

Stellungnahme

Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung (KOBV)

Plenarversammlung vom 21. Juni 2024

1. Grundsätzliche Bemerkungen

- 1 Die Kantonsregierungen begrüssen es grundsätzlich, dass der Bundesrat die Strukturen und Prozesse seiner Krisenorganisation in einer neuen Verordnung regelt. Der Fokus des vorliegenden Entwurfs der Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung (E-KOBV) liegt auf der überdepartementalen Krisenorganisation der Bundesverwaltung.
- 2 Die Kantonsregierungen bedauern es, dass bei der Konzeption der Verordnung nicht ein breiterer Ansatz im Sinne der Krisenbewältigung und bezüglich der vertikalen Schnittstellen des Krisenmanagements Bund – Kantone, gewählt wurde. Die Erfahrungen aus der Coronakrise zeigen, dass die Koordination zwischen den Staatsebenen für eine effiziente Krisenbewältigung von grosser Bedeutung ist. Zukünftig sind die Kantone deshalb systematisch in das Krisenmanagement des Bundes einzubeziehen, wenn sie von einer Krise ebenfalls betroffen sind, namentlich in ihrer Rolle als primäre Vollzugsträger.
- 3 Ein frühzeitiger Einbezug von Kantonsvertretungen in die konkrete Ausarbeitung der Verordnung hätte es erlaubt, die aus Sicht der Kantone wichtigen Punkte bereits in der Phase des Vorentwurfs einzubringen. Die Kantonsregierungen bedauern, dass der Bund darauf verzichtet hat, obwohl Art. 15a RVOV dies an sich vorsieht.

2. Einbezug der Kantone

- 4 Die KOBV regelt den Einbezug der Kantone in die überdepartementale Krisenorganisation des Bundes (Art. 1 lit. c E-KOBV). Der Einbezug der Kantone in den politisch-strategischen Krisenstab (PSK) wird in Artikel 6 Abs. 2 E-KOBV konkretisiert. Demnach kann das federführende Departement unter anderem Vertretungen der Kantone in beratender Funktion in den PSK beiziehen. Mit der Kann-Formulierung liegt es im freien Ermessen des federführenden Departementes, ob und in welcher Form es Vertretungen der Kantone in den PSK einbezieht.

- 5 Die vorgeschlagene Kann-Formulierung schafft in Bezug auf den Einbezug der Kantone zu wenig Verbindlichkeit und wird den Erkenntnissen aus der Coronakrise nicht gerecht. Die einschlägigen Evaluationen halten unisono fest, dass die Kantone besser und namentlich systematisch in das Krisenmanagement des Bundes einzubinden sind. Dementsprechend erwarten die Kantonsregierungen, dass der Verordnungsgeber dies verbindlicher regelt. Vertretungen der Kantone sollen im PSK Einsitz nehmen, wenn die Kantone von einer Krise betroffen sind, namentlich mit Blick auf den Vollzug von Bundesmassnahmen. Art. 6 E-KOBV ist entsprechend anzupassen. Analog ist auch Artikel 8 Abs. 2 E-KOBV hinsichtlich des Einbezugs von Vertretungen der Kantone in den operativen Krisenstab (OPK) anzupassen.
- 6 Ziel des Einbezugs von Kantonsvertretungen in überdepartementale Krisenstäbe des Bundes ist es primär, frühzeitig die Perspektive der Vollzugsorgane und Einsatzorganisationen in die Diskussion einzubringen und Einschätzungen zur politischen Akzeptanz geplanter Massnahmen des Bundes vorzunehmen. Weiter können Kantonsvertretungen die Erwägungen des Bundes in die Kantone spiegeln, was diesen eine Antizipation der Entscheide des Bundesrates und damit eine bessere Vorbereitung und raschere Umsetzung erlaubt.
- 7 Die Kantonsregierungen haben die Rahmenordnung über die Arbeitsweise der KdK und der Direktorenkonferenzen bezüglich der Kooperation von Bund und Kantonen aufgrund der Covid-19-Pandemie um ein Kapitel zur Zusammenarbeit in Krisensituationen erweitert. Wenn der Bund auf strategischer oder operativer Ebene überdepartementale Krisengremien einsetzt, sieht die Rahmenordnung neu vor, dass die KdK und die thematisch am stärksten betroffene Direktorenkonferenz die Vertretung der Kantone in diesen Gremien sicherstellen. Die Kantonsregierungen regen an, einen entsprechenden Hinweis in die Erläuterungen zu den Artikeln 6 und 8 E-KOBV aufzunehmen.
- 8 Weiter hält die Rahmenordnung KdK – Direktorenkonferenzen fest, dass das Generalsekretariat der KdK in einer Krise seitens der interkantonalen Konferenzen die Rolle des Single Point of Contact gegenüber dem Bund übernimmt und den Informationsfluss zwischen dem Bund und den interkantonalen Konferenzen koordiniert. Im Sinne der Kohärenz ist es sinnvoll, wenn dies in Artikel 15 E-KOBV, in Ergänzung zu den Kontaktstellen der einzelnen Kantone, ebenfalls abgebildet wird.
- 9 Die Kantonsregierungen legen Wert darauf, dass der Einbezug so gestaltet wird, dass er effizient ist und für die Kantone und die betroffenen Konferenzen nicht zu einem unverhältnismässigen finanziellen und personellen Mehraufwand führt.

3. Aufgaben, Kompetenzen und Organisation der Krisenstäbe

- 10 Artikel 3 Abs. 1 E-KOBV hält fest, dass der Bundesrat den PSK einsetzt, «wenn eine unmittelbare und schwere Gefahr für Staat, Gesellschaft oder Wirtschaft droht, die mit den bestehenden Strukturen nicht

bewältigt werden kann». Um eine ausreichende Vorlaufzeit zu gewährleisten, sollte der PSK jedoch bereits dann eingesetzt werden, wenn sich eine entsprechende Gefahrenlage abzeichnet. Im erläuternden Bericht wird auf diesen Umstand eingegangen, indem die Einsetzung eines federführenden Departements auch vor Eintritt einer Krise möglich ist. Es ist dennoch zu prüfen, ob die Einsetzung des PSK mit den beiden Begriffen «unmittelbare» und «schwere» Gefahr in der Verordnung nicht zu einschränkend umschrieben wird. Darüber hinaus stellt sich die Frage, wie der Bundesrat eine drohende unmittelbare und schwere Gefahr erkennen soll, wenn der PSK nicht aktiviert ist.

- 11 Die in den Erläuterungen zu Artikel 3 E-KOBV aufgeführten Möglichkeiten, wie ein Antrag um Einsetzung der Krisenorganisation an den Bundesrat gestellt werden kann, sind aufgrund der Bedeutung des Prozesses im Verordnungstext selbst aufzuführen. Dabei ist zu prüfen, ob den Kantonen die Möglichkeit eingeräumt werden sollte, direkt einen Antrag auf Einsetzung der Krisenorganisation stellen zu können. Zudem sollte neben dem Übergang in die Krisenstrukturen auch die Beendigung derselben in der Verordnung klarer geregelt werden (Art. 4 E-KOBV). Der Übergang zurück in die ordentlichen Strukturen sollte nicht allein im Ermessen des federführenden Departements liegen.
- 12 Der OPK bereitet Entscheidungsgrundlagen zuhanden des PSK auf und koordiniert die Tätigkeit der im Einsatz stehenden Krisenstäbe und der weiteren betroffenen Stellen (Art. 7 E-KOBV). Die Kantonsregierungen sind der Ansicht, dass dem OPK im Sinne eines effizienten operativen Krisenmanagements eine stärkere Führungsfunktion zugewiesen werden sollte. Die Covid-19-Pandemie hat gezeigt, dass auf operativer Ebene teilweise sehr rasch umsetzungsorientierte Entscheide getroffen werden müssen. Der OPK sollte deshalb mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattet werden (z. B. zur Zuteilung von Aufgaben an die verschiedenen Krisenstäbe, zur Verabschiedung von Merkblättern, Richtlinien und Vollzugshilfen, zum Einbezug von Dritten oder zur Bildung von Ad-hoc-Arbeitsgruppen).
- 13 Aus dem Verordnungsentwurf geht nur bedingt hervor, wie in einem Ereignisfall die Abstimmung zwischen PSK und OPK einerseits und permanentem Kernstab andererseits auf organisatorischer und führungstechnischer Ebene erfolgt. Im Erläuternden Bericht zu Art. 11 E-KOBV wird von einem «Mandat» gesprochen, das zu Beginn eines Einsatzes zu klären sei. Im Hinblick auf eine effiziente Zusammenarbeit im Krisenfall wäre hier eine Präzisierung insbesondere bezüglich der Weisungsbefugnisse und der Beantragung allfälliger Unterstützungsleistungen sinnvoll.
- 14 Der permanente Kernstab soll eine ständig erreichbare Kontaktstelle für die Krisenorganisation (Art. 11 lit. c E-KOBV) sicherstellen. Für die Kantone ist es jedoch entscheidend, dass sie im Krisenfall und in der Vorbereitung über einen Single Point of Contact zur Krisenorganisation des Bundes verfügen. Dies sollte in der Verordnung entsprechend präzisiert werden. Es wird beantragt, dass über die Geschäftsstelle des permanenten Kernstabs ein entsprechender Single Point of Contact eingerichtet und in der KOBV abgebildet wird (Art. 11 und 12 E-KOBV). Die Aufgaben, die das BABS im Rahmen des permanenten Kernstabs zur Krisenvorbereitung wahrnimmt, sollten um die periodische Ausbildung, Schulung

und Beübung der Mitarbeitenden ergänzt werden. Dabei sind kantonale Vertretungen zweckmässig einzubinden.

4. Einbezug der Wissenschaft

- 15 Artikel 16 E-KOBV regelt den Einbezug der Wissenschaft. In einer Krise sind auch die Kantone auf wissenschaftliche Beratung angewiesen. Deshalb erwarten die Kantonsregierungen, dass der Bund die Kantone beim Einbezug der Wissenschaft als gleichwertige Partner einbezieht und sie in die entsprechenden Plattformen einbindet. Es ist aus Sicht der Kantone unerlässlich, dass sie sich bei der Themen- und Schwerpunktsetzung sowie bei der Bildung und Einbettung der entsprechenden Gefässe aktiv einbringen können (auf Ebene der KdK wie auch auf Ebene der betroffenen Fachdirektorenkonferenzen). Dies gilt sowohl für die Krisenvorbereitung als auch für den Ereignisfall.

5. Krisenkommunikation

- 16 Die Kantone fordern, dass Artikel 17 E-KVOB um eine Bestimmung zur vertikalen Koordination der Krisenkommunikation des Bundesrates und der Kantonsregierungen ergänzt wird. Wenn eine Krise auch die Kantone betrifft, ist es wichtig, dass der Bundesrat und die Kantonsregierungen gegenüber der Bevölkerung möglichst abgestimmt und kohärent und wenn angezeigt auch gemeinsam kommunizieren. Der Koordinationsauftrag der Bundeskanzlei ist entsprechend auszubauen.

6. Vorsorgeplanung

- 17 Mit der KOBV soll die Verordnung über den Bundesstab Bevölkerungsschutz (VBSTB) vom 2. März 2018 aufgehoben werden. Gemäss Artikel 3 der VBSTB erstellt der Bundesstab Bevölkerungsschutz (BSTB) Vorsorgeplanungen. Die Kantone begrüssen, dass neu das BABS die nationale Vorsorgeplanung im Rahmen des permanenten Kernstabs koordinieren soll (Art. 12 Abs. 1 lit. i). Es wird erwartet, dass die Kantone über die interkantonalen Konferenzen systematisch in die Koordination der Vorsorgeplanung einbezogen werden.