

Zwischenbericht

Covid-19-Pandemie: Das Krisenmanagement in der ersten Welle aus Sicht der Kantone

Plenarversammlung vom 18. Dezember 2020

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 1. | Zielsetzungen | 3 |
| 2. | Methode | 3 |
| 3. | Hintergrund | 3 |
| 3.1. | Gesetzliche Grundlagen | 4 |
| 3.2. | Koordinationsorgane und -instrumente | 4 |
| 3.3. | Phasen der Krise | 6 |
| 4. | Analyse | 8 |
| 4.1. | Sektorenübergreifende Themenbereiche | 8 |
| 4.1.1. | Pandemievorbereitung..... | 8 |
| 4.1.2. | Entscheidungsprozesse und Einbezug der Kantone | 9 |
| 4.1.3. | Umsetzung | 12 |
| 4.1.4. | Kommunikation..... | 15 |
| 4.1.5. | Aufgabenverteilung und Finanzierungsverantwortung..... | 18 |
| 4.2. | Besonders stark betroffene Bereiche | 19 |
| 4.2.1. | Gesundheit | 19 |
| 4.2.2. | Wirtschaft..... | 20 |
| 4.2.3. | Bildung..... | 21 |
| 4.2.4. | Kultur | 21 |
| 4.2.5. | Soziales | 22 |
| 4.2.6. | Verkehr | 23 |
| 4.2.7. | Sicherheit..... | 23 |
| 5. | Zwischenbilanz | 25 |
| 5.1. | Zusammenarbeit und Koordination | 25 |
| 5.1.1. | Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen | 25 |
| 5.1.2. | Zusammenarbeit zwischen Konferenzen und Kantonen | 26 |
| 5.1.3. | Zusammenarbeit unter den Kantonen | 27 |
| 5.2. | Mehrsprachigkeit | 27 |
| 5.3. | Kommunikation | 27 |
| 5.4. | Informationsaustausch | 27 |
| 6. | Künftige Herausforderungen und Ausblick | 28 |
| 6.1. | Kurzfristig..... | 28 |
| 6.2. | Mittel- und langfristig | 29 |

1. Zielsetzungen

Die vorliegende Auswertung des Covid-19-Krisenmanagements aus Sicht der Kantone umfasst den Zeitraum von Februar bis September 2020. Sie konzentriert sich im Allgemeinen auf die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen und versucht, Antworten auf folgende Fragen zu formulieren:

- Welche Lehren lassen sich kurzfristig daraus ziehen, wie die Krise hinsichtlich der vertikalen und horizontalen Zusammenarbeit von Bund und Kantonen bis September 2020 bewältigt wurde?
- Welche Verbesserungen (Gesetze, Organisation etc.) sollen mittelfristig für eine bessere Bewältigung einer nächsten Krise vorgenommen werden?

Zur Beantwortung dieser Fragen wurde die Auswertung in zwei Teile gegliedert. Im ersten Teil werden fünf sektorenübergreifende Themenbereiche behandelt: Pandemievorbereitung, Entscheidungsprozesse und Einbezug der Kantone, Umsetzung, Kommunikation, Aufgabenverteilung und Finanzierungsverantwortung. Für jeden Themenbereich werden drei Koordinationsbereiche betrachtet: Koordination zwischen Bund und Kantonen, Koordination zwischen Konferenzen und Kantonen, Koordination unter den Kantonen. Der zweite Teil konzentriert sich auf Bereiche, die von der Krise besonders stark betroffen sind. Zudem werden in der Auswertung die unter Ziffer 3.3 beschriebenen verschiedenen Phasen der Krise berücksichtigt.

Zum Zeitpunkt der Ausarbeitung dieses Dokuments sind die Schweiz und Europa mit einer zweiten Pandemiewelle konfrontiert. So stellt sich angesichts der aktuellen Lage und der Entwicklung der Pandemie die Frage, ob dies der richtige Zeitpunkt für eine Auswertung ist. Zum jetzigen Zeitpunkt eine solche durchzuführen, mag verfrüht erscheinen. Hier geht es denn auch nur darum, eine Zwischenbilanz zu ziehen und die mittel- bis langfristigen Herausforderungen zu antizipieren. Es ist ausreichend «Material» vorhanden, um erste Erkenntnisse über das bisherige Krisenmanagement zu gewinnen und aufzuzeigen, wo die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen verbessert werden könnte.

Im Übrigen nehmen auch der Bundesrat und die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte ähnliche Analysen vor. Um zeitgleich mit dem Bund erste Ergebnisse präsentieren zu können, ist es deshalb sinnvoll, dass sich die Kantone auch aus ihrer Sicht mit der Krisenbewältigung befassen.

2. Methode

Um Antworten auf die oben aufgeführten Fragen zu formulieren, wurde den Kantonen ein Fragebogen zugestellt. Dieser umfasst die oben genannten sektorenübergreifenden Themen- und Koordinationsbereiche. Er enthält sowohl standardisierte Fragen, die auf einer Skala von «sehr gut» bis «sehr schlecht» zu beantworten waren, als auch offene Fragen. Die offenen Fragen dienten hauptsächlich dazu, Verbesserungsbedarf zu identifizieren. Es soll versucht werden, Antworten auf die eingangs gestellten Fragen zu finden und Lehren für die Zukunft zu ziehen. Die Fragebogen wurden den kantonalen Staatskanzleien am 8. Juli 2020 mit Antwortfrist 15. September 2020 zugestellt. Insgesamt haben 25 Kantone den Fragebogen ausgefüllt. Der Kanton Genf hat auf die Beantwortung verzichtet.

Die Direktorenkonferenzen (GDK, VDK, EDK, SODK, FDK, KKJPD, KÖV, RK MZF) wurden zudem anhand eines stärker qualitativen Vorgehens befragt. Mit ihren Antworten wurde der Abschnitt über die besonders stark betroffenen Bereiche ergänzt.

3. Hintergrund

Als Verständnishilfe für die Auswertung werden die gesetzlichen Grundlagen, Koordinationsorgane und -instrumente sowie die einzelnen Phasen der Krise unten kurz beschrieben.

3.1. Gesetzliche Grundlagen

Art. 185 Abs. 3 Bundesverfassung

Der Bundesrat kann gestützt auf diesen Artikel bei Störungen oder Bedrohungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit befristete Verordnungen sowie Verfügungen und Massnahmen erlassen.

Epidemiengesetz (EpG)

Das Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz) ist seit 2016 in Kraft. Es führt ein dreistufiges Modell mit normaler, besonderer (Art. 6) und ausserordentlicher Lage (Art. 7) ein und präzisiert die nationale und internationale Koordination von Massnahmen.

Covid-19-Verordnungen

Der Bundesrat hat am 28. Februar 2020 mit einer Covid-19-Verordnung erste Massnahmen in einer besonderen Lage gemäss Art. 6 EpG angeordnet. Diese Verordnung wurde am 13. März 2020 durch die Covid-19-Verordnung 2 ersetzt, die in der Folge während der ab 16. März 2020 geltenden ausserordentlichen Lage mehrmals und in hohem Rhythmus angepasst wurde. Mit Beschluss vom 19. Juni 2020 hat der Bundesrat – im Zuge der Rückkehr von der ausserordentlichen in die besondere Lage – die Covid-19-Verordnung 2 vom 13. März zweigeteilt und die weiterhin geltenden Massnahmen wie folgt strukturiert:

- Die Covid-19-Verordnung besondere Lage stützt sich auf Artikel 6 EpG. Sie regelt die Massnahmen gegenüber Personen, Massnahmen betreffend öffentlich zugängliche Einrichtungen und Betriebe sowie Veranstaltungen, Massnahmen zum Schutz von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie die Meldepflicht der Kantone betreffend die Kapazitäten in der Gesundheitsversorgung.
- Die Covid-19-Verordnung 3 stützt sich auf Artikel 185 Absatz 3 der Bundesverfassung (BV) und damit weiterhin auf die "Notrechtskompetenz". Die Massnahmen dieser Verordnung finden sich in weiten Teilen auch in der Vernehmlassungsvorlage zu einem Covid-19-Gesetz, das die Schaffung der für die Fortführung der Massnahmen notwendigen gesetzlichen Grundlage vorsieht.

Covid-19-Gesetz

Am 19. Juni 2020 gab der Bundesrat einen Vorentwurf eines dringlichen und befristeten Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrats zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie (Covid-19-Gesetz) in die Vernehmlassung. Dieses dringliche Bundesgesetz ist ein Delegationsgesetz. Es ermöglicht dem Bundesrat, die von ihm notverordnungsrechtlich beschlossenen Massnahmen zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie (abgesehen von den Massnahmen, die sich auf das EpG stützen) weiterzuführen und auf eine ordentliche Gesetzesgrundlage zu stellen. Am 12. August 2020 unterbreitete der Bundesrat dem Parlament die Botschaft zum Gesetzesentwurf. Das Parlament verabschiedete das Gesetz in der Herbstsession 2020. Es wurde eine Unterschriftensammlung für ein Referendum lanciert.

3.2. Koordinationsorgane und -instrumente

Austausch auf politischer Ebene

Ab dem Beginn der Krise haben sich politische Vertreterinnen und Vertreter der Kantone und des Bund ausgetauscht und getroffen. Während der Phasen I, II und III (d.h. bis zum 19. Juni 2020, vgl. Ziffer 3.3) fanden diese Treffen, je nach Bedarf und Dringlichkeit der Lage, mehrheitlich auf Ad-hoc-Basis statt. Vor der Ankündigung wichtiger Beschlüsse traf sich der Bundesrat mit den Präsidi der Kantonsregierungen und der interkantonalen Konferenzen. Seit August 2020 treffen sich die Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren im Rahmen eines Covid-19-Austausches monatlich mit Bundesrat Berset, dieser politische Austausch wurde nach der Sommerpause institutionalisiert und intensiviert.

Krisenstab des Bundes

Der speziell für die Bewältigung dieser Krise eingesetzte Krisenstab stand unter der Leitung des Generalsekretariats des EDI und traf sich ab dem 25. März 2020 mehrmals wöchentlich. Neben Vertreterinnen und Vertretern aller Departemente des Bundes nahm auch der Generalsekretär der KdK an den Sitzungen teil. Es handelte sich um eine Plattform zur Information und Diskussion über die dem Bundesrat zum Entscheid vorgelegten Anträge. Der Krisenstab wurde am 19. Juni 2020 per Bundesratsbeschluss aufgelöst.

Am 1. Juli 2020 wurde eine Covid-19-Task-Force zur Ablösung des Krisenstabs eingesetzt. Sie soll die operationelle Zusammenarbeit innerhalb des Bundes und mit den Kantonen insbesondere in den Bereichen Lagebeurteilung, Massnahmenumsetzung und Kontrolle des Massnahmenvollzugs sicherstellen. Ausserdem soll sie die Koordination der Pandemiebekämpfungsmassnahmen unter den Kantonen unterstützen und gemeinsam mit allen vertretenen Akteuren Strategien für die Pandemiebewältigung erarbeiten. Im Allgemeinen hat die Taskforce zum Ziel, den Austausch zwischen den verschiedenen Departementen und staatlichen Ebenen sowie mit den Expertinnen und Experten zu fördern. Geleitet wird die Taskforce von einem Steuerungsorgan, das vom BAG eingesetzt wurde und sich mit politischen und strategischen Fragen befasst. Auf operationeller Ebene besteht sie aus zahlreichen thematischen Arbeitsgruppen, in denen Bund, Kantone (KdK, GDK, Kantonsärztinnen und -ärzte) und – über die Sozialpartner – die Zivilgesellschaft vertreten sind.

Bundesstab Bevölkerungsschutz

Der Bundesstab Bevölkerungsschutz koordiniert die Zusammenarbeit auf Bundesebene zum Schutz der Bevölkerung und zur Bewältigung besonderer oder ausserordentlicher Lagen. Seine Rolle besteht insbesondere in der Sicherstellung des Informationsaustausches und der Koordination mit anderen Stäben und Organen des Bundes und der Kantone, der Erstellung und Evaluation der Gesamtlage, der Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen zuhanden des Bundesrates und der Koordination des Ressourceneinsatzes. Der Bundesstab hat keine eigenen Kompetenzen. Gewöhnlich tagt er zweimal jährlich unter dem Vorsitz der Direktorin oder des Direktors des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz (BABS). Ab dem 9. März 2020 bis zum Ende der ausserordentlichen Lage traf sich der Stab einmal wöchentlich. Die Kantone werden im Bundesstab durch die KdK, die EnDK, die GDK, die KKJPD und die RK MZF sowie Angehörige der KVMBZ und der verschiedenen kantonalen Führungsorganisationen vertreten.

Koordinationsorgan EpG

Das gestützt auf das Epidemien-gesetz (Art. 54 EpG) geschaffene ständige Organ ohne Entscheidungs- oder Umsetzungskompetenz ermöglicht die Zusammenarbeit zwischen Kantonen und Bund. Es kam während der Krise aber nicht zum Einsatz.

Telefonkonferenzen zwischen dem Bundesratssprecher und den Informationsverantwortlichen der Kantone

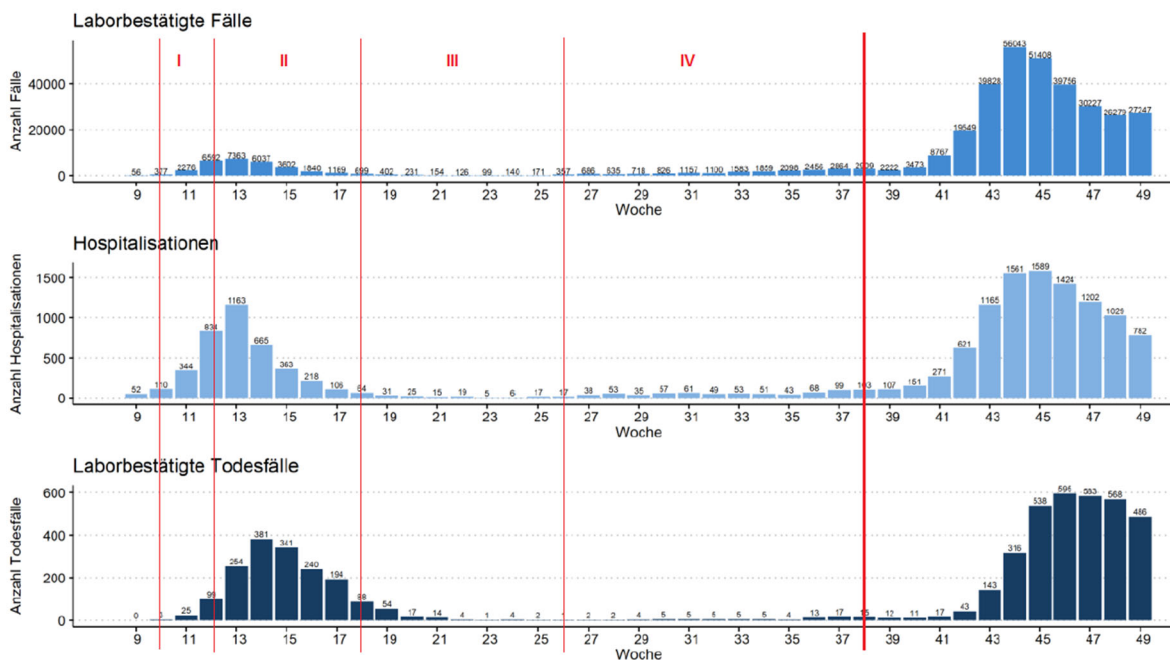
Zur Koordination und Planung der Kommunikation findet wöchentlich eine Telefonkonferenz zwischen den Informationsverantwortlichen der Bundeskanzlei, der betroffenen Bundesstellen und der Kantone (einschliesslich KdK, GDK und VDK) statt.

Konferenz der Sekretariate der interkantonalen Konferenzen (KoSeKo)

Ab dem 17. März 2020 trafen sich die Generalsekretärinnen und Generalsekretäre der Direktorenkonferenzen einmal wöchentlich zur Koordination der Arbeiten im Zusammenhang mit der Krisenbewältigung und der vertikalen und horizontalen Zusammenarbeit. Von Mitte Juni bis September fanden die Treffen weniger häufig statt.

3.3. Phasen der Krise

Die nachfolgend beschriebenen Phasen I – IV umfassen den Zeitraum von Februar bis September 2020 und sind Gegenstand der vorliegenden Auswertung.



Situation in der Schweiz Stand 10.12.2020, Quelle: BAG.

Vor der Krise: 2016 – 27. Februar 2020 (normale Lage)

Das neue Epidemien-gesetz (EpG) tritt 2016 in Kraft. In der Folge publiziert das BAG 2018 einen Influenza-Pandemieplan Schweiz. Dieser beschreibt, wie die Präventionsmassnahmen durchzuführen sind, damit sämtliche betroffenen Akteure im Pandemiefall vorbereitet sind. Gemäss EpG werden die Vorbereitungs-massnahmen von Bund und Kantonen getroffen. Letztere sind für den Vollzug zuständig. Die von den Kantonen durch-zuführenden Vorbereitungs-massnahmen betreffen insbesondere die Strategie zur Bewältigung einer Pan-de-mie, die Vorbereitung des kantonalen Gesundheitswesens sowie die Abstimmung der Gesundheitsversorgung mit den Nachbarkantonen. Zudem müssen die Kantone ausreichende Vorräte an Schutzmaterial sicherstellen.

Phase I: 28. Februar – 15. März 2020 (besondere Lage)

Der erste Covid-19-Fall in der Schweiz wird am 25. Februar 2020 bestätigt.

- Am 28. Februar 2020 beschliesst der Bundesrat, die Situation in der Schweiz als «besondere Lage» ge-mäss Epidemien-gesetz (Art. 6) einzustufen. Grossveranstaltungen mit mehr als 1000 Personen werden verboten.

- Am 13. März 2020 beschliesst der Bundesrat, Veranstaltungen mit mehr als 100 Personen zu verbieten und die Schulen per 16. März 2020 zu schliessen.

Phase II: 16. März – 26. April 2020 (ausserordentliche Lage)

Am 16. März 2020 stuft der Bundesrat die Situation in der Schweiz als «ausserordentliche Lage» gemäss Epidemiengesetz (Art. 7) ein. Bevor der Bundesrat seinen Entscheid öffentlich bekannt gibt, trifft er die Präsidentinnen und Präsidenten der Direktorenkonferenzen. Die ausserordentliche Lage erlaubt es dem Bundesrat, ohne vorherige Anhörung der Kantone schweizweit einheitliche Massnahmen anzuordnen. Dies schränkt den Handlungsspielraum der Kantone erheblich ein.

Konkret werden alle Veranstaltungen verboten und alle Läden geschlossen (mit Ausnahme von Geschäften, die Lebensmittel und Waren des täglichen Gebrauchs verkaufen). Die Massnahmen gelten vorerst bis am 19. April 2020 und werden schliesslich bis am 26. April 2020 verlängert (Entscheid vom 8. April 2020). Es werden wieder Grenzkontrollen eingeführt. Einige Grenzen werden geschlossen und die Reisefreiheit im Schengen-Raum wird schrittweise eingeschränkt.

- Am 20. März 2020 werden Versammlungen von über fünf Personen verboten.
- Am 23. März 2020 trifft sich eine Delegation des Bundesrates mit den Präsidentinnen und Präsidenten der Kantonsregierungen zur Standortbestimmung und Erinnerung an die Bedeutung der Koordination zwischen den staatlichen Ebenen.
- Am 27. März 2020 gibt der Bundesrat bekannt, dass er den Kantonen erlauben kann, zusätzliche Einschränkungen zu den getroffenen Massnahmen anzuordnen, wenn die epidemiologische Situation dies erfordert.
- Vor der Ankündigung der Lockerungsmassnahmen Mitte April 2020 trifft sich der Vorsteher des EDI mit den Präsidentinnen und Präsidenten von KdK, GDK, VDK, EDK, KKJPD, FDK und KÖV.

Phase III: 27. April–18. Juni 2020 (ausserordentliche Lage/Lockerungen)

Die Schweiz befindet sich immer noch in der ausserordentlichen Lage, als der Bundesrat am 16. April 2020 die schrittweise Lockerung der Massnahmen ab dem 27. April 2020 ankündigt. Die Lockerungen sollen durch Schutzkonzepte begleitet werden. Die kantonalen Behörden müssen die Infektionsketten systematisch zurückverfolgen. Gemäss den Ankündigungen vom 22. und 29. April 2020 erfolgen die Öffnungen rascher als ursprünglich bekannt gegeben. Die wichtigsten Lockerungen/Öffnungen sind unten in der Reihenfolge ihrer Umsetzung aufgeführt:

- 27. April: Bau- und Gartenfachmärkte, personenbezogene Dienstleistungen, nicht-dringliche medizinische Eingriffe
- 11. Mai: obligatorische Schulen, übrige Geschäfte, Restaurants, Museen und Bibliotheken, Lockerung der Kontrollen von medizinischem Schutzmaterial und wichtigen medizinischen Gütern
- 15. Mai: Grenzen zu Deutschland und Österreich
- 28. Mai: Gottesdienste
- 1. Juni: Unterschriftensammlungen im öffentlichen Raum
- 6. Juni: postobligatorische Ausbildung, spontane Versammlungen bis 30 Personen, Veranstaltungen und Kundgebungen bis 300 Personen, touristische Angebote
- 15. Juni: Aufhebung der Reisebeschränkungen für Staaten der EU, der EFTA sowie Grossbritannien.

Phase IV: 19. Juni 2020 – September 2020 (besondere Lage)

- Am 27. Mai 2020 trifft der Bundesrat den Grundsatzentscheid, die Situation in der Schweiz per 19. Juni 2020 in die «besondere Lage» (Art. 6 EPG) zurückzustufen.
- Am 1. Juli 2020 kündigt der Bundesrat – nach einer kurzen Konsultation der GDK – per 6. Juli 2020 zwei neue Einschränkungen an: die Maskenpflicht im öffentlichen Verkehr und die obligatorische Quarantäne bei der Rückkehr aus bestimmten Risikogebieten. Eine entsprechende Länderliste wird vom BAG regelmässig aktualisiert.
- Seit August 2020 besteht in vielen Kantonen Maskenpflicht in Geschäften und öffentlich zugänglichen Innenräumen.
- Am 12. August 2020 entscheidet der Bundesrat, das Verbot von Versammlungen mit über 1000 Personen per 1. Oktober 2020 aufzuheben.

4. Auswertung

4.1. Sektorenübergreifende Themenbereiche

4.1.1. Pandemie Vorbereitung

Trotz des 2018 in Kraft getretenen Influenza-Pandemieplans Schweiz waren offensichtlich weder Bund noch Kantone auf eine Gesundheitskrise dieser Grössenordnung vorbereitet. Verschiedene Kantone bezeichnen den Pandemieplan als rudimentär und mehrere weisen auf Lücken hin: Die geforderte Maskenzahl entspricht nicht dem tatsächlichen Bedarf, zu Fragen der Umsetzung sind keine Informationen vorhanden, die Informationen zur sachgerechten Aufbewahrung des Schutzmaterials sind unvollständig, die Angaben zum Verbot des Präsenzunterrichts sind unzureichend etc.

Im März 2020 war ein Lockdown unumgänglich, da wegen fehlender Schutzmaterialvorräte keine Alternativmassnahmen ergriffen werden konnten. Dies zeigt, wie wenig die Schweiz den Ausbruch der Krise zu antizipieren vermochte. Es fehlte der politische Wille, wie im Pandemieplan gefordert Schutzmaterialreserven sicherzustellen. Wo Vorräte vorhanden waren, wurden sie nicht regelmässig erneuert, was sie unbrauchbar machte. Im Übrigen wären die Schutzmaterialbestände auch bei einer Lagerung der im Plan geforderten Mengen nicht ausreichend gewesen.

Mehrere Kantone bedauern zudem, dass keine Übungen zur Vorbereitung der Arbeit der Krisenorgane und der betroffenen Akteure durchgeführt wurden. Es wäre wünschenswert gewesen, den Pandemieplan in die Praxis umzusetzen und Übungen zu organisieren, um Schwierigkeiten und Lücken zu erkennen. Die erste Covid-19-Welle «fungierte» deshalb als «Echtzeitübung». Der Bund ist gefordert, den Pandemieplan anzupassen und auch selbst dessen Umsetzung zu gewährleisten, indem er beispielweise beim Schutzmaterial die Versorgungsketten sicherstellt.

Das revidierte Epidemiegesetz (EpG) war 2016 in Kraft getreten, sodass noch nicht alle Kantone die in der neuen Fassung verlangten Anpassungen umgesetzt hatten. Während die Planung des Bundes ein dreistufiges Modell vorsah (normale, besondere und ausserordentliche Lage), gab es in einigen Kantonen nur zwei Phasen. Dieser Umstand hat eine einheitliche Krisenbewältigung nicht vereinfacht.

Die Kantone stellen eine mangelnde Zusammenarbeit und Vorbereitung der kantonalen Führungsstäbe und der zuständigen Gesundheitsbehörden fest. Der Personalbedarf in den Gesundheitsdirektionen, insbesondere für die administrativen und die Planungsaufgaben sowie die Umsetzung der Bundesmassnahmen (beispielsweise zur Sicherstellung des Contact Tracing) wurden unterschätzt.

4.1.2. Entscheidungsprozesse und Einbezug der Kantone

a. Koordination zwischen Bund und Kantonen

Insgesamt beurteilen die Kantone die Konsultation durch den Bund in den verschiedenen Krisenphasen als «ausreichend», wobei es in den einzelnen Phasen der Krise gemäss Ziff. 3.3 Unterschiede gibt.

Aus Sicht der Kantone funktionierte der Informationsaustausch auf operationeller Ebene – d.h. zwischen Verwaltungen von Bund und Kantonen – in der ersten Phase bis zum Übergang in die ausserordentliche Lage gut. Hingegen wurden die Kantonsregierungen während dieser Phase kaum einbezogen. Die Anordnung bestimmter Massnahmen – z.B. Verbot von Veranstaltungen mit mehr als 1000 Personen – wurde auf politischer Ebene vorgängig nicht angekündigt.

In der ausserordentlichen Lage nach Artikel 7 EpG war der Bundesrat mit vollen Befugnissen ausgestattet. Der Bund konnte somit schweizweit geltende Massnahmen anordnen. Obwohl dieses Vorgehen gesetzes- und verfassungskonform war, hat es sich in verschiedener Hinsicht als problematisch erwiesen. Die grosse Mehrheit der Kantone weist darauf hin, dass sie während dieser Phase nicht ausreichend in den Entscheidungsprozess der Bundesbehörden einbezogen worden sind. Auch wenn die geltenden Rechtsgrundlagen in der ausserordentlichen Lage keine Anhörung der Kantone verlangen, ist es wichtig, dass diese bei der Entscheidungsvorbereitung direkt informiert und konsultiert werden. Durch Vorinformation könnten sich die Kantone insbesondere auf die Kommunikation gegenüber Bevölkerung und Medien adäquat vorbereiten. Der Bund hatte die Projekte, Pläne und Konzepte zunächst ohne Absprache erarbeitet. Die Kantone wurden erst konsultiert, als die Verordnungsentwürfe und Beschlüsse bereits formuliert waren. Dabei waren die Fristen ausgesprochen knapp bemessen, sodass keine kantonsinterne Konsolidierung der Meinungen möglich war. In manchen Fällen erfuhren die Kantone sogar erst zum selben Zeitpunkt wie die Öffentlichkeit von den Beschlüssen des Bundesrates – aus den Medienkonferenzen vom Freitagnachmittag –, obwohl die Umsetzung der Massnahmen für den darauffolgenden Montag vorgesehen war. Einige Kantone hingegen erachten die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in der ausserordentlichen Lage als gut, vor allem wegen der klaren Kompetenzverteilung zwischen den Staatsebenen.

In Bezug auf die Phase der stufenweisen Lockerung der Massnahmen und der Rückkehr zur besonderen Lage sind die Meinungen der Kantone geteilt. Obwohl die Umfrageergebnisse eine leicht gestiegene Zufriedenheit bezüglich der Anhörung der Kantone zeigen, weisen verschiedene Stimmen darauf hin, dass sich der Konsultationsprozess verschlechtert hat und dass die Kantone noch weniger in die Erarbeitung der Beschlüsse des Bundes einbezogen worden sind. Mit der Rückstufung in die besondere Lage am 19. Juni 2020 erlangten die Kantone wieder die Kompetenzen in ihren Zuständigkeitsbereichen. Der Bund muss die Kantone in seine Entscheidungsprozesse einbeziehen und hat entsprechende Anstrengungen unternommen. In der besonderen Lage ist eine Anhörung der Kantone gesetzlich vorgesehen. Sie hat somit systematisch und mit angemessenen Antwortfristen zu erfolgen, damit die Meinungen der Kantonsregierungen konsolidiert werden kann. Zudem müssen die für die Anhörung und später die Umsetzung der Massnahmen benötigten Dokumente (Erläuterungen) gleichzeitig in den drei Amtssprachen zur Verfügung stehen. Der Bund muss die Gleichbehandlung der sprachlichen Minderheiten der Schweiz gewährleisten.

Die Kantone weisen aber darauf hin, dass die Fristen für die Anhörung durch den Bund nach wie vor dermassen knapp sind, dass es ihnen nicht möglich ist, die Beschlussanträge detailliert zu prüfen und Alternativen vorzuschlagen. Ihre Stellungnahmen haben praktisch keine Chance, die Entscheidungen zu beeinflussen. Es mangelt an einem antizipativen Vorgehen, das eine echte Meinungsbildung innerhalb der Kantonsregierungen und die Berücksichtigung der Stimme der Kantone erlaubt. Ausserdem bedauern die Kantone, dass der Bund nicht vor Ende der ausserordentlichen Lage zusammen mit den Kantonen, den Direktorenkonferenzen und der KdK im Hinblick auf die besondere Lage ein klares Konzept ausgearbeitet und darin festgelegt hat, welche

Bestimmungen und Massnahmen auf nationaler Ebene und welche dezentralisiert in den Kantonen zu beschliessen sind. Eine Kommunikation und Vorbereitung zu den Verantwortlichkeiten der beiden Ebenen fehlten. Dies liegt aber auch daran, dass die Verantwortlichkeiten von Bund und Kantonen in der besonderen Lage gemäss Epidemien-gesetz zu wenig klar geregelt sind.

Künftig muss der Bund die Kantone, insbesondere die kantonalen Vollzugsinstanzen, stärker in die Überlegungen zu den Massnahmen einbeziehen, die auf Bundesebene getroffen werden. Gewünscht wird ein besserer Einbezug der administrativen und technischen Ebene (Vollzugsanstalten, Spitäler, Schulen etc.). Der Bund ist manchmal weit entfernt von den konkreten Problemen der Kantone. Durch den stärkeren Einbezug könnten Entscheide in genauer Kenntnis der Sachlage getroffen und so deren Umsetzung erleichtert werden.

Die Kantone erwähnen verschiedene Organe, die sie in der Koordination mit dem Bund in den verschiedenen Krisenphasen als nützlich erachten. Vor allem in der ausserordentlichen Lage waren die direkten Kontakte zwischen Bund und Kantonen besonders notwendig und ergiebig. Die Ergebnisse dieser Kontakte werden von den Kantonen als «ausreichend» bis «gut» beurteilt. Besonders geschätzt wurden die Telefonkonferenzen mit dem BAG und den Kantonsärztinnen und -ärzten. Sie ermöglichten einen guten Informationsaustausch und die Klärung praktischer Fragen. Auch die wöchentlichen Telefonkonferenzen zwischen dem Bundesrats-sprecher und den Informationsverantwortlichen der Kantone werden von einer Mehrheit der Kantone aufgrund ihrer Qualität und ihres Nutzens für die Koordination der Kommunikationsmassnahmen erwähnt. Zahlreiche Kantone hatten auch Kontakte mit dem SECO und dem Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden (VSAA) im Zusammenhang mit den Kurzarbeitsentschädigungen. Ebenfalls genannt werden direkte Kontakte zwischen den Kantonsregierungen und Mitgliedern des Bundesrates.

Der Krisenstab des Bundes und der Bundesstab Bevölkerungsschutz werden von einer Mehrheit der Kantone nicht als nützlich erachtet, da ihre jeweilige Rolle nicht klar zu erkennen war. Mit ihrer zu grossen Teilnehmerzahl (zwischen 30 und 50 Personen) waren diese beiden Organe für materielle Diskussionen oder die Entscheidungsfindung nicht geeignet. Da sie in erster Linie dem Informationsaustausch dienten, war es innerhalb dieser Stäbe nicht möglich, eine verständliche und für die Kantone anwendbare Strategie zu entwickeln. Aus Sicht der Kantone haben der Krisenstab des Bundes und der Bundesstab Bevölkerungsschutz die Koordination zwischen Kantonen und Bund nur unwesentlich erleichtert. Vielmehr haben sie zu einer Vervielfachung der Informationskanäle und einem Verlust eines Gesamtüberblicks beigetragen.

Für die operationelle Zusammenarbeit zwischen Kantonen und Bund sollte künftig ein einziges, kleineres, paritätisch mit Vertreterinnen und Vertretern beider Staatsebenen besetztes Organ zuständig sein, das eine umfassende und kohärente vertikale Koordination ermöglicht. Dieses Organ sollte in der Lage sein, antizipativ zu handeln und rasch klare Entscheidungen zuhanden des Bundesrates und der Kantonsregierungen vorzubereiten. Zudem sollte es eine bessere Kommunikation und Festlegung der Verantwortlichen und Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen ermöglichen. Die Covid-19-Taskforce, die den Krisenstab des Bundes ablöste, hat die Erwartungen der Kantone bisher nicht erfüllt.

Die meisten Kantone weisen darauf hin, dass die Kontakte mit dem Bund durch die Vielzahl der zuständigen Behörden oder Ämter und Ansprechpartner sowie die Unübersichtlichkeit der jeweiligen Kompetenzen der Dienste der Bundesverwaltung erschwert wurden. Zum einen war es schwierig, die zuständigen Personen in den verschiedenen Ämtern zu erreichen. Zum anderen erhielten die Kantone über verschiedene, nicht koordinierte Kanäle mehrfach dieselben Anfragen. Wahrscheinlich waren die Verwaltungsdienste nicht in der Lage, die Informationen intern auszutauschen, was eine Mehrbelastung für die Mitarbeitenden der Kantone verursachte. Beim Bund sollten deshalb klare Anlaufstellen für die Informationsanfragen an die Kantone und die Entgegennahme der Fragen der Kantone eingerichtet werden.

b. Koordination zwischen Konferenzen und Kantonen

Die Kantone beurteilen die Koordination durch die Konferenzen (Fachkonferenzen und KdK) mit einer Durchschnittsbewertung als «ausreichend» bis «gut». Namentlich wird die Nützlichkeit der GDK für den Informationsaustausch und die Koordination zwischen Bund und Kantonen betont. Ebenfalls sehr geschätzt wird die Koordination durch die VDK, die die Forderungen der Kantone an den Bund gebündelt weiterleitete. Ebenfalls anerkannt wird die Koordinationsfunktion der EDK im Bildungsbereich sowie die Koordination durch die Konferenz der kantonalen Kulturbeauftragten (KBK). Schliesslich wird auch die wichtige Rolle der KdK bei der Informationsübermittlung hervorgehoben.

Allerdings weisen einige Kantone darauf hin, dass die Konferenzen am Anfang der Krise Schwierigkeiten hatten, ihre Koordinationsfunktion auszuüben. Die Kantone intensivierten deshalb ihre bilateralen Kontakte, um die mangelnde Koordination der Konferenzen auszugleichen. In dieser Hinsicht wird festgestellt, dass die KdK eine bessere Koordination zwischen den Direktorenkonferenzen gewährleisten sollte. Durch den Einbezug der KdK in den Entscheidungsprozess kann ein zu stark sektorielles Vorgehen verhindert werden. Ausserdem lässt sich so verhindern, dass die Position einer Direktorenkonferenz oder ihres Vorstands oder Generalsekretariats als Position sämtlicher Kantone oder Kantonsregierungen wahrgenommen wird. Für einen stärkeren Einbezug der Kantonsregierungen und der KdK braucht es aber ein Verfahren mit angemessenen Fristen. Dafür sind die entsprechenden Voraussetzungen zu schaffen, weil sich sonst der Zeitdruck auf die Kantone überträgt und diese nicht die Möglichkeit haben, eine konsolidierte Position festzulegen. Um die Koordination unter den Konferenzen zu erleichtern, könnte im Haus der Kantone ein geeignetes Koordinationsgremium eingerichtet werden. Die Konferenzen würden so über eine Struktur verfügen, die sehr kurzfristige Entscheidungsfindungen ermöglicht.

Aus Sicht mehrerer Kantone sollte im Übrigen die Rolle der interkantonalen Konferenzen je nach Phase unterschiedlich ausgestaltet sein. In der ausserordentlichen Lage, in der Entscheidungen sehr rasch getroffen werden müssen, nehmen die Konferenzen eine wesentliche Vermittlerrolle wahr. Sie leiten Informationen weiter und bereiten die Positionen der Kantone zuhanden des Bundes vor. In der besonderen Lage hingen sollten die Konferenzen eher koordinativ tätig sein, damit die Kantone ihre Massnahmen harmonisieren bzw. ihre Entscheidungen auf einheitliche Kriterien stützen können. Allerdings vertreten mehrere Kantone die Ansicht, dass eine Konsultation über die interkantonalen Konferenzen aufwändig ist. Der Zeitdruck beeinträchtigt die Qualität des Prüfungs- und Entscheidungsprozesses und die Kantone sind nicht immer in der Lage, eine ausgewogene konsolidierte Position festzulegen. Die unterschiedlichen Auffassungen zeigen, dass die Kantone gefordert sind, die Rolle der Konferenzen zu klären.

c. Koordination unter den Kantonen

Fast alle Kantone geben an, dass sie sich im Rahmen der Anhörungen formell oder informell abgestimmt haben und beurteilen die Koordination als eher «gut». Diese Abstimmung erfolgte hauptsächlich mit den Nachbarkantonen oder mit Kantonen derselben Regionalkonferenz. Im Gesundheitsbereich erlaubten die Kontakte zwischen den Kantonsärztinnen und -ärzten eine gute Planung der Kapazitäten und der Versorgung mit Schutzmaterial. Auch bezüglich der gesundheitlichen Situation fand ein regelmässiger Austausch statt. Im Bereich der Wirtschaft wird als Beispiel genannt, dass sich die Kantone nach einer Fehleinschätzung der Lage durch das SECO abgestimmt und dem Staatssekretariat selbst Massnahmen vorgeschlagen haben. Bei der Bildung konnten durch die Abstimmung und den Austausch regionale Lösungen zu Fragen wie der Schliessung und Wiedereröffnung der Schulen, den Maturitätsprüfungen, der Maskenpflicht im Unterricht oder den Schutzkonzepten gefunden werden. Auch im Kulturbereich waren die Kontakte zwischen den Kantonen intensiv und die Koordination erfolgreich.

Die Kantone weisen aber mehrheitlich darauf hin, dass sie sich aufgrund der sehr kurzen Anhörungsfristen insbesondere zu Beginn der Krise häufig nicht mit den anderen Kantonen abstimmen konnten. Die bilaterale

Koordination zwischen den Kantonen fand also hauptsächlich im Hinblick auf die Umsetzung der verabschiedeten Massnahmen und nicht im Rahmen der Anhörungen vor ihrer Verabschiedung statt.

Für eine Mehrheit der Kantone ist es wesentlich, sich gegenseitig (insbesondere unter Nachbarkantonen) über die für das eigene Gebiet getroffenen Massnahmen zu informieren. So kann verhindert werden, dass sich die Situationen in den Gebieten beidseits der Kantonsgrenzen zu stark voneinander unterscheiden. Regionale Besonderheiten sollten beschränkt werden und durch eine unterschiedliche epidemiologische Lage begründet sein. Für einige wenige Kantone ist es wichtig, dass jeder Kanton unabhängig von den Nachbarkantonen seine eigenen Massnahmen umsetzen kann. Gemeinsame Massnahmen sollten nur angewendet werden, wenn sie Synergien fördern.

Schliesslich weisen mehrere Kantone darauf hin, dass sie auf den Übergang in die besondere Lage schlecht vorbereitet waren. Als Ursache sehen sie die mangelnde regionale Koordination, die teilweise darauf zurückzuführen war, dass die Regionalkonferenzen ihre Aufgabe in der Krise nicht wahrgenommen haben. Aus diesem Grund wird betont, dass die Rolle der Regionalkonferenzen künftig gestärkt werden soll. Insbesondere sollen der Austausch und die Koordination innerhalb und zwischen diesen Konferenzen intensiviert werden.

4.1.3. Umsetzung

a. Koordination zwischen Bund und Kantonen

Die Kantone hatten aufgrund der Fristen grosse Schwierigkeiten. Zum einen waren die Fristen zwischen den Ankündigungen des Bundesrates und der vorgesehenen Umsetzung häufig sehr kurz. Zum anderen wurden die Massnahmen wiederholt am späten Freitagnachmittag kommuniziert. Für die Kantone ist diese Praxis inakzeptabel, vor allem bei Entscheiden mit grossen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Auswirkungen (z. B. Schliessung der Schulen). Für die Kantone war es schwierig, kurzfristig über ausreichende Ressourcen zu verfügen, um die Umsetzung zu regeln. Folglich war eine seriöse Vorbereitung (Schutzkonzepte, Vollzug der Massnahmen etc.) kompliziert, was den Eindruck erweckte, dass die kantonalen Vollzugsbehörden nicht bereit waren. Noch schwieriger zu verstehen sind solche Mitteilungen von Beschlüssen am Freitag zur Umsetzung am Montag in der besonderen Lage, wo der Druck geringer ist. So hat der Übergang von der Covid-19-Verordnung 2 zur Covid-19-Verordnung 3 an einem Wochenende unnötigerweise zu Regelungs- und Umsetzungsproblemen in den Kantonen geführt.

Im Übrigen informierten die Bundesbehörden die Kantone zu spät über Änderungen von Regeln. Als beispielsweise die Nichteinhaltung des Abstands von zwei Metern nicht mehr strafbar war, verteilte die Polizei weiterhin Bussen, obwohl die entsprechende Rechtsgrundlage nicht mehr in Kraft war. Diese Situation verschärfte sich mit zunehmendem Tempo der vom Bundesrat beschlossenen Lockerungen zusehends. Zudem erhielten die Kantone die Erläuterungen erst mehrere Tage nach Publikation der Bundesverordnungen. Ein Kanton fasste diese Situation folgendermassen zusammen: «Die häufig sehr kurzen Fristen zwischen Bundesbeschluss und kantonalen Umsetzung stehen einer oft zu langen Frist zur Erlangung der Erläuterungen zu den betroffenen Bestimmungen des Bundes gegenüber». Dieser zeitliche Aspekt wird für jede Phase der Krise erwähnt.

Die Kantone hatten also umfangreiche Aufgaben rasch und unter Druck auszuführen, obwohl die für eine wirksame Erfüllung erforderlichen Informationen sowie die zeitlichen und personellen Ressourcen und Infrastrukturen fehlten. Künftig müssen die Kantone soweit möglich vor der Öffentlichkeit und den Medien über Bundesbeschlüsse informiert werden. Es scheint deshalb sinnvoll, eine Mindestzeitspanne (beispielsweise einige Stunden) zwischen Orientierung der Kantone und öffentlicher Bekanntgabe der Beschlüsse festzulegen. Die Erläuterungen, die für eine korrekte Umsetzung wesentlich sind, müssen den Kantonen gleichzeitig mit den Verordnungen zur Verfügung gestellt werden.

Schliesslich erachten die Kantone den vom Bund erlassenen Rechtsrahmen als instabil. Zum einen nahm der Bund regelmässig Anpassungen vor und fügte Merkblätter und Erläuterungen hinzu, ohne die Änderungen zu

kennzeichnen. Zum anderen waren die Bestimmungen häufig schwer verständlich oder gar widersprüchlich. Für die Kantone war es schwierig festzustellen, wie gross ihr Handlungsspielraum war. Diese Schwierigkeiten hielten mitunter auch nach Publikation der Erläuterungen an. Dies trug zu Unsicherheiten und Inkonsistenzen bei der praktischen Umsetzung bei. Aus Sicht der Kantone war dieses Problem in verschiedenen Bereichen spürbar: Verbot des Präsenzunterrichts, Sortimente in den noch geöffneten Geschäften, Definition der geschlossenen öffentlichen Einrichtungen (z. B. Finanzinstitute), Schliessung und Wiedereröffnung der Geschäfte (z. B. Gärtnereien), Kurzarbeit, Einrichtungen für Menschen mit Behinderung, Lockerungen bezüglich der Veranstaltungen, Koordination mit den grenzüberschreitenden Akteuren für die Grenzübertritte etc. Die uneinheitliche Interpretation der Massnahmen führte zu einer unterschiedlichen Handhabung in den Kantonen, was in der Bevölkerung für Unverständnis und Unzufriedenheit sorgte.

Die lateinisch- und mehrsprachigen Kantone bedauern, dass die Übersetzungen der Verordnungen und Erläuterungen bis zu einer Woche nach den deutschsprachigen Versionen publiziert und übermittelt wurden. Die Bundesverwaltung war nicht in der Lage, die Dokumente systematisch in allen Amtssprachen zur Verfügung zu stellen, obwohl eine sofortige Anwendung der Massnahmen gefordert war. Im Übrigen gab es fehlerhafte Übersetzungen, was zu Umsetzungsproblemen führte.

Für eine bessere Koordination zwischen Bund und Kantonen brauchte es klarere und einfacher umzusetzende Massnahmen und Weisungen des Bundes. Zudem müssen die rechtlichen Grundlagen wie oben erwähnt mit ausreichenden Erläuterungen für eine kohärente Umsetzung versehen sein. Der Bund sollte eine regelmässige Aktualisierung sicherstellen und den Kantonen die Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen und Erläuterungen übermitteln.

Aus Sicht der Kantone waren die Strukturen des Bundes nicht klar definiert. Bereits in der ausserordentlichen Lage war die Aufgabenverteilung zwischen dem BAG und dem Koordinierten Sanitätsdienst (KSD) nicht eindeutig. Einige Kantone sind der Auffassung, dass der KSD überdacht werden sollte. Wenn im Fall einer Gesundheitskrise das BAG die Führung wahrnimmt, ist eine Angliederung des KSD an die Armee sicherlich nicht mehr sinnvoll. Den Kantonen war unter anderem nicht immer klar, welche Bundesstelle für die Entschädigungen im Kulturbereich zu kontaktieren war (EO-Stelle, Suisseculture Sociale etc.). Dasselbe gilt für den Rechtsdienst des BAG. Die Bundesstellen waren nicht in der Lage, Antworten auf die zahlreichen rechtlichen Fragen der Kantone zu geben. Nach den Medienkonferenzen des Bundesrates erhielten die kantonalen Behörden sehr viele Anfragen seitens der Medien und der Bevölkerung und wussten nicht immer, wo sie die entsprechenden Antworten finden konnten.

Aus Sicht einer Mehrheit der Kantone sollte der Bund deshalb eine Unterstützung für die Umsetzung (Ressourcen, Personal, finanziell, technisch) und den Kantonen einen direkten Informationszugang bieten. Mehrere Kantone schlagen vor, für Fragen zur Umsetzung der Bundesmassnahmen eine telefonische Hotline einzurichten. Im Übrigen sind einige Kantone der Auffassung, dass die zwingende und rasche Schaffung einer einzigen Anlaufstelle auf Ebene des Bundes und der Kantone es ermöglichen würde, die Fragen der Kantone zur Umsetzung und zum Handlungsspielraum der gesetzlichen Grundlagen und Erläuterungen zu klären. Das entsprechende Organ würde die Informationen an die betroffenen Stellen und Ämter verteilen und weiterleiten, was eine schweizweit einheitliche Anwendung der Bundesmassnahmen erleichtern würde.

Aus Sicht der Kantone sollte zudem die Datenerhebung verbessert werden. Einige bedauern, dass bei der Erhebung von Informationen und Statistiken zum Teil veraltete Praktiken eingesetzt werden. Um den Austausch zwischen Bund und Kantonen zu vereinfachen, wünschen die kantonalen Verwaltungen, dass der heutigen Technologie angepasste Kontroll- und Koordinationsinstrumente zur Verfügung gestellt werden. Die Datenübertragung für das Monitoring sollte einheitlich und nach Möglichkeit über einen einzigen Kanal erfolgen. Einige Kantone schlagen vor, dass die Kantone zur Verwendung der Elektronischen Lagedarstellung (ELD) – einer Schnittstelle für die einfache Datenerfassung und -suche – verpflichtet werden sollen.

Bevor Gesetzesanpassungen vorgenommen werden, sollten systematisch die technischen Anforderungen festgelegt und definiert werden, wie eine rasche und wirksame Aufgabenerfüllung sichergestellt werden könnte (z. B. Word-Vorlagen, rasche Ausweitung der Zugriffsberechtigungen etc.).

Einige Kantone stellen auch fest, dass der Bund zur Überschreitung seiner Kompetenzen neigt. Seit der Rückstufung in die besondere Lage sind die Kantone für die Ausarbeitung der Schutzkonzepte für die öffentlich zugänglichen Einrichtungen und Betriebe und für die Grossveranstaltungen zuständig. Im Juli 2020 informierte das BAG die Kantone aber über den Erlass einer Weisung, welche die Kantone zur verstärkten Kontrolltätigkeit anhielt. In anderen Bereichen entscheidet der Bund nicht, formuliert aber Empfehlungen zur Harmonisierung an die Kantone, obwohl sie nicht in seiner Zuständigkeit liegen. So erklärte er beispielsweise öffentlich, dass er von den Kantonen eine einheitliche Lösung für die Maturitätsprüfungen erwartet, obwohl dieser Bereich in die Kompetenz der Kantone fällt. Dies beeinträchtigte das Image der Kantone und erweckte den Eindruck, dass sie nur aufgrund von Empfehlungen des Bundes handlungsfähig sind.

b. Koordination zwischen Konferenzen und Kantonen

Allgemein anerkennen die Kantone die von den Konferenzen geleistete Arbeit und begrüssen die Zusammenarbeit zwischen Konferenzen und Kantonen. Die durchschnittliche Beurteilung liegt bei «ausreichend» bis «gut». Die Konferenzen haben die Kantone bei der Massnahmenumsetzung auf operationeller und technischer Ebene unterstützt und beraten. Weiter begrüssen die Kantone die regelmässigen Kontakte zwischen den Mitgliedern der Konferenzen, welche die Zusammenarbeit erleichtern.

Die Zusammenarbeit bei der Umsetzung der Massnahmen des Bundes war nicht in allen Bereichen einfach. Schwierigkeiten gab es unter anderem im Bildungsbereich, wo die EDK die einzige Anlaufstelle zwischen Bund und Kantonen darstellte. Die Informationen wurden den Kantonen in manchen Fällen verspätet übermittelt und die bereits kurzen Anhörungsfristen noch verkürzt. In Bezug auf Empfehlungen für eine bessere Zusammenarbeit Konferenzen - Kantone unterscheiden sich die Meinungen der Kantone. Verschiedene bringen zum Ausdruck, dass sie sich auf technischer Ebene direkt mit dem Bund koordinieren können sollten. Andere Kantone vertreten die Auffassung, dass die KdK oder die thematisch betroffene Direktorenkonferenz die Gesamtkoordination sicherstellen sollte.

Weiter wird der Standpunkt vertreten, dass vor allem die Kantone für die Umsetzung der Massnahmen zuständig sind. Die Konferenzen sollten deshalb nur eine subsidiäre Koordinationsrolle wahrnehmen, mit Ausnahme der Bereiche, in denen eine einheitliche Umsetzung gefordert ist (z.B. öffentlicher Verkehr). Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Meinungen zwar nicht einheitlich sind, die Kantone von den Konferenzen aber verlangen, dass sie ihre Zuständigkeiten und Rollen in Krisenzeiten für die ausserordentliche Lage und die besondere Lage besser definieren.

Aus der Umfrage ergibt sich, dass die Kantone die teilweise zu schwerfälligen Sitzungen und Strukturen bemängeln. Mehrere Kantone fordern eine einfachere Kontaktaufnahme zwischen Konferenzen und Kantonen und schlankere Strukturen. Aus Sicht der Kantone sollten die digitalen Instrumente verbessert und bevorzugt eingesetzt werden, um die Kontakte und den Datenaustausch zu vereinfachen (z.B. Austauschplattform, Schnittstelle, Instrumente für Videokonferenzen etc.).

Gewisse Kantone stellen ein Problem der angemessenen Vertretung innerhalb der Konferenzen fest. Zum einen weil nur die Präsidien der Konferenzen und Mitglieder des Vorstands angehört wurden und die in diesen Organen nicht vertretenen Regionen deshalb nicht oder kaum konsultiert wurden. Zum anderen weil die lateinisch- und mehrsprachigen Kantone nicht systematisch übersetzte Konsultationsunterlagen erhalten haben.

Die Kantone bedauern, dass bestimmte Konferenzen nicht in die Vorbereitung der Massnahmenumsetzung einbezogen worden sind. Die Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz wies darauf hin, dass sie nicht von An-

fang an formell in die Ausarbeitung der Strafbestimmungen betreffend Verstösse gegen die Covid-19-Massnahmen einbezogen worden ist. Andernfalls hätten sich bestimmte Unsicherheiten und Widersprüchlichkeiten bei den Sanktionen wegen Verstössen vermeiden lassen. Zudem wird vorgeschlagen, eine neue Konferenz im Rahmen der KdK für die Grenzkantone zu schaffen, welche bei der Umsetzung der Bundesmassnahmen auf besondere Schwierigkeiten gestossen sind.

c. Koordination unter den Kantonen

In der ausserordentlichen Phase führten die kantonalen Führungsorgane und -stäbe wöchentliche Lageberichte durch, um sich gegenseitig über die Situation und die getroffenen operationellen Massnahmen zu informieren. Die Resultate in der Lockerungsphase zeigen, dass die Kantone in fast allen Bereichen zusammengearbeitet haben. Diese Zusammenarbeit wird als «ausreichend» bis «gut» beurteilt. Die Kantone haben sich zur Verabschiedung einheitlicher Regelungen und zur Koordination der Umsetzung und Kommunikation ausgetauscht. In den meisten Fällen fanden die Kontakte zwischen Nachbarkantonen oder Kantonen derselben Region direkt oder über Regionalkonferenzen statt. Letztere dienten als Austauschplattform (unter anderem die Zentralschweizer Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz, die Ostschweizer Gesundheitsdirektorenkonferenz oder die Conférence latine des affaires sanitaires et sociales (CLASS)). In manchen Fällen erfolgten die Kontakte direkt zwischen den Kantonen, beispielsweise im Rahmen der Verkehrsreduktion während der Frühlingferien. In bestimmten Bereichen tauschten sich alle Kantone untereinander aus. Im Kulturbereich etwa fand der Austausch über die Konferenz der kantonalen Kulturbeauftragten (KBK) im Rahmen der Umsetzung der Unterstützungsmassnahmen im Kulturbereich statt.

Für eine grosse Mehrheit der Kantone ist es also wichtig, während der gesamten Krise mit anderen Kantonen mit vergleichbarer Situation zusammenzuarbeiten. In den meisten Fällen zeigte sich dies durch eine regionale Zusammenarbeit. In manchen Fällen organisierte sich die Zusammenarbeit nach Fachbereichen. Im Kulturbereich beispielsweise war es von Nutzen, sich mit Kantonen auszutauschen, die mit denselben Schwierigkeiten zu kämpfen hatten.

Für die Mehrheit der Kantone ist die interkantonale Zusammenarbeit in Krisenzeiten notwendig und wichtig. Einige Kantone weisen jedoch auf Unterschiede zwischen den kantonalen Instanzen hin. Organisation und Kapazitäten sowie die Regelung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten sind nicht in allen Kantonen gleich. Dies kann die Koordination zwischen den Kantonen schwierig gestalten. Diese Zusammenarbeit könnte noch verbessert werden, wenn die zuständigen kantonalen Stellen gegenseitig besser bekannt wären. Einige Kantone schlagen vor, eine Liste der für den Massnahmenvollzug in den verschiedenen Bereichen zuständigen Stellen oder Personen zu erstellen sowie eine Austauschplattform zu praktischen Fragen der Umsetzung einzurichten.

4.1.4. Kommunikation

a. Image des Föderalismus

Die Kantone beurteilen das in den Medien verbreitete Bild des Föderalismus mehrheitlich als negativ. Tatsächlich überwiegt in den Medien – vor allem seit dem Übergang in die besondere Lage – eine kritische Darstellung des Föderalismus. Unter den Kritikpunkten finden sich insbesondere die mangelnde Koordination zwischen den verschiedenen Staatsebenen, die komplexen, unübersichtlichen und langen Entscheidungsprozesse sowie die uneinheitlichen Massnahmen zur Krisenbewältigung. Der «Flickenteppich» bei den Massnahmen und der «Kantönligeist» wurden regelmässig als Hindernisse für eine kohärente Krisenbewältigung genannt. Der Erfolg der Massnahmen wurde regelmässig anhand des Kriteriums gemessen, ob eine schweizweite Einheitlichkeit erreicht wurde. Da dies bei etlichen Entscheiden der Kantone nicht der Fall war, wurde in den Medien oft ein Bild des Versagens des Föderalismus gezeichnet. Nur wenige Medien wiesen auf die Vorteile des Föderalismus bei der Krisenbewältigung hin: die Möglichkeit, bei epidemiologisch unterschiedlichen

Situationen auf regionale und lokale Herausforderungen mit spezifischen, differenzierten und situationsgerechten Massnahmen zu reagieren.

Bund und Kantonen ist es insgesamt zu wenig gelungen, die Botschaft zu kommunizieren, dass kantonal unterschiedliche Massnahmen nicht dem «Kantönigeist» geschuldet oder Folge einer «Kakophonie» sind, sondern einer unterschiedlichen Betroffenheit der einzelnen Regionen in bestimmten Phasen der Pandemie. Insgesamt wurde in der Kommunikation zu wenig bewusst darauf hingearbeitet, die Vorteile dezentraler Lösungen hervorzuheben. Die Vorzüge des Föderalismus in Bezug auf die unterschiedlichen Gegebenheiten und Bedürfnislagen in den Regionen sind wesentlich proaktiver hervorzuheben und es ist aufzuzeigen, dass deshalb auch unterschiedliche Lösungen und Massnahmen erforderlich sind (Bevölkerungsdichte, Pendlerströme, Fläche, Leistungen, besondere Infrastrukturen, besondere kulturelle Ausprägungen). Auf diese Weise kann auch die Verhältnismässigkeit der Massnahmen besser gewährleistet werden.

Längerfristig wird zu analysieren sein, inwieweit die Krise die Wahrnehmung des Föderalismus in der Bevölkerung verändert hat. Allgemein sind alle politischen und institutionellen Akteure gefordert, die Funktion und die Vorteile des föderalistischen Systems zu erklären, um das negative Bild in der medialen Öffentlichkeit zu korrigieren.

b. Koordination zwischen Bund und Kantonen

Die Kantone erachten die Kommunikation des Bundes gegen aussen durchschnittlich als «gut». In der ausserordentlichen Lage stellte der Bund die Kommunikation sicher und «diktierte das Vorgehen», wobei er Unterstützung durch die Kantone erhielt. Die meisten Kantone sind der Auffassung, dass die Informationen rechtzeitig übermittelt wurden und weisen auf die effiziente Handhabung der Kommunikationsinhalte durch den Bund hin. Von den Direktorenkonferenzen und Kommunikationsverantwortlichen der Kantone besonders geschätzt wurden der Austausch mit der Bundeskanzlei und insbesondere die wöchentlichen Kontakte mit dem Bundesratssprecher. Sie gewannen dadurch wertvolle Informationen zum Ablauf der Kommunikation des Bundes und konnten ihre eigene Kommunikation planen.

Ab dem Zeitpunkt, an dem die besondere Lage erklärt wurde, erwies sich die Kommunikation als schwieriger. Der Grund dafür wird u.a. darin gesehen, dass der Wechsel von der ausserordentlichen in die besondere Lage auch in kommunikativer Hinsicht nicht gut vorbereitet worden war. Es fehlten klare Absprachen, wie die kommunikativen Rollen von Bund und Kantonen in der besonderen Lage definiert sind. Auch während dieser Phase erfolgte die mediale Berichterstattung zu Covid-19 grösstenteils durch die Bundeshausredaktionen. Folglich wurde von den interkantonalen Konferenzen eine zentralisierte Krisenkommunikation wie während der ausserordentlichen Lage erwartet. Die Ressourcen der Konferenzen reichten aber rasch nicht mehr aus, um die zahlreichen Anfragen der Journalistinnen und Journalisten zu beantworten. Im Vergleich zur intensiven Kommunikation in der ausserordentlichen Lage – insbesondere von Seiten des Bundes – entstand in der darauffolgenden Zeit der Eindruck eines gewissen Kommunikationsvakuums.

In der besonderen Lage liegt die Zuständigkeit für die Kommunikation primär bei den einzelnen Kantonen: Sie sind im Bild über die Entwicklung in ihrem Kanton, registrieren laufend die wichtigsten Indikatoren und kennen die lokalen und regionalen Besonderheiten am besten. Dank diesen Informationen können sie rasch die geeigneten Massnahmen ergreifen. In diesem Sinne sollten die Kantone die Medien und die Bevölkerung anhand einer offensiven, kontinuierlichen, umfassenden und widerspruchsfreien Kommunikationsstrategie informieren. Die Kommunikationsprozesse und die Kompetenzen müssen klar definiert sein, damit die wichtigsten Forderungen der Kantone umfassend und in Echtzeit übermittelt werden.

Zur besseren Abstimmung der Kommunikation von Bund und Kantonen nennen die Kantone vor allem folgende Massnahmen:

- Der Bund zieht die Kantone ab Beginn der Krise stärker in seine strategische Kommunikation ein (z.B. gemeinsame Erarbeitung von Kernbotschaften, gemeinsame Durchführung von Medienkonferenzen, Beteiligung der Kantone in die Vorbereitung und Umsetzung von nationalen Kampagnen). Wichtig ist auch eine frühzeitige Bereitstellung von Informationsmaterial, Dokumentvorlagen, Sprachregelungen, Medienmitteilungen, Bildmaterial, Hashtags etc. zuhanden der Kantone.
- Eine kohärente Information durch Bund und Kantone lässt sich nur umsetzen, wenn die Kantone laufend und rechtzeitig bzw. vorgängig über die Haltung und die geplanten Entscheide des Bundes informiert werden. Vor der Kommunikation von Entscheiden des Bundes ist den Kantonen wenigstens ein Vorlauf von 2 Stunden zu gewähren.
- Der Bund kommuniziert nur zu Sachverhalten in seinen Zuständigkeitsbereichen. Sofern der Bund in einem Bereich nicht zuständig ist, sollte er auch im Krisenfall nicht öffentlich Erwartungen und Empfehlungen an die Kantone adressieren.
- Die Telefonkonferenz zwischen dem Bundesratssprecher und den Kommunikationsdiensten der Kantone sind zu institutionalisieren.
- Generell sind die Kommunikationsmittel technisch zu verbessern und zu modernisieren.

c. Koordination zwischen Konferenzen und Kantonen

Die Kantone beurteilen die Kommunikation der Konferenzen nach aussen als «ausreichend» bis «gut». Sie schätzen die Arbeit der GDK, die ihnen regelmässig eine Übersicht der Kampagnen und Massnahmen zur Information der Bevölkerung in den Kantonen übermittelt. Ebenfalls begrüsst wird die Kommunikation der KKJPD.

Für eine stringente interkantonale Kommunikation auf nationaler Ebene sollte die Kommunikation unter den Konferenzen besser koordiniert werden. Verschiedene Kantone schlagen vor, dass die Konferenzen allgemein gültige Botschaften und Sprachregelungen vorbereiten, welche sie in ihrer Medienarbeit benutzen könnten, um den Eindruck der Einheitlichkeit zu verstärken. Als positives Beispiel wird der Bereich Justizvollzug erwähnt: Hier wurden die Fallzahlen von positiv getesteten Insassen gesamthaft über die KKJPD kommuniziert. Zahlen zu einzelnen Kantonen/Institutionen wurden keine veröffentlicht. Damit konnte vermieden werden, dass im Falle von positiv getesteten Insassen die Institutionen in den medialen Fokus rücken und dadurch unter den Gefangenen bzw. Angehörigen Unruhe ausbricht. Andererseits wird von einzelnen Kantonen auch unterstrichen, dass die Kommunikation der Konferenzen an die Öffentlichkeit die Ausnahme bleiben soll. Für sie muss die Kommunikation in der Hand der Krisenmanager – der Organe, welche die Entscheidungen treffen und die Verantwortung tragen, also der Kantonsregierungen und des Bundesrats – bleiben.

Für eine Mehrheit der Kantone ist es wesentlich, dass die Kommunikation unter den Konferenzen in Krisenzeiten sektorenübergreifend ist. Allerdings ist eine einzige gemeinsame Kommunikation für alle Konferenzen schwer vorstellbar. Die Fachkonferenzen vertreten unterschiedliche Interessen und haben somit unterschiedliche Botschaften, die im Sinne der Ausgewogenheit alle berücksichtigt werden müssen. Hingegen stellen die Konferenzen den Kantonen bereits Stellungnahmevorlagen und Sprachregelungen zur Verfügung. Besteht aus Sicht der Kantone Koordinationsbedarf oder müssen sie den Medien eine konsolidierte Position bekannt geben, übermitteln ihnen die KdK und die Direktorenkonferenzen die entsprechende Dokumentation.

d. Koordination unter den Kantonen

Die Kantone beurteilen die Kommunikation der Kantone nach aussen als «ausreichend» bis «gut». Bei der Kommunikation arbeiteten die Kantone vor allem mit ihren jeweiligen Nachbarn zusammen und führten in manchen Fällen gemeinsame Kommunikationskampagnen durch. Verschiedentlich nahmen sie die Regional-

konferenzen als Kommunikationskanäle in Anspruch. So veröffentlichte die Zentralschweizer Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz zwei Medienmitteilungen. Die Kantone diskutierten über die in der Zentralschweizer GDK (ZGSDK) und der GDK der Ostschweizer Kantone und des FL (GDK-Ost) vorgesehenen Kommunikationsmassnahmen. Sie arbeiteten auch direkt zusammen. Die Kommunikationsverantwortlichen informierten sich über die Medien und tauschten ihre Erfahrungen aus. Es ist aber auch vorgekommen, dass einzelne Kantone ohne Absprache über Massnahmen kommuniziert und damit andere Kantone in Zugzwang gebracht haben. Der Zeitpunkt der Kommunikation sollte unter Nachbarkantonen koordiniert und die Inhalte vorab mitgeteilt werden.

Für die meisten Kantone ist es wichtig, eine schweizweite Datenbank mit allen kantonalen Kommunikationsmassnahmen zu entwickeln (wie es die GDK getan hat). Diese Datenbank würde von den kantonalen Verwaltungen und den Konferenzen bereitgestellt und aktualisiert. Aus Sicht der Kantone kann die Koordination beispielsweise durch die gemeinsame Publikation von Medienmitteilungen über die Regionalkonferenzen verbessert werden. Der Informationsfluss zwischen den Kantonen muss gestärkt werden, um das Image des Föderalismus zu verbessern. Schliesslich empfehlen die Kantone, die Nachbarkantone jedes Mal zu konsultieren, bevor sie eine diese möglicherweise betreffende Kommunikation herausgeben. Als nützlich erweisen könnte sich eine Liste der Adressaten, denen alle Medienmitteilungen und weiteren Informationen vor der Publikation zugestellt werden.

4.1.5. Aufgabenverteilung und Finanzierungsverantwortung

Der Bund hat sich in der Krisenbewältigung stark für eine Begrenzung der wirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen seiner Entscheidungen eingesetzt. An einem bestimmten Punkt hatten finanzpolitische Erwägungen und Vorgaben sowohl auf Ebene des Bundes als auch der Kantone aber kaum Gewicht gegenüber der Rettung der vom Lockdown am stärksten betroffenen Kreise («*Whatever it takes-Moment*»). Bezüglich der Verlängerung oder Ausweitung der finanziellen Massnahmen war eine gewisse Skepsis festzustellen.

Die Kantone sind sich einig: Die Covid-19-Krise hat den Weg dafür geebnet, den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz – wer zahlt, befiehlt und umgekehrt – in Frage zu stellen. In der ausserordentlichen Lage insbesondere war es so, dass der Bund zahlreiche Massnahmen in Zuständigkeitsbereichen der Kantone anordnete, ohne die finanzielle Verantwortung festzulegen oder Lösungen für die kurz-, mittel- und langfristigen wirtschaftlichen Folgen vorzuschlagen. Dass der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz in Krisenzeiten nicht eingehalten wird, kann aus Sicht der Kantone zu einem gewissen Grad gerechtfertigt sein. Wesentlich ist aber, dass diese Asymmetrie von Anfang an als vorübergehend erklärt und nach der Krise rasch korrigiert wird.

Es gilt zu unterscheiden zwischen den unmittelbar auf die Notlage zurückzuführenden finanziellen Folgen einerseits und den finanziellen Folgen durch die Verschlechterung der wirtschaftlichen und steuerlichen Situation andererseits. Im Gesundheitsbereich stellt die Mehrheit der Kantone fest, dass Finanzierung und Rückerstattung der Diagnostiktests bis Mitte Juni 2020 nicht klar und transparent geregelt waren. Ebenso wussten die Kantone zu Beginn nicht, wer für die Finanzierung des vom Bund automatisch gelieferten Sanitätsmaterials zuständig war.

Weiter weisen die Kantone darauf hin, dass die Aussetzung nicht dringlicher Eingriffe, welche der Bundesrat zu Beginn der ausserordentlichen Lage beschlossen hatte, für die Spitaleinrichtungen erhebliche finanzielle Einbussen zur Folge hatte. Noch steht nicht fest, ob die Kantone vollumfänglich für diese Verluste aufkommen müssen oder ob sich der Bund an den Ausfallentschädigungen beteiligen wird. Im Bereich des öffentlichen Verkehrs bedauern die Kantone auch, dass sich der Bund nicht an den Kosten beteiligt hat, die aufgrund der von ihm beschlossenen Massnahmen entstanden sind (Ausarbeitung der Schutzkonzepte, Aufrechterhaltung des Angebots trotz des Rückgangs der Passagierzahlen etc.).

Eine Mehrheit der Kantone weist erneut auf mangelhafte Konsultationsprozesse betreffend Massnahmen oder Entscheiden mit grossen finanziellen Auswirkungen hin. Sie sind der Auffassung, dass sie mehrmals vor vollendete Tatsachen gestellt worden sind, zum Beispiel bei den Entscheidungen im Kulturbereich. Der Bundesrat hat die Unterstützungsmassnahmen im Wesentlichen selbst beschlossen und von den Kantonen eine Beteiligung in gleicher Höhe gefordert. Andernfalls hätten die Kulturakteure in den Kantonen keine Finanzhilfe des Bundes erhalten. Die Kantone mussten sich in dieser Frage innert äusserst kurzer Fristen positionieren, so dass sie kaum die Möglichkeit hatten, Alternativlösungen zu prüfen und vorzuschlagen. Bei der familienergänzenden Kinderbetreuung wird bemängelt, dass die Kantone nicht in die Erarbeitung der Covid-19-Verordnung familienergänzende Kinderbetreuung einbezogen wurden, obwohl diese die Aufteilung der Finanzhilfen zwischen Bund und Kantonen regelt. Diese Bestimmungen kamen für die Kantone und Gemeinden, die bereits Ausfallentschädigungen beschlossen hatten, zu spät.

Es sollten rechtzeitig Prozesse vorgesehen werden, welche die finanziellen Auswirkungen der Bundesratsbeschlüsse auf die verschiedenen staatlichen Ebenen aufzeigen. Die Finanzierungsverantwortung hätte bereits am Anfang der Krise geklärt werden sollen. Zur Beachtung des Grundsatzes der Aufgabenteilung sollten die Kantone jedes Mal einbezogen und angehört werden, wenn der Bund Massnahmen in ihrem Kompetenzbereich anordnet, deren finanziellen Folgen sie möglicherweise auch langfristig tragen müssen. Der Bund sollte also davon absehen, Beschlüsse mit direkten Auswirkungen auf ihre Finanzen zu fassen, ohne dass sie die Möglichkeit haben, die Mobilisierung der Ressourcen zu beeinflussen. Bund und Kantone sollten im Übrigen die Verhältnismässigkeit zwischen den geplanten nationalen Massnahmen und deren finanziellen Auswirkungen (Kosten-Nutzen-Verhältnis) gemeinsam evaluieren.

Schliesslich sind sich die Kantone darüber einig, dass der Bund entsprechend dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz die durch seine Beschlüsse entstehenden Kosten übernehmen und die Verantwortung für die Unterstützung der betroffenen Institutionen und Unternehmen nicht allein den Kantonen überlassen sollte. Im Übrigen wird vorgeschlagen, diese Frage im Einzelnen im Epidemiegesetz zu regeln. Für jede Massnahme würde festgelegt, wer von Bund oder Kantonen die Umsetzungs- und Kontrollkosten trägt und im Fall von Einkommensausfällen verantwortlich ist.

4.2. Besonders stark betroffene Bereiche

Für jeden der folgenden Themenbereiche analysierten die betroffenen Konferenzen die grössten Herausforderungen, die guten Praktiken sowie die Probleme und Mängel in den verschiedenen Phasen der Krise. Diese Informationen werden durch die Antworten der Kantone ergänzt, sofern diese den entsprechenden Themenbereich betreffen.

4.2.1. Gesundheit

In der akuten Phase der Krise waren die Spitaleinrichtungen stark betroffen. Zum einen mussten sie auf nicht dringliche Eingriffe verzichten, um Ressourcen (Material und Personal) für die Versorgung von Covid-19-Erkrankten zu schaffen. Zum anderen waren die Notfallstationen (für Nicht-Covid-19-Fälle) deutlich weniger ausgelastet, weil gewisse Patientinnen und Patienten auf eine Versorgung verzichteten.

Die Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) weist darauf hin, dass während der ausserordentlichen Lage eine klare Regelung fehlte. Insbesondere gab es keine Weisungen des Bundes, wie Schutzmaterial zu lagern ist. Eine grosse Unklarheit herrschte auch bezüglich der Beatmungsgeräte, die der Bund den Kantonen zur Verfügung stellte, wobei er sie aber nicht über die Lieferbedingungen und Kosten informierte. Die Prozesse für die Zuteilung zusätzlicher Behandlungskapazitäten sollten im Voraus festgelegt werden. Die Erfahrungen aus der ersten Welle sollten in den Pandemieplan und in die kantonalen Pandemiepläne einfließen.

In der Frage der Finanzierung waren die Rückerstattung der Covid-19-Diagnostiktests bis Mitte Juni 2020 für die Kantone nicht zufriedenstellend und das Verfahren komplex und intransparent. Mit dem Beschluss des Bundesrates vom 25. Juni 2020 zur Übernahme sämtlicher Kosten für Tests wurde diese Frage geregelt. Nicht geklärt ist hingegen die Entschädigung der Gesundheitseinrichtungen für Ertragsausfälle aufgrund der Reduktion der nicht dringlichen medizinischen Behandlungen. Gerade die Einsicht, dass entsprechende Massnahmen grundsätzlich in der Kompetenz der Kantone liegen müssen und der Bundesrat in diese Kompetenz eingegriffen hat, rechtfertigt angemessene Verlustkompensationen.

Die Versorgung mit Sanitätsmaterial und medizinischen Gütern durch Bund und Kantone (Masken, Schutzmaterial, Testkits, Medikamente etc.) erfolgte über eine Vielzahl von Plattformen (Armeeapotheke, BAG etc.). Es war deshalb sehr schwierig, einen Überblick über die Distributionskanäle und die Menge an verfügbarem Material zu haben. Künftig sollten die Beschaffungsprozesse durch die Einrichtung einer einzigen Beschaffungsplattform vereinfacht und koordiniert werden. Im Übrigen würde eine bessere Zusammenarbeit unter den Kantonen zur Schaffung regionaler Synergien beitragen.

4.2.2. Wirtschaft

In der ausserordentlichen Lage war die Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdirektorinnen und Volkswirtschaftsdirektoren (VDK) in zahlreichen Organen und Foren zum Austausch mit dem Bund über wirtschaftspolitische Fragen vertreten (Rundtischgespräche mit den Kantonen und den Sozialpartnern, tripartiter Austausch etc.). Während dieser Phase wäre es aus Sicht der VDK effizienter gewesen, die Forderungen der Kantone sowohl über die Organe für den Austausch mit dem Bund als gleichzeitig auch über direkte Kontakte auf technischer und/oder politischer Ebene weiterzuleiten. Selbst in Fällen, in denen die VDK nicht direkt einbezogen oder konsultiert wurde, wurden die relevanten Forderungen der Kantone in den Beschlüssen des Bundes berücksichtigt. In diesem Kontext haben sich die direkten und informellen Kontakte bewährt. Einige Kantone weisen aber darauf hin, dass die Beschlüsse des SECO zu den Kurzarbeitsentschädigungen sehr kurzfristig und unvollständig präsentiert wurden und zu grosse Handlungsspielräume aufwiesen. Deshalb mussten nachträglich Korrekturen vorgenommen werden, was zu rückwirkenden Rechtsanpassungen und einem erheblichen Arbeitsaufwand für die zuständigen Dienste der kantonalen Verwaltungen führte. Im Übrigen war es für die Kantone schwierig, die Ansprechpartner im SECO zu ermitteln.

Während der Lockerungsphase wurden die kantonalen Volkswirtschaftsdirektorinnen und Volkswirtschaftsdirektoren vom Bund nicht mehr formell angehört. Die Forderungen der Kantone konnten aber in Abstimmung mit den Sozialpartnern an das WBF und in manchen Fällen an das SEM weitergeleitet werden.

Seit der Rückkehr in die besondere Lage hat der Koordinations- oder Interventionsbedarf der VDK abgenommen. Sie konnte allerdings im Bereich der Arbeitslosenversicherung betreffend eine Verlängerung der vereinfachten Regelungen für die Kurzarbeit bis Ende 2020 erfolgreich beim Bundesrat intervenieren. Dieser Beschluss ermöglicht nun eine geordnete Rückkehr zum ordentlichen Verfahren und erlaubt den Kantonen, sich darauf vorzubereiten und insbesondere wieder die vertiefte Prüfung der Kurzarbeitsanträge und -abrechnungen einzuführen.

Schliesslich ist es problematisch, dass der Bund in der besonderen Lage Weisungen oder Gesetzesanpassungen an die Kantone richtet, ohne diese vorgängig mit den Betroffenen diskutiert zu haben. Dieses Vorgehen steht nicht im Einklang mit den in der besonderen Lage geltenden Bestimmungen. Nicht zuletzt deshalb hatten die Kantone Schwierigkeiten mit der Beurteilung, welche Geschäfte schliessen mussten und welche offenbleiben durften.

4.2.3. Bildung

Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) ist der Auffassung, dass die Kommunikationsformen und -wege des Bundes stärker formalisiert werden sollten. So wurden sämtliche Anpassungen von Bundesverordnungen im Bildungsbereich per SMS, telefonisch oder im besten Fall anhand von informellen E-Mails der Mitarbeitenden mit dem Generalsekretariat und/oder der Präsidentin besprochen. Die EDK wurde häufig als Partner im Entscheidungsprozess des Bundes, insbesondere betreffend die Covid-19-Verordnung, genannt. Dabei wurde die Konferenz formell (d.h. schriftlich) nur selten in den Entscheidungsprozess einbezogen. Ebenso bedauern einige Kantone, dass der Bund in den ersten Monaten der Krise ausschliesslich Kontakte mit der EDK hatte (Präsidium und/oder Generalsekretariat). Sie wurden via EDK über die Beschlüsse des Bundesrats informiert, was zu einem ungenügenden Austausch und verzögerten Informationsflüssen führte. Eine direkte Information der Kantone durch den Bund wäre wünschenswert gewesen.

Im Bildungsbereich bestanden die grössten Herausforderungen aus Sicht der Kantone darin, dass die vom Bund angeordneten Massnahmen unmittelbar umzusetzen waren, obwohl die gesetzlichen Grundlagen und Erläuterungen noch nicht bereitstanden. Dies war der Fall beim Verbot des Präsenzunterrichts, der Information über die Schulschliessungen für die Lehrkräfte und Eltern, der Vorbereitung von Schutzplänen etc. Die Kantone stellen in diesem Bereich eine unzureichende oder gänzlich fehlende Vorbereitung fest. Sie haben sich, insbesondere mit den Nachbarkantonen, häufig untereinander abgesprochen.

Bei der Ausarbeitung der Qualifikationsverfahren für die Berufsbildung und die Sekundarstufe II Allgemeinbildung musste eine Lösung gefunden werden, welche die Chancengleichheit und die am 1. April 2020 von der EDK verabschiedeten Grundsätze – insbesondere die Garantie der Fortführung der Ausbildung oder des Eintritts in den Arbeitsmarkt – achtet und die regionalen und kantonalen Besonderheiten und unterschiedlichen Realitäten berücksichtigt. In der Berufsbildung konnten die Kantone dank der Verbundpartnerschaft in der Berufsbildung ihr Ziel schweizweit gültiger Lösungen, die den regionalen und kantonalen Besonderheiten Rechnung tragen, erreichen.

Für die Abschlussprüfungen in den Schulen der Sekundarstufe II Allgemeinbildung war für die Kantone nur die föderalistische Lösung akzeptabel. Dank dieser Lösung konnten sie ihre jeweilige Situation berücksichtigen und hatten die Möglichkeit, auf die Maturitätsprüfungen zu verzichten. Um die Gleichbehandlung der Fachmittelschulen zu gewährleisten, hat die EDK entsprechende Richtlinien erlassen.

4.2.4. Kultur

Innerhalb der Konferenz der kantonalen Kulturbeauftragten (KBK) wurde intensiv zusammengearbeitet. Diese Zusammenarbeit wurde insbesondere bei der Regelung der Frage der wirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen der Massnahmen im Kulturbereich und vor allem auch für die Umsetzung der Covid-19-Verordnung sehr geschätzt.

Es wäre wünschenswert, dass der Bund den Verfahren und Bedürfnissen der Kantone Rechnung trägt, insbesondere, wenn er gemeinsame Instrumente für Bund und Kantone vorsieht. Das gilt auch für die Unterstützungsmassnahmen im Kulturbereich. Die Kantone haben Lücken in der Covid-19-Verordnung Kultur festgestellt: So wurde dort nicht geregelt, wie die durch die Entschädigung zu deckenden Erwerbsausfälle zu berechnen sind. Da die Massnahmen im Kulturbereich subsidiär zu den allgemeinen wirtschaftlichen Massnahmen waren, wäre es sinnvoll gewesen, dass das Bundesamt für Kultur (BAK) die KBK direkt informiert. Die Kantone weisen auf eine schlechte Koordination der Massnahmen zur Kurzarbeit zwischen dem BAK, dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) und der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) hin, die zu einer erheblichen administrativen Belastung für die Kantone führte.

4.2.5. Soziales

a. Kinder und Jugend

Zu Beginn der Krise herrschte im Bereich der Betreuungseinrichtungen für Kinder und Jugendliche (Kinder- und Jugendheime) eine gewisse Unsicherheit. Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) empfahl den Kantonen, dafür zu sorgen, dass diese Einrichtungen grundsätzlich offenbleiben und die Hygienevorschriften des BAG eingehalten werden. Die Kantone sollten eine Übernahme der durch diese Massnahmen entstehenden Mehrkosten prüfen.

Auf der Website casadata.ch wurde eigens eine «Covid-19»-Seite eingerichtet, welche die Kantone und ihre Institutionen in der Ausarbeitung bestmöglicher und den spezifischen Gegebenheiten angepasster Regelungen unterstützt. Diese Seite dient als Austauschplattform. Die von den Kantonen aufgeschalteten Informationen können als Orientierungshilfe für die anderen Kantone dienen.

Allgemein erwiesen sich in der akuten Phase der Krise der Zugang zu den Informationen im Bereich Kinder und Jugendliche sowie der Kontakt mit den kantonalen Verantwortlichen als schwierig. Bei einer Verschärfung der Lage sollte eine gute Koordination sichergestellt werden. Zu diesem Zweck ist die Einrichtung einer Taskforce «Kinderschutz» geplant.

b. Familienpolitik

Die Institutionen für die familienergänzende Betreuung waren von den Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus stark betroffen. Am 16. März 2020 verpflichtete der Bundesrat die Kantone, die familienergänzende Kinderbetreuung zu garantieren. Gleichzeitig empfahl er den Eltern, ihre Kinder wenn möglich privat zu betreuen, was von vielen Familien befolgt wurde. Durch diese Weisungen der Bundesbehörden entstanden den Institutionen für die familienergänzende Betreuung erhebliche finanzielle Verluste.

Der daraufhin erarbeitete Entwurf der Covid-19-Verordnung familienergänzende Kinderbetreuung verpflichtete die Kantone, eine Lösung zur finanziellen Unterstützung dieser Institutionen vorzusehen. Der Bund finanzierte nur einen Drittel der Massnahmen. Die Kantone wurden zur Ausarbeitung des Entwurfs nicht angehört. Hingegen wurden sie zu den Ausführungsbestimmungen konsultiert, wobei ihre Rückmeldungen kaum berücksichtigt wurden. Im Übrigen wurde die Verordnung erst im Mai publiziert, als die Kantone und Gemeinden bereits Massnahmen eingeführt hatten, die sie dann wieder bundesrechtskonform ausgestalten mussten. Dies führte zu Rechtsunsicherheit und erheblichen Mehrkosten. Gemäss der SODK ist der Erlass dieser Verordnung ein schlechtes Beispiel der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen während der Krise.

c. Behindertenpolitik

Die SODK ist in einer Arbeitsgruppe des BAG vertreten, welche die Situation der älteren Menschen und der Menschen mit Behinderung in Institutionen analysiert und evaluiert. Im Falle einer Verschlechterung der Gesundheitssituation ist die Errichtung einer Taskforce mit dem Bund (EBG, BSV, BAG) und den Verbänden der betroffenen Branche geplant.

Mehrere Kantone stellen fest, dass die Institutionen für Menschen mit Behinderung bei der Krisenbewältigung nicht ausreichend unterstützt und einbezogen worden sind. Diese Einrichtungen waren von den Massnahmen des Bundes betroffen, wurden aber nicht bewusst berücksichtigt. Es war ihnen deshalb nicht möglich, die Massnahmen des Bundes umzusetzen.

4.2.6. Verkehr

Ab dem 23. März 2020 wurden die kantonalen Delegierten des öffentlichen Verkehrs wöchentlich per Videokonferenz über die von den SBB und PostAuto getroffenen Massnahmen informiert. Sie hatten auch die Möglichkeit, Forderungen vorzubringen und Fragen zu stellen.

Mehrheitlich sind die Kantone zufrieden mit der Systemführung im öffentlichen Verkehr im Rahmen der Covid-19-Krisenbewältigung. Sie weisen aber auch auf weniger positive Aspekte hin: Die Aufgabe der Systemführerschaft wurde zu spät erteilt; anfangs waren die Zuständigkeiten nicht klar definiert. Ausserdem waren die Einführung der Fahrplanreduktion und die Wiederaufnahme des regulären Fahrplans zu stark auf die Bedürfnisse der SBB ausgerichtet und trugen der Gesamtheit des öffentlichen Verkehrs nicht ausreichend Rechnung. Die beiden Schritte waren mit dem regionalen Personenverkehr nicht genügend koordiniert worden.

Nach einem schwierigen Anfang funktionierte die Zusammenarbeit zwischen Bund und Systemführern gut. Die Kantone akzeptierten die Führungsrolle des Bundes und der Systemführer im Bereich des öffentlichen Verkehrs. Der öffentliche Verkehr kann als gutes Beispiel eines Bereichs betrachtet werden, in dem eine schweizweit einheitliche und für die Benutzerinnen und Benutzer verständliche Kommunikation gelungen ist.

a. Ertragsausfälle im öffentlichen Verkehr

Der starke Rückgang der Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel in der ersten Phase der Krise führte zu erheblichen Ertragsausfällen. Um ihren Auftrag erfüllen zu können, benötigen die Unternehmen des öffentlichen Verkehrs finanzielle Unterstützung. Der Bundesrat erarbeitete ein entsprechendes dringliches Gesetz, das von den eidgenössischen Räten in der Herbstsession 2020 verabschiedet wurde. Die Kantone wurden in den Prozess der Erarbeitung des Gesetzesentwurfs (Dringliches Bundesgesetz über die Unterstützung des öffentlichen Verkehrs in der Covid-19-Krise) einbezogen und konsultiert. Eine finanzielle Unterstützung des Bundes für den Regional- und Ortsverkehr sowie den touristischen Verkehr entlastet die Kantone finanziell.

b. Kurzarbeitsentschädigungen für Unternehmen des öffentlichen Verkehrs

Der Anspruch auf Kurzarbeitsentschädigungen für Unternehmen des öffentlichen Verkehrs ist nicht genau geregelt. Aufgrund einer unklaren – und zwischen Bundesamt für Verkehr und zuständigen kantonalen Ämtern auch widersprüchlichen – rechtlichen Situation wurden in den Kantonen unterschiedliche Entscheidungen getroffen. Es wird eine klare Haltung des Bundesrates und die Verabschiedung einer schweizweit vergleichbaren Regelung zur Frage der Kurzarbeitsentschädigungen erwartet.

4.2.7. Sicherheit

a. Polizei

In der ausserordentlichen Lage führte die Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) fast täglich eine Videokonferenz durch, um eine gemeinsame Position zur Umsetzung der Covid-19-Verordnung festzulegen. Bei dieser Umsetzung zeigten sich aber erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Kantonen. Aufgrund des mangelnden Einbezugs der Kantone in den Entscheidungsprozess des Bundes wurde die Polizei in mehreren Fällen mit politischen Entscheiden des Bundes konfrontiert, die in der Praxis kaum umsetzbar waren. In der Phase der Lockerung bei den Kundgebungen erwiesen sich bestimmte Massnahmen als nicht realisierbar: Dass die Polizeikorps bei einer öffentlichen Demonstration eine Obergrenze von 300 Personen sowie ein Schutzkonzept auf der Strasse durchsetzen, ist praxisfremd. In den Erläuterungen zur Verordnung wird beispielsweise festgehalten, dass die Behörden die Bewilligung verweigern müssen, wenn nicht plausibel ist, dass die Beschränkung auf 300 Teilnehmende eingehalten werden kann, oder bei denen aufgrund einer absehbaren dynamischen Entwicklung davon auszugehen ist, dass die Zahl

von 300 Teilnehmenden überschritten wird. Es ist allerdings zum Zeitpunkt der Bewilligungserteilung ausgesprochen schwierig, für eine Kundgebung die konkrete Wahrscheinlichkeit einer «dynamischen Entwicklung» abzuschätzen. Da der Bundesrat die Bedenken der Kantone nicht berücksichtigt hatte, veröffentlichte die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) am 5. Juni 2020 eigene Empfehlungen zum Umgang mit Kundgebungen.

b. Zuwanderung und Asylwesen

Am 16. März 2020 stufte der Bundesrat die Situation als ausserordentliche Lage ein und führte Kontrollen an den Grenzen zu den Nachbarländern sowie Einreiseverbote mit Ausnahmen ein. Diese Massnahmen wurden vom Bund einseitig und ohne vorherige Absprache mit den Grenzkantonen angeordnet, welche vor allem im Gesundheitswesen stark auf die Grenzgängerinnen und Grenzgänger angewiesen sind. In diesen Kantonen bildeten sich an den noch offenen Grenzübergängen von einem Tag auf den anderen lange Warteschlangen und kilometerlange Staus. Einige Kantone fanden Lösungen mit den Nachbarländern (z. B. Plaketten auf den Autos), die für Grenzgängerinnen und Grenzgänger eine erleichterte Grenzabfertigung ermöglichten. Auch die nicht zwischen den Regionen abgestimmte Wiederöffnung der Grenzen führte zu Schwierigkeiten. Einige der betroffenen Kantone bringen die Errichtung einer Fachkonferenz oder einer Taskforce für die Grenzsituation zur Sprache.

Die Suspendierung der Dublin-Überstellungen und die Frage der Zuweisung der Asylsuchenden auf die Kantone bildeten eine grosse Herausforderung. Die Kantone mussten kohärente Lösungen für die kollektiven Unterbringungsstrukturen finden. Zur Einhaltung der Abstandsregeln musste die Belegung dieser Strukturen verringert werden. Ausserdem mussten Quarantäneeinheiten und Unterbringungsmöglichkeiten für besonders gefährdete Personen geschaffen werden. Gemäss der KKJPD funktionierte die Zusammenarbeit mit dem Staatssekretariat für Migration (SEM) gut, und es konnten flexible und pragmatische Lösungen gefunden werden. Einige Kantone weisen aber darauf hin, dass das SEM die Kantone vor der Anordnung der Umsetzung von Weisungen nicht angehört hat. Detailfragen mussten im Nachhinein geklärt werden. Obwohl gemäss den Weisungen bei Unsicherheiten das SEM zu kontaktieren war, blieben die Fragen der Kantone häufig unbeantwortet. Dies erschwerte bzw. verunmöglichte eine kohärente und einheitliche Umsetzung der Bundesmassnahmen.

c. Justizvollzug

Die Koordinationskonferenz Justizvollzug führte ab dem 20. März 2020 mindestens einmal wöchentlich Videokonferenzen durch. Sie koordinierte die wichtigen Massnahmen im Bereich des Freiheitsentzugs. Im Rahmen eines wöchentlichen Monitorings wurde über die Situation in den Institutionen des Freiheitsentzugs berichtet. Die Kommunikationsarbeiten wurden von der Koordinationskonferenz Justizvollzug (KoKJ) gemeinsam mit den Kantonen koordiniert. Diese stellen einen Mangel an Material und Tests fest. Zudem ist die Finanzierung im Bereich Justizvollzug nicht klar geregelt. Für die Institutionen des Freiheitsentzugs müssen gemeinsame Massnahmen verabschiedet werden, um zu verhindern, dass eine Einrichtung die mediale Aufmerksamkeit auf sich zieht. Die Kantone begrüssen besonders die Kommunikationsarbeit der KKJPD auf dieser Frage. Der Umgang mit Covid-19 in den Institutionen des Freiheitsentzugs hat sich als problematisch erwiesen, insbesondere bezüglich Frage der Verantwortung – beispielsweise wer Empfehlungen an die Kantone richtet – und der Verbindlichkeit für die Kantone. Da sich in der Lockerungsphase eine schweizweite Koordination als zu schwierig erwies, führten die einzelnen Strafvollzugskonkordate jeweils eine eigene Koordination durch.

Eine grosse Herausforderung war auch die Umsetzung der Abstandsregeln in den Gemeinschaftsräumen der Institutionen des Freiheitsentzugs. Diesen Verpflichtungen kamen die Kantone im Rahmen ihrer Möglichkeiten auf unterschiedliche und untereinander nicht koordinierte Weise nach.

d. Häusliche Gewalt

Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Mann und Frau (EBG) hat eine Taskforce einberufen, in der sich alle wichtigen Partner wöchentlich über das Thema der häuslichen Gewalt austauschen konnten. Sie beobachtete die Entwicklungen laufend, um rasch auf eine Veränderung der Situation reagieren zu können. Laut der SODK ist diese Taskforce ein gutes Beispiel der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in Krisenzeiten. Sie ermöglichte einen effizienten Austausch, und die Zuständigkeiten waren gut definiert. Es war aber nicht einfach, dem Bund regelmässig Zahlen zur häuslichen Gewalt in den Kantonen zu liefern, da die SODK diese Daten nicht wöchentlich zusammenstellen konnte.

5. Zwischenbilanz

Die vorliegende Auswertung deckt den Zeitraum von Februar 2020 bis September 2020 ab. Es handelt sich also um einen Zwischenbericht, nicht um eine abschliessende Analyse der Krise. Die Covid-19-Pandemie ist bisher nicht unter Kontrolle und könnte nach Meinung der Expertinnen und Experten noch ein bis zwei Jahre andauern. Die Schweiz ist bereits mit einer zweiten Welle konfrontiert. Da das Virus sowohl den Bund als auch die Kantone noch geraume Zeit vor grosse Herausforderungen stellen dürfte, muss die gemeinsame Krisenbewältigung auf der Grundlage der gemachten Erfahrungen laufend optimiert werden.

An dieser Stelle sei daran erinnert, dass es für definitive Schlussfolgerungen noch zu früh ist. Vielmehr geht es darum, erste Überlegungen anzustellen in Bereichen, in denen aufgrund der bisherigen Erfahrungen Schwachstellen sichtbar wurden und Verbesserungspotenzial besteht. Die nachfolgenden Überlegungen betreffen drei Bereiche: Zusammenarbeit und Koordination zwischen den verschiedenen Staatsebenen, Kommunikation sowie Informationsaustausch.

5.1. Zusammenarbeit und Koordination

Die Krisenbewältigung zeigt, dass die verschiedenen Parteien – der Bund und die Kantone, aber auch die interkantonalen Konferenzen – die Situation bisher vor allem aus sektorieller Perspektive betrachtet haben. Bei der Krisenbewältigung sollten jedoch nicht rein epidemiologische oder rein wirtschaftliche Kriterien eine Rolle spielen. Schliesslich handelt es sich um eine komplexe Pandemie mit vielzähligen Auswirkungen. Dies erfordert einen ganzheitlichen Ansatz, der allen betroffenen Sektoren Rechnung trägt. Die gesundheitspolitischen und die wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Herausforderungen bedingen die Berücksichtigung aller – technischen und politischen – Interessen, was bisher nicht ausreichend der Fall war.

5.1.1. Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen

Zusammenarbeit

Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen funktionierte je nach Phase mehr oder weniger gut. Zunächst beschränkte sie sich auf die Informationsübermittlung des Bundes an die Kantone. Mit der Zeit wurden die Kantone stärker einbezogen. Dieser Einbezug in den Entscheidungsprozess erfolgte aber nicht auf optimale Weise. Die Kantone wurden vom Bund nur selten oder mit äusserst knappen Fristen angehört, sodass die Positionen innerhalb der Kantonsregierungen nicht konsolidiert werden konnten.

Umsetzung

Die Umsetzung der Massnahmen des Bundes stellte für die Kantone eine grosse Herausforderung dar. Zu den Schwierigkeiten gehörten Zeitmangel, Verzögerungen zwischen der Publikation der Verordnungen und der dazugehörigen Erläuterungen, Unklarheiten und zu grosse Spielräume bei den erlassenen Vorschriften, Probleme mit den Strukturen, unklare Aufgabenverantwortung, fehlende Begleitung seitens des Bundes etc. Der

Bund hat die kantonalen Verwaltungen bei der Umsetzung der Beschlüsse nicht unterstützt, was die Kantone bedauern. Die Umsetzung der Massnahmen ist – unabhängig von der Situation (ausserordentliche oder besondere Lage) – in den meisten Bereichen Sache der Kantone.

Die Krisenbewältigung hat aber gezeigt, dass die Schweiz die auf Bundesebene angeordneten Massnahmen (im Gesundheitsbereich, aber auch im Bereich der wirtschaftlichen Unterstützung für Unternehmen oder Selbstständige) dank starker regionaler Strukturen schnell umzusetzen vermochte. Obwohl die Strukturen nicht so rasch wie gewünscht aktiviert wurden, existieren und funktionieren sie auf kantonaler und lokaler Ebene.

Aufgabenverteilung und Finanzierungsverantwortung

In der ausserordentlichen Lage ordnete der Bund zahlreiche Massnahmen in Zuständigkeitsbereichen der Kantone an. Dass die Finanzierungsverantwortung für die Auswirkungen dieser Massnahmen nicht im Voraus festgelegt wurde, ist bedauerlich. In der besonderen Lage gab der Bund mehrfach in Bereichen, für die er nicht zuständig ist, Empfehlungen an die Kantone ab. Aus Sicht der Kantone sollte der Bund jegliches Eingreifen in Bereichen, die nicht in seiner Kompetenz liegen, vermeiden.

Die Kantone erwarten vom Bund, dass er sie in allen Lagen stärker in die Vorbereitung der landesweiten Massnahmen einbezieht. Einseitige Weisungen des Bundes ohne jegliche Rücksprache mit den Kantonen sind nicht zielführend und führen zu Unklarheiten beim Vollzug der Massnahmen. Der Bund ist gefordert, gegenüber den Kantonen klare Ansprechstellen zu bezeichnen, um Anliegen und Rückfragen der Kantone im Zusammenhang mit dem Vollzug rasch beantworten zu können.

Kantone fordern Optimierung des Krisenmanagements

Generell sehen die Kantone bei den bestehenden Krisengremien Optimierungsbedarf: So sollte für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen künftig ein schlankes und paritätisch zusammengesetztes Führungsgremium auf politischer Ebene eingesetzt werden, das die geteilte Verantwortung der Staatsebenen adäquat abbildet. Dieses Gremium könnte eine umfassende und kohärente Koordination sicherstellen, regelmässig Lagebeurteilungen vornehmen und die Grundlagen für klare und rasche Entscheide von Bundesrat und Kantonsregierungen erarbeiten. Priorität hat dabei ein vorausschauender und ganzheitlicher Ansatz: Mögliche Entwicklungen müssen in Form von Szenarien frühzeitig antizipiert und aus sektoralpolitisch übergreifender Perspektive betrachtet werden. Weder gesundheits- noch wirtschafts- oder sozialpolitische Aspekte dürfen die politische Diskussion einseitig dominieren, wie das teilweise der Fall war. Nur so können Bund und Kantone bei ungünstigen Entwicklungen rasch und abgestimmt handeln.

5.1.2. Zusammenarbeit zwischen Konferenzen und Kantonen

Insgesamt schätzten die Kantone die Unterstützung der Direktorenkonferenzen und der KdK während der Krise. Es besteht aber Verbesserungspotenzial, um sicherzustellen, dass die Konferenzen nicht bloss eine zusätzliche institutionelle Ebene zwischen Bund und Kantonen darstellen, sondern eine Koordinationsrolle wahrnehmen. In der ausserordentlichen Lage hatten die Konferenzen, deren Rollen nicht klar definiert waren, Schwierigkeiten, ihren Platz zu finden. Im Übrigen sollten die interkantonalen Konferenzen in den verschiedenen Phasen unterschiedliche Rollen haben: in der ausserordentlichen Lage sollten sie eher vermitteln, in der besonderen Lage – falls notwendig und geeignet – die Massnahmen vereinheitlichen. Um die Koordination unter den Konferenzen zu erleichtern, könnte im Haus der Kantone ein geeignetes Koordinationsgremium eingerichtet werden.

5.1.3. Zusammenarbeit unter den Kantonen

Die Kantone unterstreichen die Bedeutung der interkantonalen Zusammenarbeit und betonen die Wichtigkeit des Austausches. Die öffentliche Meinung (und die Medien) nehmen zu grosse Unterschiede zwischen den Kantonen negativ wahr, selbst als diese durch die unterschiedlich starke Betroffenheit der Kantone gerechtfertigt waren. Die Kantone müssen deshalb ihre Covid-19-Strategie über die interkantonalen Konferenzen bestmöglich koordinieren. Besonders wichtig ist auch die Koordination mit den Nachbarkantonen und in den Regionen; hier sind die regionalen Regierungskonferenzen und die Direktorenkonferenzen gefordert. Eine Stärkung des Austausches zwischen und innerhalb dieser Konferenzen wird im Übrigen gewünscht. Da sich Prozesse, Strukturen und politische Verhältnisse in den einzelnen Kantonen unterscheiden, können sie sich nicht vollumfänglich untereinander abstimmen. Fehlt eine Bundesregelung, trifft letztlich jeder Kanton situationsgerechte eigene Entscheidungen.

5.2. Mehrsprachigkeit

Verschiedene Beispiele zeigen die Schwierigkeiten, die der Bund hatte, um Dokumente in den Landessprachen bereitzustellen (Publikation der Verordnungen und Erläuterungen, Übersetzungsfehler, bestimmte Informationen und Mitteilungen nur auf Deutsch etc.). Ein Kanton fasst es folgendermassen zusammen: «Die Covid-19-Krise hat auch einem anderen Element des Föderalismus Schaden zugefügt: der Fähigkeit der Bundesverwaltung, in den Landessprachen zu kommunizieren. Der Bund muss die Gleichbehandlung der sprachlichen Minderheiten der Schweiz sicherstellen und dies umso mehr in einer ausserordentlichen Lage, in der eine verspätete Umsetzung von Massnahmen schwerwiegende Folgen haben kann». Der Bund ist verpflichtet, die Gleichbehandlung der Amtssprachen Deutsch, Französisch und Italienisch zu gewährleisten sowie Informationen besonderer Tragweite in Rätoromanisch zu veröffentlichen.

5.3. Kommunikation

Weil die Medien die Massnahmen aufgrund ihrer Einheitlichkeit beurteilten, hat das Image des Föderalismus Schaden genommen. Bund und Kantone ist es nicht gelungen, die Vorteile dezentralisierter Lösungen in Krisenzeiten in den Vordergrund zu stellen. Deshalb müssen die Kantone klar und konsistent kommunizieren und erklären, weshalb nicht überall dieselben Entscheide getroffen werden. Die Koordination mit dem Bund muss verbessert werden. Vor allem in der besonderen Lage, in der die Kantone gegenüber den Medien eine wichtige Rolle wahrnehmen, müssen die Verantwortlichkeiten besser geklärt werden.

5.4. Informationsaustausch

Die Auswertung hat gezeigt, dass die betroffenen Akteure in allen Bereichen Schwierigkeiten mit dem Informationsaustausch hatten, der für eine wirksame und rasche Koordination aber wesentlich ist. Mit den bestehenden Informatiksystemen war es nicht möglich, einen konstanten und klaren Informationsaustausch zwischen Bund, Kantonen und Konferenzen sicherzustellen. Es braucht deshalb eine einheitliche Austauschplattform, über die sich die verschiedenen staatlichen Ebenen ab Beginn der Krise Daten übermitteln können. Diese Plattform darf sich nicht auf Statistiken beschränken. Die Akteure sollten auch geplante Massnahmen oder Informationskampagnen publizieren können. Ausserdem sollte in digitale Techniken investiert werden, die einfache Kontakte zwischen den einzelnen staatlichen Ebenen ermöglichen.

6. Künftige Herausforderungen und Ausblick

6.1. Kurzfristig

Der im Frühling vom Bundesrat angeordnete schweizweite «Lockdown» war aus gesundheitspolitischer Sicht wirkungsvoll. Die Ausbreitung des Virus liess sich damit eindämmen und eine Überlastung des Gesundheitswesens vermeiden. Diese Massnahmen (Schliessung von Restaurants, Geschäften, Schulen, Einführung von Grenzkontrollen oder Versammlungsverbot) hatten aber erhebliche wirtschafts- und gesellschaftspolitische Auswirkungen. Ihre Folgen lassen sich gegenwärtig noch nicht abschätzen.

Vor diesem Hintergrund haben sich Bund und Kantone darauf verständigt, einen neuen schweizweiten «Lockdown» möglichst zu vermeiden. Ziel ist aber auch, eine Überlastung des Gesundheitswesens zu vermeiden, weil sonst die Kontrolle rasch entgleiten könnte. Gefragt ist ein entschlossenes Vorgehen mit klaren Massnahmen je nach Situation. Ziel muss sein, in einer gewissen Stabilität durch die weitere Krise hindurch zu kommen.

Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass der Faktor Zeit sowohl in Bezug auf die epidemische Entwicklung als auch die volkswirtschaftlichen Auswirkungen entscheidend ist. Je rascher Schutzmassnahmen und allenfalls Einschränkungen ergriffen und konsequent umgesetzt werden, desto weniger einschneidend müssen diese ausfallen und desto mehr können später harte Massnahmen vermieden werden.

In diesem Sinne sprechen sich zunehmend auch Ökonomen dafür aus, konsequent frühe und niederschwellige Massnahmen gegen COVID-19 einzusetzen. Zudem wird eine umfangreiche soziale Absicherung der Arbeitnehmenden und der Schutz der betroffenen Unternehmen als zentral erachtet. Mit einer konsequenten Unterstützungspolitik lässt sich ein kurzfristig bestehender Zielkonflikt zwischen Gesundheit sowie Wirtschaft und Gesellschaft auffangen.

Auch aus Sicht der Kantone gibt es kein Interesse, Gesundheit und Wirtschaft oder andere Bereiche gegeneinander auszuspielen. Ganz im Gegenteil: Die Wirtschaft profitiert von einer positiven Gesundheitssituation und umgekehrt. Wirtschaftliche und gesundheitspolitische Interessen sind langfristig identisch. Längerfristig besteht ohnehin kein solcher Zielkonflikt. Eine gesunde Wirtschaft setzt gesunde Menschen voraus.

Generell bedauern die Kantone den fehlenden Dialog über die Art und Weise, wie die finanziellen Auswirkungen der Bundesmassnahmen geregelt werden. Sämtliche betroffenen Partner sollten an einem solchen Dialog teilnehmen. Ein erster Schritt in diese Richtung war der «Covid-19-Kostengipfel» zwischen dem EDI, der GDK und den Leistungserbringern.

Weiter ist festzustellen, dass die Bundesmassnahmen in Bereichen wie die Kurzarbeit oder die familienergänzende Kinderbetreuung in den Kantonen aus strukturellen Gründen zu Ungleichbehandlungen führten. Insbesondere die Unterscheidung der unterstützten Betriebe nach ihrer Rechtsform führte trotz sehr ähnlichen oder identischen Situationen zu Unterschieden. Hier sind Korrekturen notwendig. Dieser Herausforderung könnte ein früherer und stärkerer Einbezug der Kantone Abhilfe verschaffen. Auch bei der Anwendung des Härtefallfonds könnten sich problematische Ungleichbehandlungen ergeben.

Insgesamt ist es den Behörden zu wenig gelungen, die Stärken des föderalen Staatswesens in der Krisenbewältigung aufzuzeigen. Das Image des Föderalismus hat in der medialen und öffentlichen Wahrnehmung stark gelitten. Obwohl angesichts des Zeitdrucks bei der Inkraftsetzung von Massnahmen des Bundes teilweise viele Fragen offen waren, haben die kantonalen Behörden die Massnahmen sehr rasch und wirkungsvoll umsetzen können. Zudem haben die Kantone eigene gesundheits- und wirtschaftspolitische Massnahmen beschlossen und umgesetzt. Auch zeichnen sich die Kantone durch ihre Nähe zur Bevölkerung und den relevanten Akteuren für die Krisenbewältigung aus, was bei einer zentralen Organisation kaum der Fall wäre.

6.2. Mittel- und langfristig

Der Arbeitsmarkt wurde durch die Gesundheitskrise stark getroffen. Die Arbeitslosigkeit nimmt in der gesamten Schweiz zu und hat sich in bestimmten Regionen sogar verdoppelt. Zum heutigen Zeitpunkt ist es verfrüht, Prognosen zu erstellen und mit einer Zu- oder Abnahme der Arbeitslosigkeit zu rechnen. Sollte die hohe Arbeitslosigkeit aber mittelfristig anhalten, müssten Massnahmen zur Wiederbelebung des Arbeitsmarktes vorgesehen werden.

Gleichzeitig könnte eine steigende Arbeitslosigkeit zu Mehrkosten in der Sozialhilfe führen, die von Kantonen und Gemeinden finanziert wird. Die wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Folgen der Krise werden noch jahrelang spürbar sein. Wahrscheinlich wird sich die Krise auf die künftigen Generationen auswirken, insbesondere bei den Sozialversicherungen (AHV-Finanzierung, IV), den öffentlichen Finanzen etc. Die Kantons Haushalte werden einer grossen Belastungsprobe ausgesetzt sein.

Bei der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen sind während der Krise neue gemischte Finanzierungsformen entstanden. Diese Entwicklung könnte den ohnehin bereits bestehenden Trend in der Bundespolitik zu Aufgaben- und Finanzungsverflechtungen noch verstärken und den Föderalismus weiter aushöhlen.