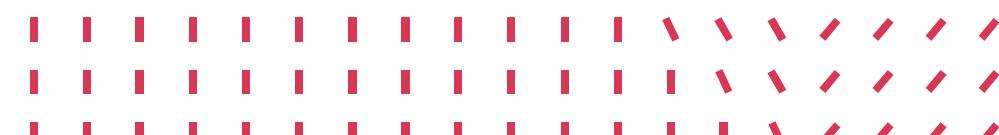


Covid-19-Pandemie: Auswertung Krisenmanagement Kantone (Herbst 2020 bis Sommer 2021)

**Ergebnisbericht zur Online-Befragung und Gesprächen mit
Schlüsselakteuren zuhanden der Konferenz der
Kantonsregierungen (KdK) und der Steuergruppe**

Luzern, den 29. Oktober 2021



| Autorinnen und Autoren
Dr. Christof Schwenkel, Interface
Vera Hertig, Interface
Prof. Andreas Balthasar, Interface
Prof. Adrian Ritz, KPM

| INTERFACE Politikstudien
Forschung Beratung GmbH
Seidenhofstrasse 12
CH-6003 Luzern
Tel +41 (0)41 226 04 26

Rue de Bourg 27
CH-1003 Lausanne
Tel +41 (0)21 310 17 90

www.interface-pol.ch

| Kompetenzzentrum für Public Management
Universität Bern
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern
Tel. +41 31 684 53 11

kpm@kpm.unibe.ch

| Auftraggeber
Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)

| Steuergruppe
Martin Bühler (Kanton Graubünden), Nicole Gysin (KdK), Susanne Hardmeier (EDK), Michael Jordi (GDK), Thomas Minger (KdK), Aline Rampazzo (Kanton Waadt), Matthias Schnyder (VDK)

| Zitievorschlag
Schwenkel, Christof; Hertig, Vera; Balthasar, Andreas; Ritz, Adrian (2021): Covid-19-Pandemie: Auswertung Krisenmanagement Kantone (Herbst 2020–Sommer 2021). Ergebnisbericht zur Online-Befragung und Gesprächen mit Schlüsselakteuren zuhanden Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und der Steuergruppe.

| Zeitraum der Erhebungen
Online-Befragung: 21. Juni bis 11. Juli 2021
Persönliche Gespräche: 7. Juli bis 17. August 2021

| Projektreferenz
Projektnummer: 21-029

Zusammenfassung	4
1. Ausgangslage und Zielsetzung	9
2. Vorgehen und befragte Personen	10
2.1 Online-Befragung	10
2.2 Gespräche mit Schlüsselakteuren	12
3. Ergebnisse der Online-Befragung	13
3.1 Rechtsrahmen, Kompetenzverteilung und Finanzierungsverantwortung	13
3.2 Föderale Krisenorganisation, Krisenvorbereitung und Krisenmanagement	20
3.3 Zusammenspiel von Bund, Kantonen und Gemeinden während der Krise	24
3.4 Interkantonale und interkommunale Zusammenarbeit während der Krise	33
3.5 Kommunikation nach aussen	37
4. Ergebnisse der Gespräche mit Schlüsselakteuren	43
4.1 Koordinationsprozesse	43
4.2 Gremien	45
4.3 Staatspolitischer und rechtlicher Rahmen sowie Rechtssetzung in der Krise	47
4.4 Kommunikation	49

Zusammenfassung

Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) hat das Krisenmanagement in der ersten Phase der Covid-19-Pandemie für den Zeitraum bis Oktober 2020 ausgewertet. Die Arbeiten wurden für den weiteren Verlauf der Pandemie fortgeführt. Dazu wurden eine Online-Befragung sowie insgesamt sieben leitfadengestützte Gespräche mit Experten/-innen realisiert. Sowohl die Online-Befragung wie auch die Gespräche wurden im Sommer 2021 durch Interface Politikstudien Forschung Beratung im Auftrag des Generalsekretariats der Konferenz der Kantonsregierungen (GS KdK) durchgeführt. Bei der Online-Befragung wurden neben Mitarbeitenden aller Kantone Vertretende von interkantonalen Konferenzen sowie von Städten/Gemeinden und Kommunalverbänden um die Teilnahme an der Online-Befragung gebeten. 117 Personen haben den Fragebogen ausgefüllt, was einem Rücklauf von 55 Prozent entspricht. Aus jedem Kanton nahm mindestens eine Person an der Umfrage teil. Für die Gespräche wurden insgesamt sieben Schlüsselakteure bei Kantonen, kantonalen Konferenzen und Städten/Gemeinden ausgewählt. Der Zeitraum, der in der Online-Befragung und den Gesprächen beurteilt wurde, umfasst das Jahr zwischen Juni 2020 und Juni 2021. Die vorliegende Zusammenfassung zeigt die Ergebnisse entlang der fünf ausgewählten Themenbereichen auf. Außerdem werden Einschätzungen zur Validierung von Vorschlägen aufgezeigt, die in einem Zwischenbericht des GS KdK im Dezember 2020 gemacht wurden.

| Ergebnisse zu Rechtsrahmen, Kompetenzverteilung und Finanzierungsverantwortung
Die Online-Befragung zeigt, dass aus Sicht der Kantone der Rechtsrahmen durch den Bund für die Bewältigung der Krise grundsätzlich gegeben war. Auch im jeweiligen Kanton hätten die rechtlichen Grundlagen vorgelegen. Das Institut der besonderen Lage gemäss Epidemigesetz habe die Bewältigung der Krise klar erleichtert. Allerdings ist eine Mehrheit der Befragten der Meinung, die Aufgabenteilung von Bund und Kantonen in der besonderen Lage sei im Epidemigesetz eher nicht ausreichend geregelt. Daher gehört die Präzisierung der Aufgaben- und Kompetenzverteilung zu den am häufigsten genannten Verbesserungsvorschlägen. Die Gesprächspartner/-innen zeigen möglichen weiteren Anpassungsbedarf des Epidemigesetzes auf. Zudem verweisen sie auf den Bedarf, relevante Akteure besser in den Rechtssetzungsprozess einzubeziehen.

Eine Mehrheit der Kantonsvertretenden, die an der Online-Befragung teilgenommen haben, ist nicht der Ansicht, dass die Kantone zu viel Kompetenzen an den Bund abgeben mussten. Eine Ausnahme bilden die Regelungen zur Gastronomie in Skigebieten. Diesbezüglich sind etwas mehr als 50 Prozent der befragten Kantonsvertretenden der Meinung, dass sie zu viele Kompetenzen an den Bund abgeben mussten. Mehrheitlich fühlten sich die Befragten der Kantone bei allen wichtigen Schlüsselereignissen seit Sommer 2020 ausreichend in die Vorbereitung der Entscheidungen des Bundes einbezogen (Ausnahme: Skigebiete). Besonders positiv fällt die Einschätzung hierzu bezüglich der Härtefallverordnung sowie der Impfkampagne aus. Für eine klare Mehrheit der Teilnehmenden an der Online-Befragung gab es zudem genügend Handlungsspielraum für individuelle kantonale Lösungen. Letzteres trifft auch für die Mehrzahl der Schlüsselakteure zu, mit welchen persönliche Gespräche geführt wurden.

Eine Mehrheit der Personen auf kommunaler Ebene, die an der Umfrage teilgenommen haben, ist der Ansicht, dass die Kantone die Städte und Gemeinden (eher) nicht ausreichend in die Vorbereitung von Entscheidungen einbezogen haben. Dies betrifft den Vollzug von kantonalen Massnahmen durch die Gemeinden.

Aus Sicht von rund der Hälfte der Befragten mussten die Kantone (eher) zu hohe negative finanzielle Auswirkungen aufgrund der Entscheide des Bundes tragen. Für die andere Hälfte war dies (eher) nicht der Fall. Befragte aus der Deutschschweiz sind hier weniger kritisch als Befragte aus der lateinischen Schweiz.

| Ergebnisse zu föderaler Krisenorganisation, Krisenvorbereitung und Krisenmanagement
 Die Kantone bewerten in der Online-Befragung ihre eigene Krisenorganisation positiv, die des Bundes jedoch kritisch. Es lagen mehrheitlich kantonale Pandemie-Pläne vor, diese haben sich jedoch für viele Befragte als (eher) nicht nützlich erwiesen. 69 Prozent stimmen der Aussage zu, dass ihr eigener Kanton (eher) ausreichend auf die Rückkehr in die besondere Lage im Juni 2020 vorbereitet war. Als häufigste Schwäche im Krisenmanagement der Kantone wurden fehlende (personelle und finanzielle) Ressourcen zur Bewältigung der Arbeitslast identifiziert. Weitere wichtige Schwächen sind die ungenügende Vorbereitung bezüglich der Krise sowie unklare Kompetenz- und Rollenverteilungen im Kanton. Die wichtigsten Akteure im kantonalen Krisenmanagement waren aus Sicht der Kantone die kantonalen Führungsorganisationen, die Regierung, das jeweilige Gesundheitsdepartement und die kantonsärztlichen Dienste/Gesundheitsämter.

Auch in den Gesprächen mit Schlüsselakteuren werden die Krisengremien des Bundes (Krisenstab des Bundesrates Corona [KSBC] und Bundesstab Bevölkerungsschutz [BSTB]) kritisch betrachtet. Grund dafür ist insbesondere der Umstand, dass diese Gremien nicht die vorgesehenen Funktionen übernommen, die Kantone sich aber in ihrem Krisenmanagement auf die vom Bund geplanten Strukturen eingestellt hätten. Weiter habe es auf Bundesebene zu viele Gremien gegeben. Überlegungen zur Vereinfachung des Austausches zwischen Bund und Kantonen im Krisenfall würden von den Gesprächspartnern/-innen begrüßt.

| Ergebnisse zum Zusammenspiel von Bund, Kantonen und Gemeinden während der Krise

Im Zusammenspiel zwischen Bund und Kantonen stellten zu kurze Fristen des Bundes im Konsultationsverfahren das zentrale Problem dar. Dies wird sowohl in der Umfrage wie auch in den Gesprächen zum Ausdruck gebracht. Die Unterstützung des Bundes für den kantonalen Vollzug hat sich laut den Befragten in der Online-Befragung jedoch im Verlauf der Krise verbessert. Die Koordination zwischen Bund und Kantonen (sowohl durch direkte Kontakte wie auch durch Direktorenkonferenzen und KdK) hat aus Sicht der Mehrheit der befragten Kantonsvertretenden (eher) gut funktioniert. Auch das Konsultationsverfahren durch die Direktorenkonferenzen hat sich gemäss der Mehrheit der Befragten in der besonderen Lage (eher) bewährt. Die befragten Schlüsselakteure befürworten dagegen mehrheitlich das ordentliche Konsultationsverfahren. Die Konsultation über Online-Fragebogen wird ebenso abgelehnt wie die Konsolidierung der Meinungen durch die Konferenzen. Insbesondere wird argumentiert, dass die Regierungen verschiedener Kantone ihrer Bevölkerung gegenüber zu Transparenz verpflichtet seien. Diese sei nur im ordentlichen Verfahren gewährleistet. Auch sind die Gesprächspartner/-innen der Ansicht, dass die Vernehmlassungen des Bundes im Frühling 2021 teilweise der Charakter von Alibi-Übungen hatten. Die Rückmeldungen der Kantone seien auch dort nicht berücksichtigt worden, wo eine übergrosse Mehrheit der Kantone dieselbe Anpassung gewünscht habe.

Das Zusammenspiel zwischen Kantonen und Gemeinden wird sowohl aus kantonaler wie auch aus kommunaler Sicht als weitgehend positiv beurteilt. Weniger als 20 Prozent der befragten Kantonsvertretenden sind der Ansicht, dass die Gemeinden im kantonalen Krisenmanagement vernachlässigt worden sind. Nur 40 Prozent der befragten Vertretenden

von Gemeinden finden, dass die Gemeinden im kantonalen Krisenmanagement vernachlässigt worden sind, obwohl die Mehrheit der befragten Gemeindevertretenden denkt, dass die Kantone die Städte und Gemeinden (eher) nicht ausreichend in die Vorbereitung von Entscheidungen einbezogen haben. Die Mehrheit der Vertretenden von Gemeinden, die an der Online-Befragung teilgenommen hat, vertritt aber die Meinung, im Krisenmanagement des Bundes vernachlässigt worden zu sein.

Die Rolle der verschiedenen Gremien und Akteure im Krisenmanagement von Bund, Kantonen und Gemeinden ist für die Mehrheit der Befragten der Online-Befragung angemessen. Die Befragten der Kantone (primär Vertretende der Bereiche Sicherheit/Recht) hätten sich am ehesten für den Bundesstab Bevölkerungsschutz eine wichtigere Rolle gewünscht. Eine weniger wichtige Rolle hätten sich die befragten Kantonsvertretenden dagegen am ehesten für die Swiss National Covid-19 Science Task Force (SN-STF) gewünscht.

Bei den Konsultationsverfahren wird das grösste Verbesserungspotential bei den Antwortfristen gesehen. Insgesamt sind kantonale Vertretende häufig der Ansicht, dass ihre Kompetenzen im Vollzug in der Krise besser hätten genutzt werden können.

| Ergebnisse zur interkantonalen und interkommunalen Zusammenarbeit während der Krise

Laut der Online-Befragung ist die Mehrheit der Kantone und der Gemeinden der Ansicht, dass sich die Kantone auf nationaler und regionaler Ebene besser hätten absprechen müssen. Hingegen wird die Koordination zwischen den Kantonen durch direkte Kontakte und die Direktorenkonferenzen aus Sicht der Mehrheit der Befragten als (eher) gut bewertet. Die Koordination durch die KdK hat hingegen für eine Mehrheit (eher) nicht gut funktioniert. In den Gesprächen mit den Schlüsselakteuren wird die Bedeutung des Informationsaustausches in den kantonalen Konferenzen unterstrichen. Dieser habe sich insbesondere auf der fachlich-operativen Ebene als sehr nützlich erwiesen.

Die Kantone konnten in der Krise von Erfahrungen aus anderen Kantonen profitieren – insbesondere auch von Kantonen in der jeweiligen Region. Dies ist ein Ergebnis der Online-Befragung. Insbesondere bei Fragen zum Testen und bei der Unterstützung der Wirtschaft wird der Erfahrungsaustausch als mehrheitlich nützlich beurteilt. Die kantonale Varianz bei Massnahmen zur Beschränkung von Kontakten (z.B. Schliessung von Restaurants oder Geschäften) und bei der Maskenpflicht wird von den Befragten hingegen nicht als Vorteil hervorgehoben. Insgesamt betrachten 60 Prozent der Kantonsvertreter/-innen in der Online-Befragung kantonale und regionale Lösungen bei einer schweizweiten Krise als nur wenig nützlich. Auf regionaler/nachbarschaftlicher Ebene sind die Kantone der Ansicht, dass eine Reduktion des Wettbewerbs und eine bessere Abstimmung von Entscheiden zielführend wären.

Die Vertretenden von Städten und Gemeinden, die an der Umfrage teilgenommen haben, denken mehrheitlich nicht, dass es stärkere interkommunale Absprachen gebraucht hätte. Die Koordination zwischen Städten und Gemeinden – sowohl via direkte Kontakte wie auch via Verbände – habe gut funktioniert.

| Ergebnisse zur Kommunikation nach aussen

Online-Befragung und Gespräche zeigen, dass die Kommunikation des Bundes nach aussen aus Sicht der Kantone positiv bewertet wird. 86 Prozent der befragten Kantonsvertretenden sind der Ansicht, dass diese (eher) gut funktioniert hat. Die Kommunikation der KdK und der Direktorenkonferenzen beurteilen die Teilnehmenden der Online-Befragung hingegen deutlich kritischer: Nur für rund 50 Prozent hat diese (eher) gut funktioniert. In

den Gesprächen wird der Zeitraum nach der Rückkehr in die besondere Lage im Sommer 2020 als die schwierigste Periode in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bezüglich Kommunikation betrachtet. Positiv bewertet werden aber insgesamt die gemeinsamen Medienauftritte von Vertretenden des Bundesrats mit den Präsidien kantonaler Konferenzen.

Die Vertretenden der Kantone sind gemäss Online-Befragung mehrheitlich nicht der Ansicht, dass die Gemeinden stärker in die Krisenkommunikation von Bund oder Kantonen hätten integriert werden sollten. Die Vertretenden der Gemeinden sind diesbezüglich anderer Ansicht: Sie wünschen sich einen stärkeren Einbezug in die Krisenkommunikation von Bund und Kantonen.

Verbesserungspotential sehen die Kantonsvertretenden in der Abstimmung der Kommunikation, sei dies zwischen den Kantonen, zwischen den interkantonalen Konferenzen oder zwischen den Konferenzen und dem Bund. Insbesondere in den Gesprächen wurde darauf hingewiesen, dass der Bund den Kantonen und den Gemeinden zeitlich vor seinen Pressekonferenzen relevante Informationen zukommen lassen müsse, damit diese rasch und kompetent auf Anfragen von Bürgerinnen und Bürgern antworten können.

| Ergebnisse zur Validierung der Vorschläge im Zwischenbericht

In ihrem Zwischenbericht zur Auswertung des Krisenmanagements hat die KdK den Aufbau einer einheitlichen Austauschplattform zur Datenübermittlung, den stärkeren Einbezug der Kantone in die strategische Kommunikation des Bundes, die Einrichtung eines Koordinationsgremiums zwischen den Direktionskonferenzen auf Fachebene, eine intensivere und verbindlichere Gestaltung der regionalen und nachbarschaftlichen Zusammenarbeit zwischen den Kantonen sowie die Einsetzung eines schlanken und paritätisch zusammengesetzten Führungsgremiums auf politischer Ebene für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in der Krise vorgeschlagen. In der Umfrage werden alle diese Vorschläge von einer Mehrheit der Befragten mehrheitlich für (eher) sinnvoll befunden. Die grösste Unterstützung findet der Aufbau einer einheitlichen Austauschplattform zur Datenübermittlung: Über 90 Prozent der Befragten fänden dies (eher) sinnvoll. Vergleichsweise weniger Support findet die Einsetzung eines schlanken und paritätisch zusammengesetzten Führungsgremiums: Rund 60 Prozent fänden die Einsetzung eines solchen Gremiums sinnvoll oder eher sinnvoll. Die befragten Schlüsselakteure begrüssen die Überlegungen zu einer Vereinfachung des Austauschs zwischen Bund und Kantonen im Krisenfall. Eine Mehrheit ist gegenüber dem Vorschlag der KdK zurückhaltend. Insbesondere wird argumentiert, dass aus demokratischer Perspektive Entscheidungen nicht an ein suprakantonales Organ delegiert werden könnten.

| Fazit

Gemäss der Online-Befragung und den Gesprächen mit Schlüsselakteuren lagen sowohl beim Bund wie auch bei den Kantonen die Grundlagen zur Bewältigung der Krise vor. Für die Kantone war es günstig, dass gemäss Epidemiengesetz auch nach dem Sommer 2020 Entscheidungen durch den Bund getroffen wurden. Die Befragten sind der Ansicht, dass der Einbezug von Kantonen und Gemeinden in die Entscheidfindung seit Sommer 2020 in der Regel funktioniert hat, auch wenn hin und wieder der Eindruck von «Alibi-Vernehmlassungen» entstanden ist. Besonders wichtig ist es den Kantonen, dass sie sich in Zukunft besser auf den Vollzug der Entscheide, die der Bund trifft, vorbereiten können. Entscheidend dafür ist, dass sie vor der breiten Öffentlichkeit darüber informiert werden. Im Hinblick auf die horizontale Koordination zwischen den Kantonen kommen die Befragten mehrheitlich zu einem positiven Ergebnis. Diese habe gut funktioniert, jedoch hätte es noch mehr Absprachen zwischen den Kantonen geben sollen. Nur eine Minderheit der befragten Kantonsvertretenden sieht bei einer Krise, welche die ganze Schweiz betrifft,

einen Vorteil in regionalen oder kantonalen Lösungen. Besonders profitiert haben die Kantone vom Austausch zu Fragen zum Testen oder betreffend die Verteilung wirtschaftlicher Hilfen. Die Kommunikation des Bundes und einzelner Kantone wird von den Befragten mehrheitlich positiv beurteilt. Kritischer fällt die Bewertung der Kommunikation der KdK und der Direktorenkonferenzen aus. Auch bei der Kommunikation wird der Wunsch nach stärkerer interkantonaler Abstimmung geäussert. Alle Empfehlungen, welche die KdK in ihrem Zwischenbericht zur Auswertung des Krisenmanagements Ende 2020 formuliert hat, werden mehrheitlich unterstützt. Der Aufbau einer einheitlichen Austauschplattform zur Datenübermittlung erhält mit über 90 Prozent die grösste Unterstützung der befragten Kantonsvertretenden. Die Einrichtung eines schlanken und paritätisch zusammengesetzten Führungsgremiums für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen wird von rund 60 Prozent der befragten Kantonsvertretenden unterstützt.

1. Ausgangslage und Zielsetzung

Das Generalsekretariat der Konferenz der Kantonsregierungen (GS KdK) hat bis Ende 2020 das Krisenmanagement in der ersten Welle der Covid-19-Pandemie ausgewertet.¹ Die Ergebnisse sind in einem Zwischenbericht publiziert worden, der Schwachstellen und Optimierungsbedarf bei der Bewältigung der ersten Phase der Krise identifiziert. Die andauernde Pandemie lässt jedoch noch keine definitiven Schlussfolgerungen zu.

Die Plenarversammlung der KdK hat den Zwischenbericht am 18. Dezember 2020 zur Kenntnis genommen und das GS KdK beauftragt, die Auswertung des Krisenmanagements mit Blick auf den weiteren Verlauf der Pandemie ab Oktober 2020 fortzuführen. Ein erstes Ziel dieser Auswertung ist es, die Stärken, Schwächen und Optimierungspotenziale des Krisenmanagements in der Covid-19-Pandemie aus Sicht der Kantone und der interkantonalen Konferenzen aufzuzeigen (summativer Teil). Ein zweites Ziel ist es, gestützt auf die Ergebnisse der Auswertung politische Schlussfolgerungen und Empfehlungen zuhanden der Kantonsregierungen zu erarbeiten, die geeignet sind, das Krisenmanagement in den verschiedenen Themenbereichen zu verbessern (formativer Teil). Die Arbeiten der KdK hierfür sollen bis März 2022 abgeschlossen sein und die wichtigsten Ereignisse aus dem gesamten Krisenverlauf zwischen Februar 2020 und Sommer 2021 abbilden.

Interface Politikstudien Forschung Beratung und das Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern unterstützen das GS KdK bei der Auswertung. Hierzu wurden im Sommer 2021 erstens eine Online-Befragung bei Vertretenden aller Kantone, Vertretenden kantonaler Konferenzen sowie von Gemeinden/Gemeindeverbänden durchgeführt. Zweitens wurden sieben qualitative Gespräche mit Schüsselakteuren geführt.

Das vorliegende Papier präsentiert die Ergebnisse aus der Online-Befragung und den Gesprächen. Das Papier sollte der KdK eine Grundlage dafür bieten, Thesenpapiere zu erarbeiten, die wiederum an insgesamt fünf Gruppendiskussionen zur Erarbeitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen genutzt wurden. Im Folgenden werden zunächst Eckdaten zu Versand und Rücklauf der Online-Befragung sowie zu den befragten Personen dargestellt. In einem nächsten Kapitel erfolgt dann die Präsentation der Umfragereduktate. Kapitel 4 widmet sich schliesslich den Ergebnissen aus den Gesprächen.

¹ Konferenz der Kantonsregierungen (2020): Covid-19-Pandemie: Das Krisenmanagement in der ersten Welle aus Sicht der Kantone. Zwischenbericht zuhanden der Plenarversammlung vom 18. Dezember 2020.

2. Vorgehen und befragte Personen

Im Folgenden stellen wir unser Vorgehen bei den beiden Erhebungsmethoden (Online-Befragung und Gespräche) dar und zeigen auf, welche Personen(-gruppen) befragt werden konnten.

2.1 Online-Befragung

Der Link auf die Online-Befragung wurde durch Interface am 21. Juni 2021 versendet. Die angeschriebenen Personen hatten bis zum 11. Juli 2021 Zeit an der Umfrage teilzunehmen. Es fand eine Nachfassaktion mittels eines Erinnerungsmails statt. Im Vorfeld der Online-Befragung konnten die Kantone der KdK Personen aus ihrem Kanton nennen, die bei der Bewältigung der Covid-19-Krise in besonderem Masse engagiert waren und an der Online-Befragung teilnehmen sollten. Zudem wurden Vertretende ausgewählter Städte und Gemeinden sowie von kommunalen Verbänden um die Teilnahme an der Online-Befragung gebeten.

Von total 211 angeschriebenen Personen nahmen 117 (78 Männer, 27 Frauen, 2 divers) an der Online-Befragung teil. Dies entspricht einem Rücklauf von 55 Prozent. Dabei ist zu berücksichtigen, dass wir von mehreren Kantonen die Rückmeldung erhalten haben, dass sie der KdK mehrere Personen als Kontaktpersonen für die Online-Befragung angegeben hatten. Schliesslich haben sie sich aber dafür entschieden, dass nur eine oder zwei Personen im Kanton an der Umfrage teilnehmen und eine konsolidierte Rückmeldung geben. Am höchsten fiel der Rücklauf bei den kantonalen Konferenzen, am tiefsten bei den kommunalen Vertretenden aus.

Von den *kantonalen Vertretenden*, die an der Umfrage teilnahmen, arbeiteten 84 Personen für einen Kanton und 17 Personen für eine interkantonale Konferenz.

- Von jedem der 26 Kantone nahm mindestens eine Person an der Umfrage teil. 62 Prozent der Teilnehmenden der Kantone (52 Personen) arbeiteten für einen deutschsprachigen Kanton, 19 Prozent (16 Personen) für einen französischsprachigen Kanton, 18 Prozent (15 Personen) für einen mehrsprachigen Kanton und eine Person für den Kanton Tessin.
- 44 Prozent der kantonalen Vertretenden (37 Personen), die an der Umfrage teilnahmen, waren für einen kleineren Kanton (weniger als 200'000 Einwohner/-innen) tätig, 56 Prozent (47 Personen) für einen grösseren Kanton (mehr als 200'000 Einwohner/-innen).

Von den *communalen Vertretenden*, die an der Umfrage teilnahmen, waren 7 Personen für eine Gemeinde und 9 Personen für einen Kommunalverband tätig.

- 2 Teilnehmende repräsentieren eine Stadt oder Gemeinde mit weniger als 50'000 Einwohner/-innen, 5 Teilnehmende eine Stadt mit mehr als 50'000 Einwohner/-innen.
- 3 Teilnehmende repräsentieren einen Kommunalverband auf kantonaler und 6 einen Kommunalverband auf nationaler Ebene.

Die an der Online-Befragung teilnehmenden Personen gaben an, während der Krise in verschiedenen *Themenbereichen* gearbeitet zu haben. Am häufigsten wurden die Bereiche Gesundheit (27), Wirtschaft (23), Bildung (21), Sicherheit (21), Kommunikation (20), Soziales (19) und Recht und Gesetzgebung (18) genannt (Mehrfachantworten möglich). Aber auch Personen aus den Bereichen Finanzen und Kultur (je 12) sind bei den Antwortenden vertreten.² Während bei den Teilnehmenden der Kantone die Bereiche Gesundheit und Wirtschaft am stärksten vertreten sind, sind es bei den kommunalen Vertretenden die Bereiche Soziales und Sicherheit.

Die folgende Darstellung gibt einen Überblick über die Grundgesamtheit (angeschriebene Personen) und die Stichprobe (teilnehmende Personen) der Online-Befragung.

D 2.1: Vergleich Grundgesamtheit und Stichprobe

	<i>Grundgesamtheit (100%)</i>	<i>Stichprobe (55%)**</i>
Hauptsächliche Tätigkeit im relevanten Zeitraum*		
Für eine interkantonale Konferenz tätig	22	17 (77%)
Für einen Kanton tätig	149	84 (56%)
Für eine Gemeinde tätig	40	16 (40%)
Zugehörigkeit zu einem Kanton		
Aargau	6	2
Appenzell A.Rh.	6	1
Appenzell I.Rh.	2	2
Basel-Landschaft	7	3
Basel-Stadt	6	3
Bern	9	6
Freiburg	8	5
Genf	6	2
Glarus	4	3
Graubünden	5	3
Jura	6	5
Luzern	8	3
Neuenburg	7	5
Nidwalden	7	6
Obwalden	7	1
St. Gallen	5	3

² 14 Personen gaben «Sonstige» Themenbereiche an, wie beispielsweise Arbeitsmarkt, Versicherung, Führungsstab, Lebensmittelsicherheit, Aussenbeziehungen.

	<i>Grundgesamtheit (100%)</i>	<i>Stichprobe (55%)**</i>
Schaffhausen	5	4
Schwyz	5	2
Solothurn	7	3
Thurgau	6	5
Ticino	5	1
Uri	4	3
Waadt	6	4
Wallis	7	4
Zug	2	2
Zürich	3	3

Quelle: Online-Befragung Interface/KPM (2021).

Legende: * = Mitte 2020 bis Juli 2021; ** = Es wurden auch Fragebögen berücksichtigt, die nicht abgeschlossen, jedoch zu mindestens 80 Prozent ausgefüllt wurden.

Der Fragebogen wurde von Interface/dem Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern entwickelt, mit der Auftraggeberin diskutiert und der Steuergruppe vorgelegt. Es wurde je einen Fragebogen für Vertretende von Kantonen und von Gemeinden entwickelt – mit einer Filterfrage wurden die Zielgruppen zur richtigen Befragung geleitet.

2.2 Gespräche mit Schlüsselakteuren

Im Juli und August 2021 wurden folgende Personen per Zoom befragt. Die Auswahl erfolgte dabei gemeinsam mit der KdK.

- Brancher, Lorenzo: Stellvertretender Generalsekretär der Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren (VDK) (Mitglied Steuergruppe).
- Bühler, Martin: Leiter Amt für Militär und Zivilschutz Kanton Graubünden, Chef des Kantonalen Führungsstabs (Mitglied Steuergruppe).
- Engelberger, Lukas: Regierungsrat Kanton Basel-Stadt, Vorsteher des Gesundheitsdepartements, Präsident der Gesundheitsdirektorenkonferenz.
- Hardmeier, Susanne: Generalsekretärin Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) (Mitglied Steuergruppe).
- Kanaan, Sami: Leiter des Departements für Kultur und digitaler Wandel der Stadt Genf, Vizepräsident Schweizerischer Städteverband.
- Niederberger, Christoph: Direktor des Schweizerischen Gemeindeverbandes (SGV).
- Rampazzo Jaquier, Aline: Adjointe au Chef de l'Office des affaires extérieure, Kanton Waadt (Mitglied Steuergruppe).

Vier der befragten Personen sind Mitglieder der operativen Steuergruppe, welche die KdK zur Begleitung der Auswertung eingesetzt hat. Die Gespräche wurden anhand eines Leitfadens strukturiert und protokolliert.

3. Ergebnisse der Online-Befragung

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Online-Befragung entlang der fünf Themenbereiche der Auswertung in je einem Unterkapitel aufgezeigt. In je einem weiteren Abschnitt präsentieren wir die Resultate zur «interkommunalen Zusammenarbeit» und zur «Validierung der Vorschläge aus dem Zwischenbericht der KdK» aus der Online-Befragung (Abschnitt 3.4.4 und Abschnitt 3.5.3). Die Antworten durch kantonale Vertretende (d.h. von Kantonen, interkantonalen Konferenzen) und kommunalen Vertretenden (d.h. von Gemeinden/Städten, Kommunalverbänden) werden jeweils separat dargestellt.

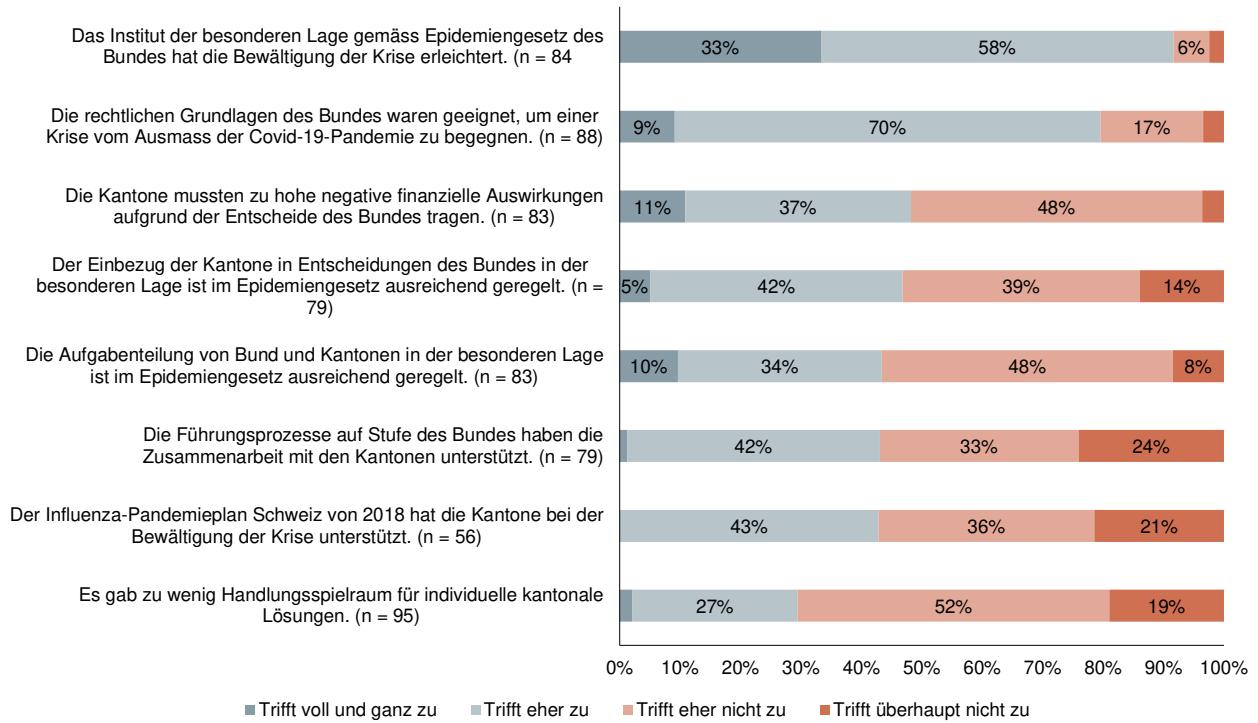
3.1 Rechtsrahmen, Kompetenzverteilung und Finanzierungsverantwortung

3.1.1 Allgemeine Beurteilung

I Beurteilung durch kantonale Vertretende

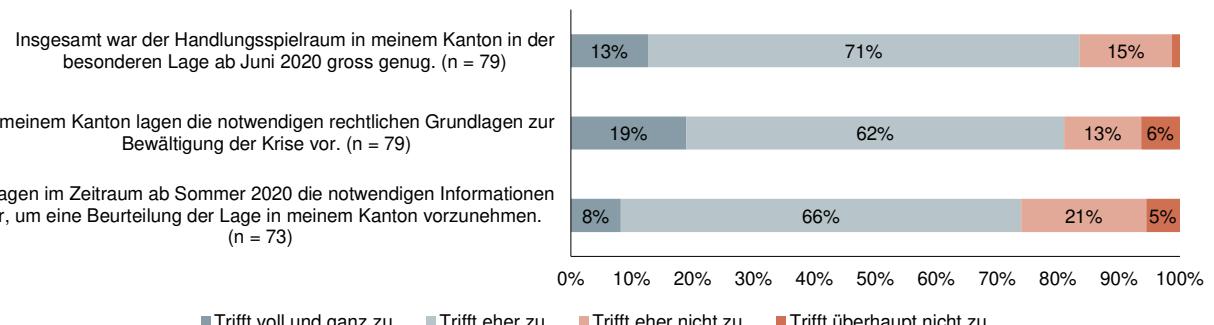
Die kantonalen Vertretenden wurden gebeten, ihre Zustimmung zu verschiedenen Aussagen bezüglich Rechtsrahmen, Kompetenzverteilung und Finanzierungsverantwortung zu geben (von einer Skala von «Trifft voll und ganz zu» bis «Trifft überhaupt nicht zu»). Folgende Darstellung zeigt die Ergebnisse auf.

D 3.1: Beurteilung Rechtsrahmen, Kompetenzverteilung, Finanzierungsverantwortung (durch kantonale Vertretende)



Quelle: Online-Befragung Interface/KPM (2021): Frage 2.1 (Fragebogen Kantone).

D 3.2: Beurteilung Rechtsrahmen, Kompetenzverteilung, Finanzierungsverantwortung im eigenen Kanton (durch kantonale Vertretende)



Quelle: Online-Befragung Interface/KPM (2021): Frage 2.2 (Fragebogen Kantone).

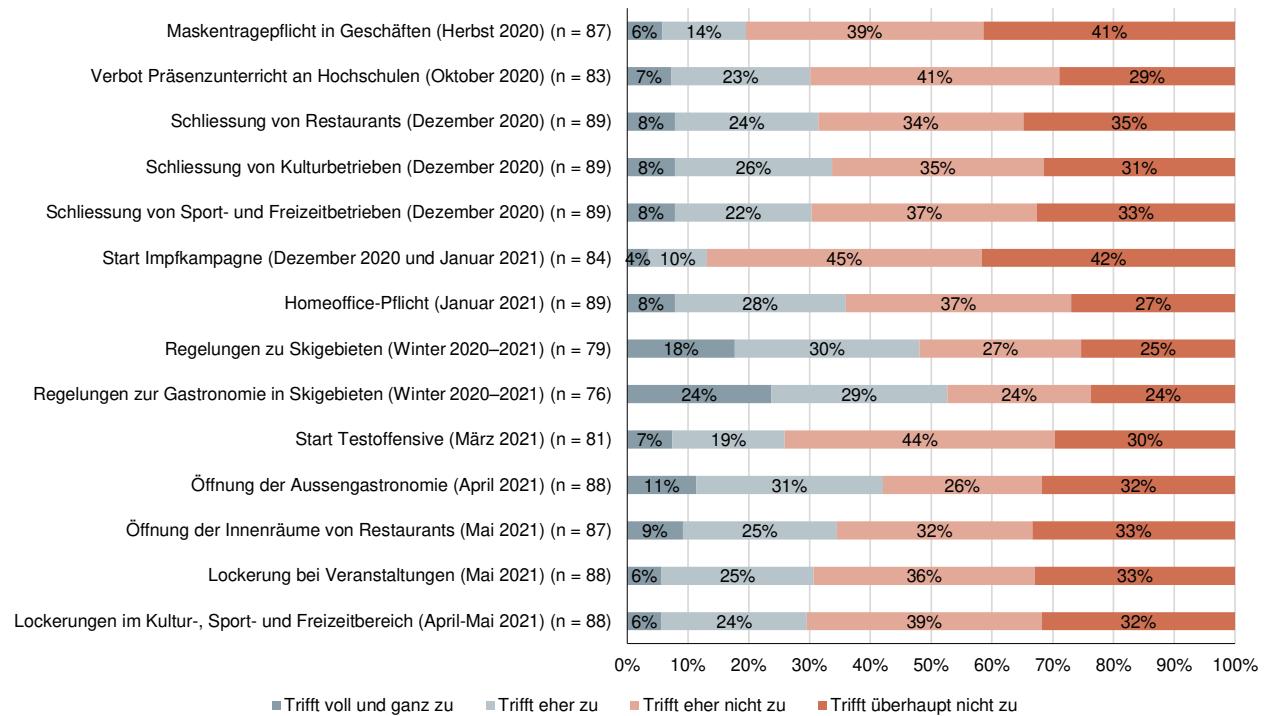
Bei den Darstellungen D 3.1 und D 3.2 zeigt sich Folgendes:

- *Rechtsrahmen*: Eine deutliche Mehrheit der kantonalen Vertretenden stimmen der Aussage (eher) zu, dass die rechtlichen Grundlagen des Bundes grundsätzlich geeignet waren (80%). Ebenfalls ist eine Mehrheit der Meinung, dass im Kanton die notwendigen Rechtsgrundlagen zur Bewältigung der Krise vorlagen (81%). Der Anteil der kantonalen Vertretenden, die den Einbezug der Kantone in Entscheidungen des Bundes sowie die Aufgabenteilung von Bund und Kantonen in der besonderen Lage im Epidemiengesetz als ausreichend geregelt beurteilen, ist jeweils knapp in der Minderheit (47% bzw. 44%). Nur eine Minderheit beurteilt die Unterstützung der Kantone durch den Influenza-Pandemieplan Schweiz als positiv (43%).
- *Kompetenzverteilung*: Eine deutliche Mehrheit der kantonalen Vertretenden stimmt der Aussage zu, dass das Institut der besonderen Lage die Bewältigung der Krise erleichtert hat (92%). 42 Prozent der Befragten beurteilen die Führungsprozesse auf Stufe des Bundes als unterstützend für die Zusammenarbeit der Kantone. Der Handlungsspielraum für die Kantone wird von einer klaren Mehrheit der kantonalen Vertretenden als genügend gross beurteilt (84%). Betrachtet man nur die Kantone der lateinischen Schweiz, so schrumpft dieser Anteil auf 68 Prozent.
- *Finanzierungsverantwortung*: Die Meinung dazu, ob die Kantone zu hohe finanzielle Auswirkungen aufgrund der Entscheide des Bundes tragen mussten, ist geteilt. Während 48 Prozent dieser Aussage (eher) zustimmen, stimmen 52 Prozent (eher) nicht zu. Hier gibt es einen deutlichen Unterschied zwischen den Sprachregionen: Deutschschweizer Befragte betrachten die finanziellen Auswirkungen deutlich weniger negativ.

In einer weiteren Frage wurden die Kantone gebeten, anhand einzelner Schlüsselereignissen der Covid-19-Pandemie zu beurteilen, ob zu viele Kompetenzen an den Bund abgegeben werden mussten. Die Resultate präsentieren sich wie folgt.

D 3.3: Beurteilung Kompetenzverteilung nach Schlüsselereignissen (durch kantonale Vertretende)

«Die Kantone mussten zu viele Kompetenzen an den Bund abgeben.»



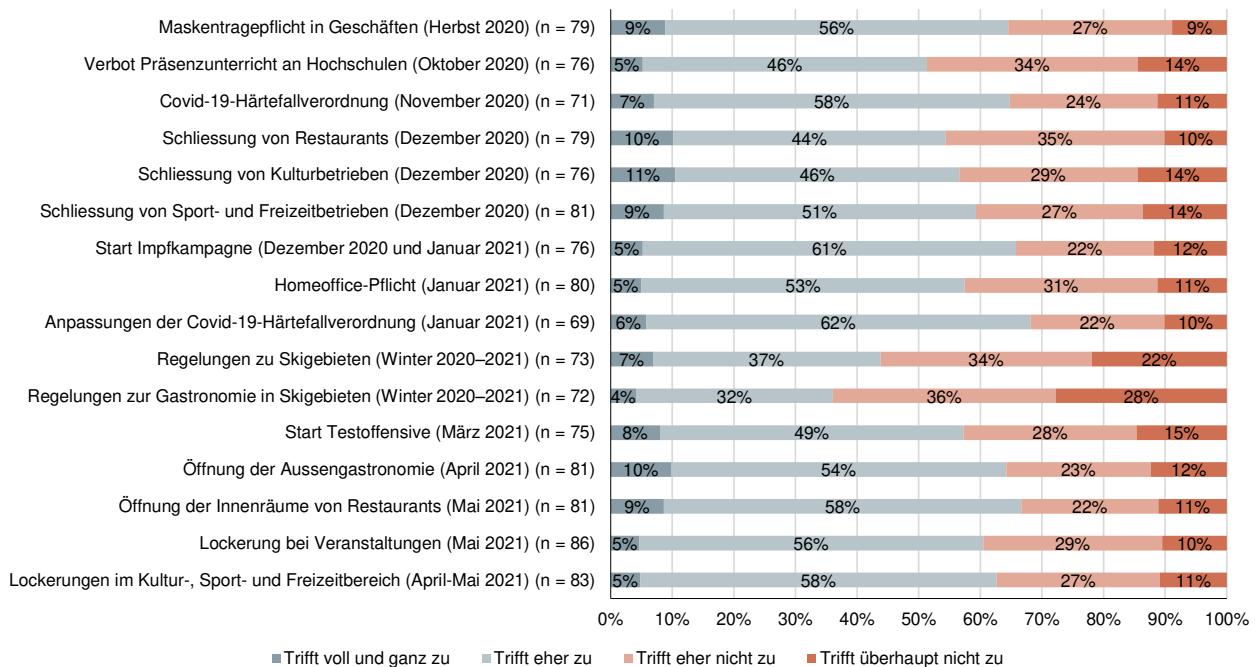
Quelle: Online-Befragung Interface/KPM (2021): Frage 2.3 (Fragebogen Kantone).

Für die meisten Schlüsselereignisse der Covid-19-Pandemie kann eine Mehrheit der kantonalen Vertretenden der Aussage nicht zustimmen, dass die Kantone (eher) zu viele Kompetenzen an den Bund abgeben mussten. Dies trifft sowohl für Verschärfungen (wie die Maskentragepflicht oder die Schliessung von Restaurants) wie auch für Lockerungen (wie die Öffnung der Restaurants oder die Lockerungen im Kultur-, Sport- und Freizeitbereich) zu. Damit zeigen sich auch in den unterschiedlichen Phasen ab Sommer 2020 keine grossen Schwankungen. Am seltensten geben die Kantone an, dass beim Start der Impfkampagne und der Testoffensive (eher) zu viele Kompetenzen an den Bund abgegeben werden mussten. Die kritischste Beurteilung zeigt sich hingegen bei den Regelungen zu den Skigebieten (inkl. Gastronomie), wo jeweils knapp die Mehrheit der Kantonsvertretenden die Meinung äussert, dass die Kantone zu viele Kompetenzen an den Bund abgeben mussten. Zur Schliessung der Restaurants äussern sich kleinere Kantone überdurchschnittlich häufig kritisch gegenüber dem Bund, bei den Regelungen zu den Skigebieten sind die Deutschschweizer Kantone kritischer.

Die Kantonsvertretenden wurden zudem gebeten, folgende Aussage anhand von Schlüsselereignissen der Covid-19-Pandemie zu beurteilen: «Die Kantone wurden mit Blick auf den Vollzug von Massnahmen ausreichend in die Vorbereitung von Entscheidungen des Bundes einbezogen». Hier kann folgende Antwortverteilung präsentiert werden.

D 3.4: Beurteilung Einbezug Kantone in Vorbereitung des Bundes nach Schlüsselereignissen (durch kantonale Vertretende)

«Die Kantone wurden mit Blick auf den Vollzug von Massnahmen ausreichend in die Vorbereitung von Entscheidungen des Bundes einbezogen.»



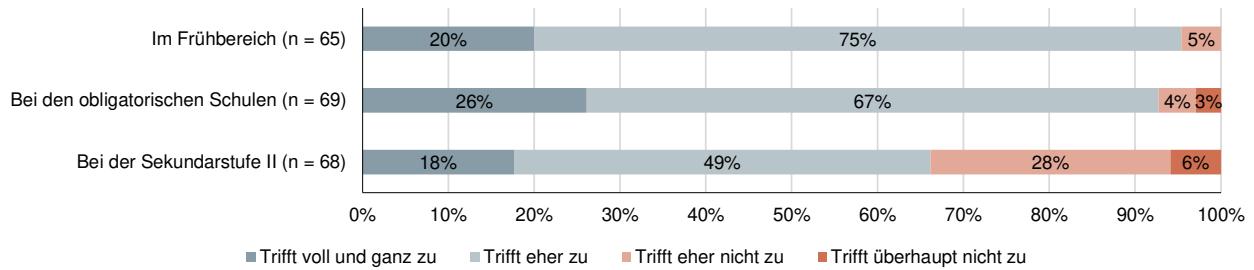
Quelle: Online-Befragung Interface/KPM (2021): Frage 2.4 (Fragebogen Kantone).

Für die meisten Schlüsselereignisse der Covid-19-Pandemie trifft es aus Sicht der Befragten eher zu, dass die Kantone ausreichend einbezogen wurden. Es zeigt sich die eher positive Einschätzung sowohl bei Verschärfungen wie auch bei Lockerungen. Auch beim Start der Impfkampagne und der Testoffensive fühlt sich die Mehrheit der Kantone tendenziell ausreichend in die Vorbereitung der Entscheide (mit Blick auf den Vollzug von Massnahmen) einbezogen. Bei zwei Schlüsselereignissen hat sich die Mehrheit der Befragten nicht oder eher nicht ausreichend einbezogen gefühlt: bei den Regelungen zu den Skigebieten sowie bei der Gastronomie in Skigebieten. Über den Zeitverlauf ist entlang der Schlüsselereignisse keine klare Tendenz zu erkennen. Die Vertretenden der lateinischen Schweiz fühlen sich insgesamt häufiger ausreichend einbezogen – insbesondere bei der Maskentragepflicht, den Skigebieten und der Öffnung der Aussengastronomie zeigen sich hier signifikante Unterschiede nach Sprachregion.

Für den Bildungsbereich wurden die Vertretenden der Kantone um eine Einschätzung gebeten, ob ausreichend Spielraum für individuelle kantonale Lösungen bestanden habe. Die Verteilung der Antworten präsentiert sich wie folgt.

D 3.5: Beurteilung Spielraum im Bildungsbereich nach Bereich (durch kantonale Vertretende)

«Im Bildungsbereich hatten die Kantone ausreichend Spielraum für individuelle kantonale Lösungen.»



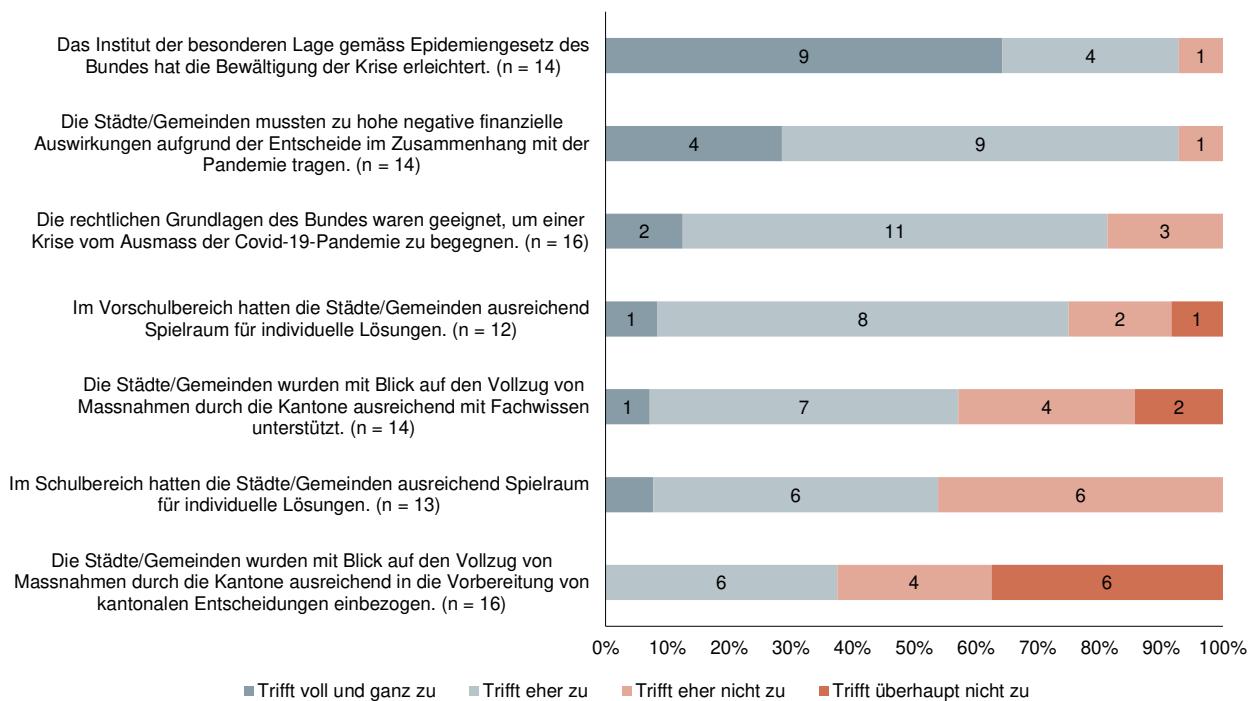
Quelle: Online-Befragung Interface/KPM (2021): Frage 2.5 (Fragebogen Kantone).

Eine Mehrheit beurteilt den kantonalen Spielraum auf allen Stufen des Bildungsbereichs (Frühbereich, obligatorische Schule, Sekundarstufe II) als ausreichend. Am kritischsten wird der Spielraum im Bereich der Sekundarstufe II beurteilt, wo 34 Prozent der kantonalen Vertretenden der Aussage (eher) nicht zustimmen.

Beurteilung durch kommunale Vertretende

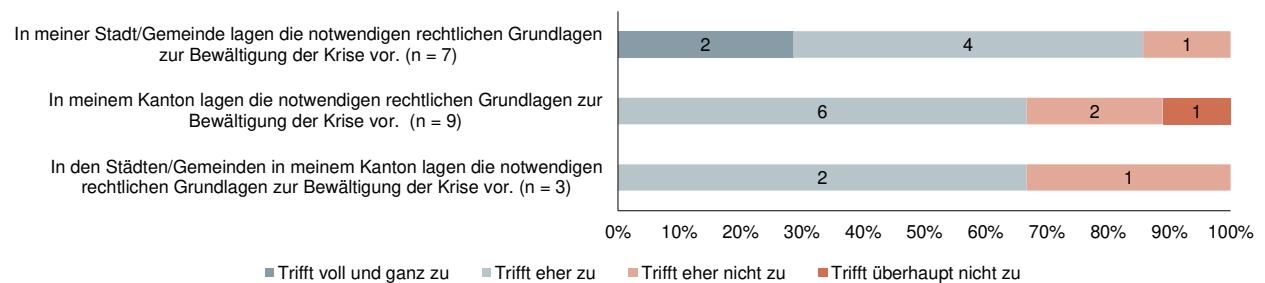
Auch die kommunalen Vertretenden wurden gebeten, Aussagen zum Rechtsrahmen, zur Kompetenzverteilung und zur Finanzierungsverantwortung zu beurteilen.

D 3.6: Beurteilung Rechtsrahmen, Kompetenzverteilung, Finanzierungsverantwortung (durch kommunale Vertretende)



Quelle: Online-Befragung Interface/KPM (2021): Frage 2.1 (Fragebogen Gemeinde).

D 3.7: Beurteilung Rechtsrahmen, Kompetenzverteilung, Finanzierungsverantwortung im eigenen Kanton oder der eigenen Gemeinde (durch kommunale Vertretende)



Quelle: Online-Befragung Interface/KPM (2021): Frage 2.2 (Fragebogen Gemeinde).

Wie in diesen Darstellungen ersichtlich, fällt die Beurteilung etwas positiver aus als bei den kantonalen Vertretenden.

- *Rechtsrahmen*: Jeweils eine Mehrheit der kommunalen Vertretenden beurteilt die Rechtsgrundlagen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene als ausreichend und geeignet zur Bewältigung der Krise.
- *Kompetenzverteilung*: Eine Mehrheit (63%) beurteilt den Einbezug der Gemeinden/Städte in die Vorbereitung kantonaler Entscheidungen mit Blick auf den Vollzug der Massnahmen (eher) kritisch. Der kommunale Handlungsspielraum für individuelle Lösungen wird im (obligatorischen) Schulbereich zudem kritischer beurteilt als im Vorschulbereich.
- *Finanzierungsverantwortung*: Fast alle kommunalen Vertretenden (93%) sind der Meinung, dass die Städte/Gemeinden zu hohe negative finanzielle Auswirkungen aufgrund der Entscheide im Zusammenhang mit der Pandemie tragen mussten.

3.1.2 Verbesserungspotenzial

I Beurteilung durch kantonalen Vertretende

Die kantonalen Vertretenden wurden gefragt, welche Verbesserungen sie bei der Aufgabenverteilung und Finanzierungsverantwortung für eine zukünftige *Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen* in einer besonderen Lage gemäss Epidemiengesetz empfehlen würden. Die Antworten wurden kategorisiert und sind in der folgenden Darstellung aufgeführt. Berücksichtigt wurden Rückmeldungen ab zwei Nennungen.

D 3.8: Verbesserungspotenzial in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen (durch kantonale Vertretende)

Bei den konzeptionellen und rechtlichen Grundlagen	Anzahl Nennungen
Im nationalen Pandemie-Plan Verpflichtungen (anstelle von Empfehlungen) für Kantone festlegen (z.B. Bevorratung von medizinischer Reserveausrüstung) beziehungsweise in kantonalen Pandemieplänen Vorgaben zur Lagerhaltung von Schutzmaterial, Beatmungsgeräten und Medikamenten definieren.	2
Im Epidemiengesetz Auswirkungen von weitgehenden wirtschaftspolitischen Einschränkungen regeln (z.B. Härtefallmassnahmen im Fall von längeren Betriebsschliessungen).	2
Tariffestsetzungskompetenz des Bundesrats einführen, wenn sich die Tarifpartner für Impfungspauschalen nicht einigen können (nicht nur Tarifgenehmigungskompetenz).	2
Präzisere Indikatoren für das Monitoring der Pandemie definieren.	2

Bei der Kompetenz-/Aufgabenverteilung	Anzahl Nennungen
Aufgaben-/Kompetenzverteilung präzisieren/entflechten und klarer festlegen, welche Massnahmen durch den Bund und welche durch Kantone entschieden werden (z.B. in einem übergreifenden Konzept).	9
Einheitlichere Bundesregelungen in bestimmten Bereichen anstreben (z.B. Wirtschaft, Sozialversicherungen, Härtefallregelungen, Schutzschild, ÖV, Grenzverkehr)	9
Einheitliche Lösungen mindestens auf Ebene der Regionen (z.B. Mittelland, Zentralschweiz, Westschweiz) umsetzen.	2
Mehr Handlungsspielraum auf kantonaler Ebene lassen (z.B. Schule, Kultur).	2
Rollen von Arbeitsgruppen und Parlament (Nationalrat, Ständerat) auf Bundesebene klären.	2
Einen einzigen Führungsstab auf Stufe Bund einsetzen (analog zu kantonalen Führungsstäben).	2
Beim Einbezug beziehungsweise bei der Unterstützung der Kantone	Anzahl Nennungen
Kantone frühzeitiger in die Definition von Massnahmen/Entscheidungen miteinbeziehen, Inputs der Kantone besser berücksichtigen in der Konsultation.	11
Ausreichende Vernehmlassungsfristen definieren (z.B. mehr Zeit zur Analyse und Stellungnahmen neuer Rechtsgrundlagen, keine Fristen übers Wochenende).	8
Direkt Kantonsregierung konsultieren (nicht nur über interkantonale Konferenzen).	2
Kantonsspezifische Gesetzgebungsverfahren berücksichtigen (z.B. bei notwendigem Erlass von Rechtsgrundlagen durch kantonale Gesetzgeber).	2
Ansprechpartner/-innen für die Kantone auf Bundesebene und Prozesse zur Anforderung von Unterstützung klar definieren.	2
Gemeinsame Arbeitsgruppen beziehungsweise Führungsgremien zwischen Bund und Kantonen einsetzen.	2
In der Kommunikation	Anzahl Nennungen
Kommunikation zwischen Bund und Kantonen verbessern, Kantone frühzeitiger informieren (z.B. Vorabinformation der Kantone über die vom Bundesrat an einer Pressekonferenz angekündigten Entscheide).	5
Klare Kommunikation an Öffentlichkeit zur Kompetenz-/Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen (insb. Gründe für kantonalen Handlungsspielraum besser erläutern).	2
Dialog zwischen Politik und Vollzug (Verwaltung) institutionalisieren, Einbezug der kantonalen Parlamentarier/-innen über die kantonalen Strukturen gewährleisten.	2

Quelle: Online-Befragung Interface/KPM (2021): Frage 2.6 (Fragebogen Kantone).

Weiter wurden die kantonalen Vertretenden in einer offenen Frage nach *Verbesserung in der Zusammenarbeit zwischen Kantonen und Gemeinden* gefragt. Es gab nur wenige Nennungen und einige davon enthielten die Rückmeldung, dass kein Verbesserungspotenzial identifiziert werden kann, da alles funktionierte. Im Folgenden sind Aussagen aufgeführt, die mindestens zweimal genannt wurden:

- Direktere und flüssigere Kommunikationswege zwischen Kantonen und Gemeinden etablieren; Informationsaustausch verbessern, da Gemeinden oftmals erste Anlaufstelle für Fragen aus Bevölkerung, Wirtschaft, Sport und Kultur. (n = 3)

- Kompetenzverteilung der Kantone und Gemeinden bei der Kontrolle der angeordneten Schutzmassnahmen präzisieren und entflechten. (n = 2)
- Beteiligung der Gemeinden an den Kosten des Kantons muss vorgängig geregelt sein. (n = 2)

I Beurteilung durch kommunalen Vertretende

Anhand einer offenen Fragestellung wurde ermittelt, welche Verbesserungen kommunale Vertretende bei der Aufgabenverteilung und Finanzierungsverantwortung für eine zukünftige Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden in einer besonderen Lage gemäss Epidemiengesetz empfehlen würden. Im Folgenden sind exemplarische Einzel-aussagen von kommunalen Vertretenden aufgeführt:

- Stärkerer Einbezug von Städten bei der Definition und der Umsetzung von Massnahmen in den Bereichen, wo sie die Hauptlast in der Umsetzung tragen (z.B. Maskenpflicht in Fussgängerzonen, Demonstrationsverbot).
- Mehr zentrale Vorgaben durch den Bund beziehungsweise weniger Föderalismus beim Vollzug.
- Kommunikationsweg nicht direkt vom Bundesrat an die Bevölkerung, sondern unter Einbezug der Kantone und Gemeinden.
- Zeitnahe Kommunikation und Koordination innerhalb des Kantons mit enger Zusammenarbeit zwischen kantonalem Krisenstab und kantonalem Gemeindeverband.
- Einsatz der Gemeinden im kantonalen Krisenstab sicherstellen.

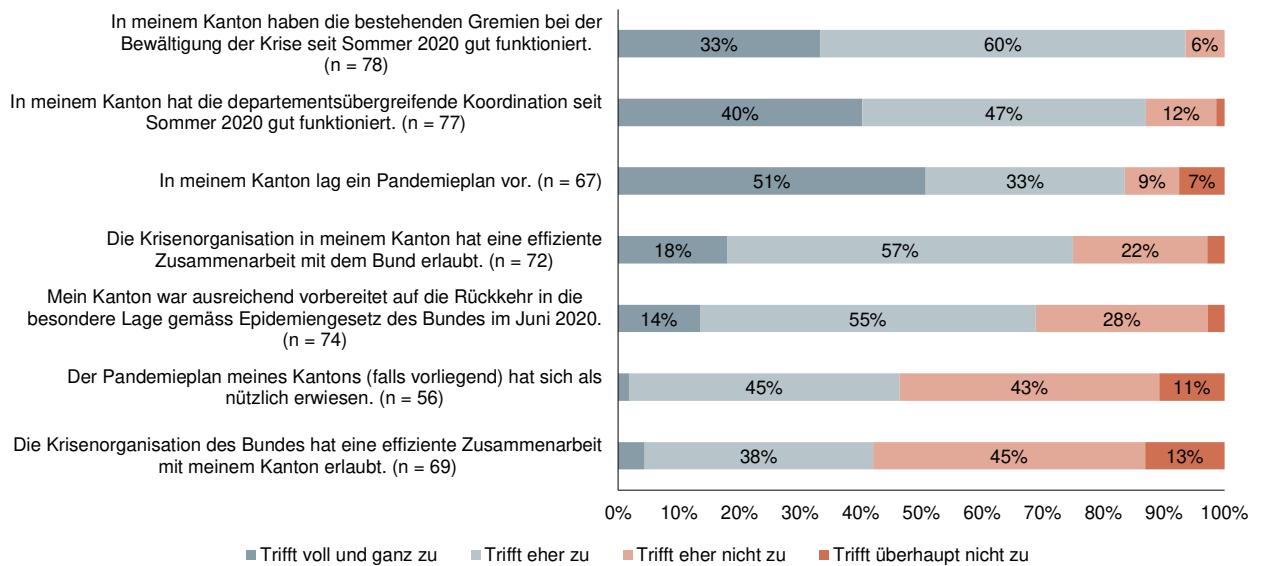
3.2 Föderale Krisenorganisation, Krisenvorbereitung und Krisenmanagement

3.2.1 Allgemeine Beurteilung

I Beurteilung durch kantonale Vertretende

Die kantonalen Vertretenden wurden gebeten, ihre Zustimmung zu Aussagen bezüglich der föderalen Krisenorganisation, -vorbereitung und des Krisenmanagements zu geben.

D 3.9: Beurteilung föderale Krisenorganisation, -vorbereitung und -management (durch kantonale Vertretende)



Quelle: Online-Befragung Interface/KPM (2021): Frage 3.3 (Fragebogen Kantone).

Aus dieser Darstellung ist Folgendes ersichtlich:

- Die meisten kantonalen Vertretenden geben an, dass in ihrem Kanton ein *kantonaler Pandemie-Plan* zur Verfügung stand. Nur 11 Vertretende von 8 verschiedenen Kantonen geben an, dass ein solcher (eher) nicht vorlag. Der kantonale Pandemie-Plan hat sich jedoch laut einer Mehrheit (54%) als (eher) nicht nützlich erwiesen.
- Drei Viertel der kantonalen Vertretenden geben an, dass die kantonale *Krisenorganisation* (eher) eine effiziente Zusammenarbeit mit dem Bund erlaubt hat. Die Krisenorganisation des Bundes wird etwas weniger positiv beurteilt: Nur für 42 Prozent hat die Krisenorganisation des Bundes eine effiziente Zusammenarbeit mit dem Kanton erlaubt hat. Dabei fällt die Beurteilung in der Deutschschweiz positiver aus als in der lateinischen Schweiz.
- Wiederum eine deutliche Mehrheit der Teilnehmenden (94% bzw. 87%) ist der Meinung, dass die *bestehenden kantonalen Gremien* bei der Krisenbewältigung und die *departementsübergreifende Koordination* im eigenen Kanton gut funktionierten. Ebenfalls eine Mehrheit (69%) stimmt der Aussage (eher) zu, dass ihr Kanton *auf die Rückkehr* in die besondere Lage im Juni 2020 *ausreichend vorbereitet* war.

Die kantonalen Vertretenden wurden offen nach den *drei grössten Schwächen und Stärken* im Krisenmanagement ihres Kantons gefragt. Die Antworten wurden wiederum kategorisiert und ab drei Nennungen berücksichtigt.

D 3.10: Stärken und Schwächen des kantonalen Krisenmanagements (kantonale Vertretende)

Schwächen	Anzahl Nennungen
Fehlende (personelle und finanzielle) Ressourcen zur Bewältigung der Arbeitslast; kein rechtzeitiger Ausbau beim Personal (z.B. bei Krisenführung, Umsetzung Impfstrategie, Beantwortung Fragen der Öffentlichkeit, Kontrolle Umsetzung von Massnahmen).	19
Ungenügende Vorbereitung/Antizipation auf die Pandemie (z.B. fehlendes Schutzmaterial) sowie im Vorfeld der zweiten Welle beziehungsweise erneuten Verschärfung der Situation.	12
Unklare Kompetenz- und Rollenteilung im Kanton (z.B. zwischen Führungsstab und Regierung, zwischen Regierung und Parlament, zwischen Behörden im Kanton).	10
Ungenügende Koordination/ungenügender Informationsaustausch innerhalb der kantonalen Verwaltung (z.B. zwischen Departementen).	4
Ungenügende politische Führung im Kanton.	4
Zu langsame kantonale Entscheidungsprozesse.	3
Zu kurze Vernehmlassungsfristen für die Kantone, ungenügender Einbezug der Kantone durch Bund.	3
Ungenügende Zusammenarbeit mit kommunaler Ebene (v.a. zu Beginn).	3
Mangelhafte Umsetzung Impfstrategie, fehlender Impfstoff.	3
Fehlende Krisenerfahrung, fehlende Ausbildung im Krisenmanagement.	3
Ungenügende Digitalisierung in der Verwaltung (z.B. fehlende Voraussetzungen für Homeoffice).	3

Stärken	Anzahl Nennungen
Schnelle Reaktionsfähigkeit durch kurze Kommunikations- und Entscheidungswege.	15
Gegenseitige Unterstützung, Zusammenarbeit und Koordination innerhalb der Verwaltung und mit Legislative.	11
Schnelles zur Verfügung stellen von finanziellen Mitteln oder personellen Ressourcen (dank vorhandenen Rechtsgrundlagen sowie politischem Wille).	11
Offene, proaktive und transparente Kommunikation gegenüber Medien und Bevölkerung.	11
Pragmatische, lösungsorientierte und unkomplizierte Herangehensweise und Umsetzung seitens Politik und Verwaltung.	8
Einbezug von und enger Austausch mit allen relevanten Stakeholdern (z.B. Wirtschaftsvertretende, Branchenvertretende, Sozialpartner).	7
Engagement und Flexibilität der ins Krisenmanagement involvierten Mitarbeitenden und sonstigen Personen.	6
Direkte Kontakte innerhalb der Verwaltung erleichterten Zusammenarbeit.	5
Gute Organisation und Führung durch den kantonalen Krisenstab.	5
Führungsstarker, entscheidungsfreudiger Regierungsrat.	4
Nutzung von bestehenden, erprobten Strukturen und Organisationen im Kanton.	3
Zusammenarbeit beziehungsweise Kompetenzdelegation zwischen Legislative und Exekutive.	3
Rasche und ressourcenschonende Umsetzung der Härtefallmassnahmen, KAE	3
Quelle: Online-Befragung Interface/KPM (2021): Fragen 3.1 und 3.2 (Fragebogen Kantone).	

Die kantonalen Vertretenden wurden zudem gefragt, welches im Zeitraum ab Sommer 2020 die *drei wichtigsten Akteure* für die Bewältigung der Krise waren. Die Antworten wurden kategorisiert und sind ab 5 Nennungen berücksichtigt.

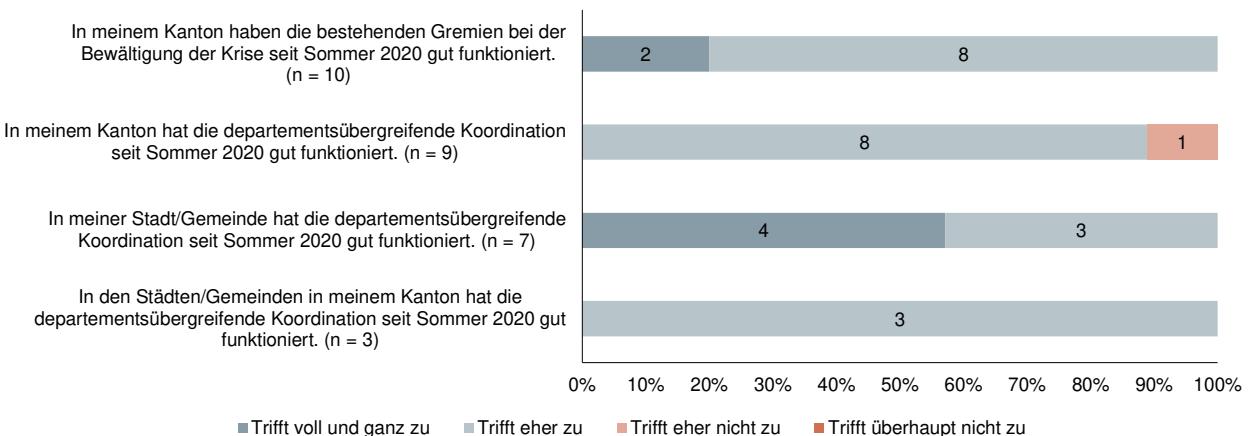
D 3.11: Wichtigste Akteure bei der Bewältigung der Krise (kantonale Vertretende)

Wichtigste Akteure	Anzahl Nennungen
Kantonaler Führungsstab/KFO/Leitung Krisenstab	37
Kantonsregierung	30
Gesundheits-/Sozialdirektion beziehungsweise Departement	29
Kantonsärztliche Dienste/Gesundheitsamt	28
Volkswirtschaftsdirektion beziehungsweise Departement	18
Spitäler	8
Kantonspolizei	6
Quelle: Online-Befragung Interface/KPM (2021): Frage 3.4 (Fragebogen Kantone).	

| Beurteilung durch kommunale Vertretende

Auch den kommunalen Vertretenden wurden Aussagen zur Krisenorganisation, -vorbereitung und zum -management zur Beurteilung vorgelegt.

D 3.12: Beurteilung föderale Krisenorganisation, -vorbereitung und -management (durch kommunale Vertretende)



Quelle: Online-Befragung Interface/KPM (2021): Frage 3.1 (Fragebogen Gemeinde).

Wie die kantonalen Vertretenden sind auch die kommunalen Vertretenden (mehrheitlich) der Meinung, dass die im Kanton bestehenden Gremien sowie die departementsübergreifende Koordination seit Sommer 2020 gut funktionierten. Auch die departementsübergreifende Koordination auf Ebene der Städte/Gemeinden wird von allen Antwortenden positiv beurteilt.

Die kommunalen Vertretenden wurden offen nach den *drei grössten Schwächen und Stärken* im Krisenmanagement ihres Kantons gefragt. Antworten mit mindestens zwei Nennungen sind die folgenden:

- *Schwächen:* Verspätete Publikation von rechtlichen Grundlagen (Verordnungen und Erläuterungen) durch den Bundesrat in der ersten Phase, ungenügende Kommunikation über die Staatsebenen hinweg, fehlendes Training/Übung in den Führungsstäben, unklare Zuständigkeiten (z.B. Verantwortlichkeiten für Durchsetzung der Massnahmen) und Führungsschwäche der Exekutive beziehungsweise Differenzen zwischen kantonaler und regionaler/lokaler Führung.
- *Stärken:* Commitment und klare Haltung der Exekutive (Stadtrat), gute Zusammenarbeit über Direktionsgrenzen hinweg, schnelle Reaktionsfähigkeit auf wechselnde Situationen, funktionierender Krisenstab und kurze Kommunikationswege in der Verwaltung.

3.2.2 Neue innerkantonale Formen der Zusammenarbeit

| Beurteilung durch kantonale Vertretende

70 Prozent der kantonalen Vertretenden (n = 56 von 80) gaben in der Online-Befragung an, dass in ihrem Kanton neue innerkantonale Formen der Zusammenarbeit zwischen den Departementen entstanden. In einer offenen Frage wurden sie gebeten, diese neuen Formen der Zusammenarbeit zu beschreiben. Die Auswertung der Antworten zeigt Folgendes:

- Viele erwähnen (n = 21), dass in der Krise verstärkt *departements- oder abteilungsübergreifend* und *interdisziplinär* zusammengearbeitet wurde – teilweise *ad-hoc* zu

bestimmten Themen, teilweise in dafür *eigens geschaffenen Strukturen und Koordinationsgefässen* (z.B. departementsübergreifende Task Force, Arbeitsgruppen, juristische Zusammenarbeit bei Umsetzung von Bundesbeschlüssen usw.). Spezifisch erwähnt werden Gefässe zur Koordination der Schnittstelle zwischen strategischer Ebene (Regierungsrat) und operativer Ebene (Krisenorgane, Verwaltung), oder zwischen Fachstab und Regelstrukturen (innerhalb der Verwaltung, aber auch mit weiteren Stakeholdern wie der Wirtschaft und medizinischen Leistungserbringern).

- Häufig erwähnt ($n = 10$) wird die Schaffung eines *Sonderstabs Pandemie beziehungsweise Covid-19* als zusätzliches (Koordinations-)Gefäß zum kantonalen Führungsstab mit Vertretenden der kantonalen Verwaltung, teilweise unter Einbezug von kommunalen Vertretenden oder Drittpersonen (z.B. medizinische Fachpersonen, aus der Wirtschaft). Ebenso oft erwähnt ($n = 10$) wird die Schaffung von *themenspezifischen Task-Force-Gruppen* (z.B. zu Themen wie Testen, Impfen, Tourismus, Demonstrationen).
- Schliesslich scheinen während der Krise *neue Arten und Instrumente der Zusammenarbeit* angewendet worden zu sein. Erwähnt wird beispielsweise eine direktere und kurzfristige Zusammenarbeit ($n = 5$), häufig basierend auf persönlichen Kontakten und Beziehungen zu Fachpersonen inner- und ausserhalb der Verwaltung ($n = 3$), mittels Einsatz von Instrumenten wie Videokonferenzen oder via Plattformen zur gemeinsamen Dokumentenablage ($n = 4$).

| Beurteilung durch kommunale Vertretende

Sechs von zehn antwortenden kommunalen Vertretenden geben an, dass in ihrem Kanton während der Krise neue Zusammenarbeitsformen mit den Gemeinden entstanden sind. Als Beispiel nennen die Personen, dass Gemeinde/Städte Einsatz in kantonale Krisenstäbe erhielten beziehungsweise einbezogen wurden in kantonale Sonderstäbe («Es wurde die Bedeutung einer ständigen kommunalen Vertretung im kantonalen Krisenstab erkannt»). Es wurden auch sonstige partnerschaftliche Gefässe zur Zusammenarbeit zwischen Kantonen und Gemeinden geschaffen. Zudem wird erwähnt, dass Gemeinden sich bei gewissen Themen über Gemeindegrenzen hinweg absprachen und zusammenarbeiteten.

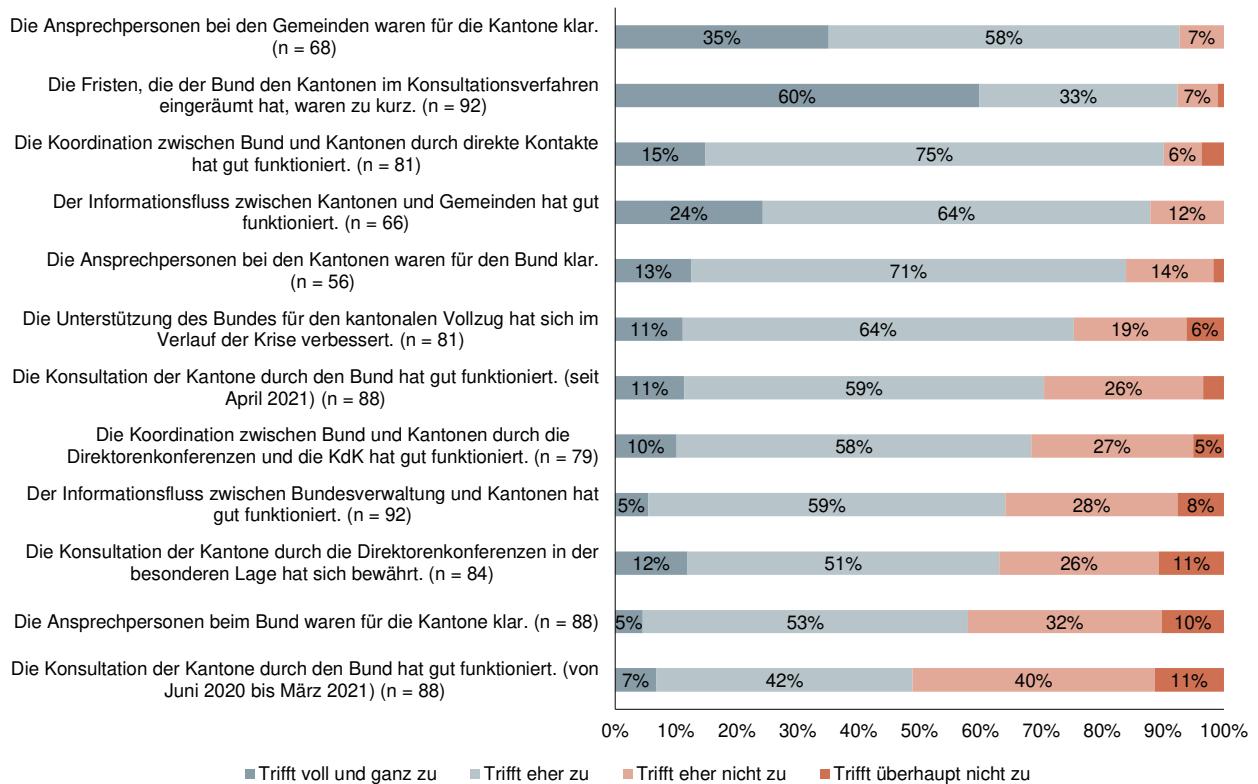
3.3 Zusammenspiel von Bund, Kantonen und Gemeinden während der Krise

3.3.1 Allgemeine Beurteilung

| Beurteilung durch kantonale Vertretende

Den kantonalen Vertretenden wurden eine Reihe von Aussagen zum Zusammenspiel zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden während der Krise zur Beurteilung vorgelegt. Folgende Darstellung zeigt die Ergebnisse auf.

D 3.13: Beurteilung Zusammenspiel Bund, Kantone und Gemeinde während der Krise (durch kantonale Vertretende)



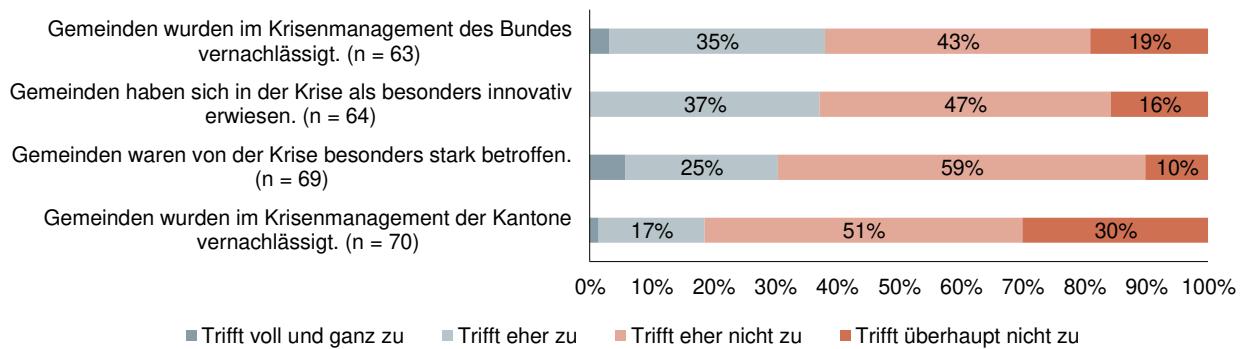
Quelle: Online-Befragung Interface/KPM (2021): Frage 4.1 (Fragebogen Kantone).

Aus dieser Darstellung ist Folgendes ersichtlich:

- *Unterstützung und Konsultation der Kantone:* Eine klare Mehrheit der kantonalen Vertretenden ist der Meinung, dass sich die Unterstützung des Bundes für den kantonalen Vollzug im Verlauf der Krise verbessert hat (75%). Fast alle Teilnehmenden (93%) beurteilen die Konsultationsfristen, die der Bund den Kantonen eingeräumt hat, als zu kurz. Zudem wird ersichtlich, dass die Konsultation der Kantone durch den Bund seit April 2021 positiver beurteilt wird als die Konsultation zwischen Juni 2020 und März 2021. Für 63 Prozent hat sich die Konsultation durch die Direktorenkonferenz in der besonderen Lage (eher) bewährt. Es fällt auf, dass die Zustimmung hier in der lateinischen Schweiz deutlich höher ist als in der Deutschschweiz (68% gegenüber 56%). Außerdem befürworten die Befragten bei Konferenzen dieses Verfahren positiver als die Kantonsvertretenden (75% gegenüber 60%).
- *Koordination:* Eine deutliche Mehrheit (90%) stimmt der Aussage (eher) zu, dass die Koordination zwischen Bund und Kantonen durch direkte Kontakte gut funktioniert hat. Ebenfalls eine – wenn auch kleinere – Mehrheit (68%) beurteilt die Koordination durch die Direktorenkonferenzen und die KdK (eher) positiv. Dabei schätzen kleinere Kantone die Koordination zwischen Bund und Kantonen durch die Direktorenkonferenzen und die KdK positiver ein als grössere Kantone.
- *Informationsfluss:* Der Informationsfluss zwischen Bund und Kantonen wird von einer Mehrheit (64%) positiv beurteilt. Für eine Mehrheit der kantonalen Vertretenden (58%) waren die Ansprechpersonen beim Bund (eher) klar.

Die Beurteilung des Zusammenspiels zwischen *Kantonen und Gemeinden* fällt sehr positiv aus: Eine deutliche Mehrheit der kantonalen Vertretenden stimmt der Aussage (eher) zu, dass die Ansprechpersonen bei den Gemeinden für sie klar waren (92%) und der Informationsfluss zwischen Kantonen und Gemeinden gut funktioniert hat (86%).

D 3.14: Beurteilung Rolle der Gemeinden (durch kantonale Vertretende)



Quelle: Online-Befragung Interface/KPM (2021): Frage 4.8 (Fragebogen Kantone).

Wie in dieser Darstellung ersichtlich, ist nur eine Minderheit der kantonalen Vertretenden der Meinung, dass die Gemeinden im Krisenmanagement des Kantons (19%) oder des Bundes (38%) vernachlässigt wurden. Ebenfalls sind die meisten Teilnehmenden der Meinung, dass die Gemeinden von der Krise nicht besonders stark betroffen waren (69%) und sich nicht als besonders innovativ erwiesen haben (63%).

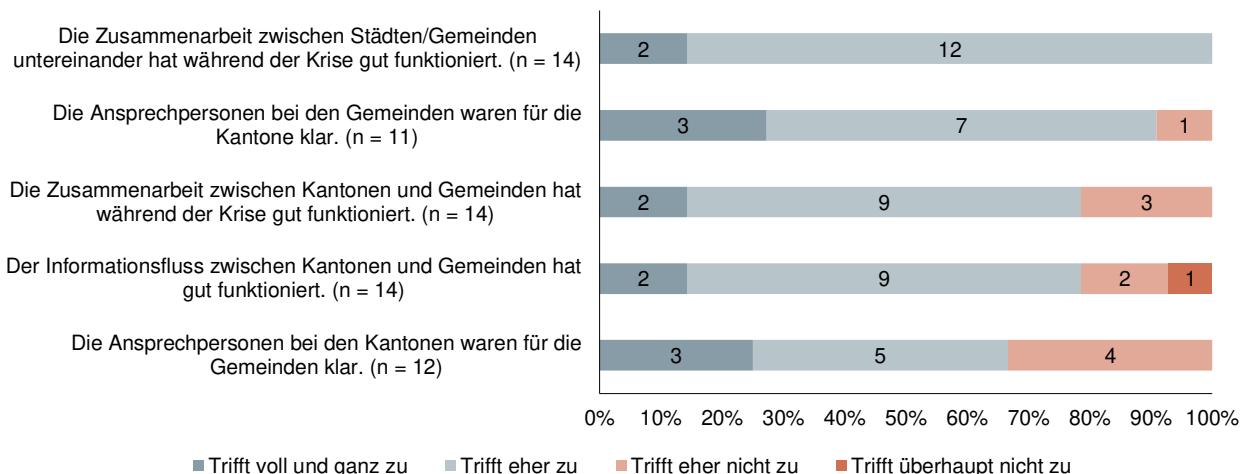
Bei den Antworten zeigen sich folgende Unterschiede je nach Sprachregion und Kantonsgrösse:

- Personen aus deutschsprachigen Kantonen geben häufiger an (44%, n = 15 von 34), dass Gemeinden im Krisenmanagement des Bundes vernachlässigt wurden, als Personen von lateinsprachigen Kantonen (25%, n = 5 von 20). Dasselbe gilt für Personen aus kleineren Kantonen (47%, n = 10 von 21) im Vergleich zu Personen aus grösseren Kantonen (31%, n = 10 von 32).
- Personen aus Kantonen der lateinischen Schweiz beurteilen die Innovationsfähigkeit der Gemeinden in der Krise positiver (85%, n = 11 von 19) als Personen aus der Deutschschweiz (15%, n = 7 von 46). Dasselbe gilt für Personen aus grösseren Kantonen (39%, n = 12 von 31) im Vergleich zu solchen aus kleineren Kantonen (25%, n = 6 von 24).
- Personen aus den lateinischen Kantonen sind häufiger der Meinung (48%, n = 10 von 21), dass Gemeinden von der Krise besonders stark betroffen waren als Personen aus deutschsprachigen Kantonen (11%, n = 8 von 41).

I Beurteilung durch kommunale Vertretende

Die kommunalen Vertretenden wurden zu ihrer Zustimmung zu einer Reihe von Aussagen bezüglich des Zusammenspiels zwischen Kantonen und Gemeinden gebeten.

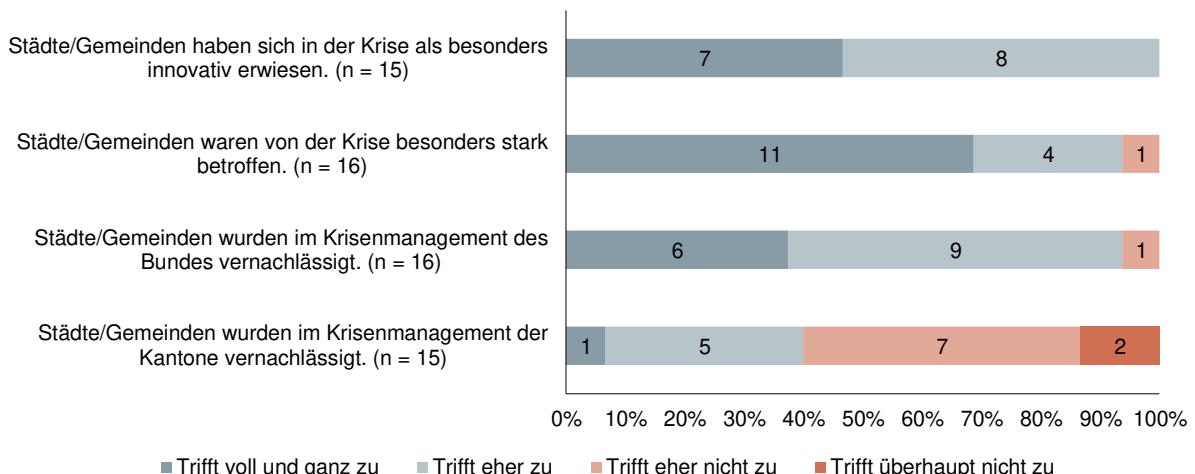
D 3.15: Beurteilung des Zusammenspiels Gemeinde und Kantone (durch kommunale Vertretende)



Quelle: Online-Befragung Interface/KPM (2021): Frage 4.1 (Fragebogen Gemeinde).

Wie in dieser Darstellung ersichtlich, fällt die Beurteilung der kommunalen Vertretenden zum *Zusammenspiel zwischen Kantonen und Gemeinden* – wie auch der kantonalen Vertretenden – sehr positiv aus. Jedoch scheinen die Ansprechpersonen bei den Kantonen nicht für alle kommunalen Vertretenden klar gewesen zu sein (4 von 12 stimmten dieser Aussage eher nicht zu).

D 3.16: Beurteilung Rolle der Gemeinden (durch kommunale Vertretende)



Quelle: Online-Befragung Interface/KPM (2021): Frage 4.4 (Fragebogen Gemeinde).

Im Gegensatz zu den kantonalen Vertretenden (siehe Darstellung D 3.15) sind die meisten der kommunalen Vertretenden der Meinung, dass die Städte/Gemeinden im Krisenmanagement des Bundes vernachlässigt wurden. Eine knappe Mehrheit (60%) stimmt aber

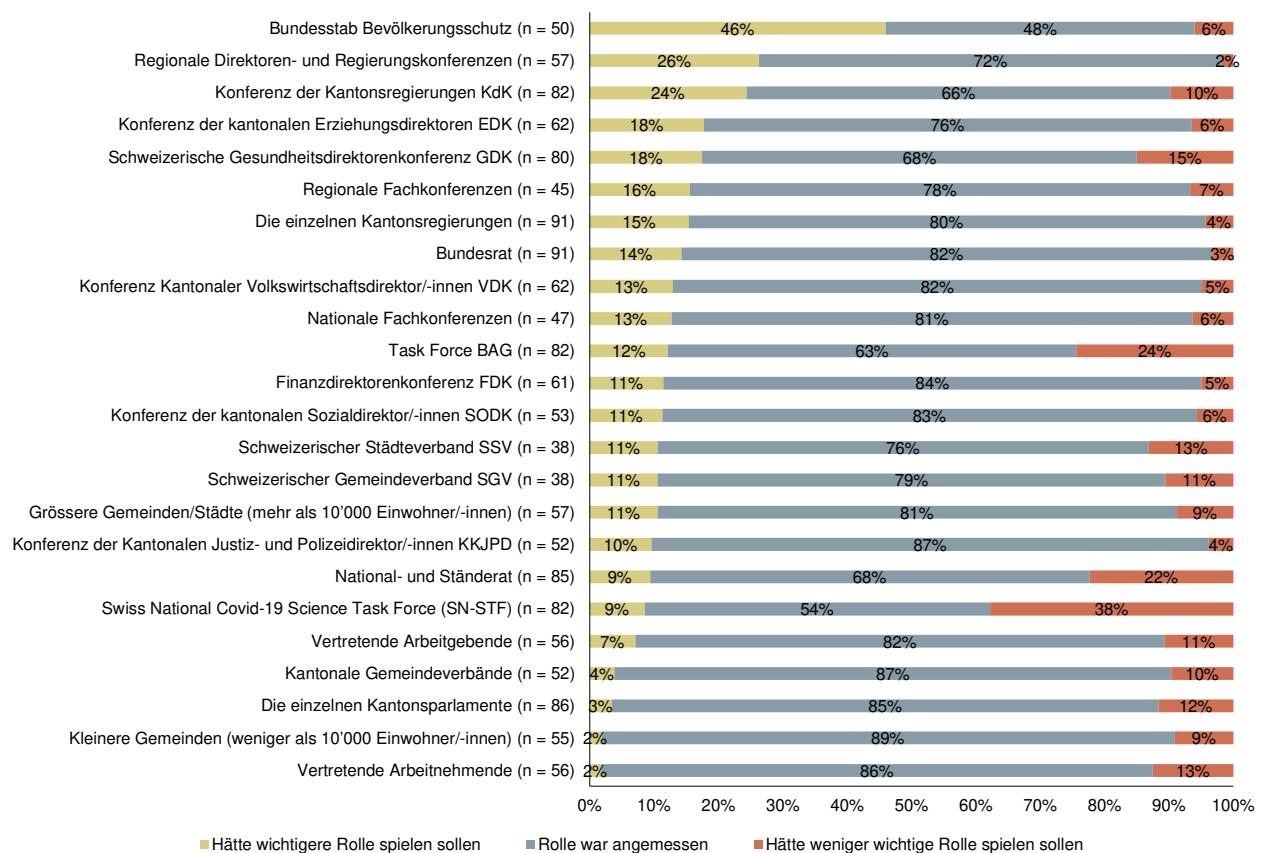
nicht zu, dass eine Vernachlässigung auch im Krisenmanagement der Kantone stattgefunden hat. Im Gegensatz zu den kantonalen Vertretenden stimmen die kommunalen Vertretenden zudem den Aussagen deutlich zu, dass die Städte/Gemeinden sich in der Krise als besonders innovativ erwiesen haben und von der Krise besonders stark betroffen waren.

3.3.2 Rolle verschiedener Akteure, Institutionen und Organisationen

| Beurteilung durch kantonale Vertretende

Die kantonalen Vertretenden wurden gebeten, zu beurteilen, ob die Rolle verschiedener Akteure, Institutionen und Organisationen in der Krise angemessen war beziehungsweise ob sie eine wichtigere oder weniger wichtige Rolle hätten haben sollen. Die Ergebnisse sind in der folgenden Darstellung aufgeführt.

D 3.17: Beurteilung Rolle verschiedener Akteure, Institutionen, Organisationen (durch kantonale Vertretende)



Quelle: Online-Befragung Interface/KPM (2021): Frage 4.5 (Fragebogen Kantone).

Wie in dieser Darstellung ersichtlich, ist lediglich bei den folgenden Akteuren eine kritische Beurteilung bezüglich ihrer Rolle in der Krise zu erkennen:

- *Regionale Direktoren- und Regierungskonferenzen:* 26 Prozent der Befragten hätten sich eine wichtigere Rolle für die regionalen Konferenzen gewünscht.
- *Bundesstab Bevölkerungsschutz:* Fast die Hälfte der Personen (46%) ist der Meinung, dass der Bundesstab Bevölkerungsschutz eine wichtigere Rolle hätte spielen sollen. Dabei gaben Befragte mit Tätigkeitsschwerpunkt in den Bereichen Sicherheit (Polizei/Zivilschutz) sowie Recht und Gesetzgebung mit 92 Prozent (n = 12 von 13) beziehungsweise 71 Prozent (n = 5 von 7) überdurchschnittlich oft an, dass der Bundesstab Bevölkerungsschutz eine wichtigere Rolle hätte spielen sollen.

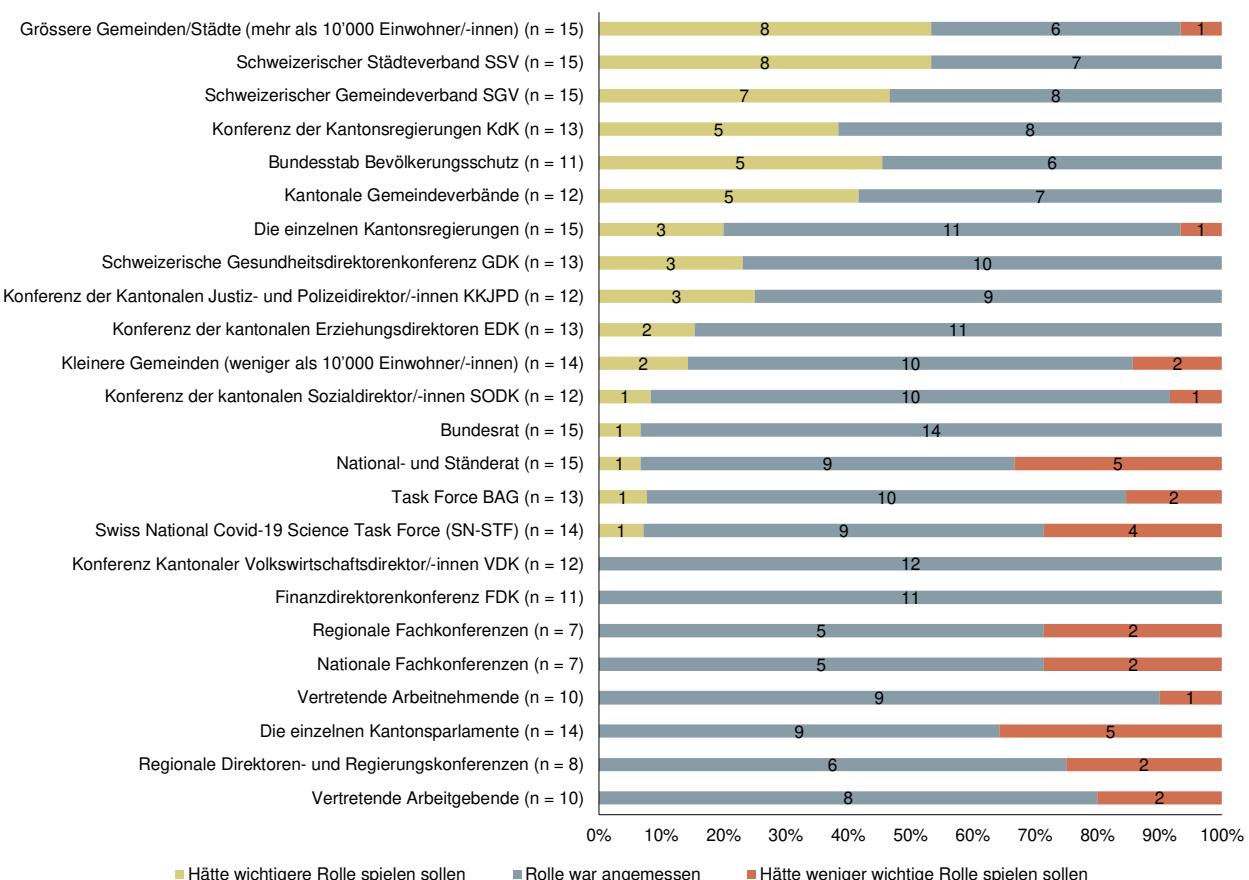
- *Task Force BAG*: Laut 24 Prozent der Befragten hätte die Task Force BAG eine weniger wichtige Rolle spielen sollen.
- *Swiss National Covid-19 Science Task Force (SN-STF)*: 38 Prozent der kantonalen Vertretenden sind der Meinung, dass die SN-STF eine weniger wichtige Rolle hätte spielen sollen.

Auf die Frage, welche weiteren Akteure eine Rolle hätten spielen sollen beziehungsweise deren Rolle noch genauer geklärt werden müssten, wurden folgende Antworten mehrfach genannt: die Armee und der Zivilschutz (n = 5), die Branchenverbände («Hätten zentralere Rolle einnehmen und die Interessen ihrer Mitglieder besser bündeln sollen», n = 3) und die Fachgruppe Stabschefs der Kantone (n = 2). Zudem gab es drei Nennungen dazu, dass es nicht mehr Akteure gebraucht hätte, sondern vielmehr weniger Akteure mit mehr Entscheidungskompetenz im Krisenmanagement.

| Beurteilung durch kommunale Vertretende

Auch die kommunalen Vertretenden wurden gebeten, eine Beurteilung der Akteure, Institutionen und Organisationen bezüglich ihrer Rolle in der Krise vorzunehmen.

D 3.18: Beurteilung Rolle verschiedener Akteure, Institutionen, Organisationen (kommunale Vertretende)



Quelle: Online-Befragung Interface/KPM (2021): Frage 4.2 (Fragebogen Gemeinde).

Mehr als ein Drittel der kommunalen Vertretenden ist bei den folgenden Akteuren der Meinung, dass sie eine *wichtigere Rolle* hätten spielen sollen: Schweizerischer Städteverband SSV und grössere Gemeinden/Städte, Schweizerischer Gemeindeverband, Bundes-

stab Bevölkerungsschutz, kantonale Gemeindeverbände und die Konferenz der Kantonsregierungen KdK. Bei den folgenden Akteuren ist mehr als ein Drittel der Meinung, dass diese eine *weniger wichtigere Rolle* hätten spielen sollen: die einzelnen Kantonsparlamente und der National- und Ständerat.

Auf die Frage, welche weiteren Akteure eine Rolle hätten spielen sollen beziehungsweise wessen Rollen noch genauer geklärt werden müssten, wurden folgende Antworten gegeben: Fachverbände (z.B. aus dem Bereich Wirtschaft), Akteure aus der medizinischen Grundversorgung sowie nationale Verbände der Leistungserbringer (z.B. Apotheken, Hausärzte/-innen, Spitäler).

3.3.3 Verbesserungspotenzial

| Beurteilung durch kantonale Vertretende

Die kantonalen Vertretenden wurden offen gefragt, wie das Konsultationsverfahren von Bund und Kantonen in einer zukünftigen Krise verbessert werden könnte. Die meistgenannten Antworten (ab 4 Nennungen) wurden kategorisiert und sind in der folgenden Darstellung aufgeführt.

D 3.19: Verbesserungspotenzial beim Konsultationsverfahren von Bund und Kantonen (kantonale Vertretende)

Verbesserung des Konsultationsverfahrens	Anzahl Nennungen
Grosszügigere, realistischere Antwortfristen – je nach Dringlichkeit des Entscheides (mind. 4 Tage bei grösster Dringlichkeit, nicht übers Wochenende).	32
Direkte Konsultation über Staatskanzleien/Kantonsregierungen (nicht über GDK, VDK).	8
In der Konsultation Raum lassen für alternative Vorschläge oder Änderungen, offene anstelle von geschlossenen Ja-/Nein-Fragen.	7
Anliegen, Rückmeldungen der Kantone bei Entscheidungen stärker berücksichtigen.	7
Geeignetes elektronisches Vernehmlassungstool entwickeln und anwenden.	6
Frühzeitige Ankündigung von Konsultationen, Vernehmlassungen und sonstigen Projekten (längerfristigen Zeitplan erarbeiten).	6
Frühzeitiger Einbezug der Kantone bei Konsultationsvorbereitung, vor allem bei längerfristigen Entscheidungen (z.B. durch Arbeitsgruppen oder paritätisch zusammengesetztes Steuerungsgremium).	5
Verbesserung Aufbereitung und Kommunikation der Ergebnisse der Konsultation, transparente Begründung für Nicht-Berücksichtigung von Positionen.	5

Quelle: Online-Befragung Interface/KPM (2021): Frage 4.2 (Fragebogen Kantone).

Zudem wurden die kantonalen Vertretenden gefragt, wie der Bund die Kantone beim kantonalen Vollzug in einer zukünftigen Krise besser unterstützen könnte und ob es Aufgaben gibt, welche die Kantone im Verlauf der Krise umsetzen mussten, bei welchen der Bund selbst für den Vollzug verantwortlich sein sollte. Die folgende Darstellung enthält die meistgenannten Antworten (ab 2 Nennungen).

D 3.20: Verbesserungspotenzial bei der Unterstützung des kantonalen Vollzugs durch den Bund (kantonale Vertretende)

Verbesserungen der Unterstützung des kantonalen Vollzugs durch den Bund	Anzahl Nennungen
Know-how und Bedürfnisse bezüglich des Vollzugs frühzeitig abholen bei Kantonen, Umsetzung und die Auswirkungen von Massnahmen bereits in der Entscheidvorbereitung (Konsultationsverfahren) miteinbeziehen.	10
Präzisere und frühzeitigere Anweisungen zur Umsetzung von Massnahmen/Entscheiden (z.B. Musterverfahrungen, Erläuterungen zu Rechtserlassen), Umsetzungsmanuals zeitgleich mit Verordnungen veröffentlichen.	7
Regelmässigerer und gezielter Austausch und Koordination mit Kantonen (z.B. via Austauschforen, Hotlines).	6
Mehr Vorlaufzeit für den Vollzug der Massnahmen.	5
Klarer Lead des Bundes bei den Entscheiden und möglichst schweizweit einheitliche Vorgaben (bei schweizweiten Problemen).	5
Finanzierung des Vollzugs besser regeln; Finanzierung aller Ausgaben, die den Kantonen im Zusammenhang mit den Beschlüssen des Bundes entstehen.	3
Einheitliche schweizweite IT-Lösungen und Software entwickeln und anwenden.	3
Kantone und Gemeinden frühzeitig über Entscheidungen informieren, damit sich diese auf Vollzugsfragen vorbereiten können.	3
Aufgaben, bei welchen der Bund selbst für den Vollzug verantwortlich sein sollte	Anzahl Nennungen
Härtefallprogramm/-massnahmen.	3
Entwicklung und Bereitstellung von digitalen Tools, die von allen Kantonen gebraucht werden (z.B. fürs Contact Tracing).	2
Zentrale Lagerung und Versorgung von Schutzmaterial.	2
Koordination zwischen den Kantonen (z.B. Patiententransfer, Schliessung von Institutionen).	2

Quelle: Online-Befragung Interface/KPM (2021): Fragen 4.3 und 4.4 (Fragebogen Kantone).

Die kantonalen Vertretenden wurden gefragt, welche Verbesserungen sie für die zukünftige Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen Kantonen und Gemeinden in einer Krise empfehlen würden (Berücksichtigung der Antwortkategorien ab 2 Nennungen).

D 3.21: Verbesserungspotenzial für die zukünftige Zusammenarbeit (kantonale Vertretende)

Verbesserung Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen	Anzahl Nennungen
Besserer Einbezug der Kantone und ihrer Vollzugserfahrung in Entscheidungsfindung beziehungsweise Erarbeitung von Massnahmen (z.B. in Arbeits-/Fachgruppen).	9
Koordiniertere und einheitlichere Kommunikation gegen innen und nach aussen (z.B. gemeinsame Kommunikationsstrategie, zentrale Website mit allen Informationen).	6
Kantone frühzeitig und transparent über Entscheidungen des Bundes informieren (vor den Pressekonferenzen).	6
Intensivierung der Beziehungen/direkte Kontakte schaffen auch ausserhalb der Krise.	4
Digitale Technologien besser und einheitlicher nutzen (z.B. digitale Kommunikationskanäle, Contact-Tracing-Software, Kontaktdatenerfassung).	4
Etablierte und bewährte Prozesse und Strukturen besser nutzen (z.B. BSTB).	4
Kantone in den Krisenstab auf Bundesebene miteinbeziehen (z.B. Schaffung eines politischen Koordinations- und Steuerungsgremiums mit Vertretenden des Bundesrats, der KdK-, Regierungspräsidenten- und Fachdirektorenkonferenzen-Vertretung).	3
Krisenmanagement/-kompetenz besser einüben und trainieren.	3
Mehr Koordination zwischen Kantonen und Regionen zur Sicherstellung einer ganzheitlichen Umsetzung und Verhinderung von Ungleichheiten (z.B. durch zentrale Koordinationsstelle seitens Bund).	3
Klarere Führung durch den Bund und einheitlichere, striktere Vorgaben (insb. bei Härtefallmassnahmen).	3
Besserer intersektorieller Informationsaustausch und Absprachen innerhalb der Kantone sowie unter Regionen und Direktorenkonferenzen.	3
Führungsstrukturen und Ansprechpartner auf Ebene Bund bündeln/reduzieren.	2
Gemeinsame Ziele und übergeordnete Strategien auf politischer Ebene definieren, Eindämmung von Mikromangement auf politischer Ebene.	2
Verbesserung Zusammenarbeit zwischen Kantonen und Gemeinden	Anzahl Nennungen
Frage muss für jeden Kanton einzeln beantwortet werden, da abhängig von politischer/administrativer Kultur im Kanton.	5
Kommunikation und Informationsaustausch verbessern und institutionalisieren, Ansprechpersonen/-stellen definieren.	5
Beziehungen/direkte Kontakte zwischen Kantonen und Gemeinden intensivieren.	2
Einbezug der Gemeinden in kantonalen Führungsstäben.	2
Krisenorganisation über Gemeindegrenzen hinweg sicherstellen (z.B. Bildung von Bezirk-Führungsstäben).	2

Quelle: Online-Befragung Interface/KPM (2021): Fragen 4.7 und 4.9 (Fragebogen Kantone).

| Beurteilung durch kommunale Vertretende

Die kommunalen Vertretenden wurden gefragt, wie der *Einbezug von Städten/Gemeinden in das Konsultationsverfahren von Bund und Kantonen* in einer zukünftigen Krise verbessert werden könnte. Mehrfach (3 Personen) genannt wurde, dass Städte/Gemeinden konsequenter in die Entscheidungsfindung miteinbezogen werden sollten – insbesondere

grössere Städte/Gemeinden. Eine Person fügt an, dass neben kantonalen Kommunalverbänden auch nationale Kommunalverbände angesprochen werden sollten. Eine andere Person findet es wichtig, dass bei nationalen Konsultationen stets mögliche Auswirkungen für die kommunale Ebene mitgedacht werden.

Zudem wurden die kommunalen Vertretenden gefragt, wie *Kantone die Städte/Gemeinden beim Vollzug* in einer zukünftigen Krise *besser unterstützen* könnten. Mehrfach genannt wurde Folgendes: Miteinbezug von kommunalen Vertretenden in kantonale Krisenorganisationen und vorheriges Einüben der Zusammenarbeit in der Krisensituation (4 Nennungen), zur Verfügung stellen von Vollzugshilfen (2 Nennungen) und insbesondere Situation in den Städten ernst nehmen und gemeinsam nach Lösungen für den Vollzug suchen (2 Nennungen).

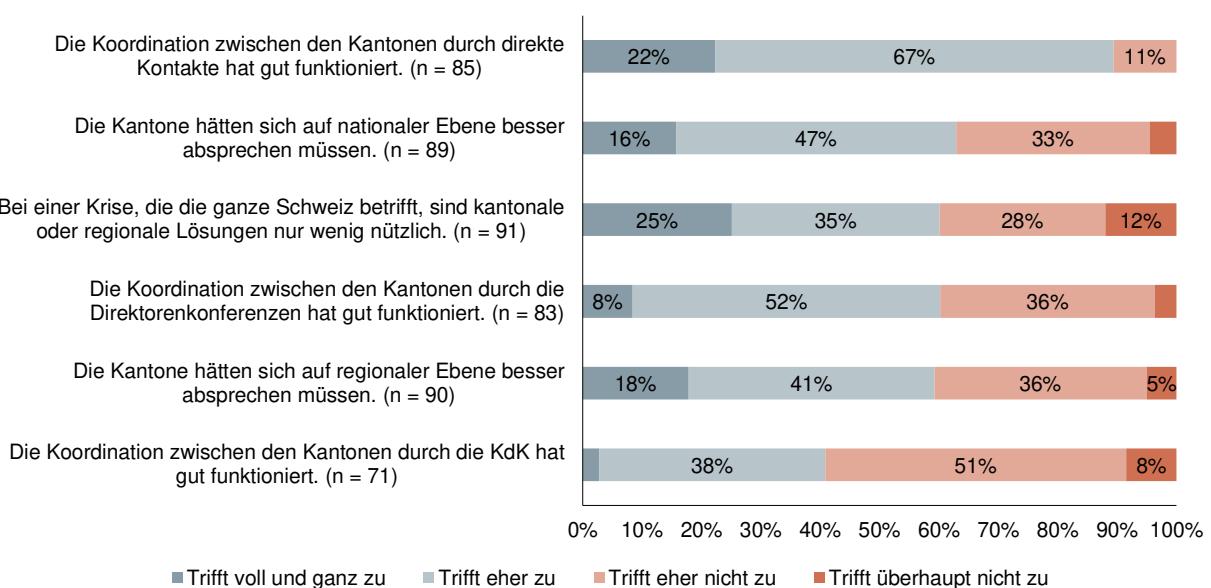
Die kommunalen Vertretenden wurden gefragt, wie sie die *zukünftige Zusammenarbeit zwischen Städten/Gemeinden und Kantonen* in einer Krise verbessern würden. Mehrfach genannt wurde Folgendes: Städte/Gemeinde stärker einbeziehen bei der Entscheidungsfindung und in Krisenorganisation der Kantone einbinden (6 Nennungen), frühzeitigere Information/Kommunikation innerhalb des Kantons zu Gemeinden sicherstellen (2 Nennungen), Verantwortlichkeiten, Zuständigkeiten sowie Ansprechpersonen rascher klären und definieren (2 Nennungen) sowie vorhandenen Führungsgefässen besser nutzen und keine neuen Führungsgefässen schaffen (2 Nennungen).

3.4 Interkantonale und interkommunale Zusammenarbeit während der Krise

3.4.1 Allgemeine Beurteilung der interkantonalen Zusammenarbeit

Die kantonalen Vertretenden konnten ihre Zustimmung zu einer Reihe von Aussagen bezüglich der interkantonalen Zusammenarbeit während der Krise geben. Die Ergebnisse sind in der folgenden Darstellung aufgezeigt.

D 3.22: Beurteilung der interkantonalen Zusammenarbeit während der Krise (kantonale Vertretende)



Quelle: Online-Befragung Interface/KPM (2021): Frage 5.5 (Fragebogen Kantone).

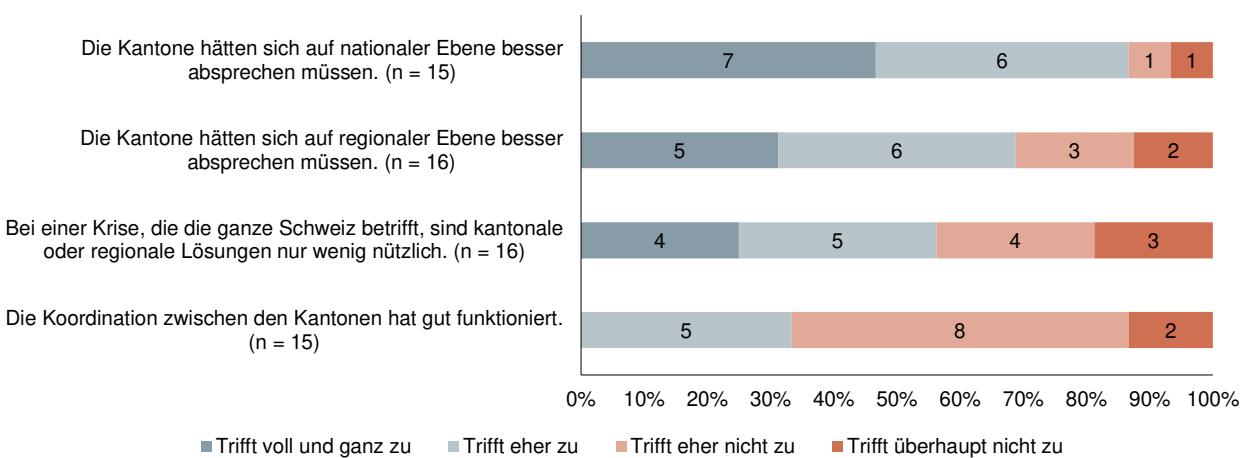
Wie in dieser Darstellung ersichtlich, ist eine knappe Mehrheit von 63 Prozent beziehungsweise 59 Prozent der Meinung, dass die Kantone sich auf nationaler und regionaler

Ebene besser hätten absprechen müssen. 60 Prozent sind der Meinung, dass kantonale oder regionale Lösungen bei einer schweizweiten Krise nur wenig nützlich sind.

Während die Koordination zwischen den Kantonen durch direkte Kontakte und die Direktorenkonferenzen von einer Mehrheit positiv beurteilt wird, hat die Koordination zwischen den Kantonen durch die KdK aus Sicht einer Mehrheit (59%) (eher) nicht gut funktioniert.

Auch die kommunalen Vertretenden beurteilten Aussagen zur interkantonalen Zusammenarbeit während der Krise.

D 3.23: Beurteilung der interkantonalen Zusammenarbeit während der Krise (kommunale Vertretende)



Quelle: Online-Befragung Interface/KPM (2021): Frage 4.5 (Fragebogen Gemeinde).

Die Beurteilung der kommunalen Vertretenden fällt insgesamt sehr positiv aus. Von einer Mehrheit kritisch beurteilt wird einzig die Aussage zur Koordination zwischen den Kantonen während der Krise: 10 von 15 stimmen (eher) nicht zu, dass diese funktioniert hat. Uneinigkeit herrscht bezüglich der Aussage, ob bei einer schweizweiten Krise kantonale oder regionale Lösungen nützlich sind oder nicht.

3.4.2 Austausch von Erfahrungen, regionale Lösungen und Entscheidungen zwischen Kantonen

Die kantonalen Vertretenden wurden gefragt, ob es im Verlauf der Krise seit Sommer 2020 *Erfahrungen aus anderen Kantonen* gab, von denen der Kanton profitieren konnte. 54 Personen konnten diese Frage mit «Ja» beantworten, während 10 Personen diese Frage verneinten (14 «Weiss nicht»). In einem Textfeld hatten die kantonalen Vertretenden die Möglichkeit, ihre Antwort auszuführen. Häufig wird dabei von einem interkantonalen Austausch auf regionaler Ebene (z.B. innerhalb der Kantone der Romandie, Zentralschweiz, Nordwestschweiz) berichtet – sei es generell zu Vollzugsfragen, zum Thema Testen, Contact Tracing, wirtschaftlichen Massnahmen, spezifischen Rechtsfragen oder Informatik-/Softwareproblemen. In gewissen Regionen scheint man sich regelmäßig zu Kommunikationsfragen ausgetauscht und mediale Stellungnahmen abgesprochen zu haben (n = 7). Ebenfalls erwähnt werden systematische Austausche zwischen Stabschefs und kantonalen Führungsorganen in der Krise (n = 5). Wenn es um konkrete Erfahrungen aus anderen Kantonen geht, von denen die Antwortenden profitierten, wird Folgendes mehrfach erwähnt:

- Kantonale Teststrategie (z.B. Umsetzung von Massentests in Schulen) des Kantons Graubünden (n = 12)
- Umsetzung wirtschaftlicher Massnahmen wie Härtefallmassnahmen des Kantons St. Gallen (n = 4).
- Impfkampagne des Kantons Basel-Stadt (n = 3)

Zudem wurden die kantonalen Vertretenden gefragt, ob sie zusammen mit Kantonen in derselben Region in der Krise *gemeinsame regionale Lösungen entwickelt oder gemeinsame regionale Entscheidungen* getroffen hätten. 50 Personen bestätigten dies, während 15 Personen verneinten (13 «Weiss nicht»). Wiederum hatten die kantonalen Vertretenden die Möglichkeit, ihre Antwort in einem Textfeld zu präzisieren. Häufig wurde angegeben, dass sich die Kantone untereinander bei der Ausgestaltung beziehungsweise dem Vollzug der Massnahmen koordinierten (n = 32), beispielsweise über Fach- und Regionalkonferenzen. Besonders häufig geschah dies gemäss den Antwortenden im Bereich der Betriebsöffnungen und -schliessungen, bei der Ausgestaltung der Härtefallunterstützung, im Bildungsbereich (z.B. Schutzmassnahmen in Schulen) sowie bei der Umsetzung der Testkonzepte und dem Contact Tracing. Teilweise wurden zur Koordination der Kantone entsprechende Informatiklösungen eingesetzt, um Informationen auszutauschen (n = 3). Zudem sprachen sich gewisse Kantone bei der Kommunikation nach aussen sowie bei Vernehmlassungen und Stellungnahmen an den Bund ab (n = 6).

3.4.3 Verbesserungspotenzial der interkantonalen Zusammenarbeit

Die kantonalen Vertretenden wurden gefragt, welche Verbesserungen sie für die künftige Zusammenarbeit in einer Krise unten den Kantonen *auf gesamtschweizerischer Ebene* und *auf nachbarschaftlicher/regionaler Ebene* empfehlen würden (Berücksichtigung von Antworten ab 2 Nennungen).

D 3.24: Verbesserungspotenzial für die zukünftige Zusammenarbeit unter den Kantonen (kantonale Vertretende)

Verbesserung Zusammenarbeit unter den Kantonen auf gesamtschweizerischer Ebene	Anzahl Nennungen
Horizontaler Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den Kantonen intensivieren und institutionalisieren (auf fachlicher und politischer Ebene), Austauschgefässe entsprechend ausbauen (z.B. häufigere Sitzungen der Direktorenkonferenzen).	8
Verstärkung einer gemeinsamen Kommunikation gegenüber Bund und gegen aussen.	5
Formalisierung der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen auf fachlicher und auf politischer Ebene, über sektorelle Sicht hinaus (z.B. interkantonale Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse im Krisenfall definieren).	.4
Gemeinsame politische Ziele und Strategien (zusammen mit Bund) definieren.	4
Einbezug/Mitwirkung der Kantone auf Ebene Bund ermöglichen, beispielsweise in Arbeitsgruppen oder im Rahmen eines gemeinsamen Steuerungs-/Führungsgremiums.	3
Klärung der Rolle von KdK, GDK und VDK in der Krise.	2

Verbesserung Zusammenarbeit unter den Kantonen auf regionaler/nachbarlicher Ebene	Anzahl Nennungen
Reduktion des Wettbewerbs zwischen den Kantonen und bessere Abstimmung von Entscheidungen.	9
Institutionalisierte Austausch zu Erfahrungen und Entscheidungen auf Ebene aller Regionen sicherstellen, Austausch-/Koordinationsgefässe auf politischer und fachlicher Ebene ausbauen.	7
Systematisierung der Zusammenarbeitsprozesse auf regionaler Ebene über Kantonsgrenzen hinweg, mehr regionale Lösungen/Entscheidungen anstreben.	5
Gemeinsame Plattform prüfen, auf der Konzepte, Vorlagen, Checklisten, Kommunikation von Entscheidungen usw. ausgetauscht werden können.	3
Bestehende Gremien besser nutzen und die kantonalen Entscheidungsprozesse und Führungsrythmen aufeinander abstimmen.	2
Bei ähnlicher Lage Harmonisierung von Massnahmen anstreben und bei Differenzen die Gründe nachvollziehbar kommunizieren.	2

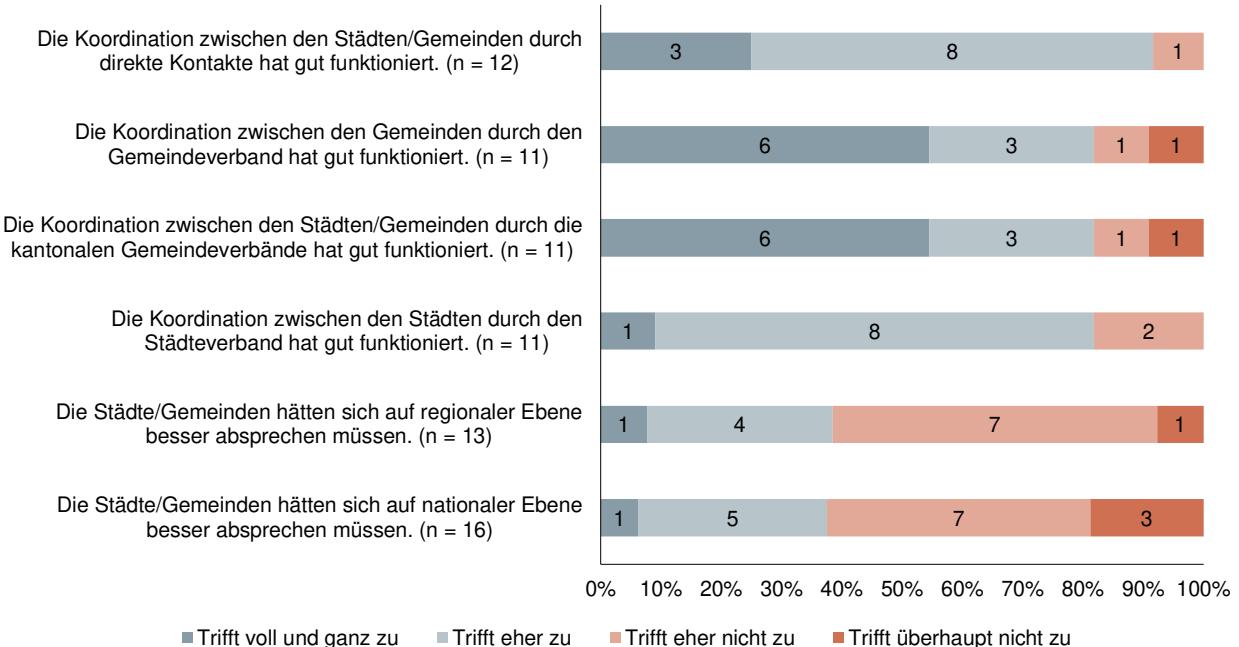
Quelle: Online-Befragung Interface/KPM (2021): Fragen 5.6 und 5.7 (Fragebogen Kantone).

Die kommunalen Vertretenden wurden ebenfalls gefragt, welche Verbesserungen sie für die *künftige Zusammenarbeit der Kantone untereinander* empfehlen würden. Mehrfach genannt wurde der Wunsch nach einer besseren Koordination und Absprachen zwischen den Kantonen ($n = 3$), einheitlicheren Regelungen beziehungsweise Vollzug ($n = 3$) sowie gemeinsamen Auftritten gegenüber dem Bund und der Öffentlichkeit ($n = 2$).

3.4.4 Beurteilung der interkommunalen Zusammenarbeit während der Krise

Die kommunalen Vertretenden wurden gebeten, verschiedene Aussagen zur interkommunalen Zusammenarbeit während der Krise zu beurteilen.

D 3.25: Beurteilung der interkommunalen Zusammenarbeit während der Krise (kommunale Vertretende)



Quelle: Online-Befragung Interface/KPM (2021): Frage 5.1 (Fragebogen Gemeinde).

Wie in dieser Darstellung ersichtlich, vertritt jeweils eine Mehrheit der kommunalen Vertretenden nicht die Meinung, dass sich Städte/Gemeinden auf nationaler oder regionaler Ebene besser hätten absprechen müssen. Die Koordination zwischen den Städten durch den Städte- und Gemeindeverband, die kantonalen Gemeindeverbände sowie durch direkte Kontakte wird jeweils von einer Mehrheit positiv beurteilt.

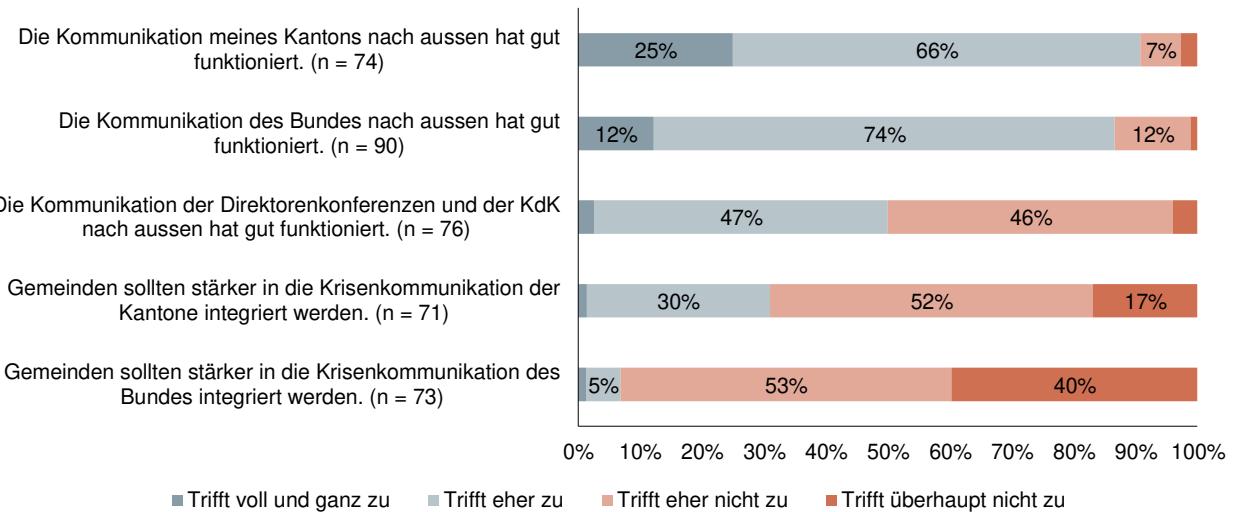
3.5 Kommunikation nach aussen

3.5.1 Allgemeine Beurteilung

| Beurteilung durch kantonale Vertretende

Die kantonalen Vertretenden wurden gebeten, anhand verschiedener Aussagen die Kommunikation während der Krise zu beurteilen. Die folgende Darstellung enthält die Ergebnisse dazu.

D 3.26: Beurteilung der Kommunikation (kantonale Vertretende)



Quelle: Online-Befragung Interface/KPM (2021): Frage 6.1 (Fragebogen Kantone).

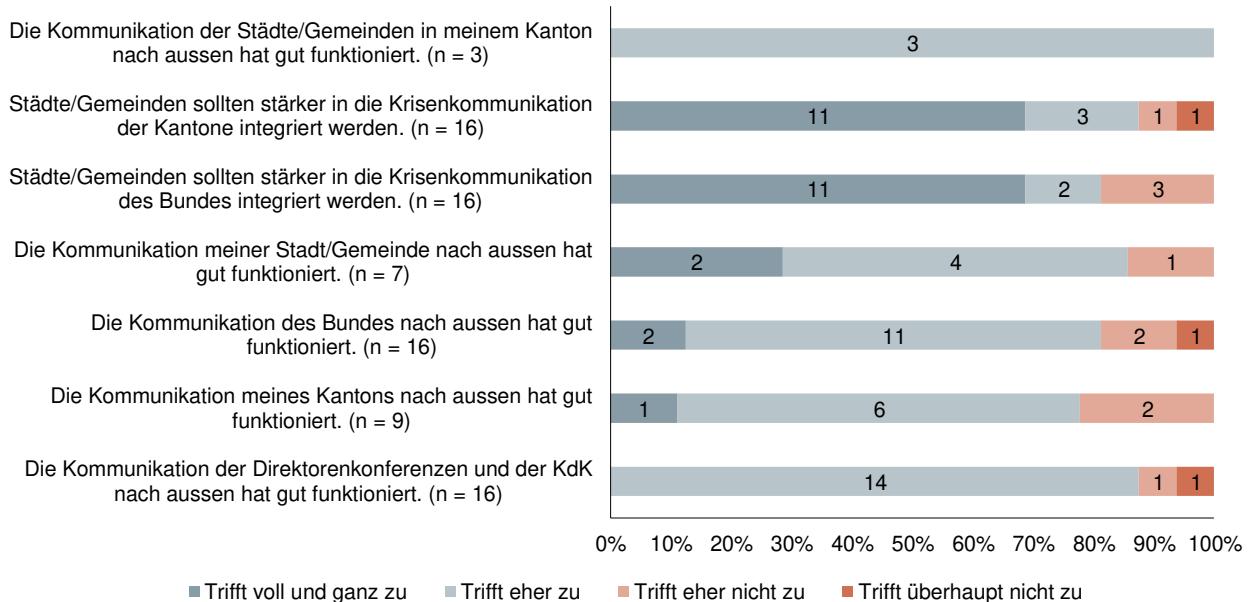
In dieser Darstellung ist erkennbar, dass die Kommunikation nach aussen durch den Bund wie auch durch den jeweils eigenen Kanton gemäss einer deutlichen Mehrheit der kantonalen Vertretenden (86% bzw. 91%) (eher) gut funktioniert hat. Geteilt ist die Meinung der kantonalen Vertretenden bezüglich der Kommunikation nach aussen durch die Direktorenkonferenzen und die KdK.

Gemäss fast allen kantonalen Vertretenden (93%) sollten die Gemeinden nicht stärker in die Krisenkommunikation des Bundes integriert werden – und auch auf kantonaler Ebene ist eine Mehrheit der Teilnehmenden (69%) der Meinung, dass die Gemeinden nicht stärker in die Kommunikation der Kantone einbezogen werden sollten.

| Beurteilung durch kommunale Vertretende

Die folgende Darstellung zeigt die Antwortverteilung von kommunalen Vertretenden zum Thema Kommunikation nach aussen.

D 3.27: Beurteilung der Kommunikation (kommunale Vertretende)



Quelle: Online-Befragung Interface/KPM (2021): Frage 6.1 (Fragebogen Gemeinde).

Wie die kantonalen Vertretenden kommen auch die kommunalen Vertretenden mehrheitlich zum Schluss, dass die Kommunikation des Bundes sowie der Kantone nach aussen gut funktioniert hat. Die kommunalen Vertretenden beurteilen im Gegensatz zu den kantonalen Vertretenden auch die Kommunikation der Direktorenkonferenz und der KdK positiv. Auch der Kommunikation der eigenen Stadt/Gemeinde und den Gemeinden insgesamt wird ein gutes Zeugnis ausgestellt.

Im Gegensatz zu den kantonalen Vertretenden stimmen die kommunalen Vertretenden der Aussage mehrheitlich zu, dass die Städte/Gemeinden stärker in die Krisenkommunikation des Bundes und der Kantone integriert werden sollten.

3.5.2 Verbesserungspotenzial im Bereich Kommunikation

| Beurteilung durch kantonale Vertretende

Die kantonalen Vertretenden wurden gefragt, wo sie Verbesserungspotenzial bei der Kommunikation der Kantone, des Bundes und der Konferenzen nach aussen identifizieren. Folgende Darstellung fasst die Antworten in Kategorien zusammen (Berücksichtigung ab 2 Nennungen).

D 3.28: Verbesserungspotenzial für die Kommunikation nach aussen (kantonale Vertretende)

Verbesserung Kommunikation der Kantone	Anzahl Nennungen
Bessere Koordination/Abstimmung des Inhalts und Zeitpunkts der Kommunikation mit anderen Kantonen (v.a. Nachbarkantone und in derselben Region) sowie mit Konferenzen.	7
Direktere und raschere Kommunikation mit betroffenen Organisationen und Branchen sowie mit Bürger/-innen (z.B. via Hotline).	4
Kantonale Differenzen im Vollzug verständlicher an Bevölkerung kommunizieren und begründen (z.B. Fokus auf Vorteile des Föderalismus, kantonale Eigenheiten).	3
Städte/Gemeinde besser in Kommunikation der Kantone einbinden.	2
Genügend Budget/personelle Ressourcen für Kommunikation vorsehen.	2
Proaktiver und mutiger kommunizieren.	2
Keine proaktive, vorgängige Kommunikation durch einzelne Kantone während der Konsultationen des Bundes.	2
Definition eines Medienverantwortlichen beziehungsweise einer Auskunftsperson.	2
Verbesserung Kommunikation des Bundes	Anzahl Nennungen
Vorabinformation der Kantone durch den Bund vor der Pressekonferenz, damit diese besser vorbereitet sind auf Rückfragen und Vollzug.	12
Verhindern, dass Experten/-innen (insb. Task Force) unabhängig vom Bundesrat (und mit widersprüchlicher Botschaft) informieren – geeint nach aussen auftreten.	8
Mit einfacheren, klar verständlicheren Botschaften kommunizieren, beispielsweise mit eingängigen Bildern/Grafiken und entsprechenden Erläuterungen.	4
Differenzen zwischen Bund und Kantonen nicht nach aussen tragen, Wettbewerb zwischen Kantonen nicht unnötig anheizen.	3
Häufigere vorgängige Absprachen mit Direktorenkonferenzen.	2
Informationsvermittlung durch möglichst wenige Personen.	2
Verbesserung Kommunikation der Konferenzen	Anzahl Nennungen
Mehr Zurückhaltung beziehungsweise weniger Kommunikation durch Konferenz, da keine Staatsebene mit Entscheidungskompetenzen.	6
Bessere Koordination/Abstimmung unter den Konferenzen, mit Kantonen und mit Bund.	5
Vor allem da kommunizieren, wo eine einheitliche Haltung vertreten wird – bei fehlender Einigkeit eher nicht kommunizieren.	4
Regelmässigere und frühzeitigere Pressekonferenzen und Mitteilungen geben, mehr Präsenz in der öffentlichen Debatte zeigen.	4
Nicht als Sprachrohr einzelner Kantone auftreten, sondern nur Vermittlung der Gesamthaltung.	3

Quelle: Online-Befragung Interface/KPM (2021): Fragen 6.6 und 6.7 (Fragebogen Kantone).

| Beurteilung durch kommunale Vertretende

Die kommunalen Vertretenden wurden ebenfalls gefragt, welches *Verbesserungspotenzial bei der Kommunikation nach aussen durch Kantone, Bund und Gemeinde/Städte* sie für

eine zukünftige Krise identifizieren können. Auch hier wird mehrfach ($n = 4$) bemerkt, dass mehr Koordination/Absprache bei der Aufbereitung und den inhaltlichen Aussagen unter den Kantonen, mit Gemeinden und mit dem Bund gewünscht wird. Dies könnte, so einzelne Personen, durch gemeinsame Kommunikationsauftritte geschehen, durch ein gemeinsames Koordinationsgefäß/-plattform, durch ein gemeinsames Kommunikationskonzept sowie durch die Verwendung einer «gemeinsamen Sprache». Auch sei es wichtig, dass die Kommunikationsinhalte vorgängig zur Presseinformation den jeweils unteren Stufen übermittelt werden (z.B. Bund an Kantone, Kantone an Gemeinden), damit sich diese entsprechend vorbereiten können ($n = 2$).

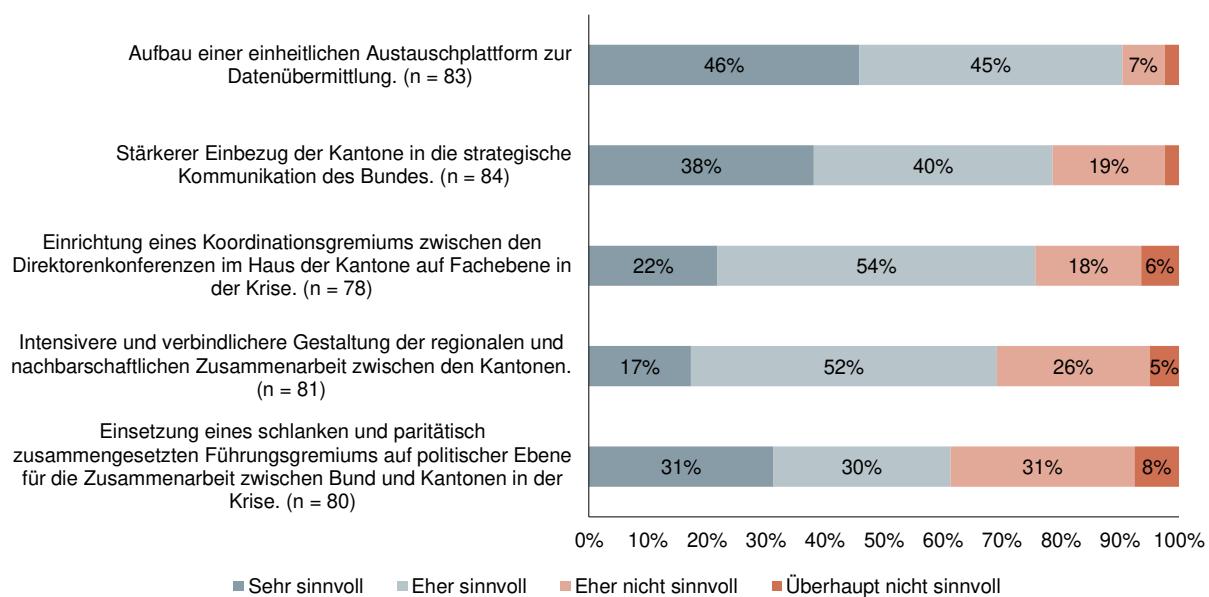
3.5.3 Ergebnisse zur Validierung der Vorschläge im Zwischenbericht

Im Folgenden werden die Beurteilungen der Befragten zu den Empfehlungen aufgezeigt, welche die KdK in ihrem Zwischenbericht vom Dezember 2020 gemacht hatte.

| Beurteilung durch kantonale Vertretende

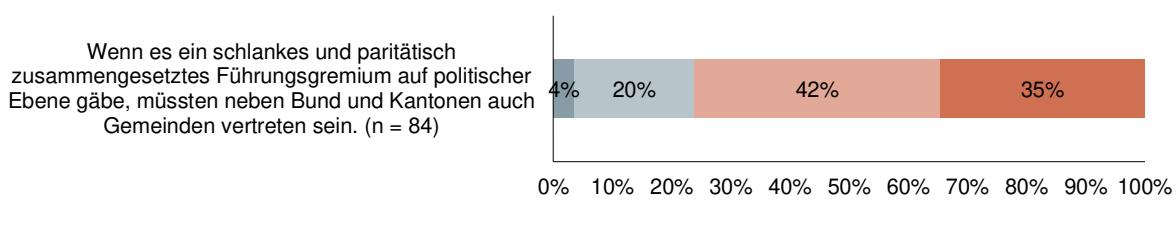
In ihrem Zwischenbericht zur Auswertung des Krisenmanagements zeigt die KdK erste Erkenntnisse und Vorschläge für Verbesserungen auf. Die kantonalen Vertretenden wurden gebeten, anzugeben, ob sie diese Vorschläge als sinnvoll beurteilen.

D 3.29: Beurteilung Vorschläge Zwischenbericht KdK (kantonale Vertretende)



Quelle: Online-Befragung Interface/KPM (2021): Frage 7.1 (Fragebogen Kantone).

D 3.30: Beurteilung Einbezug Gemeinden in paritätisches Führungsgremium (kantonale Vertretende)



Quelle: Online-Befragung Interface/KPM (2021): Frage 7.4 (Fragebogen Kantone).

Alle Vorschläge werden von einer Mehrheit der Kantonsvertretenden zumindest als eher sinnvoll betrachtet. Die am wenigsten positive Beurteilung kommt dabei dem Vorschlag für die Einsetzung eines *schlanken und paritätisch zusammengesetzten Führungsgremiums auf politischer Ebene* zu: Für 39 Prozent scheint dies nicht oder eher nicht sinnvoll. Dabei gibt es kaum Unterschiede zwischen den Vertretenden der Konferenzen und der Kantone.

In einer weiteren Frage zeigt sich, dass 77 Prozent der kantonalen Vertretenden nicht der Meinung sind, dass die Gemeinden in einem solchen Führungsgremium ebenfalls vertreten sein müssten. In einer offenen Frage konnte die Antwort bezüglich der Einsetzung eines solchen möglichen Führungsgremiums begründet werden. Gemäss den Befürwortern könnte ein solches Gefäss insbesondere Folgendes sicherstellen (Mehrfachnennungen):

- Bessere Berücksichtigung der Position beziehungsweise Bedürfnisse der Kantone.
- Höhere Akzeptanz für Entscheidungen auf Bundesebene und dadurch Verbesserung des Massnahmenvollzugs.
- Engere Abstimmung zwischen Bund und Kantonen, Vermeidung von Missverständnissen.
- Schnellere Entscheidungsfindung, weniger Zeitaufwand für Vernehmlassungen.
- Gemeinsame Kommunikation durch Bund und Kantone an Öffentlichkeit.

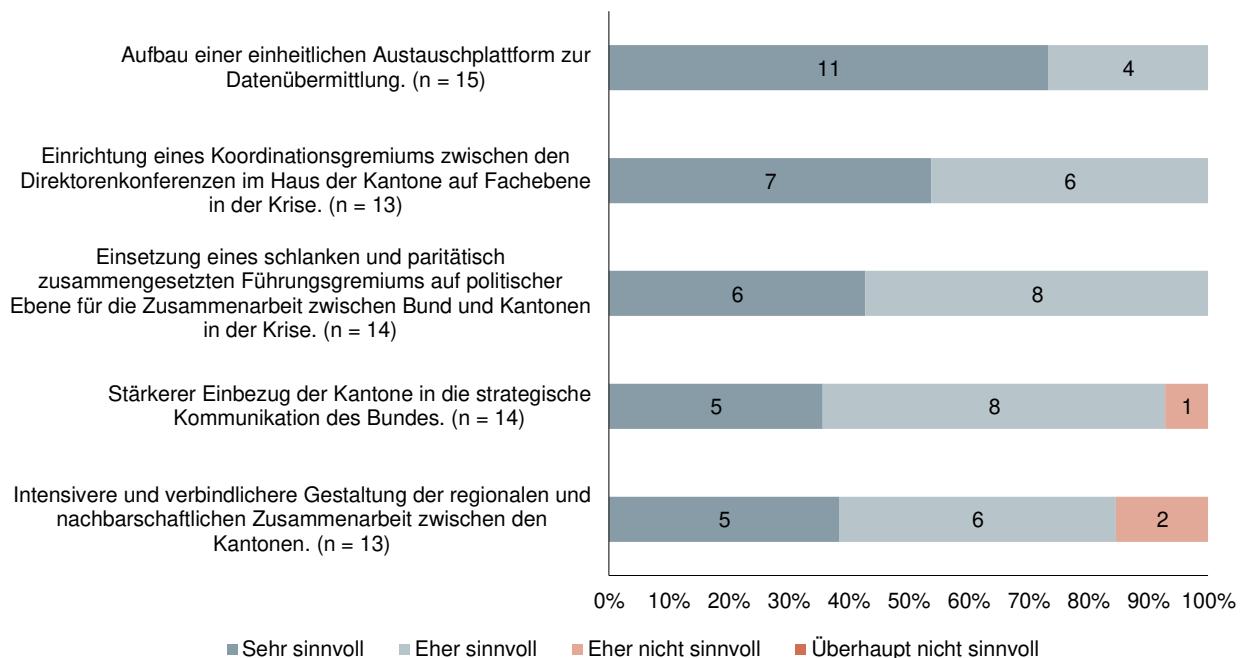
Diejenigen kantonalen Vertretenden, die ein solches Gefäss als nicht sinnvoll beurteilen, begründen dies wie folgt (Mehrfachnennungen):

- Keine weiteren Gremien und Schnittstellen auf politischer/strategischer Ebene schaffen, da dies Entscheidungsprozesse verlangsamt und Koordinationsbedarf weiter erhöht (schlanke Strukturen bevorzugen).
- Politische Führung der Krise muss vom Bund übernommen werden.
- Akzeptanz und demokratische Abstützung der Entscheidungen eines solchen Gremiums wären umstritten.

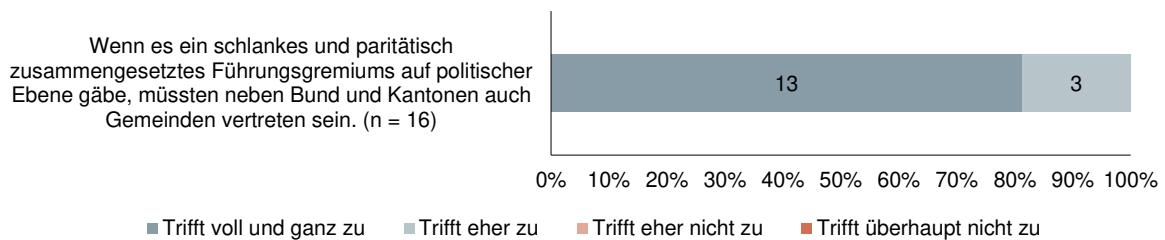
69 Prozent würden es sinnvoll finden, die *Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und Regionen intensiver und verbindlicher zu gestalten*. In einer offenen Frage konnte auch diese Antwort begründet werden. Die meisten Antwortenden geben hier die Meinung ab, dass sie eine bessere Abstimmung zwischen Kantonen – vor allem bei Nachbarskantonen sowie Kantonen in derselben Region – als sinnvoll erachten. Jedoch wünschen sich die meisten nur eine Intensivierung, und nicht eine verbindlichere Gestaltung der Zusammenarbeit. Mehrere Personen geben an, dass die Verbindlichkeit kaum umgesetzt werden könne. Zudem wird bemerkt, dass die interkantonale Zusammenarbeit situations- und regionsbedingt, basierend auf den bereits bestehenden Gremien und Verbindungen, umgesetzt werden soll.

| Beurteilung durch kommunale Vertretende

Auch den kommunalen Vertretenden wurden die Vorschläge aus dem Zwischenbericht der KdK zur Beurteilung vorgelegt.

D 3.31: Beurteilung Vorschläge Zwischenbericht KdK (kommunale Vertretende)

Quelle: Online-Befragung Interface/KPM (2021): Frage 7.1 (Fragebogen Gemeinde).

D 3.32: Beurteilung Einbezug Gemeinden in paritätisches Führungsgremium (kommunale Vertretende)

Quelle: Online-Befragung Interface/KPM (2021): Frage 7.2 (Fragebogen Gemeinde).

Wie ersichtlich, werden die Vorschläge von einer deutlichen Mehrheit der kommunalen Vertretenden als sinnvoll beurteilt. Wenig überraschend ist, dass die kommunalen Vertretenden im Gegensatz zu den Befragten der Kantone eine Stimme der Gemeinden in einem möglichen paritätischen und schlanken Führungsgremium auf politischer Ebene als wichtig erachten würden. Die kommunalen Vertretenden hatten die Möglichkeit, ihre Antwort diesbezüglich zu begründen. Mehrere Personen geben an, dass Gemeinde und Städte als Verantwortliche für den Vollzug gewisser Massnahmen frühzeitig eingebunden und gehört werden sollten. Nur mit dem Einbezug der kommunalen Ebene sei eine zielgerichtete und inhaltlich fundierte Zusammenarbeit und Kommunikation möglich. Zudem seien Städte und Gemeinden im engsten Austausch und Kontakt mit der Bevölkerung und könnten somit einen wichtigen Beitrag für die Kommunikation leisten. Eine Person fügt an, dass insbesondere Grossstädte wie Zürich und Genf eingebunden werden sollten.

4. Ergebnisse der Gespräche mit Schlüsselakteuren

Im vorliegenden Kapitel fassen wir die Inhalte der Gespräche mit den sieben Schlüsselakteuren zusammen. Wir orientieren uns dabei an den vier Themenbereichen, die von der KdK für die Durchführung von Workshops festgelegt worden sind.

4.1 Koordinationsprozesse

| Wie hat die horizontale Koordination zwischen den Kantonen in der Krise funktioniert?

Was lief gut, was weniger? Wie kann die Koordination optimiert werden?

- Über alles gesehen sind die Gesprächspartner/-innen der Ansicht, dass die horizontale *Koordination zwischen den Kantonen gut funktioniert* hat. Allerdings habe es Unterschiede zwischen den Regionen gegeben. In einzelnen Regionen sei die Koordination sehr gut gelungen, in anderen weniger. Nicht in allen Politikbereichen hätten sich die Nachbarkantone von Anfang an ausgetauscht. Dies liege auch daran, dass die Regionalkonferenzen nicht überall gleich etabliert seien und dass in einzelnen Bereichen nicht alle Kantone in Regionalkonferenzen integriert seien. Problematisch sei die Koordination vor allem in der Eskalationsphase im Herbst 2020 gewesen. Da habe es grosse regionale Unterschiede gegeben.
- Die Konferenzen haben diese *Koordinationsarbeit* sehr unterstützt. Es sei aufwändig, die kantonalen Meinungen zu bündeln. Oft sei es gelungen, eine Hauptmeinung zu skizzieren. Es habe aber auch Fälle gegeben, in denen dies nicht möglich gewesen sei. Ein Beispiel sei die Diskussion bezüglich der Öffnung der Terrassen in den Skigebieten. Ein anderes Beispiel mit grossen kantonalen Unterschieden seien die Härtefallregelungen.
- Vor allem am Anfang der Krise habe die Gesundheitsperspektive dominiert. Das sei teilweise kritisiert worden, weil die GDK sich zu einer Art «*Super-Kantonsregierung*» entwickelt hätte. Die anderen Gremien der interkantonalen Zusammenarbeit, namentlich Volkswirtschaftsdirektoren- und Finanzdirektorenkonferenz, aber auch die KdK hätten ihre Position zurückerobern müssen. Die Konferenzen hätten das Gefühl gehabt, dass zu viel auf der Gesundheitsebene passiere, dass aber ein breiterer Ansatz notwendig sei. Anliegen, die nicht nur gesundheitliche Aspekte beträfen, hätten in Stellungnahmen gegenüber dem Bund mehr Gewicht erhalten sollen.
- Es sei die Frage gestellt worden, in welchem Umfang eine *Absprache zwischen den Kantonen notwendig* sei. Kantonale Unterschiede seien ja ein Wesensmerkmal des Föderalismus und sie könnten helfen, regional differenzierte Lösungen zu finden. In der Pandemie seien diese Unterschiede nur dann negativ zu bewerten, wenn sie die wirksame Bekämpfung der Verbreitung des Virus hemmen oder gar behindern würden. Unterschiede bei den Härtefallregelungen oder bei der Umsetzung von Spucktests seien vor diesem Hintergrund unproblematisch. Der Bund solle etwas direkt anordnen, wenn die Pandemie ein einheitliches Vorgehen verlange. Sonst solle er Empfehlungen abgeben und den Kantonen Spielraum bei ihren Massnahmen gewähren.

| Rolle der Konferenzen? Welche zusätzlichen Aufgaben haben die interkantonalen Konferenzen übernommen? Was hat sich dabei bewährt, was weniger?

- Einzelne Konferenzen hätten zu Beginn der Pandemie eine *proaktive Koordinationsrolle* übernommen. Man habe als «eine Instanz» dem Bund gegenüberstehen wollen. Des Weiteren seien alle Informationen, die man vom Bund erhalten habe, laufend den Mitgliedern weitergeleitet worden.

- In der zweiten Phase seien die anderen Konferenzen über die GDK «mitkonsultiert» worden. *Das Problem sei gewesen, dass eine Art «doppelter Filter» entstanden sei.* Das habe zu Spannungen zwischen den Konferenzen geführt. Wie erwähnt, sei der Eindruck entstanden, dass der GDK zu viel Gewicht zugekommen sei. Andere Konferenzen hätten ihre Positionen als «verwässert» wahrgenommen.
- Problematisch sei die *Haltung des Bundes* gewesen, der die Konsultationen aufgrund der von ihm vorgegebenen kurzen Fristen nicht selber habe bereinigen wollen, sondern diese Aufgabe der GDK übertragen habe. Es bestehe einhellig die Ansicht, dass der Bund in einer nächsten Krise die Auswertungen von Vernehmlassungen selber machen müsse. Er solle sich die notwendigen Ressourcen dazu beschaffen. Das sei nicht eine Frage des «Könnens», sondern des «Wollens» gewesen.
- Es wurde die Ansicht vertreten, dass die *Konferenzen von neuen Aufgaben auch profitiert* haben. Befragte können sich vorstellen, auch in Zukunft die Stellungnahmen der Kantone zu sammeln und an die Bundeskanzlei sowie an Gremien des Bundes, in denen sie mitarbeiten, weiterzuleiten. Diese Tätigkeit habe der Profilierung der Konferenzen gedient und den Austausch unter den Kantonen qualitativ angereichert.

| Welche Regeln sollten die Konsultationsverfahren des Bundes beachten, damit eine koordinierte Entscheidungsfindung unter den Kantonen möglich ist?

- Die Befragten finden, das *normale Konsultationsverfahren sollte auch in der Krise gelten*. Die Konsultation über Online-Fragebogen werde ebenso abgelehnt, wie die Konsolidierung der Meinungen durch die Konferenzen. Der Bund solle die Kantone direkt einbeziehen. Dies aus verschiedenen Gründen:
 - Erstens möchten die Kantone differenziert antworten können (nicht nur Ja/Nein).
 - Zweitens müssten auch die Kantone unterschiedliche Departemente einbeziehen und deren Positionen weitergeben können.
 - Drittens seien verschiedene Kantone gegenüber ihrer Bevölkerung zu Transparenz verpflichtet. Der Regierungsrat müsse sich gegenüber der Bevölkerung legitimieren können. Die Entscheidung des Regierungsrates solle öffentlich sein. Die Online-Vernehmlassung wie auch die Vernehmlassung über eine Konferenz sei aus demokratischer Sicht problematisch.
- Weiter sind die Befragten mehrheitlich der Ansicht, dass die Kantone *mehr Zeit brauchen*, damit sie sich eine Meinung bilden können. Es brauche mindestens fünf nicht nur drei Tage. Es wird vorgeschlagen, dass die Kantone mindestens so viel Zeit für die Entscheidungsfindung erhalten, wie sich der Bund dafür nimmt.
- Befragte finden, es sollte durchaus möglich sein, die Konsultation *vertraulich zu halten*. Dazu gebe es bereits heute Datenplattformen von Kantonen und Gemeinden, die man nutzen könne. Andere finden, es sei nicht problematisch, wenn die Konsultation öffentlich verlaufe. Das Konsultationsverfahren, das aktuell in der besonderen Lage angewandt werde, sei gut.
- Der Bund müsse transparent darlegen, wie er mit den *Vernehmlassungsantworten* umgeht. Verschiedene Gesprächspartner/-innen hatten das Gefühl, dass die Vernehmlassungen zum Beispiel im Frühling 2021 Alibiübungen waren. Die Rückmeldungen der Kantone seien auch dort nicht berücksichtigt worden, wo eine übergrosse Mehrheit der Kantone dieselbe Anpassung gewünscht habe.

| Wie kann der Einbezug von Städten und Gemeinden in Konsultations- und Koordinationsprozesse in einer Krise sichergestellt werden?

- Die Befragten sind sich einig, dass in einer Krise nicht alle in die Entscheidungsfindung einbezogen werden können. Einigkeit bestehe auch darüber, dass *Städte und Gemeinden nicht systematisch einbezogen* worden seien und dass es diesbezüglich grosse Unterschiede zwischen den Kantonen gebe.
- Uneinigkeit gibt es aber *darüber, ob dies ein Problem darstellt*:

- Die Mehrheit der Befragten findet, dass die Kantone für den Einbezug der Gemeinden zuständig sind. In vielen Fällen habe dies auch gut funktioniert. Dies gelte insbesondere für Kantone, die einen Gemeindeverband hätten. Es sei unbestritten, dass Gemeinden stark betroffen gewesen seien, aber ihre Kompetenzen würden je nach Kanton stark variieren. Daher müsse der Einbezug zwischen Kantonen und Gemeinden geregelt werden. Die Kantone zu zwingen, mit den Gemeinden zu koordinieren, das wäre eine Eingriffnahme in die Verantwortung der Kantone.
- Es gibt aber auch Stimmen, die darauf hinweisen, dass die Vernachlässigung der Gemeinden in der Vorbereitung der Entscheidungen zu Problemen führt. Im Gesundheitswesen hätten die Gemeinden zum Teil komplementäre Funktionen zu den Kantonen, etwa bei den Heimen oder bei der Spitex. Auch gebe es öffentliche Bereiche (ausserschulische Betreuung, öffentlicher Raum, Sport und Kultur, Soziales), die weitgehend in der Verantwortung der Gemeinden seien. Daher liegen die Kenntnisse bezüglich wichtiger Vollzugsfaktoren oft bei den Städten und Gemeinden. Die Kantone seien dort zu weit weg von der Realität. Man müsse daher sicherstellen, dass das Fachwissen der Gemeinden in der Entscheidungsvorbereitung gehört werde.
- Schliesslich gibt es Stimmen, welche die Gemeinden und Städte in der Krise gar nicht wahrgenommen haben. Sie seien in keiner Phase mit Anliegen von Gemeinden oder Städten konfrontiert worden.

| Wie hat der Informationsaustausch zwischen den Kantonen funktioniert?

- Gemäss den Befragten waren die kantonalen Konferenzen für den *Informationsaustausch* wichtig und nützlich. Im Allgemeinen habe der Informationsaustausch gut funktioniert, auch wenn es natürlich Unterschiede nach Regionen und Politikbereichen gegeben habe.
- Besonders wichtig seien auch der Informationsaustausch auf der *fachlich-operativen Ebene* gewesen. Dieser sei zum Teil über die Konferenzen organisiert worden. Er wird von den meisten Befragten als sehr nützlich beurteilt. Da sei es um praktische Fragen gegangen, wie zum Beispiel die Umsetzung der Massnahmen in Gefängnissen betreffend Besuche oder die Einhaltung von Grundrechten. In der Regel sei auch der Bund in diese fachlichen Gremien integriert gewesen. Zum Teil seien diese Gremien auch vom Bund gesteuert worden. So habe es zum Beispiel in Bezug auf das Testen eine Koordinationsplattform gegeben, die der Bundesstab für Bevölkerungsschutz geschaffen habe. Auf der operativen Ebene seien auch Erfahrungen ausgetauscht und politische Diskrepanzen mitgeteilt worden. Auch auf dieser Ebene habe es oft keinen Konsens zwischen den Kantonen gegeben.

4.2 Gremien

| Wie haben sich die bestehenden Gremien im Hinblick auf die Koordination zwischen Bund und Kantonen bewährt?

- Gemäss Ansicht der Befragten gilt es, in diesem Zusammenhang als erstes darüber zu sprechen, von welchen Gremien die Rede ist. Es habe sehr viel Austausch zwischen Bundesstellen und kantonalen Stellen gegeben. Aber das seien vielfach keine eigentlichen «Gremien», sondern eher Austauschgefässe gewesen. Von diesen Austauschgefässen habe es *sehr viele, ja möglicherweise zu viele* gegeben. Daraus sei das Problem von Doppelprägungen entstanden oder es sei passiert, dass Informationen nicht richtig geflossen seien, weil andere Gefässe als zuständig erachtet worden seien. Es sei zu einer Vervielfachung der Kommunikationskanäle gekommen.
- Dagegen hätten die in der *Krisenlage vorgesehenen «Gremien» nicht die geplante Rolle*. Es wurde darauf hingewiesen, dass weder der Bundesstab Bevölkerungsschutz (BSTB) noch der Krisenstab des Bundesrates Corona (KSBC) oder das Koordinati-

onsgremium Epidemiengesetz (Kor EpG) die ihnen gemäss gesetzlichem Rahmen vorgesehene Funktion übernommen hat. Dies habe den Dialog zwischen Bund und Kantonen geschwächt. Im föderalen Staat müsse die Rollenverteilung ganz klar definiert werden.

- Schwierigkeiten gab es gemäss den Befragten vor allem in der besonderen Lage. Es sei zum Teil *unklar gewesen, welchem Gremium welche Aufgabe zukam*.
- Die *Kommunikationskanäle sollten optimiert werden*. Es sei wünschenswert, die Informations- und Kommunikationskanäle zwischen Bund und Kantonen klarer zu definieren und wo möglich auf jeweils eine Stelle zu reduzieren.

| Braucht es neue Gremien, zum Beispiel das von der KdK im Zwischenbericht vom Dezember 2020 vorgeschlagene paritätisch zusammengesetzte Führungsgremium auf politischer Ebene? Wie sollte ein solches Gremium zusammengestellt sein und welche Kompetenzen sollte es haben?

- Generell begrüssen die Befragten *Überlegungen, um den Austausch zwischen Bund und Kantonen im Krisenfall zu vereinfachen*. Es müsse jedoch gut diskutiert werden, ob es ein neues Gremium brauche, wie dieses zusammengestellt werden solle und welche Aufgaben ihm zukommen sollten.
- Eine *Minderheit findet das von der KdK vorgeschlagene Gremium grundsätzlich nützlich*. Der Vorschlag der KdK ermögliche eine Einbindung der Kantone auf politischer Ebene in die Entscheidungsgremien. Die politische Ebene der Kantone sei zwar mit der politischen Ebene des Bundes in regelmässigem Kontakt gewesen, aber so ein Gremium könne den Dialog stärken:
 - Einzelne Befragte würden es auch befürworten, wenn die Städte ihre Erfahrungen in ein solches Gremium einbringen könnten. Vorbild könne die tripartite Konferenz sein, die alle Staatsebenen zusammenbringt.
 - Andere betonen, dass so ein Gremium immer nur der Entscheidungsvorbereitung dienen kann. Am Schluss sei es so, dass sich die Zuständigkeiten nach der Bundesverfassung richten müssten. Aber zumindest ein formalisierter gemeinsamer Antrag eines solchen Gremiums könne helfen und könne die verschiedenen Konsultationsprozesse beschleunigen. Im Epidemiengesetz sei ein solches Gremium angelegt (Koordinationsgremium EpG).
 - Eine Mehrheit ist gegenüber dem Vorschlag der KdK *zurückhaltend*. Wie bereits erwähnt, wollten die Kantone direkt mit dem Bund in Austausch stehen. Zudem könne ein solches Gremium sowieso keine verbindlichen Beschlüsse fällen. Aus demokratischer Perspektive könnten die Entscheidungen nicht an ein suprakantonales Organ delegiert werden. Folglich sei ein solches Gremium nur ein weiteres Element in einer bereits komplexen Struktur. Statt ein neues Gremium zu formen, sei es besser, sich vertieft mit der Frage auseinanderzusetzen, was man aus der Krise für die Zusammenarbeit lernen könne.
 - Möglich sei es, die Rolle der *Generalsekretärenkonferenz* der verschiedenen Konferenzen für den Informationsaustausch zu stärken. Das könne nützlich sein für den Informationsaustausch.

| Welche Anforderungen an die Strukturen und Verantwortlichkeiten der einzelnen Kantone stellen sich, damit sich diese zielführend in die interkantonale Koordination der Entscheidungsfindung und des Vollzugs einbringen können? Ist eine minimale Äquivalenz in der Krisenorganisation der einzelnen Kantone notwendig?

- Für die Befragten war die fehlende Äquivalenz in den Krisenorganisationen der Kantone *kein Problem*. Im Allgemeinen seien sich die Krisenstäbe ja sowieso ähnlich gewesen. Es habe viel Austausch zwischen den Krisenorganisationen der Nachbarkantone gegeben, das habe gut funktioniert.

- Problematisch war aber für verschiedene Befragte, dass der Bund nicht in der geplanten Organisationsstruktur geführt hat. BSTB und KBSC hätten nicht die geplante/keine Rolle auf Bundesebene gehabt. Das sei für die Kantone eine Herausforderung gewesen, weil sie sich auf etwas Anderes eingestellt hätten (die *kantonalen Führungsorganisationen haben sich auf die vom Bund geplante Struktur eingestellt*).

- | Wie wurden die Anliegen von Gemeinden und Städten in der Krise in bestehenden Führungsgremien eingebracht? Braucht es dazu für zukünftige Krisen spezielle Vorkehrungen? Sollen Vertretungen der Städte in einem allfälligen neuen Gremium Einsitz haben?
- Die Befragten halten fest, dass die *Städte und die Gemeinden vom Bund im Krisenmanagement gar nicht vorgesehen sind*. Es herrscht weitgehend Konsens, dass in erster Linie die Kantone die Städte und Gemeinden in die Entscheidungsfindung und in die Kommunikation einbeziehen müssen, weil deren Aufgaben von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich sind.
- Es gebe aber *Themen, die würden weitgehend in der Verantwortung von Gemeinden liegen*. Die grösseren Städte hätten daher versucht, innerhalb des Städteverbands den Erfahrungsaustausch zu erhöhen und Lobbyarbeit auf Bundesebene zu betreiben, um ihre Interessen und Erfahrungen zu positionieren. Beides sei kaum gelungen. Hingegen hätten die bestehenden thematischen Gefässe der Fachverantwortlichen innerhalb des Städteverbands gut funktioniert und bei der Umsetzung geholfen.
- Bei der *Vernehmlassung* von Verordnungen des Bundes wurden die Städte gemäss den Befragten in der Regel *nicht speziell angefragt*:
 - Einige finden, die Gemeinden sollten in der Vorbereitung von Massnahmen auch gehört werden. Dabei meine «gehört» nicht, dass sie mitentscheiden sollten, aber dass sie ihre Erfahrungen einbringen könnten. Das verlange allein schon Art. 50 der Bundesverfassung.
 - Andere finden, die Situation sei von Kanton zu Kanton so unterschiedlich, dass das Anliegen ausschliesslich auf kantonaler Ebene aufgenommen werden müsse. Auch seien die Anliegen der Gemeinden in Abhängigkeit von ihrer Grösse sehr unterschiedlich.

4.3 Staatspolitischer und rechtlicher Rahmen sowie Rechtssetzung in der Krise

- | Welchen Reformbedarf betreffend das Epidemiengesetz gibt es aus Sicht der Kantone und der Gemeinden? Welche Anliegen sollen die Kantone diesbezüglich prioritär in die politische Diskussion einbringen?
- Grundsätzlich finden die meisten Befragten eine *Revision des EpG notwendig*. Folgende Punkte gilt es zu überarbeiten:
 - Das erste Anliegen betrifft die vorgesehenen Gremien des Bundes. Diesbezüglich sollten die Befugnisse und Verantwortlichkeiten klarer definiert werden.
 - Zweitens wurde angeregt, Anpassungen im Bereich der ausserordentlichen Lage vorzunehmen. An sich habe sich diese Lage bewährt. Es wurde aber vorgeschlagen, etwas mehr Flexibilität einzubauen. Dabei wurde auf den Kanton Tessin verwiesen, der anders und früher von der Pandemie betroffen war. Der Kanton habe ein sogenanntes «Krisenfenster» erhalten, um der spezifischen Situationen im Kanton begegnen zu können. Dieses gelte es zu konkretisieren und zu verankern.
 - Drittens wurde vorgeschlagen, die besondere Lage besser auszudifferenzieren. Diese Lage sei im Moment sehr breit anwendbar. Wir befänden uns nun schon seit mehr als einem Jahr in dieser Lage, obwohl sich die epidemische Situation oft verändert habe. Wichtig sei, dass man besser abstufe, wann der Bund in welcher Verantwortung stehe.
 - Viertens wurde eine Klärung der Frage angeregt, unter welchen Bedingungen ein Wechsel von der ausserordentlichen in die besondere Lage erfolgt. Es müssten die Kriterien für den Wechsel zwischen den Lagen definiert werden.

- Fünftens wurde darauf hingewiesen, dass das Thema Information im Epidemiengesetz nur lückenhaft abgedeckt sei. Den Informationsaustausch müsse man auf alle betroffenen Ebenen ausweiten.
- Schliesslich wurde angeregt, dass die Gemeinden im EpG auch erwähnt werden. Damit würde Art. 50 der Bundesverfassung Rechnung getragen. Dabei gehe es in erster Linie darum, die Erfahrungen der Gemeinden in der Umsetzung zu mitberücksichtigen. Mitentscheidung wurde nicht verlangt.
- Es gibt aber auch Befragte, die eine *Revision des EpG nicht für dringlich halten*. Die Lagen hätten sich bewährt und es sei gut, dass das Gesetz viel Spielraum offengelassen habe.

| Braucht es neue gesetzliche Grundlagen zur Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie? Welches könnten Eckpunkte eines allfälligen «Gesetzes über die Finanzierung der wirtschaftlichen Folgen einer Krise» sein?

- Auch in dieser Frage sind die *Ansichten geteilt*:
 - Einige finden, dass es unbedingt eine sorgfältig erarbeitete gesetzliche Grundlage braucht, die sich den wirtschaftlichen Folgen einer Krise widmet. Die getroffenen Ad-hoc-Lösungen hätten das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz nicht immer respektiert. Auch habe es teilweise viel Zeit gebraucht, um gute Lösungen zu finden (z.B. bei Restaurants). Das könnte durch eine sorgfältige Gesetzgebungsarbeit in einer normalen Phase umgangen werden.
 - Andere Befragte sind mit grossem Nachdruck gegen ein solches Gesetz. Man könne die speziellen Eigenschaften einer Krise nicht voraussehen. Daher habe es sich bewährt, in der Krise selbst angepasste Lösungen zu treffen. Das sei ja auf einer stabilen Gesetzesgrundlage erfolgt und dem direkt-demokratischen Prozess zugeführt worden. Das habe sehr gut geklappt, sei flexibel und lösungsorientiert gewesen.

| Wie ist der Handlungsspielraum zu beurteilen, den die rechtlichen Grundlagen des Bundes den Kantonen während der Krise belassen haben? War dieser ausreichend, um innovative Lösungen zu beschliessen? Wie kann dem Bedürfnis nach Handlungsspielraum gegebenenfalls besser Rechnung getragen werden?

- Der *Handlungsspielraum, den der Bund den Kantonen liess, wurde meist als genügend erachtet*. Er erlaube es, Entscheidungen zu treffen, die der Situation angemessen seien. Vor allem zu Anfang der Krise habe das Motto «Egal was ihr macht, es ist okay, wenn ihr es bezahlt.» geherrscht.
- Problematisch sei es dort gewesen, wo die Weisungen und Verordnungen *Interpretationsspielraum* für die Kantone zugelassen hätten. Als nicht nachvollziehbar wurden Situationen bewertet, in denen der Bund Kantone «zurückpfiff» und auf seiner eignen Interpretation bestand. Dazu wurden zwei Beispiele genannt:
 - Öffnung der Terrassen: Hintergrund der Debatte ist Art. 8 der Covid-Verordnung vom 19. Juni 2020. In den Erläuterungen dazu vom 27. Januar 2021 hält das BAG fest, dass die Anordnung von gesundheitspolizeilichen Massnahmen mit kollektiver Wirkung in Einzelfällen in der Verantwortung der Kantone liegt. Was das aber genau bedeute, sei nie geklärt worden.
 - Arbeitslosenentschädigungen: Es musste geklärt werden, wer Anspruch auf Entschädigung hat und wer nicht. Hier habe es einen Graubereich gegeben. Die Kantone hätten gewisse Entscheide schnell fällen müssen. Der Bund habe diese dann auf dem Rechtsweg angefochten. Das kam nicht bei allen Kantonen gut an.

| Wie ist die Qualität der Rechtssetzung während der Krise zu beurteilen? Welches waren die hauptsächlichen Probleme in diesem Zusammenhang? Wie können diese in Zukunft auch dann minimiert werden, wenn die Rechtsetzung unter hohem Zeitdruck erfolgen muss?

- Die meisten Befragten sind der Ansicht, dass die Verordnungen, die man im Dringlichkeitsverfahren erarbeiten musste, *von guter Qualität* sind.
- Befragten ist aufgefallen, dass im Laufe der Krise die *Vorgaben viel präziser und differenzierter* wurden. Inzwischen habe man eine Normierungsdichte erreicht, die sehr anspruchsvoll sei. Vor allem die häufigen Wechsel der Vorgaben seien für die Zielgruppen herausfordernd. Wer beispielsweise eine Bar oder ein Hotel betreibe, der habe im Laufe der Krise zwischen zehn und zwanzig unterschiedliche Vorgaben umsetzen müssen. Ähnliches gelte für Besitzer/-innen von Sportanlagen oder für Verantwortliche von Sportvereinen. Vor diesem Hintergrund wird vorgeschlagen, in Zukunft genereller zu legiferieren. Ziel müsse es sein, weniger detaillierte, allgemeinere Regeln zu haben. Diese Position steht allerdings in einem gewissen Widerspruch zum oben erwähnten Anliegen, dass Interpretationsspielraum in den Verordnungen vermieden werden soll.
- Trotz der grundsätzlich positiven Einschätzung wurde kritisiert, dass die Vollzugsstellen und die *weiteren Umsetzungsakteure besser in die Entwicklung der Gesetzgebung einbezogen* werden müssten. Dadurch hätten die zahlreichen Nachjustierungen vermieden werden können. Es habe sich in verschiedenen Fällen gezeigt, dass der fehlende Einbezug der Vollzugsstellen zu Problemen geführt habe. Als Beispiel dafür wurde die Situation der Detaillisten erwähnt. Diese seien beim Entschluss zur Schließung der Läden und der Entscheidung, was verkauft werden darf und was nicht, übergangen worden.

4.4 Kommunikation

| Wo sehen Sie im Bereich der Kommunikation in der Krise die grössten Herausforderungen in der Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und Gemeinden?

- Zum einen wurde in diesem Zusammenhang auf die *Kommunikation mit der Bevölkerung* eingegangen:
 - Diesbezüglich wird die Arbeit des Bundes von den Gesprächspartnern/-innen im Allgemeinen als gut eingeschätzt. Dank dieser Kommunikation sei es gelungen, das Virus mit vergleichsweise wenig einschneidenden Massnahmen weitgehend zu kontrollieren. Das sei vermutlich darauf zurückzuführen, dass man die Zusammenhänge gut habe erklären können, und dass die Leute auch zugehört hätten, was der Sinn der Massnahme sei. Daher sei die Akzeptanz relativ gut war gewesen.
 - Die Gesprächspartner/-innen sehen aber auch Verbesserungsbedarf. Nötig sei die verstärkte gemeinsame Erarbeitung von Botschaften mit Verständnis für die andere Staatsebene.
 - Für die Kantone sei es schwierig gewesen, die Aufmerksamkeit der Bevölkerung zu erlangen, da die Präsenz des Bundes in der Kommunikation sehr gross gewesen sei. An den Kantonen sei es aber, ihre Bevölkerung und auch spezifische Gruppen differenziert zu informieren. Einzelne Kantone hätten diesbezüglich sehr viel investiert, auch live Übertragungen durchgeführt, soziale Medien eingesetzt.
 - Es wird positiv bewertet, dass der Bundesrat regelmässig zusammen mit dem Präsidenten der GDK oder Präsidenten/-innen anderer Konferenzen aufgetreten ist. Das habe auf die Bedeutung der Kantone hingewiesen und gezeigt, dass es einen Dialog mit den Kantonen gebe. Bei richtungsweisenden Entscheiden lohne sich das gemeinsame Auftreten von Bund und Kantonen.
 - Es wurde auch gesagt, dass es die Kantone entlastet hat, wenn der Bund unpopuläre Entscheide für die ganze Schweiz getroffen und kommuniziert hat.

- Die schwierigste Periode in der kommunikativen Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sei zwischen Mai und September 2020 gewesen, als die Kantone wieder Autonomie zurückerlangt hätten. Die Befragten sind sich weitgehend einig, dass die Kommunikation zu diesem Zeitpunkt nicht gut lief.
- Zum anderen wurde die Information der *Entscheidungen des Bundes an die Kantone und die übrigen Vollzugsakteure* thematisiert:
 - Diesbezüglich fällt die Beurteilung durch die Gesprächspartner/-innen weniger gut aus. Hauptproblem sei gewesen, dass die Kantone und die Gemeinden über die Entscheide oft gleichzeitig mit der Bevölkerung informiert worden seien. Das sei problematisch gewesen, weil sofort Fragen an die Kantone und an die Gemeinden gekommen seien, auf die sich diese nicht vorbereiten können.
 - Problematisch sei auch gewesen, dass die Information zum Teil sehr unsystematisch erfolgt sei. Wenn man jemanden an der richtigen Stelle beim Bund gekannt habe, dann sei man besser informiert gewesen. Die Qualität des Informationsstandes sei manchmal von Zufällen abhängig gewesen.
 - Die Gemeinden hätten unter der Information des Bundes gelitten. Sobald der Bund eine Massnahme verkündet habe, seien die Gemeinden unter Informationsdruck gekommen. Die Kommunikation durch den Bund habe für die Gemeinden nicht funktioniert. Hierzu brauche es ein Konzept für den Krisenfall.
 - Es wurde darauf hingewiesen, dass die Fristen der Konsultation der Kantone während der besonderen Lage ungenügend waren und daher im Gesetz geregelt werden sollten. Auch sollte festgehalten werden, dass der Bund die Ergebnisse der Vernehmlassung wie in der normalen Lage in Berichten festhalten muss. Die Grundfesten des Föderalismus würden tangiert, wenn die Transparenz der Meinungsbildung vernachlässigt werde.
 - Schliesslich wurde kritisiert, dass die *französischen und vor allem die italienischen Erläuterungen* zu spät gekommen sind.

| Wie kann die Koordination der Kommunikation der Kantone untereinander verbessert werden? Wie können die Gemeinden in diese Prozesse einbezogen werden?

- Im Allgemeinen sei die Koordination der Kommunikation der Kantone untereinander *nicht als problematisch wahrgenommen* worden.
- Der *Einbezug der Gemeinden* sei von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich erfolgt. Zum Teil seien sehr viel Energie investiert worden, um die Gemeinden in die Kommunikation zu integrieren. Eine Möglichkeit seien wöchentliche Zoom-Meetings mit allen Gemeinden gewesen.
- Gemäss Information der Gesprächspartner/-innen haben sich die Westschweizer Kantone auch in *Kommunikationsfragen ausgetauscht*. Das Gefäss dafür hätten die Regionalkonferenzen gebildet. Schwierig sei es dort gewesen, wo ein Thema nicht einheitlich derselben Konferenz habe zugeordnet werden können. Bei den wirtschaftlichen Hilfen habe es viel Austausch gegeben, wie man die Vorgaben des Bundes interpretiere. Auch da hätten die Konferenzen eine grosse Bedeutung gehabt.

| Wie wurde der Föderalismus wahrgenommen? Wie können die Chancen und die Risiken kommuniziert werden?

- Aus den Gesprächen ist *nicht der Eindruck entstanden, dass der Föderalismus in der Krise Schaden genommen hat*. Die Befragten finden mehrheitlich, dass der Austausch zwischen den Staatsebenen gut funktioniert hat. «Ups» und «Downs» des Föderalismus gebe es immer. Das werde nicht als dramatisch empfunden. Selbstverständlich habe es Probleme gegeben, wie es diese auch ausserhalb der Krise gebe.
- Die Befragten haben am *Gleichgewicht der Kommunikation* zwischen Bund und Kantonen im Allgemeinen keinen Anstoss genommen. Es werde als Aufgabe des Bundes

angesehen, dass er eine Dachkampagne mache. Vor Ort und von den Kantonen brauche es eine gezielte Kommunikation mit bestimmten Gruppen. Diese müssten direkt angesprochen werden. Die Impfungen seien ein Beispiel dafür. Die Kantone seien näher an der Bevölkerung. Sie müssten organisatorisch und kommunikativ versuchen, Hürden bezüglich der Impfung abzubauen.

- Als Beispiele für Situationen, die sich negativ auf das Bild des Föderalismus ausgewirkt haben, wurden verschiedentlich der *Terrassenstreit* und der Umstand erwähnt, dass der Bund den *Impfwettbewerb* zwischen den Kantonen anstachelte, aber nicht genügend Impfstoff liefern konnte. Solche Beispiele seien von der Presse natürlich ausgeschlachtet worden.
- Es gebe sogar gute Effekte der Pandemie auf den Föderalismus: *So rege die Krise dazu an, die Stärken aber auch die Schwächen des Föderalismus erneut zu diskutieren.* Man müsse sich dieser Frage stellen. Hierin liege eine Chance für die Konferenzen, ein gemeinsames Verständnis vom Föderalismus zu entwickeln.
- Der KdK werde in dieser Diskussion keine besondere Rolle zugesprochen. Sie sei eher als 14. Konferenz wahrzunehmen und nicht als Vermittlerin zwischen den Konferenzen. Alle Konferenzen müssten gemeinsam eine stetige Diskussion über die Weiterentwicklung des Föderalismus führen.