



## **Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss**

—  
Postulat Meyer Loetscher Anne  
**Interkantonale Bewältigung von Gesundheitskrisen**

2020-GC-179

### **I. Zusammenfassung des Postulats**

In ihrem am 19. November 2020 eingereichten und begründeten Postulat beanstanden die unterzeichnenden Grossrätinnen und Grossräte die mangelnde Harmonisierung zwischen den Kantonen bei der Umsetzung von Massnahmen zur COVID-19-Bekämpfung, insbesondere zwischen Nachbarkantonen. Dabei stützten sie sich auf Beispiele für Ungleichheiten zwischen Nachbarkantonen im Herbst 2020, wie die Maskenpflicht oder die Personenbeschränkung bei Kultur- oder Sportveranstaltungen; zudem betonten Urheberin und Mitunterzeichnende, wie schwierig es für die Bevölkerung war, diese Unterschiede zu verstehen.

Folglich wird vom Staatsrat verlangt, zu prüfen, ob eine bessere interkantonale Zusammenarbeit im Hinblick auf eine effizientere und kohärentere Bewältigung von Gesundheitskrisen wie bei COVID-19 erreicht werden kann, beispielsweise durch Schaffung eines Führungsorgans, das einen allen Kantonen gemeinsamen «Minimalstandard» definiert, dies auch hinsichtlich einer besser koordinierten Kommunikation.

### **II. Antwort des Staatsrats**

Der Staatsrat teilt die im Postulat geäusserten Besorgnisse. Damit die Bevölkerung Entscheide mitträgt, muss sie Anwendung, Nutzen und Verhältnismässigkeit jeder bevölkerungsbezogenen Massnahme – sprich der Massnahmen zur Beeinflussung des Verhaltens durch Empfehlungen, Verpflichtungen oder Verbote – unbedingt verstehen.

Vorgängig ist daran zu erinnern, dass das Ziel eines föderalistischen Staates, der auf dem Grundsatz der Subsidiarität basiert, das Sicherstellen einer angemessenen Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen institutionellen Ebenen gemäss den Verfassungsgrundsätzen ist. Dies gilt auch für Krisenzeiten wie während COVID-19. Vor diesem Hintergrund sind die horizontale und vertikale institutionelle Koordination bei der Umsetzung von Massnahmen sowie eine möglichst klare und homogene Kommunikation zentrale Herausforderungen.

Die Kantone sind sich dieser Herausforderungen seit Beginn der Pandemie bewusst und haben die Koordination durch interkantonale Konferenzen und Gremien verstärkt. Gleichermassen engagieren sich die Bundes- und Kantonsbehörden seit Pandemiebeginn für die Umsetzung eines kohärenten und verhältnismässigen Massnahmenrahmens, um die Auswirkungen des Virus auf das Spitalsystem, die Wirtschaft sowie das soziale und kulturelle Leben zu begrenzen. Jede bevölkerungsbezogene Massnahme, so dringlich sie auch ist, ist das Ergebnis einer komplexen Abwägung vielschichtiger Interessen, und muss im Einklang mit der Rechtsstaatlichkeit stehen.

## 1. Koordination während der 2. Welle

Dieses Postulat wurde während der zweiten Welle der COVID-19-Pandemie eingereicht, zu einem Zeitpunkt, an dem die Kantone dafür zuständig waren, auf ihrem Kantonsgebiet die als notwendig erachteten Massnahmen zu ergreifen. Durch die Heftigkeit dieser Welle mussten die Kantonsregierungen in extrem kurzen Fristen Entscheide treffen, um die rasche Ausbreitung von Neuinfektionen zu bremsen. Im 2020 gab es – ohne den Schutz durch die Impfung – noch viele Hospitalisierungen in den Notaufnahmen und zahlreiche Todesfälle. In diesem gesundheitlichen Umfeld, in jedem Kanton anders, ergriffen die Kantone Massnahmen, die ihrer eigenen Situation entsprachen. Der grosse Zeitdruck dieser Situation gestaltete die Koordination zwischen den Kantonen noch komplexer.

Trotz dieser Dringlichkeit gab es weitere Bemühungen für die interkantonale Koordination, die am 22. Oktober 2020 in der Veröffentlichung einer Liste von Massnahmenempfehlungen der Gesundheits- und Sozialdirektorenkonferenz der lateinischen Schweiz (CLASS) mündeten. In den Tagen nach der Veröffentlichung übernahmen alle Westschweizer Kantone die Massnahmen quasi vollständig.

Daraufhin und als die zweite Welle die gesamte Schweiz überrollte, übernahm der Bund – in Anwendung des Subsidiaritätsgrundsatzes – wieder den Lead. Die Beschlüsse des Bundesrats deckten sich weitgehend mit den bereits bestehenden Massnahmen in den Westschweizer Kantonen.

Dieses Postulat verlangt die Evaluation des interkantonalen Krisenmanagements und schlägt eine Zentralisierung der Entscheide und Kommunikation bei interkantonalen Konferenzen vor. Der Staatsrat anerkennt das Interesse einer solchen Evaluation. Hingegen wäre es weder angemessen noch zielführend, eine solche Analyse für nur einen Kanton durchzuführen. Weiter wäre es hinsichtlich Effizienz als auch Kohärenz wenig sinnvoll, würde jeder Kanton einzeln eine Problemstellung analysieren, die auf der gemeinsamen Organisationsstruktur basiert.

## 2. Dichtes Netz an interkantonalen Konferenzen und Fachgremien

Die Kantone haben sich in Konferenzen organisiert, um insbesondere Kompetenzzentren für die interkantonale Zusammenarbeit zu schaffen. Auf politischer Ebene vereinen diese Konferenzen die Vorsteher/innen der verschiedenen kantonalen Departemente, deren oberstes Ziel unter anderem die Koordination der Tätigkeiten aus ihren Kompetenzbereichen ist.

Für den Gesundheitsbereich gibt es auf nationaler Ebene interkantonale Konferenzen, wie die Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) und die Regionalkonferenzen wie die weiter oben erwähnte CLASS. Wichtige bereichsübergreifende Dossiers der Innenpolitik und Dossiers der Aussenpolitik, für welche die Kantonsregierungen zuständig sind, da sie ihre Beziehungen zum Bund betreffen, fallen grundsätzlich in die Zuständigkeit der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK).

Mehrere interkantonale, spezialisierte Koordinationsgremien, die sich ebenfalls regelmässig treffen, unterstützen diese Konferenzen bei ihren politischen Entscheidungen. Bei der Gesundheitskrise zu erwähnen gilt es unter anderem die Vereinigung der Kantonsärzte und Kantonsärztinnen der Schweiz (VKS), die Kantonsapothekervereinigung (KAV) oder das *Groupement romand des services de santé publique* (GRSP).

Angesichts der bestehenden institutionellen Struktur für die interkantonale Koordination fällt die in diesem Postulat vorgeschlagene Evaluation natürlicherweise den interkantonalen Konferenzen zu.

### **3. Erster Bericht zur interkantonalen Zusammenarbeit während der Epidemie**

Aus diesem Grund veröffentlichte die KdK am 29. April 2022 den Bericht [«Zusammenarbeit von Bund und Kantonen in der Covid-19-Epidemie: Schlussfolgerungen und Empfehlungen»](#). Wie die Zusammenfassung des Berichts präzisiert, konzentrierte sich die Analyse auf die *«vertikale Zusammenarbeit zwischen den Staatsebenen und die horizontale Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und den interkantonalen Konferenzen.»* Der Bericht wurde in enger Abstimmung mit den primär betroffenen Direktorenkonferenzen erarbeitet und vor seiner Veröffentlichung bei den Kantonen in Vernehmlassung geschickt. Er analysiert die unterschiedlichen Phasen der Gesundheitskrise bis heute und formuliert Empfehlungen. Der Bericht wird dem Bundesrat und den eidgenössischen Räten weitergeleitet und bei künftigen Überlegungen zur Verbesserung des Krisenmanagements berücksichtigt.

In seinen Empfehlungen betont der Bericht insbesondere, dass die Unsicherheiten beim Wechsel der Lage (besondere Lage zu ausserordentlicher Lage) und damit verbunden die Rollen und Verantwortlichkeiten gemäss der geltenden Lage zu einer Erschwerung des Krisenmanagements geführt haben, allen voran im Herbst 2020, sprich bei Einreichen dieses Postulats.

In Zusammenhang mit diesem Postulat gibt der Bericht insbesondere folgende Empfehlungen:

- > Änderung des Epidemiengesetzes (EpG), um Aufgaben und Kompetenzverteilung von Bund und Kantonen in der besonderen Lage präziser zu fassen (Auszug aus Empfehlung 1).
- > Schaffung eines permanenten und departementsübergreifenden Krisenstabs des Bundes auf operativer Ebene und unter Einbezug von Kantonsvertretungen, um die Vorbereitung von Grundlagen für politische Entscheide auf Bundesebene sicherzustellen (Auszug aus Empfehlung 8).
- > Die gesamtschweizerischen interkantonalen Konferenzen richten in der Krise auf Fachebene ein ständiges Koordinationsgremium ein, das den Informationsaustausch und die Abstimmung unter den Konferenzen sowie zwischen den Konferenzen und den Kantonen unterstützt und zu einer ganzheitlichen Krisenbewältigung beiträgt. Bei Bedarf beziehen die gesamtschweizerischen Konferenzen ihre regionalen Fachkonferenzen ein (Auszug aus Empfehlung 10).
- > Die Kantone nutzen die regionalen Regierungs- und Direktorenkonferenzen bei einer spezifischen regionalen Betroffenheit, um den Austausch und die Koordination in den Regionen zu unterstützen. Zeichnet sich ein regionaler Koordinationsbedarf ab, berücksichtigen die Kantonsregierungen bei ihren Entscheidungen die Koordinationsbemühungen der regionalen Konferenzen (Auszug aus Empfehlung 11).
- > Bund, Kantone und Gemeinden kommunizieren in der Krise so weit als möglich auf der Grundlage gemeinsamer Sprachregelungen. Bund und Kantone streben eine gemeinsame Kommunikationsstrategie an, einigen sich auf Kernbotschaften und gemeinsame Kommunikationsmassnahmen. Die Gemeinden stützen sich darauf ab. Bund und Kantone prüfen gemeinsam, wie die konzeptuellen Grundlagen der Pandemiebekämpfung in Bezug auf die Rollen und Aufgaben der staatlichen Ebenen in der Krisenkommunikation sowie das Zusammenspiel der staatlichen Ebenen konkreter gefasst werden können. Die interkantonalen Konferenzen ergänzen die Rahmordnung *«Zusammenarbeit zwischen der KdK, den Direktorenkonferenzen und der Staatsschreiber-Konferenz»* mit Vorgaben zur (Krisen-)Kommunikation. Namentlich werden Leitlinien für eine kohärente Kommunikation ins Auge gefasst (Auszug aus Empfehlung 12).

Der Staatsrat unterstützt die Empfehlungen dieses Berichts. Die Umsetzung der Empfehlungen muss auf Ebene der nationalen Konferenzen, in Zusammenarbeit mit dem Bund, stattfinden.

Schliesslich diskutierte die GDK an ihrer jährlichen Plenarversammlung vom 20. Mai 2022 die Erkenntnisse aus der Gesundheitskrise und definierte einen [Koordinationsprozess kantonaler Massnahmen](#). Der Prozess ist bei einer Zuspitzung der epidemiologischen Lage in der normalen Lage vorgesehen, sprich wenn die Kantone für die Anwendung des Epidemiengesetzes (EpG) sowie der entsprechenden Verordnung (EpV) zuständig sind, und folglich die Massnahmen zur Vermeidung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten treffen müssen.

#### **4. Schlussfolgerung**

Angesichts der genannten Punkte ist der Staatsrat der Ansicht, dass es nicht einem einzelnen Kanton obliegen soll, die interkantonale Organisations- und Kommunikationsstruktur bei Gesundheitskrisen zu bewerten, sondern den interkantonalen Konferenzen. Er unterstützt den Bericht der KdK vom 29. April 2022, welcher die Anfragen der Postulatsurheberin grösstenteils beantwortet.

Der Staatsrat schlägt deshalb dem Grossen Rat vor, das Postulat abzulehnen.

*4. Juli 2022*