

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon zentral 062 835 12 40
Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

Per E-Mail

Bundesamt für Bevölkerungsschutz

28. August 2024

Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 15. Mai 2024 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, im Rahmen eines Vernehmlassungsverfahrens zur Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung (KOBV) Stellung zu nehmen. Der Regierungsrat dankt Ihnen für diese Gelegenheit, die er gerne wahrnimmt.

1. Systematischer Einbezug der Kantone notwendig

Der Regierungsrat ist der Meinung, dass der Einbezug der Kantone systematischer vonstattengehen muss. Die "Kann-Formulierung" beim Einbezug der Kantone in den politisch-strategischen Krisenstab schafft zu wenig Verbindlichkeit. Der frühzeitige und vollständige Miteinbezug der Kantone ist von entscheidender Bedeutung, da die Ersteinsatzformation und der Bevölkerungsschutz unter der Hoheit der Kantone stehen.

2. Single Point of Contact in einer Krise

Der Regierungsrat ist der Meinung, dass zwingend ein Single Point of Contact (SPOC) für die Kantone definiert werden sollte. Dieser stellt den Informationsfluss zwischen dem Bund beziehungsweise dessen Krisenorganisationen und den Kantonen sicher.

Zudem weist der Regierungsrat auf die Wichtigkeit des Einbezugs der Wissenschaft hin und hält fest, dass der Informationsfluss zwischen Vertretern der Wissenschaft und den Delegierten des Bundes und der Kantone gewährleistet sein muss. Nur so erhalten die Kantone sämtliche wichtigen Informationen, die sie für ihr Krisenmanagement ebenfalls benötigen. Eine gemeinsame Kommunikation von Bund und Kantonen unterstützt der Regierungsrat ebenfalls. Gerade in Krisensituationen ist ein einheitliches Auftreten von Bund und Kantonen elementar.

3. Organisation und Arbeitsweise der Krisenstäbe

Der Regierungsrat weist darauf hin, dass ein Krisenstab grundsätzlich schlank organisiert sein und über eine einheitliche Leitung verfügen sollte. Es muss nicht zwingend bei jedem Ereignis der ganze Krisenstab aufgeboten werden; oft reicht die Einberufung eines Teilstabs mit den jeweiligen Fachspezialisten. Die Führung sollte jedoch immer dieselbe sein, damit die Operativität des Krisenstabs gewährleistet ist.

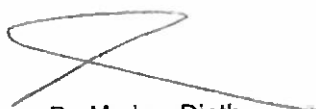
So erschliesst sich dem Regierungsrat nicht, warum es drei verschiedene Krisenstäbe braucht. Der Kernstab soll lediglich antizipierend und unterstützend eingesetzt werden, jedoch nicht während einer eigentlichen Krise; der politisch-strategische Krisenstab bereitet Geschäfte für den Bundesrat vor und koordiniert das Krisenmanagement; der operative Krisenstab übernimmt die Koordination zwischen den Verwaltungseinheiten und dem politisch-strategischen Krisenstab und erstellt Grundlagen für diesen. Der Bundesrat bleibt dabei die oberste und leitende Behörde und in der politischen Verantwortung. Aus den Erläuterungen wird nicht klar, warum drei verschiedene Stäbe gebildet werden und nicht ein Krisenstab, der seine Aufgaben mit Teilstäben wahrnehmen kann, aber die Führung einheitlich sicherstellt. Damit werden auch Redundanzen zwischen den verschiedenen Krisenstäben vermieden. Die vom Bund vorgeschlagene Lösung erscheint kompliziert und wird zu Unklarheiten und Doppelspurigkeit führen. Dies dürfte sich gerade bei schnell ablaufenden oder bei komplexen Ereignissen akzentuieren. Der Kanton Aargau hat bisher gute Erfahrungen mit einem übergeordneten Krisenmanagement in Form eines fachlich-politischen Krisenstabs gemacht. Weiter ist der Einbezug der Kantone und anderer Stellen nicht klar geregelt. Der frühzeitige und vollständige Miteinbezug der Kantone ist von entscheidender Bedeutung, da die Ersteinsatzformation und der Bevölkerungsschutz unter der Hoheit der Kantone stehen. Daher muss die Koordination unter den verschiedenen Organisationen oberste Priorität haben.

4. Aus- und Weiterbildung für Krisenstäbe notwendig

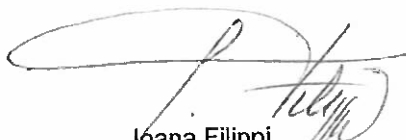
Zuletzt ist der Regierungsrat der dezidierten Meinung, dass die Angehörigen eines Krisenstabs angemessen aus- und vor allem regelmässig weitergebildet werden müssen. Die Erläuterungen zur Verordnung legen dar, dass es keine eigentliche Aus- und Weiterbildungspflicht für Angehörige von Krisenstäben gibt, die zuständigen Stellen jedoch für ein bedarfsausgerichtetes Ausbildungsangebot sorgen. Dies ist zu unklar formuliert. Die Angehörigen der Krisenstäbe müssen zu Aus- und Weiterbildungen aufgeboten werden können. Dazu gehören im Übrigen auch verschiedene Übungen, die in regelmässigen Abständen durchgeführt werden müssen, um die Einsatzfähigkeit des Krisenstabs einerseits zu prüfen und andererseits stetig zu verbessern.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse



Dr. Markus Dieth
Landammann



Joana Filippi
Staatsschreiberin

Kopie

- recht@babs.admin.ch



Regierungsrat, 9102 Herisau

Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölke-
rungsschutz und Sport VBS
3003 Bern

Dr. iur. Roger Nobs
Ratschreiber
Tel. +41 71 353 63 51
roger.nobs@ar.ch

Herisau, 5. September 2024

Eidg. Vernehmlassung: Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung; Stellungnahme des Regierungsrates von Appenzell Ausserrhoden

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 15. Mai 2024 wurden die Kantonsregierungen vom Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport eingeladen, sich zur Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung bis 4. September 2024 vernehmen zu lassen.

Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden nimmt dazu wie folgt Stellung:

1.1 Allgemeines

Der Regierungsrat begrüsst, dass der Bund die notwendigen Voraussetzungen für einen raschen und systematischen Einsatz der überdepartementalen Krisenstäbe schaffen und die Bundesverwaltung effizienter und effektiver auf Krisensituationen vorbereiten will. Die Analysen zur Bewältigung der Coronakrise, die vom Bund, den Kantonen und Dritten erarbeitet wurden, haben zahlreiche Herausforderungen und mehrfachen Optimierungsbedarf ergeben. Eine Anpassung ist daher sinnvoll.

Der Regierungsrat bedauert, dass der Bund auf einen frühzeitigen Einbezug von Kantonsvertretungen in die Ausarbeitung der Verordnung verzichtet hat. Dieser hätte es erlaubt, die aus Sicht der Kantone wichtigen Punkte bereits in der Phase des Vorentwurfs einzubringen.

Der Regierungsrat bedauert, dass bei der Konzeption der Verordnung nicht ein breiterer Ansatz bezüglich der vertikalen Schnittstellen des Krisenmanagements Bund–Kantone gewählt wurde. Die Erfahrungen aus der Covid-19-Pandemie zeigen, dass die Koordination zwischen den Staatsebenen für eine effiziente Krisenbewältigung von grosser Bedeutung ist. Der Regierungsrat beantragt daher, dass künftig die Kantone systematisch in das Krisenmanagement des Bundes einzubeziehen sind, wenn sie von einer Krise ebenfalls betroffen sind, namentlich in ihrer Rolle als primäre Vollzugsträger.



Der Regierungsrat beantragt, dass die im Erläuternden Bericht zu Art. 3 der Vernehmlassungsvorlage aufgeführten Möglichkeiten, wie ein Antrag um Einsetzung der Krisenorganisation an den Bundesrat gestellt werden kann, im Verordnungstext aufgeführt werden. Dabei ist zu prüfen, ob den Kantonen nicht die Möglichkeit eingeräumt werden sollte, direkt einen Antrag zur Einsetzung der Krisenorganisation stellen zu können. Aufgrund der Bedeutung des Prozesses und aufgrund der Erfahrungen, die während der Coronakrise gemacht wurden, ist dies zwingend.

Der Regierungsrat beantragt, dass nicht nur der Übergang in die Krisenstrukturen, sondern auch der Übergang zurück in die ordentlichen Strukturen klarer zu regeln ist. Es handelt sich auch hier um eine Erfahrung aus der Covid-19-Pandemie, die in der vorliegenden Verordnung abgebildet werden sollte.

1.2 Politisch-Strategischer Krisenstab (PSK)

Gemäss der Vernehmlassungsvorlage soll das federführende Departement einzelne Vertretungen der Kantone in beratender Funktion in den PSK beiziehen können. Der Regierungsrat verlangt, dies verbindlicher zu regeln. Auf eine Kann-Formulierung ist zu verzichten. Die Kantone sind systematisch in das Krisenmanagement des Bundes einzubinden. Vertretungen der Kantone sollen Einsitz nehmen, wenn die Kantone von einer Krise betroffen sind, namentlich mit Blick auf den Vollzug von Bundesmassnahmen. Die entsprechenden Artikel sind entsprechend anzupassen.

Mit der Kann-Formulierung liegt es im freien Ermessen des federführenden Departementes, ob und in welcher Form es Vertretungen der Kantone in den PSK einbezieht. Dies schafft in Bezug auf den Einbezug der Kantone zu wenig Verbindlichkeit und wird den Erkenntnissen aus der Coronakrise nicht gerecht. Nur mit frühzeitigem Einbezug von Kantonsvertretungen kann die Perspektive der Vollzugsorgane in die Diskussion rechtzeitig eingebracht und Einschätzungen zur politischen Akzeptanz geplanter Massnahmen des Bundes vorgenommen werden.

1.3 Permanenter Kernstab

Der Regierungsrat empfiehlt, dass über die Geschäftsstelle des Permanenten Kernstabes ein SPOC eingerichtet und dies in der KOBV abgebildet wird (Art. 11, 12).

Der Permanente Kernstab soll eine ständig erreichbare Kontaktstelle für die Krisenorganisation sicherstellen. Für die Kantone ist es entscheidend, dass sie im Krisenfall und in der Vorbereitung über einen SPOC zur Krisenorganisation des Bundes verfügen.

1.4 Ausbildungen, Schulungen und Übungen

Der Regierungsrat beantragt, dass explizite Bestimmungen zur Organisation und Durchführung von periodischen Ausbildungen und Schulungen sowie zur Durchführung von Übungen unter Einbezug der betreffenden Organe – insbesondere auch der Kantone – in die Vorlage aufgenommen werden.

Die Organisation von Übungen im Krisenmanagement wird zwar erwähnt, doch fehlen explizite und konkrete Bestimmungen zur Ausbildung, Schulung und zur Durchführung von Übungen unter Einbezug der betreffenden Organe. Für das Funktionieren der Krisenorganisation sind solche jedoch zwingend nötig.



1.5 Einbezug von Kantonen und Wissenschaft

Der Regierungsrat beantragt, Art. 15 Abs 1 der Vernehmlassungsvorlage zu ändern, indem die Kantone gegenüber der Geschäftsstelle des permanenten Kernstabs je eine Kontaktstelle für den Krisenfall bezeichnen müssen und nicht nur können.

Für das Krisenmanagement des Bundes ist es wichtig, dass alle 26 Kantone gleichzeitig und auf die gleiche Art und Weise kontaktiert werden können.

Gemäss erläuterndem Bericht sollen alle Kantone hierfür je eine Kontaktstelle bezeichnen. Zudem soll das Generalsekretariat der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) die Rolle des «Single Point of Contact» (SPOC) für den Bund gegenüber den interkantonalen Konferenzen übernehmen und so die Informationsübermittlung koordinieren. Zentral ist dabei, dass zwischen den Kantonen und den interkantonalen Konferenzen unterschieden wird. Dies findet aber im Verordnungstext keinen Niederschlag – einzig im erläuternden Bericht. Gemäss Verordnung kommt der KdK keine Rolle zu, da diese nicht mit den Kantonen gleichzusetzen ist. Die Rolle der KdK als SPOC für interkantonale Konferenzen beim Einbezug der Kantone sollte deshalb auch in der Verordnung Erwähnung finden – allerdings beschränkt auf diese Rolle für die interkantonalen Konferenzen und nicht für alle Kantone.

1.6 Krisenkommunikation

Der Regierungsrat beantragt, dass Art. 17 der Vernehmlassungsvorlage um eine Bestimmung zur vertikalen Koordination der Krisenkommunikation des Bundesrates und der Kantonsregierungen ergänzt wird.

Wenn eine Krise auch die Kantone betrifft, ist es wichtig, dass der Bundesrat und die Kantonsregierungen gegenüber der Bevölkerung möglichst abgestimmt und kohärent und wenn angezeigt auch gemeinsam kommunizieren. Der Koordinationsauftrag der Bundeskanzlei ist entsprechend auszubauen.

1.7 Vorsorgeplanung

Der Regierungsrat erwartet, dass die Kantone systematisch in die Koordination der Vorsorgeplanung einbezogen werden. Ergänzend regt er an, dass der Bund auch den Einbezug der entsprechenden fachlichen Organe auf Stufe Bund und Kantone (z. B. im ABC-Bereich) im Rahmen der nationalen Vorsorgeplanungen sicherstellt.

Diese Erwartung erfolgt mit Blick darauf, dass die nationale Vorsorgeplanung vom BABS im Rahmen des Permanenten Kernstabs koordiniert wird (Art. 12 Abs. 1 lit. i).



Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Auftrag des Regierungsrates

Dr. iur. Roger Nobs, Ratschreiber

Regierungsrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS,
Bern

recht@babs.admin.ch

Liestal, 13. August 2024

Vernehmlassung betreffend Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin

Besten Dank für die Möglichkeit der Stellungnahme zur neuen Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung. Wir begrüssen, dass die Struktur der Krisenorganisation auf Stufe Bund in einer Verordnung definiert und transparent aufgeführt wird.

Zur Vorlage haben wir folgende Bemerkungen und Änderungsanträge:

Art. 3

Antrag auf Ergänzung (zusätzlicher Absatz): «Die Kantone werden über die Einsetzung der Stäbe (politisch-strategischer Krisenstab PSK, operativer Krisenstab OPK) informiert.»

Dabei muss die Information sehr rasch erfolgen und idealerweise über bestehende Systeme, wie die elektronische Lagedarstellung der Nationalen Alarmzentrale ELD NAZ oder Gremien wie die Konferenz der kantonalen Verantwortlichen für Militär, Bevölkerungsschutz und Zivilschutz KV MBZ.

Einsetzung der beiden Krisenstäbe: Die im Bericht erwähnten drei Varianten finden sich nicht in der Verordnung wieder. Unklar ist, weshalb es vier Departemente sein müssen, die einen Antrag auf Einsetzung stellen. Es wird auf einen roten Ordner verwiesen, jedoch darüber nichts weiter ausgeführt. Es bestehen daher Unklarheiten bezüglich Einsetzung der beiden Krisenstäbe. Es stellt sich zudem die Frage, ob die im Bericht vorgesehenen Wege in einer sich abzeichnenden Krise nicht zu schwerfällig sind.

Art. 5 im erläuternden Bericht

Zu den Aufgaben des politisch-strategischen Krisenstabs PSK gehört gemäss Verordnung nicht, Entscheide zu treffen. Es sollte daher ausgeführt werden, von wem die Entscheide getroffen werden. Wir gehen davon aus, dass dies die Bundesregierung sein dürfte?

Es stellt sich weiter die Frage, wer das Krisenmanagement führt, da gemäss Art. 5 Abs. 3 Bst. a der politisch-strategische Krisenstab PSK dieses lediglich koordiniert.

Art. 6 Abs. 2

Änderungsantrag:

Wir beantragen, die Kantone als feste Mitglieder in die überdepartementale Krisenorganisation des Bundes in Artikel 6 Absatz 1 einzubinden, anstatt als optionale Mitglieder wie in Art. 6 Abs. 2 vorgesehen. Der optionale Einbezug schafft für die Kantone zu wenig Verbindlichkeit. Die Kantone sollten besser und systematisch in das Krisenmanagement des Bundes eingebunden werden. Vertretungen der Kantone sollen im politisch-strategischen Krisenstab PSK Einsitz nehmen, wenn die Kantone von einer Krise betroffen sind, dies insbesondere mit Blick auf den Vollzug von Bundesmassnahmen.

Art. 8 Abs. 2

Änderungsantrag:

Wir beantragen, die Kantone als festen Bestandteil in die überdepartementale Krisenorganisation des Bundes in Artikel 8 Absatz 1 einzubinden, anstatt als optionale Mitglieder wie in Art. 8 Abs. 2 vorgesehen. Der optionale Einbezug schafft auch hier zu wenig Verbindlichkeit und wird den Erkenntnissen aus der Covid-19-Pandemie nicht gerecht. Die Kantone sollten besser und systematisch in das Krisenmanagement des Bundes eingebunden werden. Vertretungen der Kantone sollen im operativen Krisenstab OPK Einsitz nehmen, wenn die Kantone von einer Krise betroffen sind, dies insbesondere mit Blick auf den Vollzug von Bundesmassnahmen.

Art. 8 Abs. 3

Die Leitung des operativen Krisenstabs OPK soll zumindest teilweise durch Mitglieder des permanenten Krisenstabes sichergestellt werden und nicht durch das federführende Departement. Diese Funktion wäre auch in Artikel 9 zu erwähnen. Lediglich eine Unterstützung durch den permanenten Krisenstab wird als nicht zielführend erachtet.

Art. 17

Krisenkommunikation

Antrag auf Ergänzung (zusätzlicher Absatz)

Der Artikel ist um einen Passus zu ergänzen, der die Koordination der Kommunikation mit den Kantonen regelt. Wenn eine Krise die Kantone betrifft, ist es wichtig, dass der Bundesrat und die Kantonsregierungen gegenüber der Bevölkerung möglichst koordiniert und wenn angezeigt auch gemeinsam kommunizieren. Hierfür ist eine frühzeitige Information der Kantone unerlässlich.

Allgemeine Anmerkungen

- Bei der vorgesehenen Organisation mit PSK, OPK und permanentem Krisenstab ist unklar, mit welchem Stab auf Stufe Bund die Führungsorgane der Kantone zukünftig den Ereignisfall üben sollen. Dies sollte geklärt werden.
- Der Begriff Krisenstab ist nicht ideal. Das Wort suggeriert, ein Führungsorgan komme immer nur bei einer Krise (höchste Ereignisstufe) zum Einsatz. Wir regen an, die Namensgebung zu überdenken.
- Nicht geregelt ist die Rolle der genannten Stäbe bei Verteidigungsoperationen (bewaffnete Konflikte). Es stellt sich die Frage, ob dies nicht auch gleich geregelt werden könnte.

- Im Bericht wird von (komplexen) Krisen gesprochen. In der Verordnung wird dieser Begriff nicht mehr verwendet. Dafür wird relativ allgemein von einer unmittelbaren und schweren Gefahr für den Staat gesprochen, die mit den bestehenden Strukturen nicht bewältigt werden kann. Dennoch wird auf den bestehenden Strukturen (Departemente) aufgebaut und keinem der drei Stäbe eine Entscheidungskompetenz zugesprochen. Die drei Stäbe sind vor allem unterstützend tätig. Dies birgt die Gefahr eines grossen Koordinations- und Verwaltungsaufwands, der in einer Krise ungünstig ist. Wir regen an, dies nochmals zu prüfen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Hochachtungsvoll



Isaac Reber
Regierungspräsident



Elisabeth Heer Dietrich
Landschreiberin



Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 85 62
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

Eidgenössisches Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport

Per E-Mail an:
recht@babs.admin.ch

Basel, 27. August 2024

Präsidialnummer: P240682

Regierungsratsbeschluss vom 27. August 2024

**Vernehmlassung zur Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung;
Stellungnahme des Kantons Basel-Stadt**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 15. Mai 2024 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zur Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung zukommen lassen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und lassen Ihnen nachstehend unsere Anträge und Bemerkungen zukommen.

1. Grundsätzliche Bemerkungen

Im Grundsatz begrüssen wir die Stossrichtung des Bundes, die notwendigen Voraussetzungen für einen raschen und systematischen Einsatz der überdepartementalen Krisenstäbe schaffen und die Bundesverwaltung effizienter und effektiver auf Krisensituationen vorbereiten zu wollen. So haben die Analysen über die Bewältigung der Coronakrise, die vom Bund, den Kantonen und Dritten erarbeitet wurden, mehrfachen Optimierungsbedarf ergeben. Gleichwohl gibt die Vorlage Anlass zu nachfolgenden Bemerkungen, ohne dass wir uns mit diesen unmittelbar in die Organisation des Bundes einzumischen beabsichtigen.

Die vorgeschlagene Krisenorganisation mit drei – zum Teil parallel arbeitenden – Krisenstäben erscheint uns kompliziert, personalintensiv und anspruchsvoll in der Steuerung. Aus dem Verordnungsentwurf geht nur bedingt hervor, wie in einem Ereignisfall die Abstimmung zwischen diesen drei Stäben auf organisatorischer und führungstechnischer Ebene erfolgt. Mit Blick auf eine bestmögliche Prozesstransparenz würden wir eine schlankere, einfachere und damit schlagfertigeren Krisenorganisation bevorzugen.

Ausserdem haben die Erfahrungen aus der Covid-19-Pandemie gezeigt, dass die Koordination zwischen den Staatsebenen für eine effiziente Krisenbewältigung von grosser Bedeutung ist. Vor diesem Hintergrund bedauern wir, dass bei der Konzeption der Verordnung nicht ein breiterer Ansatz bezüglich der vertikalen Schnittstellen des Krisenmanagements Bund-Kantone gewählt wurde. Wir

regen daher an, die Kantone künftig systematisch in das Krisenmanagement des Bundes einzubeziehen, sofern sie von einer Krise ebenfalls betroffen sind – namentlich in ihrer Rolle als primäre Vollzugsträger.

2. Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln

2.1 Artikel 3

Gemäss Artikel 3 wird der politisch-strategischen Krisenstab (PSK) eingesetzt, wenn eine unmittelbare und schwere Gefahr droht. Gleichzeitig soll er gemäss Artikel 5 die politisch-strategische Lage beurteilen. Für uns ist indes nicht ersichtlich, wie der Bundesrat eine drohende unmittelbare und schwere Gefahr erkennen soll, solange der PSK nicht aktiviert ist. Entsprechend empfehlen wir, zu prüfen, ob die Einsetzung des PSK – sowie auch des operativen Krisenstabs (OPK) – früher erfolgen sollte bzw. ob diese Gremien nicht sogar eine permanente Rolle in der Lageverfolgung und -beurteilung zuhanden des Bundesrats übernehmen sollten. Dadurch könnte der in den Auswertungen der Covid-19-Pandemie erkannten mangelhaften Antizipation sowie dem zu späten Aufbau einer überdepartementalen Krisenorganisation entgegengewirkt werden.

Ferner regen wir an, die im Erläuternden Bericht zu Artikel 3 aufgeführten Möglichkeiten, wie ein Antrag um Einsetzung der Krisenorganisation an den Bundesrat gestellt werden kann, im Verordnungstext widerzugeben. Dabei ist zu prüfen, ob den Kantonen die Möglichkeit eingeräumt werden kann, direkt einen Antrag zur Einsetzung der Krisenorganisation stellen zu können.

2.2 Artikel 6

Gemäss Art. 6 soll das federführende Departement einzelne Vertretungen der Kantone in beratender Funktion in den PSK beiziehen können. Wir regen an, auf eine Kann-Formulierung zu verzichten und die Kantone systematisch in das Krisenmanagement des Bundes einzubinden. Damit soll sichergestellt werden, dass die Perspektive der Vollzugsorgane rechtzeitig in die Diskussion eingebracht und Einschätzungen zur politischen Akzeptanz geplanter Massnahmen des Bundes vorgenommen werden.

Weiter empfehlen wir, im Erläuternden Bericht festzuhalten, welche Konferenzen im Krisenfall zwingend im PSK vertreten sein müssen. Aus unserer Sicht sind dies die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), die Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr (RK MZF) sowie die thematisch am stärksten betroffene Direktorenkonferenz. Die KdK koordiniert in einer Krise den Informationsfluss zwischen dem Bund und den interkantonalen Konferenzen und stellt die Rolle des Single Point of Contact (SPOC) gegenüber dem Bund sicher. Die RK MZF stellt die federführende Konferenz auf politisch-strategischer Ebene der Kantone in Fragen des Bevölkerungsschutzes und der Verteidigung dar. Schliesslich ist die thematisch am stärksten betroffene Konferenz die fachlich kompetenteste Direktorenkonferenz.

2.3 Artikel 7 und 8

Der OPK soll gemäss Artikel 7 Massnahmen koordinieren und Aktionen umsetzen. Um ein effizientes operatives Krisenmanagement zu erreichen, müssen auf operativer Ebene bisweilen sehr rasch umsetzungsorientierte Entscheide getroffen werden. Aus unserer Sicht sollte der OPK daher mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattet werden – etwa zur Zuteilung von Aufgaben an die verschiedenen Krisenstäbe, zur Verabschiedung von Richtlinien und Vollzugshilfen, zum Einbezug von Dritten oder zur Bildung von Ad-hoc-Arbeitsgruppen. Damit dies auch gegenüber den Kantonen zielführend erfolgen kann, befürworten wir, dass diese stets im OPK vertreten sind.

2.4 Artikel 11 und 12

Für die Kantone ist es entscheidend, dass sie im Krisenfall über einen SPOC zur Krisenorganisation des Bundes verfügen. Entsprechend regen wir an, den Verordnungstext dahingehend zu präzisieren, dass ein solcher über die Geschäftsstelle des Permanenten Kernstabes eingerichtet wird.

2.5 Artikel 15

Ebenso ist es für das Krisenmanagement elementar, dass alle 26 Kantone gleichzeitig und auf die gleiche Art und Weise kontaktiert werden können. Wir würden es daher gutheissen, wenn von der Kann-Formulierung in Artikel 15 abgesehen wird und die Kantone verpflichtet werden, gegenüber der Geschäftsstelle des permanenten Kernstabs je eine Kontaktstelle für den Krisenfall zu bezeichnen.

2.6 Artikel 17

Sofern eine Krise auch die Kantone betrifft, ist es wichtig, dass der Bundesrat und die Kantonsregierungen gegenüber der Bevölkerung möglichst abgestimmt und kohärent und wenn angezeigt auch gemeinsam kommunizieren. Der Koordinationsauftrag der Bundeskanzlei ist unseres Erachtens entsprechend auszubauen und Artikel 17 um eine Bestimmung zur vertikalen Koordination der Krisenkommunikation des Bundesrates und der Kantonsregierungen zu ergänzen.

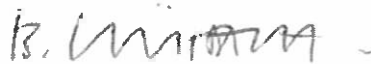
Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen. Für Rückfragen steht Ihnen gerne der Kommandant der Rettung Basel-Stadt, Dominik Walliser, dominik.walliser@jsd.bs.ch, zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin



Regierungsrat

Postgasse 68
Postfach
3000 Bern 8
info.regierungsrat@be.ch
www.be.ch/rr

Staatskanzlei, Postfach, 3000 Bern 8

Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungs-
schutz und Sport VBS

Per E-Mail an: recht@babs.admin.ch

RRB Nr.: 888/2024
Direktion: Sicherheitsdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

4. September 2024

Vernehmlassung des Bundes: Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesver- waltung (KOBV) Stellungnahme des Kantons Bern

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat des Kantons Bern dankt Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

1. Grundsätzliches

Der Regierungsrat des Kantons Bern begrüsst es grundsätzlich, dass der Bundesrat die Strukturen und Prozesse seiner Krisenorganisation in einer neuen Verordnung regelt. Der Fokus des vorliegenden Entwurfs der Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung liegt auf der überdepartementalen Krisenorganisation der Bundesverwaltung.

Wir bedauern es, dass bei der Konzeption der Verordnung nicht ein breiterer Ansatz im Sinne der Krisenbewältigung und bezüglich der vertikalen Schnittstellen des Krisenmanagements Bund-Kantone gewählt wurde. Die Erfahrungen aus der Covid-19-Pandemie zeigen, dass die Koordination zwischen den Staatsebenen für eine effiziente Krisenbewältigung von grosser Bedeutung ist. Zukünftig sind die Kantone deshalb systematisch ins Krisenmanagement des Bundes einzubeziehen, wenn sie von einer Krise ebenfalls betroffen sind, namentlich in ihrer Rolle als primäre Vollzugsträger.

Bei der vorgeschlagenen Krisenorganisation des Bundes besteht aus der Sicht des Regierungsrates die Gefahr, dass die beabsichtigte Koordination kompliziert, personalintensiv und anspruchsvoll sein wird. Nach den gemachten Erfahrungen in der Covid-19-Pandemie hätte sich der Regierungsrat eine schlanke, einfache und damit schlagfertige Krisenorganisation auf Seiten des Bundes gewünscht. Die vorgeschlagene Organisation sieht nun drei (z. T. parallel arbeitende) Krisenstäbe vor, welche die Krisenbewältigung des Bundes neben den departementalen Krisenstäben sowie allfälligen Sonderstäben auf Verwaltungsebene wahrnehmen sollen. Gleich-

zeitig anerkennt der Regierungsrat, dass Stäbe zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen sowohl auf politisch-strategischer wie auch auf operativer Ebene notwendig sind und die überdepartementale Koordination stets mit einem gewissen Aufwand verbunden ist. Für ihn ist daher entscheidend, dass die Verantwortung und die Aufgabenbereiche der jeweiligen Stäbe klar abgegrenzt sind (siehe Anträge 2.1 und 2.2).

Seit Jahren bringen die Kantone das Anliegen nach einem klar definierten Single Point of Contact in der Krisenorganisation des Bundes ein. Der vorliegende Verordnungsentwurf kommt diesem Anliegen nicht nach. Für die Kantone ist es jedoch entscheidend, dass sie im Krisenfall und in der Vorbereitungsphase über eine entsprechende Kontaktstelle in der Krisenorganisation des Bundes verfügen. Der Regierungsrat beantragt daher, dass über die Geschäftsstelle des permanenten Krisenstabs ein entsprechender Single Point of Contact eingerichtet und in der KOBV in Artikel 11 und 12 abgebildet wird.

Ein frühzeitiger Einbezug von Kantonsvertretungen in die konkrete Ausarbeitung der Verordnung hätte es erlaubt, die aus Sicht der Kantone wichtigen Punkte bereits in der Phase des Vorwurfs einzubringen. Der Regierungsrat bedauert es, dass der Bund darauf verzichtet hat, obwohl Artikel 15a der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV)¹ dies an sich vorsieht.

2. Anträge

2.1 Antrag zur Aufgabenteilung der Krisenstäbe

Es ist zu klären, wie der Begriff «Krise» in dieser Verordnung definiert ist, wann eine Krise gemäss dieser Verordnung eine Krise ist und welche Organisationseinheit wann welche Aufgabe und Rolle übernimmt. Mindestens im Erläuternden Bericht ist zu klären, für welche Art von Krisen die vorgeschlagene Organisation vorzusehen ist.

Begründung

Insgesamt erscheinen uns die unterschiedlichen Eskalationsstufen zu unklar und die Aufgaben der einzelnen Stäbe und Organisationseinheiten (politisch-strategischer Krisenstab, operativer Krisenstab, Bundesrat, Verwaltungseinheiten etc.) zu wenig klar abgrenzbar bzw. zu wenig geklärt. Die komplexe Organisationsweise der Krisenorganisation des Bundes birgt die Gefahr, dass erforderliche Entscheidungen erst spät getroffen und umgesetzt werden können. Es stellt sich zudem die Frage, ob sich die vorgesehene Organisation sowohl für verwaltungsinterne als auch für externe Krisen eignet und welche Rolle das Business Continuity Management (BCM) der Verwaltung bei der Bewältigung interner und externer Probleme spielt.

2.2 Antrag zu Artikel 3 und 5

Es ist zu klären, wie der Bundesrat die drohende unmittelbare und schwere Gefahr erkennen soll, solange der politisch-strategischen Krisenstabs (PSK) nicht aktiviert ist.

Weiter ist die Abgrenzung von PSK und Kernstab zu klären.

¹ SR 172.010.1

Begründung

Im Zusammenhang mit dem Einsatz des PSK bestehen Abgrenzungsschwierigkeiten. Gemäss Artikel 3 wird der PSK eingesetzt, wenn eine unmittelbare und schwere Gefahr droht. Gleichzeitig soll er gemäss Artikel 5 die politisch-strategische Lage beurteilen. Damit bleibt unklar, wie der Bundesrat die drohende unmittelbare und schwere Gefahr erkennen soll, solange der PSK nicht eingesetzt ist.

Gemäss früheren Äusserungen des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz (BABS) (beispielsweise im Magazin des BABS 23/24) wurde angedeutet, dass der Kernstab unter anderem für die Krisenantizipation und die integrierte Lagedarstellung zuständig sein soll und dass der PSK ein «Think-Tank für die politischen und strategischen Aspekte der Krisenbewältigung ist». Erstes steht teilweise im Widerspruch zur im vorliegenden Verordnungsentwurf festgehaltenen Aufgabe des PSK. Zweiteres scheint uns nicht eine sinnvolle Aufgabe eines Elements der höchsten Krisenorganisation des Bundes zu sein.

2.3 Antrag zu Artikel 3 Absatz 1

Es ist zu prüfen, ob die Einsetzung sowohl des PSK als auch des operativen Krisenstabs (OPK) früher erfolgen sollte bzw. ob diese nicht sogar dauernd aufmerksam sein und (entsprechend permanent durch den PSK unterstützt) auch eine Rolle in der Lageverfolgung und -beurteilung zuhanden des Bundesrats übernehmen sollten. Hierzu sollten sie aus der Sicht des Regierungsrates periodisch mit Lageberichten bedient werden und eine Beurteilung der Lage vornehmen, um rechtzeitig aktiv werden zu können.

Begründung

Artikel 3 Absatz 1 hält fest, dass der Bundesrat den PSK einsetzt, «wenn eine unmittelbare und schwere Gefahr für Staat, Gesellschaft oder Wirtschaft droht, die mit den bestehenden Strukturen nicht bewältigt werden kann». Dabei bleibt sehr fraglich, wann die schwere Gefahr einerseits erkannt wird – tendenziell zu spät – und andererseits, ob die Bereitschaft für die Auslösung von Massnahmen genügend hoch ist. Die in den Auswertungen der Covid-19-Pandemie diagnostizierte mangelhafte Antizipation und «in der Folge ein zu später Aufbau einer überdepartementalen Krisenorganisation», wie dies im Erläuternden Bericht ausgeführt wird, könnten durch einen niederschwelligeren Einsatz bzw. dauernden Auftrag zur Lageverfolgung und -beurteilung der beiden Stäbe verbessert werden. Im Kanton Bern werden entsprechende Anpassungen für das Kantonale Führungsorgan derzeit geprüft.

2.4 Antrag zu den Erläuterungen zu Artikel 3

Die im Erläuternden Bericht zu Artikel 3 aufgeführten Möglichkeiten, wie ein Antrag um Einsetzung der Krisenorganisation an den Bundesrat gestellt werden kann (Antrag durch das thematisch zuständige Departement oder via GSK, Antrag durch ein thematisch nicht zuständiges Departement via GSK, Antrag durch die BK via GSK aufgrund einer Meldung der Kantone und/oder der Wissenschaft), sind im Verordnungstext aufzuführen. Dabei ist zu prüfen, ob den Kantonen nicht die Möglichkeit eingeräumt werden sollte, direkt einen Antrag zur Einsetzung der Krisenorganisation stellen zu können.

Begründung

Dies ist notwendig aufgrund der Bedeutung des Prozesses und der im Lichte der während der Covid-19-Pandemie gemachten Erfahrungen.

2.5 Antrag zu Artikel 4

Nicht nur der Übergang in die Krisenstrukturen, sondern auch der Übergang zurück in die ordentlichen Strukturen ist aus Sicht des Regierungsrats klarer zu regeln.

Begründung

Es handelt sich auch dabei um eine Erfahrung aus der Covid-19-Pandemie, die in der vorliegenden Verordnung abgebildet werden sollte. Mit der Aktivierung der Krisenstrukturen und dem Übergang zurück in die ordentlichen Strukturen sind immer auch Zuständigkeiten und Kompetenzen verbunden. Die entsprechenden Entscheidungen haben dabei Signalwirkung für die ganze Schweiz, insbesondere auch für die Kantone. Solange der Bund die Krisenstrukturen aufrechterhält, können die Kantone kaum in die ordentlichen Strukturen zurückkehren, da es dadurch zu Differenzen zwischen den Zuständigkeiten und Kompetenzen auf Bundesebene und jenen auf kantonaler Stufe kommen könnte. Daher sind die Kriterien für den Übergang in die ordentlichen Strukturen – nach Möglichkeit in Absprache mit den Kantonen – klar und rechtzeitig festzulegen.

2.6 Anträge zu Artikel 6 Absatz 2 und 8 Absatz 2

2.6.1 Zu Artikel 6 Absatz 2 und 8 Absatz 2

Wir beantragen, den Einbezug der Kantone in die überdepartementale Krisenorganisation des Bundes in Artikel 6 Absatz 2 und 8 Absatz 2 verbindlich geregelt wird.

Begründung

Ziel des Einbezugs von Kantonsvertretungen in überdepartementale Krisenstäbe des Bundes ist es primär, frühzeitig die Perspektive der Vollzugsorgane in die Diskussion einzubringen und Einschätzungen zur politischen Akzeptanz geplanter Massnahmen des Bundes vorzunehmen. Weiter können Kantonsvertretungen die Erwägungen des Bundes in die Kantone spiegeln, was diesen eine Antizipation der Entscheide des Bundesrates und damit eine bessere Vorbereitung und raschere Umsetzung erlaubt.

Der Einbezug der Kantone in den PSK wird in Artikel 6 Absatz 2 konkretisiert. Demnach kann das federführende Departement unter anderem Vertretungen der Kantone in beratender Funktion in den PSK beiziehen. Mit der Kann-Formulierung liegt es im freien Ermessen des federführenden Departementes, ob und in welcher Form es Vertretungen der Kantone in den PSK einbezieht. Die vorgeschlagene Kann-Formulierung schafft in Bezug auf den Einbezug der Kantone zu wenig Verbindlichkeit und wird den Erkenntnissen aus der Covid-19-Pandemie nicht gerecht. Die einschlägigen Evaluationen halten unisono fest, dass die Kantone besser und namentlich systematisch in das Krisenmanagement des Bundes einzubinden sind. Dementsprechend erwartet der Kanton Bern, dass der Verordnungsgeber dies verbindlicher regelt. Vertretungen der Kantone sollen im PSK Einsitz nehmen, wenn die Kantone von einer Krise betroffen sind, namentlich mit Blick auf den Vollzug von Bundesmassnahmen. Artikel 6 ist entsprechend anzupassen. Analog ist auch Artikel 8 Absatz 2 hinsichtlich des Einbezugs von Vertretungen der Kantone in den OPK anzupassen.

2.6.2 Zu den Erläuterungen zu Artikel 6 und 8

Weiter beantragen wir, in den Erläuterungen zu den Artikeln 6 und 8 einen entsprechenden Hinweis aufzunehmen, wonach der Bund, wenn er auf strategischer oder operativer Ebene überdepartementale Krisengremien einsetzt, die KdK und die thematisch am stärksten betroffene Direktorenkonferenz als Vertretung der Kantone in die Gremien einbezieht.

Begründung

Der Einbezug der KdK und der thematisch am stärksten betroffenen Direktorenkonferenz als Sicherstellung der Kantonsvertretung in den Gremien wurde so im Nachgang zur Covid-19-Pandemie in der Rahmenordnung über die Arbeitsweise der KdK und der Direktorenkonferenzen bezüglich der Kooperation von Bund und Kantonen festgehalten.

2.7 Anträge zu Artikel 7

Es ist zu prüfen, ob der OPK überhaupt als weiterer Stab (neben dem PSK und den departementalen Krisenstäben) in der Krisenorganisation des Bundes erforderlich ist.

Wird an diesem festgehalten, so sollte dem OPK im Sinne eines effizienten operativen Krisenmanagements eine stärkere Führungsfunktion zugewiesen werden.

In jedem Fall ist der Eskalationsprozess klar zu gestalten, einschliesslich der Art und Weise, wie Informationen über potenzielle Krisen zentral gesammelt bzw. verbreitet werden.

Begründung

Gemäss Artikel 7 Absatz 1 erarbeitet der OPK Entscheidungsgrundlagen. Aus unserer Sicht gehört das nicht zu den Aufgaben eines Krisenstabs, sondern eher zu denjenigen eines Fachstabs oder einer anderen Fachgruppe. Daher stellt sich die Frage, ob der OPK überhaupt notwendig ist neben den ebenfalls bestehenden departementalen Krisenstäben, die ebenfalls eine Bildung des PSK auslösen können.

Wird am OPK festgehalten, so ist der Regierungsrat der Ansicht, dass ihm im Sinne eines effizienten operativen Krisenmanagements eine stärkere Führungsfunktion zugewiesen werden sollte (mithilfe des Kernstabs), denn der OPK ist operativ tätig und näher an den Problemen dran, als eine politisch-strategische Organisation. Die Covid-19-Pandemie hat gezeigt, dass auf operativer Ebene teilweise sehr rasch umsetzungsorientierte Entscheide getroffen werden müssen. Der OPK sollte deshalb mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattet werden (z. B. zur Zuteilung von Aufgaben an die verschiedenen Krisenstäbe, zur Verabschiedung von Merkblättern, Richtlinien und Vollzugshilfen, zum Einbezug von Dritten oder zur Bildung von Ad-hoc-Arbeitsgruppen). Die Lagebeurteilung des OPK sollte grundsätzlich die Grundlage sein für einen Bundesratsbeschluss über die Einrichtung des PSK, der unter der Leitung des federführenden Departements ermächtigt wäre, weitere Akteure aus anderen Departementen, Kantonen, der Forschung und der Privatwirtschaft hinzuzuziehen.

2.8 Zu den Erläuterungen zu Artikel 11 und 12

Das Informations- und Einsatzsystem (IES) ist in den Erläuterungen zu diesen beiden Anträgen ebenfalls zu erwähnen.

Begründung

In Kapitel 4 des erläuternden Berichts werden in den Artikeln 11 und 12 die Tätigkeiten im Krisenfall sowie die Tätigkeiten zur Vorbereitung auf Krisen beschrieben. Dabei wird auf die vom Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) betriebenen Systeme zur elektronischen Lagedarstellung (ELD) und für das Ressourcenmanagement (iRES) verwiesen. Gerade in Krisenfällen, die das Gesundheitswesen tangieren oder direkt betreffen, ist die Nutzung des Informations- und Einsatzsystem (IES), das ebenfalls vom BABS betrieben wird, von zentraler Bedeutung.

2.9 Anträge zu Artikel 11 und 12

Die Abstimmung zwischen PSK und OPK einerseits und dem permanenten Krisenstab andererseits auf organisatorischer und führungstechnischer Ebene ist zu präzisieren.

Weiter ist, wie bereits einleitend erwähnt, die Geschäftsstelle des permanenten Krisenstabs als permanent erreichbarer Single Point of Contact für die Kantone einzurichten. Wir beantragen, dass dies in Artikel 11 und 12 abgebildet wird.

Begründung

Aus dem Verordnungsentwurf geht nur bedingt hervor, wie in einem Ereignisfall die Abstimmung zwischen PSK und OPK einerseits und permanentem Kernstab andererseits auf organisatorischer und führungstechnischer Ebene erfolgt. Im Erläuternden Bericht zu Artikel 11 wird von einem «Mandat» gesprochen, das zu Beginn eines Einsatzes zu klären sei. Im Hinblick auf eine effiziente Zusammenarbeit im Krisenfall wäre hier eine Präzisierung insbesondere bezüglich der Weisungsbefugnisse und der Beantragung allfälliger Unterstützungsleistungen sinnvoll.

Artikel 11 Buchstabe c hält fest, dass der permanente Krisenstab im Krisenfall eine ständig erreichbare Kontaktstelle für die Krisenorganisation sicherstellen soll. Für die Kantone ist entscheidend, dass sie im Krisenfall und in der Vorbereitung über einen Single Point of Contact zur Krisenorganisation des Bundes verfügen.

2.10 Antrag zu Artikel 12

Es sind explizite Bestimmungen zur Organisation und Durchführung von periodischen Ausbildungen und Schulungen sowie zur Durchführung von Übungen unter Einbezug der betreffenden Organe in die Vorlage aufzunehmen.

Begründung

Die Organisation von Übungen im Krisenmanagement wird derzeit zwar erwähnt, doch fehlen explizite und konkrete Bestimmungen zur Ausbildung, Schulung und zur Durchführung von Übungen unter Einbezug der betreffenden Organe. Für das Funktionieren der Krisenorganisation sind solche jedoch zwingend nötig.

2.11 Antrag zu Artikel 16

Beim Einbezug der Wissenschaft hat der Bund die Kantone als gleichwertige Partner einzubeziehen und sie in die entsprechenden Plattformen einzubinden.

Begründung

In einer Krise sind auch die Kantone auf wissenschaftliche Beratung angewiesen. Es ist aus Sicht des Regierungsrates unerlässlich, dass sich die Kantone bei der Themen- und Schwerpunktsetzung sowie bei der Bildung und Einbettung der entsprechenden Gefässe aktiv einbringen können. Dies gilt sowohl für die Krisenvorbereitung als auch für den Ereignisfall.

2.12 Antrag zu Artikel 17

Artikel 17 ist um eine Bestimmung zur vertikalen Koordination der Krisenkommunikation des Bundesrats und der Kantonsregierungen zu ergänzen.

Begründung

Wenn eine Krise die Kantone betrifft, ist es wichtig, dass der Bundesrat und die Kantonsregierungen gegenüber der Bevölkerung möglichst abgestimmt und kohärent und wenn angezeigt auch gemeinsam kommunizieren. Der Koordinationsauftrag der Bundeskanzlei ist entsprechend auszubauen.

3. Weiteres

3.1 Gesetzgebungsprozess

Gemäss dem Erläuternden Bericht müssen die gesetzlichen Bestimmungen im BZG, welche die Grundlage für die aktuelle Verordnung über den Bundesstab Bevölkerungsschutz bilden, im Rahmen einer Gesetzesrevision angepasst werden. Am 8. Mai 2024 hat der Bundesrat eine BZG-Revision, aufgeteilt in zwei separate Vorlagen, zuhanden des Parlamentes verabschiedet, eine dringliche BZG-Revision wird BABS-intern zur Verlängerung der Übergangsfrist im Alarmierungsbereich vorbereitet und nun wird noch von einer weiteren BZG-Revision gesprochen. Es ist für den Kanton Bern unverständlich, wieso innerhalb eines Jahres vier unterschiedliche BZG-Revisionsvorlagen vorgelegt werden sollen und wieso diese nicht gebündelt werden können.

3.2 Vorsorgeplanung

Mit der KOBV soll die Verordnung vom 2. März 2018 über den Bundesstab Bevölkerungsschutz (VBSTB)² aufgehoben werden. Gemäss Artikel 3 VBSTB erstellt der Bundesstab Bevölkerungsschutz (BSTB) Vorsorgeplanungen. Der Regierungsrat begrüsst, dass neu das BABS die nationale Vorsorgeplanung im Rahmen des permanenten Kernstabs koordinieren soll (Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe i des vorliegenden Verordnungsentwurfs). Es wird erwartet, dass die Kantone über die interkantonalen Konferenzen systematisch in die Koordination der Vorsorgeplanung einbezogen werden.

² 520.17

Ergänzend regen wir an, dass der Bund auch den Einbezug der entsprechenden fachlichen Organe auf Stufe Bund und Kantone (z. B. im ABC-Bereich) im Rahmen der nationalen Vorsorgeplanungen sicherstellt.

3.3 Nationales System für das Contact Tracing

Für das Gesundheitswesen ist ein nationales System zur Überwachung von Infektionskrankheiten und zur Erkennung von Ausbrüchen von zentraler Bedeutung. Ein solches System existiert in Form des ISM. Allerdings fehlt ein nationales System für das Contact Tracing. Ausbrüche, Epidemien und Pandemien halten sich nicht an Kantons Grenzen, daher ist für die kantonale und nationale Lagedarstellung ein einheitliches System zur Koordination von Isolations- und Quarantäneanordnungen essenziell. Die Planung und Umsetzung nach dem Top-Down-Prinzip im aktuellen Projekt «Informations- und Einsatzsystem – New Generation (IES-NG)» zeigt, dass eine nationale Lösung, die auf Kantonsebene umgesetzt und im Bedarfsfall national koordiniert werden kann, erfolgsversprechend ist.

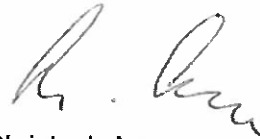
Der Regierungsrat dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates



Evi Allemann
Regierungspräsidentin



Christoph Auer
Staatsschreiber



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Route des Arsenaux 41, 1700 Fribourg

T +41 26 305 10 40
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat
Route des Arsenaux 41, 1700 Fribourg

PAR COURRIEL

Département fédéral de la défense, de la
protection de la population et des sports DDPS
Palais fédéral est
3003 Berne

Courriel : recht@babs.admin.ch

Fribourg, le 20 août 2024

2024-744

Ordonnance sur l'organisation de crise de l'administration fédérale – Procédure de consultation

Madame la Présidente de la Confédération,

Par courrier du 15 mai 2024, vous nous avez consultés sur l'objet cité en titre, et nous vous en remercions.

De manière générale, nous saluons la création d'une base légale indispensable à l'engagement rapide d'états-majors de crise supradépartementaux et propre à améliorer l'état de préparation de l'administration fédérale aux situations de crise.

Nous regrettons en revanche que la Confédération n'ait pas jugé nécessaire d'intégrer des représentants des cantons dans l'élaboration de cette ordonnance, alors même que les cantons et leurs administrations sont des partenaires-clés dans la gestion de crise. Le projet d'ordonnance s'en ressent, faisant quasiment l'impasse sur les mécanismes de coordination entre Confédération et cantons. Il se caractérise en revanche par la complexité de la structure mise en place, cumulant trois états-majors distincts sur le plan supradépartemental, en plus des états-majors de crise départementaux. Nous doutons que cette complexité soit garante d'efficacité et d'efficience.

Pour le surplus, nous nous référons à la prise de position de la Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers, que nous reprenons à notre compte.

Nous vous prions de croire, Madame la Présidente de la Confédération, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

Au nom du Conseil d'Etat :

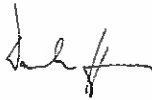
Jean-Pierre Siggen, Président



Jean-Pierre Siggen

Signature électronique qualifiée - Droit suisse

Danielle Gagnaux-Morel, Chancelière d'Etat



Danielle Gagnaux-Morel

Signature électronique qualifiée - Droit suisse

L'original de ce document est établi en version électronique

Copie

—
à la Direction de la sécurité, de la justice et du sport, pour elle et le Service de la sécurité civile et militaire ;
à la Chancellerie d'Etat.



Genève, le 14 août 2024

Le Conseil d'Etat

3226-2024

Département fédéral de la défense, de
la protection de la population et des
sports (DDPS)
Madame Viola Amherd
Présidente de la Confédération
Palais fédéral Est
3003 Berne

Concerne : ordonnance sur l'organisation de crise de l'administration fédérale

Madame la Présidente de la Confédération,

Votre lettre du 15 mai 2024 par laquelle vous nous avez soumis le projet d'ordonnance sur l'organisation de crise de l'administration fédérale (P-OCAF) a retenu notre meilleure attention.

Notre Conseil salue la volonté du Conseil fédéral de préciser et renforcer les structures et procédures de gestion de crise en mettant l'accent sur l'organisation de crise supradépartementale au sein de l'administration fédérale. Néanmoins, il aurait été pertinent d'impliquer les cantons dès le début de l'élaboration de l'ordonnance, étant donné leur rôle crucial en tant que principaux organes d'exécution en situation de crise, afin d'intégrer leurs perspectives dès la phase de conception.

Nous regrettons que le projet ne propose pas une approche plus large de la gestion de crise avec des interfaces verticales entre la Confédération et les cantons, ce qui est crucial pour une gestion efficace, comme démontré par la crise du COVID-19. A cet égard, il nous semble fondamental que les cantons soient systématiquement intégrés dans les structures de gestion mises en place par la Confédération, étant donné leur rôle central en tant que principaux exécutants sur le terrain.

Nous tenons également à souligner que la mise en place de trois états-majors distincts prévus (EMPS, EMOP et EM permanent) nécessite une définition claire des responsabilités respectives et des processus de conduite et de collaboration. Nous constatons, à cet égard, que le projet est lapidaire s'agissant de la coordination devant prévaloir entre les différents états-majors. Ces aspects peuvent contribuer à complexifier le fonctionnement en cas de crise, alors que les bonnes pratiques en la matière visent plutôt à simplifier l'organisation et la gouvernance pour faciliter une gestion en mode dégradé.

Pour le surplus, en ce qui concerne la teneur des divers articles, nous vous renvoyons à la prise de position de la Conférence des Gouvernements Cantonaux (CdC) dont les arguments et recommandations nous semblent justes et pertinents et à laquelle nous souscrivons pleinement. Moyennant la prise en compte de ces commentaires, notre Conseil approuve votre projet d'ordonnance.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à la présente, nous vous prions de croire, Madame la Présidente de la Confédération, à l'assurance de notre haute considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La Chancelière :


Michèle Righetti-El Zayadi

La présidente :


Nathalie Fontanet

Glarus, 27. August 2024
Unsere Ref: 2024-131

Vernehmlassung i. S. Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung (KOBV)

Hochgeachtete Frau Bundespräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport gab uns in eingangs genannter Angelegenheit die Möglichkeit zur Stellungnahme. Dafür danken wir und lassen uns gerne wie folgt vernehmen:

Dem Kanton Glarus wurde mit Schreiben der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) vom 17. Mai 2024 die Möglichkeit zur Mitteilung eingeräumt, ob er sich grundsätzlich damit einverstanden erklären könne, dass die KdK zur Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung (KOBV) eine Stellungnahme verabschieden würde. Gleichzeitig erhielt er die Möglichkeit sich zum Entwurf der Stellungnahme der KdK zu äussern und allfällige Änderungs- und Ergänzungsvorschläge anzubringen.

Mit Regierungsratsbeschluss § 347 vom 11. Juni 2024 hat der Regierungsrat des Kantons Glarus das Vorgehen der KdK begrüsst und sich mit dem Entwurf der Stellungnahme zur KOBV einverstanden erklärt, weshalb wir an dieser Stelle auf die Ausführungen in der Stellungnahme der KdK vom 21. Juni 2024 verweisen.

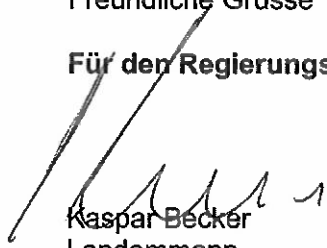
Ergänzend dazu möchten wir darauf hinweisen, dass uns die Rolle des Bundesrates in der betreffenden Verordnung als ungenügend abgebildet erscheint. Wir erachten es als schwerfällig, wenn der Bundesrat immer zuerst durch die PSK informiert und überzeugt werden muss, um danach innert 2 bis 3 Wochen Beschlüsse fassen zu können. Wir würden es daher als zielführend erachten, wenn zumindest der Vorsteher des federführenden Departementes – analog dem Glarner Modell – Einsitz in die PSK nehmen würde.

Insofern scheint uns ein Modell mit einer starken PSK – unter Einbezug von einem oder zwei Bundesrätinnen bzw. Bundesräten –, der auch das Entscheidprimat zukommen soll, die effektivste Organisationsform, ergänzt allenfalls mit einem (im Detail noch auszudiskutierenden) Vetorecht des Bundesrates und/oder der sachlich am ehesten betroffenen Kommissionen von National- und Ständerat.

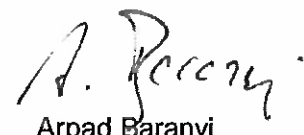
Genehmigen Sie, hochgeachtete Frau Bundespräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren,
den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Freundliche Grüsse

Für den Regierungsrat



Kaspar Becker
Landammann



Arpad Baranyi
Ratsschreiber

E-Mail an (PDF- und Word-Version): recht@babs.admin.ch

Die Regierung
des Kantons Graubünden

La Regenza
dal chantun Grischun

Il Governo
del Cantone dei Grigioni



Sitzung vom

27. August 2024

Mitgeteilt den

28. August 2024

Protokoll Nr.

701/2024

Eidgenössisches Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport VBS

Per E-Mail an: recht@babs.admin.ch (PDF- und Wordversion)

**Vernehmlassung VBS - Verordnung über die Krisenorganisation der Bundes-
verwaltung**

Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 15. Mai 2024 erhalten die Kantone Gelegenheit, sich in oben er-
wähnter Angelegenheit zu äussern. Innert Frist teilen wir Ihnen mit, dass sich der
Kanton Graubünden vollumfänglich der Stellungnahme der Konferenz der Kantonsre-
gierungen (KdK) vom 21. Juni 2024 anschliesst und deren Einschätzung teilt.

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme.



Namens der Regierung
Der Präsident:

Dr. Jon Domenic Parolini

Der Kanzleidirektor:

Daniel Spadin

Hôtel du Gouvernement – 2, rue de l'Hôpital, 2800 Delémont

Département fédéral de la défense, de la protection
de la population et des sports DDPS
Madame la Présidente de la Confédération
Viola Amherd
Palais fédéral Est
3003 Berne

Hôtel du Gouvernement
2, rue de l'Hôpital
CH-2800 Delémont

t +41 32 420 51 11
f +41 32 420 72 01
chancellerie@jura.ch

Par email : recht@babs.admin.ch

Delémont, le 2 juillet 2024

Ordonnance sur l'organisation de crise de l'administration fédérale - consultation

Madame la Présidente de la Confédération,

Le Gouvernement de la République et Canton du Jura accuse réception de votre courrier relatif à la procédure de consultation mentionnée ci-dessus et il vous remercie de l'avoir consulté.

Il n'a dans ce cadre aucune remarque à formuler.

Tout en vous remerciant de prendre note de ce qui précède, le Gouvernement de la République et Canton du Jura vous prie de croire, Madame la Présidente de la Confédération, à sa haute considération.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA


Rosalie Beuret Siess
Présidente


Jean-Baptiste Maître
Chancelier d'État



Justiz- und Sicherheitsdepartement

Bahnhofstrasse 15
Postfach 3768
6002 Luzern
Telefon 041 228 59 17
jsdds@lu.ch
www.lu.ch

Bundesamt für Bevölkerungsschutz

per E-Mail
recht@babs.admin.ch

Luzern, 27. August 2024

Protokoll-Nr.: 901

**Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung:
Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Gelegenheit im Rahmen des oben genannten Vernehmlassungsverfahrens Stellung nehmen zu können, danken wir Ihnen. Im Namen und Auftrag des Regierungsrates erlauben wir uns die folgenden Bemerkungen.

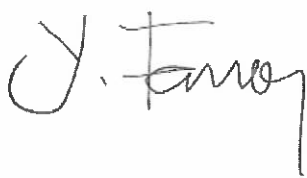
Wir unterstützen die gemeinsame Stellungnahme der Kantonsregierungen vom 21. Juni 2024. Nachfolgend führen wir diejenigen Punkte auf, die uns besonders wichtig sind:

- Wir begrüssen, dass der Bundesrat die Strukturen und Prozesse seiner Krisenorganisation in einer neuen Verordnung regelt.
- Wir machen darauf aufmerksam, dass die Krisenorganisation ihre Tätigkeit bereits in einer sich abzeichnenden ausserordentlichen Lage aufnehmen muss, um im Bedarfsfall die notwendigen Massnahmen zeitgerecht einleiten zu können.
- Die Kommunikation und die Information der Bevölkerung müssen in einer Krise zwingend zeitgerecht zwischen dem Bund und den Kantonen abgesprochen und koordiniert werden. Die vergangene Corona-Pandemie hat hierbei einige Lücken aufgezeigt.
- Die betroffenen Kantone sind – wenn immer möglich – in die Lagebeurteilung und Entscheidungsfindung des Bundes miteinzubeziehen. Nur so kann die Machbarkeit sichergestellt sowie die Umsetzung wirkungsvoll koordiniert werden. Dieser Grundsatz ist in der Verordnung festzuhalten.

Zusätzlich zu den in der gemeinsamen Stellungnahme der Kantonsregierungen vom 21. Juni 2024 enthaltenen Punkte stellen wir folgende Anträge:

- Der Miteinbezug der Kantone ist in der gesamten KOBV detaillierter zu regeln (wann, wer, wie, womit).
- Artikel 12 Absatz 2h: Das gemeinsame Training zusammen mit den Kantonen ist zu ergänzen. Für das Funktionieren der Krisenorganisation sind solche Trainings zwingend nötig.
- Artikel 15 Absätze 1 und 2: Die Kantone sollten stärker in die Pflicht genommen werden. Die Bestimmung ist nicht als «Kann-», sondern als «Muss-Bestimmung» zu formulieren. Für das Krisenmanagement des Bundes ist es wichtig, dass alle 26 Kantone gleichzeitig und auf die gleiche Art und Weise über die jeweiligen Kontaktstellen kontaktiert werden können.

Freundliche Grüsse



Ylfete Fanaj
Regierungsrätin



LE CONSEIL D'ÉTAT

DE LA RÉPUBLIQUE ET
CANTON DE NEUCHÂTEL

Département fédéral de la défense, de la
protection de la population et des sports
DDPS
Palais fédéral Est
3003 Berne

Ordonnance sur l'organisation de crise de l'administration fédérale (OCAF)

Madame la conseillère fédérale,

Par courrier du 15 mai 2024, vous nous avez invités à prendre position sur l'ordonnance relative au sujet cité en titre. Nous vous remercions de la possibilité ainsi offerte.

Nous saluons la décision du Conseil fédéral de détailler les structures et les procédures de l'organisation de crise dans une nouvelle ordonnance. Nous en soutenons les principes généraux.

En raison toutefois de la complexité de ce nouveau modèle et des questions qu'il suscite, nous tenons à souligner les points suivants qui nécessitent des clarifications.

Organisation des états-majors de crise

Le projet prévoit trois états-majors de crise travaillant en parallèle. D'une manière générale, cette organisation nous paraît complexe alors que les situations de crise nécessitent des systèmes flexibles et réactifs.

La possibilité que les cantons puissent soumettre une demande de mise en place d'une organisation de crise au niveau fédéral devrait être examinée, en particulier lorsque l'ensemble du territoire national est concerné par un événement et que les états-majors cantonaux sont mobilisés.

À la lumière des leçons de la pandémie, il est recommandé d'allouer à l'EMOP une fonction de conduite plus importante pour garantir une gestion de crise efficace. En effet, il est parfois nécessaire, à l'échelon opérationnel, d'arrêter très rapidement des décisions.

Intégration systématique des cantons dans le dispositif

Les crises du Covid et de l'approvisionnement énergétique ont démontré l'importance d'impliquer les cantons dès le début de toute décision les concernant en tant qu'organes d'exécution. En ce sens, nous soulignons le caractère trop peu contraignant de l'ordonnance pour garantir une intégration systématique et rapide des représentants cantonaux au sein des états-majors de crise fédéraux. Cette intégration est essentielle car elle favorise l'échange entre les cantons et la Confédération, permettant ainsi d'anticiper les décisions du Conseil fédéral, ce qui permet de mieux s'y préparer et de les mettre en œuvre plus efficacement. Une représentation par l'intermédiaire des conférences intercantionales devrait être formalisée et une liaison avec le groupe spécialisé des chefs d'état-major cantonaux de crise devrait être assurée.

La mise en place d'un point de contact unique (SPOC) à disposition des cantons en cas de crise et pendant la phase de préparation, via le secrétariat de l'état-major central permanent de l'organisation de crise, nous semble essentielle.

Communication de crise

Les retours d'expérience des récentes crises ont démontré des lacunes quant à la coordination de la communication de crise entre la Confédération et les gouvernements cantonaux. Il est indispensable d'ajouter une disposition relative à la coordination verticale dans ce domaine ; dès lors qu'une crise touche aussi les cantons, la communication à la population doit être cohérente, harmonisée et, si nécessaire, commune.

Nous vous remercions de tenir compte de nos réflexions et nous vous prions de croire, Madame la conseillère fédérale, à l'expression de notre plus haute considération.

Neuchâtel, le 21 août 2024



Au nom du Conseil d'État :

La présidente,
F. NATER

La chancelière,
S. DESPLAND



KANTON
NIDWALDEN

LANDAMMANN UND
REGIERUNGSRAT

Dorfplatz 2, Postfach 1246, 6371 Stans
Telefon 041 618 79 02, www.nw.ch

CH-6371 Stans, Dorfplatz 2, Postfach 1246, STK

PER E-MAIL

Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS
Frau Bundesrätin Viola Amherd
Bundeshaus Ost
3003 Bern

Telefon 041 618 79 02
staatskanzlei@nw.ch
Stans, 27. August 2024

Vernehmlassung zur Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung (KOBV). Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin

Mit Schreiben vom 15. Mai 2024 eröffnete das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS bei den Kantonen das Vernehmlassungsverfahren in Sachen Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung (KOBV). Für die Möglichkeit zur Stellungnahme bedanken wir uns.

Der Regierungsrat des Kantons Nidwalden befürwortet die Verordnung unter Vorbehalt der vorgebrachten Ergänzungen. Wir verweisen auf unsere nachfolgende Begründung.

1 Begründung

1.1 Vorbemerkungen

Die Bedürfnisanalyse wurde im Rahmen der Vorlage richtig vorgenommen und die Ziele entsprechend richtig gesetzt. Der Vorschlag des Bundesrates nimmt in der Folge hierauf aber zu wenig Rücksicht und löst die Probleme nicht.

Folgende Analysenpunkte unterstützen wir:

- Es fehlte ein ganzheitlich angedachter überdepartemental koordinierter Einstieg in die Krisenbewältigung.
- Mit zunehmender Dauer der Krise nimmt der «Departementalismus» und das Silodenken im Krisenmanagement der Bundesverwaltung wieder zu.
- Ein verbesserter Einbezug der Kantone in die Krisenorganisation der Bundesverwaltung würde den Informationsfluss und die Koordination zwischen den Staatsebenen verbessern.

Gut gelöst sind:

- der Einbezug der Kantone und der Wissenschaft;
- die Antizipation und das gemeinsame Lagebild durch einen permanenten Kernstab (zumindest auf dem Papier);

- die Anlage von Übungen;
- die Ausbildung (wobei wir uns ein Obligatorium für alle Mitarbeitenden der Verwaltung vorstellen könnten, die in Krisenstäben eingeteilt sind).

1.2 Einbezug der Kantone

Der Regierungsrat des Kantons Nidwalden bemängelt, dass der Einbezug der Kantone in den politisch-strategischen Krisenstab (PSK) nicht genügend geklärt ist. Gemäss Entwurf des Bundesrates kann das federführende Departement unter anderem Vertretungen der Kantone in beratender Funktion in den PSK beiziehen. Mit der Kann-Formulierung liegt es im freien Ermessen des federführenden Departementes, ob und in welcher Form es Vertretungen der Kantone in den PSK einbezieht. Diese Kann-Formulierung ist zu wenig verbindlich und wird insbesondere den Erkenntnissen aus der Coronakrise nicht gerecht. Die verschiedenen Auswertungsberichte kommen einstimmig zum Schluss, dass die Kantone besser und namentlich systematisch in das Krisenmanagement des Bundes einzubinden sind. Dementsprechend erwarten die Kantonsregierungen, dass der Verordnungsgeber dies verbindlicher regelt. Vertretungen der Kantone sollen im PSK Einsitz nehmen, wenn die Kantone von einer Krise betroffen sind.

Hingegen lehnen wir die Ausführungen ab, welche sich mit der Stellung der KdK bei Krisen befasst. Hierzu hält der Entwurf der KdK fest, dass die Rahmenordnung KdK – Direktorenkonferenzen verankere, dass das Generalsekretariat der KdK in einer Krise seitens der interkantonalen Konferenzen die Rolle des Single Point of Contact gegenüber dem Bund übernehmen soll und den Informationsfluss zwischen dem Bund und den interkantonalen Konferenzen koordiniert. Diese Kompetenzordnung ist gemäss unserer Einschätzung nicht richtig und hat in der Praxis auch nicht funktioniert. Während der Coronakrise hat sich gezeigt, dass der Informationsfluss zwischen den Kantonen und dem Bund häufig effizienter und vor allem zeitnäher über die Fachkonferenzen abgewickelt werden konnte. Es ist jedoch notwendig, die KdK in den Informationsfluss einzubeziehen, damit sie ihre koordinierende Aufgabe bei der Abstimmung der Kommunikation über Belange, die alle Kantone betreffen, übernehmen kann.

1.3 Aufgaben, Kompetenzen und Organisation der Krisenstäbe

Die Idee der Schaffung einer überdepartementalen Krisenorganisation ist richtig und wichtig. Ihre Umsetzung über den Politisch-strategischen Krisenstab (PSK), den Operativen Krisenstab (OPK) und den Permanenten Krisenstab (PKS) scheint allerdings nicht gelungen. Insgesamt löst der vorliegende Vorschlag die vorgenannten Probleme höchstens teilweise. Mit der Beibehaltung des "federführenden Departements" und der Unterstellung eines ad hoc Stabes (Operativer Krisenstab) wird die kritisierte Krisenorganisation während der Pandemie sogar noch zementiert. Die Erhöhung von bisher zwei Krisenstäben (Bundesstab Bevölkerungsschutz [BSTB] und Krisenstab Bundesrat) auf drei Krisenstäbe (PSK, OPK, PKS), macht die Organisation unnötig kompliziert und fördert geradezu den "Departementalismus".

Die Schaffung eines PSK ist im Grundsatz zwar eine gute Lösung. Die Zusammensetzung erscheint aber willkürlich. Zum einen wird nur von Vertreter der betroffenen Departemente gesprochen (Art. 6 Abs. 1 Bst. a KOBV). Eine Krise ist aber gerade dadurch gekennzeichnet, dass die gesamte Bundesverwaltung gefordert ist. Deshalb sollten alle Departemente im PSK vertreten sein. Zudem werden selektiv (mit rein politischer Begründung) einzelne Direktoren von Bundesämtern oder Staatssekretäre einbezogen. Der Chef der Armee und/oder der Staatssekretär SEPOS fehlen. Dies obwohl bei jeder Krise der Sicherheitsverbund Schweiz gefordert sein wird.

Die Schaffung eines PKS ist ein wichtiger Schritt. Offenbar tritt dieser Stab an die Stelle des heutigen BSTBS. Allerdings wird seine Funktion massiv eingeschränkt auf mehrheitlich Unterstützungs- und Ausbildungsaufgaben. Das ist nicht nachvollziehbar. Der BSTBS ist eine her-

vorragende Institution, die in der CORONA-19 Pandemie nicht genutzt wurde. Mit der Aufsplittung seiner Aufgaben in Antizipation, Unterstützung von PSK und OPK sowie Ausbildung durch die Neubildung eines OPK für die operative Krisenführung wird die stark kritisierte Krisenorganisation, wie sie in der Pandemie erfolgte, zementiert.

Der OPK kann durch das federführende Departement gebildet werden (Erläuternder Bericht, Ziff. 3, 3. Absatz). Das federführende Departement ist damit nicht verpflichtet, einen überdepartementalen Stab zu bilden. Das federführende Departement ist für die interne Organisation des OPK verantwortlich (Erläuternder Bericht, zu Art. 7). Dadurch entsteht das Risiko, dass - wie in der Pandemie - der OPK ad hoc und einseitig zusammengesetzt ist und die Gefahr des „Departementalismus“ in der Krisenbewältigung weiter besteht. Die Gefahr wird verstärkt, indem am Konzept des „federführenden Departements“ festgehalten wird, obwohl eine der Hauptkritikpunkte an der Pandemie-Krisenorganisation die fehlende departementsübergreifende Denk- und Handlungsweise war.

Konsequenterweise sollte auf den OPK verzichtet werden und der PKS als permanentes Organ für die Krisenantizipation, -vorbereitung und -bewältigung ausgestaltet sein. Der PKS ist als Kernstab bereits überdepartemental ausgestaltet, hat etablierte Kontakte zu den verschiedenen Krisenorganisationen der Bundesverwaltung, der Kantone, der KFO und den interkantonalen Konferenzen. Darüber hinaus verfügt er über eintrainierte Krisenmanagement-Techniken und -erfahrungen und verfügt damit über die eingespielte generische Fähigkeit, auf Krisensituationen sowie unter Zeitdruck, überdepartemental und über alle politischen Ebenen (Bund, Kantone, Gemeinden) angemessen reagieren zu können. Dies im Gegensatz zu einem durch das federführende Departement ad hoc gebildeten, untrainierten, nicht eingespielten OPK.

Der PKS soll so konzipiert sein, dass er aus dem Stand bzw. nach kürzester Vorbereitung, die operative überdepartementale Führung in einer Krise übernehmen kann. Er koordiniert dabei die Arbeit der departementalen Krisenstäbe und erteilt Aufträge. Je nach Ausprägung der Krise, soll der PKS durch Fachkräfte aus einzelnen Departementen verstärkt werden können. Der PKS erstellt die notwendigen Grundlagen und Informationen für den PSK und beantragt ihm Anträge zuhanden des Bundesrats. Auf die Benennung eines „federführenden Departements“ soll verzichtet werden. Diese (gescheiterte) Organisation fördert den Departementalismus. Vielmehr soll ein Pool professionell ausgebildeter, geeigneter und erfahrender „Chefs PKS“ gebildet werden, die je nach Ausprägung der Krise eingesetzt werden können.

2 Zum erläuternden Bericht

2.1 Begrifflichkeit "federführendes Departement"

Auf die Benennung eines „federführenden Departements“ soll verzichtet werden. Diese (gescheiterte) Organisation fördert den Departementalismus. Vielmehr soll beispielsweise ein Pool professionell ausgebildeter, geeigneter und erfahrender Stabschefs gebildet werden, die je nach Ausprägung der Krise eingesetzt werden können.

2.2 S. 7, Artikel 6, 3. Absatz

Wir lehnen die Ausführungen bezüglich der Stellung der KdK bei Krisen ab. Diese Kompetenzordnung ist gemäss unserer Einschätzung nicht richtig und hat in der Praxis auch nicht funktioniert. Während der Coronakrise hat sich gezeigt, dass der Informationsfluss zwischen den Kantonen und dem Bund häufig effizienter und vor allem zeitnaher über die Fachkonferenzen abgewickelt werden konnte.

Wir empfehlen zudem im Erläuternden Bericht festzuhalten, welche Konferenzen im Krisenfall zwingend im PSK vertreten sein müssen. Es sind dies erstens die thematisch am stärksten betroffene Direktorenkonferenz sowie die RK MZF aufgrund der umfassendsten Erfahrung im Umgang mit Krisen.

3 Zu den einzelnen Artikeln

3.1 Artikel 2 Absatz 1

Die Strukturen sollen gemäss den Ausführungen in Pt. 1.3 dieser Stellungnahme nochmals überprüft und wo möglich vereinfacht werden. In der Folge dieser Stellungnahme wird der einzelne Stab einfachheitshalber PSK genannt.

3.2 Artikel 2 Absatz 3

Ist zu streichen, da insgesamt nur ein schlagkräftiger Stab gebildet werden soll.

3.3 Artikel 3 Absatz 1

Damit eine ausreichende Vorlaufzeit gewährleistet werden kann, sollte ein PSK bereits zum Zeitpunkt eingesetzt werden, wenn sich eine entsprechende Gefahrenlage abzeichnet. Allenfalls sollte das Wording "unmittelbare" und "schwere" Gefahr überdacht werden, was als zu einschränkend interpretiert werden kann. Es bleibt unklar, wie der Bundesrat die drohende unmittelbare und schwere Gefahr erkennen soll, solange der PSK nicht eingesetzt ist. Soll zusätzlich ein Organ für strategische Prospektive oder eine Beobachtungsstelle für strategische Risiken geschaffen werden? Ein Organ, das regelmässig analysiert und dann bei Verschärfung der Lage in den PSK integriert wird?

Antrag: Wir beantragen zu klären, wie der Bundesrat die drohende unmittelbare und schwere Gefahr (frühzeitig) erkennen will.

Antrag: Art. 3 Abs. 1 ist zu ergänzen. Der Formulierungsvorschlag könnte folgendermassen lauten:

Der Bundesrat setzt den PSK ein, wenn sich eine Gefahrenlage abzeichnet oder eine unmittelbare und schwere Gefahr für Staat, Gesellschaft oder Wirtschaft droht, die mit den bestehenden Strukturen nicht bewältigt werden kann. Er bestimmt ein federführendes Departement.

3.4 Artikel 5

Art. 5 der Verordnung schreibt vor, dass der PSK Handlungsoptionen und Entscheidungsgrundlagen zuhanden des Bundesrates erstellt. Art. 7 der Verordnung schreibt vor, dass die OPK Entscheidungsgrundlagen zuhanden der PSK zu erstellen hat. Es stellt sich hierbei die Frage, ob dies zielführend ist. Es ist anzunehmen, dass die Entscheidungsgrundlagen der OPK und die Entscheidungsgrundlagen der PSK im Kern nicht signifikant anders sein werden. Weiter stellt sich die Frage, was der Unterschied zwischen einer Entscheidungsgrundlage und einer Handlungsoption sein soll.

3.5 Artikel 6 Absatz 1

Die Schaffung eines PSK ist im Grundsatz zwar eine gute Lösung. Die Zusammensetzung erscheint aber willkürlich. Eine Krise ist aber gerade dadurch gekennzeichnet, dass die gesamte Bundesverwaltung gefordert ist. Zudem werden selektiv (mit rein politischer Begründung) einzelne Direktoren von Bundesämtern oder Staatssekretäre einbezogen. Der Staatssekretär SEPOS, die Direktorin BABS und/oder der Chef der Armee sowie der Delegierte des Sicherheitsverbundes Schweiz SVS fehlen.

Gemäss Entwurf des Bundesrates kann zudem das federführende Departement unter anderem Vertretungen der Kantone in beratender Funktion in den PSK beiziehen. Mit der Kann-Formulierung liegt es im freien Ermessen des federführenden Departementes, ob und in welcher Form es Vertretungen der Kantone in den PSK einbezieht. Diese Kann-Formulierung ist zu wenig verbindlich und wird, insbesondere den Erkenntnissen aus der Coronakrise, nicht gerecht. Die verschiedenen Auswertungsberichte kommen einstimmig zum Schluss, dass die Kantone besser und namentlich systematisch in das Krisenmanagement des Bundes einzu binden sind.

Antrag: Art. 6 Abs. 1 ist zu ergänzen. Der Formulierungsvorschlag könnte folgendermassen lauten:

Der PSK besteht aus:

1. den Generalsekretären und Generalsekretärinnen der betroffenen Departemente;
2. den Vizekanzlern und Vizekanzlerinnen;
3. dem Direktor oder der Direktorin der Eidgenössischen Finanzverwaltung;
4. dem Direktor oder der Direktorin des Bundesamtes für Justiz (BJ);
5. dem Direktor oder der Direktorin des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz;
6. dem Chef oder der Chefin der Armee;
7. dem Staatssekretär oder der Staatssekretärin des Staatssekretariats für Wirtschaft;
8. dem Staatssekretär oder der Staatssekretärin des Staatssekretariats für Sicherheit;
9. dem Delegierten oder der Delegierten des Sicherheitsverbundes Schweiz;
10. Vertreterinnen oder Vertretern der Fachkonferenzen der Kantone.

3.6 Artikel 6 Absatz 2

Da die Kantone über die zuständige Fachkonferenz in den PSK einbezogen werden sollen, ist Art. 6 Abs. 2 Bst. c zu streichen.

3.7 Artikel 6 Absatz 3

Aus unserer Sicht hat der zuständige Bundesrat oder Bundesrätin oder ein Gremium bestehend aus mehreren Bundesräten den Vorsitz des PSK. Hingegen ist die Rolle des Stabschefs PSK (jene Person, welche die Stabsarbeit führt) zu klären. Ein möglicher Ansatz wird in Pt. 1.2 dieser Stellungnahme aufgezeigt.

Antrag: Art. 6 Abs. 3 ist zu ergänzen. Der Formulierungsvorschlag könnte folgendermassen lauten:

Der zuständige Bundesrat oder Bundesrätin führt den Vorsitz des PSK. Ein Stabschef oder eine Stabschefin aus dem Stabschef-Pool führt die operativen Arbeiten des PSK.

3.8 Artikel 7 bis 11

Aufgrund der Empfehlung, die Stabsstrukturen deutlich zu vereinfachen, sind die materiellen Inhalte von Artikel 7 bis 11 zu überführen.

3.9 Artikel 12

Die Organisation von Übungen im Krisenmanagement wird zwar erwähnt, doch fehlen explizite und konkrete Bestimmungen zur Ausbildung, Schulung und zur Durchführung von Übungen unter Einbezug der betreffenden Organe. In der schweizerischen Sicherheitslandschaft werden immer noch organisationsspezifische und teilweise nicht aufeinander abgestimmte Instrumente und Verfahren in der Krisenbewältigung und insbesondere der Stabsarbeit angewandt. Für das

Funktionieren der Krisenorganisation sind solche jedoch zwingend nötig. Die nötigen Voraussetzungen hierfür sind in dieser Verordnung zu platzieren. Dem VBS sind in Absprache mit der Bundeskanzlei weitreichende Kompetenzen zur Verfügung zu stellen.

Antrag: Art. 12 Abs. 3 (neu) ist zu ergänzen. Der Formulierungsvorschlag könnte folgendermassen lauten:

Das VBS (oder das BABS) erlässt in Absprache mit der Bundeskanzlei verbindliche Vorgaben hinsichtlich der Instrumente, Prozesse und Verfahren in der Krisenbewältigung.

3.10 Artikel 15 Absatz 1

Für das Krisenmanagement des Bundes ist es wichtig, dass alle 26 Kantone gleichzeitig und auf die gleiche Art und Weise kontaktiert werden können.

Antrag: Art. 15 Abs. 1 ist anzupassen. Der Formulierungsvorschlag könnte folgendermassen lauten:

Die Kantone müssen gegenüber der Geschäftsstelle des permanenten Kernstabs (bzw. dem neu zu bezeichnenden Gremium) je eine Kontaktstelle für den Krisenfall bezeichnen.

3.11 Artikel 17

Wenn eine Krise auch die Kantone betrifft, ist es wichtig, dass der Bundesrat und die Kantonsregierungen gegenüber der Bevölkerung möglichst abgestimmt und kohärent und wenn angezeigt auch gemeinsam kommunizieren. Der Koordinationsauftrag der Bundeskanzlei ist entsprechend auszubauen.

Antrag: Artikel 17 soll um eine Bestimmung zur vertikalen Koordination der Krisenkommunikation des Bundesrates und der Kantonsregierungen ergänzt werden.

4 Fazit

Konsequenterweise ist auf den OPK zu verzichten und der permanente Krisenstab PKS als permanentes Organ für die Krisenantizipation, -vorbereitung und -bewältigung auszugestalten. Der PKS soll so konzipiert sein, dass er aus dem Stand bzw. nach kürzester Vorbereitung, die operative überdepartementale Koordination und Beratung in einer Krise übernehmen kann. Der PKS hat etablierte Kontakte zu den verschiedenen Krisenorganisationen der Bundesverwaltung, der Kantone, der KFO und den interkantonalen Konferenzen. Darüber hinaus verfügt er über eintrainierte Krisenmanagement-Techniken und -erfahrungen und verfügt damit über die eingespielte generische Fähigkeit, auf Krisensituationen sowie unter Zeitdruck, überdepartemental und über alle politischen Ebenen (Bund, Kantone, Gemeinden) angemessen reagieren zu können. Dies im Gegensatz zu einem durch das federführende Departement ad hoc gebildeten, untrainierten, nicht eingespielten OPK.

Falls tatsächlich mit mehr als einem Krisenstab gearbeitet werden soll, so kann der permanente Krisenstab PKS die notwendigen Grundlagen und Informationen für den Politisch-strategischen Krisenstab PSK erstellen und ihm Anträge zuhanden des Bundesrats beantragen.

Der Regierungsrat Nidwalden bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme unter Vorbehalt der vorgebrachten Ergänzungen und spricht sich für die Änderung der Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung (KOBV) aus.

Freundliche Grüsse
NAMENS DES REGIERUNGSRATES


Res Schmid
Landammann




lic. iur. Armin Eberli
Landschreiber

Geht an:

- aemterkonsultation-uepf@isc-ejpd.admin.ch



CH-6061 Sarnen, Postfach, Staatskanzlei

Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS
3014 Bern

Mail an:
recht@babs.admin.ch

Referenz/Aktenzeichen:

Unser Zeichen: ue

Sarnen, 3. September 2024

Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung (KOBV)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Gelegenheit der Stellungnahme zur Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung (KOBV) danken wir Ihnen.

Die Herausforderungen der letzten Jahre zeigten deutlich auf, dass auf nationaler Ebene eine zeitgerechte und fachlich kompetente Krisenorganisation des Bundes bei der Bewältigung von Krisen und ausserordentlichen Lagen sehr wichtig ist. Den im Bericht dargelegten Handlungsbedarf kann der Kanton Obwalden nachvollziehen.

Grundsätzlich wird begrüsst, dass der Fokus auf einer überdepartementalen Krisenorganisation liegt. Die vorgeschlagene Krisenorganisation mit einem politisch-strategischen (PSK) und einem operativen Krisenstab (OPK) erscheint jedoch als zu komplex und in der Umsetzung als sehr anspruchsvoll. Dies insbesondere, weil sie erst in einer Krise zu deren Bewältigung eingesetzt werden und Unterstützung von einem permanenten Kernstab erfahren sollen, welcher in Krisenlagen aber selbst nicht operativ ist. Dieses Modell sieht in der Vorbereitung und der Ausbildung ein anderes Modell vor, als in der Bewältigung der Krise selbst. Dies wirft Fragen zum zeit- und lagegerechten Funktionieren der Organisation auf und sollte noch einmal überprüft werden. Wir stellen in Frage, ob eine solche Organisationsstruktur in einer Krise genügend effizient arbeiten könnte und über genügend Entscheidungsbefugnisse verfügt, um direkt und rasch Massnahmen beschliessen zu können.

Ein schlankeres Modell mit einem permanenten Kernstab, ähnlich dem Bundesstab Bevölkerungsschutz (BSTB), welcher in Krisen themen- und lagegerecht erweitert werden kann, dürfte dem Anspruch an Einfachheit und zeitgerechtes Handeln sowie dem Einbezug der Kantone als „Single Point of Contact“ (SPOC) näherkommen. Der Kanton Obwalden schlägt vor, ein solches Modell auch hier zu prüfen.

Die Einführung eines SPOC beim Bund für die Kantone (und umgekehrt) ist sehr wichtig und muss zwingend vorgesehen werden. Gerade zu Beginn der Covid-19-Pandemie fehlte ein solcher SPOC. Für die Kantone ist es entscheidend, dass sie im Krisenfall und in der Vorbereitung über einen SPOC zur Krisenorganisation des Bundes verfügen. Wir beantragen, dass über die Geschäftsstelle des permanenten Kernstabs ein entsprechender SPOC für die Kantone eingerichtet und in der KOBV abgebildet wird (Art. 11 und 12 E-KOBV). Jedoch weist der Regierungsrat darauf hin, dass die Kommunikationswege und der Informationsfluss zwischen dem Bund und den Kantonen auch in einer Krisensituation einzuhalten sind. Daher wird der Vorschlag, dass dem Generalsekretariat der KdK die Rolle des SPOC seitens der Kantone zukommen soll, abgelehnt.

Bezüglich der Krisenkommunikation wird gefordert, dass Art. 17 E-KOBV um eine Bestimmung zur vertikalen Koordination der Krisenkommunikation des Bundesrats und der Kantonsregierungen ergänzt wird. Wenn eine Krise auch die Kantone betrifft, ist es wichtig, dass der Bundesrat und die Kantonsregierungen gegenüber der Bevölkerung möglichst abgestimmt und kohärent sowie, wenn angezeigt, auch gemeinsam kommunizieren. Der Koordinationsauftrag der Bundeskanzlei diesbezüglich ist entsprechend auszubauen.

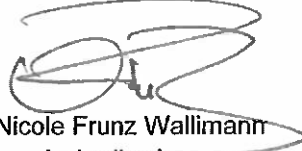
Zusammenfassend beantragt der Kanton Obwalden, die Vorlage im Sinne der vorangegangenen Ausführungen zu überarbeiten.

Wir danken Ihnen, sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Ausführungen.

Freundliche Grüsse
Im Namen des Regierungsrats



Christian Schäli
Landammann



Nicole Frunz Wallimann
Landschreiberin

Kanton Schaffhausen
Finanzdepartement
J. J. Wepfer-Strasse 6
CH-8200 Schaffhausen
www.sh.ch

T +41 52 632 72 50
cornelia.stammhurter@sh.ch



Finanzdepartement

Eidgenössisches Departement für
Verteidigung, Bevölkerungsschutz
und Sport VBS

per E-Mail:
recht@babs.admin.ch

Schaffhausen, 24. Juni 2024

Vernehmlassung VBS betreffend Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung; Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

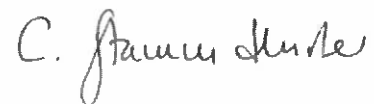
Mit Schreiben vom 15. Mai 2024 haben Sie uns eingeladen, in vorerwähnter Angelegenheit Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Gelegenheit.

Es ist zu begrüßen, dass die Strukturen und Prozesse der Krisenorganisation aktualisiert und neu geregelt werden. Jedoch bedauern wir, dass die Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung (E-KOBV) auf die überdepartementale Krisenorganisation der Bundesverwaltung ausgerichtet ist und keine Koordination mit den unteren Staatsebenen stattgefunden hat. Eine effiziente Krisenbewältigung setzt voraus, dass die Kantone systematisch in das Krisenmanagement des Bundes einbezogen werden, wenn sie von einer Krise ebenfalls betroffen sind. Die vorgeschlagene Kann-Formulierung in Art. 6 Abs. 2 E-KOBV schafft in Bezug auf den Einbezug der Kantone zu wenig Verbindlichkeit und wird den Erkenntnissen aus der Coronakrise nicht gerecht, wonach die Kantone besser und namentlich systematisch in das Krisenmanagement des Bundes einzubinden sind. Art. 6 E-KOBV ist entsprechend anzupassen. Dasselbe gilt für Art. 8 Abs. 2 E-KOBV hinsichtlich des Einbezugs von Vertretungen der Kantone in den operativen Krisenstab (OPK).

Im Weiteren verweisen wir auf die Bemerkungen in der gemeinsamen Stellungnahme der Konferenz der Kantonsregierungen KdK, welcher wir uns vollumfänglich anschliessen.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse
Finanzdepartement

A handwritten signature in black ink, reading "C. Stamm Hurter". The signature is written in a cursive, flowing style.

Dr. Cornelia Stamm Hurter
Regierungsrätin

Regierungsrat

Rathaus
Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
so.ch

Bundesamt für Bevölkerungsschutz
BABS
Guisanplatz 1B
3003 Bern

per E-Mail an:
recht@babs.admin.ch

2. September 2024

Vernehmlassung zur Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 15. Mai 2024 geben Sie uns die Gelegenheit, zur Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung Stellung zu nehmen.

Bei zukünftigen komplexen und vielseitigen Krisen soll ein politisch-strategischer Krisenstab unter Leitung des federführenden Departements gebildet werden. Das federführende Departement kann einen operativen Krisenstab einsetzen. Um ein ganzheitliches und überdepartementales Krisenmanagement sicherzustellen, das rasch einsetzbar ist und systematisch erfolgt, soll ein permanenter Kernstab eingerichtet werden.

Allgemeine Bemerkungen des Kantons Solothurn

- Wir begrüssen, dass der Bund die notwendigen Voraussetzungen für einen raschen und systematischen Einsatz der überdepartementalen Krisenstäbe schaffen und die Bundesverwaltung effizienter und effektiver auf Krisensituationen vorbereiten will.

Begründung: Die vielen Analysen über die Bewältigung der Coronakrise, die vom Bund, den Kantonen und Dritten erarbeitet wurden, haben zahlreiche Herausforderungen und mehrfachen Optimierungsbedarf ergeben. Beispielsweise kam das Instrument Bundesstab Bevölkerungsschutz (BSTB) nicht so zum Einsatz, wie es in den einschlägigen Dokumenten vorgesehen war. Eine Anpassung ist daher sinnvoll.

- Wir bedauern, dass der Bund auf einen frühzeitigen Einbezug von Kantonsvertretungen in die Ausarbeitung der Verordnung verzichtet hat.

Begründung: Der frühzeitige Einbezug hätte es erlaubt, die aus Sicht der Kantone wichtigen Punkte bereits in der Phase des Vorentwurfs einzubringen.

- Wir bedauern, dass bei der Konzeption der Verordnung nicht ein breiterer Ansatz bezüglich der vertikalen Schnittstellen des Krisenmanagements Bund-Kantone gewählt wurde.

Begründung: Die Erfahrungen aus der Coronakrise zeigen, dass die Koordination zwischen den Staatsebenen für eine effiziente Krisenbewältigung von grosser Bedeutung ist. Zukünftig sind die Kantone deshalb systematisch in das Krisenmanagement des Bundes einzubeziehen, wenn sie von einer Krise ebenfalls betroffen sind, namentlich in ihrer

Rolle als primäre Vollzugsträger.

- Wir bedauern, dass seitens des Bundes keine schlankere und einfachere Krisenorganisation angestrebt wird.

Begründung: Die vorgeschlagene Krisenorganisation erscheint uns kompliziert, personalintensiv und anspruchsvoll in der Steuerung zu sein. Nach den Erfahrungen der Coronakrise hätten wir uns eine schlanke, einfache und damit schlagkräftigere Krisenorganisation auf Seiten des Bundes gewünscht. Die vorgeschlagene Organisation sieht nun drei zum Teil parallel arbeitende Krisenstäbe vor, welche die Krisenbewältigung des Bundes neben den departementalen Krisenstäben sowie allfälligen Sonderstäben auf Verwaltungsebene wahrnehmen sollen.

- Wir fordern, dass die im erläuternden Bericht zu Artikel 3 der Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung (KOBV) aufgeführten Möglichkeiten, wie ein Antrag um Einsetzung der Krisenorganisation an den Bundesrat gestellt werden kann, im Verordnungstext aufgeführt wird. Dabei ist zu prüfen, ob den Kantonen nicht die Möglichkeit eingeräumt werden sollte, direkt einen Antrag zur Einsetzung der Krisenorganisation stellen zu können.

Begründung: Aufgrund der Bedeutung des Prozesses und im Lichte der Erfahrungen, die während der Coronakrise gemacht wurden, erscheint uns dies als zwingend notwendig.

- Nicht nur der Übergang in die Krisenstrukturen, sondern auch der Übergang zurück in die ordentlichen Strukturen ist aus Sicht der Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr RK MZF klarer zu regeln. Wir teilen diese Ansicht.

Begründung: Es handelt sich auch hier um eine Erfahrung aus der Covidpandemie, die in der vorliegenden Verordnung abgebildet werden sollte.

Politisch-Strategischer Krisenstab (PSK)

- Wir beantragen zu klären, wie der Bundesrat die drohende unmittelbare und schwere Gefahr erkennen soll, solange der politisch-strategische Krisenstabs (PSK) nicht aktiviert ist. Weiter ist die Abgrenzung zwischen PSK und permanentem Kernstab zu klären.

Begründung: Im Zusammenhang mit dem Einsatz des PSK bestehen Abgrenzungsschwierigkeiten. Gemäss Artikel 3 der KOBV wird der PSK eingesetzt, wenn eine unmittelbare und schwere Gefahr droht. Gleichzeitig soll er gemäss Artikel 5 der KOBV die politisch-strategische Lage beurteilen. Damit bleibt unklar, wie der Bundesrat die drohende unmittelbare und schwere Gefahr erkennen soll, solange der PSK nicht eingesetzt ist. Soll zusätzlich ein Organ für strategische Prospektive oder eine Beobachtungsstelle für strategische Risiken geschaffen werden? Ein Organ, das regelmässig analysiert und dann bei Verschärfung der Lage in den PSK integriert wird?

- Wir empfehlen zu prüfen, ob die Einsetzung des PSK und des operativen Krisenstabs (OPK) früher erfolgen sollte beziehungsweise, ob diese nicht sogar dauernd aktiv sein und auch eine Rolle in der Lageverfolgung und -beurteilung zuhanden des Bundesrats übernehmen sollten.

Begründung: Artikel 3 Absatz 1 der KOBV hält fest, dass der Bundesrat den PSK einsetzt, «wenn eine unmittelbare und schwere Gefahr für Staat, Gesellschaft oder Wirtschaft droht, die mit den bestehenden Strukturen nicht bewältigt werden kann». Dabei bleibt fraglich, wann die schwere Gefahr erkannt wird – tendenziell zu spät – und ob die Bereitschaft für die Auslösung von Massnahmen genügend hoch ist. Die in den Auswertungen der Coronakrise erkannte mangelhafte Antizipation und «in der Folge ein zu später Aufbau einer überdepartementalen Krisenorganisation», wie dies im erläuternden Bericht ausgeführt wird, könnten durch einen dauernden Auftrag der beiden Stäbe zur Lageverfolgung und -beurteilung verbessert werden.

- Gemäss titelerwähntem Entwurf, soll das federführende Departement einzelne Vertretungen der Kantone in beratender Funktion in den PSK beiziehen können. Die Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr RK MZF fordert, dies verbindlicher zu regeln. Auf eine Kann-Formulierung ist zu verzichten. Die Kantone sind systematisch in das Krisenmanagement des Bundes einzubinden. Vertretungen der Kantone sollen Einsitz nehmen, wenn die Kantone von einer Krise betroffen sind, namentlich mit Blick auf den Vollzug von Bundesmassnahmen. Die einschlägigen Artikel sind entsprechend anzupassen. Wir teilen diese Ansicht.

Begründung: Mit der Kann-Formulierung liegt es im freien Ermessen des federführenden Departementes, ob und in welcher Form es Vertretungen der Kantone in den PSK einbezieht. Dies schafft in Bezug auf den Einbezug der Kantone zu wenig Verbindlichkeit und wird den Erkenntnissen aus der Coronakrise nicht gerecht. Nur mit frühzeitigem Einbezug von Kantonsvertretungen kann die Perspektive der Vollzugsorgane in die Diskussion rechtzeitig eingebracht und Einschätzungen zur politischen Akzeptanz geplanter Massnahmen des Bundes vorgenommen werden.

- Wir empfehlen, im erläuternden Bericht festzuhalten, welche Konferenzen im Krisenfall zwingend in den vorgesehenen PSK vertreten sein müssen. Es sind dies 1) die KdK, 2) die thematisch am stärksten betroffene Direktorenkonferenz sowie 3) die RK MZF.

Begründung: 1) Die KdK koordiniert in einer Krise seitens der interkantonalen Konferenzen den Informationsfluss zwischen dem Bund und den interkantonalen Konferenzen und stellt die Rolle des Single Point of Contact (SPOC) gegenüber dem Bund sicher. 2) Die thematisch am stärksten betroffene Direktorenkonferenz ist fachlich kompetent. 3) Die RK MZF ist die federführende Konferenz auf politisch-strategischer Ebene der Kantone in Fragen des Bevölkerungsschutzes und der Verteidigung.

Operativer Krisenstab (OPK)

- Wir empfehlen, dass dem OPK eine stärkere Führungsfunktion zugewiesen werden sollte. Zudem sollten auch dort die Kantone vertreten sein.

Begründung: Der OPK soll Massnahmen koordinieren und Aktionen umsetzen. Um ein effizientes operatives Krisenmanagement zu erreichen, müssen auf operativer Ebene bisweilen sehr rasch umsetzungsorientierte Entscheide getroffen werden. Der OPK sollte deshalb mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattet werden (z.B. zur Zuteilung von Aufgaben an die verschiedenen Krisenstäbe, zur Verabschiedung von Merkblättern, Richtlinien und Vollzugshilfen, zum Einbezug von Dritten oder zur Bildung von Ad-hoc-Arbeitsgruppen). Damit dies auch gegenüber den Kantonen zielführend erfolgen kann, sollten diese im OPK vertreten sein.

Permanenter Kernstab

- Wir empfehlen, die Zusammenarbeit zwischen PSK, OPK und permanentem Kernstab zu präzisieren. Dies insbesondere bezüglich der Weisungsbefugnisse und der Beantragung allfälliger Unterstützungsleistungen.

Begründung: Aus dem Verordnungsentwurf geht nur bedingt hervor, wie in einem Ereignisfall die Abstimmung zwischen PSK, OPK und permanentem Kernstab auf organisatorischer und führungstechnischer Ebene erfolgt. Im erläuternden Bericht wird von einem «Mandat» gesprochen, das zu Beginn eines Einsatzes zu klären sei (Art. 11 der KOBV).

- Wir empfehlen, die KOBV (Art. 11, 12) insofern zu präzisieren, dass über die Geschäftsstelle des permanenten Kernstabes ein SPOC eingerichtet wird.

Begründung: Der permanente Kernstab soll eine ständig erreichbare Kontaktstelle für die Krisenorganisation sicherstellen. Für die Kantone ist es entscheidend, dass sie im Krisenfall und in der Vorbereitung über einen SPOC zur Krisenorganisation des Bundes verfügen.

Ausbildungen, Schulungen und Übungen

- Wir beantragen, dass ausführliche Bestimmungen zur Organisation und Durchführung von periodischen Ausbildungen und Schulungen sowie zur Durchführung von Übungen unter Einbezug der betreffenden Organe in die Vorlage aufgenommen werden.

Begründung: Die Organisation von Übungen im Krisenmanagement wird zwar erwähnt, doch fehlen explizite und konkrete Bestimmungen zur Ausbildung, Schulung und zur Durchführung von Übungen unter Einbezug der betreffenden Organe. Für das Funktionieren der Krisenorganisation sind solche jedoch zwingend nötig.

Einbezug von Kantonen und Wissenschaft

- Artikel 15 Absatz 1 der KOBV ist aus unserer Sicht folgendermassen neu zu formulieren: Die Kantone sollen gegenüber der Geschäftsstelle des permanenten Kernstabs je eine Kontaktstelle für den Krisenfall bezeichnen.

Begründung: Für das Krisenmanagement des Bundes ist es wichtig, dass alle 26 Kantone gleichzeitig und auf die gleiche Art und Weise kontaktiert werden können.

Krisenkommunikation

- Wir fordern, dass Artikel 17 der KOBV um eine Bestimmung zur vertikalen Koordination der Krisenkommunikation des Bundesrates und der Kantonsregierungen ergänzt wird.

Begründung: Wenn eine Krise auch die Kantone betrifft, ist es wichtig, dass der Bundesrat und die Kantonsregierungen gegenüber der Bevölkerung möglichst abgestimmt und kohärent und wenn angezeigt, auch gemeinsam kommunizieren. Der Koordinationsauftrag der Bundeskanzlei ist entsprechend auszubauen.

Vorsorgeplanung

- Wir erwarten, dass die Kantone über die interkantonalen Konferenzen systematisch in die Koordination der Vorsorgeplanung einbezogen werden. Ergänzend regen wir an, dass der Bund auch den Einbezug der entsprechenden fachlichen Organe auf Stufe Bund und Kantone (z. B. im ABC-Bereich) im Rahmen der nationalen Vorsorgeplanungen sicherstellt.

Begründung: Mit der KOBV soll die Verordnung über den Bundesstab Bevölkerungsschutz vom 2. März 2018 (VBSTB; SR 520.17) aufgehoben werden. Gemäss Artikel 3 der VBSTB erstellt der Bundesstab Bevölkerungsschutz (BSTB) Vorsorgeplanungen. Die RK MZF begrüsst, dass neu das BABS die nationale Vorsorgeplanung im Rahmen des permanenten Kernstabs koordinieren soll (Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe i des vorliegenden Verordnungsentwurfs). Wir begrüssen dies ebenso.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Eingabe.

Freundliche Grüsse

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Peter Hodel
Landammann

sig.
Andreas Eng
Staatsschreiber



Regierung des Kantons St.Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St.Gallen

Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
Bundeshaus Ost
3003 Bern

Regierung des Kantons St.Gallen
Regierungsgebäude
9001 St.Gallen
T +41 58 229 89 42
info.sk@sg.ch

St.Gallen, 23. August 2024

Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung; Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin

Mit Schreiben vom 15. Mai 2024 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, bis zum 4. September 2024 zur Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung Stellung zu nehmen. Wir danken für diese Gelegenheit und äussern uns gern wie folgt:

Die mit der Vorlage beabsichtigte Regelung der Strukturen und Prozesse der Krisenorganisation tragen zu einer erfolgreichen Krisenbewältigung bei und werden im Grundsatz begrüsst. Wenn möglich, soll u.E. bereits die von der Bundeskanzlei zusammen mit dem VBS sowie den Kantonen organisierte Integrierte Übung 2025 (IU 2025) in den neuen Strukturen bestritten werden.

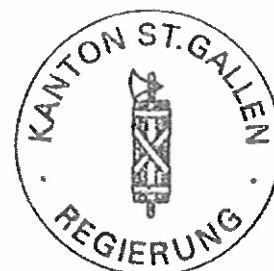
Zu einzelnen Punkten erscheinen uns Anpassungen bzw. Präzisierungen als angezeigt. Insbesondere erachten wir einen systematischen und verbindlichen Einbezug der Kantone in die Krisenorganisation des Bundes als notwendig. So sind u.E. die Kantone zwingend in die Arbeit des politisch-strategischen Krisenstabs und des operativen Krisenstabs einzubeziehen. Zudem soll auch für die Wirtschaft und für die Betreiber von kritischen Infrastrukturen bei Bedarf ein Beratungsgremium eingesetzt werden können. Schliesslich erscheint uns notwendig, klare Bestimmungen zur vertikalen Koordination der Krisenkommunikation zwischen Bund und Kantonen zu erlassen. Bitte entnehmen Sie unsere Anmerkungen im Einzelnen dem Anhang zu diesem Schreiben.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Im Namen der Regierung

Susanne Hartmann
Präsidentin

Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär



Beilage:
Anhang

Zustellung auch per E-Mail (pdf- und Word-Version) an:
recht@babs.admin.ch



Anhang zur Vernehmlassungsantwort «Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung»

Die Regierung des Kantons St.Gallen weist im Zusammenhang mit der genannten Vorlage im Einzelnen auf folgende Punkte in der Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung (KOBV) hin:

Art. 6 Abs. 2 Bst. c und Art. 8 Abs. 2 Bst. b KOBV

Aus Sicht des Kantons St.Gallen ist es essenziell, dass die Kantone zwingend in die Arbeit des politisch-strategischen Krisenstabs (PSK) und des operativen Krisenstabs (OPK) einbezogen werden. Je nach Federführung des Departementes soll die entsprechende Fachdirektorenkonferenz im PSK bzw. die Fachkonferenz im OPK einbezogen werden. Auch denkbar wäre ein Einbezug über die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK). Entsprechend ersuchen wir darum, die Bestimmungen so anzupassen, dass von einer «Kann-Formulierung» abgesehen und der verpflichtende Einbezug der Kantone festgelegt wird.

Art. 11 Bst. e KOBV

Für den Kanton St.Gallen ist es wichtig, dass der permanente Krisenstab nicht erst im Krisenfall den Lageverbund sicherstellt, sondern – im Sinn des integralen Krisenmanagements – bereits in der Phase der Vorbereitung und Prävention. Dazu ist zwingend und zeitgerecht ein zweckmässiges Lageverbundssystem zu etablieren.

Art. 11 Bst. g KOBV

Der Kanton St.Gallen geht davon aus, dass der permanente Kernstab der einzige Ansprechpartner für Bundesmittel ausserhalb der Armee sein wird und dass im Umkehrschluss die bewährten Kanäle und Prozesse für die Anträge zur Unterstützung durch die Armee bestehen bleiben. Andernfalls wäre dieser Punkt zwingend zu klären. Zudem bestünde in diesem Fall eine Doppelspurigkeit mit der vorgesehenen «Interkantonalen Kommission Bevölkerungsschutz für Armeeleistungen».

Art. 16 KOBV

Analog zum Einbezug der Wissenschaft soll insbesondere auch für die Wirtschaft bzw. für die Betreiber von kritischen Infrastrukturen bei Bedarf ein Beratungsgremium eingesetzt werden können; dies insbesondere basierend auf den Erfahrungen der vergangenen Jahre aufgrund der Corona-Krise und dem Energiemangel. Die Wirtschaft und die Betreiber kritischer Infrastrukturen sind wesentliche Akteure in der Bewältigung von Krisen. Eine Vertretung der entsprechenden Akteure über das Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung erachten wir als zu wenig effizient. Zudem wäre der Einbezug der Wirtschaft in die Arbeit des PSK und des OPK auch konsistent mit Art. 11 Bst. e KOBV.

Art. 17 KOBV

Eine effektive Krisenkommunikation ist entscheidend für die Akzeptanz und das Vertrauen der Bevölkerung in die Massnahmen der Behörden. Daher wäre es zu begrüssen, wenn die Verordnung klare Regeln zur vertikalen Koordination der Krisenkommunikation zwischen Bund und Kantonen enthält. Die Bestimmung sollte deshalb mit einer Regelung zur engen Abstimmung der Krisenkommunikation zwischen dem Bundesrat und den Kantonsregierungen ergänzt werden.



Krise mit Schwergewichtsthema Sicherheit/Polizei

Bei einer Krise mit Schwergewicht Sicherheit/Polizei müsste auf strategischer Stufe die Konferenz der Kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten (KKPKS) und auf operativer Stufe der Führungsstab Polizei (FSTP) beigezogen werden. Dieser Hinweis fehlt in der Vorlage.

Einbezug der Gemeinden

Da bei der Bewältigung einer Krise auch der Einbezug der Gemeinden von Bedeutung ist, würde der Kanton St.Gallen einen solchen befürworten, allenfalls auf dem Weg über die kommunalen Dachverbände, den Schweizerischen Gemeindeverband und den Schweizerischen Städteverband.

Staatskanzlei, Regierungskanzlei, 8510 Frauenfeld

Eidgenössisches Departement für
Verteidigung, Bevölkerungsschutz
und Sport (VBS)
Frau Viola Amherd
Bundespräsidentin
Bundeshaus Ost
3003 Bern

Frauenfeld, 2. Juli 2024

Nr. 504

Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung

Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit der Stellungnahme zum Entwurf für eine Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung (KOBV) und teilen Ihnen mit, dass wir mit der Vorlage grundsätzlich einverstanden sind. Für Detailbemerkungen gestatten wir uns, auf die Stellungnahme der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) vom 21. Juni 2024 zu verweisen.

Mit freundlichen Grüssen

Der Präsident des Regierungsrates


Der Staatsschreiber




Beilage:

- Stellungnahme der KdK vom 21. Juni 2024

Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 41 11
fax +41 91 814 44 35
e-mail can@ti.ch
web www.ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Signora
Viola Amherd
Consigliera federale
Dipartimento federale della difesa, della
protezione della popolazione e dello sport
Palazzo federale Est
3003 Berna

recht@babs.admin.ch (PDF e Word)

Procedura di consultazione concernente l'Ordinanza sull'organizzazione di crisi dell'Amministrazione Federale (OCAF)

Signora Consigliera federale,

abbiamo ricevuto la vostra lettera del 16 maggio 2024 in merito alla summenzionata procedura di consultazione e, ringraziando per l'opportunità che ci viene offerta di esprimere il nostro giudizio, esponiamo quanto segue.

1. Considerazioni

La gestione delle recenti crisi ha rivelato diverse carenze che impongono le dovute riflessioni e soprattutto attente valutazioni per risolvere principalmente:

- la mancanza di un approccio iniziale, globale e coordinato a livello sovradipartimentale;
- la mancanza di una sufficiente coordinazione iniziale anche tra le unità di crisi e i processi della crisi coronavirus (lo Stato Maggiore Federale è stato istituito con palese ritardo);
- la mancanza a livello operativo di un sostegno orientato alle esigenze delle unità amministrative coinvolte (unità che andrebbero sostenute e sgravate fin da subito, in maniera da potersi concentrare sulla gestione della crisi);
- la mancanza di coinvolgimento tempestivo degli organi esterni rilevanti, come ad esempio il mondo scientifico e accademico.

Per far fronte a future crisi complesse e variegate, la Confederazione intende ora creare, sotto la direzione del Dipartimento responsabile della gestione del dossier, uno Stato maggiore di crisi politico-strategico (SMCPS). Quest'ultimo potrà a sua volta istituire uno Stato maggiore operativo di crisi (SMCOp). Per garantire una gestione delle crisi globali e sovradipartimentali, verrà inoltre istituito un gremio permanente di gestione delle crisi

che potrà essere impiegato in modo rapido e sistematico, permettendo una presa a carico immediata degli eventi indipendentemente dai Dipartimenti coinvolti.

I punti principali sono stati affrontati nel rapporto esplicativo e nella proposta di ordinanza, motivo per il quale, il Cantone Ticino accoglie favorevolmente il fatto che la Confederazione si stia adoperando per prepararsi efficientemente e minuziosamente a situazioni di crisi. Tuttavia, siamo dell'avviso che il progetto non preveda un'organizzazione di crisi più snella, più semplice e quindi più efficace di quella già in vigore.

Le numerose analisi relative alla gestione della crisi di COVID-19 effettuate dalla Confederazione hanno dimostrato la necessità di procedere all'ottimizzazione di diversi aspetti. Tra i principali il fatto che lo Stato maggiore federale della Protezione della popolazione (SMFP) non è stato impiegato come previsto dalle basi legali di riferimento. Inoltre risulta che il quadro legislativo attualmente in vigore non permette un semplice adeguamento dell'ordinanza sullo Stato maggiore del Consiglio federale, in quanto la stessa dipende da una legge a sé stante (Legge federale sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile) della quale è in corso una revisione completa con l'adeguamento delle relative ordinanze. Gli organi istituiti (politico, operativo e permanente), con i rispettivi ruoli, andranno definiti in maniera più chiara affinché in caso di crisi non rischino di complicare maggiormente le attività e la gestione tattico/operativa. L'organizzazione di crisi proposta ci sembra dunque complicata, richiede un gran numero di personale formato e soprattutto risulta particolarmente impegnativa in termini di gestione. Infatti, a fronte di situazioni complesse, l'organizzazione proposta prevede ora tre Stati maggiori di crisi che lavorano in parallelo per gestire la situazione a livello federale, oltre agli Stati maggiori di crisi dipartimentali e agli eventuali Stati maggiori speciali a livello amministrativo.

Il Cantone Ticino esige dunque che venga integrata nell'ordinanza la possibilità di presentare una richiesta al Consiglio federale per la creazione di un'organizzazione di crisi, menzionata nel rapporto esplicativo all'articolo 3. Si chiede che venga valutata la possibilità conferita ai Cantoni di presentare direttamente la richiesta di costituzione dell'organizzazione di crisi. Siamo infatti dell'opinione che è meglio attivarli preventivamente, piuttosto che esporsi al rischio di agire in maniera intempestiva.

Infine il Cantone Ticino reputa opportuno regolare più chiaramente non solo la creazione della struttura di crisi, ma anche il passaggio ad una situazione di normalità con la relativa gestione per il tramite di una struttura ordinaria.

2. Commenti ai rispettivi articoli

In generale, non è espressa con sufficiente chiarezza una modalità di comunicazione e di definizione dello scambio di informazione tra i due organi. Si parla di ruolo e di servizi, ma non vi è un chiaro concetto che assicuri la comunicazione tra i vari livelli.

Art. 1 OCAF

In relazione a questo articolo, occorre chiarire maggiormente la natura delle possibili crisi, non soffermandosi solamente su crisi di ordine naturale, sociale e tecnico. Le crisi di portata politica, bellica, migratoria, sanitaria, ecc. devono figurare nella lista.

Motivazione: Sottintendere che ogni crisi possa essere annoverata tra le prime tre citate è problematico e potenzialmente foriero di discussioni.

Art. 3 OCAF

Occorre chiarire maggiormente come il Consiglio federale possa rilevare un pericolo imminente quando lo Stato maggiore di crisi politico-strategico (SMCPS) non sia ancora stato attivato. Come indicato sia dalla CDS/GDK che dalla CDC/KDK, condividiamo la visione secondo la quale sarebbe opportuno prevederne un'attivazione anticipata.

La distinzione tra lo Stato maggiore di crisi politico-strategico e lo Stato maggiore permanente deve essere imperativamente chiarita. L'articolo parla di attivazione in caso "lo Stato, la società o l'economia sono minacciati". Sarebbe opportuno illustrare meglio che con società si intende (anche) la vita della popolazione rispettivamente la salute pubblica.

Motivazione: Le sovrapposizioni in relazione all'istituzione di uno SMCPS sono molteplici. Secondo l'articolo 3, e come sopra esposto, lo SMCPS viene attivato in caso di pericolo imminente e grave. Allo stesso tempo, secondo l'articolo 5, esso è tenuto a valutare la situazione politico-strategica. Non è quindi chiaro come il Consiglio federale rilevi un pericolo imminente e grave fino all'attivazione dello stesso.

Vi sarebbe quindi anche la necessità di creare un organo in grado di garantire la fondamentale anticipazione strategica oppure un organo di monitoraggio strategico dei rischi capace di garantire un'analisi integrata di pericoli e minacce che suggeriscano un rapido deterioramento della situazione.

Art. 6 cpv. 2 OCAF

Secondo la suddetta bozza, il Dipartimento competente "potrà" includere nello SMCPS i rappresentanti dei Cantoni con compiti di consulenza. A questo proposito si chiedono disposizioni imperative. La formulazione "può" deve quindi essere sostituita con "deve". Siamo fermamente convinti che i Cantoni debbano essere sistematicamente coinvolti nella gestione delle crisi a livello federale. Se i Cantoni sono colpiti da una crisi, devono essere rappresentati nell'apposito Stato maggiore, in particolare per quanto riguarda l'attuazione delle misure che intende decretare la Confederazione. In aggiunta riteniamo che nel rapporto esplicativo debbano venire indicate anche le Conferenze che saranno inglobate nello SMCPS in caso di crisi (CdC, CdD, CG MPP).

Gli articoli di riferimento dovranno dunque essere modificati di conseguenza.

Motivazione: Questa disposizione non è sufficientemente vincolante per quanto riguarda l'integrazione dei Cantoni e non tiene conto degli insegnamenti tratti dalla crisi del coronavirus. Il coinvolgimento tempestivo dei rappresentanti dei Cantoni così come dei rappresentanti delle Conferenze sopra riportate è essenziale per tenere conto delle esigenze degli organi esecutivi nelle discussioni in una fase iniziale e per valutare l'accettazione politica delle misure previste dalla Confederazione.

Art. 7 cpv. 2 OCAF

Il cpv. 2 deve essere adeguato come l'art. 6 cpv. 2.

Motivazione: Analogamente a quanto esposto per lo SMCPS anche i Cantoni devono essere rappresentati nello SMCOp.

Art. 11 OCAF

Si rende necessario precisare la collaborazione tra lo SMCPs, lo SMCOp e lo Stato maggiore centrale permanente in materia di comunicazione ed eventuali domande per prestazioni di supporto. Per questo motivo, sosteniamo la CG MPS nel sottolineare l'importanza di un Single Point of Contact (SPOC), organizzato tramite il segretariato dello Stato maggiore centrale permanente così come l'inserimento delle relative disposizioni nell'ordinanza.

Motivazione: Il progetto di ordinanza non è sufficientemente preciso per quanto riguarda l'armonizzazione tra i vari Stati maggiori in materia di organizzazione e di condotta. Lo Stato Maggiore centrale permanente deve avere un punto di contatto con l'organizzazione di crisi disponibile in qualsiasi momento. Per i Cantoni è primordiale poter avere una persona di riferimento con l'organizzazione di crisi della Confederazione sia durante la fase di preparazione che in caso di crisi.

Art. 12 cpv. 2 lett f OCAF

In considerazione dei trascorsi e assodata l'importanza dell'esistenza e soprattutto del funzionamento di tali organi di crisi, chiediamo che il testo includa delle disposizioni esplicite sull'organizzazione, sull'attuazione della formazione e delle esercitazioni periodiche. A nostro parere, la formazione deve essere resa obbligatoria per i rappresentanti Cantionali facenti parte negli organi di crisi.

Motivazione: Nel progetto di ordinanza viene menzionata l'organizzazione di esercitazioni concernenti la gestione delle crisi, ma non ci sono disposizioni esplicite per la formazione e le esercitazioni che coinvolgono gli organismi interessati. La formazione e le esercitazioni sono essenziali per il funzionamento di un'organizzazione di crisi.

Art. 14 OCAF

Il rapporto esplicativo spiega bene come le leggi speciali (ad esempio la legge sull'energia nucleare) debbano comunque avere la priorità sull'ordinanza in oggetto. Con tutte le legislazioni specifiche attualmente in vigore (non da ultima la legge sulle epidemie LEp) vi è il rischio che rimangano i singoli Dipartimenti a dover gestire le crisi nei propri ambiti di competenza, almeno fino a quando la situazione non diventi suscettibile di essere superata dagli eventi. Per questo motivo, riteniamo che l'articolo debba pertanto essere modificato di conseguenza.

Motivazione: Alcune leggi specifiche sono anteriori all'esperienza coronavirus, questo potrebbe portare i diversi Dipartimenti a lavorare riferendosi a basi legali datate che in realtà necessiterebbero di un adeguamento.

Art. 15 OCAF

Il cpv. 1 deve essere adeguato come segue:

² Ogni Cantone deve designare un punto di contatto unico per il segretariato dello stato maggiore centrale permanente.

Motivazione: Per la gestione delle crisi da parte della Confederazione è importante che tutti i Cantoni possano essere contattati contemporaneamente e disporre dunque delle medesime informazioni.

Art. 17 OCAF

Riteniamo che l'articolo 17 debba venire integrato con delle disposizioni sul coordinamento verticale della comunicazione di crisi tra Consiglio federale e Governi cantonali.

Motivazione: Se una crisi dovesse riguardare anche i Cantoni, è importante che la strategia di comunicazione del Consiglio federale e dei Governi cantonali sia il più possibile coordinata, armonizzata e coerente. Per questo scopo è necessario che la Cancelleria federale garantisca un tempestivo, costante ed efficace flusso di informazioni sulle modalità di comunicazione della Confederazione ai Cantoni. Il mandato di coordinamento della comunicazione affidato alla Cancelleria federale dovrebbe quindi essere esteso anche alla dimensione del coordinamento della comunicazione verticale.

3. Conclusioni

Per concludere, chiediamo che i Cantoni siano sistematicamente coinvolti nel coordinamento della pianificazione preventiva attraverso le diverse Conferenze intercantionali. È per noi fondamentale che la Confederazione garantisca il coinvolgimento dei servizi preposti o degli Stati Maggiori Cantionali di Condotta dei Cantoni interessati nei lavori di pianificazione preventiva. Questo perché, con l'entrata in vigore dell'OCAF, verrà verosimilmente abrogata l'ordinanza del 2 marzo 2018 sullo Stato maggiore federale di protezione della popolazione (OSMFP), il quale al momento, è incaricato di elaborare i piani di prevenzione.

Inoltre notiamo con perplessità che nella proposta di ordinanza non si faccia riferimento in nessun modo e in nessuna forma alle conseguenze finanziarie (nulle secondo il rapporto esplicativo), relative alla creazione delle nuove organizzazioni di crisi.

In definitiva siamo dell'idea che complessivamente la nuova ordinanza sia da accogliere favorevolmente, in quanto risponde a un bisogno emerso nei rapporti di valutazione che sono stati redatti a seguito delle recenti situazioni d'emergenza. Grazie ai complementi sopracitati siamo sicuri che questa nuova impostazione potrà garantire un notevole miglioramento nella gestione delle situazioni di crisi.

Voglia gradire, signora Consigliera federale, i sensi della nostra massima stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente

Christian Vitta

Il Cancelliere

Arnoldo Coduri

RG n. 3979 del 21 agosto 2024

Copia a:

- Dipartimento delle istituzioni (di-dir@ti.ch)
- Dipartimento della sanità e della socialità (dss-dir@ti.ch)
- Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni (di-sg.ap@ti.ch)
- Sezione del militare e della protezione della popolazione (di-smpp@ti.ch)
- Polizia cantonale (polizia-segr@polca.ti.ch)
- Deputazione ticinese alle Camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch)
- Pubblicazione in Internet



Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri

Eidgenössisches Departement für
Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)
Bundeshaus Ost
3003 Bern

Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung; Vernehmlassung

Sehr geehrt Frau Bundespräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 15. Mai 2024 laden Sie den Regierungsrat des Kantons Uri ein, zur Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung (KOBV) Stellung zu nehmen.

Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) hat an ihrer Plenarversammlung vom 21. Juni 2024 eine Stellungnahme verabschiedet. Der Kanton Uri konnte seine Haltung in die Stellungnahme der KdK einbringen, sodass an dieser Stelle auf die Stellungnahme der KdK verwiesen werden kann.

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Altdorf, 27. August 2024



Im Namen des Regierungsrats

Der Landammann

Der Kanzleidirektor

Christian Arnold

Roman Balli

Beilage

- **Stellungnahme der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) vom 21. Juni 2024**

Stellungnahme

Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung (KOBV)

Plenarversammlung vom 21. Juni 2024

1. Grundsätzliche Bemerkungen

- 1 Die Kantonsregierungen begrüssen es grundsätzlich, dass der Bundesrat die Strukturen und Prozesse seiner Krisenorganisation in einer neuen Verordnung regelt. Der Fokus des vorliegenden Entwurfs der Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung (E-KOBV) liegt auf der überdepartementalen Krisenorganisation der Bundesverwaltung.
- 2 Die Kantonsregierungen bedauern es, dass bei der Konzeption der Verordnung nicht ein breiterer Ansatz im Sinne der Krisenbewältigung und bezüglich der vertikalen Schnittstellen des Krisenmanagements Bund – Kantone, gewählt wurde. Die Erfahrungen aus der Coronakrise zeigen, dass die Koordination zwischen den Staatsebenen für eine effiziente Krisenbewältigung von grosser Bedeutung ist. Zukünftig sind die Kantone deshalb systematisch in das Krisenmanagement des Bundes einzubeziehen, wenn sie von einer Krise ebenfalls betroffen sind, namentlich in ihrer Rolle als primäre Vollzugsträger.
- 3 Ein frühzeitiger Einbezug von Kantonsvertretungen in die konkrete Ausarbeitung der Verordnung hätte es erlaubt, die aus Sicht der Kantone wichtigen Punkte bereits in der Phase des Vorentwurfs einzubringen. Die Kantonsregierungen bedauern, dass der Bund darauf verzichtet hat, obwohl Art. 15a RVOV dies an sich vorsieht.

2. Einbezug der Kantone

- 4 Die KOBV regelt den Einbezug der Kantone in die überdepartementale Krisenorganisation des Bundes (Art. 1 lit. c E-KOBV). Der Einbezug der Kantone in den politisch-strategischen Krisenstab (PSK) wird in Artikel 6 Abs. 2 E-KOBV konkretisiert. Demnach kann das federführende Departement unter anderem Vertretungen der Kantone in beratender Funktion in den PSK beiziehen. Mit der Kann-Formulierung liegt es im freien Ermessen des federführenden Departementes, ob und in welcher Form es Vertretungen der Kantone in den PSK einbezieht.

- 5 Die vorgeschlagene Kann-Formulierung schafft in Bezug auf den Einbezug der Kantone zu wenig Verbindlichkeit und wird den Erkenntnissen aus der Coronakrise nicht gerecht. Die einschlägigen Evaluationen halten unisono fest, dass die Kantone besser und namentlich systematisch in das Krisenmanagement des Bundes einzubinden sind. Dementsprechend erwarten die Kantonsregierungen, dass der Verordnungsgeber dies verbindlicher regelt. Vertretungen der Kantone sollen im PSK Einsitz nehmen, wenn die Kantone von einer Krise betroffen sind, namentlich mit Blick auf den Vollzug von Bundesmassnahmen. Art. 6 E-KOBV ist entsprechend anzupassen. Analog ist auch Artikel 8 Abs. 2 E-KOBV hinsichtlich des Einbezugs von Vertretungen der Kantone in den operativen Krisenstab (OPK) anzupassen.
- 6 Ziel des Einbezugs von Kantonsvertretungen in überdepartementale Krisenstäbe des Bundes ist es primär, frühzeitig die Perspektive der Vollzugsorgane und Einsatzorganisationen in die Diskussion einzubringen und Einschätzungen zur politischen Akzeptanz geplanter Massnahmen des Bundes vorzunehmen. Weiter können Kantonsvertretungen die Erwägungen des Bundes in die Kantone spiegeln, was diesen eine Antizipation der Entscheide des Bundesrates und damit eine bessere Vorbereitung und raschere Umsetzung erlaubt.
- 7 Die Kantonsregierungen haben die Rahmenordnung über die Arbeitsweise der KdK und der Direktorenkonferenzen bezüglich der Kooperation von Bund und Kantonen aufgrund der Covid-19-Pandemie um ein Kapitel zur Zusammenarbeit in Krisensituationen erweitert. Wenn der Bund auf strategischer oder operativer Ebene überdepartementale Krisengremien einsetzt, sieht die Rahmenordnung neu vor, dass die KdK und die thematisch am stärksten betroffene Direktorenkonferenz die Vertretung der Kantone in diesen Gremien sicherstellen. Die Kantonsregierungen regen an, einen entsprechenden Hinweis in die Erläuterungen zu den Artikeln 6 und 8 E-KOBV aufzunehmen.
- 8 Weiter hält die Rahmenordnung KdK – Direktorenkonferenzen fest, dass das Generalsekretariat der KdK in einer Krise seitens der interkantonalen Konferenzen die Rolle des Single Point of Contact gegenüber dem Bund übernimmt und den Informationsfluss zwischen dem Bund und den interkantonalen Konferenzen koordiniert. Im Sinne der Kohärenz ist es sinnvoll, wenn dies in Artikel 15 E-KOBV, in Ergänzung zu den Kontaktstellen der einzelnen Kantone, ebenfalls abgebildet wird.
- 9 Die Kantonsregierungen legen Wert darauf, dass der Einbezug so gestaltet wird, dass er effizient ist und für die Kantone und die betroffenen Konferenzen nicht zu einem unverhältnismässigen finanziellen und personellen Mehraufwand führt.

3. Aufgaben, Kompetenzen und Organisation der Krisenstäbe

- 10 Artikel 3 Abs. 1 E-KOBV hält fest, dass der Bundesrat den PSK einsetzt, «wenn eine unmittelbare und schwere Gefahr für Staat, Gesellschaft oder Wirtschaft droht, die mit den bestehenden Strukturen nicht

bewältigt werden kann». Um eine ausreichende Vorlaufzeit zu gewährleisten, sollte der PSK jedoch bereits dann eingesetzt werden, wenn sich eine entsprechende Gefahrenlage abzeichnet. Im erläuternden Bericht wird auf diesen Umstand eingegangen, indem die Einsetzung eines federführenden Departements auch vor Eintritt einer Krise möglich ist. Es ist dennoch zu prüfen, ob die Einsetzung des PSK mit den beiden Begriffen «unmittelbare» und «schwere» Gefahr in der Verordnung nicht zu einschränkend umschrieben wird. Darüber hinaus stellt sich die Frage, wie der Bundesrat eine drohende unmittelbare und schwere Gefahr erkennen soll, wenn der PSK nicht aktiviert ist.

- 11 Die in den Erläuterungen zu Artikel 3 E-KOBV aufgeführten Möglichkeiten, wie ein Antrag um Einsetzung der Krisenorganisation an den Bundesrat gestellt werden kann, sind aufgrund der Bedeutung des Prozesses im Verordnungstext selbst aufzuführen. Dabei ist zu prüfen, ob den Kantonen die Möglichkeit eingeräumt werden sollte, direkt einen Antrag auf Einsetzung der Krisenorganisation stellen zu können. Zudem sollte neben dem Übergang in die Krisenstrukturen auch die Beendigung derselben in der Verordnung klarer geregelt werden (Art. 4 E-KOBV). Der Übergang zurück in die ordentlichen Strukturen sollte nicht allein im Ermessen des federführenden Departements liegen.
- 12 Der OPK bereitet Entscheidungsgrundlagen zuhanden des PSK auf und koordiniert die Tätigkeit der im Einsatz stehenden Krisenstäbe und der weiteren betroffenen Stellen (Art. 7 E-KOBV). Die Kantonsregierungen sind der Ansicht, dass dem OPK im Sinne eines effizienten operativen Krisenmanagements eine stärkere Führungsfunktion zugewiesen werden sollte. Die Covid-19-Pandemie hat gezeigt, dass auf operativer Ebene teilweise sehr rasch umsetzungsorientierte Entscheide getroffen werden müssen. Der OPK sollte deshalb mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattet werden (z. B. zur Zuteilung von Aufgaben an die verschiedenen Krisenstäbe, zur Verabschiedung von Merkblättern, Richtlinien und Vollzugshilfen, zum Einbezug von Dritten oder zur Bildung von Ad-hoc-Arbeitsgruppen).
- 13 Aus dem Verordnungsentwurf geht nur bedingt hervor, wie in einem Ereignisfall die Abstimmung zwischen PSK und OPK einerseits und permanentem Kernstab andererseits auf organisatorischer und Führungstechnischer Ebene erfolgt. Im Erläuternden Bericht zu Art. 11 E-KOBV wird von einem «Mandat» gesprochen, das zu Beginn eines Einsatzes zu klären sei. Im Hinblick auf eine effiziente Zusammenarbeit im Krisenfall wäre hier eine Präzisierung insbesondere bezüglich der Weisungsbefugnisse und der Beantragung allfälliger Unterstützungsleistungen sinnvoll.
- 14 Der permanente Kernstab soll eine ständig erreichbare Kontaktstelle für die Krisenorganisation (Art. 11 lit. c E-KOBV) sicherstellen. Für die Kantone ist es jedoch entscheidend, dass sie im Krisenfall und in der Vorbereitung über einen Single Point of Contact zur Krisenorganisation des Bundes verfügen. Dies sollte in der Verordnung entsprechend präzisiert werden. Es wird beantragt, dass über die Geschäftsstelle des permanenten Kernstabs ein entsprechender Single Point of Contact eingerichtet und in der KOBV abgebildet wird (Art. 11 und 12 E-KOBV). Die Aufgaben, die das BABS im Rahmen des permanenten Kernstabs zur Krisenvorbereitung wahrnimmt, sollten um die periodische Ausbildung, Schulung

und Beübung der Mitarbeitenden ergänzt werden. Dabei sind kantonale Vertretungen zweckmässig einzubinden.

4. Einbezug der Wissenschaft

- 15 Artikel 16 E-KOBV regelt den Einbezug der Wissenschaft. In einer Krise sind auch die Kantone auf wissenschaftliche Beratung angewiesen. Deshalb erwarten die Kantonsregierungen, dass der Bund die Kantone beim Einbezug der Wissenschaft als gleichwertige Partner einbezieht und sie in die entsprechenden Plattformen einbindet. Es ist aus Sicht der Kantone unerlässlich, dass sie sich bei der Themen- und Schwerpunktsetzung sowie bei der Bildung und Einbettung der entsprechenden Gefässe aktiv einbringen können (auf Ebene der KdK wie auch auf Ebene der betroffenen Fachdirektorenkonferenzen). Dies gilt sowohl für die Krisenvorbereitung als auch für den Ereignisfall.

5. Krisenkommunikation

- 16 Die Kantone fordern, dass Artikel 17 E-KVOB um eine Bestimmung zur vertikalen Koordination der Krisenkommunikation des Bundesrates und der Kantonsregierungen ergänzt wird. Wenn eine Krise auch die Kantone betrifft, ist es wichtig, dass der Bundesrat und die Kantonsregierungen gegenüber der Bevölkerung möglichst abgestimmt und kohärent und wenn angezeigt auch gemeinsam kommunizieren. Der Koordinationsauftrag der Bundeskanzlei ist entsprechend auszubauen.

6. Vorsorgeplanung

- 17 Mit der KOBV soll die Verordnung über den Bundesstab Bevölkerungsschutz (VBSTB) vom 2. März 2018 aufgehoben werden. Gemäss Artikel 3 der VBSTB erstellt der Bundesstab Bevölkerungsschutz (BSTB) Vorsorgeplanungen. Die Kantone begrüssen, dass neu das BABS die nationale Vorsorgeplanung im Rahmen des permanenten Kernstabs koordinieren soll (Art. 12 Abs. 1 lit. i). Es wird erwartet, dass die Kantone über die interkantonalen Konferenzen systematisch in die Koordination der Vorsorgeplanung einbezogen werden.



2024.03036

P.P. CH-1951
Sion

A-PRIORITY Poste CH SA

Madame la Conseillère fédérale
Viola Amherd
Présidente de la Confédération
Cheffe du Département fédéral de la
défense, de la protection de la
population et des sports
3003 Berne



Notre réf. AJ/MCNE
Votre réf. /

Date 21 août 2024

Ordonnance sur l'organisation de crise de l'administration fédérale (OCAF) Procédure de consultation

Madame la Présidente de la Confédération,

Le Conseil d'Etat du canton du Valais a pris connaissance avec attention du projet d'Ordonnance sur l'organisation de crise de l'administration fédérale et vous en remercie.

Le canton du Valais salue la volonté de spécifier les structures et les procédures de l'organisation de crise dans une nouvelle ordonnance qui met l'accent sur l'organisation de crise supra départementale au sein de l'administration fédérale. En créant les bases nécessaires, l'efficacité de l'administration fédérale face aux situations de crise se trouvera renforcée.

Dans l'ensemble, le Conseil d'Etat soutient ce projet d'ordonnance soumis à consultation. Néanmoins, il désire apporter quelques remarques ou compléments.

L'implication des cantons dans l'organisation de crise de la Confédération doit être mentionnée de manière plus systématique. Ceci doit être réglé de manière contraignante dans l'ordonnance et ne peut pas se faire uniquement sur la base d'une formulation potestative (art. 6 et 8 OCAF). Les cantons doivent être représentés dans l'état-major de crise politico-stratégique (EMPS), car ceux-ci sont directement concernés par la crise (notamment pour l'exécution des mesures décidées par la Confédération).

De même, « *chaque canton doit (et non pas « peut ») désigner un point de contact en cas de crise* » (art. 15 OCAF).

L'organisation et le fonctionnement des cellules de crise, ainsi que la collaboration entre les différents états-majors (EMPS, EMOP et état-major central permanent) devraient être mieux précisés dans l'ordonnance. L'organisation nous paraît quelque peu compliquée, gourmande en personnel et exigeante quant à la conduite. Le projet d'ordonnance n'indique pas clairement comment la coordination entre les différents états-majors doit avoir lieu et il serait intéressant de donner des précisions à ce sujet. Il faudrait réfléchir à la mise en place d'une organisation de crise plus svelte et plus simple, et par conséquent plus performante. De même, le passage à une structure de crise, mais aussi le retour à la normale, devrait être mentionnés.

En outre, le Conseil d'Etat est d'avis que les membres de la cellule de crise doivent bénéficier d'une formation continue adéquate. Le commentaire de l'ordonnance précise qu'il n'existe pas d'obligation de formation et de perfectionnement à proprement parler pour ces membres. Cette formulation ne nous semble pas assez claire. Les membres des cellules de crise doivent pouvoir être convoqués pour des formations et des formations continues. Cela comprend également les exercices les plus divers, qui doivent être effectués à intervalles réguliers afin de vérifier la capacité d'intervention de la cellule de crise et de l'améliorer en permanence. A notre sens, l'art. 12 devrait comporter une obligation de formation et d'instruction, qui pourrait être assurée par l'état-major central permanent.

L'état-major politico-stratégique (EMPS) devrait être mis en place dès qu'une situation de danger se dessine et non pas seulement « *en cas de danger imminent et grave pour l'État, la collectivité ou l'économie* » (art. 3 OCAF), formule qui nous paraît quelque peu restrictive. Cela lui garantirait un délai de préparation suffisant, indispensable pour fournir les prestations en temps voulu.

La question se pose également de savoir comment le Conseil fédéral est censé détecter un danger imminent et grave aussi longtemps que l'EMPS n'a pas été activé ? Nous sommes d'avis qu'un état-major devrait être actif en permanence pour assumer un rôle de suivi et d'appréciation de la situation à l'intention du Conseil fédéral.

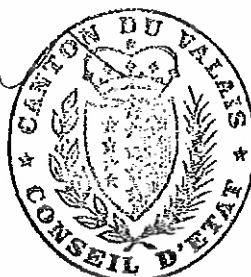
Enfin le Conseil d'Etat juge opportun d'établir un point de contact permanent au niveau de la Confédération pour l'organisation de crise, via l'état-major central (art. 11, al. C, OCAF).

En vous remerciant de nous avoir consultés, nous vous adressons, Madame la Présidente de la Confédération, nos respectueuses salutations.

Au nom du Conseil d'Etat

Le président

Franz Ruppen



La chancelière

Monique Albrecht

CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Madame la Présidente
Viola Amherd
Cheffe du Département de la défense, de
la protection de la population et des sports
Bernastrasse 28
3003 Berne

Par e-mail : rechts@babs.admin.ch

Réf. : 24_GOV_491

Lausanne, le 28 août 2024

**Réponse à la consultation relative au projet d'ordonnance sur l'organisation de
crise de l'administration fédérale (OCAF)**

Madame la Présidente,

Le Conseil d'Etat vous remercie de l'associer à cette consultation et de lui permettre de faire part de ses déterminations dans le cadre de l'objet mentionné en titre.

Après examen du projet, vous trouverez nos commentaires généraux dans la présente lettre, ainsi que quelques compléments sur des détails du projet dans l'annexe jointe.

D'une manière générale, le Conseil d'Etat salue la décision prise par le Conseil fédéral de spécifier les structures et les procédures de l'organisation de crise au sein de l'administration fédérale dans une nouvelle ordonnance afin de créer les bases nécessaires à l'engagement rapide et systématique d'états-majors de crise supra-départementaux.

Toutefois, le Conseil d'Etat se montre sceptique quant à certains aspects de la solution envisagée et mentionne dès lors les remarques suivantes.

Intégration des cantons

A titre liminaire, le Conseil d'Etat relève qu'il aurait été opportun d'associer plus rapidement les représentants des cantons à l'élaboration de l'ordonnance. Cela aurait permis à ces derniers de faire valoir les points qu'ils estiment essentiels dès la phase de conception de l'avant-projet.

Plus spécifiquement, le Conseil d'Etat regrette que le projet ne propose pas une approche plus large de la gestion de crise et des interfaces verticales entre la Confédération et les cantons. Les enseignements tirés de la crise du COVID-19 montrent l'importance de la coordination entre les niveaux de l'Etat pour l'efficacité de la gestion d'une crise. Il en résulte que, s'ils sont touchés par une crise, les cantons devraient être intégrés systématiquement dans la gestion de crise de la Confédération, dans la mesure où ils sont les principaux organes d'exécution. Par conséquent, et s'agissant de la composition de l'Etat-major de crise politico-stratégique (EMPS), respectivement de l'Etat-major de

crise opérationnel (EMOP), les formulations potestatives des art. 6 al. 2 et 8 al. 2 P-OCAF ne sont pas adéquates et vont à l'encontre de ce qui précède. Le Conseil d'Etat souhaite adapter le projet pour indiquer que, si les cantons sont touchés par une crise, des représentants cantonaux siègent au sein de l'EMPS et de l'EMOP. Les articles précités doivent ainsi être adaptés en ce sens.

A cet égard, le Conseil d'Etat rappelle encore que l'objectif de l'intégration de représentants cantonaux dans les états-majors supradépartementaux de la Confédération est de faire valoir suffisamment tôt dans la discussion la perspective des organes d'exécution et organisations d'intervention, et d'évaluer l'acceptation politique des mesures prévues par la Confédération. En outre, en rendant compte aux cantons des considérations de la Confédération, les représentants cantonaux permettraient aux cantons d'anticiper les décisions du Conseil fédéral et, partant, de mieux s'y préparer et de les mettre en œuvre plus rapidement.

Toutefois, il est important pour le Conseil d'Etat que l'intégration des cantons soit efficace et n'entraîne pas un investissement en ressources disproportionné pour eux.

Communication de crise

Le Conseil d'Etat estime que l'art. 17 P-OCAF devrait être complété en y ajoutant une disposition sur la coordination verticale de la communication de crise du Conseil fédéral et des gouvernements cantonaux. Dès lors qu'une crise touche aussi les cantons, il est important que le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux s'entendent, dans la mesure du possible, sur la communication à la population, qui doit être cohérente et, si nécessaire, commune. Le mandat de coordination confié à la Chancellerie fédérale devrait donc être étendu.

Le projet d'ordonnance prévoit que la communication politico-stratégique est portée par la Chancellerie fédérale (cf. art. 17 al. 1 P-OCAF). A cet égard, le Conseil d'Etat attire l'attention du Conseil fédéral sur le manque d'un organe ou d'une entité développant une véritable communication à l'attention de la population, des sociétés civiles et de l'économie visant à les sensibiliser aux mesures décidées et les comportements à adopter.

Coordination entre EMPS, EMOP et l'état-major central permanent

L'organisation proposée prévoit dans certains cas trois états-majors de crise travaillant parallèlement pour gérer la crise au niveau de la Confédération (EMPS, EMOP, état-major central permanent), en plus des états-majors de crise départementaux et des éventuels états-majors spéciaux au niveau de l'administration. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat regrette que le projet d'ordonnance ne précise que partiellement comment fonctionne la coordination entre, d'une part, l'EMPS et l'EMOP, et de l'autre l'état-major central permanent, tant sur le plan de l'organisation que de la conduite. Plus spécifiquement, il faudrait préciser la collaboration entre ces entités notamment sur leur compétence de donner des instructions et de la demande d'éventuelles prestations d'appui. Dans le rapport explicatif sur l'art. 11 P-OCAF, il est uniquement fait référence à un « mandat » à clarifier au début de l'engagement, ce qui est insuffisant.

Etat-major de crise politico-stratégique (EMPS)

L'art. 3 al. 1 P-OCAF prévoit que « le Conseil fédéral met en place l'EMPS en cas de danger imminent et grave pour l'Etat, la collectivité ou l'économie auquel les structures existantes ne permettent pas de faire face ». Or, afin de disposer de suffisamment de temps pour se préparer, le Conseil d'Etat soutient que l'EMPS devrait être mis en place dès qu'un danger se profile. Le rapport explicatif évoque ce point en précisant que la mise en place d'un département responsable peut également se faire avant la survenance d'une crise. Il conviendrait ainsi de vérifier si la formulation « danger imminent et grave » utilisée dans le projet d'ordonnance n'est pas trop restrictive.

Se pose par ailleurs la question de savoir comment le Conseil fédéral peut identifier un danger imminent et grave si l'EMPS n'est pas en place, dans la mesure où ce dernier a notamment pour mission d'évaluer la situation politico-stratégique (cf. art. 5 al. 1 P-OCAF). En raison des améliorations nécessaires induits par le manque d'anticipation constaté dans les analyses de la crise COVID-19, cette question mérite d'être clarifiée. Faut-il créer en plus un organe chargé de l'anticipation stratégique ou un organe d'observation des risques stratégiques ? Ou encore un organe qui procédera à des analyses régulières et sera intégré dans l'EMPS en cas de détérioration de la situation ?

S'agissant de la manière d'adresser au Conseil fédéral une demande de mise en place d'une organisation de crise et au vu de l'importance du processus, l'ordonnance devrait contenir les possibilités énumérées dans les commentaires à l'art. 3 P-OCAF. Dans ce contexte, il conviendrait également de vérifier si les cantons pourraient être habilités à adresser eux-mêmes une telle demande.

En outre, l'ordonnance devrait spécifier encore plus clairement les conditions de passages aux structures de crise, mais aussi leur expiration (art. 4 P-OCAF). Le retour aux structures ordinaires ne devrait pas être du seul ressort du département responsable.

Etat-major de crise opérationnel (EMOP)

L'EMOP traite à l'intention de l'EMPS les informations pertinentes pour l'élaboration des bases de décision et coordonne les activités des états-majors engagés et des autres services concernés (art. 7 P-OCAF). Le Conseil d'Etat estime que l'EMOP devrait se voir attribuer une fonction de conduite plus importante pour assurer l'efficacité de la gestion de crise opérationnelle. Dans ce sens, l'EMOP devrait, au besoin, également coordonner la mise en œuvre des décisions du Conseil fédéral ; il est toutefois important que ce dernier conserve la prérogative décisionnelle.

Etat-major central permanent

L'état-major central permanent établit un point de contact permanent pour l'organisation de crise (art. 11 let. c P-OCAF). Il est cependant essentiel pour les cantons qu'ils puissent disposer, en cas de crise et pendant la phase de préparation, d'un seul point de contact avec l'organisation de crise de la Confédération. L'ordonnance devrait le préciser. Le Conseil d'Etat demande donc la mise en place d'un point de contact ad hoc

par l'intermédiaire du secrétariat de l'état-major central permanent et que cela figure dans l'OCAF (art. 11 et 12 P-OCAF).

Dans la mesure où les formations et la réalisation d'exercices intégrant les organes concernés sont indispensables pour le fonctionnement d'une organisation de crise, il manque dans le projet d'ordonnance des dispositions explicites sur ces éléments. Ainsi, le Conseil d'Etat est d'avis que les tâches de préparation dont s'acquitte l'OFPP dans le cadre de l'état-major permanent devraient inclure l'instruction, la formation et l'exercice à intervalles réguliers. A noter encore que les représentations cantonales devraient y être associées de manière appropriée.

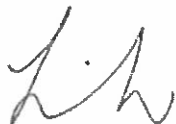
Planification préventive

Le Conseil d'Etat salue le fait que l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP) soit chargé de coordonner les planifications préventives nationales dans le cadre de l'état-major central permanent (art. 12 al. 1 let. I P-OCAF) et escompte d'être systématiquement associés, par l'intermédiaire des conférences intercantionales, à cette coordination de la planification préventive.

En vous souhaitant une bonne réception de la présente, le Conseil d'Etat vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de sa considération distinguée.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Christelle Luisier Brodard

LE CHANCELIER



Michel Staffoni

Annexe mentionnée

Copies

- SSCM
- SG-DJES
- OAE

Annexe - Consultation relative au projet d'ordonnance sur l'organisation de crise de l'administration fédérale (OCAF)

Analyse de détails du P-OCAF :

Art. / Al. / Ch.	Intitulé / Formulation	Proposition / Remarque / Justification / Question
Art. 1 let. c	<u>Objet [de l'OCAF]</u> La présente ordonnance règle l'intégration des cantons et des milieux scientifiques par l'organisation de crise supradépartementale ;	Proposition : ajouter <i>les exploitants d'infrastructures critiques</i> dans la mesure où ceux-ci sont déjà mentionnés à l'art. 11 let. e du P-OCAF. Dans ce sens, ajouter également un article dans la section 6 du P-OCAF les concernant.
Art. 3	<u>Mise en place des deux états-majors de crise</u>	Propositions : - ajouter, au vu de l'importance du processus, les possibilités énumérées dans les commentaires à l'art. 3 P-OCAF de la manière d'adresser au Conseil fédéral une demande de mise en place d'une organisation de crise (cf. courrier du Conseil d'Etat) ; - compléter l'art. 3 du P-OCAF avec des éléments de l'art. 4 let. c OEMFP : « <i>demande d'aide de la part d'un canton, d'un département, d'un office fédéral d'un exploitant d'infrastructures critiques [ou des milieux scientifiques] pour maîtriser un événement</i> ».
Art. 3 al. 2	<u>Mise en place des deux états-majors de crise</u> Le département responsable met en place l'EMOP.	Remarque : pour garantir une certaine homogénéité dans la mise en place de l'EMOP (7 départements donc 7 manières de faire) des lignes directrices devront être précisées dans une documentation annexe (directive ou règlement d'application).
Art. 4 al. 2	<u>Dissolution des deux états-majors de crise</u> Le département responsable s'assure de la transmission des travaux subséquents aux services compétents.	Proposition : ajouter que le département responsable s'assure également de la transmission des travaux subséquents <i>aux cantons, aux entreprises critiques et aux milieux scientifiques. Il en assure le suivi avec l'appui de la chancellerie fédérale.</i> L'objectif de cet ajout est d'avoir une approche plus large de la gestion de crise et notamment des interfaces verticales entre la Confédération et les cantons (cf. courrier du Conseil d'Etat).
Art. 5 al. 1	<u>Tâches [de l'EMPS]</u> L'EMPS évalue la situation politico-stratégique et élabore des options	Proposition : ajouter que l'EMPS évalue la situation politico-stratégique et élabore des options d'action et des bases de décision également à l'intention <i>des cantons</i> .

	d'action et des bases de décision à l'intention du Conseil fédéral.	L'objectif de cet ajout est d'intégrer les cantons afin d'avoir une approche plus large de la gestion de crise (cf. courrier du Conseil d'Etat).
Art. 6 al. 2 let. c	<u>Composition [de l'EMPS]</u> Le département responsable peut faire appel à titre consultatif à des représentants des cantons ;	Nouvelles formulations requises (sur la base des explications contenues dans le courrier du Conseil d'Etat) : - supprimer la let. c de l'al. 2 ; - ajouter, à la place, une let. f à l'al. 1 : « <i>l'EMPS est composé, si l'événement touche les cantons, du CdC et de la conférence des directeurs la plus concernée par la thématique, qui assurent la représentation des cantons</i> ».
Art. 7	<u>Tâches [de l'EMOP]</u>	Proposition (sur la base des explications contenues dans le courrier du Conseil d'Etat) : ajouter un al. 3 à cette disposition qui précise que « <i>l'EMOP coordonne, au niveau national, la mise en œuvre des décisions du Conseil fédéral</i> ».
Art. 8 al. 2 let. b	<u>Composition [de l'EMOP]</u> Le département responsable peut faire appel à titre consultatif à des représentants des cantons ;	Nouvelles formulations requises (sur la base des explications contenues dans le courrier du Conseil d'Etat) : - supprimer la let. b de l'al. 2 ; - ajouter, à la place, une let. c à l'al. 1 : « <i>l'EMOP est composé, si l'événement touche les cantons, du CdC et de la conférence des directeurs la plus concernée par la thématique, qui assurent la représentation des cantons</i> ».
Art. 10 al. 1	<u>Composition [de l'état-major central permanent]</u> L'OFPP gère l'état-major central permanent en collaboration avec la ChF.	Remarque : les règles de fonctionnement et périmètres de responsabilité entre l'OFPP et la ChF devront être clairement détaillés dans une documentation d'application (directive ou règlement d'application), à défaut des risques de dysfonctionnement existent.
Art. 11 let. e	<u>Activité en cas de crise [de l'état-major central permanent]</u> Il [l'état-major central permanent] assure la coordination du suivi de la situation entre la Confédération, les cantons, les exploitants d'infrastructures critiques et les autorités d'autres pays ;	Proposition : ajouter les milieux scientifiques à la liste dans la mesure où celle-ci semble être exhaustive.
Art. 11 let. i	<u>Activité en cas de crise [de l'état-major central permanent]</u>	Question : est-ce que l'état-major central permanent ne devrait pas également établir une vue d'ensemble des décisions prises par le Conseil fédéral ?

	Il [l'état-major central permanent] établit une vue d'ensemble des mandats du Conseil fédéral relatifs à la crise ;	
Art. 12 al. 1 let. b	<u>Activité de préparation aux crises [de l'état-major central permanent]</u> il [l'OFPP], dans le cadre de l'état-major central permanent, assure avec la ChF l'intégration d'autres services fédéraux, des cantons et de tiers ;	Proposition : il serait utile de préciser directement dans l'ordonnance qui est concerné par l'appellation de « tiers », en particulier les exploitants d'infrastructures critiques.
Art. 12 al. 1 let. i	<u>Activité de préparation aux crises [de l'état-major central permanent]</u> il [l'OFPP], dans le cadre de l'état-major central permanent, coordonne les planifications préventives nationales.	Proposition : ajouter à la fin de l'alinéa « avec les départements fédéraux, les cantons, les exploitants d'infrastructures critiques et les milieux scientifiques ». Le canton de Vaud escompte d'être systématiquement associés, par l'intermédiaire des conférences intercantionales, à cette coordination de la planification préventive (cf. courrier du Conseil d'Etat).
Art. 14 al. 1	<u>Collaboration en cas de crise</u> Les états-majors de crise des unités administratives sont tenus de collaborer. Ils se soutiennent et s'informent mutuellement.	Remarque : les exigences et modalités de ce partage d'information devront également être précisées dans une documentation d'application (directive ou règlement d'application), à défaut des risques de dysfonctionnement existent.
Art. 14 al. 3	<u>Collaboration en cas de crise</u> Dans la mesure du possible, tous les états-majors de crise utilisent le système d'information Présentation électronique de la situation pour l'aperçu de la situation commun.	Proposition : supprimer « dans la mesure du possible » afin de garantir et de maintenir une vue d'ensemble en cas de crise.
Art. 14 al. 3 let. b	<u>Collaboration en cas de crise</u> Ils [les états-majors de crise] informent le point de contact de l'état-major central permanent d'une modification du degré de disponibilité opérationnelle de leur organisation de crise ;	Questions : Par qui ce degré de disponibilité est-il fixé ? Sur quelle base ? Comment est-ce contrôlé ?

Art. 15 al. 1	<u>Collaboration en cas de crise</u> Chaque canton peut désigner un point de contact en cas de crise à l'intention du secrétariat de l'état-major central permanent.	Proposition : supprimer la formulation potestative afin de garantir la conduite intégrale à tous les échelons. Il est important que les 26 cantons puissent être contactés simultanément et de la même manière.
Art. 15 al. 2 let. b	<u>Intégration des cantons</u> Les cantons peuvent contacter le point de contact de l'état-major central permanent en cas de modification du degré de disponibilité opérationnelle de leur organisation de crise ;	Questions : Par qui ce degré de disponibilité est-il fixé ? Sur quelle base ? Comment est-ce contrôlé ?
Art. 16 al. 4	<u>Intégration des milieux scientifiques</u> La ChF est le point de contact de la Confédération pour le conseil scientifique en cas de crise. [...]	Question : Pourquoi ne pas privilégier comme point de contact l'Etat-major permanent plutôt que la ChF ?
Art. 17 al. 2	<u>Communication de crise</u> Dans l'accomplissement de ses obligations d'information conformément à l'art. 180, al. 2, Cst. et aux art. 10 et 11 LOGA, le Conseil fédéral tient compte du besoin particulier d'information du public en temps de crise.	Proposition : ajouter que le Conseil fédéral tient compte, « <i>en étroite coordination avec les cantons touchés</i> », du besoin particulier d'information du public en temps de crise. L'objectif de cet ajout est d'avoir une approche plus large de la gestion de crise et notamment des interfaces verticales entre la Confédération et les cantons (cf. courrier du Conseil d'Etat).

Remarques sur le rapport explicatif relatif au P-OCAF :

Réf.	Intitulé / Formulation	Commentaires
Ch. 3, §3, p. 4 Grandes lignes de la nouvelle ordonnance sur l'organisation de crise de	Le département responsable pourra mettre en place un état-major de crise opérationnel (EMOP) pour assurer la coordination entre les états-majors de crise et les unités administratives concernées [...]	Un état-major de crise opérationnel (EMOP) doit systématiquement être mis sur pied dès que des aspects opérationnels doivent être développés ou préparés et/ou mis en œuvre (sans forcément être issu du département responsable).

l'administration fédérale		
Art. 2, §1, p. 5 Organisation de crise supradépartementale	En cas de crise complexe [...]	Il y a lieu de définir (avec critères) ce qu'est une crise dite complexe, afin que cette notion soit claire pour toutes les parties prenantes ou concernées.
Art. 3, 3 ^{ème} tiret, p. 6 Mise en place des deux états-majors de crise	• Proposition faite par la ChF par l'intermédiaire du CSG sur la base d'une communication des cantons et / ou des milieux scientifiques.	Il est à craindre que ce mode de transmission s'avère insuffisamment réactif et trop lent, selon la rapidité de survenance d'un événement majeur et complexe. Dans ce contexte, il conviendrait de prévoir un mode simplifié, respectivement de vérifier si les cantons pourraient être habilités à adresser eux-mêmes une telle demande (cf. courrier du Conseil d'Etat).
Art. 8, §5, p. 8 Section 3 : Etat-major de crise opérationnel - Composition	Si, dans le cadre des engagements de l'organisation de crise, certaines mesures d'exécution relèvent de la responsabilité des cantons, ceux-ci doivent également être intégrés à l'organisation de crise. Lorsque la Confédération met en place un EMOP , la CdC et la conférence des directeurs la plus concernée par la thématique assurent la représentation des cantons au sein de cet organe.	Si la CdC est le bon interlocuteur à l'échelon de l'EMPS, nous estimons que l'interlocuteur de l'échelon opérationnel ne doit pas être la CdC ; mais plutôt un organe opérationnel. Il convient de compléter le rapport explicatif dans ce sens.
Art. 9, §1, p. 8 Section 4 : État-major central permanent – Tâches	L'état-major permanent est actif dans toutes les situations ; il ne s'agit toutefois pas d'une structure parallèle autonome, mais d'une organisation qui réunit les prestations fournies par différentes unités administratives. Les synergies interdépartementales sont ainsi utilisées au profit de l'organisation de crise.	Il manque une schématisation pour comprendre la dynamique et la cohérence structurelle et fonctionnelle de l'ensemble. Cela devra être développé dans la documentation opérationnelle ou d'exécution.
Art. 12, §5, p. 10	Une collaboration efficiente entre les états-majors de crise doit être mise en place en situation normale, bien avant	A ce jour, le Canton de Vaud n'a pas connaissance de réunions entre la Confédération, les cantons et surtout les exploitants d'infrastructures critiques. Cela devrait absolument être concrétisé.

Activités de préparation aux crises	la survenance d'un événement. La ChF et l'OFPP organisent régulièrement des réunions avec tous les responsables des états-majors de crise de l'administration fédérale, des cantons et des exploitants d'infrastructures critiques concernés. Ces rencontres permettent d'échanger des expériences, de discuter des méthodes et des outils et de créer ainsi de bonnes bases pour l'engagement.	
--	---	--



Sicherheitsdirektion, Postfach, 6301 Zug

Nur per E-Mail

Eidgenössisches Departement
für Verteidigung, Bevölkerungs-
schutz und Sport VBS
Frau Bundesrätin Viola Amherd
Bundeshaus Ost
3003 Bern

T direkt +41 41 594 38 83
christine.gander@zg.ch
Zug, 6. September 2024 GANE
SD SDS 7.11 / 399

**Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung (KOBV)
Stellungnahme des Kantons Zug**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 15. Mai 2024 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, sich bis am 4. September 2024 zur oben genannten Vorlage vernehmen zu lassen. Der Regierungsrat des Kantons Zug hat die Sicherheitsdirektion mit der direkten Erledigung der Vernehmlassung beauftragt. Nach Rücksprache mit der Gesundheitsdirektion und der Direktion für Bildung und Kultur nehmen wir wie folgt zur Vorlage Stellung.

I. Allgemeines

Wir begrüssen, dass der Bundesrat eine neue Verordnung zur Regelung der Strukturen und Prozesse seiner Krisenorganisation vorsieht. Im Einzelnen stellen wir folgende Anträge:

II. Anträge und Begründung

- 1. Art. 6 und Art. 8 KOBV seien dahingehend anzupassen, dass der Beizug von Vertretungen der Kantone zwingend erfolgt, wenn die Kantone von einer Krise betroffen sind.**

Begründung:

Aus den Evaluationen zur Bewältigung der Covid 19-Krise geht hervor, dass die Kantone besser und systematisch in das Krisenmanagement des Bundes einbezogen werden müssen. Es sollen deshalb zwingend Vertretungen der Kantone im politisch-strategischen Krisenstab (PSK) sowie im operativen Krisenstab (OKP) Einsitz nehmen, wenn die Kantone von einer Krise betroffen sind (Art. 6 und Art. 8 KOBV). Die vorgeschlagene Formulierung, wonach das federführende Departement Vertretungen der Kantone in

beratender Funktion beiziehen kann, genügt nicht. Damit liegt es im freien Ermessen des federführenden Departements, ob und in welcher Form es Vertretungen der Kantone in den PSK oder OPK einbezieht. Dies schafft zu wenig Verbindlichkeit und wird den Erkenntnissen aus den letzten Krisen (Covid-19, Energiemangellage) nicht gerecht.

2. **Art. 9 KOBV sei wie folgt zu ergänzen: «Der permanente Kernstab unterstützt die Bundesverwaltung und koordiniert deren Tätigkeiten bei der Vorbereitung auf Krisen und bei der Bewältigung von Krisen.»**

Begründung:

Die vorgesehene, rein unterstützende Funktion des permanenten Krisenstabs genügt nicht. Die Erfahrungen mit der Covid-19-Pandemie haben gezeigt, dass es ein koordinierendes Organ braucht, das die Bundesverwaltung und die weiteren Stakeholder kennt.

3. **Art. 11 und 12 KOBV seien dahingehend anzupassen, dass sowohl im Krisenfall wie auch in der Vorbereitung auf Krisen eine ständig erreichbare Kontaktstelle eingerichtet wird.**

Begründung:

Der Verordnungsentwurf sieht vor, dass der permanente Kernstab im Krisenfall eine ständig erreichbare Kontaktstelle für die Krisenorganisation sicherstellt (Art. 11 Bst. c KOBV). Bei der Vorbereitung auf Krisen (Art. 12 KOBV) wird diese Aufgabe nicht erwähnt, sie ist jedoch auch in diesem Stadium wichtig. Zudem soll die ständig erreichbare Kontaktstelle nicht nur der Krisenorganisation zur Verfügung stehen, sondern auch den Kantonen. Für die Kantone ist entscheidend, dass sie sowohl im Krisenfall wie auch in der Vorbereitung auf Krisen über eine ständig erreichbare Kontaktstelle (Single Point of Contact) zur Krisenorganisation des Bundes verfügen.

4. **Art. 11 sei mit der folgenden weiteren Aufgabe zu ergänzen: «Er unterstützt den OPK und den PSK mit methodischer Kompetenz und Führungsdienstleistungen in der Stabsarbeit.»**

Begründung:

Die Rolle des permanenten Kernstabs und dessen Unterstützungsbeiträge im Krisenfall sind in der KOBV zu wenig prägnant formuliert. Dies birgt die Gefahr, dass der permanente Kernstab sein Potenzial zur Unterstützung des OPK und PSK im Krisenfall nicht entfalten kann. Gemäss dem erläuternden Bericht soll der permanente Kernstab Kontinuität ermöglichen, die Einheitlichkeit beim Krisenmanagement der Bundesverwaltung erhöhen und den längerfristigen Wissenserhalt sicherstellen. In diesem Zusammenhang beantragen wir zudem, die Zusammenarbeit zwischen PSK und OPK und permanentem Kernstab zu präzisieren, dies insbesondere bezüglich der Weisungsbefugnisse und der Beantragung allfälliger Unterstützungsleistungen. Aus dem Verordnungsentwurf geht nur bedingt hervor, wie in einem Ereignisfall die Abstimmung zwischen PSK und OPK und

permanentem Kernstab auf organisatorischer und führungstechnischer Ebene erfolgt. Im erläuternden Bericht wird von einem «Mandat» gesprochen, das zu Beginn eines Einsatzes zu klären sei.

5. **Art. 15 Abs. 2 KOBV sei wie folgt anzupassen: «Sie können die Kontaktstelle des permanenten Krisenstabs bei Bedarf kontaktieren.»**

Begründung:

Die vorgesehene Aufzählung von bestimmten Voraussetzungen, unter denen die Kantone die Kontaktstelle des permanenten Krisenstabs kontaktieren können, ist aus unserer Sicht nicht praktikabel. Die Kantone sollen diese Kontaktstelle sowohl in der Vorbereitung auf Krisen wie auch bei Ereignissen generell bei Bedarf kontaktieren können. Dementsprechend ist auf die vorgesehene Aufzählung zu verzichten und stattdessen die beantragte Formulierung zu übernehmen.

6. **Art. 16 KOBV sei dahingehend zu ergänzen, dass der Bund die Kantone beim Einbezug der Wissenschaft als gleichwertige Partner einbezieht und sie in die entsprechenden Plattformen einbindet.**

Begründung:

In einer Krise sind auch die Kantone auf wissenschaftliche Beratung angewiesen. Zudem ist es unerlässlich, dass sich die Kantone bei der Themen- und Schwerpunktsetzung sowie bei der Bildung und Einbettung der entsprechenden Gefässe aktiv einbringen können. Der gleichzeitige Einbezug der Kantone bei einem Einbezug der Wissenschaft soll sowohl in der Krisenvorbereitung als auch im Ereignisfall stattfinden.

7. **Art. 17 KOBV sei dahingehend zu ergänzen, dass die Bundeskanzlei für die (vertikale) Koordination der Krisenkommunikation des Bundesrates und der Kantonsregierungen sorgt, wenn die Kantone von einer Krise betroffen sind.**

Begründung:

Wenn eine Krise auch die Kantone betrifft, ist es wichtig, dass der Bundesrat und die Kantonsregierungen gegenüber der Bevölkerung möglichst abgestimmt, kohärent und wenn angezeigt auch gemeinsam kommunizieren. Der Koordinationsauftrag der Bundeskanzlei ist daher auszubauen und Art. 17 KOBV um eine entsprechende Bestimmung zu ergänzen.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anträge.

Freundliche Grüsse
Sicherheitsdirektion

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'L. Dittli', with a stylized, flowing script.

Laura Dittli
Regierungsrätin

Versand per E-Mail an:

- recht@babs.admin.ch (als PDF- und Word-Version)

Kopie per E-Mail an:

- Amt für Zivilschutz und Militär (Info.AZM@zg.ch)
- Gesundheitsdirektion (info.gd@zg.ch)
- Direktion für Bildung und Kultur (info.dbk@zg.ch)
- Staatskanzlei (info.staatskanzlei@zg.ch; zum Abschluss der GEVER-Aufgabe)

Stellungnahme

Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung (KOBV)Plenarversammlung vom 21. Juni 2024

1. Grundsätzliche Bemerkungen

- 1 Die Kantonsregierungen begrüssen es grundsätzlich, dass der Bundesrat die Strukturen und Prozesse seiner Krisenorganisation in einer neuen Verordnung regelt. Der Fokus des vorliegenden Entwurfs der Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung (E-KOBV) liegt auf der überdepartementalen Krisenorganisation der Bundesverwaltung.
- 2 Die Kantonsregierungen bedauern es, dass bei der Konzeption der Verordnung nicht ein breiterer Ansatz im Sinne der Krisenbewältigung und bezüglich der vertikalen Schnittstellen des Krisenmanagements Bund – Kantone, gewählt wurde. Die Erfahrungen aus der Coronakrise zeigen, dass die Koordination zwischen den Staatsebenen für eine effiziente Krisenbewältigung von grosser Bedeutung ist. Zukünftig sind die Kantone deshalb systematisch in das Krisenmanagement des Bundes einzubeziehen, wenn sie von einer Krise ebenfalls betroffen sind, namentlich in ihrer Rolle als primäre Vollzugsträger.
- 3 Ein frühzeitiger Einbezug von Kantonsvertretungen in die konkrete Ausarbeitung der Verordnung hätte es erlaubt, die aus Sicht der Kantone wichtigen Punkte bereits in der Phase des Vorentwurfs einzubringen. Die Kantonsregierungen bedauern, dass der Bund darauf verzichtet hat, obwohl Art. 15a RVOV dies an sich vorsieht.

2. Einbezug der Kantone

- 4 Die KOBV regelt den Einbezug der Kantone in die überdepartementale Krisenorganisation des Bundes (Art. 1 lit. c E-KOBV). Der Einbezug der Kantone in den politisch-strategischen Krisenstab (PSK) wird in Artikel 6 Abs. 2 E-KOBV konkretisiert. Demnach kann das federführende Departement unter anderem Vertretungen der Kantone in beratender Funktion in den PSK beiziehen. Mit der Kann-Formulierung liegt es im freien Ermessen des federführenden Departementes, ob und in welcher Form es Vertretungen der Kantone in den PSK einbezieht.

- 5 Die vorgeschlagene Kann-Formulierung schafft in Bezug auf den Einbezug der Kantone zu wenig Verbindlichkeit und wird den Erkenntnissen aus der Coronakrise nicht gerecht. Die einschlägigen Evaluationen halten unisono fest, dass die Kantone besser und namentlich systematisch in das Krisenmanagement des Bundes einzubinden sind. Dementsprechend erwarten die Kantonsregierungen, dass der Verordnungsgeber dies verbindlicher regelt. Vertretungen der Kantone sollen im PSK Einsitz nehmen, wenn die Kantone von einer Krise betroffen sind, namentlich mit Blick auf den Vollzug von Bundesmassnahmen. Art. 6 E-KOBV ist entsprechend anzupassen. Analog ist auch Artikel 8 Abs. 2 E-KOBV hinsichtlich des Einbezugs von Vertretungen der Kantone in den operativen Krisenstab (OPK) anzupassen.
- 6 Ziel des Einbezugs von Kantonsvertretungen in überdepartementale Krisenstäbe des Bundes ist es primär, frühzeitig die Perspektive der Vollzugsorgane und Einsatzorganisationen in die Diskussion einzubringen und Einschätzungen zur politischen Akzeptanz geplanter Massnahmen des Bundes vorzunehmen. Weiter können Kantonsvertretungen die Erwägungen des Bundes in die Kantone spiegeln, was diesen eine Antizipation der Entscheide des Bundesrates und damit eine bessere Vorbereitung und raschere Umsetzung erlaubt.
- 7 Die Kantonsregierungen haben die Rahmenordnung über die Arbeitsweise der KdK und der Direktorenkonferenzen bezüglich der Kooperation von Bund und Kantonen aufgrund der Covid-19-Pandemie um ein Kapitel zur Zusammenarbeit in Krisensituationen erweitert. Wenn der Bund auf strategischer oder operativer Ebene überdepartementale Krisengremien einsetzt, sieht die Rahmenordnung neu vor, dass die KdK und die thematisch am stärksten betroffene Direktorenkonferenz die Vertretung der Kantone in diesen Gremien sicherstellen. Die Kantonsregierungen regen an, einen entsprechenden Hinweis in die Erläuterungen zu den Artikeln 6 und 8 E-KOBV aufzunehmen.
- 8 Weiter hält die Rahmenordnung KdK – Direktorenkonferenzen fest, dass das Generalsekretariat der KdK in einer Krise seitens der interkantonalen Konferenzen die Rolle des Single Point of Contact gegenüber dem Bund übernimmt und den Informationsfluss zwischen dem Bund und den interkantonalen Konferenzen koordiniert. Im Sinne der Kohärenz ist es sinnvoll, wenn dies in Artikel 15 E-KOBV, in Ergänzung zu den Kontaktstellen der einzelnen Kantone, ebenfalls abgebildet wird.
- 9 Die Kantonsregierungen legen Wert darauf, dass der Einbezug so gestaltet wird, dass er effizient ist und für die Kantone und die betroffenen Konferenzen nicht zu einem unverhältnismässigen finanziellen und personellen Mehraufwand führt.

3. Aufgaben, Kompetenzen und Organisation der Krisenstäbe

- 10 Artikel 3 Abs. 1 E-KOBV hält fest, dass der Bundesrat den PSK einsetzt, «wenn eine unmittelbare und schwere Gefahr für Staat, Gesellschaft oder Wirtschaft droht, die mit den bestehenden Strukturen nicht

bewältigt werden kann». Um eine ausreichende Vorlaufzeit zu gewährleisten, sollte der PSK jedoch bereits dann eingesetzt werden, wenn sich eine entsprechende Gefahrenlage abzeichnet. Im erläuternden Bericht wird auf diesen Umstand eingegangen, indem die Einsetzung eines federführenden Departements auch vor Eintritt einer Krise möglich ist. Es ist dennoch zu prüfen, ob die Einsetzung des PSK mit den beiden Begriffen «unmittelbare» und «schwere» Gefahr in der Verordnung nicht zu einschränkend umschrieben wird. Darüber hinaus stellt sich die Frage, wie der Bundesrat eine drohende unmittelbare und schwere Gefahr erkennen soll, wenn der PSK nicht aktiviert ist.

- 11 Die in den Erläuterungen zu Artikel 3 E-KOBV aufgeführten Möglichkeiten, wie ein Antrag um Einsetzung der Krisenorganisation an den Bundesrat gestellt werden kann, sind aufgrund der Bedeutung des Prozesses im Verordnungstext selbst aufzuführen. Dabei ist zu prüfen, ob den Kantonen die Möglichkeit eingeräumt werden sollte, direkt einen Antrag auf Einsetzung der Krisenorganisation stellen zu können. Zudem sollte neben dem Übergang in die Krisenstrukturen auch die Beendigung derselben in der Verordnung klarer geregelt werden (Art. 4 E-KOBV). Der Übergang zurück in die ordentlichen Strukturen sollte nicht allein im Ermessen des federführenden Departements liegen.
- 12 Der OPK bereitet Entscheidungsgrundlagen zuhanden des PSK auf und koordiniert die Tätigkeit der im Einsatz stehenden Krisenstäbe und der weiteren betroffenen Stellen (Art. 7 E-KOBV). Die Kantonsregierungen sind der Ansicht, dass dem OPK im Sinne eines effizienten operativen Krisenmanagements eine stärkere Führungsfunktion zugewiesen werden sollte. Die Covid-19-Pandemie hat gezeigt, dass auf operativer Ebene teilweise sehr rasch umsetzungsorientierte Entscheide getroffen werden müssen. Der OPK sollte deshalb mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattet werden (z. B. zur Zuteilung von Aufgaben an die verschiedenen Krisenstäbe, zur Verabschiedung von Merkblättern, Richtlinien und Vollzugshilfen, zum Einbezug von Dritten oder zur Bildung von Ad-hoc-Arbeitsgruppen).
- 13 Aus dem Verordnungsentwurf geht nur bedingt hervor, wie in einem Ereignisfall die Abstimmung zwischen PSK und OPK einerseits und permanentem Kernstab andererseits auf organisatorischer und führungstechnischer Ebene erfolgt. Im Erläuternden Bericht zu Art. 11 E-KOBV wird von einem «Mandat» gesprochen, das zu Beginn eines Einsatzes zu klären sei. Im Hinblick auf eine effiziente Zusammenarbeit im Krisenfall wäre hier eine Präzisierung insbesondere bezüglich der Weisungsbefugnisse und der Beantragung allfälliger Unterstützungsleistungen sinnvoll.
- 14 Der permanente Kernstab soll eine ständig erreichbare Kontaktstelle für die Krisenorganisation (Art. 11 lit. c E-KOBV) sicherstellen. Für die Kantone ist es jedoch entscheidend, dass sie im Krisenfall und in der Vorbereitung über einen Single Point of Contact zur Krisenorganisation des Bundes verfügen. Dies sollte in der Verordnung entsprechend präzisiert werden. Es wird beantragt, dass über die Geschäftsstelle des permanenten Kernstabs ein entsprechender Single Point of Contact eingerichtet und in der KOBV abgebildet wird (Art. 11 und 12 E-KOBV). Die Aufgaben, die das BABS im Rahmen des permanenten Kernstabs zur Krisenvorbereitung wahrnimmt, sollten um die periodische Ausbildung, Schulung

und Beübung der Mitarbeitenden ergänzt werden. Dabei sind kantonale Vertretungen zweckmässig einzubinden.

4. Einbezug der Wissenschaft

- 15 Artikel 16 E-KOBV regelt den Einbezug der Wissenschaft. In einer Krise sind auch die Kantone auf wissenschaftliche Beratung angewiesen. Deshalb erwarten die Kantonsregierungen, dass der Bund die Kantone beim Einbezug der Wissenschaft als gleichwertige Partner einbezieht und sie in die entsprechenden Plattformen einbindet. Es ist aus Sicht der Kantone unerlässlich, dass sie sich bei der Themen- und Schwerpunktsetzung sowie bei der Bildung und Einbettung der entsprechenden Gefässe aktiv einbringen können (auf Ebene der KdK wie auch auf Ebene der betroffenen Fachdirektorenkonferenzen). Dies gilt sowohl für die Krisenvorbereitung als auch für den Ereignisfall.

5. Krisenkommunikation

- 16 Die Kantone fordern, dass Artikel 17 E-KVOB um eine Bestimmung zur vertikalen Koordination der Krisenkommunikation des Bundesrates und der Kantonsregierungen ergänzt wird. Wenn eine Krise auch die Kantone betrifft, ist es wichtig, dass der Bundesrat und die Kantonsregierungen gegenüber der Bevölkerung möglichst abgestimmt und kohärent und wenn angezeigt auch gemeinsam kommunizieren. Der Koordinationsauftrag der Bundeskanzlei ist entsprechend auszubauen.

6. Vorsorgeplanung

- 17 Mit der KOBV soll die Verordnung über den Bundesstab Bevölkerungsschutz (VBSTB) vom 2. März 2018 aufgehoben werden. Gemäss Artikel 3 der VBSTB erstellt der Bundesstab Bevölkerungsschutz (BSTB) Vorsorgeplanungen. Die Kantone begrüssen, dass neu das BABS die nationale Vorsorgeplanung im Rahmen des permanenten Kernstabs koordinieren soll (Art. 12 Abs. 1 lit. i). Es wird erwartet, dass die Kantone über die interkantonalen Konferenzen systematisch in die Koordination der Vorsorgeplanung einbezogen werden.



Per Mail: recht@babs.admin.ch

Bern, 16. August 2024

Vernehmlassung: Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung (KOBV)

Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns eingeladen, zur obengenannten Vernehmlassungsvorlage Stellung zu nehmen. Für diese Gelegenheit zur Meinungsäusserung danken wir Ihnen bestens.

Mit Erlass der Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung (KOBV) zieht der Bundesrat die Lehren aus den komplexen Krisen der letzten Jahre. In künftigen Krisen soll ein politisch-strategischer Krisenstab (PSK) unter der Leitung des federführenden Departements durch einen Beschluss des Bundesrates geschaffen werden. Das federführende Departement kann wiederum einen operativen Krisenstab (OPK) einsetzen. Der neue permanente Kernstab besteht hingegen auch ausserhalb von Krisen und soll ein ganzheitliches und überdepartementales Krisenmanagement gewährleisten, welches im Ernstfall rasch einsatzbereit wäre. Oberste leitende und vollziehende Behörde bleibt aber in jedem Fall der Bundesrat.

Für ein gestärktes und vorausschauendes Krisenmanagement des Bundes

Ausgehend von den Krisen der letzten Jahre, aber auch im Hinblick auf die steigende Instabilität der internationalen Beziehungen und die zunehmend spürbaren Auswirkungen des Klimawandels betont Die Mitte die Notwendigkeit eines robusten Krisenmanagements auf Bundesebene. Aus diesen Gründen begrüsst Die Mitte die Stossrichtung der KOBV und erachtet die vorgeschlagene Struktur von PSK, OPK und permanentem Krisenstab grundsätzlich als nachvollziehbar und zielführend. Die gestärkte Rolle des BABS im Bereich der Vorsorgeplanungen beurteilt Die Mitte als positiv und sie nimmt ebenfalls zustimmend zur Kenntnis, dass das Abhalten regelmässiger Übungen durch die Bundeskanzlei in der Verordnung festgeschrieben wird. Die Mitte misst der Stärkung der Krisenantizipation hohe Bedeutung bei. Sie begrüsst deswegen die Schaffung der Koordinationsgruppe Krisenantizipation, welche die antizipierenden Einheiten der Bundesverwaltung miteinander vernetzen soll.

Die Mitte ist jedoch der Ansicht, dass bei absehbarer hoher Betroffenheit der Kantone deren Einbezug in den PSK und den OPK noch verbindlicher geregelt wird. Dies hätte vertrauensbildenden Charakter und könnte im Ernstfall zu einer vollzugstauglicheren und breiter akzeptierten Umsetzung der beschlossenen Massnahmen beitragen. Die Mitte begrüsst diesbezüglich, dass dies für den permanenten Kernstab bei den Tätigkeiten zur Vorbereitung auf Krisen bereits so vorgesehen ist.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und verbleiben mit freundlichen Grüssen.

Die Mitte

Sig. Gerhard Pfister
Präsident Die Mitte Schweiz

Sig. Gianna Luzio
Generalsekretärin Die Mitte Schweiz

Die Mitte
Schweiz

Seilerstrasse 8a
Postfach
CH-3001 Bern

T 031 357 33 33
info@die-mitte.ch
www.die-mitte.ch

PLR.Les Libéraux-Radicaux, case postale, 3001 Berne

Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DDPS

Berne, 22 août 2024 / DR
VL/ OCAF

Expédition électronique : recht@babs.admin.ch

Ordonnance sur l'organisation de crise de l'administration fédérale (OCAF)

Madame, Monsieur,

Nous vous remercions de nous avoir donné la possibilité de nous exprimer dans le cadre de la consultation de l'objet mentionné ci-dessus. Vous trouverez ci-dessous notre position.

Commentaire général

Nous tenons à exprimer notre soutien à cette consultation et saluons les efforts entrepris pour réviser l'Ordonnance sur l'organisation de crise de l'administration fédérale (OCAF) afin de tirer les leçons de la gestion de la pandémie de Covid-19 et d'améliorer notre préparation face aux crises futures.

Le rapport explicatif de l'OCAF a mis en lumière les insuffisances observées dans la gestion de crise de l'administration fédérale, notamment le manque de coordination interdépartementale et l'intégration tardive des divers organes de crise. Cette situation a démontré la nécessité d'établir des bases légales adaptées pour garantir une réponse rapide et efficace en cas de crise complexe et multifforme.

Nous accueillons donc positivement cette ordonnance. Il en va d'un renforcement qualitatif indispensable de la capacité de gestion de crise au plan fédéral, en interaction avec les cantons et les communes, alors même que notre pays pourrait être amené à faire de plus en plus face à des crises aux conséquences potentiellement multiples.

PLR.Les Libéraux-Radicaux

Le Président



Thierry Burkart
Conseiller aux Etats

Le Secrétaire général



Jonas Projer



**Sozialdemokratische Partei
der Schweiz**

Zentralsekretariat
Theaterplatz 4
3011 Berne

Tel. 031 329 69 69
Fax 031 329 69 70

info@spschweiz.ch

Frau Bundespräsidentin Amherd
Eidgenössisches Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)

Per Mail an: recht@babs.admin.ch

3. September 2024

SP-Stellungnahme zur neuen Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung (KOBV)

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin Amherd,
sehr geehrte Frau Brogini,
sehr Herr Guggisberg,
sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme, die wir gerne nutzen.

Zusammenfassende Haltung der SP

Die SP befürwortet die neue Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung als einen wichtigen Schritt hin zu einer effizienteren und effektiveren Krisenbewältigung. Die Lehren aus der Covid-19-Pandemie unterstreichen die Notwendigkeit einer gut strukturierten und koordinierten Krisenorganisation. Gleichzeitig plädieren wir für einen stärkeren Einbezug der Zivilgesellschaft, um die Akzeptanz und Legitimation von Krisenmassnahmen zu erhöhen und eine ganzheitliche Herangehensweise zu gewährleisten. Wir sind zuversichtlich, dass diese Massnahmen die Schweiz besser auf zukünftige Krisen vorbereiten werden.

Notwendigkeit einer soliden Rechtsgrundlage für die Krisenorganisation

Die SP unterstützt ausdrücklich die Schaffung einer klaren und einheitlichen Rechtsgrundlage für die Krisenorganisation der Bundesverwaltung. In Zeiten globaler Unsicherheiten und zunehmender Krisen ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Bundesverwaltung rasch und effizient auf verschiedene Krisenszenarien reagieren kann. Eine klare rechtliche Grundlage gewährleistet die nötige Transparenz, Verlässlichkeit und Handlungsfähigkeit, um den vielfältigen Herausforderungen begegnen zu können.

Lehren aus der Covid-19-Pandemie



Die Erfahrungen aus der Covid-19-Pandemie haben gezeigt, dass die bisherige Krisenorganisation der Bundesverwaltung erhebliche Mängel aufweist. Die unzureichende Antizipation der Pandemie, die verspätete Einberufung des Krisenstabs und die mangelnde Koordination zwischen den verschiedenen über-departementalen Krisenstäben haben die Handlungsfähigkeit des Bundes erheblich eingeschränkt. Diese Defizite unterstreichen die Notwendigkeit einer umfassenden und gut strukturierten Krisenorganisation, wie sie in der neuen Verordnung vorgesehen ist. Wir begrüßen insbesondere die Einführung eines politisch-strategischen Krisenstabs, eines operativen Krisenstabs und eines permanenten Kernstabs, welche die Krisenbewältigung wesentlich verbessern werden.

Einbezug der Zivilgesellschaft in die Krisenorganisation

Neben dem systematischen Einbezug der Wissenschaft ist es aus Sicht der SP unerlässlich, auch die Zivilgesellschaft verstärkt in die Krisenorganisation einzubinden. Dies gilt insbesondere für Situationen, in denen Grundrechte eingeschränkt werden müssen, wie dies während der Covid-19-Pandemie der Fall war. Eine stärkere Beteiligung der Zivilgesellschaft kann dazu beitragen, die Akzeptanz von Massnahmen in der Bevölkerung zu erhöhen und sicherzustellen, dass unterschiedliche Perspektiven und Bedürfnisse in die Entscheidungsprozesse einfließen. Wir schlagen daher vor, dass Vertreter:innen der Zivilgesellschaft in geeigneter Weise in die Arbeit der Krisenstäbe integriert werden. Dies könnte beispielsweise durch eine Einladung geeigneter zivilgesellschaftlicher Akteur:innen zum in Art. 16 KOBV festgeschriebenen wissenschaftlichen Beratungsgremium erfolgen.

Wir danken Ihnen, geschätzte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben mit freundlichen Grüßen

Sozialdemokratische Partei der Schweiz

Mattea Meyer
Co-Präsidentin

Cédric Wermuth
Co-Präsident

Severin Meier
Politischer Fachreferent



Eidgenössisches Departement des Inneren
Bundesrätin Viola Amherd

Elektronisch an:
recht@babs.admin.ch

Bern, 03. September 2024

Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung (KOBV)

Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen Volkspartei (SVP)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung, im Rahmen der oben genannten Vernehmlassung Stellung zu nehmen. Wir äussern uns dazu wie folgt:

Die SVP lehnt die Vorlage in dieser Form ab. Die Dreiteilung der Krisenorganisation wird grundsätzlich unterstützt, die Schaffung eines permanenten Kernstabes ist jedoch überflüssig, da auf verschiedenen Ebenen bereits funktionierende Krisenpläne und -stäbe bestehen, die lediglich besser koordiniert werden müssen. Auch die Verlagerung des Krisenmanagements in die Hände der zivilen Spitzenverwaltung ist höchst fragwürdig.

Der Entwurf sieht die Schaffung einer dreistufigen Krisenorganisationsstruktur vor. Es soll ein permanenter Kernstab eingerichtet werden, der alle Departemente und Verwaltungseinheiten beim Aufbau ihres Krisenmanagements unterstützt. Dieser permanente Kernstab wird dann im Krisenfall in die weiteren Krisenstrukturen integriert. Je nach Krise kann dies durch einen operativen Krisenstab geschehen, der aus den betroffenen Departementen und Verwaltungseinheiten gebildet wird, oder im Falle einer nationalen Krise durch einen politisch-strategischen Krisenstab, der die gesamte Verwaltung betrifft und dort zugunsten der Exekutive tätig wird. Je nach Schwere einer Krise werden also in zwei Stufen mehr betroffene Departemente und Verwaltungseinheiten einbezogen. Diese Abstufungen sind grundsätzlich sinnvoll, erfordern aber keine neuen Strukturen, sondern lediglich eine bessere Koordination der bestehenden Krisenstrukturen.

Die Departemente und Verwaltungseinheiten auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene verfügen bereits heute über funktionierende Krisenstrukturen. Es ist nicht notwendig, neue Stäbe für zusätzliche Krisenstrukturen zu schaffen, sondern die Schnittstellenproblematik zwischen den bestehenden Strukturen zu lösen. Die bestehenden Strukturen haben sich auf allen Ebenen bewährt und benötigen für Krisen in größerem Umfang klare Anlauf- und Koordinationsstellen. Statt der Schaffung eines neuen und teuren Kernstabes fordern wir hier die Einrichtung einer Zusammenführungs- und Koordinationsstelle. Diese Stelle sollte die in Artikel 12 genannte Früherkennung

steuern und durch aktive Informationsbeschaffung und -weitergabe in allen betroffenen Bereichen neben der Antizipation auch die Auswertung der Informationen steuern und vornehmen können. Dabei greift die neue Stelle lediglich auf bereits vorhandene Kompetenzen und Informationsflüsse zurück und vernetzt diese zum Nutzen des Krisenmanagements. Für das zivile Krisenmanagement sollte diese Stelle klar entweder beim Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) oder beim Sicherheitsverbund Schweiz (SVS) angesiedelt sein. Für das sicherheitspolitische Krisenmanagement sollte das neu geschaffene Staatssekretariat für Sicherheitspolitik (SIPOL) als sicherheitspolitische Fusionszelle diese Aufgabe übernehmen.

Vielmehr sieht der Entwurf in Artikel 12 vor, dass jedes Departement ein eigenes Früherkennungs-, Antizipations- und Informationssystem aufbaut. Dies entspricht einem massiven Mehraufwand, der zweifellos mit entsprechenden Mehrkosten, Personalaufstockungen und Kompetenzerweiterungen einhergehen wird. Zudem löst dieses Vorgehen die bestehende Schnittstellenproblematik nicht, sondern verstärkt sie eher, da nun jedes Departement eigene Strukturen aufbauen muss. Vorausschauend braucht es mehr zentrale Koordination und weniger Einzelzuständigkeiten auf lokaler Ebene - zumal mit den Blaulichtorganisationen, den Nachrichtendiensten und der Wissenschaft bereits verlässliche Partner zur Verfügung stehen, die nur effizient eingebunden werden müssen. Die SVP lehnt einen Ausbau der Verwaltung zugunsten von Früherkennungsstellen in allen Verwaltungseinheiten strikt ab und fordert eine bessere Führung und Koordination der bereits bestehenden Früherkennungs- und Auswertungsstellen.

Artikel 12 wirft weitere Fragen auf, die noch beantwortet werden müssen. So wird dort die Verantwortung für Grossübungen sowohl dem BABS als auch der Bundeskanzlei (BK) zugewiesen. Die Verantwortung sollte klar bei einer Organisationseinheit liegen und nicht zwischen zwei Organisationen aufgeteilt werden, da sonst unklare Grundlagen entstehen und die Übungsorganisation und -durchführung durch zusätzlichen Koordinationsaufwand zwischen den beiden Organisationen erschwert wird. Der vorliegende Entwurf schafft hier ein neues Schnittstellenproblem, anstatt ein bestehendes zu lösen.

Der erläuternde Bericht erweckt den Eindruck, dass das gesamte Krisenmanagement in der zivilen Spitzenverwaltung angesiedelt werden soll, was durchaus fragwürdig ist. So spielen beispielsweise professionelle Organisationen wie das SEPOS und der SVS in dieser Organisation keine Rolle. Auch andere militärische, polizeiliche oder nachrichtendienstliche Elemente werden in der Vorlage nicht erwähnt, obwohl sie in einer solchen Struktur zwingend vertreten sein müssten. Auch die Szenarien «Krieg» und «Verteidigung» scheinen bei dieser geplanten Neustrukturierung nicht berücksichtigt zu werden.

Schweizerische Volkspartei
Union Démocratique du Centre
Unione Democratica di Centro
Partida Populara Svizra

Generalsekretariat / Secrétariat général
Postfach, 3001 Bern, Tel. 031 300 58 58
gs@svp.ch / www.svp.ch /
IBAN: CH80 0900 0000 3000 8828 5



Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHE VOLKSPARTEI

Der Parteipräsident

Marcel Dettling
Nationalrat

Der Generalsekretär

Henrique Schneider



Eidgenössisches Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport VBS

Per Mail: recht@babs.admin.ch

Bern, 20. August 2024

Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung (KOBV) Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen bestens für die Gelegenheit, zur Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung (KOBV) Stellung nehmen zu können. Der Schweizerische Städteverband vertritt die Städte, städtischen Gemeinden und Agglomerationen in der Schweiz und damit gut drei Viertel der Schweizer Bevölkerung.

Allgemeine Einschätzung

Unabhängig vom konkreten Fall, mit dem die Behörden konfrontiert sind, zeichnet sich eine gute Krisenmanagementorganisation durch einheitliche Strukturen und Prozesse aus. Der SSV begrüsst deshalb die Bestrebung des Bundesrates, das aktuelle Krisenmanagementsystem zu verbessern.

Die COVID-19-Pandemie hat aber klar gezeigt, dass die Städte als Behörden jener Staatsebene, die den direktesten Kontakt mit der Bevölkerung pflegt, systemrelevant sind. Als wichtige Wohn-, Arbeits- und Begegnungsorte waren die Städte von den zum Teil gravierenden Folgen des «Lockdowns» besonders stark betroffen. Zudem waren die Städte auch Schauplätze verschiedener Formen von Unmutsäusserungen gegen die Restriktionen des öffentlichen Lebens. Die Städte wurden als Ordnungshüterinnen besonders gefordert und haben durch ihre pragmatischen und innovativen Massnahmen aktiv dazu beigetragen, die sozialen und wirtschaftlichen Schäden der Krise in Grenzen zu halten. Sie haben sich dafür eingesetzt, dass die Gesundheits- bzw. Sicherheitsvorgaben von Bund und Kantonen eingehalten werden, die Einwohnerinnen (insbesondere die Risikogruppen) laufend informiert und angemessen geschützt werden, Gewerbetreibende, Selbständigerwerbende und Kulturschaffende rasch und unbürokratisch Unterstützung erhalten und die städtische Grundversorgung jederzeit funktioniert.

Zwei jüngere Ereignisse, die durch den Krieg in der Ukraine verursacht bzw. ausgeweitet wurden, veranschaulichen ebenfalls die entscheidende Rolle, welche die kommunale Ebene in Krisensituationen spielt. Durch die Unterbringung, Begleitung und Beratung von ukrainischen Flüchtlingen haben die Städte grosse Flexibilität bei der Organisation von Unterkünften und der Einstellung von zusätzlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bewiesen. Zudem haben sich die Städte in der energetischen Versorgungsunsicherheit als zentrale Akteure bei der Energiepolitik (als Eigentümerinnen von

Energieversorgungsunternehmen, durch regulatorische Vorgaben bei der Raumplanung oder durch die Kommunikation gegenüber der Bevölkerung und der Wirtschaft) dafür eingesetzt, den Energieverbrauch zu reduzieren und die Bevölkerung sowie die lokalen Wirtschaftsakteure für die Notwendigkeit des sorgsamsten Umgangs mit Energie sensibilisiert.

Die letzten Krisen haben alle klar gezeigt, dass in einem föderalen Staat jede staatliche Ebene, d.h. auch die Städte und Gemeinden, bei der Bewältigung einer Krise gefordert ist. Es ist irritierend, dass während der COVID-19-Pandemie die kommunale Ebene weder in die Willensbildung und Entscheidungsfindung noch in die Krisenkommunikation des Bundes einbezogen wurde. Obwohl die Städte in vielen Aufgabenbereichen auch Vollzugsträgerinnen waren, hat keine ganzheitliche Gesamtkoordination zwischen den drei Staatsebenen stattgefunden. Dadurch wurde die Kommunikation und die Umsetzung der Massnahmen auf kommunaler Ebene unnötig erschwert. Eine solche Situation muss in Zukunft vermieden werden. Was die jüngsten Krisensituationen betrifft, haben sich die Städte und Gemeinden aktiv an der Arbeit des Sonderstabes Asyl (SONAS) und des Steuerungsausschusses «Versorgungssicherheit Energie» beteiligt. Allerdings hat der Bund die kommunale Ebene jeweils dann eingeladen, nachdem der Schweizerische Städteverband (SSV) und der Schweizerische Gemeindeverband (SGV) dies ausdrücklich gefordert hatten.

Trotz der unverzichtbaren Rolle der Städte in der Krisenbewältigung, werden sie insbesondere vom Bund nicht ausreichend in die Krisenorganisation einbezogen. Die Überarbeitung der KOBV bietet die Möglichkeit, diesen Sachverhalt zu korrigieren.

Anliegen zum Einbezug der Städte bzw. der kommunalen Ebene in das Krisenmanagement des Bundes

Es ist vorgesehen, dass neben den betroffenen Akteuren, nach Bedarf die Kantone und Dritte, wie wissenschaftliche Beratungsgremien, in die Arbeit eines politisch-strategischen Krisenstabes (PSK) bzw. eines operativen Krisenstabes (OPK) eingebunden werden. Im Krisenfall hat das zuständige Departement die Aufgabe, mit Unterstützung des ständigen Kernstabs für diese Einbindung zu sorgen.

Artikel 50 der Bundesverfassung (BV) besagt, dass der Bund den eventuellen Folgen seines Handelns für die Gemeinden Rechnung trägt und die besondere Situation der Städte und der städtischen Agglomerationen berücksichtigt. Wenn sich aus Artikel 50 BV nicht direkt ein Konsultationsrecht ableiten lässt, setzt er doch voraus, dass der Bund die besondere Situation der Städte und Gemeinden kennt. Artikel 15a der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) besagt zudem, dass die Bundesverwaltung bei Bedarf die beiden Kommunalverbände miteinbezieht, wenn ein Vorhaben deren grundlegende Interessen tangieren.

Wie von den betreffenden gesetzlichen Grundlagen gefordert und im Hinblick auf die Ausführung von vom Bundesrat beschlossenen Massnahmen, ist ein systematischer Einbezug der Städte und Gemeinden unabdingbar. Die Städte und Gemeinden müssen ihr Wissen und ihre Erfahrung einbringen können. Insbesondere grössere Städte können bei der Lagebeurteilung und der Massnahmenplanung sowie beim Herbeiführen rascher Entscheide Unterstützung bieten. Wenn dies nicht gewährleistet ist, kann es zu entsprechenden Vollzugsschwierigkeiten führen und damit schwere Folgen für eine grosse Zahl von Menschen, Gewerbebetrieben und weiteren Akteuren haben. Ein koordiniertes Vorgehen des Bundes, der Kantone, der Städte und Gemeinden liegt auch im Interesse des Bundes, denn es ermöglicht, besser auf Herausforderungen zu reagieren, mit denen die Behörden der drei Staatsebenen konfrontiert werden, und im Krisenfall besser auf die Bedürfnisse der Bevölkerung einzugehen.

Eine ganzheitliche Gesamtkoordination im Krisenfall setzt die Teilhabe der kommunalen Ebene an der Willensbildung und Entscheidungsfindung voraus. Da die Kantone und Gemeinden für die Umsetzung der Massnahmen in ihren Zuständigkeitsbereichen verantwortlich sind, ist es entscheidend, dass nicht nur die Kantone, sondern auch die Städte und Gemeinden vom Bund frühzeitig konsultiert werden.



Die kommunale Ebene und muss daher in der neuen Organisation des Krisenmanagements des Bundes vertreten sein. Ein systematischer Einbezug der Städte und Gemeinden soll es ihnen ermöglichen, die Umsetzung von Massnahmen und auch die Kommunikation gegenüber der Bevölkerung und anderen Akteuren adäquat vorzubereiten.

Anträge

Der SSV fordert in Übereinstimmung mit Artikel 50 der Bundesverfassung und mit Artikel 15a der RVOV, dass die Städte und Gemeinden ihr Wissen und ihre Erfahrung bei der Erarbeitung von Massnahmen zur Prävention, Bekämpfung und/oder Bewältigung von Krisen einbringen können, auch wenn ein ordentliches Vernehmlassungsverfahren im Sinne der VIG aufgrund der Dringlichkeit der Situation nicht möglich ist.

- Artikel 6 Absatz 2

Bei der Zusammensetzung der KSP ist eine Vertretung aus der kommunalen Ebene in beratender Funktion explizit unter eigener Ziffer aufzuführen.

- Artikel 8 Absatz 2

Bei der Zusammensetzung der OKP ist eine mögliche Vertretung aus der kommunalen Ebene in beratender Funktion explizit unter eigener Ziffer aufzuführen.

- Artikel 17

Es ist im Weiteren unzureichend, dass die Frage der Kommunikation zwischen Bund, Kantonen sowie Städten und Gemeinden im Krisenfall durch die Krisenkommunikation des Bundesrates gemäss Art. 10a und 34 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG) und durch die Erfüllung der Informationspflichten gemäss Art. 180 Abs 2 BV und den Art. 10 und 11 RVOG, mit dem besonderen Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit in Krisenzeiten, geregelt ist.

Im Rahmen der COVID-19-Krise entschied sich der Bund dafür, nur mit den Kantonen zu kommunizieren. So wurden die Städte und Gemeinden stets mit einer gewissen Verzögerung beziehungsweise erst gleichzeitig wie die Bevölkerung informiert, was unerwünschte Auswirkungen auf die Umsetzung der Massnahmen und die Information der Bevölkerung auf lokalem Niveau hatte.

Der SSV fordert eine Ergänzung zur vertikalen Koordination der Krisenkommunikation zwischen allen drei Staatsebenen. Es ist entscheidend, dass auch die Städte und Gemeinden konsequent und formal in die Informationsflüsse des Bundes einbezogen werden, damit sie ihre Aufgaben voll wahrnehmen können. Der Informationsaustausch zwischen den Behörden innerhalb jeder Staatsstufe, aber auch zwischen dem Bund, den Kantonen, den Städten und Gemeinden ist im Krisenfall entscheidend. Eine effiziente – d.h. transparente und frühzeitige – vertikale Kommunikation ermöglicht den verschiedenen Behörden, ihre Tätigkeiten zu koordinieren und die Umsetzung von Massnahmen vorzubereiten, die von der übergeordneten Staatsebene beschlossen wurden.

Schlussbemerkung

Aus Sicht des SSV muss die Optimierung der Krisenmanagementorganisation die starken Aspekte stärken und die Schwächen, die bei der COVID-19-Pandemie hervorgetreten sind, abmildern. Dazu müssen die Besonderheiten und Kompetenzen der drei Staatsebenen, also auch der Städte und



Gemeinden, in der Krisenorganisation und der Kommunikation des Bundes im Krisenfall auf angemessene Weise berücksichtigt werden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Städteverband

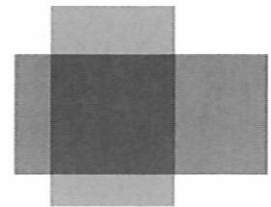
Präsident

Anders Stokholm
Stadtpräsident Frauenfeld

Direktor

Martin Flügel

Kopie: Schweizerischer Gemeindeverband



economiesuisse

Eidgenössisches Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport VBS
Bundesamt für Bevölkerungsschutz

Per E-Mail an: recht@babs.admin.ch

13. August 2024

**Vernehmlassung zur Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung (KOBV):
Stellungnahme von economiesuisse**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 15. Mai 2024 haben Sie uns eingeladen, an der Vernehmlassung zur Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung (KOBV) teilzunehmen. Wir danken Ihnen für diese Möglichkeit der Meinungsäusserung, die wir sehr gerne wahrnehmen.

economiesuisse erachtet die vorgeschlagene Krisenorganisation als untauglich, um in einer Krise rasch und effizient zu entscheiden und zu handeln.

Aus Sicht der Wirtschaft muss der Bundesrat alle politisch-strategischen Entscheide fällen. Er benötigt dazu nicht ein zusätzliches Gremium, das zwischen ihm und dem operativen Krisenstab steht. economiesuisse empfiehlt daher, auf den vorgesehenen politisch-strategischen Krisenstab (PSK) zu verzichten. Zudem ist das Knowhow des permanenten Krisenstabs besser zu nutzen und besser in den operativen Krisenstab zu integrieren. In einer Krise braucht es erfahrene KrisenmanagerInnen. Daher sollte der Leiter / die Leiterin des permanenten Krisenstabs auch den operativen Krisenstab leiten.

economiesuisse begrüsst grundsätzlich, dass der Bund seine Krisenorganisation anpassen möchte. Denn die letzten Jahre und insbesondere die Corona-Pandemie haben offensichtliche Schwächen im Schweizer Krisenmanagement offengelegt. Das Fehlen einer tauglichen Krisenorganisation beim Bund führte zu einem Verwalten von Krisen. Die Prozesse in der Bundesverwaltung liefen zwar während der Corona-Pandemie massiv schneller, waren aber grösstenteils gleich definiert wie in Normalzeiten. Insgesamt waren die meisten Akteure ungenügend vorbereitet. Zudem planten während der Pandemie die Behörden erst im Frühling 2022 in Szenarien. Sie wurden deshalb von einer kurzfristigen Entscheidung zur nächsten getrieben. economiesuisse ist daher der Überzeugung, dass der Bund einen professionellen, permanenten Krisenstab, der im Krisenfall direkt dem Bundesrat unterstellt ist, braucht. Bei Auftreten einer nationalen Notlage jeglicher Art muss er rasch und professionell agieren können. Basierend auf diesen grundsätzlichen Überlegungen nehmen wir nachfolgend zum vorliegenden Vorschlag der Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung (KOBV) Stellung. Leitschnur sind dabei unsere Erfahrungen, die wir u.a. in diversen Gremien des Bundes während der Corona-Krise gemacht haben.

Kein weiteres politisches Verwalten von Krisen

economiesuisse erachtet den vorliegenden Vorschlag als untauglich, um während Krisen rasch, effizient und zielgerichtet agieren zu können. Die vorgeschlagene Struktur ist zu komplex und zu nahe an den üblichen Prozessen angelegt. Zudem ist economiesuisse ernsthaft besorgt darüber, dass der Bundesrat beabsichtigt, dass «eine Krise so lange wie möglich und sinnvoll in den ordentlichen Strukturen und Abläufen bewältigt werden sollte, wenn auch mit beschleunigten Verfahren» (vgl. Seite 4 im erläuternden Bericht). Zudem wird bei der Beschreibung der Tätigkeiten der Krisenstäbe mehrmals betont, dass die Verfahren während einer Krise gleich seien wie in normalen Zeiten. Dies ist der falsche Ansatz: In Krisen muss ganz anders geführt werden als in Normalzeiten. Dies gilt nicht nur für Unternehmen, sondern auch für staatliche Organe. Daher fordert economiesuisse die untenstehenden Änderungen an der Krisenorganisation.

Zu komplexe Organisation der Krisenstäbe: Den PSK braucht es nicht.

economiesuisse ist dezidiert der Ansicht, dass auf den politisch-strategischen Krisenstab (PSK) zu verzichten ist. Denn die gesamte Krisenorganisation ist zu komplex, u.a. weil zu viele Krisenstäbe vorgesehen sind. Der Entscheidungsprozess würde damit schwerfällig und die Krisenbewältigung zu ineffizient und zu langsam. Bei der Betrachtung der Zusammensetzung des PSK, wie sie in Art. 6 definiert ist, wird es offensichtlich, dass er kein Krisenorgan ist, sondern ein politisches Organ, das der Logik der normalen Lage folgt. economiesuisse erkennt zudem keinen Mehrwert in den Tätigkeiten des PSK. Aufgaben wie beispielsweise «koordiniert das Krisenmanagement» (Art. 5 Abs. 3) sind operative Aufgaben. Diese sollten im operativen Krisenstab (OPK) angesiedelt werden, der mit umfassenden Kompetenzen versehen werden muss, um innert kürzester Frist umsetzungsorientierte Entscheidungen treffen zu können (z. B. zur Zuteilung von Aufgaben an die verschiedenen Krisenstäbe, zur Verabschiedung von Merkblättern, Richtlinien und Vollzugshilfen, zum Einbezug von Dritten oder zur Bildung von Ad-hoc-Arbeitsgruppen). Mit dem Verzicht auf den PSK ist die Verbindung zum Bundesrat und weiteren politischen Organen in den OPK zu integrieren, beispielsweise durch einen «Verbindungsoffizier» mit den entsprechenden Verantwortlichkeiten.

Bundesrat muss ohne zwischengeschaltete Organe die oberste leitende Behörde sein

In den Unterlagen wird betont, dass der Bundesrat die oberste leitende und vollziehende Behörde bleibt. Dies ist aus demokratiepolitischer Sicht absolut richtig und wird auch von der Wirtschaft unterstützt. Damit der Bundesrat diese Rolle wahrnehmen kann, braucht er aber weder eine Zwischenstufe, wie der vorgeschlagene PSK (siehe Ausführungen weiter oben), noch braucht es das Aufrechterhalten der üblichen Prozesse wie in Normalzeiten. Die Corona-Krise hat eben gerade gezeigt, dass es nicht ausreicht, einzig die bestehenden Prozesse zu beschleunigen. Auch auf Ebene Bundesrat und Generalsekretariate gilt es in einer Krise zu ausserordentlichen Massnahmen zu greifen und eine schlankere Organisationsstruktur zu definieren. Daher muss der operative Krisenstab direkt Zugang zum Bundesrat haben und die Kompetenz erhalten, dem Gesamtbundesrat Vorschläge zu machen und Entscheidungsgrundlagen auszuarbeiten.

Permanenter Krisenstab stärken: Leiter des permanenten Krisenstabs soll in der Krise auch den operativen Krisenstab leiten.

Die Bewältigung einer Krise bedarf eines ganzheitlichen Ansatzes und eines frühzeitigen Einstiegs in den Krisenmodus, was ein frühzeitiges Beobachten der Lage und das rechtzeitige Vorbereiten von Szenarien inkludiert. Damit dies sichergestellt ist, braucht der Bund einen starken permanenten Krisenstab und muss einen fließenden Übergang in den Krisenmodus sicherstellen. Grundsätzlich ist economiesuisse mit den Aufgaben des permanenten Krisenstabs einverstanden. Es bestehen aber grosse Zweifel, ob der Übergang in den Krisenmodus gelingen würde, da die Gefahr besteht, dass die wertvollen Ressourcen des permanenten Krisenstabs durch den OPK zu wenig genutzt würden.

economiesuisse empfiehlt daher dringend, den Leiter / die Leiterin des permanenten Krisenstabs in Krisenzeiten auch zum Leiter / zur Leiterin des OPK zu ernennen. Denn erstens wird im permanenten Krisenstab die geballte Krisenkompetenz des Bundes vorhanden sein. Diese gilt es während Krisen vollumfänglich zu nutzen, weil insbesondere in diesen Momenten Krisenmanagement-Erfahrung an der Spitze gefragt ist. In den Ausführungen zu Art. 11 spürt man die Qualitäten des permanenten

Vernehmlassung zur Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung (KOBV):
Stellungnahme von economiesuisse

Krisenstabs. Wenn eine führungsverantwortliche Person aus einem Bundesamt, die in Normalzeiten fachlich führt, zuerst in das Krisenmanagement eingeführt werden muss, geht während der Konstitution der Krisenorganisation zu viel Zeit verloren. Zudem reichen einige wenige Tage Ausbildung in Krisenmanagement für die Führungspersonen in der Verwaltung nicht aus, um sich darauf vorzubereiten. Die leitenden Personen im permanenten Krisenstab werden hingegen durch ihren täglichen Arbeitsalltag innerhalb der Bundesverwaltung mit Abstand über die besten Kompetenzen im Krisenmanagement haben. Zudem wird durch diese Personalunion die Koordination zwischen den beiden Krisenstäben erleichtert und kann Reibungsverlust vermieden werden.

Besserer Einbezug der Wirtschaft und weiterer Akteure

Der Einbezug und die Kommunikation mit weiteren Akteuren ausserhalb der Bundesverwaltung wird im Verordnungsentwurf nicht ausreichend definiert. Es bräuchte u.a. eine definierte Schnittstelle zur Wirtschaft, da davon auszugehen ist, dass in den meisten Krisen die Unternehmen auch von behördlichen Massnahmen betroffen sind. Die Wirtschaftsakteure verfügen zudem über viel Know-how, das zur Krisenbewältigung herangezogen werden sollte und müsste. Ebenso sind die Schnittstellen zu den Kantonen und der Wissenschaft besser zu definieren. So ist es insbesondere in Bezug auf die Kantone bedenklich, dass in Art. 15 Kann-Formulierungen verwendet werden. Die Kommunikationswege zwischen dem Bund und den Kantonen müssen zwingend eindeutig definiert sein.

Auflösung der Krisenstäbe in Kompetenz des Bundesrats

In den erläuternden Unterlagen wird zu Recht vermerkt, dass die Auflösung der Krisenorganisation ein politischer Entscheid ist. Im vorgeschlagenen Art. 4 Abs. 1 können die Krisenstäbe aber nur aufgelöst werden, wenn das federführende Amt diese beantragt. Dieser Artikel ist insofern zu ergänzen, als dass der Bundesrat die Krisenstäbe auch selbstständig, ohne Antrag des federführenden Departements, auflösen kann. Ansonsten liegt nicht die gesamte politische Entscheidungsgewalt beim Bundesrat.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen Ihnen für weitere Ausführungen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

economiesuisse



Monika Rühl
Vorsitzende der Geschäftsleitung



Prof. Dr. Rudolf Minsch
Stv. Vorsitzender der Geschäftsleitung

recht@babs.admin.ch

Zürich, 2. September 2024 RM/CM/mb
maduz@arbeitgeber.ch

Vernehmlassung zur Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung (KOBV)

Sehr geehrte Damen und Herrn

Wir wurden mit dem Schreiben vom 15. Mai 2024 eingeladen, zum eingangs erwähnten Geschäft bis zum 4. September 2024 Stellung zu nehmen. Dafür danken wir Ihnen bestens und unterbreiten Ihnen nachfolgend gerne unsere Positionen.

Der Schweizerische Arbeitgeberverband (SAV) ist seit 1908 die Stimme der Arbeitgeber in Wirtschaft, Politik und Öffentlichkeit. Er vereint als Spitzenverband der Schweizer Wirtschaft rund 90 regionale und branchenspezifische Arbeitgeberorganisationen sowie einige Einzelunternehmen. Insgesamt vertritt er über 100'000 Klein-, Mittel- und Grossunternehmen mit rund 2 Millionen Arbeitnehmenden aus allen Wirtschaftssektoren. Der SAV setzt sich für eine starke Wirtschaft und den Wohlstand der Schweiz ein. Er verfügt dabei über anerkanntes Expertenwissen insbesondere in den Bereichen Arbeitsmarkt, Bildung und Sozialpolitik.

Die Position des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes (SAV)

- Die Arbeitgeber **lehnen die vorgeschlagene Krisenorganisation ab**. Sie ist zu komplex, um in Krisensituationen Lösungen innert nützlicher Frist zu schaffen. Die Krisenorganisation soll daher effizienter, mit Fokus auf den permanenten Krisenstab, gestaltet werden. Dabei ist auf eine möglichst reibungslose Zusammenarbeit mit dem operativen Krisenstab (OPK) zu achten.
- Der Bundesrat muss alle politisch-strategischen Entscheide fällen. Das Dazwischenschalten eines politisch-strategischen Krisenstabs (PSK) ist aus demokratischer Sicht problematisch, da diesem Gremium in der objektiven Wahrnehmung zu viel Macht zukommt. Zur Bewältigung von Notsituationen ist indessen in der Bevölkerung nur und ausschliesslich der **Bundesrat ausreichend legitimiert**.
- **Weitere zentrale Akteure** sollen berücksichtigt und beigezogen werden. Um den unterschiedlichen Befindlichkeiten in der Bevölkerung bestmöglich Rechnung zu tragen, sollen wichtige externe politische Akteure – wie die Sozialpartner – ebenfalls miteinbezogen werden. Gerade der Einbezug der Sozialpartner hat sich in der Corona-Pandemie bewährt und dürfte massgeblich zur hohen Akzeptanz der Umsetzungsmassnahmen in der Bevölkerung und Wirtschaft beigetragen haben.



1. Ausgangslage

Die vergangenen Krisen und namentlich die Bewältigung der Covid-19-Pandemie stellte Bund und Kantone vor grosse Herausforderungen. Dennoch hat die Krisenbewältigung in vielerlei Hinsicht – gerade im Vergleich mit anderen Ländern – sehr gut funktioniert. Doch zeigte auch das hiesige Krisenmanagement verschiedene Schwächen auf. Auffallend war insbesondere auch, dass Bund und Kantone reaktiv statt proaktiv handelten; so erfolgte die Planung mit verschiedenen Szenarien relativ spät. In diesem Sinne begrüssen wir, dass der Bund seine Krisenorganisation anpassen möchte.

Bei der Prüfung des staatlichen Krisenmanagements wurde nun im Wesentlichen festgestellt, dass es an einem ganzheitlich angedachten überdepartemental koordinierten Einstieg in die Krisenbewältigung fehlte, und dass die während der Covid-19-Pandemie eingesetzten überdepartementalen Krisengremien und Prozesse, insbesondere in der Anfangsphase, nicht aufeinander abgestimmt waren. Zudem wurde festgestellt, dass es auf operativer Ebene an bedürfnisorientierten Dienstleistungen zur Unterstützung der Verwaltungseinheiten im Krisenmanagement fehlte und der Einbezug der relevanten externen Stellen, wie etwa der Wissenschaft, nicht von Beginn an systematisch erfolgte.

Als eine geeignete Lösung erachtet auch der SAV die Errichtung eines professionellen, permanenten Krisenstabs, der im Krisenfall direkt dem Bundesrat unterstellt ist, um in einer national auftretenden Notlage rasch und effizient agieren zu können. Dennoch erachten wir die vorliegende KOBV als unwirksam, und zwar aus den nachfolgenden Gründen.

2. Effizientere Strukturen mit klarer Verantwortlichkeit des Bundesrats

Die Krisenorganisation gestaltet sich relativ komplex, zumal verschiedene Krisenstäbe errichtet werden können. Der Entscheidungsprozess insbesondere die Koordination wird damit tendenziell schwerfällig, was die Krisenbewältigung insgesamt ineffizient und langsam machen dürfte. Ein ganz heikler Punkt, und zwar aus *demokratiepolitischer Sicht*, ist zudem der vorgesehene politisch-strategische Krisenstab (PSK). Gemäss der Vorlage sollen dem PSK einige strategisch zentrale Aufgaben zur Krisenbewältigung zukommen. Problematisch ist hier, dass er weitgehend eigenständig operieren kann. Dies ist nun insofern problematisch, als dass der Bundesrat bei Empfehlungen des PSK kaum eine abweichende Haltung bzw. Position beziehen wird. Doch gerade in Krisensituationen ist es zentral, dass der Bundesrat möglichst frei und flexibel auf die jeweiligen Situationen reagieren kann. Der Bundesrat ist das höchste politische Amt in der Schweiz. Ausschliesslich der Bundesrat besitzt die Legitimität, um in Krisensituationen das Land zu regieren. Wenn nun aber eine Verwaltungsbehörde de facto – und dabei genügt bereits die öffentliche Wahrnehmung in der Bevölkerung – über weitreichende gesellschaftliche Massnahmen bestimmt und nicht der Bundesrat, so stellt dies die Legitimität des gesamten Krisenmanagements infrage. Die negativste Konsequenz wäre die Verweigerung der beschlossenen Massnahmen durch die Bevölkerung. Dies muss unter allen Umständen vermieden werden. Daher sprechen wir uns klar gegen den PSK aus. Die Verantwortlichkeit muss zwingend – und zwar auch in der objektiven Wahrnehmung – beim Bundesrat bleiben.

Um den Informationsfluss des Krisenmanagements zum Bundesrat zu gewährleisten, könnten beispielsweise «Verbindungsoffiziere» dafür vorgesehen werden. Die Errichtung eines operativen Krisenstabs (OPK) erscheint uns wiederum als wichtig, damit die entsprechenden Entscheidungsgrundlagen interdepartemental koordiniert erarbeitet werden können.

3. Permanenten Krisenstab stärken

Die Bewältigung einer Krise bedarf eines ganzheitlichen Ansatzes und eines frühzeitigen Einstiegs in den Krisenmodus, was eine frühzeitige Erfassung der heiklen Lage und das rechtzeitige Vorbereiten von Szenarien erfordert. Damit dies sichergestellt ist, braucht der Bund einen starken permanenten Krisenstab. Die Aufgaben des permanenten Krisenstabs wurden prima facie gut gewählt. Einen zentralen Punkt im Krisenmanagement erachten wir jedoch als essenziell: Ein fließender Übergang in den

Krisenmodus muss sichergestellt werden. Insbesondere müssen die wertvollen Ressourcen des permanenten Krisenstabs im OPK vollumfänglich zum Tragen kommen. Damit der Wissenstransfer sichergestellt werden kann, soll die Leiterin bzw. der Leiter des permanenten Krisenstabs in Krisenzeiten auch die Funktion als Leiterin bzw. Leiter des OPK übernehmen. Damit kann einerseits die geballte Krisenbekämpfungskompetenz des permanenten Krisenstabs vollumfänglich genutzt werden. Andererseits ist es von vitaler Bedeutung, dass sich eine Fachperson mit ausreichend Krisenmanagement Erfahrung an der Spitze befindet. Wenn eine führungsverantwortliche Person aus einem Bundesamt, die in Normalzeiten fachlich führt, zuerst in das Krisenmanagement eingeführt werden muss, geht während der Konstitution der Krisenorganisation zu viel Zeit verloren. Zudem reichen einige wenige Tage Ausbildung in Krisenmanagement für die Führungspersonen in der Verwaltung nicht aus, um sich darauf vorzubereiten. Die leitenden Personen im permanenten Krisenstab werden hingegen durch ihren Arbeitsalltag innerhalb der Bundesverwaltung über die besten Kompetenzen im Krisenmanagement verfügen. Zudem wird durch diese Personalunion die Koordination zwischen den beiden Krisenstäben erleichtert; und Reibungsverluste werden verstärkt vermieden. Schliesslich kann die notwendige Vernetzung für Krisen bereits in Normalzeiten aufgebaut werden, was ein effizientes Arbeiten überhaupt ermöglicht. Wenn die internen Strukturen bekannt sind und die notwendigen Arbeiten im Bedarfsfall sofort mit den geeigneten Stellen koordiniert werden können, wäre eine effiziente und weit-sichtige Bewältigung der Krise nahezu garantiert.

4. Einbezug weiterer Akteure

Der Einbezug und die Kommunikation mit weiteren Akteuren ausserhalb der Bundesverwaltung wird im Verordnungsentwurf nicht ausreichend definiert. Es bräuchte u.a. eine definierte Schnittstelle zu zentralen weiteren Akteuren, vor allem auch zur Wirtschaft, da davon auszugehen ist, dass in den meisten Krisen die Unternehmen auch von behördlichen Massnahmen betroffen sind. Die Wirtschaftsakteure verfügen über viel Know-how, das zur Krisenbewältigung herangezogen werden sollte und müsste. Denn eine funktionierende Wirtschaft heisst, dass auch die Versorgung der Bevölkerung sichergestellt werden kann. Die Sozialpartnerschaft hat gerade in der Corona-Pandemie eine tragende Rolle bei den Umsetzungsmassnahmen in der Wirtschaft gespielt, um situationsgerechte Lösungen zu finden und um die Verhältnismässigkeit der Massnahmen sicherzustellen. Dies dürfte wohl unbestritten ebenfalls zu einer breiten Akzeptanz in der Bevölkerung geführt haben. Die Schnittstellen zu den weiteren Akteuren sollen daher klar und umfassender definiert werden.

Wir bitten Sie um Berücksichtigung unserer Eingabe und stehen Ihnen für allfällige Rückfragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND



Prof. Dr. Roland A. Müller
Direktor



Christian Maduz
Projektleiter Direktion



Eidgenössisches Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport VBS
Bundesamt für Bevölkerungsschutz
3003 Bern

recht@babs.admin.ch

Bern, 30. August 2024 sgk-Kl/ym

Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung

Sehr geehrte Damen und Herren

Als grösste Dachorganisation der Schweizer Wirtschaft vertritt der Schweizerische Gewerbeverband sgk über 230 Verbände und über 600 000 KMU, was einem Anteil von 99.8 Prozent aller Unternehmen in unserem Land entspricht. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Mit Schreiben per E-Mail vom 15. Mai 2024 lädt das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS ein, sich zur Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung zu äussern. Darin werden die Eckwerte für die zukünftige Krisenorganisation festgelegt. Bei zukünftigen komplexen und vielseitigen Krisen soll ein politisch-strategischer Krisenstab unter Leitung des federführenden Departements gebildet werden. Das federführende Departement kann einen operativen Krisenstab einsetzen. Um ein ganzheitliches und überdepartementales Krisenmanagement sicherzustellen, das rasch einsetzbar ist und systematisch erfolgt, soll ein permanenter Kernstab eingerichtet werden.

Der Schweizerische Gewerbeverband sgk unterstützt die Idee einer Krisenorganisation, fordert aber aus den Erfahrungen der Corona-Krise, dass die Sozialpartner viel enger einbezogen und explizit genannt werden.

Der Schweizerische Gewerbeverband sgk beurteilt den Verordnungsentwurf und die Installierung einer Krisenorganisation des Bundes als Schritt in die richtige Richtung. Der sgk, aber auch andere Sozialpartner waren während der ganzen Corona-Krise enge Partner der Departemente, insbesondere des WBF in den Fragen der Arbeitsmarktpolitik (z.B. Ausweitung der Kurzarbeitsentschädigung), des EDI (z.B. in den Fragen der Gesundheitspolitik und der Sortimentsgestaltung bei der Schliessung der Läden) und des EFD (z.B. in den Fragen der Finanzpolitik und der Corona-Kredite). Aus diesen Erfahrungen fordert der sgk einen viel engeren und expliziten Einbezug der Sozialpartner. Dies gilt insbesondere für den operativen Krisenstab (Art. 8 des Verordnungsentwurfs), aber auch für die anderen einschlägigen Artikel.

Während dem die Kantone (Art. 15) und die Wissenschaft (Art. 16) in der Verordnung explizite verankert werden, fehlen die Sozialpartner gänzlich oder könnten allenfalls unter «Dritten» (Art. 7 ff.) gemeint sein, was nicht genügt. Die Sozialpartner haben 2020-2022 einen wesentlichen Anteil zur Bewältigung der Corona-Krise geleistet, was heute überhaupt keine Rolle mehr zu spielen scheint. Die Erkenntnisse und Erfahrungen im Nachgang zur Krise sind durch Bundesrat, Bundesverwaltung, Eidgenössische

Finanzkontrolle und Parlament, aber auch durch den Schweizerischen Nationalfonds eingeholt und festgestellt worden, z.B. im Bericht vom 22. Juni 2022 zur Auswertung des Krisenmanagements der Bundesverwaltung in der Covid-19-Pandemie» (2. Phase / August 2020 bis Oktober 2021) oder im Rahmen des Projekts NFP 78. Zumindest diese Erkenntnisse sollten in die künftige Krisenorganisation einbezogen werden. Zwar werden in den Erläuterungen zum Verordnungsentwurf die einschlägigen Berichte zitiert, daraus mögliche zu schliessende Erkenntnisse in Bezug auf die Sozialpartner fliessen aber nicht in den Verordnungsentwurf ein.

Eine Krisenorganisation kann sich aber nicht nur anhand vergangener Krisen (wie die Corona-Krise) orientieren, sondern soll auch künftige Krisen antizipieren. Diesbezüglich sind einige allgemeine Überlegungen zur Organisation angebracht.

Wird die Leitung der Krisenorganisation einem «federführenden» Departement überlassen, besteht eine gewisse Gefahr eines Silodenkens. Es ist kaum eine Krise vorstellbar, in welcher «keine unmittelbare und schwere Gefahr für Staat, Gesellschaft oder Wirtschaft droht», die nicht alle Departemente betrifft. Die Corona-Krise ist ein Beispiel dafür. Es stellt sich deshalb die Frage, ob eine fallweise Zuweisung der Verantwortung an ein Departement Sinn macht. Für das Krisenmanagement ist heute die Bundeskanzlei zuständig.

Kantone und Sozialpartner sollten frühzeitig in die Planung zur Krisenbewältigung einbezogen werden. Das gilt ebenso für den Nachrichtendienst des Bundes (NDB). Dass er mit keinem Wort Erwähnung findet, wertet der sgv als Versäumnis. Der NDB, je nach Lage auch der MND und die NAZ, müssen ebenfalls Teil der Krisenorganisation sein.

Ob es auf Stufe Departement und Verwaltungseinheit auch noch Krisenstäbe (Art. 8, Abs. 1) braucht, ist zu prüfen. Auf jeden Fall darf es nicht zu einem Wildwuchs kommen.

Im politisch-strategischen Krisenstab (PSK) (Art. 5 ff.) fehlt der NDB, im operativen Krisenstab (OPK) (Art. 7 ff.) fehlen Vertretungen der Kantonsregierungen, von NDB, MND und des BABS selbst. Auch im permanenten Kernstab (Art. 9 ff.) fehlt der NDB, aber auch eine Vertretung der Armee.

Was gänzlich im Verordnungsentwurf fehlt, sind Vorgaben für die Ausbildung der Stäbe und die Vor- und Nachbereitung von Übungen und Einsätzen.

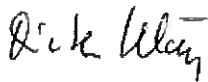
Wir danken für die Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gewerbeverband sgv



Urs Furrer
Direktor



Dieter Kläy
stv. Direktor, Ressortleiter

Eidgenössisches Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport VBS
Frau Bundespräsidentin Viola Amherd
3003 Bern

per Mail an:
recht@babs.admin.ch

Bern, 4. September 2024

Vernehmlassung zur Verordnung über die Krisenorganisation

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin

Besten Dank für die Einladung zur oben erwähnten Vernehmlassung. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) nimmt dazu im Folgenden gerne Stellung.

Allgemeines

Wir stellen fest, dass die Anhörungspflicht und Partizipation der Sozialpartner und insbesondere der Gewerkschaften in der Revision nicht explizit angeordnet werden, bevor es zu Massnahmen kommt, die Krisen-Auswirkungen in der Arbeitswelt haben. Dies ist nicht zweckmässig und entspricht insbesondere nicht dem Vorgehen während der Covid-Pandemie, das für eine erfolgreiche Bewältigung der ökonomischen Folgen mitentscheidend war.

Die Sozialpartner und insbesondere die Gewerkschaften sind vielmehr zwingend in solchen Fällen in den Gremien einzuladen und zu begrüssen, dies muss im in allen Bereichen der Verordnung systematisch aufgenommen werden.

Vorgeschlagene Änderungen

Gegenstand Art. 1 lit. c. ist mit dem Begriff der Sozialpartner zu erweitern.

Art. 1 c. (neu): den Einbezug von Kantonen, Sozialpartner und Wissenschaft durch die überdepartementale Krisenorganisation;

Politisch-Strategischer Krisenstab (PSK) Art. 5 ff.

Gemäss Art. 6 Abs. 2 sollen neben Vertreter des Bundes und Kantone auch die Sozialpartner einbeziehen. In lit. c und d. ist nur von «Dritten» und «Kantone» die Rede. Diese Bestimmung ist zu erweitern mit «Sozialpartner» zu ergänzen, z.B. in einem separatem lit. e. oder mit einer Erweiterung von lit. d.

(neu): d. Vertretungen Dritter, namentlich die Sozialpartner.

oder

(neu): e. Vertretung der Sozialpartner

Operativer Krisenstab (OKS) gem. Art. 8 f

Auch hier ist in Abs. 2 neben den Kantonen und Dritten auch die Sozialpartner zu erwähnen, analog Art. 6.

Permanenter Kernstab gem. Art. 9 ff.

Art. 11 Tätigkeiten im Krisenfall

Im Krisenfall nimmt der permanente Kernstab folgende Aufgaben wahr:

a. (neu): Er unterstützt das federführende Departement beim Beizug weiterer Stellen des Bundes, der Kantone, Sozialpartner und Dritter.

Art. 12 Abs. 1 lit. b (neu):

b. Es stellt zusammen mit der Bundeskanzlei den Einbezug weiterer Bundesstellen, der Kantone, Sozialpartner und Dritter sicher.

6. Abschnitt: Einbezug von Kantonen und Wissenschaft Art. 15 f.

Neben den Kantonen und der Wissenschaft ist der Einbezug der Sozialpartner festzuhalten.

Art. 15 Abs. 1 (neu)

Die Kantone können die Sozialpartner beiziehen.

Art. 16 (neu): Beratungsgremium

1 Der Bundesrat setzt bei Bedarf ein Beratungsgremium mit Vertreterinnen der Wissenschaft und der Sozialpartner ein. Die Einsetzung erfolgt durch Verfügung.

[analog oben erweitern...]

Wir danken Ihnen herzlich für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND



Pierre-Yves Maillard
Präsident



Luca Cirigliano
Zentralsekretär



Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia

Per E-Mail an:

recht@babs.admin.ch

Bern, 26 August 2024

02.02/jäg

Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung (KOBV)

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, zur oben erwähnten Vernehmlassung Stellung nehmen zu können.

Der Vorstand der KKJPD konnte sich bei der federführenden Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) einbringen und hat deshalb in seiner Sitzung vom 28. Juni 2024 beschlossen auf eine inhaltliche Stellungnahme im Namen der KKJPD zu verzichten. Er überlässt es den einzelnen Kantonen, sich zur Vorlage zu äussern. Im Übrigen verweisen wir auf die Stellungnahme der KdK.

Besten Dank für die Kenntnisnahme.

Mit freundlichen Grüssen

Florian Düblin
Generalsekretär



RK MZF | CG MPS | CG MPP | CG MPP

Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr
Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers
Conferenza governativa per gli affari militari, la protezione civile e i pompieri
Conferenza guvernativa per ils affars militars, la protecziun civila ed ils pompiers

Frau Bundespräsidentin
Viola Amherd, Chefin VBS
Bundeshaus Ost, 3003 Bern
recht@babs.admin.ch

17. Juli 2024

Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung

Stellungnahme zum Entwurf vom 15. Mai 2024

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin

Mit Schreiben vom 15. Mai 2024 laden Sie uns ein, zum titelerwähnten Entwurf Stellung zu nehmen. Die Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr (RK MZF) bedankt sich für diese Möglichkeit.

Bei zukünftigen komplexen und vielseitigen Krisen soll ein politisch-strategischer Krisenstab unter Leitung des federführenden Departements gebildet werden. Das federführende Departement kann einen operativen Krisenstab einsetzen. Um ein ganzheitliches und überdepartementales Krisenmanagement sicherzustellen, das rasch einsetzbar ist und systematisch erfolgt, soll ein permanenter Kernstab eingerichtet werden.

Allgemeines

- Die RK MZF begrüsst, dass der Bund die notwendigen Voraussetzungen für einen raschen und systematischen Einsatz der überdepartementalen Krisenstäbe schaffen und die Bundesverwaltung effizienter und effektiver auf Krisensituationen vorbereiten will.

Begründung: Die vielen Analysen über die Bewältigung der Coronakrise, die vom Bund, den Kantonen und Dritten erarbeitet wurden, haben zahlreiche Herausforderungen und mehrfachen Optimierungsbedarf ergeben. Beispielsweise kam das Instrument Bundesstab Bevölkerungsschutz (BSTB) nicht so zum Einsatz, wie es in den einschlägigen Dokumenten vorgesehen war. Eine Anpassung ist daher sinnvoll.

- Die RK MZF bedauert, dass der Bund auf einen frühzeitigen Einbezug von Kantonsvertretungen in die Ausarbeitung der Verordnung verzichtet hat.

Begründung: Der frühzeitige Einbezug hätte es erlaubt, die aus Sicht der Kantone wichtigen Punkte bereits in der Phase des Vorentwurfs einzubringen.

- Die RK MZF bedauert, dass bei der Konzeption der Verordnung nicht ein breiterer Ansatz bzgl. der vertikalen Schnittstellen des Krisenmanagements Bund-Kantone gewählt wurde.

Begründung: Die Erfahrungen aus der Coronakrise zeigen, dass die Koordination zwischen den Staatsebenen für eine effiziente Krisenbewältigung von grosser Bedeutung ist. Zukünftig sind die Kantone deshalb systematisch in das Krisenmanagement des Bundes einzubeziehen, wenn sie von einer Krise ebenfalls betroffen sind, namentlich in ihrer Rolle als primäre Vollzugsträger.



- Die RK MZF bedauert, dass Seitens des Bundes keine schlankere, einfachere und damit schlagfertigere Krisenorganisation angestrebt wird.

Begründung: Die vorgeschlagene Krisenorganisation erscheint uns kompliziert, personalintensiv und anspruchsvoll in der Steuerung zu sein. Nach den Erfahrungen der Coronakrise hätten wir uns eine schlanke, einfache und damit schlagkräftigere Krisenorganisation auf Seiten des Bundes gewünscht. Die vorgeschlagene Organisation sieht nun drei z. T. parallel arbeitende Krisenstäbe vor, welche die Krisenbewältigung des Bundes neben den departementalen Krisenstäben sowie allfälligen Sonderstäben auf Verwaltungsebene wahrnehmen sollen.

- Die RK MZF fordert, dass die im Erläuternden Bericht zu Artikel 3 aufgeführten Möglichkeiten, wie ein Antrag um Einsetzung der Krisenorganisation an den Bundesrat gestellt werden kann, im Verordnungstext aufgeführt wird. Dabei ist zu prüfen, ob den Kantonen nicht die Möglichkeit eingeräumt werden sollte, direkt einen Antrag zur Einsetzung der Krisenorganisation stellen zu können.

Begründung: Aufgrund der Bedeutung des Prozesses und der im Lichte der Erfahrungen, die während der Coronakrise gemacht wurden, ist dies notwendig.

- Nicht nur der Übergang in die Krisenstrukturen, sondern auch der Übergang zurück in die ordentlichen Strukturen ist aus Sicht der RK MZF klarer zu regeln.

Begründung: Es handelt sich auch hier um eine Erfahrung aus der Covidpandemie, die in der vorliegenden Verordnung abgebildet werden sollte.

Politisch-Strategischer Krisenstab (PSK)

- Die RK MZF beantragt zu klären, wie der Bundesrat die drohende unmittelbare und schwere Gefahr erkennen soll, solange der politisch-strategischen Krisenstabs (PSK) nicht aktiviert ist. Weiter ist die Abgrenzung von PSK und Permanentem Kernstab zu klären.

Begründung: Im Zusammenhang mit dem Einsatz des PSK bestehen Abgrenzungsschwierigkeiten. Gemäss Artikel 3 wird der PSK eingesetzt, wenn eine unmittelbare und schwere Gefahr droht. Gleichzeitig soll er gemäss Artikel 5 die politisch-strategische Lage beurteilen. Damit bleibt unklar, wie der Bundesrat die drohende unmittelbare und schwere Gefahr erkennen soll, solange der PSK nicht eingesetzt ist. Soll zusätzlich ein Organ für strategische Prospektive oder eine Beobachtungsstelle für strategische Risiken geschaffen werden? Ein Organ, das regelmässig analysiert und dann bei Verschärfung der Lage in den PSK integriert wird?

- Die RK MZF empfiehlt zu prüfen, ob die Einsetzung des PSK und des operativen Krisenstabs (OPK) früher erfolgen sollte bzw. ob diese nicht sogar dauernd aktiv sein und auch eine Rolle in der Lageverfolgung und -beurteilung zuhanden des Bundesrats übernehmen sollten.

Begründung: Artikel 3 Absatz 1 hält fest, dass der Bundesrat den PSK einsetzt, «wenn eine unmittelbare und schwere Gefahr für Staat, Gesellschaft oder Wirtschaft droht, die mit den bestehenden Strukturen nicht bewältigt werden kann». Dabei bleibt fraglich, wann die



schwere Gefahr erkannt wird – tendenziell zu spät – und ob die Bereitschaft für die Auslösung von Massnahmen genügend hoch ist. Die in den Auswertungen der Coronakrise erkannte mangelhafte Antizipation und «in der Folge ein zu später Aufbau einer überdepartementalen Krisenorganisation», wie dies im Erläuternden Bericht ausgeführt wird, könnten durch einen dauernden Auftrag zur Lageverfolgung und -beurteilung der beiden Stäbe verbessert werden.

- Gemäss titelerwähntem Entwurf, soll das federführende Departement einzelne Vertretungen der Kantone in beratender Funktion in den PSK beiziehen können. Die RK MZF fordert, dies verbindlicher zu regeln. Auf eine Kann-Formulierung ist zu verzichten. Die Kantone sind systematisch in das Krisenmanagement des Bundes einzubinden. Vertretungen der Kantone sollen Einsitz nehmen, wenn die Kantone von einer Krise betroffen sind, namentlich mit Blick auf den Vollzug von Bundesmassnahmen. Die einschlägigen Artikel sind entsprechend anzupassen.

Begründung: Mit der Kann-Formulierung liegt es im freien Ermessen des federführenden Departementes, ob und in welcher Form es Vertretungen der Kantone in den PSK einbezieht. Dies schafft in Bezug auf den Einbezug der Kantone zu wenig Verbindlichkeit und wird den Erkenntnissen aus der Coronakrise nicht gerecht. Nur mit frühzeitigem Einbezug von Kantonsvertretungen kann die Perspektive der Vollzugsorgane in die Diskussion rechtzeitig eingebracht und Einschätzungen zur politischen Akzeptanz geplanter Massnahmen des Bundes vorgenommen werden.

- Die RK MZF empfiehlt, im Erläuternden Bericht festzuhalten, welche Konferenzen im Krisenfall zwingend in den vorgesehenen PSK vertreten sein müssen. Es sind dies 1) die KdK, 2) die thematisch am stärksten betroffene Direktorenkonferenz sowie 3) die RK MZF.

Begründung: 1) koordiniert die KdK in einer Krise seitens der interkantonalen Konferenzen den Informationsfluss zwischen dem Bund und den interkantonalen Konferenzen und stellt die Rolle des Single Point of Contact (SPOC) gegenüber dem Bund sicher. 2) ist die am thematisch stärksten betroffene Direktorenkonferenz fachlich kompetent. 3) stellt die RK MZF die federführende Konferenz auf politisch-strategischer Ebene der Kantone in Fragen des Bevölkerungsschutzes und der Verteidigung dar.

Operativer Krisenstab (OPK)

- Die RK MZF empfiehlt, dass dem OPK eine stärkere Führungsfunktion zugewiesen werden sollte. Zudem sollten auch dort die Kantone vertreten sein.

Begründung: Der OPK soll Massnahmen koordinieren und Aktionen umsetzen. Um ein effizientes operatives Krisenmanagement zu erreichen, müssen auf operativer Ebene bisweilen sehr rasch umsetzungsorientierte Entscheide getroffen werden. Der OPK sollte deshalb mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattet werden (z.B. zur Zuteilung von Aufgaben an die verschiedenen Krisenstäbe, zur Verabschiedung von Merkblättern, Richtlinien und Vollzugshilfen, zum Einbezug von Dritten oder zur Bildung von Ad-hoc-Arbeitsgruppen). Damit dies auch gegenüber den Kantonen zielführend erfolgen kann, sollten diese im OPK vertreten sein.



Permanenter Kernstab

- Die RK MZF empfiehlt, die Zusammenarbeit zwischen PSK und OPK und Permanentem Kernstab zu präzisieren. Dies insbesondere bezüglich der Weisungsbefugnisse und der Beantragung allfälliger Unterstützungsleistungen.

Begründung: Aus dem Verordnungsentwurf geht nur bedingt hervor, wie in einem Ereignisfall die Abstimmung zwischen PSK und OPK und Permanentem Kernstab auf organisatorischer und führungstechnischer Ebene erfolgt. Im Erläuternden Bericht wird von einem «Mandat» gesprochen, das zu Beginn eines Einsatzes zu klären sei (Art. 11).

- Die RK MZF empfiehlt, in der Verordnung zu präzisieren, dass über die Geschäftsstelle des Permanenten Kernstabes ein SPOC eingerichtet und dies in der KOBV abgebildet wird (Art. 11, 12).

Begründung: Der Permanente Kernstab soll eine ständig erreichbare Kontaktstelle für die Krisenorganisation sicherstellen. Für die Kantone ist es entscheidend, dass sie im Krisenfall und in der Vorbereitung über einen SPOC zur Krisenorganisation des Bundes verfügen.

Ausbildungen, Schulungen und Übungen

- Die RK MZF beantragt, dass explizite Bestimmungen zur Organisation und Durchführung von periodischen Ausbildungen und Schulungen sowie zur Durchführung von Übungen unter Einbezug der betreffenden Organe in die Vorlage aufgenommen werden.

Begründung: Die Organisation von Übungen im Krisenmanagement wird zwar erwähnt, doch fehlen explizite und konkrete Bestimmungen zur Ausbildung, Schulung und zur Durchführung von Übungen unter Einbezug der betreffenden Organe. Für das Funktionieren der Krisenorganisation sind solche jedoch zwingend nötig.

Einbezug von Kantonen und Wissenschaft

- Art. 15 Abs 1: schreibe neu: Die Kantone ~~können~~ müssen gegenüber der Geschäftsstelle des permanenten Kernstabs je eine Kontaktstelle für den Krisenfall bezeichnen.

Begründung: Für das Krisenmanagement des Bundes ist es wichtig, dass alle 26 Kantone gleichzeitig und auf die gleiche Art und Weise kontaktiert werden können.

Krisenkommunikation

- Die RK MZF fordert, dass Artikel 17 um eine Bestimmung zur vertikalen Koordination der Krisenkommunikation des Bundesrates und der Kantonsregierungen ergänzt wird.

Begründung: Wenn eine Krise auch die Kantone betrifft, ist es wichtig, dass der Bundesrat und die Kantonsregierungen gegenüber der Bevölkerung möglichst abgestimmt und kohärent und wenn angezeigt auch gemeinsam kommunizieren. Der Koordinationsauftrag der Bundeskanzlei ist entsprechend auszubauen.

Vorsorgeplanung

- Die RK MZF erwartet, dass die Kantone über die interkantonalen Konferenzen systematisch in die Koordination der Vorsorgeplanung einbezogen werden. Ergänzend regen wir an, dass der Bund auch den Einbezug der entsprechenden fachlichen Organe auf Stufe



RK MZF | CG MPS | CG MPP | CG MPP

Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr
Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers
Conferenza governativa per gli affari militari, la protezione civile e i pompieri
Conferenza guvernativa per ils affars militars, la protecziun civila ed ils pompiers

Bund und Kantone (z. B. im ABC-Bereich) im Rahmen der nationalen Vorsorgeplanungen sicherstellt.

Begründung: Mit der KOBV soll die Verordnung vom 2. März 2018 über den Bundesstab Bevölkerungsschutz (VBSTB) aufgehoben werden. Gemäss Artikel 3 VBSTB erstellt der Bundesstab Bevölkerungsschutz (BSTB) Vorsorgeplanungen. Die RK MZF begrüsst, dass neu das BABS die nationale Vorsorgeplanung im Rahmen des permanenten Kernstabs koordinieren soll (Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe i des vorliegenden Verordnungsentwurfs).

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen bedanken wir uns.

Mit freundlichen Grüssen

Regierungskonferenz

Militär, Zivilschutz und Feuerwehr

Elo. sig.

Landesführer Jakob Signer

Präsident RK MZF

Elo. sig.

PD Dr. phil. Alexander Krethlow

Generalsekretär RK MZF

Kopie an

- GS KdK
- GS KKJPD
- GS GDK



KKPKS
CCPCS

Konferenz der kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten
Conférence des commandantes et des commandants des polices cantonales
Conferenza delle e dei comandanti delle polizie cantonali

Der Präsident

Eidgenössisches Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport VBS
Bundesrätin Viola Amherd
Bundeshaus Ost
3003 Bern

Per E-Mail an:
recht@babs.admin.ch

Bern, 28. August 2024

Stellungnahme der KKPKS zur Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Konferenz der kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten der Schweiz (KKPKS) bedankt sich für die Möglichkeit, zu oben genannter Vernehmlassung Stellung nehmen zu können.

Die KKPKS schliesst sich den Ausführungen der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und der Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz, Feuerwehr (RK MZF) vollumfänglich an und verzichtet aufgrund der abschliessenden Ausführungen der erwähnten Konferenzen auf eigenständige Anmerkungen.

Besten Dank für Ihre Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse

Der Präsident

Mark Burkhard
Burkhard Mark
ONH4GH
2024.08.28 15:48:02
+02'00'

Mark Burkhard, Kdt Polizei Basel-Landschaft

Kopie z.K.: Mitglieder der KKPKS, GS KKJPD

Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS

recht@babs.admin.ch

swissuniversities

Vorstand swissuniversities

Bern, 14. Juni 2024

Luciana Vaccaro
Präsidentin
T +41 31 335 07 40
luciana.vaccaro@swissuniversities.ch
swissuniversities.ch

Vernehmlassung zur Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung: Stellungnahme von swissuniversities

swissuniversities
Effingerstrasse 15, Postfach
3001 Bern
www.swissuniversities.ch

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, in der Vernehmlassung zur Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung Stellung nehmen zu können.

Als Konferenz der Rektorinnen und Rektoren der schweizerischen Hochschulen vertritt swissuniversities die Schweizer Hochschulen und engagiert sich für deren Einbezug auch in der wissenschaftlichen Politikberatung. In diesem Sinn haben wir letztes Jahr mit grosser Überzeugung die «Zusammenarbeitsvereinbarung betreffend Organisation wissenschaftlicher Beratung der Bundesverwaltung in Krisenfällen» vom 8. Dezember 2023 unterschrieben, siehe auch Mitteilung von swissuniversities.

In Art. 16 der vorliegenden Verordnung sind jene Eckwerte nun formalisiert, und wir bestätigen unsere Unterstützung für diesen Einbezug der Wissenschaften in die Krisenorganisation der Bundesverwaltung.

Wir danken für die konstruktive Zusammenarbeit und freuen uns auf deren Fortsetzung.

Freundliche Grüsse



Dr. Luciana Vaccaro
Präsidentin

ARTISET

Eidgenössisches Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport VBS

recht@babs.admin.ch

Bern, 12.08.2024

Stellungnahme zur Vernehmlassung der Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung (KOBV)

Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nehmen wir an dieser Vernehmlassung teil und möchten Ihnen die Standpunkte von ARTISET und seinen Branchenverbänden zur Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung (KOBV) näher erläutern.

ARTISET ist die Föderation der Dienstleister für Menschen mit Unterstützungsbedarf. Gemeinsam mit ihren Branchenverbänden **CURAVIVA**, **INSOS** und **YOUVITA** engagiert sich die Föderation für die Dienstleister, die über 175'000 Menschen im Alter, Menschen mit Behinderung sowie Kinder und Jugendliche betreuen, pflegen und begleiten. Mit aktiver Interessenvertretung, aktuellem Fachwissen, attraktiven Dienstleistungen sowie massgeschneiderten Aus- und Weiterbildungsangeboten werden insgesamt 3'100 Mitglieder mit ihren Mitarbeitenden bei der Erfüllung ihrer Aufgabe unterstützt.

ARTISET teilt die in den Erläuterungen skizzierte Erkenntnis aus den verschiedenen Auswertungen und Berichten des Bundes zur Krisenbewältigung der Covid-19-Pandemie, dass ein «überdepartemental koordinierter Einstieg in die Krisenbewältigung» fehlte bzw. die «eingesetzten überdepartementalen Krisengremien und Prozesse» zu wenig aufeinander abgestimmt waren.

ARTISET begrüsst deshalb die im Entwurf vorgeschlagene Krisenorganisation in ihren Grundzügen. Dass der dem Bundesrat direkt unterstellte politisch-strategische Krisenstab als Koordinationsgremium für das Krisenmanagement verbunden mit einem operativen Krisenstab, der die diversen Krisenstäbe mit den verschiedenen Verwaltungseinheiten der Departemente zusammenführt, beim jeweils federführenden Departement angesiedelt ist, macht Sinn. Insbesondere ist auch die Einrichtung eines permanenten Krisenstabs zu begrüssen, der die rasche Einsatzbereitschaft eines ganzheitlichen und überdepartementalen Krisenmanagements sicherstellen soll.

Der Vorsatz, die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen zu verbessern, ist ebenfalls zu begrüssen. **Es fehlt aber der explizite, ergänzende Einbezug weiterer Akteure aus der Zivilgesellschaft oder von Leistungserbringern z.B. aus dem Gesundheits- und Sozialbereich zur Bewältigung einer Krise.**

ARTISET

Zieglerstrasse 53, 3007 Bern
T +41 31 385 33 33
info@artiset.ch, artiset.ch

Branchenverbände von ARTISET, der Föderation der
Dienstleister für Menschen mit Unterstützungsbedarf

CURAVIVA **INSOS** **YOUVITA**

ARTISET

Die Lehren aus der Covid-19-Pandemie werden nicht konsequent gezogen. Zumindest zu Beginn war der Einbezug von Akteuren aus der Zivilgesellschaft oder von Leistungserbringern ungenügend. Damit Massnahmen zur Eindämmung und Bewältigung einer Krise möglichst breit getragen werden, ist es erforderlich, die Leistungserbringer und die Akteure der Zivilgesellschaft direkt einzubeziehen.

Die Erfahrungen aus der Covid-19-Pandemie mit der Abschottung von sozialmedizinischen Institutionen und dem verordneten, undifferenzierten Umgang mit Bewohner:innen in Alters- und Pflegeheime und sozialen Einrichtungen für Menschen mit Behinderung oder für Kinder und Jugendliche und den damit verbundenen grossen psychischen und emotionalen Belastungen sind noch in frischer Erinnerung.

Je nach Situation konnten die kantonalen Behörden während der Pandemie für sozialmedizinische Institutionen zusätzliche Massnahmen anordnen. Die Anhörung der Leistungserbringer und der betroffenen Personen war zumindest zu Beginn der Pandemie ungenügend. Ab 2021 begann sich der Einbezug der genannten Akteure zu verbessern. Auf diese Weise konnte sichergestellt werden, dass Eingriffe in die persönliche Freiheit, die weitergingen als für die übrige Bevölkerung, nicht über die Köpfe der Betroffenen hinweg gefällt wurden. Bei der Güterabwägung zwischen Schutzmassnahmen und dem Erhalt der Lebensqualität ist es essenziell, dass die Betroffenen, ihnen nahestehende Personen und die Dienstleister angehört werden.

Die Einrichtung eines direkten Kommunikation-Kanals zwischen BAG und den Mitgliedern der IG Pflegefinanzierung erwies sich während der Pandemie als sehr wertvoll und darf als Teil eines aktiven Stakeholder-Managements der Krisenorganisationen verstanden werden.

Ende 2020 fand erstmals ein direkter Austausch zu Covid-19-Themen zwischen den Mitgliedern der IG Pflegefinanzierung und dem BAG statt. In der Folge institutionalisierte sich dieser Kommunikation-Kanal. Bis in den Frühling 2023 konnten sich die beteiligten Partner in über 30 Sitzungen gegenseitig informieren, Entwicklungen zu Covid diskutieren, das Vorgehen bei der Umsetzung von Massnahmen oder die zielführende Kommunikation seitens des BAG an die Leistungserbringer erörtern.

Der direkte Austausch erfolgte leider erst nach Monaten und musste seitens der Verbände erkämpft werden. Diese unbefriedigende Situation zu Beginn der Pandemie bestätigte die Bundeskanzlei in ihrem «Bericht zur Auswertung des Krisenmanagements in der Covid-19-Pandemie (1. Phase / Februar bis August 2020)» vom 11. Dezember 2020. Sie hält darin fest (S. 13): «Der Einbezug weiterer Akteure zur Krisenbewältigung, z.B. von Vertreterinnen und Vertretern der Wissenschaft, der Wirtschaft und Sozialpartner, erfolgte laut den Befragten in ausreichendem Masse, jedoch zu wenig systematisch und teilweise zu spät. Vertreterinnen und Vertreter der Dachverbände des Bereichs Gesundheit oder der Zivilgesellschaft wurden zu wenig einbezogen.» Die Bundeskanzlei zählte Curaviva Schweiz, einer der Vorläuferverbände von ARTISET, zu den Dachverbänden des Bereichs Gesundheit.

Auch die GPK betonte in ihrem Bericht die Wichtigkeit der direkten Kommunikation mit den Akteuren über den Krisenstab des Bundes Corona (KSBC): «Sein grösster Mehrwert bestand darin, dass über ihn Vertreterinnen und Vertretern aus der Wissenschaft, der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft in die Krisenorganisation des Bundes einbezogen wurden.» (S.28, Bericht GPK [2022]¹)

¹ GPK (2022): Krisenorganisation des Bundes für den Umgang mit der Covid-19-Pandemie (Januar bis Juni 2020). Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte vom 17. Mai 2022.

Einen diesbezüglich spezifischen Optimierungsbedarf im Stakeholder- Management des BAG wurde auch im Schlussbericht zur INFRAS-Studie «Evaluation der Krisenbewältigung Covid-19 bis Sommer 2021» hervorgehoben. Die Verfasser:innen der Studie empfahlen, wichtige Akteure der Gesundheitsversorgung in die Vorbereitung und Umsetzung von Massnahmen einzubeziehen:

- «Das BAG soll eine klare Vorstellung darüber entwickeln, welche Akteure im Krisenfall in die Vorbereitung von welcher Art von Entscheidungen einbezogen werden müssen.
- Das BAG soll den Dialog mit diesen Akteuren systematisch pflegen und deren Rolle in der Pandemie-Planung festhalten. Beides dient dem Ziel, die Qualität und damit die Wirksamkeit und die Akzeptanz der – insbesondere durch den Bundesrat und die Kantonsregierungen – zu treffenden Entscheidungen zu erhöhen.
- Weiter soll das BAG ein systematisches Stakeholder-Management auch ausserhalb von Krisenzeiten betreiben.» (S.107, INFRAS-Studie [2022]²)

In Anbetracht dieser klaren Aussagen aus den Evaluationen des Bundes zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie erscheint uns der verbindlich geregelte Einbezug von «Vertretungen Dritter» in die Krisenorganisation der Bundesverwaltung als unabdingbar. Der Einbezug ist nicht, wie im Entwurf der KOBV vorgeschlagen, nur im Einzelfall zu prüfen, sondern in jedem Fall sicherzustellen.

Wir fordern deshalb verschiedene Anpassungen des Entwurfs der KOBV:

- **Ergänzung Art. 1 lit. c**
«c. den Einbezug von Kantonen, Wissenschaft und Dritten durch die überdepartementale Krisenorganisation;»
- **Umformulierung der Art. 6 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 2**
«Das federführende Departement zieht in beratender Funktion bei:»
- **Ergänzung Titel 6. Abschnitt**
«Einbezug von Kantonen, Wissenschaft und Dritten»
- **Art. 16a (neu):**
«Regelungen für den Einbezug von Dritten: Nennung der wichtigsten Akteure, Möglichkeit für diese, Kontaktstellen zu nennen gegenüber der Geschäftsstelle des permanenten Kernstabs, Anforderungen an solche Kontaktstellen (vorbereitete Krisenorganisation, Informationsbündelung aus dem eigenen Tätigkeitsbereich zuhanden der Behörden, Unterstützung der Behördenkommunikation etc.)»

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unseres Anliegens bei der Ausarbeitung der Verordnung zur Krisenorganisation der Bundesverwaltung (KOBV).

Freundliche Grüsse



Tschoff Löw
Leiter Politik ARTISET



Daniel Höchli
Geschäftsführer ARTISET

² Balthasar, Essig, von Stokar et al.; Evaluation der Krisenbewältigung Covid-19 bis Sommer 2021, Schlussbericht zuhanden des BAG, 04.02.2022

Eidgenössisches Department für Ver-
teidigung, Bevölkerungsschutz und
Sport VBS

recht@babs.admin.ch

(pdf und Word)

Luzern, den 1. September 2024

Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung; Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Gerne äussern wir uns als sicherheitspolitisch engagierter Verein zu den Vorschlägen für ein verbessertes Krisenmanagement des Bundes.

Grundsätzlich halten wir die Lösung, bei einer Krise, die diesen Namen verdient, ein federführendes Departement zu bestimmen, für falsch. Spätestens die Corona-Pandemie hat deutlich aufgezeigt, dass eine künftige Krise eine komplexe Verbundsherausforderung ist, die nicht mit einem klassischen «Siloansatz» gemeistert werden kann. Der Ansatz, wonach solange als möglich in der ordentlichen Struktur gearbeitet und keine Parallelorganisationen aufgebaut werden sollen, ist grundsätzlich richtig. Für eine komplexe Krise ist dies aber nicht mehr zielführend. Deshalb ist insbesondere dem zeit- und inhaltsgerechten Übergang besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Vor diesem Hintergrund erscheint uns eine übergeordnete Nukleuszelle der richtige Ansatz. Dieser Nukleus sollte Zugriff auf eine eingespielte interdepartementale und allenfalls interkantonale Aufbauorganisation haben und diesen auch proaktiv pflegen. Dieser Nukleus (permanenter Kernstab) ist zwingend durch den Bundeskanzler resp. Bundeskanzlerin als Stabschef des Bundesrates zu führen.

Die im vorliegenden Verordnungsentwurf vorgeschlagene Lösung vermag vor diesem Hintergrund nicht zu befriedigen, zumal sie bezüglich der Unterstützung der Landesregierung viel zu reaktiv ausgelegt ist und dem zentralen Aspekt der gesamtheitlichen Antizipation aus unserer Sicht kaum Rechnung trägt. Sie müsste bezüglich der aufgezeigten Strukturen deshalb gerade umgekehrt konzipiert werden. Der permanente Krisenstab darf deshalb nicht als «Geschäftsstelle» mit primär administrativen Aufgaben in einem Bundesamt (BABS) angesiedelt werden, sondern ist als «Führungs- und Beratungselement» des Bundeskanzlers und damit auch des Bundesrates der Bundeskanzlerin oder dem Bundeskanzler direkt zu unterstellen.

Die vorgeschlagenen Krisenstäbe des Bundesrates (Politisch-strategischer sowie operativer Krisenstab) können dann je nach Komplexität und inhaltlichen Schwergewichten nachgeordnet wie von dem vorliegenden Entwurf vorgeschlagen ausgelöst werden. Der Bundesrat wird dies aufgrund der vom permanenten Kernstab erarbeiteten Entscheidungsgrundlagen vornehmen.

Nach Einsetzung und erstellter Funktionsfähigkeit von PSK und OPK, wobei die Leitungsfunktionen in beiden Fällen durch den Bundesrat gewählt werden sollte, kann der permanente Kernstab für die Dauer der Krise in die beiden Stäbe integriert werden (Vermeidung von Doppelspurigkeiten).

Überlegungen zu den vorgeschlagenen Stäben:

Permanenter Kernstab. Direkt der Bundeskanzlerin oder dem Bundeskanzler als Stabsstelle unterstellt. Hauptaufgaben: Antizipation und Früherkennung mit permanenter Unterstützung aus allen relevanten Politikbereichen Stufe Bund und Kantone sowie Leitung und Durchführung regelmässiger Trainings (z.B. Table-Top) und Übungen unter selektivem Einbezug aller Entscheidträger (inkl. Departementsvorsteherinnen und Departementsvorsteher Stufe Bund und Kantone)

Der permanente Kernstab verantwortet resp. koordiniert insbesondere auch die strategische Krisenkommunikation nach Vorgaben des Bundesrats.

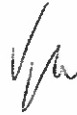
Zudem stellt er mit den relevanten Bundestellen sicher, dass jederzeit zeitverzugslos ein übergeordnetes gemeinsames Lagebild aufgebaut und während der Krise betrieben werden kann.

Mit der hier vorgeschlagenen Abkehr von der «Führung durch das federführende Departement» hin zur integralen Verantwortung durch die Bundeskanzlerin resp. Bundeskanzler ergeben sich Anpassungen zu den Artikeln 5-8 bezüglich Verantwortlichkeiten und Zusammensetzung von PSK und OPK:

- Die Zusammensetzung der PSK müsste zwingend um den Staatssekretär EDA, den Staatssekretär SEPOS, den Chef der Armee sowie den Direktor NDB erweitert werden. Dieses Erfordernis ist aus unserer Sicht auch bei der vorliegenden Struktur unabdingbar. Die Leitung wäre folgerichtig der Bundeskanzlerin/Bundeskanzler (ev. Vizekanzlerin) zu übertragen.
- Die Bundeskanzlerin/Bundeskanzler legt in Absprache mit der GSK die Leitung der OPK fest. Die Zusammensetzung des vorliegenden Entwurfs erscheint angebracht. Insbesondere ist aber sicherzustellen, dass eine flexible und lagegerechte Zusammensetzung ermöglicht wird, die der Relevanz und Kompetenz über alle politischen Stufen (Bund-Kantone-alleenfalls Kommunen) hinweg Rechnung trägt.

Mit der Bitte um Kenntnisnahme und freundlichen Grüssen

CHANCE SCHWEIZ – Arbeitskreis für
Sicherheitsfragen
Der Präsident:



Harry Vogler

Verein Politbeobachter
3000 Bern
info@politbeobachter.ch

Eidgenössisches Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport VBS
3003 Bern
recht@babs.admin.ch

4. September 2024

Vernehmlassung: Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung

Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nehmen wir Stellung zu den geplanten Änderungen der Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung. Der Politbeobachter lehnt diese aus folgenden Gründen ab:

- Es wird nicht zu genügend dargelegt, weshalb mit dem permanenten Kernstab eine dauerhafte Krisenorganisation geschaffen werden soll. Vorbereitungen auf zukünftige Krisen können auch innerhalb der bestehenden Organisationen getroffen werden und benötigen keine zusätzliche Stabsstellen.
- Fehlende Aufarbeitung vergangener Krisen. Die Massnahmen infolge der Covid-19-Pandemie wurden nie auf ihre Wirksamkeit überprüft. Eine solche wäre aber notwendig, um Lehren für die Zukunft zu ziehen. Ohne Aufarbeitung fehlen die Grundlagen, um über Anpassungen von Krisenorganisationen zu diskutieren.

Mit freundlichen Grüssen



Petra Burri, Co-Präsidentin



Josef Ender, Co-Präsident

Über den Politbeobachter:

Die schweizerische Bundesverfassung muss von allen Instanzen respektiert werden – dafür setzen wir uns ein. Die Ausreizung verfassungsrechtlichen Grenzen durch Parlament und Bundesrat in den letzten Jahren ist ein Zeichen dafür, dass die Schweiz eine aktivere Zivilgesellschaft braucht. Der Politbeobachter hilft Bürgerinnen und Bürger sich im Rahmen der direktdemokratischen Möglichkeiten aktiv ins politische Geschehen einzubringen.



**Schweizerischer
Nationalfonds**

Forschungsratspräsidium
Wildhainweg 3, Postfach
3001 Bern

+41 31 308 22 22
gs@snf.ch
www.snf.ch

**Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölke-
rungsschutz und Sport VBS**

recht@babs.admin.ch

Bern, 20 August 2024

**Vernehmlassung zur Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung:
Stellungnahme vom Schweizerischen Nationalfonds (SNF)**

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, in der Vernehmlassung zur Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung Stellung nehmen zu können.

Der SNF fördert exzellente Forschung in der Schweiz und setzt sich dafür ein, dass die daraus resultierenden Erkenntnisse möglichst breit nutzbar gemacht werden. Ein wichtiger Aspekt, der dazu beiträgt, ist der Einbezug der Wissenschaft in die Politikberatung. Aus diesem Grund haben wir die «Zusammenarbeitsvereinbarung betreffend Organisation wissenschaftlicher Beratung der Bundesverwaltung in Krisenfällen» vom 8. Dezember 2023 unterzeichnet.

Wir unterstützen den Einbezug der Wissenschaften in die Krisenorganisation der Bundesverwaltung und begrüssen die Formalisierung dessen Eckwerte in Art. 16 der vorliegenden Verordnung.

Wir danken für die konstruktive Zusammenarbeit und freuen uns auf deren Fortsetzung.

Freundliche Grüsse,

Laura Bernardi
Vize-Präsidentin Forschungsrat

Eidgenössisches Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport VBS
Frau Bundesrätin Viola Amherd, C VBS
Papiermühlestrasse 14
CH-3003 Bern

Per E-Mail an:
recht@babs.admin.ch
(In den Formaten *.docx und *.pdf)

Bern, 4. September 2024

Stellungnahme zur Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung (KOBV)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Die Schweizerische Offiziersgesellschaft (SOG) hat mit Interesse von der Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung (KOBV) Kenntnis genommen. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens überreichen wir Ihnen gerne unsere diesbezügliche Stellungnahme.

Die SOG begrüsst, dass der Bund die notwendigen Voraussetzungen für einen raschen und systematischen Einsatz der überdepartementalen Krisenstäbe schaffen und die Bundesverwaltung effizienter und effektiver auf Krisensituationen vorbereiten will. Tatsächlich haben die zahlreichen Analysen über die Bewältigung der Coronakrise, die vom Bund, den Kantonen und Dritten erarbeitet wurden, zahlreiche Herausforderungen und mehrfachen Optimierungsbedarf ergeben. So zum Beispiel kam das Instrument Bundesstab Bevölkerungsschutz (BSTB) nicht so zum Einsatz, wie es in den einschlägigen Dokumenten vorgesehen war.

Der Bundesrat will nun bei zukünftigen komplexen und vielseitigen Krisen einen politisch-strategischen Krisenstab unter Leitung eines federführenden Departements bilden. Das federführende Departement kann sodann einen operativen Krisenstab einsetzen. Um ein ganzheitliches und überdepartementales Krisenmanagement sicherzustellen, das rasch einsetzbar ist und systematisch erfolgt, soll ein permanenter Kernstab eingerichtet werden.

Dieser Lösungsansatz findet bei der SOG, unter Vorbehalt, Zustimmung:

1. Wir bedauern, dass der Bund keine schlankere und schlagfertigere Krisenorganisation anstrebt. Eine im Alltag komplexe Struktur – Bundesverwaltung mit sieben Departementen, Kantone, Gemeinden – darf im Krisenfall nicht noch komplexer werden.

2. In Krisensituationen gilt es, die Einheit der Führung sicherzustellen, welche sich in einem einzigen, der Lage angepassten Krisenstab wiederfindet, und losgelöst von den Strukturen des Tagesgeschäftes operieren kann.
3. Das federführende Departement ist in einer starken, operativen Krisenorganisation einzubinden. Als übergeordnete Stelle und Dienstleister zur Krisenbewältigung kann es nicht die Führung des Krisenmanagementstabes übernehmen. Jedes Department muss auf die Expertise und Erfahrung des Kernstabs zurückgreifen können, um sich auf die Krisenführung vorbereiten zu können.
4. Die SOG bedauert, dass bei der Konzeption der Verordnung nicht ein breiterer Ansatz bzgl. der vertikalen Schnittstellen des Krisenmanagements Bund-Kantone gewählt wurde. Die Erfahrungen aus der Coronakrise zeigen, dass die Koordination zwischen den Staatsebenen für eine effiziente Krisenbewältigung von grosser Bedeutung ist. Zukünftig sind die Kantone deshalb systematisch in das Krisenmanagement des Bundes einzubeziehen, wenn sie von einer Krise ebenfalls betroffen sind, namentlich in ihrer Rolle als primäre Vollzugsträger.
5. Wie wird das Verhältnis zwischen Krisenorganisation der Bundesverwaltung und der Armee verstanden, insbesondere bei Herausforderungen der hybriden Kriegsführung?

Für das Funktionieren einer Krisenorganisation sind Schulungen und praktische Übungen zwingend nötig: Übe wie du führst – führe wie du geübt hast! Periodische Ausbildungskurse und die Durchführung von Übungen, unter Einbezug der betreffenden Organe, sind in die Vorlage aufzunehmen.

Die SOG schlägt vor, dass der Bund in Sachen Krisenorganisation von den Kantonen lernt und sie in der Entwicklung der Krisenorganisation des Bundes stärker mit einbezieht. Die kantonalen Führungsorgane sind eingespielte Teams, die ihre Netzwerke bereits in der normalen Lage pflegen. Ähnlich schlanke Strukturen bewähren sich auch in den Gemeinden. So beantragt die SOG, den Überlegungen und Anträgen der RK MZF, unter Vorbehalt der Krisenstruktur Bund, grossmehrheitlich zu folgen.

Wir bedanken uns für Ihre Kenntnisnahme und verbleiben mit freundlichen Grüssen.

Schweizerische Offiziersgesellschaft (SOG)

Der Präsident:



Oberst Dominik Knill

Der Generalsekretär:



Oberst Olivier Savoy



Bundesrätin Viola Amherd
Eidgenössisches Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport VBS

Per Mail an: recht@babs.admin.ch

Bern, 4. September 2024

Stellungnahme des Schweizerischen Roten Kreuzes: Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Amherd
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Schweizerische Rote Kreuz (SRK) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Verordnungsentwurf über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung (KOBV).

In seinen Anmerkungen zur Vorlage bezieht sich das SRK auf seine «Rôle d'auxiliaire des pouvoirs publics». Als einzige in der Schweiz anerkannte nationale Rotkreuz-Gesellschaft arbeitet das SRK partnerschaftlich mit Schweizer Behörden zusammen und unterstützt diese bei der Erfüllung von humanitären Aufgaben. In dieser Rolle trägt das SRK zur Bewältigung von Krisen- und Katastrophenereignissen in der Schweiz und damit zum übergeordneten Gegenstand der hier besprochenen Verordnung bei.

Das Wichtigste in Kürze

- **Sinnvolle Optimierung der Krisenorganisation:** Das SRK begrüsst die mit der Vorlage beabsichtigte Optimierung der Krisenorganisation und ergriffene Massnahmen zugunsten eines ganzheitlichen und umfassenden Krisenmanagements.
- **Ausweitung des Einbezugs Dritter:** Das SRK regt eine Ausweitung des Einbezugs von «Dritten» in die Krisenorganisation an. Im Besonderen der Einbezug bevölkerungsschutz-relevanter Organisationen ist Voraussetzung, damit deren Fähigkeiten und Ressourcen im Krisenfall zur Verfügung stehen und zum Einsatz kommen. Auch die Zivilgesellschaft ist in der Krisenorganisation stärker und strukturell abzubilden.

Unterstützung des Grundsatzanliegens der Vorlage

Das SRK stimmt dem Grundsatzanliegen der Vorlage zu: Eine optimierte Krisenorganisation ist Voraussetzung, damit die Bundesverwaltung bei komplexen und vielseitigen Krisen rasch und systematisch reagieren kann.

Das SRK befürwortet die Optimierung der Krisenorganisation auch aus einer humanitären Perspektive. Insbesondere naturbedingte und gesellschaftsbedingte Krisen wirken sich oft besonders stark auf Personen mit erhöhter Verletzlichkeit aus. Eine ganzheitliche und effi-



ziente Krisenorganisation trägt dazu bei, dass deren Bedürfnisse in der Krisenbewältigung Berücksichtigung finden und sie benötigte Unterstützung in Anspruch nehmen können.

Erforderlicher Einbezug von bevölkerungsschutzrelevanten Organisationen

Zum humanitären Auftrag des SRK zählt die Unterstützung von Behörden bei der Bewältigung von Krisen- und Katastrophenereignissen. Aus dem Bundesbeschluss betreffend das Schweizerische Rote Kreuz¹ und in Übereinstimmung mit den Genfer Konventionen ergeben sich die Verpflichtung des SRK, im Kriegsfall den Sanitätsdienst der Armee zu unterstützen sowie Aufgaben des SRK im Bereich der Blutspende und der Sanitätshilfe. Weitere partnerschaftlich mit den Behörden wahrgenommene Aufgaben sind die Suche von vermissten Personen und die Familienzusammenführung sowie die Diffusion der Rotkreuzgrundsätze und des humanitären Völkerrechts.

In Wahrnehmung dieser «Rôle d'auxiliaire des pouvoirs publics» ist das SRK bereits heute in Prozessen des Bevölkerungsschutzes abgebildet. Zum Beispiel stellten das SRK und die Rotkreuz-Rettungsorganisationen im Rahmen des *Ressourcenmanagement Bund* (ResMaB) über 300 Freiwillige mit medizinischen Fachkenntnissen zur Bewältigung der 5. COVID-19-Welle zur Verfügung.

Abbildung finden die Aufgaben des SRK auch in den angelaufenen Arbeiten zum Schliessen von Fähigkeitslücken im Bevölkerungsschutz. Darin wird dem SRK die Rolle einer «bevölkerungsschutzrelevanten» Organisation zugewiesen. Mit den Rotkreuz-Rettungsorganisationen, den Rotkreuz-Kantonalverbänden, dem Blutspendedienst SRK und dem Rotkreuzdienst stellt das SRK wichtige personelle und materielle Ressourcen zur Ereignisbewältigung bereit und trägt zur Einbindung von Freiwilligen bei.²

Vor diesem Hintergrund begrüsst das SRK den im Verordnungsentwurf vorgesehenen Einbezug «Dritter» in die Krisenstäbe und in die Krisenorganisation. Hingegen ist dieser aus Sicht des SRK nicht ausreichend breit geregelt. Während der erläuternde Bericht auch Akteure aus der Zivilgesellschaft oder aus der Wirtschaft als mögliche «Dritte» festhält, verengt der Verordnungsentwurf den Einbezug Dritter stark auf die Wissenschaft.

Insbesondere bei naturbedingten Krisen erscheint der Einbezug von bevölkerungsschutzrelevanten Organisationen und damit des SRK als gerechtfertigt und als Voraussetzung, damit nötige Ressourcen effektiv zum Einsatz gebracht werden können. Aus diesem Grund schlägt das SRK die folgende Anpassung des Verordnungsentwurfs vor:

Art. 1 Gegenstand

Diese Verordnung regelt:

[...]

c. den Einbezug von Kantonen, und Wissenschaft und bevölkerungsschutzrelevanten Organisationen durch die überdepartementale Krisenorganisation;

[...]

¹ Bundesbeschluss betreffend das Schweizerische Rote Kreuz vom 13. Juni 1951 (SR 513.51).

² Fähigkeitsanalyse Bevölkerungsschutz. Bericht des Bundesrats vom 26. Juni 2024 ([Link](#)).



In Berücksichtigung dieser Anpassung gilt es im Rahmen der Umsetzung der Verordnung und konkret bei den Vorarbeiten zur Einrichtung von Krisenstäben sicherzustellen, dass ein frühzeitiger Einbezug bevölkerungsschutzrelevanter Organisationen stattfindet und diese ihre Rolle wahrnehmen können.

Einbezug von weiteren Akteuren in ein ganzheitliches Krisenmanagement

Allgemein regt das SRK die Ausweitung Akteur-Kreises an, die in die Krisenorganisation einbezogen werden. Nur so lässt sich eine stärkere und strukturelle Berücksichtigung von Gruppen mit erhöhter Verletzlichkeit gewährleisten. Für diese Gruppen liegt – wie eingangs erwähnt – bei einer Vielzahl der möglichen Krisenszenarien eine besonders starke Betroffenheit vor. Praxiserprobte Kenntnis zu den Bedürfnissen dieser Gruppen und Zugang zu den Betroffenen haben oftmals zivilgesellschaftliche Organisationen.

So kam in der COVID-19-Pandemie neben der Wissenschaft auch der Zivilgesellschaft eine elementare Rolle bei der Umsetzung der Massnahmen und zum Beispiel bei der Information von schwer erreichbaren Bevölkerungsgruppen zu. Im Zusammenhang mit der Ankunft von Geflüchteten aus der Ukraine trugen primär zivilgesellschaftliche Organisationen und erst in einem späteren Schritt die Wissenschaft zur Bewältigung der Herausforderungen bei – zum Beispiel mit der Bereitstellung von Privatunterkünften.

Deshalb erstaunt die rudimentäre Abbildung der Zivilgesellschaft sowie beispielsweise auch der Wirtschaft im Verordnungsprojekt. Für ein koordiniertes und ganzheitliches Krisenmanagement, das effizient funktioniert und gleichzeitig ausreichend abgestützt ist, sind Akteure aus diesen Bereichen unerlässlich. Mit ihrer Ausklammerung aus der Krisenorganisation besteht das Risiko, dass Expertise für die Krisenbewältigung und für Massnahmen, die auch Gruppen mit erhöhter Verletzlichkeit berücksichtigen, nicht oder zu spät zur Verfügung steht.

Das SRK schlägt deshalb vor, Akteure aus der Zivilgesellschaft und Wirtschaft analog zur Wissenschaft im Verordnungsentwurf abzubilden:

Art. 16 Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Wirtschaft

¹ Der Bundesrat setzt bei Bedarf ein wissenschaftliches Beratungsgremium mit Akteuren der Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Wirtschaft ein. [...].

[...]

³ Die Einsetzung des ~~wissenschaftlichen~~ Beratungsgremiums mit Akteuren der Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Wirtschaft ist befristet.

⁴ Die BK ist die Kontaktstelle des Bundes für die wissenschaftliche Beratung durch Akteure der Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Wirtschaft in Krisen. Sie trifft vorbereitende Massnahmen zum Einbezug der Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Wirtschaft.

In Berücksichtigung dieser Anpassung bedarf es im Rahmen der Umsetzung der Verordnung die Einrichtung einer Schnittstelle zu Organisationen der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft, damit diese im Krisenfall rasch in ein Beratungsgremium integriert werden können.



Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse
Schweizerisches Rotes Kreuz

Nora Kronig
Direktorin

Karine Begey
Stabchefin



Ordonnance sur l'organisation de crise de l'administration fédérale

Prise de position du Conseil suisse de la science dans le cadre de la procédure de consultation

Août 2024 / Secrétariat CSS

Le Conseil suisse de la science (ci-après: CSS ou Conseil) fait part de sa position dans le cadre de la procédure de consultation sur l'avant-projet d'ordonnance sur l'organisation de crise de l'administration fédérale. La consultation s'est déroulée du 15 mai au 4 septembre 2024. La présente prise de position, signée par la présidente du CSS Sabine Süssstrunk, a été approuvée par l'ensemble du Conseil.

I. Éléments de contexte

Dans le cadre de son programme de travail 2020–2023, en réaction à la pandémie de COVID-19, le CSS s'est saisi des défis qui se posent à l'action publique lorsqu'il s'agit de prévenir et gérer les crises. L'objectif central consistait à tirer des enseignements de la pandémie pour affronter les futurs problèmes qui surviendront forcément. En août 2022, le Conseil publiait un rapport consacré à l'acceptation des mesures de crise par la population, basé sur une série de discussions menées dans le cadre d'ateliers avec des experts issus de la société civile ainsi que des milieux économique, politique et de l'administration¹. En novembre de la même année, le CSS publiait un autre rapport, celui-ci centré sur la fonction de conseil des institutions scientifiques à l'adresse des autorités politiques et, plus précisément, sur la qualité des mécanismes existants de conseils en politique de la part des scientifiques. Pour ce rapport, les réflexions du Conseil se sont basées sur une étude qu'il avait mandatée à un groupe de chercheurs spécialisés dans l'expertise scientifique et les mécanismes consultatifs et visant à évaluer différents systèmes d'expertise mis à disposition des autorités pour faire face aux crises².

Au-delà de ces efforts de nature théorique, swissuniversities, le Fonds national suisse (FNS), Innosuisse, le Conseil des EPF, les Académies suisses des sciences et le CSS (ci-après, les institutions du domaine FRI) ont, avec les autorités fédérales³, élaboré des mécanismes visant à impliquer de manière plus efficiente l'expertise scientifique dans la gestion de crises futures. Les institutions du domaine FRI ont ainsi établi un Code de bonnes pratiques à l'usage des participants du Réseau national suisse de conseil scientifique⁴. Ce document, publié à l'automne 2023, clarifie la pratique du conseil scientifique dans le champ politique ainsi que le rôle des experts scientifiques

¹ Conseil suisse de la science (2022). *L'acceptation des mesures de crise par la population*. Document CSS 1/2022. https://wissenschaftsrat.ch/images/stories/pdf/fr/SWR_2022_Acceptation_f.pdf

² Schweizerischer Wissenschaftsrat SWR (2022). *Wissenschaftliche Politikberatung in Krisenzeit*. SWR Schrift 3/2022. https://wissenschaftsrat.ch/images/stories/pdf/de/SWR_2022_Wissenschaftliche_Politikberatung.pdf

³ Sur mandat du Conseil fédéral et en réponse à diverses interventions parlementaires, les autorités fédérales (en particulier la Chancellerie fédérale et les Commissions de gestion du Parlement fédéral) ont évalué divers aspects de la gestion de la crise par les organes de l'administration fédérale, y compris celui de l'intégration de l'expertise scientifique.

⁴ Consultable à l'adresse suivante: <https://www.bk.admin.ch/bk/fr/home/documentation/aide-a-la-conduite-strategique/krisenmanagement.html>

avant, pendant et après les crises. Le 8 décembre 2023, la secrétaire d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation et le chancelier de la Confédération, qui représentaient le Conseil fédéral, signaient une convention de collaboration avec les présidents des institutions du domaine FRI⁵. Cet accord formalise et clarifie la répartition des rôles entre les acteurs scientifiques et politiques en cas de crises futures et permet une mobilisation rapide et efficace du conseil scientifique afin de soutenir les décideurs et l'administration fédérale.

II. Position du CSS sur l'avant-projet d'ordonnance

L'avant-projet d'ordonnance concerne l'organisation institutionnelle de l'administration fédérale pour gérer les situations de crise aux niveaux stratégique et opérationnel. Le CSS salue la solution proposée qui consiste à gérer autant que possible les situations de crise dans le cadre des structures et des processus éprouvés.

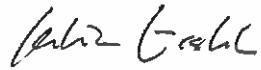
En ce qui concerne spécifiquement l'intégration des milieux scientifiques, l'art. 16 de l'avant-projet d'ordonnance qui lui est consacré, est conforme aux dispositions de la convention de collaboration entre le Conseil fédéral et les institutions du domaine FRI. Le CSS est satisfait que ces dispositions soient ainsi ancrées dans la base légale fédérale et que les milieux scientifiques soient ainsi rattachés à l'organisation de crise de la Confédération.

L'alinéa 4 de l'art. 16 prévoit que: «La [Chancellerie fédérale] est le point de contact de la Confédération pour le conseil scientifique en cas de crise. Elle prend des mesures préparatoires pour l'intégration des milieux scientifiques». Relativement à cette disposition, Le Conseil formule les recommandations suivantes:

- Les paragraphes 2.1 et 2.2 de la convention de collaboration prévoient que swissuniversities serve d'interlocuteur à l'administration fédérale en matière de conseil scientifique en cas de crise et désigne un point de contact permanent pour la science et assure sa joignabilité. Pour le CSS, cette relation établie entre l'administration fédérale et les acteurs scientifiques au travers de leurs points de contacts respectifs (soit la Chancellerie fédérale et le point de contact au sein de swissuniversities) est l'élément central de l'intégration du conseil scientifique au dispositif de crise. Il est primordial que les mesures prévues par la Chancellerie fédérale selon l'art. 16, al. 4 permettent aux milieux scientifiques d'informer la Chancellerie de risques nouveaux et moins connus, non seulement sur demande, mais également de leur propre initiative.
- En outre, tant les spécialistes de la gestion de crise au sein de l'administration fédérale (par exemple les personnes actives au sein de l'État-major central permanent prévu selon l'art. de la section 4 de l'avant-projet d'ordonnance) que les scientifiques bénéficieraient d'exercices et d'entraînements en commun, en préparation aux situations de crise. Ils permettraient, outre le réseautage, de tester le dispositif d'intégration des milieux scientifiques dans des conditions dynamiques et de favoriser une compréhension mutuelle.
- Enfin, le CSS recommande à la Chancellerie fédérale de ne pas limiter sa relation avec les milieux scientifiques aux interactions entre les deux points de contact mais d'organiser des échanges réguliers, hors situations de crise, dans le cadre du « réseau de conseil scientifique, qui est en cours de création avec les institutions du domaine FRI. Pour le CSS, les défis transversaux du changement climatique, et les risques de crises graves qu'ils font peser devraient, par exemple, faire l'objet de tels échanges.

⁵ Consultable à l'adresse suivante: <https://www.bk.admin.ch/bk/fr/home/documentation/aide-a-la-conduite-strategique/krisenmanagement.html>

Au nom du Conseil suisse de la science



Sabine Süssstrunk, présidente

Pour toute information complémentaire, prière de contacter:

Conseil suisse de la Science
Secrétariat
Einsteinstrasse 2
CH-3003 Bern
Tel.: +41 58 463 00 48
Fax: +41 58 463 95 47
praesidium@swr.admin.ch

Von: Rudolf Michael <michael.rudolf@swissgrid.ch>
Gesendet: Montag, 12. August 2024 11:49
An: Guggisberg Hans BABS; Brogini Eliane BABS
Betreff: Vernehmlassung Verordnung Krisenorganisation - Hinweis Swissgrid im Zusammenhang mit Teilrevision Landesversorgungsgesetz

Sehr geehrter Herr Guggisberg, Sehr geehrte Frau Brogini

Besten Dank für die Möglichkeit der Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung der Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung (KOBV). Swissgrid hat die Unterlagen geprüft und verzichtet auf eine Stellungnahme.

Gerne erlauben wir uns aber einen Hinweis zu Art. 3 der KOBV im Zusammenhang mit der laufenden Teilrevision des Landesversorgungsgesetzes (LVG). Der Vernehmlassungsentwurf des LVG vom 15. Dezember 2023 enthielt u.a. einen neuen Absatz 2 in Artikel 31:

Art. 31

2 Er [der Bundesrat] kann solche Massnahmen auch ergreifen, wenn eine schwere Mangellage innerhalb weniger Monate einzutreten droht und ihr Eintritt nicht verhindert werden oder sie nicht bewältigt werden kann, falls die Massnahmen zu einem späteren Zeitpunkt ergriffen werden.

Sollte Art. 31 Abs. 2 LVG in vorliegender Form dereinst angenommen werden, bitten wir um eine Überprüfung und sinngemässe Anpassung von Art. 3 Abs. 1 der KOBV.

Besten Dank

Freundliche Grüsse
Michael Rudolf

Michael Rudolf
Senior Specialist Regulatory Affairs

T +41 58 580 35 15
michael.rudolf@swissgrid.ch

Swissgrid AG
Regulatory Affairs
Bleichermattstrasse 31
Postfach
5001 Aarau
Schweiz

www.swissgrid.ch

Diese Nachricht und ihre Anhänge enthalten unter Umständen vertrauliche und/oder rechtlich geschützte Informationen, welche durch das Datenschutz und Urheberrecht sowie durch weitere Rechte geschützt und ausschliesslich für den Gebrauch durch die Adressatin oder den Adressaten bestimmt sind. Falls Sie nicht die Adressatin oder der Adressat oder berechtigt sind, diese Nachricht für die Adressatin oder den Adressaten entgegenzunehmen, ist es Ihnen untersagt, diese Nachricht zu verwenden, zu kopieren, zu speichern, bekannt zu geben, weiter zu verbreiten, weiterzuleiten oder gestützt auf diese Nachricht Massnahmen zu ergreifen. Sollten Sie diese Nachricht irrtümlich

Vernehmlassung: Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung

Organisation / Organizzazione	Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen (VSE)
Adresse / Indirizzo	Hintere Bahnhofstrasse 10, 5000 Aarau
Datum, Unterschrift / Date et signature / Data e firma	02. Juli 2024   Michael Frank, Direktor Thomas Marti, Bereichsleiter Netze, Digitalisierung und Sicherheit

Kontaktperson (Vorname, Nachname, Funktion, Emailadresse und Telefonnummer) / Personne de contact (prénom, nom, fonction, adresse e-mail et numéro de téléphone) / Persona di contatto (nome, cognome, funzione, indirizzo e-mail e numero di telefono)

Michael Holenweger
Stabschef OSTRAL
Tel: +41 62 825 25 03
E-Mail: michael.holenweger@strom.ch

Bitte senden Sie Ihre Stellungnahme **elektronisch** an recht@babs.admin.ch.

Sie erleichtern uns die Auswertung, wenn Sie uns Ihre Stellungnahme elektronisch als Word-Dokument zur Verfügung stellen. Vielen Dank.

Merci d'envoyer votre prise de position par courrier électronique à recht@babs.admin.ch. Un envoi en format Word par courrier électronique facilitera grandement notre travail. D'avance, merci beaucoup.

Vi invitiamo a inoltrare i vostri pareri all'indirizzo di posta elettronica recht@babs.admin.ch. Onde agevolare la valutazione dei pareri, vi invitiamo a trasmetterci elettronicamente i vostri commenti sotto forma di documento Word. Grazie.

Der Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen (VSE) dankt für die Möglichkeit, zu dem im Titel genannten Verordnungsentwurf Stellung zu nehmen. Er nimmt diese Gelegenheit gerne wahr.

Der Bund hat den Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen (VSE) beauftragt, die nötigen Vorbereitungen zur Bewältigung einer Strommangellage zu treffen. Der VSE hat zu diesem Zweck die Organisation für Stromversorgung in Ausserordentlichen Lagen (OSTRAL) ins Leben gerufen.

Die möglichen Massnahmen und Abläufe im Krisenfall wurden für den Strombereich bereits seit Jahren erarbeitet und geübt. Alle Konzepte der Wirtschaftlichen Landesversorgung des Bundes sowie alle Umsetzungsdokumente der OSTRAL wurden in einem fundierten Prozess erarbeitet und aufeinander abgestimmt.

Das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) hat gestützt auf:

- Artikel 4 der Verordnung über die Organisation zur Sicherstellung der wirtschaftlichen Landesversorgung im Bereich der Elektrizitätswirtschaft vom 10. Mai 2017 (VOEW; SR 531.35);
- Artikel 3 Absatz 2 des Bundesgesetzes über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 5. Oktober 1990 (SuG; SR 616.1);
- Artikel 18 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die Mehrwertsteuer vom 12. Juni 2009 (MWSTG; SR 641.20);

Den VSE u.a. damit beauftragt:

- die notwendigen Vorbereitungsmassnahmen nach Art. 1 VOEW gemäss den Weisungen des Fachbereichs Energie der wirtschaftlichen Landesversorgung für den Fall einer schweren Mangellage in den Bereichen Produktion, Beschaffung, Transport, Verteilung und Verbrauch von Elektrizität zu treffen;
- der VSE trifft organisatorisch, technisch und personell die Vorkehrungen für den Vollzug aller Massnahmen mit seinen Mitgliedern und die Koordination mit weiteren relevanten Akteuren;
- der VSE die Organisation für die Stromversorgung in ausserordentlichen Lagen (OSTRAL) eingesetzt hat;
- der VSE die Stellung der nationalen Netzgesellschaft und der Eidgenössischen Elektrizitätskommission (ElCom) beachtet und die regionalen und technischen Gegebenheiten der in der OSTRAL mitwirkenden Energieversorgungsunternehmen berücksichtigt;
- der VSE sicherstellt, dass OSTRAL über die personellen und fachlichen Kompetenzen für die Aufgabenerfüllung verfügt.

Eine sichere Stromversorgung wird in einem komplexen Zusammenspiel von Erzeugern, Netzbetreibern und Versorgungsunternehmen sichergestellt – unabhängig von der gerade herrschenden Lage.

Mit OSTRAL besteht bereits eine Organisation, die Prozesse etabliert hat, um die Stromversorgung auch in ausserordentlichen Lagen aufrechtzuerhalten, und sie mit den Beteiligten regelmässig übt. Der Betrieb der Infrastruktur zur Erzeugung, Übertragung und Verteilung von Strom erfordert Expertise und Erfahrung. Allfällige Fehler gefährden nicht nur die Versorgungssicherheit, sondern stellen ein Risiko für die Sicherheit der Allgemeinheit dar. Daher ist der VSE der Überzeugung, dass eine Berücksichtigung von OSTRAL für die Bewältigung einer Strommangellage seitens der Krisenorganisationen des Bundes zwingend ist.

Artikel, Ziffer (Anhang) Article, chiffre (annexe) Articolo, numero (allegato)	Antrag Proposition Richiesta	Begründung / Bemerkung Justification / Remarques Motivazione / Osservazioni
Art. 8 Zusammensetzung 1 Der OPK besteht aus: a. Vertretungen der betroffenen Verwaltungseinheiten und ihrer Krisenstäbe; b. Vertretungen des BJ. 2 Das federführende Departement kann in beratender Funktion beiziehen: a. Vertretungen weiterer Bundesstellen; b. Vertretungen der Kantone; c. Vertretungen Dritter.		Wir beantragen keine alternative Formulierung, erlauben uns aber den Hinweis, dass es bei einer Strommangellage bereits OSTRAL gibt, welche für die Umsetzung der Strombewirtschaftungsverordnungen zuständig ist. Demzufolge macht es Sinn, ein Mitglied der OSTRAL Kommission als Bindeglied in den operativen Krisenstab des Bundes zu integrieren.
Art. 12 Tätigkeiten zur Vorbereitung auf Krisen 1 Das BABS nimmt im Rahmen des permanenten Kernstabs folgende Aufgaben zur Vorbereitung auf Krisen wahr: ... d. Es stellt die Kommunikation auf der Basis der gemeinsamen Kommunikationssysteme von Bund, Kantonen und Dritten gemäss Artikel 18 bis 21 des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes vom 20. Dezember 2019		Der VSE begrüsst ein gemeinsames Kommunikations-, Informations- und Lagedarstellungsinstrument im Bereich der Krisenbewältigung in einer Strommangellage, welches bis dato aber noch der Umsetzung bedarf. Das bisherige diesbezügliche System – der Management Seismograph – soll gemäss Abklärungen seitens des Bundesamtes für wirtschaftliche Landesversorgung abgelöst werden.

Artikel, Ziffer (Anhang) Article, chiffre (annexe) Articolo, numero (allegato)	Antrag Proposition Richiesta	Begründung / Bemerkung Justification / Remarques Motivazione / Osservazioni
sicher. e. Es betreibt das Informationssystem Elektronische Lagedarstellung.		
Art. 14 Zusammenarbeit während Krisen 1 Die Krisenstäbe der Verwaltungseinheiten sind zur Zusammenarbeit verpflichtet. Sie unterstützen und informieren sich gegenseitig. 2 Sie stimmen ihre Tätigkeit auf die Arbeit der Krisenorganisation der Bundesverwaltung ab.		Wir beantragen keine alternative Formulierung, erlauben uns aber den Hinweis, dass es bei einer Strommangellage bereits OSTRAL gibt, welche für die Umsetzung der Strombewirtschaftungsverordnungen zuständig ist und damit eine Zusammenarbeit mit den Krisenstäben des Bundes zwingend koordiniert werden sollte.

Eidgenössisches Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport VBS
Frau Bundesrätin Viola Amherd
Bundeshaus Ost
3003 Bern

04.09.24

Marco Flück
Hofmattweg 44
4710 Balsthal

Vernehmlassung zur Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung (KOBV)

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin, sehr geehrte Departemente, BK, sehr geehrtes Bundespersonal

Auf die Funktion eines permanenten oder operativen Krisenstabs im Bereich **des Monitorings** wird im Folgenden zentral eingegangen. Nicht verhehlt werden kann die Werbung, weitreichende Konzepte (für abstrakte Prozesse) und maximalen Einsatz zu tätigen, um Opfer in Krisenregionen und Konfliktsituationen zu verhindern und Kriege / Hunger / Krisen (hier keine Fachperson / jemals befugt, um für Betroffene zu sprechen) zu beenden. Zweitens wird auf die Notwendigkeit einer *Notfallorganisation* im Zuge latenter Wellen für BGP01 hingewiesen sowie zentral gefordert, die einfachen Handlungsempfehlungen des *infrass Berichts über die Impfpromotion* für BGP01 umzusetzen.

Dies ist aber nicht überlagert, sondern das vorliegende Thema stellt die KOBV dar. Die Herkunft ist einfach nicht zu verleugnen und spielt mit einem Praxisbezug in die Überlegungen mit rein: Ein äusserst kleiner Beitrag, der nicht überhöht werden darf¹, – Ziel war fortwährend die Abgabe an Fachpersonen. Träger, Personen, Verbände u.a. durften zwecks Patientenschutz jederzeit übernehmen und als eigene Idee ausgeben – bildet die Grundlage.² Thema waren die 3 Bundessystemen an die Kantone und A) verbessertes Eingehen Ü65/BGP01 während BAG Kampagnen Grippe + Corona (+ ein Kontrollsystem für Immunsuppressive 0-64 J.). Problemlage: Es liegt bisher keine med. Evaluation der Ausführung der Priorisierung nach Impfstrategie BAG und EKIF vor.

Dokumente bilden dabei die ca. 31 Evaluationen, der GPK-Bericht vom 10.10.23 über die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie einer über das Datenmanagement vom 12.01.22 als Grundlage.³ Jene wurden auf das Thema über die Ausführung der Priorisierung hin gelesen. Aufgrund Zeitdrucks ist nicht mehr viel Gewinnbringendes im Nachfolgenden aufgeführt: Vielleicht 2-3 Punkte maximal, die als Info dienen können. Sie dürfen jederzeit nur den Eingangsbrief aufführen und bsp. die nachfolgenden Informationen intern halten.

Um was ging es? Es wurde versucht, auf eine fehlende Ausführung von EpG Art. 21,1,c (im Grundsatz) aufmerksam zu machen und jenen Artikel finit auszudeuten. Oder praktisch, indem die Innovation der ‚R.-Personen-Strategie‘ vs. ‚Gleichheit und Zufall‘ weiter verbessert wird und in eine Richtung geht – die zum Schutz der BGP01, d.h. dass ein **optimaler Weg** (stat. / med. / psych.) fachlich untersucht und vorliegt, um BGP01 in einer Pandemie zu schützen. Eine weitere Ausdeutung von 21,1,c lieferte infrass. Der Petitionstext vom 01.08.22 wurde dabei zu A) in vollem Umfang bestätigt (bitte Laientexte dennoch als solche wahrnehmen). Zielgerichtete Kommunikation und päd. begleitete Terminsetzungen für BGP01 sind nur zwei Handlungsempfehlungen, welche einen ‚Tick zurück zu den BGP01‘ und damit eine neue R.-Personen-Strategie mittels Testläufen innovativ vollziehen können [ZF_rev_EpG_Art_20_24].

¹ Alle Spez.-Beiträge im revEpG Vernehmlassungsverfahren mach(t)en demütig. 95% der politischen Arbeit bleibt im Verborgenen. Ein interner Weg wurde stets gesucht (7 Monate) – bis ein verbindlicher gewählt wurde. Der R.-Rat beschloss, den Beschluss wie gewohnt öffentlich und verbindlich zu publizieren.

² <https://www.parlament.ch/de/organe/kommissionen/aufsichtskommissionen/geschaefspruefungskommissionen-gpk/inspektion-covid-19-pandemie>, GPK: ‚Umsetzung der covid-19-Impfstrategie‘, 26.01.24.

³ <https://1drv.ms/f/c/0eb7f1b12e06527f/En9S8i6x8bcggA58FAAAAAABwMSw0NFWyBFXTU-exPAGXA>. Alle Dokumente finden Sie auf einem ondrive Link, welcher bsp. dem R.-Rat oder der GPK vorlag.

Es wurde versucht, eine med.-eth. Vorgabe der Impfstrategie BAG und EKIF – dessen Dokument mir sehr gefallen hat [Zitate_Impfstrategie] – vom 16.12.20 zur vorgängigen Fassung und Klassifizierung der vulnerablen Gruppen umzusetzen. Die med. Nutzenmaximierung (Verhinderung Todesfälle, Senkung Spitalbelastung, Kränkste zuerst etc.) war dabei zentral.

Wie gross die Felder der Pandemie waren – sie waren riesig. Schwerpunkt wäre hier **der Dank** an Bund und Kantone. Es fiel auf: Die Träger halfen immens! Sie waren beinahe froh um das Thema ‚Ausführung der Priorisierung‘. Das BAG (GPK) nannte die ‚Priorisierung (Thema) als entscheidend für die Pandemiebekämpfung‘. Der R.-Ratsbeschluss (04.07.23) antwortet in einem ablehnenden Format auf 3 Ebenen, zieht sofort Position in dieser Frage – beide in vollumfänglicher Kenntnis der Evaluationen auf höchstem Niveau – und macht auf die zwei zentralen Zitate im entsprechenden Bereich aufmerksam. Die Gesundheitsfragen, die nicht namentlich genannt werden ausser in 2 Dokumenten (die kaum mehr öffentlich sind), skizziert der Kanton, indem er auf eine der einzigen Stellen in den Evaluationen aufmerksam macht, die erstere umschreiben. Träger nahmen med. Laienunterlagen auf – und trauten zu viel zu. Der bundes- und kantonsinterne Konflikt konnte nicht gelöst werden.

Das Positive ist jedoch zentral – denn 5-7 Siege gab es, wo kleine, versteckte Körnchen der CH Demokratie noch funktioniert haben. **Dank gehört dem Parlament und den Trägern!** Auch wenn dies nie linear bsp. als Ergebnis endet (so verhalten sich komplexe Leistungsverständnisse): Die CH kam sehr, sehr weit in der Aufarbeitungsfragen! Und die Schweiz wäre immer noch das erste Land, das zielgerichtet evaluiert hat.

Bei den Trägern u.a. konnte man hingelangen und ‚abgeben‘: Sie nahmen die Rolle als Fachpersonen ein. Dies war nicht aufgeladen; es gibt wenige, die inhaltlich so präzise antworten, auf Aspekte eingehen, Freude an Verbesserungen haben und lösungsorientiert / gewaltentgrenzt handeln. Vergleiche sind nicht da und Träger sind fortwährend in einer verteidigenden Position: Wären erstere da, könnte festgestellt werden, wie lösungsorientiert sich die Träger und das Parlament verhalten und Dankbarkeit wäre angezeigt.

Die BK (BK Thurnherr 22.06.22) agierte authentisch, transparent und offen zu den 3 Bundessystemen, BR Berset im Ständerat, sowie die GPK (Vertreter:innen aller Parteien) und das Parlament haben sich mehrmals in den Dokumenten bsp. hinter die med. Nutzenmaximierung als Prinzip (z.b. zur Verhinderung von Lockdowns) gestellt.

Das Positive ist zentral und wurde in Momentaufnahmen erkannt – leider sind die Aspekte schnell vergessen und kommen nicht zum Tragen. Letztere sind aber entscheidend für die CH-Demokratie – und einzig wichtig –. Punkt für Punkt und Schritt für Schritt (mittels Fachpersonen) sollen sie skizziert und benannt werden [Dokument: ‚Dank_Kanton_Bund‘]. Allein die Behandlung der GPK und die Anerkennung der 4 Themenbereiche ist ein solcher Schritt. Entscheidende Punkte dazu fehlen hier – dass Zentrales eine geringe Bedeutung erfährt, zeigt die schlechte Qualität dieses Dokuments auf – und zeugt allgemein von einem gefährlichen Qualitätsverlust. Versteckte, kleine und geringe, kaum wahrnehmbare demokratische Prozesse sind ebenfalls wichtig – Gesetze, Politiker:innen, Staatskanzleien etc. sehen jene noch vor – Fachpersonen können erstere beurteilen.

Dem Kanton gehört im Zusammenhang mit dem kleinen Beitrag höchster Dank, da er als einziger verbindlich und öffentlich seine Verantwortung im R.-Ratsbeschluss wahrgenommen hat (Gewaltenteilung).

1. Krisenstäbe und Monitoring

Keine Kenntnisse sind da, wie die Strukturen der Departemente funktionieren, noch sind dies Erkenntnisse einer Fachperson. Der Gehalt ist höchst als Laiensicht zu beurteilen und so zu interpretieren, dass entscheidende Punkte nicht mal annähernd beschrieben oder aufgeworfen werden.

Ferner war keine Zeit war da, Monitoring-Konzepte nachzuschauen, noch zu ermitteln.

Weshalb das Thema Monitoring? Aus Laiensicht wird in oft mit Krisenstäben in Verbindung gesetzt, dass eine Person einen Bereich, der zum Zug kommt, abdecken soll. Zweitens ist mit dem operativen Krisenstab gemeint, dass Informationen weitergereicht werden: allein mit der Weiterreichung ist eine gewisse Auswahl etc. gemeint (die bsp. in der BK zum vorliegenden Thema geklappt hat).

Zitat Erläuterung zur Verordnung: *«Der permanente Kernstab vereint in der normalen Lage von mehreren Verwaltungseinheiten erbrachte Leistungen (etwa die Antizipation von Krisen) zu einer gezielten Unterstützung im Krisenfall, namentlich der beiden überdepartementalen Krisenstäbe PSK und OPK. Dazu gehört auch ein vom Eidgenössischen Personalamt verwalteter Personalpool.»*

Allein diese zwei Punkte – d.h. was von einem zentralen Krisenstab erhofft wird (hier bezogen auf eine Pandemie) – könnten Fachexpert:innen genauer skizzieren; wir sind in einem Bereich – wenn man die Stärken und Schwächen eines Krisenstabes unter die Lupe nehmen will und den genauen Platz / Aufgabe / Funktion betiteln – die leichte Korrekturen zur Folge haben oder bei einigen Aspekten auch komplett anders herauskommen können –, wo filigrane Ausdeutung dieser zahlreichen Prozessen in Organisationsstrukturen durch Expert:innen sicherlich gewinnbringend sind (natürlich sollen letztere diese Arbeit aussergewöhnlich unentgeltlich tätigen; für den Schutz in einer Pandemie [wo auch noch gratis: Fachliche Expertise für Krisenregionen (!) (gehört Schwerpunkt, der hier nicht adäquat genug ausgedeutet wird (keine Befugnis, den Betroffenen die Schuhe zu reinigen (Kinder, Bomben, Todesfälle, Hunger, Krieg)); durch bsp. Interview). Diese Leistung ist hier nicht abgebildet, aber eine der zentralen Empfehlungen.

1.1 Empfehlungen

In der Kürze – und mit fehlendem Überblick – sind bloss drei Empfehlungen (und eine später) spontan skizziert worden.

1. **Monitoring-Konzepte** zu unterlegen, wird zentral empfohlen. 100% bin ich überzeugt, dass es gewinnbringende gibt. Leider war keine Zeit mehr da, solche zu ermitteln und zu vergleichen. Sie sind in einem solchen Fall entscheidend. Sie können bsp. die Vor- und Nachteile eines permanenten Krisenstabs skizzieren und allenfalls den Aufgabenbereich sowie die Strategie dazu definieren etc.

2. **Verschiedene Layer / Schablonen** können über **Organisationsstrukturen** gelegt werden. Ein Layer des Monitorings wurde im eigenen Schlussbericht – als Laie – der päd. Ausdeutung der Zuständigkeiten und Aufgaben im EpG zugeteilt. Die Lanze sei hier gebrochen: Der Kanton nahm die operative Seite ein und funktionierte mit 2-3 med. Ebenen teils wie ein eigenes Land. Ein neues Selbstverständnis tauchte auf. Im Netzwerk wären Schwerpunkte und durch PPI eine geeignete Bewertung der Aufteilung und Leistung wenigstens teilweise möglich.

Es ist in der Art zu verstehen: Die GPK liess im Vorwort verlauten, dass der Bund von den kantonalen Ergebnissen zu wenig profitieren konnte. Anlaufstellen fehlten diesbezüglich z.b.. Die Kantone als starken Partner und als eine weitere med. Ebene zu sehen (der auch zum Strategischen durch operative Kenntnisse mit beiträgt), ist fachlich begründet – bei guter Zusammenarbeit – und viel gewinnbringender als hier skizziert werden kann.

Der Kanton Thurgau in seiner kant. Evaluation formuliert dies nun äusserst auf eine Seite hin – und erkennt dabei die Strategie-Leistung (Gerüste für Kantone) vollends; sei aber hier aufgeworfen:

TG: «Eine Pandemie ist ein komplexes, hochpolitisches Ereignis, welches nur operativ bewältigt werden kann. Die operative Bewältigung erfolgt stets durch Menschen, welche miteinander pragmatische Lösungen suchen.»

Eine Gleichschaltung würde bedeuten: 1 Arzt und 3 Mitarbeiter:innen (wie IV) (zwecks Patientenschutz nie irgendwelchen Formen aus Testläufen heraus abgeneigt > gehört Fachpersonen) –, die in keinsten Weise eine gewaltentgrenzte Form einnimmt und sich einbringt. Kantone ergänzen sich bereits durch 4-5 kant. Gremien.

Die Kantone haben – wie auch der Bund – keine gelernten Informationen unverändert reproduziert, sondern tiefgreifend verstehen müssen (komplexe Prozesse KIII): Methoden / Regeln / Gesetze etc. mussten sie auf Neues und bei praktischen Situationen anwenden. Dann ging das Ganze auch in Analyse, Bewerten und Erschaffen über [wobei: KIV- gibt es eigentlich gar nicht laut Forschung], was höchste Komplexität erfordert. Sachverhalte mussten umfassend neu bewertet werden, Alternative verglichen, teils neuartige Pläne/Strukturen entworfen und Vorschläge zu Lösung komplexer Problemstellungen entwickelt werden.

Zur Stärkung und Anerkennung der operativen Ebene (Kantone) in einer Krise [Ausdeutung der Wichtigkeit] sind Fachpersonen gefragt. Die operative Ebene der Kantone und die Leistung dazu war bedeutend; diese Lanze sollte gebrochen werden.

3. Konsultationsverfahren und Testläufe (Dr. Hauri). Es wurde versprochen, in bestimmten Fällen das Konsultationsverfahren in einer Krise zu vereinfachen/anders umzusetzen, ohne den Kantonen die damit verbundenen Rechte oder die Gewaltenteilung zu beschneiden.

Die eigene Idee ging in die Richtung, dass dies in verbindenden Gremien wie KOR (?) geschieht – da die Zuständigkeiten abklären; auch rückwirkend verändern. Abläufe in Organisationsstrukturen können ferner immer getestet werden – dies wird oft vergessen und Dr. Hauri hat hier gewinnbringend hingewiesen.

Ein Konsultationsprozess könnte in einer Krise anders ablaufen und operativ die Kantone unterstützen. Die Idee war naiv überlegt und zu null ausgearbeitet: Kantone könnten operative Kenntnisse rückwirkend da einbringen (zur Ausführung), welche die Strategie erneut aufnimmt (geht auch bei definierten Anlaufstellen); das EpG päd. auszudeuten, in versch. Bereiche und Zuständigkeiten so als Empfehlung zu definieren/neu auszudeuten, würde nur ein kleines Puzzleteil des KOR darstellen. Das KOR stellt dann eher eine begleitende Gruppe dar, die Gesetze, Zuständigkeiten usw. auszudeuten sowie andere, gewinnbringende Funktionen zur Stützung der Zusammenarbeit Bund und Kantonen wahrzunehmen hat (z.b. anderer, durch Fachpersonen definierter Konsultationsprozess in einer Krise, der die Rechte der Kantone nicht einschränkt, sondern in eine andere Form bringt / (operativer)). Hilfe zu schneller Netzwerk- sowie Organisationsstrukturen-Umstellung, Schwerpunkt-Definitionen/Veränderungen, filigrane Ausdeutung der Aufgaben (med./stat./usw.) u.a., was aus Monitoring-Konzepten ersichtlich wird – Prozesse, die kaum zu fassen, versteckt, aber enorm wichtig sind (abstrakter) – könnten hier Teil sein durch die entspr. Fachpersonen. Ein zusätzliches Gremium, das sich mit diesen Fragen beschäftigt. Im Zug dieser Überlegung ist ein permanenter Krisenstab viel weniger bedeutend in seiner Funktion. Gewaltenteilung und versch. Gefässe des Monitorings sind sicherlich wichtig (> Fachpersonen).

2.3 Hinweis: Einbezug der Kantone und Versprechen kant./bund.-Evaluationen betreffend Strukturen

2.3.1 Hier sei nur erinnert: Dass die Kantone nur unter bestimmten Voraussetzungen Einsitz in einen Krisenstab (permanent, operativ) des Bundes erhalten, war nicht Plan des Bundesrates (d.h. der Fachpersonen hintenan, die Entscheide vorlegen und vorbereiten). Dies ist ja evtl. ein Trick des Vernehmlassungsverfahrens – d.h. dass alle Ähnliches antworten. Mit Zitaten der GPK im Bericht ‚Zusammenarbeit Bund und Kantone‘ vom 10.10.23 sei hier schnell auf dem Umstand aufmerksam gemacht, dass der Einbezug der Kantone seitens BR einst **als Minimum** dargelegt worden ist. Ebenfalls wurde versprochen, die Zusammenarbeit mit den Kantonen sowie allfällige Strukturen dazu seitens des Bundes zu verbessern.

GPK: ‚Der Einbezug der Kantone in die Krisenorganisation war nach Ansicht der Kommission hingegen nur teilweise angemessen. Die Art und Weise dieses Einbezugs ermöglichte es dem Bund nicht wirklich, das Fachwissen der Kantone zu nutzen [...] erwartet vom Bundesrat, dass er die Modalitäten des Einbezugs der Kantone in die Krisenstrukturen des Bundes klärt. [...] Zudem verkomplizierte das Fehlen **klar definierter Ansprechstellen** die Weitergabe von Informationen. Die [GPK] ersucht den Bundesrat, sicherzustellen, dass beim Auftreten einer Krise die Ansprechstellen klar definiert und die entsprechenden Informationen allen Betroffenen zugänglich sind.‘

GPK ‚Die Kommission hält fest, dass sich der Bundesrat in Sachen politischer und strategischer Führung im Rahmen der Pandemiebewältigung um einen regelmässigen Kontakt zu den Kantonen bemühte, **dass der Austausch mit diesen aber keiner klaren Leitlinie** folgte. Sie begrüsst die Absicht des Bundesrates, die Zusammenarbeit in dieser Hinsicht zu verstärken, und erachtet es als notwendig, zu prüfen [.]’

‚Die [GPK] hält es allerdings für unerlässlich, die jeweiligen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten **klarer zu regeln**, um sicherzustellen, dass die im EpG vorgesehene Aufgabenteilung in der Praxis funktioniert.’

‚Sie hält fest, dass die einschlägigen Bestimmungen des EpG nur sehr allgemein waren und die Behörden über kein System verfügten, das für eine Pandemie von diesem Ausmass geeignet war.’

‚Die [GPK] ist der Ansicht, dass die Prozesse für die **Konsultation der Kantone** zu den schweizweiten Pandemiemassnahmen an ihre Grenzen stiessen, namentlich in der besonderen Lage.’ (anderes Konsultationsverfahren).

Die [GPK] weist zudem darauf hin, dass verschiedene Evaluationen und Verbesserungsarbeiten betreffend die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen immer noch laufen. Die Beurteilung in diesem Bericht spiegelt somit den Kenntnisstand zum Zeitpunkt [Juni 23]. Die Kommission behält sich die Möglichkeit vor, ihre Beurteilung zu einem späteren Zeitpunkt zu ergänzen.’

- Ursprünglicher Plan: **Organisation des Krisenmanagements – Einbezug der Kantone** (BK, BR, GPK)

‚In ihrem Bericht vom Juni 2022 empfiehlt die BK, die Organisation des Krisenmanagements der Bundes auf strategischer und operativer Ebene zu überdenken und den Einbezug der Kantone in das Krisenmanagement des Bundes zu überprüfen.’

‚Ende März 2023 kündigte der Bundesrat an, die Krisenorganisation des Bundes zu stärken. Er beschloss insbesondere, dass der Bundesrat künftig einen politisch-strategischen Krisenstab (PSK) einsetzen kann, der die Aufgabe hat, «Anträge an den Bundesrat politisch vorzubereiten und das Krisenmanagement überdepartemental zu koordinieren, dies unter Einbezug aller relevanten Akteure». Ausserdem könne ein operativer Krisenstab (OPK) gebildet werden, der «die Koordination auf Ebene der Verwaltungseinheiten sicherstellt». Die Kantone würden in die Arbeiten dieser beiden Krisenstäbe einbezogen.’

‚Er beschloss, dass die Krisenorganisation künftig auf drei Säulen beruhen soll: einem permanenten Kernstab, der die Kontinuität und Einheitlichkeit des Krisenmanagements des Bundes sicherstellt; einem departementsübergreifenden politisch-strategischen Krisenstab (PSK), der Vorschläge zuhanden des Bundesrates ausarbeitet, und einem operativen Krisenstab (OPK), der für die Koordination auf der Ebene der Verwaltungseinheiten verantwortlich ist (siehe Kap. 7). Der Bundesrat liess zudem verlauten, dass die systematische Prüfung des Einbezugs externer Akteure – und namentlich der Kantone – künftig ein Mindeststandard des Krisenmanagements des Bundes darstellt.’

Und GPK selber: ‚8.2.1 Einbezug der Kantone in die Stäbe des Bundes, nach Meinung der Kommission ist es wichtig, dass diese allgemeinen Grundsätze rasch konkretisiert werden’

GPK in Kapitel 8 Empfehlungen. 1,2 etc.

Ein sehr interessantes Zitat, das Empfehlung 2 stützen würde – Fachpersonen können den genauen Weg des kant. Einbezugs skizzieren:

GPK: „Nach Ansicht der GPK-S darf sich die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen beim Krisenmanagement nicht auf die *operativen* Aspekte beschränken. Da den **Kantonen beim Vollzug des Bundesrechts** eine zentrale Funktion zukommt, ist es wichtig, dass sie auch in die **strategische** Führung einbezogen werden und ihr Fachwissen und ihre Vorschläge einbringen können[.]“

2.3.2 Die Träger versprochen beidseits, gesamthaft zu evaluieren (> externe Fachgremien)

Die Erkenntnisse in den ca. 31 Evaluationen wie Zitate der KdK sind auf einem sehr hohen Niveau. Letztere wurden nicht weiter ausgedeutet, bzw. an ihnen gearbeitet (externe Expert:innen), wie angenommen. Die definierten Aspekte waren (aus Laiensicht) weit fortgeschritten. Kapitel 4 wurde Bund und Kantonen abgegeben.

„Die Kommission erachtet es als unerlässlich, dass der Bundesrat gemeinsam mit den Kantonen die schweizweiten Massnahmen zur Pandemiebekämpfung bilanziert, deren Wirksamkeit evaluiert und auf dieser Grundlage die Praktiken identifiziert, die sich bewährt haben“ (GPK 10.10.23)

Kt. BL «Im Hinblick auf den in Aussicht gestellten Bericht nach Beendigung der Pandemie soll auch geprüft werden, ob die formulierten Ziele erreicht wurden [...] I. Besonders gefährdete Personen sind zu schützen.

Kt. AG «Der kantonale Corona-Bericht markiert nicht **das Ende der Auseinandersetzung**, Analyse und Aufarbeitung mit dem Geschehenen und den daraus zu ziehenden Erkenntnissen und Lehren. Im Gegenteil. Er bildet den Auftakt zu einem langwierigen und aufwendigen Folgeprozess.»

Kt ZH: Evaluationsergebnisse sind derzeit nicht eingebunden.

2.3.3 Rückschau auf definierte Krisenstäbe (Bund, Kanton) ohne Testläufe

Das EDI fand in einem Fall ein entsprechendes Gefäss top; die Kantone scheinen dieses aber nicht als zweckmässig befunden zu haben.

„Der KSBC [...] für den Bundesrat die Lage zu verfolgen und zu beurteilen, das Krisenmanagement zu koordinieren und zu steuern sowie seine Tätigkeit mit jener der anderen Krisenstäbe zu koordinieren. Letztlich diene dieses Gremium jedoch vor allem dem Informationsaustausch. Im KSBC ging es weniger um Themen, welche die Kantone direkt betrafen.“

„Am 20. März 2020 beschliesst der Bundesrat, einen Ad-hoc-Krisenstab zu bilden, in welchem auch die Kantone vertreten sind (KSBC, siehe Kap. 6.1). Dieser nimmt seine Tätigkeit am 25. März auf. Das EDI erklärt, dass dieses Organ unter anderem den Kantonen dazu dienen soll, sich mittels der KdK über die vom Bund geplanten Massnahmen auf dem Laufenden zu halten.“

Oder das Koordinationsorgan EpG (KOr EpG) [Bund und Kantone], das sich nur 2-4x traf.

‘[...]mit der Taskforce Covid-19 BAG im Zentrum. Die Kantone sind über die Taskforce-Arbeitsgruppen und den BSTB in die neue Struktur einbezogen. Die allgemeine Koordination zwischen Bund und Kantonen liegt beim EDI.’

„Die Rolle der Bundesstäbe (KSBC und BSTB) beim Einbezug der Kantone in das Krisenmanagement wird insgesamt negativ beurteilt: Sowohl die BK als auch die KdK kommen zum Schluss, dass diese Stäbe diesbezüglich nur eine untergeordnete Rolle spielten. **Das EDI** hingegen unterstreicht die Bedeutung dieser Organe für die Koordination und den Informationsaustausch.“

„Das EDI äusserte gegenüber der GPK-S die Auffassung, dass die Kantone im KSBC und im BSTB gut einbezogen waren. Der KSBC habe sich gut dazu geeignet, den Koordinationsbedarf zu ermitteln und Doppelspurigkeiten zu bereinigen. Dadurch, dass die Kantone in diesem Stab vertreten waren, konnte dieser seine Arbeit in Richtung

Vollzug orientieren. Aus Sicht des Departementes erfolgte der Einbezug der Kantone über den Generalsekretär der KdK «früh und durchaus umfassend»

In Bezug auf den KSBC kamen die Generalsekretärinnen und -sekretäre der GDK und der KdK zum Schluss, dass dieses Gremium in erster Linie der internen Koordination der eidgenössischen Departemente diene und dass die darin kommunizierten Informationen für die Kantone nur geringen Mehrwert aufwiesen. Der EDI-Generalsekretär erklärte, dass nach der ersten Pandemiewelle auf der Grundlage der bis dahin gemachten Erfahrungen die Krisenorganisation überarbeitet wurde.

Neues Gremium durch EDI geschaffen, das ebenfalls nicht den Bedürfnissen der Kantone entsprach.

Die KdK kritisierte allerdings, dass unklar war, wer bei der Bundesverwaltung die zuständigen Ansprechpersonen waren (siehe unten).

2.3.4 Details

Organisatorische Details gibt es sicherlich viele, deren Evaluation gewinnbringend und abgeschlossen ist

Das EDI räumte gegenüber der GPK-S ein, dass es keine Übersicht gibt, aus der die zuständigen Stellen und Akteure in einer Gesundheitskrise hervorgehen. Die Kommission erkundigte sich nach der Möglichkeit, ein allgemeines Register der Gesundheitsakteure zu erstellen, welches es erleichtern würde, in einer Krise die richtigen Ansprechpartner zu finden

GPK So kam es vor, dass der Vorsteher des EDI an einem einzigen Tag mehr als zehn Telefongespräche mit ein und demselben Präsidenten einer Kantonsregierung führte. Für die GPK-S ist eine solche Situation in Krisenzeiten nicht zweckmässig. Ihrer Ansicht nach sollte der Bundesrat den Austausch mit den Kantonen in Krisenzeiten stärker institutionalisieren (siehe unten)

GPK Die VKS nannte gegenüber der GPK-S aber auch verschiedene Schwachpunkte, die sich in der Pandemie beim Austausch mit dem BAG gezeigt hätten. Erstens sei das Instrument der **Telefonkonferenz** in der ersten Welle an seine technischen Grenzen gestossen [.]

2.1 Monitoring

Dies sind überschaubare, losgelöste Sätze, die keinen fachlichen Einblick ins Monitoring darstellen. Sie sollen bestenfalls – leider sind sie nicht komplex und fachlich genug – das Interesse wecken für hilfreiche ‚Gerüste‘ für die Träger, d.h. für die Empfehlung eins. Wie ein Monitoring, das bereits zu anfang ‚verhebt‘, gestaltet werden kann, vermag nicht skizziert zu werden > vielleicht gibt es gewinnbringende Einblicke seitens Fachpersonen dazu. D.h. erst nach der Anfangszeit / in der Mitte sind aus Laiensicht hier Aspekte vorhanden.

- **Do's and don't's:** Nach der Pandemie – m.M.n. ist eine Vielzahl von eingespielten Prozessen (auch wenn leider vergessen oder Personen weggehen; gemeint: evaluiert) verwendbar für ähnliche Konstellationen – könnte man verschiedene Listen erstellen, z.b. *fachspezifische* und *organisatorische* (Monitoring; Gerüst), die im Notfall erneut angewendet werden. Ihren Rahmen und Wert im Einzelfall bestimmen Expert:innen. Als Laie gestehe ich jenen einen hohen Wert zu, aber kann ihn nicht einschätzen und in Bezug setzen. Es kommt fortwährend auf jede/n selbst an (BR Berset), wie man jene dann nutzt und ob sie genutzt werden etc. [keine Kritik; in den Dokumenten ist besser dargelegt, dass jede/r Stärken und Schwächen besitzt; und letztere, die hier in den Fokus geraten, andere ausblenden].
- Es gäbe bsp. evtl. einige grundsätzliche Schwerpunkte durch fachliche Übersicht, die stehen und geübt (Testläufe) und bei allfälliger Praxis angewandt werden können. Ressourcen freisetzen; Schwerpunkte setzen (allein die Impfpromotion BGP01 erhält (infras) 10-12 neue Handlungsempfehlungen und Schwerpunkte, die derzeit unterminiert sind). Eine einfache Liste (z.b. zig Sitzungen nahmen die Handlungsfreiheit; Kanäle für Informationen und Anfragen schnell aufstellen usw.) wäre das Ergebnis.
- **‚Gefässe Bund‘ (Krisenstäbe, Gruppen, Departemente) Netzwerk / Vernetzung:**

Zitat Verordnung: «Sonderstäbe/Fachstäbe, departementale Krisenstäbe oder Krisenstäbe einzelner Ämter können bei Bedarf in die Arbeiten der überdepartementalen Krisenorganisation eingebunden werden.»

Vernetzung ist sicherlich top. In einer Krise werden evtl. die Aufgabenbereiche teils erweitert. Da wären wir bereits bei do's und don't's, was nicht (immer/ nur in bestimmten Formaten (?)) zielführend ist (nur Übersicht und wenn Fachexpert:innen). Die entsprechende Struktur – bsp. 2x in der Woche Sitzung; Video – reicht dann nicht mehr aus (gemeinsames Arbeiten; reguläre Aufgaben an ein zweites Team usw.). Relativ schnell müssten flexibel Strukturen fachgerecht geändert werden.

Was hier gemeint war, ist ein Hinweis, ‚Komplexität‘ (BK Thurnherr, BR Berset) bei Prozessen und Leistungen anzuerkennen. Gefässe wie EKIF, GRIPS o.a. (das BAG selbst) wurden mal konzipiert, um Aufgaben auszulagern; d.h. man erkannte da einen neuen Schwerpunkt. Ebenfalls während einer Pandemie ist dies auf eine Art der Fall – vielleicht zeitlich begrenzt (Aber: bsp. NSI / Impfpromotion Handlungsempfehlung infras (weiterführende) bei latenten Phasen für BGP01 umsetzen! Erhält einen anderweitigen Schwerpunkt als früher), aber ist gering schnell da. Das geht zu Ergebnissen, die Arbeits- und Organisationspsycholog:innen gehören.

Zweitens: Die EKIF wird bei jenem Punkt einspringen, die NSI bei einem andern. Einmal funktioniert das Gefäss bei jenen Punkten in einer Krise, aber das vorgesehene evtl. nicht. Es lässt sich kaum (These) über Jahrzehnte festsetzen, dass das eine Gefässe funktioniert – eine Vielfalt scheint gewinnbringend. Die Gremien wurden allenfalls mal gerade deswegen etabliert – der Schritt 11 in einem Staffellauf (10 Schritte gewinnbringend das eine Gefäss geholfen) wird in unserem Leistungsverständnis oft überhöht.

Gemeint ist, dass dies ein wenig lockerer gesehen wird. Eine Disäquilibration von Wissensbausteinen ist normal und ungemein gewinnbringend. Monitoring-Konzepte würden evtl. dies darlegen und zu neuen Überlegungen führen, wie abstrakte Prozesse, die kaum greifbar sind – aber für Sicherheit sorgen –, zu unterlegen sind [allein dass der Sachverhalt hier nicht beschrieben ist, macht diesen Punkt nicht gehaltvoll].

Einmal wird es die EKIF sein, einmal das BAG und dann die Kantone und dort jemand andres; das kann man nicht kontrollieren, das ist vollkommen normal (eben kein ‚Richten‘) und die Kontrolle wär nicht das Ziel (wie ich früher gemeint habe), sondern andere Management-Systeme/ Umgang dazu zu ermitteln. Letzteres ist eigentlich nutzbar und eine riesen Stärke! Wir haben ein falsches Leistungsverständnis, das nicht gesund ist.

- **Komplexe Prozesse:** Gemäss BK Thurnherr, srf, sei das demokratische System der Schweiz nicht dadurch charakterisiert, dass es nur um Verordnungen und Vernehmlassungsverfahren geht. Aber der erste Eindruck war: Das Vernehmlassungsverfahren, z.b. zum EpG, zu einem Thema macht(e) demütig, da jede/r seinen/ihr Spezialbeitrag hatte. In ZF_rev_EpG_20_24 oder Mail_Politolog:innen wurde besser beschrieben, dass solche Prozesse, die man kaum fassen kann – aber sicherlich in Monitoring-Konzepten existieren – eine grosse Stütze darstellen können. Das Vernehmlassungsverfahren selbst hat seit langer Zeit – jedenfalls im Schlussbericht – keine Ressourcen mehr, von allen Beiträgen gleichermassen zu profitieren.
- **Monitoring im Krisenstab:** In ZF_rev_EpG_20_24 wurde (aus Laiensicht) skizziert, dass die Beobachtung da war, dass zentrale Gremien nicht alles abdecken können, eine Person ebenfalls nicht – und auch bei höchst positivem Output (wie für mich die Gesetzesvorlage des BAG in vielen Bereichen) kann ein Gremium bei weitem nicht alles erkennen; dies ist einfach nicht möglich.

Ferner: In den Bundes-Evaluationen gab es drei Gruppen: i) Kompetenzen vermögen auf einen Krisenstab zentriert werden. ii) Die zweite Gruppe tätigt Lösungen mittels Kontakte (allenfalls NUR mit Kontakten) und die iii) Dritte sieht eine Fachverantwortung in den Departementen und anhand komplexer Strukturen.

Komplexes zu bündeln und mittels Expert:innen Strukturen zu evaluieren und nicht-sichtbaren Verfahrensweisen Gewicht zu geben – und jene zu institutionalisieren, klingt sicherlich gut – hier kann dies leider nicht geboten werden; die Träger haben die Fachkenntnisse dazu. Der Krisenstab müsste fachlich unterrichtet werden, aber ist ja nie Teil der operativen Erfahrung in den Departementen, Krisenstäben usw. Kann er dann Entscheidungen herbeiführen?

Ein Krisenstab kann optimal funktionieren – aber er wird nie alles im entsprechenden Themenbereich sehen (Auffassung, alles lockerer zu sehen), da die Prozesse abstrakt sind. Der Krisenstab ist – wenn – somit dank Monitoring-Konzepten in die Struktur einzubetten und auch dessen Aufgaben. Letztere können genau benannt werden. Vielleicht sind dies äusserst technische Aufgaben, statt bewertende. Die Stärken eines Krisenstabs, welche Felder in sich vereinen sollte, können Expert:innen beurteilen. Eine Schwäche ist, dass im schlechtesten Fall (aus Laiensicht) nicht vom Komplexen zum einfachen gegangen, sondern mit diesem Layer Komplexität (Monitoring) eliminiert wird. D.h. Outputs und Monitoring in einer Krise entgegenstehen können / als zusätzlicher Block der Krisenstab so funktioniert.

Gerne seien drei Zitate aus den Evaluationen zitiert:

20 Kontakte zu einem Aspekt – das wird der Normalfall sein; diese Möglichkeit eher gewinnbringend und als Freude auffassen als ein Problem. Letzteres ist in eine Stärke bei den Strukturen umzuwandeln / dies zu nutzen (nicht-sichtbare Prozesse fachlich untersuchen lassen und skizzieren) – sind durchaus möglich:

«Die Komplexität sei von vielen völlig unterschätzt worden. Es sei nicht möglich gewesen, zu jedem Thema einen «single point of contact» zu bestimmen. In der Realität habe es je nach Themenrichtung bis zu 20 Ansprechpersonen aufseiten des Bundes gebraucht.»

«Eine Fachverantwortung lasse sich nicht an einen Krisenstab delegieren. Es brauche aber einen Ressourcenpool, der dem zuständigen Fachamt den Rücken freihaltet [...]»

Von Dr. Hauri: «Mit Blick auf die horizontale Koordination der Departemente im Krisenmanagement stellt sich die Frage, wie die wichtiger werdenden Systeme der Führungsunterstützung (Früherkennung, Analyse, Lage usw.) und die interdepartementalen Stäbe in die Krisenorganisation des Bundes eingebunden werden sollen. (Hauri et al. 2020)»

Der Punkt dient auch dazu, hierauf aufmerksam zu machen: Wenn 80% des Monitorings in bestehenden Strukturen (Kanton, Bund) stattfindet und 10% – bei Testläufen – schlussendlich im Krisenstab –, **dann sind die ersteren in der Verordnung hier nicht verstärkt worden** – das Ziel sollte sein, dort das Monitoring zu stärken (aufzufächern; Vorgesetzte da zu fragen / ins Zentrum zu rücken (?) etc.), wo es stattfindet. Das kann auch auf einer Strategie- oder Übersichtsebene stattfinden; mit den Krisenstäben ist man da ja weit; aber die Entscheidungsgrundlagen und ein einziger Krisenstab machen Bedenken (nicht im Falle einer fachlichen, fortwährend erweiternden Begutachtung).

Ganz sec formuliert – man hat dann evtl. einen ‚Ms./Mr. Corona‘; ‚Ms./Mr. Contact tracing‘, ‚Ms./Mr. Patientenschutz‘ – das kann gut sein oder schlecht, ich weiss es nicht (gehört Fachpersonen); es kann sein, dass dies weniger stark, aber teils gewinnbringend ist (**gehört eben Expert:innen, die filigranes in Strukturen und Netzwerken / Arbeitsbereichen erkennen und definieren können**). Abstrakte (gibt es eigentlich nicht, aber egal) Prozesse; d.h. Mechanismen, die eigentlich auf den ersten Blick nicht überschaubar sind, sind hilfreich, wenn positiv untersucht – ich kenne jene nicht – ; den nicht-sichtbaren, die aber zur Stütze beitragen können, sind in den Blick zu nehmen (Qualitätsmanagement-Prozesse).

- **Neues Leistungsverständnis:** Der Überblick dazu war nie da (seitens mir). In der ersten Eingabe an der GPK (31.01.23) und einigen Dokumenten steht dies besser. Nach BR Berset und BK Thurnherr: Komplexität. Nicht wertend (aber: Gesetze als Grundlage), sondern komplex. Aus den Vereinen oder

aus dem Berufsleben kennt man dies vielleicht; andere können vieles besser, was man selbst nicht kann und nie können wird. Ein anderes Leistungsverständnis: Richten gehört einem nicht; Vergebung (Gedanken können in 1 sec weg sein; was ‚nicht vergebend‘ erscheint, ist evtl. nie so (Seelsorge); plötzlich hilft ein anderer einem; eigene Fehler nicht gesehen; eigene Schwächen zu 0 erkannt); die andere Meinung ertragen (mit irgendeinem Überblick, den ich nicht habe); nicht auf die Person; 100 Probleme hat das eine Gremium verhindert, beim 101. Problem hilft das andere aus. Der eine hat 3x was falsches gesehen, hilft aber beim 4. Mal.

Kurz: Ein Leistungsverständnis ist oft auf den nächsten Schritt zentriert; kein wirklich Fachliches (nicht gemeint: Gesetze übertreten), sondern ein destruktives > gehört Fachpersonen. Eine echte Evaluation zu Bund und Kantonen wäre zu grössten Teilen freundlich, wenn die Arbeitsprozesse fachgerecht skizziert würden.

Es muss hier beschrieben werden, auch wenn dies nie skizziert und höchst unzulänglich ist / deshalb sehr gefährlich und unvollständig. **Dank an Bund und Kantonen für Ihre Leistung und Einsatz während der Corona Pandemie!**

- **Psych. Gesundheit:** Jede/r hat Stärken und Schwächen. Dies verschwindet in einer Krise nicht einfach. Depression wurde oft genannt, aber auch normales in Arbeitsbeziehungen, was man selbst nicht kann (z.b. erkennen, Führung usw.). In Dokumenten wurden 1-2 andere Anzeichen genannt. Eine gesamthafte Prävention (vielleicht 8 von 10 Personen haben in irgendeiner Form untersch. psych. Merkmale) aller Ausprägungen – nicht wertend verstehen; zähle mich dazu – ist wünschenswert und präventiv. Der Umgang und Prävention dazu gewinnbringend gemäss Fachpersonen fördern.
- **Kontrolle:** Kontrolle wird als negativ wahrgenommen und einem Krisenstab angelastet. Ziel ist nicht, alles abzudecken; sondern ein komplexes Leistungsverständnis und diffizile Prozesse zu erkennen (man kann nicht alles wissen; Staffellauf und vieles mehr > Skizzierung gehört Arbeits- und Organisationspsycholog:innen etc. Die fachliche Skizzierung würde viel bringen / Monitoring_Bund_Kanton)) und zu fördern. Was als Schwäche wahrgenommen wird, ist in einer Krise – und auch sonst – eigentlich eine Stärke. Es gibt geeignete Kommunikationsstrategien (ehrliche Evaluation), wie man letzteres darlegt.
- **Zusammenarbeit Kantone und Bund:** Es ist nicht meine Aufgabe, mit renitenten Kantonen umzugehen (es gibt sicherlich Konzepte dazu). 3-4x wurde die Karte ‚nicht einheitlich‘ seitens Bundes zu Unrecht gezogen. Wenn die Zusammenarbeit funktioniert und der Kanton wichtige Ergebnisse in einem Bereich mitbringt – von Note 1 zu 5 – ist eine Überraschung da (und im negativen Fall eine geforderte Verantwortungsabgabe wie die Anmeldesysteme an die Kantone im revEpG), wie es beim Kanton zu Bund ist. Dies ist eine fruchtbare Zusammenarbeit und fachlich begründbar. Renitent hat zwei Seiten: In den Evaluationen kam raus: zusammen (operativ und strategisch) kam man auf viel bessere Ergebnisse als alleine.

Mit einer Gleichschaltung (eine Ebene, die nur ausführt („erinnert“), was man eigens beschlossen hat ohne zweite, med. Ebene) kehrt für einen Träger Ruhe und Frieden ein – das kann es auch bei gewaltenteilten Ebenen. Letzteres ist viel gewinnbringender (Fachpersonen) Dies ist begründbar, da neue Bausteine konsolidiert werden durch andere Rahmenbedingungen / Sichtweise / Perspektive / Zielsetzung. Flexibilisierung tritt ein durch Aufgabenvielfalt (z.b. operativ) und Vergleichen sowie Dekontextualisierung (Herausarbeitung relevanter Struktur im Hinblick auf Anwendung in neuem Bereich).

Ein Ergebnis, Flexibilität (von Note 1 zu 5) wirst Du immer erneut erleben – dies sind tolle Prozesse. Und zeigt, dass die Träger immens lösungsorientiert unterwegs sind! Deshalb Expert:innen sollen: **Die Stärken des Föderalismus** – will nicht gegen den Patientenschutz stehen – eingrenzen und ausspielen; die Schwachstellen zurückfahren, ohne die Institutionen und Gewaltenteilung der Kantone u.a. zu tangieren.

- **HR Kantone:** Dies gehört HR-Fachexpert:innen (z.b. FH). Die Träger haben moderne, fachliche HR-Kenntnisse umgesetzt (wie überall).
- **Testläufe:** Nach Dr. Hauri und den Evaluationen lässt sich vieles durch Testläufe fachlich untersuchen und anwenden. Testläufe werden als essentiell z.b. in versch. Arten der Ausführung der Priorisierung gesehen (optimale Weg, R.-Personen zu schützen).
- **Durchlässigkeit der Inhalte:** Dies war gewährleistet. Die Träger / besonders Kantone haben die Telefonkapazitäten ausgebaut; bei Fragen (hunderte Anfragen pro Tag) funktionierte dies nach einiger Zeit; dies ist eine enorme Leistung (wie bei vielem, was hier nicht zum Zug kommt).
- **Unablässiges Feedback:** In einer Krise kann es sein, dass in der ersten Phase hunderte Vorschläge seitens Mitarbeiter:innen / Departementen / Stäbe etc. kommen; und man mit der Zeit müde wird. Es gab aber zuständige Stellen beim Kanton, die nie müde wurden zwecks neuer Ideen; auch eine BK, pol. Weg, BR Berset, Verantwortliche usw. hatten einen langen Atem bei neuen Erkenntnissen (je nach Auslastung / Organisation sind strategische Gefässe / Anlaufstellen in einer Krise durchaus möglich; das haben die Träger bewiesen (riesen Leistung)).
- **Zeitpunkte Monitoring:** Ein Monitoring kann wohl komplex und vielfältig sein. Der Kanton funktionierte mit med. 2-3 kant. Ebenen und **(Rücknahme der Unterlagen zwecks Patientenschutz; Kanton und Bund interessierten sich als einzige für den Patientenschutz! (Lob))** med. 1-2 externen (die auch gut funktionierten), wie ein eigenes Land; äusserst komplex je Aspekt, Zeit (man nivelliert immerzu). Im Petitionstext war die Auffassung, dass allein bei 3 Prozessdokumenten noch 1-2 med. Ebenen in der Mitte drüberschauen (z.b. Spital, med. Fachperson). Gewaltentrennung (und untersch. Sichtweise von med. Fachexpert:innen / Gremien) ist – mit entsprechenden Kriterien, dass Gewaltenteilung gegeben ist –, wohl nie schlecht (Kanton hier zu Unrecht in diesem Abschnitt genannt).
- Es ist selten, aber kann vorkommen: 50-100 Meinungen zu einem Punkt werden erteilt (Feedback); von internen med.! Fachpersonen / Mitarbeiter:innen usw. –; man kann die Lösung gar nicht raushören, da sie evtl. nur in 1-2 Stimmen annähernd vorhanden ist. Der Punkt so zu verbessern wie bei ersteren, ist nicht korrekt (Bsp. hier vor Augen, aber nicht genannt). D.h. das Problem existiert und man hat einen Hinweis [Feedbacks sind oft immer gewinnbringende Hinweise! > e.g. Gewaltprävention an Schulen durch Kanton via Fachstellen funktioniert so], der aber anders zu lösen/anzugehen ist, statt einen Mehrheitsentscheid umzusetzen. D.h. wie bei Gewaltprävention – an Fachpersonen. Dies muss nun nicht verstanden werden, das Gegenteil zu tun. Es geht darum, fachlich abzuschätzen (Monitoring), was die eigentliche Ursache eines Problems ist. Einige haben diese Stärken (Testläufe?). Aber evtl. hat jede/r seine Meinung > BR Berset > Monitoring.

3. Eigenes Beispiel in Sachen Monitoring: Ausführung der covid19 Impfstrategie

Unter Einbezug der ca. 31 Evaluationen, der 4. Eingabe 2024 GPK und erstmals des GPK-Berichts, Zusammenarbeit Bund und Kantone'.

Vorbemerkung: Die eigene Durchsicht der ca. 31 Evaluationen auf einen Teilaspekt hin, ist bestenfalls einen Exkurs (und keine Werbung für das Anliegen) und aufgrund Zeitmangels nicht genügend abgestimmt und sprachlich umrahmt. Letzteres soll aber ein Monitoring darlegen, was oft bei Krisenstäben erhofft wird.

Kapitel 4 gehört dem Bund und den Kantonen. Die eigenen Bausteine wurden nie fertiggestellt – und nun die Gewichtung in vollem Umfang vergessen; der Text ist gar nicht mehr präsent; ebenfalls die 31 Evaluationen nicht mehr. Was sich auf die Qualität der hier geschriebenen Abschnitte immens auswirkt. Sehr selbstbewusst mutet

der unvollständige Schlussbericht in Kapitel 4 an; an dem ist gar nichts abgeschossen und die Bausteine sind nicht sauber und solid ausgearbeitet worden – die GPK hatte grosse Geduld.

Thema: Die 3 Bundessysteme an die Kantone und A) verbessertes Eingehen BGP01/Ü65 während BAG Kampagnen Grippe und Corona (+ Kontrollsystem Immunsuppressive 0-64J.).

Ausgangslage: Wir haben bisher keine med. Evaluation der Ausführung der Impfstrategie BAG und EKIF. Trotzdem trugen vorhandene Evaluationen bedeutende Erkenntnisse in Nebensätzen bei.

Das Dokument ‚Impfstrategie BAG und EKIF‘ – für die Kantone zentral – und darin die med. Nutzenmaximierung (Verhinderung Todesfälle, Senkung Spitalbelastung, Kränkste zuerst) galten dabei als Grundlage aus med. Laiensicht [Zitate_Impfstrategie].

Dabei wurde der Aspekt der Klassifizierung und Fassen vulnerabler Gruppen (BGP01) ins Auge gefasst. Dies einerseits bsp., um die Verantwortungsabgabe der Immunsuppressiven an Patient:in (gedrehtes Patient-Arzt-Verhältnis), behandelnder Arzt:in, Spital zu beenden (Schnittstelle Arzt-Patient-Impfzentrum; Kontrollsystem Immunsuppressive), somit die Gesundheitsfragen als ein Bundessystem zu ersetzen und andererseits um Anmelde-, Monitoring- (Ampelsystem BGP01) und allgemein Priorisierungsprozesse zwecks Nutzenmaximierung für BGP01 zu vereinfachen.

Zitat in der Impfstrategie BAG und EKIF: Aspekt der **Priorisierung**, worauf versucht wurde, aufmerksam zu machen.

„Es sind 1) zeitnah vor Impfbeginn die Personen zu identifizieren, welche zu den prioritären Gruppen gehören (z. B. BGP mit Vorerkrankungen) und 2) die Impfstoffe für die vollständige Impfung (z.B. 2 Dosen) der entsprechenden Zielgruppen zu reservieren.“ [Impfstrategie BAG und EKIF 16.12.2020]

Ebenfalls wurde erst spät gesehen und versucht, die R.-Personen-Strategie auszubauen (vs. ‚Gleichheit und Zufall‘): den optimalen, med. (stat. / psych. u.a.) Weg der Ausführung der Priorisierung für BGP01 (Impfaktion u.a.).

Die Evaluation des Kt. TG listet diese Möglichkeit unabhängig oder durch Informationen (informiert) grob auf.

TG: «Aus diesem Grund muss in virusarmen Zeiten der Plan für die operative Umsetzung der Impfstrategie erarbeitet werden.»

TG «Die Priorisierung der zu impfenden Personengruppen (zum Beispiel Altersgruppen, Berufsgruppen, etc.) soll im Vorfeld erarbeitet werden.»

Ebenfalls eine manuelle Fassung war das Thema; die rechtlichen Rahmenbedingungen, um letztere zu erlauben; med. Programme auf Patientenschutzpunkte durchzugehen und jene sicher zu gestalten; erwähnte Schnittstellen (Arzt-Patient:in) zu untersuchen sowie Anmelde- und Priorisierungsprozesse [Kt. UR, Kapitel 4, Schlussbericht] zu optimieren. Kurz: Filigrane Aspekte zur Ausführung der Priorisierung bei verschiedenen Feldern auseinanderzuziehen und zu vertiefen, um einen optimalen Weg (stat. / med. /) für die BGP01 zu ermöglichen nach med. Nutzenmaximierung (Ziel Impfstrategie BAG und EKIF) in einer Pandemie. Träger, Parteien, Departemente, Verbände, Personen etc. durften zwecks Patientenschutz jederzeit übernehmen und als eigene Idee ausgeben; interne Abgaben und Gefässe wurden gesucht.

Derzeit bestätigt der Bericht von infras Teil-Idee A), d.h. den Petitionstext vom 01.08.22 (autom. Terminsetzung pädagogisch begleitet BGP01; Einladungen; den Hausarztgesprächen ein System unterlegen; Impfpromotion Grippe (zielgerichtet Kommunikation)). Es wird versucht, Druck zu tätigen, dass die zentrale Handlungsempfehlung infras (fachlich untersuchen, testen (Dr. Hauri) und anwenden, was bei BGP01 am meisten funktioniert (die Unterschiede sind eklatant: höchste Quoten bei Heimen und Hausarztgesprächen; aktive Rolle BGP01 anderswo anzusetzen als für Entscheidungen, die 7-8 Wochen Zeitspanne bedürfen; man ging teilweise

von falscher Zielgruppenskizzierung bei BGP01 aus)), in die Praxis umgesetzt wird [Schlussbericht_infras; Mail zu A]).

Anders als oft dargelegt, sind die Zuständigkeiten der Impfpromotion zwischen Bund und Kantonen klar. Die Ausführung der Impfpromotion tragen (fast) allein die Hausärzt:innen, deren Arbeitslast zu hoch ist. Instinktiv war es korrekt, den Rückgriff auf den Freiwilligenpool Corona zu fordern.

Wir haben bereits mehrere Felder und 3 Bereiche der Priorisierung vorliegend. Diese Rückmeldung zur Verordnung ist gefährlich im Hinblick auf das zentrale Positive. Träger haben 100 Gefahren verhindert und Arbeitsprozesse werden nicht komplex abgebildet: Eine Übersicht wäre bedeutend und eine echte Evaluation wäre freundlich. Hier ist dies extrem schlecht skizziert, aber stellt der zentrale Aspekt überhaupt dar. Man kam aus ganz anderen Schwerpunkten heraus: Die Themenfelder in einer Pandemie sind riesig. Contact tracing, Spitalbelastung, Schulen, Gesellschaft, Wirtschaft usw.

10 Personen hält das kant. Gesundheitsdepartement inne; welche 500 Probleme gelöst werden mussten, ist hier nicht aufgezeigt – allein 2-3 eigens organisierte med. Ebene standen, um die Prozesse des Impfzentrums rum. In höchster Anspannung kann einerseits medial / öffentlich reagiert werden und andererseits inhaltlich gearbeitet: Die Lösungsorientiertheit / Flexibilität war immens hoch und eine echte Evaluation würde dies für die Träger zeigen; letztere wäre immens wichtig und wird hier – sehr gefährlich – unterminiert [besser dann in Dank_Kanton_Bund]. Die Gremien hatten ihre eigenen Aufgaben wahrzunehmen und dann noch zusätzliches zu leisten.

In Sachen Priorisierung wurde ja mehrmals reagiert: Erstmals mittels Bundessysteme an die Kantone; dann gab es 2-3 Ebene, welche filigrane Tricks ausarbeiteten, um für BGP01 abzufedern. Man kann sich selber nicht zurückerinnern: Die Gesundheitsfragen waren anfangs ein riesen Fortschritt, der begrüsst wurde.

Eine Pandemie bedeutet: Die Bausteine einer Ausarbeitung sind bereits in einem Bereich derart filigran; die Prozesse hochkomplex. Im Zuge von dringend erscheinenden Problemen können Aspekte vergessen werden. Ein Strang macht einen lösungsorientierten Prozess durch, ein anderer erst später. Wenn der Umfang gross ist, kommt man je nach Sichtweise aus unterschiedlichen Schwerpunkten. Wir hatten 2 institutionalisierte Ebenen; die Kantone hatten die gesamte Ausführung unter sich bei 10 Personen im Gesundheitsamt; vielleicht können Fachpersonen auch beschreiben, wie sich Prozesse gestaltet haben: mit der Zeit gelangen immer feinere Abstimmungen usw. Für die Impfpromotion BGP01 standen jeweils 0.5 Vollzeitstellen auf Bundesebene vor der Pandemie zur Verfügung etc. Es gehört Dank den Trägern für Ihre Leistung! Behörden; lösungsorientiert.

Eine echte Übersicht kann dieses Dokument auf eine Verordnung nicht leisten. Es sei bei der Priorisierung auf den kleinen Beitrag, welcher der pol. Weg mit sich brachte, und wovon die Träger keine Kenntnis hatten, zentriert. Das wird es in Krisen immer erneut geben – allein bei der Impfpromotion (Bericht infras) gibt es 10-20 verschiedene Aspekte, die fachlich ausgearbeitet und in eine Reihenfolge gebracht werden müssen.

3.1. R.-Ratsbeschluss 04.07.23 und BAG (GPK 14.11.23) über die Ausführung der Priorisierung (Impfstrategie BAG und EKIF)

Bei neuen Aspekten: Die Träger halfen immens! Das Ziel war, Infos Fachpersonen zu übergeben, die in 3 min. 3 relevante Abschnitte finden. Dies konnten die Träger leisten. Schritt für Schritt wird Positive – das in den ersten Momenten erkannt wurde, aber leider vergessen – im Dokument ‚Dank_Kanton_Bund‘ aufgeführt werden. Es geht hier um bedeutende Punkte: Allein die Behandlung ist extrem hoch zu gewichten. Die GPK hat die 4 Abschnitte anerkannt (3 Bundessysteme an die Kantone und A) verbessertes Eingehen BGP01/ü65 während BAG Kampagnen Grippe und Corona (+ Kontrollsystem Immunsuppressive)). Der R.-Ratsbeschluss wurde in einer Krise genau wie immer öffentlich und verbindlich publiziert (Gewaltentrennung). Die Träger bemühen sich um den Patientenschutz. Die Details sind hier nicht ausgearbeitet mangels Zeit, aber entscheidend. Weil: Dies sind

Hilfestellungen, die enorm stützten. Mit den Trägern, Leute nahe der Pandemie, Evaluationen, Parlament etc. konnte man einzig ‚reden‘.

Worauf schnell eingegangen wird: Die Träger waren fast ‚froh‘ um das Thema und nahmen ein med. Thema aus Laiensicht auf (3 Tage vor corona leaks zugestellt etc.) auf, was eine riesen Ehre war! Sie konnten eben 3 relevante Abschnitte benennen (als Fachpersonen), haben – hier nicht genügend ausgedeutet – pointiert geantwortet; es ging nur noch um den Inhalt – was (bin keine Fachperson zu Arbeitsprozessen) gewinnbringend erscheint. Eine inhaltliche Auseinandersetzung fand statt seitens den Fachpersonen – diese ist objektiv(er) und es geht um die eigentliche Arbeit / Sache (?).

Dabei gibt es immer eine öffentliche Version und einen Brief. Das BAG sprach dem Thema (Priorisierung) höchste Relevanz zu, indem die ‚Priorisierung als entscheidend für die Pandemiebekämpfung‘ gesetzt wurde. Dies stellen direkte Punkte dar; teils auch solche, die zwischen den Zeilen zu lesen sind. Hier ist der Blick auf die indirekten Aspekte im Text, wo der R.-Ratsbeschluss im Zentrum stehen wird.

In ablehnenden Formaten – was Stellungnahmen und R.-Ratsbeschlüsse auf Petitionen meist sind – haben sich gewisse Kommunikationsmöglichkeiten ergeben. Beim GPK Bericht könnte dies die Änderung des Inhalts (1. Abschnitt) im Vgl. zum 14.11.23 intern darstellen. Denn die Regel besagt, dass die Stellungnahme sich nicht mehr ändert. Es gäbe vieles zu interpretieren – und hoffe, dass die Antwortgeber:innen und die Möglichkeiten in ablehnenden Formaten nicht beschränkt werden / dass man erkennt, dass dies äusserst kontraproduktiv wäre –, was aber hier nicht getätigt wird (irgendwann ausführlich in Dokument: Dank_Kanton_Bund).

Die Hinweise können als solche gesehen werden oder nicht; zwischen den Zeilen

Bedeutend ist einfach: Die Träger konnten pointiert auf Details (Priorisierung) eingehen und antworten – d.h. die inhaltliche Auseinandersetzung ist extrem hochwertig – und die verbundene Lösungsorientiertheit / das Eingehen / das Kümern / der Patientenschutz. Die positiven Punkte können hier nicht genügend – was extrem gefährlich ist – und in einer ‚echten‘ Evaluation getätigt werden – die Träger hätten eine echte Evaluation verdient (100 Gefahren verhindert) und dies wäre zentral (die auch wirklich auszudeuten). **Ein grosses Danke an Bund, Parlament und Kantone!**

Die meisten pol. Arbeiten (ca. 95%) bleiben verborgen (interner Weg wurde bevorzugt; Zwischenweg siehe Petitionstext). 5-7 Siege (Parlament, Parteien, Kanton, Bund) behält man; aber das muss nicht heissen, dass dies umgesetzt wird – das Ganze ist viel komplexer und muss nicht linear sein/werden (anderes Verständnis).

(Gewaltentrennung). Der R.-Ratsbeschluss positioniert sich inmitten der 31 Evaluationen (bereits ein riesen Eingehen und Leistung), d.h. antwortet mit zentralen Aussagen letzterer aus kantonaler Sicht. Er antwortete mittels 3 Ebenen (Leser:in, Medien und Petitionär), was ein gesunder Zustand des Kantons als Institution aufzeigt.

3.1.1 R.-Ratsbeschluss 04.07.23

„Die Umsetzung der risikobasierten Priorisierung und die damit in Zusammenhang stehende Reihenfolge der Anmeldung gestaltete sich schwieriger, da die Risikokriterien sehr detailliert waren und die Zuweisung auf die Risikogruppen teilweise schwer verständlich war.“ (Regierungsratsbeschluss Kt. SO 04.07.23)

«Auch habe es Schwierigkeiten in der Umsetzung der risikobasierten Priorisierung der Reihenfolge für die Anmeldung gegeben, da die Risikokriterien sehr detailliert und für viele Patienten/-innen schwer verständlich gewesen seien» (BAG-Evaluation, interface, 2022)

- Dies stellt DAS zentrale Zitat dar, das auf die Gesundheitsfragen als ein Bundessystem in den Evaluationen verweist (gedrehtes Arzt-Patientenverhältnis; Patient:innen + die Gesundheitsfragen). Denn die Gesundheitsfragen werden in keiner der 31 Evaluationen genannt; erst dann bei der GPK im

4. Beitrag 2024 anerkannt – und bsp. im erklärenden Beitrag zum revEpG ersichtlich (oder in der Vorgabe an die Kantone 2021, siehe später, deren Inhalt nicht mehr öffentlich ist).

Ebenfalls macht der R.-Ratsbeschluss im Folgenden auf ein Zitat aufmerksam, das seine Position untermauert. Was sehr spannend ist: Ab einem Punkt wird es so filigran, dass beide Seiten korrekte Ansätze haben und einander ergänzen / beide Gewinnbringendes beitragen (Strategie + operativ). Hier haben beide Recht – Bund (Impfstrategie BAG und EKIF) sowie Kanton. Die Sicht des Bundes mit der Impfstrategie BAG und EKIF ist hier nicht ausgeführt.

„Etliche Entscheidungsgrundlagen waren nicht optimal: Besonderes hervorzuheben sind folgende Probleme: mangelnde *Präzision und Klarheit der Bundesvorgaben*; **mangelnde Berücksichtigung der Umsetzung** und Folgen bei der Festlegung von Vorgaben; oft sehr kurze Zeitspanne zwischen dem Bundesbeschluss und der kantonalen Umsetzung; **fehlende Klarheit darüber, welcher Handlungsspielraum den Kantonen bei der Umsetzung der Vorgaben bleibt**; unklare Situation bezüglich der finanziellen Verantwortlichkeiten und mangelnden Präzision der Rechtsgrundlagen. (Befragung KdK)“

«Umsetzungshilfen zuhanden der Kantone und Gemeinden waren somit trotz weitreichender Auswirkungen der Verordnungen häufig unzureichend bezüglich Details.» (ethz, GR)

«Auf Stufe Bundesverwaltung hätten sich jedoch Lücken zwischen Grundlagen auf Papier und dem Krisenmanagement in der Realität gezeigt. Die Umsetzung theoretischer Grundlagen ins departementsübergreifende Krisenmanagement in der Praxis sei schwierig gewesen.» (interface 22)

«Die BAG-internen Zuständigkeiten für die Vorbereitung und Umsetzung des Impfens wurden als unklar wahrgenommen.» interface 22

Kommentar: Nur um dies kurz einzuordnen (nicht komplett): *mangelnde Präzision und Klarheit* in Bezug auf die Priorisierung – dies ist korrekt, aber gleichzeitig eine verteidigende Haltung (wenn: man kann ein Pool für Priorisierungsfragen fordern (med.) oder die Urheber:innen der Impfstrategie BAG und EKIF fragen), die nicht adäquat ist. Das Zitat von interface 2022 würde ich dem Kanton nun nicht zugestehen.

Kranke und Gesunde gleichzeitig zu impfen, war aber eine Innovation – obwohl zwecks Patientenschutz einen Tick zurück zu BGP01 nach Expert:innen (optimale Weg für R.-Personen) max. gewünscht wird; nicht falsch verstehen. Was gemeint ist: Eine praktische Umsetzung der med. Vorgaben der Impfstrategie BAG und EKIF, die durchaus pragmatisch sein kann (aber med.; auf BGP01 zentriert), wird zugestanden. Lange wurde dies nicht gesehen: Einige Vorgaben der Impfstrategie BAG und EKIF hätten mit den vorhandenen Systemen nicht funktioniert – die 1. Impfkation lief (ohne autom. Termine BGP01 / R.-Personen-Impfstrategie) viel zu langsam, was den Patientenschutz äusserst schwächt; man musste reagieren. Man muss die Situation auch sehen: Selbst wäre ich (was meint: auch andere / wie Autor:innen bestimmter Vorgaben) ein Jahr lang nicht darauf gekommen und hätte eine Verfahren gewählt, das den Patientenschutz äusserst geschwächt hätte. Man braucht einander.

Die Vorgaben waren nicht alle praktikabel – sie im gemeinten Sinne umzusetzen aber schon. Da gab es wohl keine Ressourcen dazu (Diskussion; Ausarbeitung etc.) für ein Pool / andere Schwerpunkte.

Der Kanton hat hier innovativ neue Wege ergriffen – die operative Durchführung brachte neue Ansätze zur med. Strategie – ein letzter Austausch wäre vielleicht gewinnbringend gewesen. Dies wurde nun nicht genügend gewinnbringend skizziert.

- **mangelnde Berücksichtigung der Umsetzung und Folgen bei der Festlegung von Vorgaben:** Dies ist vollkommen korrekt, wenn hier mit den Ersteller:innen der Impfstrategie BAG und EKIF nicht gesprochen werden konnte / kein Pool für Fragen da war und allein das Dokument gilt/galt.

- **Fehlende Klarheit darüber, welcher Handlungsspielraum den Kantonen bei der Umsetzung der Vorgaben bleibt:** Diese Aussagen über die Ausführung der covid19 Impfstrategie ist korrekt unter Bedingungen wie beim vorherigen Abschnitt.

Der Kanton ist hier bei einigen Teilen weitergekommen als der Bund in der Strategie; auch wenn dies da oben nicht klar war; bei 1-2 Aspekten wäre der Kanton vorne, würde dies adäquat ausgedeutet werden; ein klares Anzeichen, dass Bereiche unzählige, filigrane Punkte aufweisen. Einmal wird der eine in einem Punkt aushelfen können / einen äusserst gewinnbringenden Teilaspekt liefern, ein andermal der/die andere.

Falschinformationen (die GPK wurde in einem Punkt falsch informiert) oder Verteidigungen gehören dazu (3 Versionen im Zusammenhang mit einem Produkt), siehe unten, und sind nicht zu kritisieren. Dies sind Einzelfälle und Momentaufnahmen – lösungsorientierte Prozesse stehen am Ende immer bei den Trägern.

«These 3: Ein erfolgreiches Krisenmanagement basiert auf einem integralen Krisenverständnis» [zeitlich kann darauf nicht eingegangen werden]

Organisationsstrukturen evaluieren. Kurz: Die Verantwortung auf dem Papier stimme nicht mit der eigentlichen Organisationsstruktur überein (dies wird auch immer erneut vorkommen in einer Krise; e.g. kantonsärztlicher Dienst nur auf dem Blatt für Prozess-Dokumente Impfzentrum noch zuständig; Kanton funktionierte eigenständig in diesem Bereich; ob es wichtig ist (bsp. für Ansprechpersonen) dies dann ‚in echt‘ abzubilden gehört Expert:innen der Arbeitspsychologie u.a. [es gibt evtl. 1-2 Vorteile, die aber eigens nicht benannt werden können; nur ‚Gefühl‘]).

Die versch. CT Systeme wurden seitens Bundes (evtl. aufgrund Vertragsvereinbarungen, die nie genannt werden) aufgrund der für ihn schwierigen Überführung der Daten ins bsp. covid-dash-board kritisiert:

‘Contact Tracing-Systeme der Kantone sind nicht einheitlich und damit nicht interoperabel. Auswertungen auf nationaler Ebene zum CT sind nicht oder nur unvollständig möglich’ GPK

Die **Position der GDK** ist im vorliegenden Bericht der GPK noch anders – und hat sich nun entwickelt. Es soll gezeigt werden: Die GDK hat obiges erkannt – sie ist nun auf der Linie des Patientenschutzes. Das Beste aus allen CT Systemen mit med. Blickwinkel sollte zusammengeführt werden (revEpG_GDK). Das sei fortwährend ihr Kritikpunkt gewesen. Jetzt ist da ein Gremium, das in diesem Punkt hilft. Total aus dem Nichts. Da geht es um die Sache; da ist inhaltliche Auseinandersetzung; Vorwürfe werden zweitrangig; man hilft einander aus, es geht um filigrane Punkte und den Inhalt, die Diffamierung ist weg > dies gehört Fachpersonen der Arbeits- und Organisationspsychologie / BR, dies auszudeuten.

Die GDK hat in dem Fall Recht – bsp. 1-3 Systeme (was fast 1 gleichkommt) waren auf kant. Seite beim Terminprogramm für die Impfzentren aktiv (in der grossen Mehrheit nur 1 System) und da war wohl Kritik am Kt. BE und ZH einzig aufgrund bestehender Verträge da seitens des Bundes. Und die haben diesen Dialog; Prozess nicht durchgemacht, den hier die GDK fordert. Die GDK geht pointiert auf einen Aspekt ein, der Bund ebenfalls; die Gewaltentrennung ist da, die andere Seite von ‚renitent‘ ebenfalls.

Die Pandemie zeigte grosse Felder auf. Einiges ging vergessen – nur vergessen. Träger haben 100 Gefahren verhindert und müssen Doppelbelastungen fahren (öffentlich – und im Hintergrund fachlich arbeiten). Pointiert konnten Sie auf Probleme eingehen – lösungsorientierter ist keine/r besser. **Ein grosses Danke!**

Textl. Richtungswechsel haben sich vollzogen. Von Note 1 zu 5 wird es fortwährend gehen; die Komplexität einer Krise zu erkennen, führt zu einem ruhigeren Gesamtbild. Abstrakte Prozesse als Stütze siehe oben. Zentrale Punkte wären herauszuarbeiten, wo sich Bund und Kantone gewinnbringend ergänzt haben (echter Überblick; freundliche Evaluation). Wenn es funktionierte: ‚zusammen kamen wir zu besseren Ergebnissen‘. Um es mit Worten des ehem. BK zu sagen: ‚hebet zueinander Sorg‘ – diesmal aber für die Institutionen gemeint.

Man hat nun zwei Möglichkeiten: entweder man nivelliert und schaltet gleich oder man erkennt die Komplexität einer Krise an, hat ein anderes Leistungsverständnis – z.b. indem Fachpersonen implizite Stärken in Arbeitsprozessen ausdeuten (fachl. erwiesen, dass 2-3 Ebene gewaltentrennt mehr Perspektive und Möglichkeiten bieten) –, z.b. ein Staffellauf (anerkennt die Hilfestellung des andern; komplexe Arbeits-Prozesse) innerhalb gesetzlicher Vorgaben, ist offen, transparent und ehrlich (diese Ausführungen implizieren nicht, dass es Streit geben muss) und nutzt seine Stärken. Die versteckt, klein, aber von grossem Wert sind. Und die Du hoffentlich erkennst (dank Fachpersonen).

Zum Schluss sei ein Hinweis getätigt, dass fachliche Monitoring-Konzepte eben von grossem Wert sein könnten; und das Ganze sehr detailreich wäre. Mit den Stufen der Komplexität (BR, BK) könnte man Inhalte strukturieren und beschreiben. D.h. die Krise war hochkomplex; und letzteres bot auch Sicherheit; aber auch das einfache kann dies bieten (vom komplexen zum einfachen usw.). (Allgemeinwissen) Dies ist ungemein einführend und schlecht (evtl. 1 Aspekt von 500). Es sollte nur ein ‚glimpse‘ geben, dass Modelle für Monitoring existieren (absolut 0 Zeit mehr gehabt).

Komplexität von Inhalten:

Stufen	Merkmale
A. Wenig komplex	wenige Einzelheiten; einfache, anschauliche Begriffe, einfache Regeln; einfache Verfahren; einfache Strukturen.
B. mässig komplex	einige Einzelheiten; mittelschwierige Begriffe; mittelschwierige Regeln; mittelmässig anspruchsvolle Verfahren; mittelmässig anspruchsvolle Strukturen
C. hoch komplex	viele strukturierte Einzelheiten; komplexe, abstrakte Begriffe, komplexe Zusammenhänge; komplexe Regeln; komplexe Verfahren; komplexe Strukturen.

Empfehlung 04 resultierend aus diesen Betrachtungen

Eine besonders pathetisch formulierte und spontane Reaktion/Idee (Laiensicht):

In einer Krise ist das Operative wichtig – wie auch das strategische (Bund). Der Einbezug der Kantone wird getätigt (auch wenn der operative Krisenstab im erklärenden Beitrag natürlich etwas anderes meinte)

- Die Kantone (med. Sicht) setzen bsp. den operativen oder zentralen Krisenstab des Bundes (mit) ein und beurteilen, wann jener abgeschlossen ist und welche Felder da drin sind (nach einem hohen Qualitätsmanagement); und welche Funktion der betreffende Krisenstab im Gefüge einnimmt. Die Gewichtung von Abläufen / Struktur / Organisation wird Fachexpert:innen unterstellt.

4. Ersatz der Gesundheitsfragen [vorgängiges Fassen BGP, Empfehlung der Impfstrategie BAG und EKIF 16.12.20]

Wir hatten vorgängig Beispiele der Kantone, wie sie Vorgaben der Impfstrategie BAG und EKIF umsetzten; für einige Kantone stellte letztere ein zentrales Dokument dar – der bundesinterne Konflikt dazu wird in ZF_Strategie_Art_20_24 skizziert. Die Bundesinstrumente wurden bsp. in Pausen nicht zurückgenommen und auf die Impfstrategie BAG und EKIF abgeglichen; die Impfpromotion BGP01 bsp. ebenfalls nicht usw.

R.-Personen Impfstrategie vs. Gleichheit und Zufall, was von der Impfstrategie BAG und EKIF explizit verworfen wurde. Die Komplexität kann nicht aufgezeigt werden – dies gehört Fachpersonen (innerhalb EKIF, innerhalb BAG vs. Dokument Impfstrategie BAG und EKIF (von EKIF, von BAG; 684 Mitarbeiter:innen). Impfpromotion NSI vs. infras NSI. Der Text hier ist äusserst schwarz-weiss und qualitativ am Ende. Es ist schade, wenn Situationen oder Bilder nicht diffizil genug skizziert werden – Arbeits- und Organisationspsychologie / Strukturen, Meinungen etc.

Dies stellt keine Kritik dar; der Text ist mangels Zeit und Ideen zu wenig differenziert, was das Ganze gefährlich macht – Träger dürfen übernehmen; man darf abgeben.

Bericht GPK Daten- management

Im Bericht ‚*Verbesserung des Datenmanagements im Gesundheitsbereich Stand der Umsetzung des Auftrags 8 aus dem Bericht des BAG zur Auswertung des Krisenmanagements in der Covid-19-Pandemie (1. Phase, Februar 2020 bis August 2020) vom 12.1.2022*‘ sind verschiedene Gesundheitsdaten aufgeführt. Die GPK konnte dabei erneut die Felder qualitativ hochwertig zusammenfassen. Der Ersatz der Gesundheitsfragen (einfache, vorgängige Klassifizierungsmethoden während einer Pandemie von BGP01 zwecks bsp. eines Ampelsystems, Definition untersch. Gruppen vulnerabler Personen (Dr. Hauri) und Ausführung der Priorisierung (Anmelde-Impfpromotion und Monitoringprozesse)) ist bei der Umsetzung des Datenmanagements kein Aspekt.

Systeme wie ELD (Lagedarstellung), IES (Informations- und Einsatz-System) sind bereits vorhandene Systeme; das covid Dashboard gibt Lageeinschätzungen zu bedeutenden Zahlen wie die Spitalbelastung u.a. – betrifft bestimmte Teilaspekte (Ampelsystem BGP01) nebenbei, was toll ist; ‚neue Funktionalitäten‘ meint nicht das zuvor Genannte. Ebenfalls meinen ‚medizinische Klassifikationen‘ unter 5.3 nicht letzteres, sondern sind in Zusammenhang mit (ICD-10-GM und Schweizerische Operationsklassifikation – CHOP) WHO Diagnosen und Leistungsabrechnungen zu covid19 zu sehen. Po. Humbel 15.4225 meint ebenfalls nicht das Genannte; resp. wurde umgedeutet in geordnete Register und einfache Verfügbarkeit von Daten zu Forschungszwecken (z.b. Krebsregister; einheitliche Vorgehensweise; Vergleich zu Behandlungen). Letzteres scheint hochkomplex zu sein und vermag ein med. Laie nicht zu deuten: einiges läuft Gefahr, entwendet zu werden (Patientenschutzdaten; wenn nicht med. Expert:innen / Spital Einsicht hat / Stellung dazu nimmt); andere Aspekte könnten höchsten und wichtigsten Wert für den Patientenschutz (Krebsregister) darstellen (wo die Bevölkerung ziemlich sicher zustimmt).

In der Eröffnungsrede⁴ zu digisanté wird ferner klar, dass ‚Patientenidentifikation‘ (Postulat Humbel; nfp74) meint, den Namen (ue, ü) nicht zu verwechseln – Zitat: ‚Den eindeutigen Identifikator braucht es, damit die Laborwerte von Rahel Berger aus Zimmer Nr. 103 nicht versehentlich in der Patientenakte einer anderen Rahel Berger aus Zimmer Nr. 308 abgelegt werden.‘ Dann geht es wie oben dargelegt noch um automatisierte Meldesystemen / Darstellungsmöglichkeiten aktueller Lagen / Vereinheitlichung und Setzen von Standards.

Dass der ‚Ersatz der Gesundheitsfragen‘, z.b. vorgängiges Ermitteln vulnerabler Gruppen gemäss Empfehlung Impfstrategie BAG und EKIF 16.12.20 zu Priorisierungs- Anmelde- und Monitoringsprozessen (Ampelsystem BGP01; Kontrollsystem Immunsuppressive 0-64 J.) nicht Teil dieser Überlegungen ist, würde sich mit dem Sachverhalt decken, dass das BAG beim Impfmonitoring immer noch einzig das Erfassen von Daten durch die Kantone während einer Pandemie vorsieht – und zu einer Lagebeurteilung zusammenstellt. Teilweise Zahlen, die hohen menschlichen Fehlerquellen unterliegen [aber auch meist geringe Bedeutung besitzen], da bereitgestellte Gesundheitsprogramme bei Patientenschutz keinen Automatismus zulassen / darin noch nicht in jedem Punkt verbessert sind. D.h. das BAG hat hier – bitte Gremien als komplex und dies hier nicht als Kritik betrachten – keine vorgängigen Daten ins Auge gefasst [Strategie], um bsp. die Kantone bei der Ausführung der Priorisierung / Klassifikation der R.-Gruppen massgeblich zu unterstützen. Letzteres tätigt eigentlich nur die Impfstrategie BAG und EKIF [d.h. es gibt mehrere, untersch. Bereiche und Dokumente; Gruppen; komplex].

Die Grundlage scheint immer noch [die anfangs eigens begrüsst] ‚Weisung des BAG an die Kantone vom 21.10.2021 betreffend die Erhebung und Übermittlung der Monitoringdaten zu Covid-19-Impfungen durch die Kantone an das BAG‘ (nicht mehr öffentlich) zu bilden. Letzteres beträfe das Impfmonitoring und ein Auswertungssystem EPI (BAG). Diese These und obige Betrachtung legt zuletzt der zum neuen EpG erläuternde Bericht nahe, wo die Gesundheitsfragen in Art. 20-24 immer noch implizit benannt werden [revEpG_MF / im

⁴ <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-86762.html>

erklärenden Beitrag selbst nachlesen] und als Grundlage für die Datenerhebung während einer Impfkation gelten. Auch der digitale Impfpass stellt eine Idee vor der Pandemie dar, der bisher keine automatisierte, präventive Klassifikation während einer Pandemie vorsieht (aber mit der Verknüpfung der Systeme vielleicht möglich sein könnte). Trotz dieser Bedenken zum Impfpass wird der durchgezogen – und ebenfalls nicht mit der Impfpromotion BGP01 bei Grippe und Corona verknüpft. Ein Automatismus darin war bisher nicht erkennbar.

Die Gesundheitsfragen als ein Notfallsystem sind nicht zu kritisieren (wenn für die Patient:innen pädagogisch ausgedeutet). Es ginge um die Entwicklung geeigneter Strategien und Konzepte für die Kantone in diesem Bereich der Ausführung der Priorisierung. Das Achten auf BGP01 ist in einer Pandemie zentral: so die Klassifikation zu Impfpromotion BGP01, Einladung, Termine, Monitoring usw.

Wie erwähnt erhielten interne Stellen wie die GPK Falschinformationen des Bundes. Die GPK setzte jene über die Rückmeldungen der Kantone [Vorgesetzte im entspr. Bereich]. Ein Monitoring-Ansatz – Ziel und Stärke ist in einer Krise (und auch sonst) ist die Nutzenmaximierung – hat einmal nicht funktioniert; das wird immer vorkommen. Es wäre natürlich das Ziel, wenn in einer Krise Lösungen gelten; ein Richten und Verurteilen sind falsch (wenn: innerhalb Gesetze). Die CT-Systemen wurden beim R.-Ratsbeschluss kurz besprochen.

„Die [GPK] sammelte im Rahmen ihrer Untersuchung im Übrigen auch zahlreiche Informationen über die Erhebung und das Management von Gesundheitsdaten in der Krise (Meldesysteme, Indikatoren und IT-Tools, Monitoring der Spitalkapazitäten usw.). Dieser Aspekt, der vielfach kritisiert wurde, ist wesentlich für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im Pandemiefall. Da dieses Thema sehr komplex ist und mehrere Entwicklungen in diesem Bereich im Gange sind, beschloss die Kommission, ihre Abklärungen in dieser Angelegenheit im Rahmen eines separaten Dossiers fortzusetzen.“

„Sie (EDI) wiesen allerdings auch darauf hin, dass in der Pandemie erhebliche Fortschritte erzielt werden konnten, und nannten verschiedene Beispiele wie das Online-Dashboard des BAG113, die Covid-19- Zertifikatsapp und das Impfmanagementsystem (Impf-Tools).“

„Das EDI hob gegenüber der GPK-S hervor, dass der Bund die Kantone in der Krise in verschiedenen Bereichen unterstützte, die in der Verantwortung der Kantone liegen, um ein «rasches Krisenmanagement zu ermöglichen und koordinierte Lösungen bereitzustellen». Als Beispiele nannte das Departement die IT-Lösungen des Bundes in den Bereichen des Impfens und des Contact-Tracings sowie das Engagement des Bundes bei der Impfkampagne und beim Testen.“

Da ist vieles drin, was hier nicht skizziert werden soll. Die riesen Arbeit der Verantwortlichen (Erstellung Systeme; riesen Sprung im Patientenschutz; für die Impfkation) wird nie kritisiert werden – die Arbeit wird äusserst dankbar anerkannt! Es geht hier eher um das Authentische: BK Thurnherr brachte dies am 22.06.22 als einziger vor – lösungsorientiert. Dann vergess ich persönlich alles andere. IT-Lösungen können grundlegend sein und abgeschlossen; es kann aber auch vorkommen – und die Verantwortlichen gaben sich so Mühe, dass diese Aussage hier erneut einen nicht-korrekten Blick tätigt –, dass IT-Gefässe sich ab einem Punkt nicht grundlegend ändern können. Einige Systeme als Notfallsysteme klingen authentisch. Patientenschutz-Aspekte waren nicht mehr möglich, zu implementieren; oder hätten hohe Kosten / Umstrukturierungen zur Folge gehabt (Kapitel 3_Schlussbericht). Wie bei den Prozess-Dokumenten etc. gilt: Man kam aus einem anderen Schwerpunkt heraus (Termine mussten funktionieren / Notfall) und dies ist nicht zu kritisieren. 10 Probleme am Tag wurden verhindert; die IT-Teams waren enorm flexibel.

Dieser authentische Blickwinkel fehlte 1-2x. Fehlende Übermittlung wurde seitens Bundes in den Berichten den Mitarbeiter:innen in den Kantonen zugeschoben und keine Evaluation der Bundessysteme auf bsp. gewinnbringenden Automatismus durchgeführt. In einer Krise (und auch sonst) sind Systeme, die ein Minimum an menschl. Fehlern in Sachen Patientenschutz zulassen (übrigens, gemeint: Personen, die bereits monatelang damit gearbeitet haben; Gesundheitsfragen.pdf) fortwährend vorteilhaft [z.b. ein autom. Terminfenster 2. Impfdosis; kein manuelles Verschieben].

Zum Schluss: Das Projekt digisanté wird keinesfalls überblickt. Hier einfach der Hinweis: Die Position des Arztverbandes FMH wird unterstützt, dass Gesundheits-Systeme nutzerfreundlich sein müssen. Sie sollen besseren Nutzen bringen, wenig Zeit für Ärzt:innen und Gesundheitsfachpersonen kosten und besonders Patientenschutz-Aspekte berücksichtigen / aus einer med. nutzerfreundlichen Sicht herkommen. Dazu bin ich keine Fachperson und habe nichts zu interpretieren.

Es sei darauf hingewiesen, dass einige IT-Lösungen (Vorstellung digisanté) sich einerseits an Wünschen der Kantone messen und andererseits an medialer Berichterstattung:

‘[...] weitgehend nur die Digitalisierung im Umfeld der Akteure und Prozesse zur Überwachung (Monitoring) der Lage einbezogen, die aufgrund der ausserordentlichen Situation eine hohe Visibilität und grosse Bedeutung erlangt hatte. Für die Definition der weiteren Massnahmen müssen im Gesamtkontext des Gesundheitswesens jedoch weitere Teilbereiche der Aufgabenstellungen betrachtet und berücksichtigt werden, um Synergien gleichartiger Bedürfnisse erfassen und nutzen zu können.’

Mit der Wünschen der Kantone sind ‚grobe‘ IT-Funktionen gemeint, die für den R.-Rat, kantonsärztlichen Dienst (contact tracing, Schulen) bedeutend erscheinen, aber keine kleinen aus Sicht des Impfzentrums (z.b. Krankenkassenzeile Klassifikation R.-Gruppen).

(um nicht im Anfangstext oder Schluss selbstzentriert aufzuführen: Mit Worten nicht treffend genug und kein Eingehen: Ich kondoliere ganz herzlich zum Ableben von Herrn Simonazzi. Es ist traurig und es gibt keine Worte, die hier aufgeführt werden, die diesem Verlust nahe kommen).

Das Ganze ist vage formuliert und als nicht-Fachperson seh ich sowieso nicht rein (nicht als kritisch verstehen): Aber es geht um Lagebeurteilungen, Notfall-Daten, Spitalkapazitäten, Verfügbarkeit med. Gütern, rasche Steuerungsinformation zu spitalstationärem Bereich (IPS Auslastung usw.). Aspekte, die die Kantone im Groben benötigen und die zu Anfang der einzige Schwerpunkt dargestellt haben – was sich aber nun geändert hat.

D.h. nicht eigens sind Schnittstellen erkannt worden (med. / IT / stat. / psych. etc. Team), sondern dies stellen Produkte dar. Einheitlichkeit (blaue Stifte zu blauen Stiften; grüne zu grünen usw.) wird gefordert, aber in Bezug auf die CT Systeme wäre damit ein entscheidender Punkt vergessen gegangen, was die GDK valide dargelegt hat: das beste aus allen CT-Systemen in Sachen Patientenschutz und Funktion müssten in 1-2 übertragen werden.

Es gibt zwei Seiten der IT-Lösungen. Äusserst lösungsorientiert; päd. Aufbau; nutzerfreundlich; Konzipierung für die Ärzteschaft und beste Lösung für den Patientenschutz (covid dashboard ist aus Laiensicht recht gut); versch. Fachbereiche einbezogen; authentisch, flexibel, automatisiert und zweitens: Wartung und Nutzen sind übersteuert, Bund hat Geld (langfristig ausnutzen); IT-Firmen und Angestellte (FH; covid) springen ab; Bund für (eigene) Projektle missbrauchen; oder es ist einfach Pech und das Produkt kommt aus seiner Form nicht mehr heraus usw.

Monitoring digisanté

Bei digisanté wird – wie einige Ständerät:innen meinen – gefordert, dass (gratis) nochmals (Petitionstext) Fachpersonen der Ärzteschaft, externe IT-Expert:innen, statistische, med., psych. u.a. Fachpersonen – d.h. 2-3 Ebene – nach einem Monitoring-Konzept digisanté unter die Lupe nehmen und ständig begleiten (was heisst: ein Monitoring Konzept kann gänzlich anders aussehen > Fachpersonen). Digisanté kostet 400 Mio CHF.

Gerne sei am Schluss hingewiesen: maximaler Einsatz (nicht befugt, für die Opfer zu sprechen), in: Konzepte für Krisenregionen erstellen / ausarbeiten und anwenden (abstrakte Prozesse erkennen), um Krieg und Leid zu beenden.

Die Handlungsempfehlungen des infrass Berichts (gemeint: weiterführende; Statement_Schlussbericht_infras, Kapitel 3) über Impfpromotion BGP01 (fachlich zu untersuchen, testen und anwenden; bsp. Hausarztgespräche und Heime funktionieren top; Umschwung zu Grippe-Impfpromotion mit System unterlegen für BGP01; siehe Mails_A Dr. Elling, oberste Kantonsärztin usw.) wird nahe gelegt, jetzt umzusetzen und eine Notfallorganisation in bestehende Gefässen und Zeitabläufe für BGP01 zu erstellen. Vielen Dank!

----- Originalnachricht -----

Betreff: Re: WG: verbessertes_Eingehen_BGP01_02

Datum: 2024-08-05 20:18

Von: marco.flueck@ggs.ch

An: "Info GSI, KAD" <info.kad@be.ch>

Dies kann sein durch...

a) eine "Notfallorganisation" (Herbst oder Wellen für BGP01). Wie wiss. Mitarbeiter:innen der kantonsärztlichen Dienste (z.b. Kt. SO / LU / BE / ZG / BS / TG usw. Zusammen mit hausärztlichen oder med. Verbänden. (im Zuge vorhandener Ressourcen oder gratis) + Freiwilligenpool (gratis)

- oder ein med. Verband; ... weitere Ideen

Hier kann man Ideen nur rudimentär fachlich untersuchen. Aber es könnte sein, dass es behelfsmässig klappt (Quoten BGP01 nach oben), wenn man ansetzt, was funktioniert (zielgruppenorientierte Kommunikation)

b) und langfristig (Untersuchung; Aufgabe NSI).

Ich weiss, dass der Kanton nicht zuständig ist dafür; dies war immer eine spontane Idee zwecks Nutzenmaximierung.

Damit ende ich aber wirklich.

Vielen Dank für Ihre Zeit.

Binningen, 25. August 2024

Eidgenössisches Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)
Frau Bundespräsidentin Viola Amherd,
Departementvorsteherin

3003 Bern

per e-mail: recht@babs.admin.ch

Vernehmlassungsverfahren: Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin,
sehr geehrte Damen und Herren,

mit Schreiben vom 15. Mai 2024 haben Sie unter anderen «die interessierten Kreise» eingeladen, zum Vor-
entwurf (VE) einer neuen Verordnung zur Krisenbewältigung der Bundesverwaltung Stellung zu nehmen.¹
Dafür danke ich Ihnen und mache davon Gebrauch.

1. Grundsätzliche und begriffliche Vorbemerkungen

1.1 Begriffliches

(1) Der VE der Verordnung (Vo) lautet: *Krisenorganisation* der Bundesverwaltung. Im Begleitschreiben ist
von einer neuen «Verordnung zur Krisenbewältigung der Bundesverwaltung» die Rede. Bei dieser zweiten
Formulierung ist schon nicht klar, ob die Bewältigung von Krisen *innerhalb* der Bundesverwaltung oder *durch*
diese gemeint ist.

(2) Der Ausdruck «Krise» selber ist gänzlich unbestimmt. Auch die im Bericht des Bundesrates zur Anwen-
dung von Notrecht² verwendete Definition einer Krise vermag nicht zu überzeugen. Darauf verweist schon

¹ BBl 2024 1072.

² Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 23.3438 Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates vom
24. März 2023 und 20.3440 Schwander vom 6. Mai 2020, vom 19. Juni 2024, Anwendung von Notrecht (BBl 2024
1784) (BR Notrechtanwendung), 40.

die im Erläuternden Bericht zum VE einbezogene «stille Eskalation».³ «Krise» bezeichnet einen ebenso nicht genau definierten Höhe- oder Tiefpunkt einer *sich abzeichnenden gefährlichen Entwicklung* hinsichtlich erheblicher oder gar massiver Funktionsstörungen, sei es im Menschen, in sozialen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, natürlichen/ökologischen Systemen oder im geo- oder staatspolitischen, sicherheitspolitischen und -rechtlichen einschliesslich militärischen Gefüge.

(3) Die Ausdrücke «Krise» oder «Krisenbewältigung» kommen in der Bundesverfassung (BV)⁴ nicht vor. Ebenso wenig sind sie in den Kommentaren zur Bundesverfassung⁵ zu finden.

(4) Es geht jedoch nicht bloss um die Krisenbewältigung und auch nicht um die Krisenorganisation der Bundesverwaltung, sondern um die *Bewältigung nicht normaler Lagen mit erheblichem bis katastrophalem Schadenpotential unterschiedlicher Art und unterschiedlichen Ausmasses für das Land und seine Bevölkerung durch alle dazu verpflichteten Behörden von Bund, Kantone und Gemeinden*.⁶ Dabei besteht in aller Regel ein *grosser Zeitdruck*, d.h. neben der erwähnten sachlichen *zeitliche Dringlichkeit*. In der BV werden dafür Formulierungen wie «Abwehr schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit» und «Bewältigung anderer ausserordentlicher Lagen» (Art. 58 Abs. 2 BV) oder «eingetretene oder unmittelbar drohende schwere Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit» (Art. 185 Abs. 3 BV) verwendet.⁷ Der VE weicht davon mit einer anderen Formulierung, die mit jenen der BV nicht übereinstimmt und weniger genau ist, ab: «wenn eine unmittelbare und schwere Gefahr für Staat, Gesellschaft oder Wirtschaft droht» (Art. 3 Abs. 1 VE). Diese stammt aus dem neuen Bericht des Bundesrates zur *Anwendung von Notrecht*.⁸ In diesen Bericht geht es jedoch ausschliesslich um eine *sehr beschränkte Typologie* von «Krisen» bzw. *Notrechtsfälle*,⁹ die allesamt nichts mit gewaltbezogenen Ursachen zu tun haben. Die Typologisierung *klammert die Ursachen aus* und beschränkt sich eigenartigerweise auf fünf Kriterien von *Auswirkungen* (Eskalation, Dauer, Breite, Intensität und Wahrscheinlichkeit).¹⁰ Dies hat zur Folge, dass u.a. infrastrukturelle Zerstörungen, welche das behördliche Funktionieren überhaupt¹¹ und das (Über-) Leben von Land und Leuten aufs Schwerste bedrohen, nicht in Betracht gezogen werden.¹² Einen Eindruck davon vermittelt das *Handbuch zum Risikomanagement Bund* der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV)¹³. Das Handbuch befasst sich auch mit der *Krisenbewältigung* bzw. dem *Krisenmanagement* (Ziff. 6.2).¹⁴ Zwar werden Krieg oder Gewalt nicht genannt, aber immerhin die Möglichkeit eines überraschenden *terroristischen Angriffs*¹⁵ und *Cyberisiken*.¹⁶ Die *Auswirkungskriterien* einer Krise bzw. aus eines dem Ruder gelaufenen Risikos werden wie folgt dargestellt:

- finanzielle Auswirkungen
- Personenschäden
- Beeinträchtigung der Reputation
- Beeinträchtigung der Geschäftsprozesse

³ Erläuternder Bericht vom April 2024 (Erl. Ber.), Vernehmlassung 2024/31 (<https://www.fedlex.admin.ch/de/consultation-procedures/ongoing#VBS>).

⁴ SR 101.

⁵ St. Galler Kommentar (4. Auflage 2023); Commentaire romand (2021), in diesem lediglich als *crise financière*; Verfassungsrecht der Schweiz (2020); Biaggini (OFK, 2. Auflage 2017); Basler Kommentar (2015).

⁶ Vgl. MARTIN LENDI, Staatsleitung – im Kontext der Sicherheitspolitik, in: SBVR III/1, Basel 2008, 471 ff., Rz. 55.

⁷ Vgl. auch Parlamentarische Initiative. Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen, Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 5. Februar 2010 (BBl 2010 1563), 1568.

⁸ BR Notrechtanwendung (Fn. 2), 2, 30.

⁹ BR Notrechtanwendung (Fn. 2), 40.

¹⁰ BR Notrechtanwendung (Fn. 2), 40 ff.

¹¹ Vgl. MARKUS MOHLER, Zur Verständlichkeit der Verfassung und ihrer Krisentauglichkeit, in: Jusletter vom 5. Dezember 2022 (BV Krisentauglichkeit), Rz. 29 ff.

¹² Vgl. dazu BR Notrechtanwendung (Fn. 2), «Intensität», 40 f. Die Gefahr für die öffentliche Ordnung oder die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz wird nur gestreift (S. 64), ohne auf die damit direkt verbundene Problematik der vertikalen Kompetenzabgrenzungen einzugehen.

¹³ Fassung vom 15. 09. 2022 (file:///C:/Users/Markus%20Mohler/Downloads/Handbuch_Risikomanagement_Bund_d-1.pdf).

¹⁴ S. 49 ff.

¹⁵ Anhang 9, S. 82 (unter dem Zwischentitel «Stolpersteine im Risikomanagement»).

¹⁶ S. 48.

- Auswirkungen auf die Umwelt.¹⁷

Daraus wird tabellarisch eine *Gesamtbewertung der Auswirkungen* vorgegeben:

Auswirkungen	sehr gering	gering	moderat	wesentlich	hoch	sehr hoch
Finanzielle Auswirkungen				X		
Personenschäden					X	
Beeinträchtigung Reputation				X		
Beeinträchtigung Geschäftsprozesse			X			
Auswirkungen auf Umwelt						

Abbildung 11: Gesamtbewertung der Auswirkung

Anzufügen ist, dass sich diese Beurteilung oder Bewertung lediglich auf den Bund bezieht. Dass sich dieses Risiko- oder Krisenmanagement nicht auf *schwerwiegende* durch Gewalt oder Cyberwar verursachte (Zer-) Störungen beziehen kann, bedarf keiner weiteren Erläuterungen. Näheres dazu nachfolgend Rz. 44, 51.

(5) Der VE ist u.a. eine Reaktion auf die Kritik der Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) *Krisenorganisation des Bundes für den Umgang mit der Covid-19-Pandemie* (Januar bis Juni 2020) vom 17. Mai 2022,¹⁸ gestützt auf ihre Beobachtungen während der Corona/Covic-19-Pandemie-Bekämpfung von den ersten Massnahmen an,¹⁹ sowie den Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) *Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bei der Bewältigung der Covid-19-Pandemie* vom 10. Oktober 2023.²⁰ Diese Ausführungen und Empfehlungen beziehen sich *ausschliesslich auf die Pandemiebekämpfung*, insbesondere was die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, konkret den Einbezug der Kantone in die politische-strategische Koordination bzw. die Krisenorganisation angeht.²¹ Darin wird – selbst mit dem Epidemiegesetz als Spezialgesetz – auf das bisher ungelöste *Föderalismusproblem bzw. den Konflikt zwischen Bund und Kantonen* hingewiesen:

Der Bundesrat «teilte die Ansicht, „dass der heutige Einbezug der Kantone ins nationale strategische Krisenmanagement überprüft und gegebenenfalls angepasst werden muss“ und kündigte an, dass diese Überprüfung im Rahmen der laufenden Arbeiten zur Krisenorganisation der Bundesverwaltung erfolgen wird. Das von der KdK vorgeschlagene Modell werde in diesem Rahmen geprüft. *Der Bundesrat lehnte allerdings einen direkten strategischen Austausch über das nationale Krisenmanagement zwischen Vertreterinnen und Vertretern des Bundesrates und der Kantonsregierungen ab.* Ausserdem wies er darauf hin, dass das vorgeschlagene Modell der KdK grundsätzliche Fragen bezüglich Föderalismus und Kompetenzzuweisungen zwischen Bund und Kantonen aufwirft.»²²

Der letzte Satz trifft zweifellos zu, aber danach fehlt auch nur ein Gedanke, wie diese grundsätzlichen Fragen und Kompetenzzuweisungen angegangen werden könnten.

(6) Dieser in der zitierten Stellungnahme des Bundesrates erwähnte, hier diskutierte VE beschränkt sich indessen nicht auf die Pandemiebekämpfung, sondern soll für *alle* denkbaren «Krisen» gelten. *Einbezogen ist* – wenn auch nur in einer Klammer im Zusammenhang mit der Notwendigkeit der Benützung gehärteter Anlagen – denn *auch Krieg*.²³ Damit erweisen sich verschiedene Empfehlungen der GPK insofern als nicht

¹⁷ S. 29.

¹⁸ BBl 2022 1801.

¹⁹ Vgl. Verordnung vom 28. Februar 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) (SR 818.101.24), gültig ab 18. Februar 2020, 10.00 Uhr. Nebenbei: Diese Vo findet sich weder im BBl noch in der AS, was im Widerspruch zu Art. 7 Abs. 3 und Art. 8 Abs. 1 und 2 des Bundesgesetzes über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (Publikationsgesetz, PublG, SR 170.512) steht.

²⁰ BBl 2023 2852.

²¹ Erl. Ber. (Fn. 3), 2 ff., 19 ff., 63 ff., 71 f.

²² Die im Bericht der GPK-S *Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bei der Bewältigung der Covid-19-Pandemie Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates* vom 10. Oktober 2023 (BBl 2023 2852) (Ber. GPK-S) zitierten Ausführungen des Bundesrates beziehen sich auf dessen Stellungnahme v. 14. Februar 2024 (<https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/73438.pdf>), später publiziert im BBl 2004 507. Hervorhebung hier.

²³ Vgl. Erl. Ber. (Fn. 3), 10: «bestimmte(r) Ereignisse (z.B. Radioaktivität, Sonnensturm, Krieg)».

durchwegs passend, als nur für die Pandemiebekämpfung mit dem Epidemiegesetz,²⁴ ferner für die Landesversorgung mit dem Landesversorgungsgesetz,²⁵ überhaupt²⁶ *gesetzliche Grundlagen* bestehen, welche im jeweiligen «Krisen»-Kontext Kompetenzen zum Bund und bei diesem zur Exekutive verschieben und den zuständigen Behörden die Befugnis übertragen, Pflichten auch im Sinne von *Grundrechtseinschränkungen* (Art. 36 Abs. 1 BV) zu auferlegen oder Ausnahmen (Rechte) zu gewähren. *In allen andersgearteten möglichen «Krisen» oder nicht normalen, also ausserordentlichen oder gar Notlagen bestehen keine solchen gesetzlichen Grundlagen.*

1.2 Verfassungsrechtliche Bemerkungen

1.2.1 Zur Problematik «Notrecht»

(7) Zum *Terminus «Notrecht»* sei angemerkt, dass in der Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996²⁷ ausdrücklich festgehalten worden ist, dass Art. 173 Abs. 1 Bst. c (Art. 161 Abs. 1 Bst. c VE 96) und Art. 185 Abs. 3 (Art. 173 Abs. 2 VE 96) *keine Verfassungsgrundlage für Notrecht* bildeten.²⁸ Die beiden Bestimmungen erlaubten «keine Ermächtigung, die Verfassung zu durchbrechen».²⁹ Art. 185 Abs. 3 BV ist Art. 102 Ziff. 10 BV 1874 nachgebildet.³⁰ Dazu heisst es im Kommentar zur Bundesverfassung vom 19. Mai 1874:

«Notrecht. Erfordern ausserordentliche Lagen mit akuten existentiellen Bedrohungen (z.B. kriegesischer Überfall, Natur- oder Zivilisationskatastrophen) staatliches Handeln, das durch die Verbands- und Sachzuständigkeit nicht gedeckt ist oder das durch Grundrechtsverbürgungen blockiert ist, vermögen die funktionellen Zuständigkeiten von Art. 102 nicht ersatzweise einzuspringen. Insbesondere lässt diese Bestimmung nicht zu, andere Verfassungsbestimmungen (z.B. Grundrechte) zu suspendieren oder fehlende stillschweigend zu ersetzen. Demgemäss kann man in *Art. 102 keine Notstandsbestimmungen im Sinne einer Notverfassung*, keine Grundlage einer «Vollmachtenordnung» im Sinne derjenigen von 1914 und 1939, keine nominell-verfassungsrechtliche Zuständigkeitsordnung zur Meisterung ausserordentlicher Lagen *extra aut contra constitutionem* erblicken. Reicht das geltende Verfassungsrecht nicht aus, um der faktischen Bedrohungssituation Herr zu werden, ist «echtes» Notrecht einzusetzen. Dafür geben weder die BV im allgemeinen noch Art. 102 in besonderen die positivrechtliche Rechtsgrundlage; derartiges Notrecht steht in der Schweiz rechtslogisch ausserhalb der ordentlichen Verfassungsordnung und bedarf der eigenständigen Legitimierung, die Art. 102 nicht betrifft.»³¹

Und weiter:

«Kein echtes Notrecht. Kann in einer Situation die innere Sicherheit durch generell-abstrakte Regelungen unter den vorgenannten Begrenzungen nicht gewahrt oder aufrechterhalten werden, so weitet sich der Kompetenzumfang von Art. 102 Ziff. 10 trotzdem nicht. Die Bestimmung ist *nicht offen und beliebig dehnbar*. Vielmehr stösst man an die Grenze des ordentlichen Verfassungsrechts. Das «einmalige» Ausserachtlassen der BV (sog. *legale Verfassungsdurchbrechung*) verlässt das Verfassungsrecht und ist nicht zulässig. Erst recht ist die mehrfache und längere Zeit andauernde Beiseiteschiebung der ordentlichen Verfassung mit ihren Begrenzungen nicht statthaft. Bei existentieller Bedrohung von Mensch, Volk und Staat, für die das ordentliche Verfassungsrecht überschritten werden musste (Notstand), hat sich der Bund bisher mit sog. ausserordentlichen Vollmachten beholfen, d.h. mit echtem Notrecht, das ausserhalb oder neben dem ordentlichen Verfassungsrecht steht und als solches eigener legitimierender Begründung bedarf. Art. 102 ist keine Notstandsnorm, nicht verfassungsrechtliche Rechtsgrundlage für Notrecht (vgl. vorn Rz. 15).»³²

²⁴ Bundesgesetz vom 28. September 2012 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (EpG), SR 818.101.

²⁵ Bundesgesetz vom 17. Juni 2016 über die wirtschaftliche Landesversorgung (Landesversorgungsgesetz, LVG), SR 531.

²⁶ Abgesehen von der Militär- und Zivilschutzdienstpflicht.

²⁷ BBl 1996 I 1 (Botsch. VE 96).

²⁸ Botsch. VE 96 (Fn.27), 399, 419.

²⁹ A.a.O.

³⁰ Botsch. VE 96 (Fn. 27), 418.

³¹ KURT EICHENBERGER, in: Jean-François Aubert/Kurt Eichenberger/Jörg Paul Müller/René A. Rhinow/Dietrich Schindler, Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, Basel/Zürich/Bern 1996 (Komm. BV 1874), Art. 102, Rz. 15. Hervorhebungen im Original.

³² EICHENBERGER, Komm. BV 1974 (Fn. 31), Art. 102, Rz. 168.

(8) Ob heute Art. 185 Abs. 3 BV (wie auch Art. 173 Abs. 1 Bst. c BV) gleichermassen ausgelegt werden sollen, darüber ist sich die jüngere Literatur nicht einig, auch wenn in der Botschaft zur BV 1999 ausdrücklich festgehalten worden ist, dass Art. 185 Abs. 3 wie auch Art. 173 Abs. 1 Bst. c BV keine Verfassungsgrundlage für Notrecht bildeten (Rz. 7). Es ist daran zu erinnern, dass die BV von 1999 eine *Nachführung* oder *Aktualisierung* der vormaligen Verfassung von 1874 darstellt.³³ Grundlegendes sollte gerade nicht geändert werden. Daher wurde der Entwurf von 1985, der sich auf jenen der Kommission Furgler von 1977 stützte, wegen seines «ausgreifenden Charakters» abgelehnt,³⁴ u.a. wegen der unklaren Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen.³⁵

1.2.2 Zur Abstützung des Vorentwurfs der Verordnung auf das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes³⁶

(9) Der VE der Vo stützt sich im Ingress auf das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG), ohne die sonst übliche Nennung relevanter einzelner Gesetzesbestimmungen.³⁷ Dies verwundert insofern, als seit dem Inkrafttreten des Mantel-Bundesgesetzes über die Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen³⁸ das RVOG mit den Art. 7c (i.V.m. Art. 184 Abs. 3 BV), Art. 7d (i.V.m. Art. 185 Abs. 3 BV) betreffend der Erlass von *Verordnungen* und Art. 7e (i.V.m. Art. 184 und 185 je Abs. 3 BV) betreffend *Verfügungen* ergänzt worden ist. Der Hinweis, weshalb das RVOG «insgesamt aufgerufen» wird, ist dürftig.³⁹ Zwar enthält das Gesetz keine spezifische kompetenzbergründenden Bestimmungen für den Bundesrat (was der Grund für das Weglassen einzelner Bestimmungen sei), wohl aber eine neue solche für das *Parlament* in Form der *Begrenzung der bundesrätlichen Kompetenzen*. Weshalb das RVOG denn überhaupt als Gesetzesgrundlage angeführt wird, bleibt so unklar. Ein Zusammenhang dürfte darin bestehen, dass der VE dieser Verordnung – wie erwähnt – auf die *Kritik der GPK* zurückzuführen ist, die jedoch *auf die Pandemiebekämpfung ausgerichtet* war. Und für diese bestand und besteht als *konkrete Gesetzesgrundlage* indessen das *Epidemiegesetz*.

(10) Dies ist insofern von Bedeutung, als die Art. 7c und 7d je in Abs. 1 RVOG materiell-rechtlich den Verfassungstext von Art. 185 Abs. 3 BV bloss wiederholen, in dem die *Voraussetzungen* für den Erlass verfassungsunmittelbarer Verordnungen und Verfügungen summarisch festgelegt sind. Die Art. 7c und 7d RVOG sind daher keine Kompetenzbestimmungen;⁴⁰ die Kompetenz des Bundesrates kann nicht gesetzlich aufgehoben werden.⁴¹ Ihre Bedeutung liegt darin, dass die in Art. 184 und 185 je Abs. 3 BV unbestimmte Regelung der *Befristung* solcher Verordnungen und Verfügungen bzw. deren *Ausserkrafttreten* gesetzlich, sei es durch *Zeitablauf*⁴² oder *fehlende Genehmigung durch das Parlament*⁴³ festgeschrieben werden.⁴⁴ Damit wurden die *Kompetenzen des Bundesrates nach zwei Kriterien eingeschränkt*.

(11) Die Regelungen gemäss Art. 7c bis 7d RVOG gelten jedoch *nur, sofern keine spezialgesetzlichen Bestimmungen*, wie u.a. im Epidemiegesetz, *vorliegen*. In diese Fällen haben sich Verordnungen und Verfügungen des

³³ RENÉ RHINOW/MARKUS SCHEFER/PETER ÜBERSAX, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. Auflage, Basel 2016, N. 111 ff.

³⁴ ANDREAS KLEY, in St. Galler Kommentar (4. Auflage), Zürich/St. Gallen 2023 (SGK), N 46 der geschichtlichen Einleitung; DERS., Geschichte des schweizerischen Verfassungsrechts von 1798 bis in die Gegenwart, in: Oliver Diggelmann/Maya Hertig Randall/Benjamin Schindler, Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2020 (VdS), Bd. 1, I.3, N 54.

³⁵ GIOVANNI BIAGGINI, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Auflage, Zürich 2017 (OFK), Einleitung, N 4.

³⁶ Vom 21. März 1997, SR 172.010 (RVOG).

³⁷ Vgl. Erl. Ber. (Fn. 3), 4.

³⁸ Vom 17. Dezember 2010, AS 2011 1381. Auslöser war die Rekapitalisierung der UBS AG.

³⁹ «Das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG) enthält keine spezifische kompetenzbegründende Bestimmung. Deshalb wird der übergeordnete Erlass insgesamt aufgerufen», S. 4.

⁴⁰ THOMAS SÄGESSER, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, 2. Auflage, Bern 2022 (Sägger, RVOG), N 7 zu Art. 7c – 7e.

⁴¹ Sägger, RVOG (Fn. 40), a.a.O.

⁴² Art. 7c Abs. 2 und Abs. 3 2. Satz, erste Hälfte; Art. 7d Abs. 2, Bst. a erste Satzhälfte.

⁴³ Art. 7c Abs. 3, 2. Satz, zweite Satzhälfte, und Abs. 4; Art. 7d Abs. 2 Bst. a Ziff. 1 und 2, und Bst. b und c

⁴⁴ Zur Problematik der Formulierungen in Art. 7d vgl. MOHLER, BV-Krisentauglichkeit (Fn. 11), Rz. 40 (notwendiges Vernehmlassungsverfahren, Beschlussfähigkeit des Parlamentes).

Bundesrates auf das entsprechende *Spezialgesetz* zu stützen und sind demnach nicht mehr verfassungsunmittelbar, Art. 184 und 185 Abs. 3 BV also nicht anwendbar.⁴⁵

(12) Art. 7e RVOG betreffend *Verfügungen* enthält keine derartige Begrenzung. Dem Bundesrat wird lediglich eine zeitlich sehr eng bestimmte Pflicht der Information des zuständigen Organs der Bundesversammlung auferlegt (24 Stunden).

1.2.3 Bundesstaatliche Verpflichtungen qua Verfassungsrecht

(13) Insbesondere die GPK-S fordert in ihrem Bericht den Einbezug der Kantone in die Krisenstrukturen des Bundes.⁴⁶ Dies hat der Bundesrat bereits in seiner Stellungnahme v. 14. Februar 2024 zum Bericht der GPK-S abgelehnt (Rz. 5). Er verwies bezüglich Einbezug der Kantone in die Krisenorganisation des Bundes (Empfehlung 1 der GPK-S) auf den vorgesehenen permanenten Kernstab (nachfolgend, Ziff. 2.9), der im Falle der Einsetzung der Krisenstäbe das federführende Departement oder Amt in der Frage berät, ob und welche kantonalen Stellen einbezogen werden sollen.⁴⁷

(14) Art. 42 BV legt fest, der Bund erfülle «die Aufgaben, die ihm die Bundesverfassung zuweist. Zusammen mit Art. 43, 43a und 44 – ausgehend von Art. 3 BV – ergibt sich daraus der *Verfassungsvorbehalt zu Lasten des Bundes* und die subsidiäre *Generalkompetenz der Kantone*.⁴⁸

(15) Art. 44 Abs. 2 BV verpflichtet Bund und Kantone zur gegenseitigen Rücksichtnahme.⁴⁹ Der erste Satz von Art. 44 Abs. 2 enthält auch das *Verbot des Rechtsmissbrauchs* und des widersprüchlichen Verhaltens.⁵⁰ Art. 45 gebietet die *Mitwirkung der Kantone bei der Willensbildung des Bundes*. Der damit verfassungsmässig stipulierte *Einbezug der Kantone* wird indessen bereits in den Ausführungen im Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 5. Februar 2010 betr. *Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen*⁵¹ übergegangen; die Kantone werden nicht erwähnt. Auch in der Stellungnahme des Bundesrates vom 21. April 2010 zu dieser Pa.Iv. werden die Kantone ausgelassen⁵². Das konstituierende Element der verfassungsmässigen *Bundesstaatlichkeit als Teil der Rechtsstaatlichkeit* fehlt somit.

(16) Mit der Pflicht des Einbezugs der Kantone ist die Pflicht zur rechtzeitigen und umfassenden Information bei allen Vorhaben des Bundes verbunden.⁵³ Diese Informationspflicht- und Mitwirkungsrechte gelten für alle Kantone⁵⁴ – und nicht nur für jene, «wenn ihre Interessen betroffen sind» (Art. 45 Abs. 2 letzte Halbsatz BV),⁵⁵ da in den hier zur Diskussion stehenden Lagen in den wenigsten Fällen vorweg beurteilt werden kann, welche Kantone wie betroffen sein und welche Interessen sie haben können.

(17) Bereits im Schlussbericht zur Sicherheitsverbundübung 2019 vom November 2020⁵⁶ wurde festgestellt: «Weil oft rasche Entscheide und entschlossenes Handeln gefragt sind, besteht die Tendenz, dass zentralistische Lösungen gesucht und Kompetenzen von den Kantonen zum Bund verlagert werden. Damit entsteht

⁴⁵ SÄGESSER, RVOG (Fn. 40), N 8 zur Art. 7e – 7e.

⁴⁶ Ber. GPK-S (Fn. 22), 2 f., 71 f.

⁴⁷ Stellungnahme (Fn. 22), 4: «Wenn in einer Krise ein Politisch-Strategischer Krisenstab (PSK) oder ein Operativer Krisenstab (OPK) einberufen wird, so berät der Permanente Kernstab oder die Bundeskanzlei in Zusammenarbeit mit anderen Stellen das federführende Departement oder Amt in der Frage, ob und welche kantonalen Stellen einbezogen werden sollen. Für einen Einsitz in den Krisenstäben des Bundes kommen insbesondere die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), die kantonalen Fachdirektorenkonferenzen oder Vertretungen einzelner Kantone in Frage.»

⁴⁸ Statt vieler: RHINOW/SCHEFER/ÜBERSAX (Fn. 33), N 686, 700, 706.

⁴⁹ RHINOW/SCHEFER/ÜBERSAX (Fn. 33), N 860 f.

⁵⁰ PATRICIA EGLI, SGK (Fn. 34), N 16 zu Art. 44.

⁵¹ BBl. 2010 1564.

⁵² BBl. 2010 2802.

⁵³ EGLI, SGK (Fn. 50), N. 17 zu Art. 45.

⁵⁴ Gebot der Gleichbehandlung der Kantone: Vgl. Botsch. VE 96 (Fn. 27), 207 f.; BIAGGINI, OFK (Fn. 35), Art. 1, N. 9, Art. 44, N. 2; FELIX HAFNER/RAINER J. SCHWEIZER, SGK (Fn. 50), N 15 zu Art. 1; RHINOW/SCHEFER/ÜBERSAX (Fn. 33), N 624.

⁵⁵ BELSER (VdS, Fn. 34), N 43; EGLI, SGK (Fn. 50), Art. 45, N 18.

⁵⁶ <https://www.bwl.admin.ch/dam/bwl/de/dokumente/dokumentation/publikationen/svu-19-sicherheitsverbunduebung-strom.pdf.download.pdf/Schlussbericht%20SVU19.pdf>.

die Gefahr, dass der Föderalismus gerade in heiklen Bereichen wie der inneren Sicherheit ausgehebelt wird».⁵⁷

(18) Die BV enthält keine Bestimmungen, wie den verfassungsrechtlichen Vorschriften über die Mitwirkung der Kantone bei der Willensbildung des Bundes in «Krisen», ausserordentlichen oder gar Notlagen (Staatsnotstand) entsprochen werden kann.⁵⁸

(19) In Bezug auf die vorgesehene Zusammensetzung des vorgeschlagenen politisch-strategischen Krisenstab (PSK) und des operationellen Krisenstabes (OPK) sei daher vorweg auf Art. 3, 42 und 44 f. BV, d.h. auf die bundesstaatliche bzw. vertikale Kompetenzverteilung hingewiesen. Im Bericht über die Anwendung von Notrecht stellt der Bundesrat unter der Überschrift «Legitimation» fest, «das Notrecht stellt Demokratie, Föderalismus, Menschenrechte und Rechtsstaat auf die Probe – und zwar auf mehreren Ebenen: u.a. Kompetenz der Kantone. Ein effizientes Krisenmanagement darf die Rechtsstaatlichkeit nicht untergraben.»⁵⁹ Es könne zu temporären Machtverschiebungen zu Gunsten des Bundes und dort zu Gunsten des Bundesrates kommen.⁶⁰ Und weiter: «Dabei sollte der Bundesrat institutionelle und organisatorische Verbesserungsmöglichkeiten für die föderale Zusammenarbeit in der Bewältigung von (Gesundheits-)Krisen erarbeiten.»⁶¹ In den «Themenbereichen, welche die zentralen Aspekte der Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen wiedergeben: Krisenorganisation, die Koordination, die finanzielle Verantwortung, die Information und Konsultation, die Kommunikation sowie die Ausbildungen und Übungen» wiedergeben, seien «bereits Verbesserungsmassnahmen eingeleitet» worden.⁶² Dem kann so nicht zugestimmt werden: erstens geht es nicht bloss um Fragen der Pandemiebekämpfung, zweitens können die «temporären» Machtverschiebungen bspw. in einer Kriegslage sehr lange dauern, drittens wird damit die höchst kritische Frage der Kompetenz zu Grundrechtseinschränkungen nicht ansatzweise thematisiert und viertens ist mit diesem VE dem Einbezug der Kantone im verfassungsrechtlichen Sinn und in der in diesem Bericht dargestellte Weise in keiner Weise Genüge getan.⁶³

2. Zu einzelnen Regelungen des Vorentwurfs

2.1. «Überdepartementale Stäbe»

(20) In Art. 1 Bst. a und Art. 2 Abs. 1 wird ausgeführt, es handle sich um *überdepartementale* Stäbe. Nach Art. 3 Abs. 1 setzt der Bundesrat den politisch-strategischen Krisenstab ein, «wenn eine unmittelbare und schwere Gefahr für Staat, Gesellschaft oder Wirtschaft droht». Dann folgt, der Bundesrat «bestimmt ein federführendes Departement». Damit ist dieser PSK bereits *nicht mehr überdepartemental*, sondern wird von *einem* Departemente gesteuert. Das federführende Departement setzt nach Art. 3 Abs. 2 VE auch den OPK ein; dieser ist diesem Departement also auch unterstellt.

(21) Im Erl. Ber. wird dazu ausgeführt: «Bei komplexen und vielseitigen Krisen, wie beispielsweise der Covid-19-Pandemie, soll künftig durch Beschluss des Bundesrates ein politisch-strategischer Krisenstab (PSK) *unter Leitung des federführenden Departements* gebildet werden.»⁶⁴ Diese Formulierung ist bezeichnend, denn für den politisch-strategischen Krisenstab fehlt «überdepartemental». Es handelt sich gegebenenfalls um einen aus Angehörigen verschiedener Departemente zusammengesetzten (also *interdepartementalen*) Stab. Da er dem federführenden Departement unterstellt ist, kann er *nicht überdepartemental* sein.

(22) Er ist nach Art. 6 aus Vertretungen unterschiedlicher Organisationseinheiten, aber nicht notwendigerweise aller Departemente zusammengesetzt. Daraus können sich politisch-strategische Schwergewichte bilden, welche der Lage nicht angepasst oder durch eine Verlagerung oder Ausweitung der Probleme

⁵⁷ Fn. 56, 59. Vgl. dazu ANDREAS KLEY, Verhältnis von Föderalismus und Demokratie, VdS (Fn. 34), Bd. 1, III.4, N 2, 6, 26, 28.

⁵⁸ MOHLER, BV Krisentauglichkeit (Fn. 11), Rz. 62.

⁵⁹ BR Notrechtanwendung (Fn. 2), 45.

⁶⁰ A.a.O.

⁶¹ BR Notrechtanwendung (Fn. 2), 46.

⁶² A.a.O.

⁶³ Vgl. dazu auch Ber. GPK-S (Fn. 22), 2, 64 f. 71 f.

⁶⁴ Erl. Ber. (Fn. 3), 4.

(Teilkrisen) nicht mehr angemessen sein können. Anschauliche Beispiele dafür waren auch während der Bekämpfung der Covid-Pandemie zu beobachten. Denkbar sind aber auch Multikrisen (Clusters), welche eine Zuordnung zu Beginn verunmöglichen.⁶⁵

(23) Der fakultative Beizug weiterer Vertretungen in beratender Funktion wird ebenso vom federführenden Departement entschieden (Art. 6 Abs. 2) und nicht etwa vom Bundesrat.

(24) Von grösster Wichtigkeit ist aber, dass die Stäbe *von Anfang an bestmöglich funktionieren*.⁶⁶ In verschiedenen Szenarien v.a. in akuten Notlagen hängen die Erfolgsaussichten der Gefahrenabwehr und oder Schadenbekämpfung von richtigen Entscheiden in der ersten Stunde oder den ersten Stunden nach den Ereignissen (bzw. deren Beginn) ab. Wie die Krisenstäbe von Anfang an bestmöglich funktionieren sollen, wenn es «keine eigentliche Aus- und Weiterbildungsverpflichtung für Angehörige von Krisenstäben gibt»,⁶⁷ wie solche in den Kantonen selbstverständlich sind, dann ist dies wohl der situativen Schwarmintelligenz überlassen – ohne Beherrschen u.a. der *unverzichtbaren Stabsarbeitsmethodik*.

2.2 Die Weisungen über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrates vom 25. Januar 2023

2.2.1 Die Weisungen von 1999

(25) Es bestehen *Weisungen des Bundesrates*, die sich mit der *sicherheitspolitischen Führung* befassen. Die vormalige Version vom 3. November 1999⁶⁸ wurde stark geändert (durch die Weisungen vom Januar 2023⁶⁹ nicht formell, *de facto* aber aufgehoben).

(26) Die Fassung von 1999 bestimmte neben dem gleich gebliebenen *Sicherheitsausschuss des Bundesrates*, bestehend aus den Vorsteherinnen/Vorstehern des Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA), des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) und des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), mit jährlich wechselndem Vorsitz,⁷⁰ eine *Lenkungsgruppe Sicherheit* mit ständigen⁷¹ und nicht ständigen Mitgliedern, eine nachrichtendienstliche Koordinationsstelle⁷² sowie ein Lage- und Früherkennungsbüro.⁷³

Die *Kantone* fanden in diesen Weisungen *keine Berücksichtigung*.

Die darin vorgesehenen Gremien waren zwar keine Krisenstäbe, doch hatte die *Lenkungsgruppe Sicherheit* u.a. den Auftrag, als klassische Stabsaufgaben «für die Früherkennung von möglichen neuen Bedrohungsformen, Risiken und Gefahren und für die Frühwarnung» zu sorgen sowie «*Szenarien, Strategien und Optionen* *zuhanden des Sicherheitsausschusses des Bundesrates* unter Nutzung sämtlicher Möglichkeiten zur Gewinnung von Synergien in und ausserhalb der Verwaltung» zu erarbeiten.⁷⁴

Besonders fällt auf, dass der *Vorsitz der Lenkungsgruppe Sicherheit* «in der Regel jährlich» zwischen dem Staatssekretär des EDA, der Direktorin des Bundesamtes für Polizei und dem Generalstabschef *wechselte*.⁷⁵

Dem Sicherheitsausschuss des Bundesrates oblag es, «Beratungen und Entscheide des Bundesrates in sicherheitspolitischen Fragen zeitgerecht» vorzubereiten.⁷⁶

⁶⁵ MOHLER, BV Krisentauglichkeit (Fn. 11), Rz. 38 f.

⁶⁶ Vgl. Kritik im Ber. GPK-S (Fn. 22), 77: «chaotisch und unorganisierte Anfangsphase».

⁶⁷ Erl. Ber. (Fn. 3), 10.

⁶⁸ BBl 2000 228.

⁶⁹ BBl 2023 241.

⁷⁰ Art. 1 Abs. 3 Weisungen 1999.

⁷¹ Ständige Mitglieder waren danach: a. der Staatssekretär oder die Staatssekretärin des EDA; b. der Direktor oder die Direktorin des Bundesamtes für Polizeiwesen; c. der Generalstabschef; d. der Vizekanzler oder die Vizekanzlerin Information; e. der Staatssekretär oder die Staatssekretärin für Wirtschaftsfragen; f. der Chef oder die Chefin der Bundespolizei; g. der oder die Vorsitzende der Koordinationsgruppe Migration des EJPD; h. der Chef oder die Chefin Sicherheits- und Verteidigungspolitik im VBS; i. der Unterstabschef Nachrichtendienst; j. der Oberzolldirektor oder die Oberzolldirektorin; k. der Nachrichtenkoordinator oder die Nachrichtenkoordinatorin.

⁷² Art. 5 f. Weisungen 1999 (Fn. 68).

⁷³ Art. 7 f. Weisungen 1999 (Fn. 68).

⁷⁴ Art. 2 Abs. 3 Weisungen 1999 (Fn. 68).

⁷⁵ Art. 3 Abs. 2 Weisungen 1999 (Fn. 68).

⁷⁶ Art. 1 Abs. 2 Weisungen 1999 (Fn. 68)

Die Weisungen von 1999 regeln die Frequenz der Sitzungen nicht.

2.2.2 Die Weisungen von 2023

(27) Dies entfällt fast alles mit den Weisungen vom Januar 2023. Der *Sicherheitsausschuss des Bundesrates*, nun permanent unter dem Vorsitz des VBS, «*kann*»⁷⁷ sicherheitspolitische Geschäfte für Entscheide des Bundesrats vorbereiten.⁷⁸ Die Fakultativform «*kann*» überlässt es dem federführenden Departement, ob dem Bundesrat – allenfalls gar entgegen dem Antrag der Kerngruppe Sicherheit⁷⁹ – Entscheidungsvorbereitungen vorgelegt werden.

(28) Die mit den Weisungen 2023 geschaffene *Kerngruppe Sicherheit*, die deutlich kleiner zusammengesetzt ist als die vormalige Lenkungsgruppe Sicherheit,⁸⁰ hat gegenüber der Lenkungsgruppe Sicherheit als Vorgängerin auch deutlich abgespeckte Aufgaben.⁸¹ Nicht mehr dazu gehört, Szenarien, Strategien und Optionen zuhanden des Sicherheitsausschusses des Bundesrates zu erarbeiten. Zur Bedeutung dieser Änderungen vgl. nachfolgend Rz. 52 f.

2.3 Aufgabenüberschneidungen von permanentem Kernstab, PSK, OPK sowie Kerngruppe Sicherheit (KGSi)

(29) Der VE Krisenorganisation sieht in Art. 2 Abs. 3 und in Art. 9 einen «permanenten Kernstab» vor. Er soll «bei der *Vorbereitung auf Krisen* und bei der Bewältigung von Krisen» die Bundesverwaltung unterstützen. Dies ist ebenso die Aufgabe der Kerngruppe Sicherheit (KGSi) in den Weisungen über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung 2023. Sie besteht auch «permanent», auch wenn sie sich bloss nach Bedarf, mindestens aber sechsmal jährlich zu treffen hat (Ziff. 2.2 Abs. 4).

(30) Nach Abs. 5 Abs. 3 Bst. a VE koordiniert der PSK «das Krisenmanagement der Bundesverwaltung». Art. 7 Abs. 2 VE legt fest, der OPK «koordinier(e) die Tätigkeit der im Einsatz stehenden Krisenstäbe und der weiteren betroffenen Stellen». Da wohl die Krisenstäbe wie auch die «weiteren betroffenen Stellen» zur Bundesverwaltung gehören (vgl. Titel des VE dieser Verordnung), ergibt sich daraus auch eine *Überschneidung mit erheblichem Potential an Konflikten und Zeitverlust*.

(31) Die Weisungen 2023 über die sicherheitspolitische Führung des Bundesrates bestimmen sodann in Ziff. 2.2 Abs. 2: «Die KGSi koordiniert Geschäfte auf sicherheitspolitischer und operativer Ebene und sorgt für den Einbezug der betroffenen Dienststellen». Da, wie erwähnt, die Krisenorganisation der Bundesverwaltung nach dem vorgelegten VE auch bei bspw. durch Krieg ausgelösten «Krisen» Gültigkeit haben soll (vorstehend, Rz. 6 19, 37), ergibt sich daraus eine *dreifache Aufgabenüberschneidung*. Somit werden *Differenzen und Spannungen* schon von den *Kompetenzen* der verschiedenen Organe her *vorprogrammiert*.

2.4 Die Zusammensetzung der PSK gemäss Art. 6 VE im Besonderen

2.4.1 Bundesverwaltungsintern

(32) Die Zusammensetzung des PSK gemäss Art. 6 Abs. 1 VE ist – wie erwähnt – ausschliesslich auf eine *eng eingeschränkte Art von Krisen*, einseitig auf *finanzielle und wirtschaftliche Problematiken* ausgerichtet (Rz. 4 ff.), nicht aber auf durch Gewalt (bewaffneter Konflikt, ausgedehnte terroristischen Aktionen) oder schwere

⁷⁷ Vgl. ANDREAS KLEY, Der Bundesrat kann, kann, kann. . . Die Änderung des Covid-10-Gesetzes ist ein weiter-hin verfassungswidriges Vorhaben, in: NZZ vom 20. Oktober 2021, 17.

⁷⁸ Ziff. 1.2 Abs. 1 Bst. d Weisungen 2023 (Fn. 69).

⁷⁹ Ziff. 2.1 f. Weisungen 2023 (Fn. 69).

⁸⁰ Ihr gehören als ständige Mitglieder an: der Staatssekretärin oder dem Staatssekretär des EDA; der Direktorin oder dem Direktor des NDB; der Chefin oder dem Chef (heute Staatssekretär) Sicherheitspolitik des VBS; der Direktorin oder dem Direktor des Bundesamts für Polizei.

⁸¹ Ziff. 2.2. Abs. 1 bis 3 Weisungen 2023 (Fn. 69).

Schäden an der Infrastruktur durch Cyberwar. Diese Zusammensetzung entspricht daher nicht dem im Erl. Ber. bekundeten Anspruch, auch für «Krisen» wie Krieg (Rz. 6, 19) richtig zu sein. Da der PSK die politisch-strategische Lage zu beurteilen und Handlungsoptionen z.H. des Bundesrates zu erarbeiten hat, ist *unerfindlich*, weshalb für diese Aufgabe weder der *Staatssekretär für Sicherheitspolitik* noch der *Nachrichtendienst des Bundes* als *festgelegte* Mitglieder vorgesehen sind. Dazu gehören aber auch weitere Bundesstellen, welche aktuell von grösster Wichtigkeit sind, so z.B. der *Chef der Armee* oder seine Stellvertretung und das *Bundesamt für Cybersicherheit*.

2.4.2 Zur Bundesstaatlichkeit

(33) Wie bereits ausgeführt, schreibt die BV die Mitwirkung der Kantone bei der Willensbildung der Kantone vor (vorstehend, Rz. 13 ff.). Im Erl. Ber zu Art. 6 heisst es: «Im PSK werden Kantone, Wissenschaft sowie weitere Stellen (beispielsweise aus der Wirtschaft oder der Zivilgesellschaft) *systematisch* einbezogen». Diesem Anspruch der Kantone wird mit dem *fakultativen* Beizug der Kantone, die in *beratender Funktion* und gemäss Entscheid des federführenden Departementes *beigezogen werden können, in keiner Weise Rechnung getragen* (vgl. Rz. 27).

(34) Da in einer Krisenlage die *Hauptlast der Umsetzung des Bundesrechts* (Art. 46 BV) ebenso wie der *Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung*, abgesehen von einem Einsatz (von Teilen) der Armee, und selbst dann, ohnehin *von den Kantonen und Gemeinden* (Polizei, Feuerwehren/Rettungsdienste, medizinische Dienste, Zivilschutz, Soziales) *getragen* wird, ist deren Einbezug vom Sachlichen her, *Koordinationspflicht nach Art. 57 BV*, umso zwingender. Die Kantone werden aber gemäss der Formel «*ferner liefern*» behandelt. Ein *systematischer Beizug der Kantone* ist im Wortlaut des VE gerade *nicht vorgesehen*.

(35) Gemäss Erl. Ber zu Art. 6 VE stellt im Fall, dass ein PSK eingesetzt wird, die Konferenz der Kantone (KdK) «und die thematisch am stärksten betroffene Direktorenkonferenz die Vertretung der Kantone in diesem Gremium sicher».⁸² Diese Vertretung steht in einem eigenartigen Spannungsverhältnis zu Art. 15 abs. 2 VE, wonach die Kantone eine Kontaktstelle bezeichnen, welche die permanente Kontaktstelle des Kernstabes (d.h. nicht des PSK oder OPK, sondern des Stabsorgans des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz, BABS) *unter bestimmten Voraussetzungen*⁸³ kontaktieren können. Weiteres dazu in Rz. 47, 56 f.

2.5 Der OPK, Art. 7 f. VE

(36) Abgesehen vom Bundesamt für Justiz (BJ) bleibt die Zusammensetzung der OPK gänzlich offen bzw. dem Gutdünken des federführenden Departements überlassen. Die festgelegte Zugehörigkeit des BJ hängt offenkundig mit der Aufgabe gemäss Art. 7 Abs. 1 VE zusammen, für die PSK *Informationen* zu «*verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Einschränkung von Grundrechten und den Erlass von Notrecht*» aufzubereiten. Dies entspricht nicht einer operativen Aufgabe (vgl. dazu Rz. 56 f.).

(37) Die Aufgabe des OPK wird in Art. 7 Abs. 1 VE umschrieben mit: «*trägt die für die Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen relevanten Informationen zusammen*». Diese Aufgabe ruft nach bestimmten in den OPK zwingend einzubeziehenden Fachkräften, was indessen nicht vorgesehen ist.

2.6 Einsetzung der Krisenstäbe

(38) Gemäss Art. 3 Abs. 1 VE setzt der Bundesrat den PSK ein, «*wenn eine unmittelbare und schwere Gefahr für Staat, Gesellschaft oder Wirtschaft droht*». «*Wenn eine unmittelbare und schwere Gefahr droht*», entspricht *inhaltlich* etwa der Formulierung in Art. 185 Abs. 2 BV (vgl. Rz. 4). Nur handelt es sich in Art. 185 Abs. 2 BV um die Voraussetzung für den Erlass von Verordnungen oder Verfügungen, also das Auflegen von Pflichten oder die Einschränkung von (Grund-) Rechten. Einen Krisenstab erst einzusetzen,

⁸² Zur Frage der demokratischen und bundesstaatlichen Legitimation vgl. Rz. 55 f.

⁸³ Art. 15 Abs. 2 VE.

wenn eine unmittelbare schwere Gefahr droht, ist – ausser im Überraschungsfall, welcher mit der Früherkennung eigentlich nicht mehr eintreten sollte – offenkundig spät, so spät, dass die Aufgabe des PSK nach Art. 5 Abs. 2 VE («erarbeitet *Handlungsoptionen* und Entscheidungsgrundlagen zuhanden des Bundesrates») weitgehend verunmöglicht wird.

(39) Im Erl. Ber. zu Art. 3 VE heisst es dazu, die Einsetzung eines federführenden Departements könne auch vor Eintritt einer Krise durch eine «stille» Eskalation erfolgen. Dann handelt es sich also (noch) nicht um eine «Krise». Was heisst «stille Eskalation»? Der Bundesrat könne ein federführendes Departement bestimmen und erst später den PSK einsetzen. Dies widerspricht jedoch der Definition von Krise im Bericht Notrechtanwendung⁸⁴ dem Wortlaut von Art. 3 Abs. 1 VE; danach *setzt der Bundesrat den PSK ein* und bestimmt dann ein federführendes Departement.

(40) Die Abwicklung des Antrages zum Einsetzen der Krisenstäbe erfolgt gemäss «rotem Ordner» (Bundesratsgeschäfte der Sektion Bundesratsgeschäfte der Bundeskanzlei) auf drei «nicht separate, sondern sich ergänzende Varianten» (Erl. Ber. zu Art. 3). Die Varianten schreiben ein überaus kompliziertes und nicht notwendigerweise «sich ergänzendes» Vorgehen vor, das in jedem Fall einen erheblichen Zeitaufwand verursacht. Dieser Zeitaufwand bedeutet *Zeitverlust* in einer Situation, in der *sachliche und zeitliche Dringlichkeit* besteht (vgl. Rz. 4, 24). Diese so skizzierten Vorgehensweisen sind auch mit Art. 26 Abs. 1 und 2 RVOG,⁸⁵ den *Kompetenzen der Bundespräsidentin oder des Bundespräsidenten* «in dringlichen Fällen» *nicht in Übereinstimmung* zu bringen.

2.7 Der permanente Kernstab, Art. 9 ff. VE

(41) Der permanente Kernstab wird gemäss Erl. Ber. zu Art. 10 VE aus Mitarbeitenden des BABS und der Bundeskanzlei (BK) zusammengestellt. Er betreibt eine eigene Geschäftsstelle (Art. 10 Abs. 2 VE). Die Aufgaben des permanenten Kernstabes teilen sich in solche *zur Vorbereitung auf Krisen* (Art. 9 Abs. 1, Art. 12 VE) und *im Krisenfall* (Art. 11 VE).

(42) Bei den Aufgaben im Krisenfall fällt neben vielen rein verwaltungstechnischen Arbeiten auf, dass er die *Lagebeurteilung* für den PSK und den OPK sicherzustellen hat (Art. 11 Bst. d VE). Dies ist – gegliedert in die verschiedenen Elemente einer Lagebeurteilung – eigentlich die *Kernaufgabe von PSK und OPK sowie der Kerngruppe Sicherheit*⁸⁶ je aufgabenbezogen (mit den dafür notwendigen Fachkräften).

3. Beurteilung

(43) Es bestehen erhebliche Widersprüche innerhalb der vorgeschlagenen Regelungen des VE und manifeste Ungereimtheiten zwischen diesem VE und den aktuellen Weisungen des Bundesrates über die sicherheitspolitische Führung.

(44) Nach Art. 3 Abs. 1 VE setzt der Bundesrat einen PSK ein, «wenn eine unmittelbare und schwere Gefahr für Staat, Gesellschaft oder Wirtschaft droht, die mit den bestehenden Strukturen nicht bewältigt werden kann». Darin ist keinerlei Beschränkung zu erkennen, die Vo soll also auch in Lagen,⁸⁷ in denen *sicherheitspolitische* und *akute Sicherheitsprobleme* im Vordergrund stehen, Gültigkeit haben. Diese Voraussetzung verlegt die Einsetzung des PSK auf einen sehr späten Zeitpunkt (quasi: «en cas de guerre sonnez trois fois») und verringert die Möglichkeit, Optionen vorzulegen, wie dies noch Aufgabe der Lenkungsgruppe Sicherheit nach den Weisungen 1999 war (vgl. Rz. 26). Die *Früherkennung* gehört explizit nicht mehr zu den Aufgaben der Stäbe einschliesslich permanenter Kernstab, auch wenn sich diese wohl darum bemühen. So war die

⁸⁴ Vgl. Rz. 2.

⁸⁵ «¹ Der Bundespräsident oder die Bundespräsidentin ordnet in dringlichen Fällen vorsorgliche Massnahmen an.

² Ist die Durchführung einer ordentlichen oder einer ausserordentlichen Verhandlung des Bundesrates nicht möglich, so entscheidet an dessen Stelle der Bundespräsident oder die Bundespräsidentin.»

⁸⁶ Ziff. 2.2 Abs. 1 der Weisungen 2023 (Fn. 69).

⁸⁷ Vgl. Fn. 23.

Überraschung des Bundesrates über das Losschlagen Russlands mit dem Aggressionskrieg gegen die Ukraine am 24. Februar 2022 kein Beleg für eine vorausschauende wirklichkeitsgerechte Beurteilung.⁸⁸ Allerdings gehört seit dem 1. Januar 2024 der neue Staatssekretär für Sicherheitspolitik der Kerngruppe Sicherheit an.

(45) Es irritiert, dass das *Staatssekretariat für Sicherheitspolitik* im PSK *nicht als obligates Mitglied vorgesehen* ist und dass nach Ziff. 1.4 der Weisung 2023 *an den Sitzungen des Sicherheitsausschusses des Bundesrates als ständige Teilnehmer* der Direktor des Nachrichtendienstes sowie die Bundesratssprecherin und der Sekretar eingeladen sind, *nicht aber der Staatssekretär für Sicherheitspolitik*. Das aber ist seine Aufgabe: «Das Staatssekretariat antizipiert sicherheitspolitische Entwicklungen und erarbeitet strategische Handlungsoptionen zuhanden der politischen Entscheidungsträger. Es stimmt die sicherheitspolitischen Instrumente in der Bundesverwaltung aufeinander ab...».⁸⁹

(46) Nicht zu übersehen ist, dass zwischen den Aufgaben des Sicherheitsausschusses des Bundesrates nach Ziff. 1.2 der Weisungen 2023 (« Er kann sicherheitspolitische Geschäfte für *Entscheide des Bundesrats vorbereiten*») und Art. 5 Abs. 1 VE («1 Der PSK beurteilt die politisch-strategische Lage und erarbeitet Handlungsoptionen und *Entscheidungsgrundlagen zuhanden des Bundesrates*») - dies via federführendes Departement mit Änderungsmöglichkeiten) Überschneidungen bestehen, die in Zeiten grosser Dringlichkeit zu Spannungen führen und sich damit nachteilig auswirken können.

(47) Die Weisungen über die sicherheitspolitische Führung 2023 sehen die Koordination mit den Kantonen auf zwei Arten vor: der Sicherheitsausschuss des Bundesrates klärt den Koordinationsbedarf mit den Kantonen an jeder Sitzung (mindestens viermal jährlich) ab;⁹⁰ die Koordination erfolge über die Politische Plattform des Sicherheitsverbunds Schweiz (SVS).⁹¹ Demgegenüber enthält Art. 16 VE, Kantone, eine Regelung, wonach die Kantone frühzeitig in die «Ereignisbewältigung» einzubeziehen seien, und welche den Kantonen vorschreibt, je eine Kontaktstelle zu bestimmen. Die KdK wird sodann für den Bund als «*single point of contact*» für die interkantonalen Konferenzen bezeichnet. Es geht nach diesen Erläuterungen, auch hier ist die Sprache bezeichnend, also nicht mehr um den *Einbezug der Kantone in die Willensbildung des Bundes* in den Stäben. Dass die Kantone bei der *Ereignisbewältigung* wesentliche Aufgaben erfüllen, und sei es auch bloss in der Umsetzung des Bundesrechts (Art. 46 Abs. 1 BV), ist eine Selbstverständlichkeit. Wer die Kantone durch welches Gremium und wie (bestimmte Voraussetzungen, vorstehend, Rz. 35) gegenüber dem Bund vertritt, *kann formell auch nicht in einer Vo über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung geregelt werden*.

(48) Sicherheitspolitisch betrachtet, ergeben sich erhebliche *Widersprüche* zwischen den im VE vorgesehene Regelungen und den Weisungen über die sicherheitspolitische Führung des Bundesrates. Nach der Rechts-hierarchie geht die Vo als Erlass (Rechtssätze) einer Weisung vor. Die Zusammensetzung der Stäbe gemäss VE genügt jedoch der Bewältigung sicherheitspolitischer Probleme von vorneherein nicht. Die Weisungen können aber die Verordnung nicht derogieren.

(49) Nochmals sei auf die *Weisungen über die Risikopolitik des Bundes* vom 24. September 2010⁹² des Eidg. Finanzdepartementes (von über 100 Seiten Umfang) hingewiesen (vgl. Rz. 4). Nach deren sehr breiter Zielsetzung (Risiko heisst «wesentliche negative finanzielle und nichtfinanzielle Auswirkungen auf die Erreichung der Ziele des Bundes») können darunter auch schwerwiegende Schadenpotentiale durch militärische, terroristische oder Cyberwar Einwirkungen, abgesehen von weiträumig zerstörerischen Erdbeben, verstanden werden. Zu den *vorrangigen Zielen des Bundes* im Sinne der Schweizerischen Eidgenossenschaft gehören

⁸⁸ Tagesanzeiger vom 24. Februar 2024 (<https://www.tagesanzeiger.ch/bundesrat-maurer-spricht-von-hoher-ratlosigkeit-im-bundesrat-944642455159>): «Ueli Maurer spricht von hoher Ratlosigkeit im Bundesrat», «Bundesrat Ueli Maurer hat sich überrascht über den russischen Einmarsch in der Ukraine geäußert. Im Bundesrat herrsche eine hohe Ratlosigkeit, sagte er...»

⁸⁹ Website des Staatssekretariates für Sicherheitspolitik SEPOS (<https://www.sepos.admin.ch/de>)

⁹⁰ Ziff. 1.5 Abs. 1 Weisungen 2023 (Fn. 69).

⁹¹ Ziff. 1.5 Abs. 2 Weisungen 2023 (Fn. 69) (die politische Plattform SVS hat keine gesetzliche Grundlage und somit auch keine demokratische Legitimation).

⁹² BBl 2010 6549.

der Schutz der Freiheit und der Recht des Volkes sowie die Bewahrung der Unabhängigkeit und Sicherheit des Landes (Art. 2 Abs. 1 BV). Das geht auch aus dem Handbuch zum Risikomanagement Bund⁹³ hervor. In Ziff. 1.4 heisst es: «Das Risikomanagement befasst sich mit *allen Aufgabengebieten des Bundes*, somit auch mit *sehr sensiblen Bereichen wie z. B. der inneren und äusseren Sicherheit*». Trotz des Ansprechens von *Risikoursachen* in Ziff. 3.2.2, erscheinen unter Analyse und Bewertung (Ziff. 3.3) jedoch keine gewaltbezogenen Ursachen (ausgenommen ein Hinweis auf unerwartete terroristische Angriffsmethoden [Rz. 4]).

3. Abschliessende Betrachtungen

(50) Der vorliegende VE ist auf eine eng begrenzte Art von Krisentypen ausgerichtet (vgl. Rz. x ff.). Dies ist die *Folge einer beschränkten Optik* auf aussergewöhnliche Ereignisse der vorherigen 15 Jahre (UBS-Refinanzierung, Covid-19-Pandemie, Übernahme der CS durch die UBS und AXPO-Rettungsschirm), welche den Bundesrat veranlasst haben, «*Notrecht*» nach Art. 185 Abs. 3 BV zu erlassen. Diese Anwendung von «*Notrecht*» wurde in der rechtswissenschaftlichen und politologischen Literatur deutlich kritisiert. Die beschränkte *Optik stimmt mit der heutigen geopolitischen Lage und aktuellen Bedrohungsmöglichkeiten oder gar realen Bedrohungen und Störungen nicht überein*. Verschiedene auch staatliche Institutionen der Schweiz wurden bereits im Stil von Cyberwar angegriffen. Die ungeheure *Verletzlichkeit der Schweiz* mit ihren *empfindlichen Infrastrukturen*,⁹⁴ welche auch für weite Teile Europas äusserst wichtig sind, wurde nicht in Erwägung gezogen, ebenso wenig, dass die Organe des Parlamentes oder die Verwaltung samt Krisenstäben deswegen u.U. nicht mehr (hinreichend) funktionieren könnten. Aber auch weitere Gefahren wie die *gezielten Desinformationen* auf verschiedensten Kanälen, von denen zwar die Medien oft berichten,⁹⁵ sind kein Thema.

(51) Der VE ist eine reine Antwort auf die Kritik der Geschäftsprüfungskommissionen des Parlaments zur Bewältigung der Pandemie. Auch der GPK-S, welche ihren Bericht am 10. Oktober 2023 publiziert hat, wäre es gut angestanden, den seit dem 24. Februar 2022 tobenden Aggressionskrieg Russlands in der Ukraine in die Überlegungen zur «Krisenbewältigung» einzubeziehen. Dazu wäre auch ein Blick auf die Weisungen über die sicherheitspolitische Führung des Bundesrates nötig gewesen (nachfolgend).

(52) Im gleichen Zeitraum wie für die Vorbereitung dieses VE wurden auch die *Weisungen über die sicherheitspolitische Führung des Bundesrates von 1999*⁹⁶ stark geändert. Der Zusammenhang ist evident. Die Organisation zur Bewältigung ausserordentlicher Lagen gemäss den Weisungen von 1999 war schlanker. Die Lenkungsgruppe Sicherheit bildete, ohne diese Bezeichnung zu tragen, den Stab des Sicherheitsausschusses des Bundesrates. Seine Anträge gelangten direkt in diesen Sicherheitsausschuss, mithin in das Bundesratsgremium bzw. zu den drei sicherheitspolitisch schwergewichtigen Departementschefs.

(53) Die vormalige Organisation vermied eine Mehrheit von Stäben. Die jetzt vorgeschlagene Vo und die bereits in Kraft gesetzten neuen Weisungen über die sicherheitspolitische Führung mit ihren gegenseitig widersprüchlichen Bestimmungen komplizieren und verbürokratisieren den Geschäftsablauf, was die Staatsführung in «Krisen» mit grossen sachlichen und zeitlichen Dringlichkeiten unübersichtlich macht, verlangsamt und somit schadet.

(54) Die Bundesverfassung kennt keine Notstandsbestimmungen. Das bedeutet umgekehrt, dass die Verfassungsnormen, die verfassungsrechtlichen Kompetenzen, Rechtsetzungsverfahren und Rechte durchwegs gelten, auch in «Krisen», ausserordentlichen oder Notlagen, wenn *sachliche und zeitliche Dringlichkeit* vorrangig ist und

⁹³ Fassung vom 15. 9. 2022 (file:///C:/Users/Markus%20Mohler/Downloads/Handbuch_Risikomanagement_Bund_d%20(7).pdf).

⁹⁴ Z.B. IT-Panne bei der SBB: Zugverkehr zeitweise schweizweit gestört, 20 Minuten v. 20. August 2024 (<https://www.20min.ch/story/sbb-panne-billetkauf-nicht-moeglich-anzeigen-an-bahnhofen-gestoert-103171418>); Cyberangriff auf Swisscom, Tagesanzeiger vom 23. August 2023 (<https://www.tagesanzeiger.ch/swisscom-twint-und-e-banking-nach-cyberangriff-ausgefallen-573293136128>).

⁹⁵ Z.B. So verbreiten alternative Schweizer Medien russische Propaganda, Tagesanzeiger, 3. u2024 (<https://www.tagesanzeiger.ch/russland-wie-alternative-medien-russische-propaganda-verbreiten-398043113773>).

⁹⁶ Fn. 68.

auch Grundrechte u.U. eingeschränkt werden müssen.⁹⁷ Durch die in den letzten Jahren schon gehäufte, verfassungsrechtlich stark umstrittene Anwendung von Art. 185 Abs. 3 BV mit verfassungsunmittelbaren Verordnungen als «Notrecht» (vorstehend, Rz. 7 f.) bleibt im Fall eines *Notstandes* nur der Rückgriff auf *extrakonstitutionelle Regelungen i.S. der Vollmachtenbeschlüsse* von 1914 und 1939.⁹⁸ *Dies ist eines Rechtsstaates unwürdig.* Die nachträgliche Kritik fiele noch schärfer aus als dies heute in Bezug auf die beiden geschichtlichen Phasen der Fall ist. Entsprechende Verfassungs-*Notstandsbestimmungen* wären durchaus *verfassungswürdig*.⁹⁹

(55) Mit SAXER/BRUNNER ist festzustellen, dass das *intrakonstitutionelle Notrecht ein Paradox* ist.¹⁰⁰ Aber mehr als das: Es bedeutet, dass einerseits *die verfassungsrechtlichen Eckpfeiler* der Rechtsstaatlichkeit, der Demokratie, der Gewaltenteilung und des Föderalismus *missachtet* und andererseits die *Gefahr des Verlustes der rechtzeitigen Handlungsfähigkeit der staatlichen Behörden heraufbeschworen* wird. Dies beruht letztlich darauf, dass bisher weder von der Politik noch von der Wissenschaft Anstrengungen unternommen worden sind, das Spannungsverhältnis zwischen den genannten Postulaten auf der einen und der Handlungsfähigkeit des Staates in Notlagen auf der anderen Seite mit verfassungsrechtlichen Bestimmungen nach einem entsprechend sorgfältigen Verfahren der materiellen und formellen Verfassungsergänzung¹⁰¹ zu mildern.

(56) Im Bericht des Bundesrates zur Notrechanwendung wird ausgeführt, eine externe Expertengruppe sei der Auffassung, die Verfassungsbestimmungen in den Artikeln 184 Absatz 3 und 185 Absatz 3 BV sei nicht mehr zeitgemäss, eine blosser Nachführung der Verfassung sei jedoch keine Option. «Sinnvoll sei eine Verfassungsänderung höchstens dann, wenn auch materiell Änderungen vorgenommen würden, so zum Beispiel, wenn die Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit der Bundesrat Notrecht erlassen darf, konkretisiert, die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bundesrat und Parlament geklärt, weitere Organe in den Notrechtsprozess miteinbezogen oder die Bestimmungen zur Überführung von Notrecht im RVOG auf die Verfassungsebene gehoben würden.»¹⁰² Eine Begründung dafür, weshalb dies nicht empfohlen wird, ist nicht zu finden. Mit Blick auf die aktuelle geo-politische Lage und die heftig kritisierte Anwendung von «Notrecht» nach Art. 185 Abs. 3 BV ist eine solche Verfassungsergänzung jedoch geradezu überfällig. Vgl. dazu nachfolgend Rz. 57 f.

(57) Die Anforderungen an die Rechtsstaatlichkeit einschliesslich Demokratie und Gewaltenteilung sowie die *verfassungskonforme Legitimation* für die *allfällige Einschränkung von Grundrechten* und der *Einbezug der Kantone in die Entscheidungsfindung* zur Bewältigung ausserordentlicher Lagen *können nicht mit einer Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung ohne belastbare gesetzliche Grundlage* samt einem überaus komplexen, bürokratischen Mechanismus und zweifelhaft zusammengesetzten Stäben *geregelt und schon gar nicht befriedigt* werden. Die Folgen davon sind absehbar: die Staatsführung in einer «Krise» verliert an Glaubwürdigkeit und Autorität, Verordnungen oder Verfügungen werden nicht eingehalten.¹⁰³

(58) Die hier diskutierten Probleme, welche sich am Vorentwurf einer vom Verfassungsrecht nicht gestützten Verordnung mit aller Deutlichkeit manifestieren, können *nur auf der Ebene der Verfassung*, gegebenenfalls mit einer entsprechenden Gesetzgebung, angegangen werden. Das mag ein mühsamer, aber lohnender Prozess sein, mit dem die angesprochenen Legitimitäts- und Rechtsstaatsprobleme – wenn wohl auch nicht allseits restlos befriedigend, aber als *verfassungsrechtliche Ausnahmeregelung zur Gewährleistung der Staatsführung in Notlagen bzw. im Notstand* mit rechtzeitigen Beschlüssen genügend belastbar – gelöst werden können. Dies führte auch zur bereits von KURT EICHENBERGER *geforderten Legitimierung*¹⁰⁴ des Notstandsrechts.

⁹⁷ MOHLER, BV Krisentauglichkeit (Fn. 11), Rz. 29 ff.; Erl. Ber. (Fn. 3), Ziff. 3, S. 4

⁹⁸ S. ANDREAS KLEY, VdS (Fn. 34), Bd. 1, I.3, N 51 f.; DERS., Verhältnis von Föderalismus und Demokratie, VdS (Fn. 34), Bd. 1, III.4, N. 28; vgl. auch MARTIN LENDI, Notstandsrecht ist stets eine Versuchung, in: NZZ vom 16. August 2024, 18.

⁹⁹ MATTHIAS MAHLMANN, Schutz der Verfassung, VdS (Fn. 34), Bd. I, I.9, N 54; MOHLER, BV Krisentauglichkeit (Fn. 11), Rz. 68 ff.

¹⁰⁰ SGK (Fn. 34), N 68 zu Art. 185.

¹⁰¹ MOHLER, BV Krisentauglichkeit (Fn. 11), Rz. 62 ff., insbes. 74.

¹⁰² BR Notrechanwendung (Fn. 2), 54.

¹⁰³ Vgl. MOHLER, BV-Krisentauglichkeit (Fn. 11), Rz. 15 mit Fn. 45: grosse Sportveranstaltungen wurden trotz Verbots durchgeführt.

¹⁰⁴ Rz. x.

(59) Die Erfahrung lehrt, dass in ausserordentlichen Situationen, welche die Behörden zu raschen und auch einschneidenden Beschlüssen zwingen, die *Rechtsgrundlagen dafür klar und eindeutig sein müssen und nicht (über)kompliziert oder gar widersprüchlich sein dürfen.*

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Mohler'.

(Mohler)