

Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften  
School of Management and Law

## **Bachelorarbeit**

Bachelor of Science in Business Administration  
Studienrichtung Economics and Politics

---

# **Horizontaler und vertikaler Föderalismus während einer Pandemie**

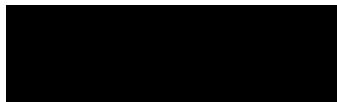
-

Erste Erfahrungen aus den Massnahmen zur Eindämmung  
der Covid-19-Krise in der Schweiz

---

Autor:

Jonas Maurer



Betreuungsperson:

Dominique Ursprung

Abgabedatum:

09. Juni 2021

## Management Summary

Horizontaler und vertikaler Föderalismus – ein Grundelement des Schweizer Staatssystems. Die heterogene Konstellation des föderalen Systems liegt der hohen kantonalen Autonomie zu Grunde und prägt den Schweizer Föderalismus mit einer grossen Diversität und einem schwachen Zentralstaat. Die Zusammenarbeit zwischen und unter den Staatsebenen ist eine grundsätzliche Voraussetzung, damit das System leistungsfähig und wirkungsvoll funktioniert. Doch jene Zusammenarbeit und Vielfalt schien durch die Covid-19-Pandemie erschüttert.

Vor diesem Hintergrund untersucht die vorliegende Bachelorarbeit das föderale Zusammenspiel von Bund und Kantonen während der Covid-19-Pandemie. Dabei werden erste Erfahrungen aus der Bewältigung der Krise gewonnen. Aus diesem Grund wird folgender Frage nachgegangen: «Welche Lehren lassen sich im Zusammenhang mit den getroffenen Massnahmen zur Eindämmung der ersten und zweiten Covid-19-Welle hinsichtlich des horizontalen und vertikalen Föderalismus ziehen?».

Zur Beantwortung dieser Fragestellung wird der theoretische Hintergrund der föderalen Strukturen des Schweizer Systems aufgearbeitet. Des Weiteren wird der Föderalismus anwendungsbezogen auf die Covid-19-Krise analysiert. Dabei erfolgt die Untersuchung mittels einer Literaturrecherche. Darüber hinaus werden drei qualitative Experteninterviews durchgeführt, um die vorhandenen Erkenntnisse zu ergänzen sowie weiteres, spezifisches Fachwissen zu erschliessen.

Durch die Analyse des horizontalen und vertikalen Föderalismus während der Covid-Krise konnten folgende Erkenntnisse gewonnen und die Forschungsfrage wie folgt beantwortet werden: Der Föderalismus hat in der Krisenbewältigung zu Herausforderungen geführt, dennoch ist er nicht gescheitert. Gleichwohl war er um einiges zentralistischer strukturiert, als dies im Schweizer System üblich ist. Nichtsdestotrotz haben die grundlegenden Prinzipien des Föderalismus funktioniert. So konnte unter anderem die Subsidiarität und die kantonale Vielfalt zu einer effizienten und angemessenen Bewältigung der Krise beigetragen.

Die Untersuchung der Zusammenarbeitsstrukturen hat hervorgebracht, dass Zeit ein substanzielles Element im föderalen System ist. Die föderalen Abläufe zwischen Bund und Kantonen waren jedoch nicht auf eine solche Geschwindigkeit, wie sie die Pandemie bedingte, getrimmt. Dazu beigetragen hat auch ein Defizit im Rollenverständnis der

Krisengremien. In der Zusammenarbeit zwischen den Ebenen entstanden Zuständigkeits- und Kompetenzverflechtungen sowie unklare Abläufe und Doppelspurigkeiten. Es wäre jedoch verfehlt, den Föderalismus aufgrund dessen anzuzweifeln und ihn in seiner Struktur zu verändern. Vielmehr hat die Pandemie gezeigt, dass die horizontale und vertikale Zusammenarbeit in Krisenzeiten entscheidend ist. Im Wesentlichen hat sie gut funktioniert. Dennoch gilt es für die Zukunft, einfachere und schlankere Strukturen zu schaffen. Die föderalen Abläufe wie auch die Zuständigkeiten und Kompetenzen zwischen dem Bund, den Kantonen und den Konferenzen müssen umfassend geklärt werden. Im Allgemeinen gilt es, die Vernetzung der Ebenen zu optimieren und zu stärken.

---

# Inhaltsverzeichnis

<b>Abbildungs- und Tabellenverzeichnis .....</b>	<b>V</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>VI</b>
<b>Gender-Konformitätserklärung .....</b>	<b>VII</b>
<b>1 Einleitung .....</b>	<b>1</b>
1.1 Ausgangslage .....	1
1.2 Fragestellung .....	2
1.3 Relevanz und Ziel .....	3
1.4 Aufbau und Methodik .....	4
<b>2 Föderalismus: Theoretische Grundlagen.....</b>	<b>5</b>
2.1 Begriff und Abgrenzung .....	5
2.2 Charakteristiken und Elemente des schweizerischen Föderalismus .....	6
2.3 Kompetenz- und Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen.....	9
2.3.1 Kompetenzen und Aufgaben des Bundes.....	9
2.3.2 Zuständigkeiten und Aufgaben der Kantone .....	11
2.4 Neugestaltung der Aufgabenteilung (NFA im weiteren Sinn).....	13
2.5 Horizontaler und vertikaler Föderalismus.....	15
2.5.1 Vertikaler Föderalismus .....	16
2.5.2 Horizontaler Föderalismus .....	19
2.5.3 Interkantonale Konferenzen .....	20
2.6 Kantonale Territorialreform .....	25
2.7 Fazit.....	27
<b>3 Die Covid-19-Pandemie .....</b>	<b>30</b>
3.1 Kompetenzen und Aufgabenteilung im Rahmen der Epidemienbekämpfung.....	30
3.1.1 Besondere Lage .....	31
3.1.2 Ausserordentliche Lage .....	32
3.2 Zusammenarbeit und Rolle der Kantone gemäss Pandemieplan .....	32
3.3 Übersicht epidemiologischer Verlauf: erste und zweite Welle.....	35
3.4 Chronologie der Massnahmen zur Eindämmung der Epidemie .....	39
3.5 Vertikale und horizontale Zusammenarbeit .....	44
3.5.1 Vertikale Zusammenarbeit: erste und zweite Welle.....	46
3.5.2 Horizontale Zusammenarbeit: erste und zweite Welle.....	50
3.6 Experteninterviews.....	53

---

---

3.6.1	Auswertung und Erkenntnisse KdK/GDK .....	54
3.6.2	Auswertung und Erkenntnisse Bundesstab Bevölkerungsschutz (BSTB) ..	57
3.6.3	Auswertung und Erkenntnisse Fachperson Föderalismus (Sean Müller)....	60
3.6.4	Auswertung und Erkenntnisse vergleichbare Fragen .....	64
<b>4</b>	<b>Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen .....</b>	<b>68</b>
4.1	Fazit zum Föderalismus .....	68
4.2	Schlussfolgerungen .....	69
4.3	Handlungsempfehlungen.....	74
4.4	Ausblick .....	76
<b>5</b>	<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>i</b>
<b>6</b>	<b>Anhang .....</b>	<b>xii</b>
6.1	Transkripte Experteninterviews .....	xii
6.1.1	Interview Bundesstab Bevölkerungsschutz (BSTB) .....	xii
6.1.2	Interview Fachperson Föderalismus.....	xxiii
6.1.3	Interview KdK & GDK .....	xxxiv
6.2	Eidesstattliche Erklärung .....	xliv

## **Abbildungs- und Tabellenverzeichnis**

### **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Schema der Zusammenarbeitsstruktur .....	15
Abbildung 2: Erweitertes Schema der Zusammenarbeitsstruktur .....	15
Abbildung 3: Organigramm der Zusammenarbeit Bund – Kantone .....	18
Abbildung 4: Epidemiologischer Verlauf in der Schweiz.....	36
Abbildung 5: Geographische Verteilung, 1. Welle .....	37
Abbildung 6: Geographische Verteilung, 2. Welle .....	38

### **Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1: Die unterschiedlichen Massnahmen in den Kantonen.....	41
Tabelle 2: Verschärfende Massnahmen in den Kantonen .....	42

---

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AKV	Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten
Art.	Artikel
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BSTB	Bundesstab Bevölkerungsschutz
BV	Bundesverfassung
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
et al.	und andere (lateinisch: «et alii» / «et aliae»)
EpG	Epidemiengesetz
f.	folgende Seite
ff.	folgende zwei Seiten
GDK	Gesundheitsdirektorenkonferenz
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KOr EpG	Koordinationsorgan Epidemiengesetz
KSBC	Krisenstab des Bundesrats Corona
max.	maximal
Mio.	Millionen
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung
S.	Seite
SARS-CoV-2	severe acute respiratory syndrome coronavirus type 2
Ter Reg	Territorialregion – Organisationseinheit der Schweizer Armee
z.B.	zum Beispiel

## **Gender-Konformitätserklärung**

Eine geschlechtsneutrale Sprachform leistet einen massgeblichen Beitrag zur Gleichstellung aller Geschlechter. Es wird darauf hingewiesen, dass in der vorliegenden Arbeit aus Gründen der leichteren Lesbarkeit überwiegend die männliche Sprachform verwendet wird. Diese Formulierung schliesst das weibliche Geschlecht stets mit ein und soll in diesem Sinne keine Benachteiligung des weiblichen Geschlechts implizieren.



# 1 Einleitung

## 1.1 Ausgangslage

Das Jahr 2020 stand ganz im Zeichen einer weltumspannenden Bedrohung: Der Coronavirus-Pandemie. Auch für die Schweiz stellte der Ausbruch des Virus SARS-CoV-2 eine Herausforderung grössten Ausmasses dar.

Nachdem Mitte Dezember 2019 das neuartige Virus in China das erste Mal aufgetreten war, breitete es sich auf der ganzen Welt rasant aus. Die weltweit ausserordentlich schnell steigenden Infektionszahlen und Todesfälle führten dazu, dass der Bundesrat am 16. März die ausserordentliche Lage gemäss dem Epidemien-gesetz ausgerufen hat. Diese erlaubt es dem Bundesrat in eigener Kompetenz für das ganze Land die notwendigen Massnahmen anzuordnen, welche normalerweise in die Zuständigkeit der Kantone fallen würden (Bundeskanzlei, 2020, S. 7). Der Bundesrat nutzte seine Befugnisse und erliess den sogenannten Lockdown, in welchem durch die angeordneten Massnahmen das öffentliche Leben stark eingeschränkt wurde. Nachdem sich die Lage allmählich wieder entspannt hatte, wurden die Massnahmen ab dem 27. April 2020 schrittweise wieder aufgehoben, und ab dem 19. Juni 2020 wurde zurück in die besondere Lage gewechselt. Die Kantone erhielten damit ihre verfassungsmässigen Kompetenzen zurück, und der Bundesrat überlies ihnen erneut die Hauptverantwortung für die Bewältigung der Corona-Krise (Kohler, Hauri, Scharte, Thiel, & Wenger, 2020, S. 81ff.).

Die erste Welle war überstanden und nach allgemeiner Einschätzung hatte der Bundesrat das Pandemiemanagement weitgehend sehr gut gemeistert (Beck, Bülle, Kolly & Kühni, 2020). Auch in einer internationalen Studie der Deep Knowledge Group (2020) hatte der Bund Bestnoten für sein Corona-Management erhalten.

Dies allerdings änderte sich nach den relativ lockeren Massnahmen in den Sommermonaten 2020 schon bald wieder. Die Covid-19 Science-Taskforce alarmierte bereits Anfang Juli 2020 erneut über rasch steigende Fallzahlen, hob die Wichtigkeit einer raschen Reaktion hervor und empfahl diesbezüglich, frühzeitig Massnahmen zu ergreifen (National Covid-19 Science Task Force, 2020). Die Kantone nahmen diese Warnung jedoch sehr unterschiedlich auf. Die einen ignorierten diese nahezu vollständig, bei anderen führte es dazu, dass in einzelnen Kantonen jeweils unterschiedliche Regelungen und Massnahmen eingeführt wurden. In den Medien wurde daraufhin ausgiebig über den Föderalismus debattiert. Schlagwörter wie «Corona-Föderalismus», «Kantönligest» oder «Flickenteppich» waren omnipräsent. Immer wieder waren Schlagzeilen zu lesen wie

«Der Föderalismus hat versagt» und dass er nicht krisentauglich sei. Die drastisch ansteigenden Fallzahlen schienen dies zu bestätigen, denn Ende Oktober 2020 überstiegen die Neuanssteckungen um ein Vielfaches das Niveau der ersten Welle (Bundesamt für Gesundheit BAG, 2021). Die Schweiz hat in der Folge europaweit Rekorde gebrochen, was die Fallzahlen und Todesfälle angeht. Auch international erregte die Schweiz diesbezüglich Aufsehen (Panagiotidis, 2020) und das Land wurde vom Musterbeispiel in der ersten Welle nach gewissen Einschätzungen zu einem der schlimmsten Coronavirus-Hotspots der Welt (De Weck, 2020).

## **1.2 Fragestellung**

Dieser Hintergrund veranlasst dazu, die Struktur des Föderalismus der Schweiz während der Coronavirus-Pandemie näher zu betrachten. Mit der vorliegenden Arbeit wird keine vollumfängliche Analyse des Krisenmanagements der Behörden während der Covid-19-Pandemie angestrebt. Dies wäre aufgrund des Rahmens dieser Arbeit und der andauernden Krise nicht möglich. Stattdessen konzentriert sich die Arbeit auf die erste und die zweite Covid-19-Welle, beziehungsweise auf die Zeitspanne zwischen der vom Bundesrat am 16. März 2020 angesetzten ausserordentlichen Lage und den neuerlichen einschneidenden Massnahmen des Bundesrates vom 18. Dezember 2020.

Weiter fokussiert sich die Arbeit auf spezifische gesundheitspolitische Massnahmen, welche vom Bundesrat und von den Kantonen ergriffen wurden, um die Covid-Fallzahlen einzudämmen. Diese Vorkehrungen sorgten wegen ihrer Uneinheitlichkeit während der zweiten Welle für viel mediales Aufsehen und haben dazu geführt, dass der Föderalismus in Frage gestellt wurde. Mit der Arbeit soll versucht werden, die föderalen Strukturen und Charakteristiken in einer Krise besser zu verstehen. Die Arbeit konzentriert sich im Speziellen auf die Zusammenarbeit und Koordination von Bund und Kantonen während der beiden Covid-19-Wellen und versucht damit, Antworten auf die folgende Forschungsfrage zu finden: «Welche Lehren lassen sich im Zusammenhang mit den getroffenen Massnahmen zur Eindämmung der ersten und zweiten Covid-19-Welle hinsichtlich des horizontalen und vertikalen Föderalismus ziehen?».

Ergänzend zur Leitfrage setzt sich die Arbeit mit folgenden Unterfragen auseinander:

- Wie funktionierte der horizontale und vertikale Föderalismus während der Coronavirus Pandemie?

- Wie sahen die Zusammenarbeit und Koordination während der Krise zwischen dem Bund und den Kantonen sowie unter den Kantonen aus?
- Welche Rolle spielen die interkantonalen Konferenzen im föderalen Konstrukt der Schweiz und welche Rolle hatten sie in der Pandemie?
- Welche Gremien und Mitwirkungsdispositive gab es oder entstanden zusätzlich zu der Konferenz der Kantonsregierungen während der Pandemie und welche Funktionen hatten diese?

### **1.3 Relevanz und Ziel**

Die derzeitige Covid-19-Pandemie erlaubt es, das föderale System der Schweiz während einer aussergewöhnlichen Krise genauer zu analysieren. Dies ist eine fast schon einmalige Gelegenheit. Der Schweizer Föderalismus wurde bisher in seiner jüngeren Geschichte kaum derartig auf die Probe gestellt. Denn im letzten Jahrhundert war die Schweiz weder in einen Krieg involviert, noch hat sie grosse Naturkatastrophen erlebt. In diesem Jahrhundert war die Schweiz auch von keinem Terroranschlag betroffen, und ihre Finanzkraft hat unter der globalen Finanzkrise 2008/09 kaum gelitten. Bis anhin konnte man nahezu annehmen, dass die Eidgenossenschaft gegen globale Krisen immun ist (De Weck, 2020). Das letzte vergleichbare Ereignis liegt neben dem 2. Weltkrieg schon über 100 Jahre zurück. Die Spanische Grippe von 1918 wurde aber gemäss dem Historiker Flurin Condrau nicht gleichermassen als Stresstest für den Föderalismus wahrgenommen, wie dies heute mit der Corona-Pandemie der Fall ist (Ehrbar, 2020).

Mit der vorliegenden Arbeit sollen mögliche Lehren aus der Bewältigung der ersten und zweiten Welle der Corona-Krise gewonnen werden. Zum einen verfolgt die Arbeit das Ziel, das föderale Konstrukt im Allgemeinen besser zu verstehen und im Speziellen das Covid-19-Krisenmanagement bezüglich der ergriffenen Massnahmen zur Eindämmung der Pandemie aus Sicht von Bund und Kantonen zu untersuchen. Damit sollen Vorteile wie auch Schwachstellen der föderalen Struktur zwischen den beiden Ebenen eruiert werden. Dies hat zum Ziel, für die Bewältigung des weiteren Verlaufs der Krise wie auch für künftige Krisen Verbesserungspotenzial aufzuzeigen.

## 1.4 Aufbau und Methodik

Zur Beantwortung der Forschungsfrage setzt sich die Arbeit aus zwei Teilen zusammen, einem theoretischen und einem empirischen. Im theoretischen Teil werden die Grundlagen des Föderalismus erläutert und es wird auf die Besonderheiten des schweizerischen Föderalismus näher eingegangen.

Der Fokus des zweiten Teils liegt auf der Analyse und dem Vergleich der Kompetenzen und Aufgabenverteilung der vertikalen und horizontalen Ebenen sowie auf der Koordination und Zusammenarbeit untereinander während der ersten und zweiten Covid-Welle. Im Zuge dessen wird das Augenmerk auf die Massnahmen zur Eindämmung der Pandemie gelegt. Dabei werden die folgenden föderalen Ebenen betrachtet: die vertikale Ebene Bund – Kanton und die horizontale Ebene Kanton – Kanton.

Das methodische Vorgehen gestaltet sich aus einer systematischen Literaturanalyse, dazu zählen unter anderem Fachliteratur zum Föderalismus, gesetzliche Grundlagen (Bundesverfassung, Epidemiengesetz, Covid-19-Verordnungen), Dokumente von Bund und Kantonen sowie von Drittpersonen. Ebenso werden ausgewählte Zeitungsartikel in die Analyse miteinbezogen. Darüber hinaus werden Befragungen nach qualitativer Methode mittels Experteninterviews durchgeführt. Dazu befragt werden Fachexperten der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), welche als Koordinationsorgan zwischen Bund und Kantonen dient und der Gesundheitsdirektorenkonferenz (GDK), welche das politische Koordinationsorgan der Kantone in der Gesundheitspolitik ist. Auf Stufe Bund wird ein Gespräch mit dem Bundesstab Bevölkerungsschutz geführt. Weiter wird ein Interview mit einer unabhängigen Fachperson im Bereich Föderalismus geführt. Ziel dieser Interviews ist zum einen ergänzende Informationen zu gewinnen. Zum anderen soll festgestellt werden, in welchen Bereichen die Fachpersonen mögliche Hürden wahrgenommen haben. Zudem soll deren Meinung zur potenziellen Verbesserung der allfälligen Problematiken eingeholt werden.

## 2 Föderalismus: Theoretische Grundlagen

Im folgenden Kapitel werden die Grundlagen des Föderalismus aufgearbeitet. Ziel ist es, ein Grundverständnis im Hinblick auf den Föderalismus in der Schweiz zu schaffen. Es soll dazu dienen, den vielseitigen Begriff des Föderalismus abzugrenzen und theoretische Befunde aufzuzeigen. Dabei liegt der Schwerpunkt auf den Ausprägungen und Eigenheiten des Schweizer Föderalismus. Der Fokus liegt hauptsächlich auf Bundes- und Kantonsebene. Obwohl auch die Gemeinden eine wichtige Rolle im föderalen Konstrukt der Schweiz spielen, werden diese im Rahmen der vorliegenden Arbeit als weniger relevant erachtet.

### 2.1 Begriff und Abgrenzung

Der Föderalismus ist ein aufstrebendes Forschungsfeld. In den letzten zehn Jahren hat das Interesse der Wissenschaft an der Bedeutung von föderalen Staaten und dem Föderalismus zugenommen. Die Diversität an Literatur zum Föderalismus ist mannigfaltig und dementsprechend auch dessen Begrifflichkeit (Benz, 2019, S. 513). Dies beruht auch auf der Tatsache, dass das Themenfeld Föderalismus einen interdisziplinären Forschungscharakter aufweist. Neben den Politikwissenschaften beschäftigen sich etwa auch die Wirtschafts-, die Staats- sowie auch die Rechtswissenschaften mit dem Gebiet Föderalismus (Scheller, 2016, S. 52ff.). Während sich die Politikwissenschaft auf die Leistungsfähigkeit föderalistischer Systeme konzentriert, insbesondere dem Erreichen von angestrebten Zielen, wie etwa Partizipation, Integration oder die Umsetzung politischer Programme, fokussiert sich die Staats- oder Rechtswissenschaft auf Fragen der Souveränität und Autonomie. Auch die rechtliche Ausgestaltung der Beziehungen unter den verschiedenen Ebenen des Staates gehören in den Kontext dieses Forschungsfelds. Dabei interessiert wiederum die ökonomische Sichtweise bezüglich der optimalen Verteilung von Aufgaben und Kompetenzen und der Effekte von Wettbewerb zwischen den verschiedenen föderalen Einheiten (Ladner, 2018, S. 6).

Grundsätzlich lässt sich der Begriff Föderalismus verallgemeinernd als ein staatliches Organisationsprinzip verstehen. Das föderale Konstrukt besteht dabei aus einzelnen Gliedstaaten (z.B. Kantone, Gemeinden), welche einerseits eine begrenzte Eigenständigkeit und Staatlichkeit aufweisen, andererseits jedoch mit einer entsprechenden Behördenorganisation und eigenen Gesetzen ausgestattet sind. Im Plenum bilden diese Gliedstaaten sodann auch den Gesamtstaat (Marti, 2020, S. 115).

Der Föderalismus reicht historisch gesehen weit zurück. Bereits in der Antike wurden unter Städten und Regionen auf Gegenseitigkeit beruhende Bündnisse geschlossen, welche Merkmale des heutigen Föderalismus aufwiesen (Härtel, 2012, S. 4f.). Nicht von ungefähr stammt der heutige Ausdruck «Föderalismus» aus dem Lateinischen «foedus», dem die Bedeutung «Bund» respektive «Bündnis» zukommt (Marti, 2020, S. 115). Das föderale Prinzip zeichnet sich durch eine Vereinigung von Staaten oder Regionen aus, wobei trotz der Einheit Vielfalt zugelassen wird. Dabei spielt auch Machtteilung und der Ausgleich der Interessen zwischen dem Bund und den Gliedstaaten eine wichtige Rolle. Die Ausgestaltung dieser Elemente unterscheidet sich je nach Form des Föderalismus beträchtlich. Dies liegt nicht zuletzt an den Umständen der jeweiligen Staaten und deren Ausprägungen des föderalen Prinzips. Beispielhaft zeigt sich dies im Verständnis der Briten, welche den Föderalismus so verstehen, wie er mit der Staatsgründung in den USA entstand. Dementsprechend setzen sie den Begriff gleich mit Zentralisierung und Staatsbildung, während in Kontinentaleuropa Föderalismus in erster Linie Subsidiarität und Dezentralisierung bedeutet (Benz, 2019, S. 516). In welcher Ausprägung das Bündnis und die Organisation ausgestaltet sind, variiert erheblich und ist indes für die Begrifflichkeit des Föderalismus nicht sonderlich relevant. Vielmehr ist es das Verbindende, was den Föderalismus zum Föderalismus macht (Benz, 2019, S. 517).

## **2.2 Charakteristiken und Elemente des schweizerischen Föderalismus**

Die Schweizerische Eidgenossenschaft ist seit ihrer Gründung 1848 und bis heute eines der föderativsten Länder der Welt geblieben. Tragendes Element des politischen Systems der Schweiz ist, neben der direkten Demokratie und Konkordanz, der Föderalismus (Koller, 1987, S. 908f.). Gebildet wird die Eidgenossenschaft zum einen aus dem Schweizervolk und zum andern aus den Kantonen. So steht es in der Präambel und dem 1. Artikel der Bundesverfassung (BV). Mit der Auflistung aller Kantone in Art. 1 BV wird, unabhängig von territorialen Grössenunterschieden, die Gleichheit aller Kantone betont. Dies ist eines der prägendsten Elemente des schweizerischen Föderalismus (Brühl-Moser, 2012, S. 704). Obwohl die schweizerische Verfassung den Begriff des Föderalismus nie erwähnt, weisen verschiedene Artikel klar auf den föderalistischen Gedanken des Systems hin. Derjenige, welcher dies wohl am deutlichsten zur Geltung bringt, ist in Art. 3 BV festgehalten und betrifft die Souveränität der Kantone. Diese garantiert den Kantonen alle Rechte ausüben zu dürfen, sofern diese nicht dem Bund auferlegen respektive durch die Bundesverfassung beschränkt sind. Dies

---

ist einer der tragenden Grundwerte des Schweizer Föderalismus und zeigt, dass das Konstrukt von unten nach oben aufgebaut ist und dass grundsätzlich nicht von oben nach unten entschieden wird. Ein weiteres wichtiges Merkmal kann dem Art. 5a. BV entnommen werden. Hierbei handelt es sich um das Subsidiaritätsprinzip (Krumm, 2015, S. 230). Dieser Artikel ist die Grundlage für Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen. Dabei wird vorausgesetzt, dass bei der Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben die Kantone die Erstzuständigkeit haben, sofern die Bundesverfassung die entsprechenden Kompetenzen nicht dem Bund übertragen hat (Epiney, 1994, S. 6f.). Konzeptionell lässt sich das Subsidiaritätsprinzip auch so aufschlüsseln, dass die untere Einheit beziehungsweise Ebene so viele Aufgaben wie möglich erledigen soll, sofern sie dies vermag. Anders ausgedrückt bedeutet es, dass der Bund nur jene Aufgaben übernehmen soll, die er besser erledigen kann oder andernfalls solche, welche die Kräfte, respektive Fähigkeiten der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung bedürfen (Epiney, 1994, S. 2). Nicht zuletzt zeigt die Bundesverfassung in den Artikeln 42 bis 53 wesentliche Merkmale des Föderalismus schweizerischer Prägung auf. Dabei wird eindeutig auf das partnerschaftliche Verhältnis und die Kooperation einerseits zwischen dem Bund und den Kantonen, andererseits zwischen den Kantonen unter sich hingewiesen. Wesentlich ist, dass mit Bezug auf die Aufgabenteilung das bereits erwähnte Prinzip der Subsidiarität gilt und der Bund nicht Aufgaben und Kompetenzen an sich ziehen soll, die auf kantonaler Ebene besser oder ebenso gut aufgehoben sind. Sodann wird explizit auf die Eigenständigkeit der Kantone verwiesen sowie auf deren Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes (Brühl-Moser, 2012, S. 703). Dies alles lässt erkennen, dass die Kantone eine wesentliche Rolle im föderalen System der Schweiz einnehmen und ihnen eine hohe Eigenständigkeit und Autonomie zukommt. Neben der Freiheit, wie sich die Kantone im Innern organisieren, besitzen sie unter anderem auch weitreichende Kompetenzen in vielen bedeutenden Bereichen des Lebens, wie etwa Gesundheit, Bildung oder Sicherheit (Ladner, 2018, S. 39). Die föderalen Strukturen der Schweiz lassen sich zudem in unterschiedlichen Ausprägungsformen charakterisieren. Die Merkmale des Schweizer Föderalismus lassen sich am besten als kooperativ, symmetrisch und konkurrenzorientiert beschreiben. Auf Wettbewerb wird grossen Wert gelegt, dennoch werden dadurch solidarische Elemente nicht aussen vor gelassen. Das Schweizer Konstrukt ist darüber hinaus auf Diversität ausgelegt und setzt auf einen relativ schwachen Zentralstaat (Ladner, 2018, S. VII). Kooperativ ist der Schweizer Föderalismus, weil alle Ebenen an der Aufgabenerbringung

beteiligt sind. Dies kann teilweise auch zu Problemen führen, denn die geteilten Verantwortlichkeiten können die Entscheidungsfindung enorm verkomplizieren. (Ladner, 2018, S. 18). Das schweizerische Modell ist symmetrisch, da die verschiedenen Akteure einer Ebene, etwa die Kantone, prinzipiell alle dieselben Kompetenzen und Ressourcen haben. Wenngleich rechtlich gesehen keine Unterschiede zwischen den Kantonen bestehen, kann gleichwohl nicht von einer absoluten Symmetrie gesprochen werden. Ein grosser Kanton wie etwa Zürich lässt sich nur beschränkt mit einem eher kleineren Kanton wie Glarus vergleichen. Zürich mit rund 1,5 Mio. Einwohner hat ganz andere Möglichkeiten, aber auch andere Probleme und demzufolge deutlich mehr und weitreichendere Entscheidungen zu treffen als etwa der Kanton Glarus mit etwas mehr als 40'000 Einwohnern. Zudem unterscheidet sich in einem grossen Kanton im Vergleich zu einem kleinen Kanton auch die Diversität und Quantität der zu erbringenden Leistungen massgeblich. Fraglich ist wie sinnvoll es ist, an einer symmetrischen Organisationsform festzuhalten. In der Realität ist die Situation meist asymmetrisch. Damit den Anforderungen und Auflagen auf Bundesebene nachgekommen werden kann, muss sich diese deshalb oftmals an den leistungsschwächsten Kantonen orientieren (Ladner, 2018, S. 19). Der konkurrenzierende Föderalismus der Schweiz zeigt sich besonders in dem differenzierten Leistungsangebot der Kantone und der Gemeinden. Die föderalen Einheiten stehen in Konkurrenz zueinander. Zum einen ist dies die Folge des Steuerwettbewerbs. Zum anderen versuchen sie, mit guten Leistungen zu möglichst geringen Kosten die Bürger für ihren Kanton respektive Gemeinde zu gewinnen. Das föderale System weist aber auch solidarische Züge auf. Unterschiede zwischen den föderalen Einheiten werden mit dem Finanzausgleich ausgeglichen, wodurch versucht wird, überall ähnliche Lebensbedingungen zu schaffen (Ladner, 2018, S. 20). Die weitreichenden Kompetenzen und die Autonomie der Kantone, aber auch die der Gemeinden, beeinflussen den Dezentralisierungsgrad massgeblich. Die Schweiz gehört zu einem der dezentralsten Staaten aller Föderationen dieser Welt (Rühli, 2012). Diese Dezentralisierung bringt Vorteile mit sich, unter anderem den erwähnten Wettbewerb. Dieser sorgt dafür, dass entsprechend versucht wird die Staatsleistungen so günstig wie möglich anzubieten und sorgt nebenbei auch für mehr Innovation (Krumm, 2015, S. 230). Zudem sind dezentrale Einheiten näher an den Bürgern sowie an den lokalen Begebenheiten und haben dadurch ein besseres Verständnis der anstehenden Probleme. Auch sind die Kenntnisse über die Präferenzen der direkt Betroffenen um einiges genauer, als dies bei zentral geführten Einheiten der Fall wäre. Dies hat zum einen den Vorteil,



dass besser abgestimmte Entscheidungen getroffen werden können, was zum anderen wiederum zu Einsparungen bei Planungs- und Entscheidungskosten führen kann (Ladner, 2018, S. 8).

## **2.3 Kompetenz- und Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen**

Zu einer der wohl wichtigsten und schwierigsten Fragen in föderalen Staaten gehört die Kompetenz- und Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Ebenen. Ein bedeutendes Kriterium hierbei ist, dass innerhalb der Staatsebenen die Zuständigkeiten und Aufgaben möglichst klar abgegrenzt und eindeutig zugewiesen werden (Waldmann (A), 2015, S. 5). Inwieweit Bund oder Kantone für bestimmte Aufgaben verantwortlich sind, regelt in der Schweiz die Bundesverfassung. Basierend drauf wird die Kompetenz- und Aufgabenverteilung gemäss der föderalistischen Grundnorm von Art. 3 BV geregelt. Demnach üben die Kantone alle Rechte aus, welche nicht explizit durch die Bestimmungen der BV dem Bund übertragen wurden (Brühl-Moser, 2012, S. 706). Neben der Souveränität gehört auch das bereits erwähnte Subsidiaritätsprinzip zu den tragenden Elementen bei der Zuordnung und Aufteilung von Aufgaben. Durch die Art. 5a und 43a Abs. 1 BV wird klargestellt, dass alle staatlichen Aufgaben, die nicht explizit der Bundesebene zugewiesen sind, automatisch den Kantonen vorbehalten sind. Diese Vorgehensweise wird auch als Residualkompetenz bezeichnet (Häfelin, Haller, Keller, & Thurnherr, 2016, S. 297). Weiter besteht auch die Möglichkeit, dass sich die verschiedenen Ebenen gemeinsam oder aber auch unabhängig voneinander um ein und dieselbe Aufgabe kümmern, wobei diese Art der Zusammenarbeit nicht konkret in der Bundesverfassung geregelt ist (Ladner, 2018, S. 62). Ein weiteres Grundprinzip, welches für die Zuständigkeiten und Aufgabenteilung massgebend ist, ist das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz (Brühl-Moser, 2012, S. 707) Der genaue Wortlaut in der BV lautet folgendermassen: «Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten» (Art. 43a Abs. 2) und «Das Gemeinwesen, das die Kosten einer staatlichen Leistung trägt, kann über diese Leistung bestimmen» (Art. 43a Abs. 3). Dieses Prinzip ist im Volksmund auch besser bekannt als «Wer zahlt, befiehlt» beziehungsweise «Wer befiehlt, zahlt» (Waldmann (B), 2015, S. 13).

### **2.3.1 Kompetenzen und Aufgaben des Bundes**

Entsprechend der Logik beziehungsweise Systematik der Bundesverfassung sind die Bereiche, in denen der Bund über Kompetenzen und Aufgabenerfüllungspflichten

---

verfügt, klar geregelt. So ist der Bund gemäss Art. 42 BV für die Erfüllung der Aufgaben zuständig, welche ihm die Bundesverfassung zuweist (Brühl-Moser, 2012, S. 707). Gemäss dieser Regelung besitzen demnach nicht die Kantone, sondern der Bund die Befugnis, über die Kompetenzaufteilung zu entscheiden. Den Kantonen bleibt allerdings das Recht, sich am Erlass neuer Zuständigkeitsbestimmungen in der Bundesverfassung zu beteiligen. Dieser Mechanismus wird auch als Kompetenz-Kompetenz des Bundes bezeichnet (Brühl-Moser, 2012, S. 708). Als Konsequenz aus den beiden Prinzipien der Souveränität und Subsidiarität sowie dem Art. 42 BV geht das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung einher. Nach diesem Grundsatz bedürfen neue Kompetenzen respektive Aufgaben auf Seiten des Bundes einer Verfassungsänderung. Diese bedingt zum einen die Mehrheit der Stimmbevölkerung und zum anderen diejenige der Kantone (Häfelin et al., 2016, S. 297). Zudem muss der Bund, wenn er seine Bundesaufgaben ausweiten will, den Beweis erbringen, dass er diese effizienter erfüllen kann als es die Kantonsebene könnte (Vatter, 2014, S. 121). Wie bereits erläutert, werden die Aufgabenbereiche des Bundes durch die Bundesverfassung definiert. Dies erklärt die hohe Anzahl an spezifischen Aufgabenzuweisungen und Kompetenzbeschreibungen in der Bundesverfassung. Diese meist eng umschriebenen Artikel für den Bund machen nahezu die Hälfte der gesamten Bundesverfassung aus (Brühl-Moser, 2012, S. 708). Entsprechend umfassend ist auch die Bandbreite an Regelungsbereichen. Die Tätigkeitsfelder, für welche der Bund explizit zuständig ist, betreffen folgende Aufgaben- und Kompetenzbereiche (Ladner, 2018, S. 68f.):

- Beziehungen zum Ausland
- Sicherheit, Landesverteidigung, Zivilschutz
- Bildung, Forschung und Kultur
- Umwelt und Raumplanung
- Öffentliche Werke und Verkehr
- Energie und Kommunikation
- Wirtschaft
- Wohnen, Arbeit, Soziale Sicherheit und Gesundheit
- Aufenthalt und Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern
- Zivilrecht, Strafrecht, Messwesen
- Finanzordnung

Für diverse Bereiche ist der Bund jedoch nicht vollkommen eigenständig verantwortlich. An einer Vielzahl von Aufgaben sind auch die Kantone beteiligt. Die Kompetenzen des Bundes sowie dessen Anteil an der Beteiligung und Finanzierung divergieren dabei je nach Aufgabengebiet. Nach welchen Grundsätzen die Verantwortlichkeiten aufgeteilt werden ist dabei von wesentlicher Bedeutung. Letztlich wird dafür vorwiegend das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz angewendet. Das klassische Prinzip der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen regelt die Bundesverfassung. Diese sieht vor, dass die Kantone das Bundesrecht nach Massgabe von Verfassung und Gesetz umsetzen. Dieser Mechanismus wird vorwiegend als Vollzugsföderalismus bezeichnet. Mit anderen Worten haben die Kantone nicht wirklich die Möglichkeit mitzentscheiden, sondern sind nur noch Vollzugsorgan. Dies führt häufig zu Kritik umso mehr die Kantone dabei oftmals auch die Finanzierung übernehmen müssen. Die aufkommenden Vorwürfe, dass die Kantone lediglich zu Lakaien der Zentralverwaltung degradiert würden, sind hingegen überzogen. Zudem wurde mit der 2008 eingeführten Reform des Nationalen Finanzausgleichs (NFA), auf welche später noch eingegangen wird, versucht, diesem Konfliktpotenzial entgegenzuwirken (Ladner, 2018, S. 69).

### **2.3.2 Zuständigkeiten und Aufgaben der Kantone**

In kaum einem anderen föderalen Staat der Welt verfügen die Gliedstaaten über derart weitreichende Kompetenzen und Aufgabenhoheiten wie die 26 Kantone der Schweiz (Vatter, 2018, S. 13). Mit ihren weitreichenden Zuständigkeitsbereichen bezieht sich die kantonale Autonomie bei der Aufgabenerfüllung generell auf die drei Grundsätze Entscheiden, Gestalten und Umsetzen (Tschannen, 2016, S. 245). Wie auf Bundesebene regelt die Bundesverfassung die Kompetenz- und Aufgabenverteilung. Gemäss dem Verständnis der Bundesverfassung besitzen die Kantone somit die Zuständigkeit in allen Bereichen, welche laut BV nicht abschliessend dem Bund übertragen wurden (Waldmann (A), 2015, S. 20). Diese subsidiäre Generalkompetenz verdeutlicht auch, dass neue Staatsaufgaben automatisch in den Kompetenzbereich der Kantone fallen, sofern diese nicht direkt oder indirekt dem Bund zugeteilt werden. Trotz der Befugnis des Bundes, über die Kompetenzaufteilung zu entscheiden, leiten sich die kantonalen Zuständigkeiten nicht vom Bund ab. Dennoch ist es möglich, dass kantonale Kompetenzen in der Bundesverfassung erwähnt werden (Brühl-Moser, 2012, S. 728). Das Leistungsspektrum der Kantone umfasst zum einen Aufgaben, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen und zum anderen auch Aufgaben, welche sich im Zuständigkeitsbereich des Bundes befinden.

(Waldmann (A), 2015, S. 21). Innerhalb ihrer Zuständigkeitsbereiche besitzen die Kantone die sogenannte Aufgabenautonomie. Mit dieser können sie innerhalb ihrer Zuständigkeitsbereiche prinzipiell frei entscheiden, welche Leistungen und in welchem Umfang sie diese erbringen wollen (Brühl-Moser, 2012, S. 728). Dies führt dazu, dass sich auch das Aufgabenportfolio von Kanton zu Kanton unterscheiden kann. Die Aufgaben und Kompetenzen der Kantone werden dabei meistgehend in den jeweiligen Kantonsverfassungen aufgeführt. Dies auf der einen Seite, um die Zuständigkeitsbereiche des Kantons einzugrenzen und auf der anderen Seite, um der eigenen Bevölkerung ins Bewusstsein zu rufen, welche Aufgaben und Kompetenzen der Kanton wahrzunehmen hat (Ladner, 2018, S. 70). Nachfolgend wird, ohne auf kantonale Besonderheiten einzugehen, anhand der Verfassung des Kantons Zürich, die kantonalen Tätigkeitsbereiche beispielhaft aufgezeigt (Kantonsverfassung Zürich, 2018):

- Öffentliche Ordnung und Sicherheit
- Raumplanung
- Natur- und Heimatschutz
- Verkehr
- Wasser
- Energie
- Wirtschaft und Arbeit
- Land- und Forstwirtschaft
- Kantonalkasse
- Wohnen
- Sozialhilfe
- Familie, Jugend und Alter
- Gesundheit
- Bildungswesen
- Kultur

Diese Aufzählung veranschaulicht eindrücklich die beträchtliche Anzahl der kantonalen Aufgaben. Allerdings gilt es zu beachten, dass die Kantone in diversen Aufgabenbereichen nicht vollkommen autonom agieren. In verschiedenen Gebieten sind sie indes nationalen Regulierungen und Kontrollen unterworfen. Des Weiteren wird eine wesentliche Vielfalt an Aufgaben der unteren Gemeindeebene übertragen (Ladner, 2018, S. 71). Ebenso gilt es auch zu beachten, dass dies keine abschliessende Aufzählung ist.

---

Wie bereits erwähnt steht es den Kantonen in ihren Kompetenzbereichen frei, ob sie eine Staatsaufgabe wahrnehmen wollen oder nicht. Demzufolge können in verschiedenen Kantonen unterschiedliche Aufgaben wahrgenommen werden. Dies nicht zuletzt auch deshalb, weil der Bund den Kantonen aufgrund ihrer Unterschiedlichkeit einen grossen Ermessensspielraum einräumt. In diesem Sinne wird die Absicht verfolgt, der kulturellen, sprachlichen und religiösen Heterogenität der Schweiz gerecht zu werden (Brühl-Moser, 2012, S. 709). Um dieser Vielzahl und Diversität von Aufgaben Rechnung zu tragen, sind die Kantone zudem auf genügende finanzielle Mittel angewiesen. Insofern ist der Bund verpflichtet, den Kantonen ausreichende Finanzierungsquellen zur Verfügung zu stellen (Brühl-Moser, 2012, S. 726). Deshalb verfügen die Kantone zum einen über die Steuerautonomie, sprich sie besitzen die Kompetenz in gewissen Bereichen Steuereinnahmen zu generieren (Tschannen, 2016, S. 246). Auf der anderen Seite ist der Bund stets dafür verantwortlich, dass die Kantone mit den notwendigen finanziellen Mitteln ausgestattet sind, damit sie ihre Aufgaben sachgemäss erfüllen können (Brühl-Moser, 2012, S. 726).

## **2.4 Neugestaltung der Aufgabenteilung (NFA im weiteren Sinn)**

Die schweizerische Bundesverfassung, die mit der Gründung der Eigenossenschaft 1848 einherging, hatte dem Bund zu jener Zeit nur sehr beschränkte Kompetenzen eingeräumt. Mit dem 2. Weltkrieg und dessen nachträglicher wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Entwicklung folgte ein zunehmend starker Ausbau der Bundeskompetenzen, respektive dessen Aufgabenbereiche. Dies nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass auch auf kantonaler Ebene die Dichte an neuen Aufgaben zugenommen hat (Linder, 2012, S. 164). Diese Entwicklung führte im Laufe der Zeit zu einer immer ausgeprägteren und undurchschaubareren Aufgaben- und Finanzierungsverflechtung zwischen Bund und Kantonen (Freiburghaus & Buchli, 2003, S. 46). Die Kantone wurden dadurch vermehrt mit dem Vollzug von Bundesaufgaben betraut, was einer zunehmenden Zentralisierung gleichkommt. Diese Politikverflechtung führte auch zum Problem der fehlenden oder nicht bekannten Verantwortlichkeiten. Um dieser Problematik Herr zu werden, wurde 2008 die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) eingeführt, welche 2004 in einer Volksabstimmung angenommen wurde (Vatter, 2020, S. 436). Aufgrund des vorangegangenen Kapitels könnte davon ausgegangen werden, dass die Aufgaben- und Kompetenzverteilung in der Bundesverfassung klar geregelt sind und es somit prinzipiell zu keiner fehlenden Kenntnis der Zuständigkeitsbereiche kommen kann.

Jedoch wurden die Prinzipien der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz erst mit der NFA in die Bundesverfassung übernommen (Bonassi, 2005, S. 66). Obwohl diese beiden Ansätze auch schon vor dem NFA zum Grundverständnis des Schweizer Staates gehörten und quasi ungeschriebene Verfassungsgrundsätze waren, wurden die Prinzipien bei der Aufteilung von Aufgaben und Kompetenzen nicht immer konsequent angewandt. Dies führte mitunter auch zur Verflechtung der Aufgaben und zu Überlagerungen der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen (Bonassi, 2005, S. 69).

Der 2008 eingeführte und per 1.1.2020 leicht reformierte NFA verfolgte zwei wesentliche Grundsätze. Zum einen war dies (a) der eigentliche Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen beziehungsweise zwischen den Kantonen (NFA im engeren Sinn) und zum anderen (b) die Aufgabenteilung respektive deren Entflechtung (NFA im weiteren Sinn) (Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV), 2020, S. 5f.). Der NFA im weiteren Sinn beinhaltet dabei drei wesentliche Instrumente, welche bei der Neuordnung der Aufgabenteilung für mehr Effizienz sorgen. Dies ist (1) die Reorganisation des Beziehungsgeflechts zwischen Bund und Kantonen anhand der Aufgabenentflechtung sowie (2) die Einführung neuer Zusammenarbeitsformen zwischen Bund und Kantonen bei gemeinsamen Aufgaben. Des Weiteren wurde (3) die interkantonale Zusammenarbeit, ausgebaut (Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD) & Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), 2015, S. 7). Im Rahmen der Neugestaltung der Aufgabenteilung wurde die Bundesverfassung mit diversen Bestimmungen ergänzt. So wurden unter anderem die massgebenden Grundsatzprinzipien der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz eingeführt, weiter aber auch die Eigenständigkeit der Kantone betont sowie die Umsetzung des Bundesrechts umschrieben. Ziel bei der Neugestaltung der Aufgabenteilung war es, die von Bund und Kantonen gemeinsam wahrgenommenen Aufgaben zu reduzieren und die Zuständigkeiten zweckmässiger und klarer zu regeln. Dabei wurden die bestehenden gemeinsamen Aufgaben aufgeteilt in reine Bundesaufgaben, reine Kantonsaufgaben, interkantonale Aufgaben und schliesslich in Verbundaufgaben (EFV, 2020, S.7f.). Letztere Begrifflichkeit wurde eigens im Rahmen der NFA eingeführt. Verbundaufgaben beziehen sich auf Aufgabenbereiche, welche sich im Zuge der Aufgabenentflechtung weder der einen noch der anderen Ebene eindeutig zuordnen lassen. Sie stellen somit weiterhin Aufgaben dar, die von Bund und Kantonen gemeinsam erbracht werden, wobei der Fokus explizit auf der partnerschaftliche Wahrnehmung der Aufgabe liegt (Ladner, 2018, S. 69). Mit der NFA wurde eine Vielzahl von Aufgaben, welche bisher von Bund und Kantonen gemeinsam erbracht wurden,

---

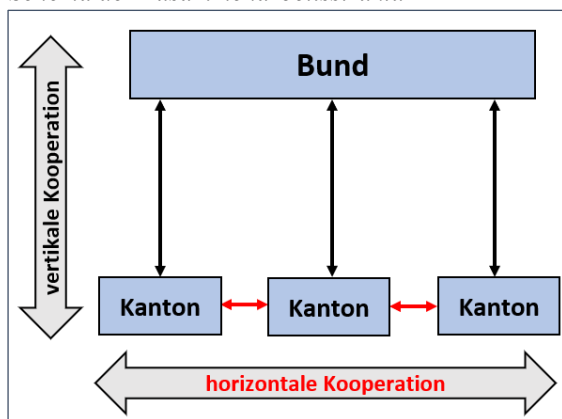
entflochten und entweder in die alleinige Zuständigkeit von Bund oder Kantone übertragen. Einige Aufgabenbereiche wurden von der NFA ausgeklammert, aus Gründen der ohnehin schon enormen Komplexizität der Vorlage (Rühli & Rother, 2017, S. 13f.). Wenngleich die NFA grundsätzlich als erfolgreich angesehen werden kann, besteht weiterhin Handlungsbedarf. Zum einen wurden die Aufgaben weniger konsequent entflochten, als dies geplant war, zum anderen sind seither erneute Zentralisierungstendenzen und Verflechtungen zu erkennen (Rühli & Rother, 2017, S. 7). Dennoch ist mit der NFA eine der wichtigsten schweizerischen Föderalismusreformen der letzten Jahre gelungen. Die über die Jahre aufgetretenen Doppelspurigkeiten und verwischten Verantwortlichkeiten sowie die steigende Abhängigkeit der Kantone vom Bund konnten zumindest teilweise reduziert werden (EFD & KdK, 2015, S. 7).

## 2.5 Horizontaler und vertikaler Föderalismus

Der strukturelle Aufbau eines föderalen Staates kann grundlegend in eine vertikale und eine horizontale Dimension aufgegliedert werden. Der vertikale Föderalismus bezieht sich auf den föderalen Aufbau des Staats respektive auf die Beteiligung der Gliedstaaten an der Einflussnahme der Bundespolitik und Gesetzgebungsprozesse via des Zweikammersystems des Parlaments. Die horizontale Dimension umfasst dagegen die Beziehungen und das Zusammenwirken der Gliedstaaten untereinander (Krumm, 2015, S. 44). Im folgenden Kapitel wird der Fokus nicht auf den Aufbau des Staats und die Mitwirkungsmöglichkeiten der Kantone an der Bundespolitik gelegt. Vielmehr konzentrieren sich die folgenden Abschnitte auf die Zusammenarbeitsstrukturen zwischen den verschiedenen Ebenen und untereinander.

**Abbildung 1**

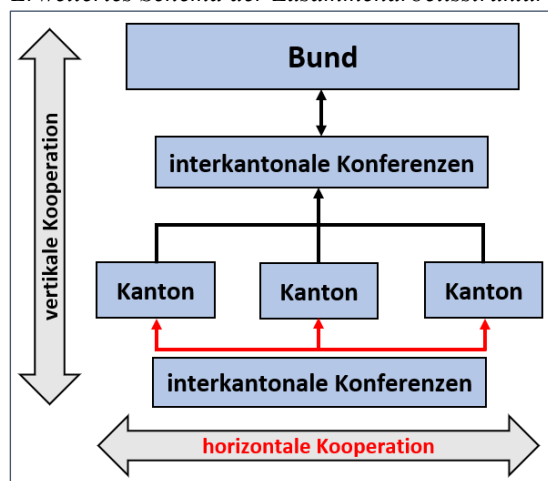
*Schema der Zusammenarbeitsstruktur*



Quelle: eigene Darstellung

**Abbildung 2**

*Erweitertes Schema der Zusammenarbeitsstruktur*



Quelle: eigene Darstellung

Wie in Abbildung 1 dargestellt wird, wird von einer vertikalen Zusammenarbeit gesprochen, wenn die verschiedenen Ebenen, sprich Bund und Kanton miteinander zusammenarbeiten. Dagegen spricht man im Rahmen einer horizontalen Kooperation davon, wenn beispielsweise Kantone untereinander zusammenarbeiten, ohne dass dabei das übergeordnete Gemeinwesen (z.B. Bund) mitwirkt (Waldmann, 2004, S. 105).

Die Abbildung 2 zeigt ein erweitertes Schema der Zusammenarbeitsstruktur. Wie im Folgenden noch näher aufgezeigt wird, kann die horizontale und vertikale Kooperation nicht nur direkt unter den Kantonen und zwischen dem Bund und Kantonen stattfinden, sondern auch über interkantonale Konferenzen. Zusammengefasst bündeln und konsolidieren diese Gremien die Interessen der Kantone, um eine stärkere Position gegenüber dem Bund einnehmen zu können und sind wichtige Akteure zur Förderung der interkantonalen Zusammenarbeit (Schnabel & Mueller, 2017, S. 550).

### **2.5.1 Vertikaler Föderalismus**

Die vertikale Kooperation lässt sich allgemein in zwei Arten aufteilen. Dies ist zum einen die formelle Zusammenarbeit, meist wird dafür auch die Begrifflichkeit der vertikalen Institutionen des Föderalismus verwendet. Zum anderen ist dies die formlose, beziehungsweise die informelle Zusammenarbeit. Erstere bezieht sich dabei hauptsächlich auf die Instrumente oder Mitwirkungsrechte der Kantone am Entscheidungsprozess auf Bundesebene (Brühl-Moser, 2012, S. 734). Im Folgenden wird auf diesen Aspekt nur am Rande eingegangen, jedoch wird ein kurzer Überblick der verschiedenen Instrumente gegeben. Der Fokus liegt viel mehr auf der informellen Zusammenarbeit, respektive auf den kooperativen Netzwerken zwischen Bund und Kantonen. Die Beteiligung der Kantone an der Willensbildung des Bundes bildet das Kernstück der föderalen Institutionen. Dabei hat der Bund bei seinen Vorhaben die Kantone rechtzeitig und umfassend zu informieren und ihre Stellungnahme einzuholen, sofern deren Interessen betroffen sind. Das Zweikammersystem mit dem Nationalrat und insbesondere dem Ständerat ist eine der wichtigsten Institutionen des kantonalen Einflusses auf die Entscheidungsfindung auf Bundesebene. Mit dem Ständerat haben die Kantone direkte Vertreter ihrer Interessen auf Bundesstufe. Nichtsdestotrotz ist anzumerken, dass der Ständerat nicht in jedem Fall die Interessen der Kantone vertritt, da dieser die Vorlagen auch aus der Sicht des Bundes betrachtet. Dennoch ist der Ständerat ein wichtiger Akteur bei der Kooperation von Bund und Kantonen (Brühl-Moser, 2012, S. 731). Weitere Mitwirkungsinstrumente der Kantone auf Bundesebene sind auf der



einen Seite die Standesinitiative und auf der anderen Seite das Kantonsreferendum. (Vatter, 2020, S. 452). Ein zusätzliches Instrument, welches die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen charakterisiert, ist das Vernehmlassungsverfahren. Die kantonalen Behörden werden dabei vom Bund dazu eingeladen, ihre Stellungnahme bei Vorhaben von grosser Tragweite zu äussern (Brühl-Moser, 2012, S. 732). Dabei besteht allerdings oftmals die Problematik, dass diese beim Bund auf wenig Gehör stossen (Vatter, 2020, S. 463). Über die Beteiligung an der Willensbildung des Bundes hinaus gibt es weitere föderative Institutionen, welche die Kooperationsbeziehungen zwischen Bund und Kantonen charakterisieren.

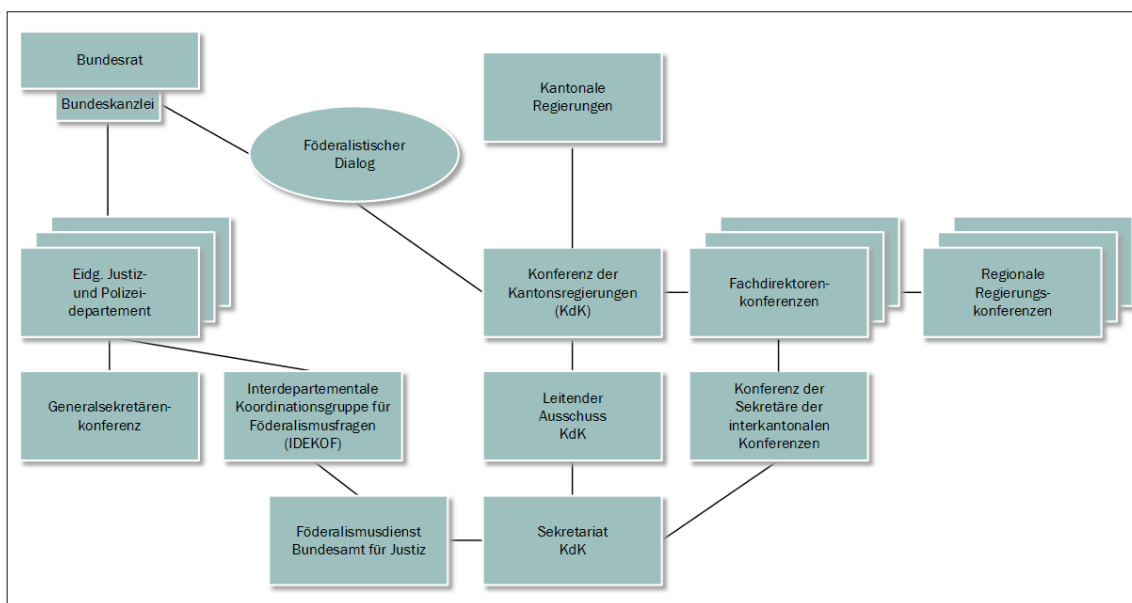
Neben der Mitwirkung der Kantone an der Umsetzung von Gesetzen des Bundes, gehören dazu auch das Zusammenwirken in Form von Subventionen des Bundes an die Kantone sowie die bereits erwähnten Verbundaufgaben (Brühl-Moser, 2012, S. 734). Viel interessanter und auch weniger bekannt jedoch sind die informellen Kanäle der Einflussnahme auf Bundesebene. Dazu zählen etwa die Direktorenkonferenzen und die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) (Brühl-Moser, 2012, S. 734) oder auch das Haus der Kantone, welches das Dach von 13 Regierungs- und Direktorenkonferenzen sowie 16 assoziierten Organisationen bildet. Dieses Kompetenzzentrum der Kantone in Bern soll die Zusammenarbeit mit dem Bund vereinfachen und koordinieren (Haus der Kantone, 2021). Darüber hinaus gibt es auch Möglichkeiten der Kantonsregierungen, den direkten Kontakt zum Bundesrat und etwaigen Chefbeamten zu suchen (Brühl-Moser, 2012, S. 734). Zentrale Partner des Bundes bei der Zusammenarbeit mit den Kantonen sind die interkantonalen Konferenzen. Diese Konferenzen sind wesentliche Elemente der informellen, aber dennoch direkten vertikalen Einflussnahme seitens der Kantone gegenüber dem Bund. Über die letzten Jahrzehnte hat sich eine enorme Vielzahl dieser Konferenzen gebildet, welche sowohl gesamtschweizerisch, regional als auch auf Regierungs- und Verwaltungsebene tätig sind. Dabei wird eine Koordination unter den Kantonen angestrebt aber auch diejenige mit dem Bund gefördert (Iff, Sager, Herrmann, & Wirz, 2009, S. 11).

Wie bereits erwähnt sind diese Beziehungen relativ unbekannt. Dies nicht zuletzt auch deshalb, weil wenig Informationen diesbezüglich zur Verfügung stehen. Die Informationen darüber, wie und in welcher Form der Bund Kooperationen und Kontakte mit den Kantonen eingetht und pflegt, sind ziemlich eingeschränkt. Indes, wie in folgender Abbildung zu erkennen ist, stellt das Bundesamt für Justiz eine Orientierungshilfe in Form eines Organigramms dieser Zusammenarbeitsstrukturen zur Verfügung. Dies

aufgrund der Tatsache, dass dem Bundesamt für Justiz die Verantwortlichkeit zukommt, die Zusammenarbeit zwischen der Bundes- und Kantonsebene zu verbessern und in der Bundesverwaltung ein vermehrtes föderalistisches Bewusstsein zu entwickeln (Bundesamt für Justiz (A), 2021).

### Abbildung 3

Organigramm der Zusammenarbeit Bund – Kantone



Quelle: Bundesamt für Justiz (B), 2021

Abbildung 3 veranschaulicht gut die verschiedenen Akteure, welche bei der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen eine zentrale Rolle spielen. Im Zentrum dieses Netzwerks steht der föderalistische Dialog. Dieser erfolgt zwischen einer Delegation des Bundesrates und einer Delegation der KdK und dient in erster Linie dem regelmässigen Austausch dieser beiden Gremien. Diese Treffen fungieren als Plattform, um den Informationsaustausch und Diskurs von Themen, die das Verhältnis von Bund und Kantonen betreffen, zu fördern. Ein wichtiges Ziel, das dadurch erreicht werden soll, ist die Koordination und Abstimmung von Bundespolitik und kantonalen Politiken. Je nach den zu behandelnden Themenbereichen unterscheiden sich die jeweiligen Delegationsmitglieder (Bundesamt für Justiz (B), 2021). Darüber hinaus lässt Abbildung 3 auch erkennen, dass es zudem eine Vielzahl von weiteren Konferenzen gibt. Im Detail werden einige im Abschnitt 2.5.3 noch näher betrachtet. Kurzum stellt die KdK das eigentlich Bindeglied zwischen Bund und Kantonen dar. Die KdK bündelt und vertritt dabei die Interessen aller 26 Kantonsregierungen und fördert und koordiniert die Zusammenarbeit mit dem Bund (Ladner, 2018, S. 117). Ebenso wichtige Akteure in diesem Gefüge sind die (Fach-) Direktorenkonferenzen. Die 16 Direktorenkonferenzen,

die sich in verschiedene Fachbereiche aufgliedern, haben den Austausch von Informationen und die Meinungsabgleichung innerhalb der Kantone und dem Bund zum Ziel (Iff et al., 2009, S. 16f.) Auch die Regionalkonferenzen, welche sich in die Konferenzen der Westschweiz, Nordwestschweiz, Ostschweiz und Zentralschweiz aufgliedern, verfolgen im Prinzip dasselbe Ziel wie die KdK, die Koordination und den Austausch auf Gesamtregierungsebene bezüglich der interkantonalen und regionalen Zusammenarbeit (Iff et al., 2009, S. 14).

Diese kurze Übersicht zeigt, dass diese Netzwerke zwischen Bund und Kantonen respektive den verschiedenen Konferenzen eine wichtige Rolle bei der Politikgestaltung und der Zusammenarbeit der beiden Ebenen spielen. Doch diese Konferenzen nehmen nicht nur im vertikalen Gefüge eine Schlüsselposition ein, sondern sie sind auch zentrale Akteure in der horizontalen Zusammenarbeit.

### **2.5.2 Horizontaler Föderalismus**

Die Kantone verfolgen mit der horizontalen Zusammenarbeit prinzipiell drei grundlegende Absichten. Es sind dies (1) die Koordination unter den Kantonen in ihren jeweiligen Politikbereichen, (2) der Austausch von Informationen und Erfahrungen untereinander sowie (3) die gebündelte Vertretung ihrer Interessen gegenüber dem Bund (Vatter, 2020, S. 457). Doch ein viel fundamentalerer Gesichtspunkt der Zusammenarbeit stellt die unterschiedliche Grösse der Kantone dar. Oftmals sind kleinere Kantone verantwortlich für die Kooperation untereinander. Denn gewisse Aufgaben lassen sich aufgrund ihrer Kleinheit erst gar nicht allein erbringen oder wenn doch, dann nur sehr ineffizient. In diesem Fall bieten sich Kooperationslösungen mit anderen Kantonen geradezu an (Ladner, 2018, S. 107). Dabei lässt sich die horizontale Kooperation grundsätzlich in zwei Arten aufgliedern. Zum einen sind dies Verträge und Vereinbarungen, welche die Kantone untereinander abschliessen. Diese sogenannten Konkordate können zwischen zwei oder mehreren Kantonen oder auch unter allen Kantonen abgeschlossen werden. Zum anderen sind es aber auch die bereits erwähnten interkantonalen Konferenzen, die eine wichtige Rolle in der kantonalen Zusammenarbeit einnehmen (Bochsler (B), 2009, S. 352). Hierbei ist anzumerken, dass auf die nahezu 800 Konkordate und Vereinbarungen unter den Kantonen (Ladner, 2018, S. 108) im Folgenden nicht weiter eingegangen wird, da diese Art der kantonalen Zusammenarbeit im Kontext der vorliegenden Arbeit als weniger relevant erachtet wird. Vielmehr wird das Augenmerk wiederum auf die interkantonalen Konferenzen gelegt. Nicht von

---

ungefähr hat sich über die letzten Jahrzehnte infolge der verschiedenen Zusammenarbeitsgremien und Konferenzen ein dichtes und einflussreiches Netz von Beziehungen entwickelt. Die Schweiz zählt heute weitaus mehr als 500 solcher Gremien und Konferenzen, welche sich für die interkantonale Zusammenarbeit einsetzen (Ladner, 2018, S. 109). Der Bedarf an einer solchen Vielzahl von Konferenzen ergibt sich mitunter aus der territorialen Gliederung in 26 Kantone und deren relativen Kleinräumigkeit. Ebenso haben sprachliche sowie sozioökonomische und geografische Unterschiede zur Entstehung dieser diversen Konferenzen geführt. Diese Vielfalt hat jedoch das kollektive Handeln nicht behindert. Im Gegenteil, diese Diversität hat die Kooperation untereinander geradezu gestärkt (Schnabel & Mueller, 2017, S. 552). Wie bereits im vorangegangenen Abschnitt erläutert, agieren die verschiedenen Konferenzen nicht nur auf der vertikalen Ebene, sondern nehmen auch auf der horizontalen Ebene eine wichtige Position ein. Dabei handelt es sich bei den wichtigsten Konferenzen, um die Konferenz der Kantonsregierungen, die Direktorenkonferenzen und die regionalen Regierungskonferenzen (Brühl-Moser, 2012, S. 735).

Im Folgenden Abschnitt wird nun spezifisch auf diese Konferenzen näher eingegangen und versucht die wesentlichsten Merkmale darzustellen.

### **2.5.3 Interkantonale Konferenzen**

Mit dem 2008 durch die Kantone lancierten Projekt für ein gemeinsames Haus der Kantone konnten die verschiedenen Konferenzen ein weiteres Stück professionalisiert werden. Im Gebäude in unmittelbarer Nähe des Bundeshauses konzentrieren sich seitdem die einzelnen Sekretariate der Konferenzen unter einem Dach. Damit soll unter anderem eine gemeinsame Sitzungsinfrastruktur zur Verfügung stehen, um die Synergien unter den Konferenzen, respektive unter den Kantonen und dem Bund, zu verstärken (Ladner, 2018, S. 57f.).

Mit der Gründung der Konferenz der Kantonsregierungen 1993 wurde eine politische Plattform geschaffen, die eine tragende Rolle bei Föderalismus-Fragen und deren Weiterentwicklung einnimmt (Iff et al., 2009, S. 11). Gemäss der Vereinbarung über die Konferenz der Kantonsregierungen (2006, Art. 1) verfolgt die KdK die folgenden Ziele: «[...] die Zusammenarbeit unter den Kantonen in ihrem Zuständigkeitsbereich zu fördern und in kantonsrelevanten Angelegenheiten des Bundes die erforderliche Koordination und Information der Kantone sicherzustellen [...]». Ebenfalls nimmt die KdK in Bezug auf kantonale Belange über die letzten Jahre vermehrt die Rolle als Ansprechpartnerin des

Bundesrates wahr. Zugleich greift auch der Bund zunehmend auf die KdK zurück, dies vor allem um im Vollzug von Bundespolitik einen zunehmenden Grad an Vereinheitlichung zwischen den Kantonen zu erreichen (Vatter, 2020, S. 457).

In Bezug auf die Struktur der KdK ist diese so konzipiert, dass jeder Kanton über einen Sitz in der KdK verfügt. Die jeweiligen Regierungsmitglieder vertreten jeweils die Haltung ihrer kantonalen Regierung (Iff et al., 2009, S. 11). Die KdK pflegt einen engen Kontakt und eine vertiefte Zusammenarbeit zu den Direktorenkonferenzen und koordiniert mit den regionalen Regierungskonferenzen gemeinsame Aufgaben und Projekte in den jeweiligen Regionen (KdK (B), 2021). Die KdK ist in ihrer Art eine einmalige Organisation, da sie die einzige gesamtschweizerische Organisation ist, in der alle 26 Kantone vertreten sind und welche sich mit sektorübergreifenden Politikfragen beschäftigt. Obwohl sie Teil eines Netztes unterschiedlicher interkantonalen Konferenzen ist, hebt sie sich von anderen Konferenzen ab. Im Vergleich zur KdK konzentrieren sich die Direktorenkonferenzen entweder auf einen bestimmten Politikbereich oder grenzen sich geografisch ab (Schnabel & Mueller, 2017, S. 555). Ein weiteres Merkmal, dass die KdK von anderen Konferenzen unterscheidet, ist darin zu sehen, dass ihre Stellungnahmen die Position aller Kantone spiegeln. Es wird dementsprechend vom Kollektiv aller Kantone gesprochen. Währenddessen Stellungnahmen der anderen Konferenzen immer nur die Position der jeweiligen Konferenz darstellt (KdK, 2012, S. 3). Eine gemeinsame Stellungnahme der KdK kommt zustande, wenn ein Beschluss von 18 Kantonsregierungen, respektive deren Vertretern, angenommen wird. Den Kantonen bleibt jedoch das Recht gewahrt, auch eigene Stellungnahmen zu erlassen. Des Weiteren haben die Beschlüsse der KdK keinen bindenden Charakter für die einzelnen Kantone. Ihnen steht es demnach frei, sich von deren Beschlüssen zu distanzieren (Nuspiger, 2019, S. 171). Grundsätzlich strebt die KdK einen Konsens an, wobei ihr dies aufgrund der Unterschiedlichkeit der Kantone nicht immer gelingt. Die Kantone verfolgen nicht in allen Bereichen die gleichen Interessen, oftmals sind die Anliegen und Bedürfnisse ihrerseits mehr von regionaler Bedeutung (Ladner, 2018, S. 117).

Die Grundlage der KdK basiert auf einer Vereinbarung unter den Kantonsregierungen. Sie ist weder aus einem Konkordat entstanden, noch ist sie gesetzlich verankert. Prinzipiell handelt es sich beim Rechtsstatus der KdK, um einen Verein (Nuspiger, 2019, S. 172). Bernhard Waldmann, Professor der Rechtswissenschaften, der diese Thematik genauer untersucht hat, kommt dabei zu einem anderen Schluss. Gemäss seiner Auffassung ist die KdK aus diversen Gründen nicht als Verein klassifizierbar. Er stuft die

KdK als eine öffentlich-rechtliche Gesellschaft - auch wenn dies nicht immer klar ersichtlich ist - ein, welcher jedoch keine Rechtsfähigkeit zukommt (Waldmann, 2005, S. 11f.). Nicht nur die unzureichende rechtliche Abstützung führte seit dem Bestehen der KdK zu vermehrter Kritik, auch die mangelnde Sichtbarkeit und Transparenz wird vielerorts kritisiert. Dies basiert auf der Tatsache, dass einerseits die Sitzungen der KdK nicht öffentlich sind und andererseits ihre Beschlüsse auch nicht veröffentlicht werden. Die KdK macht lediglich ausgewählte Beschlüsse mittels Medienmitteilungen transparent (Iff et al., 2009, S. 13). Nicht ausser Acht lassen darf man, dass es sich bei der KdK lediglich um ein politisches Koordinationsgremium handelt. Die KdK verfügt weder über formelle Entscheidungsrechte, noch haben ihre Beschlüsse rechtlich bindenden Charakter (Nuspliger, 2019, S. 172). Dennoch wird oftmals bemängelt, die KdK konkurrenzieren die Funktion des Ständerates als Vertretung der Kantone. Es wird die Auffassung vertreten, dass die KdK den Ständerat, der seine Rolle als Vertretung der Kantone auf Bundesebene zusehends eingebüsst hat, in gewisser Weise ersetzt habe (Ladner, 2018, S. 58). Fakt ist unbestreitbar, dass die Kantone mit der KdK über eine Organisation verfügen, welche sich auf übergreifende Politikbereiche konzentriert und auf die Einflussnahme auf Bundesebene spezialisiert ist. Die KdK hat daher den kollektiven Einfluss der Kantone auf die nationale Entscheidungsfindung verstärkt und zu einer engeren Zusammenarbeit und Koordination unter den Kantonen beigetragen (Schnabel & Mueller, 2017, S. 566). Parallel zur KdK bestehen vier weitere interkantonale Regierungskonferenzen, die sich jedoch regional von der KdK abgrenzen. Die vier grossen geographischen Regionen der Schweiz bilden jeweils eine eigene Regionalkonferenz. Diese regionalen Regierungskonferenzen bringen die Kantonsregierungen einer bestimmten Region zusammen und repräsentieren die Interessen dieser Regionen (Vatter, 2020, S. 458) Analog zur KdK verfolgen die Regionalkonferenzen das Ziel, die Koordination und Kooperation sowie den Informationsaustausch unter den Kantonsregierungen zu fördern, und sie beschäftigen sich, wie die KdK, mit sektorübergreifenden Politikfragen (Iff et al., 2009, S. 14). Diese Parallelität basiert einerseits auf dem Hintergrund, dass nicht besonders viele Anliegen und Probleme die gesamte Schweiz betreffen, sondern diese oftmals regionaler oder sektorieller Natur sind. Andererseits basieren diese Regionalkonferenzen auf der Annahme, es könnten bessere Ergebnisse erzielt werden, wenn in einem kleineren und homogeneren Kreis zusammengearbeitet wird, als auf gesamtschweizerischer Ebene (Ladner, 2018, S. 118). Deshalb unterscheiden sich die spezifischen Ziele und Aufgaben der jeweiligen Konferenzen auch regional.

Organisationstechnisch gibt es zwischen den verschiedenen regionalen Regierungskonferenzen kaum Unterschiede. In ihrer Struktur gleichen sie sehr der KdK. Bei Entscheidungen und Beschlüssen der Konferenzen hat jedes Kantonsmitglied eine Stimme, wobei Einstimmigkeit der Beschlüsse vorausgesetzt wird. Rechtlich gesehen haben die Konferenzen jedoch keine Befugnis, formale Gesetzgebung zu betreiben. Obwohl sich alle Konferenzen ein Statut gegeben haben, können sie wohl nicht als Vereine qualifiziert werden. Vielmehr bilden die Regionalkonferenzen eine eigene Art der öffentlichen Rechtskörperschaft (Iff et al., 2009, S. 15). Neben diesen Regionalkonferenzen besteht eine Vielzahl weiterer regionaler Fachgremien auf Departements- oder Verwaltungsebene, welche auch als regionale Direktorenkonferenzen bezeichnet werden. Diese unterscheiden sich von den Regionalkonferenzen in vielerlei Hinsicht. Einerseits entspricht die Zusammensetzung nicht derjenigen der Regierungskonferenzen, und auch die Politikbereiche unterscheiden sich je nach Landesteil. Andererseits werden die regionalen Direktorenkonferenzen nur teilweise in die regionalen Regierungskonferenzen einbezogen (Bochsler & Sciarini, 2006, S. 28). Zu den vier regionalen Konferenzen gesellen sich weitere Regierungskonferenzen, welche sich ebenfalls regional ausrichten, sich aber vorzugsweise an funktionalen Räumen orientieren. Beispielhaft dafür sind die Regierungskonferenz des Metropolitanraums Zürich oder die Regierungskonferenz der Bergkantone, wobei die grundlegende Zielsetzung dieselbe ist wie bei den Regionalkonferenzen (Iff et al., 2009, S. 16). Wie die KdK, stehen auch die regionalen Konferenzen vermehrt in der Kritik. Bemängelt wird zusehends, dass die Konferenzen es trotz ihres regional beschränkten Rahmens häufig nicht schaffen, homogene Interessen zu bündeln und zu organisieren (Ladner, 2018, S. 120). Dennoch sind die regionalen Regierungskonferenzen ein wichtiger Akteur bei der Zusammenarbeit unter den Kantonen. In regionalen Belangen können kleinere Einheiten trotz der teilweise fehlenden Homogenität der Interessen vielfach effizienter und effektiver agieren als dies auf gesamtschweizerischer Ebene möglich wäre (KdK (C), 2021).

Eine weitere interkantonale Organisationsform schliesslich stellen die Direktorenkonferenzen dar. Ihre Mitglieder setzen sich aus den Direktoren der einzelnen kantonalen Regierungsdepartemente zusammen. Diese mittlerweile insgesamt 16 interkantonalen Direktorenkonferenzen decken alle verschiedene Zuständigkeitsbereiche ab, welche vom Feuerwehr- bis zum Gesundheitswesen reichen (Ladner, 2018, S. 120). Gerade in Zeiten der Corona-Krise ist beispielsweise die schweizerische

---

Gesundheitsdirektorenkonferenz (GDK) zu vermehrter Bekanntheit gelangt. Die Direktorenkonferenzen folgen grundsätzlich dem Prinzip eines konsultativen Organs. Dabei verfolgen sie das allgemeine Ziel der Koordination ihrer Aufgabenbereiche im jeweiligen Sachbereich. Auch erlassen die jeweiligen Konferenzen Stellungnahmen zuhanden des Bundes. Darüber hinaus werden zu interkantonalen und nationalen Fragestellungen Besprechungen abgehalten, die zwischen den für ein bestimmtes Departement zuständigen Regierungsräten stattfinden (Vatter, 2020, S. 458). Im Unterschied zu den Regierungskonferenzen ist die Koordination der Direktorenkonferenzen bedeutend technischer und politikfeldspezifischer. Durch die gemeinsamen Projekte und der Angleichung von Abläufen, kann neben einem spezifischeren Erfahrungs- und Informationsaustausch auch ein effizienteres Regieren erreicht werden (Mueller, Schnabel, & Behnke, 2018).

Grundsätzlich nehmen die dem jeweiligen Departement angehörenden Mitglieder des Bundesrats an Sitzungen der Direktorenkonferenzen teil, obwohl sie dabei kein Mitentscheidungsrecht haben. Dies soll in erster Linie den Vorteil haben, dass in den jeweiligen Politikbereichen in einer frühen Phase, ausserhalb der formellen Verfahren, Meinungen ausgetauscht und konsolidiert werden können. Aber auch der Bund nimmt auf die Direktorenkonferenz Rückgriff, besonders beim Vollzug der Bundespolitik (Nuspliger, 2019, S. 169). Bei den Beschlüssen der Konferenzen sind dementsprechend nur deren Mitglieder stimmberechtigt, wobei jeder Kantonsvertreter eine Stimme hat. Das Zustandekommen eines Beschlusses ist je nach Direktorenkonferenz unterschiedlich und hängt von einer 2/3-Mehrheit der anwesenden Mitglieder bis hin zu einem absoluten Mehr aller Stimmberechtigten ab. Da die Konferenzen nicht über hoheitliche Kompetenzen verfügen, haben auch ihre Entscheidungen keine rechtlich verbindliche Wirkung. Bei der Gestaltung der Rechtsform der Direktorenkonferenzen haben sich lediglich zwei der Konferenzen offiziell für die Form des Vereins entschieden. Bei den restlichen ist die Qualifizierung identisch mit den Regierungskonferenzen, und entsprechend stellen eine eigene Gattung der öffentlich-rechtlichen Körperschaft dar (Iff et al., 2009, S. 19f.). Auch die Direktorenkonferenzen sind nicht vor Kritik gefeit. Vorgeworfen wird ihnen oftmals das Verursachen eines Demokratiedefizits. Grund dafür ist, dass bei Verhandlungen und Beschlüssen der Direktorenkonferenzen weder das Parlament noch das Volk Einfluss auf diese Prozesse nehmen können. Ebenfalls steht auch die Intransparenz vermehrt in der Kritik. Es ist nicht ganz klar, inwiefern oder in welchem Rahmen die Konferenzen die Parlamente und ihr Regierungskollegium über ihr



Handeln informieren müssen. Zudem wird vielfach bemängelt, dass es für die verschiedenen Konferenzen an einem Kontrollorgan fehlt (Iff et al., 2009, S. 20). Trotzdem führt das Wirken der Direktorenkonferenzen durch ihr vernetztes Zusammenarbeiten und die Koordination unter den Kantonen zu einem gesteigerten gegenseitigen Verständnis und zu mehr Effizienz (Vatter, 2020, S. 458).

## **2.6 Kantonale Territorialreform**

Die territorialen Strukturen der Schweiz und deren Kleinräumigkeit sind im internationalen Vergleich ein wesentliches Alleinstellungsmerkmal. Die Kantone sind im föderalistischen Verhältnis mehrheitlich sehr klein, auch deren Grenzverläufe gestalten sich eher komplex und weisen zudem zahlreiche Enklaven und Exklaven auf (Vatter, 2018, S. 244). Die Gebietsorganisation geht auf die Bundesverfassung von 1848 zurück, wobei die fundamentale territoriale Gliederung bereits schon auf die Alte Eidgenossenschaft zurückgeht. Das wirtschaftliche und gesellschaftliche Leben des heutigen Jahrhunderts beruht auf einer territorialen Aufteilung des 19. Jahrhunderts. Die Raumordnung der Schweiz hat sich seit der Gründung des Bundesstaates kaum verändert. Die Zahl der Gemeinden hat sich über die Zeit zwar verringert, jedoch nur in geringem Mass. Gleichzeitig hat sich auch die Anzahl der Kantone seit 1848 nur marginal verändert. Die territoriale Gestaltung der Schweiz ist eine nicht unbestrittene Thematik (Schaltegger, 2001, S. 1). Wenngleich sich die Grenzen in der Schweiz in den letzten 170 Jahren kaum verändert haben, hat sich das Land gesellschaftlich, politisch und ökonomisch erheblich verändert. Zudem ist die Bevölkerung um einiges mobiler und vernetzter geworden, und Kantonsgrenzen werden heute viel öfters überschritten als früher. Der Bezug zum eigenen Kanton hat abgenommen, und ein nicht unbedeutender Anteil der Bevölkerung lebt und arbeitet zugleich in verschiedenen Kantonen. Somit haben in Bezug auf die sozialen und wirtschaftlichen Aktivitäten die Kantonsgrenzen an Bedeutung verloren (Vatter, 2018, S. 245). Damit einher geht, dass die zu regelnden Aufgaben der Kantone komplexer und vermehrt grenzüberschreitender geworden sind. Die politischen und funktionalen Handlungsräume haben sich verändert, und durch die Kleinräumigkeit der Kantone fehlt es diesen oft an der kritische Masse, um eine bedarfsgerechte und effiziente Aufgabenerfüllung zu erbringen (Ladner, 2018, S. 167). Doch auch die durch die 26 Kantone entstehende Regelungsvielfalt in den verschiedensten politischen Bereichen weckt vermehrt Kritik und Unverständnis. Begriffe, die von den Medien mit dieser Thematik oft in Verbindung gebracht werden,

sind etwa «Flickenteppich» oder «Kantönligeist». Nicht ungerechtfertigt «[...] führen die unterschiedlichen Schulsysteme, die verschiedenen gewerbepolizeilichen und baurechtlichen Ordnungen oder die Vielfalt der Regelungen betreffend gefährlicher Hunderassen oder den Schutz vor dem Passivrauchen [...] zu Problemen hinsichtlich der Rechtssicherheit und der Akzeptanz» (Waldmann, 2010, S. 7).

Bereits 1940 war sich die Schweiz der Problematik der Kleinräumigkeit bewusst, und es wurden Vorschläge für eine räumliche Neugliederung des Landes vorgebracht. Konkrete Projekte kamen jedoch erst in den 1990er Jahren wieder zur Sprache. Beispielsweise wurde die Fusion der beiden Halbkantone Obwalden und Nidwalden gefordert, oder die Schaffung eines Kantons Ostschweiz wurde diskutiert. Ebenfalls wollte man 2009 einen neuen Kanton Jura schaffen, bestehend aus den Kantonen Jura, Neuenburg und dem Berner Jura. 2014 kam die Vereinigung der beiden Basel auf die Agenda. All diese Projekte konnten sich letztlich nicht durchsetzen oder scheiterten deutlich an der Urne (Ladner, 2018, S. 170). Obwohl territoriale Reformen nicht von vornherein als abwegig wahrgenommen wurden, hat der gestiegene Koordinationsdruck der letzten Jahrzehnte schliesslich zu einer Intensivierung der vertikalen und horizontalen Koordination geführt. Und obschon die Kantone im Gegensatz zu früher synchroner agieren, hat dies, wie im vorherigen Kapitel gezeigt, zu einer Zunahme von nahezu unübersichtlichen Formen der horizontalen Zusammenarbeit geführt. Mit der Folge, dass diese den institutionellen Bundesrahmen zum Teil informell überlagern (Waldmann, 2010, S. 16). Das damit einhergehende Demokratiedefizit sieht auch Bochsler (2014, S. 23) als gefährlich an. Seiner Ansicht nach müsste sich die Schweiz einer grossen Territorialreform unterziehen. Die Unterschiede zwischen den 26 Kantonen, seien dies gesellschaftliche oder politische, sind kaum mehr wahrnehmbar. Ebenso gut könnte sich die Schweiz auch in 6 oder 7 Grossregionen aufgliedern. Dazu würde sich die Aufteilung der regionalen Regierungskonferenzen anbieten, also in eine West-, Nordwest-, Zentral- und Ostgebietskörperschaft und allenfalls noch zwei weitere für den Grossraum Zürich und das Tessin. Eine solche Territorialreform könnte den Schweizer Föderalismus neu beleben und die Problematiken der Kleinräumigkeit beseitigen (Bochsler, 2014, S. 23). Eine weitere Möglichkeit, die Schweiz neu zu gliedern, wären Metropolitanregionen. Die funktionalen Räume entsprächen den regionalen Arbeitsmärkten und würden durch die Pendlereinzugsgebiete abgegrenzt. Metropolitanregionen erstrecken sich somit über mehrere Kantone hinweg, wobei die Abgrenzung sich nicht an den Kantonsgrenzen orientieren müsste (Blöchliger, 2005, S. 11f.). Waldmann (2010, S. 17) sähe dies auch als

eine prüfbare Alternative. Gemäss seiner Ansicht lägen unter anderem die Vorteile darin, dass die funktionalen Räume unabhängig von den Kantonsgrenzen, an denen viele Teile der Bevölkerung noch hängen, aufgeteilt werden könnten (Waldmann, 2010, S. 17). Damit eine solche räumliche Neugliederung auch den gewünschten Effekt erzielt, müssten diese Regionen oder Räume auch mit einer neuen vierten Staatsebene einhergehen, welche mit unabhängigen Kompetenzen und eigenen demokratisch gewählten Organen ausgestattet sein müssten (Ladner, 2018, S. 194). Ladner (2018, S. 195) ist zwar der Ansicht, dass eine solche territoriale Reform auch in Zukunft sehr unwahrscheinlich bleiben wird, geht aber davon aus, dass es in ein paar Jahrzehnten um einiges weniger Gemeinden aber auch zweifellos weniger Kantone geben wird. Obwohl kantonale Territorialreformen in der Vergangenheit keine Chancen hatten, bleibt dennoch die Frage offen, ob die Corona-Krise diese Thematik nicht wieder auf die politische Agenda bringen könnte.

## **2.7 Fazit**

Mit dem vorangehenden Kapitel wurde ein Überblick über den schweizerischen Föderalismus und seine Dimensionen gegeben. Dabei hat sich gezeigt, dass das zugrunde liegende Strukturprinzip des Föderalismus in der Bundesverfassung verankert ist und ein wesentlicher Grundpfeiler des Schweizer Staates darstellt. Grundsätzlich kann gesagt werden, dass der Föderalismus die Schweiz zu dem gemacht hat, was sie heute ausmacht. Der föderale Aufbau der Schweiz beruht auf dem grundlegenden Organisationsprinzip der Autonomie der 26 Kantone und ist ein charakteristisches Element des politischen Systems der Schweiz. Nicht zuletzt zeigt sich dies auch im hohen Stellenwert der Eigenständigkeit der Kantone. Unabhängigkeit, Konkurrenz und Kooperation zeigen, dass stets eine Balance zwischen Einheit und Vielfalt angestrebt wird.

Mit der Verankerung des Subsidiaritätsprinzips in der schweizerischen Bundesverfassung wurde deren Bedeutung als Maxime staatspolitischen Handelns gestärkt. Und letztlich bildet dieser Grundsatz, neben der fiskalischen Äquivalenz, den Massstab für die Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen.

Während in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts der Stellenwert der kantonalen Autonomie etwas vernachlässigt wurde, nahm dieser gegen Ende des Jahrhunderts wieder zu. Effizienz und Effektivität sind bei der Aufgabenerbringung in den Fokus gerückt, wobei nach wie vor die Dezentralisierung Grundsatz blieb. Aber dennoch gewannen auch

vermehrt kooperative Züge an Bedeutung. Mit der NFA hat die Schweiz eine der ambitioniertesten und grössten Föderalismusreformen in ihrer Geschichte durchgeführt. Die verflochtenen Aufgaben wurden auf die verschiedenen Ebenen aufgeteilt. In den Bereichen, in denen dies nicht von Nöten oder nicht möglich war, werden diese fortan gemeinsam, respektive partnerschaftlich erbracht. Während bei der Aufgabenaufteilung teilweise die Problematik besteht, dass sich das Subsidiaritätsprinzip nicht immer vollumfänglich anwenden lässt, fällt auf, dass sich die Kompetenzaufteilung grundsätzlich weniger kompliziert ausgestaltet. Vereinfacht gesagt ist die unabdingbare Prämisse dabei Geld, oder anders ausgedrückt: Wer für eine Aufgabe finanziell aufkommen muss, verfügt zugleich auch über die nötigen Kompetenzen – und umgekehrt. Wenngleich die Aufgabenteilung im Rahmen der NFA weniger weit ging als geplant, hat dieser dennoch die Eigenständigkeit der Kantone ein Stück weit gestärkt. Schlussendlich hat sich die horizontale und vertikale Zusammenarbeit durch den NFA aber auch durch den Wandel der politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse intensiviert. Während mit der horizontalen Kooperation in erster Linie versucht wird, sich untereinander zu koordinieren, um effiziente und gemeinsame Lösungen zu finden, konzentriert sich die vertikale Zusammenarbeit auf die Kooperation zwischen Bund und Kantonen. Dies zum einen, um die Beziehung mit dem Bund zu pflegen und zum anderen aber auch, um die Stellung der Kantone gegenüber dem Bund zu stärken und Einfluss auf die Bundespolitik nehmen zu können. Dementsprechend haben sich über die Jahre hinweg, und nicht zuletzt auch aufgrund der fehlenden direkten Mitsprachemöglichkeiten der Kantone beim Bund, diverse neue Gremien gebildet. Namentlich handelt es sich um die verschiedenen Konferenzen. Durch sie entwickelten sich neue Möglichkeiten der Einflussnahme, und es wurden neue Kooperationsformen geschaffen. Mit diesen Koordinationsorganen hat sich schlussendlich auch die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Ebenen und auch unter den einzelnen Ebenen verbessert.

Auf den ersten Blick könnte man vermuten, dass die verschiedenen Konferenzen in Konkurrenz zueinander stehen. Bei genauer Betrachtung stellt man jedoch fest, dass diese sich viel mehr ergänzen als konkurrenzieren. Während sich die KdK auf Themen mit sektorübergreifenden Auswirkungen konzentriert und auf die Einflussnahme auf Bundesebene spezialisiert ist, fokussieren sich die Direktorenkonferenzen mehrheitlich auf die horizontale Ebene und bearbeiten viel spezifischere Politikbereiche. Die regionalen Regierungskonferenzen konzentrieren sich zwar wie die KdK, auf politikübergreifende Thematiken, grenzen sich aber von jener durch einen vertieften

Bezug auf regionale Gegebenheiten ab. Vorausschauend wird sich auch in Zukunft die Stellung des Ständerats als eigentliche direkte Vertretung der Kantonsinteressen nicht merklich verbessern, und auch die Komplexität von Problemen wird sich kaum verringern. Die Intensität der Kooperationen auf allen Ebenen wird daher zusehends weiter nötig sein. Aufgrund dessen ist davon auszugehen, dass die Konferenzen künftig weiter an Bedeutung gewinnen werden. Dabei sollte für die Zukunft eventuell darüber nachgedacht werden, wie die Konferenzen staatlich besser legitimiert werden können.

Im Hinblick auf den allgemeinen Wandel muss die föderale Staatsordnung stets bemüht sein, sich laufend an die verändernden Verhältnisse anzupassen. Wie sich die territoriale Gliederung in Zukunft gestalten wird, ist schwierig zu sagen. Die heutigen territorialen Einheiten, seien es Gemeinden oder Kantone, werden sich auch in Zukunft wahrscheinlich nicht komplett ändern. Sicher aber werden die Verhältnisse und föderalen Strukturen nicht unproblematischer werden.

Abschliessend kann festhalten werden, dass der schweizerische Föderalismus die Erfolgsgeschichte der Schweiz mitgeprägt hat. Föderalismus in der Schweiz führt zu einer Vielfalt von Lösungsansätzen, welche mehrheitlich auch gewollt sind. Dennoch wird auch die Einheit nicht vernachlässigt. Der schweizerische Föderalismus trägt im Grossen und Ganzen zu einer effizienten Aufgabenerfüllung bei, ohne dabei auf eine zu hohe zentrale Struktur zurückgreifen zu müssen. Und hat sich seit seiner Implementierung 1848 stets weiterentwickelt. Mit Herausforderungen wird der Föderalismus auch künftig konfrontiert werden. Es wird deshalb weiterhin interessant sein zu verfolgen, wie er die Herausforderungen der Aufgaben- und Kompetenzverflechtung, der Regelungsvielfalt, dem Kooperationsdruck und der Transparenz der Konferenzen sowie den territorialen Problematiken und den Zentralisierungstendenzen weiterentwickeln und meistern wird.

### **3 Die Covid-19-Pandemie**

Mit dem Ausbruch der Covid-Pandemie anfangs 2020 wechselte das föderale System der Schweiz in den Krisenmodus. Durch die in Kraft gesetzten Notlagesituationen änderten sich auch die Kompetenzen und Aufgaben zwischen den beiden Ebenen Bund – Kanton. Die Zusammenarbeitsstrukturen auf vertikaler und horizontaler Ebene wurden dabei mehrfach auf die Probe gestellt und gegebenermassen auch vielfach kritisiert. Dies nicht zuletzt aufgrund der entstandenen Regelungsvielfalt der ergriffenen Massnahmen in der zweiten Phase der Pandemie. Mit dem folgenden Kapitel soll indes nicht versucht werden Schuldige zu finden, die für den Ausbruch der zweiten Covid-Welle verantwortlich gemacht werden sollen. Zudem liegt der Fokus auch nicht darauf, Gründe zu suchen, wie und weshalb es anfangs November 2020 zu einem neuerlichen drastischen Anstieg der Fallzahlen von Covid-Erkrankungen gekommen ist. Vielmehr soll mit nachstehendem Kapitel versucht werden, im Sinne eines Überblicks darzustellen, wie sich die Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen in den verschiedenen Phasen ausgestaltet hat. Gleichzeitig liegt der Fokus auf der Analyse der Zusammenarbeitsstrukturen der beiden föderalen Ebenen während der beiden Wellen. Abschliessend werden Erkenntnisse und Lehren gezogen, wie die vertikale und horizontale Kooperation während des ersten Halbjahres der Covid-Pandemie funktioniert hat.

#### **3.1 Kompetenzen und Aufgabenteilung im Rahmen der Epidemienbekämpfung**

Im folgenden Abschnitt wird gezeigt, in welchem rechtlichen Rahmen sich der Föderalismus während der Covid-Krise bewegt hat. Dies soll vor allem dazu beitragen, eine Übersicht zu erhalten, welche Aufgaben und Kompetenzen die jeweiligen Ebenen in den verschiedenen Lagen der Pandemie wahrnahmen.

Üblicherweise liegt die Zuständigkeit für den Gesundheitsschutz bei den Kantonen aufgrund ihrer Regelungshoheit für das Gesundheitswesen. Dennoch obliegen dem Bund gewisse Zuständigkeiten und Befugnisse, um zusätzliche Massnahmen zum Gesundheitsschutz treffen zu können. Auf Grundlage der Bundesverfassung ist der Bund in Notsituationen zusätzlich mit Ausnahmekompetenzen ausgestattet, um die innere Sicherheit des Landes zu wahren. Im speziellen Fall einer Epidemie oder Pandemie ist die Aufgaben- und Kompetenzteilung zudem im Epidemiengesetz (EpG) geregelt (Kohler, Hauri, Scharte, Thiel, & Wenger, 2020, S. 121f.). Die Voraussetzungen für die

---

jeweiligen Kompetenzen und Aufgaben bildet dabei ein dreistufiges Modell, welches die aktuelle Lage aufteilt in eine normale, besondere und ausserordentliche. Die Zuständigkeiten von Bund und Kantonen unterscheiden sich dementsprechend je nach ausgerufenen Lage (Bergamin & Mazidi, 2020, S. 6).

Nachfolgend wird auf die besondere und ausserordentliche Lage näher eingegangen. Die normale Lage wird ausgeklammert, da sie im Untersuchungsrahmen dieser Arbeit keine wesentliche Rolle spielt.

### **3.1.1 Besondere Lage**

Für die Deklaration der besonderen Lage ist grundsätzlich der Bundesrat verantwortlich. Jedoch kann er diese nur in Absprache mit den Kantonen erklären. Das Subsidiaritätsprinzip ist prinzipiell die Grundlage für die besondere Lage. Diese tritt dann ein, wenn die Kantone nicht mehr in der Lage sind, den Ausbruch und die Verbreitung übertragbarer Krankheiten zu verhüten und zu bekämpfen. In der besonderen Lage erhält der Bund Kompetenzen, welche im Normalfall bei den Kantonen liegen würden (Kohler et al., 2020, S. 123f.). Die Hauptverantwortung für die Verhinderung und Bewältigung der Pandemie obliegt jedoch weiterhin den Kantonen. Sie sind für den Erlass und den Vollzug der Massnahmen verantwortlich. Die Rolle des Bundes beschränkt sich in der besonderen Lage hauptsächlich auf die Koordination, Vollzugskontrolle und Unterstützung der Kantone. Der Bund greift prinzipiell nur dann auf seine Massnahmenkompetenz zurück, wenn die Epidemie nicht durch die kantonalen Massnahmen einzudämmen ist sowie um deren kantonale beziehungsweise regionale Eingrenzung zu unterstützen. Diesbezüglich kann der Bund Massnahmen für bestimmte Regionen sowie auch für das ganze Land vorschreiben (BAG, 2020, S. 10). Voraussetzung für den Bund ist, dass er diese erst nach Anhörung der Kantone erlassen kann. Der Bundesrat ist zwar dazu verpflichtet, die Kantone anzuhören, bevor er solche Massnahmen ergreift, allerdings muss er ihre Meinungen nicht zwingend berücksichtigen (Leuthard, 2020). Der Anhörungsprozess der Kantone findet dabei im Rahmen des Koordinationsorgans Epidemiengesetz oder der GDK statt. Dies soll vor allem dazu führen, dass schnelle Beschlussfassungen im gegenseitigen Einvernehmen getroffen werden können (Bergamin & Mazidi, 2020, S. 9). Insofern der Bundesrat in der besonderen Lage Massnahmen ergreift, bleiben die Kantone stets in den Bereichen zuständig, in welchen der Bund keine abschliessenden Massnahmen getroffen hat. Demgemäss dürfen die Kantone die Massnahmen des Bundes überschreiten, jedoch nicht

unterschreiten. Sie dürfen in Bereichen, in denen das Bundesamt bereits gewisse Massnahmen erlassen hat, auch weiterhin strengere Massnahmen erlassen. Wenn hingegen die Massnahmen des Bundes sowohl umfassenden als auch ausschliesslichen Charakter haben, verlieren die Kantone ihre Kompetenzen, weitere Vorschriften in diesem Bereich zu erlassen (Bergamin & Mazidi, 2020, S. 14).

### **3.1.2 Ausserordentliche Lage**

Die ausserordentliche Lage räumt dem Bundesrat weitere umfassende Kompetenzen ein. Diese Lage wird ausgesprochen, wenn eine nationale Bedrohungslage vorliegt. Der Bundesrat besitzt in der ausserordentlichen Lage die alleinige Kompetenz, ohne vorher die Kantone zu konsultieren, schweizweit sowie auch regional Massnahmen zur Bekämpfung der Pandemie zu erlassen. Dies soll ein rasches und zielgerichtetes Eingreifen möglich machen. Das Mitspracherecht der Kantone erlischt somit, und sie werden quasi zum reinen Vollzugsorgan (Bergamin & Mazidi, 2020, S. 9f.). Dennoch können die Kantone, wie in der besonderen Lage, in Bereichen, in denen der Bund keine abschliessende Regelung getroffen hat, weitere Massnahmen ergreifen. Die Kantone unterstehen diesbezüglich jedoch einer Aufsicht des Bundes. Der Bundesrat hat allerdings in allen bisherigen Lagen auf abschliessende Regelungen verzichtet, was den Kantonen die Möglichkeit einräumte, weitere Massnahmen zu erlassen. Ebenso verzichtete der Bund auf seine Befugnis, Massnahmen für einzelne besonders betroffene Kantone oder Regionen auszusprechen. Die Kantone behielten also auch in der ausserordentlichen Lage ihre Kompetenzen, zumindest in den Bereichen, in denen die jeweiligen Verordnungen des Bundesrats nichts anderes bestimmten. Damit sind die Kantone auch in der ausserordentlichen Lage nicht ausschliesslich zu Vollzugsorganen geworden (Waldmann, 2020, S. 6f.).

### **3.2 Zusammenarbeit und Rolle der Kantone gemäss Pandemieplan**

Der Influenza-Pandemieplan ist Grundlage für die Strategien und Massnahmen des Bundes, aber auch der Kantone. Er dient der Vorbereitung, Verhütung und Bewältigung einer Pandemie. Der Pandemieplan richtet sich primär an die verantwortlichen Behörden auf Stufe Bund und Kantone (BAG, 2018, S. 7). Neben den Rahmenbedingungen, Zielen und Strategien zur Pandemiebewältigung, legt er auch Führungs- und Entscheidungsprozesse fest und bestimmt die Schnittstellen zwischen Bund und Kantonen. Ebenso werden die Rollen der beteiligten Akteure festgelegt sowie ausgehend

---



vom EpG die Arbeitsteilung zwischen Bund und Kantonen definiert (BAG , 2020, S. 9). Der Influenza-Pandemieplan bildet die Basis für die Erstellung von Einsatz- und Notfallplänen auf kantonaler Ebene, welche wiederum nicht Teil des nationalen Pandemieplans sind. Ausführungen zu den Einsatz- und Notfallplänen auf Kantonebene sowie deren Strukturen und Prozesse werden im Pandemieplan nicht definiert. Diese liegen in der Verantwortlichkeit der Kantone und der kantonalen Pandemiepläne (BAG , 2018, S. 7).

Die Rolle der Kantone in der besonderen und ausserordentlichen Lage gemäss Pandemieplan ist grundsätzlich die Organisation des kantonalen Gesundheitssystems und der Vollzug von Massnahmen zur Pandemiebewältigung. Innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs haben die Kantone die Kompetenz, die Bewegungsfreiheit der Bevölkerung zeitweise einzuschränken sowie weitere Massnahmen gegenüber ihr anzuordnen. Die Aufgaben im Vollzug von Massnahmen umfassen unter anderem die Umsetzung sowie Anordnung notwendiger Massnahmen wie etwa Verbandsverbote oder Schulschliessungen sowie deren Koordination mit Nachbarkantonen und dem Bund (BAG , 2018, S. 21). Während die horizontale Koordination unter den Kantonen nicht Bestandteil des nationalen Pandemieplan ist (BAG , 2018, S. 23), wird hingegen mehrfach auf die vertikale Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen hingewiesen. Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen findet gemäss Pandemieplan über verschiedene Führungsorganisationen statt. Der Pandemieplan weist diesbezüglich klar darauf hin, dass die aufgeführten Organe sowie die Beschreibungen aus Platzgründen nicht vollständig sind (BAG , 2018, S. 17).

Nachfolgend werden entsprechend dem Pandemieplan die wichtigsten Gremien bezüglich der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen erläutert. Auf diese Organe wird bei der Analyse der Kooperation während der Covid-Pandemie noch einmal näher eingegangen.

**Das Bundesamt für Gesundheit (BAG)** ist zum einen für die Vorbereitung eines Pandemiefalls zuständig, zum anderen auch im Ereignisfall für die Pandemiebewältigung selbst. In der besonderen sowie ausserordentlichen Lage konzentriert sich das BAG unter anderem auf die Lagebeurteilung und die Erarbeitung der Bewältigungsstrategien. Das Festlegen von Massnahmen gegenüber einzelnen Personen und gegenüber der Bevölkerung sowie die fachliche Leitung der Kommunikation in Zusammenarbeit mit der Bundeskanzlei gehören ebenso zu ihrem Aufgabengebiet (BAG , 2018, S. 18). Um den in der besonderen und ausserordentlichen Lage erhöhten vertikalen Koordinations- und

---

Absprachebedarf des BAG mit den Kantonen gerecht zu werden, verfügt es über das sogenannte **Koordinationsorgan Epidemiengesetz (KOr EpG)**. Dieses vom Bund respektive vom BAG eingesetzte Organ soll auf fachlicher Ebene den Bedarf eines ständigen Behördenorgans zwischen Bund und Kantonen abdecken. In allen Bereichen, in denen die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen nötig ist, soll dieses Koordinationsorgan Unterstützung bieten. Zu dessen Aufgabenbereichen gehören unter anderem die Absicherung des Absprache- und vertikalen Koordinationsbedarfs und die Förderung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen. Ebenso soll das Koordinationsorgan die Einheitlichkeit im Gesetzesvollzug gewährleisten und den Bund in seiner Führungsaufgabe unterstützen. Aufgrund der Tatsache, dass das KOr EpG kein Krisenorgan und kein Führungsstab ist, dient es in besonderen Lagen als Unterstützung des Bundesstabs Bevölkerungsschutz. Ergänzt wird das KOr EpG in diesem Bereich durch die GDK und die Vereinigung Kantonsärzte, welche bereits bestehende Koordinationsplattformen der Kantone sind (BAG , 2018, S. 19f.).

**Der Bundesstab Bevölkerungsschutz (BSTB)** ist das Koordinationsorgan des Bundes in besonderen und ausserordentlichen Lagen. Der BSTB ist grundsätzlich für die Bewältigung von bevölkerungsschutzrelevanten Ereignissen nationaler Tragweite zuständig. Seine Rolle ist vergleichbar mit den Führungsorganen auf kantonaler Ebene. Zu seinen Aufgaben in einer Pandemie gehören unter anderem der Informationsaustausch sowie die Koordination mit weiteren Stäben und Stellen von Bund und Kantonen, als auch die Beurteilung der Gesamtlage und die Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen zuhanden des Bundesrates (BAG , 2018, S. 17). Beim Massnahmenvollzug durch die Kantone gehört auch die Koordination kantonsübergreifender Massnahmen im Interesse eines einheitlichen Vollzugs zu seinem Auftrag. Nicht zuletzt steht der BSTB, um die Entscheidungsgrundlagen zuhanden des Bundesrates vorzubereiten, in engem Kontakt mit den Kantonen. Die Absprachen finden zum einen über das Koordinationsorgan Epidemiengesetz statt, zum anderen über die Gesundheitsdirektorenkonferenz (BAG , 2018, S. 42). Somit ist der BSTB nicht nur für die horizontale Zusammenarbeit auf Bundesebene zuständig, sondern auch auf der vertikalen Ebene zwischen Bund und Kantonen.

**Die Gesundheitsdirektorenkonferenz (GDK)** wird im Pandemieplan zwar als eine der Führungsorganisationen aufgeführt, jedoch fehlt es an einer konkreten Beschreibung. Dies offenbar aus Platzgründen, wie es im Pandemieplan heisst. Erwähnt wird lediglich,

dass es sich um ein politisches Koordinationsorgan handelt, welches der Förderung der kantonalen Zusammenarbeit dient (BAG , 2018, S. 17). Weiter wird die GDK als Plattform bezeichnet, auf der grundsätzliche Fragen mit dem Bund abgestimmt werden können (BAG , 2018, S. 21). Einzig wird die GDK noch in einer Auflistung wichtiger politischer Anspruchsgruppen des BAG im Rahmen von dessen öffentlicher Kommunikation erwähnt. Erwähnenswert erscheint in diesem Zusammenhang auch, dass die KdK hinsichtlich der Anspruchsgruppen des BAG lediglich einmal aufgeführt wird. Im restlichen Pandemieplan findet die KdK keine weitere Erwähnung (BAG , 2018, S. 27).

Der Pandemieplan ist, wie bereits erläutert, ein umfassendes Instrument zur Vorbereitung und Bewältigung einer Pandemie. Jedoch lässt eine genauere Betrachtung des Pandemieplans vermuten, dass sich dieser nicht primär an die verantwortlichen Behörden von Bund und Kantonen richtet. Vielmehr scheint es, als wäre der Pandemieplan für eine interessierte Bevölkerung konzipiert worden. Während der Plan in vielerlei Hinsicht sehr detailliert ist, beispielsweise bei theoretischen Aspekten, muten demgegenüber die Darstellung von der Führungsorganisation und der Strukturen der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen eher dünn und unvollkommen an. Ebenfalls wird mehrmals erwähnt, gewisse Prozesse und Verordnungen würden sich noch im Entwicklungsstadium befinden. Des Weiteren erscheint es als suspekt, auf gewisse Ausführungen aus Platzmangel zu verzichten, zumal diese Begründung nicht wirklich überzeugend ist. Offen bleibt darüber hinaus auch, wie der Informationsaustausch zwischen Bund und Kantonen konkret aussieht beziehungsweise über welche spezifischen Kanäle dies geschehen soll. Nicht zuletzt stellt sich auch die Frage, weshalb es für eine KdK im Pandemieplan keine Notwendigkeit hat, ist sie doch – wie oben dargelegt – ein wichtiger Akteur im föderalistischen Dialog. Dennoch zeigt der Pandemieplan mehrfach die Wichtigkeit der vertikalen und der horizontalen Zusammenarbeit auf und trägt deren Bedeutung Rechnung, etwa mit dem BSTB oder dem KOr EpG.

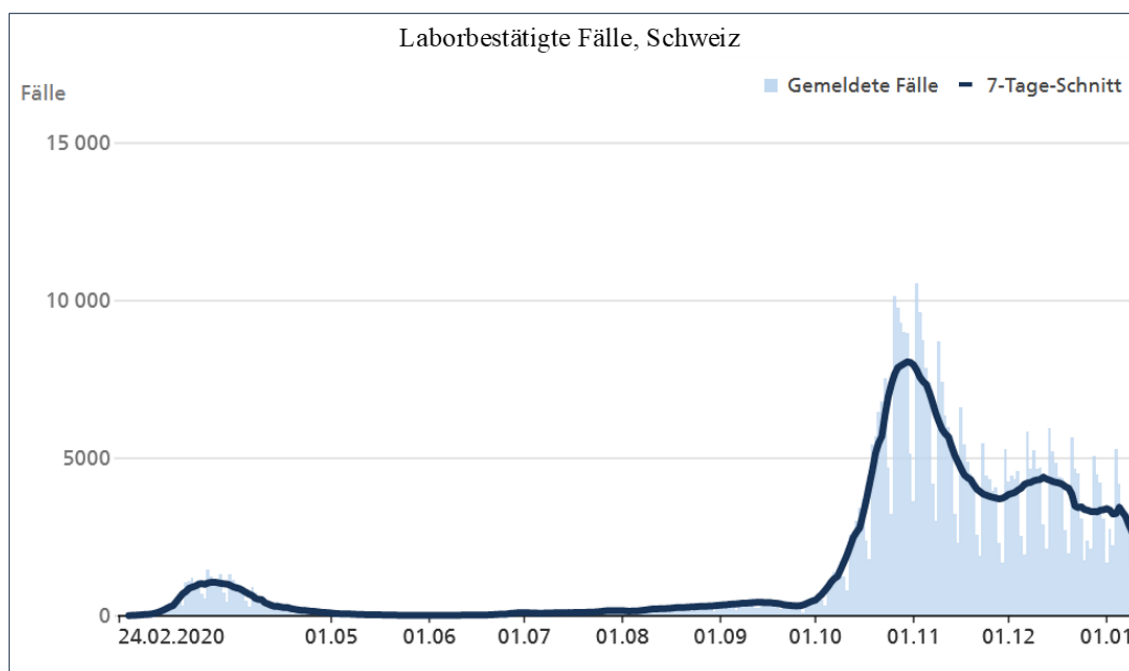
### **3.3 Übersicht epidemiologischer Verlauf: erste und zweite Welle**

Mit der Übersicht des epidemiologischen Verlaufs während der ersten und zweiten Welle soll zum einen eine Übersicht der jeweiligen Wellen bieten und deren unterschiedlichen Betroffenheit veranschaulichen. Zum anderen soll sie auch erklären, weshalb die Kantone sich nicht durchgehend für einheitliche Massnahmen zur Einschränkung von Covid-19 entschieden haben.

Der epidemiologische Verlauf der Krise hat, wie die Abbildung 4 erkennen lässt, ganz unterschiedliche Ausprägungen. Die Grafik zeigt die absoluten laborbestätigten Covid-19 Fälle in der Schweiz. Gut ersichtlich sind auch die beiden Wellen und deren relativ starke unterschiedliche Ausprägung.

#### Abbildung 4

##### *Epidemiologischer Verlauf in der Schweiz*



Quelle: BAG (A), 2021

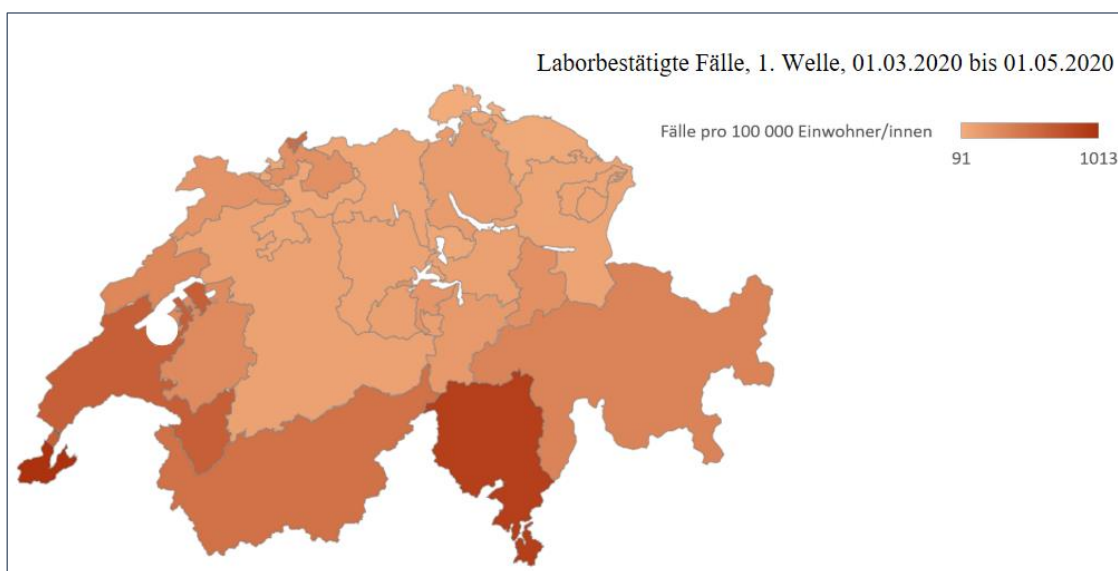
Während die erste Welle ihren Höhepunkt etwa gegen Ende März 2020 mit über 1000 neuen Infizierten pro Tag erreichte, war die zweite Welle wesentlich ausgeprägter. Diese erreichte Ende Oktober mit teilweise mehr als 10'000 Neuansteckungen pro Tag einen absoluten Höchstwert in der bisherigen Covid-Pandemie. Hinzu kommt eine relativ hohe Dunkelziffer in beiden Wellen. Im Zuge dessen ist beim direkten Vergleich der beiden Wellen Vorsicht geboten. Es gilt zu beachten, dass dieser beträchtliche Unterschied nicht per se auf den Lockdown vom 16. März bis 19. Juni 2020 und dessen restriktive Massnahmen zurückzuführen ist. Die Testkapazitäten während der ersten Welle waren noch wesentlich geringer als in der zweiten Welle. In der ersten Welle wurden dementsprechend viel weniger Covid-Infizierte getestet und registriert. Die wissenschaftliche Taskforce des Bundes geht bei der ersten Welle von einer Dunkelziffer mit Faktor 10 aus. Dagegen müsste man die Infektionszahlen in der zweiten Welle lediglich mit einem Faktor von ungefähr 2 multiplizieren. Dementsprechend sind die

unterschiedlichen Ausprägungen der beiden Wellen in der Realität wesentlich weniger markant als oftmals angenommen (Plattner & Walter, 2020).

Nicht nur lässt sich ein Unterschied der beiden Wellen erkennen, die Pandemie hat auch gewisse Teile der Welt beziehungsweise gewisse Länder härter getroffen als andere. Auch in der Schweiz kann eine Asymmetrie der Ausbreitung von Covid-19 gut erkannt werden. Die Abbildungen 5 und 6 zeigen die geographische Verteilung der laborbestätigten Covid-Fälle pro 100'000 Einwohnern während der ersten und zweiten Welle auf. Dazu wurden die absoluten Werte der jeweiligen Kantone während einem Zeitraum von zwei Monaten ausgewertet. Der Zeitraum erstreckt sich dabei bewusst über die zwei am stärksten ausgeprägten Phasen während der beiden Wellen.

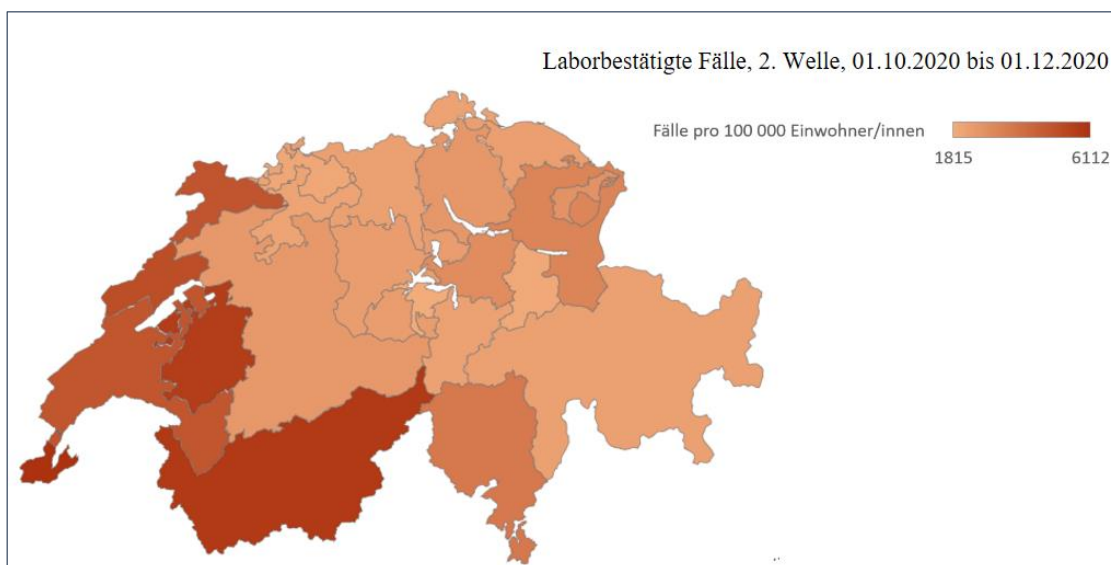
### Abbildung 5

#### *Geographische Verteilung, 1. Welle*



Quelle: eigene Darstellung mit Daten von BAG (A), 2021

Wie die Abbildung 5 zeigt, waren gewisse Regionen und Kantone, während der ersten Welle stärker betroffen als andere. Es fällt auf, dass Grenzregionen um einiges stärker betroffen waren als das Mittelland. Während Genf im Zeitraum von 1. März bis 1. Mai über 1000 Ansteckungen verzeichnete, zählten etwa Bern oder Luzern gerade mal ungefähr 170 Infizierte (BAG (A), 2021). Ebenso waren auch urbane Gebiete und vor allem wirtschaftliche Standorte stärker betroffen als etwa ländliche Gebiete (Ritter, 2020). Dennoch erscheint die unterschiedliche Ausbreitung weniger ausgeprägt als in der zweiten Welle. Grosse Teile des Mittellandes und der Ostschweiz waren sehr ähnlich betroffen. Infolgedessen lässt sich die Entscheidung des Lockdowns mit schweizweit einheitlichen Massnahmen ein Stück weit durchaus nachvollziehen.

**Abbildung 6***Geographische Verteilung, 2. Welle*

Quelle: eigene Darstellung mit Daten von BAG (A), 2021

Hingegen zeigt die zweite Welle (Abbildung 6) eine viel ungleichmässige Ausbreitung von Covid-19 als in der ersten Welle. Beispielsweise verzeichnete der Kanton Glarus knapp 2000 Ansteckungen, seine beiden Nachbarkantone Schwyz und St. Gallen hingegen über 3000. Auch die Unterschiede zwischen Wallis und Bern sind markant. Bern registrierte in diesem Zeitraum ungefähr 2500 Fälle, während die angrenzenden Kantone Freiburg und Wallis weit über das Doppelte an Covid-Erkrankten verzeichneten (BAG (A), 2021). Als Folge davon lassen sich auch die unterschiedlichen Massnahmen der Kantone bis zu einem gewissen Grad erklären. Der oft betitelte «Flickenteppich» bezüglich Massnahmen war demnach durchaus sinnvoll und schien adäquat. Denn was in einem Kanton noch als unangemessene Massnahme wahrgenommen wird, kann in einem anderen Kanton als bereits durchaus notwendig und zumutbar gelten (Belser, Stöckli, & Waldmann, 2020, S. 5). Nicht zuletzt war dies auch die Absicht des Bundes nach dem Übergang von der ausserordentlichen in die besondere Lage. Gesundheitsminister Berset sprach sich in einem Interview klar für eine Vielfalt an Massnahmen aus. Darin erwähnte er, dass regionale und lokale Massnahmen zur Bekämpfung der Pandemie durchaus erwünscht sind, insbesondere wenn die Fallzahlen an einem Ort stärker steigen als an einem anderen (Schäfer, 2020).

### 3.4 Chronologie der Massnahmen zur Eindämmung der Epidemie

Die vom Bundesrat am 16. März 2020 ausgerufene ausserordentliche Lage war gekoppelt mit folgeschweren Massnahmen für das ganze Land und wurde folglich auch als Lockdown bezeichnet. Die chronologische Aufbereitung der getroffenen Massnahmen soll einen Überblick über die Krise verschaffen und zum besseren Verständnis der nachfolgenden Abschnitte beitragen. Dabei wird lediglich auf die wichtigsten gesundheitspolitischen Massnahmen gegenüber der Bevölkerung, Organisationen und Institutionen eingegangen.

Mit dem Eintritt der ausserordentlichen Lage verschärften sich auch die bis anhin geltenden Massnahmen, wie die Beschränkung bei Veranstaltungen bis höchstens 100 Personen sowie max. 50 Personen in Gastronomiebetrieben und das Verbot von Präsenzunterricht an Schulen (Bundesrat (A), 2020).

**Per 17. März 2020** wurden diese Massnahmen ergänzt durch das Verbot von öffentlichen und privaten Veranstaltungen. Ebenso mussten alle Läden (ausgenommen Lebensmittelläden), Restaurants, Bars sowie Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe geschlossen werden (Bundesrat (B), 2020).

**Am 20. März 2020** wurden Ansammlungen von mehr als fünf Personen im öffentlichen Raum verboten (Bundesrat (C), 2020).

**Per 27. April 2020** lockerte der Bundesrat schrittweise die Massnahmen wieder. Für Coiffeure, Kosmetikstudios, Baumärkte, Blumenläden und Gärtnereien war es wieder erlaubt, ihre Betriebe zu öffnen (Bundesrat (D), 2020).

**Ab dem 11. Mai 2020** durften Läden, Restaurants, Märkte, Museen und Bibliotheken wieder öffnen. Primar- und Sekundarschulen konnten den Unterricht vor Ort wieder aufnehmen (Bundesrat (E), 2020).

**Ab dem 6. Juni 2020** wurde das Versammlungsverbot im öffentlichen Raum von 5 auf 30 Personen erhöht, private und öffentliche Veranstaltungen mit bis zu 300 Personen waren wieder erlaubt, ebenso sämtliche Freizeit- und Sportaktivitäten, in Gastrobetrieben wurde die Beschränkung der Gruppengrösse von vier Personen aufgehoben, Präsenzunterricht in Mittel-, Berufs- und Hochschulen war ebenso wieder erlaubt (Bundesrat (F), 2020).

**Per 19. Juni 2020** beendete der Bundesrat die ausserordentliche Lage und kehrte zur besonderen Lage zurück (Bundesrat (F), 2020).

**Mit dem 22. Juni 2020** wurden die restlichen Massnahmen weitgehend aufgehoben. Dazu gehörten unter anderem, dass der Mindestabstand zwischen zwei Personen von 2 auf 1,5 Meter reduziert wurde (Bundesrat (G), 2020).

Wie bereits erwähnt, waren mit dem Übergang zur besonderen Lage nun auch wieder die Kantone in der Pflicht, Massnahmen zur Eindämmung von Covid-Fällen zu ergreifen und einen Wiederanstieg der Fallzahlen zu verhindern. Geprägt durch das föderale System wurden die Massnahmen dementsprechend relativ unterschiedlich ausgestaltet.

**Am 6. Juli 2020** erliess der Bundesrat aufgrund zusehends steigender Fallzahlen eine nationale Maskenpflicht in allen öffentlichen Transportmitteln (Bundesrat (H), 2020).

Dies war die letzte Massnahme des Bundes für die folgenden knapp zwei Monate. Der Bundesrat zog sich daraufhin aus seiner Führungsrolle wie auch der Kommunikation mehr oder weniger zurück. Im Verlauf der folgenden Wochen ergriffen die Kantone relativ wenig bis keine neuen Massnahmen. Angesicht der verhältnismässig tiefen Infektionszahlen schien dies auch verhältnismässig und angemessen. Doch bereits gegen Ende Juli 2020 stiegen die gemeldeten Ansteckungen wieder an. Während die Kantone anfangs noch relativ zögerlich Massnahmen zur Eindämmung ergriffen, stieg deren Anzahl im weiteren Verlauf, je nach Kanton und Betroffenheit, stetig an (Beck et al., 2020).

Aufgrund der zum Teil sehr unterschiedlichen Massnahmen, welche auch von Kanton zu Kanton zu verschiedenen Zeitpunkten eingeführt wurden, soll die folgende Tabelle lediglich deren Diversität veranschaulichen und keine abschliessende Ausführung darstellen. Ergänzt wurden die kantonalen Massnahmen zuweilen mit landesweiten Massnahmen durch den Bundesrat.

Die Tabelle 1 lässt die Unterschiedlichkeit bei der Ergreifung gewisser Massnahmen, welche über die Bundesvorgaben hinausgegangen sind, relativ gut erkennen. Auffällig scheint hierbei vor allem, dass sich lediglich zwei Kantone für eine Maskenempfehlung in Läden aussprachen. Einigkeit ist hingegen bei der Ausweiskontrolle nahezu in allen Kantonen durchgehend festzustellen. Auch haben sich einige Kantone für eine weitere Verschärfung der Schutzmassnahmen in Gastrobetrieben entschieden.



**Tabelle 1***Die unterschiedlichen Massnahmen in den Kantonen*

Stand 31.07.20	ID-Pflicht in Clubs	Zusätzliche Personen-Beschränkungen in Clubs und Restaurants	Teilweise Maskenpflicht an Veranstaltungen	Maskenpflicht in Läden	Maskenempfehlung für Kunden in Läden
Zürich	x				
Bern	x				
Luzern	x	100 anstatt 300			
Glarus	x				
Zug	x	30 in Innenräumen			
Solothurn	x	100 anstatt 300	x		
Basel-Stadt	x	100 anstatt 300	x		
Basel-Landschaft	x	100 anstatt 300	x		
Schaffhausen	x				
Graubünden	x				
Aargau	x	100 anstatt 300			
Tessin	x	100 anstatt 300			
Waadt	x			x	
Wallis	x	100 anstatt 300			
Neuenburg	x				x
Genf	Clubs geschlossen			x	
Jura				x	
Freiburg	x				x

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Perricone, 2020 mit Ergänzungen von htr.ch (A), 2020 & Luzernerzeitung, 2020

Inwieweit die Kantone ihre Massnahmen koordinierten, ist indes nicht bekannt. Bekannt ist hingegen, dass die vier Nordwestschweizer Kantone (BL, BS, SO, AG) sich in gemeinsamer Absprache für die Verschärfungen der Massnahmen entschieden (htr.ch (B), 2020). Die Gesundheitsdirektoren der Ostschweizer Kantone hingegen kamen aufgrund der relativ tiefen Fallzahlen zum Entscheid, keine flächendeckenden Massnahmen einzuführen (Kanton Glarus, 2020). Demgegenüber verschärfte der Kanton Tessin als einziger Kanton die Regeln bezüglich Menschenansammlungen im öffentlichen Raum, welche auf 30 Personen beschränkt wurden. Zudem hatte der Kanton Zürich beispielsweise mehrere Badeanstalten geschlossen und schränkte bei weiteren den Zugang ein (Rhyn & Rostetter, 2020). Die übrigen Kantone hatten bis dato keine weiteren Massnahmen ergriffen, welche über die Grundmassnahmen des Bundes hinausgingen (Perricone, 2020).

Tabelle 2 zeigt, dass die Kantone nach dem markanten Anstieg der positiven Corona-Infektionszahlen, anfangs Oktober, ihre Massnahmen grösstenteils verschärft haben. Die meisten entschieden sich dafür, die Maskentragpflicht im öffentlichen Raum einzuführen, einige andere jedoch verzichteten auch darauf. Ebenfalls entschieden sich die Kantone nicht durchgängig für eine Tragpflicht in Gastronomiebetrieben. Zu erstaunen vermag etwa, dass in Basel-Stadt in Restaurants eine Maske getragen werden musste, in Basel-Land jedoch nicht. Dennoch verhielten sich die Kantone bei der Maskenpflicht in

Geschäften nahezu kongruent. Der Kanton Aargau war einer der wenigen, der auf eine Maskenpflicht in Läden verzichtete. Gemäss dem Sprecher des Gesundheitsdepartements Aargau konnten keine Ansteckungen in Läden registriert werden, weshalb man auf eine Verschärfung verzichtete (Hägler, 2020).

**Tabelle 2***Verschärfende Massnahmen in den Kantonen*

Stand 16.10.2020	Maskenpflicht in allen öffentlichen Innenräumen	Zusätzliche Personen-Beschränkungen bei Veranstaltungen	Maskenpflicht in Restaurants	Zusätzliche Personen-Beschränkungen bei öffentlichen Versammlungen	Maskenpflicht in Läden
Zürich					x
Bern	x		x		x
Luzern	x	100 anstatt 300			x
Zug	x				x
Solothurn		100 anstatt 300			x
Basel-Stadt	x	100 anstatt 300	x		x
Basel-Landschaft	x	100 anstatt 300			
Schaffhausen					x
Graubünden	x		x		x
Aargau		100 anstatt 300			
Tessin	x	100 anstatt 300	x	max. 30	x
Waadt	x	100 anstatt 300	x		x
Wallis	x	100 anstatt 300	x		x
Neuenburg	x			max. 30	x
Genf	x	100 anstatt 300	x	max. 15	x
Jura	x	100 anstatt 300	x		x
Freiburg	x				x

Quelle: eigene Darstellung mit Daten von TagesAnzeiger, SRF & htr.ch (C), 2020

Die Kantone agierten bei der Einführung der Massnahmen zudem sehr unterschiedlich. Während man sich in einigen Kantonen mit den Nachbarkantonen absprach, warteten andere ab und zogen nach, sobald einer oder mehrere Nachbarkantone ihre Massnahmen verschärften (SRF, 2020). Doch nicht nur die getroffenen Regelungen unterschieden sich, teils mehr, teils weniger. Die Kantone haben überdies noch vielfach in weiteren Bereichen sehr differenzierte Massnahmen ergriffen. Darüber hinaus unterschieden sich in den verschiedenen Kantonen auch der Geltungsbereich und die Dauer der Massnahmen erheblich (TagesAnzeiger, 2020).

Wie Abbildung 4 im vorangegangenen Kapitel gezeigt hat, waren die Ansteckungszahlen Mitte Oktober nahezu auf einen Rekordstand gestiegen. Die GDK forderte den Bundesrat daraufhin auf, diverse Massnahmen auf nationaler Ebene durchzusetzen. Ebenso forderte eine Mehrheit der Kantone, dass Massnahmen, wie beispielsweise eine allgemeine Maskenpflicht in öffentlich zugänglichen Innenräumen oder die Beschränkung von privaten und öffentlichen Versammlungen, nun flächendeckend durch den Bundesrat umzusetzen seien (swissinfo.ch, 2020).

**Am 19. Oktober 2020** erliess der Bundesrat in der Folge weitere nationale Massnahmen. Menschenansammlungen im öffentlichen Raum wurden wieder auf 15 Personen beschränkt. Ebenso erliess die Regierung eine Maskenpflicht in öffentlich zugänglichen Innenräumen und an Bahnhöfen, Flughäfen sowie an Bus- und Tramhaltestellen. Zusätzlich erliess sie weitere Regeln für private Veranstaltungen und die Gastronomie er (Bundesrat (J), 2020).

**Per 28. Oktober 2020** verfügte der Bundesrat die Schliessung von Clubs und Tanzlokalen, verbot Veranstaltungen mit mehr als 50 Personen sowie sportliche und kulturelle Freizeitaktivitäten mit mehr als 15 Personen. Und zudem hatten Bars und Restaurants eine Sperrstunde von 23 bis 6 Uhr einzuhalten. Weiter wurde die Maskentragpflicht ausgedehnt, und der Präsenzunterricht an Hochschulen wurde erneut untersagt (Bundesrat (K), 2020).

**Am 4. Dezember 2020** forderte der Bundesrat die Kantone aufgrund der negativen Entwicklung auf, ihre Massnahmen zu verschärfen und erliess zugleich weitere Regelungen. So wurden unter anderem Kapazitätsbeschränkungen in Läden, neuerliche Verschärfungen für die Gastronomie bezüglich Kontaktdaten verfügt und für private Treffen eine Beschränkung auf max. 10 Personen angeordnet (Bundesrat (L), 2020).

#### **(Stand 11. Dezember 2020)**

Die Kantone reagierten mit zum Teil sehr unterschiedlichen, weiter verschärfenden Massnahmen. Appenzell Ausserrhoden hatte zum Beispiel daraufhin Menschenansammlungen von mehr als 10 Personen im öffentlichen Raum untersagt. Basel-Land verbot Veranstaltungen mit mehr als 15 Teilnehmenden und führte eine Sperrstunde für Gastronomiebetriebe ab 21 Uhr ein. Der Kanton Bern setzte eine Obergrenze von 50 Personen pro Gastronomiebetrieb fest. Genf verbot Versammlungen von mehr als 5 Teilnehmenden, dasselbe geschah im Kanton Jura. In Graubünden mussten alle Restaurants schliessen, und der Kanton Luzern schloss sogar alle Unterhaltungs- und Freizeiteinrichtungen sowie Erotik- und Sexbetriebe. Zürich führte eine Zwei-Haushalte-Regel für private Treffen ein, und Versammlungen im öffentlichen Raum wurden auf 10 Personen beschränkt. Einige Kantone lockerten jedoch auch ihre zuvor verschärfen Massnahmen wieder. In Genf durften beispielsweise die nicht-lebenswichtigen Geschäfte wieder öffnen, welche per 28. November geschlossen worden waren. Zudem konnten auch die Restaurants per 10. Dezember wieder öffnen, so auch in den Kantonen Jura, Neuenburg, Waadt und Freiburg (Lehmann, 2020). Dies illustriert

---

nur eine Auswahl einer Vielzahl von Massnahmen, welche die Kantone über jene Tage ergriffen haben.

**Per 12 Dezember 2020** verhängte der Bundesrat eine Sperrstunde ab 19 Uhr für Restaurants, Bars, Läden. Öffentliche Veranstaltungen wurden erneut verboten (Bundesrat (M), 2020).

**Ab dem 22. Dezember 2020** schränkte der Bundesrat die zulässige Kundenzahl von Läden weiter ein, Gastronomie- und Sportbetriebe sowie Kultur- und Freizeiteinrichtungen wurden allesamt geschlossen (Bundesrat (N), 2020).

### **3.5 Vertikale und horizontale Zusammenarbeit**

Das folgende Kapitel verfolgt das Ziel, die Strukturen und Zusammenarbeitsformen zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen während der ersten und zweiten Welle, genauer zu erläutern. Im Weiteren sollen Herausforderungen und Probleme dargestellt werden, mit denen die beiden Ebenen konfrontiert waren. Dazu gliedert sich das Kapitel in zwei Abschnitte. Einerseits in die vertikale Zusammenarbeit und andererseits in die horizontale Zusammenarbeit während der ersten und zweiten Welle. Diese Aufgliederung hat zum einen den Hintergrund, da die Aufgaben der involvierten Organe während beider Wellen mehrheitlich unverändert blieben und zum anderen, bis auf die Ausnahme des Krisenstabs des Bundes, die Führungs- beziehungsweise Koordinationsorgane während beider Wellen durchgehend aktiv waren. Weiter liegt die Sinnhaftigkeit dieser Aufteilung auch darin, dass ein Grossteil der Herausforderungen und Probleme, welche in der vertikalen oder horizontalen Zusammenarbeit aufgetreten waren, während beider Wellen bestanden. Diese Strukturierung ermöglicht es Doppelspurigkeiten innerhalb der beiden Abschnitte zu vermeiden sowie das Verständnis und die Beurteilung der vertikalen und horizontalen Zusammenarbeit zu erleichtern.

Im Folgenden werden, die im Abschnitt Pandemieplan teilweise bereits erwähnten Koordinationsorgane nochmals erläutert, um deren Rolle während der Covid-Pandemie aufzuzeigen und zu verstehen. Der Übersichtlichkeit halber werden lediglich die relevantesten Organe erwähnt. Dies soll vor allem als Verständnishilfe dienen, der Abriss ist aufgrund der enormen Vielzahl an Gremien und Ad-hoc-Lösungen nicht abschliessend.

---

Der Krisenstab des Bundesrats Corona (KSBC) wurde speziell für die Bewältigung dieser Krise am 20. März 2020 vom Bundesrat einberufen. Der ad hoc eingesetzte Krisenstab hatte den Auftrag die Krise und deren Folgen für die Gesundheitsversorgung zu bewältigen (Eidgenössisches Departement des Innern EDI (A), 2020, S. 3). Im Gegensatz zu den schon seit mehreren Wochen aktiven Krisenstäben wie der BSTB oder die Taskforce BAG musste der KSBC sich seiner Rolle zuerst bewusst werden (EDI (A), 2020, S. 20). Der KSBC hatte die politisch-strategische Lageverfolgung und Lagebeurteilung zur Aufgabe, aber auch die Vorbereitung von politischen Handlungsoptionen und Entscheidungsgrundlagen für den Bundesrat. Weiter gehörten in seinen Zuständigkeitsbereich die Koordination mit anderen Krisenstäben sowie der Austausch mit den Kantonen (EDI (A), 2020, S. 5f.). Grundsätzlich handelte es sich bei KSBC um eine Koordinationsplattform, welche dazu diente, über die dem Bundesrat zum Entscheid vorgelegten Anträge zu informieren und diskutieren (KdK, 2020, S. 5). Im Krisenstab des Bundes waren unter anderem der BSTB, die Taskforce BAG als auch die Kantone vertreten (EDI (A), 2020, S. 6). Die Vertretung der Kantone übernahm dabei der Generalsekretär der KdK. Mit dem Übergang am 19. Juni 2020 zurück zur besonderen Lage wurde der KSBC per Bundesratsbeschluss aufgelöst. Als Ablösung des KSBC wurde am 1. Juli eine Covid-19-Task-Force eingesetzt (KdK, 2020, S. 5). Diese hatte vor allem zum Ziel, die operationelle Zusammenarbeit innerhalb des Bundes und mit den Kantonen sicherzustellen. Der Fokus lag dabei vorwiegend in der Lagebeurteilung und Massnahmenumsetzung sowie der Kontrolle des Massnahmenvollzugs. Zu ihren Zuständigkeiten gehörten zudem die Unterstützung der Koordination von Pandemiebekämpfungsmassnahmen unter den Kantonen. Neben den Bund hatten auch die Kantone respektive die KdK, GDK und Kantonsräte Einsitz in der Taskforce (KdK, 2020, S. 5). Der Bundesstab Bevölkerungsschutz übernahm, wie im Pandemieplan vorgesehen, die Aufgaben des Informationsaustausches und der Koordination mit anderen Stäben und Organen des Bundes und der Kantone. Ebenso war der BSTB auch für die Beurteilung der Gesamtlage zuständig (KdK, 2020, S. 5). Wie auch der KSBC, diente der BSTB schwergewichtig als Austausch- und Informationsplattform zwischen den verschiedenen Organen des Bundes und der Kantone (Bundeskanzlei, 2020, S. 15). Die kantonale Vertretung im BSTB übernahmen neben den verschiedenen kantonalen Führungsorganisationen auch die KdK und GDK (KdK, 2020, S. 5).

Das Koordinationsorgan Epidemienegesetz, welches grundsätzlich die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen unterstützen sollte, kam während der Covid-Krise

---

allerdings nicht zum Einsatz (KdK, 2020, S. 5). Erläuterungen dazu, wieso dieses Koordinationsorgan nicht eingesetzt wurde, konnten keine gefunden werden. Welche konkrete Rolle die interkantonalen Konferenzen respektive die KdK und GDK im Krisenmanagement innehatten, blieb ebenso unklar. Inwiefern sie in der Krise eine gesonderte Rolle einnahmen, ist nicht auszumachen. Aus diesem Grund ist davon auszugehen, dass deren Funktion in der Pandemie gleich war wie in normalen Zeiten.

Dies ist nur ein kleiner Ausschnitt der vielfältigen Austauschgefässe, die während der Krise zwischen Bund und Kantonen bestanden. Auf Seiten des Bundes waren über 20 Krisenstäbe und Taskforces aktiv sowie zahlreiche weitere departementale und interdepartementale Ad-hoc-Gremien und Arbeitsgruppen, in welchen meistens auch die Kantone eingebunden wurden. (Bundeskanzlei, 2020, S. 7f.).

### **3.5.1 Vertikale Zusammenarbeit: erste und zweite Welle**

Wie die obigen Ausführungen zeigen, wurden die Kantone umfassend in die Krisenorganisation des Bundes integriert. Des Weiteren fand auch auf politischer Ebene ein intensiver Dialog zwischen Bund und Kantonen statt. Politische Vertreter der Kantone und des Bundes haben sich seit Beginn der Krise und während aller Phasen regelmässig ausgetauscht und getroffen. Ebenso traf sich der Bundesrat, bevor er wichtige Beschlüsse angekündigte, mit den Präsidien der Kantonsregierungen und den zuständigen interkantonalen Konferenzen, um diese vorab zu informieren und die Situation zu besprechen. Darüber hinaus fanden im Rahmen eines Covid-19-Austausches regelmässige Treffen mit der GDK und Bundesrat Berset statt. Mit den wieder ansteigenden Fallzahlen anfangs August 2020 wurde dieser Austausch, welcher zu Beginn noch auf Ad-hoc-Basis stattfand, institutionalisiert und im Verlauf der zweiten Welle stetig intensiviert (KdK, 2020, S. 4). Daneben stand auch der Direktor des BAG in regelmässigem Austausch mit den kantonalen Gesundheitsdirektoren. Je nach Betroffenheit der Kantone wurde dieser Kontakt ausgebaut und vertieft. Dieser Austausch fand hauptsächlich auf der Basis der bereits bestehenden Kontakte und grösstenteils auf informellem Wege statt (Bundeskanzlei, 2020, S. 20).

Wie bereits dargelegt, war der Bundesrat während der ausserordentlichen Lage für die Führung und somit für den Erlass der Massnahmen zur Pandemiebekämpfung verantwortlich. Die ausserordentliche Lage bedingte vermehrt ein schnelles Handeln, was dementsprechend des Öfteren zu Lasten der Koordination und Zusammenarbeit ging. Die Kantone wurden in dieser Phase kaum bis gar nicht in die Entscheidungsprozesse des

---

Bundes einbezogen. Der Bundesrat erarbeitete die Massnahmenpakete weitgehend ohne vorherige Absprache mit den Kantonen aus. Diese wurden erst einbezogen respektive konsultiert, als die Beschlüsse bereits formuliert waren. Obwohl die Rechtsgrundlage in der ausserordentlichen Lage keine Anhörung der Kantone vorsieht, gewährte der Bund den Kantonen dennoch, ihre Stellungnahmen einzureichen.

Indes konnten aufgrund der meist knapp bemessenen Fristen keine konsolidierten Meinungen der Kantone erarbeitet werden. Nicht zuletzt gab es auch Fälle, in denen die Kantone erst zum selben Zeitpunkt wie die Öffentlichkeit via Medienkonferenzen des Bundesrats von den Beschlüssen erfuhren. Dies stiess bei einer Mehrheit der Kantone auf Unverständnis, da die Umsetzung der Massnahmen teilweise erst für die Folgewoche vorgesehen war (KdK, 2020, S. 9). Teilweise schien es, dass in der ausserordentlichen Lage die vertikale Kooperation zum Erliegen gekommen sei. Der Bundesrat war jedoch stets bemüht, die Kantone so weit als möglich zu integrieren. Dies zeigte er beispielsweise in einem Treffen aller kantonalen Regierungspräsidenten anfangs April 2020. In der Aussprache zwischen Bund und Kantonen wurden unter anderem die schärferen Massnahmen des Kantons Tessin besprochen. Jener hatte entgegen der Verordnungen des Bundesrats Baustellen geschlossen. Das Resultat des Treffens war, dass der Bundesrat daraufhin den Kantonen unter bestimmten Bedingungen erweiterte Massnahmen erlaubte (Vincenz, 2020).

Obwohl der Bund stets bemüht war, den frühzeitigen Informationsfluss zu den Kantonen bezüglich geplanten Verordnungsänderungen und Massnahmen aufrecht zu erhalten und zu gewährleisten, war dies aufgrund der hohen Geschwindigkeit der auftretenden Ereignisse oftmals nicht möglich. Wengleich die Kantone Verständnis dafür zeigten, dass sie aufgrund des hohen Zeitdrucks nicht zu jedem Vorhaben konsultiert werden konnten, wurden sie teilweise nicht einmal involviert, wenn neue Massnahmen direkte Auswirkungen auf die kantonale Umsetzung hatten. Dies erschwerte den anschliessenden Vollzug, für welchen die Kantone massgeblich verantwortlich waren (Bundeskanzlei, 2020, S. 21). Ein weiteres Problem in diesem Zusammenhang war ebenfalls, dass es sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene an klar definierten Anlauf- und Kontaktstellen fehlte. Es gestaltete sich für die Bundesstellen schwierig zu eruieren, an wen sie sich wenden mussten, um so rasch und einfach wie möglich eine konsolidierte und aussagekräftige Rückmeldung der Kantone zu erhalten. Oftmals war nicht klar, ob sie sich an die KdK, die Direktorenkonferenzen oder direkt an die einzelnen Kantonsregierungen hätten wenden müssen. Dies verbesserte sich jedoch im Verlauf der

---

Krise, insbesondere nachdem sich die Anlauf- und Kontaktstellen eingespielt hatten (Bundeskanzlei, 2020, S. 20f.). Mit den schrittweisen Lockerungen der Massnahmen ab Ende April und der Übergangsphase zur besonderen Lage, schienen die Kantone mehr in die Entscheidungsprozesse des Bundes eingebunden zu werden. Jedoch wiesen verschiedene Kantone darauf hin, dass sie noch weniger als zuvor in die Erarbeitung der Bundesbeschlüsse einbezogen wurden. Ebenso wurde wahrgenommen, dass sich der Konsultationsprozess im Vergleich zu vorher sogar noch verschlechtert hatte (KdK, 2020, S. 9). Die Kantone wurden vor der Rückkehr zur besonderen Lage zu wenig und vor allem zu spät in diesen Prozess einbezogen, sodass sie zu wenig Zeit hatten, sich auf die neue Lage vorzubereiten (Bundeskanzlei, 2020, S. 22). Ausserdem wurde weder mit den Kantonen, noch mit den Konferenzen ein klares Konzept ausgearbeitet, welches festgelegt hätte, zu welchem Zeitpunkt welche Massnahmen auf nationaler und auf kantonaler Ebene hätten beschlossen werden sollen (KdK, 2020, S. 9f.). Die Übergangsphase verlief deutlich zu wenig koordiniert, obwohl grundsätzlich genügend Zeit vorhanden gewesen wäre, um die Aufgaben und Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen zu klären. Dies führte bei der Rückkehr zur besonderen Lage zu Verständnisproblemen hinsichtlich der Regelung der Zuständigkeiten der beiden Ebenen. Die Folge war, dass die Kantone wie auch der Bund divergierende Vorstellungen über ihre Rollen in der neuen Lage hatten (Bundeskanzlei, 2020, S. 22). Mitunter war dies aber auch darauf zurückzuführen, dass die Ausführungen der Verantwortlichkeiten in der besonderen Lage im Epidemiengesetz zu wenig ausführlich geregelt waren (KdK, 2020, S. 10).

Mit dem Übergang zurück zur besonderen Lage war der Bund fortan wieder verpflichtet, die Kantone in seine Entscheidungsprozesse einzubinden und ihnen die Möglichkeit einzuräumen, sich zu äussern. Im Allgemeinen hat der Bund für die restlichen Phasen der Pandemie die entsprechenden Anstrengungen unternommen. Dennoch blieben die vom Bund vorgegebenen Fristen nahezu unverändert. Den Kantonen war es weiterhin kaum möglich, die Beschlüsse und Massnahmen des Bundes detailliert zu prüfen, um so auch mögliche Alternativen vorzuschlagen. Hinzu kommt, dass die Stellungnahmen der Kantone kaum in die Entscheidungsfindung des Bundes einfließen. Nicht selten machte es den Anschein, der Bund habe den Kantonen aus reiner Formalität eine Anhörung eingeräumt (KdK, 2020, S. 9). Nicht zuletzt führten die kurzen Fristen und die häufig sehr kurzen Zeitspannen bis zur Umsetzung der Massnahmen zu Schwierigkeiten. Dadurch hatten die Kantone kaum Möglichkeiten, Rücksprachen mit dem Bund zu nehmen. Dies

---



wäre jedoch oft notwendig und sinnvoll gewesen, zumal die Beschlüsse des Bundes häufig schwer verständlich oder gar widersprüchlich waren. Dies führte dazu, dass den Kantonen oftmals nicht klar war, welcher Handlungsspielraum ihnen zukam. Mitunter war dies auch der Grund für gewisse Inkonsistenzen bei der Umsetzung der Massnahmen. Die uneinheitlichen Interpretationen der Massnahmen führten unter anderem in den Bereichen des Verbots des Präsenzunterrichts, den Sortimentsbeschränkungen in den geöffneten Geschäften als auch bei der Schliessung und Wiedereröffnung der Geschäfte sowie bei den Lockerungsmöglichkeiten bezüglich der Veranstaltungen zu einer unterschiedlichen Handhabung in den Kantonen. Dies stiess bei der Bevölkerung auf Unverständnis und Unzufriedenheit (KdK, 2020, S. 12f.). In diesem Zusammenhang erachteten die Kantone es auch nicht als zielführend, dass der Bundesrat mehrmals öffentlich verlautbaren liess, er erwarte einheitliche Massnahmen. Dies erweckte in der Bevölkerung den Anschein, die Kantone seien nur aufgrund von Empfehlungen des Bundes handlungsfähig, was das Image der Kantone im Krisenmanagement entsprechend beeinträchtigte (KdK, 2020, S. 14). Nichtsdestotrotz konnten die Kantone auch aufgrund des Umstandes, dass sie in den verschiedenen Krisenstäben Einsitz hatten, adäquate und umsetzbare Lösungen finden (Bundeskanzlei, 2020, S. 27). Für die Kantone waren während beider Wellen verschiedenste Organe sehr nützlich. Allerdings brachten der KSBC und der BSTB den Kantonen wenig Mehrwert und erleichterten auch die Koordination nur unwesentlich. Dies auf der einen Seite, weil deren Rollen nicht klar erkannt wurde, auf der anderen Seite, weil in beiden Organen zu viele Mitglieder involviert waren. Aufgrund der zwischen 30 und 50 beteiligten Personen waren diese Gremien nicht für zielführende Diskussionen oder Entscheidungsfindungen geeignet. Da ihre Hauptfunktion während der Krise hauptsächlich dem Informationsaustausch diene, war es nicht möglich, eine verständliche und anwendbare Strategie für die Kantone zu entwickeln (KdK, 2020, S. 10).

Dennoch beurteilten die Kantone die Zusammenarbeit mit dem Bund, je nach Phase der Krise, mehr oder weniger positiv (KdK, 2020, S. 25). Auch aus Sicht des Bundes funktionierte die Zusammenarbeit mit den Kantonen im Grossen und Ganzen relativ gut. Dies nicht zuletzt, weil auf bereits bestehende Strukturen und Kontakte zurückgegriffen werden konnte (Bundeskanzlei, 2020, S. 20). Schwierigkeiten traten insbesondere dann auf, wenn solche Strukturen erst geschaffen und Kontakte erst geknüpft werden mussten. In diesen Konstellationen war der Koordinationsaufwand um einiges grösser. Obwohl bemängelt wurde, dass die Kontakte und Informationen zwischen Bund und Kantonen

---

teilweise zu wenig verbindlich und informell waren, verlief die Zusammenarbeit insbesondere dann rasch und einwandfrei, wenn auf bereits bestehende Strukturen und Kontakte aufgebaut werden konnte (Bundeskanzlei, 2020, S. 28).

### **3.5.2 Horizontale Zusammenarbeit: erste und zweite Welle**

Die horizontale Zusammenarbeit unter den Kantonen erfolgte auf der einen Seite über die verschiedenen Konferenzen, auf der anderen Seite über direkte Kontakte zwischen den verschiedenen Kantonsregierungen, respektive den kantonalen Führungsorganen (KdK, 2020, S. 15). Der direkte Austausch zwischen den Kantonen fand dabei nicht nur auf formeller Basis statt, sondern kam vielfach auch informell zustande (KdK, 2020, S. 11). Während der ausserordentlichen Lage fand bezüglich der Massnahmen nur eine mässige Koordination unter den Kantonen statt. Dies war auf der einen Seite vor allem darauf zurückzuführen, dass der Bundesrat selbständig alle Massnahmen zur Eindämmung der Covid-Pandemie erliess und die Koordination unter den Kantonen bis zu einem gewissen Grad nicht wirklich erforderlich war. Auf der anderen Seite konnten sich die Kantone aufgrund der sehr kurzen Anhörungsfristen kaum untereinander abstimmen. Die Koordination unter den Kantonen beschränkte sich während dieser Phase hauptsächlich auf die Koordination in der Umsetzung der Massnahmen (KdK, 2020, S. 11f.). Eine weitere Problematik, die besonders am Anfang dieser Phase auftrat, bestand darin, dass die Konferenzen Schwierigkeiten hatten, ihrer Funktion gerecht zu werden. Dies führte schliesslich dazu, dass die Kantone ihre bilateralen Kontakte untereinander intensivierten. Ebenso fehlte es am spezifischen Rollenverständnis der Konferenzen. In der ausserordentlichen Lage, in welcher Entscheidungen sehr rasch getroffen werden müssen, hätten sie hauptsächlich eine Vermittlerrolle wahrnehmen müssen. In dieser Phase hätten sie sich auf das Weiterleiten von Informationen sowie das Konsolidieren der kantonalen Positionen zuhanden des Bundes konzentrieren sollen. In der besonderen Lage hingegen wäre es angebracht gewesen, dass sich die Konferenzen zunehmend auf die Koordination der Massnahmen und deren Harmonisierung fokussiert hätten. Dies fand jedoch nicht konsequent in diesem Rahmen statt. Nicht zuletzt erwies sich der Konsultationsweg über die Konferenzen teilweise als sehr zeitaufwändig. Dies führte mitunter dazu, dass den Kantonen teilweise schlichtweg die Zeit fehlte, ausgewogene und konsolidierte Positionen zu erarbeiten (KdK, 2020, S. 11).

Die Übergangsphase zur besonderen Lage zeigte, dass die Kantone relativ schlecht auf diese vorbereitet waren (KdK, 2020, S. 12). So hatten verschiedene Kantonsvertreter

bei der Rückkehr zur besonderen Lage versucht, sich zu einer gemeinsamen und einheitlichen Strategie zu verpflichten. Die Versuche scheiterten jedoch, und es kam kein gemeinsamer Fahrplan zustande (Beck et al., 2020). Ein massgebender Grund lag mitunter in der mangelnden regionalen Koordination. Eine wesentliche Ursache in diesem Zusammenhang war, dass die regionalen Konferenzen besonders am Anfang der zweiten Welle ihre Aufgaben in der Krise nur sehr zurückhaltend oder teilweise gar nicht wahrgenommen haben (KdK, 2020, S. 12). Dies ist ein Stück weit auch aus den Medienmitteilungen der regionalen Konferenzen ersichtlich. So war die Zentralschweizer Regierungskonferenz die einzige regionale Konferenz, welche sich mehrfach öffentlich für die Zusammenarbeit unter den Kantonen ausgesprochen hatte. Beispielsweise haben die Zentralschweizer Gesundheitsdirektoren (ZGDK), in der Medienmitteilung anfangs August 2020, explizit darauf hingewiesen, dass sie die Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus verstärkt koordinieren wollen. Zusätzlich wurde konkret darauf hingewiesen, dass koordinierte Massnahmen nicht nur medizinisch Sinn machen, sondern auch einfacher zu kommunizieren und durchzusetzen seien (ZGDK, 2020). Dagegen hatten die Konferenz der Westschweizer Kantonsregierungen sowie die Ostschweizer Regierungskonferenz bis Ende 2020 keine Medienmitteilungen bezüglich Covid-19 veröffentlicht. Lediglich die Nordwestschweizer Regierungskonferenz (NWRK) wies anfangs Juni 2020 in einer Mitteilung darauf hin, dass sich die Regierungsvertreter der Nordwestschweiz über ihre Erfahrungen während der Corona-Krise austauschen würden (NWRK, 2020).

Des Weiteren hat sich in der Pandemiebekämpfung gezeigt, dass der Austausch und die Koordination innerhalb und zwischen den Konferenzen nicht derart ausgeprägt war, wie es eigentlich gefordert gewesen wäre (KdK, 2020, S. 12). Dies zeigte sich unter anderem auch Mitte Mai 2020, als KdK-Präsident Benedikt Würth erklärte, dass es aufgrund der unterschiedlichen Situationen in den Kantonen sinnlos sei, dass der Bund weiterhin landesweit einheitliche Vorgaben mache. Dagegen hatte die GDK bis dahin stets ein einheitliches Vorgehen verlangt und darauf verwiesen, dass regionale oder lokale Massnahmen zu einem späteren Zeitpunkt Sinn machen könnten (Schäfer, 2020). Im Verlauf der Krise verbesserte und intensivierte sich jedoch der Austausch und die Koordination zwischen den Konferenzen, erreichte aber nie das geforderte Ausmass (KdK, 2020, S. 12). Darüber hinaus war die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und den Konferenzen geprägt von teilweise schwerfälligen Sitzungen und Strukturen. Die Kontaktaufnahme mit den Konferenzen gestaltete sich für die Kantone aufgrund der

---

komplexen Strukturen vielfach schwierig. Dementsprechend nahmen diese Prozesse zu viel Zeit in Anspruch (KdK, 2020, S. 14). Nicht zuletzt gestaltete sich die Koordination zwischen den Kantonen auch deshalb schwierig, weil es Unterschiede zwischen den kantonalen Instanzen gibt. Die Regelungen von Aufgaben und Verantwortlichkeiten sowie allgemein die Organisation sind nicht in allen Kantonen gleich ausgestaltet. Beispielsweise waren im Massnahmenvollzug teilweise die zuständigen kantonalen Stellen oder die zuständigen Personen in den verschiedenen Bereichen nicht gegenseitig bekannt. So mussten im Falle einer Zusammenarbeit zwischen zwei oder mehreren Kantonen zuerst die richtigen Stellen mühsam identifiziert werden (KdK, 2020, S. 15).

Für viele Kantone war ein gegenseitiger Austausch über die getroffenen Massnahmen wichtig, insbesondere unter den Nachbarkantonen. So sprach sich auch eine Mehrheit der Kantone für beschränkte regionale Besonderheiten in der Umsetzung der Massnahmen aus. Dementsprechend verfolgten sie auch den Grundsatz, dass differenzierte Massnahmen hauptsächlich durch die unterschiedliche epidemiologische Lage begründet sein sollten (KdK, 2020, S. 12). Dies verwirklichte sich in der zweiten Welle allerdings nicht vollumfänglich. Wenngleich sich die Lagen in einigen Kantonen teilweise unterschiedlich zeigten, erreichten die Covid-Ansteckungen schweizweit dennoch einen Höchststand. Die verschärften und einheitlichen Massnahmen blieben allerdings weitgehendst aus. Wie aus dem Umfeld des Bundesrats hervorgeht, lag die Schwierigkeit auch im Folgenden: Waren sich etwa innerhalb der GDK alle Mitglieder, über das was zu tun wäre, relativ einig, fehlte ihnen in ihren jeweiligen Kantonsregierungen jedoch die Macht ihre Anliegen auch durchzusetzen (Lenz & Loser, 2020). In ihren Kantonen sind sie nur eines von mehreren Regierungsmitgliedern und hält, beispielsweise der Justizminister, der Volkswirtschaftsminister und andere Ratskollegen dagegen, ist der Gesundheitsminister machtlos. Genau dieses Szenario spielte sich in den Kantonen teilweise ab (Beck et al., 2020). Gemäss einem Interview des TagesAnzeiger mit einem Insider, lag die Problematik auch darin, dass einige kantonale Regierungen beispielsweise mehr auf einen Gewerbeverband hörten als auf den eigenen Gesundheitsdirektor. Mitunter waren aber für die zurückhaltenden Massnahmen auch finanzielle Gründe verantwortlich. Schliesslich gilt auch in der Krise das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, nur heisst es nun «Wer schliesst, der zahlt» (Lenz & Loser, 2020). Darüber hinaus vertraten einige Kantone auch die Meinung, dass jeder Kanton unabhängig von den Nachbarkantonen seine eigenen Massnahmen umsetzen sollte, und Massnahmen nur dann aufeinander abgestimmt werden sollten, wenn dadurch auch Synergien gefördert

---

würden (KdK, 2020, S. 12). Letztlich waren vollumfängliche Abstimmungen unter den einzelnen Kantonen auch aufgrund der unterschiedlichen Prozesse, Strukturen und politischen Verhältnissen nicht möglich und werden es vermutlich auch nie sein (KdK, 2020, S. 27).

Insgesamt beurteilten die Kantone die Zusammenarbeit untereinander indes als positiv, ebenso die Koordination durch die Konferenzen. Die interkantonale Zusammenarbeit in Krisenzeiten erachtet eine Mehrheit der Kantone als wichtig und notwendig. Im Allgemeinen bewährte sich die Unterstützung durch die interkantonalen Konferenzen (KdK, 2020, S. 14.f). Insbesondere erwiesen sich die GDK bezüglich des Informationsaustauschs und die KdK hinsichtlich der Informationsübermittlung als äusserst nützlich (KdK, 2020, S. 11). Letztendlich erleichterten auch die regelmässigen Kontakte zwischen den Mitgliedern der Konferenzen die Zusammenarbeit unter den Kantonen (KdK, 2020, S. 14).

### **3.6 Experteninterviews**

Das folgende Kapitel hat die erweiterte und vertiefte Erkenntnisgewinnung zum Ziel und soll als ergänzende Grundlage für die Beantwortung der Forschungsfrage dienen, aber auch zur Entwicklung von Handlungsempfehlungen beitragen. Dazu wurden Experten auf Ebene des Bundes und auf kantonaler Ebene befragt, welche intensiv in die Covid-Bewältigung involviert waren. Zusätzlich wurde ein Gespräch mit einem Experten für Föderalismus durchgeführt, um eine neutrale Sichtweise zu erhalten. Da die Experten aus verschiedenen Fachbereichen und unterschiedlichen staatlichen Ebenen ausgewählt wurden, sind semistrukturierte Leitfadeninterviews durchgeführt worden. Die Interviews sind aufgebaut in einen Teil individueller Fragen zu den jeweiligen Bereichen, in denen die Befragten tätig sind und in einen Teil spezifisch vergleichbarer Fragen. Im Fokus der Entwicklung der Fragen standen zentrale Aspekte der Problemstellung, welche aus den literarisch vorhanden Informationen bekannt waren sowie auf der Forschungsfrage der vorliegenden Arbeit basieren. In einem ersten Schritt wurden, zur Auswertung der Interviews, die aufgezeichneten Gespräche in die Schriftsprache transkribiert. Die Transkriptionen wurden im Anhang 6.1 hinterlegt. In einem weiteren Schritt wurden die jeweiligen Ergebnisse der individuellen Fragen, unabhängig voneinander, in paraphrasierter Form zusammengefasst und in thematische Unterkapitel gegliedert. Des Weiteren wurden in einem weiteren Abschnitt die Antworten der vergleichbaren Fragen

ebenfalls in thematische Unterkapitel gegliedert. Anschliessend wurden sie einander gegenübergestellt, um die Ergebnisse vergleichen zu können.

### **3.6.1 Auswertung und Erkenntnisse KdK/GDK**

Das Experteninterview auf Stufe Kantone wurde mit zwei Vertreterinnen der KdK und GDK durchgeführt. Aus persönlichen Gründen werden die Namen der beiden Gesprächspartnerinnen nicht genannt. Beide Interviewten sind wissenschaftliche Mitarbeiterinnen der KdK mit Bezug zur Covid-Pandemie, wobei eine Gesprächspartnerin gleichzeitig in der GDK tätig ist.

#### **Rolle der KdK und GDK**

Die Rollenverteilung, respektive die Funktion der KdK wie auch jene der GDK, haben sich hinsichtlich der Covid-Pandemie nicht verändert. Die beiden Konferenzen waren wie auch zu normalen Zeiten auf die Koordinierung der kantonalen Interessen auf Bundesebene sowie die Förderung der interkantonalen Zusammenarbeit ausgerichtet. Der grundlegende Unterschied der beiden Konferenzen liegt darin, dass es sich bei der KdK um eine staatspolitische Konferenz handelt, während die GDK als Fachkonferenz konzipiert ist, welche sich vorwiegend mit gesundheitspolitischen Fragen beschäftigt. Die GDK war in der Krise das politische Koordinationsorgan der Kantone und förderte die föderale Zusammenarbeit im Gesundheitswesen. Im gesundheitspolitischen Bereich bildete sie eine nationale Plattform für den Dialog mit den Bundesbehörden und weiteren wichtigen Organisationen. Die KdK hingegen war zusehends für bereichsübergreifende Thematiken verantwortlich, welche nicht spezifisch mit einem Fachbereich in Verbindung standen.

#### **Vertikale Zusammenarbeit**

Die Rollen der KdK und GDK veränderten sich zwar in der Krise nicht grundlegend, dennoch war deren Funktion und auch allgemein die der Konferenzen, in der ausserordentlichen Lage zu wenig klar definiert. Die verschiedenen Konferenzen hatten besonders in der Anfangsphase der Pandemie Schwierigkeiten, ihren Platz zu finden. Dies führte dazu, dass dem Bund nicht jederzeit klar war, in welchen Belangen er sich an die Fachkonferenzen oder an die KdK wenden musste. Die Problematik war unter anderem auch darauf zurückzuführen, dass die Bundesseite sich nicht immer im Klaren war, ob es sich nun um fachübergreifende Themen handelte oder um bereichsspezifische. Während dies in normalen Zeiten weniger problematisch ist, da grundsätzlich genügend Zeit zur

---

Verfügung steht, um diese Abklärungen zu treffen, ist dies in Krisenzeiten heikel. Letztlich führte dies zu einem Zeitverlust im Konsultationsprozess der Kantone, da der zur Verfügung stehende Zeitraum ohnehin schon sehr knapp bemessen war. Zur Verdeutlichung: Der Konsultationsprozess ist in normalen Zeiten auf etwa 3 Monate angelegt. Auch sind die Konsequenzen relativ gering, wenn sich der Bundesrat oder die Bundesverwaltung nicht im Klaren darüber sind, an welche Konferenz sie sich wenden müssen. In der ausserordentlichen Lage hingegen waren die Fristen der Konsultation auf 2 Tage beschränkt.

Im Verlauf der Krise verbesserte sich dies ein Stück weit und die Kantone hatten vermehrt auch 3 bis 4 Tage Zeit, um sich zu konsolidieren. Dennoch blieben die Fristen kurz. Der Bund wurde des Öfteren von den Kantonen mit dieser Problematik konfrontiert. Dennoch war es für ihn nicht möglich, den Kantonen fortan 2 Wochen Zeit für die Konsultation einzuräumen. In einer Pandemie ist Zeit ein knappes Gut, und es gibt Situationen, in denen Entscheide und Massnahmen schnell getroffen werden müssen. Umso wichtiger ist es deshalb, dass jeder Akteur Kenntnis über seine Rolle und die Abläufe hat. Dass die Rollen der Konferenzen, beziehungsweise jene der KdK, nicht vorgängig im Pandemieplan definiert wurden, erklärt sich damit, dass eine Pandemie eine gesundheitliche Thematik ist. Die KdK ist jedoch primär nicht für gesundheitspolitische Aspekte zuständig. Aus diesem Grund nimmt die KdK im Pandemieplan auch keine wichtige Rolle ein. Die spezifische Rollenverteilung zwischen Bund und den Konferenzen sowie die konkreten Verfahren und Abläufe wurden jedoch erst im Herbst 2020 formell geklärt. In der gemeinsam ausgearbeiteten Strategie zur Zusammenarbeit von Bund und Kantonen wurde klar festgelegt, dass die KdK überwiegend für die Koordination zwischen Bund und Kantonen bei nicht primär gesundheitspolitischen, sondern thematisch übergreifenden und langfristig ausgerichteten Massnahmen zuständig ist. Ebenso ist sie in diesen Bereichen für die konsolidierten Stellungnahmen der Kantone verantwortlich. Für die GDK wurde hingegen festgelegt, dass sie das Koordinationsorgan für gesundheitspolitische Massnahmen ist und in diesem Bereich auch für die Konsultation unter den Kantonen sowie das Einholen der konsolidierten Stellungnahmen verantwortlich ist. Die allgemeine Problematik lag aber nicht nur darin, dass sich die Konferenzen nicht von Anfang an ihrer Rollen bewusst waren. Vielmehr erwies sich als problematisch, dass es auf beiden Seiten, sei es beim Bund, aber auch bei den Kantonen und den Konferenzen, zu viele Kontaktpartner gab. Die KdK ist sich heute dieser Komplexität bewusst. Wie diese Problematik zukünftig gelöst werden soll, ist jedoch

---

noch nicht eindeutig festgelegt. Klar ist bisher nur, dass es ein einziges Gremium geben muss. Ein schlankes und paritätisches Führungsgremium für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, in dem Vertreter beider Staatsebenen Einsitz haben sollten.

### **Horizontale Zusammenarbeit**

Die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und den interkantonalen Konferenzen war in der Krise von grösster Bedeutung. Schlussendlich war der Weg über die Konferenzen die einzige Möglichkeit für die Kantone, dem Bund ihre Positionen klar zu machen. Aufgrund der zeitlichen Knappheit haben die Kantone mehrheitlich erkannt, dass die Konferenzen das einzige Instrument waren, damit ihrer Stimme beim Bund Gehör verschafft werden konnte. Es war zwar nicht immer einfach, einheitliche Stellungnahmen zu bilden, dennoch war es für die Kantone durchaus erforderlich eine eigene Meinung zu artikulieren. Die Herausforderung, dem Bund gegenüber konsolidierte Positionen präsentieren zu können, lag besonders darin, dass die Kantone nicht alle im selben Ausmass von der Pandemie betroffen waren. Hinzu kommt, dass sich die Befindlichkeiten von 26 Kantonen massgeblich unterschieden haben. Die Konferenzen taten jedoch ihr Bestes, die kantonalen Interessen zu bündeln und zu vertreten. Es liegt jedoch auch in der Natur des Schweizer Föderalismus, dass nicht alle Kantone die gleiche Meinung vertreten. Das war auch während der Pandemie der Fall. Unter Berücksichtigung der Fülle an Konsultationen, welche es in der Covid-Krise gab, waren die unabhängigen Reaktionen der Kantone vergleichsweise gering. Nicht zuletzt sind die Kantone aber auch nicht verpflichtet, sich den gemeinsamen Stellungnahmen anzuschliessen. Ihnen ist es durchaus erlaubt, ihre eigenen Interessen zu verfolgen.

Die Kantone müssen jedoch verstehen, dass ihre Positionen damit an Kraft verlieren und zudem das einheitliche Bild der Kantone dementsprechend an Wirkung verliert. Die unterschiedlichen Meinungen der Kantone waren auch anhand der Massnahmen anfangs der zweiten Welle zu erkennen. Mehrfach trafen sie unabhängige Entscheidungen. Mitunter führte dies zu nicht wünschenswerten Situationen, als beispielsweise im Kanton Bern Restaurants geöffnet waren, im Nachbarkanton Freiburg jedoch nicht. Die Konferenzen hatten jedoch wenig Einfluss auf diese Alleingänge. Schlussendlich geben die Konferenzen lediglich Empfehlungen ab und erlassen den Kantonen gegenüber keine verbindlichen Vorschriften. Die Zuständigkeit liegt allein bei den einzelnen kantonalen Regierungen. Inwieweit sie den Empfehlungen nachkommen, liegt nicht im Einflussbereich der Konferenzen. Es gilt jedoch zu beachten, dass es zwangsläufig zu

---



unterschiedlichen Massnahmen kommt, wenn die Zuständigkeiten bei den Kantonen liegen. Dies ist auch ausserhalb einer Krise der Fall. Schlussendlich gehört diese Eigenheit zum Grundsatz eines föderalen Bundesstaats.

Die Zusammenarbeit der Kantone und die daraus resultierende Einheitlichkeit nahm jedoch im Verlauf der zweiten Welle deutlich zu. Beispielhaft dafür sind die französischsprachigen Kantone zu erwähnen, welche in der zweiten Welle gemeinsam die Restaurants geschlossen hatten. Besonders in der zweiten Hälfte der zweiten Welle gab es viele Absprachen unter den Kantonen, die zu einheitlichen Regelungen führten. Die Koordination und Zusammenarbeit unter den Kantonen fand dabei hauptsächlich zwischen Nachbarkantonen statt oder erfolgte mit Kantonen derselben Region. Zum einen fanden die Kontakte direkt unter den Kantonen statt, zum anderen aber auch über die Regionalkonferenzen. Obwohl die regionalen Konferenzen speziell anfangs der zweiten Welle zu spät reagierten, waren sie mit zunehmender Dauer der zweiten Welle umso stärker gefordert, als Austauschplattform zwischen den Kantonen zu fungieren. Auch wenn dies nicht sehr publik gemacht wurde, unternahmen die regionalen Konferenzen viel in der zweiten Welle. Da bekanntlich ein Virus vor Kantonsgrenzen nicht Halt macht, ist die Koordination zwischen den Kantonen und innerhalb von Regionen besonders wichtig. Die bisherigen Erfahrungen während der Krise haben gezeigt, wie wichtig und anspruchsvoll eine gute Abstimmung und Koordination unter den Kantonen für die Krisenbewältigung ist. Deshalb ist zukünftig der Austausch zwischen den Kantonen, aber auch zwischen und innerhalb der Konferenzen, verstärkt anzustreben und weiter zu verbessern.

### **3.6.2 Auswertung und Erkenntnisse Bundesstab Bevölkerungsschutz (BSTB)**

Das Experteninterview auf Stufe Bund wurde mit Hans Guggisberg durchgeführt. Guggisberg ist Stabschef des BSTB. Darüber hinaus ist er Mitglied der BAG Taskforce und war in der ausserordentlichen Lage ebenso Mitglied des KSBC.

#### **Rolle des BSTB**

Der BSTB ist ein interdepartementaler Stab und Teil der nationalen Krisenorganisation. Der Bundestab setzt sich aus 3 spezifischen Organen zusammen. Auf operativ-strategischer Ebene besteht dieser aus der Direktorenkonferenz BSTB. Auf rein operativer Ebene gibt es das Planungselement, in welchem Fachexperten Einsitz nehmen. Schliesslich gibt es noch das Einsatz- und Supportelement, welches primär aus der Nationalen Alarmzentrale besteht. Auf der vertikalen Ebene sind im BSTB alle relevanten

---

---

Regierungskonferenzen vertreten, unter anderem auch die KdK und GDK. Die Schweiz ist in Sachen Bevölkerungsschutz in vier Regionen aufgeteilt. Es gibt die Arbeitsgemeinschaft Nordwestschweiz, Ostschweiz, Innerschweiz und die Arbeitsgemeinschaft Suisse Latin. Aus jeder Region ist ein Vertreter in den BSTB delegiert. Die 4 Stabschefs der kantonalen Krisenstäbe vertreten die Interessen ihrer regional zugehörigen Kantone. Insgesamt sind im BSTB 9 kantonale Stellen vertreten. Somit sind im BSTB, obwohl es sich dabei primär um einen Bundestab handelt, die Kantone sehr prominent vertreten.

Der BSTB dient grundsätzlich als Informations- und Austauschplattform. Zudem diskutiert er auf operativ-strategischer Ebene Geschäfte und fasst Beschlüsse. Während der Pandemie wurde der BSTB jedoch hauptsächlich als Informations- und Austauschplattform eingesetzt und nicht, wie es das Epidemien Gesetz vorsieht, als Einsatzorgan des Bundesrats. Das Einsatzorgan wäre prinzipiell für die Vorbereitung und Koordination aller Geschäfte des Bundes zuständig. Vorgesehen wäre, dass der BSTB diese Funktion übernimmt, dies fand demgemäss aber nicht statt. Der BSTB wurde nicht entlang der Rechtsgrundlage eingesetzt und auch nicht entsprechend dem Pandemieplan. Die Gründe dafür waren vielseitig. Es hatte auch damit zu tun, dass das BAG relativ früh seine Taskforce einberufen hatte. Letztendlich übernahm die BAG Taskforce die operative Arbeit zuhanden der Landesregierung. Die Problematik, die sich daraus ergab, war unter anderem, dass keine eigentliche Aufgabenklärung zwischen den Gremien stattgefunden hatte. In der Führung spricht man diesbezüglich von AKV – Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten. Besonders wenn mehrere Gremien im Einsatz sind, ist die Klärung der AKV umso mehr von Bedeutung. Rückblickend wäre die AKV zwischen den 3 Gremien jedoch sehr wichtig gewesen. Im Sommer nach der Auflösung des KSBC wurde schliesslich intensiv an einer Nachfolgeorganisation gearbeitet. Letztendlich hat man sich aus verschiedenen Gründen drauf geeinigt, dass die BAG Taskforce das operative Führungsorgan der Pandemie bleibt und der BSTB als komplementärer Stab zur Taskforce im Einsatz bleibt.

### **Vertikale Zusammenarbeit**

In der vertikalen Zusammenarbeit führte der Umstand, dass der BSTB nicht entlang der Rechtsgrundlage eingesetzt wurde, dazu, dass neben dem BSTB auch andere Gremien wie die BAG Taskforce und der KSBC mit den Kantonen zusammenarbeitete. Dies führte unter anderem zu einer Vervielfachung der Informationskanäle. Mitunter entstand diese Problematik auch deshalb, weil gewisse Doppelspurigkeiten im übergeordneten

---

Krisenmanagement auf Stufe Bund nicht gelöst und die Kompetenzen nicht gebündelt wurden. Dadurch ergab sich die Situation, dass zu viele Kanäle entstanden, welche in die Kantone hineingewirkt haben. Es gab den BSTB, welcher über die Konferenzen und die Stabschefs in die Kantone hinein kommuniziert hat. Ebenso gab es im KSBC die KdK welche ebenfalls direkt in die Kantone kommuniziert hatte und nicht zuletzt in der BAG Taskforce die GDK, welche wiederum im Bedarfsfall die Kantone direkt informierte. Die Problematik dahinter war, dass wenn über die Konferenzen in die Kantone informiert wurde, dies nicht automatisch bedeutete, dass die Informationen auch in die kantonalen Krisenstäbe weitergeleitet wurden. Demgegenüber war der Informationsfluss ebenfalls nicht immer per se sichergestellt, als der BSTB direkt die kantonalen Krisenstäbe informierte. Inwieweit die Informationen im Nachhinein auch an die Gesundheitsämter übermittelt wurden, war nicht immer ganz klar. Für den Bund wäre deshalb grundsätzlich wünschenswert gewesen, wenn es auf kantonaler Ebene lediglich eine Schnittstelle gegeben hätte und der Informationsfluss in den Kantonen an die wichtigen und richtigen Stellen sichergestellt gewesen wäre. Andererseits wurde dem Bund von den Kantonen, nicht zu Unrecht, ebenfalls mehrfach vorgeworfen, dass es auf Seiten des Bundes zu viele Kanäle gab sowie doppelspurige und in den einzelnen Gremien unklare Zuständigkeiten. Eine weitere Schwierigkeit, die sich in der vertikalen Zusammenarbeit zeigte, war, dass die Kantone zu wenig und zu spät in die Entscheide auf Bundesstufe einbezogen wurden. Dies wäre vor allem wichtig gewesen, weil die Kantone auf operativer Ebene für den Vollzug zuständig sind. Wichtig wäre gewesen, dass die Kantone bereits in der Ausgangslagediskussion hätten mitdiskutieren können, damit im Nachhinein alle Entscheide auch gut umsetzbar und praktikabel gewesen wären. Grösstenteils war dieser Mangel jedoch durch den Faktor Zeit verschuldet. In der ausserordentlichen Lage mussten die Entscheide teilweise enorm schnell gefällt werden. Die gesamte Kommunikation ging dabei klar von oben nach unten, sprich über die Pressekonferenzen direkt vom Bundesrat über die Medien, zeitgleich in alle Kantone. Teilweise gab es Medienteilungen, die vor den Pressekonferenzen den Kantonen ausgehändigt wurden. Parallel wurden aber auch die Kanäle über die kantonalen Konferenzen genutzt. Die Kantone hatten diese Problematik mehrfach angesprochen. Der Wunsch, stärker einbezogen zu werden, wurde jedoch von bestimmten Stellen nicht erhört oder lediglich zur Kenntnis genommen. Teilweise ist man dem Wunsch jedoch nachgekommen und folglich lag die Problematik darin, dass dann nicht immer etwas daraus gemacht wurde. In der zweiten Welle änderte sich dies stark. Den Kantonen kam eine viel grössere

---

Verantwortung zu, und nur bei sehr wenigen Geschäften kommunizierte der Bund direkt und ohne Einbezug der Kantone. Die Kantone waren dabei grundsätzlich immer involviert, teilweise jedoch weiterhin mit äusserst geringem Vorlauf. Jedoch waren die Informationen des Bundesrats an den Pressekonferenzen in der Regel inhaltlich mit der GDK und KdK sowie im Bedarfsfall auch noch mit anderen kantonalen Konferenzen abgesprochen. Die zweite Welle zeigte ebenfalls, dass einzelne Kantone den Bundesrat aufforderten, wieder allein zu entscheiden. Es liegt jedoch in der Natur des schweizerischen Föderalismus, dass gewisse Kantone sich stärker engagieren als andere, respektive nicht alle Kantone immer einer Meinung sind. In einer Krise wäre es deshalb teilweise einfacher, wenn in gewissem Rahmen zentralistischer entschieden werden könnte, dennoch aber unter bestmöglichem Einbezug aller Kantone.

### **3.6.3 Auswertung und Erkenntnisse Fachperson Föderalismus (Sean Müller)**

Das Experteninterview im Bereich Föderalismus wurde mit Sean Müller durchgeführt. Müller ist Politikwissenschaftler und Assistenzprofessor an der Universität Lausanne. Er ist spezialisiert auf das politische System der Schweiz. Unter anderem liegen seine Schwerpunkte auf dem vergleichenden Föderalismus, der territorialen Politik sowie der direkten Demokratie. Ebenfalls ist Müller mit seinen Kollegen Rahel Freiburghaus und Adrian Vatter an einer demnächst erscheinenden Studie zum Schweizer Föderalismus in der Corona-Krise beteiligt.

#### **Vertikale Zusammenarbeit**

Die föderalen Strukturen haben das Krisenmanagement der Schweiz sicherlich nicht massgeblich vereinfacht, so viel steht fest. Die vertikale Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den 26 Kantonen ist jedoch fest verankert und gut ausgebaut. Da der Schweizer Föderalismus symmetrisch ist und somit alle Kantone gleichberechtigt sind, erleichtert dies die vertikale Zusammenarbeit massgeblich. Es gibt viele Gremien und Kanäle zwischen und innerhalb der verschiedenen Ebenen. Somit sind die Vorzeichen grundsätzlich ideal, um während einer Krise die Koordination unter den Ebenen sicherzustellen. Die Strukturen sind keineswegs zu komplex aufgebaut. Die Schweiz hat es mit ihren 26 Kantonen sicherlich nicht einfach. Vergleicht man sie hingegen mit den USA, welche in 50 Staaten aufgegliedert ist und welche um ein Vielfaches unterschiedlicher und auch geographisch weiter auseinander liegen als die schweizerischen Kantone, dann ist die hiesige Ausgangslage ideal. Die Koordination, welche es braucht um rasch handeln und reagieren zu können, ist im Prinzip vorhanden.

---

Die ausserordentliche Lage hat jedoch gezeigt, dass der Bundesrat, wenn er allein handelt, um ein Vielfaches schneller reagieren kann und er es dementsprechend auch leichter hat, einheitliche Regelungen zu erlassen. Das ist das auch nicht weiter erstaunlich. Letztlich muss die Einstimmigkeit, wenn überhaupt eine solche verlangt wird, auch nur mit 7 Personen erreicht werden, bei Mehrheitsentscheiden reichen auch schon vier Exekutivmitglieder. Der Bund ist damit den Kantonen gegenüber deutlich agiler und damit im Vorteil. Dagegen müssen sich bei den Kantonen nicht nur die 26 Minister einigen, sondern es muss immer auch noch innerhalb der Kantonsregierung eine Mehrheit erreicht werden. Dass dieser Weg um einiges herausfordernder ist und entsprechend mehr Zeit in Anspruch nimmt, ist plausibel. Wenn es rein um den Faktor Effizienz und Geschwindigkeit geht, ist der Bundesrat klar im Vorteil. Dennoch entschied er sich mit der Aufhebung der ausserordentlichen Lage dazu, den Kantonen ihre Verantwortung zurückzugeben. Dieser Schritt war grundsätzlich sinnvoll. Schlussendlich geht es bei den Massnahmen, die getroffen werden um Legitimität und Nachhaltigkeit.

Denn zum einen verfehlt es den Zweck, wenn der Bund Massnahmen erlässt, die letztlich nicht eingehalten oder von den Kantonen nicht umgesetzt werden können. Zum andern sind die Kantone viel näher am Geschehen als der Bund. Die Legitimität der Entscheide trägt letztendlich dazu bei, dass diese auch akzeptiert und umgesetzt werden. Die Kantone wissen um ihre Ressourcen wie etwa jene der Polizei, welche dafür sorgen muss, dass die Massnahmen auch eingehalten werden. Massnahmen müssen zwar schnell getroffen werden, aber die mitunter restriktive Politik muss auch von der Bevölkerung getragen werden. Dabei ist das Wechselspiel zwischen Effizienz und Legitimität durchaus sinnvoll. Letztendlich braucht es beides damit die Politik richtig greift. Dass der Bund jedoch den Kantonen ihre Autonomie zurückgegeben hat, liegt ein Stück weit sicherlich auch darin begründet, dass er zumindest hoffte, die Kantone würden letztendlich das Richtige tun. In der zweiten Welle hat es sich demnach gezeigt, dass gewisse Kantone aktiver waren als andere. Schliesslich liegt es in der Natur der Sache, dass es bei 26 Kantonen immer solche gibt, die vorsichtiger sind oder sich aktiver betätigen als andere. Diese Gegebenheit bietet gleichzeitig auch die Möglichkeit, voneinander zu lernen, sofern die einzelnen Kantone dazu auch bereit und gewillt sind. Als die Situation in der zweiten Welle zusehends wieder ernst erschien, forderten viele Kantone vom Bund wieder einheitliche Massnahmen. Die Gründe liegen wahrscheinlich weniger darin, dass die Kantone es nicht geschafft haben, ihre Massnahmen untereinander zu koordinieren, sondern ein Stück weit auch an den unpopulären Massnahmen, die gefordert waren.

---

Grundsätzlich gibt es am Abschieben der Verantwortung für unpopuläre Massnahmen an den Bund nichts auszusetzen, sofern es funktioniert. Nicht zuletzt erlaubt der Föderalismus diesen Mechanismus der Schuldzuweisung geradezu. So bietet es die Situation an, dass unpopuläre Massnahmen auf Geheiss des Bundes durch die Kantone veranlasst werden. Populäre Massnahmen werden hingegen von den Kantonen trotz Widerstand des Bundes dennoch beschlossen. Dieses Vorgehen ist grundsätzlich in Ordnung und gehört zum Föderalismus. Für die Kantone ist es dementsprechend auch besser, wenn sie dies so präsentieren können. Dass die Kantone sich schwergetan haben, restriktive Massnahmen zu beschliessen, war sicherlich auch durch finanzielle Aspekte, respektive das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz geprägt. Dieser Mechanismus ist jedoch nicht per se negativ zu werten. Es hat durchaus Vorteile, dass diejenige Ebene die Kosten tragen muss, welche die Entscheide auch veranlasst hat.

### **Horizontal Zusammenarbeit**

Der horizontale Föderalismus in der Covid-Pandemie war geprägt durch die Kritik am Flickenteppich der Massnahmen. Es gilt jedoch abzugrenzen, wie dieser Begriff ausgelegt und verstanden wird. Grundsätzlich ist dies Ansichts- oder Interpretationssache. In der Krise wurde dem Flickenteppich zusehend ein negativer Charakter zugeschrieben und suggerierte den Wunsch nach Einheitlichkeit, wofür in einer Krise durchaus Verständnis aufgebracht werden kann. Prinzipiell ist ein Flickenteppich jedoch nichts Negatives, und er könnte geradezu auch positiv verstanden werden, nämlich als Vielfalt und die Möglichkeit adäquater Lösungsansätze. Erforderlich ist Einheitlichkeit grundsätzlich nur da, wo sie auch Vorteile bringt. Gut vergleichbar ist dies beispielsweise mit dem Gymnasiumabschluss. In diesem Bereich ist eine Einheitlichkeit wünschenswert, wenn ein solcher Abschluss schweizweit das Studieren auf universitärerer Stufe ermöglicht. Dagegen wird die Vielfalt an Regelungen im Steuerwettbewerb stets als Vorteil gewertet und generell nicht als Flickenteppich bezeichnet. Wiederum werden uneinheitliche Regelungen im Primarschulwesen als Flickenteppich gewertet, obwohl sich daraus nicht unbedingt Nachteile ergeben. Inwiefern ein Flickenteppich besteht oder nicht, liegt demnach im Blickwinkel des Betrachters.

Die grosse Kritik in der Pandemie hat jedoch gezeigt, dass die Allgemeinheit die Vorteile des Föderalismus in dieser Hinsicht ein Stück weit zu wenig erkannt und gewürdigt hat. Eine gewisse Einheitlichkeit war während der Pandemiebekämpfung durchaus notwendig, demgegenüber könnte man aber auch geradezu die gegenteilige Meinung vertreten. Der Föderalismus fördert geradezu jene Vielfalt, die es in einer Pandemie

---

---

braucht, um situativ und gezielt vor Ort reagieren zu können. In diesem Fall ist es sodann auch kein Flickenteppich mehr, sondern vielmehr gezielte Lösungsfindung. Schlussendlich muss diese Sichtweise auch von den Medien und der Bevölkerung verstanden und demgemäss auch so «verkauft» werden. Nicht zuletzt liegt es auch an den kantonalen Akteuren, ihr Vorgehen aktiv mit plausiblen und wissenschaftlichen Fakten und Argumenten zu untermauern. Die Kantone waren dazu schlichtweg nicht in der Lage. In diesem Sinne war durchaus auch ein Defizit der interkantonalen Konferenzen zu erkennen. Schliesslich sind die Konferenzen das Sprachrohr der Kantone und wurden unter anderem ins Leben gerufen, um den Mangel an kantonomer Vertretung auf Bundesebene auszugleichen. Dementsprechend hätte es Grund genug gegeben, das Handeln der Kantone zu verteidigen. Folglich wäre es in gewisser Weise die Aufgabe einer GDK oder KdK gewesen, die Vorteile des Föderalismus zu bündeln, zu akzentuieren und zu verteidigen. Die Konferenzen hätten sich in dieser Hinsicht vermehrt bemühen müssen, den Sinn hinter dem Flickenteppich aufzuzeigen.

Die Position der Konferenzen ist aber prinzipiell keine einfache. So wurden diese Organisationen gegründet, um die Dezentralisierung zu verteidigen, gehen selbst aber zentralistisch vor, um dies zu erreichen. Hinzu kommt, dass sie in ihrer Struktur eine Eigenart aufweisen. Auf der einen Seite sind sie nicht von den Kantonen angestellt und verfolgen demnach durchaus ein gewisses Eigeninteresse. Auf der anderen Seite liegt das eigentliche Know-how in der kantonalen Verwaltung und nicht bei ihnen selbst. Letztendlich fehlt es ihnen auch an Ressourcen und Durchsetzungskraft, um eigene Pläne und Lösungen hervorzubringen. Das hat sich schlussendlich in der Krise auch gezeigt. Die Konferenzen gaben zwar viele Handlungsempfehlungen ab, diese wurden in der Folge aber von den Kantonen auch vielfach ignoriert. Faktisch war ihr Einfluss auf die Kantone einigermaßen begrenzt. Dementsprechend können diese Gremien auch kaum für das teilweise zögerliche Verhalten der Kantone und die Uneinheitlichkeit der Massnahmen verantwortlich gemacht werden. In föderalen Staaten gibt es immer Gliedstaaten, respektive Kantone, die sich nicht gleich entscheiden. Folglich ist es nicht verwunderlich, dass sich einige Kantone geweigert haben, sich zu koordinieren und restriktivere Massnahmen zu ergreifen. Schlussendlich spielen in dieser Hinsicht auch politische Präferenzen eine Rolle, wann und wie weit sich ein Kanton für oder gegen Beschränkungen des öffentlichen Lebens ausspricht. Es ist auch nicht überraschend, dass die Kantone ein Stück weit egoistisch oder eigensinnig handelten. Es gab jedoch durchaus auch Fälle, in denen die Kantone sich koordinierten und gewissermassen Opfer für ihre

Nachbarkantone oder auch das grosse Ganze erbrachten. Dennoch gilt es zu beachten, dass die Kantone grundsätzlich den Auftrag haben, Politik für die eigene kantonale Bevölkerung zu machen. Wenn eine Kantonsregierung sich für strenge Massnahmen entscheidet, dann schuldet sie dem eigenen Kantonsvolk gegenüber Rechenschaft, denn dieses wählt letztendlich die Regierung. Konkret hat beispielsweise ein Freiburger Regierungsrat keinen Nutzen davon, wenn die Bevölkerung in Bern zufrieden ist. Das Prinzip ist grundsätzlich einfach, denn Wahltag ist Zahltag und der Wahltag ist im eigenen Kanton. Obwohl dies in gewisser Weise eine überspitze Formulierung ist, entspricht es in vielerlei Hinsicht der Realität. Dies hat sicherlich zur Zurückhaltung und den uneinheitlichen Massnahmen beigetragen.

Die Konferenzen hätten sich in dieser Hinsicht jedoch auch stärker engagieren müssen. Beispielsweise besonders hinsichtlich der Einheitlichkeit der Massnahmen in den Regionen, welche teilweise sehr identisch betroffen waren. Die regionalen Konferenzen wären im Prinzip prädestiniert dafür gewesen, zumindest auf regionaler Ebene eine gewisse Einheitlichkeit zu erwirken. Besonders in den stärker betroffenen Lebensräumen hätten besser aufeinander abgestimmte Massnahmen durchaus Sinn ergeben. Dies erschien jedoch nur in vereinzelt Fällen stattgefunden zu haben. Es gilt jedoch zu beachten, dass dies ein Stück weit sicherlich auch auf die ohnehin schon stark ausgelasteten Regierungsräte zurückzuführen war. Denn grundsätzlich haben dieselben Personen, welche in den regionalen Konferenzen die Vertretung stellten auch in den nationalen Konferenzen wie KdK und GDK Einsitz. Die Problematik lag wahrscheinlich zudem auch darin, dass in Situationen, in denen es schnell gehen musste, zeitlich nicht auch noch Platz war jene Zwischenräume in Betracht zu ziehen. Schlussendlich gilt es aber auch diese Konferenzen nicht zu überschätzen, denn es verhält sich bei derartigen Gebilden recht einheitlich. Zum einen sind ihre Beschlüsse nicht bindend und zum anderen müssen für einheitliche Massnahmen trotzdem alle beteiligten Kantone mitziehen. Dennoch, bis zu einem gewissen Grad wäre ein dezidierteres Vorgehen der regionalen Konferenzen durchaus wünschenswert gewesen.

### **3.6.4 Auswertung und Erkenntnisse vergleichbare Fragen**

#### **Territoriale Neugliederung der Schweiz**

Die Experten sind sich bezüglich einer grundsätzlichen territorialen Neugliederung der Schweiz aufgrund der Covid-Krise einig und sehen darin keinen wirklichen Sinn und Zweck. Für die KdK/GDK ist klar, dass die kantonale Vielfalt für die Schweiz wichtig ist

---



und ein wesentliches Merkmal des Föderalismus darstellt. Mit einer vierten Staatsebene wäre es enorm schwierig, diese kantonale Vielfalt aufrecht zu erhalten, und würde mitunter zu Risiken einer Bürokratisierung und Technokratisierung der Konferenzen führen. Ebenso sieht das Sean Müller. Seiner Ansicht nach ist die Zahl 26 im Prinzip optimal, nicht zu gross, sodass es überschaubar bleibt und auch nicht zu klein, sodass es dennoch vielfältige Allianzen geben kann. Des Weiteren bezweifelt er, gäbe es nur noch beispielsweise 4 regionale Kantone, dass der Föderalismus wirklich besser funktionieren würde. Nicht zuletzt hat sich für den Experten Guggisberg das Schweizer Staatssystem seit 1848 bewährt und ist grundsätzlich ein Erfolgsmodell. Dennoch hat für ihn die Krise durchaus Optimierungspotenzial offengelegt. Eine solche Krise, die es seit dem 2. Weltkrieg nicht mehr gegeben hat, bietet nach knapp 80 Jahren durchaus die Möglichkeit, neue Erfahrungen zu sammeln und gewisse Dinge zu überdenken. Hingegen ist dies auch für ihn kein Grund, am grundlegenden Prinzip des Systems der Schweiz zu rütteln. Abschliessend ist anzufügen, dass für Sean Müller eine solche Neugliederung allein für die Bewältigung der Krise durchaus Sinn ergeben hätte. Für das Krisenmanagement hätte es wohl durchaus Vorteile gehabt, wenn man nur mit vier Grosskantonen hätte agieren müssen. Dennoch müssten die Strukturen in einem solchen Fall genügend verankert und akzeptiert sein, damit sie legitim bleiben.

### **Koordinationsorgan Epidemiengesetz**

Bei dieser Frage wurden die Gründe erfragt, weshalb das Koordinationsorgan Epidemiengesetz in der Krise nicht zum Einsatz kam. Da es sich um eine sehr fachspezifische Frage handelt, wurde diese nur der KdK/GDK und dem BSTB gestellt. Die KdK/GDK hatte zu diesem Thema keine eigentliche Meinung. Für sie war der Grund, weshalb dieses Organ nicht eingesetzt wurde, nicht bekannt. Überdies stellten sie klar, dass ohnehin bereits zu viele Organe einberufen worden waren. Guggisberg vom BSTB hatte hier detaillierteres Wissen. Das KOr EpG wäre grundsätzlich ein sehr wichtiges Organ für die Bewältigung der Krise gewesen, da in diesem Gremium verschiedene Experten von Bund und Kantonen vertreten sind. Bereits früh in der ersten Welle lag zur Diskussion, in welchem Rahmen das Koordinationsorgan hätte eingesetzt werden sollen. Letztendlich gelangte man zu Entschluss, dass das Organ in der Covid-Pandemie nicht mobilisiert wird. Dies mit der plausiblen Begründung, dass alle Mitglieder dieses Organs bereits andernorts für die Krisenbewältigung eingesetzt wurden und wichtige Funktionen innehatten. Dies zum Teil in der BAG Taskforce, zum Teil im BSTB und im KSBC.

Somit machte es keinen Sinn, jene Experten aus ihren Tätigkeitsbereichen abzuziehen und im Koordinationsorgan Epidemiengesetz gebündelt wieder einzusetzen.

### **Institutionalisierung der interkantonalen Konferenzen**

Bei der Institutionalisierung der interkantonalen Konferenzen sind sich die Experten wiederum einig. Sie sehen allgemein und auch für die Krisenbewältigung keinen Vorteil in der Institutionalisierung der Konferenzen. Vielmehr würde dies zu einer weiteren Überregulierung führen, welche es nicht braucht. So ist für Guggisberg klar, dass es bereits genügend Strukturen gibt und eine Weitere keinen Mehrwert generieren würde. Auch wenn die Konferenzen mit mehr Kompetenzen ausgerüstet wären, wäre dies für Guggisberg keine nachhaltige Verbesserung des Status quo. Dieser Meinung sind auch die Expertinnen der KdK/GDK. Die Konferenzen sollen keine zusätzliche institutionelle Ebene zwischen Bund und Kantonen bilden. Vielmehr sollten sie weiterhin und vertieft für die Koordinationsprobleme zuständig sein. Ferner ist die Institutionalisierung der Konferenzen auch für Sean Müller nicht zweckmässig. Gemäss ihm gibt es bereits zwei starke Ebenen, respektive mit den Gemeinden sogar deren drei. Eine vierte, welche ebenfalls verbindliche Entscheide und Regeln erlassen kann, braucht es nicht. Obwohl politische Entscheide in Krisenzeiten schnell getroffen werden müssen, ist seiner Ansicht nach klar, dass diese dennoch in der Bevölkerung als legitim wahrgenommen werden müssen. Wenn man nun zwischen einem Entscheid von Bund, Kanton oder KdK wählen könnte, dann hat für ihn ein Entscheid der KdK klar am wenigsten Legitimität.

### **Lehren und Aussichten**

Während Guggisberg und die KdK/GDK die Lehren der aus Krise und das Verbesserungspotenzial vermehrt in den Strukturen sehen, ist für Experte Sean Müller hingegen der Fokus auf einen ganz anderen Bereich zu legen. Gemäss seiner Ansicht hat die Krise gezeigt, dass die Kantone sich nicht selten ziemlich eigennützig verhielten. Für Müller ist deshalb wichtig, dass die Verantwortung für das Gesamte gestärkt wird. Es sollte vor allem bei kantonalen Politikern das Bewusstsein gefördert werden, dass gewisse Entscheidungen nicht nur für das eigene respektive das kantonale Wohl getroffen werden sollen, sondern in Berücksichtigung des Gesamtwohls. Hierzu könnte er sich eine Art Parlamentarier-Rating auf nationaler Ebene vorstellen, welches aufzeigt, wie oft sich ein kantonaler Politiker für das Gesamtwohl eingesetzt hat und nicht nur für die Anliegen des eigenen Kantons. Dies wäre für die horizontale Zusammenarbeit viel wertvoller, als neue Strukturen zu schaffen. Für die Expertinnen der KdK/GDK liegt der Fokus jedoch an

ganz anderer Stelle. Die Krise hat aus ihrer Sicht Lücken in der Rollenverteilung und den Zuständigkeiten auf beiden Ebenen gezeigt. Daher müssen bei der horizontalen Zusammenarbeit für weitere Krisen die Rollen der Konferenzen auf Bundesebene detailliert geklärt werden, wie aber auch jene zwischen den Konferenzen. Denkbar wäre hierfür ein geeignetes Gremium einzuführen, welches die Koordination unter den Konferenzen erleichtert. Ebenfalls hat für die KdK/GDK die Krise auch die Wichtigkeit der regionalen Konferenzen gezeigt. Deren Rolle sollte deshalb im Krisenmanagement intensiviert werden. Auf der vertikalen Ebene gilt es, wie auch auf der horizontalen, die Zuständigkeiten zu klären. Zukünftig sollte zudem ein einziges und kleineres paritätisches Gremium für die vertikale Zusammenarbeit eingeführt werden.

Guggisberg sieht dies ähnlich. Die Wege in und aus den Kantonen müssen dezimiert und gebündelt werden. Es muss künftig jederzeit sichergestellt sein, dass alle relevanten Akteure eingebunden werden, wenn zum Bund hoch kommuniziert wird. Dass es zu keiner Verzettelung kommt, bedarf es einer Klärung der konkreten Zuständigkeit. Wird vom Bund in die Kantone kommuniziert, muss dies optimalerweise über einen einzigen Kanal erfolgen. Da die Kantone am besten wissen, welche Stellen innerhalb der Kantone die Informationen benötigen, muss zudem durch die Kantone stets sichergestellt sein, dass anhand der richtigen Triage die Informationen an die relevanten Stellen weitergeleitet werden.

Für Guggisberg hat die Krise jedoch noch andere Lehren hervorgebracht. Besonders die Erfahrungen aus der ersten Welle haben gezeigt, dass bei der Einbindung der Kantone durchaus Optimierungspotenzial besteht. Die Kantone hätten bereits in der Ausgangslagediskussion mitdiskutieren müssen, damit im Nachhinein alle Massnahmen gut umsetzbar und praktikabel gewesen wären. Des Weiteren hat die Covid-Pandemie eine Erkenntnis gestützt, welche bereits aus der Sicherheitsverbundübung 19 hervorgegangen ist. Konkret geht es um die Empfehlung, einen nationalen Krisenstab Bevölkerungsschutz der Kantone einzuführen. Dieser übergeordnete Führungsstab soll als Pendant zum BSTB wirken und eine Lücke bei der kantonalen und interkantonalen Koordination schliessen. Die aktuelle Krise hat dieses Anliegen weiter gestützt, weshalb die Einführung eines solchen Stabes aktuell zur Diskussion steht.

## 4 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

### 4.1 Fazit zum Föderalismus

Ganzheitlich kann nach der vorangegangenen Analyse das Fazit gezogen werden, dass der Föderalismus in der Krise zu gewissen Herausforderungen geführt hat, dennoch aber keineswegs gescheitert ist. Letztlich ist es das Verbindende und die Balance zwischen Einheit und Vielfalt, das den Föderalismus ausmacht. Diese Konstellation war in der Krise stets vorhanden. So hat der Föderalismus auch für Sean Müller (Interview, 2021) als solcher nicht versagt. In seinem Verständnis ist der Föderalismus eine Ordnungsstruktur, welche gewisse Rahmenbedingungen vorgibt. Die Akteure in diesem Gebilde müssen Entscheidungen immer noch selbst treffen. In dieser Hinsicht kann der Föderalismus allein auch nicht für etwas verantwortlich gemacht werden, sondern wenn dann sind es die Akteure, welche darin agieren. Müller definiert die Maxime des Föderalismus folgendermassen: «[...] das Gleichgewicht zwischen Einheit, da wo sie notwendig ist und Vielfalt da, wo es verlangt wird» (Interview Müller, 2021). Dieses Prinzip wurde in der Krise auch befolgt.

Der Föderalismus kam während des untersuchten Zeitraums nie wirklich zum Erliegen. Es ist klar, dass der Bundesrat, respektive die Anwendung des Epidemiengesetzes die Vielfalt in der ausserordentlichen Lage einschränkte, sie jedoch dort zulies, wo es Diversität auch brauchte. Nicht zuletzt hatten die Kantone immer noch erhebliche politische Macht, da sie für die Umsetzung der Massnahmen verantwortlich waren. Der Bundesrat hat seine Autorität nie vollkommen ausgespielt, wie er dies gemäss Gesetz hätte tun können. So hat er nicht einfach nur von oben verfügt, sondern war stets bemüht, die Kantone miteinzubeziehen und anzuhören, sofern es der zeitliche Rahmen zulies. Der Föderalismus wurde somit nie ausgeschaltet, er war lediglich um einiges zentralistischer strukturiert, als dies für das Schweizer System üblich ist. Ebenso haben in der zweiten Welle die Mechanismen des Föderalismus grundsätzlich funktioniert. Beispielhaft war, als der Bund von den Kantonen einheitliche Massnahmen verlangte und eine Mehrheit der Kantone vom ihm forderte, diesfalls solle er die Führung wieder übernehmen. Das Fazit zu ziehen, dass die Kantone oder das System versagt hätten, wäre deshalb ein Stück weit vermessen und greift sicherlich zu weit. Bei näherer Betrachtung entspricht dieses Vorgehen letztendlich auch dem Subsidiaritätsprinzip. So hat der Bund jene Aufgaben zu übernehmen, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung bedingen. Und genau dieser Mechanismus ist in der zweiten Welle zum Zuge gekommen, als die Lage erneut einheitliche Massnahmen bedingte. In

---

diesem Zusammenhang erscheint es auch nicht richtig, den Erfolg oder das Scheitern des Föderalismus an der Einheitlichkeit der Massnahmen zu messen. Es ist durchaus verständlich, dass von Kanton zu Kanton unterschiedliche Massnahmen nicht immer nachvollziehbar sind, vor allem wenn die allgemeine Lage landesweit gravierend erscheint. Dennoch sollte die Situation stets differenziert betrachtet werden. Letztendlich erscheint das Durchregieren mit einheitlichen Massnahmen als der falsche Weg. Grundsätzlich müssen die Massnahmen geeignet und notwendig sein, um das verfolgte Ziel zu erreichen. Es ist entscheidend, dass diese legitim sind und von der Bevölkerung auch akzeptiert werden. Genau darin liegt die Stärke der Kantone, denn zum einen sind sie näher an ihren Bürgern und wissen zum anderen besser Bescheid über ihre Betroffenheit und die ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen. Mit dem Wort Flickenteppich wird hingegen suggeriert, dass es sich um etwas Falsches handelt, das nicht der Normalität entspricht. Richtig ist jedoch das Gegenteil der Fall. Vielfalt ist ein Kernelement des Schweizer Föderalismus und hat dementsprechend auch in der Krise seine Vorteile. Auf der einen Seite konnten dadurch gezielt und lokal die richtigen Massnahmen ergriffen werden, und auf der anderen Seite erlaubte es den Kantonen voneinander zu lernen, um die optimalen Vorkehrungen zu treffen. Dass gewisse Kantone Fehler unterlaufen sind und es solche gab, welche bei der Umsetzung von Massnahmen zögerlich vorgingen und erst auf massiven Druck hin reagierten, erscheint bei 26 Kantonen nicht weiter speziell. Dass dies letztendlich in der Natur des Föderalismus liegt, sehen auch alle befragten Experten. Man muss jedoch sehen, dass der partielle Egoismus der Kantone und der Blick auf die eigenen Interessen durchaus auch negative Folgen hatte. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Föderalismus in der Krise zwar nicht nur Vorteile mit sich brachte, aber dennoch wesentlich zu einer angemessenen Bewältigung der ersten und zweiten Welle der Covid-19-Pandemie beitrug.

## **4.2 Schlussfolgerungen**

Weltweit und mit enormer Geschwindigkeit breitete sich das Covid-19-Virus seit Anfang 2020 aus und forderte mitunter auch die Schweiz, ihre Bevölkerung und das föderale System heraus. Seit nun über einen Jahr steht die Schweiz mitten in der Krisenbewältigung und verharrt weiterhin in der besonderen Lage. Eine allgemeine Normalisierung scheint weiterhin in Ferne. Obwohl zum jetzigen Zeitpunkt eine Untersuchung der Covid-19-Krise grundsätzlich als verfrüht erscheinen mag, ist es

durchaus angebracht, eine Zwischenbilanz zu ziehen. Die vorliegende Arbeit hat das Zusammenspiel von Bund und Kantonen sowie jenes zwischen den Kantonen während der ersten und zweiten Phase der Covid-19-Pandemie untersucht. Im Zentrum der Forschung stand die Frage, welche Lehren sich im Zusammenhang mit den getroffenen Massnahmen zur Eindämmung der ersten und zweiten Covid-19-Welle hinsichtlich des horizontalen und vertikalen Föderalismus ziehen lassen. Auf den ersten Blick erscheint es nicht schwierig, Lehren aus dieser Krise zu ziehen. So ist es vorab ein Einfaches zu erkennen, dass die Schweiz zu Beginn der Krise einen Mangel an Schutzmasken hatte, es an Desinfektionsmitteln fehlte und die Krankbettkapazität nicht auszureichen schien. Es ist klar, dass diese Lehren für eine nächste Pandemie von grosser Bedeutung sind. Es stellt sich indes die Frage, welchen Mehrwert diese Lehren haben, wenn eine künftige Krise keine Pandemie sein wird. Deshalb ist es genauso wichtig oder sogar wichtiger, die Lehren aus den strukturellen Mängeln des föderalen Systems zu ziehen.

Die vorangegangene Analyse der vorhanden Informationen wie auch die Ergebnisse der Interviews haben gezeigt, dass der Bund und die Kantone prinzipiell dieselben Probleme in der Zusammenarbeit festgestellt haben und beide auch gewillt sind diese anzugehen. Dies erscheint für eine nachträgliche Reform als durchaus vorteilhaft.

Die Untersuchung der Zusammenarbeitsstrukturen hat klar hervorgebracht, dass Zeit ein substanzielles Element im föderalen System ist. Zeit war ein wesentlicher Faktor in der Krise, besonders in der ausserordentlichen Lage, als der Bundesrat eigenständig Entscheidungen traf und die Kantone – nicht zuletzt auch aus Zeitgründen – nur selten in die Planung des Bundes einbezogen wurden. Dies führte zu grossen Herausforderungen im Vollzug der Massnahmen. Der Einbezug der Kantone ist jedoch eine essenzielle Grundlage im föderalen Mechanismus, da letztendlich nicht der Bund die Entscheidungen umsetzt, sondern dies den Kantonen obliegt. Dass in einer Krise schnell gehandelt werden muss, ist nachvollziehbar. Die föderalen Abläufe zwischen Bund und Kantonen waren jedoch nicht auf eine solche Geschwindigkeit vorbereitet. Abläufe und Konsultationen, für welche normalerweise mehrere Wochen oder gar Monate zu verfügen stehen, mussten auf wenige Tage oder gar Stunden beschränkt werden. Eine solche Ausgangslage bedingt jedoch zum einen möglichst kurze Abläufe und einfache Wege und zum anderen eine sorgfältige Planung und das Wissen um Zuständigkeiten, Kompetenzen und Rollen der relevanten und involvierten Akteure. Hier hat die Krisenbewältigung ein weiteres deutliches Defizit gezeigt. Auf der einen Seite haben das Epidemien gesetz und der Pandemieplan zwar die Rollen und Kompetenzen der Krisenorgane grundsätzlich

geregelt. Auf der anderen Seite wurden gewisse Gremien jedoch nicht wie geplant eingesetzt. Folglich hat die Krise gezeigt, dass eine vorgängige Ausarbeitung der Krisenorganisation und die Klärung der Rollen und Zuständigkeiten zwar sehr gut und detailliert sein kann. Wenn diese Vorbereitungsarbeiten in einer Krise schlussendlich nicht entsprechend umgesetzt werden, kann auch kein eigentlicher Mehrwert aus der Krisenplanung entstehen. Genau dies geschah jedoch in der Pandemie. In der Krisenorganisation gab es neue Organe und Abläufe, welche nicht eingespielt waren. Neue Ad-hoc-Gremien wurden geschaffen, neue Abläufe und Strukturen etabliert. Als Resultat entstanden Doppelspurigkeiten und eine Zuständigkeits- und Kompetenzverflechtung.

Auf der einen Seite wussten die Kantone, nicht wann sie sich auf Stufe Bund an wenden mussten und die Krisenorganisation des Bundes wusste andererseits, zumindest teilweise nicht, welches kantonale Gremium wann und über welche Kanäle informiert werden muss. In einem föderalen System, in dem es viele Akteure gibt ist es jedoch essenziell, über dieses Wissen zu verfügen. So hat sich in der Krise auch gezeigt, dass die Zusammenarbeit und Koordination besonders dann gut funktionierte, wo auf bereits bestehende Strukturen und Kontakte aufgebaut werden konnte. Waren die Strukturen hingegen neu, mussten Kontakte erst geknüpft und die Abläufe geklärt werden. Dies führte verschiedentlich zu Schwierigkeiten und Zeitverlust. Auch die Vergangenheit des Schweizer Föderalismus hat gezeigt, dass die Klärung von Zuständigkeiten und Kompetenzen ein ganz wesentlicher Aspekt ist, damit das System reibungslos funktionieren kann. Diese wurde jedoch auch bei der Rückkehr zu besonderen Lage zwischen Bund und Kantonen nicht vollständig geklärt. Folglich kam es bei den Kantonen wie auch beim Bund zu divergierenden Vorstellungen ihrer Rollen. Erst Monate später, als sich die Schweiz bereits auf dem Höhepunkt der zweiten Welle befand, wurden die Rollen und das Zusammenspiel von Bund und Kantonen respektive der Konferenzen formell geklärt.

Eine weitere Lehre, welche aus der Krise gezogen werden kann, kann mit dem einfachen Sprichwort «Zu viele Köche verderben den Brei» auf den Punkt gebracht werden. Die Krise hat gezeigt, dass die föderalen Mechanismen durch eine Vielzahl von Akteuren geprägt sind. Bund und Kantone standen im Pandemiemanagement auf allen Ebenen in engstem Kontakt. Die Zusammenarbeit zwischen den Ebenen war intensiv und ausgiebig, auch die Vertretung der Kantone auf Bundesebene war zahlreich, teilweise schon fast zu zahlreich. Aber auch auf Seiten des Bundes gab es zu viele Gremien und involvierte

---

Akteure. Dies führte unter anderem zu einer Vervielfachung der Informationskanäle und zur Situation, dass zum einen zu viele Kanäle in die Kantone hineingewirkt haben und zum anderen zu viele Kanäle zum Bund hoch kommunizierten. Infolgedessen wurde die Sicherstellung des Informationsflusses in den Kantonen und aus den Kantonen erschwert. Dies lag darin begründet, dass die Zuständigkeiten und Kompetenzen nicht vollumfänglich geklärt waren. Diese Problematik stellte sich auch bei den Kantonen respektive den Konferenzen. Die Konferenzen waren sich ihrer Rolle in der Krise nicht vollumfänglich bewusst, und es fehlte ihnen teilweise am Verständnis ihrer spezifischen Aufgaben. Dementsprechend erwiesen sich die Konsultationswege über die Konferenzen teilweise als sehr zeitaufwändig. Sodann lag die Problematik aber auch an der mangelhaften Zusammenarbeit und Koordination innerhalb und zwischen den Konferenzen. Dies ist jedoch bis zu einem gewissen Grad verständlich und nachvollziehbar, da die verschiedenen Konferenzen prinzipiell auch andere Interessen vertreten und ihre Stossrichtung nicht die gleiche ist.

Die KdK zieht aus dieser Situation die Lehre, neue Koordinationsorgane zu schaffen. Es ist jedoch noch nicht wirklich klar, wie diese Organe aussehen sollen und wie sie sich einordnen, jedoch erscheint es nach dem aktuellen Stand wenig sinnvoll, neue Strukturen und Organe zu schaffen. Entsprechend sieht es auch Sean Müller. Seine Meinung dazu ist: «[...] ein Koordinationsgremium, welches zwischen den bestehenden Koordinationsgremien koordinieren soll, um sich im Nachhinein mit dem Bund zu koordinieren macht [...] nicht viel Sinn». Müller sieht die Lösung vielmehr darin, die Abläufe zwischen den Gremien zu vereinfachen und zu optimieren (Interview Müller, 2021). Die Lösung in neuen Strukturen zu suchen scheint deshalb nicht der richtige Weg zu sein. Die Krise hat gezeigt, dass eine gute Abstimmung und Koordination unter den Kantonen sehr anspruchsvoll ist, sich jedoch für die Krisenbewältigung als wichtig erwiesen hat. Die weitgehende kantonale Autonomie und die daraus resultierende Diversität haben dazu geführt, dass eine vollumfängliche Abstimmung unter den einzelnen Kantonen nicht möglich war. Dies ist auch auf die Unterschiede zwischen den kantonalen Instanzen, seien es Regelungen von Aufgaben, Verantwortlichkeiten oder die allgemeine Organisation, zurückzuführen. Da diese Heterogenität zum Schweizer Föderalismus gehört, wird sich dies auch in Zukunft kaum verändern. Die Lösung für diesen Sachverhalt in einer territorialen Neustrukturierung zu suchen, erachten jedoch alle Interviewpartner für nicht sinnvoll. Denn genau die Vielfalt ist ein wesentliches Merkmal des Föderalismus und hat sich grundsätzlich als Erfolgsmodell erwiesen.

---



Für Müller hätte eine Neugliederung rein zu Zwecken des Krisenmanagements durchaus seine Vorteile gehabt. Denn die Strukturen und Akteure wären um ein Vielfaches reduzierter, wenn in der Krise nur mit beispielsweise 4 Regionen hätte agiert werden können (Interview Müller, 2021). So ist auch nicht ohne Grund der Bevölkerungsschutz in 4 Regionen aufgliedert und auch im Departement Sicherheit respektive der Armee wird die Schweiz in territoriale Regionen die sogenannten Ter Reg unterteilt, damit im Krisenfall nicht mit 26 Kantonen interagiert werden muss. Dennoch ist davon auszugehen, dass eine solche Gliederung in nächster Zukunft höchstwahrscheinlich nicht eingeführt wird. Zukunftsorientierter erscheint die Förderung der interkantonalen Zusammenarbeit. Denn die Konferenzen haben hinsichtlich dieses Aspekts nur eine unwesentliche Rolle eingenommen. Die wohl grössten Erfolge verbuchten die Konferenzen in der Krise in ihrer Rolle als Sprachrohr gegenüber dem Bund. Dies war ein grosser Mehrwert, da es für die Kantone prinzipiell der einzige Weg war, um dem Bund ihre Positionen klar zu machen. Hingegen erschien sich der Mehrwert in der interkantonalen Zusammenarbeit in Grenzen zu halten. So hat die Krise gezeigt, dass die kantonalen Interessen zu unterschiedlich waren und kaum Einstimmigkeit erreicht wurde. Die Konferenzen hatten zu wenig Einfluss, um ihre Anliegen auch durchzusetzen. Die Konferenzen geben indes auch nur Empfehlungen ab und besitzen insofern keine Kompetenz, verbindliche Vorschriften zu erlassen. So hat die Krise auch gezeigt, dass die Konferenzen vielfach von den Kantonen ignoriert wurden. Im Endeffekt hängt es innerhalb der Kantone von vielen Faktoren ab, wie letztendlich entschieden wird. Es liegt auch in der Natur des Schweizer Föderalismus, dass nicht alle 26 Kantone die gleiche Meinung vertreten. Diesem Sachverhalt mit einer Institutionalisierung der Konferenzen entgegenzuwirken, damit diese über mehr Einfluss in den Kantonen verfügen, erachten die befragten Experten hingegen durchgehend als nicht zielführend. So sehen sie allgemein, wie auch für die Krise, keinen Vorteil darin. Wie bereits gezeigt, gibt es bereits genügend Strukturen. Vielmehr würde es zu weiteren Verstrickungen der Kompetenzen und zu Überregulierungen führen. In dieser Hinsicht scheint es sinnvoller, dass die Konferenzen ihre derzeitige Aufgabe bewusster und vertiefter wahrnehmen.

Trotz allem ist das Fazit nicht derart negativ, wie dies den Anschein machen mag. Die Pandemie hat gezeigt, dass die interkantonale Zusammenarbeit in Krisenzeiten notwendig und wichtig ist und die Kantone dies auch mehrheitlich verstanden haben. Die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen und den Kantonen untereinander war intensiv und herausfordernd, und dennoch funktionierte sie im Grossen und Ganzen relativ gut.

Insgesamt beurteilten die Kantone und der Bund die Zusammenarbeit als positiv, und auch die Wichtigkeit der Konferenzen gilt es in diesem Zusammenhang hervorzuheben. Schliesslich konnte die Zusammenarbeit der Ebenen, trotz der sich rasch ändernden Lagen und Ereignisse, einen massgeblichen Nutzen zur Krisenbewältigung beigetragen. Wiederum bieten die Lehren aus Krise die Möglichkeit, Reformen in der Krisenbewältigung in Angriff zu nehmen. Die wichtigsten Aspekte und die oberste Maxime hierfür sollten vor allem Verantwortung und Zuständigkeit, Vernetzung und Kooperation sowie Vernunft sein.

### **4.3 Handlungsempfehlungen**

Wie bereits im vorherigen Abschnitt erwähnt, hat die Zusammenarbeit im Wesentlichen gut funktioniert. Dennoch wurde in verschiedenen Bereichen Handlungsbedarf festgestellt. Die Lehren und Erkenntnisse der Pandemie im untersuchten Zeitraum haben zu Handlungsempfehlungen in 5 Bereichen geführt.

#### **Krisenorganisation und Zusammenarbeit**

Bund und Kantone müssen die Krisenorganisation gemeinsam überarbeiten. Es gilt einfachere und klarere Strukturen zu schaffen. Die Anzahl der Krisenorgane auf Stufe Bund wie auch auf Kantonsebene muss reduziert werden. Die Wege in und aus den Kantonen müssen reduziert und gebündelt werden. Die Informations-, Kommunikations- und Konsultationskanäle sind auf beiden Seiten klarer zu definieren und im optimalen Fall auf jeweils eine Stelle zu reduzieren. Ebenfalls müssen die Kommunikationskanäle vorab etabliert und die Ansprechpartner bekannt sein. Wenn es zur Krise kommt, bleibt keine Zeit, die richtigen Kontaktpersonen ausfindig zu machen. Die Vernetzung zwischen den Stellen beim Bund und den Kantonen muss bereits vorhanden sein und im besten Fall bereits im Vorfeld mit gemeinsamen Übungen erprobt werden.

Des Weiteren scheint es wichtig zu sein, das Prinzip der Ad-hoc-Lösungen in der Krisenorganisation zu überdenken. In der Pandemie hat es sich gezeigt, dass die Zusammenarbeit und Koordination rasch und zielführend verlief, wenn auf bestehende Strukturen und Kontakte aufgebaut werden konnte und die Abläufe und Rollen bereits bekannt waren. Mit neuen Ad-hoc-Gremien geht dieser Vorteil verloren. Ebenfalls müssen die Konferenzen jederzeit sicherstellen können, dass die Informationen vom Bund an die relevanten Stellen weitergeleitet und alle relevanten Akteure eingebunden werden. Nicht zuletzt wäre es für die Koordination und Zusammenarbeit zielführend, einen Krisenstab Bevölkerungsschutz der Kantone einzuführen. Deshalb gilt es, diese

---

Absicht weiterhin zu verfolgen und zu überprüfen. Abschliessend gilt es, die allgemeine Zusammenarbeit und Koordination zwischen Bund und Kantonen sowie auch unter den Kantonen aufrecht zu erhalten und zu optimieren. Die Krise hat gezeigt, dass die Zusammenarbeit und Koordination der Ebenen essenziell ist. Speziell im Fokus sollte vor allem auch die Förderung der interkantonalen Zusammenarbeit stehen. Wichtig ist in Pandemien besonders die Intensivierung der regionalen Konferenzen, aber auch allgemein gilt es die Rollen der Konferenzen im Krisenmanagement zu stärken

### **AKV – Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortlichkeiten**

Die Aufgaben- und Kompetenzverteilung sowie die Zuständigkeiten sind nicht nur in normalen Zeiten eine altbekannte Herausforderung des föderalen Systems. Wie die Krise und in der Vergangenheit der NFA gezeigt hat, sind die Kompetenzabgrenzung und die Aufgabenverteilung von enormer Wichtigkeit in einem föderalen Staat. Die Krise hat zudem verdeutlicht, dass die Rollenverteilung und die entsprechenden Aufgaben und Zuständigkeiten prinzipiell nie zu detailliert definiert und zugeteilt werden können. Mit dem NFA hat die Schweiz bereits den Grundstein und die Verfahren einer Aufteilung der Kompetenzen und Aufgaben aufgebaut. Aufgrund dessen gilt es, auf vertikaler sowie horizontaler Ebene die AKV der jeweilig involvierten Akteure in der Krise genau zu klären. Der Bund muss, um die Koordination zu erleichtern und Doppelspurigkeiten zu verhindern, die Zuständigkeiten der jeweiligen Krisenorgane eindeutig definieren und im Ernstfall auch auf diese klar geregelten Strukturen zurückgreifen. Die Konferenzen müssen zum einen mit dem Bund für bevorstehende Krisenzeiten ihre Rollen auf Bundesebene detailliert ausarbeiten. Zum anderen gilt es, auch die Rollen und Zuständigkeiten zwischen den Konferenzen besser zu definieren. Im Hinblick auf eine weitere Pandemie gilt es, im Zuge dessen auch das Epidemien-gesetz und den Pandemieplan zu überarbeiten.

### **Einbezug der Kantone**

Der Einbezug der Kantone in Krisenprozesse und die Entscheidungsfindung auf Bundesebene sind die Grundvoraussetzung für einen adäquaten, gut umsetzbaren und praktikablen Vollzug, welcher Massnahmen auch immer, durch die Kantone. Der Bund muss die Kantone, wenn immer möglich, vor Entscheidungen konsultieren und im besten Fall bereits in die Ausgangslagediskussion einbeziehen. Diese Verfahren sollten demensprechend auch unter einem hohen Zeitdrucks greifen.

### **Öffentliche Kommunikation**

Die Medien, aber auch die allgemeine Bevölkerung, haben den Föderalismus in Zusammenhang mit der Pandemie aufgrund der unterschiedlichen Massnahmen gewertet und kritisiert. Begrifflichkeiten wie Kantönligeist, Kakophonie oder Flickenteppich waren nahezu omnipräsent. Die Bemühungen des Bundes und der kantonalen Akteure, die Vorteile des Föderalismus hervorzuheben und das negative Bild in der medialen Öffentlichkeit zu korrigieren, waren ungenügend. In Zukunft müssen besonders in Krisenzeiten die Akteure des Bundes und der Kantone und speziell auch die Konferenzen ihre Positionen und Vorgehen mit plausiblen, wissenschaftlich abgestützten Argumenten aktiv vertreten, um damit die Vorzüge des föderalen staatlichen Handelns hervorzuheben und die Bevölkerung zu überzeugen.

### **Solidarität und Gemeinschaft**

Die Krise hat gezeigt, dass die kantonalen Akteure teilweise ihren Fokus zu sehr auf ihre eigenen Interessen und ihre Vorteile legten. Es liegt ein Stück weit in der Natur des föderalen Systems, dass die Kantone in einem gewissen Grad eigennützig handeln. Dennoch gilt es besonders in Krisenzeiten, das Verantwortungsbewusstsein für das gesamte Wohl zu stärken und mehr Solidarität anzustreben. Deshalb muss bei kantonalen Regierungsmitgliedern und Politikern das Bewusstsein dafür gestärkt werden, sodass Entscheidungen nicht nur für das eigene, respektive für das kantonale Wohl getroffen werden, sondern für die Gemeinschaft als Ganzes.

## **4.4 Ausblick**

Ausgehend von der Thematik und den Ergebnissen der vorliegenden Arbeit sind weiterführende Untersuchungen durchaus denkbar. So könnten in einer nächsten Untersuchung auch die Wichtigkeit und das Zusammenspiel der kommunalen Ebene im Krisenmanagement im Fokus stehen. Auch die Gemeinden waren und sind wesentlich an der Bewältigung der Pandemie beteiligt. Des Weiteren sind auch finanzielle und wirtschaftliche Aspekte in der Krisenbewältigung wichtige Faktoren, denen eine genauere Untersuchung Rechnung getragen werden könnte. Die Pandemie bietet allgemein viele potenzielle Forschungsansätze, um den Schweizer Föderalismus in Krisenzeiten genauer zu analysieren.

---

## 5 Literaturverzeichnis

- Bieri, M., & Wenger, A. (2018). Subsidiarität und die Schweizer Sicherheitspolitik. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, 2018(227), S. 1-4.
- Beck, R., Blülle, E., Kolly, M.-J., & Kühni, O. (2020). Wie die Schweiz in die zweite Welle schlitterte. *Republik*. 20.11.2020. Abgerufen von <https://www.republik.ch/2020/11/20/wie-die-schweiz-in-die-zweite-welle-schlitterte>.
- Belser, E., Stöckli, A., & Waldmann, B. (2020). Der schweizerische Föderalismus funktioniert auch im Krisenmodus. *Sonderausgabe Newsletter IFF*, 2020(2), S. 1-8.
- Benz, A. (2019). Demokratisches Regieren im Föderalismus: Neue Literatur zu einem alten Thema. *Neue Politische Literatur*, 64(3), S. 513-535.
- Bergamin, F., & Mazidi, S. (2020). Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen bei der Bekämpfung von Epidemien: Erste Einschätzungen unter besonderer Berücksichtigung der COVID-19-Verordnungen. *Sonderausgabe Newsletter IFF*, 2020(2), S. 1-29.
- Blöchliger, H. (2005). *Baustelle Föderalismus: Zusammenfassung*. Abgerufen von <https://www.avenir-suisse.ch/publication/baustelle-federalismus/>.
- Bochsler (A), D. (2009). *Horizontale Zusammenarbeit als Lösung des Problems der Kleinräumigkeit im Schweizer Föderalismus?* Vortrag anlässlich der 1. Aarauer Demokratietage, Center for Comparative and International Studies, Aarau.
- Bochsler (B), D. (2009). Neighbours or Friends? When Swiss Cantonal Governments Cooperate with Each Other. *Regional & Federal Studies*, 19(3), S. 349-370.
- Bochsler, D. (2014). Drei Gründe für eine grosse Territorialreform. *Neue Zürcher Zeitung*. 30.10.14. S. 23.
- Bochsler, D., & Sciarini, P. (2006). Konkordate und Regierungskonferenzen. Standbeine des horizontalen Föderalismus. *LeGes*, 17(1), S. 23-41.
- Bonassi, S. (2005). Leitlinien für die Aufgabenteilung und -erfüllung zwischen Bund und Kantonen, *LeGes*, 2005(2), S. 65-75.

- Brühl-Moser, D. (2012). Schweizerischer Föderalismus: Ausgestaltung, Neugestaltung und Herausforderungen. In I. Härtel (Hrsg.): *Handbuch Föderalismus Band IV: Föderalismus in Europa und der Welt*. S. 698-744. Heidelberg: Springer.
- Bundesamt für Gesundheit (BAG) (2021). *Covid-19 Schweiz Informationen zur aktuellen Lage: Epidemiologischer Verlauf*. Abgerufen von <https://www.covid19.admin.ch/de/epidemiologic/case?detTime=total>.
- Bundesamt für Gesundheit (BAG) (2020). *Vorbereitung und Bewältigung des Wiederanstiegs der COVID-19-Fälle in der Schweiz*. Abgerufen von <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61806.pdf>.
- Bundesamt für Gesundheit (BAG) (2018). *Influenza-Pandemieplan Schweiz*. Bern: Eidgenössisches Departement des Innern.
- Bundesamt für Justiz (BJ) (A) (2021). *Föderalismus*. Abgerufen von <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/staat/foederalismus.html>.
- Bundesamt für Justiz (BJ) (B) (2021). *Der Föderalistische Dialog*. Abgerufen von <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/staat/foederalismus/dialog.html>.
- Bundeskanzlei (BK) (2020). *Bericht zur Auswertung des Krisenmanagements in der Covid-19-Pandemie*. Abgerufen von <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/64455.pdf>.
- Bundesrat (A) (2020). *Bundesrat verschärft Massnahmen gegen das Coronavirus zum Schutz der Gesundheit und unterstützt betroffene Branchen*. Abgerufen von <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-78437.html>.
- Bundesrat (B) (2020). *Coronavirus: Bundesrat erklärt die «ausserordentliche Lage» und verschärft die Massnahmen*. Abgerufen von <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/das-bag/aktuell/medienmitteilungen.msg-id-78454.html>.
- Bundesrat (C) (2020). *Coronavirus: Bundesrat verbietet Ansammlungen von mehr als fünf Personen*. Abgerufen von <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-78513.html>.

- Bundesrat (D) (2020). *Bundesrat lockert schrittweise Massnahmen zum Schutz vor dem neuen Coronavirus*. Abgerufen von <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/das-bag/aktuell/medienmitteilungen.msg-id-78818.html>.
- Bundesrat (E) (2020). *Coronavirus: Bundesrat lockert weitere Massnahmen ab dem 11. Mai 2020*. Abgerufen von <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-78948.html>.
- Bundesrat (F) (2020). *Coronavirus: Bundesrat beschliesst weitgehende Lockerungen per 6. Juni*. Abgerufen von <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-79268.html>.
- Bundesrat (G) (2020). *Coronavirus: Weitgehende Normalisierung und vereinfachte Grundregeln zum Schutz der Bevölkerung*. Abgerufen von <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-79522.html>.
- Bundesrat (H) (2020). *Coronavirus: Maskenpflicht im öffentlichen Verkehr, Quarantäne für Einreisende aus Risikogebieten, Aufhebung gewisser Einreisebeschränkungen ab dem 20. Juli*. Abgerufen von <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-79711.html>.
- Bundesrat (J) (2020). *Coronavirus: Einschränkungen für private Veranstaltungen, keine öffentlichen Versammlungen von mehr als 15 Personen, ausgeweitete Maskenpflicht und Homeoffice*. Abgerufen von <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-80771.html>.
- Bundesrat (K) (2020). *Coronavirus: weitere Massnahmen zur Eindämmung der Epidemie, Einführung von Schnelltests, Reisequarantäne neu geregelt*. Abgerufen von <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-80882.html>.
- Bundesrat (L) (2020). *Coronavirus: Bundesrat fordert Kantone mit negativer Entwicklung zum sofortigen Handeln auf und beschliesst zusätzliche Massnahmen*. Abgerufen von <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-81477.html>.
- Bundesrat (M) (2020). *Coronavirus: Sperrstunde ab 19 Uhr und Schliessungen an Sonn- und Feiertagen*. Abgerufen von <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-81582.html>.

- 
- Bundesrat (N) (2020). *Coronavirus: Bundesrat verschärft nationale Massnahmen und schliesst Restaurants sowie Kultur-, Freizeit- und Sportbetriebe*. Abgerufen von <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-81745.html>.
- De Weck, J. (2020). Switzerland Is Choosing Austerity Over Life. *Foreign Policy*. 10.11.2020. Abgerufen von <https://foreignpolicy.com/2020/11/10/coronavirus-switzerland-is-choosing-austerity-over-life/>.
- Deep Knowledge Group (2020). *COVID-19 Regional Safety Assessment*. Abgerufen von <http://analytics.dkv.global/covid-regional-assessment-200-regions/full-report.pdf>
- Ehrbar, S. (2020). «Das hätte man im Zweiten Weltkrieg nicht den Kantonen überlassen»: Historiker sagt, warum die Schweiz bei Corona versagt. *Luzerner Zeitung*. 09.11.2020. Abgerufen von <https://www.luzernerzeitung.ch/wirtschaft/historiker-sagt-warum-die-schweiz-bei-corona-versagtdas-haette-man-im-zweiten-weltkrieg-nicht-den-kantonen-ueberlassen-historiker-sagt-warum-die-schweiz-bei-corona-versagt-ld.1276334>.
- Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) (2020). *Der nationale Finanzausgleich - Stärkung des Föderalismus*. Abgerufen von [https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/publikationen/ueb\\_publ.html](https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/publikationen/ueb_publ.html).
- Eidgenössisches Departement des Innern (EDI) (A) (2020). *Schlussbericht: Krisenstab des Bundesrats Corona, KSBC*. Abgerufen von <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61814.pdf>.
- Eidgenössisches Departement des Innern (EDI) (B) (2020). *Aussprachepapier: Vorbereitung und Bewältigung eines Wiederanstiegs der Covid-19-Fälle in der Schweiz*. Abgerufen von <https://www.oeffentlichkeitsgesetz.ch/downloads/befreite-dokumente/3/2020-06-17%20EDI%20Aussprachepapier.pdf>.
- Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD) & Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) (2015). *Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen – NFA*. Abgerufen von [https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/publikationen/ueb\\_publ.html](https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/publikationen/ueb_publ.html).
-



- 
- Epiney, A. (1994). Subsidiarität als verfassungsrechtlicher Grundsatz. In Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung (Hrsg.): *Rapports suisses présentés au XIVème Congrès international de droit comparé*. S. 9-33. Zürich: Schulthess Verlag.
- Freiburghaus, D., & Buchli, F. (2003). Die Entwicklung des Föderalismus und der Föderalismusdiskussion in der Schweiz von 1874 bis 1964. *Swiss Political Science Review*, 9 (1), S. 29-56.
- GDK & EDI-BAG (2020). *COVID-19-Bewältigung: Strategische Grundlagen der GDK und des EDI-BAG*. Abgerufen von <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/aktuelle-ausbrueche-epidemien/novel-cov/situation-schweiz-und-international.html#1887648385>.
- Häfelin, U., Haller, W., Keller, H., & Thurnherr, D. (2016). *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*. Zürich: Schulthess.
- Hägler, F. (2020). «Keine Ansteckungen in Läden registriert»: Aargau verzichtet weiterhin auf Maskenpflicht. *Aargauer Zeitung*. 03.09.2020. Abgerufen von <https://www.aargauerzeitung.ch/aargau/kanton-aargau/keine-ansteckungen-in-laden-registriert-aargau-verzichtet-weiterhin-auf-maskenpflicht-ld.1253131>.
- Härtel, I. (2012). Alte und neue Föderalismuswelten. In I. Härtel (Hrsg.): *Handbuch Föderalismus Band I: Grundlagen Föderalismus und der deutsche Bundesstaat*. S. 3-22. Heidelberg: Springer.
- Haus der Kantone (2021). *Das Haus der Kantone*. Abgerufen von <https://haus-der-kantone.ch/das-haus-der-kantone>.
- htr.ch (A) (2020). Auch der Kanton Wallis verstärkt Nachverfolgung in Bars und Discos. *hotel revue*. 05.07.20. Abgerufen von <https://www.htr.ch/story/auch-der-kanton-wallis-verstaerkt-nachverfolgung-in-bars-und-discos-28286.html>.
- htr.ch (B) (2020). Vier Kantone verschärfen Schutzmassnahmen in Gastrobetrieben. *hotel revue*. 08.07.20. Abgerufen von <https://www.htr.ch/story/vier-kantone-verschaerfen-schutzmassnahmen-in-gastrobetrieben-28256.html>.
- htr.ch (C) (2020). Kantonale Maskenpflicht – ein Flickenteppich. *hotel revue*. 16.10.20. Abgerufen von <https://www.htr.ch/story/kantonale-maskenpflicht-ein-flickenteppich-29201.html>.
-

- 
- Hustedt, T. (2019). Verwaltung und der Umgang mit Krisen und Katastrophen. In S. Veit, C. Reichard & G. Wewer (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. S. 181-190. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Iff, A., Sager, F., Herrmann, E., & Wirz, R. (2009). *Interkantonale und interkommunale Zusammenarbeit*. Bern: Universität Bern.
- Kanton Glarus (2020). *Coronavirus: Keine flächendeckenden Massnahmen in der Ostschweiz geplant*. Abgerufen von <https://www.gl.ch/public-newsroom/details.html/31/news/16248>.
- Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) (2012). *Rahmenordnung über die Arbeitsweise der KdK und der Direktorenkonferenzen bezüglich der Kooperation von Bund und Kantonen vom 28. September 2012*. Bern: KdK.
- Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) (2020). *Covid-19-Pandemie: Das Krisenmanagement in der ersten Welle aus Sicht der Kantone*. Abgerufen von [https://kdk.ch/uploads/media/AN\\_4310-5-20201221-Zwischenbericht\\_\\_Covid-DE\\_final.pdf](https://kdk.ch/uploads/media/AN_4310-5-20201221-Zwischenbericht__Covid-DE_final.pdf).
- Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) (A) (2021). *Kommissionen, Arbeitsgruppen und Delegationen*. Abgerufen von <https://kdk.ch/de/die-kdk/kommissionen-arbeitsgruppen-und-delegationen/>.
- Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) (B) (2021). *Koordination*. Abgerufen von <https://kdk.ch/de/kooperation/uebersicht/>.
- Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) (C) (2021). *Regionale Regierungskonferenzen*. Abgerufen von <https://kdk.ch/de/kooperation/regionale-regierungskonferenzen/>.
- Kohler, K., Hauri, A., Scharte, B., Thiel, J., & Wenger, A. (2020). Chronologie des Nationalen und Internationalen Krisenmanagements der ersten Phase der Coronavirus-Pandemie. In O. Thränert & B. Zogg (Hrsg.): *Bulletin 2020 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*. S. 81-94. Zürich: ETH Zürich.
- Koller, A. (1987). Das politische System der Schweiz: direkte Demokratie, Föderalismus, Konkordanz. *Schweizer Monatshefte: Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur*, 1987(67), S. 905-914.
-

- 
- Krumm, T. (2015). *Föderale Staaten im Vergleich*. Wiesbaden: Springer VS.
- Ladner, A. (2018). *Der Schweizer Föderalismus im*. Lausanne: IDHEAP.
- Lehmann, L. (2020). *Diese Massnahmen gelten in den einzelnen Kantonen*. Abgerufen von <https://www.bluewin.ch/de/news/schweiz/welche-massnahmen-neu-in-den-verschiedenen-kantonen-gelten-452262.html>.
- Lenz, C., & Loser, P. (2020). Die zweite Welle kam – und niemand war bereit. *TagesAnzeiger*. 27.10.20. Abgerufen von <https://www.tagesanzeiger.ch/die-zweite-welle-kam-und-niemand-war-bereit-278161206090>.
- Leuthard, U. (2020). Das Virus bringt den Föderalismus an seine Grenzen. *Schweizer Radio und Fernsehen*. 08.12.2020. Abgerufen von <https://www.srf.ch/news/schweiz/neue-corona-massnahmen-das-virus-bringt-den-foederalismus-an-seine-grenzen>.
- Linder, W. (2012). *Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven*. Bern: Haupt.
- Marti, A. (2020). Föderalismus und Rechtsstaat –ein Vergleich der Länder am Bodensee. *sui-generis*, 2020(1), S. 115-131.
- Mueller, S., Schnabel, J., & Behnke, N. (2018). *Der bessere Ständerat? Regierungskonferenzen im Schweizer Föderalismus*. Abgerufen von <https://www.defacto.expert/2018/02/09/der-bessere-staenderat-regierungskonferenzen-im-schweizer-foederalismus/>.
- National Covid-19 Science Task Force (2020). *National Covid-19 Science Task Force alarmiert über den rapiden Anstieg der Zahl der SARS-CoV-2-Infektionen in der Schweiz*. Abgerufen von <https://sciencetaskforce.ch/policy-brief/national-covid-19-science-task-force-alarmiert-ueber-anstieg-der-sars-cov-2-infektionen/>.
- Nuspliger, K. (2019). Regieren im föderalistischen Staat. In A. Ritz, F. Sager & T. Haldemann (Hrsg.): *Blackbox Executive: Regierungslehre in der Schweiz*. S. 156-176. Basel: NZZ Libro.
- Nordwestschweizer Regierungskonferenz (NWRK) (2020). *Nordwestschweizer Regierungskonferenz tauscht sich über die Corona-Krise aus und thematisiert den Klimawandel*. Abgerufen von <https://nwrk.so.ch/fileadmin/nwrk/mitteilungen/2020/Medienmitteilung-PK-NWRK-2020-DE.pdf>.
-

- Panagiotidis, E. (2020). «Wir würden niemals das tun, was die Schweizer tun» – wie das Ausland den hiesigen Umgang mit der Pandemie und die Triage-Diskussion wahrnimmt. *Neue Zürcher Zeitung*. 18.11.2020. Abgerufen von <https://www.nzz.ch/international/wir-wuerden-niemals-das-tun-was-die-schweizer-tun-wie-das-ausland-den-hiesigen-umgang-mit-der-pandemie-und-die-triage-diskussion-wahrnimmt-ld.1587646>.
- Perricone, M. (2020). Diese Corona-Sonderregelungen gelten in den einzelnen Kantonen. *Schweizer Radio und Fernsehen*. 31.07.2020. Abgerufen von <https://www.srf.ch/news/schweiz/masken-id-pflicht-app-diese-corona-sonderregelungen-gelten-in-den-einzelnen-kantonen>.
- Plattner, T., & Walter, N. (2020). Warum die aktuellen 1000 Fälle nicht mit der ersten Welle vergleichbar sind. *TagesAnzeiger*. 07.10.20. Abgerufen von <https://www.tagesanzeiger.ch/warum-die-1000-faelle-von-heute-nicht-mit-der-ersten-welle-vergleichbar-sind-319301637244>.
- Rhyn, L., & Rostetter, A. (2020). Nach positivem Corona-Test an die Party: Massnahmenverweigerer und steigende Fallzahlen machen den Kantonen Probleme. *Neue Zürcher Zeitung*. 03.07.2020. Abgerufen von <https://www.nzz.ch/schweiz/corona-massnahmen-verweigerer-machen-den-kantone-grosse-probleme-ld.1564656>.
- Ritter, P. (2020). Die Städte hat der Virus am schlimmsten getroffen: Fünf Thesen, was das für die Zukunft bedeutet. *Aargauer Zeitung*. 22.05.20. Abgerufen von <https://www.aargauerzeitung.ch/schweiz/die-stadte-hat-der-virus-am-schlimmsten-getroffen-funf-thesen-was-das-fur-die-zukunft-bedeutet-ld.1222412>.
- Rüefli, C., Zenger, C., & Elser, D. (2018). *Analyse besondere Lage gemäss EpG: Aufgaben, Zuständigkeiten und Kompetenzen des Bundes*. Bern: Büro Vatter & Zenger Advokatur.
- Rühli, L., & Rother, N. (2017). *NFA 2 - Für die Revitalisierung des Schweizer Föderalismus*. Zürich : Avenir Suisse.
- Rühli, L. (2012). *Die Schweiz ist Dezentralisierungs-Champion*. Abgerufen von <https://www.avenir-suisse.ch/die-schweiz-ist-dezentralisierungs-champion/>.

- 
- Santoro, I. (2020). Kantonaler Flickenteppich bei den Corona-Massnahmen. *Schweizer Radio und Fernsehen*. 13.10.2020. Abgerufen von <https://www.srf.ch/news/schweiz/corona-eindaemmungsstrategien-kantonaler-flickenteppich-bei-den-corona-massnahmen>.
- Schäfer, F. (2020). Der Kampf gegen das Virus geht in die nächste Phase – schlägt jetzt die Stunde der Kantone? *Neue Zürcher Zeitung*. 14.05.2020. Abgerufen von <https://www.nzz.ch/schweiz/coronavirus-schweiz-schlaegt-die-stunde-der-kantone-ld.1556443>.
- Schaltegger, C. (2001). Ist der Schweizer Föderalismus zu kleinräumig? *Swiss Political Science Review*. 7(1), S. 1-18.
- Scheller, H. (2016). Der föderalismustheoretische Diskurs in der Bundesrepublik – zwischen Pfadabhängigkeit und normativer Verselbständigung? In E. Hausteiner (Hrsg.): *Föderalismen: Modelle jenseits des Staates*. S. 51-78. Baden-Baden: Nomos.
- Schnabel, J., & Mueller, S. (2017). Vertical influence or horizontal coordination? The purpose of intergovernmental councils in Switzerland. *Regional & Federal Studies*, 27(5), S. 549–572.
- Schweizer Radio und Fernsehen (SRF) (2020). Diese Kantone gehen weiter als der Bund. *Schweizer Radio und Fernsehen*. 24.08.2020. Abgerufen von <https://www.srf.ch/news/schweiz/corona-massnahmen-diese-kantone-gehen-weiter-als-der-bund>.
- swissinfo.ch. (2020). Kantone wollen vom Bund einheitliche Regeln bei Maskenpflicht (GDK). *swissinfo.ch*. 16.10.2020. Abgerufen von <https://www.swissinfo.ch/ger/kantone-wollen-vom-bund-einheitliche-regeln-bei-maskenpflicht--gdk-/46101726>.
- TagesAnzeiger. (2020). Von Maskenpflicht bis Tanzverbot – das gilt in den Kantonen. *TagesAnzeiger*. 16.10.2020. Abgerufen von <https://www.tagesanzeiger.ch/von-maskenpflicht-bis-tanzverbot-das-gilt-in-den-kantonen-124374006004>.
- Tripartite Konferenz (2021). *Über die TK*. Abgerufen von <https://www.tripartitekonferenz.ch/de/tripartite-agglomerationskonferenz/ueber-die-tak.html>.
- Tschannen, P. (2016). *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*. Bern: Stämpfli.
-

- 
- Vatter, A. (2014). Föderalismus. In P. Knoepfel, Y. Papadopoulos, P. Sciarini, A. Vatter & S. Häusermann (Hrsg.): *Handbuch der Schweizer Politik*. S. 119-143. Zürich: NZZ Libro.
- Vatter, A. (2018). *Swiss Federalism: The Transformation Of A Federal Model*. London; New York: Routledge.
- Vatter, A. (2020). *Das politische System der Schweiz*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Vincenz, C. (2020). So mächtig ist der Bundesrat wegen Corona. *Schweizer Radio und Fernsehen*. 04.04.2020. Abgerufen von <https://www.srf.ch/news/schweiz/politik-im-krisenmodus-so-maechtig-ist-der-bundesrat-wegen-corona>.
- Waldmann (A), B. (2015). *Aufgaben-und Kompetenzverteilung im schweizerischen Bundesstaat*. Abgerufen von [https://www.unifr.ch/federalism/de/assets/public/files/NZ/Gutachten\\_final\\_Typologie\\_Aufgaben.pdf](https://www.unifr.ch/federalism/de/assets/public/files/NZ/Gutachten_final_Typologie_Aufgaben.pdf).
- Waldmann (B), B. (2015). Subsidiarität und fiskalische Äquivalenz als Garanten für einen substanziellen Föderalismus? *Newsletter IFF*, 2015(4), 1-16.
- Waldmann, B. (2004). *Staatsorganisationsrecht*. Freiburg: Universität Freiburg.
- Waldmann, B. (2005). *Die Rechtsform der Konferenz der Kantonsregierungen*. Freiburg: ZRK.
- Waldmann, B. (2010). Föderalismus unter Druck: Eine Skizze von Problemfeldern und Herausforderungen für den Föderalismus in der Schweiz. In M. Gredig, T. Meier, A. Stöckli, R. Mahaim & R. Melchior (Hrsg.): *Peters Dreiblatt: Föderalismus, Grundrechte, Verwaltung*. S. 3-24. Bern: Stämpfli.
- Waldmann, B. (2020). Der Föderalismus in der Corona-Pandemie. *Newsletter IFF*, 2020(4), S. 2-14.
- Wenger, A., Hauri, A., Kohler, K., Scharte, B., & Thiel, J. (2020). Schweizer Krisenmanagement: Die Coronavirus-Pandemie als fachliche und politische Lernchance. In O. Thränert & B. Zogg (Hrsg.): *Bulletin 2020 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*. S. 95-148. Zürich: Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich.
-

Zentralschweizer Gesundheitsdirektorenkonferenz (ZGDK) (2020). *Medienmitteilung: Zentralschweizer Kantone koordinieren Massnahmen*. Abgerufen von [http://www.zrk.ch/fileadmin/dateien/dokumente/medienmitteilungen/2020/200805\\_ZGDK\\_Medienmitteilung.pdf](http://www.zrk.ch/fileadmin/dateien/dokumente/medienmitteilungen/2020/200805_ZGDK_Medienmitteilung.pdf).

---

## 6 Anhang

### 6.1 Transkripte Experteninterviews

In den folgenden drei Abschnitten sind alle Transkripte der Interviews mit den Fachexperten hinterlegt. Auf Wunsch der Interviewten wurden die Fragekataloge vorgängig allen Gesprächspartnern zugesandt. Die Gespräche fanden allesamt Online, entweder per Microsoft Teams, Zoom oder Skype, statt. Alle Interviews wurden mit dem Einverständnis der jeweiligen Gesprächspartner, für die Transkription, aufgezeichnet. Anschliessend wurden die Audioaufnahmen gelöscht. Die Interviews wurden der Leserlichkeitshalber vom Schweizerdeutschen ins Hochdeutsche übersetzt, dennoch wurde darauf geachtet, möglichst wortgenau zu transkribieren. Auf eine lautsprachliche Transkription wurde verzichtet, somit wurden Satzabbrüche, Wortdoppelungen und Verzögerungslaute weggelassen. Wenn es für die Leserlichkeit erforderlich war, wurden Interpunktionen hinzugefügt.

#### 6.1.1 Interview Bundesstab Bevölkerungsschutz (BSTB)

Name:	Hans Guggisberg
Funktion:	Stabschef Bundesstab Bevölkerungsschutz
Termin:	Donnerstag, 6. Mai 2021, 09:00 Uhr
Interviewdauer:	50 Minuten
Anonymisierung:	Nein
Transkription:	HG: für Hans Guggisberg I: für Interviewer – Jonas Maurer (nur bei Ergänzungsfragen)

#### 1. Welche konkrete Rolle hatten Sie während der Covid-Pandemie?

HG: In der ersten Welle bestand die nationale Krisenorganisation aus dem Krisenstab des Bundesrates Corona (KSBC), der Task Force des BAG und dem BSTB. Der KSBC der installiert worden ist, war ein übergeordneter interdepartementaler Krisenstab, in welchem alle Generalsekretäre und bestimmte andere Schlüsselpersonen Einsitz hatten. Ich war dort Mitglied und vertrat darin die Interessen des BSTB. Ebenfalls war und bin ich immer noch Mitglied der Taskforce BAG und vertrete darin auch die Interessen des BSTB. Im BSTB selbst bin ich Stabschef und orchestriere diesen in



---

gewissermassen. Ich bin angesiedelt im Bundesamt für Bevölkerungsschutz, arbeite aber grundsätzlich zu Gunsten aller Departemente, dies weil der BSTB ein interdepartementaler Stab ist und in diesem Sinne nicht das Bundesamt für Bevölkerungsschutz.

**I: Ebenfalls gab es die Direktorenkonferenz BSTB welche Rolle hatte diese?**

HG: Der BSTB als interdepartementaler Stab besteht auf operativ-strategischer Ebene aus der Direktorenkonferenz, in welcher alle Direktorinnen und Direktoren der Departemente Einsitz haben. Darin werden grundsätzlich auf strategischer Ebene teilweise auch auf operativer Ebene Geschäfte diskutiert und einzelne Beschlüsse gefasst. Weiter dient das Gremium als Informations- und Austauschplattform. Dann gibt es auf klar operativer Ebene das sogenannte Planungselement, in welchem Expertinnen und Experten Einsitz haben. Diese arbeiten auf fachlicher Ebene an den aktuellen Themen und Geschäften. Weiter gibt es noch das Einsatz- und Supportelement, welches primär aus der Nationalen Alarmzentrale besteht. Diese drei Organe bilden im Prinzip den BSTB. Ich selbst habe darin so gesagt die Drehscheibenfunktion und stelle die Zusammenarbeit zwischen diesen drei Gremien sicher.

**I: Welche Rolle nimmt dann der BSTB bezüglich der Kantone ein?**

HG: Die Kantone sind sehr Prominent vertreten im BSTB. Alles in allem sind darin neun kantonale Stellen vertreten. Das sind alle relevanten Regierungskonferenzen in Form der Generalsekretären, die KdK, GDK, KKJPD und auch vier kantonale Stabschefs der kantonalen Krisenstäbe. Die Schweiz ist im Bevölkerungsschutz in vier Regionen aufgeteilt. Es gibt die Arbeitsgemeinschaft Nordwestschweiz, Ostschweiz, Innerschweiz und die Arbeitsgemeinschaft Suisse Latin. Also aus jeder Region ist ein Vertreter in den BSTB delegiert und vertritt dadurch die Interessen der jeweiligen zugehörigen Kantone. Also für das, dass es ein Bundestab ist, hat es eine sehr starke Kantonsvertretung in diesem Stab. Dies ging schlussendlich aus Sicherheitsverbandsübung 14 hervor in der dies eine klare Forderung war, dass die Kantone besser respektive breiter eingebunden werden in den Bundesstab.

**2. Inwieweit haben die Kantone aus Ihrer Sicht ihre Rolle als Austausch- und Informationsplattform wahrgenommen?**

---

HG: Wie ich vorhin gerade erklärt habe, haben wir im Bundesstab die Regierungskonferenzen und wir haben im Bundesstab die kantonalen Vertreter der Führungsstäbe dieser vier Regionen. Die Idee ist grundsätzlich diese, dass der BSTB bestimmte Geschäfte diskutiert. Der BSTB war ganz stark nur als Austausch- und Informationsplattform eingesetzt worden, und nicht als Arbeitsinstrument der Landesregierung. Das lief in den Prozessen dementsprechend nicht ganz korrekt ab, da das EpG Art. 55 eigentlich besagt, dass zuhanden des Bundesrats ein Einsatzorgan Bund alle Geschäfte vorbereitet und koordiniert. Dieses Einsatzorgan Bund wäre grundsätzlich der BSTB. Dies fand aber nicht demgemäss statt. Die Kantone hatten das Problem, dass es ganz viele Schienen gab, welche in die Kantone hineingewirkt haben. Auf der einen Seite ab dem Bundesstab, welcher wie gesagt über die Konferenzen und die Stabchefs in die Kantone hinein kommuniziert hat, dann im KSBC war die KdK vertreten, welche ebenfalls direkt in die Kantone kommuniziert hat. Ebenfalls die GDK welche Einsitz in BSTB hatte und direkt in die Kantone kommuniziert hatte. Somit ergab es sich, dass es zu viele Kanäle in die Kantone gab. Es wurde nicht über ein Kanal in die Kantone informiert, sondern wie gesagt über sehr viele Verschiedene. Dies kann natürlich der Bund nicht wirklich beeinflussen. Wenn über die Kantonsärzte Vereinigung in die Kantone informiert wurde, hatte dies noch nicht per se bedeutet, dass daraufhin in den Kantonen diese Informationen zu den Krisenstäben weitergeleitet wurde, oder auch umgekehrt. Auch wenn der BSTB die kantonalen Krisenstäbe informierte, war nicht immer per se sichergestellt, dass die Informationen auch in die Gesundheitsämter zurückgeflossen sind. Dies wurde immer wieder festgestellt, dass es gewissermassen einfach zu viele Schienen in die Kantone gab.

### **3. Welche grundlegenden Unterschiede konnten sie diesbezüglich zwischen den ersten und der zweiten Welle feststellen?**

HG: In der ersten Welle, in der ausserordentlichen Lage, hatte der Bund andere Zuständigkeiten. Der Bund und auch der Bundesrat waren gewissermassen allein zuständig. Dort gab es auch immer wieder den Vorwurf, dass die Kantone zu wenig, respektive nicht frühzeitig eingebunden wurden. Der Fall war klar, die gesamte Kommunikation ging vom Bund von oben nach unten aus, sprich von Bundesrat über den Bundesratssprecher, respektive über die Pressekonferenzen, an die Kantone. Bei der zweiten Welle herrschten wiederum andere Zuständigkeiten. Die Kantone hatten

---

viel grössere Verantwortung und bei sehr wenigen Geschäften kommunizierte der Bund direkt und ohne Einbezug der Kantone. Man muss aber sehen, die Kantone waren grundsätzlich immer einbezogen, teilweise aber mit äusserst knappen Zeitverhältnissen. Wenn Bundesrat Berset etwas an der Pressekonferenz sagte, war dies in der Regel Inhaltlich mit der GDK und der KdK abgesprochen und im Bedarfsfall auch noch mit anderen kantonalen Konferenzen.

**4. Auf welchem Weg fand die Kommunikation und Koordination mit den Kantonen hauptsächlich statt, welche konkrete Rolle spielten dabei die Konferenzen (z.B. KdK, GDK) bzw. die Kantone selbst?**

HG: Wie bereits erwähnt gab es sehr viele Wege in die Kantone. In der ausserordentlichen Lage ging die Kommunikation ganz klar über die Pressekonferenzen direkt vom Bundesrat über den Fernseher zeitgleich in alle Kantone. Teilweise gab es Medienteilungen, die vor der Pressekonferenz den Kantonen ausgehändigt wurden, jedoch waren diese mit einer Sperrfrist versehen. Aber auch die Kanäle über die kantonalen Konferenzen wurden parallel genutzt.

**I: Wie fand die Kommunikation hauptsächlich statt? Waren das Sitzungen oder gab es da weitaus andere Formen?**

HG: Es lief sehr viel über die Sitzungen, dies ist natürlich auch der Korrespondenzweg. Besonders wenn es die Zeit zulies, hat man über diesen Weg kommuniziert. Man muss natürlich auch beachten, dass es nebst dem BSTB, der Taskforce und der Landesregierung natürlich auch weitere Gefässe gab, welche sehr fachlich fokussiert waren wie z.B. die Kantonsärzte Vereinigung, welche im Moment immer noch jede Woche Gespräche mit dem BAG führt. Dabei wird natürlich auch vom Bund zu den Kantonen kommuniziert aber auch die GDK hatte dies. Und wenn z.B. der BSTB die Krisenstäbe der Kantone informieren will, geschieht dies auch direkt über die kantonalen Vertretungen im BSTB. Aber da ist selbstverständlich auch die Methode über den Korrespondenzweg möglich.

**5. Welchen Weg würden Sie aus Ihrer Perspektive bevorzugen bzw. welcher Weg würde Ihre Arbeit vereinfachen?**

---

HG: Es ist so, der BSTB bekommt von Bundesseite her immer wieder Vorwürfe der Kantone, dass es zu viele Einfluglöcher seitens Bund gibt. Die Kantone wollen und fordern ein einziges Einflugloch. Dieser Vorwurf ist in der Tat nicht ganz falsch. Es gibt wirklich relative viele Einfluglöcher auf der Stufe Bund. Aber diese Feststellung kann gerade auch in die andere Richtung gehen. Gut wäre auch, ein Einflugloch in die Kantone und die Sicherstellung, dass in den Kantonen die Informationen weitergetragen werden an die Stellen, für die sie wichtig sind. Was es immer geben wird, dass lässt sich nicht verhindern, sind die fachlichen Schienen. Bei Fachdiskussionen oder Fachgesprächen ist die Kommunikation immer von einer Fachstelle-Bund zu einer Fachstelle-Kanton. Aber grundsätzlich, wenn es um breite Informationen geht, dann wäre es optimal, wenn es ein Einflugloch gäbe bei den Kantonen und die Kantone stellen danach aufgrund der richtigen Triage sicher an welche Stellen die Informationen weitergeleitet werden müssen. Denn diese wissen am besten, wer innerhalb des Kantons die Informationen benötigt. Dies ist auch ein grosses Thema in den aktuellen Evaluationen, die gerade stattfindet.

**6. Während der ersten Welle haben die Kantone oftmals kritisiert, dass sie zu wenig in die Krisenorganisation des Bundes eingebunden wurden. Wie würden Sie das aus Ihrer Sicht beurteilen?**

HG: Ja das war natürlich so. Dies lag sicherlich teilweise am Faktor Zeit aber dies erklärt nicht alles. Wenn es um Entscheide ging, welche auf Bundesstufe gefällt wurden hat man diese in der Tat manchmal zu wenig oder zu spät einbezogen. Dies wäre vollem wichtig, da die Kantone schlussendlich auf operativer Ebene für den Vollzug zuständig sind. Man hätte durchaus die Kantone in der ersten Phase etwas früher einbeziehen können, sodass sie bereits in der Ausgangslagediskussion hätten mit diskutieren können, damit im Nachhinein alle Entscheide somit auch gut umsetzbar und praktikabel gewesen wären. Das war aber wirklich zum Teil durch den Faktor Zeit verschuldet, aber daraus kann man die Lehre ziehen, dass dies durchaus optimierbar ist.

**7. Wie hat sich das in der zweiten Welle verändert?**

HG: Bei der zweiten Welle hat sich dies vollkommen verändert. Der Bund darf ohne Einbezug und ohne Anhörung der Kantone praktisch keine Entscheide fällen. In der besonderen Lage müssen die Kantone miteinbezogen werden. Dies hat sich im

---

Vergleich zur ersten Welle auch stark verändert. Zwischen durch gab es z.B. auch Kantone, die gesagt haben, dass der Bund wieder entscheiden soll. Es ist teilweise so, dass 12 Kantone sagen, ja machen wir so, und 14 Kantone sind dagegen. Das ist einfach so, dass liegt in der Natur unseres Föderalismus und ist grundsätzlich auch nicht falsch, aber es ist auch nicht immer einfach zu handhaben. Manchmal wäre es wirklich einfacher, wenn aus einer Hand heraus entschieden werden kann, dennoch aber unter bestmöglichem Einbezug aller Kantone.

**8. Gemäss Pandemieplan ist der Bundesstab Bevölkerungsschutz zuständig für «die Koordination von Massnahmen im Interesse eines einheitlichen Vollzugs, z. B. bei Veranstaltungen, die mehrere Kantone betreffen».**

**Was beinhaltet diese Aufgabe im Konkreten und wie bewerkstelligte man diese in der Praxis?**

HG: Dies ist eine Thematik, welche ganz stark in der Gesamtevaluation ist. Der BSTB war nicht rein entlang der Rechtsgrundlagen eingesetzt worden und so auch nicht genau nach Pandemieplan. Wie bereits erwähnt, wurde der BSTB auch nicht wie vorgesehen als Einsatzorgan eingesetzt. Das hat verschiedene Gründe. Das BAG hatte relativ frühzeitig, bereits im Januar 2020, die Taskforce gebildet. Der BSTB wurde aber auch sehr rasch in diese mit einbezogen. Infolge gab es mehrere Sitzungen und am 2. März hatte man in der Direktorenkonferenz BSTB, als man bemerkte, dass der Virus bereits bis in die Schweiz gelangte, entschieden, dass man einen neuen Vorsitzenden wählt. Der Einsatz des Bundesstabes hat sich jedoch nie verändert. Es war immer eine Informations- und Austauschplattform. Die tatsächliche operative Arbeit zuhanden der Landesregierung war weitgehend in der Taskforce BAG angesiedelt.

**9. Inwieweit nahmen diese Bemühungen ab dem Ausbruch der zweiten Welle zu?**

HG: Im August, respektive im Sommer, wurde intensiv an einer Nachfolgeorganisation des KSBC diskutiert. Dabei stellte sich immer wieder die Frage, ob nun der BSTB das übergeordnete Gremium ist und die BAG Taskforce das operative Gremium zuhanden des BSTB. Schlussendlich hat man sich aus verschiedenen Gründen drauf geeinigt, dass die Taskforce BAG das operative Hirn der ganzen Geschichte bleibt und der BSTB als komplementärer Stab zur Taskforce weiterhin im Einsatz bleibt.

- 
- 10. Ebenfalls ist im Pandemieplan vorgesehen, dass zur Förderung der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen ein «Koordinationsorgan Epidemiengesetz» eingesetzt wird. Weshalb kam dieses Organ Ihrer Meinung nach nicht zum Einsatz? Und wer hat deren Funktion schlussendlich übernommen?**

HG: Relativ früh in der ersten Welle wurde von diesem KOr EpG gesprochen. Nun muss man wissen das dieses Organ ein stehendes Organ ist. In diesem Organ sind verschiedene Leute der Kantone und vom Bund vertreten. Somit sind eigentlich genau diese Experten vertreten, welche ganz wichtig sind in der Pandemie. Es wurde viel diskutiert, wie dieses Organ eingesetzt werden soll. Schlussendlich ist man zum Schluss gekommen, dass dieses Organ als KOr EpG nicht eingesetzt wird. Dies mit der plausiblen Begründung, dass alle Leute die Mitglied dies Organs sind bereits im laufenden Einsatz eingesetzt wurden. Dies zum Teil in der Taskforce, zum Teil im BSTB und zum Teil im KSBC. So wurde entschieden nicht noch ein zusätzliches Gremium zu aktivieren. Es machte mehr Sinn diese Leute an dem Ort, an dem sie gerade tätig waren weiter arbeiten zu lassen. Zusammengefasst ist dies der Grund weshalb das KOr EpG nicht aktiv eingesetzt wurde.

- 11. Gemäss dem Zwischenbericht der KdK bezüglich des Krisenmanagements in der ersten Welle aus Sicht der Kantone, hat der «Bundesstab Bevölkerungsschutz die Koordination zwischen Bund und Kantonen nur unwesentlich erleichtert. Vielmehr hat er zu einer Vervielfachung der Informationskanäle und einem Verlust eines Gesamtüberblicks beigetragen». Warum kommen die Kantone Ihrer Ansicht nach zu diesem Fazit? Und inwieweit stellen Sie diesbezüglich in der zweiten Welle eine Veränderung fest?**

HG: Wie bereits gesagt, der BSTB wurde nicht entlang der Rechtsgrundlagen eingesetzt und schon gar nicht als Einsatzorgan des Bundes. Das führte natürlich dazu, dass nebst dem BSTB auch noch ganz andere, wie die Taskforce BAG, der KSBC mit den Kantonen zusammengearbeitet haben und es somit zum Teil wirklich zu einer Vervielfachung der Informationskanäle führte. Dies ist aber auch deswegen entstanden, weil man in dem ganzen übergeordneten Krisenmanagement auf der Stufe Bund diese mehrfach Geschichten belassen hat und die Kompetenzen nicht

---

gebündelt worden sind. Ich kann es nur wiederholen. Im KSBC hat die KdK direkt in die Kantone informiert, in der Taskforce waren die Kantone im Bedarfsfall ebenfalls vertreten und dann im BSTB sind wie bereits erwähnt alle relevanten kantonalen Regierungskonferenzen und die kantonalen Krisenstäbe vertreten, die dann über den entsprechenden Kanal die Kantone informiert haben. Es gab also sehr viele Informationskanäle. Diesbezüglich gibt es sicherlich noch Luft nach oben, dass man das besser Bündeln kann und von Bundesseite kanalisiert informieren sollte.

**12. Die Taskforce BAG war ebenfalls mit der Koordination von Massnahmen betraut. Wie verhielt sich diese eventuelle Doppelspurigkeit in Bezug auf die Zusammenarbeit mit den Kantonen?**

HG: Ich denke ich habe Ihnen dieses Gebilde im Verlauf bereits erklärt wie das war. Die Taskforce war nicht nur mit der Koordination der Massnahmen betraut. Diese Doppelspurigkeiten gab es. Wenn die Taskforce BAG beispielsweise die Arbeitsgruppe Massnahmen oder Arbeitsgruppe Impfungen, z.B. inhaltlich mit den Kantonen sprechen mussten, dann wurden diese Themen in dem Wochendialog mit den Kantonsärzten diskutiert und diese trugen die Informationen dann in die Kantone. Es bestehen durchaus zu viele Kanäle, welche man verdichten und bündeln könnte. Aber wie gesagt das ist Bestandteil einer vertieften Evaluation, welche auch Zeit in Anspruch nehmen wird.

**13. In den Medien wurde anfangs der Pandemie oftmals ein Defizit in der Rollenzuordnung kritisiert und Unkenntnis der Kompetenzen der verschiedenen Gremien auf Bundesebene vorgeworfen.**

**Wie würden Sie das beurteilen und inwieweit hat sich dies Ihrer Meinung nach in der zweiten Welle verändert?**

HG: Der BSTB wurde zwar am 2. März in den Aktivdienst geschickt, aber es hat keine eigentliche Aufgabenklärung stattgefunden. In der Führung spricht man oft von AKV - Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortlichkeiten. Wenn mehrere Gremien im Einsatz sind, müssen die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten sehr gut geregelt sein, damit man kein Dubletten schießt. Aber auch, dass nichts zwischen Stuhl und Bank fällt. Dieses AKV hatte aber wenig bis gar nicht

---

stattgefunden. Wenn man nun zurück sieht, dass drei Gremien im Einsatz waren, dann wäre genau dieses AKV sehr wichtig gewesen.

**14. Welche weiteren Schwierigkeiten haben Sie im Allgemeinen in der vertikalen Zusammenarbeit mit den Kantonen festgestellt? Gab es dabei auch Unterschiede zwischen der ersten und zweiten Welle ?**

HG: Wie bereits gesagt, kann man den Vorwurf der Kantone auch umkehren. Der BSTB hätte sich auch vorstellen können, wenn man das auf Kantonsseite kanalisiert hätte. Es war nie wirklich klar, ob die richtigen Personen auf Kantonebene auch tatsächlich informiert wurden. Das ist wohl zusammenfassend das was ich bereits gesagt habe.

**15. Einige Meinungen bekunden, dass die interkantonalen Konferenzen besser staatlich institutionalisiert sein müssten damit sie über mehr Kompetenzen verfügen.**

**Wie würden Sie das beurteilen, hätte dies die Zusammenarbeit mit den Kantonen erleichtert?**

HG: Das ist nun eine persönliche Meinung. Strukturen gibt es grundsätzlich genügend. Es gibt den Bund, in welchem es sicherlich Optimierungspotenzial gibt, dann in den Kantonen gibt es die kantonalen Krisenorgane. Die Schweiz ist ein sehr föderales Land mit einer hohen Selbständigkeit von 26 Kantonen. Ich denke nicht, dass das nachhaltig eine Verbesserung und einen Mehrwert generieren würde, wenn man die Konferenzen mehr institutionalisieren würde und in dem Sinne mit mehr Kompetenzen ausrüsten würde. Im Moment ist übrigens gerade im Gespräch, dass man einen nationalen Krisenstab Bevölkerungsschutz Kantone ins Leben rufen möchte. Dies ist übrigens auch im Schlussbericht der Sicherheitsverbundübung 19 eine der Empfehlungen, die aus der Übung resultierte. Ich kann Ihnen diesen kurz zeigen, das ist ein ganz wichtiger Hinweis, den ich Ihnen hier machen kann. Empfehlung 1. Führungsstab Bevölkerungsschutz der Kantone. Also quasi ein Übergeordneter Führungsstab der eine Lücke in der kantonalen oder interkantonalen Koordination schliessen soll. Dies könnte eine Doublette zum BSTB werden, denn im BSTB gibt es enorm viele Kantonskompetenzen.



---

**I: Also sehe ich das richtig, dass dann die interkantonalen Konferenzen in diesem Führungsstab gebündelt würden?**

HG: Nein, ich nehme an, diese sind unantastbar. Die Konferenzen haben selbst sehr viele Tagesgeschäfte, in welchen Fachinteressen gebündelt werden müssen. Beispielsweise in der KdK werden politische Fachinteressen gebündelt oder in der GDK gesundheitspolitische und so weiter. Die Konferenzen würden sich kaum in ein gemeinsames Gefäss eingliedern lassen.

**16. Was denken sie über eine territoriale Neugliederung der Schweiz, z.B. einer in geographischen Regionen unterteilte vierte Staatsebene entlang der regionalen Regierungskonferenzen.**

**Hätte dies Ihrer Meinung nach Vor oder Nachteile gehabt bezüglich der Zusammenarbeit und Koordination mit den Kantonen?**

HG: Wie gesagt, hat sich unser Staatssystem seit 1848 bewährt. Wenn man nun aber in einer nationalen Krise ist, welche seit dem 2. Weltkrieg so erstmals und flächendeckend wieder passiert ist, kann man nach 70-80 Jahren neue Erfahrungen sammeln, was wir momentan auch machen. Es gibt durchaus noch Luft für Optimierungen. Aber am grundsätzlichen Prinzip und System der Schweiz zu rütteln, macht keinen Sinn, denn es war und ist grundsätzlich ein Erfolgsmodell.

**17. Wo sehen Sie grundsätzliches Verbesserungspotenzial bezüglich der vertikalen Zusammenarbeit?**

HG: Also: Die vertikale Zusammenarbeit auf beiden Seiten bündeln und Einfluglöcher generieren damit es keine Verzettelungen gibt und sichergestellt werden kann, dass wenn zum Bund hoch kommuniziert wird alle relevanten Akteure eingebunden werden und umgekehrt. Wenn in die Kantone informiert wird, dass dies über ein Gleis läuft. Ebenfalls wichtig ist die frühzeitige Kontaktaufnahme. Man kann gar nicht frühzeitig genug mit einander kommunizieren. Besser man nimmt den Kontakt dreimal zu viel auf als einmal zu wenig. Auch nicht die Faust im Sack machen, das bringt nichts. Sie haben diese Frage selbst ausgewiesen, dass die Kantone am Anfang das Gefühl hatten sie werden zu wenig eingebunden. Nun anstatt die Faust im Sack zu machen, sollte man hinstehen und sagen das man früher eingebunden werden soll, denn die Konsequenzen tragen sie schlussendlich selber.

**I: Ist dies dann nicht passiert?**

HG: Doch natürlich, aber nicht am Anfang und fairer Weise muss man sagen, dass von bestimmten Stellen dieser Wunsch nicht erhört wurde. Dieser wurde dann grundsätzlich einfach zur Kenntnis genommen. Teilweise kamen die Kantone frühzeitig mit dem Wunsch mehr eingebunden zu werden. Teilweise wurde darauf reagiert, teilweise nicht. In den Fällen, in denen die Kantone dann eingebunden wurden, ist letztlich auch nicht immer etwas daraus gemacht worden.

---

## 6.1.2 Interview Fachperson Föderalismus

Name: Sean Müller  
Funktion: Politikwissenschaftler, Assistenzprofessor Universität Lausanne  
Termin: Mittwoch, 5. Mai 2021, 15:00 Uhr  
Interviewdauer: 55 Minuten  
Anonymisierung: Nein  
Transkription: SM: für Sean Müller  
I: für Interviewer – Jonas Maurer (nur bei Ergänzungsfragen)

- 1. Während der Pandemie wurde oft davon gesprochen, dass der Föderalismus versagt hätte oder nicht krisentauglich sei. Dies wurde meistgehend von den unterschiedlichen Massnahmen ausgemacht. Würden Sie das als «versagen» beurteilen oder sehen Sie Punkte, in denen der Föderalismus «tatsächlich» versagt hat?**

SM: Ich denke nicht, dass der Föderalismus als solches versagt hat. Schlussendlich ist der Föderalismus nur eine Struktur die gewisse Rahmenbedingungen vorgibt, in welcher die Akteure mit diesen Bedingungen immer noch selbst Entscheidungen treffen müssen. Dementsprechend kann der Föderalismus als solches nicht verantwortlich gemacht werden. Gansu so wenig, wie die direkte Demokratie dafür verantwortlich ist, dass erst seit 50 Jahren das Frauenstimmrecht eingeführt wurde. Es ist nicht die Struktur schuld, sondern wenn dann, liegt die Schuld bei den Akteuren. Der Föderalismus hat für mich nicht versagt, was versagt hat ist, die Aufgabe sich zu koordinieren. Gewisse Akteure versagten dabei und haben ihre Aufgabe schlichtweg nicht so wahrgenommen wie sie eigentlich hätten sollen. In der ersten Welle hat es grundsätzlich funktioniert mit genau dem selbem föderalen System. Föderalismus bedeutet für mich nicht kantonale Autonomie und auch nicht Zentralismus, sondern es bedeutet das Gleichgewicht zwischen Einheit, da wo sie notwendig ist, und Vielfalt da, wo es verlangt wird. In der ersten Welle war es mit demselben System möglich sehr schnell zu reagieren. In der zweiten Welle war es hingegen nicht möglich adäquat zu regieren, weil man nicht fähig war die Aufgabe dort wahrzunehmen wo sie hätte wahrgenommen werden müssen und das wäre die kantonale Ebene gewesen.

---

**2. Die Medien aber auch Teile der Bevölkerung haben den Flickenteppich an Massnahmen oft kritisiert. Hat die Allgemeinheit die Vorteile des Föderalismus (in der Krise) zu wenig erkannt oder wie würden Sie das beurteilen?**

SM: Ja denke schon ein wenig. Grundsätzlich denke ich nicht, dass der Flickenteppich an sich etwas Schlechtes ist. Klar das Wort Flickenteppich suggeriert im Hintergrund den Wunsch nach Einheitlichkeit und man kann durchaus Verständnis für diesen Wunsch nach Einheitlichkeit aufbringen. Praktisch aber braucht es Einheitlichkeit aber nur dort wo die Leute sich in diesem Rahmen bewegen. Als Beispiel gilt dafür etwa das universitäre Studium. In diesem Bereich ist es natürlich wünschenswert, wenn man mit einem Gymnasiumabschluss schweizweit an Universitäten studieren kann. Es wäre nicht förderlich, wenn eine gewisse Matura an der Uni Freiburg nicht akzeptiert wird, an der Uni Bern aber schon. Dort wo es wirklich Einheitlichkeit braucht, gibt es sie auch und dort wo Einheitlichkeit nicht wirklich notwendig ist, wie etwa bei der Primarschule, kulturellen Förderungen oder Sportplätzen da bringt auch der Flickenteppich keinen Nachteil. In diesem Fall ist der Ausdruck Flickenteppich einfach ein negatives Wort, dass man eigentlich auch positiv Ausdrücken könnte, nämlich als Vielfalt. Dasselbe gilt auch bei der Vielfalt der Regelungen beim Steuerwettbewerb. In diesem Zusammenhang werden die unterschiedlichen Regelungen grundsätzlich immer als positiv verkauft, dass könnte aber genauso als Flickenteppich bezeichnet werden, wird es aber nicht. Bei der Pandemie kann man natürlich sagen, dass eine gewisse Einheitlichkeit notwendig gewesen wäre. Aber man kann genauso die gegenteilige Meinung vertreten und sagen, dass der Formalismus Vielfalt erlaubt und somit gezielt vor Ort reagiert werden kann, und zwar dann, wenn es die Situation verlangt. In diesem Fall ist das dann, nämlich auch kein Flickenteppich mehr, sondern gezielte Lösungsfindung. Dies muss natürlich auch von den Medien und den Akteuren dementsprechend verkauft werden. Diese Position sollte natürlich auch mit plausiblen Argumenten und der Wissenschaft aktiv vertreten werden. Unsere kantonalen Akteure sind dafür aber einfach nicht in der Lage. Man muss auch sehen, dass dieser Nachteil in gewisser Weise aus der Ausgangslage resultiert. Der Bund hat natürlich mehr Aufmerksamkeit, weil er nun mal der Bund ist und Einheitlichkeit vertritt. Die Kantone hingegen, welche die Vielfalt vertreten, sind von der Natur her verschieden. Die 26 Kantone haben, weil sie so viele sind, es nun

---

mal einfach schwieriger sich auf eine Botschaft zu einigen. Das bedeutet aber nicht das es unmöglich ist. In anderen Bereichen funktioniert es grundsätzlich auch. Es braucht einfach mehr Zeit und diese ist in der Krise nun mal nicht gegeben.

**I: Was denken Sie, hätte dann z.B. eine KdK oder ein Haus der Kantone besser Öffentlichkeitsarbeit leisten müssen, um die Vorteile aufzuzeigen?**

SM: Ja, in gewisser Weise wäre dies die Aufgabe dieser verschiedenen Konferenzen, weil sie letztlich auch das Sprachrohr aller Kantone sind. Die Konferenzen sind grundsätzlich auch aus einem Vertretungsmangel auf Bundesebene entstanden. Deshalb wäre durchaus der Grund gegeben, dass die Konferenzen das Handeln der Kantone verteidigen. Man muss aber auch sehen, dass die Konferenzen selbst einen gewissen Grad an Zentralisierung repräsentieren. Es ist diesbezüglich eine ziemliche Gratwanderung. Eine Organisation gegründet, um die Dezentralisierung zu verteidigen, beinhaltet aber selbst Zentralisierung, um dies zu erreichen. Grundsätzlich aber haben sie schon recht, es wäre eigentlich eine Art Aufgabe der GDK oder KdK die Vorteile des Föderalismus zu bündeln, zu verteidigen und aufzuzeigen.

**3. Während der Covid-Pandemie gab es diverse Kontaktpartnern zwischen Bund und Kantonen. (Kontakte zwischen EDI, BAG und GDK, KDK, den Kantonen selbst, Telefonkonferenzen mit dem Bundesrat, Sitzungen mit dem Bundesstab für Bevölkerungsschutz sowie Ad-hoc-Lösungen etc.).**

**Was halten Sie von der Aussage, dass das föderale Konstrukt der Schweiz zu komplex strukturiert ist um effizient eine solche Krise wie Covid zu bewältigen?**

SM: Ich denke nicht, dass der Schweizer Föderalismus zu komplex ist. Wenn man ihn mit anderen föderalen Staaten vergleicht, dann ist der Vorteil des Schweizer Föderalismus, dass er sehr symmetrisch ist. Alle Kantone haben, zumindest auf dem Papier, dieselbe Macht und Rechte. Es gibt keine Kantone, wie dies etwa in Kanada der Fall ist, welche behaupten, dass sie spezieller sind als alle anderen. Bei uns ist allgemein anerkannt, dass alle Gleichberechtigt sind. Wir haben auch eine genug grosse Diversität, wir haben kleine, wir haben grosse, wir haben mehr welsche Kantone, mehrere deutschsprachige Kantone. Klar 26 ist eine grosse Zahl, aber die USA hat 50, welche noch weiter auseinander sind und bei und ist man viel näher

---

zusammen. Es gibt ganz viele Gremien und die horizontale Zusammenarbeit ist grundsätzlich sehr gut aufgebaut. Es besteht also im Prinzip eine ideale Ausgangslage, um die Koordination sicherzustellen. Jene Koordination, welche notwendig ist, um schnell zu handeln und zu reagieren. Nochmals ich denke nicht, dass die föderalen Strukturen der Schweiz derart komplex sind, wie anderswo. Ganz im Gegenteil, die Vorzeichen für die horizontale, wie auch die vertikale Zusammenarbeit sind grundsätzlich ideal.

**4. Im Evaluationsbericht des Bundes zur ersten Welle der Pandemie wurde bemängelt, dass Informationen der Bundesverwaltung an Kantone und Dritte teilweise zu wenig verbindlich und zu informell waren.**

**Worin sehen Sie hierbei Vor- und Nachteile?**

SM: Ich denke es ist der Regelfall, dass der Bund nur minimale Regelungen diesbezüglich macht. Auch wenn der Bund verbindliche Vorgaben macht, lässt er den Kantonen immer noch genügend Spielraum, damit sie es so umsetzen können, wie es für sie am besten ist. Das ist normalerweise ein Vorteil aber in der Krise wurde dies vielleicht ein wenig unterschätzt. Man muss natürlich sehen, dass dadurch die Wege kürzer sind und bekannte Kontakte nutzen kann. Folglich sind die Strukturen auch weniger professionell, aber in der Krise kann das Vorteile haben.

**5. In den Medien las man oft von der KdK und GDK, dagegen wurden die regionalen Regierungskonferenzen eher selten erwähnt bis gar nicht.**

**Wie wichtig würden Sie die Rolle der regionalen Regierungskonferenzen einschätzen wie beispielsweise bei der Harmonisierung der Massnahmen unter den Kantonen?**

SM: Ja das stimmt, die sind relativ untergegangen. Dass diese Konferenzen weniger in den Medien präsent waren, ist ein Stück weit auch selbst verschuldet. Ein Grund dafür ist sicherlich auch die Überlastung der Regierungsräte selbst, denn in den regionalen Konferenzen sind grundsätzlich dieselben Leute, welche auch schon in der KdK oder GDK Einsitz haben. Ich denke es war sicherlich auch der Einfachheit halber wegen, dass die Regierungsräte für das nicht auch noch Zeit hatten. Inwiefern es besser oder schlechter gewesen wäre, bezüglich der Koordination, ist eine hypothetische Frage. Ich denke ein Stück weit hätte es durchaus Sinn ergeben.

---

Das Problem dieser Zwischenräume ist, dass wenn es schnell gehen muss, wahrscheinlich zu wenig Zeit vorhanden ist, um diese Räume auch noch in Betracht zu ziehen. Schlussendlich müssen auch bei den regionalen Konferenzen alle beteiligten Kantone mitziehen damit gemeinsame Beschlüsse Zustandekommen und abgesehen davon sind auch diese Beschlüsse wiederum nicht bindend. Dennoch, es hätte sicherlich Sinn ergeben, wenn die regionalen Konferenzen aktiver gewesen wären, besonders in diesen Lebensräumen, die entweder stärker oder sehr gleich betroffen waren.

**6. Welche Wichtigkeit würden Sie den Konferenzen wie z.B. KdK, GDK während der Covid Krise beimessen? Sehen Sie auch Nachteile?**

SM: Faktisch waren sie sicher wichtig, allein schon für die Koordination. Ebenfalls dafür, dass der Bund nicht mit 26 Kantonen direkt kommunizieren musste. Ich denke aber auch die Wichtigkeit dieser Konferenzen wird oftmals überschätzt. Letztendlich sind sie durchaus dem Spannungsfeld unterworfen, dass sie dezentrale Lösung auf zentraler Ebene hervorbringen müssen. Es ist auch eine Struktur für sich. Zum einen sind sie nicht von den Kantonen angestellt, dementsprechend besteht durchaus auch ein gewissen Eigeninteresse. Zum anderen sind sie natürlich auch nicht derart professionell organisiert, dass sie mit beispielsweise einem BAG auf gleicher Ebene agieren könnten. Das Know-how ist grundsätzlich in der Verwaltung vom Bund oder den Kantonen. Das Fachliche Know-how ist nicht in einer GDK oder KdK, diese haben viel zu wenig Ressourcen, um tatsächlich eigene Pläne und Lösungen hervorzubringen. Deshalb haben sie auch immer nur reagiert, wurden eingeladen Stellungnahmen abzugeben, haben dann etwas gesagt und wurden wiederum oftmals auch ignoriert.

**7. Der Schweizer Föderalismus ist ja grundsätzlich sehr Konsens basiert. Wie stehen Sie zu Vorwurf, dass das Erwirken einheitlicher Regelungen über interkantonale Zusammenarbeit ein zu langwieriger Prozess ist und effizienter auf Bundesebene gesteuert werden kann?**

SM: Es ist natürlich so, dass der Bundesrat in der ausserordentlichen Lage unabhängig entscheiden kann. In diesem Fall würde ich das bejahen. Es ist natürlich viel einfacher, wenn ein Bundesrat oder ein BAG allein entscheidet. Dies geht natürlich auch schneller, denn letztendlich müssen sich nur 7 Personen sich auf etwas

---

einigen, oder gar nur 4 bei einer Mehrheitsentscheid. Dies ist natürlich einfacher als bei 26 Ministern, diese müssen schlussendlich vorweg immer noch eine Mehrheit in ihren Regierungsräten erwirken. Es ist klar, dass je mehr Leute involviert sind, desto länger geht es. Rein theoretisch kann es natürlich auch sein, dass sich alle Kantone relativ rasch auf etwas einigen. Dieser Fall wäre sicherlich nachhaltiger, wenn alle dahinter stehen, als wenn von oben nach unten dekretiert wird. Fakt ist, wenn es nur um Effizienz und Geschwindigkeit geht, ist der Bundesrat prinzipiell im Vorteil.

**8. Der Bundesrat könnte grundsätzlich auch in der besonderen Lage für einzelne Kantone oder Regionen Massnahmen erlassen.**

**Welche Vorteile sehen Sie darin, dass er den Kantonen dennoch eine hohe Autonomie zukommen liess?**

SM: Ich denke es geht vor allem um Legitimität und Nachhaltigkeit. Schlussendlich nützt es nichts, wenn Massnahmen getroffen werden, die dann von den Kantonen nicht umgesetzt werden oder diese schlicht nicht in der Lage sind die Massnahmen umzusetzen. Die Kantone sind viel näher am Geschehen und wissen um ihre Ressourcen, wie beispielsweise die Polizei, welche überwachen muss, dass die Massnahmen eingehalten werden. Ich denke dieses Wechselspiel zwischen Effizienz und Legitimität ist durchaus schlau. Es braucht schlussendlich beides, damit die Politik so greift, wie es verlangt ist. Es muss schnell gehen, das ist klar, aber die Politik muss auch von den Leuten getragen werden, welche sie letztendlich umsetzen müssen, ansonsten funktioniert es nicht. Die Legitimität trägt dazu bei, dass die Entscheide schlussendlich auch umgesetzt werden. Und weil der Föderalismus dermassen tief verankert ist und weil die Kantone seit langem bestehen, ist es vor allem dem geschuldet, dass man diese Legitimität nicht komplett aufgeben wollte. Ein Stück weit hat der Bund sicherlich auch gehofft, dass die Kantone dann schon das Richtige machen. Die einen taten es, die anderen nicht. Ich denke dies wird es immer geben und letztlich liegt es in der Natur der Sache. Bei 26 Kantonen gibt es immer diejenigen, welche es besser machen als andere oder umgekehrt. Es erlaubt aber auch das gegenseitige Lernen voneinander, sofern man auch gewillt ist.



---

**9. Welchen Hintergrund sehen Sie, dass die Kantone sich relativ schwer getan haben einheitliche Massnahmen zu ergreifen als dies in der zweiten Welle mehr denn je notwendig wurde?**

SM: Es geht sicherlich auch um die Art der Massnahmen. Wenn es darum ging Öffnungsmassnahmen zu ergreifen, dann hatten sich die Kantone schnell koordiniert. Das Problem war vor allem bei restriktiven Massnahmen zu erkennen. Gewisse Kantone haben sich nun mal geweigert für ihr eigenes Territorium restriktive Massnahmen zu ergreifen, sie haben sich aber auch geweigert sich zu koordinieren. Diesbezüglich müsste man analysieren was die politischen Präferenzen für oder gegen Beschränkungen des öffentlichen Lebens erklärt. Dazu gehören natürlich die ganz normalen Standardvariablen, wie politische Kultur, je deutschschweizerischer, je ländlicher, je konservativer desto eher ist man gegen Schliessungen und schneller für Öffnungen und je urbaner, je städtischer, je linker und je welscher und je zentralistischer auf Kantonsebene desto eher ist man bereit für sich selber Restriktionen zu beschliessen und diese auch zu koordinieren. Ich denke es sind die gleichen Faktoren, welche auch sonst die Koordination oder die staatlichen Massnahmen erklären, sei es die Höhe der Steuern die Höhe der IPV oder Stipendien. Grundsätzlich immer dann, wenn es darum geht, wie viel der Staat leisten soll und wie viel die Kantone.

**I: Könnte man dann sagen, dass die Kantone auf eine Art egoistisch sind und sich nicht gross darum scheren was rundum sie herum passiert?**

SM: Ja danke ich schon auch. Die Kantone sind ein Stück weit sicherlich egoistisch aber auch nicht nur. Es gab diese Fälle, bei denen die Kantone gewissermassen Opfer für die Nachbarkantone oder die ganze Schweiz gebracht haben und sich koordinierten für das Grosse und Ganze. Grundsätzlich aber haben die kantonalen Instanzen den Auftrag vor allem für die kantonale Bevölkerung Politik zu machen. Schlussendlich werden sie von Kantonsvolk gewählt und sie schulden dem Kantonsvolk Rechenschaft. Letztlich bringt es einem Freiburger Regierungsrat nichts, wenn die Bevölkerung in Bern zufrieden ist. Klar es ist vielleicht schön, wenn er Berner Wurzeln hat und die Medien darüber schreiben, aber schlussendlich ist Wahltag Zahltag und Wahltag ist im Kanton Freiburg. Die kantonalen Politiker müssen sich nach wie vor, vor der kantonalen Bevölkerung rechtfertigen, denn sie

---

werden schliesslich auch von dieser sanktioniert. Klar das ist nun ein wenig überspitzt, es geht sicherlich nicht nur um das, aber es spielt sicherlich ein Stück weit mit.

**10. Im Sommer wollten die Kantone ihre Autonomie zurück und gegen Ende Oktober haben eine Mehrheit der Kantone einheitliche Massnahmen vom Bund gefordert.**

**Wie erklären Sie sich das, dass die Kantone sich lieber für Massnahmen auf Bundesebene entscheiden als sich untereinander zu koordinieren? Oder sehen Sie andere Gründe dafür?**

SM: Da ging es sicherlich auch um die Kosten, denn wenn die Bundesebene entscheidet dann muss sie auch die entsprechen Zahlungen leisten. Der Föderalismus erlaubt gerade dieses Schwarzer-Peter-Spiel, also unpopuläre Massnahmen müssen wir auf Kantonseben machen, weil der Bund sie will und populäre Massnahmen werden auf Widerstand des Bundes dennoch entschieden. Das ist natürlich umso besser, wenn ein Kanton dies so präsentieren kann. Das ist grundsätzlich auch in Ordnung und es hat durchaus auch seine Vorteile, dass die fiskalische Äquivalenz gegeben ist, sprich diejenige Ebene, die entscheidet auch die Kosten trägt.

**11. Mit dem Ausbruch der zweiten Welle und den vergleichsweise hohen Infektionszahlen gegenüber dem Ausland wurde auch vermehrt die Kritik lauter. Einige machten das Krisenmanagement des Bundes verantwortlich die anderen den Föderalismus.**

**Wie würden Sie das Beurteilen?**

SM: Die föderale Struktur hat das ganze sicherlich nicht massgeblich vereinfacht, so viel steht fest. Aber wenn die Struktur in der ersten Welle grundsätzlich funktioniert hat, in der zweiten aber nicht, dann kann es auch nicht an der Struktur liegen, sondern viel mehr an den Akteuren, die sich darin bewegen.

**12. Im Zwischenbericht der KdK zieht man das Fazit, dass die Koordination unter den Konferenzen erleichtert werden muss, dazu wurde vorgeschlagen z.B. im Haus der Kantone ein geeignetes Koordinationsgremium einzurichten. Doch dieser Ansatz wird bereits wieder kritisiert. Abhilfe in neuen Strukturen zu suchen, wie in einem zusätzlichen Koordinationsorgan würde die**

---

**Politikverflechtung, die ständige politische Blockade und die institutionalisierte Verantwortungslosigkeit nur noch weiter steigern.**

**Wie würden Sie das beurteilen?**

SM: Ich kenne diesen Vorschlag nicht im Detail, aber ein weiteres Koordinationsgremium, welches zwischen den bestehenden Koordinationsgremien koordinieren soll, um sich im Nachhinein mit dem Bund zu koordinieren macht auf den ersten Blick wirklich mit viel Sinn. Irgendwann sind die Reibungsverluste wirklich zu gross. Das Grundproblem für schnelle Lösungen ist, dass in der Schweiz die Macht auf verschiedene Art geteilt ist. Wir haben den Bund, die Kantone und die Gemeinden, jede Kanton hat sein Parlament, das Ganze auch noch auf Bundesebene mit den zwei Kammern, die verschiedenen Konferenzen und so weiter. Ich denke wir haben bereits genug Gremien. Um was es wirklich gehen sollte, ist die Abläufe zwischen den Gremien zu vereinfachen. Ich denke nicht, dass es ein neues Gremium braucht, um dies zu erreichen. Es ist ein wenig wie beim Problem mit dem Stau, man baut lieber eine neue Strasse, anstatt auf flexible oder gleitende Arbeitszeiten zu setzen.

**13. Einige Meinungen bekunden, dass die interkantonalen Konferenzen besser staatlich institutionalisiert sein müssten damit sie über mehr Kompetenzen verfügen.**

**Wie würden Sie das beurteilen, hätte dies die vertikale und horizontale Zusammenarbeit erleichtert?**

SM: Nein ich denke nicht. Es ist klar, dass politische Entscheide in Krisenzeiten schnell getroffen werden müssen. Es macht aber vor allem aus dem Grund keinen Sinn, da die Entscheide in der Bevölkerung immer noch als legitim wahrgenommen werden müssen. Wenn man nun die Wahl hat zwischen einem Entscheid, welcher von der Kantonsregierung getroffen worden ist oder vom Bund oder einer KdK, dann hat für mich ganz klar ein Entscheid von der KdK am wenigsten Legitimität. Ich denke es gibt bereits zwei starke Ebenen oder gar drei mit den Gemeinden, es braucht nicht noch eine vierte zwischen Bund und Kantone, welche auch noch verbindlich Sachen regeln kann und Entscheide fällen. Dies wäre dann wirklich eine Überregulierung die es nicht braucht.

---

**14. Was denken Sie über eine territoriale Neugliederung der Schweiz wie etwa eine in geographische Regionen unterteilte vierte Staatsebene z.B. entlang der regionalen Regierungskonferenzen.**

**Hätte dies Ihrer Meinung nach Vor oder Nachteile gehabt bezüglich der Zusammenarbeit und Koordination mit den Kantonen?**

SM: Für die Krise hätte es vielleicht Sinn ergeben, wenn man sozusagen nur vier Kantone gehabt hätte. Für das grundsätzliche Funktionieren des Föderalismus habe ich Zweifel, ob es dann wirklich besser funktionieren würde. Schlussendlich, wenn es darum geht Kompromisse einzugehen, ist die Zahl 26 genug gross, dass es vielfältige Allianzen geben kann, aber dennoch genug klein, dass es überschaubar bleibt. 50 wäre fast schon wieder zu viel, denn dann wird es unübersichtlich und bei 2, 3 oder 4 wie z.B. in Belgien hat man die Problematik, dass zwei gegen zwei oder drei gegen einen einfach einen viel grösseren Anteil an Unzufrieden hervor bringt. Die Zahl 26 sagt man, ist wirklich fast schon eine optimale Zahl. Für das Krisenmanagement aber kann man sich wirklich Fragen, ob es nicht besser gewesen wäre. Es hätte sicherlich seine Vorteile gehabt. Die Strukturen müssten dann aber wirklich genügend legitim und verankert sein, damit sie auch tatsächlich akzeptiert werden. Ich denke aber nicht, dass wird bald dorthin kommen werden, aber das ist eine andere Diskussion.

**15. Welche Möglichkeiten sehen Sie, dass sich die vertikale und horizontale Zusammenarbeit aufgrund der Covid-Krise weiterentwickeln könnte? Und eventuell in welche Richtung?**

SM: Idealerweise lernt man aus einer Krise und macht den gleichen Fehler nicht noch einmal. Das bedingt aber auch das man objektiv Revue passieren lässt. Für mich erscheint wichtig, die Verantwortung für das gesamte zu stärken. Wertvoll wäre diesbezüglich, wenn es spezifische Debatten geben würde, welche bei kantonalen Wahlen den Funder darauf legen würden, um aufzuzeigen was nun die einte Person tatsächlich für das gesamte Wohl geleistet hat und nicht nur für das Wohl im eigenen Kanton. Es gibt wohlgermerkt bereits Parlamentarier-Ratings wie beispielsweise von WWF oder dem Hauseigentümergeverband. Diese zeigen auf wie gut und wie oft ein Parlamentarier für die besagte Organisation gestimmt hat. Wenn es nun etwas in dieser Richtung, auf nationaler Ebene, für kantonale Politiker geben würde

wodurch aufgezeigt wird, wie oft ein Politiker sich auch für das Gesamtwohl eingesetzt hat und eben nicht nur für kantonale Anliegen, würde dies ein viel grösseren Mehrwert erzeugen, anstatt auf neue Strukturen zu setzen. Ich denke das würde vor allem auch zur Verbesserung der horizontalen Zusammenarbeit beitragen. Es gilt das Bewusstsein zu schärfen, damit gewisse Entscheidungen getroffen werden, welche nicht nur für das eigene Wohl sind, sondern für das gesamte Wohl der Region, beziehungsweise des Landes.

---

### 6.1.3 Interview KdK & GDK

Name:	X
Funktion:	Wissenschaftliche Mitarbeiterin KdK und GDK
Name:	Y
Funktion:	Wissenschaftliche Mitarbeiterin KdK
Termin:	Donnerstag, 29. April 2021, 14:00 Uhr
Interviewdauer:	52 Minuten
Anonymisierung:	Ja
Transkription:	X: für Wissenschaftliche Mitarbeiterin KdK und GDK Y: für Wissenschaftliche Mitarbeiterin KdK I: für Interviewer – Jonas Maurer (nur bei Ergänzungsfragen)
Anmerkung:	Persönliche Meinungen wurden auf Wunsch nicht transkribiert

#### 1. Welche konkrete Rolle hatte die KdK und GDK auf vertikaler sowie auf horizontaler Ebene in der Covid-Krise?

X: Die Rollen der KdK und der GDK haben sich mit der Pandemie nicht wirklich geändert. Zu ihren Rollen gehört die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und die Koordinierung der kantonalen Interessen auf Bundesebene. Die KdK befasst sich hauptsächlich mit der Weiterentwicklung des Föderalismus zwischen Bund und Kanton. Bei ihr liegt der Fokus auf staatspolitischen bereichsübergreifenden Fragestellungen. Die GDK hingegen ist das politische Koordinationsorgan der Kantone in der Gesundheitspolitik. Sie hat die Förderung der Zusammenarbeit der Kantone in gesundheitspolitischen Bereich zum Ziel und sie bildet zugleich eine nationale Plattform für den Dialog mit den Bundesbehörden und anderen wichtigen Organisationen des Gesundheitswesens. Zusammengefasst beschäftigt sich die GDK hauptsächlich mit gesundheitspolitischen Fragen, die das Gesundheitswesen betreffen und die KdK ist mehr bereichsübergreifend fokussiert. Bei der KdK handelte es sich dabei nicht, um eine Fachkonferenz wie die GDK, sondern eine staatspolitische Konferenz.

#### 2. Wie haben Sie die Intensität der KdK und GDK in ihrer Funktion in den beiden Wellen wahrgenommen?

---

X: Die ausserordentliche Lage in der ersten Welle machte es wirklich etwas speziell. Die Konferenzen, sei es die KdK oder die GDK wurden wenig einbezogen, beziehungsweise kaum. Der Bund hatte die Entscheidungen ohne die vorherige Konsultation der Kantone getroffen. In jenen Fällen, in denen die Kantone konsultiert wurden, geschah dies nur unter sehr kurzen Frist. Gemäss dem Epidemiengesetz ist es jedoch auch so, dass in der ausserordentlichen Lage der Bund die Kantone nicht unbedingt konsultieren muss. In der zweiten Welle respektive in der besonderen Lage ist der Bund gemäss Epidemiengesetz verpflichtet die Kantone vor der Anordnung von Massnahmen zu konsultieren. Die Konferenzen insbesondere die GDK waren und sind immer viel einbezogen worden. Dabei koordiniert die GDK, auch mit anderen Konferenzen, die Konsultationen mit Bund, bei gesundheitspolitischen Massnahmen. Die KdK hingegen ist primär bei thematischübergreifenden, langfristigen ausgerichteten Massnahmen, für die Konsultation zuständig. Die zwei grössten Unterschiede zwischen erster und zweiter Welle waren wirklich die Kompetenzunterschiede der ausserordentlichen und der besonderen Lage und dementsprechend der Einfluss auf die Konsultationen.

**3. Auf welchem Weg fand die Kommunikation und Koordination mit dem Bund hauptsächlich statt?**

X: Das ist schwierig zu sagen, es gibt wirklich verschiedene Wege und verschiedene Austauschgefässe. Es kommt darauf an, manchmal wurden eher die formellen Wege gegangen und manchmal war es etwas mehr informell. Die Zeit bedingte es teilweise, dass nicht immer die normalen Wege genutzt werden konnten. Es blieb teilweise schlichtweg die Zeit über die normalen Verfahren zu gehen. Die informellen Wege hatten diesbezüglich natürlich den Vorteil, dass diese unkomplizierter sind und um einiges kürzer als üblich. Ich kann somit nicht genau sagen auf welchem Wege die Kommunikation stattgefunden hat, aber es waren vermehrt kürzere und einfachere Wege als üblich.

**4. Im Pandemieplan ist vorgesehen, dass zur Förderung der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen ein «Koordinationsorgan Epidemiengesetz» eingesetzt wird. Dieses kam jedoch nicht zum Einsatz.**

**Hätte es dieses Organ nicht gebraucht? Welche Vor- und Nachteile hätte aus Ihrer Sicht dies Organ gehabt?**

---

X: Zu dieser Frage haben wir nicht wirklich eine Meinung. Dieses Koordinationsorgan wurde nicht einberufen, der Grund dafür ist nicht bekannt, aber es gab viele andere Organe, die einberufen wurden. Weiter kann ich Ihnen dazu nichts sagen.

Y: Vielleicht geht das ein wenig auf die Frage 2 zurück. Grundsätzlich ist es nicht entscheidend, welches Organ eingesetzt wird. Fakt ist aber, dass bereits wirklich zu viele Kontaktpartner und zu viele Gremien einbezogen wurden. Zukünftig soll ein schlankeres und paritätisches Gremium eingesetzt werden. Schlussendlich ist nicht wichtig, welches Gremium eingesetzt wird, es muss für die Zukunft oder die nächste Pandemie lediglich ein einfacheres Gremium sein.

**5. Der Pandemieplan erwähnt die KdK nur einmalig in einer Aufzählung von Anspruchsgruppen des BAG. Jedoch wird die Funktion und Stellung der KdK während einer Pandemie nicht näher erläutert.**

**Weshalb nimmt die KdK im Pandemieplan eher eine Aussenseiterrolle ein, obwohl ihre jetzige Funktion doch relativ zentral ist? Sehen Sie darin eine Problematik?**

X: Der dafür ist, dass die KdK nicht zuständig ist für gesundheitliche Aspekte. Die KdK hat auch keinen engen Kontakt mit dem BAG, es ist prinzipiell die GDK, welche für diesem Bereich zuständig ist. Eine Pandemie ist grundsätzlich eine gesundheitliche Frage, deswegen nimmt die KdK im Pandemieplan auch keine wichtige Rolle ein.

**6. Während der ersten Welle haben die Kantone oftmals kritisiert, dass sie zu wenig in die Krisenorganisation des Bundes eingebunden wurden (z.B. Vorbereitung der landesweiten Massnahmen).**

**Wie würden Sie das aus Ihrer Sicht beurteilen? Wie hat sich das in der zweiten Welle verändert?**

X: Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen war je nach Phase mehr oder weniger gut. Am Anfang hat sich die Zusammenarbeit auf die Informationsübermittlung zwischen Bund und Kantonen beschränkt. Mit der Zeit aber wurden die Kantone stärker einbezogen. Dieser Einbezug in den Entscheidungsprozess erfolgte jedoch nicht auf optimale Weise. Die Kantone wurden vom Bund nur selten oder mit äusserst knappen Fristen angehört, sodass die Positionen innerhalb der Kantonsregierungen nicht wirklich konsolidiert werden



---

konnten. Die Konsultationen waren durch die kurzen Fristen wirklich sehr schwierig. Die Kantone erwarten aber vom Bund, dass er sie in allen Lagen stärker in die Vorbereitung der landesweiten Massnahmen einbezieht. Die einseitigen Weisungen des Bundes, ohne jegliche Rücksprache mit den Kantonsregierungen, ist nicht zielführend und führte entsprechend nicht nur zu Unklarheiten im Vollzug der Massnahmen, sondern auch in der Bevölkerung.

**I: Hat man dieses Problem angesprochen, wurde der Bund darauf aufmerksam gemacht?**

X: Es wurde mehrmals erwähnt und angetönt. Aber in einer Pandemie ist die Zeit knapp, manchmal eilt es und es müssen so schnell wie möglich Massnahmen getroffen werden. Es ist durchaus verständlich, dass es auch für den Bundesrat schwierig war zu sagen, dass man den Kantonen nun zwei Wochen Zeit lässt für die Konsultation, damit die Kantone ihre Meinung konsolidieren können. Es ist klar, in einer Pandemie geht es schnell einmal in die eine und in die andere Richtung, sei es positiv oder negativ und wenn nicht sehr schnell reagiert wird, hat dies Konsequenzen. Demzufolge waren die kurzen Fristen auch ein Stück weit gerechtfertigt.

Y: Was dazu noch ergänzt werden kann, ist das am Anfang die Konsultationen immer am Freitagabend waren und die Kantone bis Sonntag, also 2 Tage, Zeit hatten ihre Stellungnahmen einzureichen. Im Verlauf der Pandemie hatten sie dann etwas mehr Zeit bekommen in etwa 3-4 Tage. Am Anfang war es wirklich von Freitagabend bis Sonntagabend oder Montagmorgen, aber es hat sich dann ein wenig geändert und es gab ein wenig mehr Zeit, nicht sehr viel aber zumindest ein bisschen.

**I: Wie ist es dann in normalen Zeiten?**

X: In normalen Zeiten ist dieser Prozess viel länger, teilweise sind es bis zu 3 Monate. Wie man sieht ist es also wirklich eine ausserordentliche Situation.

**7. In der Evaluation des Bundes zum Krisenmanagement wird bemängelt, dass den Bundesstellen nicht klar war, ob sie sich an die KdK, an die Direktorenkonferenzen oder direkt an die einzelnen Kantonsregierungen wenden müssen, um rasch eine konsolidierte und aussagekräftige Rückmeldung der Kantone zu erhalten.**

---

**Was ist Ihrer Ansicht nach der Grund dafür? Wie wird das in «normalen Zeiten» gehandhabt?**

X: Also am Anfang in der ausserordentlichen Lage war die Rolle der Konferenzen nicht klar definiert. Sie hatten Schwierigkeiten ihren Platz zu finden. Dem Bund war nicht immer klar, ob er sich an die Fachkonferenzen wenden muss oder an die KdK. Dies aus dem Grund, weil der Bund wahrscheinlich nicht immer 100 Prozent wusste, ob es sich um fachübergreifende Themen handelte oder nicht. Das Verfahren wurde aber im Herbst 2020 geklärt. Es wurde eine gemeinsame Strategie von Bund und Kantone ausgearbeitet. In dieser wurde auch festgelegt, dass die GDK für die Konsultation des Bundes bei gesundheitspolitischen Massnahmen koordiniert und die KdK bei fachübergreifenden Massnahmen. In den normalen Zeiten ist es ähnlich aber die Zeit ist einfach viel länger für die Konsultation. Und wenn in normalen Zeiten der Bundesrat oder die Bundesverwaltung nicht weiss, an wen sie sich wenden muss, ist das nicht weiters schlimm, denn sie haben dann auch genug Zeit dies abzuklären. Wie gesagt, üblicherweise bis zu 3 Monate, aber wenn es dann nur 2-3 Tage sind, ist es natürlich knapp, wenn es zuerst von der einen Konferenz zur anderen muss.

**8. Wie schwierig gestaltete es sich einheitliche Stellungnahmen der Kantone dem Bund gegenüber vorzubringen? Und inwieweit haben die Kantone unabhängig der Konferenzen reagiert?**

Y: Natürlich ist es eine Herausforderung eine konsolidierte Position der Kantone zu präsentieren. Schliesslich hat jeder Kanton seine eigenen Befindlichkeiten aber die Konferenzen gaben ihr Bestes, um die kantonalen Interessen zu vertreten. Letztlich war es auch die einzige Möglichkeit für die Kantone dem Bund ihre Positionen mitzuteilen. Die Kantone haben es mehrheitlich verstanden, dass dies wirklich die einzige Möglichkeit war, ihre Stimme dem Bund gegenüber zu präsentieren. In der ersten Welle waren die Kantone nur am Rande beteiligt und einige Bundesmassnahmen führten zu grossen Ungleichbehandlungen, in Bereichen, wie der Kurzarbeit oder der familienergänzenden Kinderbetreuung. Durchaus war es schwierig eine einheitliche Stellungnahme zu bilden, aber es war für die Kantone auch erforderlich eine zu haben. Grundsätzlich gab es aber nicht so viele unabhängige Reaktionen der Kantone.

**I: Die gab es aber, die unabhängigen Reaktionen?**

---

Y: Ja die gab es, aber man muss auch sehen, dass es viele Konsultationen gab und im Vergleich waren es wirklich wenige unabhängige Reaktionen.

X: Es ist den Kantonen natürlich auch erlaubt andere Meinungen zu haben, das ist nicht verboten. Es gibt natürlich die Stellungnahmen der KdK und der GDK oder anderer Fachkonferenzen aber die Kantone dürfen ihre eigene Meinung haben und diese auch äussern. Das Bild der Einheit der Kantone geht dementsprechend aber auch ein Stück weit verloren.

**9. Welche Unterschiede konnten Sie diesbezüglich zwischen den beiden Wellen feststellen?**

X: Dazu kann nicht wirklich eine Allgemeingültige Aussage gemacht werden. Es gibt sicherlich Kantone die vorsichtiger sind als andere. Es ist aber auch von den Fallzahlen abhängig, die einen Kantone wollen deshalb strenger Massnahmen, die andern nicht.

**10. Im Bericht des Bundes wurde ebenfalls bemängelt, dass Informationen der Bundesverwaltung an Kantone und Dritte teilweise zu wenig verbindlich und zu informell waren.**

**Worin sehen Sie hierbei Vor- und Nachteile? Müsste dies geändert werden?**

Y: Für die KdK stellte dies kein Problem dar. Bei der KoSeKo, das ist die Konferenz der Sekretäre der interkantonalen Konferenzen, wurde diese Thematik von einigen Direktorenkonferenzen hervorgehoben. Es hat sicherlich den Vorteil, dass Informationen sehr schnell fliessen können, aber es besteht auch das Risiko das Informationen nicht in ihrer Integrität übertragen werden und über verschiedene nicht koordinierte Kanäle fliessen. Bei der KdK hat man dies aber nicht als Problematisch erachtet.

**11. Wie würden sie die Vielfalt an Kontaktpartnern zwischen Bund und Kantonen beurteilen? (Kontakte zwischen EDI und GDK, KDK, Telefonkonferenzen mit dem Bund, Sitzungen mit dem Bundesstab für Bevölkerungsschutz sowie Ad-hoc-Lösungen).**

**Wären feste und schlankere Strukturen nicht effizienter?**

---

Y: Wie schon erwähnt es gab sehr viele Kontaktpartner, das war ein Problem. Wie bereits gesagt, gilt es dies zu verbessern. Es noch nicht ganz klar, wie dies gelöst werden soll, aber es muss ein einziges, schlankes und paritätisches Gremium sein.

**12. In den Medien las man oft von der KdK und GDK, dagegen wurden die regionalen Regierungskonferenzen eher selten erwähnt.**

**Wie sah die Zusammenarbeit mit den regionalen Regierungskonferenzen aus und welche Rolle nahmen sie ein bei der Harmonisierung der Massnahmen unter den Kantonen?**

Y: Die Koordination mit den Kantonen und den Regionen ist besonders wichtig, weil die Pandemie nicht an der Grenze eines Kantons Halt macht. Genau deswegen sind in diesem Aspekt, die regionalen Konferenzen gefordert. Diese Konferenzen haben als Austauschplattform zwischen den Kantonen gedient. Beispielsweise die Zentralschweizer Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz, die Ostschweizer Gesundheitsdirektorenkonferenz oder aber auch die Conférence latine des affaires sanitaires et sociales haben viel gemacht. Jedoch waren sie nicht seit dem Anfang der Pandemie aktiv, dies geschah erst später. Eine Stärkung des Austausches zwischen und innerhalb dieser Konferenzen wird gewünscht für die Zukunft. Zugegebenermassen haben die regionalen Konferenzen tatsächlich etwas zu spät reagiert, dass das ist so.

**13. Wie haben Sie die Zusammenarbeit und Koordination bezüglich Massnahmen unter den Kantonen wahrgenommen, fanden Absprachen unter den Kantonen statt?**

Y: Es gab grundsätzlich viele Absprachen zwischen den Kantonen, zum Beispiel haben sie sich zur Verabschiedungen einheitlicher Regelungen und zur Koordination bei der Umsetzung des Bundesrechts aber auch für öffentliche Kommunikation ausgetauscht. In den meisten Fällen fanden die Kontakte zwischen den Nachbarkantonen oder den Kantonen derselben Region statt. Dies entweder direkt oder aber auch über die regionalen Konferenzen. Ein Beispiel sind etwa die französischsprachigen Kantone, welche in der zweiten Welle zusammen die Restaurants geschlossen haben. Es gab durchaus viele Absprechen zwischen den Kantonen, auch wenn dies in der Öffentlichkeit nicht immer wahrgenommen wurde.

---

**14. Welche Unterschiede gab es diesbezüglich zwischen Sommer und Herbst/Winter?**

Y: Am Anfang der zweiten Welle war es so, dass jeder Kanton seine eigenen Entscheidungen traf. Dies jedoch nicht zuletzt auch daher, weil die Bundesmassnahmen nicht immer ganz verständlich waren und dementsprechend viel Handlungsspielraum bestand. Dadurch hatte es natürlich auch absurde Situationen gegeben, wie z.B. das Restaurants in Bern geöffnet waren in Freiburg jedoch nicht. Dies macht tatsächlich nicht wirklich viel Sinn. Mit dem Verlauf der zweiten Welle nahm die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen jedoch zu.

**15. In den Medien war ebenfalls oft zu lesen das die Kantone zulange nichts unternommen haben (Massnahmen). Und auch die GDK hatte vermehrt Handlungsempfehlungen zum Ergreifen von Massnahmen in den Kantonen ausgesprochen und sich auf deren Einheitlichkeit berufen.**

**Wie hat man reagiert als einzelne Kantone diese ignoriert haben? Wie hat die KdK und GDK interveniert?**

X: Die Konferenzen machen den Kantonen gegenüber keine verbindlichen Vorschriften, es handelt sich dabei bloss um Empfehlungen. Die Anordnung von Massnahmen bleibt in jedem Fall in der Zuständigkeit der Kantone. Die GDK oder KdK kann Empfehlungen machen aber die Kantone können schlussendlich machen was sie wollen.

**16. Gegen Ende Oktober haben eine Mehrheit der Kantone einheitliche Massnahmen vom Bund gefordert.**

**Wie erklärt sich das, dass die Kantone sich lieber für Massnahmen auf Bundesebene entscheiden als sich untereinander zu koordinieren?**

X: Es ist klar, wenn die kantonalen Massnahmen einen massiven schweizweiten Anstieg der Fallzahlen sowie eine überdurchschnittliche Belastung der Spitalkapazitäten nicht verhindern können, dann hat der Bund zumindest teilweise die Verantwortung wieder an sich zunehmen.

---

**17. Wie stehen Sie zum Vorwurf, dass das Erwirken einheitlicher Regelungen über interkantonale Zusammenarbeit ein zu langwieriger Prozess ist und effizienter auf Bundesebene gesteuert werden kann?**

X: Also die Zuständigkeiten der Kantone führt zwangsläufig zu unterschiedlichen Massnahmen, das gehört aber zum Grundsatz eines föderalen Bundesstaates dazu. Die bisherigen Erfahrungen haben auch gezeigt, dass eine gute Abstimmung und Koordination unter den Kantonen für die Krisenbewältigung wichtig ist, aber sich gleichzeitig auch als sehr anspruchsvoll erwiesen hat.

**18. Einige Meinungen bekunden, dass die interkantonalen Konferenzen besser staatlich institutionalisiert sein müssten damit sie über mehr Kompetenzen verfügen.**

**Wie würden Sie das beurteilen, hätte dies die Zusammenarbeit mit den Kantonen erleichtert?**

Y: Die Konferenzen sollten nicht eine zusätzliche institutionelle Ebene zwischen Bund und Kantonen sein. Sie sollen wirklich für die Koordinationsprobleme verantwortlich sein. Entsprechend wichtig für die Zukunft ist, dass die interkantonalen Konferenzen in verschiedenen Phasen auch unterschiedliche Rollen einnehmen. In der ausserordentlichen Lage sollten sie mehr vermitteln und in der besonderen Lage, falls notwendig, die Massnahmen vereinheitlichen. Es ist keine einfache Frage, aber grundsätzlich sollten die Konferenzen wirklich die Rolle der Koordination einnehmen und nicht eine 4. Staatsebene sein.

**19. Was denken Sie über eine territoriale Neugliederung der Schweiz, z.B. einer in geographischen Regionen unterteilte vierte Staatsebene entlang der regionalen Regierungskonferenzen.**

**Hätte dies Ihrer Meinung nach Vor- oder Nachteile gehabt bezüglich der Zusammenarbeit und Koordination von Massnahmen?**

Y: Es gibt viel Literatur zu diesem Thema. Die KdK hat dazu aber nicht wirklich eine Meinung. Es gibt natürlich viele Risiken, welche daraus entstehen könnten. Die kantonale Vielfalt ist wichtig in unserem Land sowie auch der Föderalismus. Diese Gegebenheiten gehören nun mal dazu. Wenn es diese 4. Staatsebene geben würde,

wäre es wirklich schwierig die kantonale Vielfalt zu erhalten. Es bestünden aber auch die Risiken einer Bürokratisierung und einer Technokratisierung der Konferenzen.

**20. Im Zwischenbericht der KdK wurde das Fazit gezogen, dass die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen verbessert werden muss.**

**Wie gedenkt man dies konkret zu bewerkstelligen?**

Y: Das ist zum jetzigen Zeitpunkt schwierig zu sagen, aber es braucht sicherlich eine Klärung der Zuständigkeiten der verschiedenen Krisenmanagementgremien aber auch der Rechtsgrundlage. Die Zuständigkeiten müssen aber auch bei den Konferenzen geklärt werden. Wichtig ist zudem eine systematische Kommunikation in allen Landessprachen, das hat teilweise gefehlt oder kam sehr verzögert.

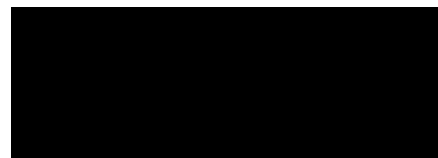
**21. Welche Möglichkeiten sehen sie, dass sich die vertikale und horizontale Zusammenarbeit aufgrund der Covid-Krise weiterentwickeln könnten?**

Y: Wie gesagt, bei der vertikalen Zusammenarbeit ist es sicherlich wichtig, dass die Zuständigkeiten geklärt werden. Bezüglich der horizontalen Zusammenarbeit müssen die Konferenzen ihre Rolle in Krisenzeiten klären aber auch die Rolle zwischen den Konferenzen gilt es besser abzugrenzen. Nicht zuletzt muss künftig auch die Rolle der regionalen Konferenzen intensiviert werden. Ausserdem, und das gilt für beide Ebenen, braucht es eine Austauschplattform, über welche sich die verschiedenen staatlichen Ebenen, ab Beginn der Krise, Daten übermitteln können. Es gab entsprechend viele Probleme wegen des niedrigen Digitalisierungsgrads in allen Ebenen und Bereichen. In diesem Zusammenhang muss also wirklich noch viel gemacht werden.

## 6.2 Eidesstattliche Erklärung

Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Quellen benutzt habe. Alle Stellen, die wortwörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche gekennzeichnet.

Wetzikon, 08. Juni 2021



Jonas Maurer