert und in geeigneter Weise geregelt sein, in welcher Form ein sektorübergreifender politischer Austausch zwischen Bund und Kantonen organisiert wird und wie die wichtigsten Bereiche integriert werden können.

Obwohl die Gemeinden und Städte in der Epidemie an vorderster Front standen (Ansammlungsverbote auf öffentlichem Grund, Kontakt mit älteren Bevölkerungsgruppen, Kinderbetreuung, finanzielle Unterstützung für Kleinunternehmen usw.), wurden sie nicht ausreichend in die Krisenorganisation einbezogen.

Empfehlung 8: Politische Entscheide werden auch in besonderen und ausserordentlichen Lagen gemäss EpG nach Massgabe der jeweiligen Kompetenzordnung durch die Exekutiven und Legislativen der jeweiligen staatlichen Ebene getroffen.

Zur Gewährleistung eines sektorübergreifenden, antizipativen und kohärenten Krisenmanagements auf gesamtschweizerischer Ebene ist es unabdingbar, dass sich Vertretungen des Bundesrates und der Kantonsregierungen regelmässig auf strategischer Ebene austauschen. Im Mittelpunkt steht die frühe und vertiefte gegenseitige Information und ein Austausch zu Strategie und Planung. Dieser sektorübergreifende Austausch trägt in Ergänzung zu den sektoriellen Absprachen auf politischer Ebene, die in einer Krise oftmals ad hoc stattfinden, zu einem ganzheitlichen Krisenmanagement bei.

Im Sinne der Transparenz und Kontinuität soll dieser politisch-strategische Austausch in institutionalisierter Form erfolgen. Im Hinblick auf kommende Krisen prüfen der Bundesrat und die Kantonsregierungen deshalb gemeinsam, wie dies über bestehende Strukturen gewährleistet und gestärkt werden kann (z.B. Föderalistischer Dialog Bund - Kantone).

Ergänzend dazu soll ein permanenter und departementsübergreifender Krisenstab des Bundes auf operativer Ebene und unter Einbezug von Kantonsvertretungen die Vorbereitung von Grundlagen für politische Entscheide auf Bundesebene sicherstellen. In diesem Zusammenhang prüft der Bund die Rolle und eine allfällige Weiterentwicklung des Bundesstabs Bevölkerungsschutz (BSTB) und passt die einschlägigen Rechtsgrundlagen entsprechend an.

Empfehlung 9: Die Kantone stellen sicher, dass die Gemeinden in einer Krise von Beginn weg in geeigneter Weise einbezogen sind. Kantone, die bisher keinen Einbezug der Gemeindeebene vorgesehen haben, prüfen dies.

4.2. Rolle der gesamtschweizerischen Regierungs- und Direktorenkonferenzen

Je nach Bereich nahmen die interkantonalen Konferenzen eine unterschiedliche Rolle wahr. Während einige Konferenzen mit der Bundesverwaltung einen intensiven politischen und fachlichen Austausch führten, blieben andere, von der Krise weniger stark betroffene Konferenzen im Hintergrund. In der ausserordentlichen Lage erfolgte die technische Koordination unter den Konferenzen über ausserordentliche Sitzungen der Konferenz der Sekretariate der interkantonalen Konferenzen (KoSeKo). Nach Erklärung der besonderen Lage (Sommer 2020) wurde wieder der ordentliche Sitzungsrhythmus (quartalsweise) aufgenommen.

Auf interkantonomer Ebene fehlte ein Gesamtüberblick über das Krisenmanagement. In den meisten Fällen stimmten sich die gesamtschweizerischen interkantonalen Konferenzen nur in spezifischen Bereichen untereinander ab. Es war nicht immer klar, wie die Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen den Konferenzen verteilt waren. Die regelmässigen ausserordentlichen Sitzungen der KoSeKo wurden nach Beendigung der ausserordentlichen Lage nicht fortgesetzt. In der besonderen Lage, die an sich ein Mehr an Koordination verlangt, führte dies teilweise zu Koordinations- und Abstimmungsproblemen zwischen den einzelnen Konferenzen.

Empfehlung 10: In jeder Lage nehmen die gesamtschweizerischen Direktorenkonferenzen und die KdK ihre Rollen wahr: Sie initiieren und organisieren in ihren Zuständigkeitsbereichen den Erfahrungs-, Meinungs- und Informationsaustausch und fördern die Zusammenarbeit unter den Kantonen sowie die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen. Als Koordinationsorgane ermöglichen sie Absprachen, gemeinsame Haltungen und gemeinsames Handeln der Kantone und koordinieren dabei zwischen der fachlichen und der politischen Ebene. Als Harmonisierungsorgane können sie Beschlüsse, Empfehlungen und Vereinbarungen verabschieden.

Die gesamtschweizerischen interkantonalen Konferenzen richten in der Krise auf Fachebene ein ständiges Koordinationsgremium ein, das den Informationsaustausch und die Abstimmung unter den Konferenzen sowie

zwischen den Konferenzen und den Kantonen unterstützt und zu einer ganzheitlichen Krisenbewältigung beiträgt. Das Koordinationsgremium wird als KoSeKo-Ausschuss der besonders von einer Krise betroffenen Konferenzen organisiert.

Auf der interkantonalen Ebene richtet sich der Bund an die gesamtschweizerischen Direktorenkonferenzen und die KdK. Bei Bedarf beziehen die gesamtschweizerischen Konferenzen ihre regionalen Fachkonferenzen ein.

4.3. Rolle der regionalen Regierungs- und Direktorenkonferenzen

Auch wenn in verschiedenen Regionen ein reger Austausch in den regionalen Regierungs- bzw. Direktorenkonferenzen stattfand, wurde das Potenzial der Regionalkonferenzen für eine effiziente Koordination in den Regionen von den Kantonen teilweise zu wenig genutzt. So haben sich die Kantonsregierungen in ihren Entscheidungen nicht zwingend auf entsprechende Koordinationsbemühungen ihrer Regionalkonferenzen abgestützt. Allerdings sind die Regionalkonferenzen nicht in der ganzen Schweiz gleich etabliert, und es bedarf zu Beginn einer Krise einer gewissen Zeit, um sich entsprechend aufzustellen. Auch entspricht das von einer Regionalkonferenz abgedeckte Gebiet nicht immer einer einheitlichen epidemischen «Zone». Zudem erschwert der hohe Zeitdruck eine Koordination über die regionalen Konferenzen.

Empfehlung 11: Die Kantone nutzen die regionalen Regierungs- und Direktorenkonferenzen bei einer spezifischen regionalen Betroffenheit, um den Austausch und die Koordination in den Regionen zu unterstützen. Zeichnet sich ein regionaler Koordinationsbedarf ab, berücksichtigen die Kantonsregierungen bei ihren Entscheidungen die Koordinationsbemühungen der regionalen Konferenzen.

5. Kommunikation

5.1. Externe Kommunikation

Die Krisenkommunikation gegenüber der Bevölkerung funktionierte insbesondere in der ausserordentlichen Lage insgesamt gut, die im Pandemieplan vorgesehenen Grundsätze wurden eingehalten und umgesetzt. Wie vorgesehen übernahm die Bundeskanzlei von Beginn an die Führungsrolle und orientierte sich stark auch an den Vorgaben des Pandemieplans (z.B. Medienkonferenzen des Bundesrates und fachliche Points de presse). Der Einbezug der Kantone auf der operationellen Ebene durch wöchentliche Telefonkonferenzen des Bundesratssprechers mit den Kommunikationsverantwortlichen der Kantone trug zur Kohärenz in der Kommunikation gegen aussen bei.

Problematischer wurde die Krisenkommunikation mit dem Übergang von der ausserordentlichen in die besondere Lage: Wie vereinzelt bereits in der ersten Phase der Krise wurde in den Medien vorwiegend ein kritisches Bild des Zusammenspiels von Bund und Kantonen gezeichnet – eine kommunikative Herausforderung, die im Pandemieplan als solche nicht definiert worden ist. Immer wieder kritisiert wurden die komplexen, unübersichtlichen und langen Entscheidungsprozesse sowie die uneinheitliche Umsetzung der Massnahmen zur Krisenbewältigung. Der «Flickenteppich» und der «Kantönligest» wurden in den Medien, der Öffentlichkeit und von

der Wissenschaft regelmässig als Hindernis für eine kohärente Krisenbewältigung genannt. Der Erfolg der Massnahmen wurde im öffentlichen Diskurs oftmals anhand des Kriteriums gemessen, ob eine schweizweite Einheitlichkeit erreicht wurde.

Unterschiede in der Umsetzung von Massnahmen in den Kantonen und Gemeinden resultieren unter Umständen aber auch aufgrund ungenauer gesetzlicher Vorgaben. Diesen Umstand gilt es auch kommunikativ zu vermitteln. Weiter ist in der Kommunikation auch das Erwartungsmanagement im Auge zu behalten. So sollte der Bund in seiner Öffentlichkeitsarbeit nicht Erwartungen an die Kantone formulieren, die unrealistisch sind, wie dies beispielsweise zu Beginn der Impfkampagne der Fall war. Auch die Rolle der Science Task Force, die sehr oft selbst kommunizierte, war nicht klar. Solche Vorgänge drohen das Vertrauen in das Krisenmanagement und die Glaubwürdigkeit der Behörden zu unterminieren.

Alles in allem wurde der Wechsel von der ausserordentlichen in die besondere Lage in der strategischen Krisenkommunikation kaum antizipiert, es fehlten klare Absprachen, wie die kommunikativen Rollen von Bund und Kantonen in der besonderen Lage definiert sind. Gemäss Pandemieplan sollte die Bundeskanzlei auch in der besonderen Lage die Federführung bei der Kommunikation haben.

Als zentrale Akteure in der Krisenkommunikation agierten ab November 2020 das EDI und die GDK mit Unterstützung der Bundeskanzlei (gemeinsame Medienkonferenzen Vorsteher EDI und GDK-Präsident). Im Vordergrund standen dabei naturgemäss gesundheitliche und epidemiologische Faktoren. Die Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft wurden in der Kommunikation aus Sicht der Kantone dabei zu wenig berücksichtigt. Dies führte im Ergebnis immer wieder zu Spannungen zwischen den Sektoralpolitiken, vor allem dort, wo der Bundesrat keine direkte Zuständigkeit hat: Überlegungen aus den Bereichen Bildung, Soziales und Kultur flossen kaum gleichgewichtet in die übergeordnete Krisenkommunikation ein.

Empfehlung 12: Die externe Kommunikation von Bund, Kantonen und Gemeinden ist in folgenden Punkten zu optimieren:

Bund, Kantone und Gemeinden kommunizieren in der Krise so weit als möglich auf der Grundlage gemeinsamer Sprachregelungen. Bund und Kantone streben eine gemeinsame Kommunikationsstrategie an, einigen sich auf Kernbotschaften und gemeinsame Kommunikationsmassnahmen. Die Gemeinden stützen sich darauf ab. Bei der öffentlichen Formulierung von Erwartungen von einer Ebene an die andere ist grösste Zurückhaltung geboten. Dies erfordert eine permanente Abstimmung der Kommunikation im Rahmen des Krisenmanagements. Eine Absprache über die Kommunikation erfordert vor allem Einigkeit über die gemeinsame Strategie und Aufgabenteilung von Lageeinschätzungen und Massnahmen, aber auch Transparenz über Differenzen. Auch deshalb sollten sich der Bund und die Kantone regelmässig auf der politisch-strategischen Ebene austauschen (vgl. Empfehlung 8).

Bund und Kantone prüfen gemeinsam, wie die konzeptuellen Grundlagen der Pandemiebekämpfung (EpG, Pandemieplan) in Bezug auf die Rollen und Aufgaben der staatlichen Ebenen in der Krisenkommunikation sowie das Zusammenspiel der staatlichen Ebenen konkreter gefasst werden können. Die interkantonalen Konferenzen ergänzen die Rahmenordnung «Zusammenarbeit zwischen der KdK, den Direktorenkonferenzen und der Staatsschreiber-Konferenz» mit Vorgaben zur (Krisen-)Kommunikation. Namentlich werden Leitlinien für eine kohärente Kommunikation ins Auge gefasst.

Die Kantone erstellen oder prüfen bestehende konzeptuelle Grundlagen für die Krisenkommunikation. Die Kommunikationskanäle, Zuständigkeiten und Schnittstellen im Krisenfall müssen klar sein, bevor eine Krise ausbricht. Die konzeptuellen Grundlagen der Krisenkommunikation sind auf jeder staatlichen Ebene sowie gemeinsam (z.B. im Rahmen von Übungen des Sicherheitsverbunds Schweiz) regelmässig zu trainieren, zu prüfen und bei Bedarf anzupassen.

Empfehlung 13: Der Bund präzisiert das Mandat der Science Task Force (STF) hinsichtlich Zusammensetzung, Rolle, Aufgaben und öffentlicher Kommunikation. Mögliche Handlungsfelder der STF sind die Aufbereitung von wissenschaftlichen Erkenntnissen, die Auswertung von Daten, die Erarbeitung von Szenarien und die Formulierung von Empfehlungen zuhanden der Politik.

5.2. Interne Kommunikation

Auch in der Kommunikation zwischen der Bundesverwaltung und den Kantonen gab es Schwächen. So kritisierten die Kantone, dass sie auf der operationellen Ebene zwar gut einbezogen worden sind, nicht aber auf Regierungsebene. So wurden die Kantone in dieser ersten Phase der Epidemie häufig nur mit kurzem Vorlauf über die Beschlüsse des Bundesrates informiert, so dass sie keine Zeit hatten, eine eigene, kantonsspezifische Kommunikation vorzubereiten.

Bevor Informationen oder Entscheidungen nach aussen getragen werden, sollten die massgeblichen Akteure und Behörden auf allen Ebenen informiert werden. Da die Kantone einen Grossteil der Massnahmen des Bundes umsetzen, müssen sie von den Bundesbehörden zwingend vor der Bevölkerung und den Medien informiert werden. In der Corona-Krise hat sich gezeigt, dass mit digitalen Tools die Voraussetzungen gegeben sind, um solche Absprachen auch sehr kurzfristig, z.B. im Rahmen eines Video-Calls, vornehmen zu können.

Empfehlung 14: Bevor der Bund gegenüber der Öffentlichkeit kommuniziert, informiert er vorab die Kantone – das gilt in jeder Lage und ist auch unter hohem Zeitdruck sicherzustellen. Die Vorlaufzeit ist wenn immer möglich so bemessen, dass die Kantone gemeinsam mit der kommunalen Ebene effektiv in der Lage sind, erste kommunikative Massnahmen in die Wege zu leiten, bevor die Öffentlichkeit informiert wird. Das gleiche Prinzip gilt selbstredend auch im umgekehrten Fall: Wenn ein Kanton Massnahmen beschliesst, die mutmasslich über die Kantonsgrenzen hinaus Wirkung entfalten, so informiert er sowohl den Bund wie auch die anderen Kantone vor der Öffentlichkeit. Für die gegenseitige Information über die Massnahmen sind vom Bund wie auch von den Kantonen Kontaktstellen zu benennen.

5.3. Chancen des föderalen Zusammenspiels

In einem föderalen Staat ist jede staatliche Ebene gleichermaßen gefordert in der Bewältigung einer Krise. Der Föderalismus beruht auf dem gemeinsamen Handeln von Bund, Kantonen und Gemeinden und nicht allein der Kantone. Gerade in der Krise zeigt sich, wie wichtig handlungsfähige lokale und regionale Strukturen und ein über die drei Staatsebenen hinweg koordiniertes Krisenmanagement sind.

Selbst wenn eine Krise einen gesamtschweizerisch einheitlichen Ansatz verlangt, wie dies im Verlauf der Covid-19-Epidemie immer wieder der Fall war, bietet das föderale System auch Chancen. Denn dieses verbindet

den Bund, der nationale Massnahmen auf gesamtschweizerischer Ebene anordnen kann, mit handlungsfähigen Strukturen auf kantonaler und kommunaler Ebene, die den Vollzug gewährleisten. Letztere haben die notwendige praktische Erfahrung in der Umsetzung von nationalen Massnahmen und sind nahe an der Bevölkerung und der Wirtschaft. Dies stärkt wiederum das Vertrauen in die Behörden und die Akzeptanz der Massnahmen. Es ist ein Fehlschluss, aufgrund der Notwendigkeit eines einheitlichen Vorgehens das föderale System grundsätzlich in Frage zu stellen. Der Föderalismus ist ein Grundpfeiler des politischen Systems der Schweiz. Bund, Kantone und Gemeinden tun gut daran, auch in der Krise aufzuzeigen, dass die Schweiz gerade wegen ihrer föderalen Strukturen grundsätzlich auch für die Bewältigung von Krisen gut gerüstet ist (starke Strukturen vor Ort, Berücksichtigung lokaler Gegebenheiten, «Stimmungsbarometer», kurze Wege zu kantonalen und kommunale Stellen etc.).

Empfehlung 15: Im Pandemieplan sind die Chancen des föderalen Zusammenspiels von Bund, Kantonen und Gemeinden unter den Herausforderungen aufzulisten und in den Abschnitten zu den Zielen und Botschaften zu erläutern.

Anhang:

- Anhang I: Zwischenbericht «Covid-19-Pandemie: Das Krisenmanagement in der ersten Welle aus Sicht der Kantone» vom 18. Dezember 2020
- Anhang II: Ergebnisbericht «Covid-19-Pandemie: Auswertung Krisenmanagement Kantone (Herbst 2020 bis Sommer 2021)» vom 29. Oktober 2021
- Anhang III: Auswertung der Umfrage bei den kantonalen Führungsorganisationen vom 9. Dezember 2021
- Anhang IV: Übersicht der in den Kantonen durchgeführten Evaluationen (Stand: 25. März 2022)
- Anhang V: Projektorganisation