

Sachdokumentation:

Signatur: DS 3099

Permalink: www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/3099



Nutzungsbestimmungen

Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.

Demokratie und Föderalismus auf Corona-Irrfahrt?

*Acht Rezepte zur Stärkung des Krisenmanagements
in Bund und Kantonen*

analyse

Lukas Schmid unter Mitarbeit von Pascal Lago

Die Kritik an der politischen Bewältigung der Covid-19-Pandemie ist allgegenwärtig. Besonders dem föderalen Krisenmanagement haftet der Ruf an, in der Corona-Krise mehr Fluch als Segen zu sein. In der vorliegenden Analyse untersucht Avenir Suisse den Zustand der Institutionen und zeigt, wie diese gestärkt werden können.

Die Politik operiert bis heute ausserhalb der üblichen Entscheidungsstrukturen, denn die eidgenössischen Räte haben mit dem Covid-19-Gesetz die bundesrätlichen Befugnisse stark ausgeweitet. Mangelndes Vertrauen in den digitalen Fortschritt hat die notwendige parlamentarische Aufsicht über das Regierungshandeln in der Krise zusätzlich erschwert. Ebenso vermisst die Schweiz trotz kantonalen Lösungsansätzen ein landesweites Koordinationssystem, das ein transparentes Pandemie-Monitoring ermöglicht. Besonders klar wurde mit Corona die Notwendigkeit einer eindeutigen Aufgabenteilung.

Für die Bewältigung künftiger Krisen braucht es eine klarere Zuweisung der Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Kantonen, eine verstärkte parlamentarische Kontrolle des Notrechtregimes, aber auch eine zügigere Digitalisierung des öffentlichen Sektors, und die Einführung der E-Demokratie.

| | |
|--|------------|
| – Krisenanfällige Demokratie ohne Fortschritte bei der Digitalisierung | – 3 |
| – Abstimmungstermine einhalten | 3 |
| – E-Collecting und E-Voting in die Wege leiten | 4 |
| – Für ein Schweizer E-Parlament | 4 |
| – Fortführung des Notrechtregimes erfordert parlamentarische Kontrolle | 5 |
| – Anwendung von Notrecht per Gesetz einengen | 7 |
| | |
| – Föderales Krisenmanagement setzt konsequente Aufgabenteilung voraus | – 9 |
| – Prinzip der fiskalischen Äquivalenz auch in Krisenlagen | 9 |
| – Vom föderalen Innovationslabor profitieren: landesweites Koordinationssystem für Pandemie-Monitoring | 10 |
| – Verantwortlichkeiten entflechten und Verantwortung für zugeteilte Aufgaben übernehmen | 11 |
| – Der Föderalismus als Prinzip steht zu Unrecht am Pranger | 13 |
| | |
| Literatur | 15 |

Herausgeber Avenir Suisse, www.avenir-suisse.ch
 Internes Lektorat Verena Parzer-Epp
 Gestaltung Carmen Sopi

© Februar 2021 Avenir Suisse, Zürich

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Da Avenir Suisse an der Verbreitung der hier präsentierten Ideen interessiert ist, ist die Verwertung der Erkenntnisse, Daten und Abbildungen dieses Werks durch Dritte ausdrücklich erwünscht, sofern die Quelle exakt und gut sichtbar angegeben wird und die gesetzlichen Urheberrechtsbestimmungen eingehalten werden.

Download www.avenir-suisse.ch/publication/schweizer-foederalismus-auf-corona-irrfahrt/

Krisenanfällige Demokratie ohne Fortschritte bei der Digitalisierung

Unter grossem Handlungsdruck haben staatliche Führungsorgane seit der rasanten Verbreitung des Covid-19-Virus im ersten Quartal 2020 weltweit ausserordentliche Präventionsmassnahmen verfügt. In der Schweiz ergriff der Bundesrat Mitte März mithilfe des Instruments der ausserordentlichen Lage das alleinige Krisenmanagement. Knapp ein Jahr danach überschlagen sich die Ereignisse zwar nicht mehr, doch die politische Schweiz ist weiterhin vom Virus erfasst. Zeit für eine erste Bestandesaufnahme zu der Krisenbewältigung und den Institutionen der Schweizer Demokratie. Angesichts der anhaltenden Krise erhebt diese Analyse nicht den Anspruch auf eine vollständige Einordnung. Doch sie bewertet und empfiehlt, wo es zum jetzigen Zeitpunkt gebührend erscheint.

Abstimmungstermine einhalten

Zwei Tage nach Ausrufung der ausserordentlichen Lage beschloss der Bundesrat am 18. März 2020, die eidgenössische Volksabstimmung vom 17. Mai vorerst abzusagen.¹ Die Begründung, ein umfassender Meinungsbildungsprozess sei unter den gegebenen Umständen nicht möglich, zeugt von einer anachronistischen Vorstellung über den Ablauf des Meinungsbildungsprozesses (Schnell und Ammann 2020). Angesichts der hohen Ansprüche an die Bevölkerung mit Homeschooling und Homeoffice erstaunt dieser Entscheid umso mehr, als die öffentlichen Diskussionen rund um die getroffenen Massnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie ironischerweise auf allen digitalen Kanälen stattfanden.

Die erschwerte Ausgangslage hielt die Behörden im Kanton Schwyz und der Stadt Luzern ausserdem nicht davon ab, Ende März Wahlen durchzuführen. Der Schwyzer Regierungsrat hielt auch am Termin für den zweiten Wahlgang am 17. Mai fest (Regierungsrat SZ 2020). Dieser Entscheid legt den Schluss nahe, dass weder die Abwicklung des Wahlprozesses noch die Ausübung des demokratischen Wahlrechts wesentlich eingeschränkt waren.

Empfehlung 1:

Solange der Meinungsbildungsprozess und die Durchführung am Wahltag sichergestellt werden kann, ist in künftigen Krisensituationen auf eine Verschiebung von Abstimmungen konsequent zu verzichten.

1 Am 29. April gab der Bundesrat bekannt, den Urnengang am 27. September durchzuführen.

E-Collecting und E-Voting in die Wege leiten

Auf der Höhe der ersten Pandemiewelle verfügte der Bundesrat auch einen Fristenstillstand für die Einreichung von Volksinitiativen und Referenden, währenddem keine Unterschriften gesammelt werden durften, und die zuständigen Stellen keine Stimmrechtsbescheinigungen erteilten. Laut einigen Rechtsexperten wurde damit allenfalls die Grenze zum Verfassungsbruch überschritten (NZZ 2020b). Die Politik täte gut daran, diesen Vorwurf ernst zu nehmen und ihre seit langem anhaltende Opposition gegen die Digitalisierung von Abläufen abzulegen. Das zögerliche Vorgehen der Bundeskanzlei bei der Digitalisierung der Schweizer Demokratie rächt sich jetzt. Der konsequenten Digitalisierung der demokratischen Abläufe ist gerade auch im Hinblick auf künftige Krisen ein höherer Stellenwert einzuräumen (Landman and Splendore 2020).

Während in der Vergangenheit vorab die Sicherheits- und Verifizierbarkeitsbedenken bei der elektronischen Stimmabgabe den politischen Diskurs dominierten, wäre es aus direkt-demokratischen Gründen umso wichtiger, die Pandemiekrise als Chance für einen Neustart in Sachen E-Voting zu nutzen. Die jüngsten Entwicklungen stimmen verhalten optimistisch: So hat der Ständerat die vom Nationalrat vor der Krise unterstützte Motion «Marschhalt beim E-Voting» im September 2020 abgelehnt (Zanetti und Grütter 2018) und der Bundesrat vor dem Jahreswechsel eine Neuausrichtung des Versuchsbetriebs mit E-Voting in die Vernehmlassung geschickt (Bundesrat 2020b).

Empfehlung 2:

Zur Wahrung der direkten Demokratie auch in Krisensituationen sind die Voraussetzungen für eine rasche und flächendeckende Einführung von E-Collecting und E-Voting zu schaffen.⁻² Die Gesetzgebung über die politischen Rechte muss auf Ebene des Bundes und der Kantone entsprechend angepasst werden.

Für ein Schweizer E-Parlament

Auch die Frühjahrssession des Parlaments wurde angesichts der anrollenden Pandemie frühzeitig abgebrochen. In Anbetracht der mit grosser Unsicherheit verbundenen, neuartigen Bedrohungslage ist ein solcher Schritt zwar nachvollziehbar, doch sollte dies kein Anlass für die Legislative sein, sich selbst ausser Kraft zu setzen (Schweizer Parlament 2020). Gerade in Notsituationen, die mit der Einschränkung von Freiheitsrechten einhergehen, müsste das Parlament in der Lage sein, seiner Kontrollfunktion als Volksvertre-

2 Avenir Suisse hat diese Forderung an anderer Stelle detailliert begründet; siehe Ammann und Schnell (2019).

tung auch digital nachzukommen und staatliches Handeln demokratisch zu legitimieren. Hätte das Parlament den digitalen Wandel rechtzeitig in die Wege geleitet, hätte die Covid-19-Sondersession nicht erst im Mai stattgefunden.

Um die parlamentarischen Infrastrukturen für solche Notsituationen fit zu machen, sollte die Möglichkeit eines «E-Parlaments» bestehen (Schnell und Ammann 2020). Damit ist eine technische Infrastruktur gemeint, die es den Parlamentarierinnen und Parlamentariern erlaubt, in den Kommissionen und im Ratsplenum nach den gewohnten, und nicht nach Notstandsregeln zu verfahren und dabei zwar nicht die physische, jedoch die virtuelle Anwesenheit zu wahren (Wessels und Schroeder 2020). Die Antwort des Parlamentsbüros auf eine am 11. März 2020 zu diesem Thema eingereichte Interpellation (Fiala 2020) lässt tief blicken und zeugt von der nach wie vor bestehenden Skepsis gegenüber dem digitalen Fortschritt in der Parlamentsarbeit. Bei einer Einführung seien die «hohen technischen Anforderungen» sowie eine Reihe von Themen wie Datenschutz, Verfahrensfragen oder Auswirkungen auf das Öffentlichkeitsprinzip, die Medien und Interessensvertreter zu beachten. Staats- und demokratiepolitische Fragen sind selbstverständlich im Rahmen des politischen Prozesses zu adressieren. Doch an den technischen Anforderungen darf die Idee nicht scheitern. Das Europäische Parlament tagt seit März 2020 teilweise online und hat ein Verfahren eingerichtet, das den Abgeordneten ihre Stimmabgabe per E-Mail erlaubt. Zudem gibt es zuhauf privatwirtschaftliche Lösungen, die höchsten Sicherheitsstandards genügen müssen. Sonst hätten etwa die Börsenhändler angesichts der umfangreichen Transaktionsrisiken in ihrem Geschäft im Frühjahr 2020 kaum weitgehend im Homeoffice arbeiten können. Die Erfahrungen während der ersten Pandemiewelle sollten der Politik vor Augen führen, dass digitale Kommunikationsformen besonders für die Handlungsfähigkeit und Resilienz der Legislative in Krisenlagen zentral sind.

Empfehlung 3:

Die rechtlichen Grundlagen für die Schaffung eines «E-Parlaments» sind zügig voranzutreiben, um in künftigen Krisensituationen und begründeten Ausnahmefällen auf einen virtuellen Parlamentsbetrieb umstellen zu können.

Fortführung des Notrechtregimes erfordert parlamentarische Kontrolle

Neben der dringend notwendigen Digitalisierung hält die Corona-Pandemie weitere Lehren bereit, um das Parlament in Zukunft stärker in das bundesrätliche Notrechtregime einzubinden. Am 16. März 2020 hatte der Bundesrat die «ausserordentliche Lage» gemäss Artikel 7 des Epidemiengesetzes (EpG) ausgerufen, was ihm erlaubte, über Verordnungen notrechtliche Massnahmen in Kraft zu setzen. Darüber hinaus erliess er, unmittelbar

gestützt auf die allgemeine notrechtliche Kompetenz von Art. 185 der Verfassung, zahlreiche Verordnungsbestimmungen, die teilweise von bestehenden Gesetzen abweichen. Mit der Rückkehr zur «besonderen Lage» am 19. Juni bekamen die Kantone einen Grossteil ihrer Kompetenzen zurück. Am 25. September, sechs Monate nach deren erster Anordnung, erhielten die notrechtlichen Massnahmen des Bundesrats mit der Verabschiedung des Covid-19-Gesetzes das nachträgliche parlamentarische Placet. (Bundesrat 2020). Mit anderen Worten: die dringlichen Notrechtsmassnahmen wurden in das ordentliche Recht übergeführt, allerdings wiederum im Dringlichkeitsverfahren.

Trotz einer unvorteilhaften Entwicklung der Pandemie hat der Bundesrat im Spätherbst davon abgesehen, erneut eine ausserordentliche Lage auszurufen. Dafür dürfte aus seiner Sicht auch keine Notwendigkeit bestehen, da er mit dem Covid-19-Gesetz bereits über sehr weitgehende Befugnisse verfügt. Bei diesem Gesetzeserlass handelt es sich jedoch um eine staatsrechtlich fragwürdige Verankerung besonderer bundesrätlicher Befugnisse. Nach Ansicht mancher Rechtsexperten operiert der Bundesrat damit im verfassungsrechtlichen Graubereich, da das Gesetz «im Wesentlichen aus Kompetenzdelegationen an den Bundesrat [...] und nicht wie üblich aus rechtlichen Regelungen, welche das Parlament selber erlässt», besteht. (Sägesser und Kettiger 2020). Auf dieser Basis kann die Landesregierung, auch beinahe ein Jahr nach Ausbruch der Pandemie, ein Krisenmanagement betreiben, das in seiner Form weit entfernt von den üblichen föderalen Entscheidungsstrukturen ist. Für die Ausrufung zentralstaatlicher Exekutiventscheide braucht der Bundesrat die «ausserordentliche Lage» schlicht nicht mehr.

Gewiss, das Gesetz ist bis Ende 2021 befristet (Bundesrat 2020a). Doch das Parlament hat sich mit der Verabschiedung desselben zum Bittsteller herabgesetzt, indem die Landesregierung lediglich eine Informationspflicht gegenüber der Legislative hat (Art. 1 Covid-19-Gesetz). Als Folge verkommen Kommissionsentscheide zu Empfehlungen an den Bundesrat und verhallen ungehört – so wie Mitte Januar 2021 die Opposition der nationalrätlichen Wirtschaftskommission zur Verschärfung der Massnahmen (WAK-N 2021, Grünenfelder 2021). Fragwürdig ist ebenfalls der «Einbezug» der Kantone durch die sich häufenden Blitz-Vernehmlassungen; zumal sich der Bundesrat etwa bei der Homeoffice-Pflicht und der Schliessung von Läden und Märkten über den Konsens der Kantone hinweggesetzt hat (Tagesanzeiger 2021a). Der Schwere der Krise entsprechend wäre ein digitaler Austausch zwischen dem Bundesrat und der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) zwecks schneller Entscheidungsfindung angemessener.

Die Diskrepanz ist jedenfalls nicht zu übersehen: Während die ausserordentlichen Entscheidungsstrukturen mit den Beschlüssen in der Herbstsession beibehalten wurden, ist das Parlament selbst seit geraumer Zeit wieder in den ordentlichen Betrieb übergegangen. Wenn die eidgenössischen Räte eine Fortführung der unüblichen Entscheidungsstrukturen befürworten,

wäre zumindest eine umfangreichere Begleitung des bundesrätlichen Krisenmanagements angebracht – und zwar in Form einer Art «Dauer-Sondersession», sprich einer wöchentlichen (digitalen) Zusammenkunft der Eidgenössischen Räte oder einer «Krisenkommission» – zusammengesetzt aus Vertreterinnen und Vertreter beider Kammern – an einem Tag mit Fragestunde. Wichtig ist, dass die Räte einen ähnlich guten Zugang zu Informationen über den Zustand und die Entwicklung einer Krise haben, denn ohne ihn ist eine effektive parlamentarische Kontrolle beeinträchtigt.

Zeichnet sich eine langanhaltende Krise – so ausserordentlich sie auch sein mag – ab, sollte nach der Bewältigung einer ersten Phase künftig das parlamentarische Mitspracherecht gesetzlich verankert werden. Damit würde nicht nur eine Übertragung des Notrechtregimes in Gesetzesform unterbunden, sondern die parlamentarische Beteiligung dürfte auch zum besseren Verständnis von Massnahmen zur Krisenbewältigung in der Öffentlichkeit beitragen.

Empfehlung 4:

Fordert die Verfassung in langanhaltenden Krisen die Übertragung von Notverordnungen in ein Gesetz, ist den bundesrätlichen Sonderbefugnissen eine gesetzlich verankerte parlamentarische Kontrolle entgegenzusetzen. Als sichtbares Zeichen der parlamentarischen Kontrolle sollten in Krisenzeiten die Eidgenössischen Räte einmal pro Woche tagen.

Anwendung von Notrecht per Gesetz einengen

Mit Blick auf andere Krisenszenarien ist zudem der Umstand zu kritisieren, dass Rechtsgrundlagen analog zum Epidemiengesetz fehlen (NZZ 2020c). Ohne Ausarbeitung und Genehmigung fallspezifischer gesetzlicher Grundlagen für die wahrscheinlichsten Katastrophenszenarien, die den Ermessensspielraum der Regierung durch präzise Regelungen einschränken, droht im Krisenfall eine weitaus umfangreichere Anwendung von Notrecht. Aus staatsrechtlicher Sicht liegt das damit verbundene Risiko weniger im Missbrauch als in der Veränderung der Einstellung von Regierung und Parlament zum ordentlichen Recht (Kley 2011). Es wird in erster Linie befürchtet, dass sich Entscheidungsträger zu sehr an das Notrecht als Handlungsinstrument gewöhnen. Vor diesem Hintergrund lohnt es sich darauf hinzuweisen, dass die Phase des Notrechts im Zusammenhang mit der Corona-Krise formell am 26. September 2020 zu Ende ging. Materiell lebt das Notrechtregime im Covid-19-Gesetz allerdings bis mindestens Ende 2021 weiter.

Zur periodischen Überprüfung der Aktualität und Relevanz möglicher Gefährdungen sollten solche gesetzlichen Rechtsgrundlagen allerdings mit einer Verfallsklausel («sunset clause») versehen werden. Ohne neuerliche

Zustimmung des Parlaments, etwa nach zehn Jahren, würde das entsprechende Gesetz ersatzlos aufgehoben. Was oft für ausgabenwirksame Erlasse gefordert wird, dürfte sich auch für die gesetzliche Regelung von Katastrophenszenarien eignen. Diese Rechtsetzungen sind nicht nur problem-, sondern auch zeitgebunden, da sich die Risikolandschaft, wie der jüngste Risikobericht des Bundes zeigt, stetig verändert (BABS 2020).

Empfehlung 5:

Zur Begrenzung von Notrecht sollten für die wahrscheinlichsten Katastrophenszenarien³ gesetzliche Grundlagen analog zum Epidemiengesetz geschaffen werden. Zur Überprüfung der Relevanz der Szenarien laufen die Gesetze nach zehn Jahren automatisch aus, sofern sie nicht verlängert werden.

3 Handlungbedarf besteht besonders im Hinblick auf das Risiko einer mehrmonatigen Strommangellage, das laut dem jüngsten Risikobericht des Bundes zugenommen hat (BABS 2020). Der Bericht nennt neben einer Pandemie auch den Ausfall des Mobilfunknetzes als grosses Risiko für nicht mutwillig herbeigeführte Ereignisse.

Föderales Krisenmanagement setzt konsequente Aufgabenteilung voraus

Das Krisenmanagement offenbart nicht nur demokratiepolitischen Handlungsbedarf, sondern stellt auch den Föderalismus einem beträchtlichen Stresstest aus, den es im Ausmass der letzten Monate künftig zu vermeiden gilt. Dabei fällt auf, dass – entgegen dem Eindruck der letzten Monate – das Kompetenzgerangel zwischen Bund und Kantonen nicht nur auf die seit Juni geltende «besondere Lage» beschränkt ist.

Prinzip der fiskalischen Äquivalenz auch in Krisenlagen

Exemplarisch dafür steht der Kanton Tessin. Mitte März verordneten die Tessiner Behörden Betriebs- und Baustellenschliessungen und preschten mit Beschlüssen vor, die über die Vorgaben des Bundes hinausgingen. Eine delikate Situation, weil Unternehmen, die aufgrund der kantonalen Vorgabe den Betrieb einstellen mussten, kein Anrecht auf Kurzarbeitsentschädigung vom Bund gehabt hätten. Der Bund führte daraufhin eine Ausnahmeklausel, das sogenannte Krisenfenster, für jene Kantone ein, die im Kampf gegen das Coronavirus weitergehende Massnahmen ergreifen wollten als der Bund (NZZ 2020a).

Das Krisenfenster war in Anbetracht der angespannten Lage im März eine pragmatische Lösung. Für die Zukunft könnte den Kantonen in einer ausserordentlichen Lage ermöglicht werden, strengere Massnahmen als der Bund zu beschliessen – vorausgesetzt, sie sind auch überdurchschnittlich stark von einer Krise getroffen. Im Gegenzug müssten sie die zusätzlich anfallenden Kosten (etwa für die Aufstockung der Kurzarbeitsentschädigungen oder Erwerbersatzzahlungen) nach dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz selbst decken. Letzteres sollte auch in Krisen nicht leichtfertig aufgegeben werden, auch wenn infolge von Spillover-Effekten allenfalls andere Kantone von der durch einen einzelnen Kanton angeordneten Massnahme profitieren.

Fragen zur Kostenübernahme und damit auch zum Umgang mit Kompetenzen und allfälligen Entschädigungen in Krisenzeiten sind letztlich eine systeminhärente Folge der föderalen Aufgabenteilung. Für öffentliche Aufgaben wie die Gesundheit, die weitgehend in den Kompetenzbereich der Kantone fallen, drängen sie sich aber besonders auf.

Die Sachlage präsentiert sich dabei nicht immer eindeutig. So verzeichneten die meisten Spitäler im Frühjahr grössere Umsatzeinbussen als Folge des vom Bund ausgesprochenen Verbots der wählbaren Eingriffe (Cosandey 2020). Eine Beteiligung des Bundes für den Ausgleich der finanziellen Konsequenzen des Verbots scheint deshalb naheliegend. Allerdings zwangen die Kantone gestützt auf Art. 10a der Sonderbestimmungen des Bundesrats alle Listenspitäler dazu, zur Sicherung der Bettenkapazitäten betriebsbereit

zu bleiben.⁴ Den Kliniken wurde also entgegen der betriebswirtschaftlichen Logik verwehrt, ihre variablen Kosten zu senken. Derartige Vorhalteleistungen werden in Normalzeiten als sogenannte gemeinwirtschaftliche Leistungen von den Kantonen abgegolten und sind somit Teil der Grundversorgung. Da im Gesundheitsbereich die Kantone für die Grundversorgung zuständig sind, sollten sie die Kosten der Vorhalteleistungen übernehmen.

Empfehlung 6:

In einer ausserordentlichen Lage sollen die Kantone Massnahmen ergreifen können, die über jene des Bundes hinausgehen, solange die Krise sie auch stärker trifft. Dabei ist das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz einzuhalten.

Vom föderalen Innovationslabor profitieren: landesweites Koordinations-system für Pandemie-Monitoring

Ein schweizweites Koordinations- bzw. Ampelsystem, das anhand von Echtzeit-Daten (epidemiologische Kennzahlen, Impfdurchdringung, Intensivbetten-Belegung, Auslastung Contact-Tracing etc.) klare Hinweise darauf gibt, wie sich die Pandemielage entwickelt und als Grundlage für die Ergreifung von stufengerechten Massnahmen dient, fehlt bis heute. Die Politik befindet sich damit bis zu einem gewissen Grad im «Daten-Blindflug». Grund dafür sind die Versäumnisse der Bundesverwaltung punkto Datenqualität und Datenaufbereitung. Das erschwert eine effiziente Bekämpfung der Pandemie erheblich.

Es gibt erfolgversprechende kantonale Ansätze. Der Kanton Zug hat im Sommer ein «Alarmstufenkonzept» entwickelt, das aufzeigt, an welchen Faktoren sich die Kantonsbehörden orientieren und wie sie diese bei der Pandemiebekämpfung gewichten (Martin et al. 2020). Der Bundesrat hätte sich an solchen kantonalen Lösungsansätzen orientieren sollen. Unter Einbezug aller Kantone könnten so strategische Entscheidungsgrundlagen geschaffen werden, die die möglichen Eskalationsstufen für die Entscheidungsträger und die Bevölkerung für den Fall eines Anstiegs der Infektionszahlen transparent und begreifbar machen. Mithilfe einer solchen Strategie wäre auch erkennbar, ab welcher Schwelle sich ein nationales Krisenmanagement anbietet.

Wie das Zuger Beispiel zeigt, muss ein Koordinationssystem zudem nicht zwingend mit Automatismen verknüpft sein, die umgehend Präventionsmassnahmen auslösen und so Entscheidungen der Politiker ersetzen (Martin et al. 2021). Der so verbleibende Ermessensspielraum erleichtert besonders die Kommu-

4 Teilweise waren auch Nichtlistenspitäler davon betroffen.

nikation der Entscheide gegenüber der Öffentlichkeit. Mit Blick in die Zukunft dürfte ein solches Konzept nicht zuletzt ein hilfreiches Handlungsinstrument für die Lockerung des jüngst beschlossenen Shutdowns darstellen.

Empfehlung 7:

Es braucht die Einführung eines schweizweiten Ampelsystems (basierend auf erfolgreichen kantonalen Ansätzen) zur Schaffung strategischer und transparenter Entscheidungsgrundlagen.

Box 1

Datenmanagement im Bereich Reisequarantäne

Auch bei der Sammlung von Quarantänedaten war ein kantonaler Ansatz erfolgreich. So schreibt der Bund Rückkehrenden aus Risikoländern eine Selbstquarantäne vor, unter Kontrolle der Kantone. Die Informationen über ankommende Flugpassagiere werden beim Bund zentral gesammelt. Im Oktober mussten die Kantone auf diese Daten aber bis zu zehn Tage warten (NZZ 2020d), ungefähr solange, wie die angeordnete Quarantäne dauerte.⁵ Der zuständige Bundesrat wurde mit seiner Begründung, dass die Passagierlisten nach Kantonen sortiert werden und dies Zeit und zusätzliche Stellen benötigte, vom Kanton Zürich schnell eines Besseren belehrt. Zürich setzte die Flughafenpolizei ein und arbeitete mit den Fluggesellschaften zusammen, um in kürzester Zeit ein effizientes Verfahren zu entwickeln. Der Bund ist unterdessen Leistungsbezüger und Zürich sammelt offiziell die Daten für den Bund und sämtliche Kantone.

Verantwortlichkeiten entflechten und Verantwortung für zugeteilte Aufgaben übernehmen

Ein schweizweites Koordinationssystem sollte auch den Ausgangspunkt für eine Klärung der Zuständigkeiten zwischen den Staatsebenen in der Krise darstellen. Die Erfahrungen der letzten Monate zeigen, dass die Verwischung von Verantwortlichkeiten das gegenseitige Zuschieben schwieriger Entscheide fördert. In der stark auf Machtteilung ausgelegten Schweizer (Konsens-)Demokratie sind Doppelspurigkeiten allerdings insofern systeminhärent, als der Prozess der Entscheidungsfindung stets auf mehrere Akteure abgestützt ist. Angesichts dieser prozessualen Verknüpfungen ist eine konsequente Aufgabenteilung umso wichtiger. Die Verflechtung von Kompetenzen akzentuiert nämlich den in Krisen besonders schwierig zu entschärfenden Zielkonflikt zwischen notwendigem Tempo der Entscheidungen und den institutionalisierten Beschlussmechanismen zusätzlich. Eine «neue» Aufgabenteilung könnte durch eine Entflechtung der Handlungskompetenzen das «blame game» verhindern und wäre so dem Zusammen-

5 Zur Frage der Verhältnismässigkeit der Quarantäne-Regelung hat sich Avenir Suisse an anderer Stelle bereits geäussert; siehe Müller (2020).

spiel der Staatsebenen zugunsten eines effektiven Krisenmanagements förderlich. Dem Bund würde die bisher als mangelhaft wahrgenommene Rolle des Krisenkoordinators erleichtert, und auch die Versuchung so mancher Kantonsregierung könnte unterbunden werden, in der Krise vor allem auf die Entscheidungskraft und die finanziellen Ressourcen des Bundes zu setzen.

Die Zuteilung der Verantwortlichkeiten sollte sich in erster Linie daran orientieren, inwiefern Aufgaben mit Skaleneffekten verbunden sind oder eine stark räumliche Dimension aufweisen.⁻⁶ Die Kantone sollten jene Aufgaben verantworten, bei denen Koordinations- und Grösseneffekte eine untergeordnete Rolle spielen. Es wäre also an ihnen, das Contact-Tracing zu organisieren und die Kriterien für den Präsenzunterricht festzulegen. Demgegenüber würden stabilisierungspolitische Massnahmen zur Existenzsicherung⁻⁷, Liquiditätskredite, die Bereitstellung einer praxistauglichen Covid-App, die Beschaffung von Impfstoffen und das erwähnte Daten-Management zur Überwachung der Pandemie dem Bund zentral zugeordnet.

Eine Möglichkeit besteht darin, die alleinige Kompetenz für Betriebschliessungen an den Bund zu übertragen. So hat sich gezeigt: Je strenger ein gesundheitspolitischer Entscheid einer Kantonsregierung, umso eher sind damit regionale Externalitäten verbunden. Bestimmt hatten viele Berner Restaurationsbetreiber nichts dagegen einzuwenden, als die Gäste aus der Romandie während des Westschweizer Lockdowns im November so zahlreich erschienen (Der Bund 2020). Solche Ausweicheffekte, die die Eindämmung des Infektionsgeschehens erschweren, wären durch zentrale Anordnungen des Bundes einfacher zu unterbinden. Demgegenüber gibt es aber nicht unerhebliche Nebenwirkungen zu berücksichtigen: So verhindert eine Bundeskompetenz potenzielle, dezentrale Best-Practice Lösungen, von denen andere Kantone profitieren könnten und vereitelt mitunter raschere Wiedereröffnungen unter Berücksichtigung lokaler Gegebenheiten. Schliesslich ist damit auch die schwierige Frage verbunden, ob diese Kompetenz für alle Branchen oder etwa nur solche mit erhöhtem Risiko für persönlichen Kontakt (z.B. Gastronomie) gelten sollte. Auch hier käme eine bessere Datenlage mehr als gelegen.

Eine Entflechtung der Verantwortlichkeiten bietet weiter die Möglichkeit, das Haftungsprinzip zu stärken und Strukturen zu entschlacken (Schaltegger und Schelker 2021). Denn die Vereinigung von Handlungskompetenz, Risiko und Verantwortung in einer Hand wird seit Jahren durch die Vergrösserung interkantonalen Koordinationsstrukturen unterminiert. Dazu passt das sich in der öffentlichen Wahrnehmung verfestigende Bild,

6 Je nach Krise sind Spillovers bzw. Ausweicheffekte unterschiedlich. Entsprechend ist die konkrete Abgrenzung der Kompetenzen situativ zu definieren.

7 Welche wirtschaftspolitischen Unterstützungsmassnahmen für die zweite Welle geeignet sind, war Inhalt einer vor Kurzem publizierten Avenir Suisse Analyse; siehe Müller et al. (2020).

dass die Gesundheitsdirektorenkonferenz (GDK) der primäre Ansprechpartner des Bundes in der Corona-Krise ist. Doch weder die GDK noch die einzelnen Gesundheitsdirektoren haben die Legitimation, für die Kantone alleinige Verantwortung zu übernehmen. Die Hauptansprechpartner des Bundesrates sind auch in Krisenzeiten die 26 Kantonsregierungen. Ein zwischen Bund und Kantonen geteiltes Krisenmanagement bedingt im Gegenzug, dass die Kantone die politische und finanzielle Verantwortung für die ihnen zugeordneten Aufgaben wahrnehmen, und so die Voraussetzungen für Verhandlungen über eine allfällige Übernahme ausserordentlicher Kosten gegeben sind.

Nicht zuletzt bleiben kantonale Experimente wie die jüngst angekündigte Teststrategie in Graubünden oder der Entscheid der Waadtländer Behörden, bereits an Covid-19 Erkrankte vorerst nicht zu impfen, unter einer subsidiär ausgerichteten Pandemiebekämpfung möglich, die unter rein bundesrätlicher Ägide kaum durchsetzbar wären (Regierungsrat GR 2021; SRF 2021). Erhalten lässt sich damit der im Föderalismus so zentrale Lerneffekt. Jüngstes Beispiel: Der Bund hat seine Teststrategie angepasst und dabei Teile des Bündner Modells übernommen (Tagesanzeiger 2021b).

Empfehlung 8:

Er braucht klar zugeordnete Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Kantonen im Pandemiemanagement unter Beachtung von Koordinations- und Grösseneffekten sowie der räumlichen Dimension.

Der Föderalismus als Prinzip steht zu Unrecht am Pranger

Viele geben den dezentralen Strukturen die Schuld an der wenig zufriedenstellenden Pandemielage. Diese sind jedoch nicht per se die Ursache für missliebige Ergebnisse, ausbleibende oder zu weitreichende Entscheide. Reibungslose Koordinationsprozesse sind in einem föderalen System selten garantiert. Wie die Erfahrungen einiger Kantone während der zweiten Pandemiewelle gezeigt haben, hat jedes Koordinationssystem seine Tücken, und Anpassungen sind etwa mit dem Auftauchen einer Virusmutation unausweichlich. Doch als aktiv nach aussen kommuniziertes Handlungsinstrument hätte es Planungssicherheit verliehen und die Erfüllung der Rechenschaftspflicht der Politik gegenüber der Öffentlichkeit erhöht. Ausserdem hätte eine Aufgabenentflechtung nicht nur Kompetenzen geklärt, sondern auch ein Gegengewicht zu den weitreichenden Entscheidungsbefugnissen des Bundesrats auf Basis des Covid-19-Gesetzes schaffen können. Mit einer klaren Zuteilung der Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Kantonen auch in Krisenzeiten stände es heute besser um den Ruf des Föderalismus. Diese Publikation gibt Hinweise darauf, mit welchen

punktuellen Nachbesserungen die schweizerische Demokratie und der schweizerische Föderalismus krisenfester gemacht werden können.

Box 2

Optimierungspotenzial für Bund und Kantone im Krisen-/Pandemiemanagement

| <i>Bund</i> | <i>Kantone</i> |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none">- Anpassung der politischen Rechte für Einführung von E-Voting und E-Collecting- Änderung des Parlamentsgesetzes zur Ermöglichung des E-Parlaments- Wöchentliche Zusammenkunft der Eidgenössischen Räte (1-Tages-Sondersession) zur Stärkung der parlamentarischen Kontrolle- Anpassung der Covid-19-Gesetzgebung zur Stärkung der parlamentarischen Kontrolle und der Kantone- Einführung eines schweizweiten Koordinations-systems zum fortlaufenden Monitoring der Pandemie- Fokus auf Aufgaben mit Koordinations- und Skaleneffekten | <ul style="list-style-type: none">- Digitalisierung der Abläufe in den Parlamenten und der Verwaltung erhöhen- Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz bei Anordnung von kantonalen Massnahmen berücksichtigen- Fokus auf Aufgaben mit primär räumlicher Dimension |

Literatur

- Amman, Matthias und Schnell, Fabian (2019): Digitale Direkte Demokratie: Schweizer Volksrechte stärken. Avenir Suisse, 30. Juli. <https://www.avenir-suisse.ch/publication/digitale-direkte-demokratie/> Zugriff: 12.01.21
- BABS, Bundesamt für Bevölkerungsschutz (2020): Katastrophen und Notlagen Schweiz 2020 – Risikobericht. Bern: November 2020.
- Bundesrat (2020a): Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20202070/index.html>
- Bundesrat (2020b): E-Voting: Bundesrat lanciert Neuausrichtung des Versuchsbetriebs <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-81772.html>. Zugriff: 28.01.2021
- Cosandey, Jérôme (2020): Kantone sollen Covid-19-Vorhalteleistungen der Spitäler finanzieren. Avenir Suisse Blog, 08. Juni. <https://www.avenir-suisse.ch/kantone-sollen-covid-19-vorhalteleistungen-der-spitaeler-finanzieren/> Zugriff: 18.10.2020
- Der Bund (2020): Gastro-Tourismus dank Teil-Lockdown: Romands entdecken Berner Beizen. Von: Greco, Dario und Schreier, Jacqueline. 21.11.2020.
- Fiala, Doris (2020): E-Parlament als eine mögliche Antwort auf Notsituationen wie das Coronavirus. Interpellation 20.3098. 11. März. Zugriff: 25.10.2020
- Grünenfelder, Peter (2021): Die Selbstentmachtung der Volksvertreter. Handelszeitung Gastkommentar. 24. Januar.
- Kley, Andreas (2011): Die UBS-Rettung im historischen Kontext des Notrechts. In: Zeitschrift für schweizerisches Recht. 2011 I, S. 123-138.
- Landman, Todd and Splendore, Luca Di Genaro (2020): Pandemic democracy: elections and COVID-19. In: Journal of Risk Research, 23(7-8), S. 1060-1066.
- Martin, Brian; Klaey, Hanspeter; Müller, Andreas; Gügler, Christof; Kopepfi, Aurel; Gross, Beatrice; Pfister, Martin und Hauri, Rudolf (2020): Das Konzept des Kantons Zug für die zweite Welle von COVID-1. In: Schweizerische Ärztezeitung, 101(3132), S. 928-932.
- Martin, Brian; Martin-Diener, Eva; Pfister, Martin und Hauri, Rudolf (2021): Erfahrungen mit dem Konzept des Kantons Zug für COVID-19 bis Ende 2020. Amt für Gesundheit des Kantons Zug. Zug: Januar 2021
- Müller, Jürg (2020): Warum das Schweizer Quarantäne-Regime unverhältnismässig ist. Avenir Suisse Blog : 2. Oktober. <https://www.avenir-suisse.ch/warum-das-schweizer-quarantaene-regime-unverhaeltnismaessig-ist/> Zugriff: 19.01.2021
- Müller, Jürg; Müller, Valérie und Salvi, Marco (2020): Wirtschaftspolitische Antworten auf die zweite Welle: Den Strukturwandel auch in Krisenzeiten ermöglichen. Avenir Suisse. 20.11.20. <https://www.avenir-suisse.ch/publication/wirtschaftspolitische-antworten-auf-die-zweite-welle/> Zugriff: 17.01.2021
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2020a): Tessiner erhalten im Kampf gegen das Virus eine Sonderlizenz – andere Kantone können davon kaum profitieren Von: Schäfer Fabian. 27.03.2020.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2020b): Bussen an der Grenze, Sonderrecht für Maturanden und Finanzhilfen ohne Ende: Mündet die Übermacht der Regierung in Polizei-Notrecht gegen die Klimakrise? Von: Gerny, Daniel. 23.04.2020.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2020c): Der Bundesrat steuerte das Land während Wochen fast pannenfrei durch die grösste Krise seit dem Zweiten Weltkrieg – gewöhnen wir uns an Notrecht? Von: Gerny, Daniel. 03.06.2020.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2020d): Im Umgang mit Rückreisenden aus Corona-Risikoländern zeigt Zürich dem Bund, wie es geht Von: von Ledebur, Michael. 18.08.2020.
- Regierungsrat des Kantons Graubünden (2021): Regierung beschliesst umfassende Impf- und Teststrategie <https://www.gr.ch/DE/Medien/Mitteilungen/MMStaka/2021/Seiten/2021011403.aspx> Zugriff: 21.01.2021
- Regierungsrat des Kantons Schwyz (2021): Wahlen am 17. Mai finden statt <https://www.sz.ch/behoerden/information-medien/medienmitteilungen/medienmitteilungen.html/72-416-412-1379-1377-4603/news/13439/newsarchive/1> Zugriff: 14.01.2021
- Sägesser, Thomas und Kettiger, Daniel (2020): Staatsrechtlich fragwürdiger Entwurf zum Covid-19-Gesetz. NZZ Gastkommentar. 3. September.
- Schaltegger, Christoph A. und Schelker Mark (2021): Föderalismus – Corona, Irrungen und Wirrungen. NZZ Gastkommentar. 25. Januar.

- Schnell, Fabian und Ammann, Matthias (2020): Trotz Corona: Politisches Misstrauen in die digitale Demokratie. Avenir Suisse Blog, 09. April. <https://scienctaskforce.ch/microsoft-word-wissenschaftliches-update-09-dez-20-de-docx/> Zugriff: 23.10.2020.
- Schweizer Parlament (2020): National- und Ständerat brechen Frühjahrsession ab. https://www.parlament.ch/de/services/news/Seiten/2020/20200315182920975194158159041_bsd105.aspx Zugriff: 22.10.2020
- SRF, Schweizer Radio und Fernsehen (2021): Waadt will bereits an Covid-19 Erkrankte vorerst nicht impfen In: Tagesschau. 17.01.2021
- Tagesanzeiger (2021a): Läden konsterniert, Kantone kritisch, Köppel sauer. <https://www.tagesanzeiger.ch/laeden-konsterniert-kantone-kritisch-koepel-sauer-705272958814> Zugriff: 14.01.2021.
- Tagesanzeiger (2021b): Bundesrat erlässt Massnahmen: Das sind die neuen Corona-Regeln. Von: Fellmann, Fabian; Häfliger, Markus und De Carli, Luca. 27.01.2021
- WAK-N, Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats (2021): Corona-Massnahmen: WAK-N richtet Empfehlungen an den Bundesrat <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-wak-n-2020-01-12.aspx> Zugriff: 16.01.2020
- Wessels, Bernhard und Schroeder, Wolfgang (2020): Gegen die Selbstverzweigung: Digitalisierung kann die Corona-Krise zur Stunde des Parlaments machen. In: Mitteilungen des Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung Nr. 168, S. 11–13.
- Zanetti, Claudio und Grüter, Franz (2018): Marschhalt beim E-Voting. Parlamentarische Initiative 18.468. 04. Dezember. Zugriff: 29.01.2021