

Anhang III

Auswertung der Umfrage bei den kantonalen Führungsorganisationen vom 09. Dezember 2021

1. Ausgangslage

Die KdK hat eine Umfrage bei den kantonalen Krisengremien durchgeführt, um ihre Auswertung der Krisenbewältigung zu vervollständigen. Damit soll ein Überblick über die Krisenorganisation auf Kantonsebene erstellt werden. Die Umfrage, an der 20 Kantone teilnahmen, wurde zwischen dem 28. Oktober und dem 12. November 2021 über die RK MZF bei den Verantwortlichen der kantonalen Führungsstäbe und -organe (KFS/KFO) durchgeführt.

Die wichtigsten Ergebnisse werden in Ziffer 2 vorgestellt. Ziffer 3 enthält eine Zusammenfassung der Antworten der Kantone für jede Frage. Bei gewissen Fragen haben nicht alle Kantone geantwortet, weshalb bei einer quantitativen Auswertung gesamthaft zum Teil weniger als 20 Rückmeldungen ausgewiesen werden.

Dieses Dokument ist ein Anhang zum Schlussbericht der KdK vom 25. März 2022 «Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen während der Covid-19-Pandemie: Schussfolgerungen und Empfehlungen».

2. Wichtigste Ergebnisse

2.1. Allgemein

Alle befragten Kantone sehen in ihrem Pandemieplan vor, ihr Führungsorgan in Krisenfällen einzusetzen. Während einige nur dieses Organ erwähnen, verweist der Pandemieplan in der Mehrheit der Kantone auf mehrere Krisengremien. In den meisten Fällen soll neben dem KFS/KFO auch ein auf die Gesundheit spezialisierter Krisenstab eingesetzt werden.

Eine Mehrheit der Kantone hält eine Änderung des kantonalen Pandemieplans für notwendig. Die Kantone stellen mehrere Mängel fest: Die Krisenorganisation ist nicht klar definiert, die Zusammenarbeit mit dem Bund ist zu wenig gut reglementiert, und die Pläne sehen keine ausreichende personelle Ausstattung der Gesundheitsdirektionen vor. Bestimmte Kantone haben im Übrigen bereits Änderungen in Angriff genommen.

Tatsächlich haben seit dem Beginn der Coronakrise alle befragten Kantone das kantonale Führungsorgan aufgebildet, um die Pandemie zu bekämpfen. Diese Organe sind teilweise während der gesamten Krise aktiv geblieben und arbeiten bis heute. Ihre Aufgaben haben sich allerdings im Laufe der Krise geändert: Während sie anfänglich für Führungsaufgaben zuständig waren, spielten sie später oft eine unterstützende und beratende

Rolle. Bei der Hälfte der befragten Kantone wurden die Führungsorgane (KFS/KFO) nur in der ersten Welle einberufen, deren Zeitraum mehr oder weniger der sogenannten ausserordentlichen Lage entsprach (von Ende Februar bis im Spätsommer 2020). In manchen Kantonen wurden die Führungsorgane zweimal aktiviert: in der ausserordentlichen Lage und in der zweiten Welle. Vor allem waren die Führungsorgane in allen Kantonen, die an der Umfrage teilnahmen, von Anfang an vollumfänglich in die Krisenbewältigung eingebunden, was zweifellos mit ihrer Reaktionsschnelligkeit zusammenhängt.

Neben den kantonalen Führungsorganen haben die meisten Kantone noch weitere für die Krisenbewältigung zuständige Instanzen geschaffen. Trotz der kantonal unterschiedlichen Bezeichnungen handelt es sich mehrheitlich um auf das Gesundheitswesen spezialisierte Stäbe oder Covid-19-Taskforces. Im Übrigen waren unter der Führung der verantwortlichen Gremien zahlreiche weitere Instanzen an der Krisenbewältigung beteiligt. Die Kantone erwähnen in diesem Zusammenhang die politischen Organe, die Departementsstäbe, die betroffenen Verwaltungsdienste (Gesundheit, Polizei etc.), die Spitäler und Apotheken etc. (vgl. Ziff. 3, Frage 6).

2.2. Kantonale Krisengremien

Die Antworten der Kantone zeigen, wie umfangreich und vielfältig die Verantwortlichkeiten und Aufgaben der kantonalen Krisengremien sind. Sie lassen sich folgendermassen zusammenfassen: Fachliche Aufgaben: Die Krisengremien sind für die Lagebeurteilung und die Verwaltung der verfügbaren Ressourcen verantwortlich. Führungsaufgaben: Die Krisengremien müssen eine kantonsweite Strategie festlegen sowie für Ordnung und Sicherheit sorgen. Ferner sichern sie die Koordination zwischen den beteiligten Akteuren und dienen der Regierung als beratendes und Vorschläge erarbeitendes Gremium. Schliesslich sind die Krisengremien auch für die Information der Bevölkerung zuständig und leisten Medien- und Öffentlichkeitsarbeit.

Die Zusammensetzung der kantonalen Führungsorgane ist in den kantonalen Rechtsgrundlagen verankert. Sie umfassen in der Regel eine Vertretung der Kantonsregierung, in der Regel die Vorsteherin bzw. den Vorsteher des am stärksten betroffenen Departements, sowie Vertretungen des kantonsärztlichen Dienstes, der Staatskanzlei, der Polizei und der Gemeinden. Die Kantone, in denen ein anderes Krisengremium als das kantonale Führungsorgan für die Covid-19-Krisenbewältigung eingerichtet wurde, sehen eine ähnliche Zusammensetzung vor und die Leitung des Führungsorgans ist im entsprechenden Gremium vertreten. Die Krisengremien sind je nach den Bedürfnissen der Kantone modular aufgebaut. So werden sie oftmals durch weitere Partner wie beispielsweise Vertreterinnen und Vertreter der Spitäler oder anderen Pflegeeinrichtungen ergänzt.

Zwischen der ersten und der zweiten Welle wurde die Zusammensetzung der Krisengremien in der Regel gemäss den Prioritäten angepasst und neu ausgerichtet. So wurden allgemein kleinere Gremien gebildet.

Bei der Organisation sind zwischen der ersten und der zweiten Welle keine bedeutenden Unterschiede festzustellen: Die Krisengremien treffen sich oft (täglich oder mehrmals pro Woche). In epidemisch ruhigeren Phasen nimmt die Sitzungsfrequenz leicht ab. Im Übrigen erstellen sie mindestens einmal pro Woche einen Lagebericht.

2.3. Einbezug der Gemeinden und Zusammenarbeit mit anderen Kantonen

Bei etwas mehr als der Hälfte der befragten Kantone sind die Gemeinden im kantonalen Krisengremium vertreten. Dies geschieht jedoch auf unterschiedliche Weise: In den meisten Fällen sitzt ein Mitglied eines kommunalen Krisengremiums im kantonalen Gremium. Bisweilen ist auch eine Vertretung des Gemeindeverbandes oder die oder der kantonale Gemeindedelegierte vorgesehen.

In den Kantonen ohne Vertretung der Gemeinden im kantonalen Krisengremium sind diese meistens über den Austausch von Informationen, die Zustellung von Protokollen oder Sitzungen der Stäbe mit den kommunalen Delegierten in die Krisenorganisation eingebunden.

Die überwiegende Mehrheit der kantonalen Krisengremien pflegt enge Beziehungen zu den Organen der anderen Kantone: formell (zum Beispiel wöchentliche Informationssitzung) und informell je nach Situation und Ansprechpartnern.

2.4. Krisenkommunikation

In mehr als der Hälfte der Kantone erfolgt die Krisenkommunikation über die üblichen Kommunikationskanäle (Staatskanzlei, Kommunikationsstelle der Kantonsregierung etc.). Hierbei handelt es sich vor allem um die politische und strategische Kommunikation. Die eher fachliche oder operative Kommunikation wird in mehreren Kantonen vom kantonalen Krisengremium oder den für die entsprechende Thematik zuständigen Direktionen bzw. Departementen (zum Beispiel Gesundheit oder Polizei) übernommen.

In mehr als der Hälfte der Kantone enthält der kantonale Pandemieplan Krisenkommunikationselemente. Auf organisatorischer Ebene werden dabei insbesondere die Zuständigkeiten festgelegt. Inhaltlich geht es hauptsächlich um die Regelung der Art der Kommunikation gegenüber der Bevölkerung (Aufruf zur Einhaltung der Massnahmen, Beantwortung von Fragen sowie Reaktion auf falsche Informationen und Kritik).

Fast alle Kantone verfügen über ein allgemeines Krisenkommunikationskonzept. Dieses enthält namentlich die Rechtsgrundlagen sowie die Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten. Es definiert die Grundlagen, Prinzipien und Ziele der Kommunikation des Kantons, regelt aber auch die Verfahren und insbesondere die Abfassung der Medienmitteilungen und die Beantwortung von Medienanfragen. Des Weiteren sind im Krisenkommunikationskonzept die verschiedenen Kommunikationsarten je nach Zielpublikum definiert: politische Kommunikation, operative Kommunikation, Kommunikation gegenüber dem Bund, externen Partnern, der Bevölkerung oder verwaltungsintern.

Die meisten Kantone planen oder prüfen, die Krisenkommunikation angesichts der in der Covid-19-Krise gesammelten Erfahrungen weiterzuentwickeln.

2.5. Schlussfolgerung

Die Umfrage bietet einen allgemeinen Überblick über die Krisenorganisation in den Kantonen. Die kantonalen Führungsorgane waren in allen teilnehmenden Kantonen aktiv. In den meisten Kantonen fungierten sie zu Beginn der Pandemie als Hauptkrisengremium und nahmen sowohl strategische als auch fachliche Aufgaben wahr. Im weiteren Verlauf der Krise wurden dann vor allem im Gesundheitsbereich rasch Taskforces oder Stäbe eingesetzt, die in der Regel eine schlankere Organisation als die Führungsorgane hatten. Die Gemeinden pflegen enge Kontakte zu den kantonalen Instanzen. Dort, wo sie nicht direkt in die Krisenorganisation eingebunden sind, werden sie von den Kantonen regelmässig informiert.

Die überwiegende Mehrheit der Kantone hatte bereits Regeln, Dispositive und Kommunikationsprozesse für den Krisenfall festgelegt. Diese scheinen jedoch nicht genug ausgereift und nicht ausreichend an die Praxis angepasst zu sein, da die meisten Kantone nach den in der Pandemie gesammelten Erfahrungen eine Überarbeitung in Erwägung ziehen.

Die von der KdK durchgeführte Evaluierung der Krisenbewältigung kann durch die gesammelten Daten ergänzt werden. Die Analyse könnte jedoch punktuell noch vertieft werden. So sind mehrere Fragen weiterhin offen, z. B.: Wie gestaltete sich die Zusammenarbeit zwischen den kantonalen Führungsorganen und den Sonderstäben? Welches waren die positiven und negativen Punkte der Zusammenarbeit? Welche Aspekte der Krisenkommunikation haben gut funktioniert und welche müssen noch präzisiert werden?

3. Antworten zu den einzelnen Fragen

Allgemein

1. Welche Krisengremien sind im Pandemieplan in Ihrem Kanton vorgesehen?

19 Kantone verfügen über einen Pandemieplan, in dem die Krisengremien genannt werden.

1 Kanton (AR) besitzt keinen Pandemieplan, aber eine Risikoanalyse.

In den Pandemieplänen von 20 Kantonen ist verankert, dass im Krisenfall der KFS bzw. das KFO aufgeboten wird.

12 Kantone haben mindestens zwei Krisengremien im Pandemieplan vorgesehen. Neben dem KFO werden oft auf das Gesundheitswesen spezialisierte Stäbe genannt (zum Beispiel Sonderstab Pandemie, Taskforce Santé publique etc.). Im Übrigen nennen mehrere Kantone weitere für die Krisenbewältigung zuständige Instanzen: Facharbeitsgruppen, kantonale Departemente, Amtsstellen, Regierung etc.

In 8 Kantonen ist im Pandemieplan nur vom Führungsorgan die Rede. 2 dieser Kantone erwähnen auch regionale Führungsorgane.

2. Hat sich der Pandemieplan Ihres Kantons im Bereich der Zuständigkeiten, sprich hinsichtlich der strategischen und operativen Führung, bewährt? Sind allenfalls Anpassungen vorzunehmen?

Die Verantwortlichen der Stäbe bewerten ihre Pandemiepläne mit 3,3 von 5 Sternen.

1 Kanton besitzt keinen Pandemieplan und handelt situativ.

12 Kantone sind der Auffassung, dass Anpassungen vorgenommen werden müssen. Diese wurden zum Teil bereits umgesetzt: In einem Kanton wurde das im Pandemieplan ursprünglich als Krisengremium vorgesehene KFO durch einen Sonderstab Gesundheit ersetzt.

Die Änderungen sind vielfältig. Nachfolgend einige Beispiele:

- verbindlichere Vorgaben bzgl. Vorhalteleistungen im Gesundheitswesen / Krisenorganisation der Gesundheitsdirektion
- engere Zusammenarbeit innerhalb der kantonalen Verwaltung und mit dem Bund
- Vorausplanung von Überführungen
- Ungenügende personelle Aufstellung der kantonalen Gesundheitsdirektion für eine Pandemie

3. Wurde das kantonale Führungsorgan (KFS/KFO) in die Bewältigung der COVID-19-Krise eingebunden?

In allen Kantonen, die an der Umfrage teilgenommen haben, war das kantonale Führungsorgan (KFO) an der Krisenbewältigung beteiligt.

4. Wenn ja, in welchen Phasen (die Daten angeben)?

Die Antworten der Kantone lassen sich in drei Gruppen einteilen:

- Das kantonale Führungsorgan war während der gesamten Krise eingebunden (5 Kantone). Die Mitwirkung ist je nach Zeitraum unterschiedlich: Nach einer vollumfänglichen Mitwirkung in der ersten Welle (entspricht der sogenannten ausserordentlichen Lage) unterstützt das KFO bzw. der KFS anschliessend die anderen Krisenorgane.
- Das KFO bzw. der KFS war während der ersten Welle eingebunden (10 Kantone). Die Mitwirkung beschränkte sich auf den Zeitraum der sogenannten ausserordentlichen Lage. Die Daten schwanken je nach Kanton und können über die ausserordentliche Lage hinausgehen (bis Oktober 2020).
- Das KFO bzw. der KFS wurde zweimal beigezogen (5 Kantone). In der Regel wirkte das Organ in der ersten Welle und dann erneut in der zweiten Welle mit.

5. Wurden weitere Gremien in die Krisenbewältigung eingebunden?

In 15 Kantonen wurden noch weitere Gremien in die Krisenbewältigung eingebunden.

In 5 Kantonen wurde nur das kantonale Führungsorgan in die Krisenbewältigung eingebunden.

6. Wenn ja, welche Gremien?

Die Kantone nennen unterschiedliche Arten von Gremien:

- Covid-19-Sonderstäbe (unterschiedliche Bezeichnungen je nach Kanton: Covid-19-Taskforce, Sonderstab etc.)
- Krisenstäbe der kantonalen Direktionen und Ämter
- Taskforces und Arbeitsgruppen in den besonders betroffenen Sektoren (Tourismus, Bildung, Veranstaltungen etc.)
- Spitäler und Apotheken
- politische Gremien
- regionale Führungsorgane
- kommunale Führungsorgane
- etc.

Kantonale Covid-19-Krisengremien

7. Was sind die Rolle (strategisch/operativ), Aufgaben und Zuständigkeiten des kantonalen Covid-19-Krisengremiums (Stichworte genügen)?

Die Befragten weisen den Krisengremien unterschiedliche Aufgaben zu.

Einerseits müssen sie führen, eine Strategie erarbeiten und die verschiedenen an der Krise beteiligten Akteure koordinieren. Des Weiteren sorgen sie für Ordnung und Sicherheit sowie das Ressourcenmanagement.

Andererseits beraten sie und unterbreiten Vorschläge und Empfehlungen zuhanden der Regierung. Ferner sind sie verantwortlich, Konzepte zu entwerfen sowie die Massnahmen umzusetzen, und sie können als Einzige einen Gesamtüberblick über die Lage sicherstellen.

Schliesslich informieren sie die Bevölkerung und nehmen Kommunikationsaufgaben wahr.

8. Januar 2020 bis Ende August 2020: Wie wurde das kantonale Covid-19-Krisengremium zusammengesetzt?

Die Zusammensetzung der kantonalen Führungsorgane ist in den kantonalen Gesetzesgrundlagen verankert. Sie kann sich je nach Kanton unterscheiden, wobei Gemeinsamkeiten feststellbar sind. In der Regel sind sie wie folgt zusammengesetzt: eine Vertretung der Kantonsregierung, in der Regel die Vorsteherin bzw. der Vorsteher des am stärksten betroffenen Departements, Fachleute aus der Verwaltung (idem) sowie Vertretungen des kantonsärztlichen Dienstes, der Staatskanzlei, des Zivilschutzes, der Polizei und der Gemeinden, etc.

In Kantonen, in denen nicht das kantonale Führungsorgan hauptsächlich für die Krisenbewältigung zuständig ist, sind dessen Verantwortliche im spezifisch für die Bewältigung der Covid-19-Pandemien eingesetzten Krisengremium immer vertreten.

Weiter ist eine gewisse Flexibilität in der Zusammensetzung festzustellen: Je nach Fall werden Partner hinzugezogen (zum Beispiel Vertretungen der Spitäler oder anderer Pflegeeinrichtungen wie Spitex, Curaviva etc.).

9. Januar 2020 bis Ende August 2020: Wie wurde das kantonale Covid-19-Krisengremium organisiert (Häufigkeit der Sitzungen, formelle oder informelle Kontakte etc.)?

Die Häufigkeit der Sitzungen ist situationsabhängig.

In der ausserordentlichen Lage trafen sich die Krisengremien zwei- bis dreimal pro Woche oder sogar täglich. Sie verfassten zwei bis drei Lageberichte pro Woche. Es fand ein regelmässiger, täglicher Austausch mit dem Kantonsarzt statt. Die Kantone erwähnen zudem zahlreiche informelle und bilaterale Diskussionen.

Nach der Rückkehr in die besondere Lage im Spätsommer 2020 nahm die Häufigkeit der Sitzungen ab.

10. Herbst 2020 bis heute: Wie wurde das kantonale Covid-19-Krisengremium zusammengesetzt?

In den meisten Kantonen hat sich die Zusammensetzung des Krisengremiums im Laufe der Krise angepasst. Die weniger stark betroffenen Bereiche (zum Beispiel kritische Infrastrukturen oder Finanzen und Recht) sind zugunsten eines auf das Gesundheitswesen spezialisierten, konsolidierten Fachorgans aus dem Gremium ausgeschieden. Sie wurden also durch kleinere und auf operative Aspekte ausgerichtete Gremien abgelöst.

11. Herbst 2020 bis heute: Wie wurde das kantonale Covid-19-Krisengremium organisiert (Häufigkeit der Sitzungen, formelle oder informelle Kontakte etc.)?

In Bezug auf die Häufigkeit treffen sich die Gremien der meisten Kantone noch täglich oder mehrmals pro Woche. Die Häufigkeit der Lageberichte hat leicht abgenommen.

Einbezug der Gemeinden und Zusammenarbeit mit anderen Kantonen

12. Sind die Gemeinden im kantonalen Covid-19-Krisengremium vertreten?

In 11 Kantonen sind die Gemeinden im kantonalen Krisengremium vertreten.

In 8 Kantonen sind die Gemeinden nicht im kantonalen Krisengremium vertreten.

13. Falls ja, durch wen? (mehrere Antworten pro Kanton)

In 9 Kantonen sind die Gemeinden im kantonalen Krisengremium durch ein Mitglied eines kommunalen Krisengremiums vertreten.

In 3 Kantonen sind die Gemeinden im kantonalen Krisengremium durch eine Vertretung des Gemeindeverbandes vertreten.

In 2 Kantonen sind die Gemeinden im kantonalen Krisengremium durch den kantonalen Gemeindedelegierten vertreten.

In 1 Kanton sind die Gemeinden im kantonalen Krisengremium durch die Regierungsstatthalterin oder den Regierungsstatthalter vertreten.

In 1 Kanton sind die Gemeinden im kantonalen Krisengremium durch Gemeinderätinnen und Gemeinderäte vertreten.

14. Falls nein, sind die Gemeinden auf andere Weise in die kantonale Krisenorganisation eingebunden? Wie?

In 10 Kantonen sind die Gemeinden auch auf andere Weise in die kantonale Krisenorganisation eingebunden:

- Lageberichte, Protokolle und Informationsbulletins
- Informationen über das kantonale Krisengremium
- informelle Kontakte
- Sitzungen zwischen der Leitung des Krisenstabs, der oder dem Gemeindedelegierten und dem Vorstand des Gemeindeverbandes des Kantons

In 2 Kantonen sind die Gemeinden nicht auf andere Weise in die kantonale Krisenorganisation eingebunden.

15. Stand das Covid-19-Krisengremium Ihres Kantons in engem Kontakt mit den Krisengremien der anderen Kantone?

In 15 Kantonen stand das Krisengremium in engem Kontakt mit den Krisengremien der anderen Kantone.

In 3 Kantonen stand das Krisengremium nicht in engem Kontakt mit den Krisengremien der anderen Kantone.

16. Waren diese Treffen eher formell oder informell?

In 9 Kantonen waren diese Treffen eher informell.

In 6 Kantonen waren diese Treffen eher formell (wöchentliche Berichte oder Informationssitzungen).

In 3 Kantonen waren die Treffen sowohl formell als auch informell (formell mit dem BAG, informell zwischen den Kantonen).

Krisenkommunikation

17. Welche Stelle/n ist/sind in Ihrem Kanton für die Krisenkommunikation zuständig?

In 13 Kantonen ist die für die Kommunikation zuständige Stelle die Staatskanzlei oder der kantonale Kommunikationsdienst. Dies gilt vor allem für die politische Kommunikation.

In 5 Kantonen ist die für die Kommunikation zuständige Stelle das kantonale Krisengremium oder sie ist Teil des Krisengremiums (insbesondere für die fachliche Kommunikation).

In 2 Kantonen kümmert sich die Kantonspolizei um die Kommunikation.

In 2 Kantonen obliegt diese Aufgabe der Gesundheitsdirektion.

In 1 Kanton sind je nach Thema die verschiedenen Direktionen zuständig.

18. Enthält der kantonale Pandemieplan Elemente zur Krisenkommunikation? Falls ja, wie sehen diese aus?

In 11 Kantonen enthält der Pandemieplan Elemente zur Krisenkommunikation:

- Koordination der Reaktion auf die Krise, indem die Kommunikation zu einem vollwertigen Führungsinstrument gemacht wird; Aufforderung an die Bevölkerung und Partner, die festgelegten Massnahmen umzusetzen; Bildung von Zusammenhalt; Motivierung aller Bürgerinnen und Bürger sowie der Fachleute; Umgang mit Kritik, Gerüchten und dem Misstrauen der Öffentlichkeit; Vorausplanung der möglichen Reaktionen; Vorbereitung der Akteure auf die nächsten Schritte; die Initiative behalten; der Öffentlichkeit und den Partnern zuhören; Informationen und Meinungen an die Entscheidungsträger weiterleiten.
- Festlegung der Zuständigkeiten
- Kommunikationskonzepte

In 7 Kantonen enthält der Pandemieplan keine Elemente zur Krisenkommunikation.

1 Kanton gibt an, sich an das Kommunikationskonzept der Kantonsverwaltung zu halten.

19. Verfügt Ihr Kanton über ein generelles Krisenkommunikationskonzept? Falls ja: Was sind die wichtigsten Elemente darin?

16 Kantone verfügen über ein allgemeines Krisenkommunikationskonzept, das insbesondere folgende Elemente umfasst:

- Rechtliche/gesetzliche Grundlagen, Zuständigkeiten/Verantwortlichkeiten, Informationsbedürfnis, Ziele, Zielgruppen, Kommunikationsmittel, Grundsätze der Kommunikation, Medienmitteilung, Medienanfragen, Prozesse, politische Kommunikation, operative Kommunikation, fachliche Unterstützung, Kommunikation mit dem Bund, Kommunikation innerhalb der Verwaltung, Kommunikation mit Partnern, mit der Bevölkerung und den Medien, Hotline und Kommunikationskanäle.

2 Kantone besitzen kein allgemeines Krisenkommunikationskonzept.

20. Plant Ihr Kanton, in Zukunft Elemente der Krisenkommunikation zu entwickeln bzw. weiterzuentwickeln (z. B. Konzepterstellung oder -überarbeitung, Leitlinien etc.)?

15 Kantone planen oder prüfen, Elemente der Krisenkommunikation zu entwickeln bzw. weiterzuentwickeln.

5 Kantone sehen diesbezüglich keinen Bedarf.