



Bern, 15. Dezember 2023

Föderalismus im Krisentest: Die Lehren aus der Covid-19-Krise ziehen

Bericht des Bundesrates

in Erfüllung des Postulates

20.4522 Cottier vom 16. Dezember 2020

Zusammenfassung

Das Postulat 20.4522 Cottier «Föderalismus im Krisentest. Die Lehren aus der Covid-19-Krise ziehen» vom 16. Dezember 2020 beauftragte den Bundesrat, in einem Bericht darzulegen, wie die föderalistischen Strukturen und Verfahren in der Covid-19-Krise funktionierten und welche Vor- und Nachteile das föderalistische System in Krisen bietet. Dabei soll der Bundesrat institutionelle und organisatorische Verbesserungsmöglichkeiten für die föderale Zusammenarbeit in der Bewältigung von (Gesundheits-) Krisen erarbeiten. Der Bericht soll in Zusammenarbeit mit den Kantonen über die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) oder über die Fachdirektorenkonferenzen erstellt werden.

Seit der Einreichung des Postulats im Dezember 2020 wurde bereits in zahlreichen Berichten aufgezeigt, wie die föderalistischen Strukturen und Verfahren in der Covid-19-Krise funktioniert haben und welche Vor- und Nachteile zu Tage traten. Auch wurden schon viele institutionelle und organisatorische Massnahmen zur Verbesserung der föderalen Zusammenarbeit getroffen. Der vorliegende Bericht bietet nun einerseits eine Übersicht über die Herausforderungen, die in der Covid-19-Krise in der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen zu Tage traten. Andererseits geht er auf die seit dem Ausbruch der Covid-19-Pandemie getroffenen Massnahmen zur Verbesserung der föderalen Zusammenarbeit ein und informiert über den aktuellen Stand der damit verbundenen Arbeiten.

Die zentralen Punkte zur Zusammenarbeit Bund – Kantone bestehender Auswertungsberichte lassen sich in sechs Themenbereiche zusammenfassen: die Krisenorganisation, die Koordination, die finanzielle Verantwortung, die Information und Konsultation, die Kommunikation sowie die Ausbildungen und Übungen. In allen sechs Themenbereichen wurden bereits Verbesserungsmassnahmen eingeleitet. Einige dieser Massnahmen wurden noch während der Covid-19-Krise realisiert, andere befinden sich derzeit noch in Umsetzung. Dazu gehören unter anderem die Verbesserung der Krisenorganisation der Bundesverwaltung mit einer neuen Verordnung, das Projekt «Consultations» zur Erarbeitung einer e-Vernehmlassungslösung oder die Teilrevision des Epidemiengesetzes (EpG).

Der Postulatsbericht präsentiert zudem einen Optimierungsvorschlag für die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen in Krisen: Die Krisenmanagementaus- und weiterbildungen der Bundesverwaltung und der Kantone sollen, wenn möglich, geöffnet, erweitert und miteinander verknüpft werden. Um das Verständnis für das Krisenmanagement über die Verwaltungsebenen hinweg zu schärfen, sollen zudem weitere Massnahmen geprüft werden. Ob darüber hinaus weitere Optimierungen notwendig sind, wird sich spätestens bei der «Integrierten Übung 2025» zeigen, bei der die Bundesverwaltung *und* die Kantone gemeinsam üben werden.

Um die Sichtweise der Kantone in den Bericht des Bundesrates einzubringen, haben die Bundeskanzlei (BK) und das Generalsekretariat der Konferenz der Kantonsregierungen (GS KdK) eng zusammengearbeitet. Die BK und das GS KdK haben gemeinsam mit dem Bundesamt für Justiz (BJ) mehrere Workshops durchgeführt mit Vertreterinnen und Vertreter aller Departemente der Bundesverwaltung sowie Vertreterinnen und Vertreter der Kantone. In den Workshops wurden Themenbereiche des Postulats oder das Postulat an sich behandelt. Zudem konnten sich die Workshopteilnehmenden und das GS KdK schriftlich zum Inhalt des Postulatsberichts einbringen.

Abkürzungsverzeichnis

AKV	Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortlichkeiten
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BJ	Bundesamt für Justiz
BK	Bundeskanzlei
BSTB	Bundesstab Bevölkerungsschutz
BV	Bundesverfassung
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EnDK	Konferenz kantonalen Energiedirektoren
EpG	Epidemiengesetz (SR 818.101)
FDK	Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren
GCSP	Geneva Center for Security Policy
GDK	Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KFK	Kommando Führungs- und Kommunikationsausbildung
KID	Konferenz der Informationsdienste des Bundes
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KoSeKo	Konferenz der Sekretäre der interkantonalen Konferenzen
KSBC	Krisenstab des Bundesrates Corona
OPK	Operativer Krisenstab
PSK	Politisch-Strategischer Krisenstab
RK MZF	Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SFU	Strategische Führungsübung
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
SPK-N	Staatspolitische Kommission des Nationalrates
SVU	Sicherheitsverbandsübung
SVS	Sicherheitsverbund Schweiz
VBS	Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VBSTB	Verordnung über den Bundesstab Bevölkerungsschutz
VIG	Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren (SR 172.061)
VDK	Konferenz Kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
Abkürzungsverzeichnis	3
1 Ausgangslage	5
1.1 Inhalt des Postulates	5
1.2 Einleitung – Ziel des Berichts	6
1.3 Methodik und Struktur	7
2 Themenbereiche, laufende Arbeiten und Optimierungsvorschlag	9
Themenbereich 1: Krisenorganisation	9
Themenbereich 2: Koordination.....	13
Themenbereich 3: Finanzielle Verantwortung.....	17
Themenbereich 4: Information und Konsultation der Kantone	20
Themenbereich 5: Zusammenarbeit in der Kommunikation.....	24
Themenbereich 6: Ausbildungen und Übungen.....	25
3 Schlussfolgerungen	28
Quellenverzeichnis	29
Anhang	31
A. Liste relevanter Auswertungsberichte.....	31
B. Liste relevanter Workshops und Treffen mit Vertretenden der Kantone.....	33

1 Ausgangslage

1.1 Inhalt des Postulates

Am 16. Dezember 2020 reichte Nationalrat Damien Cottier das Postulat 20.4522 «Föderalismus im Krisentest. Die Lehren aus der Covid-19-Krise ziehen» mit folgendem Wortlaut ein:

«1. Der Bundesrat wird beauftragt, einen Bericht vorzulegen, in dem er untersucht, wie in der Covid-19-Krise die föderalistischen Strukturen und Verfahren funktioniert haben, welche Vor- und Nachteile die aktuellen Gegebenheiten bieten und welche institutionellen und organisatorischen Verbesserungen im Hinblick auf die Bekämpfung einer Epidemie oder einer anderen Gesundheitskrise möglich wären.

2. In dem Bericht soll der Bundesrat auch aufzeigen, welche Lehren aus der aktuellen Krise für andere Arten nationaler Krisen gezogen werden können (z. B. eine Sicherheitskrise, ein Cyberangriff, Naturkatastrophen grossen Ausmasses, Ausfall kritischer Infrastrukturen, ...); dabei soll er verschiedene Stossrichtungen möglicher Verbesserungen auf institutioneller oder organisatorischer Ebene aufzeigen, damit die Schweiz für künftige Krisen grossen Ausmasses bestmöglich gerüstet ist.

3. In dem Bericht soll auch die Sichtweise der Kantone auf die einzelnen behandelten Punkte dargestellt werden; dazu soll der Bericht in Zusammenarbeit mit den Kantonen – über die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) oder über die thematischen Direktorenkonferenzen – erarbeitet werden.»

Begründung:

Die Covid-19-Krise hat gewisse Schwachstellen der geltenden Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen zur Bewältigung von Krisen aufgezeigt. Diese Schwachstellen liegen namentlich, aber nicht nur, in der Zeit, die benötigt wird für die Koordination von Massnahmen mehrerer Kantone der gleichen Region oder von Massnahmen von Bund und Kantonen, in den Schwierigkeiten bestimmter Kantone, Massnahmen zu ergreifen, wenn der Nachbarkanton diese nicht auch ergreift (was z. B. zu einem Einkaufstourismus führen kann), in den Schwierigkeiten der Kantone, sich in Bereichen zu koordinieren, in denen sie manchmal auch in Konkurrenz zueinander stehen – wie zum Beispiel dem Spitalwesen – oder in den Befürchtungen, dass eine Behörde, die Massnahmen anordnet, nachher auch deren Kosten zu tragen hat (zu diesem Punkt vgl. auch das Postulat 20.4153 Roland Fischer «Anwendung der NFA-Grundsätze bei der Bewältigung von Epidemien und Pandemien»). Es ist auch darauf zu achten, dass in einer Krise die direkte Verbindung zwischen dem entscheidenden Organ (z. B. auf Bundesebene) und dem ausführenden Organ (oft die kantonalen Behörden) eine schnelle ist und auch genügend Spielraum lässt, damit die Entscheidung auch wirklich umgesetzt und verstanden werden kann. Es ist nötig, die Lehren aus der gegenwärtigen Krise zu ziehen, damit eine künftige Gesundheitskrise bestmöglich bewältigt werden kann. Darum bitte ich den Bundesrat um eine Analyse möglicher Verbesserungen auf institutioneller Ebene wie auch auf mehr praktischer Ebene der Arbeitsorganisation und der Formen der Zusammenarbeit zwischen den Behörden. Er soll verschiedene Varianten von Verbesserungsmöglichkeiten mit ihren jeweiligen Vor- und Nachteilen aufzeigen.

Unter einem umfassenderen Blickwinkel, der über den besonderen Fall einer Gesundheitskrise hinausschaut, soll der Bundesrat aus der aktuellen Krise auch die Lehren ziehen, die sich auf künftige Krisen grossen Ausmasses von anderer und ganz unterschiedlicher Art anwenden lassen. Auch dazu soll er, wenn nötig, Verbesserungsvorschläge unterbreiten, was die Aufteilung der Zuständigkeiten, das Funktionieren des institutionellen Zusammenspiels oder die Organisation der Umsetzungsarbeiten zwischen den Behörden auf unterschiedlichen Niveaus betrifft; auch hier mit Varianten und ihren jeweiligen Vor- und Nachteilen.

Der Bericht soll auch die Sichtweise der Kantone auf die verschiedenen Themen zum Ausdruck bringen; dazu soll insbesondere mit der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) oder den betroffenen Direktorenkonferenzen zusammengearbeitet werden.»

Der Bundesrat beantragte am 17. Februar 2021 die Annahme des Postulates. In seiner Antwort verwies er darauf, dass die Anliegen des Postulanten im Rahmen der Auswertung des Krisenmanagements der zweiten Phase der Covid-19-Pandemie aufgenommen würden. Der Nationalrat nahm das Postulat am 19. März 2021 an. Die Bundeskanzlei (BK) wurde mit der Berichterstattung beauftragt.

1.2 Einleitung – Ziel des Berichts

Wie die föderalistischen Strukturen und Verfahren der Schweiz in der Covid-19-Krise funktioniert haben und welche Vor- und Nachteile das föderale System in einer Krise bietet, wurde seit dem Ausbruch der Covid-19-Pandemie in zahlreichen Auswertungen und Berichten dargelegt. Verschiedene Stellen der Bundesverwaltung, unter anderen die BK, das Bundesamt für Gesundheit (BAG), das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) und die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK), haben Aspekte der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen analysiert und bewertet. Auch die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) und die KdK haben diesbezüglich ausführliche Berichte veröffentlicht.¹ Einige Auswertungen bemängelten die Krisenorganisation der Bundesverwaltung und den Einbezug der Kantone und weiterer externer Akteure in das Krisenmanagement des Bundes. Folglich wurden im Jahr 2022 Varianten einer neuen Krisenorganisation entwickelt, um die interne und externe Koordination zu verbessern und Krisen jeglicher Art künftig effizienter bewältigen zu können. Am 29. März 2023 hat sich der Bundesrat für eine Variante entschieden und hat das Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) damit beauftragt, in Zusammenarbeit mit der BK und den anderen Departementen, eine entsprechende neue Verordnung zu erarbeiten. In der verbesserten Krisenorganisation werden die Kantone und weitere externe Akteure systematisch in die Arbeiten der Krisenstäbe einbezogen.² Alle erarbeiteten Varianten der Krisenorganisation sind im entsprechenden Bericht des Bundesrates ersichtlich.³

Aufgrund der Erkenntnisse aus den Berichten beziehungsweise aus den unmittelbaren Erfahrungen aus der Krisenbewältigung wurden zum Teil bereits während der Pandemie Massnahmen getroffen, um die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen zu verbessern. Andere Massnahmen wurden gegen Ende der Pandemie ergriffen und sind noch in der Umsetzung. Augenfällig ist, dass sich die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in der Bewältigung der Covid-19-Pandemie seit der Einreichung des Postulats Ende 2020 verbessert hat.⁴ Dass sie sich verbessert hat, zeigt sich auch in der Bewältigung

¹ Eine ausführliche Liste von Evaluationen, welche die Zusammenarbeit Bund und Kantonen bewertet haben, findet sich im Anhang A.

² Ein systematischer Einbezug in die Arbeiten der Krisenstäbe bedeutet nicht, dass externe Akteure ein Recht auf Einsitz in die Krisenstäbe haben. Ob externe Akteure Einsitz in die Krisenstäbe haben wird systematisch geprüft werden.

³ BK (2023)

⁴ Diese Entwicklung ist unter anderem in den Ergebnissen der zweiten Auswertung der BK ersichtlich (BK, 2022, S. 24f), insbesondere in der Abbildung 10 (BK, 2022, S. 25).

der derzeitigen nationalen und internationalen Herausforderungen (drohende Energiemangellage, Krieg in der Ukraine, Migration, Cyberangriffe, Datenabfluss).⁵ Die Bundesverwaltung und die Kantone arbeiten heute enger und effizienter zusammen als vor beziehungsweise zu Beginn der Covid-19-Pandemie und versuchen in einigen Bereichen, gemeinsam Entwicklungen zu vorzuzukommen.

Da bereits viele Auswertungen und Berichte zur föderalen Zusammenarbeit in der Covid-19- Pandemie erschienen sind, wird nach Rücksprache mit dem Postulanten, Nationalrat Damien Cottier, auf eine nochmalige umfassende Chronologie und Bewertung der Ereignisse verzichtet. Auch von einer Diskussion verschiedener Varianten zur Verbesserung der föderalen Zusammenarbeit in Krisen wird abgesehen, da diese bereits erstellt wurden und der Bundesrat diesbezüglich mit seinem Beschluss vom 29. März 2023 einen Richtungsentscheid getroffen hat. Stattdessen konzentriert sich der vorliegende Bericht auf Massnahmen, die getroffen wurden, um die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen zu verbessern. Ziel des Berichtes ist es, auf die am häufigsten genannten Punkte zur Verbesserung der Zusammenarbeit Bund – Kantonen einzugehen und darzulegen, mit welchen Massnahmen die Bundesverwaltung und die Kantone Herausforderungen begegnen. Ausserdem wird aufgezeigt, wie sich der Umsetzungsstand der getroffenen Massnahmen heute präsentiert. Wo angebracht, unterbreitet der Bericht weitere Optimierungsvorschläge. Der Bericht legt somit punktuell Rechenschaft über die geleisteten und laufenden Arbeiten ab, dient aber auch als Grundlage zur Optimierung der föderalen Zusammenarbeit.

1.3 Methodik und Struktur

Der Bericht beruht auf einer Analyse bestehender Auswertungsberichte zum Krisenmanagement in der Covid-19-Pandemie mit Fokus auf die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen.⁶ Die in den Berichten enthaltenen Punkte, die Empfehlungen und vorgeschlagenen Massnahmen zur Verbesserung der föderalen Zusammenarbeit sind in diesem Bericht zusammengefasst.

Um, wie vom Postulat verlangt, die Sichtweise der Kantone in den Bericht einzubringen, haben die BK und das GS KdK eng zusammengearbeitet. Die BK, das Bundesamt für Justiz (BJ) und das GS KdK haben ab 2021 gemeinsam mit Vertreterinnen und Vertreter aller Departemente und einiger Ämter sowie der Kantone und kantonalen Fachdirektorenkonferenzen jährlich einen Workshop zum Thema «Zusammenarbeit Bund – Kantone in einer Krise» (nachfolgend 1., 2. und 3. Workshop)⁷ durchgeführt, in denen die Kantone ihre Sichtweise einbringen konnten. Daneben dienten die Ergebnisse einer schriftlich durchgeführten Umfrage vor dem 2. Workshop vom Oktober 2022 als Informationsgrundlage. Beim 3. Workshop vom Juni 2023 hatten die Teilnehmenden zudem die Möglichkeit, sich zu Inhalten des Berichts zu äussern. Neben den drei Workshops haben in den letzten drei Jahren zahlreiche themenrelevante Treffen stattgefunden.⁸ Die daraus gewonnen Erkenntnisse sind ebenfalls in den vorliegenden Bericht eingeflossen. Zudem lieferte das GS KdK für den vorliegenden Bericht Informationen zu aktuellen

⁵ Mehr dazu im Exkurs, S. 12–13

⁶ Die berücksichtigten Berichte sind im Anhang A aufgeführt.

⁷ Die Workshops fanden am 19. Dezember 2021, 23. Oktober 2022 und am 8. Juni 2023 in Bern statt. Teilnehmende des Bundes waren neben den Vertretenden aller Generalsekretariate der Departemente auch Vertretende der Bundesämter (BJ, Staatssekretariat für Migration [SEM], Eidgenössische Finanzverwaltung [EFV], Bundesamt für Energie [BFE], Bundesamt für Bevölkerungsschutz [BABS], Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit [BAZG], SECO). Teilnehmende der Kantone waren Vertretende der KdK, Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren [EDK], Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr [RK MZF], Schweizerische Gesundheitsdirektorenkonferenz [GDK], Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren [SODK], Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren [KKJPD], Konferenz Schweizerischer Volksdirektoren [VKD], Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren [FDK], Konferenz kantonalen Energiedirektoren [EnDK] sowie diverser einzelner Kantone.

⁸ Eine Liste aller relevanten Workshops und Treffen ist im Anhang B aufgeführt.

Organisationsentwicklungen bei den kantonalen Konferenzen. Der Bericht wurde dem GS KdK vom 21. bis zum 26. September und den Workshopteilnehmenden vom 27. September bis zum 10. Oktober 2023 vorgelegt. Ihre Hinweise wurden berücksichtigt und, wenn nötig, eingearbeitet.

Der nachfolgende Bericht ist in sechs Themenbereiche eingeteilt: Krisenorganisation (1), Koordination (2), finanzielle Verantwortung (3), Information und Konsultation (4), Kommunikation (5) sowie Ausbildungen und Übungen (6).

2 Themenbereiche, laufende Arbeiten und Optimierungsvorschlag

Im Folgenden werden sechs Themenbereiche beschrieben, in denen verschiedene Berichte und Auswertungen zur Covid-19-Pandemie Verbesserungspotenzial ausgewiesen haben. Bei jedem Themenbereich wird einleitend erklärt, weshalb laut den Auswertungsberichten Verbesserungspotenzial in der föderalen Zusammenarbeit besteht. Daraufhin wird ausgeführt, inwiefern entsprechende Massnahmen umgesetzt wurden und werden. Alle Arbeiten, die im Rahmen der verbesserten Krisenorganisation der Bundesverwaltung getätigt werden, dienen dazu, die Resilienz der Bundesverwaltung im Hinblick auf alle Arten künftiger Krisen zu erhöhen. Im Themenbereich «Ausbildungen und Übungen» wird zudem ein weiterer Optimierungsvorschlag vorgestellt zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen. Im letzten Kapitel werden die Schlussfolgerungen des Bundesrates präsentiert.

Themenbereich 1: Krisenorganisation

Hintergrund

Sowohl die beiden GPK, die KdK als auch die BK kommen in ihren Evaluationen zum Schluss, dass die Krisenorganisation der Bundesverwaltung in der Covid-19-Krise Mängel aufwies, unter anderem bezüglich des Einbezugs der Kantone ins Krisenmanagement. Die Zuständigkeiten und Aufgaben der verschiedenen Krisenorgane waren zu Beginn der Krise unklar. Eine Trennung zwischen strategischer und operativer Führung fehlte und der Bundesstab Bevölkerungsschutz (BSTB) sowie der Krisenstab des Bundesrates Corona (KSBC) übernahmen nicht die ihnen zugeordnete Rolle als Führungsorgane.⁹ Beide übergeordneten Krisenstäbe konnten aufgrund ihrer Grösse und heterogenen Zusammensetzung ihre Rolle in der Entscheidungsvorbereitung nicht wahrnehmen – sie dienten hauptsächlich dem Informationsaustausch.¹⁰ Stattdessen wurde die Taskforce BAG Covid-19 zum entscheidenden Krisenorgan.¹¹ In dieser Taskforce waren die Kantone jedoch nur «bei Bedarf» und nicht systematisch vertreten.¹² Im 2. Workshop vom Oktober 2022 wurde von einigen Vertretenden der Kantone entsprechend festgehalten, dass es notwendig sei, dass einzelne Vertreterinnen und Vertreter als Delegierte der kantonalen Konferenzen in nationalen Krisenorganen Einsitz haben.¹³

Dass der BSTB seine vorgesehene Rolle nicht vollends wahrnehmen konnte, wirkte sich gemäss GPK Bericht erschwerend auf die Einbindung der Kantone in das Krisenmanagement der Bundesverwaltung aus. Ihnen wurde durch die gewählte Krisenorganisation eine passive Rolle zugeschrieben.¹⁴ Die GPK kritisieren folglich, dass die Schnittstellen zu den Kantonen in den drei wichtigsten Krisenorganen nicht zufriedenstellend und kohärent geregelt waren.¹⁵ Grundsätze für den Einbezug der Kantone in die wichtigsten Krisenorgane hätten zu Beginn der Krise festgelegt werden müssen.¹⁶ Verschiedene Stellen seitens der Kantone wünschten sich einen fixen Einsitz in der Krisenorganisation der Bundesverwaltung respektive in einer ihrer Krisenstäbe.¹⁷ Die KdK wünschte auch explizit einen besseren Einbezug der administrativen und technischen Ebene (Vollzugsanstalten, Spitäler, Schulen etc.).¹⁸

⁹ BK (2020), S. 15

¹⁰ KdK (2020), S. 10; BK (2022a), S. 20f.; GPK (2022), S. 68ff & 110f.

¹¹ BK (2020), S. 15; GPK (2022), S. 103

¹² GPK (2022), S. 70

¹³ BK (Oktober 2022)

¹⁴ GPK (2022), S. 85

¹⁵ GPK (2022), S. 110

¹⁶ GPK (2022), S. 112

¹⁷ KdK (2022), S. 18; RK MZF (2022)

¹⁸ KdK (2020), S. 10

Die Struktur der BAG Taskforce, die eine wichtige Rolle in der Krisenbewältigung einnahm, war für externe Partner schwer überblickbar.¹⁹ Insbesondere die zuerst betroffenen Kantone hatten Schwierigkeiten, die richtigen Anlauf- und Kontaktstellen bei der Bundesverwaltung zu finden und rechtzeitig Antworten auf ihre Fragen und Bedürfnisse zu erhalten.²⁰ Gleichzeitig empfand es auch das BAG als eine grosse Herausforderung, zu ermitteln, wer die wichtigsten Ansprechpartner auf Seiten der Kantone waren.²¹ Fehlende Anlauf- und Kontaktstellen erschwerten nicht nur einen rechtzeitigen Informationsaustausch, sondern auch den Einbezug der Kantone in den Rechtssetzungsprozess der Bundesverwaltung. Den Kantonen fehlte es wiederum an einer Anlaufstelle für Fragen und Erläuterungen nach den Beschlüssen zu den Massnahmen.²² Auch die GPK-S empfahl in ihrem Bericht zur Zusammenarbeit von Bund und Kantonen bei der Bewältigung der Covid-19-Pandemie, dass auf Stufe Bund und Kantone klare Kontakt- und Anlaufstellen für jeden Themenbereich bestimmt werden sollen.²³ Bezüglich der Krisenorganisation wurde auch die Antizipation von Krisen und Krisenentwicklungen auf strategischer Stufe bemängelt. Obwohl sich mehrere Verwaltungseinheiten mit der Krisenfrüherkennung, dem Risikomanagement und relevanten Entwicklungen in ihren Fachbereichen, auf operativer Ebene, auseinandersetzten, wurde die politisch-strategische Ebene teilweise von Entwicklungen in der Covid-19-Pandemie überrascht.²⁴

Die KdK beleuchtete in ihrem Schlussbericht die Organisation und die Rollen der Regierungs- und Fachdirektorenkonferenzen in der Covid-19-Krise. Die Rolle der Fachdirektorenkonferenzen variierte je nach Bereich. Während einige intensiv mit der Bundesverwaltung zusammenarbeiteten, blieben andere im Hintergrund. In der ausserordentlichen Lage fanden ausserordentliche Sitzungen der Konferenz der Sekretariate der interkantonalen Konferenzen (KoSeKo) zur Koordination statt. In der besonderen Lage wurden diese Sitzungen nicht fortgesetzt und die KoSeKo kehrte in den ordentlichen, quartalsweisen Sitzungsrhythmus zurück. In der besonderen Lage, die einen erhöhten Koordinationsaufwand der Kantone erforderte, stellten sich die quartalsweisen Sitzungen der KoSeKo als ungenügend heraus: Die Fachdirektorinnen und -direktoren stimmten sich oft nur noch in ihrem spezifischen Kontext ab, es wurde unklar, wie die Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen den Konferenzen verteilt waren. Teilweise kam es zu Koordinations- und Abstimmungsproblemen und der Gesamtüberblick über das Krisenmanagement ging verloren.²⁵ In der Folge wurde entschieden, zwischen den Generalsekretariaten der betroffenen Fachdirektorenkonferenzen und der KdK in höherer Kadenz ein Informationsaustausch zum Thema Covid-19 durchzuführen. Ab Frühjahr 2022 wurden auch die Themen Ukraine und Energiemangellage in diesen Austausch miteinbezogen.²⁶

Laufende Arbeiten

Am 29. März 2023 hat der Bundesrat beschlossen, die Krisenorganisation der Bundesverwaltung für künftige Krisen zu stärken.²⁷ Der Bundesrat zieht seine Schlüsse aus den Evaluationen und beantwortet mit dem Bericht «Verbesserte Krisenorganisation der Bundesverwaltung» gleichzeitig drei Postulate,²⁸ die Fragen zur Krisenorganisation der Bundesverwaltung stellen. Der Bericht legt dar, dass keine Notwendigkeit besteht, die ordentlichen Strukturen und Prozesse der Bundesverwaltung grundlegend zu

¹⁹ GPK (2022), S. 32

²⁰ BK (2020), S. 20

²¹ GPK (2022), S. 56

²² BK (2020), S. 21

²³ GPK-S (2023), S. 122, Empfehlung 2

²⁴ BK (2022a), S. 18

²⁵ KdK (2022), S. 18

²⁶ Gemäss Information des GS KdK.

²⁷ Bundesrat (2023b)

²⁸ Postulat 21.3205 «Rolle des Bundesstabes für Bevölkerungsschutzes (BSTB) im Rahmen der Covid-19-Pandemie», Postulat 21.3449 «Strategisches Krisenmanagement» und Postulat 22.3343 «Endlich institutionelle Krisenresistenz des Bundesrates sicherstellen».

ändern. Vielmehr sollen die Krisenstäbe künftig methodisch und administrativ besser unterstützt werden. Dazu soll ein Permanenter Kernstab eingerichtet werden, der aus Mitarbeitenden der Departemente, voraussichtlich vor allem des Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), und der BK besteht. Die Mitglieder des Permanenten Kernstabs nehmen Aufgaben in der Krisenantizipation oder im Krisenmanagement wahr, die sie bereits in ihrer ordentlichen Funktion übernehmen und unterstützen damit unter anderem die aktivierten Krisenstäbe. Der Permanente Kernstab bündelt Expertise und Kompetenzen der Bundesverwaltung. Die Leistungen des Permanenten Kernstabs sollen überdepartementalen Krisenstäben auf operativer oder politisch-strategischer Stufe zur Verfügung stehen sowie auch den Krisenstäben der Ämter und Departemente.²⁹

In einer Krise kann der Bundesrat mit der neuen Krisenorganisation künftig einen Politisch-Strategischen Krisenstab (PSK) einsetzen. Dieser wird jeweils vom federführenden Departement geleitet und hat die Aufgabe, Anträge an den Bundesrat politisch vorzubereiten und das Krisenmanagement überdepartemental zu koordinieren. Der PSK setzt sich aus den Generalsekretärinnen bzw. Generalsekretären der betroffenen Departemente, den beiden Vizekanzlern bzw. Vizekanzlerinnen sowie einem Vertreter oder einer Vertreterin der EFV, dem BJ und dem SECO zusammen. Das federführende Departement kann zudem einen Operativen Krisenstab (OPK) einsetzen. Dieser stellt die Koordination auf Ebene der Verwaltungseinheiten sicher und erarbeitet die notwendigen Informationen und Grundlagen für den PSK. Die Kantone, wie auch die Wissenschaft oder im Bedarfsfall weitere externe Akteure, sollen dabei systematisch in die Arbeiten der beiden Krisenstäbe einbezogen werden, wobei die Verantwortung für den Einbezug beim jeweiligen federführenden Departement liegt.³⁰

Der Bundesrat hat das VBS beauftragt, in Zusammenarbeit mit der BK und unter Einbezug der Departemente, die Zusammensetzung, die Leistungen, Prozesse und Ressourcen des Permanenten Kernstabs bis Ende 2023 zu definieren. Die Prozesse und Aufgaben innerhalb der künftigen Krisenorganisation und zum Einbezug der Kantone, der Wissenschaft und situativ weiterer externer Akteure werden derzeit geklärt. Die neue Verordnung soll die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten (AKV) der neuen Krisenorgane, deren Zusammensetzung sowie deren Zusammenwirken festhalten. Um den Einbezug der Kantone zu konkretisieren, soll in diesem Rahmen auch definiert werden, wie externe Partner identifiziert und in welcher Form sie informiert werden sollen. Beim Eintreten einer Krise soll festgelegt werden, auf welcher Ebene (operativ oder politisch-strategisch) die Kantone einbezogen werden.³¹ Die neue Verordnung wird die Verordnung über den Bundesstab Bevölkerungsschutz (VBSTB), die Weisungen über das Krisenmanagement der Bundesverwaltung und zum Teil die Verordnung über den Koordinierten Sanitätsdienst ersetzen.³² Die Verordnung soll in Erfüllung der Motionen 22.3506 GPK-N³³ und 22.3507 GPK-S³⁴ auch die rechtlichen Grundlagen für Fach-Krisenstäbe bilden.³⁵ Für die neue Verordnung ist eine Vernehmlassung vorgesehen, die voraussichtlich bis im Juni 2024 eröffnet wird. Die Empfehlung 1 der GPK-S im Bericht zur Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, die nach einer Konkretisierung des Einbezugs der Kantone in die Krisenorganisation der Bundesverwaltung verlangt, wird somit bereits umgesetzt.³⁶

²⁹ BK (2023), S. 20ff.

³⁰ BK (2023), S. 22-24

³¹ BK (2023), S. 24

³² Bundesrat (2023a)

³³ Motion 22.3506 der GPK-N «Rechtsgrundlagen für einen «Fach-Krisenstab»».

³⁴ Motion 22.3507 der GPK-S «Rechtsgrundlagen für einen «Fach-Krisenstab»».

³⁵ Bundesrat (2023a)

³⁶ GPK-S (2023), S. 120, Empfehlung 1

Mit der neuen Krisenorganisation soll auch die Krisenantizipation verbessert werden. Eine frühzeitige Erkennung möglicher Krisensituationen wird der Bundesverwaltung und den Kantonen mehr Zeit geben, sich gemeinsam auf kommende Ereignisse vorzubereiten. Massnahmen können frühzeitig diskutiert, aufeinander abgestimmt und eingeleitet werden.³⁷ Um die Früherkennung von Krisen weiter zu verbessern, ist die Bundesverwaltung im Rahmen der Erarbeitung der neuen Verordnung zur verbesserten Krisenorganisation derzeit daran, bestehende Prozesse und Produkte des Risikomanagements, der Krisenfrüherkennung, der Lage- und Umfeldanalyse sowie den Analysen der Departemente stärker miteinander zu verknüpfen. Eine Arbeitsgruppe unter der Leitung der BK, befasst sich mit dieser Thematik. Damit bei einer nächsten Krise die gegenseitigen Kontaktstellen für Fragen und Anliegen zwischen Bund und Kantonen klar sind, wurde im Rahmen des 3. Workshops vom Juni 2023 festgelegt, dass seitens Kantone die KdK als erste Anlaufstelle dienen soll, wenn der fachliche Ansprechpartner seitens Kantone unklar ist.³⁸ Seitens Bundesverwaltung wird durch die neue Verordnung festgelegt werden, welche Stelle des Permanenten Kernstabes eine ständige Anlauf- und Kontaktstelle, einen sogenannten Single-Point-of-Contact (SPOC),³⁹ für alle Themenbereiche sicherstellen wird.⁴⁰ Somit wurde die zweite Empfehlung aus dem GPK-S Bericht bereits umgesetzt beziehungsweise wird derzeit umgesetzt.⁴¹

Permanente Kontaktstellen, eindeutige Zuweisungen der AKV, klar definierte Prozesse und eine verbesserte Antizipation werden es dem Bundesrat ermöglichen, bei Bedarf rechtzeitig eine überdepartementale Krisenorganisation einzusetzen und, wenn angezeigt, die Kantone früher ins Krisenmanagement miteinzubeziehen. In Anbetracht der derzeit laufenden Arbeiten zur Verbesserung der Krisenorganisation, sieht der Bundesrat keinen weiteren Optimierungsbedarf. Die Krisentauglichkeit der neuen Krisenorganisation wird spätestens mit der «Integrierten Übung 2025» zum ersten Mal umfassend überprüft. Möglichkeiten zur weiteren Optimierung der Krisenorganisation der Bundesverwaltung ergeben sich allenfalls aus der Auswertung der Übung.

Seitens Kantone soll die Zusammenarbeit der KdK und der Fachdirektorenkonferenzen verbessert werden, um die Koordination in einer Krise zu stärken. Auf Fachebene planen die KdK und die Fachdirektorenkonferenzen die Zusammenarbeit und Koordination zu intensivieren, sobald eine Krise eintritt. Dieses soll mittels eines Ausschusses der KoSeKo organisiert werden, wobei von einer Krise besonders stark betroffene Konferenzen berücksichtigt werden.⁴² Ziel ist es, den laufenden Informations- und Meinungs austausch zwischen den politischen Sektoren zu gewährleisten sowie die intersektorielle beziehungsweise interkantonale Koordination zu unterstützen. Bei Bedarf finden auch Absprachen auf Stufe der Konferenzpräsidien statt. Aufseiten der Konferenzen wird derzeit entsprechend die «Rahmenordnung über die Arbeitsweise der KdK und der Direktorenkonferenzen bezüglich der Kooperation von Bund und Kantonen» überprüft und angepasst.⁴³

³⁷ BK (2023), S. 27

³⁸ BK (Juni 2023)

³⁹ Unter einem SPOC wird in diesem Zusammenhang eine Verwaltungseinheit verstanden, die permanent Auskunft geben, als erste Kontaktstelle dienen und an zuständige Stellen/Personen vermitteln kann.

⁴⁰ BK (2023), S. 21

⁴¹ GPK-S (2023), S. 122, Empfehlung 2

⁴² KdK (2022), S. 18f.

⁴³ Gemäss Informationen des GS KdK.

Themenbereich 2: Koordination

Hintergrund

In der ausserordentlichen Lage im Frühjahr 2020 waren die Zuständigkeiten gemäss Epidemien-gesetz (EpG) klar geregelt. Der Bundesrat trug, wie vorgesehen, die Hauptverantwortung für die Anordnung erforderlicher Schutzmassnahmen. Dementsprechend stellte die Koordination in dieser Phase keine Herausforderung dar. Die Auswertung der BK hält fest, dass sich in dieser Phase für 74 Prozent der Befragten⁴⁴ die Regelung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten zwischen den Gremien von Bund und Kantonen in ihrem jeweiligen Tätigkeitsbereich bewährt hat. Etwa gleich viele empfanden den Einbezug der Kantone in das Krisenmanagement der Bundesverwaltung als sachgerecht.⁴⁵ Eine juristische Beurteilung kam zum Schluss, dass der Bundesrat die Kompetenzordnung gemäss EpG vorbildlich umgesetzt habe.⁴⁶ Der Vorteil einer nationalen Führung in einer ausserordentlichen Lage wurde von allen Seiten unterstrichen. Dennoch betonten die Befragten, dass ein noch stärkerer Einbezug der Kantone ins nationale Krisenmanagement auch in dieser Lage wichtig wäre, weil die Kantone für die Umsetzung der Massnahmen verantwortlich sind.⁴⁷

Zu Beginn der besonderen Lage im Sommer und Herbst 2020 traten jedoch deutliche Koordinations-schwierigkeiten zu Tage. Die zweite Auswertung der BK hält fest, dass während dieser Zeit die Form der Zusammenarbeit zwischen der Bundesverwaltung und den Kantonen für weniger als die Hälfte der Befragten erfolgreich war.⁴⁸ Im Gegensatz zur ausserordentlichen Lage im Frühjahr 2020 waren die Zuständigkeiten in der besonderen Lage weniger klar definiert.⁴⁹ Zwar hielten das Eidgenössische Departement für Inneres (EDI) und die Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) in einem Strategiepapier⁵⁰ fest, in welcher Situation in der besonderen Lage auf Stufe Bund Massnahmen ergriffen werden sollen, trotzdem waren die Verantwortlichkeiten in dieser Zeit zwischen Bund und Kantonen zu wenig klar beziehungsweise wurden durch die Kantone nicht vollständig wahrgenommen.⁵¹ Aus diesem Grund kamen verschiedene Stellen, darunter die GPK-S, zum Schluss, dass der Einbezug der Kantone in den verschiedenen Pandemielagen sowie beim Wechsel zwischen den Lagen im EpG besser geregelt werden muss.⁵²

⁴⁴ Zu den Befragten gehörten 93 Personen der Bundesverwaltung, Kantone und weiterer externer Akteure wie GastroSuisse, H+ (nationaler Spitzenverband der öffentlichen und privaten Schweizer Spitäler, Kliniken und Pflegeinstitutionen), National COVID-19 Science Task Force, Krisenstab SBB.

⁴⁵ BK (2020), S. 20

⁴⁶ Balthasar, A. et al. (2022a), S. 49

⁴⁷ BK (2020), S. 20

⁴⁸ BK (2022a), S. 23

⁴⁹ BK (2020), S. 22

⁵⁰ EDI & GDK (2020)

⁵¹ BK (2022a), S.23f

⁵² GPK-S (2023), S. 127, Empfehlung 6

Exkurs: Lehren aus der Covid-19-Krise für aktuelle Entwicklungen

Die Covid-19-Pandemie hat gezeigt, dass das Krisenmanagement dann effizient war, wenn die Aufgabenverteilung, die finanziellen Verantwortlichkeiten, die Arbeitsabläufe und der Einbezug der Kantonsvertreterinnen und Kantonsvertreter bereits vor der Krise geklärt waren. Die Zusammenarbeit funktionierte insbesondere dann gut, wenn sie in bekannten Strukturen erfolgte, da sich die Beteiligten kannten und die Prozesse eingespielt waren. Entsprechend hat der Bund nach Ausbruch des Kriegs in der Ukraine und der darauf gestützten Anwendung des Schutzstatus S den **Sonderstab Asyl (SONAS)** eingesetzt, um gemeinsam Massnahmen zur Bewältigung der bevorstehenden Herausforderungen für den Bund und die Kantone zu beschliessen.

Der Ansatz des frühzeitigen Einbezugs relevanter Akteure aus den Kantonen bewährt sich aktuell auch bei den Vorbereitungen zur Bewältigung einer drohenden **Energiemangellage**. Im neu gebildeten «Steuerungsausschuss Versorgungssicherheit Energie», der als Austausch- und Koordinationsgremium des Bundes dient, sind die KdK und die EnDK vertreten. Letztere ist auch in der Steuerungsgruppe auf strategischer Ebene vertreten. Somit sind zwei Personen, welche die Kantone vertreten, direkt in die Vorbereitung zur Bewältigung einer möglichen Energiekrise involviert.

Kantonsseitig wurde zusätzlich ein «Steuerungsausschuss Energieversorgungssicherheit» geschaffen, in welchem die Präsidien der KdK und der sechs betroffenen Fachdirektorenkonferenzen⁵³ vertreten sind. Eine «Steuerungsgruppe Energieversorgungssicherheit» vereinigt die entsprechenden Generalsekretärinnen und Generalsekretäre. Dieser Ansatz hat mit Blick auf andere Krisenszenarien Modellcharakter.

Als vorbereitende Massnahme auf eine mögliche Energiemangellage hat der Bundesrat am 30. September 2022 bereits einen Krisenstab festgelegt, der zum Einsatz gelangt, sollte es in der Schweiz beim Gas oder beim Strom zu einer Mangellage kommen. Dieser würde die aktuelle Krisenorganisation erweitern. Gleichzeitig wurde ein «Single-Point-of-Contact» (SPOC) als Kontaktstelle für die Kantone und die von den Massnahmen betroffenen Wirtschaftssektoren eingerichtet. Der SPOC richtet sich an Akteure, die nicht bereits direkt mit Informationsstellen beim Bund in Kontakt stehen.⁵⁴ Um die Bevölkerung über die aktuelle Lage zu informieren, wurde auch bereits eine entsprechende Homepage erstellt. Das *Energie-Dashboard* des Bundesamts für Energie (BFE) liefert täglich aktuelle Daten zur Energieversorgung der Schweiz.⁵⁵

Es zeigten sich auch Probleme, die auf eine mangelnde Koordination in der Krisenvorbereitung zurückgeführt werden können. Die KdK hält fest, dass die Kantone nicht ausreichend in laufende Vorbereitungen einbezogen wurden und auch keine Überprüfung stattfand. So entsprach die Ausrichtung gewisser Kantonaler Führungsorgane (KFO) nicht dem Drei-Stufen-Modell gemäss Epidemienengesetz.⁵⁶ Ebenfalls gab es Unstimmigkeiten in der Zuständigkeit für die Beschaffung von kritischem Material.⁵⁷ Darüber hinaus hat sich in der besonderen Lage gezeigt, dass auch Verbesserungsbedarf bei der Koordination von Massnahmen zwischen den Kantonen besteht. Die BK hält fest, dass die Koordination unter den interkantonalen Konferenzen und zwischen den Konferenzen und den Kantonsregierungen zu

⁵³ EnDK, FDK, RK MZF, VDK und KKJPD

⁵⁴ Bundesrat (2022)

⁵⁵ Bundesamt für Energie (BFE), <https://energiesdashboard.admin.ch/dashboard>

⁵⁶ KdK (2020), S. 8

⁵⁷ BK (2020), S. 16

verbessern ist.⁵⁸ Die EFK sieht das Problem – auch ausserhalb von Krisenzeiten – darin, dass seitens Bund eine Stelle fehlte, die den Überblick über die Beziehungen zu den Kantonen hat und die interdepartemental koordiniert und steuert. Allgemein habe es an einer gesamtheitlichen Gestaltung der Beziehungen gefehlt. Die EFK empfahl deswegen dem Bundesrat, einer transversalen Stelle die Aufgabe zu übertragen, den Umgang mit den Kantonen operativ zu koordinieren.⁵⁹ Diese Empfehlung lehnt der Bundesrat ab, weil es einen unverhältnismässigen Aufwand bedeuten würde, sich permanent einen Überblick über alle Interaktionen mit den Kantonen zu verschaffen, der kaum Mehrwert generieren würde.⁶⁰ Trotz der Probleme bei der Koordination und der Kompetenzordnung ist hervorzuheben, dass die Interviewten aus der zweiten BK-Auswertung die Meinung vertraten, das föderalistische System habe die Entscheidungsfindung in der besonderen Lage zwar verlangsamt, aber am Ende zu besseren und adäquateren Lösungen geführt.⁶¹

Laufende Arbeiten

Um Koordinationsprobleme zwischen Bund und Kantonen zu vermeiden, müssen die AKV sowie die Prozesse während einer Krise klarer definiert werden. Mit der Teilrevision des EpG und des Pandemieplans wird die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen in organisatorischer, fachlicher und finanzieller Hinsicht überprüft und konkretisiert.⁶² Um die Koordination zwischen Bund und Kantonen vor allem in der besonderen Lage zu verbessern, werden zweckmässige Strukturen und Prozesse auf Verordnungs- oder Reglementsebene festgelegt.⁶³ Die laufenden Arbeiten entsprechen den Empfehlungen der GPK-S in ihrem Bericht zur Zusammenarbeit Bund – Kantone in der Covid-19 Pandemie.⁶⁴

Das Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz) wurde im Rahmen einer Totalrevision komplett überarbeitet und 2016 in Kraft gesetzt. Im Zentrum dieser Totalrevision standen die Einführung eines dreistufigen Lagenmodells bei Krisensituationen und die damit verbundene Arbeitsteilung zwischen Bund und Kantonen, neue Bestimmungen zur Krisenvorbereitung und -bewältigung sowie Massnahmen gegenüber einzelnen Personen bzw. der Bevölkerung sowie im internationalen Personenverkehr. Das revidierte Gesetz erwies sich als überaus wertvoll für die Bewältigung der Covid-19 Pandemie in der Schweiz. Aufgrund neuer Herausforderungen im Bereich der übertragbaren Krankheiten und basierend auf den Erfahrungen mit Covid-19 wird das Epidemien-gesetz im Rahmen einer Teilrevision nun überprüft. Am 28. November 2023 wurde die Vernehmlassung eröffnet, es wird ein Inkrafttreten im Jahr 2027 angestrebt.

Das bereits im geltenden Epidemiengesetz (EpG) vorgesehene dreistufige Lagemodell soll grundsätzlich beibehalten, jedoch optimiert werden. Insbesondere soll der Übergang in die besondere Lage ausführlicher geregelt und die Zuständigkeiten von Bund und Kantonen in der besonderen Lage geklärt werden. Auch wird die Vorbereitung für eine konkrete Gefährdung der öffentlichen Gesundheit präziser geregelt. So wird zum Beispiel die Erarbeitung von Vorbereitungs- und Bewältigungsplänen im Gesetz ausdrücklich erwähnt.

⁵⁸ BK (2020), S. 22

⁵⁹ EFK (2021), S. 24

⁶⁰ Bundesrat (2021), S. 2

⁶¹ BK (2022a), S. 25

⁶² Die Vernehmlassung zur Teilrevision des EpG wurde am 28.11.2023 eröffnet.

⁶³ Balthasar, A. et al. (2022a), S. 51f.

⁶⁴ GPK-S (2023), S. 126–137, Empfehlungen 5–9

In der neuen Verordnung über das Krisenmanagement in der Bundesverwaltung, im EpG und weiteren rechtlichen Grundlagen zu sektoriellen Krisen werden oder sind die Aufgabengebiete von Bund und Kantonen im Vorfeld, während und nach einer Krise in groben Zügen festgehalten. Da eine Krise in der Regel unvorhersehbare Herausforderungen mit sich bringt und somit unabsehbare Aufgaben für die Krisenbewältigung anfallen, ist es aber oft nicht möglich, im Voraus eine abschliessende, detaillierte Rollen- und Aufgabenverteilung zu definieren. Die rechtlichen Grundlagen zu sektoriellen Krisen sind somit in der Regel so genau wie möglich und so präzise wie nötig zu formulieren. Die neue Verordnung wird sicherstellen, dass die Kantone bei Bedarf und unabhängig von der Art der Krise systematisch und frühzeitig in die Arbeiten der Krisenorganisation der Bundesverwaltung einbezogen werden. Die Kantone sollen einen institutionalisierten Zugang in die neue Krisenorganisation des Bundes erhalten.⁶⁵ Die Einbindung der Kantone ins Krisenmanagement des Bundes verspricht, die Koordination zwischen den beiden Staatsebenen massgeblich zu verbessern. Die Kantone können laufend über die Strategie und Planung des Bundes informiert werden. Gleichzeitig haben sie die Möglichkeit, wichtige Vollzugsaspekte frühzeitig in den Entscheidungsprozess einzubringen. Es findet ein institutionalisierter Austausch statt. Ein frühzeitiger Einbezug ermöglicht auch eine Abstimmung zwischen den Massnahmen des Bundes und jenen der Kantone und trägt somit zu einer kohärenten öffentlichen Politik bei. Diese direkte Beteiligung der Kantone in der Ausarbeitung von schweizweiten Massnahmen in Krisensituationen entspricht auch einer Empfehlung der GPK-S.⁶⁶

Die neue Verordnung wird festlegen, *wie* die Kantone bei Bedarf systematisch in die Arbeiten des PSK und des OPK involviert werden. Wichtig erscheint unter anderem die Rollenklärung der Kantonsvertreterinnen und -vertreter in den Krisenstäben. Die Verantwortung für den Einbezug der Kantone in einer Krisensituation wird beim federführenden Departement liegen. Ausserhalb von Krisen sollen Teile des neuen Permanenten Kernstabs die Verbindung zu den Kantonen sicherstellen, beispielsweise zu den kantonalen Fachdirektorenkonferenzen oder zu den Kantonalen Führungsorganen (KFO). Auch die Kantone setzen derzeit Massnahmen um, zur Verbesserung der interkantonalen und föderalen Zusammenarbeit in Krisenzeiten. So soll künftig die Zusammenarbeit und Koordination zwischen der KdK und den Fachdirektorenkonferenzen intensiviert werden, um in einer Krise die verschiedenen kantonalen Ansprüche und Anliegen an die Krisenbewältigung zu koordinieren (s. Themenbereich 1).

Koordinationsprobleme können aber auch mit der neuen Krisenorganisation noch entstehen, beispielsweise aufgrund unterschiedlicher Organisationslogiken und Arbeitskulturen, aber auch einem fehlenden Vertrauen unter den Akteuren der verschiedenen Staatsebenen. Ein regelmässiger, institutionalisierter Austausch zwischen den relevanten Akteuren sowie gemeinsame Übungen und Ausbildungen sind vor diesem Hintergrund von grundlegender Bedeutung für ein gemeinsames Verständnis des Krisenmanagements (s. Themenbereich 6). Auf operativer Ebene organisieren die BK, das BJ und das GS KdK seit 2021 zu diesem Zweck jährlich einen Workshop zur «Zusammenarbeit Bund – Kantone in einer Krise».

Für den Austausch auf politisch-strategischer Ebene haben die KdK und der Bundesrat im November 2023 entschieden, den Föderalistischen Dialog weiterzuentwickeln und seine Rolle für den Krisenfall zu stärken. Ab 2024 soll der institutionelle Austausch zwischen dem Bundesrat und der KdK auf fünf Ebenen stattfinden: Projektspezifische politische Dialoge (1), Präsidiumstreffen (2 – *neu*), Teilnahme von Mitgliedern des Bundesrates an der Plenarversammlung KdK (3), Mittagessen mit Mitgliedern des Bundesrates und der Plenarversammlung KdK (4) und Krisenaustausch (5 – *neu*). Das Präsidiumstreffen findet mindestens einmal pro Jahr statt. Ziel ist es, einen informellen Austausch zwischen dem Bundespräsidenten/der Bundespräsidentin, dem Vizepräsidenten/der Vizepräsidentin des Bundesrates, dem

⁶⁵ BK (2023), S. 24

⁶⁶ GPK-S (2023), S. 142, Empfehlung 10, Abs. 1

Bundeskanzler/der Bundeskanzlerin, dem KdK-Präsidenten/der KdK-Präsidentin und den beiden KdK-Vizepräsidenten/KdK-Vizepräsidentinnen zu übergeordneten Fragen der Zusammenarbeit Bund – Kantone zu ermöglichen. Bei Bedarf können auch sektorspezifische Fragen thematisiert werden. Der Krisenaustausch findet in Krisensituationen statt. Diese zusätzlichen Präsidiumstreffen können ad hoc einberufen werden. Ziel des Krisenaustausches ist eine gemeinsame Beurteilung der Lage und des Handlungsbedarfs in Bezug auf das föderale Krisenmanagement. Bei Bedarf werden betroffene Sektoren miteinbezogen. Somit wurde auch Empfehlung 3 der GPK-S aus ihrem Bericht zur Zusammenarbeit von Bund und Kantonen bei der Bewältigung der Covid-19-Pandemie bereits umgesetzt. Diese verlangt zu prüfen, ob in Krisenzeiten regelmässige Treffen zwischen dem Bundesrat und den Kantonen eingeführt werden sollten, zum Beispiel über den föderalistischen Dialog.⁶⁷

Auch die Kantone arbeiten an der Umsetzung verschiedener Massnahmen, die zu einer Verbesserung der interkantonalen und föderalen Zusammenarbeit in Krisenzeiten beitragen können. So soll in Krisenfällen künftig ein Ausschuss der KoSeKo eingesetzt werden, um die Koordination der verschiedenen kantonalen Ansprüche und Anliegen in der Krisenbewältigung sicherzustellen (s. Themenbereich 1).

Der Bundesrat sieht derzeit keine Notwendigkeit für weitere Optimierungen in diesem Themenbereich.

Themenbereich 3: Finanzielle Verantwortung

Hintergrund

Eine zentrale Voraussetzung für einen funktionierenden föderalen Staat ist die fiskalische Äquivalenz. Diese legt fest, dass sich der Kreis der Nutzniessenden mit demjenigen der Kostenträgenden decken soll. Das heisst, dass das Gemeinwesen, das profitiert, auch zahlen muss.⁶⁸ Dieser Grundsatz wird durch das Konnexitätsprinzip ergänzt. Dieses besagt, dass der Kostenträger auch der Entscheidungsträger sein soll. Somit gilt grundsätzlich, dass das Gemeinwesen, das von einer Leistung profitiert, dafür zahlen muss, aber auch darüber entscheiden darf.⁶⁹ Wichtig für das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz ist, dass eine Kompetenz klar *einer* Staatsebene zugeteilt oder die Aufgabenteilung bei Verbundsaufgaben klar geregelt ist. Ist dies nicht der Fall, entsteht eine Verflechtung der Verantwortung, eine institutionelle Inkongruenz, die zu finanz-strategischem Verhalten der Staatsebenen führen kann.

In Krisen ist schnelles, entschlossenes und koordiniertes Handeln gefordert. Ein temporäres Eingreifen des Bundesrates in die Entscheidungsbefugnisse der Kantone kann dann von Vorteil sein beziehungsweise kann sogar von den Kantonen selbst gewünscht werden. Auf diesen Fall ist das Konnexitätsprinzip jedoch nicht ausgerichtet und ein effizientes Handeln in Krisen kann demnach zu institutionellen Inkongruenzen führen.⁷⁰ Die Folgen davon waren in und nach der Covid-19-Krise zu beobachten: Der Bund verlangte eine stärkere Kostenbeteiligung der Kantone, aufgrund von Entscheidungen, die aus seiner Sicht auch den Kantonen nützten.⁷¹ Die Kantone argumentierten indessen, dass der Entscheidungsträger auch die Kosten tragen muss.⁷² Gemäss dem Zwischenbericht der KdK wurde das Grundprinzip der fiskalischen Äquivalenz in der ausserordentlichen Lage der Covid-19-Krise verletzt. Der

⁶⁷ GPK-S (2023), S. 124, Empfehlung 3

⁶⁸ Bundesverfassung (Stand 2021, SR 101), Art. 43a Abs. 2

⁶⁹ Bundesverfassung (Stand 2021, SR 101), Art. 43a Abs. 3

⁷⁰ Rutz, S. et al. (2021), S. 60–63

⁷¹ BK (2022b), S. 6

⁷² KdK (2020), S. 18; KdK (2022), S. 11f.

Bund habe zahlreiche Massnahmen in Zuständigkeitsbereichen der Kantone angeordnet, ohne die finanzielle Verantwortung festzulegen oder Lösungen für die wirtschaftlichen Folgen vorzuschlagen. Die KdK zeigte ein gewisses Verständnis dafür, dass in einer Krise der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz unter Druck gerät, es sei aber wichtig, dass «diese Asymmetrie von Anfang an als vorübergehend erklärt und nach der Krise rasch korrigiert wird».⁷³ In ihrem Schlussbericht forderte die KdK, dass sich Bund und Kantone auf Grundsätze zur Finanzierungsverantwortung einigen sollen, wobei insbesondere der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz unangetastet bleiben solle. In Bezug auf Pandemie- und Epidemiefälle sei im EpG zudem konkret festzulegen, welche Instanz für welche Kostenelemente aufzukommen hat.⁷⁴

Der Bundesrat schrieb bereits in seiner Stellungnahme zum Schlussbericht der KdK, dass er bereit ist, eine Diskussion über Grundsätze der Finanzierungsverantwortung zu führen. Für ihn steht aber nicht eine Kostenüberwälzung von den Kantonen auf den Bund im Zentrum, als vielmehr eine gerechtere Verteilung der Lasten zwischen Bund und Kantonen unter Berücksichtigung der Zuständigkeiten in «normalen» Zeiten, also ausserhalb einer Krise. Der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz könne nicht bedeuten, dass der Bund die vollständige Finanzierung aller getroffenen Massnahmen tragen müsse, wenn er in Krisen vorübergehend in den Kompetenzbereichen der Kantone Massnahmen anordnet. Der Bundesrat hielt weiter fest, dass die staatlichen Massnahmen während der Covid-19-Pandemie grosse finanzielle Auswirkungen auf den Finanzhaushalt des Bundes hatten. Der Bund hat aufgrund der beschlossenen Schutzmassnahmen und wirtschaftlichen Abfederungsmassnahmen das Jahr 2021 mit einem Defizit von 12.2 Milliarden Franken abgeschlossen, während viele Kantone ein kleines Defizit oder gar eine positive Erfolgsrechnung vorweisen konnten. Das oberste Ziel des Bundesrates war, die Auswirkungen der Pandemie auf die öffentliche Gesundheit, die Wirtschaft und die Gesellschaft so gering wie möglich zu halten. Indem das Gesundheitswesen durch gezielte Massnahmen des Bundes unterstützt wurde, konnten die Kantone von hohen zusätzlichen Gesundheitskosten verschont werden.⁷⁵

Laufende Arbeiten

Die derzeit laufenden Arbeiten zur Teilrevision des EpG sehen eine Neuregelung der Finanzierung für die Versorgung der Bevölkerung mit wichtigen medizinischen Gütern in Epidemie- und Pandemiefällen vor. Mit den vorgeschlagenen Anpassungen soll die Kostenregelung vereinfacht, präzisiert und vervollständigt werden.⁷⁶ Insbesondere die Finanzierung von Tests, Impfungen und Arzneimitteln in spezifischen epidemiologischen Situationen soll besser geregelt werden, indem die Aufteilungen auf die Kostenträger Bund, Kantone und Sozialversicherungen festgelegt werden. Weiter wird im Rahmen der Teilrevision des EpG derzeit geprüft, ob der Bundesrat die Kompetenz erhalten soll, Abfederungsmassnahmen für Unternehmen vorsehen zu können, die in einer Gesundheitskrise aufgrund von Massnahmen des Bundes wirtschaftlich erheblich beeinträchtigt wurden. Die wirtschaftlichen Abfederungsmassnahmen des Bundes in der Covid-19-Pandemie werden derzeit in separaten Berichten evaluiert.

⁷³ KdK (2020), S. 18

⁷⁴ KdK (2022), S. 11

⁷⁵ BK (2022b), S. 5

⁷⁶ BK (2022b), S. 6

Konflikte im Bereich der finanziellen Verantwortung können zudem entschärft werden, indem die Kantone besser und frühzeitiger in die Entscheidungsfindung des Bundes miteinbezogen werden und somit die institutionelle Kongruenz gestärkt wird. Die laufenden Arbeiten zur Verbesserung der Krisenorganisation (s. Themenbereich 1) sollen diesen frühzeitigen Einbezug ermöglichen. In akuten Fällen kann dem Bund die Zeit für einen frühzeitigen Einbezug der Kantone in seine Entscheidungsfindung jedoch fehlen. Zudem ist ein verstärkter Einbezug der Kantone keine Garantie dafür, dass ein Kanton nicht für eine Massnahmen bezahlen muss, die er politisch nicht unterstützt.

Der Bund und die Kantone haben im Nachgang zur Covid-19-Pandemie verschiedene Gespräche zur finanziellen Verantwortlichkeit in Krisen durchgeführt, wobei beide Staatsebenen ihre jeweiligen Standpunkte erklären konnten. In der Diskussion im Rahmen des 3. Workshop vom Juni 2023 lehnten sowohl Vertreterinnen und Vertreter des Bundes als auch der Kantone einen generellen Verteilschlüssel für den Krisenfall ab. Dies deshalb, weil ein genereller Kostenschlüssel für alle Massnahmen kaum tragbar sein wird und massnahmenspezifische Schlüssel nie alle Eventualitäten berücksichtigen können. Weiter kam durch die Diskussion am Workshop hervor, dass die allgemeinen Grundsätze der Finanzierungsverantwortung zwischen Bund und Kantonen wenn möglich auch in der Krise gelten sollen. Grundlage für die Finanzierungsverantwortung ist die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Bei neuen Fragestellungen ist nach Möglichkeit analog zur Normallage vorzugehen. Wenn dies nicht möglich ist, müssen im Krisenfall Ad-hoc-Lösungen gefunden werden.⁷⁷

Für gewisse sektorielle Krisen werden derzeit bereits im Vorfeld Finanzierungsfragen geklärt. Mit der Teilrevision des EpG werden zum Beispiel für den Fall einer Epidemie einige Finanzierungsregelungen zwischen Bund und Kantonen getroffen. Für den Fall einer Energieversorgungskrise werden gewisse Finanzierungsfragen mit der Revision des Stromversorgungsgesetzes (StromVG) geregelt werden. Ziel dieser Revision ist unter anderem die Liquiditäts- und Überschuldungsrisiken von grossen Stromunternehmen zu minimieren, um die Stromversorgungssicherheit auch in unvorhersehbaren Situationen (und ohne Bundesdarlehen) zu gewährleisten und die Stabilität des schweizerischen Strommarktes weiter zu stärken.⁷⁸ Da einige Finanzierungsfragen derzeit geregelt werden und weil Einigkeit darüber besteht, dass nicht für alle Arten von Krisen im Vorfeld alle Finanzierungsbelange geklärt werden können, sind aus Sicht des Bundesrates derzeit keine weiteren Optimierungen vorzusehen.

⁷⁷ BK (Juni 2023)

⁷⁸ Das revidierte StromVG löst das Bundesgesetz über subsidiäre Finanzhilfen für Stromunternehmen (FiREG, sog. «Rettungsschirm») und die Winterreserveverordnung (WRESV) ab, welche beide bis Ende 2026 befristet sind. Gemäss den definierten Eckwerten für das StromVG wird die Vorlage Aufgaben für das Risikomanagement vorsehen wie auch Massnahmen, die garantieren, dass systemkritische Unternehmen über genügend Liquiditäts- und Eigenkapitalreserven verfügen. Die Revision erfüllt in diesen Punkten die Motion Herzog (22.4132). Um den unterbrochenen Betrieb systemrelevanter Kraftwerksanlagen in Konkursfällen respektive bei Nachlassverfahren garantieren zu können, sollen die relevanten gesetzlichen Grundlagen angepasst werden.

Themenbereich 4: Information und Konsultation der Kantone

Hintergrund

Die Bundesverfassung (BV) schreibt vor, dass der Bund die Kantone in seine Willensbildung einbeziehen muss und er die Kantone rechtzeitig und umfassend über seine Vorhaben zu informieren hat.⁷⁹

Während der ausserordentlichen Lage in der Covid-19-Pandemie beschloss der Bund gemäss EpG die Massnahmen und die Kantone waren für deren Umsetzung verantwortlich. Die Bundesverwaltung war zwar bemüht, den Kantonen während dieser Phase die Informationen zu geplanten Verordnungsänderungen und anderen Massnahmen zeitnah zur Verfügung zu stellen, konnte jedoch aufgrund der schnellen Entwicklungen der Pandemie oftmals keine vorgängigen Informationen liefern oder gründliche Konsultationen durchführen. Die meisten Kantone hatten somit keine Möglichkeit, fundierte Stellungnahmen zu geplanten Entscheidungen abzugeben.⁸⁰ Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen wurde in diesen ersten Monaten zusätzlich dadurch erschwert, dass Informations- und Konsultationskanäle nicht klar genug festgelegt waren. Auf der anderen Seite fehlte es den Kantonen an einer zentralen Anlaufstelle für Fragen und Erläuterungen, nachdem Massnahmen entschieden worden waren, was den effizienten Vollzug der Massnahmen wie auch die Kommunikation der Kantone gegen aussen erschwerte.⁸¹ Dass in einer laufenden Krise, in der unter hohem Zeitdruck gearbeitet und entschieden werden muss, nicht zu jedem Vorhaben eine Konsultation durchgeführt werden kann, stiess bei den Kantonen im Allgemeinen aber auf Verständnis.⁸² Dennoch sollte ein regelmässiger Austausch zwischen Bund und Kantonen angestrebt werden, um die Meinung der Kantone einzuholen und den Informationsfluss sicherzustellen.⁸³

In der besonderen Lage war der Bundesrat gemäss Epidemienengesetz dazu verpflichtet, die Kantone vor dem Erlass neuer Massnahmen anzuhören. Laut der Auswertung der BK wurde der Informationsfluss zwischen den Krisengremien auf nationaler und kantonaler Staatsebene mehrheitlich negativ bewertet. Auch der Konsultationsprozess während des Übergangs von der ausserordentlichen zur besonderen Lage war aus Sicht der Kantone nicht zufriedenstellend.⁸⁴ Bemängelt wurde von den Kantonen, dass die Fristen für die Konsultation oftmals sehr kurz angesetzt waren. Der 1. Workshop vom November 2021 hat aber auch gezeigt, dass sich die Kantone an die kurzen Konsultationsfristen gewöhnten und Verständnis dafür aufbringen konnten, dass eine Konsultationszeit von fünf Tagen auch ein Wochenende beinhalten kann. Die Kantone hatten in der besonderen Lage in der Regel mehrere Tage, der Bundesrat häufig nur 24 Stunden, um sich eine Meinung zu bilden und einen Entschluss zu fassen.⁸⁵ Durch die Konsultationen der Kantone und anderer externer Akteure aus Wirtschaft und Gesellschaft erhielt der Bundesrat wertvolle Erkenntnisse zur Ausarbeitung von Massnahmen, die ihm ansonsten womöglich entgangen wären.⁸⁶

⁷⁹ Bundesverfassung (Stand 2021, SR 101), Art. 45

⁸⁰ BK (2020), S. 21

⁸¹ BK (2020), S. 22

⁸² BK (2020), S. 21

⁸³ KdK (2020), S. 9; BK (2020), S. 20

⁸⁴ BK (2022a), S. 22f.

⁸⁵ BK (2022b), S. 7

⁸⁶ BK (2022a), S. 25

Neben den kurzen Fristen sorgte jedoch auch die Vorgehensweise der Konsultation für Diskussionen. Zu Beginn der besonderen Lage liefen die Konsultationen der Kantonsregierungen entsprechend den Abmachungen im strategischen Grundlagenpapier des EDI und der GDK⁸⁷ zunächst über die GDK. Diese erstellte jeweils eine Zusammenfassung der kantonalen Stellungnahmen mit den wichtigsten Änderungs- und Verbesserungsvorschlägen. Ab Frühjahr 2021 wurden die Konsultationen auf Wunsch der Kantone wieder direkt via Staatskanzleien der Kantone durchgeführt. Die Kantone argumentierten, dass es die zeitliche Dringlichkeit in einer Epidemie nicht erlaube, 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 Sektoralpolitiken getragen werden. Diese gesamtheitliche Sicht können bei sehr kurzen Fristen nur die Kantonsregierungen gewährleisten, und deshalb sollten deren Einschätzungen direkt dem Bundesrat zurückgemeldet werden. Auch sei 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.⁸⁸

Aus Sicht des Bundes wurde die Position der Kantone durch diesen Wechsel geschwächt. Die einzelnen Stellungnahmen entsprachen häufig eher politischen Einschätzungen als konkreten Verbesserungsvorschlägen und lieferten oft wenig inhaltlichen Mehrwert für die Entscheidungsfindung des Bundesrates. Zudem führte dieses Vorgehen auch zu einem Mehraufwand für die federführende Stelle der Bundesverwaltung.⁸⁹ Zu Beginn wurden die Kantone ausserdem konsultiert, bevor die Massnahmen dem Bundesrat unterbreitet wurden. Dies führte häufig zu Indiskretionen, weshalb die Konsultation in der Folge nicht mehr durch das EDI, sondern direkt durch den Bundesrat eröffnet wurden. Somit mussten die Geschäfte sowohl zur Eröffnung der Konsultation als auch zur Beschlussfassung dem Bundesrat unterbreitet werden, was ein weiterer Grund für die kurzen Konsultationsfristen war.⁹⁰ Die Covid-19-Krise hat gezeigt, dass sich die Kantone so organisieren müssen, dass sie rasch konsultiert werden können.⁹¹

In diesem Zusammenhang forderte die KdK in ihrem Schlussbericht, dass die Kantone künftig nur in ausserordentlichen Lagen und bei grosser Dringlichkeit, ausnahmsweise über die Vorstände der betroffenen Direktorenkonferenzen konsultiert werden sollten.⁹² In der besonderen Lage solle hingegen im Grundsatz das ordentliche Vernehmlassungsverfahren gemäss Vernehmlassungsgesetz (VIG) gelten. Dabei solle die Frist auf minimal fünf Werktage verkürzt werden können. Ausserdem solle der Bund den Kantonen die Konsultationen möglichst präzise vorankündigen müssen. Der Bund solle prüfen, inwiefern entsprechende Präzisierungen zum Konsultationsverfahren in das Vernehmlassungsrecht aufgenommen werden können.⁹³ Auch die GPK-S empfahl in ihrem Bericht zur Zusammenarbeit von Bund und Kantonen bei der Bewältigung der Covid-19-Pandemie, dass die Einzelheiten zur Konsultation der Kantone in Krisen gesetzlich präziser geregelt werden sollen.⁹⁴

⁸⁷ EDI & GDK (2020)

⁸⁸ KdK (2022), S. 14

⁸⁹ BK (2022b), S. 8; BK (2022a), S. 25

⁹⁰ BK (2022b), S. 7

⁹¹ BK (2020), S. 21

⁹² KdK (2022), S. 14

⁹³ KdK (2022), S. 14f.

⁹⁴ GPK-S (2023), S. 142, Empfehlung 10, Abs. 2-4

Für den Informationsfluss stand der Bundesverwaltung und den Kantonen die elektronische Lagedarstellung (ELD) als gemeinsame Informationsplattform zur Verfügung. Diese wurde jedoch in der Covid-19-Krise zu wenig konsequent genutzt. Teilweise wurde die ELD auch als wenig managementtauglich eingeschätzt.⁹⁵ Gemäss den Befragten der zweiten BK-Auswertung sollten Informationen künftig in einheitlicher und formeller Form schneller übermittelt und von den Adressaten besser aufgenommen werden können. Deshalb sollte eine elektronische Informationsplattform bereits vor einer Krise definiert werden.⁹⁶ Auch sollten technische Möglichkeiten für Videokonferenzen bis zur Stufe «vertraulich» zwischen Bundesverwaltung und Kantonen vorhanden sein.⁹⁷ Einige Kantone vertraten diesbezüglich die Meinung, dass die Kantone in Krisen zur Benutzung der ELD verpflichtet werden müssen.⁹⁸ Dies würde die Anschlussfähigkeit der Bundesverwaltung vereinfachen.

In Bezug auf die Rechtsetzung regten die Kantone unter anderem an, den Gesetzgebungsleitfaden des Bundes⁹⁹ bezüglich des Einbezugs der Kantone in die Rechtsetzung in Krisen zu ergänzen. Auf der Grundlage der Erfahrungen aus der Covid-19-Krise soll ein gemeinsames Verständnis geeigneter Standards und Prozesse geschaffen werden, mit dem Ziel, dass Vollzugswissen von Anfang an in den Rechtssetzungsprozess einfließt und Umsetzungsfragen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden frühzeitig koordiniert werden.¹⁰⁰ Im Rahmen des 3. Workshops wurden weitere Ideen diskutiert, wie Vollzugsaspekte frühzeitig in den Gesetzgebungsprozess einfließen können, beispielsweise durch einen offenen Fragekatalog zu Vollzugsfragen, der den Kantonen zur Konsultation zugestellt wird.¹⁰¹ Der Bundesrat argumentiert in seiner Stellungnahme zum KdK-Bericht, dass sich die Abläufe in der Rechtsetzung in der Covid-19-Pandemie bewährt hätten. Die Qualität des Rechtsetzungsprozesses wurde in den Auswertungen durchwegs positiv beurteilt.¹⁰² Entsprechend sei es nicht notwendig, den Gesetzgebungsleitfaden anzupassen.¹⁰³

Laufende Arbeiten

Der Bundesrat zeigte sich einverstanden damit, dass die Kantone, wenn immer möglich, auch in einer Krise gemäss Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren (VIG) einbezogen werden. Damit zukünftig die Konsultation der Kantone auch in Krisen sichergestellt ist, hat das Parlament eine Änderung des VIG verabschiedet, die am 4. Dezember 2023 in Kraft getreten ist. Demnach kann in dringlichen Fällen bei Entwürfen zu einem Bundesgesetz oder zu verfassungsunmittelbaren Verordnungen auf eine formelle Vernehmlassung verzichtet und eine Konsultation mit den Kantonsregierungen und weiteren betroffenen Kreisen durchgeführt werden. Für diese Konsultationen wurde keine minimale Frist vorgeschrieben werden. Eine weitere Präzisierung des Konsultationsverfahrens im VIG ist nach Ansicht des Bundesrates nicht notwendig.¹⁰⁴

⁹⁵ BK (2020), S. 19

⁹⁶ BK (2022a), S. 41

⁹⁷ BK (2022a), S. 22

⁹⁸ BK (2022a), S. 41

⁹⁹ BJ (2019)

¹⁰⁰ KdK (2022), S. 15f.

¹⁰¹ BK (Juni 2023)

¹⁰² BK (2020), S. 18f.; BK (2022a), S. 35

¹⁰³ BK (2022b), S. 9

¹⁰⁴ BK (2022b), S. 6f.

Sowohl von Seiten Bund als auch von der Seiten Kantone wurden Ansprüche an die Nutzung einer elektronischen Informationsplattform in Krisen gestellt. Im Rahmen der Verbesserung der Krisenorganisation der Bundesverwaltung hat der Bundesrat entschieden, dass die Nutzung von Informationsplattformen eine Mindestanforderung im Krisenmanagement bildet.¹⁰⁵ Dies ergänzt und unterstützt künftig die Prozesse zur Information der Kantone über schweizweite Massnahmen in Krisenzeiten, wie dies auch die GPK-S in ihrem Bericht befürwortet.¹⁰⁶ Um einen guten Informationsaustausch zwischen den Staatsebenen zusätzlich zu gewährleisten, wurden auf Bundes- wie auch Kantonsebene klare Anlauf- und Kontaktstellen definiert (s. Themenbereich 1). Der systematische Einbezug der Kantone ins Krisenmanagement der Bundesverwaltung in der verbesserten Krisenorganisation (s. Themenbereich 1) wird den Informationsfluss ebenfalls verbessern. Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Konferenzen im OPK und im PSK werden die Sicht der Kantone – mitunter relevante Vollzugsaspekte – bereits bei der Ausarbeitung neuer Massnahmen einfliessen lassen können.¹⁰⁷ Gleichzeitig können Informationen zur Strategie der Krisenbewältigung oder zu künftig möglichen Massnahmen direkt in die Vollzugsebene fliessen. Die Verbesserung der interkantonalen Zusammenarbeit (s. Themenbereich 2) kann den Informationsfluss zwischen den Staatsebenen ebenfalls begünstigen, denn die KdK und die Fachdirektorenkonferenzen können einen geregelten Informationsfluss in die Kantone sicherstellen.¹⁰⁸

Die KdK schlägt vor, dass im Sinne der Effizienz spezifische Instrumente für elektronisch durchgeführte Konsultationen entwickelt werden sollen.¹⁰⁹ Um den Konsultationsprozess in Krisen zu vereinfachen und – wenn nötig zu verkürzen –, wird momentan eine digitale Lösung für Vernehmlassungen entwickelt. Das Generalsekretariat des EDI (GS-EDI) arbeitet gemeinsam mit anderen Departementen und der BK im Rahmen des Projekts «Consultations» an einer e-Vernehmlassungslösung, um Vernehmlassungen und Konsultationen einheitlich und effizient durchführen und auswerten zu können. Diese soll in naher Zukunft eine schnelle und einheitliche Durchführung von ordentlichen Vernehmlassungen und dringenden Konsultationen ermöglichen und somit eine einfachere Beteiligung der Kantone an der Ausarbeitung von schweizweiten Massnahmen in Krisen unterstützen. Dies entspricht auch einer konkreten Empfehlung der GPK-S.¹¹⁰

In Anbetracht der abgeschlossenen und laufenden Arbeiten zur Stärkung der Informations- und Konsultationsprozesse zwischen Bund und Kantonen sieht der Bundesrat für den Moment keinen weiteren Optimierungsbedarf in diesem Themenbereich.

¹⁰⁵ BK (2023), S. 24; Bundesrat (2023a)

¹⁰⁶ GPK-S (2023), S. 142, Empfehlung 11

¹⁰⁷ KdK (2022), S. 15f.

¹⁰⁸ BK (Oktober 2022)

¹⁰⁹ KdK (2022), S. 16

¹¹⁰ GPK-S (2023), S. 142, Empfehlung 10, Abs. 1

Themenbereich 5: Zusammenarbeit in der Kommunikation

Hintergrund

Die Krisenkommunikation während der Covid-19-Pandemie seitens Bund gegenüber der Öffentlichkeit wurde grossmehrheitlich als gut befunden.¹¹¹ Positiv beurteilt wurde insbesondere, dass die Kommunikation zu Beginn der Krise klar beim Bund lag. Da die Entscheide des Bundesrates zu einem grossen Teil in den Kantonen umgesetzt wurden, war es besonders wichtig, sie als Vollzugsakteure in die Öffentlichkeitsarbeit einzubeziehen. Für die Krisenkommunikation verfügt die BK über eine regelmässig aktualisierte Liste aller Kommunikationsverantwortlichen der Kantone. So konnten während der Covid-19-Pandemie rasch wöchentliche Telefonkonferenzen des Bundesratsprechers mit den Kommunikationsverantwortlichen der Kantone auf operativer Ebene organisiert werden. Dies trug massgeblich zur Kohärenz in der Kommunikation gegen aussen bei.¹¹² Das Krisenkommunikationskonzept der BK, das schon vor der Covid-19-Pandemie erstellt wurde, hat sich in der Pandemie bewährt. Dennoch wurde die Krisenkommunikation und das entsprechende Krisenkommunikationskonzept aufgrund von Erkenntnissen der letzten Jahre weiterentwickelt.¹¹³

Während der Covid-19-Pandemie kritisierten Vertreterinnen und Vertreter der Kantone, dass sie nach den Entscheiden des Bundesrates gegenüber den Medien über zu wenig Vorlaufzeit verfügten. Die BK erklärte unter anderem im Rahmen des 1. Workshops vom November 2021 die Kommunikationsprozesse der Bundesverwaltung und legte dar, dass es in einem Krisenfall zwischen den Entscheiden und der Kommunikation derselben nur wenig Zeit bleibt. Die Kantone wurden trotzdem entweder, soweit möglich, mit Vorlaufzeit oder gleichzeitig wie die Medien mit Informationen bedient. Die Erklärungen stiessen auf Verständnis.¹¹⁴ Um die Koordination der politischen Kommunikation auf nationaler und kantonaler Ebene zu verbessern, organisiert die BK seit 2015 jährlich einen Workshop mit den Kommunikationsverantwortlichen der Kantone sowie Vertreterinnen und Vertretern der Konferenz der Informationsdienste des Bundes (KID). Der Workshop dient der gegenseitigen Information und dem Erfahrungsaustausch sowie der Optimierung der Zusammenarbeit in Krisen.

Kritischer beurteilt wurde die Kommunikation mit der Öffentlichkeit zu Beginn der besonderen Lage. Die Phase im Sommer 2020, in welcher sich der Bundesrat kommunikativ zurückzog, wurde mehrheitlich kritisch beurteilt. Probleme sind vor allem dann aufgetreten, wenn die Kantone, die *Science Task Force* und der Bundesrat unterschiedliche Positionen vertraten.¹¹⁵ Gemäss KdK-Schlussbericht war der Wechsel von der ausserordentlichen in die besondere Lage in der strategischen Krisenkommunikation zu wenig antizipiert und es fehlten Absprachen über die Rollenverteilung.¹¹⁶ In der öffentlichen Kommunikation gilt jedoch grundsätzlich, dass jede Stelle in ihrem Zuständigkeitsbereich kommuniziert. Wenn die Verantwortung der Krisenbewältigung in einer besonderen Lage bei den Kantonen liegt, liegen folglich auch die Entscheide und deren Kommunikation in der Kompetenz der Kantone. Auch die Koordination der Kommunikation liegt in diesem Fall in deren Verantwortung. In der Covid-19-Pandemie lag die *fachliche* Leitung der Kommunikation gemäss Pandemieplan in allen Lagen beim BAG. Der Bundesrat

¹¹¹ BK (2022a), S. 42

¹¹² KdK (2022), S. 19

¹¹³ BK (2022a), S. 43; BK (2020), S. 14

¹¹⁴ BK (November 2021)

¹¹⁵ BK (2022a), S. 43

¹¹⁶ KdK (2022), S. 20

entscheidet in einer Krise über die Führung der *politischen* Kommunikation. Bei der Covid-19-Krise hat er die Kommunikation in der ausserordentlichen Lage bei der BK zentralisiert. Bei einer anderen Art von Krise wäre es auch denkbar, dass er ein Departement damit beauftragt.¹¹⁷

Die KdK schlug in ihrem Schlussbericht vor, dass Bund, Kantone und Gemeinden in einer Krise so weit als möglich auf der Grundlage gemeinsamer Sprachregelungen kommunizieren sollten. Sie sollen eine gemeinsame Kommunikationsstrategie anstreben und sich auf Kernbotschaften und gemeinsame Kommunikationsmassnahmen einigen, was eine permanente Abstimmung der Kommunikation im Rahmen des Krisenmanagements erfordern würde.¹¹⁸ Es ist davon auszugehen, dass die Absprachen in der Kommunikation sehr aufwändig wären, weil die Kantonsregierungen und die nationale Regierung unterschiedliche politische Haltungen haben können. Zudem würden die Absprachen in einer Krise zu viel Zeit in Anspruch nehmen. Aus diesen Gründen hält der Bundesrat eine gemeinsame Kommunikation mit der Öffentlichkeit über drei Staatsebenen hinweg für unrealistisch.¹¹⁹

Laufende Arbeiten

Um den Austausch bezüglich Kommunikation mit der Öffentlichkeit zu pflegen, wird weiterhin einmal im Jahr ein Workshop zwischen Kommunikationsverantwortlichen des Bundes und denjenigen der Kantone organisiert. Im akuten Krisenfall kann der Austausch intensiviert werden. Durch wöchentliche Telefonkonferenzen wird in einer Krise ein Informationsgleichstand angestrebt. Zudem stellt der Bund den Kantonen, wie auch schon während der Pandemie, Sprachregelungen, Medienmitteilungen und Informationen zu den Medienkonferenzen des Bundesrates zur Verfügung.

Die Uneinheitlichkeit in der öffentlichen Kommunikation, die vor allem in der besonderen Lage auftrat, ist auf eine mangelnde Koordination im Krisenmanagement zurückzuführen und nicht auf einen mangelnden Austausch zwischen den Kommunikationsdienststellen. Die Koordination zwischen den Staatsebenen soll unter anderem durch eine Anpassung der Krisenorganisation der Bundesverwaltung verbessert werden (s. Themenbereich 1 und 2). Weitere Optimierungen im Bereich der Kommunikation erachtet der Bundesrat als nicht notwendig.

Themenbereich 6: Ausbildungen und Übungen

Hintergrund

Im Laufe der Krise konnte eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen konstatiert werden. Ein Grund für diese Entwicklung dürfte darin liegen, dass sich Vertreterinnen und Vertreter des Bundes und der Kantone mit der Zeit besser kannten, ein Verständnis für die jeweiligen Anliegen, Probleme und Standpunkte entwickeln konnten und sich über die Kompetenzen und das Fachwissen der jeweils anderen Personen im Klaren waren. Damit übereinstimmend kam die BK in ihrer ersten Auswertung zum Schluss, dass das Krisenmanagement insbesondere dann gut funktionierte, wenn die Zusammenarbeit bereits vor der Krise bestand und auf persönlichen Kontakten aufgebaut werden konnte.¹²⁰ Auch in den drei Workshops folgerten die Teilnehmenden aus ihrer persönlichen

¹¹⁷ BK (Stand 2022)

¹¹⁸ KdK (2022), S. 20f.

¹¹⁹ BK (2022b), S. 13

¹²⁰ BK (2020), S. 14

Erfahrung, dass «in der Krise Köpfe kennen» zentral für ein effizientes Krisenmanagement sei. Um bereits vor einer Krise die richtigen Kontakte zu knüpfen, das gegenseitige Verständnis für die jeweiligen Anliegen und Handlungsspielräume zu fördern und ein institutionelles Gedächtnis aufzubauen, sei es sinnvoll, regelmässig gemeinsame Ausbildungen, Übungen und Tagungen mit relevanten Vertreterinnen und Vertreter von Bund und Kantonen durchzuführen.¹²¹

Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) bietet bereits heute einheitliche Kurse für Angehörige der kantonalen Führungsorganisationen (KFO) an. Die Geschäftsstelle des Sicherheitsverbunds Schweiz (SVS) führt zudem seit 2020 gemeinsam mit dem Geneva Centre for Security Policy (GCSP) und neu mit dem Schweizerischen Polizei-Institut (SPI) einen Lehrgang für Höhere Kader aus dem Sicherheitsverbund Schweiz durch. Der Schwerpunkt liegt in der Verbesserung der Kenntnisse und Fähigkeiten von Führungskräften in Bezug auf sicherheitsrelevante Fragen. Auch die Armee bietet Kurse für zivile Führungskräfte am Kommando Führungs- und Kommunikationsausbildung (KFK) an.

Die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen in einer Krise ist in der Vergangenheit mehrmals geübt worden, beispielsweise in den Sicherheitsverbundsübungen (SVU) von 2014 und 2019 sowie in der Strategischen Führungsübung (SFU)¹²² 2017. Bei der SFU 2005 und bei der SVU 14 beinhaltete das Szenario eine Pandemie und eine Energiemangellage. Der KdK-Zwischenbericht weist darauf hin, dass in diesen Übungen zwar keine grundsätzlichen Lücken im Pandemieplan identifiziert wurden, aber die Umsetzung des Pandemieplans nicht geübt wurde.¹²³ Gemäss Vertreterinnen und Vertreter der Kantone enthielten die Auswertungsberichte der Übungen zu viele Empfehlungen, was deren Umsetzung aufwendig und unübersichtlich gemacht habe. Ein Auswertungsbericht solle sich auf ein paar Empfehlungen beschränken, die von allen getragen und umgesetzt würden. Wichtig sei dabei, dass man überprüfe, ob die Erkenntnisse aus den Übungen tatsächlich umgesetzt würden.¹²⁴

Laufende Arbeiten

Um einen regelmässigen Austausch zu Herausforderungen des Krisenmanagements zu führen und das gegenseitige Verständnis auf operativer Ebene zu fördern, organisieren die BK, das BJ und das GS KdK seit 2021 jährlich gemeinsam einen Workshop mit Vertreterinnen und Vertretern von Bund und Kantonen zu krisenrelevanten Themen. Um verwaltungsintern eine «unité de doctrine» im Krisenmanagement zu fördern, organisiert die BK seit 2022 zudem zweimal im Jahr ein Krisenmanagementkurs beim Eidgenössischen Personalamt (EPA). Er richtet sich an den mittleren und höheren Kader der Bundesverwaltung und hat zum Ziel, Grundwissen zur Krisenorganisation, zur Stabsarbeit und zum Krisenmanagement zu vermitteln sowie auf weiterführende Kurse hinzuweisen. Die Inhalte des Kurses werden von verschiedenen Stellen der Bundesverwaltung erstellt und vermittelt. Unter anderen tragen das BABS, das KFK der Armee und das Krisenmanagement-Zentrum des EDA (KMZ EDA) zur Durchführung des Kurses bei.

¹²¹ BK (Oktober 2022); BK (Juni 2023)

¹²² Sicherheitsverbundsübungen werden regelmässig durch das VBS bzw. durch den Sicherheitsverbund Schweiz SVS organisiert. Zweck ist die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in einer Krise zu üben. Der Zweck von strategischen Führungsübungen, die regelmässig von der BK organisiert werden, ist es, die Krisenmanagementprozesse auf strategischer Ebene durchzuspielen. Überprüft werden die interdepartementale Koordination und Zusammenarbeit der Ämter und Stäbe, das Erarbeiten von Entscheidungsgrundlagen zuhanden des Bundesrates und das Zusammenspiel der Krisenkommunikation auf Stufe Bund.

¹²³ KdK (2020), S. 8

¹²⁴ Balthasar, A. et al. (2022b), S. 35

Optimierungsvorschlag: Krisenmanagementausbildung öffnen, erweitern, verknüpfen

Es soll geprüft werden, welche Massnahmen ergriffen werden können, um Krisenmanagementaus- und -weiterbildungsangebote von Bund und Kantonen gegenseitig zu öffnen, zu erweitern und miteinander zu verknüpfen. Durch gemeinsame Aus- und Weiterbildungen oder gemeinsame Ausbildungssequenzen soll das Verständnis für das Krisenmanagement über die Verwaltungsebenen hinweg geschärft und zu einer «*unité de doctrine*» gelangt werden. Neben der Öffnung und Erweiterung von Krisenmanagementaus- und -weiterbildungen sind weitere Massnahmen denkbar, um das gemeinsame Krisenmanagementverständnis zu fördern, wie *job rotation* Angebote oder regelmässige Erfahrungsaustausche zwischen Bund und Kantonen.

Um die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in einer akuten Krise zu trainieren und zu überprüfen, soll Ende 2025 eine sogenannte «Integrierte Übung» durchgeführt werden, welche erstmals eine Strategische Führungsübung (SFU) und eine Sicherheitsverbundübung (SVU) miteinander kombiniert. Somit werden Bund und Kantone voraussichtlich auf politisch-strategischer und operativer Ebene gemeinsam üben.

Mit der «Gesamtplanung Grosse Übungen 2021 – 2029» wird ab 2026 ein Paradigmenwechsel angestrebt. Die Übungen sollen kleiner, thematisch fokussierter und häufiger stattfinden, jeweils für ausgewählte Teilnehmende der Exekutive beider Staatsebenen. Die Übungen sollen grundsätzlich einfacher gestaltet, kürzer und für die Teilnehmenden in der Regel mit weniger Vorbereitungsaufwand verbunden sein. Sie sollen alle zwei bis drei Jahre stattfinden. Mittels unterschiedlicher Übungsformen und -themen soll ein regelmässiger Fokus auf der gemeinsamen Klärung von Problemen, der Identifikation von Handlungsbedarf, der Besprechung von Zuständigkeiten und dem Finden von Lösungsmöglichkeiten losgelöst von einer drehbuchgesteuerten Übung mit entsprechendem Zeitdruck und Dynamik ermöglicht werden. Die BK und das VBS unterbreiten dem Bundesrat zusammen mit dem Konzept zur «Integrierten Übung 2025» ein weiteres Konzept zur Planung, Durchführung und Auswertung entsprechender Übungen für den Planungszeitraum ab 2026.

Neben den vorgesehenen Übungen sowie der Öffnung, Erweiterung und Verknüpfung von Aus- und Weiterbildungen sieht der Bundesrat derzeit keinen weiteren Handlungsbedarf.

3 Schlussfolgerungen

Die berechtigten Fragen, die das Postulat aufwirft, sind wohl auf die teilweise mangelhafte Koordination zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen bei der Bewältigung der zweiten Infektionswelle von Covid-19 im Herbst/Winter 2020 zurückzuführen. Diese Phase hat aufgezeigt, dass es in einem föderalen Staat eine Herausforderung sein kann, ein effizientes und effektives Krisenmanagement umzusetzen. Die in diesem Postulatsbericht berücksichtigten Auswertungen kommen zum Schluss, dass sich das Krisenmanagement im föderalistischen System insgesamt zwar bewährt hat, insbesondere dann, wenn der Bund Massnahmen beschlossen hat und die Kantone diese auf die regionale Situation angepasst umgesetzt haben, wie beim Impfen oder bei der Einführung restriktiver Massnahmen. Alle Berichte wiesen jedoch auf verbesserungswürdige Bereiche in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen hin.

Bereits während der Bewältigung der Covid-19-Pandemie haben Bund und Kantone die Zusammenarbeit im Krisenmanagement laufend verbessert. So wurden etwa der Konsultationsprozess und die Informationsflüsse geklärt oder wöchentliche Telefonkonferenzen zwischen den Kommunikationsverantwortlichen zwischen Bund und Kantonen etabliert. Viele weitere Massnahmen werden derzeit umgesetzt. Entscheidend sind die derzeit laufenden Arbeiten zur Erstellung einer neuen Verordnung über das Krisenmanagement in der Bundesverwaltung, in der ein systematischer Einbezug der Kantone in die Krisenorganisation der Bundesverwaltung vorgesehen ist. Die Kantone werden somit in die Arbeiten der Krisenstäbe der Bundesverwaltung einbezogen, wenn die Krisenbewältigung dies erfordert. Die entsprechende Bestimmung der neuen Verordnung gilt für alle Arten der Krise, sofern der Einbezug nicht bereits in anderen rechtlichen Grundlagen geregelt ist. Für den Epidemiefall werden die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten von Bund und Kantonen durch die laufende Teilrevision des Epidemiegesetzes klarer geregelt. Um die Vernehmlassungs- und Konsultationsprozesse zu vereinfachen und, wenn nötig, zu verkürzen wird im Rahmen des Projekts «consultations» eine Lösung für eine e-Vernehmlassung entwickelt. Zudem ist vorgesehen, den Einbezug relevanter externer Akteure ins Krisenmanagement des Bundes fortan häufiger zu üben. Dies ist bereits in der aktuellen «Gesamtplanung Grosser Übungen 2021–2029» vorgesehen.

All die genannten Massnahmen haben zum Ziel, die Koordination, Zusammenarbeit und Konsultation sowie den Informationsfluss zwischen den Staatsebenen zu verbessern – und dies unabhängig von der Art der Krise. Die neue Verordnung über das Krisenmanagement in der Bundesverwaltung wird eine flexible und adaptive Krisenorganisation anbieten, die auf möglichst alle Arten von Krisen zugeschnitten werden kann. Diese verbesserte Krisenorganisation wird zum Teil bereits gelebt. Bei der Bewältigung aktueller Herausforderungen zeigt sich, dass Bund und Kantone aus der Covid-19-Krise gelernt haben. Der frühzeitige Einbezug von Vertreterinnen und Vertreter der Kantone wurde beispielsweise bei der Etablierung von Krisenstäben zur Energiemangellage oder zum Datenabfluss (Xplain) berücksichtigt.

Den Föderalismus in der Schweiz als Stärke zu nutzen bedeutet, ständig an der Zusammenarbeit zwischen den Staatsebenen zu arbeiten. Dazu gehört auch die Umsetzung des im vorliegenden Bericht ausgewiesenen Verbesserungspotenzials: Die Öffnung, Erweiterung und Verknüpfung von Krisenmanagementaus- und -weiterbildungen beziehungsweise die Prüfung von Massnahmen zur Förderung eines gemeinsamen Verständnisses des nationalen Krisenmanagements. Der Bundesrat und die KdK begrüßen die Bemühungen zur Verbesserung der vertikalen und horizontalen Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen ausdrücklich. Sie sehen in der Umsetzung der Massnahmen von Bund und Kantonen Potenzial für eine effizientere und effektivere bundesstaatliche Zusammenarbeit. Diese wird benötigt, zumal davon auszugehen ist, dass die Schweiz künftig öfters Krisen zu bewältigen hat, die mehr als nur ein Departement oder einen Kanton betreffen. Ob die ergriffenen Massnahmen funktionieren und ob weiteres Verbesserungspotenzial besteht, wird spätestens die «Integrierte Übung 2025» zeigen.

Quellenverzeichnis

- Balthasar, A. et al. (2022a): Evaluation der Krisenbewältigung Covid-19 bis Sommer 2021: Schlussbericht zuhanden des Bundesamts für Gesundheit (BAG), Fachstelle Evaluation und Forschung (E+F). Luzern, Zürich, Bern.
- Balthasar, A. et al. (2022b): Auswertung Krisenmanagement der Bundesverwaltung (2. Phase) – Resultate als Grundlage für die Erstellung des Berichts: Arbeitsdokument zuhanden der Bundeskanzlei, Interface Politikstudien Forschung Beratung AG. Luzern, Lausanne.
- Bundesamt für Justiz [BJ] (2019): Gesetzgebungsleitfaden – Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, Bern (internes Dokument).
- Bundeskanzlei [BK] (2020): Bericht zur Auswertung des Krisenmanagements in der Covid-19-Pandemie (1. Phase / Februar bis August 2020), Bern.
- Bundeskanzlei [BK] (2022a): Bericht zur Auswertung des Krisenmanagements der Bundesverwaltung in der Covid-19-Pandemie (2. Phase / August 2020 bis Oktober 2021), Bern.
- Bundeskanzlei [BK] (2022b): Stellungnahme des Bundesrates zum Schlussbericht der KdK «Zusammenarbeit Bund und Kantone in der Covid-19-Epidemie: Schlussfolgerungen und Empfehlungen», Bern.
- Bundeskanzlei [BK] (Juni 2023): Protokoll zum 3. Workshop zur «Zusammenarbeit Bund – Kantone in einer Krise», Bern (internes Dokument).
- Bundeskanzlei [BK] (November 2021): Protokoll zum 1. Workshop zur «Zusammenarbeit Bund – Kantone in einer Krise», Bern (internes Dokument).
- Bundeskanzlei [BK] (Oktober 2022): Fotoprotokoll und Notizen zum 2. Workshop zur «Zusammenarbeit Bund – Kantone in einer Krise», Bern (interne Dokumente).
- Bundeskanzlei [BK] (Stand 2022): Krisenkommunikation: Koordination der politischen Kommunikation durch die Bundeskanzlei bei Ereignissen von nationaler Bedeutung (internes Dokument), Bern.
- Bundeskanzlei [BK] (2023): Verbesserte Krisenorganisation der Bundesverwaltung, Bern.
- Bundesrat (2021): Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle «Prüfung der Wirksamkeit der interdepartementalen Koordination bei Föderalismusfragen – Bundesamt für Justiz»: Stellungnahme des Bundesrates, Bern (internes Dokument).
- Bundesrat (2022): Energie: Bundesrat genehmigt Krisenstab für Energiemangellage (Medienmitteilung), Bern.
- Bundesrat (2023a): Bundesratsbeschluss vom 29. März 2023 – Verbesserte Krisenorganisation der Bundesverwaltung, Bern.
- Bundesrat (2023b): Bundesrat verbessert Krisenorganisation der Bundesverwaltung (Medienmitteilung), Bern.
- Eidgenössische Departement für Inneres [EDI] & Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren [GDK] (2020): Covid-19-Bewältigung: Strategische Grundlagen der GDK und des EDI-BAG: Grundsätze – Massnahmen – Zusammenarbeit, Bern.
- Eidgenössische Finanzkontrolle [EFK] (2021): Prüfung der Wirksamkeit der interdepartementalen Koordination bei Föderalismusfragen, Bern.

Geschäftsprüfungskommission des Ständerates [GPK-S] (2023): Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bei der Bewältigung der Covid-19-Pandemie, Bern.

Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte [GPK] (2022): Krisenorganisation des Bundes für den Umgang mit der Covid-19-Pandemie (Januar bis Juni 2020), Bern.

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

Konferenz der Kantonsregierungen [KdK] (2022): Zusammenarbeit von Bund und Kantonen in der Covid-19-Epidemie: Schlussfolgerungen und Empfehlungen (Schlussbericht), Bern.

RK MZF (2022): Empfehlung an den Bundesrat: Schaffung eines permanenten nationalen Krisenstabes, Bern (internes Dokument).

Rutz, S. et al. (2021): Wirksamkeit und Kosten von Corona-Massnahmen und optimale Interventions-ebene, Swiss Economics. Zürich.

Staatspolitische Kommission des Nationalrates [SPK-N] (2022): Handlungsfähigkeit des Parlaments in Krisenzeiten verbessern / Nutzung der Notrechtskompetenzen und Kontrolle des bundesrätlichen Notrechts in Krisenzeiten. Bern.

Anhang

A. Liste relevanter Auswertungsberichte

Autor	Publikationsdatum	Titel	Auftraggeber
Bundeskanzlei (BK)	11. Dezember 2020	Bericht zur Auswertung des Krisenmanagements in der Covid-19-Pandemie (1. Phase / Februar bis August 2020)	Bundesrat
Bundeskanzlei (BK)	22. Juni 2022	Bericht zur Auswertung des Krisenmanagements der Bundesverwaltung in der Covid-19-Pandemie (2. Phase / August 2020 bis Oktober 2021)	Bundesrat
Bundeskanzlei (BK)	12. Oktober 2022	Stellungnahme des Bundesrates zum Schlussbericht der KdK «Zusammenarbeit Bund und Kantone in der Covid-19-Epidemie: Schlussfolgerungen und Empfehlungen»	Bundesrat
Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich: Prof. Dr. Andreas Wenger, Andrin Hauri, Kevin Kohler, Dr. Benjamin Scharte, Dr. Jan Thiel	19. Dezember 2020	Schweizer Krisenmanagement: Die Coronavirus-Pandemie als fachliche Lernchance	ETH CSS
Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)	12. Oktober 2021	Prüfung der Wirksamkeit der interdepartementalen Koordination bei Föderalismusfragen	EFK
Fachstelle Evaluation und Forschung (E+F), Luzern, Zürich, Bern: Prof. Dr. Andreas Balthasar, Dr. Dr. Stefan Essig, Thomas von Stokar, Anna Vettori, Andrea von Dach, Judith Trageser, Prof. Dr. Philipp Trein, Prof. Dr. Sara Rubinelli, Prof. Dr. Christoph Zenger, Prof. Dr. Maria Perrotta, Prof. Dr. Günter Weiss	4. Februar 2022	Evaluation der Krisenbewältigung Covid-19 bis Sommer 2021: Schlussbericht zuhanden des Bundesamts für Gesundheit (BAG)	BAG
Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S)	12. Oktober 2023	Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bei der Bewältigung der Covid-19-Pandemie	GPK-S
Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) der eidgenössischen Räte	17. Mai 2022	Krisenorganisation des Bundes für den Umgang mit der Covid-19-Pandemie (Januar bis Juni 2020)	GPK
Interface Politikstudien Forschung Beratung AG und KPM: Dr. Christof Schwenkel, Vera Hertig, Prof. Andreas Balthasar, Prof. Adrian Ritz	29. Oktober 2021	Covid-19-Pandemie: Auswertung Krisenmanagement Kantone (Herbst 2020 bis Sommer 2021) – Ergebnisbericht zur Online-Befragung und Gesprächen mit Schlüsselakteuren zuhanden der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und der Steuergruppe	KdK

Föderalismus im Krisentest. Die Lehren aus der Covid-19-Krise ziehen

Interface Politikstudien Forschung Beratung AG: Prof. Dr. Andreas Balthasar, Dr. Dr. Stefan Essig, Dr. Christof Schwenkel, Franziska Müller, Dr. Nicolas Grosjean	20. April 2022	Auswertung Krisenmanagement der Bundesverwaltung (2. Phase) – Resultate als Grundlage für die Erstellung des Berichts: Arbeitsdokument zuhanden der Bundeskanzlei	BK
Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)	18. Dezember 2020	Covid-19-Pandemie: Das Krisenmanagement in der ersten Welle aus Sicht der Kantone (Zwischenbericht)	KdK
Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)	29. April 2022	Zusammenarbeit von Bund und Kantonen in der Covid-19-Epidemie: Schlussfolgerungen und Empfehlungen (Schlussbericht)	KdK
Schweizerischer Wissenschaftsrat	August 2022	Akzeptanz von Krisenmassnahmen durch die Bevölkerung	SWR
Swiss Economics: Dr. Samuel Rutz, Dr. Matteo Mattmann, Dr. Michael Funk, David Jeandupeux	Juni 2021	Wirksamkeit und Kosten von Corona-Massnahmen und optimale Interventionsebene	SECO
Swiss Economics: Dr. Michael Funk, Felix Wüthrich, Romain de Luze, Larissa Jenal, Dr. Samuel Rutz, Prof. Dr. Mark Schelker	Juni 2022	Wirksamkeit von Corona-Massnahmen in der Schweiz – Empirische Analyse basierend auf Daten der zweiten Welle	SECO

B. Liste relevanter Workshops und Treffen mit Vertretenden der Kantone

Die folgenden Veranstaltungen hat die BK entweder selbst organisiert und durchgeführt, oder zusammen mit einem anderen Bundesamt und / oder in Zusammenarbeit mit dem GS KdK.

Datum	Thema	Teilnehmende
25.03.2021	Verbesserung Zusammenarbeit Bund – Kantone (Information, Kommunikation, Konsultation, Koordination); Lancierung einer Umfrage bei den Staatskanzleien.	Staatschreiberinnen und Staatsschreiber, BK Thurnherr
20.05.2021	Diskussion der Umfrageergebnisse	Mitglieder des leitenden Ausschusses der KdK, BK Thurnherr
07.06.2021		Mitglieder des Vorstands der Schweizerischen Staatsschreiberkonferenz, BK Thurnherr
02.09.2021	Zusammenarbeit in der ersten Auswertung Krisenmanagement Covid-19-Pandemie	Bund: alle Departemente (GS), KMZ, BAG, BJ, BABS, EFV, SECO, BAV Kantone: KdK, KFS Appenzell Ausserrhoden
19.11.2021	Zusammenarbeit Bund – Kantone in einer Krise	Bund: alle Departemente (GS), BAG, BJ, BABS, EZV und SECO Kantone: GDK, VDK sowie Staatsschreiberinnen und Staatschreiber aus fünf Kantonen
31.03.2022	Diskussion Ergebnisse Interface zum Krisenmanagement Covid-19-Pandemie; zweite Auswertung	Bund: GS EDA, GS EDI, GS VBS, GS WBF, GS UVEK, BAG, BJ, BABS, EFV, SECO Kantone: KdK, FG SC Kantone
04.04.2022	Ausserordentlicher Föderalistischer Dialog zum Auswertungsbericht der KdK	Bund: BR Berset, BK Thurnherr Kantone: KdK und GDK
26.10.2022	Zusammenarbeit Bund – Kantone in einer Krise: Postulat Cottier (Lehren)	Bund: alle Departemente (GS), BAG, BJ, SEM, BABS, BAZG und SECO Kantone: EDK, GDK, RK MZF, SODK sowie Staatsschreiberinnen und Staatsschreiber aus vier Kantonen
10.11.2022	Workshop zur Organisation des Krisenmanagements	Bund: GS EDI, GS EJPD, GS EFD, GS WBF, GS UVEK, EDA, BAG, BJ, BABS, EFV Kantone: KdK und zwei Vertreter der Kantone
08.06.2023	Zusammenarbeit Bund – Kantone in einer Krise: Postulat Cottier (Massnahmen)	Bund: alle Departemente (GS), VK SIA, BJ, SEM, BABS, EFV, BAZG und BFE Kantone: EDK, EnDK, FDK, GDK RK MZF sowie Staatsschreiberinnen und Staatsschreiber aus drei Kantonen
17.08.2023	Verbesserung Krisenmanagement Bund; Workshop Departemente & Kantone	Bund: alle Departemente (GS), BAG, EFV, BJ, KMZ und BABS Kantone: KdK und zwei Vertreter der Kantone