



## **Stellungnahme des Bundesrates zum Schlussbericht der KdK «Zusammenarbeit von Bund und Kantonen in der Covid-19-Epidemie: Schlussfolgerungen und Empfehlungen»**

### **1 Ausgangslage**

Im Mai 2020 entschied der Leitende Ausschuss der KdK, in Zusammenarbeit mit den Direktorinnen- und Direktorenkonferenzen, eine Auswertung des Krisenmanagements in die Wege zu leiten. Im Dezember 2020 publizierte die KdK einen Zwischenbericht zum Krisenmanagement in der ersten Covid-19-Infektionswelle, welcher den Zeitraum von Februar bis September 2020 analysiert. Im Dezember 2020 beschloss die KdK, die Arbeiten fortzuführen und in einem Schlussbericht zusammenzufassen. Für den Schlussbericht zur Zusammenarbeit von Bund und Kantonen in der Covid-19-Pandemie wurden Akteure aus den Kantonen, den gesamtschweizerischen Direktorenkonferenzen, dem Schweizerischen Städteverband (SSV), dem Gemeindeverband (SGV), einzelner Gemeinden und Experten befragt. Mitarbeitende der Bundesverwaltung wurden im Rahmen der Datenerhebung und -auswertung nicht adressiert.

Der erste Entwurf des KdK Schlussberichts wurde jedoch am 16. Dezember 2021 mit Bundeskanzler Walter Thurnherr, beiden Vizekanzlern und dem Generalsekretär des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI), Herrn Lukas Gresch, besprochen. Zudem fand am 4. April 2022 ein ausserordentlicher föderalistischer Dialog mit Bundesrat Alain Berset und Bundeskanzler Walter Thurnherr zur Besprechung der Resultate statt. Der KdK Schlussbericht mit den entsprechenden Empfehlungen wurde danach aufgrund von Rückmeldungen von Bund und Kantonen noch leicht angepasst. Die definitive Version enthält nun 15 Empfehlungen von denen 12 hauptsächlich den Bund und 3 die Kantone betreffen. Der Schlussbericht wurde am 6. Mai 2022 mit einer Medienkonferenz in Zürich veröffentlicht.

### **2 Stellungnahme des Bundesrates**

Der Bundesrat dankt der KdK für den Schlussbericht, der sich mit der Zusammenarbeit Bund – Kantone während der Covid-19-Pandemie auseinandersetzt. Zeitgleich wie die KdK, haben auch die parlamentarischen Geschäftsprüfungskommissionen (GPK), die Bundeskanzlei (BK) und das Bundesamt für Gesundheit (BAG) das Krisenmanagement der Bundesverwaltung in der Covid-19-Pandemie ausgewertet. Die beiden Auswertungsberichte der BK wurden im Auftrag des Bundesrates erarbeitet. Der Auswertungsbericht der BK zur ersten Phase der Pandemie wurde am 11. Dezember 2020 vom Bundesrat zur Kenntnis genommen. Der Bericht zur zweiten Phase der Pandemie wurde dem Bundesrat am 22. Juni 2022 unterbreitet. Der Bundesrat hat die Empfehlungen aus beiden Berichten angenommen und entsprechende Umsetzungsaufträge an die Departemente und die BK erteilt. Die Zusammenarbeit zwischen der Bundesverwaltung und den Kantonen beziehungsweise das Funktionieren des föderalen Systems der Schweiz waren in beiden Berichten wichtige Themen, die von Vertreterinnen und Vertretern der Bundesverwaltung, der Kantone und von Dritten bewertet wurden. Auch das BAG hat in seiner Evaluation der Krisenbewältigung von Covid-19 ausgewählte Bereiche der Zusammenarbeit Bund – Kantone untersucht und hat dafür Vertreterinnen und Vertretern der Bundesverwaltung, der Kantone und Dritten befragt.

Wie die Auswertungsberichte des Bundes und der GPK zum Krisenmanagement in der Covid-19-Pandemie, zeigt auch der Schlussbericht der KdK Optimierungspotential für die Zusammenarbeit im föderalen System auf und macht konkrete Vorschläge zur Verbesserung gewisser Sachverhalte. Nachfolgend nimmt der Bundesrat Stellung zum Bericht und zu den einzelnen Empfehlungen der KdK. Er geht dabei auf die Ergebnisse der Auswertungen der BK zur Zusammenarbeit Bund – Kantone ein und schlägt, wo nötig, das weitere Vorgehen zur Umsetzung von Verbesserungsmaßnahmen vor.

## Allgemeine Einschätzung des Bundesrates zum KdK Bericht

Der Bundesrat bedauert es grundsätzlich, dass die Meinung der Mitarbeitenden der Bundesverwaltung und anderen Anspruchsgruppen zur Zusammenarbeit Bund – Kantone im Schlussbericht der KdK nicht zum Ausdruck kommt. Sie wurden weder bei der Datenerhebung noch für die Einschätzung der Resultate beigezogen. Die im Rahmen des föderalistischen Dialogs geäusserten grundsätzlichen Bedenken sind im Schlussbericht nicht reflektiert. Im Bericht fehlt eine kritische Prüfung der Rolle der KdK in der Krisenbewältigung sowie eine ausführliche Auseinandersetzung mit der Verbesserung der interkantonalen Zusammenarbeit. Eine solche wäre aber dringend angezeigt, insbesondere vor dem Hintergrund, dass sich die Schweiz seit dem 1. April 2022 in der normalen Lage gemäss Epidemienengesetz befindet. In dieser sind die Kantone hauptverantwortlich für die Bewältigung der Pandemie. Sollten die Fallzahlen im Herbst/Winter 2022/2023 wieder ansteigen, ist eine verbesserte Koordination der Kantone untereinander und ein rasches Handeln zwingend notwendig. Genau dieser Aspekt wird im Bericht der KdK aber weitgehend ausklammert, obwohl diesbezüglich, aus Sicht des Bundesrates, viel Verbesserungspotenzial besteht (vgl. Stellungnahme zu Empfehlung 1). Der Fokus einer Auswertung der KdK zum Krisenmanagement während der Covid-19-Pandemie sollte deutlich stärker auf der interkantonalen Zusammenarbeit liegen.

Des Weiteren geht der Bericht nur wenig darauf ein, welche Verbesserungen bezüglich der Zusammenarbeit Bund – Kantone seit dem Zwischenbericht der KdK beziehungsweise seit der ersten Auswertung der BK zum Krisenmanagement des Bundes (beide Berichte datieren vom Dezember 2020) erzielt worden sind. Einige Empfehlungen beziehen sich auf Missstände, die bereits behoben wurden bzw. nicht mehr als solche wahrgenommen werden. Die Informations- und Konsultationsprozesse zwischen der Bundesverwaltung und den Kantonen beispielsweise wurden zwischen Ende 2020 und Mitte 2022 verbessert. Die Abläufe, Zuständigkeiten und Ansprechpersonen sind nun auf beiden Seiten klar.

## Einschätzung des Bundesrates zu den Empfehlungen

Der Bundesrat nimmt gerne zu den einzelnen Empfehlungen des Berichts der KdK wie folgt Stellung:

### 2.1 Empfehlungen zum staatspolitischen und rechtlichen Rahmen

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

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

- *Fünftens ist festzuhalten, dass die Kantone in besonderen und ausserordentlichen Lagen auch in vom Bundesrat geregelten Bereichen strengere Massnahmen erlassen können, sofern dies aufgrund einer kantonal spezifischen epidemiologischen Situation geboten erscheint. Solche abweichenden Regulierungen sind dem Bundesrat und den benachbarten Kantonen zur Kenntnis zu bringen.*

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

Das Epidemiengesetz (EpG; SR 818.101) sieht ein dreistufiges Eskalationsmodell vor (normale Lage, besonderen Lage und ausserordentliche Lage). Je nach Lage bestehen unterschiedliche Kompetenzen und Verantwortlichkeiten. Das Eskalationsmodell sieht vor, dass Bund und Kantone in der besonderen Lage die Verantwortung für die Pandemiepolitik gemeinsam tragen. In der besonderen Lage liegt die Hauptverantwortung für das Ergreifen von Schutzmassnahmen bei den Kantonen, sofern keine Massnahmen durch den Bund erlassen wurden. Der Bundesrat legt aber in der besonderen Lage, wie auch in der normalen Lage, die Ziele und Strategien zur Erkennung, Überwachung, Verhütung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten fest. Ein Strategiepapier vom Oktober 2020, das gemeinsam vom EDI (BAG) und der GDK erarbeitet wurde, hielt fest, in welcher Situation in der besonderen Lage Massnahmen auf Stufe Bund ergriffen werden.<sup>1</sup> Die zweite Auswertung der BK zum Krisenmanagement in der Covid-19-Pandemie hat auch gezeigt, dass die Koordination zwischen Bund und Kantonen verbessert werden sollte, und dass diesbezüglich Handlungsbedarf besteht. Sie kam zum Schluss, dass die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen insbesondere im Herbst 2020 nach dem Übergang von der ausserordentlichen zur besonderen Lage zu wenig effektiv war. Trotz des strategischen Grundlagenpapiers der GDK und des EDI(BAG) waren die Verantwortlichkeiten in dieser Zeit zwischen Bund und Kantonen zu wenig klar beziehungsweise wurden nicht wahrgenommen. Viele Kantone zögerten Massnahmen zu ergreifen, teilweise trotz Aufforderungen von Mitgliedern des Bundesrates, oder sprachen sich mit den umliegenden Kantonen bezüglich den zu ergreifenden Massnahmen zu wenig ab. Die epidemiologische Situation verschlechterte sich, bis der Bund neue Massnahmen beschloss. Dabei ist zu erwähnen, dass ein paar Monate zuvor insbesondere die Kantone auf den Wechsel von der ausserordentlichen zur besonderen Lage drängten und somit die Verantwortung für die Anordnung von Massnahmen tragen wollten.

Aus Sicht des Bundesrates hat sich in der besonderen Lage gezeigt, dass nicht nur Verbesserungsbedarf bei der Koordination von Massnahmen zwischen Bund und Kantonen besteht, sondern vor allem auch zwischen den Kantonen. Durch diese Koordination wird sichergestellt, dass regional einheitliche Massnahmen zur Pandemiebekämpfung ergriffen werden. Die unterschiedlichen kantonalen Massnahmen werden harmonisiert und es wird verhindert, dass dies- und jenseits von kantonsgrenzen unterschiedliche Regeln herrschen, was für die Bevölkerung schwer nachvollziehbar ist.<sup>2</sup> Es ist daher wichtig, dass die Kantone ihre Massnahmen koordinieren und soweit wie nur möglich harmonisieren. Dazu gehört auch, dass die Kantone über ein angemessenes Instrumentarium verfügen, um rasch legiferieren und harmonisierte Massnahmen zeitnah umsetzen zu können. Die Empfehlung bezüglich strengeren Massnahmen auf kantonaler Ebene ist obsolet. Sollte die besondere Lage es erfordern, können die Kantone bereits heute strengere Massnahmen beschliessen als der Bund angeordnet hat. Die Empfehlung, der Bundesrat soll bei Grenzschliessungen die notwendigen Massnahmen ergreifen können, um die Reisefreiheit und Mobilität von gewissen Personengruppen zu gewährleisten, lehnt der Bundesrat ab. In der Covid-19-Pandemie hat sich gezeigt, dass der Bund mit der bestehenden Gesetzgebung Ausnahmeregelungen etwa für Grenzgängerinnen und Grenzgänger erlassen kann, damit diese trotz geschlossener Grenze ein- und ausreisen können. Auf Massnahmen von Nachbarstaaten hat der Bund nur beschränkt Einfluss.

---

<sup>1</sup> EDI-BAG und GDK: [COVID-19-Bewältigung: Strategische Grundlagen der GDK und des EDI-BAG – Grundsätze – Massnahmen – Zusammenarbeit](#) (22. Oktober 2020)

<sup>2</sup> Der unterschiedliche Umgang der Kantone mit der Schliessung von Restaurants ist beispielsweise auf viel Kritik und Unverständnis gestossen.

Im Rahmen der Revision des EpG wird geprüft, ob und wie das dreistufige Eskalationsmodell optimiert werden kann. Dabei wird unter anderem analysiert, ob die Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Kompetenzen von Bund und Kantonen bei einem Lagewechsel klarer definiert werden müssen. Das betrifft unter anderem die Schärfung unbestimmter Rechtsbegriffe, die Entwicklung von genaueren Regeln für den Prozess des Lageübergangs und von Vorschriften über die strategische Führungsverantwortung in der besonderen Lage. Zudem wird geprüft, wie verhindert werden kann, dass kantonale Massnahmen durch Entscheide des Bundes übersteuert werden.<sup>3</sup>

Die von der KdK vorgeschlagenen Änderung von Artikel 6 EpG würden zu einer Verschiebung der Kompetenzen in der besonderen Lage in Richtung Bund führen. Dadurch würden die Unterschiede zwischen der besonderen und ausserordentlichen Lage zu grossen Teilen aufgehoben. Das Ergreifen von Massnahmen auf regionaler Ebene würde in der besonderen Lage praktisch verunmöglicht. Aus Sicht des Bundesrates ist nicht erkennbar, inwiefern sich dadurch das Krisenmanagement des Bundes beziehungsweise die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen verbessern würde. Der Bundesrat hat Verständnis für das Bedürfnis der Kantone (und anderer Akteure) nach klaren und jederzeit gültigen Kriterien für den Ein- und Austritt in die besondere Lage während einer Pandemie. Dennoch hält er es in der Praxis für unmöglich, im Voraus fix definierte, für alle künftigen Formen von Pandemien, allgemeingültige Kriterien festzuschreiben. Im Rahmen der Revision des EpG werden die Kompetenzen des Bundesrates in einer ausserordentlichen Lage geprüft. Diese sollen klar definiert sein, aber dem Bundesrat auch genügend Spielraum lassen um in einer künftigen Pandemie flexibel auf die jeweilige Krisensituation reagieren zu können. Die Covid-19-Pandemie hat gezeigt, dass es nicht möglich ist, sämtliche Ausprägungen und Auswirkungen von Pandemien vorherzusehen. Dementsprechend ist es wichtig, die Vorgaben genügend offen zu formulieren, damit Handlungsmöglichkeiten bestehen bleiben. Zu strikte Vorgaben würden es dem Bundesrat und der Bundesverwaltung verunmöglichen, in künftigen Pandemien flexibel reagieren zu können.

Der Bundesrat hält den Einbezug der Kantone ins Krisenmanagement der Bundesverwaltung für wichtig und möchte diesen mit der Umsetzung der Empfehlung zur Krisenorganisation der zweiten Auswertung der BK zum Krisenmanagement in der Covid-19-Pandemie verstärken. Die BK erarbeitet in diesem Rahmen zusammen mit dem VBS und den anderen Departementen bis März 2023 Varianten für die Krisenorganisation des Bundes aus, mit verschiedenen Anforderungen für die Zusammenarbeit auf operativer und strategischer Ebene. Die Zusammenarbeit mit den Kantonen soll insbesondere auf strategischer Ebene verbessert werden. Vertreterinnen und Vertreter der Kantone werden im Rahmen der Begleitgruppe zur Umsetzung des Auftrags beigezogen.

**Empfehlung 2:** *Bund und Kantone verständigen sich auf Grundsätze zur Finanzierungsverantwortung in Krisen. Namentlich ist festzulegen, dass die Finanzierungsverantwortung für die direkten und indirekten Kosten, die sich aus Massnahmen des Bundes ergeben, wenn immer möglich zum Zeitpunkt der Anordnung festgelegt wird. Ist dies aus Gründen der Dringlichkeit nicht möglich, erfolgt eine Klärung so rasch als möglich nach der Anordnung. Gemäss dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz soll der Bund umfassend die Auswirkungen der bundesrätlichen Bekämpfungsmassnahmen finanzieren (z.B. Einnahmeausfälle und Mehrkosten im Gesundheits- und Sozialbereich, Härtefallmassnahmen für Unternehmen). Je weniger Gestaltungsspielräume die Kantone im Vollzug haben, desto stärker steht der Bund in der Pflicht, sich an den Vollzugskosten zu beteiligen. Im Rahmen der Aufwendungen für die Gesundheitsversorgung ist bei der EpG-Revision zu präzisieren, wer für welche Kostenelemente im Bereich der Behandlungskosten, der Opportunitätskosten, der Vorhalteleistungen, der gemeinsamen IT-Tools, Impfung, Testung etc. aufzukommen hat.*

---

<sup>3</sup> Wie zum Beispiel in der Romandie Ende November/ Anfang Dezember 2020: Die Kantone Waadt und Genf hatten beschlossen ihre kantonalen Massnahmen zu lockern und u.a. Restaurants wieder zu öffnen. Wenige Tage später wurden auf nationaler Ebene bereits wieder Massnahmen verordnet.

Die staatlichen Massnahmen während der Covid-19-Pandemie hatten grosse finanzielle Auswirkungen auf den Finanzhaushalt des Bundes. Der Bund hat aufgrund der beschlossenen Schutzmassnahmen und finanziellen Abfederungsmassnahmen das Jahr 2021 mit einem Defizit von 12.2 Milliarden Franken abgeschlossen. Das oberste Ziel des Bundesrates war es, die Auswirkungen der Pandemie auf die öffentliche Gesundheit, die Wirtschaft und die Gesellschaft so gering wie möglich zu halten. Diese «Schadensbegrenzung» wurde auch von Schlüsselpersonen des Krisenmanagements der Kantone, des Bundes und von Dritten als übergeordnete Strategie wahrgenommen.<sup>4</sup> Indem das Gesundheitswesen durch gezielte Massnahmen des Bundes unterstützt wurde, konnten die Kantone von hohen zusätzlichen Gesundheitskosten verschont werden. Ohne Bekämpfungsmassnahmen hätten die Corona Erkrankungen stärker zugenommen. Dies hätte zu einer erhöhten Anzahl an Patientinnen und Patienten in den Spitälern geführt und somit zu höheren Gesundheitskosten, die hauptsächlich von den Kantonen getragen werden. Die Massnahmen des Bundes lagen deshalb auch im finanziellen Interesse der Kantone.

Es ist aus Sicht des Bundesrates angebracht, dass sich Bund und Kantone gemeinsam an den Kosten einer Pandemiebewältigung beteiligen. Der Bund trägt jedoch in der aktuellen Pandemie die finanzielle Hauptlast der Pandemiebewältigung und übernimmt auch bereits zahlreiche Vollzugskosten, die eigentlich durch die Kantone zu tragen wären. Als Beispiel sind zu erwähnen: Kosten für IT-Lösungen für die Impfanmeldung, für nationale Impf-Kampagnen, für das Contact-Tracing (IT-Projekte) oder für das Testen. Angesichts der asymmetrischen Kostenübernahme zwischen Bund und Kantonen sieht der Bundesrat Handlungsbedarf bei der Verteilung der Kosten. Eine noch stärkere finanzielle Beteiligung des Bundes an den Kosten der Pandemiebewältigung und eine damit verbundene Erhöhung der Schulden des Bundes lehnt der Bundesrat aus finanz- und staatspolitischen Gründen ab. Die Pandemiebekämpfung von Covid-19 und die Abfederungsmassnahmen haben zu hohen Mehraufwänden und Verlusten des Bundes geführt, während viele Kantone in den letzten Jahren ausgeglichene Jahresrechnungen beziehungsweise teilweise sogar Überschüsse ausweisen konnten.

Der Bundesrat ist bereit, eine Diskussion über Grundsätze der Finanzierungsverantwortung zu führen. Hinsichtlich der Stossrichtung steht für den Bund aber nicht so sehr die von der KdK beabsichtigte Kostenüberwälzung von den Kantonen auf den Bund im Vordergrund, als vielmehr eine gerechtere Verteilung der Lasten zwischen Bund und Kantonen unter Berücksichtigung der Zuständigkeiten in «normalen» Zeiten ohne Pandemie. Der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz («wer befiehlt, zahlt») kann nicht bedeuten, dass der Bund, wenn er in Krisen gestützt auf das EpG vorübergehend das Zepter übernimmt, auch die vollständige Finanzierung aller getroffenen Massnahmen, die im gesundheitlichen und finanziellen Interesse von Bund und Kantonen liegen, tragen muss. Zudem muss geprüft werden, wie auch in Krisenzeiten dem Grundsatz der Subsidiarität verstärkt Rechnung getragen werden kann, indem die Kantone vermehrt Verantwortung für die Umsetzung von Massnahmen einschliesslich ihrer Finanzierung übernehmen.

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

---

<sup>4</sup> [Bericht zur Auswertung des Krisenmanagements der Bundesverwaltung in der Covid-19-Pandemie \(2. Phase / August 2020 bis Oktober 2021 vom 22. Juni 2022\)](#)

Im Rahmen der Revision des EpG wird geprüft, ob das Gesetz um ein zusätzliches Kapitel über Finanzhilfen beziehungsweise über Entschädigungsregelungen bei gesundheitspolizeilichen Massnahmen gegenüber der Bevölkerung zu ergänzen ist. Zu bedenken ist allerdings, dass Regelungen im Epidemien-gesetz über Finanzhilfen oder Entschädigungen nur bei einer weiteren Pandemie zum Tragen kämen und nicht bei einer anderen Art von Krise. Generell dürfte es schwierig sein, vorsorglich ein Regelwerk für Finanzhilfen zur Bewältigung von Krisensituationen zu erlassen. Jede Krise ist von unterschiedlichen Betroffenheiten, Massnahmen, und Ereignissen geprägt und entsprechend unterschiedlich sind allfällige Finanzhilfen auszugestalten. Zudem ist eine enge Abstimmung von Abfederungsmassnahmen auf die jeweiligen Spezialerlasse nötig, damit für eine rasche Umsetzung bestehende Vollzugsstrukturen best-möglich genutzt werden können (ALV, EO, Bürgschaftsgenossenschaften). Eine allgemeine Finanzhil-feregelung im Epidemien-gesetz dürfte daher wenig zielführend sein. Im Rahmen der Revision EpG wird auch geprüft, ob generell Entschädigungen im Krisenfall (unabhängig von der Art der Krise) rechtlich festgelegt werden sollen. Bei der Prüfung wird es auch darum gehen ob und wie sichergestellt werden kann, dass keine falschen Anreize für potenzielle Empfängerinnen und Empfänger gesetzt werden und sich Unternehmen auch in Zukunft genügend auf Krisen vorbereiten. Allfällige rechtliche Grundlagen müssten desweiteren Vorgaben zur Vermeidung von Zweckentfremdung sowie griffige Kontroll- sowie Sanktionsmechanismen enthalten.

## 2.2 Empfehlungen zu Prozessen und Verfahren

**Empfehlung 4:** *In Übereinstimmung mit Art. 45 BV soll der Bund die Kantone auch in besonderen und ausserordentlichen Lagen nach EpG rechtzeitig in seine Willensbildung und Entscheidungsfindung einbeziehen. Wenn der Bundesrat Massnahmen plant, hört er die Kantonsregierungen an. Anhörungen werden seitens des Bundes durch das zuständige Departement ausgelöst und an die Staatskanzleien gerichtet. Der Bund nimmt die Auswertungen der Anhörungen selbst vor und beschafft sich die dazu notwendigen Ressourcen. In besonderen Lagen (Art. 6 EpG) gilt im Grundsatz das ordentliche Vernehmlassungsverfahren gemäss VIG. Die Vernehmlassungsfrist kann aufgrund der Dringlichkeit in Krisen verkürzt werden (Art. 7 Abs. 4 VIG), soll in der Regel aber mindestens fünf Werkzeuge betragen. Ist dies in ausserordentlichen Lagen (Art. 7 EpG) aufgrund absoluter Dringlichkeit nicht möglich – Art. 7 EpG impliziert eine solche Dringlichkeit –, erfolgt die Konsultation der Kantone ausnahmsweise über die Vorstände der betroffenen Direktorenkonferenzen. Diese entscheiden, in welcher Form sie ihre Mitglieder und die anderen interessierten Konferenzen konsultieren. Im Vordergrund steht eine politische Einschätzung («Stimmungsbild») insbesondere betreffend die politische Akzeptanz der Massnahmen und der Vollzugstauglichkeit. Wenn immer möglich konsultiert der Bund jedoch direkt die Kantonsregierungen. Allgemein gilt, dass alle staatlichen Ebenen in einer Krisenlage gefordert sind, ihre Verfahren maximal zu beschleunigen (bspw. durch Sondersitzungen, Zirkularbeschlüsse etc.), ohne dass die zwingend erforderlichen Schritte verloren gehen. Umso wichtiger sind seitens des Bundes bzw. der Kantone möglichst präzise Vorankündigungen, die den Kantonen bzw. Gemeinden die Möglichkeit geben, das Verfahren vorzubereiten. Zudem können spezifische Instrumente für eine elektronische Durchführung der Konsultationen entwickelt und angewandt werden. Generell muss der Bund bei Konsultationen aber jederzeit gewährleisten, dass die Kantone eine umfassende, politische Analyse vornehmen können. Zudem ist sicherzustellen, dass die Anforderungen an Konsultationen gemäss Vernehmlassungsrecht und allfälligen kantonsspezifischen Vorgaben respektiert werden und dass kein übermässiger administrativer Aufwand entsteht. Erlässt der Bundesrat in der besonderen Lage Massnahmen gegen den Willen einer (qualifizierten) Mehrheit der Kantone, muss er dies – im Sinne einer relativen Bindungswirkung – gegenüber den Kantonen und der Öffentlichkeit besonders begründen. Der Bund prüft, inwiefern die Präzisierungen zum Konsultationsverfahren in das Vernehmlassungsrecht des Bundes Eingang finden können.*

Grundsätzlich hält es der Bundesrat für wichtig und sinnvoll, die Kantone anzuhören bevor er Massnahmen beschliesst. Durch das Konsultationsverfahren können Massnahmen des Bundes auf ihre sachliche Richtigkeit, Vollzugstauglichkeit und Akzeptanz hin geprüft werden. Konsultationen werden, wenn immer möglich, auch in einer Krise gemäss Vernehmlassungsgesetz (VIG; SR 172.061) durchgeführt.

Um dies zu gewährleisten schlägt die Staatspolitische Kommission des Nationalrates in ihrem Bericht vom 27. Januar 2022 «Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen verbessern / Nutzung der Notrechtskompetenzen und Kontrolle des bundesrätlichen Notrechts in Krisensituationen» zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 20.437 und 20.438 eine Änderung des VIG vor (BBI 2022 301). Diese ist derzeit in parlamentarischer Beratung. Die Änderung sieht eine Anpassung von Artikel 3a und einen neuen Artikel 10 vor.<sup>5</sup> Demnach kann in dringlichen Fällen bei Entwürfen zu einem Bundesgesetz beziehungsweise verfassungsunmittelbaren Verordnungen auf eine formelle Vernehmlassung verzichtet und eine Konsultation mit den Kantonsregierungen und mit den vom Vorhaben in erheblichem Masse betroffenen Kreisen durchgeführt werden. Der neue Artikel 10 sieht keine Frist für die Konsultationen vor. Eine weitere Präzisierung des Konsultationsverfahrens im VIG ist nach Ansicht des Bundesrates nicht notwendig.

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass die Konsultationsfristen für viele Akteure (Parlament, Kommissionen, Kantone und andere Akteure) während der Covid-19-Pandemie aufgrund der Dringlichkeit der Geschäfte oftmals kurz waren. Dies wurde auch bei der ersten Auswertung des Krisenmanagements in der Covid-19-Pandemie der BK und deren Nachbereitung deutlich. Eine in diesem Rahmen durchgeführte Umfrage bei den Staatskanzleien im April 2021 und ein Workshop der BK mit Vertretungen der Kantone im November 2021 bestätigten dies. Der Workshop hat aber auch gezeigt, dass sich die Kantone an die kurzen Konsultationsfristen gewöhnt haben. So zeigten die Kantone am Workshop Verständnis dafür, dass die Konsultationszeit von fünf Tagen auch Samstag oder einen Sonntag beinhalten können und in einer Krise somit auch am Wochenende gearbeitet werden muss. Nur so kann gewährleistet werden, dass der Bundesrat an zwei aufeinanderfolgenden Sitzungen zuerst die Konsultation eröffnet und danach die Entscheide fällt. In einer Krisensituation oder einer andauernden Krisenlage kann eine umfassende politische Analyse zeitweise weder für die Bundesverwaltung noch für die Kantone oder andere Akteure gewährleistet werden. Trotz aufgrund der Dringlichkeit kurz angesetzten Fristen, wurde jedoch stets darauf geachtet, dass die Kantone genügend Zeit erhalten für eine fundierte Meinungsbildung. In der Regel hatten die Kantone mehrere Tage Zeit für eine Analyse und eine Rückmeldung zu vorgeschlagenen Massnahmen, während dem Bundesrat in der Regel 24 Stunden blieben, um sich eine Meinung zu bilden und einen Beschluss zu fassen. Sollte dem Wunsch der Kantone nach längeren Konsultationsfristen nachgekommen werden, ist dies nur auf Kosten einer raschen Beschlussfassung des Bundesrates möglich.

Am Anfang der Pandemie liefen die Konsultationen der Kantonsregierungen zunächst über die GDK, gemäss den Abmachungen des strategischen Grundlagenpapiers vom Herbst 2020 des EDI/BAG und der GDK.<sup>6</sup> Dieses Verfahren wurde von der KdK gutgeheissen. Die GDK erstellte jeweils eine wertvolle Zusammenfassung der kantonalen Stellungnahmen mit den wichtigsten Änderungs- und Verbesserungsvorschlägen. Ab Frühjahr 2021 wurden die Konsultationen auf ausdrücklichen Wunsch der KdK und trotz kritischer Beurteilung des Bundes über den ordentlichen Weg, direkt via Staatskanzleien der Kantone durchgeführt.<sup>7</sup> Dabei wurden die Kantone zunächst konsultiert bevor die Massnahmen dem Bundesrat unterbreitet wurden. Aufgrund vieler Indiskretionen musste dieses Verfahren aufgegeben werden; die Konsultationen wurden neu nicht mehr durch das EDI, sondern durch den Bundesrat selbst, gestartet. Dadurch verlängerte sich die Zeit zur Beschlussfassung, da die Geschäfte zweimal dem Bundesrat unterbreitet werden mussten: Einmal bei der Eröffnung der Konsultation und einmal zur Beschlussfassung. Die Vorankündigung von eventuell zu treffenden Massnahmen birgt Vor- und Nachteile. Von Vorteil ist etwa, dass die Bevölkerung, die Kantonsregierungen, aber auch Städte, Gemeinden oder Interessensverbände, sich auf Eventualitäten vorbereiten können und dass der Bundesrat vor der Beschlussfassung

---

<sup>5</sup> Bericht «Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen verbessern / Nutzung der Notrechtskompetenzen und Kontrolle des bundesrätlichen Notrechts in Krisensituationen» der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 27. Januar 2022; BBI 2022 433

<sup>6</sup> BAG und KdK: [COVID-19-Bewältigung: Strategische Grundlagen der GDK und des EDI-BAG – Grundsätze – Massnahmen – Zusammenarbeit](#) (22. Oktober 2020)

<sup>7</sup> Brief des Bundeskanzlers an die KdK vom 16. April 2021

zahlreiche Meinungen wahrnehmen kann. Von Nachteil ist, dass die Konsultationsdauer kurzgehalten werden muss, damit der Bundesrat dennoch schnell über Massnahmen entscheiden kann.

Aus Sicht des Bundesrates hat der Wechsel von einer konsolidierten Stellungnahme der KdK hin zu einer Konsultation der einzelnen Kantonsregierungen zu einer Schwächung der Position der Kantone und zu einem erheblichen Mehraufwand für die Bundesverwaltung geführt. Die einzelnen Stellungnahmen wiesen zudem oftmals wenig inhaltlichen Mehrwert für die Entscheidungsfindung des Bundesrates auf. Sie entsprachen häufig eher politischen Einschätzungen als konkreten Verbesserungsvorschlägen. Um den Konsultationsprozess zu vereinfachen und um die Konsultationsfrist zu verkürzen wird aktuell eine digitale Lösung für Vernehmlassungen entwickelt.<sup>8</sup> In diesem Rahmen wird gemäss einer Empfehlung der zweiten Auswertung der BK zum Krisenmanagement der Bundesverwaltung sichergestellt, dass diese auch bei beschleunigten Konsultationsverfahren eingesetzt werden können. Höhere Anforderungen an die Begründung bei einem Entscheid gegen die qualifizierte Mehrheit der Kantone lehnt der Bundesrat ab. Der Bundesrat kommuniziert stets transparent, wenn seine Entscheide der Mehrheit der Kantone oder derjenigen der zuständigen Kommissionen widersprechen.

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

Der Bundesrat unterstützt diese Empfehlung grundsätzlich. Zwar sind die primären Ansprechpartner der Bundesverwaltung die Kantone und nicht die Städte oder Gemeinden. So ist es an den Kantonen, sofern es ihnen sinnvoll beziehungsweise angebracht erscheint, die Haltungen ihrer Städte und Gemeinden einzuholen. Im Rahmen der Beratungen des Covid-19-Gesetzes hat es das Parlament einen Antrag für eine Bestimmung abgelehnt, die den Einbezug von SSV und SGV bei der Erarbeitung von Massnahmen, welche ihre Zuständigkeit betreffen, verlangt hätte.

Dennoch nehmen die Städte und Gemeinden im föderalen System der Schweiz eine wichtige Rolle ein, unter anderem im Vollzug von nationalen oder kantonalen Massnahmen. Um die Perspektive der Vollzugsebene berücksichtigen zu können, ist es wichtig, dass auch die Städte und Gemeinden konsultiert werden. Der SSV wie auch der SGV sind auf der Liste auf der von der BK geführten Liste der ständigen Vernehmlassungsadressaten. Im Rahmen einer Vernehmlassung ist die Konsultation über diese beiden Verbände gewährleistet.

Ausserhalb einer ordentlichen Vernehmlassung sind die beiden Verbände einzubeziehen, wenn sie, beziehungsweise ihre Mitglieder, von den entsprechenden Vorlagen betroffen sind. Für dringliche Bundesgesetze beziehungsweise verfassungsunmittelbaren Verordnungen kann hier auf den von der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vorgeschlagenen Artikel 10 VIG verwiesen werden (vgl. Stellungnahme zur Empfehlung 4, S. 6).

**Empfehlung 6:** *Bund und Kantone evaluieren ihre Rechtsetzungsprozesse während der Covid-19-Epidemie und streben eine Optimierung der Richtlinien und Abläufe an. Auf der Grundlage der Erfahrungen wird ein gemeinsames Verständnis geeigneter Standards und Prozesse geschaffen mit dem Ziel, dass das Vollzugswissen z.B. über die Direktorenkonferenzen von Anfang an einfließt und Umsetzungsfragen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden optimal koordiniert werden. Vom Zeitmanagement her sind die Prozesse so zu gestalten, dass die Kantone und Gemeinden, wenn immer möglich realistische*

---

<sup>8</sup> e-Vernehmlassung / Projekt: consultations

*Fristen für die Planung der Umsetzung und des Vollzugs haben. Gestützt auf die Evaluation der Rechtssetzungsprozesse wird empfohlen, den Gesetzgebungsleitfaden um ein Kapitel zur Rechtsetzung in der Krise zu ergänzen.*

Der Bundesrat teilt die Ansicht der KdK, die Qualität der Rechtssetzungsprozesse betreffend, grundsätzlich nicht. Die Abläufe haben während der Covid-19-Pandemie in der Regel sehr gut funktioniert und dies trotz hohen Zeitdrucks. Angesichts des hohen Rhythmus, in welchem die Bestimmungen angepasst wurden,<sup>9</sup> gab es nur wenige Fehler und nachträgliche Korrekturen. Trotz schwieriger Umstände waren die Verordnungen grundsätzlich von hoher bis sehr hoher Qualität. Dies zeigten auch beide Auswertungen der BK zum Krisenmanagement der Bundesverwaltung in der Covid-19-Pandemie. So haben alle befragten Akteure, auch die Angestellten der Kantone, die Rechtssetzung des Bundes während der Pandemie als durchwegs gut bewertet. Aus Sicht des Bundesrates hat sich während der Bewältigung der Covid-19-Pandemie gezeigt, dass die Bundesverwaltung auch in einer Krise in der Lage ist, die notwendigen rechtlichen Produkte und deren Umsetzung in kurzer Zeit und in hoher Qualität zu erstellen.

Der Einbezug der Kantonsregierungen soll durch eine Optimierung der Organisation des Krisenmanagements der Bundesverwaltung verbessert werden (vgl. Stellungnahme zur Empfehlung 1, S. 4). Gemäss Empfehlung 1 der zweiten Auswertung der BK zum Krisenmanagement der Bundesverwaltung in der Covid-19-Krise soll eine angepasste Krisenorganisation sicherstellen, dass die Anschlussfähigkeit für Akteure aus dem föderalen System und Dritte auf strategischer Ebene gewährleistet ist und der nationale Informationsaustausch verbessert wird. Ein stärkerer Einbezug der Fachdirektorenkonferenzen ins Krisenmanagement der Bundesverwaltung stellt eine Möglichkeit dar, wie sich die Bundesverwaltung Zugang zu Vollzugswissen sichern kann. Dabei müssten aber aus Sicht des Bundesrates die Legitimität der Fachdirektorenkonferenzen erhöht werden. Ob dies geschehen soll, müssen die Kantone entscheiden. Desweiteren nimmt der Bundesrat zur Kenntnis, dass realistische Fristen für den Vollzug von Massnahmen gesetzt werden sollten. Gleichzeitig weist er daraufhin, dass bei einem ausserordentlichen Ereignis gewisse Massnahmen schnellstmöglich umgesetzt werden müssen, um dieses zu bewältigen. Deswegen sind sehr kurze Fristen für den Vollzug von Massnahmen manchmal unabdingbar. Es sei hier der Vollständigkeit halber darauf hingewiesen, dass die meisten Massnahmen vorgängig konsultiert wurden und damit eine Vorbereitung der Kantone bereits möglich war.

Das Anliegen, den Gesetzgebungsleitfadens des Bundes um ein eigenständiges Kapitel zur Rechtsetzung in der Krise ergänzen zu wollen, ist für den Bundesrat nachvollziehbar. Dennoch erscheint es dem Bundesrat kaum möglich, ein ausreichend aussagekräftiges und praxistaugliches Kapitel erstellen zu können, das für jede Art von Krisen anwendbar wäre und nicht bloss für Pandemien (deren rechtliche Bewältigung durch den gesetzlichen Rahmen des Epidemiengesetzes geprägt war). Ein zusätzliches Kapitel erscheint dem Bundesrat aber auch deshalb nicht nötig, weil bereits an anderen Stellen auf Themen eingegangen wird, die in Krisen besonders relevant sind (z.B. verfassungsrechtliche und spezialgesetzliche Rechtsgrundlagen, dringliche Veröffentlichungen, verkürzte oder alternative Konsultationsverfahren, Einbezug von parlamentarischen Kommissionen). Für die Neuauflage des Gesetzgebungsleitfadens werden aber die Erfahrungen aus der Corona Pandemie und die Erkenntnisse aus den verschiedenen Evaluationen ebenso einfließen wie die Rechtsänderungen, die im Rahmen der noch hängigen parlamentarischen Initiativen diskutiert werden.

**Empfehlung 7:** *In Krisensituationen sollen Kantone ihre Informationsanfragen an den Bund in den relevanten Themenbereichen an klar definierte und exklusive Auskunftsstellen richten können. Diese Ansprechstellen leiten die Informationen an die betroffenen Ämter und Fachstellen weiter. Analog zum Bund richten auch die Kantone exklusive Ansprechstellen für Anfragen von Bund und Gemeinden ein. Die interkantonalen Konferenzen unterstützen diesen vertikalen und horizontalen Informationsaustausch (siehe Empfehlung 10). Bund und Kantone nutzen in Krisen die Elektronische Lagedarstellung (ELD) als gemeinsame Austauschplattform und erweitern diese im Bedarfsfall. Auf den Aufbau separater zusätzlicher Plattformen wird verzichtet.*

---

<sup>9</sup> Die Covid-Verordnung besondere Lage wurde beispielsweise 38 Mal angepasst.

Der Wunsch nach einer definierten Kontaktstelle auf Seiten Kantone und auf Seite Bund, einem «Single Point of Contact (SPOC)»; wurde auch im Rahmen der ersten Auswertung der BK zum Krisenmanagement in der Covid-19-Pandemie geäussert. Im Workshop der BK zur «Zusammenarbeit Bund – Kantone in einer Krise» im November 2021 mit Vertreterinnen und Vertretern der Bundesverwaltung, der Kantone, der kantonalen Fachdirektorenkonferenzen und der KdK wurde deutlich, dass der Wunsch nach einem SPOC im Verlauf der Krise abgenommen hat. Die Informationsflüsse haben sich mit der Zeit etabliert und die jeweiligen Ansprechpartner waren klar. Im Workshop wurde zudem deutlich, dass die Kantone oft die BK als SPOC nutzten, wenn unklar war, an wen man sich wenden kann. Die Sektion Kommunikation der BK hat bei fachlichen Fragen jeweils an die entsprechende Dienststelle verwiesen, was sehr geschätzt wurde.

Der Wunsch nach einem SPOC ist nachvollziehbar. Die Einführung eines SPOC in departemental organisierten Verwaltungen, wie sie auf Stufe Bund wie auch auf Stufe Kantone anzutreffen sind, ist jedoch nicht leicht umzusetzen. So ist in der Regel kein Amt, keine Fachstelle oder kein Departement in der Lage, in einer Krise den SPOC für alle Anfragen und jeglichen Informationsaustausch gegenüber allen Stellen zu sein. Ein SPOC kann somit nur als Vermittlungsstelle dienen und eine Vermittlung braucht Zeit. Kantonale Fachexpertinnen und -experten, wie Kantonsärztinnen und -ärzte, benötigen jedoch einen direkten Zugang zu den entsprechenden Bundesbehörden. Umgekehrt müssen spezialisierte Mitarbeitende auf Stufe Bund wissen, an wen sie sich auf kantonaler Ebene ohne Umwege wenden können, um rasch fachspezifische Auskünfte zu erhalten. Die Nutzung eines SPOC zur Verteilung von Informationen war in der Covid-19-Pandemie wenig dienlich. Der Bundesrat und die Bundesverwaltung wurden oft kritisiert, wenn sie Informationen nur an einzelne Regierungskonferenzen lieferten statt sie breit zu streuen.<sup>10</sup> Es ist auf diese Weise nicht sichergestellt, dass auch alle Stakeholder informiert werden. Um einen guten Informationsfluss zu sichern, erscheint es zweckdienlicher eine gute Zusammenarbeit innerhalb der Sektoralpolitiken aufzubauen respektive zu sichern. Diese hilft zu verstehen, wer für welche Aufgaben zuständig ist und bei Fragen oder Anliegen kontaktiert werden kann. Diese Netzwerke können dann im Krisenfall auch für den Informationsaustausch genutzt werden. Wie der nationale Informationsaustausch in einer Krise weiter verbessert werden kann, wird sich im Rahmen der Umsetzung der Empfehlung zur Organisation des Krisenmanagements weisen, eine Empfehlung der zweiten Auswertung der BK zum Krisenmanagement der Bundesverwaltung in der Covid-19-Pandemie (siehe Stellungnahme zur Empfehlung 6, S. 9).

Dass die Elektronische Lagedarstellung (ELD) als gemeinsame Austauschplattform genutzt werden soll und daneben keine weiteren Austauschplattformen erarbeitet werden sollen, begrüsst der Bundesrat ausdrücklich. Sinn und Zweck der ELD ist es, einen umfassenden und schneller Informations- und Datenaustausch zwischen den Behörden zu gewährleisten. Die ELD wurde in der Covid-19-Pandemie bereits rege für das nationale und kantonale Krisenmanagement genutzt, könnte jedoch noch stärker genutzt werden.

## 2.3 Empfehlungen zu Akteuren und Organisationen

**Empfehlung 8:** Politische Entscheide werden auch in besonderen und ausserordentlichen Lagen gemäss EpG nach Massgabe der jeweiligen Kompetenzordnung durch die Exekutiven und Legislativen der jeweiligen staatlichen Ebene getroffen. Zur Gewährleistung eines sektorübergreifenden, antizipativen und kohärenten Krisenmanagements auf gesamtschweizerischer Ebene ist es unabdingbar, dass sich Vertretungen des Bundesrates und der Kantonsregierungen regelmässig auf strategischer Ebene austauschen. Im Mittelpunkt steht die frühe und vertiefte gegenseitige Information und ein Austausch zu Strategie und Planung. Dieser sektorübergreifende Austausch trägt in Ergänzung zu den sektoriellen Absprachen auf politischer Ebene, die in einer Krise oftmals ad hoc stattfinden, zu einem ganzheitlichen Krisenmanagement bei. Im Sinne der Transparenz und Kontinuität soll dieser politisch-strategische Austausch in institutionalisierter Form erfolgen. Im Hinblick auf kommende Krisen prüfen der Bundesrat und die Kantonsregierungen deshalb gemeinsam, wie dies über bestehende Strukturen gewährleistet und

---

<sup>10</sup> z.B. seitens EDK betreffend Massnahmen im Bereich der Schulen und Universitäten

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

Ein Austausch auf strategischer Ebene zwischen Bund und Kantonen zur Strategie und Planung des Krisenmanagements hält der Bundesrat für wichtig und sinnvoll. Während der Corona Pandemie existierten verschiedene Austauschgremien zwischen dem Bundesrat und den Kantonen (z.B. über die Fachdirektorenkonferenzen, über die KdK oder über den direkten Austausch mit einzelnen Regierungsrätinnen- und Regierungsräten. Daneben fanden auch thematische Gipfeltreffen und Besuche in den Kantonen statt). Ferner war die GDK Mitglied des Steuerungsausschusses, der beim GS EDI angegliedert war. In diesem tauschten sich die Generalsekretärinnen und Generalsekretäre der Departemente, Vertreterinnen und Vertreter der BK, sowie die GDK über die aktuellen und geplanten Beschlüsse des Bundesrates aus. Der Bundesrat teilt die Meinung, dass der heutige Einbezug der Kantone ins nationale strategische Krisenmanagement überprüft und gegebenenfalls angepasst werden muss. Die gewünschte Überprüfung wird im Rahmen der laufenden Arbeiten zur Krisenorganisation der Bundesverwaltung im Zusammenhang mit den Auswertungen der BK zur Covid-19-Pandemie erfolgen (siehe Stellungnahme zur Empfehlung 1, S. 4).

Die Empfehlung zur Krisenorganisation aus der zweiten Auswertung der BK zum Krisenmanagement der Bundesverwaltung in der Covid-19-Pandemie hält fest, dass bei den Varianten der Organisation des Krisenmanagements der Bundesverwaltung für die strategische Ebene auszuweisen ist, wie die Anschlussfähigkeit für Akteure aus dem föderalen System und Dritte sichergestellt werden kann. Die Erarbeitung und Beurteilung der Varianten wird mit Einbezug von Vertreterinnen und Vertretern der Kantone erfolgen. Die Weiterentwicklung des Bundestabes für Bevölkerungsschutz (BSTB), wie auch des Ad-hoc Krisenstabes des Bundesrates, werden ebenfalls im Rahmen der Umsetzung der Empfehlung zur Krisenorganisation erfolgen. In diesem Zusammenhang wird auch das von der KdK vorgeschlagene Modell eines permanenten und departementsübergreifenden Krisenstabs auf operativer Ebene unter Einbezug der Kantonsregierungen geprüft werden. Bezüglich eines permanenten Krisenstabes gilt es jedoch grundsätzlich zu bedenken, dass bei den heute auftretenden verschiedenartigen und komplexen Krisen eine flexible, anpassungsfähige Krisenorganisation notwendig ist, um gezielt auf die Situation reagieren zu können.

Dass ein strategischer Austausch zum nationalen Krisenmanagement direkt zwischen Vertreterinnen und Vertretern des Bundesrates und der Kantonsregierungen stattfinden soll, lehnt der Bundesrat ab. Das vorgeschlagene Modell wirft grundsätzliche Fragen bezüglich Föderalismus und Kompetenzzuweisungen zwischen Bund und Kantonen auf. Wenn ein strategisches Gremium mit Vertreterinnen und Vertretern von Bund und Kantonen die Führung im nationalen Krisenmanagement übernimmt – welche Staatsebene entscheidet dann und trägt die Verantwortung? Hinzukommt, dass sich während der Bewältigung der Covid-19-Pandemie gezeigt hat, dass es den Kantonen oftmals schwerfiel ihre Positionen zu konsolidieren. Es ist unklar, inwiefern gewährleistet werden könnte, dass die Vertreterinnen und Vertreter der Kantone im neu geschaffenen Organ die Position sämtlicher Kantone einbringen könnten.

Während der Pandemie hat sich zudem gezeigt, dass in einer Krise neue Organe, wie der Krisenstab des Bundesrats Corona (KSBC), es oftmals schwer hatten, ihre Rolle in der Krisenbewältigung einzunehmen.<sup>11</sup> Der Bundesrat begrüsst deshalb den Vorschlag, bestehende Strukturen zu stärken. Denn am

---

<sup>11</sup> Die Auswertung der BK zum Krisenmanagement in der Covid-19-Pandemie (1. Phase / Februar bis August 2020) und der GPK Bericht zur Krisenorganisation des Bundes für den Umgang mit der Covid-19-Pandemie (Januar bis Juni 2020) haben unter anderem dargelegt, dass KSBC und BSTB ihre Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten nicht vollständig wahrgenommen haben. Der Steuerungsausschuss des BAG kann unter anderen als Ausnahme angesehen werden. Er stellt ein neu geschaffenes Krisenorgan dar, das eine zentrale Rolle in der Krisenbewältigung einnahm.

erfolgreichsten war das Krisenmanagement in der Covid-19-Pandemie dann, wenn in bestehenden, etablierten Strukturen weitergearbeitet werden konnte. Die Rolle und der Einsatz von Krisengremien, die nur zur Bewältigung von bestimmten Ereignissen gebildet werden, werden deswegen im Rahmen der laufenden Arbeiten zur Organisation des Krisenmanagements der Bundesverwaltung überprüft. Der Bundesrat schlägt vor, nach dem Entscheid des Bundesrates zur Stossrichtung der künftigen Krisenorganisation der Bundesverwaltung im März 2023 im Rahmen eines künftigen föderalistischen Dialogs zu thematisieren, ob die Rolle desselben für das nationale Krisenmanagement zusätzlich gestärkt werden soll und wenn ja, wie.

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

Der Bundesrat unterstützt dieses Anliegen und teilt die Ansicht, dass die Kantone den Einbezug der Gemeinden sicherstellen sollen. Der Einbezug aller Staatsebenen ins nationale Krisenmanagement ist anzustreben.

**Empfehlung 10:** *In jeder Lage nehmen die gesamtschweizerischen Direktorenkonferenzen und die KdK ihre Rollen wahr: Sie initiieren und organisieren in ihren Zuständigkeitsbereichen den Erfahrungs-, Meinungs- und Informationsaustausch und fördern die Zusammenarbeit unter den Kantonen sowie die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen. Als Koordinationsorgane ermöglichen sie Absprachen, gemeinsame Haltungen und gemeinsames Handeln der Kantone und koordinieren dabei zwischen der fachlichen und der politischen Ebene. Als Harmonisierungsorgane können sie Beschlüsse, Empfehlungen und Vereinbarungen verabschieden. Die gesamtschweizerischen interkantonalen Konferenzen richten in der Krise auf Fachebene ein ständiges Koordinationsgremium ein, das den Informationsaustausch und die Abstimmung unter den Konferenzen sowie zwischen den Konferenzen und den Kantonen unterstützt und zu einer ganzheitlichen Krisenbewältigung beiträgt. Das Koordinationsgremium wird als KoSeKo-Ausschuss der besonders von einer Krise betroffenen Konferenzen organisiert. Auf der interkantonalen Ebene richtet sich der Bund an die gesamtschweizerischen Direktorenkonferenzen und die KdK. Bei Bedarf beziehen die gesamtschweizerischen Konferenzen ihre regionalen Fachkonferenzen ein.*

Der Bundesrat unterstützt dieses Anliegen. Der Austausch und die Koordination unter den Kantonsregierungen beziehungsweise unter den kantonalen Fachdirektorenkonferenzen sollte gefördert werden. Die Covid-19-Krise hat gezeigt, dass die Absprache, die Koordination von Massnahmen unter den Kantonen verbesserungswürdig ist. Dieser Aspekt hätte aus Sicht des Bundesrates stärker im Fokus des Schlussberichtes der KdK sein sollen.

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

Der Bundesrat unterstützt dieses Anliegen. Auch dieser Aspekt hätte stärker ausgewertet und im Fokus der Evaluation liegen sollen.

## 2.4 Empfehlungen zur Kommunikation

**Empfehlung 12:** Die externe Kommunikation von Bund, Kantonen und Gemeinden ist in folgenden Punkten zu optimieren: Bund, Kantone und Gemeinden kommunizieren in der Krise so weit als möglich auf der Grundlage gemeinsamer Sprachregelungen. Bund und Kantone streben eine gemeinsame Kommunikationsstrategie an, einigen sich auf Kernbotschaften und gemeinsame Kommunikationsmassnahmen. Die Gemeinden stützen sich darauf ab. Bei der öffentlichen Formulierung von Erwartungen von einer Ebene an die andere ist grösste Zurückhaltung geboten. Dies erfordert eine permanente Abstimmung der Kommunikation im Rahmen des Krisenmanagements. Eine Absprache über die Kommunikation erfordert vor allem Einigkeit über die gemeinsame Strategie und Aufgabenteilung von Lageeinschätzungen und Massnahmen, aber auch Transparenz über Differenzen. Auch deshalb sollten sich der Bund und die Kantone regelmässig auf der politisch-strategischen Ebene austauschen (vgl. Empfehlung 8). Bund und Kantone prüfen gemeinsam, wie die konzeptuellen Grundlagen der Pandemiebekämpfung (EpG, Pandemieplan) in Bezug auf die Rollen und Aufgaben der staatlichen Ebenen in der Krisenkommunikation sowie das Zusammenspiel der staatlichen Ebenen konkreter gefasst werden können. Die interkantonalen Konferenzen ergänzen die Rahmenordnung «Zusammenarbeit zwischen der KdK, den Direktorenkonferenzen und der Staatsschreiber-Konferenz» mit Vorgaben zur (Krisen-)Kommunikation. Namentlich werden Leitlinien für eine kohärente Kommunikation ins Auge gefasst.

Um das Vertrauen der Bevölkerung in die zu beschliessenden Massnahmen zu gewinnen, ist es wichtig, dass Bund und Kantone ihre Kommunikation aufeinander abstimmen. Der Bundesrat begrüsst deshalb das Anliegen der KdK und ist auch der Ansicht, dass die Kommunikation von Bund und Kantonen während einer Krise möglichst einheitlich erfolgen sollte. Die Kommunikation von Bundesratsentscheiden kann nicht vor den Entscheiden des Bundesrats vorbereitet werden. Aus diesem Grund kann sie nicht im Voraus über alle Staatsebenen hinweg festgelegt werden. Hinderlich erscheint es dem Bundesrat, wenn Kantone ihre Haltung zu Vorschlägen des Bundesrates insbesondere im Rahmen der Konsultation offensiv (zum Beispiel über Medienkonferenzen) kommunizieren.

Auch eine vorgängig erstellte, gemeinsame Sprachregelung für zahlreiche Verwaltungseinheiten der Stufe Bund, Kantone und Gemeinden ist nicht realistisch. Kommt hinzu, dass die Kommunikation in der Regel mittels Medienorientierungen erfolgt und nicht mittels gemeinsamer Sprachregelungen.

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

Das Mandat der Swiss National Covid-19 Science Task Force (STF) wurde per 1. April 2022, auf Wunsch der STF, beendet. Dabei hat die STF einen Schlussbericht präsentiert. Aus der Sicht des Bundesrates ist festzuhalten, dass sich das Mandat hinsichtlich Zusammensetzung, Rolle, Aufgabe und öffentliche Kommunikation im Laufe der Pandemie stark verbessert hat. Dies bestätigen unter anderem die zweite Auswertung der BK zum Krisenmanagement der Bundesverwaltung in der Covid-19-Pandemie, die Evaluation der Krisenbewältigung Covid-19 bis Sommer 2021 des BAG, wie auch der Abschlussbericht der STF.<sup>12</sup> Um auch in künftigen Krisen auf die Erkenntnisse der Wissenschaft zurückgreifen zu können, werden im Rahmen der Umsetzung des Postulats Michel 20.3280<sup>13</sup> derzeit Varianten entwickelt, wie der Einbezug der wissenschaftlichen Politikberatung institutionalisiert werden kann. Gemäss Empfehlung der zweiten Auswertung der BK zum Krisenmanagement der Bundesverwaltung in der Covid-19-Pandemie müssen die BK und das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF), respektive das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI), und das EDI mit allen Departementen dem Bundesrat bis Ende Jahr diese Varianten vorlegen. Die Erfahrungen mit der STF werden in die Variantenentwicklung einfließen.

---

<sup>12</sup> Abschlussbericht der Swiss National COVID-19 Science Task Force (ncs-tf) vom 29. März 2022.

<sup>13</sup> [Po. Michel 20.3280: Wissenschaftliches Potenzial in Krisenzeiten nutzen.](#)

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

Aus zeitlichen Gründen ist es nicht möglich die Kantone vorab über Beschlüsse des Bundesrates zu Massnahmen in Krisenzeiten zu informieren. Die Medienkonferenzen des Bundesrates, an denen die beschlossenen Massnahmen kommuniziert werden, finden immer unmittelbar nach der Bundesrats-sitzung statt. Während der Covid-19-Pandemie erhielten die Kantone die Entscheide und Unterlagen schnellstmöglich nach der Beschlussfassung des Bundesrates. Den Kantonen konnte in der Covid-19-Pandemie oft eine kurze Vorlaufzeit vor den Medien gewährt werden.

Am Workshop der BK zur «Zusammenarbeit Bund – Kantone in einer Krise» im November 2021 haben die Vertreterinnen und Vertreter der Kantone Verständnis gezeigt, dass eine Vorabinformation der Kantone nicht möglich ist. Umgekehrt scheint es den Kantonen in der Regel auch nicht immer möglich zu sein die Bundesverwaltung vorgängig zu informieren, wenn Entscheide zu kantonalen Massnahmen über die Kantonsgrenzen hinweg Wirkung entfalten.

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

Beim neuen Pandemieplan handelt es sich um ein wichtiges Planungsinstrument zur Vorbereitung auf alle relevanten potentiell pandemischen Erreger. Der Bundesrat erachtet den Pandemieplan für ungeeignet um die Chancen des föderalen Zusammenspiels aufzulisten und zu erläutern. Im Rahmen seiner Neuausrichtung wird aber auf die Lehren und die Ergebnisse aus den verschiedenen Evaluationen eingegangen und auf die vorgenommenen Veränderungen gebührend hingewiesen. Die Chancen der föderalen Zusammenarbeit können jedoch beispielsweise im Rahmen der Botschaft zur Revision des EpG aufgenommen werden. Auch hier sei aber darauf hingewiesen, dass dies ausschliesslich zukünftige Krisen im Bereich der übertragbaren Krankheiten abdeckt und andere Ereignisse nicht berücksichtigt werden können.

### 3 Ausblick und weiteres Vorgehen

Um die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in einer Krise mittel-/langfristig weiter zu verbessern, sind vonseiten Bund bereits verschiedene Massnahmen in Umsetzung oder zur Umsetzung vorgesehen.

- **Umsetzung des Postulats Cottier 20.4522:**<sup>14</sup> Der Bundesrat wurde beauftragt, in einem Bericht vorzulegen, wie die föderalistischen Strukturen und Verfahren während der Corona Pandemie funktioniert haben. Dabei soll aufgezeigt werden, welche Vor- und Nachteile die föderalistischen Strukturen bieten und welche organisatorischen Verbesserungen im Hinblick auf die Bekämpfung einer Pandemie und anderen Arten von nationalen Krisen erzielt werden können. Die Sichtweise der Kantone, der KdK, soll im Postulatsbericht auch dargelegt werden. Der Bericht soll dem Bundesrat bis Ende 2023 vorgelegt werden.

---

<sup>14</sup> [Po. Cottier 20.4522: Föderalismus im Krisentest. Die Lehren aus der Covid-19-Krise ziehen.](#)

- **Workshop der BK zur Zusammenarbeit Bund – Kantone in einer Krise:** Die BK organisiert seit 2021 einmal jährlich einen Workshop zu ausgewählten Themen zur Zusammenarbeit Bund – Kantone in einer Krise. An diesem Workshop können sich im Krisenmanagement eingebundene Stellen von Bund und Kantonen direkt austauschen und konkrete Probleme besprechen. Der nächste Workshop vom 26. Oktober 2022 widmet sich den Fragestellungen des Postulats Cottier.
- **Workshop der BK zur Zusammenarbeit Bund – Kantone in der Krisenkommunikation:** Seit dem Jahr 2015 organisiert die BK eine in der Regel jährlich stattfindende Tagung mit den Staatskanzleien, mit den Regierungssprecherinnen und -sprechern sowie den Krisenkommunikationsverantwortlichen der Kantone. Seitens Bundesverwaltung nimmt die Konferenz der Informationsdienste des Bundes (KID) teil. Der Workshop dient der gegenseitigen Information und dem Erfahrungsaustausch. Der nächste Workshop ist für 2023 vorgesehen.
- **Umsetzung der Empfehlung zur Organisation des Krisenmanagements der zweiten Auswertung der BK zum Krisenmanagement der Bundesverwaltung in der Covid-19-Pandemie:** Ziel der Empfehlung ist es, das Krisenmanagement der Bundesverwaltung auf strategischer und operativer Ebene zu stärken und eine Organisationsform zu definieren, die für alle Arten der Krise angewandt werden kann. Die BK erarbeitet im Rahmen der Umsetzung der Empfehlung zusammen mit dem VBS und den anderen Departementen bis März 2023 Varianten für die Krisenorganisation des Bundes aus. Die Zusammenarbeit mit den Kantonen soll insbesondere auf strategischer Ebene verbessert der Informationsfluss sichergestellt werden. Vertreterinnen und Vertreter der Kantone werden im Rahmen der Begleitgruppe zur Umsetzung des Auftrags beigezogen. Ein erster Workshop mit der Begleitgruppe ist für November 2022 vorgesehen.
- **Revision EpG:** Die Änderungsbegehren bezüglich der Verbesserung der Zusammenarbeit Bund und Kantone während einer Epidemie werden derzeit geprüft. Dabei wird unter anderem analysiert, ob und wie das dreistufige Eskalationsmodell optimiert werden kann und ob die Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Kompetenzen von Bund und Kantonen bei einem Lagewechsel klarer definiert werden müssen. Das betrifft unter anderem die Schärfung unbestimmter Rechtsbegriffe in Art. 6 EpG, den Prozess des Lageübergangs und die strategische Führungsverantwortung in der besonderen Lage.
- **Neuausrichtung des nationalen Pandemieplans:** Ende 2021 legte die Eidgenössische Kommission für Pandemievorbereitung und -bewältigung (EKP) ein Grobkonzept des künftigen generellen Pandemieplans vor. Dieses sieht eine Neuausrichtung auf alle relevanten potentiell pandemischen Erreger vor. Die laufenden Revisionsarbeiten werden mit wichtigen vorsorge-relevanten Revisionsprojekten und -vorhaben koordiniert, so zum Beispiel im Bereich der Rechtsgrundlagen, des Krisenmanagements oder der Versorgung mit kritischen Gütern.

Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in einer Krise gilt es jedoch auch kurz- und mittelfristig zu verbessern angesichts einer angespannten Lage beziehungsweise sich abzeichnenden Krisensituationen. Der Bundesrat bedauert, dass bezüglich einer gegebenenfalls erneut herausfordernden epidemiologischen Situation im kommenden Herbst/Winter weiterhin grundlegende Differenzen mit den Kantonen bestehen, was die Ergreifung von Massnahmen betrifft. Auch die Koordination von Massnahmen auf kantonaler Ebene scheint nicht ausreichend vorbereitet zu sein. Eine kritische Analyse der Rolle der KdK in der Krisenbewältigung sowie eine ausführliche Auseinandersetzung mit der interkantonalen Zusammenarbeit in den bisherigen Pandemiewellen wäre die Voraussetzung dafür, dass vergangene Versäumnisse nicht wiederholt werden. Der Bundesrat bedauert, dass der Bericht der KdK diesen Beitrag nicht leistet.

Der Bundesrat ist überzeugt, dass eine gute Zusammenarbeit zwischen und unter den Staatsebenen eine grundsätzliche Voraussetzung ist, um Krisen wirkungsvoll vorbeugen und bewältigen zu können. Der Bundesrat möchte deshalb betonen, dass von Seiten der Bundesverwaltung weiterhin guter Wille und Diskussionsbereitschaft zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen besteht, wie auch für eine pragmatische Differenzbereinigung. Diese sollte aus Sicht des Bundesrates so rasch wie möglich angegangen werden. Zudem sollten die Kantone umgehend klären, wie sie sich beim Ergreifen von Massnahmen koordinieren und absprechen werden und sicherstellen können, dass die Kantone unter sich koordinierte Massnahmen zeitnah rechtlich umsetzen können.

Um die Zusammenarbeit mittelfristig zu verbessern, schlägt der Bundesrat vor, die Rolle respektive die Funktion des föderalistischen Dialogs zu stärken. Ein Vorschlag, der auch in den KdK Empfehlungen erwähnt wird. Wie der föderalistische Dialog angepasst oder verbessert werden könnte, soll bei einer nächsten Durchführung gemeinsam diskutiert werden.