

COVID-19: Krisenbewältigung aus Sicht der Kantone

Fragebogen

Mit diesem Fragebogen sollen die Meinungen der Kantone zur COVID-19-Krisenbewältigung ermittelt werden. Es werden vier sektorenübergreifende Themenbereiche analysiert: Entscheidungsprozesse und Einbezug der Kantone, Umsetzung, Kommunikation, Aufgabenverteilung und Finanzierungsverantwortung. Für jeden Themenbereich wird die vertikale und horizontale Zusammenarbeit untersucht: Zusammenarbeit Bund–Kantone, Zusammenarbeit Konferenzen–Kantone und Zusammenarbeit unter den Kantonen.

Hinweise zum Ausfüllen des Fragebogens:

- Bitte beantworten Sie die Fragen **direkt in diesem Word-Dokument in den dafür vorgesehenen Feldern** und retournieren Sie dieses bis zum **15. September 2020** an mail@kdk.ch.
- Die geschlossenen Fragen sind anhand der folgenden Skala zu beantworten:
++ (sehr gut) / + (gut) / + - (ausreichend) / - (schlecht) / -- (sehr schlecht)
- Bitte beantworten Sie die offenen Fragen kurz und konkret, wenn möglich mit klaren Beispielen, die in die Analyse aufgenommen werden könnten.
- Betreffend die Koordinationsorgane und -instrumente und die Phasen der Krise wird auf Punkt 2.2 bzw. 2.3 des Analyseprojekts verwiesen.
- Für allgemeine Bemerkungen und Kommentare ist am Schluss des Fragebogens Platz vorgesehen.

Entscheidungsprozesse und Einbezug der Kantone

1. Zusammenarbeit Bund–Kantone

- 1.1. Wie beurteilen Sie die Konsultation der Kantone durch den Bund während der **Phase I** (gemäss Punkt 2.3 des Analyseprojekts)?

Zutreffende Beurteilung farbig hinterlegen

++ **+** **+ -** **-** **--**

- 1.2. Wie beurteilen Sie die Konsultation der Kantone durch den Bund während der **Phase II** (gemäss Punkt 2.3 des Analyseprojekts)?

Zutreffende Beurteilung farbig hinterlegen

++ **+** **+ -** **-** **--**

- 1.3. Wie beurteilen Sie die Konsultation der Kantone durch den Bund während der **Phase III** (gemäss Punkt 2.3 des Analyseprojekts)?

Zutreffende Beurteilung farbig hinterlegen

++ **+** **+ -** **-** **--**

- 1.4. Wie beurteilen Sie die Konsultation der Kantone durch den Bund während der **Phase IV** (gemäss Punkt 2.3 des Analyseprojekts)?

Zutreffende Beurteilung farbig hinterlegen

++ **+** **+ -** **-** **--**

- 1.5. Welche Koordinationsorgane, -strukturen oder -instrumente (gemäss Punkt 2.2 des Analyseprojekts) haben sich im Rahmen der Konsultation der Kantone durch den Bund als am nützlichsten erwiesen?

Kurze und konkrete Antwort mit Beispielen, die in die Analyse aufgenommen werden könnten

In den meisten Bereichen fand der Austausch zwischen den Regelstrukturen und den auch im Normalbetrieb zuständigen Stellen statt. Von den in Punkt 2.2. des Analyseprojekts genannten Gremien spielte der Bundesstab Bevölkerungsschutz sowie die Telefonkonferenz zwischen dem Bundesratssprecher und den Informationsverantwortlichen der Kantone eine wichtige Rolle.

- 1.6. Hat Ihr Kanton den direkten Kontakt mit dem Bund gesucht?

Zutreffende Antwort farbig hinterlegen

Ja **Nein**

- 1.6.1. Falls ja, mit welcher Stelle innerhalb des Bundes hat Ihr Kanton den direkten Kontakt gesucht?

Es fanden zahlreiche Kontakte sowohl auf höchster politischer als auch auf Verwaltungsebene statt. Einzelne Kontakte erfolgten auch in der Funktion des Konferenzpräsidiums (EDK). Direkter Kontakt gesucht wurde beispielsweise mit

- verschiedenen Departementsvorsteherinnen und -vorstehern und ihren Stäben
- dem Bundeskanzler (Zulassung Gemeindeversammlungen, politische Veranstaltungen, Demonstrationen sowie kommunale und kantonale Parlamente) sowie weiteren Stellen der Bundeskanzlei
- der Armee (z.B. Einsatz von Sanitätssoldaten im Gefängnis Horgen, das als Quarantäne- und Isolationsstation im April 2020 in Betrieb genommen wurde)
- der Leitung Rechtsetzung im Krisenstab (Klärung des Single Point of Contact in Bezug auf die zahlreichen Rechtsetzungsfragen)
- dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)
- dem Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI)
- dem Bundesamt für Gesundheit (BAG)
- dem Bundesamt für Kultur (BAK; Umsetzungsfragen bei der Hilfe an die Kulturschaffenden)
- dem Bundesamt für Justiz (BJ)
- dem Bundesamt für Statistik (BFS)
- dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) und der Nationalen Alarmzentrale (NAZ)
- dem Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) sowie dem Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB)
- der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV)
- dem koordinierten Sanitätsdienst (KSD)

- 1.6.2. Wie beurteilen Sie das Ergebnis dieses direkten Kontaktes mit dem Bund?

Zutreffende Beurteilung farbig hinterlegen

++ **+** **+ -** **-** **--**

1.7. Welche Verbesserungen bei den Entscheidungsprozessen und beim Einbezug der Kantone würden Sie für die künftige Zusammenarbeit Bund–Kantone empfehlen?

Kurze und konkrete Antwort mit Beispielen, die in die Analyse aufgenommen werden könnten

- Die Kantone sind bei Entscheiden, die ihre (originären) Zuständigkeiten und Vollzugsaufgaben betreffen, zwingend einzubeziehen.
- Die behördlichen Anordnungen seitens des Bundes und die vorgängige Konsultation der Kantone erfolgten teilweise äusserst kurzfristig. Zudem waren die Anordnungen des Bundes teilweise schwierig auszulegen und die Erläuterungen zu den Massnahmen in einigen Fällen unklar bzw. widersprüchlich. Dies erschwerte die angemessene Umsetzung in den Kantonen (z.B. Schutzvorgaben des Bundes).
- Der Einbezug der Kantone sollte früher und strukturierter stattfinden. Die Anordnungen des Bundes müssen klar formuliert und umsetzbar sein. Es muss weiter sichergestellt sein, dass der Bund den Kantonen gegenüber eine einheitliche Haltung vertritt und einheitlich kommuniziert.
- Mit weniger Medienvorinformationen über Beschlüsse könnten beispielsweise die Verhandlungsspielräume länger offenbleiben.
- Der Einbezug muss ausserdem auch auf verwaltungstechnischer Ebene erfolgen: Wenn Vernehmlassungen wegfallen, fehlt auch eine wichtige Wissensressource für den Bund. Da dieser weit weg ist von der konkreten Umsetzung, dem Vollzug, aber auch der Betriebsführung (z.B. Gefängnisse, Spitäler, Schulen, Strafverfolgung), muss er sich um die Fachkompetenz der Kantone bemühen. Ansonsten droht in vielen Bereichen eine «Hors-Sol-Rechtsetzung».
- Seitens des Bundes braucht es eine höhere Kundenorientierung in Richtung Kantone und pragmatische Entscheid- und Kompetenzstrukturen hinsichtlich einer Lösung.
- Gerade als grosser Kanton hatte Zürich z.B. bei der Kurzarbeitsentschädigung mehr Vollzugsschwierigkeiten als ein kleiner Kanton. Grössere Kantone sollten mehr ins Gewicht fallen.
- Grundsätzlich wären mehr praxisorientierte Absprachen zur Umsetzung und zum Vollzug von gesetzlichen Vorgaben wünschenswert (z.B. Vollzug Angebot in Ladenlokalen in den Phasen II–IV).

2. Zusammenarbeit Konferenzen–Kantone

2.1. Wie beurteilen Sie die Koordinierungsfunktion zwischen Bund und Kantonen, welche die Konferenzen (Fachdirektorenkonferenzen und KdK) im Rahmen der Konsultationen wahrgenommen haben?

Zutreffende Beurteilung farbig hinterlegen

++

+

+ -

-

--

2.2. Welche Verbesserungen bei den Entscheidungsprozessen und beim Einbezug der Kantone würden Sie für die künftige Zusammenarbeit Konferenzen–Kantone empfehlen?

Kurze und konkrete Antwort mit Beispielen, die in die Analyse aufgenommen werden könnten

- Eine Voraussetzung ist, dass der Bund auch den Konferenzen genügend Zeit für eine konsolidierte Rückmeldung einräumt, sonst müssen diese den Zeitdruck direkt an die Kantone weitergeben.
- Wünschenswert wäre teilweise eine (noch) stärkere Fokussierung auf Vollzugsanliegen und die operative Krisenbewältigung in den Fachdirektorenkonferenzen. Dies bedingt auch einen Einbezug der operativen Stufe vor politischen Entscheiden.

3. Zusammenarbeit Kantone–Kantone

3.1. Hat sich Ihr Kanton bei den Konsultationen mit einem/mehreren anderen Kanton/en abgesprochen?

Zutreffende Antwort farbig hinterlegen

Ja **Nein**

3.1.1. Falls ja, in welchen Bereichen? Wie? Weshalb?

Kurze und konkrete Antwort mit Beispielen, die in die Analyse aufgenommen werden könnten

Die Koordination in Bezug auf die Konsultationen durch den Bund erfolgte in erster Linie über die Fachdirektorenkonferenzen. Ein Austausch zwischen einzelnen Kantonen sowie auf regionaler Ebene fand insbesondere auf technischer Ebene statt.

3.1.2. Wie beurteilen Sie das Ergebnis dieser Absprachen mit einem/mehreren anderen Kanton/en?

Zutreffende Beurteilung farbig hinterlegen

++ **+** **+ -** **-** **--**

3.2. Welche Verbesserungen bei den Entscheidungsprozessen und beim Einbezug der Kantone würden Sie für die künftige Zusammenarbeit unter den Kantonen empfehlen?

Kurze und konkrete Antwort mit Beispielen, die in die Analyse aufgenommen werden könnten

- Im Bereich Bevölkerungsschutz fehlt ein koordinierendes und vermittelndes Organ der Kantone vergleichbar mit dem Führungsstab Polizei der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten (KKPKS). Der Bundesstab Bevölkerungsschutz kann diese Rolle nicht wahrnehmen. Das Organ muss von den Kantonen konzipiert, besetzt und beauftragt werden.

Umsetzung

4. Zusammenarbeit Bund–Kantone

4.1. Wie beurteilen Sie die Vorbereitung Ihres Kantons auf eine Pandemie?

Zutreffende Beurteilung farbig hinterlegen

++ **+** **+ -** **-** **--**

4.2. Welchen Herausforderungen und Schwierigkeiten ist Ihr Kanton bei der Umsetzung der vom Bund erlassenen Massnahmen begegnet?

Kurze und konkrete Antwort mit Beispielen, die in die Analyse aufgenommen werden könnten

- Bei der Umsetzung der Erlasse (Covid-19-Verordnungen) in die Praxis (in den Kantonen) blieben viele Fragen trotz den Erläuterungen und FAQ des Bundes unklar.
- Die Zeit für die Umsetzung war teilweise zu kurz, sodass kein Einbezug der Stakeholder innerhalb des Kantons (z.B. Gesundheitseinrichtungen) möglich war.
- Der Bund hat teilweise Massnahmen erlassen und die Erläuterungen dazu erst später veröffentlicht. Dies führte zu Widersprüchen in der Umsetzung.
- Die rasche Verschärfung der epidemiologischen Situation und die teilweise sehr kurzfristigen und auslegebedürftigen Anordnungen des Bundes zogen im Bildungsbereich grosse organisatorische und kommunikative Herausforderungen nach

- sich (z.B. Umstellung auf den Fernunterricht). Zudem mussten Zuständigkeitsfragen innerhalb des Kantons unter hohem Zeitdruck geklärt werden.
- Im Bereich Arbeitsrecht wurden z.B. die Rechtsgrundlagen mitunter zu kurzfristig und in zu wenig stringenter, durchdachter und klarer Weise angepasst. Dies erschwerte die Umsetzung im kantonalen Personalrecht.
 - Da die COVID-Verordnung im Bereich Kultur subsidiär zu den allgemeinen wirtschaftlichen Massnahmen ist, wäre es sehr hilfreich gewesen, wenn das Bundesamt für Kultur (BAK) entsprechend neue Rahmenbedingungen im allgemeinen Bereich an die Kulturbeauftragtenkonferenz (KBK) oder direkt an die verantwortlichen Kantonsstellen kommuniziert hätte (z.B. Gültigkeit Erwerbsersatz für selbstständige Kulturschaffende über Mitte Mai hinaus, Praxis der Anrechenbarkeit, Praxis Kurzarbeit bei subventionierten Kulturinstitutionen). Ausserdem schufen zahlreiche Leistungstypen viel Bürokratie (gegenüber einer einfacheren Lösung wie Pauschalabgeltungen).
 - Ein grosser Mangel im Bereich Justizvollzug war das fehlende Material, die fehlenden Tests und die unklare Finanzierung. Für sensible Einrichtungen sollten spezifische Vorkehrungen getroffen werden.
 - Im Bereich Statistik wurden das Wissen und das grosse Netzwerk vom Bund nicht abgeholt und genutzt.
 - Schliesslich stellte auch die Bewältigung der (unbeabsichtigten) Folgen der vom Bund erlassenen Massnahmen den Kanton vor Herausforderungen (z.B. Versorgungsgänge, Verkehrsentwicklung, Folgen des beschränkten Grenzverkehrs, Reaktionen und Bedürfnisse aus der Wirtschaft und Gesellschaft, Auswirkungen auf Massnahmen und Ressourcenbedarf aus veränderter Verhaltensweise der Bevölkerung).

4.3. Welche Verbesserungen bei der Vorbereitung und Umsetzung würden Sie für die künftige Zusammenarbeit Bund–Kantone empfehlen?

Kurze und konkrete Antwort mit Beispielen, die in die Analyse aufgenommen werden könnten

Einige Vorschläge finden sich bereits unter Frage 4.2.

- Eine bessere Abstimmung mit den Kantonen hätte voraussichtlich klarere und umsetzbarere Anordnungen des Bundes zur Folge.
- Wünschenswert wäre zudem eine stärkere Unterstützung bei der Umsetzung durch den Bund. Insbesondere sollte der Bund Anfragen der Kantone betreffend Umsetzung zeitnah beantworten.
- Die Ansprechstellen für die Kantone auf Stufe Bund sollten ausserdem über fundierte Kenntnisse des kantonalen Wirkens verfügen. Sie müssen die föderalistischen Mechanismen und die kantonalen Strukturen verstehen (z.B. Milizangehörige des Stabs SANKO).
- Auch als Arbeitgeber müssten die Kantone direkten Zugang zu Auskünften z.B. zu arbeitsrechtlichen Fragen erhalten (z.B. über eine separate Hotline).
- Im Bereich Informatik sollte der Bund an den Schnittstellen zu den Kantonen eine aktiver Rolle einnehmen. Es müssen einheitliche und moderne Ansätze bei IT-Systemen und deren Erreichbarkeit etabliert werden.
- Grundlage für eine gute Zusammenarbeit in einer «ausserordentlichen» oder «besonderen» Lage ist schliesslich eine gute Zusammenarbeit in «normalen» Zeiten (z.B. im Bereich Statistik durch eine konsequente Umsetzung des Open-Government-Data-Prinzips sowie eine gemeinsame Datenpolitik).

5. Zusammenarbeit Konferenzen–Kantone

- 5.1. Wie beurteilen Sie die Koordinierungsfunktion zwischen Bund und Kantonen, welche die Konferenzen (Fachdirektorenkonferenzen und KdK) bei der Umsetzung der Massnahmen wahrgenommen haben?

Zutreffende Beurteilung farbig hinterlegen

++ **+** **+ -** **-** **--**

- 5.2. Welche Verbesserungen bei der Umsetzung würden Sie für die künftige Zusammenarbeit Konferenzen–Kantone empfehlen?

Kurze und konkrete Antwort mit Beispielen, die in die Analyse aufgenommen werden könnten

- Anstelle der teilweise schwerfälligen Sitzungen, an denen kaum diskutiert werden kann, könnten agilere Formate geprüft werden.
- Im Bereich Bevölkerungsschutz braucht es analog zu den Regierungs- bzw. Fachdirektorenkonferenzen ein operatives Koordinationsgremium, das zwischen der politischen und der operativen Planung und Umsetzung sowie den Querschnittsfeldern (Versorgungsketten, Sekundärwirkungen) vermittelt und koordiniert.

6. Zusammenarbeit Kantone–Kantone

- 6.1. Hat sich Ihr Kanton bei der Umsetzung der vom Bund erlassenen Massnahmen mit einem/mehreren anderen Kanton/en abgesprochen (regionale Koordination)?

Zutreffende Antwort farbig hinterlegen

Ja **Nein**

6.1.1. Falls ja, in welchen Bereichen? Wie? Weshalb?

Kurze und konkrete Antwort mit Beispielen, die in die Analyse aufgenommen werden könnten

Der Kanton Zürich hat sich in verschiedensten Fragen betreffend Umsetzung der vom Bund erlassenen Massnahmen mit anderen Kantonen abgesprochen und ausgetauscht, so z.B.

- im Volksschulbereich über die Erfahrungen bei der Umsetzung der Massnahmen auf verschiedenen Ebenen.
- im Bereich Arbeitsmarkt, Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosenkasse betreffend die Prozesse bei den Kurzarbeitsentschädigungen (Feiertage und öffentlich-rechtliche Körperschaften) und der Organisation der RAV.
- im Bereich Informatik mit den Informatikämtern der Kantone (z.B. betreffend Kollaborationslösungen bzw. Lösungen zur automatisierten Abwicklung von Kurzarbeit).
- bei der Umsetzung der COVID-Verordnung im Bereich Kultur über die Kulturbeauftragtenkonferenz (KBK), der KBK Ost und der NWKBK. Es wurden Formulare erarbeitet und Fragen rund um die konkrete Umsetzung (z.B. Umgang mit Richtgagen) diskutiert. Teilweise haben fast wöchentlich entsprechende Videokonferenzen stattgefunden. Daneben fanden auch bilaterale Kontakte statt.
- im Bereich Justizvollzug über das Ostschweizer Strafvollzugskonkordat (OSK; z.B. Terminkoordination bei der Einführung und Anpassung der vom BAG erlassenen Massnahmen in den Vollzugsanlagen).
- im Bereich Bevölkerungsschutz mit den Führungsstäben einzelner Nachbarkantone sowie der Arbeitsgruppe Ostschweiz der Konferenz der kantonalen Verantwortlichen für Militär, Bevölkerungsschutz und Zivilschutz (KVMBZ).
- im Personalbereich zu arbeitsrechtlichen Fragen mit den Personalverbänden (Persuisse).

- im Bereich Strafverfolgung mit Staatsanwaltschaften anderer Kantone teils direkt und teils über die Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz (SSK) in Rechtsfragen betreffend Anwendung der Covid-19-Verordnung.
- im Bereich Statistik mit allen Kantonen auf verschiedenen Ebenen.
- zum Umgang im Vollzug bei den Verkaufsläden in den Phasen II–IV.

6.1.2. Wie beurteilen Sie das Ergebnis dieser Absprachen mit einem/mehreren anderen Kanton/en?

Zutreffende Beurteilung farbig hinterlegen

++ **+** **+ -** **-** **--**

6.2. Welche Verbesserungen bei der Umsetzung würden Sie für die künftige Zusammenarbeit unter den Kantonen empfehlen?

Kurze und konkrete Antwort mit Beispielen, die in die Analyse aufgenommen werden könnten

- Die Kantone verfügen über unterschiedlich organisierte und angesiedelte Führungsorganisationen mit unterschiedlicher Mandatierung/Kompetenz. Damit gibt es Herausforderungen in der gemeinsamen Abstimmung durch unterschiedliche Kapazitäten, Flughöhen, Wahrnehmungen und Aufgabenstellungen/Zuständigkeiten.
- In bestimmten Bereichen wäre ein proaktiverer Austausch und allfällige Abstimmung von Massnahmen und Standards vorteilhaft.
- Im Bereich Justizvollzug braucht es beispielsweise eine gemeinsame Agenda bei Einführung, Betrieb und Modifizierung der Schutzmassnahmen. Besuchsregelungen sollten einheitlich sein, weil die Gefangenen sonst die Gefängnisse gegeneinander ausspielen.
- Im Bereich Statistik braucht es eine gemeinsame Datenpolitik und ein einheitliches Datenportal sowie die Einbindung aller Register.

Kommunikation

7. Zusammenarbeit Bund–Kantone

7.1. Wie beurteilen Sie die Kommunikation des Bundes nach aussen?

Zutreffende Beurteilung farbig hinterlegen

++ **+** **+ -** **-** **--**

7.2. Wie lässt sich eine Kohärenz zwischen der Kommunikation des Bundes und der Kommunikation der Kantone nach aussen gewährleisten?

Kurze und konkrete Antwort mit Beispielen, die in die Analyse aufgenommen werden könnten

- Am Anfang steht die inhaltliche Absprache und Konsensfindung über die entsprechenden Koordinationsorgane.
- Dabei braucht es auch ein Bewusstsein bzw. Interesse des Bundes für die Situation vor Ort und die unterschiedlichen Bedürfnisse und Anforderungen der Kantone.
- Eine kohärente Information durch Bund und Kantone lässt sich ausserdem nur umsetzen, wenn die Kantone laufend und rechtzeitig bzw. vorgängig über die Haltung und geplante Entscheide des Bundes informiert werden.
- Die operative Ebene sowie Fachorganisationen der Kantone sind bei den entsprechenden Koordinations- und Informationsmassnahmen miteinzubeziehen.
- Schliesslich ist nicht nur auf eine kohärente Kommunikation in Bezug auf konkrete Massnahmen zu achten. Es gilt z.B. auch, widersprüchliche Aussagen betreffend Daten und Zuständigkeiten zu vermeiden.

7.3. Wie beurteilen Sie das Bild des Föderalismus, das in den Medien verbreitet wird?

Zutreffende Beurteilung farbig hinterlegen

++

+

+ -

+

--

7.4. Welche Verbesserungen bei der Kommunikation nach aussen würden Sie für die künftige Zusammenarbeit Bund–Kantone empfehlen?

Kurze und konkrete Antwort mit Beispielen, die in die Analyse aufgenommen werden könnten

- Die Vorzüge des Föderalismus in Bezug auf die unterschiedlichen Gegebenheiten und Bedürfnislagen in den Kantonen müssen hervorgehoben werden, und es ist aufzuzeigen, dass deshalb auch unterschiedliche Lösungen und Massnahmen erforderlich sind (Bevölkerungsdichte, Pendlerströme, Dimensionen, Leistungen, besondere Infrastrukturen, besondere kulturelle Ausprägungen).
- Es könnten mehr gemeinsame Auftritte von Bund und Kantonen sowie Kantonsvertreterinnen und -vertretern in den nationalen Kampagnen vorgesehen werden.
- Die Phasenwechsel hinsichtlich Zuständigkeiten und Kommunikation/ Ansprechpersonen müssen besser vorbereitet werden.
- Ein Informationsvakuum, wodurch der Eindruck von Handlungsunfähigkeit entsteht, ist zu vermeiden.

8. Zusammenarbeit Konferenzen–Kantone

8.1. Wie beurteilen Sie die Kommunikation der Konferenzen (Fachdirektorenkonferenzen und KdK) nach aussen?

Zutreffende Beurteilung farbig hinterlegen

++

+

+ -

-

--

8.2. Welche Verbesserungen bei der Kommunikation der Konferenzen nach aussen würden Sie für die künftige Zusammenarbeit Konferenzen–Kantone empfehlen?

Kurze und konkrete Antwort mit Beispielen, die in die Analyse aufgenommen werden könnten

- Grundsätzlich gilt es im Rahmen der Kommunikation, die Strategie bekannt zu geben und die Mittel zur Umsetzung zu benennen (unter Einbezug der operativen Stufe).
- Im Bereich Justizvollzug wurden die Fallzahlen von Covid-positiven Insassen gesamthaft über die KKJPD kommuniziert. Zahlen zu einzelnen Kantonen/Institutionen wurden keine veröffentlicht. Damit sollte vermieden werden, dass im Falle von positiv-getesteten Insassen die Institutionen in den medialen Fokus rücken und dadurch unter den Gefangenen bzw. Angehörigen Unruhe ausbricht. Das Ziel wurde erreicht.
- Konkrete Verbesserungen sind im Bereich der Kommunikation der statistischen Daten erforderlich.
- Insgesamt waren die Kantone in der Kommunikation eher zu passiv.

9. Zusammenarbeit Kantone–Kantone

9.1. Wie beurteilen Sie die Kommunikation der Kantone nach aussen?

Zutreffende Beurteilung farbig hinterlegen

++

+

+ -

-

--

9.2. Hat sich Ihr Kanton vor der Kommunikation nach aussen mit einem/mehreren anderen Kanton/en abgesprochen?

Zutreffende Antwort farbig hinterlegen

Ja **Nein**

9.2.1. Falls ja, in welchen Bereichen? Wie? Weshalb?

Kurze und konkrete Antwort mit Beispielen, die in die Analyse aufgenommen werden könnten

- Es gab punktuelle Absprachen bei Medienanfragen.
- Im Bereich Justizvollzug hat sich die Kommunikation über die KKJPD (siehe Antwort zu Frage 8.2) bewährt.
- Im Bereich Statistik gab es einen Austausch und Absprachen betreffend Art und Weise der Veröffentlichung der Fallzahlen, einer einheitlichen Datenstruktur, einer verständlichen Definition der Variablen sowie zur offenen Wiederverwendung, laufenden Aktualisierung und maschinenlesbaren Nutzbarkeit pandemierelevanter Daten.
- In vielen Fällen waren die Massnahmen mit anderen Kantonen abgesprochen, die Kommunikation zu den einzelnen Massnahmen dann aber nicht immer zwingend.

9.3. Welche Verbesserungen bei der Kommunikation würden Sie für die künftige Zusammenarbeit unter den Kantonen empfehlen?

Kurze und konkrete Antwort mit Beispielen, die in die Analyse aufgenommen werden könnten

- Die Zusammenarbeitsgremien auf Fachebene könnten bei Bedarf auch dazu genutzt werden, um die Kommunikation bei entsprechenden Fragen zu koordinieren (dies ist z.B. der Fall bei KVMBZ-AGO)
- Wo nötig und sinnvoll sollte auch interdisziplinär auf Fachebene zusammengearbeitet werden (z.B. Bereich Statistik).

Aufgabenverteilung und Finanzierungsverantwortung

10. Zusammenarbeit Bund–Kantone

10.1. Hat Ihr Kanton Aufgaben übernommen, die (gemäss Bundesverfassung) in der Kompetenz des Bundes liegen?

Kurze und konkrete Antwort mit Beispielen, die in die Analyse aufgenommen werden könnten

- Im Bereich Statistik wurde das statistische Amt des Kantons Zürich zum Referenzamt für die ganze Schweiz.

10.2. Welchen Herausforderungen und Schwierigkeiten ist Ihr Kanton in Bezug auf die Aufgabenverteilung und Finanzierungsverantwortung begegnet?

Kurze und konkrete Antwort mit Beispielen, die in die Analyse aufgenommen werden könnten

- Der Bund hat mit seinen Massnahmen zur Pandemiebekämpfung eine erhebliche Mitverantwortung für die Mehrkosten und Mindereinnahmen der Kantone, beteiligt sich aber nicht angemessen daran. Damit verletzt er das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz (Art. 43a Abs. 2 und 3 BV).
- Im Gesundheitswesen müssen die Listen- und Vertragsspitäler mit Standort im Kanton Zürich infolge des Verbots von nicht dringlichen medizinischen Behandlungen je nach Szenario mit geschätzten Mindereinnahmen von 350 Mio. bis 480 Mio. Franken rechnen. In der Folge hat der Kanton Zürich ein Massnahmenpaket beschlossen, um die teilweise existenzbedrohende Lage der Spitäler im Kanton zu entschärfen. Dieser Entscheid musste in Unkenntnis der Position des Bundes getroffen werden. Bislang hat

- der Bund keine Bereitschaft gezeigt, sich an den Ertragsausfällen der Spitäler zu beteiligen.
- Auch weitere Finanzierungsfragen blieben lange ungeklärt (z.B. Kosten und Verrechnungsmodalitäten des Schutzmaterials und der Beatmungsgeräte, die vom Bund geliefert/angeboten worden sind sowie Beschaffungsstrategie für Schutzmaterial) oder sind nach wie vor ungewiss (z.B. Kontrolle der Schutzkonzepte).
 - Im Hochschulbereich sind die Universität Zürich und die Pädagogische Hochschule Zürich (PHZH) mit pandemiebedingten Ertragsausfällen von insgesamt 12,8 Mio. Franken konfrontiert, die teilweise vom Kanton Zürich mit zusätzlichen Staatsbeiträgen ausgeglichen werden müssen.
 - Fehlende Vernehmlassungen führen dazu, dass der Umsetzungsaufwand für die Kantone zu wenig berücksichtigt wurde. Die aktuelle Umsetzung der Krippenentschädigung verursacht den Kantonen z.B. sehr hohe administrative Kosten. Gemäss Verordnung über die Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19) auf die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung gewähren die Kantone den Institutionen der familienergänzenden Kinderbetreuung auf Gesuch hin Ausfallentschädigungen für die in der Zeit vom 17. März 2020 bis 17. Juni 2020 entgangenen Betreuungsbeiträge der Eltern. Bei der Umsetzung gestalten sich die folgenden Vorgaben des Bundes als schwierig: Die Kantone sind nach den Bundesvorgaben zuständig, über die Gesuche um Ausfallentschädigung zu entscheiden und die Finanzhilfen auszurichten. Im Kanton Zürich liegt die Zuständigkeit für die familienergänzende Kinderbetreuung (Bewilligung, Aufsicht, Subventionierung) jedoch bei den Gemeinden. Der Kanton verfügt somit nicht über die Strukturen und personellen Mittel, um die voraussichtlich zahlreichen Gesuche – es gibt im Kanton allein rund 700 Kitas – zu beurteilen, sondern muss sich diese erst beschaffen.
 - Bei den Massnahmen im bereich Kultur machte der Bund Vorgaben zum Finanzierungsanteil der Kantone.

10.3. Wie können künftig negative finanzielle Auswirkungen der vom Bund in der ausserordentlichen Lage erlassenen Massnahmen für die Kantone beschränkt werden?

Kurze und konkrete Antwort mit Beispielen, die in die Analyse aufgenommen werden könnten

(Die Fragen 10.3 und 10.4 werden zusammen beantwortet)

- Im Epidemiengesetz sind die notwendigen Konkretisierungen und Ergänzungen vorzunehmen, damit dieses für künftigen Epidemien abschliessend angewendet und ein erneuter Rückgriff auf Notrecht vermieden werden kann.
- Dabei sind insbesondere auch klare Regelungen zur Kostentragung festzuhalten. Diese sollten sich grundsätzlich nach dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz richten. Ausserdem sind das Mitspracherecht und der vorgängige Einbezug der Kantone zu stärken.
- In Bezug auf Ausfallentschädigungen wäre – auch im Hinblick auf eine einfachere Umsetzung – für einen eingeschränkten Zeitraum jeweils die vollständige Übernahme durch den Bund zu prüfen. Aufwendige Finanzierungssysteme sind möglichst zu vermeiden.
- Wenn im Rahmen von Krisen oder Notsituationen die Zuständigkeiten verschoben oder neu angeordnet werden, muss dies möglichst konsequent geschehen (klare Zielsetzung, definierte Aufgabe, bestimmter Zeitraum). Schwierig ist die zu wenig gut verknüpfte und aufeinander abgestimmte Aufteilung von Entschluss (Bund) und Umsetzung (Kantone). Die Erfahrung mit der Krippenentschädigung hat gezeigt, dass Initiativen des Bundes, die relativ spät ergriffen werden, bereits aktiv gewordenen Kantone und Gemeinden «bestrafen». Falls der Bund eingreift, sollte er dies möglichst früh tun. Ein nachträglicher Abgleich der verschiedenen Massnahmen lässt sich damit verhindern.

- 10.4. Welche Verbesserungen bei der Aufgabenverteilung und Finanzierungsverantwortung würden Sie für die künftige Zusammenarbeit Bund–Kantone empfehlen?

Kurze und konkrete Antwort mit Beispielen, die in die Analyse aufgenommen werden könnten

siehe Antwort zu Frage 10.3

Bemerkungen und Kommentare

Bemerkungen zum Fragebogen:

Die Beurteilung der mittels Skala zu beantwortenden geschlossenen Fragen fällt je nach Themenbereich teilweise sehr unterschiedlich aus. Bei den entsprechenden Antworten handelt es sich um eine über die verschiedenen Themenbereiche konsolidierte Beurteilung.

Weitere Bemerkungen:

- Bei der Koordination zwischen den Tätigkeiten des Bundes und jenen der Kantone fehlte über alle Phasen ein Koordinationsprozess, der die operativen Massnahmen und Folgen beurteilt und bei Bedarf horizontal wie vertikal abstimmt. Ein solches Koordinationsorgan könnte föderale Unterschiede identifizieren und offenlegen, aber auch Gemeinsamkeiten identifizieren, um eine Schwergewichtsbildung bei der Anordnung von griffigen Massnahmen zu unterstützen.
- Der Bereich Justizvollzug ist nach den aktuellen Erfahrungen als systemrelevant (Sicherheit der Gesellschaft) zu qualifizieren und in die Pandemie- und Massnahmenplanung des Bundes aufzunehmen.
- Im Bereich öffentlicher Verkehr waren die Systemführer gemäss der Verordnung über die Koordination des Verkehrswesens im Hinblick auf Ereignisfälle (VKOVE) im Lead. Der Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) war in die durch die VKOVE definierten Prozessen eingebunden. Eine direkte Interaktion zwischen Kanton (bzw. ZVV) und Bund fand in diesem Bereich kaum statt. Ebenso war die direkte Interaktion unter den Kantonen im Bereich öffentlicher Verkehr (öV) aufgrund der Systemführerschaften begrenzt. Auch Anliegen des städtischen öV wurden von den Systemführern öV zu Beginn völlig aussen vor gelassen, obwohl sich dort gewisse Fragestellungen viel früher und akzentuierter zeigten (z.B. Schliessung des Vordereinstiegs bei Bussen).