



svvor asdpo

Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht

www.svvor.ch

Association suisse du droit public de l'organisation

www.asdpo.ch

Jahrbuch

2021
2022

Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht

Annuaire

2021
2022

Droit public de l'organisation – responsabilité des collectivités publiques – fonction publique



Stämpfli Verlag

Inhalt / Contenu

Wissenschaftliche Beiträge / Contributions scientifiques

CHRISTIAN RATHGEB / ALEXANDER JUNGO: Lehren aus der Coronakrise: Sicht der Kantone

SAMI KANAAN: Les leçons de la crise du coronavirus : Du point de vue des villes

NADIA BRAUN BINDER / LILIANE OBRECHT: Künstliche Intelligenz in der Verwaltung – Möglichkeiten, rechtliche Rahmenbedingungen und Grenzen

GIOVANNI BIAGGINI: Eidgenössische Finanzkontrolle und organisationsrechtliches Legalitätsprinzip

Rechtsprechung / Jurisprudence

ANDREAS STÖCKLI / JULIA SCHMID: Die Rechtsprechung des Bundesgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts und der kantonalen Gerichte zum Verwaltungsorganisationsrecht, Staatshaftungsrecht und öffentlichen Dienstrecht (deutsch/französisch)

Gesetzgebung / Législation

THOMAS SÄGESSER: Entwicklungen im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsrecht des Bundes für das Jahr 2021/2022

ANDREAS STÖCKLI / NOAH STROBEL / LUIS A. MAIORINI: Ausgewählte Entwicklungen im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsrecht der Kantone von Mitte 2021 bis Mitte 2022

**Verwaltungsorganisationsrecht –
Staatshaftungsrecht –
öffentliches Dienstrecht**

**Droit public de l'organisation –
responsabilité des collectivités
publiques – fonction publique**

**Jahrbuch / Annuaire
2021/22**



**Stämpfli Verlag
Stämpfli Editions**

Dieses Buch ist urheberrechtlich geschützt. Jede Form der Weitergabe an Dritte (entgeltlich oder unentgeltlich) ist untersagt. Die Datei enthält ein verstecktes Wasserzeichen, in dem die Daten des Downloads hinterlegt sind.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Information bibliographique de la Deutsche Nationalbibliothek

La Deutsche Nationalbibliothek a répertorié cette publication dans la Deutsche Nationalbibliografie; les données bibliographiques détaillées peuvent être consultées sur Internet à l'adresse <http://dnb.d-nb.de>.

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere das Recht der Vervielfältigung, der Verbreitung und der Übersetzung. Das Werk oder Teile davon dürfen ausser in den gesetzlich vorgesehenen Fällen ohne schriftliche Genehmigung des Verlags weder in irgendeiner Form reproduziert (z. B. fotokopiert) noch elektronisch gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Tous droits réservés, en particulier le droit de reproduction, de diffusion et de traduction. Sans autorisation écrite de l'éditeur, l'œuvre ou des parties de celle-ci ne peuvent pas être reproduites, sous quelque forme que ce soit (photocopies, par exemple), ni être stockées, transformées, reproduites ou diffusées électroniquement, excepté dans les cas prévus par la loi.

© Stämpfli Verlag AG Bern · 2023 ©
Stämpfli Editions SA Berne · 2023
www.staempfliverlag.com

ISBN E-Book 978-3-7272-2743-1

Über unsere Online-Buchhandlung www.staempflishop.com
ist zudem folgende Ausgabe erhältlich:

Dans notre librairie en ligne www.staempflishop.com,
la version suivante est également disponible :

ISBN Print 978-3-7272-2742-4



Vorwort

Der Vorstand der Schweizerischen Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht (SVVOR) freut sich darüber, den sechszehnten Band der Jahrbuchreihe vorlegen zu können.

Die Pandemie hat die Verwaltungen von Bund, Kantonen und Gemeinden auf eine Probe gestellt. Sie mussten innerhalb kürzester Zeit in den Krisenmodus wechseln, gleichzeitig aber auch den üblichen Verwaltungsbetrieb aufrechterhalten. Krisenstäbe wurden eingerichtet, wissenschaftliche Beratung wurde eingeholt, Hilfspakete wurden geschnürt, digitale Lösungen wurden entwickelt, und es wurde auf mobiles Arbeiten umgestellt. Doch ist es den Verwaltungen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene gelungen, leistungsfähig zu bleiben? Wo besteht Handlungsbedarf für künftige Krisen? Wie haben Bürgerinnen und Bürger die Verwaltung in der Krise wahrgenommen? Hat die Verwaltungsdigitalisierung durch die Pandemie einen Schub erhalten? Wie sieht es mit den Staatsfinanzen aus? Muss das Verhältnis zwischen Wissenschaft und Politik neu überdacht werden? Die 15. Wissenschaftliche Tagung der SVVOR, die am 30. September 2022 an der Universität Freiburg unter dem Titel «Die öffentliche Verwaltung in Krisenzeiten – Konsequenzen der Pandemie für den öffentlichen Dienst» durchgeführt wurde, bot Gelegenheit, diesen Fragen im Rahmen von Referaten und Diskussionsrunden nachzugehen. Zu Wort kamen ausgewiesene Spezialistinnen und Spezialisten aus Wissenschaft und Praxis. Es freut uns, dass wir im ersten Teil des vorliegenden Jahrbuchs einige verschriftlichte Referate, die an dieser Tagung gehalten worden sind, veröffentlichen können.

Der zweite Teil des Jahrbuchs ist der reichhaltigen Praxis des Bundesgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts und der kantonalen Gerichte zum Verwaltungsorganisationsrecht, zum Staatshaftungsrecht sowie zum öffentlichen Dienstrecht von Mitte 2021 bis Mitte 2022 gewidmet. Abgerundet wird das Jahrbuch mit einem dritten Teil über die neuesten gesetzgeberischen Entwicklungen auf Bundes- und Kantonebene zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsrecht.

Für das Entstehen des Jahrbuchs ist verschiedenen Personen und Organisationen Dank auszusprechen. Zu nennen sind alle Autorinnen und Autoren, die Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht, die das Jahrbuch finanziell unterstützt, sowie die Stämpfli Verlag AG Bern für die stets angenehme und professionelle Zusammenarbeit. Einen grossen Dank verdient auch Frau Tamara Philipona, die für die Koordination und die Formattierung der Beiträge verantwortlich zeichnete.

Freiburg, im April 2023

Andreas Stöckli, Präsident SVVOR

V

Avant-Propos

Le comité de l'Association suisse du droit public de l'organisation (ASDPO) est heureux de présenter le seizième volume de la série des *Annuaire*s.

La pandémie a mis à rude épreuve les administrations fédérales, cantonales et communales. Elles ont dû très rapidement en mode de crise, tout en maintenant le fonctionnement administratif habituel. Des cellules de crise ont été mises en place, des avis scientifiques ont été recueillis, des aides financières ont été décidées, des solutions numériques ont été développées et le télétravail a été encouragé. Toutefois, les administrations fédérales, cantonales et communales sont-elles parvenues à rester performantes ? Où faudrait-il agir pour faire face aux critiques futures ? Comment les citoyens ont-ils perçu l'administration en temps de crise ? La pandémie a-t-elle donné un coup de pouce à la numérisation de l'administration ? Qu'en est-il des finances publiques ? Faut-il repenser le rapport entre science et politique ? La 15^{ème} journée scientifique de l'ASDPO, qui s'est tenue le 30 septembre 2022 à l'Université de Fribourg sous le titre « L'administration publique en temps de crise – conséquences de la pandémie pour le service public », a permis d'aborder ces questions dans le cadre d'exposés et de tables rondes. Des spécialistes reconnus de la science et de la pratique ont pris la parole. Nous sommes heureux de pouvoir publier dans la première partie du présent annuaire quelques-uns des exposés présentés lors de cette conférence.

La deuxième partie de l'annuaire est consacrée à la richesse de la pratique du Tribunal fédéral, du Tribunal administratif fédéral et des tribunaux cantonaux en matière de droit public de l'organisation, de droit de la responsabilité de l'Etat et de droit de la fonction publique, de la mi-2021 à la mi-2022. L'Annuaire se termine par une troisième partie consacrée aux derniers développements législatifs au niveau fédéral et cantonal en matière de gouvernement et d'organisation de l'administration.

Nous tenons à remercier plusieurs personnes et organisations pour la réalisation de cet Annuaire. Il convient de citer tous les auteurs, l'Association suisse pour le droit public de l'organisation, qui soutient financièrement l'Annuaire, ainsi que les Editions Stämpfli SA à Berne pour leur collaboration toujours agréable et professionnelle. J'adresse également à Mme Tamara Philipona, responsable de la coordination et de la mise en forme des contributions, un grand merci.

Fribourg, avril 2023

Andreas Stöckli, Président de l'ASDPO

Inhaltsverzeichnis

Table des matières

1. Teil/1^{ère} Partie

Wissenschaftliche Beiträge/Contributions scientifiques

I. Die öffentliche Verwaltung in Krisenzeiten – Konsequenzen der Pandemie für den öffentlichen Dienst/L'administration en temps de crise – Les conséquences de la pandémie sur le service public

CHRISTIAN RATHGEB/ALEXANDER JUNGO

Lehren aus der Coronakrise: Sicht der Kantone..... 3

SAMI KANAAN

Les leçons de la crise du coronavirus : Du point de vue des villes..... 11

NADIA BRAUN BINDER/LILIANE OBRECHT

Künstliche Intelligenz in der Verwaltung – Möglichkeiten, rechtliche Rahmenbedingungen und Grenzen..... 21

II. Weitere Beiträge/Autres contributions

GIOVANNI BIAGGINI

Eidgenössische Finanzkontrolle und organisationsrechtliches Legalitätsprinzip 51

2. Teil/2^{ème} Partie

Rechtsprechung/Jurisprudence

I. Verwaltungsorganisationsrecht/Droit public de l'organisation

ANDREAS STÖCKLI/JULIA SCHMID

Die Rechtsprechung des Bundesgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts und der kantonalen Gerichte
La jurisprudence du tribunal fédéral, du tribunal administratif fédéral et des tribunaux cantonaux 85

IX

II. Staatshaftungsrecht/Droit de la responsabilité des collectivités publiques

ANDREAS STÖCKLI/JULIA SCHMID

Die Rechtsprechung des Bundesgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts und der kantonalen Gerichte La jurisprudence du tribunal fédéral, du tribunal administratif fédéral et des tribunaux cantonaux.....	97
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

III. Öffentliches Dienstrecht/Fonction publique

ANDREAS STÖCKLI/JULIA SCHMID

Die Rechtsprechung des Bundesgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts und der kantonalen Gerichte La jurisprudence du tribunal fédéral, du tribunal administratif fédéral et des tribunaux cantonaux	119
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

3. Teil/3^{ème} Partie

Entwicklung der Gesetzgebung im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsrecht/Développement de la législation dans le domaine du droit public de l'organisation

THOMAS SÄGESSER

Entwicklungen im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsrecht des Bundes für das Jahr 2021/2022.....	199
-------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

ANDREAS STÖCKLI/NOAH STROBEL/LUIS A. MAIORINI

Ausgewählte Entwicklungen im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsrecht der Kantone von Mitte 2021 bis Mitte 2022	239
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Autorenverzeichnis

Liste des auteurs

GIOVANNI BIAGGINI

Prof. Dr. iur., Ordinarius für Staats-, Verwaltungs- und Europarecht, Universität Zürich

NADJA BRAUN BINDER

Prof. Dr. iur., MBA, Professorin für Öffentliches Recht, Universität Basel

ALEXANDER JUNGO

M.A., Leiter Fachstelle NFA, Konferenz der Kantonsregierungen

SAMI KANAAN

Dipl. phys. ETHZ, Dipl. sc. pol., conseiller administratif de la Ville de Genève et vice-président de l'Union des villes suisse

LUIS A. MAIORINI

MLaw, Diplomassistent am Institut für Föderalismus, Universität Freiburg

LILIANE OBRECHT

MLaw, Wissenschaftliche Mitarbeiterin und Doktorandin, Universität Basel

CHRISTIAN RATHGEB

Dr. iur., Rechtsanwalt, ehemals Regierungsrat des Kantons Graubünden und Präsident der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)

THOMAS SÄGESESSER

Dr. iur., Rechtsanwalt, Generalsekretär santésuisse-Gruppe

JULIA SCHMID

MLaw, ehemals Unterassistentin am Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht II, Universität Freiburg

ANDREAS STÖCKLI

Prof. Dr. iur., Rechtsanwalt, Professor für Staats- und Verwaltungsrecht, Universität Freiburg

NOAH STROBEL

BLaw, ehemals Unterassistent am Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht II, Universität Freiburg

1. Teil/1^{ère} Partie

Wissenschaftliche Beiträge/Contributions scientifiques

- I. Die öffentliche Verwaltung in Krisenzeiten – Konsequenzen der Pandemie für den öffentlichen Dienst/L'administration en temps de crise – Les conséquences de la pandémie sur le service public**

Lehren aus der Coronakrise: Sicht der Kantone

CHRISTIAN RATHGEB/ALEXANDER JUNGO

Inhalt

1. Einleitung.....	3
2. Schlussbericht der KdK	4
3. Kompetenzen von Bund und Kantonen	5
4. Vollzug und Konsultationen	5
5. Einbezug der Kantone ins Krisenmanagement des Bundes	6
6. Ganzheitlich-bereichsübergreifendes Krisenmanagement	8
7. Aktuelle Entwicklungen im Bereich der Energieversorgung	9
8. Literaturverzeichnis	10

1. Einleitung

Inzwischen liegt eine Reihe von Evaluationen zur Coronakrise vor. Auf gesamtschweizerischer Ebene verdienen namentlich die Berichte der Bundeskanzlei (BK)¹, der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK)² und der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)³ Erwähnung. Daneben liegen unzählige Berichte auf Ebene der einzelnen Kantone vor.⁴ Auch der Kanton Graubünden hat Anfang September 2022 zusammen mit

¹ Bundeskanzlei, Bericht zur Auswertung des Krisenmanagements der Bundesverwaltung in der Covid-19-Pandemie (2. Phase/August 2020 bis Oktober 2021), 22. Juni 2022.

² Schweizerische Eidgenossenschaft, Krisenorganisation des Bundes für den Umgang mit der Covid-19-Pandemie (Januar bis Juni 2020). Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte, 17. Mai 2022.

³ Konferenz der Kantonsregierungen, Covid-19-Pandemie: Das Krisenmanagement in der ersten Welle aus Sicht der Kantone (Zwischenbericht), 18. Dezember 2020; Konferenz der Kantonsregierungen, Zusammenarbeit von Bund und Kantonen in der Covid-19-Epidemie: Schlussfolgerungen und Empfehlungen, 29. April 2022.

⁴ Die KdK führt eine Liste der kantonalen Evaluationen, die auf ihrer Website unter <https://kdk.ch/themen/covid-19> abrufbar ist (27.06.2023).

dem Center for Security Studies der ETH Zürich einen entsprechenden Bericht veröffentlicht.⁵ Mit diesen Evaluationen wurde eine gute Basis geschaffen, um die Schweiz nachhaltig krisenfester zu machen. Nun braucht es auch den politischen Willen der massgeblichen Akteure, damit wir einen Schritt nach vorne machen können.

Die besondere Herausforderung besteht darin, dass die Krisenorganisation bei laufendem Betrieb verbessert werden muss. Zwar hat sich die Coronakrise entspannt, doch bleibt die Entwicklung weiter ungewiss. Eine erneute Zuspitzung der Lage darf nicht ausgeschlossen werden. Parallel droht eine Krise der Energieversorgung, ein Szenario mit weitreichenden Folgen für die Gesellschaft und die Wirtschaft. Ebenfalls wegen des Kriegs in der Ukraine ist die Situation im Migrationsbereich seit Monaten angespannt. Auch hier ist die weitere Entwicklung unsicher. Angesichts dieser sich überlappenden Krisenlagen hat die Optimierung des Krisenmanagements grosse Dringlichkeit.

2. Schlussbericht der KdK

Das Ziel der Corona-Evaluation der KdK war es, die rechtlichen, institutionellen und organisatorischen Rahmenbedingungen des Krisenmanagements zwischen Bund und Kantonen zu verbessern. Dabei sind wir von der Prämisse ausgegangen, dass wir die in einer Krise notwendige Zentralisierung gewährleisten müssen, ohne dadurch die Vorteile des Föderalismus zu verspielen oder sogar in Nachteile zu verkehren.

Ende März 2022 konnte die Plenarversammlung der KdK einen Schlussbericht mit 15 Empfehlungen in 7 Handlungsfeldern verabschieden.⁶ Die Empfehlungen zielen einerseits darauf ab, gesetzliche und organisatorische Lücken zu schliessen. Andererseits sollen bestehende Prinzipien im Hinblick auf eine bessere Umsetzung präzisiert und bekräftigt werden. Die Handlungsfelder sind im Einzelnen die Kompetenz- und Aufgabenteilung von Bund und Kantonen, die Frage der Finanzierungsverantwortung und der Finanzhilfen, die Konsultationsprozesse, die Rechtsetzung in der Krise, der politisch-strategische Austausch zwischen dem Bund und den Kantonen sowie die Krisenkommunikation.

Im Allgemeinen stellen wir fest, dass die Verantwortlichkeiten und Rollen des Bundes und der Kantone während der ausserordentlichen Lage im Frühling

⁵ Thiel, Jan, Hauri, Andrin, Evaluation des Krisenmanagements des Kantons Graubünden in der Coronavirus-Pandemie, Zürich 2022.

⁶ Vgl. Fussnote 3; siehe auch: «Covid-19: Kantone schlagen Verbesserungen des Krisenmanagements vor», Medienmitteilung vom 6. Mai 2022.

2020 insgesamt klar waren und das Zusammenspiel gut funktionierte. Die Kantone und Gemeinden konnten die auf Bundesebene angeordneten Massnahmen in aller Regel rasch und wirksam umsetzen. Problematisch war dagegen der Wechsel von der ausserordentlichen in die besondere Lage im Juni 2020. Dieser war zwischen dem Bund und den Kantonen ungenügend abgesprochen. Die Folge davon war, dass die Kantone und der Bund auf die zweite Welle im Herbst 2020 nicht gut vorbereitet waren und teilweise zu spät reagiert haben.

3. Kompetenzen von Bund und Kantonen

Eine Krise erfordert von der Politik rasches und entschiedenes Handeln. Das rechtfertigt, dass politische Entscheidungsprozesse vorübergehend verschlankt und gestrafft werden. Entsprechend ermächtigt Artikel 185 der Bundesverfassung (BV) den Bundesrat, zum Schutz der äusseren und inneren Sicherheit befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, die sich unmittelbar auf die Verfassung stützen. Artikel 7 des Epidemiengesetzes (EpG) zur ausserordentlichen Lage verweist auf diese spezielle Kompetenz des Bundesrats. Sowohl in der ausserordentlichen als auch in der besonderen Lage gemäss EpG hat der Bundesrat die Befugnis, für das ganze Land oder einzelne Landesteile Massnahmen anzuordnen.

Es ist aus Sicht der Kantone nicht sinnvoll, wenn der Bund die Kantone in der besonderen Lage anweist, ihre Massnahmen landesweit zu harmonisieren. Wenn einheitliche Massnahmen angezeigt sind, dann ist die zentrale Steuerung durch den Bundesrat zweckmässig. Wir empfehlen deshalb, die Führungsrolle des Bundesrats in der besonderen Lage im EpG explizit festzuhalten.

Wo es sinnvoll ist, sollen die Kantone im Vollzug Spielräume haben, um spezifischen strukturellen Gegebenheiten ihres Kantons oder ihrer Region Genüge zu tun. Dies im Sinne der Bundesverfassung, die in Artikel 46 festhält, dass der Bund den Kantonen bei der Umsetzung von Bundesrecht Gestaltungsfreiheit belässt und den kantonalen Besonderheiten Rechnung trägt. Als sinnvoll erachten die Kantone ausserdem die Möglichkeit sogenannter Krisenfenster: Die Kantone sollen auch im vom Bundesrat geregelten Bereichen strengere Massnahmen erlassen können, sofern dies aufgrund einer kantonal spezifischen Situation geboten erscheint.

4. Vollzug und Konsultationen

Der Vollzug der vom Bundesrat angeordneten Massnahmen verbleibt indes bei den Kantonen. Artikel 6 EpG zur besonderen Lage berücksichtigt diesen

Umstand, indem er den Bundesrat verpflichtet, die Kantone jeweils anzuhören, bevor er Massnahmen erlässt. Die Anhörung hat in einem solchen Fall primär den Zweck, die Vollzugstauglichkeit der Massnahmen sicherzustellen. Ausdrücklich wurde bereits in der Botschaft zum EpG vor dem Risiko gewarnt, «dass in Unkenntnis der regionalen Vollzugsbedingungen bzw. aufgrund von kantonalen Unterschieden derselben, suboptimale Entscheide gefällt werden, die in den Kantonen unnötige Kosten auslösen können».⁷ Unnötige Kosten können auch in Form von Zeitverlust entstehen. In der Coronakrise ist wegen Unklarheiten im Vollzug wiederholt Zeit verloren gegangen, die zuvor durch kurze Anhörungsfristen eingespart worden war. Mehrmals haben die Kantone deshalb gegenüber dem Bund auf die Einhaltung angemessener Anhörungsfristen gepocht.

Vor diesem Hintergrund fordert der Schlussbericht der KdK, dass der Bund die Kantone auch in besonderen und ausserordentlichen Lagen nach EpG rechtzeitig in seine Willensbildung und Entscheidungsfindung einbezieht und die Kantonsregierungen anhört, wenn er Massnahmen plant. Diese Forderung gilt allgemein für Krisenlagen und stützt sich auf Artikel 45 BV. In besonderen Lagen soll dabei grundsätzlich das ordentliche Verfahren gemäss Vernehmlassungsgesetz (VIG) zur Anwendung kommen. Die Möglichkeit, die Vernehmlassungsfrist aufgrund von Dringlichkeit zu kürzen, sieht Artikel 7 Absatz 4 VIG ausdrücklich vor. Nur in Fällen absoluter Dringlichkeit, sprich in ausserordentlichen Lagen, kann die Konsultation der Kantone ausnahmsweise über die Vorstände der betroffenen Direktorenkonferenzen erfolgen. Es soll dabei primär darum gehen, auf politischer Ebene ein «Stimmungsbild» bezüglich der Akzeptanz und Vollzugstauglichkeit der geplanten Massnahmen einzuholen.

Die Kantone ihrerseits sind gefordert, ihre internen Verfahren maximal zu beschleunigen und den Austausch und die Koordination auf der interkantonalen Ebene zu intensivieren. Weiter regt der Bericht der KdK an, die Erfahrungen der Coronakrise zu nutzen, um die Rechtsetzungsprozesse in einer Krisenlage zu evaluieren und zu optimieren.

5. Einbezug der Kantone ins Krisenmanagement des Bundes

Es liegt in der Natur der Sache, dass nicht jede Krisensituation eine umfassende Anhörung der Kantone oder gar der Gemeinden erlaubt. Umso wichtiger ist, dass die Kantone als Vollzugsorgane zweckmässig in die Krisenorganisation des Bundes integriert sind. Der strukturelle Einbezug der Kantone

⁷ Botschaft zur Revision des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG), 10. Dezember 2010, S. 443.

auf der politisch-strategischen und der operativen Ebene ist die Grundvoraussetzung für ein sektorübergreifendes, antizipatives und kohärentes Krisenmanagement auf gesamtschweizerischer Ebene. Es geht insbesondere darum, dass die bei den Kantonen und Gemeinden vorhandene Vollzugserfahrung eingebracht werden kann und die Kantone hinsichtlich ihrer diesbezüglichen Aufgaben einen Informationsvorlauf erhalten.

In der Coronakrise entwickelte sich die Krisenorganisation parallel zu den Ereignissen. Mehr als 20 Krisenstäbe und Taskforces waren auf den verschiedenen Ebenen des Krisenmanagements aktiv. Insgesamt war der Einbezug der Kantone in die Krisenorganisation ungenügend. Zwar etablierten sich auf der politischen Ebene mit der Zeit verschiedene Austauschkanäle, etwa zwischen dem Departement des Innern (EDI) und der Gesundheitsdirektorenkonferenz (GDK), doch blieb der Austausch überwiegend sektoriell. Das hatte zur Folge, dass wichtige Politikbereiche wie z.B. die Bildung oder soziale Fragen aussen vor blieben. Auch fehlte es zuweilen an einer ganzheitlichen Betrachtungsweise.

Auf der operativen Ebene konnten die beiden nationalen Krisenstäbe, der Krisenstab Corona des Bundesrats (KSBC) und der Bundesstab Bevölkerungsschutz (BSTB), ihre Rolle in der Entscheidvorbereitung nicht erfüllen. Aufgrund ihrer Grösse und Zusammensetzung beschränkten sie sich hauptsächlich auf den Informationsaustausch. Die Entscheidvorbereitung wurde von Ad-hoc-Krisengremien übernommen, in die die Kantone nicht systematisch einbezogen wurden. Der Bericht der GPK kommt in diesem Punkt zum selben Schluss wie die KdK.⁸ Was den Einbezug der Kantone in die Entscheidvorbereitung des Bundes betrifft, ist der Bundesstab Bevölkerungsschutz in seiner heutigen Form nicht zweckmässig.

Aus diesen Erkenntnissen folgen aus Sicht der Kantone zwei Empfehlungen: Erstens braucht es in einer Krise auf politischer Ebene ein geeignetes Gefäss, in dem sich Vertretungen des Bundesrats und der Kantonsregierungen regelmässig austauschen können.⁹ Dadurch soll gewährleistet werden, dass sich der Bundesrat und die Kantonsvertretungen frühzeitig und vertieft gegenseitig informieren und sich zu Strategie und Planung austauschen. Dieser sektorübergreifende Austausch ergänzt die sektoriellen Absprachen auf der politischen Ebene und trägt zu einer ganzheitlichen Steuerung des Krisenmanagements bei.

⁸ Schweizerische Eidgenossenschaft, Krisenorganisation des Bundes für den Umgang mit der Covid-19-Pandemie (Januar bis Juni 2020). Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte, 17. Mai 2022, S. 77.

⁹ Die KdK hat diesen Vorschlag bereits 2020 in ihrem Zwischenbericht zur Diskussion gestellt: Konferenz der Kantonsregierungen, Covid-19-Pandemie: Das Krisenmanagement in der ersten Welle aus Sicht der Kantone, 18. Dezember 2020, S. 26.

Innerhalb der bestehenden Strukturen würde sich der Föderalistische Dialog Bund - Kantone als Gefäss für einen regelmässigen Austausch in Krisenlagen anbieten.

Zweitens bedarf es eines ständigen und departementsübergreifenden Krisenorgans des Bundes auf der operativen Ebene mit dem Zweck, die Grundlagen für die politischen Entscheide auf Bundesebene sicherzustellen. In diesem Krisenorgan müssen Vertretungen der Kantone fest eingebunden sein, um Vollzugsaspekte frühzeitig einbringen und eine Schnittstelle zu den kantonalen Krisenorganen sicherstellen zu können. Dies wäre eigentlich Aufgabe des Krisenstabs Bevölkerungsschutz, der in diesem Sinne reformiert werden sollte.

6. Ganzheitlich-bereichsübergreifendes Krisenmanagement

Bei der Bewältigung von Katastrophen und Notlagen machen die Kantone seit vielen Jahren positive Erfahrungen mit den bereichsübergreifenden kantonalen Führungsorganisationen (KFO). Die KFO stellen ein ganzheitliches Krisenmanagement sicher, bei dem rechtliche, politische, soziale und wirtschaftliche Perspektiven berücksichtigt werden.

Ein zu starres «Silodenken» innerhalb der Sektoralpolitiken wird der Komplexität von umfassenden Krisenlagen nicht gerecht. Zu diesem Schluss kommen neben den Kantonen auch der Bund. In der ersten Evaluation der Bundeskanzlei heisst es: «So wurde das Krisenmanagement weitgehend von departementalen Krisenstäben übernommen, obwohl die Krisenbewältigung aufgrund des Krisenausmasses interdepartemental hätte angegangen werden müssen. Der Departementalismus und das Silodenken nahmen im Krisenmanagement der Bundesverwaltung mit zunehmender Dauer der Krise zu.»¹⁰

Zurzeit besteht teilweise der Eindruck, dass der Bund trotz den gemischten Erfahrungen an einem eher departemental strukturierten Krisenmanagement festhalten will. Die Organisation in Departementen ist jedoch kein Argument gegen einen departementsübergreifenden Ansatz im Krisenmanagement. Das zeigt gerade die Erfahrung der Kantone, die ebenfalls in Departementen organisiert sind und in einer Krise trotzdem bereichsübergreifend steuern. Dabei geht es nicht darum, die Strukturen in den Departementen zu ersetzen, sondern sie zu ergänzen. Letztlich kommt es auf das richtige Verhältnis zwischen dem Departementsprinzip und der Arbeit in bereichsübergreifenden Organen an. Dabei ist je nach Art der Krise zu differenzieren. Je umfassender und anhaltender eine

¹⁰ Bundeskanzlei, Bericht zur Auswertung des Krisenmanagements in der Covid-19-Pandemie (1. Phase/Februar bis August 2020), 11. Dezember 2020, S. 12.

Krise ist, desto wichtiger ist es, dass alle betroffenen Sektoren einbezogen werden. Bei isolierten Ereignissen dagegen wird auch in Zukunft ein sektorieller Ansatz im Vordergrund stehen.

Ein Beispiel dafür ist die Einsetzung des Sonderstabs Asyl am 21. März 2022 zur Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit der Fluchtbewegung aus der Ukraine. In diesem politisch-strategische Führungsorgan des Bundes für besondere und ausserordentliche Lagen sind seitens der Kantone die Justiz- und Polizeidirektoren- (KKJPD) sowie die Sozialdirektorenkonferenz (SODK), die Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten (KKPKS) und die Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM) vertreten.

7. Aktuelle Entwicklungen im Bereich der Energieversorgung

Im Falle einer Strommangellage ist der Bund im Lead. Die kantonalen Delegierten der Landesversorgung werden vom Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) regelmässig über die aktuellen Entwicklungen und die geplanten Abläufe im Krisenfall informiert. Parallel führen die Kantonsregierungen und die zuständigen Konferenzen eigene Risikoanalysen im Hinblick auf eine drohende Energiemangellage durch und nehmen entsprechende Vorbereitungsarbeiten und Eventualplanungen vor. Viele Kantone haben ihre KFO aktiviert. Auf interkantonaler Ebene haben sich die Präsidenten der betroffenen Konferenzen zum «Steuerungsausschuss Energieversorgungssicherheit der Kantone» zusammengeschlossen.

Unmittelbare Herausforderungen für die Kantone sind unter anderem die Sicherstellung der Energieversorgung von kritischen Infrastrukturen, die Kommunikation mit der Bevölkerung, die Rechtsetzung und Vollzugskontrolle bei der Einhaltung allfälliger Sparvorschriften, aber auch die Prüfung von unterstützenden Leistungen für betroffene Unternehmen oder die Bevölkerung.

Bezüglich der Zusammenarbeit mit dem Bund fordern die Kantone ein konsolidiertes Lagebild, eine engere Koordination bei der Vorbereitung von Massnahmen des Bundes, eine abgestimmte Kommunikation des Bundes «aus einer Hand», die den Kantonen und Gemeinden zur Verfügung gestellt werden kann, sowie den Einbezug in die operativen und strategischen Gremien.

Zentral ist aus Sicht der Kantone die Einsetzung eines departementsübergreifenden, schlanken Krisenstabs, bei dem alle Fäden zusammenlaufen und der nicht nur Energiefrage abdeckt. Nur so lässt sich schliesslich ein ganzheitliches Krisenmanagement gewährleisten. Bei der Bewältigung dieser Krise

geht es schliesslich nicht nur um die Energieversorgungssicherheit. Wir sollten von Beginn weg auch die Auswirkungen von allfälligen Bewirtschaftungsmassnahmen im Gas- und Strombereich sowie bei anderen Energieträgern auf die Gesellschaft und die Wirtschaft in das operative und politisch-strategische Krisenmanagement einbeziehen.

Die aktuellen Diskussionen im Energiebereich zeigen jedoch – Stand Ende September 2022 –, dass es zur Optimierung des Krisenmanagements auf nationaler Ebene noch ein weiter Weg ist.

Insgesamt lässt sich sagen, dass sich der Föderalismus auch in der Krise bewährt. Besonders augenfällig wird dies bei der Anordnung und Umsetzung der finanziellen Unterstützungen durch Bund und Kantone. Alle Staatsebenen haben mit Wirtschaft und Gesellschaft zusammen Enormes geleistet. Das System hat jedoch auch Mängel offenbart, die es nun zu beheben gilt, sowohl beim Bund als auch bei den Kantonen. Denn der föderale Staat ist nicht in Beton gegossen. Er ist vielmehr eine Knetmasse, die immer wieder neu geformt werden muss. Dies bedingt das beherzte Engagement aller Akteure.

8. Literaturverzeichnis

- Botschaft zur Revision des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG), 10. Dezember 2010.
- Bundeskanzlei, Bericht zur Auswertung des Krisenmanagements in der Covid-19-Pandemie (1. Phase/Februar bis August 2020), 11. Dezember 2020.
- Bundeskanzlei, Bericht zur Auswertung des Krisenmanagements der Bundesverwaltung in der Covid-19-Pandemie (2. Phase/August 2020 bis Oktober 2021), 22. Juni 2022.
- Konferenz der Kantonsregierungen, Covid-19-Pandemie: Das Krisenmanagement in der ersten Welle aus Sicht der Kantone (Zwischenbericht), 18. Dezember 2020.
- Konferenz der Kantonsregierungen, Zusammenarbeit von Bund und Kantonen in der Covid-19-Epidemie: Schlussfolgerungen und Empfehlungen, 29. April 2022.
- Schweizerische Eidgenossenschaft, Krisenorganisation des Bundes für den Umgang mit der Covid-19-Pandemie (Januar bis Juni 2020). Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte, 17. Mai 2022.
- Thiel, Jan, Hauri, Andrin, Evaluation des Krisenmanagements des Kantons Graubünden in der Coronavirus-Pandemie, Zürich 2022.

Les leçons de la crise du coronavirus : Du point de vue des villes

SAMI KANAAN

Table de matières

1. Place institutionnelle des villes dans la gestion de crise	11
2. Constats institutionnels sur le fédéralisme helvétique	13
3. Expériences urbaines pendant la crise sanitaire	13
4. Constats issus de cette crise pour les politiques publiques	15
5. Conséquences sur l'organisation de l'administration.....	16
6. Conclusion	18

Mesdames, Messieurs,

Tout d'abord je remercie sincèrement l'ASDPO de me donner l'occasion d'intervenir à ce colloque et de porter ainsi la voix des villes, tout en écoutant les autres interventions, toutes fort intéressantes !

Le déferlement du coronavirus et la crise sanitaire qui en a résulté ont été une expérience véritablement « choc » pour toutes et tous, surtout dans un pays peu habitué à des crises globales. Ce fut une expérience certainement très difficile et nouvelle, bien sûr pour la population, le monde économique, le monde culturel, mais aussi pour toutes les collectivités publiques.

1. Place institutionnelle des villes dans la gestion de crise

Or, comme c'est le cas pour tout enjeu majeur, les villes se sont retrouvées aux premières loges de la réalité quotidienne de la population et de nombreux acteurs de notre société, l'économie locale, le domaine culturel ou sportif, etc., tout en étant tout au bout de la chaîne institutionnelle. Les villes se sont retrouvées très éloignées de l'élaboration des règles du jeu, alors qu'elles étaient chargées de les mettre en application. Cette situation n'est pas nouvelle et c'est là un des combats que nous menons au sein de l'Union des villes suisses.

Dans le cas de la récente pandémie toutefois, l'inédit de la situation, l'aspect très global et nouveau de la crise, l'urgence à apporter aide et soutien ont mis en exergue que la non-prise en compte des villes par les instances fédérales et parfois cantonales étaient réellement préjudiciable au bon fonctionnement de l'action publique.

Dans le cas qui nous concerne aujourd'hui, un constat s'impose : les villes n'ont pas été du tout consultées. Elles étaient même les dernières informées. Et ceci, malgré l'article 50 alinéa 3 de la Constitution fédérale, qui stipule clairement que les villes et les agglomérations doivent être prise en compte :

« 3 Ce faisant, elle prend en considération la situation particulière des villes, des agglomérations urbaines et des régions de montagne. »

Pourtant, les villes jouent un rôle essentiel en Suisse. Près des trois quarts de la population helvétique vit dans des villes et des communes urbaines. Et c'est dans ces territoires urbains que se concentre 84% de la performance économique de notre pays.

Comme exemple très concret de la mise à l'écart des villes, je peux citer l'histoire suivante : Lors du débat parlementaire sur la première version de la Loi Covid, à l'automne 2020, il a été question de l'introduction de l'Union des Villes Suisses comme l'une des entités à consulter par le Conseil fédéral lors des révisions des Ordonnances Covid, en plus des Cantons, des faîtières économiques et professionnelles, etc. Cette disposition a été biffée par le Conseil des Etats !

Autre exemple : lors de la première vague, les villes ont salué l'action cohérente du Conseil fédéral. Mais dans la communication de la Confédération, on les a oubliées.

On peut aussi se questionner sur le fait que la Confédération et les cantons ont reçu en 2021 une part augmentée des bénéficiaires de la Banque nationale en raison de la surcharge causée par la pandémie, mais que l'on continue à ne tenir aucun compte des villes, dont les finances ont beaucoup souffert (cf. une étude effectuée par le cabinet PWC en 2021, sur mandat de l'UVS).

Les villes ont porté une lourde charge dans la mise en œuvre des mesures décidées par la Confédération, mais elles n'en ont jamais été informées à l'avance, et on ne leur a évidemment pas demandé leur avis. Les fermetures de commerces, les contrôles dans l'espace public, la renégociation de cet espace public, l'information à la population, les mesures de police et l'application de l'interdiction des rassemblements, les mesures dans les domaines de la culture et du sport, certaines aides sociales urgentes, tout cela était des tâches des villes.

Vingt ans après l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, et son article 50, il est donc évident que les Villes ne sont donc encore que trop peu prises en compte. Les Cantons disent souvent que ce sont eux qui sont en charge de cordonner et prendre en compte leurs villes... Dans la pratique, à Genève comme ailleurs en Suisse, cela a très rarement été le cas !

La crise que nous avons traversée – et dont nous gérons encore actuellement les effets sans être sûrs qu'elle est bel et bien derrière nous – nous a pourtant prouvé une chose : une plus grande coordination et collaboration Villes-Cantons-Confédération est absolument nécessaire, d'autant plus dans le cadre d'une crise majeure. Alors que l'on sait que les crises vont se multiplier (guerre en Europe, énergie, climat, phénomènes migratoires, etc.), ce point est essentiel.

2. Constats institutionnels sur le fédéralisme helvétique

Sur le plan institutionnel, le débat sur l'équilibre entre mécanismes traditionnels de la démocratie suisse et les outils de gestion de crise est intéressant.

Une partie de cet état de fait découle du fait que les villes sont des entités majeures sur le plan économique ou démographique, mais des naines sur le plan institutionnel. Lors des votations populaires, le système de la majorité des cantons fait que les petits cantons ruraux ont plus de poids que les grands cantons urbains. Cette pondération a été voulue à l'origine. Elle était alors nécessaire pour protéger les plus petits. Mais depuis 1848, elle a fortement augmenté et n'est plus aujourd'hui aussi incontestable qu'elle l'était autrefois. À l'époque de la fondation de l'État fédéral, une voix du demi-canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures avait autant de poids que onze voix du canton de Zurich. Aujourd'hui, on en est à quarante voix. Au Conseil des États également, les zones rurales ont un poids totalement disproportionné par rapport aux villes. Je le répète, c'est important dans notre pays fédéraliste, pluriel et multiculturel de tenir compte des différentes composantes et de préserver des équilibres dans nos institutions en tenant compte des minorités, mais ces équilibres doivent être raisonnables et s'adapter en fonction de l'évolution concrète. Là, entre-temps, les déséquilibres sont croissants envers le monde urbain et c'est malsain, contribuant entre autres selon moi au fossé villes-campagnes dont il est souvent question, par exemple sur des enjeux climatiques et environnementaux, si on pense aux votations récentes.

3. Expériences urbaines pendant la crise sanitaire

Les villes et les communes ont donc tout mis en œuvre pour contrecarrer les effets de la pandémie, dans la mesure de leurs possibilités.

Des solutions rapides, innovantes et pragmatiques ont été trouvées sur le plan local : pour les loyers commerciaux, les espaces extérieurs dans la restauration, les déchets, les aides d'urgence ou le soutien aux acteurs culturels et sportifs.

Les exemples que je vais vous citer sont donc tirés principalement du vécu genevois mais aussi d'autres villes ; l'UVS a sur son site une vingtaine de

contributions émanant des responsables urbains sur divers aspects concrets liés à cette situation.

Dans le domaine de l'action sociale

- Capacité à mettre en place dans des temps record de centres d'accueil temporaire des personnes sans domicile fixe (Caserne des Vernets), et renforcement du rôle central de la Ville et de sa capacité d'action notamment pour les sans-abris
- Reprise en urgence de la coordination de la distribution de nourriture de base à des milliers de personnes éjectées brutalement du marché du travail, dont des potentiels bénéficiaires de l'aide sociale (avec des images tristement célèbres de files d'attente de plus de 4 heures (!!!) pour obtenir un sac de nourriture d'une valeur de 25 francs !)
- Dispositif d'urgence pour maintenir un accueil préscolaire et scolaire minimal pour les familles dont les parents avaient un métier ne permettant pas le télétravail (soins, vente, voirie, logistique et transports, sécurité, aide sociale, etc.)
- Mise en place de réseaux de solidarité pour les personnes isolées et peu mobiles (seniors, personnes à mobilité réduite, personnes malades, etc.)

Dans le domaine du sport

- Mise en difficulté du domaine : situation très compliquée pour les associations sportives et le personnel des installations sportives en raison du nombre incommensurable de plans de protection, mesures particulières, parfois très absurdes (port du masque en piscine ...)

Dans le domaine de la culture

- Prise de conscience du sens de la culture et mise en avant de son rôle essentiel au sein d'une communauté, malgré la qualification fédérale officielle d'un domaine « non-essentiel »
- Constat d'une grande résilience et d'une grande capacité d'innovation des professionnel-le-s et plus largement du milieu artistique face aux ouvertures-fermetures et à la multiplicité des règles et restrictions
- Réaction immédiate à travers des changements de pratique : mise en avant du virtuel, livraisons à domicile de livres pour les plus de 65 ans
- Action publique décidée par le maintien des subventions et le vote de crédits spéciaux, en plus des aides fédérales, avec par exemple des résidences, des expositions d'art dans l'espace public, des bourses, des ateliers, etc.

Dans le domaine du numérique

- Forte accélération de la dématérialisation de l'administration, du télétravail, de l'outillage informatique qui a permis de combler un retard et contribue à l'urgence climatique également
- Accélération de la lutte contre la fracture numérique en raison de l'utilisation du certificat Covid et de son QR-code, ce qui est utile aujourd'hui avec le déploiement du QR code dès octobre 22 pour toutes les factures en Suisse (fin du BV)
- Apprentissage difficile d'un management hybride et révision de l'organisation en raison du télétravail

Sur l'ensemble de ces domaines il y a eu une forte collaboration entre villes pendant la crise, aussi bien sur le plan genevois que suisse.

4. Constats issus de cette crise pour les politiques publiques

Dès lors, on peut essayer, « à chaud » en quelque sorte, d'en venir aux conséquences de la pandémie et des constats que nous en avons tirés. Des constats issus de cette crise se sont imposés rapidement, sur une base très empirique d'ailleurs. La Ville de Genève et d'autres villes ont su tirer certains enseignements de la crise et faire avancer réflexions et mesures sur certains dossiers mais le plus gros du travail est devant nous. Genève comme beaucoup d'autres bien sûr, mais c'est la Ville que je représente, celle où je vis et où je porte principalement mon combat politique.

Les points suivants sont donc ressortis très fortement :

- Une grande précarité de certaines tranches de la population, notamment des travailleurs et travailleuses à bas revenu, des familles monoparentales, des sans-papiers, population dite des «A», et, d'une manière générale, un fort accroissement des inégalités sociales en allemand, etc. ; une grande inquiétude car les aides (notamment les mesures de RHT !) se terminent, avec un effet de rattrapage pour les licenciements et l'apparition de nouveaux facteurs de crise (inflation, énergie) ; 30 à 50% d'augmentation du nombre de cas à l'assistance publique dans certaines villes ;
- Une grande précarité du milieu culturel et la nécessité de mener urgemment des réflexions sur le statut et la prévoyance des artistes, la rémunération, le soutien à la recherche, une stratégie structurée de soutien à l'Economie culturelle et créative, mais aussi la durabilité et l'impact environnemental et climatique, ainsi que l'évolution des pratiques et attentes du public (dans de nombreuses scènes culturelles on constatait à la rentrée des chiffres de fréquentation restant à -30% par rapport à avant la crise sanitaire)