

RISK AND RESILIENCE REPORT

Evaluation des Krisenmanagements des Kantons Graubünden in der Coronavirus-Pandemie

Jan Thiel, Andrin Hauri

Zürich, September 2022
Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

Diese Studie ist online verfügbar unter
www.css.ethz.ch/en/publications/risk-and-resilience-reports.html

Autoren: Jan Thiel, Andrin Hauri
Projektaufsicht: Andreas Wenger
Lektorat: Oliver Roos
Layout: Miriam Dahinden-Ganzoni

© 2022 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

DOI: 10.3929/ethz-b-000550605

Inhaltsverzeichnis

Glossar	4
Zusammenfassung	5
Empfehlungsmatrix	8
1 Einleitung	9
1.1 Mandat und Ziele	9
1.2 Methodik	10
1.3 Ausblick	11
2 Chronologie	12
3 Krisenvorsorge	14
3.1 Krisenorganisation	14
3.2 Risikomanagement und Kontinuitätsplanung	19
3.3 Krisenkommunikation	22
3.4 Ausbildungen und Übungen	25
3.5 Zusammenarbeit Kantone und Bund	30
4 Krisenbewältigung	33
4.1 Initialisierung	33
4.2 Aufwuchsfähigkeit	35
4.3 Durchhaltefähigkeit	40
4.4 Stabsarbeit und Führungssteuerung	41
4.5 Externe Krisenkommunikation	44
4.6 Interne Krisenkommunikation	45
4.7 Zusammenarbeit Kantone und Bund	48
5 Fazit	54
6 Annex I	55
7 Annex II	56
8 Bibliographie	61

Glossar

AdZS: Angehörige des Zivilschutzes

AfI: Amt für Informatik des Kantons Graubünden

AMZ: Amt für Militär und Zivilschutz des Kantons Graubünden

ANP: Aktionsnachbereitungsprozess

AWN: Amt für Wald und Naturgefahren des Kantons Graubünden

BABS: Bundesamt für Bevölkerungsschutz

BAG : Bundesamt für Gesundheit

BAG TF: Taskforce COVID-19 des Bundesamts für Gesundheit

BSG: Bevölkerungsschutzgesetz des Kantons Graubünden

BSTB: Bundesstab Bevölkerungsschutz

C KFS: Chef oder Chefin KFS

COVID-19: Coronavirus-Krankheit-2019

CSS: Center for Security Studies der ETH Zürich

DJSG: Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit des Kantons Graubünden

EA: Einsatzabschnitt (des KFS)

EKUD: Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartement des Kantons Graubünden

ELD: Elektronische Lagedarstellung

EpG: Epidemiengesetz

FiBS: Handbuch «Führung im Bevölkerungsschutz»

GA: Gesundheitsamt des Kantons Graubünden

GDK: Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren

GFS: Gemeindeführungsstab

KAPO: Kantonspolizei Graubünden

KdK: Konferenz der Kantonsregierungen

KFO: Kantonale Führungsorganisation

KFS: Kantonaler Führungsstab

KKJPD: Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren

KKPKS: Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz

KOr EpG: Koordinationsorgan Epidemiengesetz

KSBC: Krisenstab des Bundesrats Corona

KVMBZ: Fachkonferenz der kantonalen Verantwortlichen für Militär, Bevölkerungsschutz und Zivilschutz

LAFIS: Lage-, Führungs- und Informationssystem

LNGB: Lokale Naturgefahrenberater und -beraterinnen

NAZ: Nationale Alarmzentrale

PA: Personalamt des Kantons Graubünden

RB: Regierungsbeschluss

RK MZF: Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr

SFU: Strategische Führungsübung

STAKA: Standeskanzlei des Kantons Graubünden

SVU: Sicherheitsverbundsübung

VOzBSG: Verordnung zum Bevölkerungsschutzgesetz des Kantons Graubünden

WHO: Weltgesundheitsorganisation

Zusammenfassung

Die Coronavirus-Pandemie hat das Krisenmanagement des Kantons Graubünden vor eine historische Herausforderung gestellt. Kaum ein gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Bereich war nicht fundamental von den gesundheitspolitischen Massnahmen zur Bekämpfung der neuartigen Atemwegserkrankung COVID-19 betroffen. Politische Entscheide mussten seit Beginn der Krise im Winter 2020 unter hohem Zeitdruck und oftmals wissenschaftlicher Unsicherheit getroffen werden. Dabei ist es der hohen Einsatzbereitschaft und Resilienz von Führungsverantwortlichen und Mitarbeitenden auf allen Verwaltungsebenen zu verdanken, dass die Durchhaltefähigkeit des Krisenmanagements im Kanton Graubünden in den vergangenen zwei Jahren sichergestellt werden konnte.

Zugleich hat die Coronavirus-Pandemie das Innovationspotenzial und die Anpassungsfähigkeit des Bündner Krisenmanagements verdeutlicht. Neue Strukturen und Prozesse wurden binnen kürzester Zeit unter der Leitung des Kantonalen Führungsstabs (KFS) mit dem Ziel geschaffen, die verwaltungsübergreifende Zusammenarbeit verschiedener Departemente und Dienststellen sowie mit den über einhundert Gemeinden im Kanton Graubünden sicherzustellen. Mit der Entwicklung und Umsetzung der Flächenteststrategie im Winter 2020/21 lieferte das Bündner Krisenmanagement zudem eine kantonale Blaupause für einen Wechsel in der Teststrategie des Bundes.¹

Die Regierung des Kantons Graubünden hat die Pandemie frühzeitig als Lernchance für die strategische und operative Weiterentwicklung des kantonalen Krisenmanagements erkannt und bereits im Mai 2020 einen umfassenden Aktionsnachbereitungsprozess (ANP) initiiert. Das Center for Security Studies (CSS) als Kompetenzzentrum der ETH Zürich für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik wurde durch das federführende Amt für Militär und Zivilschutz (AMZ) im September 2021 beauftragt, den ANP durch eine externe Evaluation des kantonalen Krisenmanagements zu unterstützen.

Das mandatierte Ziel dieses Berichts ist es, das Krisenmanagement des Kantons Graubünden in der Coronavirus-Pandemie kritisch zu beleuchten und evidenzbasierte Empfehlungen zuhanden der Regierung zwecks einer optimierten Vorsorge für und Bewältigung von zukünftigen Krisen zu entwickeln. Die vorliegende Untersuchung bezieht sich dabei auf den gesamten Zeitraum der Pandemie vom Beginn der internationalen Verbreitung des neuen Coronavirus im Januar 2020 bis hin zur Aufhebung der besonderen Lage durch den Bundesrat im April 2022.

Der Fokus dieser Evaluation liegt auf der strategischen und operativen Weiterentwicklung der kantonalen Krisenorganisation im Hinblick auf das gesamte Gefährdungsspektrum im Kanton Graubünden. Zudem soll der Bericht Empfehlungen für eine optimierte Zusammenarbeit des Kantons Graubünden mit Bundesbehörden und

anderen Kantonen in der Vorsorge und Krisenbewältigung entwickeln. Die Bewertung der Zweckmässigkeit und Effektivität von gesundheitspolitischen oder wirtschaftlichen Massnahmen ist nicht Teil dieser Evaluation.

Gestützt auf eine umfassende empirische Datenerhebung bietet der vorliegende Bericht 52 evidenzbasierte Empfehlungen zuhanden der Regierung des Kantons Graubünden. Ausgangspunkt der Datenerhebung bildete die Auswertung von bestehenden Planungsgrundlagen sowie der internen Dokumentation des Krisenmanagements im Kanton. Der Auftraggeber gewährte hierzu einen transparenten Zugang zu relevanten Dokumenten. Leitfadengestützte Interviews des Autorenteams mit 25 Schlüsselakteuren auf Stufe Kanton, Gemeinden und Bund mit einer Gesamtdauer von über 41 Stunden bilden den empirischen Kern der Evaluation. Zwei interaktive Workshops mit insgesamt 29 Teilnehmenden aus neun Dienststellen und drei Departementen sowie der Standeskanzlei (STAKA) des Kantons Graubünden ermöglichen eine verwaltungsübergreifende Datenerhebung und praxisorientierte Konsolidierung der Ergebnisse. Wir danken allen Teilnehmenden der Studie für ihre wertvolle Unterstützung und das entgegengebrachte Vertrauen.

Die Resultate und Empfehlungen der Evaluation werden in den beiden Hauptkapiteln des Berichts betreffend Krisenvorsorge und Krisenbewältigung aufgearbeitet. Diese zweiteilige Strukturierung des Berichts ermöglicht es, Optimierungspotenziale hinsichtlich der Vorsorge und Bewältigung von Krisen im Kanton Graubünden durch phasenspezifische Prüfaufträge aufzuzeigen.

Die folgende Gesamtschau fasst die Resultate und Empfehlungen der Evaluation anhand von drei phasenübergreifenden Themenbereichen zusammen: Führung und Verantwortlichkeiten, Organisation und Prozesse sowie Krisenkommunikation. Die Zusammenfassung entlang dieser drei Themenbereiche verdeutlicht die phasenübergreifenden Abhängigkeiten und zeigt mögliche Synergien zwischen den phasenspezifischen Empfehlungen auf. Die Gesamtschau bietet zudem eine Empfehlungsmatrix zwecks Leserführung für betroffene Behörden auf allen Verwaltungsebenen.

Führung und Verantwortlichkeiten

Das Krisenmanagement des Kantons Graubünden sollte hinreichend vorbereitet und im Ereignisfall unmittelbar handlungsfähig sein. Dafür müssen Führungskompetenzen und Verantwortlichkeiten verwaltungsübergreifend auf allen Staatsebenen sowohl in der Vorsorge- als auch in der Bewältigungsphase eindeutig definiert sein und in der Praxis gelebt werden.

Die kohärente Regelung von Führungsverantwortlichkeiten auf der strategischen und operativen Ebene würde die Planbarkeit sowie Aufwuchs- und Durchhal-

tefähigkeit des kantonalen Krisenmanagements massgeblich erhöhen. Zwei Punkte stehen dabei im Mittelpunkt. Erstens sind die strategische und operative Ebene des Krisenmanagements im Kanton Graubünden nicht wie in anderen Kantonen hinreichend voneinander getrennt, da das Reglement des KFS die strategische Gesamtverantwortung und die Leitung der operativen Stabsarbeit in der Position des Chefs oder der Chefin KFS (C KFS) vereint. Die Schaffung einer neuen Position des Stabschefs oder der Stabschefin verantwortlich für die Leitung der operativen Stabsarbeit in der Bewältigungsphase (Empfehlung 1) sowie die Ausbildung des Stabs und die Vorbereitung aller Prozesse in der Vorsorgephase (Empfehlung 2) würde die Professionalität und Durchhaltefähigkeit des kantonalen Krisenmanagements massgeblich erhöhen.

Zweitens sieht das Bevölkerungsschutzgesetz des Kantons Graubünden (BSG) Führungswechsel auf der strategischen Ebene inmitten der Bewältigungsphase vor, die ein kohärentes Krisenmanagement erschweren können. Eine kohärente Führung des KFS durch dieselbe Dienststelle sowohl in der Vorsorge- als auch in der Bewältigungsphase würde die Kontinuität und Aufwuchsfähigkeit der kantonalen Krisenorganisation erhöhen (Empfehlung 4). Dabei sollte der Einbezug gefährdungsspezifischer Expertise in die strategische Führung des Krisenmanagements durch eine Flexibilisierung der Stellvertreterregelung gewährleistet werden (Empfehlung 5).

Auch die Zweckmässigkeit des weiteren gesetzlichen Rahmens im Hinblick auf die Führungsverantwortung des KFS gilt es zu überprüfen. Auf der strategischen Ebene könnte eine Erweiterung des Handlungsrahmens der Regierung in Betracht gezogen werden, um die Gesamteinsatzleitung nach eigenem Ermessen und in jeder Lage an den KFS übertragen zu können (Empfehlung 6). Auf der operativen Ebene definiert das BSG zwar eine Reihe an Führungsinstrumenten zuhanden des oder der C KFS, lässt jedoch dessen Weisungsbefugnisse gegenüber der kantonalen Verwaltung nahezu ungeklärt (Empfehlung 39). Eine stufengerechte Erhöhung von Abzeichnungsvollmachten zwecks unmittelbarer Schadensabwehr sollte im Rahmen einer möglichen Überarbeitung der gesetzlichen Planungsgrundlagen ebenso geprüft werden (Empfehlung 40).

Die Schnittstellen zwischen Bund und Kantonen gilt es sowohl in der Vorsorge als auch in der Bewältigung von Krisen auf der politischen sowie fachlichen Ebene weiterzuentwickeln. Zwar erfordert der dynamische Verlauf von Krisen eine gewisse Flexibilität auf allen Staatsebenen in der Umsetzung von Planungsgrundlagen. Die Verantwortlichkeiten und Strukturen für die Zusammenarbeit zwischen den beiden Staatsebenen sollten jedoch bereits in der Vorsorgephase definiert und beübt (Empfehlung 22) sowie im Ereignisfall gemäss Planungsgrundlagen eingesetzt werden (Empfehlung 51). Dies schliesst den Einbezug der Kantone in die Strategie-

entwicklung und -umsetzung des Bundes in dynamischen Phasen der nationalen Krisenbewältigung (Empfehlung 48) sowie die Weiterentwicklung von elektronischen Instrumenten zur Durchführung von Konsultationen mit ein (Empfehlung 47). Dabei gilt es das Potenzial der interkantonalen Konferenzen als Drehscheibe zwischen den Kantonen zwecks eines verbesserten Wissenstransfers sowie einer konsolidierten Interessenvertretung phasenübergreifend zu nutzen (Empfehlung 20, 49 und 50).

Organisation und Prozesse

Das Krisenmanagement des Kantons Graubünden sollte jederzeit und unabhängig von einzelnen Führungsverantwortlichen einsatzbereit und aufwuchsfähig sein. Dafür müssen die Organisation und Prozesse des Krisenmanagements bereits in der Vorsorgephase verwaltungsübergreifend definiert, konsequent beübt und im Hinblick auf das gesamte Gefährdungsspektrum im Kanton Graubünden flexibel einsetzbar sein.

Das Reglement des KFS sollte alle organisatorischen und prozeduralen Planungsgrundlagen des kantonalen Krisenmanagements miliztauglich definieren. Dies sichert die Einsatzbereitschaft und den Aufwuchs der Krisenorganisation im Ernstfall. Das gegenwärtige Reglement des KFS lässt hingegen viele Schlüsselprozesse nahezu undefiniert. Eine umfassende Überarbeitung der gesetzlichen und planerischen Grundlagen ist daher im Hinblick auf die Initialisierung (Empfehlungen 23–25), Aufwuchsfähigkeit (Empfehlungen 27, 28, 32 und 33) sowie Durchhaltefähigkeit (Empfehlungen 34 und 35) geboten. Entsprechende Grundlagen und das Zusammenspiel aller relevanten Akteure auf den verschiedenen Verwaltungsebenen sollte im Rahmen von kantonalen Übungen und Ausbildungen in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) konsequenter beübt werden (Empfehlungen 14–19).

Im Hinblick auf die verwaltungsübergreifende Zusammenarbeit im Krisenfall sollte zudem geprüft werden, ob der Kernstab des KFS um weitere Dienststellen erweitert werden sollte, die unabhängig vom Gefährdungsszenario essenzielle Querschnittsleistungen im Krisenmanagement erbringen (Empfehlung 3). Dazu zählen neben der Einsatzbereitschaft der technischen Infrastruktur (Empfehlungen 28 und 46) insbesondere das betriebliche Kontinuitätsmanagement (Empfehlungen 9, 10, 30 und 31). Mit der Aufnahme in den Kernstab wären die verantwortlichen Dienststellen verpflichtet, an den Weiterbildungen und Übungen des KFS teilzunehmen. Dadurch würde die Integration krisenferner Dienststellen in das kantonale Krisenmanagement verbessert und deren Vertrautheit mit der Stabsorganisation und Führungsmethodik des KFS in zukünftigen Einsätzen sichergestellt werden.

Mit der Einrichtung einer neuen KFS-Stabsstelle unter Leitung des Stabschefs oder der Stabschefin kann die verwaltungsübergreifende Zusammenarbeit der kantonalen Krisenvorsorge zusätzlich verbessert werden (Empfehlung 2). Die Bündelung der Bearbeitung des kantonalen Risikomanagements im Bevölkerungsschutz sowie die zentrale Koordination von präventiven Massnahmen in einer einzigen Dienststelle würde die Frühwarnung und ganzheitliche Vorsorge im Hinblick auf das gesamte Gefährdungsspektrum im Kanton Graubünden erhöhen (Empfehlung 8).

Krisenkommunikation

Die Krisenkommunikation des Kantons Graubünden sollte konzeptionell und operativ vorbereitet sein. Mangelnde Planungsgrundlagen und unklare Verantwortlichkeiten sowohl in der externen als auch der verwaltungsinternen Krisenkommunikation haben in der ersten Phase der Coronavirus-Pandemie zu Unsicherheiten und Kompetenzstreitigkeiten zwischen den betroffenen Dienststellen und Departementen geführt. Dadurch wurde die Informati onshoheit des Kantons in der akuten Krisenbewältigung in Frage gestellt. Die in der Pandemiebewältigung gemachten Erfahrungen bieten eine umfassende und solide Basis für die Weiterentwicklung der kantonalen Krisenkommunikation auf der strategischen und operativen Ebene.

Auf der strategischen Ebene gilt es ein verwaltungsübergreifendes Krisenkommunikationskonzept zu entwickeln, das im Hinblick auf das gesamte Gefährdungsspektrum im Kanton Graubünden flexibel einsetzbar ist (Empfehlung 11). Das Konzept sollte sowohl die externe Kommunikation gegenüber den Medien und der Öffentlichkeit als auch die interne Kommunikation innerhalb der kantonalen Verwaltung (Empfehlung 43) und gegenüber den Gemeinden umfassen (Empfehlung 12). Entsprechende Verantwortlichkeiten müssen verwaltungsübergreifend eindeutig definiert sein, sodass die krisenspezifisch nötigen Kommunikationsressourcen unmittelbar nach Ereigniseintritt aufgeboten werden können (Empfehlung 25). Durch die Entwicklung von Richtlinien für den Gebrauch der drei kantonalen Amtssprachen in der internen und externen Krisenkommunikation können Unsicherheiten in zukünftigen Krisen vermieden werden (Empfehlung 13).

Auf der operativen Ebene sind Strukturen und Prozesse zu entwickeln, mit denen die Aufwuchs- und Durchhaltefähigkeit der kantonalen Krisenkommunikation erhöht werden kann (Empfehlung 42). Dies beinhaltet unter anderem die Entwicklung von miliztauglichen Leitfäden (Empfehlung 11) und den Aufbau eines aufwuchsfähigen Übersetzungsdienssts mittels interner und externer Ressourcen, der sich in der Coronavirus-Pandemie als kritisches Nadelöhr sowohl in der externen als auch inter-

nen Krisenkommunikation erwiesen hat (Empfehlung 32). Die Verfestigung und Weiterentwicklung der Kommunikationsdrehscheibe, die zwecks einer verwaltungsübergreifenden Koordination der externen Krisenkommunikation in der Pandemie ad hoc geschaffen wurde, würde die Effizienz und Kohärenz der Krisenkommunikation des Kantons massgeblich stärken (Empfehlung 41). Dabei gilt es die technischen Infrastrukturen sowie die digitalen Schnittstellen mit den Gemeinden hinreichend vorzubereiten (Empfehlung 46). Miliztaugliche Leitfäden kämen auch der Aufwuchs- und Durchhaltefähigkeit der Kommunikationsdrehscheibe zugute, da deren Leistungsfähigkeit in hohem Masse von der effizienten Einarbeitung neuer und möglicherweise verwaltungsferner Mitarbeitenden abhängt (Empfehlung 41). Neben der Entwicklung stufengerechter Weiterbildungsprogramme zur Krisenkommunikation (Empfehlung 14 und 15), sollte auch die Initialisierung von verwaltungsübergreifenden Prozessen und entsprechenden Schnittstellen mit den Gemeinden im Rahmen kantonaler Übungen verstärkt trainiert und weiterentwickelt werden (Empfehlung 17).

Empfehlungsmatrix

Betroffene Behörden	Empfehlungen
Regierung des Kantons Graubünden	6, 7, 13, 18, 20, 22, 38, 39, 40, 47, 49, 50
Standeskanzlei (STAKA) des Kantons Graubünden	3, 11, 12, 13, 25, 32, 41, 42, 43, 47
Generalsekretariate der kantonalen Verwaltung Graubündens	18, 20, 25, 26, 30, 31, 33, 38, 39, 41, 42, 43, 47, 48, 49, 50, 51
Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartement (EKUD) des Kantons Graubünden	13
Amt für Militär und Zivilschutz (AMZ) des Kantons Graubünden	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 32, 33, 34, 35, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 49, 50, 51, 52
Kantonspolizei (KAPO) Graubünden	1, 2, 4, 5, 7, 11, 12, 24, 25, 52
Amt für Wald- und Naturgefahren (AWN) des Kantons Graubünden	1, 2, 5, 7
Personalamt (PA) des Kantons Graubünden	3, 9, 10, 14, 30, 31, 32, 33, 36, 42, 43, 44
Amt für Informatik (AFI) des Kantons Graubünden	3, 28, 46, 52
Relevante Dienststellen der kantonalen Verwaltung Graubündens	5, 7, 8, 14, 16, 17, 19, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 30, 31, 32, 34, 35, 36, 38, 39, 41, 42, 43, 48, 49, 50, 51
Bundesbehörden	21, 22, 47, 48, 51, 52
Gemeinden des Kantons Graubünden	10, 12, 15, 25, 29, 45, 46, 48, 50

Eine Übersicht aller Empfehlungen mit den entsprechenden Seitenverweisen findet sich im Annex II auf Seite 56.

1 Einleitung

Die Coronavirus-Pandemie stellt die grösste gesamtgesellschaftliche Krise mit globaler Tragweite seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs dar. Seit dem Ausbruch im zentralchinesischen Wuhan im Dezember 2019 hat das neuartige Coronavirus (SARS-CoV-2) weltweit mehr als 500 Millionen Menschen infiziert und über sechs Millionen Leben gefordert. Die Dunkelziffer der Infektionen und Todesfälle dürfte aufgrund mangelnder Testinfrastrukturen, insbesondere in Entwicklungsländern, die labortestatigten Fälle um ein Vielfaches übertreffen.² Massnahmen, mit denen Staaten weltweit die Ausbreitung des Virus zu bekämpfen versuchten, haben das gesellschaftliche und wirtschaftliche Leben so massiv eingeschränkt, wie es auch für liberale Gesellschaften bis vor kurzem kaum vorstellbar war. Die wirtschaftlichen Kosten der Pandemie belaufen sich laut Schätzung des Internationalen Währungsfonds (IMF) allein bis 2024 auf mehr als 12,5 Billionen USD.³

Auch in der Schweiz hat die Bekämpfung der Coronavirus-Pandemie zu massiven Einschränkungen des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens geführt. Seitdem das neue Coronavirus Ende Februar 2020 die Schweiz erreichte, wurden dem Bundesamt für Gesundheit (BAG) mehr als 3,5 Millionen Infektionen und 13 000 Todesfälle gemeldet.⁴ Eine Überlastung der Gesundheitsversorgung konnte mittels vorübergehender *Lockdowns* verhindert werden. Zudem hat sich die Schweizer Wirtschaft im internationalen Vergleich auch dank umfassender finanzpolitischer Massnahmen als ausgesprochen resilient erwiesen und bereits Mitte 2021 wieder Wachstumsraten auf Vorkrisenniveau erreicht.⁵ Dennoch hat der zeitweilige Einbruch der Wirtschaftsleistung von über sechs Prozent die bestehenden sozio-ökonomischen Ungleichheiten in der Schweiz weiter verschärft und zu einer prognostizierten Neuverschuldung des Bundes von bis zu dreissig Milliarden CHF allein bis Ende 2022 geführt.⁶

Die Coronavirus-Pandemie hat auch das Krisenmanagement des Kantons Graubünden vor eine historische Herausforderung gestellt. Mit der Ausrufung der ausserordentlichen Lage gemäss Bevölkerungsschutzgesetz des Kantons Graubünden (BSG) setzte die Regierung Mitte März 2020 erstmals den Kantonalen Führungsstab (KFS) zwecks Bewältigung einer Krise von nationaler Tragweite ein. Die Krisenorganisation Graubündens war bis vor der Pandemie primär auf die Bewältigung von zeitlich beschränkten, naturbedingten Ereignissen ausgelegt. Die Bewältigung einer langandauernden, gesamtgesellschaftlichen Krise führte im Kanton zu innovativen Strukturen und neuen Prozessen der verwaltungsübergreifenden Zusammenarbeit.

1.1 Mandat und Ziele

Der Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen hat aufgrund des vielfältigen Gefährdungsspektrums im Kanton Graubünden eine hohe Priorität.⁷ Naturbedingte Gefährdungen, wie Unwetter, Lawinen oder Waldbrände, sind wegen der Topographie des Bergkantons eine besondere Herausforderung, wobei Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadensausmass in Folge des Klimawandels kontinuierlich steigen.⁸ Im Vergleich zu naturbedingten Gefährdungen ist die Eintrittswahrscheinlichkeit von technikbedingten Gefährdungen, wie Zugunglücken, nuklearen Störfällen und Strommangellagen, zwar geringer, dabei jedoch mit einem weitaus höheren gesamtgesellschaftlichen Schadensausmass verbunden. Die Coronavirus-Pandemie hat die tiefgreifenden Folgen und hohen Kosten von gesellschaftsbedingten Gefährdungen für die Bevölkerung und Wirtschaft verdeutlicht, zu denen ebenfalls Terroranschläge, Flüchtlingswellen und Tierseuchen zählen. Umfassende Analysen zu den Eintrittswahrscheinlichkeiten und erwartbaren Schadensausmassen diverser Ereignisse wurden im Kanton Graubünden im Rahmen der kantonalen Gefährdungsanalyse 2014 durchgeführt, die als Orientierungshilfe und Planungsgrundlage für den vorliegenden Bericht dient.⁹

Die Pandemiebewältigung seit 2020 bietet dem Kanton Graubünden umfassende praktische Erfahrungen, um die kantonale Krisenorganisation sowohl auf der politisch-strategischen als auch der operativ-fachlichen Ebene nachhaltig weiterzuentwickeln. Im Rahmen der umfassenden Reform des BSG im Jahr 2015 hat der Kanton den Grundstein für eine agilere Krisenorganisation gelegt, die sich bereits bei der Bewältigung von Waldbränden im Misox in 2016/17 und des Bergsturzes von Bondo in 2017 bewährt hat.¹⁰ Die Praxistauglichkeit und möglichen Defizite der bestehenden Planungsgrundlagen für die verwaltungsübergreifende Bewältigung einer langanhaltenden und gesamtgesellschaftlichen Krise wie einer Pandemie waren hingegen mangels notwendiger Einsätze bisher ungewiss. Die Coronavirus-Pandemie bietet somit ein Brennglas für die Stärken und Schwächen der kantonalen Krisenvorsorge und -bewältigung und eröffnet die Möglichkeit, mittlerweile bewährte Strukturen und Prozessen, die im Rahmen der Pandemiebewältigung ad hoc geschaffen wurden, in bestehende Planungsgrundlagen zu überführen. Neben der Weiterentwicklung der kantonalen Krisenorganisation bietet die Pandemie als Krise von nationaler Tragweite zudem die Chance, Schnittstellen in der Vorsorge und Bewältigung Graubündens mit anderen Kantonen sowie dem Bund zu überprüfen und Entwicklungspotenziale aufzuzeigen.

Mit dem Ziel, die Coronavirus-Pandemie und die dabei gemachten Erfahrungen als Chance für die Weiterentwicklung der kantonalen Krisenorganisation zu nutzen, erteilte die Regierung des Kantons Graubünden dem

Amt für Militär und Zivilschutz (AMZ) im Mai 2020 den Auftrag, das Krisenmanagement des Kantons in einem umfassenden Aktionsnachbereitungsprozess (ANP) zu untersuchen.¹¹ Im Rahmen des ANP wurde das *Center for Security Studies* (CSS) der ETH Zürich durch das AMZ im September 2021 beauftragt, den ANP durch eine externe Evaluation des Krisenmanagements des Kantons Graubünden in der Coronavirus-Pandemie zu unterstützen.

Das CSS ist das Kompetenzzentrum der ETH Zürich für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik und bietet entsprechende Expertise in Forschung, Lehre und Beratung. Das Risiko und Resilienz Team des CSS befasst sich mit der Entwicklung neuer Denkansätze und Handlungsstrategien im Bereich der Vorsorge und Bewältigung des zunehmend komplexen Gefährdungsspektrums auf allen Staatsebenen. Aufbauend auf seiner Expertise im Bereich Krisenmanagement analysierte das Risiko und Resilienz Team im ersten Jahr der Coronavirus-Pandemie das Krisenmanagement der Weltgesundheitsorganisation (WHO) und neue Möglichkeiten der Zusammenarbeit der Schweiz mit dem Bevölkerungsschutz-Mechanismus der EU.¹² Das Team untersuchte zudem das Schweizer Krisenmanagement auf der Bundesebene im Frühjahr 2020, um Potenziale für Weiterentwicklungen zu identifizieren.¹³ All diese Arbeiten dienen als empirische und konzeptionelle Grundlage für den vorliegenden Nachfolgeauftrag aus dem Kanton Graubünden.

Das mandatierte Ziel dieses Berichts ist es, evidenzbasierte Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung der Krisenorganisation des Kantons Graubünden im Bereich der Krisenvorsorge und Krisenbewältigung zu entwickeln sowie mögliche Entwicklungspotenziale in der Krisenzusammenarbeit Graubündens mit Bundesbehörden und anderen Kantonen zu beleuchten. Die vorliegende Untersuchung bezieht sich dabei auf den gesamten Zeitraum der Pandemie vom Beginn der internationalen Verbreitung des Coronavirus im Januar 2020 bis hin zur Aufhebung der besonderen Lage durch den Bundesrat im April 2022. Die Bewertung spezifischer Massnahmen im gesundheitlichen, wirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Bereich ist nicht Gegenstand dieser Evaluation, deren Fokus auf der strategischen und operativen Weiterentwicklung der kantonalen Krisenorganisation im Hinblick auf das gesamte Gefährdungsspektrum im Kanton Graubünden liegt.¹⁴

1.2 Methodik

Ausgangspunkt der Datenerhebung bildet die Auswertung der gesetzlichen und organisatorischen Planungsgrundlagen des Kantons sowie der internen Dokumentation des kantonalen Krisenmanagements in der Coronavirus-Pandemie. Der Auftraggeber gewährte hierfür transparenten und umfassenden Einblick in relevante

Dokumente. Dazu gehörten der kantonale Pandemieplan, Reglemente des KFS, Unterlagen zum Risikomanagement, Regierungsbeschlüsse und weitere Rechtsgrundlagen. Die interne Dokumentation des KFS in der Coronavirus-Pandemie umfasst Lagerrapporte, Sitzungsprotokolle, Ereignisjournale, Organigramme und Prozessdefinitionen. Darüber hinaus gewährte der Auftraggeber Zugang zu internen Berichten, die im Rahmen des ANP erstellt wurden. Dazu zählen Resultate aus Online-Befragungen hinsichtlich der Zufriedenheit der Bündner Gemeinden und Wirtschaft mit dem kantonalen Krisenmanagement, die in Zusammenarbeit mit einer externen Dienstleisterin zwischen August 2020 und Juni 2021 durchgeführt wurden.¹⁵

Leitfadengestützte Interviews des Autorenteams mit 25 Schlüsselakteuren auf Stufe Kanton, Gemeinden und Bund bilden den empirischen Kern der vorliegenden Evaluation. Das Spektrum der 20 Interviewpartner und -partnerinnen im Kanton Graubünden deckte dabei die wichtigsten für die Bewältigung der Krise direkt verantwortlichen Departemente und Dienststellen auf der politisch-strategischen sowie fachlich-operativen Ebene ab. Dies umfasste drei Regierungsräte, zwei Generalsekretäre, den Standeskanzlisten, fünf Dienststellenleitende, sechs Mitarbeitende aus drei Dienststellen, sowie zwei Gemeindevertreter. Zwecks eines interkantonalen Vergleichs des Krisenmanagements befragte das Autorenteam im Kanton Zürich den Stabschef der Kantonalen Führungsorganisation (KFO) und im Kanton Luzern den Vorsteher des Justiz- und Sicherheitsdepartements sowie den Stabschef des KFS. Auf Stufe Bund ermöglichen Interviews mit zwei Führungsverantwortlichen aus dem Bundesstab Bevölkerungsschutz (BSTB) eine differenzierte Gesamtschau der Zusammenarbeit zwischen Kantonen und Bund in der Vorsorge und Pandemiebewältigung. Die Interviews wurden zwischen Oktober 2021 und Februar 2022 durchgeführt. Eine namentliche Liste der Befragten findet sich im Annex I der Evaluation auf Seite 55. Aufzeichnungen und Protokolle der aufgrund der anhaltenden Pandemie ausschliesslich online durchgeföhrten Gespräche ermöglichen eine detaillierte Auswertung der Gespräche, die sich auf insgesamt 41 Stunden summieren, mit einer durchschnittlichen Dauer von 107 Minuten. Um einen offenen und kritisch-reflektierenden Austausch in den Interviews zu ermöglichen, werden in der vorliegenden Evaluation keine Zitate verwendet und Inhalte anonymisiert referenziert. Wir danken unseren Interviewpartnerinnen und -partnern für die vielen wertvollen Einichten und das entgegengebrachte Vertrauen.

Zwei interaktive Workshops mit Schlüsselakteuren des kantonalen Krisenmanagements Graubündens ermöglichen eine verwaltungsübergreifende Gesamtschau und Konsolidierung der Ergebnisse. 21 Teilnehmende von neun Dienststellen und drei Departementen sowie der Standeskanzlei (STAKA) folgten der Einladung des Risiko und Resilienz Teams des CSS

zu einem ersten Workshop, der in Zusammenarbeit mit dem AMZ im Oktober 2021 im Grossratsgebäude der Stadt Chur stattfand. In vier moderierten Fachgruppen diskutierten Teilnehmende Defizite und mögliche Entwicklungspotenziale der kantonalen Krisenorganisation sowie der Zusammenarbeit mit anderen Kantonen und relevanten Bundesbehörden in der Krisenvorsorge und -bewältigung. Im Rahmen eines zweiten Workshops, der in Zusammenarbeit mit dem AMZ im März 2022 im kantonalen Zivilschutz-Ausbildungszentrum (ZAC) in Meiersboden nahe Chur stattfand, wurden die provisorischen Ergebnisse und Empfehlungen der Evaluation gemeinsam mit acht Teilnehmenden von drei Dienststellen und zwei Departementen sowie der STAKA verwaltungsübergreifend konsolidiert.

1.3 Ausblick

Die vorliegende Evaluation ist in vier Kapitel unterteilt. Das folgende zweite Kapitel ordnet das Krisenmanagement des Kantons Graubünden in den nationalen und globalen Kontext chronologisch ein. Das dritte und vierte Kapitel sind in die beiden Phasen Krisenvorsorge und Krisenbewältigung aufgeteilt. Diese Strukturierung bietet sich an, um zwischen Empfehlungen zu unterscheiden, die inhaltlich den Zeitraum vor beziehungsweise während einer Krise betreffen. Die Unterkapitel in diesen beiden Teilen der Evaluation ergeben sich aus dem während der Analyse identifizierten, spezifischen Handlungsbedarf und Optimierungspotenzial im Krisenmanagement des Kantons Graubünden. Im dritten Kapitel werden Verbesserungspotenziale in der Vorsorge für Krisen von kantonaler und nationaler Tragweite anhand von 22 Empfehlungen identifiziert. Die folgenden fünf in der Krisenvorsorge relevanten Themenbereiche stehen dabei im Fokus: Krisenorganisation, Risikomanagement und Kontinuitätsplanung, Krisenkommunikation, Ausbildung und Übungen, sowie die Zusammenarbeit der Kantone und des Bundes. Das vierte Kapitel zum Thema Krisenbewältigung beleuchtet anhand von 30 Empfehlungen Verbesserungspotenziale in den folgenden sieben relevanten Themenbereichen: Initialisierung, Aufwuchsfähigkeit, Durchhaltefähigkeit, Stabsarbeit und Führungssteuerung, externe Krisenkommunikation, interne Krisenkommunikation, sowie die Zusammenarbeit der Kantone und des Bundes. Das fünfte und letzte Kapitel zieht ein abschliessendes Fazit und verortet die Leistungen sowie das Entwicklungspotenzial des kantonalen Krisenmanagements Graubündens in den nationalen Kontext.

2 Chronologie

Die ersten menschlichen Fälle von COVID-19, einer bisher unbekannten Atemwegserkrankung, die durch das neuartige Coronavirus (SARS-CoV-2) verursacht wird, wurden Ende 2019 in der chinesischen Region Hubei in der Stadt Wuhan registriert. Der Ausbruch der Krankheit in China begann vermutlich zwischen Oktober und Dezember 2019.¹⁶ Am 23. Januar 2020 verhängte die chinesische Zentralregierung als Reaktion den ersten *Lockdown* in Wuhan und weiteren Städten in der Region Hubei – ein Schritt den die WHO damals als beispiellos in der Geschichte der öffentlichen Gesundheit bezeichnete.¹⁷ Das Virus zeigte sich unbeeindruckt davon und verbreitete sich rasend schnell über den Globus. Am 30. Januar erklärte die WHO den Ausbruch von COVID-19 zum öffentlichen Gesundheitsnotfall von internationaler Tragweite, nachdem bereits knapp 10 000 bestätigte Fälle in zwanzig verschiedenen Ländern nachgewiesen worden waren.¹⁸ Die WHO forderte in der Folge alle Staaten dazu auf, ihr nationales Krisenmanagement auf der höchsten politischen Stufe zu aktivieren und sich auf eine mögliche Pandemie vorzubereiten.

Bereits am 24. Januar waren die ersten Fälle innerhalb Europas entdeckt worden, mit drei infizierten Personen in Frankreich.¹⁹ Der erste Todesfall in Europa wurde am 15. Februar ebenfalls in Frankreich gemeldet. Am 25. Februar erreichte das Virus schliesslich die Schweiz, mit einem bestätigten Fall im Kanton Tessin.²⁰ Der Patient hatte sich rund 10 Tage vorher in der Nähe von Mailand, Italien aufgehalten. Die Verantwortlichen im Kanton Tessin beriefen zu diesem Zeitpunkt die kantonale Krisenorganisation ein und informierten den Nachbarkanton Graubünden über ihr Vorgehen.

Als Grenzkanton mit starkem Durchreiseverkehr und einem hohen Touristenaufkommen, insbesondere in der Wintersaison, ist der Kanton Graubünden exponierter gegenüber grenzüberschreitenden Infektionskrankheiten als andere Kantone der Schweiz. Während den Hauptferienzeiten im Winter verdoppelt sich die Anzahl der im Kanton anwesenden Personen. In Reaktion auf die ersten bestätigten Fälle im Nachbarkanton Tessin boten auch die Verantwortlichen im Kanton Graubünden den KFS auf, mit einem ersten Lagerbericht am Montag, 26. Februar 2020. Unter der Leitung des AMZ nahmen daran zwölf kantonale Führungsverantwortliche der Kantonspolizei (KAPO), des Gesundheitsamts (GA), Hochbauamts (HBA) sowie Personalamt (PA) teil. Ziel des ersten Lagerberichts war es den Informationsgleichstand sicherzustellen, Handlungsbedarf zu eruieren und entsprechende Massnahmen einzuleiten, sowie eine synchronisierte Kommunikation innerhalb der Verwaltung und gegenüber der Öffentlichkeit sicherzustellen. Der KFS traf sich von da an unter Hinzuziehung weiterer Dienststellen regelmässig und in kurzen Abständen. Die Führung in der

Bewältigung dieser Krise im Kanton Graubünden lag jedoch weiterhin beim GA. Zu diesem Zeitpunkt hatten auch bereits zahlreiche Gemeinden im Kanton ihre Gemeindeführungsstäbe (GFS) aufgeboten und gingen in einen regelmässigen Führungsrythmus über. Am 27. Februar 2020 wurden die ersten zwei laborbestätigten Fälle von COVID-19 im Kanton Graubünden festgestellt. Das GA untersagte gleichentags öffentliche Veranstaltungen mit überregionalem Charakter in mehreren Regionen bis zum 8. März. Den übrigen Teilen des Kantons Graubünden wurde empfohlen freiwillig auf grössere Veranstaltungen zu verzichten, um die Übertragung des Virus auf weitere Personen zu verhindern.²¹ Der Kanton hatte damit stufengerecht noch vor der Bundesebene Massnahmen ergriffen.

Als Reaktion auf die Entwicklungen im Ausland und 15 bestätigte Fälle in der Schweiz beschloss der Bundesrat in Absprache mit den Kantonen am 28. Februar die besondere Lage gemäss Epidemiengesetz (EpG).²² Dadurch wurde der Bundesrat ermächtigt, nach Anhörung der Kantone landesweite Massnahmen anzuordnen, und ein Verbot von Veranstaltungen mit über tausend Personen wurde erlassen.²³ In den folgenden Wochen spitzte sich die Situation im In- und Ausland zu. Am 11. März erklärte die WHO COVID-19 zur Pandemie.²⁴ Am 13. März beschloss der Bundesrat ein Verbot von Veranstaltungen mit über hundert Personen, die Wiedereinführung von Kontrollen an den Schengen-Binnengrenzen und die Schliessung der Schulen per 16. März.²⁵

Die Regierung des Kantons Graubünden erklärte gleichentags die ausserordentliche Lage für den Kanton Graubünden und setzte per sofort den KFS als gesamtführendes Organ ein.²⁶ Die bisherige Führung durch das GA ging somit an den KFS über, geleitet durch den Chef des AMZ. Gleichzeitig wurde ein umfassendes und einschneidendes Massnahmenpaket beschlossen, dass weit über jenes auf der nationalen Ebene hinausging. Als grosse Herausforderungen in der Krisenbewältigung im Kanton Graubünden gegenüber der Planung in dieser Phase Ende Februar/Anfang März erwiesen sich vor allem das unerwartet hohe Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit und der Aufwuchs des KFS um weitere kantonale Dienststellen. In den folgenden Wochen und Monaten passten sich die Krisenmanagementsstrukturen Graubündens erfolgreich an die spezifischen Herausforderungen einer Pandemie an.

Unter dem Eindruck der dramatischen Situation im Nachbarland Italien und der weiterhin steil ansteigenden Fallzahlen in der Schweiz beschloss der Bundesrat am 16. März nach einem Treffen mit den Kantonen die ausserordentliche Lage gemäss EpG und verschärfte die Massnahmen weiter. Im Zentrum standen dabei ein allgemeines Veranstaltungsverbot und die Schliessung aller nicht-essenzieller Geschäfte.²⁷ Mit der Ausrufung der ausserordentlichen Lage verschob sich die Entscheidungsver-

antwortung in der Pandemiebekämpfung vollends von den Kantonen zum Bund. Am 20. März verbot der Bundesrat Ansammlungen von mehr als fünf Personen, um das Gesundheitssystem vor einer Überlastung zu bewahren. In der Summe stellten diese nationalen Massnahmen eine historisch einmalige Einschränkung des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens in der Schweiz dar, blieben jedoch hinter den Ausgangssperren zurück, die in zahlreichen anderen europäischen Ländern zeitweise verhängt wurden. Der «sanfte» Lockdown in der Schweiz endete am 27. April mit der schrittweisen Wiedereröffnung der Wirtschaft und des gesellschaftlichen Lebens. Am 19. Juni kehrte das Land gemäss bundesrätlichem Entscheid von der ausserordentlichen in die besondere Lage zurück. Drei Tage später wurden die nationalen Massnahmen zur Bekämpfung der Coronavirus-Pandemie bis auf das Verbot von Grossveranstaltungen weitgehend aufgehoben.²⁸ Mit diesem Lagewechsel verschob sich die primäre Entscheidungsverantwortung in der Pandemiebekämpfung wieder zu den Kantonen. Trotz erneuter, zeitweiliger Verschärfung des Infektionsgeschehens in den folgenden eineinhalb Jahren wechselte die Schweiz nicht mehr zurück in die ausserordentliche Lage.

Bereits am 4. Juni hatte die Bündner Regierung aufgrund der stark sinkenden Fallzahlen entschieden, die Führung in der Coronavirus-Pandemie per 6. Juni wieder dem GA zu übertragen.²⁹ Durch den Lagewechsel gemäss EpG auf nationaler Ebene Mitte Juni resultierte im Kanton Graubünden ein Wechsel in die normale Lage. Das AMZ begann mit der Erarbeitung eines Konzept für die Vorbereitung auf eine mögliche zweite Pandemiewelle im Kanton Graubünden.³⁰ Im August wurde beschlossen, im GA eine eigentliche COVID-19-Abteilung zu schaffen, welche die in der Zuständigkeit des Kantons liegenden Aufgaben im Zusammenhang mit dem Coronavirus längerfristig bewältigen sollte.

Im Herbst 2020 stiegen die Fallzahlen wieder rasant an, woraufhin der KFS begann, das GA in jenen Bereichen zu unterstützen, die über die eigentlichen Tätigkeitsbereiche der Dienststelle hinausgingen.³¹ Am 28. Oktober beschloss der Bundesrat erneut schweizweit verschärfte Massnahmen, um die schnelle Ausbreitung des Coronavirus einzudämmen.³² Nur einen Tag später beschloss die Bündner Regierung die besondere Lage für das Kantonsgebiet.³³ Die Führung der Krisenbewältigung wurde beim GA belassen. Der KFS unterstützte die Dienststelle jedoch fortan bei zahlreichen Arbeiten. Zu den besonders hervzuhebenden Leistungen der Verantwortlichen im KFS zählen dabei einerseits die Bemühungen um evidenzbasierte Entscheidungsfindung für kantonale Massnahmen. In diesem Zusammenhang zu erwähnen sind etwa die Testprogramme mit Zertifikatsmöglichkeit in Betrieben, die Coronavirus-Detektion im Abwasser, die CO₂-Projekte an Schulen sowie die eigenen Modellrechnungen zur Projektion der Nachfrage nach Gesundheitsleistungen im Zusam-

menhang mit der Omikron-Variante des Virus.³⁴ Andererseits traten die Verantwortlichen im KFS im Rahmen des ANP-Perspektivenvielfalt anlässlich mehrerer Workshops auch in den Dialog mit der Bevölkerung, um zur Wahrung des sozialen Friedens beizutragen.

Diese Zusammenarbeit und Aufgabenteilung zwischen GA und KFS blieb bis Ende des Winters 2022 bestehen. Da trotz hoher Infektionszahlen durch die mittlerweile dominante Omikron-Variante des Coronavirus eine Überlastung des Gesundheitssystems ausblieb, hob die Bündner Regierung per 10. Februar 2022 die kantonalen Massnahmen zur Eindämmung der Pandemie auf.³⁵ Parallel dazu wurde beschlossen, dass die weitere Bewältigung der Coronavirus-Pandemie in den ordentlichen Strukturen erfolgen sollte. Das GA war somit für den langfristigen Umgang mit dem Coronavirus sowie die entsprechende Vorsorgeplanung zuständig, während das AMZ die Nachbearbeitung verantwortete. Am 1. April 2022 hob der Bundesrat schliesslich die letzten Massnahmen in der COVID-19-Verordnung auf, wodurch die Rückkehr in die normale Lage erfolgte.³⁶ Auch im Kanton Graubünden wurden per 7. April die besondere Lage auf Kantonsgebiet aufgehoben.³⁷

Die Coronavirus-Pandemie ist die einschneidendste Krise für die Schweiz seit dem Zweiten Weltkrieg. Bis im Frühjahr 2022 führte sie zu mehr als 3,5 Millionen laborbestätigten Fällen im Land, verbunden mit über 13 000 Toten.³⁸ Allein im Kanton Graubünden wurden bisher mehr als 87 000 laborbestätigte Fälle und über 240 Tote registriert. Die in den letzten zwei Jahren zur Bekämpfung der Pandemie ergriffenen kantonalen und nationalen Massnahmen brachten einschneidende Konsequenzen für das gesellschaftliche und wirtschaftliche Leben im Kanton Graubünden und dem ganzen Land mit sich. Die gemachten Erfahrungen in den vergangenen zwei Jahren bieten allerdings auch eine umfassende Basis für die Weiterentwicklung und Optimierung der Strukturen und Prozesse in der Vorsorge und Bewältigung künftiger Krisen und Notlagen unterschiedlichster Art.

3 Krisenvorsorge

3.1 Krisenorganisation

3.1.1 Führung

Empfehlung 1

Das AMZ sollte die operative Stabsarbeit des KFS von der strategischen Führung des Stabs trennen. Die neu zu schaffende Funktion eines Stabschefs oder einer Stabschefin sollte die operative Stabsarbeit des KFS verantworten.

Betroffene Behörden: AMZ, KAPO, AWN

Die konsequente Verteilung von strategischen und operativen Schlüsselfunktionen der Stabsarbeit auf verschiedene Schultern sichert die Leistungs- und Durchhaltefähigkeit der kantonalen Krisenorganisation. Das Handbuch «Führung im Bevölkerungsschutz» (FiBS) empfiehlt zu diesem Zweck die Delegation von strategischen Aufgaben an den Chef oder die Chefin des Führungsorgans und von operativen Aufgaben an dessen Stabschef oder Stabschefin.³⁹ Der Chef oder die Chefin des Führungsorgans trägt die Gesamtverantwortung für alle Entscheide des Führungsorgans und ist verantwortlich für dessen Konfiguration und interne Aufgabenverteilung. Der Stabschef oder die Stabschefin ist verantwortlich für die Abläufe und Prozesse innerhalb des Führungsorgans. Eine entsprechende Trennung von strategischen und operativen Verantwortlichkeiten wird in vielen Kantonen mit Erfolg gelebt.⁴⁰

Das aktuelle Reglement des KFS im Kanton Graubünden verzichtet hingegen auf eine Trennung von strategischen und operativen Verantwortlichkeiten in der Stabsarbeit.⁴¹ Im Unterschied zum FiBS und Reglementen der Führungsorgane anderer Kantone vereint das Reglement des KFS im Kanton Graubünden die strategischen und operativen Schlüsselfunktionen der Stabsarbeit in der Funktion des Chefs oder der Chefin KFS (C KFS). Zusätzlich zur strategischen und operativen Doppelfunktion in der Stabsarbeit fungiert der oder die C KFS im Kanton Graubünden weiterhin als Leiter oder Leiterin einer Dienststelle. In der Normal- und Wiederherstellungsphase wird der KFS vom Leiter oder der Leiterin des AMZ geführt, in der Akutphase fungiert der Kommandant oder die Kommandantin der KAPO als C KFS.⁴² Die Vereinigung von strategischen und operativen Schlüsselfunktionen sowie der Leitung einer im Krisenfall stark involvierten Dienststelle in einer Position macht die Qualität der Stabsarbeit extrem personenabhängig und stellt damit

ein hohes Risiko hinsichtlich der Leistungs- und Durchhaltefähigkeit der kantonalen Krisenorganisation dar.

Mit dem Ziel, die Dreifachbelastung des C KFS in der Coronavirus-Pandemie zu reduzieren, wurde eine Delegation von Teilaufgaben auf Ad-hoc-Basis versucht. Das Risikomanagement und die Amtsgeschäfte des Leiters AMZ im Naturgefahrenbereich wurden an den Leiter des Amts für Wald und Naturgefahren (AWN) delegiert. Ebenso wurden operative Aufgaben der Stabsarbeit sowie weitere Teilaufgaben vom C KFS an Mitarbeitende des AMZ, der KAPO oder des GA delegiert. Regelmässige Wechsel in den entsprechenden Verantwortlichkeiten reduzierten jedoch die Kohärenz und Konstanz in der Stabsarbeit.⁴³ Mangelnde Erfahrung oder Ausbildung in den entsprechenden Aufgabenbereichen verdeutlichen zudem die Schwächen von Ad-hoc-Lösungen für Schlüsselfunktionen der Stabsarbeit.⁴⁴

Mittels einer konsequenten Trennung von strategischen und operativen Schlüsselfunktionen der Stabsarbeit würde das Krisenmanagement des Kantons Graubünden planbarer und professioneller. Kenntnisse zu Methodik und Prozessen der Stabsführung können aufgrund des mangelnden militärischen Hintergrunds gegenwärtiger und zukünftiger Generationen nicht mehr als gegeben vorausgesetzt werden. Die Coronavirus-Pandemie hat diesen Generationenwechsel verdeutlicht. Mangelnde Erfahrung und Ausbildung in der Stabsarbeit bei der Mehrheit der im KFS einsitzenden Dienststellen und Mitarbeitenden hat den Aufwuchs des KFS erschwert.⁴⁵ Die operative Leitung der Abläufe und Prozesse des Führungsorgans und somit die Rolle des Stabschefs oder der Stabschefin wird in Zukunft von zunehmender Bedeutung sein. Die Professionalisierung der Stabsarbeit im Kanton Graubünden durch einen Stabschef oder eine Stabschefin mit hinreichender Erfahrung und Qualifikation würde zugeleich das Anforderungsprofil an Dienststellenleitende der KAPO, des AMZ und des AWN um operative Aspekte der Stabsarbeit reduzieren und auf die strategische Führung des KFS konzentrieren (vgl. Empfehlungen 4 und 5). Entsprechende Pflichtenhefte, Verantwortlichkeiten und Stabsarbeitsprozesse sollten zwecks Ausbildung, Beübung und Einarbeitung neuer Mitarbeitenden durch das AMZ hinreichend im zu überarbeitenden Reglement des KFS verschriftlicht werden. Des Weiteren gilt es, die Agilität des KFS in kritischen Phasen der Ereignisbewältigung mit entsprechenden Stellvertreterregelungen rund um die Uhr sicherzustellen (vgl. Empfehlung 34). Das FiBS bietet dem Kanton Graubünden für die Trennung von strategischen und operativen Verantwortlichkeiten im KFS eine bewährte Blaupause mit einem hinreichenden Detaillierungsgrad.⁴⁶

Empfehlung 2

Das AMZ sollte eine neue KFS-Stabsstelle unter Leitung des Stabschefs oder der Stabschefin schaffen, die alle für den KFS relevanten Aufgaben in der Vorsorge koordiniert.

Betroffene Behörden: AMZ, KAPO, AWN

Kontinuität in der strategischen und operativen Führung des KFS gewährleistet Kohärenz in der Vorsorge und Krisenbewältigung. Mit der Verteilung der strategischen und operativen Führung des KFS in der Bewältigungsphase auf verschiedene Schultern sollte die Professionalisierung des Krisenmanagements im Kanton Graubünden erhöht und die Belastung für den oder die C KFS reduziert werden (vgl. Empfehlung 1). Eine analoge Trennung der strategischen und operativen Aufgaben sollte daher auch in der Vorsorgephase erfolgen, mit dem Ziel, die Einsatzbereitschaft des Stabs zu erhöhen und die verwaltungsübergreifende Koordination der kantonalen Vorsorge zu verbessern.

Der Kanton Graubünden verzichtet auch in der Krisenvorsorge auf eine Trennung von strategischen und operativen Verantwortlichkeiten. Im Unterschied zu den Reglementen der Führungsorgane anderer Kantone vereint das BSG und das Reglement des KFS im Kanton Graubünden die strategischen und operativen Vorsorgeaufgaben in der Position des Dienststellenleitenden des AMZ.⁴⁷ Zum einen ist das AMZ für die Ausbildung und Beübung des KFS, der GFS und lokalen Naturgefahrenberatern und -beraterinnen (LNGB) zuständig.⁴⁸ Zum anderen fungiert der oder die Dienststellenleitende des AMZ als C KFS und ist somit ebenfalls für den Vorsorgeauftrag des KFS zuständig.⁴⁹ Dieser umfasst die Erarbeitung von Grundlagen für die Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Lagen im Kanton, die Planung von gemeindeübergreifenden Evakuierungen und die Verteilung von für die Versorgung der Bevölkerung wichtigen Gütern.

Die Bündelung der Verantwortung für alle operativen Vorsorgeaufträge sowohl des AMZ als auch des KFS in einer zentralen Stelle würde die Koordination der verwaltungsübergreifenden Vorsorge verbessern und die Vorbereitung der Führungsorgane professionalisieren. Dazu sollte dem Beispiel anderer Kantone folgend im Kanton Graubünden eine neue KFS-Stabsstelle unter Leitung des Stabschef oder der Stabschefin innerhalb des AMZ eingerichtet werden.⁵⁰ Das Pflichtenheft dieser Stabsstelle sollte neben der Ausbildung und Beübung der Führungsstäbe auf Stufe Kanton und Gemeinden ebenfalls die Entwicklung von operativen Abläufen und organisatorischen Grundlagen für die Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen umfassen. Darüber hinaus gilt es die Delegation von weiteren Aufgaben in der Krisenvorsorge, wie etwa das kantonale Risikomanagement (vgl. Empfehlung 8) sowie die Nachbearbei-

tung von Übungen und Ereignissen (vgl. Empfehlung 17), an die Stabsstelle zu prüfen. Für die Konzeption des Pflichtenhefts der neuen KFS-Stabsstelle bietet beispielsweise das Bevölkerungsschutzgesetz des Kantons Zug mögliche Anhaltspunkte für Graubünden.⁵¹ Mit dem Ziel die Kohärenz von Vorsorge und Bewältigung auf der operativen Stufe sicherzustellen, sollte die Stabsstelle des KFS durch dessen Stabschef oder Stabschefin geleitet werden (vgl. Empfehlung 1). Eine entsprechende Trennung von strategischen und operativen Verantwortlichkeiten in der Krisenvorsorge sollte im Reglement des KFS institutionalisiert und in der Praxis konsequent gelebt werden.

3.1.2 Stabskonfiguration

Empfehlung 3

Das PA und das AFI sollten Teil des KFS-Kernstabs werden. Eine Aufnahme der STAKA in den KFS-Kernstab sollte geprüft werden.

Betroffene Behörden: STAKA, AMZ, PA, AFI

Der KFS-Kernstab sollte jene Dienststellen umfassen, denen in der Krisenbewältigung am wahrscheinlichsten eine Schlüsselfunktion zukommt. Mit der Aufnahme in den Kernstab sind Dienststellen verpflichtet, an den Weiterbildungen und Übungen des KFS teilzunehmen.⁵² Dadurch wird die Vertrautheit der Dienststellen mit der Stabsorganisation und Führungsmethodik sichergestellt und der KFS einsatzbereit gemacht.

Der Kernstab des KFS im Kanton Graubünden ist fachlich breit aufgestellt seit der Revision des BSG und der Verordnung zum Bevölkerungsschutzgesetz (VOzBSG) 2015. Dem Kernstab gehören derzeit der Kommandant oder die Kommandantin der KAPO, der Leiter oder die Leiterin der Abteilung Feuerwehr der Gebäudeversicherung (GVG), des GA, des Tiefbauamts, des AWN, des Amts für Natur und Umwelt (ANU) und des AMZ an.⁵³ Damit sind fachlich alle Bereiche der kantonalen Gefährdungsanalyse abgedeckt. Auch kann der oder die C KFS weitere Dienststellen in der besonderen und ausserordentlichen Lage hinzuziehen.⁵⁴ Dies ermöglicht die notwendige Flexibilität hinsichtlich der Stabskonfiguration des KFS im Krisenfall.

Dienststellen, die in einer Krise essenzielle Querschnittsleistungen zugunsten des KFS erbringen müssen, sind hingegen nicht Teil des Kernstabs. Dabei hat die Coronavirus-Pandemie die Schlüsselfunktionen insbesondere des PA sowie des Amts für Informatik (AFI) hinsichtlich des Aufwuchs und der Durchhaltefähigkeit der kantonalen Krisenorganisation verdeutlicht. Zum einen hat das PA mit der Verantwortung für die verwaltungsinternen Kommunikation sowie das betriebliche Kontinuitätsmanagement wichtige Funktionen im Krisenmanage-

ment des Kantons übernommen.⁵⁵ Die Querschnittsleistungen des PA werden auch bei anderen technik- oder gesellschaftsbedingten Gefährdungen mit langandauernden oder gesamtgesellschaftlichen Folgen für eine verwaltungsübergreifende Krisenbewältigung essenziell sein. Zum anderen zeigte sich das AFI durch die technische und digitale Befähigung des Krisenmanagements unverzichtbar für die Aufwuchsfähigkeit der kantonalen Krisenorganisation.⁵⁶ Mit der fortschreitenden Digitalisierung der Gesellschaft und Verwaltung wird die Relevanz der Querschnittsleistungen des AFI mittel- und langfristig weiter zunehmen.

Mangelnde Vorbereitung auf die Prozesse und Organisation von Stabsarbeit haben jedoch die Integration des PA und AFI in den KFS erschwert. Die Aufgaben und Verantwortlichkeiten beider Dienststellen im KFS war zu Beginn der Pandemie unklar.⁵⁷ Zwar kam es auch dank eines kollegialen Verhältnisses der Dienststellenleitenden und dem C KFS zu keinen grösseren Reibungsverlusten. Zugleich mussten knappe Ressourcen in beiden Dienststellen für die Ad-hoc-Entwicklung neuer Prozesse, Konzepte und Plattformen unter hohem Zeitdruck aufgewendet werden, die mittels einer hinreichenden Vorbereitung auf deren Rolle im KFS zielführender hätten eingesetzt werden können.

Mit der Aufnahme des PA und AFI in den Kernstab des KFS würde die Einsatzbereitschaft beider Dienststellen mittelfristig erhöht werden. Dabei sollten auch die Aufgaben und Verantwortlichkeiten beider Dienststellen innerhalb des KFS geschärft werden. Dies würde dem PA und AFI ebenfalls vorgängig die Möglichkeit geben, Verantwortlichkeiten intern zu definieren, Eventualitätspläne vorzubereiten und hinreichende Vorsorgemaßnahmen zu treffen.

Eine Aufnahme der STAKA in den Kernstab des KFS sollte aus ähnlichen Gründen geprüft werden. Zwar hat die STAKA weder eine gefährdungsspezifische Führungsverantwortung, welche die aktuelle Konfiguration des Kernstabs bestimmt, noch hat sie eine Querschnittsfunktion mit eigenen fachlichen Verantwortungsbereichen vergleichbar mit derjenigen des PA oder des AFI. Dennoch hat die Bewältigung der Coronavirus-Pandemie die Schnittstellenfunktion der STAKA einerseits zwischen dem KFS und der Regierung und andererseits in der externen Krisenkommunikation, einschliesslich des kantonalen Übersetzungsdiensts, verdeutlicht (vgl. Empfehlung 32). Die Schnittstellenfunktion der STAKA birgt zugleich das Risiko von Reibungsverlusten in der Zusammenarbeit mit dem KFS, sollten die Rechte und Pflichten beider Organe in der Krisenbewältigung nicht hinreichend definiert sein. Die Aufnahme der STAKA in den Kernstab des KFS böte somit die Chance, die Verantwortlichkeiten in Weiterbildungen zu demarkieren, Vertrauen zu schaffen und die Zusammenarbeit im Krisenfall im Rahmen von Stabsübungen weiterzuentwickeln.

Empfehlung 4

Der Leiter oder die Leiterin des AMZ sollte den KFS in allen Phasen führen.

Betroffene Behörden: AMZ, KAPO

Kontinuität in der strategischen Führung des KFS sorgt für Kohärenz in der Krisenvorsorge und -bewältigung. Führungswechsel zwischen den verschiedenen Phasen des Risikokreislaufs gilt es daher zu vermeiden, um Unklarheiten hinsichtlich der Führungsverantwortung zu reduzieren und Ressourcen verwaltungsübergreifend zu schonen.

Im Zuge der Reform des BSG wurde 2015 in der zugehörigen VOzBSG anhand eines neuen Dreiphasenmodells ein Führungswechsel in der Position des oder der C KFS eingeführt. Die Verordnung unterscheidet dabei zwischen drei Phasen des Risikokreislaufs: erstens die Vorsorgephase, die sämtliche Planungen und Vorbereitungen von Massnahmen für die Bewältigung eines Ereignisses der besonderen oder ausserordentlichen Lage umfasst; zweitens die Akutphase, welche die unmittelbare Bewältigung eines Ereignisses der besonderen oder ausserordentlichen Lage betrifft; sowie drittens die Wiederherstellungsphase, in der die durch das Ereignis beeinträchtigten oder zerstörten Lebensgrundlagen wieder hergestellt werden.⁵⁸ Die Führungsverantwortung im KFS wechselt zwischen den jeweiligen Phasen: Der Leiter oder die Leiterin des AMZ führt den KFS in der Vorsorgephase, übergibt die Führungsverantwortung in der Akutphase an den Kommandanten oder die Kommandantin der KAPO, und übernimmt die Führung des KFS abermals in der Wiederherstellungsphase.⁵⁹ Mit einer Übergabe der Führungsverantwortung an die KAPO in der Akutphase erhoffte sich der Kanton ursprünglich, die Stabsarbeitserfahrung der KAPO durch deren unmittelbarer Präsenz am Schadensplatz bestmöglich in die kantonale Krisenorganisation einbringen zu können.⁶⁰

Die Coronavirus-Pandemie hat jedoch die mangelnde Praxistauglichkeit des Dreiphasenmodells und des damit einhergehenden Führungswechsels inmitten der Krisenbewältigung verdeutlicht. Eine klare Trennung der Akut- und Wiederherstellungsphase gestaltete sich bereits in kantonalen Übungen als herausfordernd.⁶¹ Unsicherheiten hinsichtlich der Führungsverantwortung zwischen AMZ und KAPO traten auch in der Coronavirus-Pandemie zutage. Mit steigenden Infektionszahlen wurde bereits frühzeitig erkannt, dass die KAPO weder fachlich noch personell für die Bewältigung langanhaltender und gesamtgesellschaftlicher Krisen geeignet ist, die nicht in den klassischen Aufgabenbereich der Polizei fallen. Neben einer Pandemie zählen dazu gemäss der Gefährdungsanalyse des Kantons Graubünden unter anderem auch Tierseuchen, Flüchtlingswellen, Unfälle in Kernkraftwerken oder Strommangellagen.⁶² Mit dem

Ziel, die KAPO von deren gesetzlichen Pflichten der Führung des KFS in der Akutphase zu entbinden, entschloss sich der Kanton daher bereits zu Beginn der Coronavirus-Pandemie im März 2020 in die Wiederherstellungsphase zu wechseln und somit die Gesamteinsatzleitung an das AMZ zu delegieren.⁶³ Zwar kam es dank eines vertrauensvollen Arbeitsverhältnisses zwischen dem Leiter des AMZ und dem Kommandanten der KAPO in dieser Phase zu keinen Kompetenzstreitigkeiten. In anderer personeller Konstellation besteht hingegen das Risiko einer suboptimalen strategischen Führung des KFS in den entscheidenden Phasen der Krisenbewältigung.

Die Führung des KFS durch den Leiter oder die Leiterin des AMZ in allen drei Phasen würde Unsicherheiten hinsichtlich der Führungsverantwortung in Zukunft vermeiden und die Aufwuchsfähigkeit der kantonalen Krisenorganisation erhöhen. Eine kohärente Führung des KFS durch den Leiter oder die Leiterin des AMZ würde zudem die knappen Ressourcen der KAPO in der Akutphase schonen. Im Falle eines Ereignisses im Naturgefahrenbereich, dem wahrscheinlichsten Gefährdungsszenario im Kanton Graubünden, würden die Ressourcen der KAPO bereits hinreichend in die unmittelbare Ereignisbewältigung am Schadensplatz gebunden sein. Die neu zu schaffende Position des Stabschefs oder der Stabschefin sowie einer KFS-Stabsstelle im AMZ (vgl. Empfehlungen 1 und 2) würden zusätzliche Synergieeffekte für die phasenübergreifende Führung des KFS durch den Leiter oder die Leiterin des AMZ bieten und eine professionelle Initialisierung sowie den Aufwuchs des KFS sicherstellen.⁶⁴ Dazu gehört es, die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit des Führungsstabs in kritischen Phasen der Ereignisbewältigung mit entsprechenden Stellvertreterregelungen rund um die Uhr sicherzustellen (vgl. Empfehlung 34).

Empfehlung 5

Die am stärksten betroffene Dienststelle sollte die Stellvertretung des Chefs oder der Chefin des KFS in der Akut- und Wiederherstellungsphase übernehmen.

Betroffene Behörden: AMZ, AWN, KAPO, relevante Dienststellen

Gefährdungsspezifische Expertise innerhalb der kantonalen Verwaltung sollte im Ereignisfall Teil der strategischen Führung des KFS sein. Eine Flexibilisierung der Stellvertreterregelung für den oder die C KFS, um die Stellvertreterfunktion an den Dienststellenleiter oder die Dienststellenleiterin der am stärksten betroffenen Dienststelle in der Akut- und Wiederherstellungsphase delegieren zu können, würde die Einbindung von gefährdungsspezifischem Fachwissen und damit ein gesamtheitliches Krisenmanagement sicherstellen.

Die geltende Stellvertreterregelung für den oder die C KFS im Kanton Graubünden ist zum einen aufgrund des Dreiphasenmodells kompliziert geregelt und zum anderen stark auf Naturereignisse ausgerichtet. Die Stellvertretung des oder der C KFS wechselt analog zur strategischen Führung des KFS zwischen den jeweiligen Phasen: Der Leiter oder die Leiterin des AWN vertritt den oder die C KFS in der Vorsorgephase, übergibt die Stellvertreterfunktion in der Akutphase an einen vom Kommandant oder der Kommandantin der KAPO ernannten Pikettoffizier beziehungsweise Pikettoffizierin, und übernimmt die Stellvertreterfunktion abermals in der Wiederherstellungsphase.⁶⁵ Die feste Zuschreibung der Stellvertreterfunktion an das AWN in der Vorsorge- und Wiederherstellungsphase ist ursprünglich aus dem traditionellen Fokus des Bevölkerungsschutzes im Bergkanton Graubünden auf Naturgefahren erwachsen.⁶⁶

Die Coronavirus-Pandemie hat die Schwächen einer fixen und auf Naturgefahren ausgerichtete Stellvertreterregelung offenbart. Mit dem vorzeitigen Wechsel des Kantons im März 2020 in die Wiederherstellungsphase wäre gemäss VOZBSG dem AWN die Stellvertreterrolle des C KFS zugefallen. Es wurde aber erkannt, dass das AWN weder fachlich noch personell für die strategische Führung von technik- oder gesellschaftsbedingten Krisen, einschliesslich einer Pandemie, geeignet ist.⁶⁷ Daher wurde die Stellvertreterfunktion kurzfristig und entgegen den gesetzlichen Grundlagen neu geregelt und der Kommandant der KAPO übernahm diese Funktion während der ersten Pandemiewelle von März bis Juni 2020.⁶⁸

Die Flexibilisierung der Stellvertreterregelung in der Akut- und Wiederherstellungsphase würde die Planbarkeit der kantonalen Krisenorganisation erhöhen und hinreichende Vorbereitungen von betroffenen Dienststellenleitenden auf deren mögliche Führungsverantwortung im Krisenfall ermöglichen. Es sollte dahingehend geprüft werden, ob entsprechende Stellvertretungen bereits in der Vorsorgephase für jedes Gefährdungsszenario designiert werden sollten, mit dem Ziel, die betroffenen Dienststellen sowie die kantonale Krisenorganisation gefährdungsspezifisch vorzubereiten. Die Flexibilisierung der Stellvertreterrolle sollte sich jedoch auf die Akut- und Wiederherstellungsphase beschränken. Naturgefahren stellen im Bergkanton Graubünden auch in Zukunft das wahrscheinlichste Gefährdungsszenario mit einem hohen Schadensausmass dar. Das AWN als zuständige Dienststelle sollte daher auch weiterhin durch dessen Stellvertreterrolle im KFS den oder die C KFS in der Führung und Weiterentwicklung des Stabs unterstützen.

3.1.3 Stabsleistungen

Empfehlung 6

Die Regierung sollte dem KFS die Gesamteinsatzleitung bei Ereignissen der besonderen Lage unabhängig von der jeweiligen Phase übertragen können.

Betroffene Behörden: Regierung, AMZ

Die Regierung als gesamtverantwortliches Gremium sollte den Kanton mit hinreichender Flexibilität durch eine Krise führen können. Die Delegation der Gesamteinsatzleitung an den KFS bietet der Regierung dazu ein wirkungsvolles Instrument, das von der Regierung in der Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Lagen flexibel genutzt werden sollte, ohne die Gemeindeautonomie massgeblich zu beschneiden.

Die Möglichkeit der Regierung, die Gesamteinsatzleitung für die Bewältigung eines Ereignisses an den KFS zu delegieren, ist durch eine Kombination aus Lage- und Phasenentscheiden im BSG definiert. Mit der Ausrufung der ausserordentlichen Lage durch die Kantonsregierung obliegt dem KFS zwangsläufig die Verantwortung für die Gesamteinsatzleitung unabhängig vom Phasenentscheid.⁶⁹ Die besondere Lage bietet der Regierung wiederum mehr Flexibilität. Die Regierung kann nach eigenem Ermessen die Gesamteinsatzleitung auch in der besonderen Lage dem KFS übertragen. Andernfalls obliegt den betroffenen Gemeinden die Verantwortung für die Ereignisbewältigung auf dem Gemeindegebiet. In der besonderen Lage ist die Delegation der Gesamteinsatzleitung an den KFS jedoch vom Phasenentscheid abhängig und auf die Akutphase beschränkt.⁷⁰ Mit der Beschränkung der Gesamteinsatzleitung des KFS in der besonderen Lage auf die Akutphase soll die Autonomie und Zusammenarbeit der Gemeinden in der Wiederherstellungsphase gestärkt werden.⁷¹

Die Begrenzung des Handlungsspielraums der Regierung, in der besonderen Lage die Gesamteinsatzleitung ausschliesslich in der Akutphase an den KFS delegieren zu können, schränkt die Flexibilität des Kantons auf dynamische Ereignisse angemessen reagieren zu können unnötigerweise ein. Zwar obliegt dem Kanton die Pflicht, Gesuchen von Gemeinden in der besonderen Lage für unterstützende Mittel und Hilfskräfte auch in der Wiederherstellungsphase zu entsprechen.⁷² Zugleich verwehrt das BSG in der Wiederherstellungsphase der Regierung aber die Möglichkeit, die Koordination von unterstützenden Leistungen zugunsten der Gemeinden mittels Delegation der Gesamteinsatzleitung an den KFS sicherzustellen. Somit riskiert der Kanton mit einem vorzeitigen Wechsel in die Wiederherstellungsphase auf den oft unvorhersehbaren Verlauf von Krisen rasch reagieren zu können. Eine allfällige Rückkehr in die Akutphase oder die Ausrufung

der ausserordentlichen Lage würde hingegen mit einem abermaligen Führungswechsel zulasten der Planbarkeit und Kohärenz der Krisenbewältigung einhergehen.⁷³

Die Ausweitung des Delegationsrechts der Regierung an den KFS auf die Wiederherstellungsphase von besonderen Lagen würde die Flexibilität des kantonalen Krisenmanagements erhöhen, ohne die Gemeindeautonomie massgeblich einzuschränken. Entsprechende Änderungen des BSG würden keine zwangsläufige Übersteuerung der Gemeinden in der Krisenbewältigung zur Folge haben, sondern lediglich den Handlungsspielraum der Regierung im Hinblick auf den dynamischen Verlauf von Krisen erweitern. Zudem würde eine Angleichung des Delegationsrechts der Regierung zwischen Akut- und Wiederherstellungsphase die Komplexität des BSG bezüglich Führungsverantwortlichkeiten reduzieren und Planungsgrundlagen der Krisenorganisation vereinfachen.

Empfehlung 7

Das AMZ sollte die Streichung der Unterteilung in Akut- und Wiederherstellungsphase im BSG und in der VOzBSG prüfen.

Betroffene Behörden: Regierung, AMZ, KAPO, AWN, relevante Dienststellen

Die Prozesse und Verantwortlichkeiten in der Krisenbewältigung sollten so einfach wie möglich organisiert sein. Führungswechsel inmitten der Krisenbewältigung gilt es daher zu vermeiden, damit die Kohärenz in der Krisenbewältigung sichergestellt ist.

Die Unterteilung der Krisenbewältigung in eine Akut- und Wiederherstellungsphase im BSG und der zugehörigen VOzBSG hat sich in der Praxis nicht bewährt. Empfehlungen 4 bis 6 haben bereits Probleme und Risiken einer Unterteilung der Krisenbewältigung in eine Akut- und Wiederherstellungsphase aus verschiedenen Perspektiven beleuchtet und entsprechende Empfehlungen formuliert. Neben einer analogen Problemerfassung ist den drei Empfehlungen gemein, dass die gesetzlichen Rahmenbedingungen der Akut- und Wiederherstellungsphase vereinheitlicht werden sollten. Empfehlung 4 hat dahingehend eine Führung des KFS durch den Leiter oder die Leiterin des AMZ in allen drei Phasen zur Prüfung empfohlen mit dem Ziel, Kohärenz in der Krisenvorsorge und -bewältigung sicherzustellen und Ressourcen der KAPO in der Akutphase freizuspielen. Empfehlung 5 verfolgt das dasselbe Ziel im Hinblick auf die Stellvertreterrolle des oder der C KFS: Führungswechsel beim Übergang von der Akut- in die Wiederherstellungsphase sollten bei der Stellvertreterrolle ebenfalls vermieden und in beiden Phasen von der am stärksten betroffenen Dienststelle übernommen werden. Empfehlung 6 strebt eine Angleichung des Prärogativs der Regierung an, die Ge-

samteinsatzleitung für die Bewältigung eines Ereignisses der besonderen Lage an den KFS delegieren zu können. Das Prärogativ der Regierung sollte dabei nicht nur auf die Akutphase beschränkt sein, sondern ebenfalls die Wiederherstellungsphase umfassen. Dadurch kann die Fähigkeit des kantonalen Krisenmanagements, auf dynamische Ereignisse angemessen reagieren zu können, erhöht werden.

Die Umsetzung der vorangegangen Empfehlungen 4 bis 6 würden somit eine Unterteilung der Krisenbewältigung in Akut- und Wiederherstellungsphasen hinfällig machen. Mit dem Ziel, die Prozesse und Verantwortlichkeiten zu vereinfachen sollte daher eine zweistufige Unterteilung der Krisenbewältigung in Vorsorge- und Bewältigungsphase geprüft werden. Dies würde die Komplexität der gesetzlichen Grundlagen und Führungsverantwortlichkeiten reduzieren und parallel dazu die Planbarkeit der Prozesse in der Krisenorganisation des Kantons Graubünden erhöhen.

3.2 Risikomanagement und Kontinuitätsplanung

Empfehlung 8

Die neue KFS-Stabsstelle sollte das kantonale Risikomanagement im Bevölkerungsschutz ganzheitlich bearbeiten und verwaltungsübergreifend koordinieren.

Betroffene Behörden: AMZ, relevante Dienststellen

Eine Stelle im AMZ sollte das kantonale Risikomanagement im Bevölkerungsschutz ganzheitlich koordinieren. Dies würde die Koordination zentralisieren, den verwaltungsübergreifenden Informationsfluss fördern und zur rechtzeitigen Auslösung von Massnahmen beitragen.

Kanton und Gemeinden obliegen unterschiedliche Aufgaben und Zuständigkeiten im Bereich des Risikomanagements im Bevölkerungsschutz. Gemeinden sind für die Analyse von Gefahren auf dem eigenen Gebiet zuständig und verpflichtet, präventive Massnahmen in Zusammenarbeit mit Nachbargemeinden und den Betreibern der Gefahrenquellen zu veranlassen.⁷⁴ Dem Kanton obliegt die Analyse der Gefahren von erheblicher Tragweite für den Kanton, die darauf basierende Vorsorgeplanung sowie die Ereignisbewältigung in ausserordentlichen Lagen.⁷⁵

Als Erlass vollziehendes Amt im Bevölkerungsschutz hat das AMZ die Verantwortung für das Risikomanagement des Kantons Graubünden im Bevölkerungsschutz inne.⁷⁶ Dazu erstellt das AMZ unter anderem regelmäßig eine Gefährdungsanalyse für den Kanton. Die neueste Analyse wurde 2015 veröffentlicht und umfasst

23 Gefährdungen aus den Bereichen Natur (9), Technik (8) und Gesellschaft (6).⁷⁷ Zudem unterstützt das AMZ die Gemeinden bei der Durchführung von Gefährdungsanalysen für das Gemeindegebiet.

Das AMZ ist zusammen mit der für die jeweilige Gefährdung fachlich zuständigen kantonalen Dienststelle gleichfalls verantwortlich für die Umsetzung von entsprechenden Massnahmen zur Risikoreduktion. Dazu arbeiten drei Bevölkerungsschutzkoordinatoren und -koordinatoren aufgeteilt auf die Bereiche Natur, Technik und Gesellschaft eng mit den verantwortlichen Dienststellen zusammen. Die Arbeiten im Risikomanagement sind somit auf viele Dienststellen auf beiden Staatsebenen verteilt, was einen hohen Koordinationsaufwand für dessen abgestimmte und umfassende Durchführung bedingt. Im Bereich der Naturgefahren ist die Arbeitsteilung durch die Verordnung zum Integralen Risikomanagement bei Naturgefahren (IRMV) seit 2020 detaillierter geregelt.⁷⁸

Bei gesamtgesellschaftlichen Gefährdungen, insbesondere aus den Bereichen Technik und Gesellschaft, stösst ein dienststellenspezifisches Risikomanagement an seine Grenzen. Die Auswirkungen derartiger Gefährdungen, wie beispielsweise einer Pandemie oder einer Strommangellage, betreffen immer mehrere Dienststellen, während das Risikomanagement primär zwischen einer Dienststelle und dem AMZ bearbeitet und somit nicht ganzheitlich betrachtet wird. Die weitreichenden Auswirkungen von gesamtgesellschaftlichen Gefährdungen können so zwar der primär verantwortlichen Dienststelle bekannt sein, aber aufgrund mangelnder Zuständigkeiten und Informationsflüsse nicht der weiteren Verwaltung. Dadurch besteht die Gefahr, dass geeignete Vorsorgemaßnahmen nicht identifiziert oder zu spät ausgelöst werden.

Die Coronavirus-Pandemie hat die Schwächen eines dienststellenspezifischen Risikomanagements bei dieser gesamtgesellschaftlichen Gefährdung verdeutlicht. In der kantonalen Gefährdungsanalyse 2015 war eine Pandemie zwar als Gefährdung mit dem höchsten Risiko für den Kanton identifiziert worden. Für den Eintritt dieser Gefährdung war unter der Leitung des Kantonsarzts 2015 auch ein bewusst wenig umfangreicher, kantonaler Influenza-Pandemieplan erarbeitet worden.⁷⁹ Die gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen einer Pandemie wurden somit aber mangels eines ganzheitlichen Risikomanagements unter Einbezug aller direkt oder indirekt betroffenen Dienststellen nicht hinreichend erfasst und primär unter gesundheitlichen Aspekten bearbeitet. Nach Beginn der Coronavirus-Pandemie musste seitens KFS jedoch rasch festgestellt werden, dass «die Risiken einer Pandemie in der Vorsorgeplanung auf allen Stufen unterschätzt und die Auswirkungen nicht in aller Breite erkannt worden sind»⁸⁰. Deshalb musste ein Risikomanagement COVID-19 ad hoc erarbeitet und laufend aktualisiert werden, dass neben Primär- auch Sekundäreffekte einer Pandemie berücksichtigt und schliesslich 51 Risiken in den

Bereichen Politik, Bildung, Sicherheit, Wirtschaft, Gesundheit, Verwaltung sowie Gemeinden/Regionen umfasste. Dies musste unter viel Aufwand und grossen personellen Einsatz sowie zu einem Zeitpunkt getan werden, als viele Dienststellen aufgrund der Krise sowieso schon stark ausgelastet waren.

Damit in Zukunft ein ganzheitliches Risikomanagement durch den Einbezug aller von den identifizierten Gefährdungen betroffenen Dienststellen sichergestellt ist, sollte dessen Bearbeitung und Koordination in einer Stelle im AMZ gebündelt werden. Dies brächte mehrere Vorteile. Es gäbe eine zentrale Auskunfts- und Ansprechstelle innerhalb der Verwaltung, welche den Gesamtüberblick über alle Risiken im Bevölkerungsschutz sowie allfällige Massnahmen hätte. Diese Stelle wäre somit befähigt, zusammen mit allen relevanten Dienststellen das gesamte Gefährdungsumfeld dauernd zu analysieren und rechtzeitig abgestimmte Massnahmen verwaltungsübergreifend anzustossen und zu koordinieren. Zudem könnte sie das Risikomanagement im Bevölkerungsschutz mit anderen Arbeiten abstimmen, bei denen Überlappungen und Synergien bestehen, beispielsweise dem durch das PA erstellten betrieblichen Kontinuitätsmanagement für die kantonale Verwaltung. Sollte eine KFS-Stabsstelle im AMZ geschaffen werden (vgl. Empfehlung 2), bietet es sich an, das kantonale Risikomanagement im Bevölkerungsschutz in dieser Stelle zusammenzuführen.

Empfehlung 9

Dem PA sollte in der VOzBSG die Verantwortung für das betriebliche Kontinuitätsmanagement des Kantons in der Vorsorge und der Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Lage zugeteilt werden.

Betroffene Behörden: PA, AMZ

Eine Dienststelle sollte das betriebliche Kontinuitätsmanagement der kantonalen Verwaltung in der Vorsorge und in der Krisenbewältigung verantworten. Dadurch würden die Prozesse professionalisiert, gestrafft sowie Ressourcen in der übrigen Verwaltung gespart.

Die Bevölkerung und Wirtschaft Graubündens sind darauf angewiesen, dass die kantonale Verwaltung ihre Grunddienstleistungen jederzeit erfüllen kann. Ereignisse der besonderen oder ausserordentlichen Lage können die normale Verwaltungstätigkeit erschweren oder verunmöglichen, beispielsweise durch den Ausfall von Mitarbeitenden oder kritischen Infrastrukturen. Ein umfassendes Kontinuitätsmanagement, das definiert, welches die Kernaufgaben der Verwaltung sind und wie deren Erfüllung in einer besonderen oder ausserordentlichen Lage sichergestellt werden kann, ist deshalb ein

zentrales Element einer geeigneten Krisenvorsorge. Ge-wissenhaftes Kontinuitätsmanagement kann auch dabei helfen, die Verwaltungstätigkeit bei Notfällen unterhalb der Schwelle einer besonderen oder ausserordentlichen Lage unterbruchsfrei aufrechtzuerhalten.

Das BSG verpflichtet die kantonale Verwaltung Graubündens zur Erarbeitung von Grundlagen zur Sicherstellung der Verwaltungstätigkeit in der ausserordentlichen Lage.⁸¹ Die Botschaft zu diesem Gesetz hält fest, dass die Departemente und Dienststellen dafür verantwortlich sind, in ihren Bereichen die Grundlagen für die Sicherstellung der Verwaltungstätigkeit auszuarbeiten und periodisch zu aktualisieren.⁸² Darüber hinaus sind alle Dienststellen gemäss VOzBSG verpflichtet, ein Notfallkonzept für die Sicherstellung der eigenen Handlungsfähigkeit in besonderen und ausserordentlichen Lagen zu erstellen.⁸³

Bis vor der Coronavirus-Pandemie befassten sich jedoch nur wenige Dienststellen mit der Aufgabe der Priorisierung essenzieller und unverzichtbarer Dienstleistungen. Für die Dienststellen bestanden weder Konzepte noch Leitfäden, welche die zu verwendende Methodik und Standards vorgegeben hätten. Entsprechend fand keine verwaltungsübergreifende Auseinandersetzung mit den Auswirkungen möglicher Krisen und Notlagen auf die Verwaltungstätigkeiten und Koordination entsprechender Vorsorgearbeiten statt.

Anfang März 2020 setzte die Bündner Regierung eine Projektorganisation ein, deren Auftrag es war, ein Konzept «Arbeitssicherheit, betriebliche Gesundheit und betriebliches Kontinuitätsmanagement (BCM)» zu erarbeiten.⁸⁴ Ein verwaltungsinternes Projektteam unter Beteiligung zahlreicher Dienststellen setzte diesen Auftrag mit externer Unterstützung und Begleitung zwischen April und Oktober 2020 um. Zudem wurde ein Konzept «Integrale Sicherheit Verwaltung Kanton Graubünden» erarbeitet, inklusive einer Planung zu dessen Umsetzung. Das Konzept dient einerseits der Weiterentwicklung und stärkeren Nutzung von Synergien und Erfahrungen im Bereich Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz und andererseits der Sicherstellung systematischer Vorkehrungen zur Aufrechterhaltung vitaler Verwaltungstätigkeiten in ausserordentlichen Lagen.

Als sich Mitte März 2020 abzeichnete, dass sich die Coronavirus-Pandemie zu einer gesamtgesellschaftlichen Krise ausweitet, in der der Kanton möglicherweise nicht mehr alle seine gewohnten Leistungen erbringen kann, wies die Regierung die Verwaltung am 20. März 2020 an, eine interne Priorisierung und Verzichtsplanungen durchzuführen.⁸⁵ Innerhalb des KFS wurde die Verantwortung für die Koordination dieser Arbeiten dem neuen Einsatzabschnitt (EA) BCM unter Leitung des PA zugeschrieben.⁸⁶ Aufgrund der lückenhaften Vorsorge mussten Leitfäden und Vorlagen durch das PA und das AMZ spontan entwickelt und durch die teilweise bereits stark ausgelasteten Dienststellen umgesetzt werden.

Im Mai 2021 übertrug die Bündner Regierung dem PA die formelle Verantwortung, die Arbeitssicherheit, die betriebliche Gesundheit und das betriebliche Kontinuitätsmanagement in allen Dienststellen der kantonalen Verwaltung sicherzustellen.⁸⁷ Seitens Verwaltung wurde argumentiert, dass trotz der inhaltlich verschiedenen und teilweise erheblichen Unterschiede zwischen den beiden Konzepten «Arbeitssicherheit und Gesundheit» und «Betriebliches Kontinuitätsmanagement», eine Zusammenlegung der jeweils koordinierenden Stellen in einer Dienststelle Sinn ergibt. Folglich wurden im PA neu zwei zentrale Stellen für die integrale Sicherheit geschaffen, welche die Arbeiten in den beiden Bereichen koordinieren und sich gegenseitig unterstützen und vertreten können.

Die Verantwortung des PA für das betriebliche Kontinuitätsmanagement sollte somit auch in den rechtlichen Grundlagen der Vorsorge und der Bewältigung zukünftiger besonderer und ausserordentlicher Lagen abgebildet werden. Die formelle Bezeichnung des PA in der VOzBSG als koordinierende Dienststelle für die Arbeiten im Bereich Kontinuitätsmanagement ist zentral für dessen Mandatierung und Abgrenzung gegenüber anderen Dienststellen, sowie die anhaltende Zuteilung von ausreichenden personellen und finanziellen Ressourcen. Durch eine entsprechende Anpassung der VOzBSG wäre sichergestellt, dass diese Aufgabe sowohl in der Vorsorge wie auch in der Krisenbewältigung aus einer Hand erfüllt werden könnte, um Synergien zu maximieren. So könnte das PA andere Dienststellen in der Vorsorge mit internen Leitfäden bei der Erstellung eines systematischen Kontinuitätsmanagements unterstützen, was deren Arbeitsaufwand reduziert und für verwaltungsübergreifende Standards bezüglich Einheitlichkeit und Qualität sorgt. Im Rahmen von Übungen und in der Krisenbewältigung könnte das PA sodann die Umsetzung und Anwendung der Vorsorgearbeiten koordinieren und kontrollieren. Das PA hat zudem während der Coronavirus-Pandemie eine Personalbörse für die Umdisponierung von kantonalen Mitarbeitenden aufgebaut, die auch in Zukunft ein wichtiges Element des betrieblichen Kontinuitätsmanagements sein sollte (vgl. Empfehlung 30).

Empfehlung 10

Das PA sollte einen kantonalen Leitfaden für die Erarbeitung von Konzepten für das betriebliche Kontinuitätsmanagement auf Stufe Gemeinden entwickeln.

Betroffene Behörden: PA, AMZ, Gemeinden

Die Gemeinden des Kantons Graubünden sollten von der kantonalen Expertise für betriebliches Kontinuitätsmanagement, die im PA aufgebaut wird, profitieren können.

Die Nutzung von Synergien würde der Einheitlichkeit und Abstimmung des Kontinuitätsmanagements auf den beiden Staatsebenen dienen und die Gemeinden für die Durchführung entsprechender Vorsorgearbeiten sensibilisieren.

Was für den Kanton gilt, trifft auch auf die Gemeinden zu: Ereignisse der besonderen oder ausserordentlichen Lage können die normale Verwaltungstätigkeit erschweren oder gar verunmöglichen. Gemeinden sind ein zentrales Element im kantonalen Krisenmanagement, da sie auf ihrem Gebiet für die Ereignisbewältigung zuständig und Vollzugsorgan von Verordnungen sind.⁸⁸ Wenn die Gemeinden in einer Krise ihre wichtigsten Funktionen und Dienstleistungen gegenüber der Bevölkerung nicht mehr erbringen können, beeinträchtigt dies das Krisenmanagement des Kantons und erhöht die Belastung der kantonalen Strukturen.

Bis vor der Coronavirus-Pandemie haben sich nur wenige Gemeinden im Kanton Graubünden systematisch mit den Auswirkungen möglicher Krisen und Notlagen auf ihre Verwaltungstätigkeit auseinandergesetzt. Seitens Kantons bestanden keine Konzepte oder Leitfäden für die Gemeinden, die Ihnen Methodik und Standards für die Durchführung dieser Vorsorgearbeiten vorgegeben hätten. Die Erstellung eines betrieblichen Kontinuitätsmanagements stellte daher insbesondere für die kleineren der 101 Gemeinden⁸⁹ im Kanton eine mit grossem personellen und finanziellen Aufwand verbundene Herausforderung dar. Zudem waren mit dieser Ausgangslage weder die Einheitlichkeit der Ergebnisse noch die Abstimmung mit den kantonalen Vorbereitungen in diesem Bereich gegeben.

Als die Gemeinden bei Ausbruch der Coronavirus-Pandemie dringend ein Kontinuitätsmanagement erstellen mussten, behelfen sie sich in Abwesenheit von kantonalen Vorgaben mit anderen offiziellen Leitfäden, beispielsweise dem «Handbuch für betriebliche Vorsorge» des BAG.⁹⁰ Parallel dazu mussten sie die Informationen, die sie seitens des Kantons nach und nach spezifisch für diese Pandemie erhielten, beispielsweise im Personalrecht, in diesen Arbeiten berücksichtigen. Seitens des KFS beziehungsweise des EA Gemeinden wurden die Gemeinden ab Mitte März 2020 mit dem regelmässig aktualisierten Merkblatt «Herausforderungen Gemeinden» unterstützt. Dabei handelte es sich um eine Sammlung von Herausforderungen und Fragen, die sich auf Stufe Gemeinde in der aktuellen Pandemiebewältigung stellten, beispielsweise wie Gemeindevorstandssitzungen noch abgehalten werden können, inklusive möglicher Lösungsansätze.

Zwar führte der Mangel an Vorsorgearbeiten, die Ad-hoc-Erstellung des betrieblichen Kontinuitätsmanagements sowie die Heterogenität der Ergebnisse und deren Umsetzung auf Gemeindestufe zu keinen akuten Problemen bei der Bewältigung der Coronavirus-Pandemie. Da es sich dabei um eine Krise handelt, die sich relativ langsam auswirkt, war nach Ereigniseintritt genügend

Zeit vorhanden entsprechende Planungen zu erstellen, wo noch keine bestanden. Dennoch führte diese Ausgangslage zu unnötigen Unklarheiten sowie Verzögerungen, band knappe Ressourcen und erhöhte die Arbeitsbelastung sowohl im KFS wie in den GFS. In anderen Szenarien, wie zum Beispiel einer schweren Strommangellage, hätte dieser Mangel in der Vorsorge weit verheerendere Auswirkungen auf Bevölkerung, Gemeinden und letztlich den Kanton.

Deshalb sollte der Kanton die Gemeinden bei diesen Arbeiten in Zukunft unterstützen. Ein kantonaler Leitfaden für die Planung und Umsetzung des betrieblichen Kontinuitätsmanagements auf Gemeindeebene würde nicht nur helfen, den Verwaltungsbetrieb im Kanton sicherzustellen, sondern auch die Schnittstellen zwischen den Verwaltungen der beiden Staatsebenen in einer Krise vereinfachen. Ausserdem könnten Standards vorgegeben werden, was zu mehr Einheitlichkeit in der Vorsorgeplanung der 101 Gemeinden führen würde. Ein kantonaler Leitfaden für Kontinuitätsmanagement würde zudem den personellen und finanziellen Aufwand der Gemeinden für diese Arbeiten reduzieren, was die Rahmenbedingungen insgesamt verbessert, dass im Bereich des Kontinuitätsmanagements in Zukunft gewissenhafter vorgesorgt wird. Auf kantonaler Ebene ist seit Mai 2021 das PA mit der Aufgabe betraut, das betriebliche Kontinuitätsmanagement in allen Dienststellen der kantonalen Verwaltung sicherzustellen (vgl. Empfehlung 9). Zur Nutzung von Synergien würde es deshalb Sinn machen, dass die gleiche Dienststelle unter Nutzung dieser internen Expertise die Erstellung des Leitfadens für die Gemeinden verantwortet.

3.3 Krisenkommunikation

Empfehlung 11

Das AMZ sollte in Zusammenarbeit mit der STAKA und der KAPO ein kantonales Krisenkommunikationskonzept und entsprechende operative Leitfäden entwickeln.

Betroffene Behörden: STAKA, AMZ, KAPO

Die Krisenkommunikation des Kantons Graubünden sollte konzeptionell und operativ vorbereitet sein. Die Grundlagen und Verantwortlichkeiten für eine agile und zielgruppengerechte Krisenkommunikation müssen bereits im Rahmen der Vorsorgephase geschaffen werden. Im Einsatzfall reduziert dies Unstimmigkeiten und stellt die Aufwuchs- und Durchhaltefähigkeit relevanter Ressourcen sicher.

Zu Beginn der Coronavirus-Pandemie verfügte der Kanton Graubünden im Unterschied zu anderen Kan-

tonen über kein kantonales Krisenkommunikationskonzept. Zwar hatte die Regierung den Bedarf nach einem ganzheitlichen Konzept für den Kanton bereits vor Beginn der Pandemie erkannt und im Regierungsprogramm für die Legislaturperiode 2021–24 an das AMZ delegiert.⁹¹ Erste Arbeiten dazu wurden jedoch im Winter 2020 von der rasanten Ausbreitung des Coronavirus überholt. So mit verfügte ausschliesslich die KAPO intern über ein eigenes Konzept und operative Leitfäden für die Ereigniskommunikation. Diese Dokumente sind allerdings beschränkt auf den Einsatz von Blaulichtorganisationen und die Kommunikation von Schadensereignissen.

Der Mangel derartiger Planungsgrundlagen gefährdete die Informationshoheit des Kantons in den ersten Wochen der Coronavirus-Pandemie. Verantwortlichkeiten für die interne und externe Krisenkommunikation mussten kurzfristig geklärt werden, was zu gewissen Reibungsverlusten und Kompetenzstreitigkeiten zwischen den betroffenen Dienststellen und Departementen führte.⁹² Zwar konnten innerhalb des KFS verwaltungsübergreifende Prozesse und Strukturen, einschliesslich einer neuen Kommunikationsdrehscheibe zwecks interdepartementaler Triage von externen Anfragen, in beachtlicher Geschwindigkeit bis Ende März 2020 aufgebaut werden. Die entsprechenden Arbeiten waren jedoch ressourcenintensiv und beanspruchten personelle Kapazitäten von bereits stark belasteten Dienststellen. Dadurch konnte der Kanton dem exponentiellen Anstieg von externen Anfragen seitens Medien, Wirtschaft und Bevölkerung, die Anfang März 2020 mit über 850 Anfragen pro Tag einen Höchststand erreichten, zeitweise nicht hinreichend gerecht werden.⁹³

Die Entwicklung und Beübung eines kantonalen Krisenkommunikationskonzepts sollte ein integraler Teil der Nachbereitung und Weiterentwicklung der Krisenorganisation des Kantons Graubünden sein. Die Pandemie kann in diesem Kontext als eine Lernchance für eine Reihe von Handlungsfeldern dienen, die in einem ganzheitlichen Konzept vor einer Krise geklärt werden müssen. Beispielsweise sollte das Konzept die Verantwortlichkeiten und Prozesse in der internen und externen Krisenkommunikation (vgl. Empfehlungen 25, 43 und 44) und den Gebrauch der drei kantonalen Amtssprachen gemäss neu entwickelter Richtlinien (vgl. Empfehlung 13) eindeutig festlegen. Dabei sollte das Konzept auch die Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Ereignissen auf dem Gemeindegebiet umfassen (vgl. Empfehlung 12) und entsprechenden Verantwortlichkeiten und Prozesse definieren (vgl. Empfehlung 45). Bei der Ausarbeitung dieser Handlungsfelder gilt es die Verstetigung und Weiterentwicklung der Kommunikationsdrehscheibe (vgl. Empfehlung 41) zu berücksichtigen und die Inhalte mit dem kantonalen Kommunikationskonzept der STAKA zu synchronisieren. Die definierten Abläufe sollten anschliessend in

Leitfäden abgebildet und dadurch für die operative Stufe nutzbar gemacht werden.

Die Coronavirus-Pandemie bietet auch Erfahrungswerte für weitere Handlungsfelder, die relevant sind für die praktische Umsetzbarkeit dieser neu zu erarbeitenden Krisenkommunikationsgrundlagen in der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen. Dazu gehören einsatzbereite technische Infrastrukturen und digitale Plattformen (vgl. Empfehlungen 28 und 46) sowie aufwuchs- und durchhaltefähige Kommunikations- und Übersetzungsressourcen (vgl. Empfehlungen 32 und 42). Ebenfalls relevant ist die Schaffung entsprechender Weiterbildungsangebote (vgl. Empfehlung 14) beziehungsweise die Weiterentwicklung bestehender Formate (vgl. Empfehlung 15) für die Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung und Gemeinden, sowie die anschliessende Anwendung gewonnener Kenntnisse im Rahmen regelmässiger Übungen (vgl. Empfehlungen 16 und 17). Diese und weitere Handlungsfelder im Bereich der Krisenkommunikation werden angesichts einer zunehmend digitalisierten Gesellschaft auch im Kanton Graubünden entscheidend sein für eine erfolgreiche Bewältigung von zukünftigen Krisen.

Empfehlung 12

Das AMZ sollte sicherstellen, dass das kantonale Krisenkommunikationskonzept ebenfalls die Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Ereignissen auf dem Gemeindegebiet umfasst.

Betroffene Behörden: STAKA, AMZ, KAPO, Gemeinden

Die Gemeinden sollten in die kantonalen Vorbereitungen in der Krisenkommunikation miteingeschlossen werden. Klare Verantwortlichkeiten und abgestimmte Prozesse zwischen den beiden Staatsebenen führen zu besserer Zusammenarbeit in diesem Bereich.

Verschiedene Ereignisse unterhalb der Schwelle des KFS zeigten bereits vor der Coronavirus-Pandemie die Notwendigkeit für ein ganzheitliches kantonales Krisenkommunikationskonzept auf, das die Zusammenarbeit in diesem Bereich zwischen Kanton und Gemeinden definiert und reguliert. Vieles musste bereits damals ad hoc gelöst werden. Beispielsweise sind die Übergabeprozesse in der Krisenkommunikation von der KAPO, welche diese in der unmittelbaren Ereignisbewältigung übernimmt, an die GFS nicht standardisiert. Die Verantwortlichkeiten und Arbeitsteilung innerhalb der kantonalen Verwaltung bezüglich der fachlichen und personellen Unterstützung von betroffenen Gemeinden in der Krisenkommunikation sind gleichfalls nicht klar geregelt.

Das Fehlen eines entsprechenden kantonalen Konzepts war zu Beginn der Coronavirus-Pandemie eine der offensichtlichsten Schwachstellen im kantonalen Kri-

senmanagement (vgl. Empfehlung 11). Dadurch entstanden unnötige Unklarheiten und Missverständnisse, die durch grossen Einsatz der involvierten Stellen und Personen im Verlauf der ersten Pandemiewelle bereinigt werden mussten. Es überrascht daher nicht, dass die Entwicklung eines Krisenkommunikationskonzepts auch eine der ersten Lehren des Kantons aus der Bewältigung der Krise war, wie das integrale Risikomanagement weiterentwickelt werden soll.

Im «Regierungsprogramm und Finanzplan 2021–2024» des Kantons ist eine der drei Massnahmen im Entwicklungsschwerpunkt 2.1 «Kontinuierliches Risikomanagement im Bevölkerungsschutz» die «Erarbeitung eines ganzheitlichen Kommunikationskonzeptes für den Kantonalen Führungsstab».⁹⁴ Mit dem Ziel einer «ganzheitlichen Kommunikation für besondere und ausserordentliche Lagen» soll das Konzept «auf der Grundlage der gemachten Erfahrungen die Zuständigkeiten und Aufgaben der involvierten Akteure» klären.

Durch diesen auf den KFS begrenzten Auftrag wird der Geltungsbereich des zu entwickelnden Krisenkommunikationskonzepts vermeintlich unnötig eingeschränkt. Die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden in der Kommunikation bei niederschwelligen Ereignissen auf Gemeindegebiet, deren Bewältigung in die Zuständigkeit der betroffenen Gemeinden fällt und bei denen der KFS nicht zum Zuge kommt, wird unter Umständen nicht abgedeckt und bleibt somit weiterhin unreguliert. Um dem Anspruch eines ganzheitlichen kantonalen Krisenkommunikationskonzeptes gerecht zu werden, sollte sichergestellt werden, dass dieses auch die Bewältigung von derartigen Ereignissen umfasst.

Durch eine Erweiterung des Geltungsbereichs des Konzepts liessen sich Verantwortlichkeiten auf beiden Staatsebenen für alle involvierten Akteure klar definieren. Dies würde Unklarheiten beseitigen und erlauben Prozesse wie zum Beispiel Übergaben oder die bedarfsabhängige Unterstützung der Krisenkommunikation der GFS durch das AMZ und weitere Dienststellen im Aufbau personenunabhängig und effizient zu gestalten. Von einer abgestimmten und klaren Regulierung der Zusammenarbeit der beiden Ebenen in der Krisenkommunikation würden nicht nur die Gemeinden profitieren, deren GFS zu Beginn eines Ereignisses oft auf externe Unterstützung in diesem Bereich angewiesen sind. Zwar führen in der überwiegenden Zahl der Krisen die GFS und nicht der KFS, jedoch wirken sich viele Ereignisse auf Gemeindegebiet direkt oder indirekt auch auf den Kanton aus. Auch bei diesen Krisen müssen die Gemeinden eng mit verschiedenen kantonalen Behörden und Dienststellen zusammenarbeiten. Aus Sicht des Kantons ist es deshalb zentral, dass die Krisenkommunikation durch die GFS in diesen Fällen verzugslos hochgefahren und anschliessend abgestimmt und professionell abgewickelt werden kann.

Empfehlung 13

Das AMZ sollte in enger Abstimmung mit der Regierung, dem EKUD sowie der STAKA neue Richtlinien für den Gebrauch der drei kantonalen Amtssprachen in der internen und externen Krisenkommunikation entwickeln.

Betroffene Behörden: Regierung, STAKA, EKUD, AMZ

Der Kanton Graubünden ist der einzige dreisprachige Kanton unter den vier offiziell mehrsprachigen Kantonen der Schweiz. Die Kommunikation des Kantons gegenüber der Öffentlichkeit und den Mitarbeitenden erfolgt grundsätzlich in den drei Amtssprachen Deutsch, Italienisch und Rätoromanisch. Grundlagen dafür sind das Sprachengebot des Kantons Graubünden sowie die Sprachenverordnung des Kantons.⁹⁵ Neben der identitätsstiftenden Bedeutung stellt die dreisprachige Kommunikation des Kantons Graubünden einen diskriminierungsfreien Zugang zu Informationen der Regierung und der kantonalen Verwaltung sicher.

Der gesetzliche Primus der Dreisprachigkeit hat die interne und externe Krisenkommunikation des Kantons Graubünden in der Coronavirus-Pandemie jedoch vor grosse Herausforderungen gestellt. Der exponentielle Anstieg des öffentlichen Interesses sowie das hohe Informationsbedürfnis innerhalb der kantonalen Verwaltung seit Beginn der Pandemie hat den Übersetzungsdiensst des Kantons zu einem kritischen Nadelöhr der Krisenkommunikation gemacht. Zuständig für den Aufbau und Betrieb eines kantonalen Übersetzungsdiensst ist die STAKA.⁹⁶ Der Übersetzungsdiensst steht dem Grossen Rat, der Regierung und der STAKA sowie der übrigen kantonalen Verwaltung zur Verfügung. Neben der hohen Arbeitsbelastung für Mitarbeitende des Übersetzungsdienssts hat der gesetzliche Primus der Dreisprachigkeit die Veröffentlichung von zeitkritischen Informationen zuhanden der Bevölkerung sowie der kantonalen Verwaltung um bis zu einer Woche verzögert. Mangelnde Kapazitäten des Übersetzungsdienssts schränkten zudem eine zielgruppenorientierte Kommunikation über Soziale Medien ein. In dringenden Fällen entschlossen sich betroffene Dienststellen daher, Informationen zuhanden der Bevölkerung oder Verwaltung entweder zwei- oder nur einsprachig zu veröffentlichen. Entsprechende Praktiken wurden jedoch durch die STAKA mit dem Verweis auf die gesetzlichen Grundlagen untersagt.⁹⁷

Die Entwicklung eines aufwuchsfähigen Übersetzungsdienssts (vgl. Empfehlung 32) ist jedoch nur eine Stellschraube hinsichtlich einer leistungsfähigen Krisenkommunikation im mehrsprachigen Kanton. Neu zu entwickelnde Richtlinien für den Gebrauch der drei kantonalen Amtssprachen in der internen sowie externen Krisenkommunikation sollten Reibungsverluste reduzieren und

die Agilität einer zielgruppengerechten Kommunikation in zukünftigen Krisen erhöhen.

Drei Leitfragen sollten hinsichtlich der Entwicklung neuer Richtlinien für den Gebrauch der drei kantonalen Amtssprachen in der internen und externen Krisenkommunikation verwaltungsübergreifend geprüft werden. Sollte erstens die Nutzung von interaktiven Formaten der Sozialen Medien, wie etwa Livestreams oder Videobotschaften, in der besonderen oder ausserordentlichen Lage vom Primus der Dreisprachigkeit ausgenommen sein? Interaktive Formate der Sozialen Medien erlauben eine zielgruppenorientierte Krisenkommunikation.⁹⁸ Inhalte lassen sich auf diesem Wege effizienter und nachhaltiger vordefinierten Bevölkerungsschichten vermitteln. Zugleich binden interaktive Formate der Sozialen Medien die Kapazitäten des Übersetzungsdiensstes in hohem Masse. Zudem ist der Mehrwert der Dreisprachigkeit im Falle von Inhalten, die sich an spezifische Sprachgruppen im Kanton richten, hinfällig und beansprucht somit unnötigerweise knappe Ressourcen des Übersetzungsdienssts.

Sollte zweitens die Krisenkommunikation gegenüber der kantonalen Verwaltung in einer besonderen oder ausserordentlichen Lage ausschliesslich in Italienisch und Deutsch erfolgen? Eine zweisprachige Krisenkommunikation gegenüber der kantonalen Verwaltung würde den Übersetzungsdiensst erheblich entlasten und so die Verteilung von zeitkritischen Informationen merklich beschleunigen. Darauf hinaus weisen Umfragen innerhalb der Kantonsverwaltung einerseits auf die Schwierigkeit für Mitarbeitende rätoromanischer Sprache hin, die ins Rätoromanische übersetzte Fachsprache zu verstehen, und andererseits auf die ungenügende Akzeptanz der von der Kantonsverwaltung verwendeten überregionalen Schriftsprache Rumantsch Grischun. Somit würde eine zweisprachige Krisenkommunikation gegenüber der Verwaltung weiterhin einen diskriminierungsfreien Zugang zu Informationen sicherstellen, da rätoromanische Mitarbeitende primär deutsche oder italienische Übersetzungen für den persönlichen und amtlichen Gebrauch nutzen.

Sollte drittens eine einsprachige Krisenkommunikation des Kantons gegenüber der Bevölkerung oder Verwaltung in dringenden Fällen möglich sein? Die Informationshoheit des Kantons sollte insbesondere in kritischen Phasen des Krisenmanagements sichergestellt sein, die durch ein exponentielles Informationsbedürfnis seitens Bevölkerung und kantonaler Verwaltung gekennzeichnet sind. Durch übersetzungsbedingte Verzögerungen bei gleichzeitigem Festhalten am Primus der Dreisprachigkeit riskiert der Kanton die Informationshoheit in der Krisenbewältigung in diesen Phasen zu verspielen. Das Interesse von Bevölkerung und Verwaltung an einer unmittelbaren Veröffentlichung von einsprachigen Informationen kann in dringenden Fällen höher zu gewichten

sein, als das Interesse des Kantons an einer zeitgleichen Veröffentlichung von Information in den drei Amtssprachen. Verbunden mit einer einsprachigen Veröffentlichung von zeitkritischen Informationen könnte eine verbindliche Frist für Übersetzungen in weiteren Amtssprachen kommuniziert und vom Übersetzungsdiensst intern priorisiert werden.

Die Entwicklung von neuen Richtlinien für den Gebrauch der drei kantonalen Amtssprachen in der internen sowie externen Krisenkommunikation sollte so inklusiv wie möglich gestaltet werden. Zwar ist gemäss kantonalem Regierungsprogramm die Erarbeitung eines ganzheitlichen Kommunikationskonzepts für den KFS an das AMZ delegiert worden.⁹⁹ Die Prüfung der oben genannten Leitfragen sollte jedoch aufgrund der historischen, kulturellen und politischen Bedeutung der Dreisprachigkeit verwaltungsübergreifend und in enger Abstimmung mit der politischen Ebene erfolgen.

3.4 Ausbildungen und Übungen

Empfehlung 14

Das PA sollte in Abstimmung mit dem AMZ für kantonale Mitarbeitende Weiterbildungsmöglichkeiten im Bereich der Krisenkommunikation schaffen.

Betroffene Behörden: PA, AMZ, relevante Dienststellen

Die kantonale Verwaltung sollte vor Eintritt eines Ereignisses wissen, wie in einer Krise zu kommunizieren ist. Vertiefte Kompetenzen in diesem Bereich schaffen Vertrauen und stellen die Informationsflüsse gegenüber der Öffentlichkeit sicher.

Obwohl es zahlreiche Überlappungen gibt, unterscheiden sich Krisenkommunikation und Regelkommunikation in Bezug auf gewisse grundlegende Prinzipien. So sind Schnelligkeit und Offenheit in der Form von aktiver, frühzeitiger und transparenter Information in der Krisenkommunikation noch zentraler als in der Regelkommunikation.¹⁰⁰ Krisenkommunikation verlangt von den involvierten Personen somit zusätzliche Kenntnisse und andere Fähigkeiten im Vergleich zur Regelkommunikation.

Hinzu kommt, dass eine Krise die Ressourcen der Regelkommunikation rasch überfordert. Entsprechend muss für erfolgreiche Krisenkommunikation in allen Situationen die Aufwuchsfähigkeit sichergestellt sein (vgl. Empfehlung 42). Im Zentrum stehen dabei die Kommunikationsverantwortlichen sowie die auskunftsberichtigten Personen der Departemente und Dienststellen, die über entsprechende Kenntnisse verfügen müssen. Jedoch ist die Notwendigkeit der Weiterbildung und Aneignung spezifischer Fähigkeiten im Sinne der Aufwuchsfähigkeit nicht auf diesen Personenkreis beschränkt. Mit Blick auf

langanhaltende oder gesamtgesellschaftliche Krisen wie der Coronavirus-Pandemie ist eine möglichst breite Streuung entsprechender Fähigkeiten bei allen relevanten Mitarbeitenden in der Verwaltung erstrebenswert.

Zuständig für die Aus- und Weiterbildung der Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung ist primär das PA, welches jährlich ein umfassendes Programm an internen Kursen für die kantonale Verwaltung und weitere Stellen erstellt.¹⁰¹ Trotz breiter Aufstellung deckt dieses Ausbildungsangebot aktuell die Bereiche Krisenkommunikation oder generelles Medientraining formell nicht ab. Das AMZ wiederum bietet seit Jahren die eintägige Weiterbildung «Medienkurs» an, bei der Krisenkommunikation und der generelle Umgang mit Medien gelernt wird. Dieses Angebot richtet sich jedoch ausschliesslich an die Mitglieder der GFS im Kanton.

Die kantonale Verwaltung muss für Weiterbildungen im Bereich Krisenkommunikation deshalb auf externe Anbieter zurückgreifen, was deren Durchführung in der Vergangenheit stark von der Initiative der Dienststellenleitenden beziehungsweise der Departemente abhängig machte.¹⁰² In einzelnen Departementen und Dienststellen wurden Angebote punktuell wahrgenommen, wobei der Fokus dieser Ausbildungen auf Kommunikation und Medientraining allgemein und nicht spezifisch auf Krisenkommunikation lag. Seit 2021 wird im Rahmen der bereits vor der Coronavirus-Pandemie angestossenen Arbeiten seitens STAKA zur Überarbeitung der Kommunikationsstrategie des Kantons Graubünden zudem allen Mitgliedern der Regierung sowie den Generalsekretären und -sekretärinnen ein zweitägiges, externes Medientraining angeboten. Die KAPO Graubünden, die naturgemäss einen spezifischen und systematischen Bedarf für Aus- und Weiterbildungen im Bereich der Krisen- und polizeilichen Ereigniskommunikation hat, deckt diesen wiederum über Angebote des Kommandos Management-, Informations- und Kommunikationsausbildung (MIKA) sowie die Schweizerische Konferenz der Medienbeauftragten der Schweizer Polizeikorps (SKMP) ab.¹⁰³

Die Coronavirus-Pandemie legte den Mangel an Ressourcen und Expertise in der Krisenkommunikation an vielen Stellen in der Bündner Verwaltung offen. Plötzlich wurden Dienststellen mit Krisenkommunikation konfrontiert und in die entsprechenden Strukturen eingebunden, die bisher wenig bis nie damit in Kontakt gekommen waren. Selbst auskunftsberichtigte Personen vieler Dienststellen verfügten anfangs nicht über spezifische Kompetenzen in der Krisenkommunikation und mussten sich diese über die Zeit aneignen. Dies betraf sowohl die externe wie interne Krisenkommunikation.

Um in einer Krise das Vertrauen und die Glaubwürdigkeit durch geeignete Kommunikation zu bewahren, sollte der Kanton allen kantonalen Mitarbeitenden, bei denen gemäss Krisenkommunikationskonzept eine aktive Rolle in der Krisenkommunikation zufällt oder zu-

fallen könnte, vor einer Krise die Möglichkeit geben, sich die notwendigen Kompetenzen durch eine Weiterbildung anzueignen und regelmässig aufzufrischen. Zu diesem Zweck bietet es sich an, das Aus- und Weiterbildungsangebot des PA in Zukunft um entsprechende Inhalte zu erweitern. So könnten einerseits Synergien mit intern vorhandenen Ausbildungskompetenzen wie jenen des AMZ genutzt und andererseits Kosten für diesen wiederkehrenden Ausbildungsbedarf gespart werden. Zudem könnte ein solches Modul zur Beübung des kantonalen Krisenkommunikationskonzepts genutzt werden und so zu dessen Weiterentwicklung beitragen. Alternativ könnten auch externe Ausbildungsangebote stärker und breiter genutzt werden. In beiden Fällen sollte das PA darum besorgt sein, dass die systematische Nutzung dieser Angebote Teil der obligatorischen Weiterbildung für relevante Mitarbeitende in der gesamten Verwaltung wird.

Empfehlung 15

Das AMZ sollte eine praxisorientierte Krisenkommunikationsübung in ihren eintägigen Medienkurs für GFS integrieren.

Betroffene Behörden: AMZ, Gemeinden

In der Aus- und Weiterbildung erworbenes theoretisches Wissen sollte im Rahmen eines praxisorientierten Übungsteils angewandt werden können. Dadurch kann der Lerneffekt für Expertise maximiert werden, die nicht täglich zum Einsatz kommt.

Im Kanton Graubünden ist es Auftrag der Gemeinden die Bevölkerung vor Katastrophen und Notlagen auf ihrem Gebiet zu schützen.¹⁰⁴ Zur Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen auf dem Gemeindegebiet setzen die Gemeinden einen GFS ein.¹⁰⁵ Der Kanton beziehungsweise das AMZ ist zuständig für die Ausbildung der GFS, damit diese fähig sind ein solches Ereignis selbstständig zu bewältigen.¹⁰⁶ Die Mitglieder der Führungsstäbe wiederum sind verpflichtet, an den vom Kanton angebotenen Aus- und Weiterbildungen für GFS teilzunehmen.¹⁰⁷ Konkret müssen alle Mitglieder der GFS mindesten eine eintägige Grundausbildung sowie alle fünf Jahre eine halbtägige Weiterbildung absolvieren.¹⁰⁸

Im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags bietet das AMZ den Gemeinden eine Grundausbildung im Bereich Stabsarbeit sowie eine Weiterbildung zum Thema Medien an. Die Gemeinden müssen neue Mitglieder ihrer GFS selbstständig in diese Kurse schicken. Die eintägigen Kurse finden mehrmals pro Jahr statt, sind immer ausgebucht und werden von den Teilnehmenden als qualitativ gut bewertet.¹⁰⁹ Der Medienkurs des AMZ für die GFS umfasst die Rolle der Kommunikation im Führungsstab, die aktuelle Medienlandschaft sowie den konkreten Auftritt vor Mikrofon und Kamera. Da es sich dabei um eine Wei-

terbildung nach dem Grundkurs zur Stabsarbeit handelt, die sich an die Kommunikationsverantwortlichen in den GFS richtet, nehmen daran vornehmlich die Gemeindepräsidenten und -präsidentinnen teil. Der Fokus des Kurses liegt neben einem Theorieinput vor allem auf dem Medientraining anhand von Fallbeispielen.

Für viele Gemeinden stellt der adäquate Vorreitungsstand der GFS eine gewisse personelle und zeitliche Herausforderung dar. Einerseits sind insbesondere in kleinen Gemeinden die knappen, oft im Milizsystem angestellten personellen Ressourcen bereits durch das Alltagsgeschäft stark ausgelastet. So mangelt es den Gemeinden oftmals an der zeitlichen Verfügbarkeit oder gar den nötigen Milizarbeitenden selbst, um in der Vorsorge einen seriös ausgebildeten GFS zu konstituieren. In vielen Fällen werden diese Aus- und Weiterbildungen deshalb unregelmässig und primär vom Gemeindepräsidenten oder der Gemeindepräsidentin wahrgenommen. Andererseits fluktuiert die Zusammensetzung der Gemeindevorstände stark und in unregelmässigen Abständen. Dies macht den Erhalt einer gewissen Kontinuität im GFS, den internen Wissenstransfer sowie den Besuch der Kurse durch neue Mitglieder des GFS zu einer Herausforderung. Hinzu kommt, dass die Dauer der Aus- und Weiterbildung mit jeweils einem einzelnen Tag grundsätzlich knapp bemessen und deren nachhaltige Wirkung deshalb aktuell stark von allfälligem Vorwissen der Teilnehmenden abhängt. Ohne Auffrischung oder direkte Krisenbetroffenheit der eigenen Gemeinde schwindet das angeeignete Wissen rasch.

Umso zentraler ist es deshalb, dass der Lerneffekt dieser Weiterbildung möglichst hoch und nachhaltig ist. Eine effektive Methode dafür wäre es den Teilnehmenden die Möglichkeit zu bieten, gelernte Theorie im Rahmen einer Übungsanlage direkt anzuwenden. Im Kursprogramm des AMZ-Medienkurses fehlt bisher ein entsprechender Teil, in dem die Teilnehmenden in einer Stabskonstellation anhand eines Szenarios ihr neu erworbenes Wissen unter Druck konkret einsetzen können.

Die Ergänzung des AMZ-Medienkurses um einen solchen Teil böte die Möglichkeit, die Inhalte aus dem Grundkurs zur Stabsarbeit mit jenen aus der Weiterbildung Medien zu kombinieren. Dadurch könnten nicht nur die Kenntnisse zur Stabsarbeit aufgefrischt, sondern gleichzeitig auch das Wissen aus der Weiterbildung Medien bei den Teilnehmenden nachhaltiger verankert werden. Eine solche Ergänzung würde darüber hinaus erlauben, für die GFS relevante Elemente der Krisenkommunikation wie den «Team Room» (vgl. Empfehlung 46), die während der Coronavirus-Pandemie neue entstanden sind, in der direkten Interaktion zu beüben. Die gemachten Erfahrungen und Rückmeldungen seitens Gemeinden aus diesem Übungsteil könnte das AMZ wiederum in die kontinuierliche Weiterentwicklung dieser Elemente einfließen lassen.

Da die zur Verfügung stehende Zeit mit nur einem Ausbildungstag wohl zu knapp bemessen ist, wäre eine Ausdehnung der Weiterbildung Medien auf zwei Tage prüfenswert. Zum Vergleich: Die Ausbildung der lokalen LNGB dauert vier Tage und wird im Rahmen von jährlichen Zusammenkünften im Anschluss daran weitergeführt.¹¹⁰

Empfehlung 16

Das AMZ sollte einen der beiden halbjährlichen KFS-Weiterbildungstage konsequent zur Übung nutzen.

Betroffene Behörden: AMZ, relevante Dienststellen

Ein Krisenstab sollte regelmäßig sowohl strategisch wie operative Aspekte üben. Wiederholte Übungen stellen die Aneignung beziehungsweise Auffrischung von Expertise sicher und ermöglichen so die reibungslose Zusammenarbeit im Stab im Krisenfall.

Die Mitglieder des KFS-Kernstabs treffen sich zwei Mal pro Jahr zu einem eintägigen Ausbildungstag. Ziel dieser Tagungen ist neben dem Austausch zu Erkenntnissen aus vergangenen Einsätzen, vor allem die Ausbildung von neuen beziehungsweise die Weiterbildung bisheriger Mitglieder. So sollen die Vertreter und Vertreterinnen im KFS-Kernstabs mit der Funktions- und Arbeitsweise des Stabs und ihrer konkreten Rolle darin vertraut gemacht werden. Die zwei Tagungen pro Jahr sind inhaltlich grundsätzlich geteilt: Ein Tag ist vornehmlich für die Informations- und Theorievermittlung reserviert, während der andere Tag für eine Übung genutzt werden soll. Abgesehen von den nationalen Übungen, die alle vier Jahre stattfinden sowie selten stattfindenden kantonalen Übungen (vgl. Empfehlung 17), ist dies das einzige Übungsformat des KFS.

In den letzten Jahren bewegte sich der Fokus des Übungstages des KFS-Kernstabs zusehends weg von der praktischen hin zur strategischen Ebene, d.h. es wurden weniger die konkreten Arbeitsprozesse im Stab anhand eines Szenarios und mehr die Problemerfassung in der Form eines Workshops geübt.¹¹¹ Die Meinungen darüber, ob das eine oder das andere zielführender ist, ging bei den Befragten stark auseinander. Einerseits kann erfolgreiche Stabsarbeit nicht an einem Tag pro Jahr von Grund auf gelernt werden. Andererseits existiert für neue Mitglieder des Stabs aktuell kein anderes Format, in welchem sie konkrete Stabsarbeit im KFS inkl. Prozesse, Zuständigkeiten etc. kennenlernen und sich die entsprechenden Fähigkeiten aneignen können. Tatsache ist, dass im Vergleich zu noch vor 10–20 Jahren heute immer weniger Mitarbeitende der Verwaltung einen militärischen Hintergrund mit Vorkenntnissen in der Stabsarbeit mitbringen. Dieser Trend wird sich aller Wahrscheinlichkeit

nach in Zukunft weiter akzentuieren. Zudem müssen im KFS-Kernstab kantonale Dienststellen zusammenarbeiten, deren Mitarbeitende aus diversen Fachrichtungen mit ganz unterschiedlichen Hintergründen kommen.

Vor diesem Hintergrund sollte der KFS eine seiner beiden jährlichen Tagungen in Zukunft wieder konsequent zur Stabsübung auf operativer Ebene nutzen. Das Format sollte dabei derart angepasst werden, dass im Rahmen wechselnder Szenarien das Eintreten konkreter Gefährdungen aus der kantonalen Gefährdungsanalyse geübt wird. Die Coronavirus-Pandemie hat zudem verdeutlicht, wie rasch der KFS in einer Krise Dienststellen integrieren muss, die nicht im Kernstab vertreten sind. Zwar wird der Kernstab eventuell mit zusätzlichen Dienststellen für Querschnittsfunktionen erweitert (vgl. Empfehlung 3). Würde aber an einem der beiden Tage jeweils eine praktische, modular aufgebaute Stabsübung durchgeführt, könnten daran auch einzelne Dienststellen teilnehmen, die weiterhin nicht im Kernstab vertreten sind. Dadurch könnte über die Zeit auch die weitere Verwaltung von diesen Übungen profitieren, indem sie die Mitglieder sowie die Arbeits- und Funktionsweise des KFS-Kernstabs kennenlernen, was einem schnellen Aufwuchs des KFS im Ernstfall dienlich wäre.

Empfehlung 17

Das AMZ sollte in Zusammenarbeit mit allen relevanten Partnern ein wiederkehrendes mehrjähriges Programm für kantonale Übungen entwickeln und umsetzen.

Betroffene Behörden: AMZ, relevante Dienststellen

Alle Elemente der kantonalen Krisenorganisation sollten die Bewältigung von relevanten Szenarien regelmäßig gemeinsam üben. Dies trägt zu einem gut integrierten Sicherheitsverbund bei.

Die verschiedenen Partnerorganisationen (Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, Technische Betriebe, Zivilschutz) im Verbundsystem Bevölkerungsschutz auf kantonaler Ebene üben in Graubünden auf operativer Ebene alleine oder gemeinsam mit einzelnen anderen Partnerorganisationen in regelmässigen Abständen die Bewältigung von relevanten Ereignissen. Als Führungsorgan im kantonalen Bevölkerungsschutz übt auch der KFS-Kernstab im Rahmen seiner zweimal jährlich stattfindenden Ausbildungstage (vgl. Empfehlung 16). Abhängig von den jeweiligen GFS wird auf der Gemeindestufe ebenfalls mehr oder weniger regelmässig geübt – entweder nur innerhalb des eigenen Stabes, zusammen mit lokalen Partnerorganisationen oder in Zusammenarbeit mit dem AMZ, inklusive Vor- und Nachbereitung.¹¹² Hinzukommen die Sicherheitsverbundsübungen (SVU) auf nationaler Ebene, an denen Bund, Kantone, Gemeinden und relevan-

te Betreibende von kritischen Infrastrukturen teilnehmen.¹¹³ Die letzten dieser Übungen fanden 2014 und 2019 statt. Der Kanton Graubünden nahm an beiden Übungen aktiv teil. Die Relevanz der SVU und der daraus abgeleiteten Lehren für die Kantone hängen jedoch oftmals vom jeweiligen Szenario beziehungsweise der Betroffenheit der einzelnen Kantone von der beübten Gefährdung ab.

Kantonale Übungen, bei denen alle Elemente der kantonalen Krisenorganisation im Verbund beübt werden, finden im Kanton Graubünden hingegen nicht regelmässig statt. Die letzte derartige Übung wurde 2016 abgehalten, mit dem Szenario einer Zugkollision in der Region Domat/Ems zwischen einem Güterzug mit Gefahrgut und einem Glacier Express der Rhätischen Bahn.¹¹⁴ Die Übung fand im Zusammenhang mit der 2014 erstellten kantonalen Gefährdungsanalyse und dem 2015 neu erlassenen Gesetz über den Bevölkerungsschutz statt, welches unter anderem Änderungen in der Führung des kantonalen Krisenmanagements mit sich brachte. Zwar sind die einzelnen Elemente der kantonalen Krisenorganisation aufgrund der regelmässigen Übungen in ihren jeweiligen Aufgabengebieten gut ausgebildet und kompetent. Aufgrund des Fehlens eines Mehrjahresprogramms für regelmässige kantonale Übungen wie in anderen Kantonen wird das Zusammenspiel aller Akteure bisher jedoch nur durch den Ernstfall beübt. Dadurch können insbesondere zu Beginn einer grösseren Notfall- oder Krisensituation unnötige Abstimmungsprobleme und Reibungsverluste entstehen.

Die Verantwortlichen im Kanton Graubünden sollten die Beübung relevanten Krisenszenarien im Verbund mit allen Elementen der kantonalen Krisenorganisation nicht von nationalen Übungen und speziellem Bedarf aufgrund von Gesetzesänderungen abhängig machen. Stattdessen sollten solche Szenarien regelmässig selbstständig geübt werden. Zu diesem Zweck sollte das AMZ zusammen mit allen relevanten Partnern ein mehrjähriges wiederkehrendes Programm für kantonale Übungen erstellen und umsetzen. Durch regelmässige Übungen alle paar Jahre kann eine über alle Ebenen eingespielte kantonale Krisenorganisation entstehen, die ab Ereigniseintritt einheitlich und abgestimmt zusammenarbeitet. Mit entsprechenden Übungsszenarien könnte sichergestellt werden, dass sowohl die strategische wie auch operative Ebene regelmässig mit nicht alltäglichen und kantonsspezifischen Gefährdungen in Kontakt kommt und gleichzeitig kantonale Eigenheiten des Krisenmanagements trainiert werden.¹¹⁵ Beispielsweise könnte im Rahmen dieser Übungen der «Team Room» für die Krisenkommunikation zwischen Kanton und Gemeinden (vgl. Empfehlung 46) oder das Intranet (vgl. Empfehlung 43) für die Kommunikation innerhalb der Verwaltung zum Einsatz kommen. Andere Kantone, beispielsweise Luzern, kennen solchen fixen, periodischen Übungsprogramme bereits seit längerer Zeit und haben damit gute Erfahrungen

gemacht.¹¹⁶ Da der Aufwand für solche Übungen in der Vorbereitung wie Durchführung verhältnismässig gross ist, wäre ein Rhythmus von alle vier bis fünf Jahre realistisch und eine allfällige Zusammenarbeit mit Nachbarkantonen oder dem grenznahen Ausland wäre prüfenswert. Durch letzteres liesse sich auch üben, wie und nach welchen Kriterien knappe Ressourcen zwischen den betroffenen Kantonen aufgeteilt und eingesetzt würden. Um den Nutzen zu maximieren, sollte sich der Kanton zudem sowohl in der Vor- wie Nachbereitung vom Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) begleiten lassen (vgl. Empfehlung 21). Unabhängig davon, ob ein solches Programm umgesetzt wird oder nicht, sollte der Kanton Graubünden weiterhin möglichst aktiv an den nationalen Übungen teilnehmen.

Empfehlung 18

Kantonale Übungen sollten neben der fachlichen auch die politische Ebene beüben.

Betroffene Behörden: Regierung, Generalsekretariate, AMZ

Kantonale Übungen bieten die Möglichkeit, das Zusammenspiel zwischen der operativen und der politischen Ebene ausserhalb von tatsächlichen Krisen einzuspielen und zu optimieren.

Kantonale Übungen werden in Graubünden bisher nicht regelmässig durchgeführt (vgl. Empfehlung 17). Die letzte fand 2016 statt, in Zusammenarbeit mit dem BABS. Die Bündner Regierung wurde damals vorgängig über den Rahmen der Übung informiert, damit unter anderem die nötigen Mitarbeitenden aus den verschiedenen Departementen in die Vorbereitung und Durchführung mit einbezogen werden konnten. Einige Regierungsräte waren enger involviert in diese Übung als andere. Jedoch war die Übungsanlage selbst so ausgestaltet, dass die Regierung keinen aktiven Beitrag zu leisten hatte. An den nationalen Übungen SVU 2014 und 2019 nahm die Krisenorganisation des Kantons Graubünden ebenfalls engagiert und aktiv teil. Die politische Ebene musste jedoch auch bei diesen Übungsanlagen keine aktive Rolle wahrnehmen, abgesehen von gelegentlichen Briefings zur Lageentwicklung. Aufgrund dieser Rahmenbedingungen sind Krisenübungen für die Bündner Regierung in der Legislaturperiode bisher eher Randerscheinungen als Fixpunkte. Auch andere mögliche Berührungspunkte der Regierung mit den kantonalen Krisenmanagementstrukturen in der Vorsorgephase werden bisher kaum aktiv genutzt. Beispielsweise erhalten neue Regierungsmitglieder bei Amtsantritt keine strukturierte Einführung in die Krisenorganisation des Kantons, die über die Zuständigkeit ihres Departements beziehungsweise dessen Dienststellen hinausgeht. Dieses Wissen ist innerhalb der Bündner Regierung somit vornehmlich in der Person des Vorste-

hers oder der Vorsteherin des Departements für Justiz, Sicherheit und Gesundheit (DJSG) konzentriert.

Als gesamtgesellschaftliche Krise betrafen die Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie jedoch rasch viele Zuständigkeitsbereiche ausserhalb des DJSG. Zu Beginn der Pandemie war das Wissen bezüglich der kantonalen Krisenorganisation innerhalb der Gesamtregierung ungleich verteilt und teilweise begrenzt. Entsprechend musste das Wissen zu den Rollen, Prozessen und Verantwortlichkeiten kurzfristig in der laufenden Krisenbewältigung erworben werden. Besonders herausfordernd war dies, wenn auch die Generalsekretärin oder der Generalsekretär neu im Amt war. Dadurch wurden unnötig Ressourcen gebunden und es kam zu Reibungsverlusten an den Schnittstellen zwischen KFS und Regierung.¹¹⁷

Die politische Ebene aller Departemente sollte deshalb in Zukunft mindestens einmal pro Legislaturperiode in eine Übung einbezogen werden, um diese Schnittstellen zu beüben und allfällige Unklarheiten auszuräumen. Dies gäbe neuen Regierungsmitgliedern und neuen Generalsekretären beziehungsweise -sekretärinnen die Möglichkeit, sich in der Vorsorgephase mit den Strukturen der kantonalen Krisenorganisation, ihrer Funktionsweise und der Rolle der Regierung darin vertraut zu machen. Ausserdem würde dies dazu beitragen, die politische Ebene in allen Departementen besser für die Bedürfnisse der Krisenorganisation zu sensibilisieren. Ausserhalb von solchen Übungen wäre es zudem prüfenswert neue Mitglieder der politischen Ebene zu Beginn ihrer ersten Legislaturperiode einmalig strukturiert in die Krisenmanagementstrukturen des Kantons einzuführen, beispielsweise in der Form eines Informationsanlasses. Anschliessend könnte dieses Wissen im Rahmen der Übung angewandt und vertieft werden. Wichtig für einen gelungenen Einbezug wären sodann die entsprechende Ausgestaltung der Übungsanlage sowie eine frühe Terminsetzung für die Übung mindestens ein Jahr im Voraus, mit einer anschliessend ausreichend hohen Priorisierung dieses Termins durch die Regierungsmitglieder.

Empfehlung 19

Kantonale Übungen sollten neben der Initialisierung auch die Aufwuchs- und Durchhaltefähigkeit beüben.

Betroffene Behörden: AMZ, relevante Dienststellen

Krisen enden nicht nach der Initialisierung. Viele Übungsanlage in der Ereignisbewältigung sind jedoch so angelegt, dass primär oder ausschliesslich der initiale Zeitraum einer Krise geübt wird. Bei vergangenen Übungen war das nicht nur im Kanton Graubünden der Fall, sondern beispielsweise auch bei den SVU und Strategischen Führungsübungen (SFU) auf nationaler Ebene.¹¹⁸ Übungen,

die über die Initialisierung hinausgehen oder diese ganz überspringen sind hingegen selten. Diese Einseitigkeit von Übungsanlagen ist in Fachkreisen seit langem ein erkanntes Problem, dessen Behebung in den letzten Jahren auf nationaler Ebene langsam angegangen wurde. So besteht die Absicht bei einer der grundsätzlich alle zwei Jahre stattfindenden Gesamtnotfallübungen (GNU) in der Schweiz in den kommenden Jahren den Beginn des Krisenszenarios wegzulassen.¹¹⁹ Ähnliche Überlegungen werden auch im Hinblick auf zukünftige SVU und SFU angestellt.

Neben dem Überspringen des Beginns einer Krise besteht auch die Möglichkeit eines grösseren Zeitsprungs innerhalb des Übungsszenarios. Eine der grossen Herausforderungen bei beiden Übungsformaten besteht darin, dass sie sehr viel aufwändiger und komplexer in der Erstellung sind als traditionelle, da zahlreiche Annahmen getroffen werden müssen bezüglich des bisherigen Verlaufs einer Krise und getroffenen Entscheidungen. Zudem kann es für die Übungsteilnehmenden herausfordernd sein, sich in ein fortgeschrittenes Krisenszenario hineinzuversetzen, insbesondere, wenn sie auf Annahmen und Entscheidungen basieren, von denen die Teilnehmenden denken, dass sie sie in einer realen Situation so nicht getroffen hätten. In der Folge besteht die Gefahr, dass die Teilnehmenden die Übung nicht mehr ausreichend ernst nehmen oder das Szenario als solches bekämpfen. Die Vorbereitung solcher Übungen bedingt somit viel Fingerspitzengefühl sowie Fachwissen und Erfahrung.

Zentrale Aspekte des Krisenmanagements wie zum Beispiel die Aufwuchs- oder Durchhaltefähigkeit werden jedoch im Rahmen von traditionellen Übungsformaten kaum beübt. Auch Prozessabläufe, interdepartamentale Zusammenarbeit sowie die Schnittstellen zwischen der politisch-strategischen Ebene und den Krisenmanagementstrukturen können in der Initialisierung nur beschränkt geübt werden. So enden Übungen meist just dann, wenn diese zentralen Elemente der Ereignisbewältigung zum Tragen kämen. Diese Übungslücke tritt insbesondere bei der Bewältigung von gesamtgesellschaftlichen und langanhaltenden Krisen wie der Coronavirus-Pandemie zutage, bei der Aufwuchs- und Durchhaltefähigkeit nicht nur im Kanton Graubünden zentrale Themen im Krisenmanagement werden.

Obwohl solche Übungen in der Vorbereitung und Durchführung einen deutlichen Mehraufwand gegenüber traditionellen Formaten bedeuten, wäre es sinnvoll im Rahmen des zu erstellenden mehrjährigen Übungsprogramms (vgl. Empfehlung 17) im Kanton Graubünden zumindest punktuell die Aufwuchs- und Durchhaltefähigkeit zu beüben. Die Coronavirus-Pandemie hat deutlich gemacht, dass diese bisher vernachlässigten Aspekte des Krisenmanagements mehr Übung bedürfen. Aus Übungen gezogene Lehren in diesen Bereichen helfen in der tatsächlichen Ereignisbewältigung die Belastung der invol-

vierten Personen auf eine über längere Zeit erträgliches Mass zu reduzieren, unabhängig von der Art der Krise. Sollte dies angegangen werden, dürfte es auch sinnvoll sein in der Vorbereitung auf entsprechendes Know-how im BABS zurückzugreifen (vgl. Empfehlung 21).

3.5 Zusammenarbeit Kantone und Bund

Empfehlung 20

Der Kanton Graubünden sollte relevante interkantonale Konferenzen stärker für die Krisenvorsorge nutzen. Dazu sollten entweder bestehende Fachgruppen verwendet oder neue Gefässe geschaffen werden.

Betroffene Behörden: Regierung, Generalsekretariate, AMZ, relevante Dienststellen

Interkantonale Konferenzen bilden ein wichtiges Scharnier auf der politischen sowie operativen Ebene des Schweizer Föderalismus. Die 26 Regierungs-, Direktoren- und Fachkonferenzen sowie deren Regionalgruppen und Arbeitsgemeinschaften fördern den interkantonalen Austausch und ermöglichen eine konsolidierte Interessenvertretung der 26 Kantone gegenüber dem Bund.

Im Bereich der Krisenvorsorge bleibt das Potenzial der interkantonalen Konferenzen weitgehend ungenutzt. Zwar umfassen die Mandate zahlreicher interkantonaler Konferenzen eine koordinierte Zusammenarbeit in der Krisenvorsorge. Die überwiegende Mehrheit der Konferenzen fokussiert sich jedoch primär auf die Harmonisierung des politischen und operativen Regelbetriebs. Zu dieser Mehrheit zählt auch die Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK), die vor Beginn der aktuellen Krise keine nennenswerten Anstrengungen zwecks eines interkantonalen Austauschs hinsichtlich der Pandemievorsorge unternahm.

Auch im Sicherheitsbereich bietet der Blick auf die Rolle der interkantonalen Konferenzen in der Krisenvorsorge ein gemischtes Bild. Positiv heraussticht der historisch gewachsene Austausch zwischen den kantonalen Blaulichtorganisationen, insbesondere über die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und dessen angegliederte operative Fachkonferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS), von denen der Kanton Graubünden unter anderem in Form von interkantonalen Ausbildungen und Übungen in der Region Ostschweiz profitiert. Im Bereich des Bevölkerungsschutzes bleiben relevante Konferenzen und interkantonale Fachgruppen jedoch unter ihren Möglichkeiten. Zwar bieten die Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr (RK MZF) sowie dessen

angegliederte Fachkonferenz der kantonalen Verantwortlichen für Militär, Bevölkerungsschutz und Zivilschutz (KVMBZ) den Kantonen eine geeignete Plattform für einen stufengerechten Austausch auf politischer sowie operativer Ebene. Ebenso bietet die jährliche Konferenz Bevölkerungsschutz unter der Schirmherrschaft des BABS nicht nur für den Kanton Graubünden eine wertvolle Plattform für fachlichen Austausch und persönliche Vernetzung mit anderen Kantonen.¹²⁰ Ein umfänglicher Wissenstransfer zwischen den Kantonen zu spezifischen Vorsorgemassnahmen im Rahmen der kantonalen Gefährdungsanalysen fand hingegen nicht statt.¹²¹ Ebenso wurde im Rahmen der RZ MZF oder der KVMBZ eine koordinierte Harmonisierung der kantonalen Krisenorganisationen zwecks einer verbesserten Interoperabilität im Krisenfall zu wenig vorangetrieben.

Interkantonale Konferenzen können und sollten nicht koordinative Aufgaben relevanter Bundesbehörden im Bereich der Krisenvorsorge übernehmen. Die Potenziale der Konferenzen in der Förderung des interkantonalen Wissenstransfers in der Planung von Vorsorgemassnahmen und Weiterentwicklung der Krisenorganisationen sollten jedoch stärker genutzt werden. Die kantonale Verantwortlichkeit im Schweizer Bevölkerungsschutz ermöglicht Lerneffekte im Laboratorium des Föderalismus: Die Kantone können verschiedene innovative Lösungsansätze für kantonsübergreifende Herausforderungen testen, die im Erfolgsfall anschliessend von den übrigen Kantonen übernommen werden können. Die positiven Erfahrungen des Kantons Graubünden seit 2011 mit LNGB unter Leitung des Bundesamts für Umwelt (BAFU), welche auf ein innovatives Pilotprojekt des Kantons Bern im Nachgang der Evaluation der Hochwasserereignisse in den Jahren 2005 und 2007 zurückgeht, ist nur ein Beispiel für das Potenzial interkantonaler Lerneffekte.¹²² Der Kanton Graubünden könnte dank innovativer Strukturen im Bereich des Bevölkerungsschutzes, wie etwa dem bestehenden Ausbildungsprogramm der GFS, auch als Modell für andere Kantone dienen. Zwecks eines verbesserten Wissenstransfers in der Krisenvorsorge sollten interkantonale Konferenzen deshalb vorsorgerelevante Themen als festes Traktandum etablieren und die Pflichtenhefte der bestehenden Fachgruppen erweitern.

Empfehlung 21

Der Kanton Graubünden sollte kantonale Übungen durch das Bundesamt für Bevölkerungsschutz begleiten und evaluieren lassen.

Betroffene Behörden: Bundesbehörden, AMZ

Eine professionelle Begleitung und Evaluation von kantonalen Übungen durch externe Experten oder Expertinnen kann dessen Mehrwert für kantonale Krisenorganisatio-

nen nachhaltig steigern. Kantonale Übungen sind ressourcenintensiv: Der Gesamtzyklus einer kantonalen Übung, bestehend aus Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung, dauert erfahrungsgemäss bis zu 18 Monate oder noch länger.¹²³ Dabei ist die Vor- und Nachbereitung im Hinblick auf die zweckmässige Erprobung und Weiterentwicklung der kantonalen Krisenorganisationen von entscheidender Bedeutung. Durch die Einbindung externer Berater in die Konzeption des Übungsrahmens können kantonale Stellen entlastet, die Vorbereitung professionalisiert und Erfahrungen beziehungsweise *Best Practices* aus anderen Kantonen in die Planungsgrundlagen integriert werden. Eine unabhängige Evaluation der Übungen durch externe Beraterinnen oder Berater stellt zudem eine objektive und gesamtheitliche Nachbereitung mit möglichen Prüfaufträgen zwecks operativer und strategischer Weiterentwicklung der kantonalen Krisenorganisation sicher.

Mit dem Ziel den Mehrwert kantonaler Übungen zu steigern, bietet das BABS den Kantonen auf Anfrage an, den gesamten Übungszyklus professionell zu begleiten. Grundlage für die entsprechende Leistungen des BABS zugunsten der Kantone ist das Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (BZG).¹²⁴ Darauf basierend bietet das BABS seit 2002 interessierten Kantonen an massgeschneiderte Katastrophenübungen durchzuführen, wobei die Leistungen des BABS bedarfsorientiert skaliert werden.

Der Kanton Graubünden sollte im Rahmen der Weiterentwicklung des kantonalen Übungsprogramms die Leistungen des BABS verstärkt nutzen. Im Rahmen der letzten kantonalen Übung im November 2016 hat der Kanton Graubünden bereits positive Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit dem BABS gemacht. Ziel der damaligen Übung war es, die Abläufe und Zuständigkeiten des neuen BSG sowie der VOzBSG verwaltungsübergreifend zu erproben. Aufgrund der gemachten Erfahrungen im Nachgang dieser Übung besteht im Kanton Optimierungspotenzial bei der schriftlichen Nachbereitung und nachhaltigen Umsetzung von gewonnen Erkenntnissen, die in Zukunft zwecks Weiterentwicklung der kantonalen Krisenorganisation konsequenter verfolgt werden sollten.¹²⁵

Empfehlung 22

Der Bund und die Kantone sollten die Verantwortlichkeiten und Schnittstellen in der Krisenvorsorge auf den beiden Staatsebenen eindeutig definieren.

Betroffene Behörden: Bundesbehörden, Regierung, AMZ, relevante Dienststellen

Krisenvorsorge in einem föderalen Staat wie der Schweiz bedarf enger Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen Bund und Kantonen. Eindeutige Verantwortlichkei-

ten auf Bundesebene bilden die Grundlage für eine nachhaltige Zusammenarbeit mit den Kantonen in der Krisenvorsorge. Zugleich müssen die Verantwortlichkeiten auf Kantonsebene gespiegelt und überschneidungsfreie Schnittstellen zwischen Bund und Kantonen definiert sein, beispielsweise im Hinblick auf die Frühwarnung.

Die Verantwortlichkeiten in der nationalen Vorsorgeplanung sind dezentral auf viele Stellen auf den verschiedenen Staatsebenen verteilt. Dem BSTB, der seit 2018 für die Bewältigung bevölkerungsschutzrelevanter Ereignisse auf Bundesebene zuständig und im BABS angesiedelt ist, kommt in der Krisenvorsorge eine wichtige Rolle zu. Er ist verantwortlich für die Erarbeitung von risikospezifischen Start- und Bewältigungsstrategien, welche die Initialisierung und Handlungsfähigkeit des BSTB in der ersten und kritischen Phase eines Ereignisses sicherstellen sollen.¹²⁶ Der BSTB wird dabei unterstützt durch die Geschäftsstelle Vorsorgeplanung im BABS. Die inhaltliche Verantwortung für die Entwicklung der entsprechenden Startstrategien obliegt den jeweils zuständigen Bundesämtern.

Die nationalen Vorsorgeplanungen gehen jedoch über die Entwicklung von Startstrategien des BSTB hinaus. Die nationale Risikoanalyse «Katastrophen und Notlagen Schweiz» (KNS), die das BABS mittels standardisierter Methodik und Teilnahme von knapp 300 Expertinnen und Experten periodisch aktualisiert, bildet die Planungsgrundlage für die nationale Vorsorge.¹²⁷ Die zuständigen Bundesbehörden koordinieren dabei die entsprechenden Vorsorgeplanungen für die aktuell 44 Gefährdungsszenarien in den Bereichen Natur, Technik und Gesellschaft. Verantwortlich für die Umsetzung entsprechender Vorsorgemassnahmen sind die Kantone selbst. Weitere Organe erfüllen krisenspezifische Vorsorgeaufgaben an der Schnittstelle zwischen Bund und Kantonen. Neben der Eidgenössischen Kommission für den Schutz vor atomaren, biologischen und chemischen Gefahren (KomABC), sind hierbei das sanitätsdienstliche Koordinationsgremium (SANKO) sowie das Koordinationsorgan Epidemiengesetz (KOr EpG) zu nennen.¹²⁸

Die Coronavirus-Pandemie hat die Risiken einer dezentralen Vorsorgeplanung ohne eine übergeordnete Gesamtkoordination offengelegt. Aufgrund der zahlreichen Akteure mit teilweise überlappenden Verantwortlichkeiten fand eine Gesamtkoordination der Pandemievorsorge weder horizontal zwischen den betroffenen Bundesstellen, noch vertikal zwischen Bundesbehörden und Kantonen statt. Unklare Mandate und mangelnde Koordination führten auch zur Redundanz einzelner Gremien, wie etwa dem KOr EpG, in der Pandemievorsorge und späteren Krisenbewältigung.¹²⁹ Dieselben Defizite sind auch im Hinblick auf andere Gefährdungsszenarien zu erkennen.¹³⁰ Es fehlt auf Bundesebene ein erkennbares Fachgremium, das für die Gesamtsteuerung der Vorsorgeplanung verantwortlich ist. Ebenfalls unklar ist, wie Pla-

nungen und Entscheide über neue operationelle Fähigkeiten auf die politische Entscheidungsstufe getragen werden sollen.

Schnittstellen zwischen Bund und Kantonen sowie Verantwortlichkeiten in der Krisenvorsorge auf allen Staatsebenen gilt es daher im Hinblick auf das gesamte Gefährdungsspektrum zu definieren. Das Potenzial der interkantonalen Konferenzen als horizontale Drehscheiben zwischen den Kantonen zwecks eines verbesserten Wissenstransfers in der Planung von Vorsorgemassnahmen und Weiterentwicklung der kantonalen Krisenorganisationen sollte stärker genutzt werden (vgl. Empfehlung 20). Zugleich können und sollen die Konferenzen mangels gesetzlicher Grundlagen und politischer Legitimation keine koordinativen oder exekutiven Aufgaben relevanter Bundesbehörden in der vertikalen Krisenvorsorge zwischen Bund und Kantonen übernehmen. Auf Bundesebene gilt es daher zu klären, wie die Zusammenarbeit mit den Kantonen einerseits und die amtsübergreifende Gesamtkoordination der Vorsorge andererseits gestärkt werden können. Prüfenswert erscheint in diesem Zusammenhang eine Erweiterung des Aufgabenbereichs der Geschäftsstelle Vorsorgeplanung im BABS, dessen Mandat derzeit primär auf die Unterstützung des BSTB bei der Entwicklung von risikospezifischen Start- und Bewältigungsstrategien beschränkt ist.

4 Krisenbewältigung

4.1 Initialisierung

Empfehlung 23

Das AMZ sollte die Prozesse für die Initialisierung des KFS definieren und alle Vorbereitungen für dessen schnelles Aufgebot treffen.

Betroffene Behörden: AMZ, relevante Dienststellen

Der KFS sollte unmittelbar und reibungslos aufgeboten werden können. Dafür muss der Initialisierungsprozess hinreichend vorbereitet sein. Dieser umfasst Prozesse und Verantwortlichkeiten für die Beratung und Entscheidung auf operativer Ebene, ob und in welcher Zusammensetzung der KFS zusammenkommen beziehungsweise ein Antrag für dessen Einsetzung an die Regierung gestellt werden soll. Entsprechende Vorgaben und Leitlinien sollten im Reglement des KFS hinreichend definiert sein.

Im Kanton Graubünden bleibt die Initialisierung des KFS im aktuellen Reglement bis auf das gesetzlich festgeschriebene Antragsrecht nahezu undefiniert.¹³¹ Prozesse und Verantwortlichkeiten mussten zu Beginn der Coronavirus-Pandemie daher spontan entwickelt werden. Ebenso mussten die Regierungsbeschlüsse zur Einsetzung des KFS kurzfristig entworfen und rechtliche Unklarheiten hinsichtlich der Kompetenzen des KFS in Folge der Ausrufung der besonderen und ausserordentlichen Lage gemäss BSG geklärt werden.¹³²

Zwar hat die mangelnde Vorbereitung des Initialisierungsprozesses bei der Einsetzung und der Delegation der Gesamteinsatzleitung an den KFS per 14. März 2020 zu keinen einschneidenden Problemen geführt, weil erfahrene und gut vernetzte Mitarbeitende die Führung innehatten.¹³³ Mangels prozeduraler und organisatorischer Vorgaben im Reglement des KFS ist die Initialisierung jedoch stark personenabhängig.¹³⁴ Fehlende Vorgaben zwingen zu Ad-hoc-Lösungen, die knappe Ressourcen binden und die Wahrscheinlichkeit von Reibungsverlusten durch Kompetenzstreitigkeiten erhöhen. Ausser über persönliche Kontakte stehen den Dienststellen der kantonalen Verwaltung keine Prozess zur Verfügung, um die Initialisierung des KFS auszulösen.¹³⁵ Eine unregulierte Initialisierung ist auch deshalb problematisch, weil Prozesse und Methodik der Stabsführung aufgrund des oftmals nicht vorhandenen militärischen Hintergrunds gegenwärtiger und zukünftiger Generationen, nicht mehr als gegeben vorausgesetzt werden können. Ein reibungsloses Aufgebot des KFS und rasche Entscheidungen hingen bedingen gewisse Vorbereitungen bereits in der Vorsorgephase.

Die notwendige Weiterentwicklung der Prozesse und Verantwortlichkeiten des Initialisierungsprozesses im Reglement des KFS sollte sich am FiBS des BABS orientieren, um die Kompatibilität von Führungsstäben und die Mobilität von Krisenmanagern und -managerinnen zu erleichtern.¹³⁶ Ein umfassendes und hinreichend detailliertes Reglement dient auch der Einarbeitung von neuen Mitarbeitern und sichert somit im Krisenfall einen aufwuchsfähigen KFS. Eine weitere Vorbereitung, die bereits in der Vorsorgephase getätigten werden könnte, wäre die Erstellung von vorbehalteten Regierungsbeschlüssen zur Einsetzung des KFS, da diese Zuständigkeiten gesetzlich klar geregelt sind.

Empfehlung 24

Das AMZ sollte Prozesse und Verantwortlichkeiten für den Initialisierungsrapport im Reglement des KFS definieren, an dem über das Aufgebot und die Konfiguration des KFS beraten wird.

Betroffene Behörden: AMZ, KAPO, relevante Dienststellen

Die Beratung über die Initialisierung des KFS sollte zwischen den unmittelbar betroffenen Dienststellen erfolgen. Krisenbewältigung bedingt eine enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit über Dienststellen und Departemente hinweg. Die verwaltungsübergreifende Kooperation sollte daher bereits im Initialisierungsprozess verankert sein.

Mangels eines hinreichend definierten Initialisierungsprozess im aktuellen Reglement des KFS bleiben jedoch die Prozesse der verwaltungsübergreifenden Zusammenarbeit über die im BSG und VOZBSG definierten verantwortlichen Dienststellen (KAPO, AMZ, AWN) hinaus unklar.¹³⁷ Zwar konnten die Defizite des KFS-Reglements bisher durch informelle und vertrauensvolle Kontakte zwischen den verantwortlichen und betroffenen Dienststellen kompensiert werden. So berieten zu Beginn der Coronavirus-Pandemie der Leiter GA, Kommandant KAPO und Leiter AMZ ad hoc über das Aufgebot des KFS.¹³⁸ Fehlende prozedurale und organisatorische Vorgaben machen die Initialisierung des KFS auch in zukünftigen Krisen stark personenabhängig, was unter anderem zu Reibungsverlusten aufgrund von Kompetenzstreitigkeiten führen kann. Der mangelnde Einbezug von betroffenen Dienststellen in die Initialisierung durch einen entsprechenden Prozess schafft jedoch noch weitere Risiken. So könnten bei Ereignissen ohne unmittelbare Betroffenheit von Blaulichtorganisationen oder des AMZ/AWN, wie einer Pandemie oder einer Strommangellage, die zuständigen Dienststellen den KFS nicht rechtzeitig alarmieren, beispielsweise aus Unwissenheit über Zuständigkeiten wie dies im Kanton St. Gallen zu Beginn der Pandemie der

Fall gewesen zu sein scheint.¹³⁹ Oder die Dienststellen greifen nicht auf dessen Führungsunterstützungsleistungen zurück, sollte der KFS schlussendlich doch nicht aufgeboten werden (vgl. Empfehlung 26). Wenn die Bewältigung einer Krise in anderen als den geplanten Strukturen begonnen wird, ist es anschliessend schwierig die Führung zu wechseln, wie man es auch auf Bundesebene zu Beginn der Coronavirus-Pandemie mit der BAG Taskforce und dem BSTB beobachten konnte.¹⁴⁰

Durch die Definition eines neuen verwaltungsübergreifenden Initialisierungsrapports im Reglement des KFS kann die Zusammenarbeit der verantwortlichen und betroffenen Dienststellen personenunabhängig sichergestellt werden. Damit ist nicht ein neues permanentes Gremium gemeint, sondern ein einmaliger Rapport zur Entschlussfassung im Zuge der Initialisierung, bestehend aus relevanten Funktionsträgern und -trägerinnen im KFS. An diesem Initialisierungsrapport sollten teilnehmen: der Leiter oder die Leiterin des AMZ, der Kommandant oder die Kommandantin der KAPO, der oder die Leitende der von einem Ereignis am stärksten betroffenen Dienststelle sowie der neue Stabschef oder die Stabschefin (vgl. Empfehlung 1). Im Rahmen dieses Rapports sollten die Teilnehmenden den akuten Bedarf an führungsunterstützenden Leistungen zugunsten der am stärksten betroffenen Dienststelle ermitteln, die Notwendigkeit eines Lagerraports zugunsten der Regierung prüfen und über einen möglichen Antrag an die Regierung zwecks Einsetzung und Delegation der Gesamteinsatzleitung an den KFS beraten. Ein solcher Initialisierungsrapport würde betroffenen Dienststellen ein definiertes Gefäss zur Frühwarnung und für umgehende Führungsunterstützungsleistungen durch die KFS-Stabsstelle (vgl. Empfehlung 2) bieten, sollte der KFS nicht eingesetzt werden. Voraussetzung für die Synergieeffekte durch den Initialisierungsrapport ist jedoch die hinreichende Schulung von Dienststellenleitenden bezüglich des Aufgebots des KFS und der dafür nötigen Prozesse. Zudem könnte es hilfreich sein im Reglement des KFS zu definieren, welche Dienststelle bei welcher Gefährdung aus der kantonalen Gefährdungsanalyse für die Initialisierung des kantonalen Krisenstabs zuständig ist.

Empfehlung 25

Das AMZ sollte Prozesse und Verantwortlichkeiten für einen Initialisierungsrapport «Krisenkommunikation» im Reglement des KFS definieren, der unmittelbar nach Ereigniseintritt unter Teilnahme aller relevanten Akteure abgehalten wird.

Betroffene Behörden: STAKA, Generalsekretariate, AMZ, KAPO, relevante Dienststellen, Gemeinden

Im Krisenmanagement sollte die Informationshoheit der Behörden von Beginn an sichergestellt werden. Das externe Informationsbedürfnis steigt unmittelbar nach Ereigniseintritt erfahrungsgemäss plötzlich und steil an. Dies beinhaltet beispielsweise Anfragen von Medien, von betroffenen Personen und Unternehmen sowie der Bevölkerung. Die hohe Frequenz und Dynamik des externen Informationsbedürfnisses übersteigen meist die Kapazitäten der Prozesse, Verantwortlichkeiten sowie personellen und zeitlichen Ressourcen der Regelkommunikation. Ereignisse mit gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen, wie eine Pandemie oder Versorgungsgängpässe bei lebenswichtigen Gütern, stellen eine besondere Herausforderung für die kantonale Krisenkommunikation dar, weil sie eine verwaltungsübergreifende Koordination der Strategie und Sprachregelung erfordern – eine sogenannte *One Voice Policy*. Dazu muss unmittelbar nach Ereigniseintritt eine leistungsfähige Krisenkommunikation verwaltungsübergreifend aufgeboten werden können.

Mangels eines kantonalen Krisenkommunikationskonzepts einerseits und der hinreichenden Vorbereitung des Initialisierungsprozesses im Reglement des KFS andererseits waren die Prozesse und Verantwortlichkeiten der Krisenkommunikation im Kanton Graubünden zu Beginn der Coronavirus-Pandemie nicht hinreichend geklärt.¹⁴¹ Strukturen und Gefässe für die verwaltungsübergreifende Initialisierung einer koordinierten Krisenkommunikation mussten ad hoc geschaffen werden. Dies hat knappe Ressourcen gebunden und zu Reibungsverlusten aufgrund von Kompetenzstreitigkeiten geführt.¹⁴² Zudem haben die zu lange Reaktionszeit und der Mangel einer zielgruppengerechten Kommunikationsstrategie die Informationshoheit zeitweise in Frage gestellt, insbesondere in den Südtälern des Kantons.

Das Abhalten eines verwaltungsübergreifenden Initialisierungsrapports «Krisenkommunikation» im Rahmen des Initialisierungsprozesses des KFS, kann helfen die verwaltungsübergreifende Koordination in diesem Bereich von Beginn an sicherzustellen. Wie bereits beim Initialisierungsrapport bezüglich einer möglichen Einsetzung des KFS (vgl. Empfehlung 24) handelt es sich auch hierbei nicht um ein permanentes Gremium, sondern um einen einmaligen Rapport zur Entschlussfassung im Bereich Krisenkommunikation. Teil des Rapports sollten unter der Leitung des Stabschefs oder der Stabschefin des KFS die Kommunikationsverantwortlichen der betroffenen Dienststellen und Generalsekretariate sowie der Kommunikationsdienst der STAKA sein. Im Rahmen dieses Rapports «Krisenkommunikation» sollten strategische und operative Entscheide gefällt und deren unmittelbare Umsetzung angegangen werden. Im strategischen Bereich gilt es insbesondere die primären Kommunikationsziele sowie die korrespondierenden Zielgruppen festzulegen, um anschliessend die Sprachregelung und Kernbotschaften entwickeln zu können.¹⁴³ Im operativen

Bereich muss über die Leitung der Krisenkommunikation inklusive Stellvertretung entschieden und der Übergabeprozess von der KAPO hin zu dieser Leitung sowohl zeitlich wie inhaltlich organisiert werden. Ausserdem muss eine Situationsanalyse des externen Informationsbedürfnisses durchgeführt sowie die zu verwendenden Kommunikationskanäle aufgebaut und bekanntgemacht werden. Schliesslich gilt es zu prüfen, ob eine Notwendigkeit für personelle und fachliche Unterstützung durch externe Kommunikationsberater und -beraterinnen beziehungsweise den Kanton besteht und allenfalls die Kommunikationsdrehscheibe (vgl. Empfehlung 41) aktiviert werden muss.

Empfehlung 26

Die KFS-Stabsstelle sollte betroffenen Dienststellen Führungsunterstützungsleistungen zur Verfügung stellen können, wenn der KFS nicht aufgeboten wird.

Betroffene Behörden: Generalsekretariate, AMZ, relevante Dienststellen

Erfolgreiches Krisenmanagement in der kantonalen Verwaltung sollte nicht von der Delegation der Gesamteinsatzleitung an den KFS abhängen. Die Möglichkeit der Nutzung von Führungsunterstützungskapazitäten des KFS/AMZ durch andere Dienststellen erlaubt professionelles Krisenmanagement unterhalb der Stufe des KFS und maximiert die Synergien.

Die Coronavirus-Pandemie hat einen blinden Fleck in den gesetzlichen Grundlagen des Kantons (BSG, VOzBSG) aufgezeigt, welche die Einsatzmöglichkeiten in der normalen und besonderen Lage definieren. Mit der Ausrufung der ausserordentlichen Lage delegiert die Regierung die Gesamteinsatzleitung automatisch an den KFS, wie dies während der Pandemie am 14. März 2020 geschah.¹⁴⁴ Im Falle einer besonderen Lage kann die Gesamteinsatzleitung jedoch bei den betroffenen Gemeinden und der betroffenen kantonalen Dienststelle belassen werden. Die gesetzlichen Grundlagen des Kantons (BSG, VOzBSG) sehen zwar die Möglichkeit der Bereitstellung von führungsunterstützenden Leistungen des KFS zu Gunsten der Gemeinden vor.¹⁴⁵ Allerdings definiert weder das Reglement des KFS noch das BSG beziehungsweise die VOzBSG entsprechende Kompetenzen oder Prozesse, inwieweit der KFS die leitende Dienststelle mit führungsunterstützenden Leistungen unterstützen kann.¹⁴⁶ Diese mussten im Übergang von der ausserordentlichen in die normale Lage per Juni 2020 sowie bei Übertritt in die besondere Lage im Herbst 2020 ad hoc geschaffen werden.¹⁴⁷

Vordefinierte Prozesse und Verantwortlichkeiten würden Ressourcen schonen und Reibungsverluste minimieren. Der KFS ist nicht nur ein einsatzleitendes Gremium, sondern kann auch eine Toolbox an Stabsleis-

tungen sein, welche zugunsten von federführenden Dienststellen eingesetzt werden. Auch in der normalen Lage kann es Sinn machen betroffenen Dienststellen mit Leistungen in der Führungsunterstützung seitens KFS-Stabsstelle zuzudienen, beispielsweise bei einem kleinen, weniger akuten Ereignis, dessen Auswirkungen vor allem eine Dienststelle betreffen, oder wenn aus politisch-strategischen Gründen keine besondere oder ausserordentliche Lage ausgerufen wird.

4.2 Aufwuchsfähigkeit

4.2.1 Verwaltungsübergreifende Zusammenarbeit

Empfehlung 27

Das AMZ sollte die Organisation des KFS mittels Einsatzabschnitten verstetigen.

Betroffene Behörden: AMZ, relevante Dienststellen

Der KFS sollte unabhängig vom Ereignis unmittelbar aufgeboten werden können. Dafür sollte die Gliederung des KFS in dessen Reglement hinreichend vorbereitet sein und flexibel eingesetzt werden können.

Die Stabsgliederung im geltenden Reglement des KFS orientiert sich am Verbundsystem Bevölkerungsschutz.¹⁴⁸ Dazu gehören die Partnerorganisationen Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, Zivilschutz sowie die technischen Betriebe. Zudem ermöglichen die gesetzlichen Grundlagen dem oder der C KFS eine gewisse Flexibilität bezüglich Stabsgliederung durch die Hinzuziehung weiterer kantonalen Dienststellen oder Betriebe für die Vorsorge und Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen.¹⁴⁹

Die Stabsgliederung anhand von Dienststellen hat sich im Falle der Coronavirus-Pandemie bereits frühzeitig als nicht praxistauglich für das Management einer gesamtgesellschaftlichen Krise erwiesen.¹⁵⁰ Das Management einer derartigen Krise erfordert eine enge Zusammenarbeit verschiedener Dienststellen, Departemente und verwaltungsexterner Akteure. Dafür ist eine Stabsgliederung anhand von leistungsspezifischen Aufgabenbereichen notwendig, in denen betroffene Dienststellen und Betriebe verwaltungsübergreifend zusammenarbeiten können.

Die Gliederung des KFS mittels verwaltungsübergreifender EA hat sich während der Coronavirus-Pandemie bewährt.¹⁵¹ Die gewählte Stabsgliederung ermöglichte eine enge Zusammenarbeit verschiedener Dienststellen und Departemente in überschneidungsfreien Aufgabenbereichen mit klaren Zuständigkeiten.

Die Gliederung bestand aus sieben beziehungsweise acht thematischen EA, Führungsgrundleistungen des Stabes, sowie weiteren pandemie-spezifischen Querschnittsprojekten, wie etwa das Impfen und Testen. Die Führung hatte dabei die am stärksten betroffene Dienststelle. Dadurch konnte ein gesamtheitliches Krisenmanagement und eine vertrauensvolle Zusammenarbeit gewährleistet werden. Die Stabsgliederung mittels EA erhöhte zudem die Flexibilität der Krisenorganisation, weil verwaltungsexterne Akteure rasch und zielführend in die EA integriert werden konnten, was mithalf die Aufwuchsfähigkeit des KFS sicherzustellen.

Die Stabsgliederung anhand von leistungsspezifischen Aufgabenbereichen sollte im Reglement des KFS verstetigt werden. Der Aufbau der verwaltungsübergreifenden Stabsgliederung hat erhebliche zeitliche und personelle Ressourcen erfordert und ging mit Reibungsverlusten aufgrund rechtlicher Unklarheiten sowie Kompetenzstreitigkeiten einher. Dies kann durch entsprechende Planung, vordefinierte Prozesse und Vorlagen minimiert werden. Das AMZ sollte deshalb ebenfalls prüfen, ob Blaupausen von gefährdungsspezifischen Stabsgliederungen zwecks rascher Aufwuchsfähigkeit sinnvoll wären.

Empfehlung 28

Das AMZ sollte in Zusammenarbeit mit dem AFI die digitalen Plattformen und Infrastrukturen des KFS jederzeit einsatzbereit halten.

Betroffene Behörden: AMZ, AFI

Verwaltungsübergreifende Zusammenarbeit in flexiblen Stabsgliederungen sollte unmittelbar nach Ereigniseintritt möglich sein. Dafür müssen die technischen Infrastrukturen und digitalen Plattformen des KFS hinreichend vorbereitet und jederzeit einsatzbereit sein.

Dank der technischen Unterstützung des AFI konnten zwar notwendige Plattformen kurzfristig realisiert werden. Dazu gehörte der ressourcenintensive Aufbau der Kommunikationsdrehscheibe (vgl. Empfehlung 41) und die Einrichtung von verwaltungsübergreifenden Verzeichnissen, Emailadressen und Hotlines binnen weniger Wochen. Im Vergleich zu anderen Kantonen konnte der Kanton Graubünden somit eine zentrale und interdepartamentale Krisenkommunikation zeitgleich zum rasanten Anstieg der Fallzahlen im Frühjahr 2020 erreichen.¹⁵² Auch neue Plattformen, wie etwa ein separater Bereich im «Team Room» für den Informationsaustausch zwischen Kanton und Gemeinden (vgl. Empfehlung 46), konnten geschaffen werden.

Der Mangel einsatzbereiter digitaler Infrastrukturen sowie vordefinierter Einarbeitungsprozesse verzögerte jedoch die Aufwuchsfähigkeit der kantonalen Krisenorganisation beträchtlich.¹⁵³ Der Kanton hatte bereits

vor der Coronavirus-Pandemie die Digitalisierung der kantonalen Verwaltung sowie die Weiterentwicklung der technischen Infrastrukturen als Kernziel identifiziert.¹⁵⁴ Der Handlungsbedarf in diesem Bereich führte ebenfalls beim Aufbau der kantonalen Krisenorganisation zu Verzögerungen und Engpässen. So stand der «Team Room» erst Ende März 2020 zur Verfügung. Technische Mittel waren oft in zu geringem Umfang und zu spät verfügbar.¹⁵⁵ Zwar war dies zu Beginn der Pandemie auch ein systemisches Problem aufgrund des plötzlichen Wechsels der Verwaltung ins Homeoffice und der gleichzeitig hohen Nachfrage nach solchen Mitteln auf dem Markt. Dennoch sollte das AFI frühzeitig in Planungen einbezogen werden, um interne und externe Beschaffungen rechtzeitig zu prüfen und vorhandene interne Ressourcen zwecks technischer Unterstützung im Rahmen des betrieblichen Kontinuitätsmanagements und der Verzichtsplanung freizuspielen.

Die Verstetigung und Weiterentwicklung der technischen Infrastrukturen sollte daher ein elementarer Teil der Nachbereitung sein. Digitale Plattformen sollten auch nach Ende der Pandemie in die Krisenorganisation des Kantons integriert und weiter betrieben werden. Webseiten sollten in einer nicht öffentlich zugänglichen Form (*Darksite*) unterhalten und bei Bedarf umgehend aufschaltbar sein. In Zusammenarbeit mit dem AFI sollten zudem mögliche Priorisierungsstufen für Anfragen und Unterstützungsgesuche des KFS in besonderen oder ausserordentlichen Lagen entwickelt werden.

Empfehlung 29

Das AMZ sollte den punktuellen Einsatz ausgewählter Gemeinden in den KFS prüfen.

Betroffene Behörden: AMZ, Gemeinden

Eine reibungslose und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen der kantonalen und der kommunalen Ebene ist essenziell für eine erfolgreiche Krisenbewältigung. Dies gilt insbesondere für solche Gefährdungen, bei denen Ereignisbewältigung und Massnahmenvollzug in den betroffenen Gemeinden von entscheidender Bedeutung sind.

Die transparente und vergleichsweise umfassende Informationspolitik des Kantons zugunsten der Gemeinden ist ein Alleinstellungsmerkmal des Bündner Krisenmanagements in der Coronavirus-Pandemie. Bereits im März 2020 etablierte der KFS zwecks Informationsaustauschs mit den Gemeinden einen eigenen EA «Gemeinden» unter gemeinsamer Leitung des AMZ und des Amts für Gemeinden.¹⁵⁶ Für die Bereitstellung von laufend aktualisierten Informationen zuhanden der Gemeinden richtete der EA Gemeinden in Zusammenarbeit mit dem AFI auf der verwaltungsinternen Plattform «Team Room» einen separaten Bereich ein (vgl. Empfehlung 46). Im Ver-

gleich zu anderen Kantonen wurden die Bündner Gemeinden dadurch vergleichsweise umfänglich über die laufenden Entwicklungen informiert.¹⁵⁷

Es besteht jedoch Optimierungspotenzial im Hinblick auf einen direkteren Austausch zwischen den beiden Verwaltungsebenen. Mehrere Gemeinden haben in Einzelgesprächen und Umfragen den Wunsch nach komplementären Gefässen, wie etwa *Townhall Meetings*, geäussert, um einen interaktiven Austausch möglich zu machen.¹⁵⁸ Dies auch weil die Bedürfnisse und Herausforderungen in einem sprachlich und topographisch diversen Kanton sehr unterschiedlich sind. Der «*Team Room*» war dafür als Top-down-Informationsplattform ohne interaktive Elemente eher ungeeignet. Zwar wurde dem GFS Chur ab Mai 2020 auf dessen Wunsch hin Einsitz in den KFS gewährt.¹⁵⁹ Rückfragen aus den restlichen hundert Gemeinden mussten jedoch weiterhin entweder über bilaterale Kanäle, bestehende Kontakte in den KFS oder über die Kommunikationsdrehscheibe erfolgen. Dies führte zu Redundanzen und einer anhaltend hohen Belastung für die zuständigen kantonalen Dienststellen und Mitarbeitenden.

Zwecks eines direkteren Austausches zwischen den beiden Verwaltungsebenen sollte das Reglement des KFS sowie die VOzBSG die Möglichkeit vorsehen, auf Antrag des oder der C KFS ausgewählte Gemeinden punktuell in den KFS zu integrieren.¹⁶⁰ Die einsitzenden Gemeinden würden als Multiplikator für entsprechende Regionen dienen, was beispielsweise für die Südtäler von entscheidender Relevanz sein könnte. Ein punktueller Einsitz der Stadt Chur als grösstes Gemeindewesen im Kanton ist zwecks Multiplikationseffekt, Schnittstelle Kanton-Gemeinden und Aufwuchsfähigkeit ebenfalls prüfenswert. Gleichfalls prüfenswert wäre die Delegation von koordinierenden Funktionen an die im KFS einsitzenden Gemeinden.

Für den Fall von gesamtgesellschaftlichen Krisen, in denen die 101 Gemeinden des Kantons gleichermaßen betroffen sind, sollten zudem kollektive Formate der Gemeindevertretung geprüft werden. Andere Kantone konnten dazu bestehende Verbände nutzen. Der Kanton Zürich beispielsweise griff auf den Verband der Gemeindepräsidien zurück, der Einsitz in die KFO Zürich erhielt, um Bedürfnisse der Gemeinden konsolidierter einzubringen.¹⁶¹

4.2.2 Personalbörse

Empfehlung 30

Das PA sollte eine Personalbörse als Teil des betrieblichen Kontinuitätsmanagements der kantonalen Verwaltung aufbauen.

Betroffene Behörden: Generalsekretariate, PA, relevante Dienststellen

Vorhandene Ressourcen in der kantonalen Verwaltung sollten möglichst effizient zur Krisenbewältigung eingesetzt werden. Die rund 3600 festen kantonalen Mitarbeitenden und ihre Fähigkeiten sind eine der wichtigsten Ressourcen des Kantons.¹⁶² Ihre flexible Disponierung zwischen Departementen und Dienststellen trägt zur Nutzenmaximierung im Krisenmanagement bei.

Ereignisse der besonderen oder ausserordentlichen Lage führen erfahrungsgemäss zu einer ungleichen Belastung innerhalb der kantonalen Verwaltung. Dies gilt insbesondere für gesamtgesellschaftliche Krisen. Die Coronavirus-Pandemie hat zu einem zeitweisen kritischen Mangel an qualifiziertem Personal in zahlreichen Schlüsselbereichen der kantonalen Krisenorganisation geführt.¹⁶³ Allein der Personalbedarf im GA stieg um mehr als 400 Prozent, von weniger als 50 auf zeitweise knapp 260 Mitarbeitende. Gleichzeitig entlastete die Pandemie andere Dienststellen, da aufgrund der angeordneten gesundheitlichen Massnahmen viele Aufgaben nicht durchgeführt werden konnten. Zudem war die kantonale Verwaltung per 20. März 2020 durch den Regierungsbeschluss (RB) 232 angewiesen, interne Priorisierungen bezüglich Aufgaben sowie Verzichtsplanungen durchzuführen. Viele fachliche und personelle Ressourcen, welche im Zuge einer aufwuchsfähigen Krisenorganisation gebraucht wurden, wären daher theoretisch in anderen kantonalen Dienststellen verfügbar gewesen.

Dieses durch Verzichtsplanungen und massnahmenbedingte Einschränkungen freigespielte Personal wurde innerhalb des Kantons jedoch nicht hinreichend genutzt. Zwar verpflichtet das BSG die kantonale Verwaltung zur Erarbeitung von Grundlagen zur Sicherstellung der Verwaltungstätigkeit.¹⁶⁴ Zu Beginn der Krise verfügte der Kanton jedoch über keine Mechanismen durch die Dienststellenleitende Ressourcen aus anderen Departementen effizient anfragen und eigene Mitarbeitende bedarfsoorientiert zur Verfügung stellen konnten.¹⁶⁵ Mit der Schaffung einer Personalbörse am 19. März 2020 versuchte das PA dieses institutionelle Vakuum zu füllen. Dienststellen konnten über die kurzfristig geschaffene Plattform freigespielte Ressourcen einerseits anbieten oder eigenen Bedarf signalisieren und bei anderen Dienststellen anfragen. Ungeachtet des teilweise hohen Bedarfs an zusätzlichem Personal, wurde die Personalbörse von betroffenen Dienststellen jedoch nur selten bis gar nicht genutzt. In einigen Fällen wurde Personal hingegen auf bilateralem Weg und unter Umgehung der Personalbörse zwischen den Dienststellen verschoben.¹⁶⁶ Zusätzlicher Personalbedarf wurde ausserdem durch externe Dienstleister und Neueinstellungen abgedeckt.

Eine leistungsfähige Personalbörse würde die hohen Kosten von externen Dienstleistern sowie den administrativen Aufwand von Neueinstellungen oder bilateralen Personaldisponierungen verringern. Eine notwendige Vorbedingung für eine erfolgreiche Disponierung

von qualifiziertem Personal ist jedoch das Vorhandensein einer konsequenten Verzichtsplanung im Krisenfall (vgl. Empfehlung 9). Nur wenige Dienststellen im Kanton verfügten zu Beginn der Pandemie über ein betriebliches Kontinuitätsmanagement. Neben eines gewissen Kulturwandels innerhalb der kantonalen Verwaltung, braucht die Personalbörse weitere Instrumente, um ihr Potenzial entfalten zu können. Dazu gehört die Schaffung eines zentralen Angestelltenverzeichnisses, wo kantonale Mitarbeitende ihren Personalprofilen entsprechend relevante Fähigkeiten und Interessen aus vordefinierten Registern hinzufügen können. So könnten im Krisenfall dringend benötigte Fähigkeiten und entsprechend qualifiziertes Personal, beispielsweise in den Bereichen Führungsunterstützung, Kommunikation oder Übersetzung, rasch und zielführend gefunden werden. Aufgrund mangelnder Vorbereitung war solch systemisches Wissen über bestehende Fähigkeiten innerhalb der kantonalen Verwaltung zu Beginn der Coronavirus-Pandemie nicht vorhanden.

Empfehlung 31

Das PA sollte für kantonale Mitarbeitende und Dienststellenleitende Anreize für eine proaktive Nutzung der Personalbörse schaffen.

Betroffene Behörden: Generalsekretariate, PA, relevante Dienststellen

Der Mehrwert der Personalbörse für eine aufwuchsfähige Krisenorganisation hängt von der Bereitschaft kantonaler Mitarbeitender und Dienststellenleitenden ab, eigene Kräfte zugunsten von überlasteten Dienststellen proaktiv zur Verfügung zu stellen. Zwar ist eine Disprierung von Mitarbeitenden per RB theoretisch jederzeit möglich. Freiwilligkeit erhöht jedoch die Akzeptanz und Effizienz der Personalbörse in einer Krise.

Mangelnde Anreize für Mitarbeitende und Dienststellenleitende haben neben fehlenden Kenntnissen über die Funktionen der Personalbörse zu deren Wirkungslosigkeit in der Coronavirus-Pandemie beigetragen.¹⁶⁷ Dienststellenleitende stellten freigespielte Ressourcen meist erst auf konkrete Nachfrage zur Verfügung und nur selten auf Eigeninitiative. Insbesondere eine gewisse Silokultur sowie administrativ-politische Fehlanreize erschwerten die proaktive Nutzung der Personalbörse. Zum einen war das Bewusstsein für den Mehrwert einer konsequenten Verzichtsplanung und Personaldisponierung für die Leistungsfähigkeit der kantonalen Krisenorganisation nicht in allen kantonalen Dienststellen vorhanden. Zum anderen waren Führungspersonen besorgt, dass eine Freistellung von Personal in der Krise ihre eigene Verhandlungsposition bei zukünftigen Jahres- und Budgetplanungen schwächen könnte.

Finanzielle oder anderweitige Anreize sollten daher als Teil des betrieblichen Kontinuitätsmanagements der kantonalen Verwaltung geschaffen werden, um kulturelle und administrativ-politische Fehlanreize für interdepartementale Zusammenarbeit auszugleichen und die personelle Unterstützung von überlasteten Dienststellen zu erreichen. Neben einer Vereinfachung der administrativen Prozesse der Personalbörse, sollte das PA neue Mechanismen entwickeln, um Dienststellen für die Freistellung von Arbeitskräften zu entschädigen sowie Mitarbeitende für deren Einsatzbereitschaft und Mehrbelastung zu honorieren. Neben der finanziellen Vergütung sollte die verwaltungsübergreifende Unterstützung auch ideell und öffentlichkeitswirksam im Hinblick auf die Durchhaltefähigkeit gewürdigt werden.

4.2.3 Querschnittsleistungen

Empfehlung 32

Das AMZ sollte in Zusammenarbeit mit der STAKA und dem PA Prozesse für einen aufwuchsfähigen Übersetzungsdiest mittels interner und externer Ressourcen definieren.

Betroffene Behörden: STAKA, AMZ, PA, relevante Dienststellen

Für eine agile Krisenkommunikation im dreisprachigen Kanton Graubünden ist ein aufwuchsfähiger Übersetzungsdiest essenziell. Die Kommunikation des Kantons gegenüber der Öffentlichkeit und kantonalen Mitarbeitenden erfolgt grundsätzlich in den drei Amtssprachen Deutsch, Italienisch und Rätoromanisch. Grundlagen dafür sind das Sprachengesetz des Kantons Graubünden sowie die Sprachenverordnung des Kantons Graubünden.¹⁶⁸ Zuständig für den Aufbau und Betrieb eines kantonalen Übersetzungsdiest ist im Kanton Graubünden die STAKA.¹⁶⁹ Der kantonseigene Übersetzungsdiest ist entsprechend bei der STAKA angesiedelt und steht dem Grossen Rat, der Regierung und der STAKA sowie der übrigen kantonalen Verwaltung zur Verfügung. Neben der identitätsstiftenden Bedeutung stellt die mehrsprachige Kommunikation einen diskriminierungsfreien Zugang zu Informationen der Regierung und der kantonalen Verwaltung sicher.

Eine gleichzeitige Veröffentlichung von Information in allen drei Amtssprachen macht den Übersetzungsdiest zu einem kritischen Nadelöhr für die externe und verwaltungsinterne Kommunikation, insbesondere in Krisenzeiten. Erfahrungsgemäss steigen das öffentliche Interesse sowie das Informationsbedürfnis innerhalb der kantonalen Verwaltung unmittelbar nach Ereigniseintritt exponentiell an. Eine agile Krisenkommunikation im drei-

sprachigen Kanton bedarf daher aufwuchsfähiger Kapazitäten im Übersetzungsdienst. Ohne einen aufwuchsfähigen Übersetzungsdienst bei gleichzeitigem Festhalten am Primus der Dreisprachigkeit in der Krisenkommunikation riskiert der Kanton, die Informationshoheit in der Krisenbewältigung in kritischen Phasen zu verspielen.

Bereits zu Beginn der Coronavirus-Pandemie stellten sich die Kapazitäten des kantonalen Übersetzungsdienst als unzureichend heraus.¹⁷⁰ Der Übersetzungsdienst der STAKA ist für den Bedarf der Regelkommunikation ausgelegt, nicht aber für den exponentiellen Bedarf in Krisenzeiten. Mangelnde Planungsgrundlagen im Kanton, um die Kapazitäten des Übersetzungsdiensts mittels interner und externer Ressourcen bedarfsorientiert aufzustocken zu können, führten mit steigenden Fallzahlen im Kanton zu kritischen Engpässen in der internen und externen Krisenkommunikation. Selbst priorisierte Übersetzungen verzögerten sich aufgrund der extremen Arbeitsbelastung des Übersetzungsdiensts um bis zu einer Woche.¹⁷¹ Stark betroffene Dienststellen bauten daraufhin ad hoc interne Übersetzungskapazitäten auf. Mit dem Verweis auf die notwendige Qualitätssicherung mussten entsprechende Übersetzungen jedoch abermals durch den zentralen, aber bereits stark überlasteten Übersetzungsdienst geprüft und durch die STAKA zur Veröffentlichung freigegeben werden, was zu weiteren Verzögerungen führte. Andere Dienststellen entschlossen sich daher, in dringenden Fällen vom gesetzlichen Primus der Dreisprachigkeit in der externen oder internen Krisenkommunikation abzuweichen und entsprechende Übersetzungen nachzureichen, sobald diese verfügbar waren.

Der Aufbau eines aufwuchsfähigen Übersetzungsdiensts sollte in Anbetracht der bestehenden Defizite eine hohe Priorität in der Weiterentwicklung der kantonalen Krisenorganisation haben. Verschiedene mögliche Handlungsoptionen erscheinen prüfenswert. Zwecks effizienter Mobilisierung interner Ressourcen sollte das PA in Zusammenarbeit mit dem AMZ und der STAKA sprachliche Kenntnisse und Übersetzungsfähigkeiten mittels eines zentralen Angestelltenverzeichnisses erfassen. Dafür braucht es eine leistungsfähige Personalbörse (vgl. Empfehlung 30) mit den notwendigen finanziellen und anderweitigen Anreizen für Mitarbeitende und Dienststellenleitende (vgl. Empfehlung 31). Prüfenswert erscheint zudem, ob Kontaktdata von ehemaligen Mitarbeitenden mit entsprechenden Fähigkeiten mit Einwilligung in dem Verzeichnis erfasst und bei Bedarf mit einem Dienstleistungsangebot kontaktiert werden könnten. Ein entsprechendes Verzeichnis sollte ebenfalls weitere Dienstleister im öffentlichen Sektor mit entsprechenden Kapazitäten, wie Lehrbetriebe oder Rundfunkanstalten, miteinschliessen. Darüber hinaus ist auch eine engere Zusammenarbeit mit Rundfunkanstalten im Bereich der Synchronübersetzung im Falle von Pressekonferenzen oder Inhalten für Soziale Medien zu prüfen. Die Notwen-

digkeit einer Qualitätssicherung von dienststelleninternen Übersetzungen durch den zentralen Übersetzungsdienst der STAKA vor einer internen oder externen Veröffentlichung sollte überprüft werden. Abzuwägen gilt hierbei das krisengesteigerte Informationsbedürfnis der Bevölkerung sowie der kantonalen Mitarbeitenden gegenüber deren Interesse an einer qualitativ einwandfreien Übersetzung.

Empfehlung 33

Das AMZ sollte in Zusammenarbeit mit dem PA verwaltungsinterne Prozesse für einen aufwuchsfähigen Rechtsdienst des KFS definieren.

Betroffene Behörden: Generalsekretariate, AMZ, PA

Ein aufwuchsfähiger Rechtsdienst ist neben dem Übersetzungsdienst eine der zentralen Querschnittsleistungen der kantonalen Krisenorganisation. Rechtsunsicherheiten in der Strategieentwicklung und Vollzugsplanung in der Krisenbewältigung können mittels qualifizierter juristischer Expertise minimiert werden.¹⁷² Ein aufwuchsfähiger Rechtsdienst ist zudem essenziell, um dem erhöhten Informationsbedarf von Bevölkerung, Wirtschaft und kantonaler Verwaltung hinsichtlich des Vollzuges von Verordnungen gerecht zu werden. Der Bedarf an juristischer Unterstützung steigt somit insbesondere in der ersten und kritischen Phase des Krisenmanagements erfahrungsgemäss plötzlich und steil an.

Der Rechtsdienst des KFS ist auf die personelle Unterstützung anderer Dienststellen und Departemente angewiesen. Gemäss Reglement verfügt der KFS zwar über einen eigenen Rechtsdienst.¹⁷³ Die führungsverantwortlichen Stellen des KFS – AMZ, KAPO, AWN – verfügen jedoch nicht über hinreichend juristische Experten und Expertinnen, um den Bedarf in jedem Krisenfall zu decken. In vergangenen Einsätzen des KFS befähigten daher vor allem Juristen und Juristinnen aus der Rechtsabteilung des DJSG den Rechtsdienst des KFS sowohl fachlich wie personell. Dabei handelte es sich jedoch um lokal begrenzte Schadensereignisse mit begrenzten Auswirkungen auf andere Dienststellen und Departemente.

Die Coronavirus-Pandemie als gesamtgesellschaftliche Krise mit weitreichenden Auswirkungen auf die gesamte kantonale Verwaltung hat hingegen die Notwendigkeit eines interdepartementalen Rechtsdienstes verdeutlicht. Die Dynamik der Pandemie hat die bestehenden juristischen Ressourcen des KFS bereits nach kurzer Zeit überfordert.¹⁷⁴ Mittels personeller Unterstützung des DJSG konnte der steigende Bedarf an zusätzlichen Ressourcen zwar sichergestellt werden. Mangelnde Planungsgrundlagen für eine flexible und unmittelbare Disponierung von Juristen und Juristinnen aus anderen Departementen führten den Rechtsdienst des KFS jedoch vorübergehend an

dessen fachliche und vor allem personelle Grenzen. Im Rahmen des sich im Aufbau befindenden betrieblichen Kontinuitätsmanagements für die kantonale Verwaltung (vgl. Empfehlung 9) sollte das PA in Zusammenarbeit mit dem AMZ daher Planungsgrundlagen für eine effiziente Mobilsierung freizuspielender Ressourcen zwecks fachlicher und personeller Aufwuchs- und Durchhaltefähigkeit des KFS Rechtsdiensts entwickeln. Dem AMZ muss dabei die Zuständigkeit zugeschrieben werden entsprechende Kapazitäten aus den übrigen Departementen vorübergehend für die Arbeit des KFS heranzuziehen.

4.3 Durchhaltefähigkeit

Empfehlung 34

Die Stellvertreterregelungen für alle Mitarbeitenden in der kantonalen Krisenorganisation sollten vorbereitet sein und in der Krise gelebt werden.

Betroffene Behörden: AMZ, relevante Dienststellen

Die Durchhaltefähigkeit der kantonalen Krisenorganisation bedingt eine konsequente Stellvertreterregelung aller unverzichtbaren Positionen. Die physische und psychische Belastung für Mitarbeitende der kantonalen Krisenorganisation ist im Einsatzfall erfahrungsgemäss hoch. Zudem sind Mitarbeitende in der akuten Krisenbewältigung besonders exponiert gegenüber Gefahren für Gesundheit und Sicherheit. Ein Ausfall von unverzichtbaren Positionen auf den jeweiligen Verwaltungsebenen stellt eine nachhaltige Gefahr für die Leistungsfähigkeit des kantonalen Krisenmanagements dar.

Im Kanton Graubünden waren Stellvertreterregelungen aus vielerlei Gründen entweder nicht hinreichend geregelt oder wurden in der Praxis nicht konsequent gelebt.¹⁷⁵ Zum einen waren Aufgaben und Verantwortlichkeiten innerhalb der kantonalen Krisenorganisation auch aufgrund personeller und fachlicher Engpässe häufig an Personen und nicht an Positionen gekoppelt. Zum anderen wurden Konsultationen und Kontakte oftmals unzureichend protokolliert sowie Arbeitsprozesse und Pflichtenhefte nicht ausreichend dokumentiert. Die Übergabe von Verantwortlichkeiten war somit zusätzlich erschwert. In vielen Fällen existierten Stellvertretungen ausschliesslich auf dem Papier, ohne dass die bezeichneten Personen weder fachlich qualifiziert, noch inhaltlich vorbereitet gewesen wären, die Funktionen bei einem Personalausfall oder einer Organisationsmutation unmittelbar übernehmen zu können.

Die Durchhaltefähigkeit der kantonalen Krisenorganisation sollte im Rahmen der Vorsorge und Planung von Beginn an mitgedacht und in der tatsächlichen Bewältigung konsequent umgesetzt werden. Dazu gehört

es die Weiterbildungsprogramme und kantonale Übungen als Vehikel für die fachliche Vorbereitung der relevanten Dienststellen zu nutzen. Aufgaben und Verantwortlichkeiten sind so zu verteilen, dass die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit des KFS durch entsprechende Stellvertreterregelungen rund um die Uhr sichergestellt ist. Die Planung und Umsetzung von Stellvertreterregelungen sollte auch als Teil des sich im Aufbau befindenden betrieblichen Kontinuitätsmanagements des Kantons verwaltungsübergreifend sichergestellt werden.

Empfehlung 35

Die verantwortlichen Stellen sollten relevante Prozesse und Sitzungen zwingend dokumentieren und verwaltungsintern zugänglich machen.

Betroffene Behörden: AMZ, relevante Dienststellen

Die Krisenbewältigung im Kanton Graubünden sollte ausreichend dokumentiert werden. Die Verschriftlichung von Kernprozessen und Pflichtenheften von Mitarbeitenden sowie die Protokollierung von Konsultationen und operativen Pendenzen sind essenziell für die Aufwuchs- und Durchhaltefähigkeit einer kantonalen Krisenorganisation. Eine konsequente Dokumentation sichert zudem Transparenz im Falle einer Rechenschaftslegung und erleichtert den internen Nachbereitungsprozess und Evaluierungen durch externe Partner.

Der internen Dokumentation des Krisenmanagements im Kanton Graubünden wurde seit Beginn der Coronavirus-Pandemie nicht die nötige Aufmerksamkeit geschenkt.¹⁷⁶ Zwar ist eine lückenhafte interne Dokumentation in Anbetracht des enormen Zeitdrucks und der zahlreichen Mutationen der Krisenorganisation gerade in der ersten Welle der Pandemie bis zu einem gewissen Grad nachvollziehbar. Dennoch sollte dies in Zukunft möglichst verhindert werden, da dies beispielsweise eine funktionierende Stellvertreterkultur behindert und die Einarbeitung neuer Mitarbeiter erschwert hat.

Die zwingende Dokumentation von Arbeitsprozessen, Pflichtenheften und Sitzungen sollte in zukünftigen Einsätzen der kantonalen Krisenorganisation als selbstverständlicher Teil einer professionellen Stabsarbeit im Kanton Graubünden verstanden werden. Die neu zu schaffende Funktion eines Stabschefs oder einer Stabschefin (vgl. Empfehlung 1) im KFS sollte für die Erfüllung entsprechender Dokumentationspflichten in allen EA verantwortlich sein und den Zugang zu entsprechenden Resourcen für alle relevanten Dienststellen sicherstellen.

Empfehlung 36

Das PA sollte das Modell der Vertrauensarbeitszeit durch flexible finanzielle Kompensation von Führungsverantwortlichen bei besonderen oder ausserordentlichen Lagen ergänzen.

Betroffene Behörden: PA, relevante Dienststellen

Die Arbeitsbelastung von Führungsverantwortlichen in der kantonalen Krisenorganisation ist erfahrungsgemäss hoch. Eine angemessene finanzielle Kompensation fördert die Einsatzbereitschaft und Durchhaltefähigkeit der leitenden Mitarbeitenden und sichert gemeinsam mit ideeller Wertschätzung den betrieblichen Frieden.

Bestehende Modelle für die Leistungserfassung von Mitarbeitenden im Kanton Graubünden unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Flexibilität, mit der ausserordentliche Arbeitsbelastung vergütet werden kann. Mitarbeitende der kantonalen Verwaltung arbeiten auf Monats- oder Jahreszeitbasis, einschliesslich Gleitzeit.¹⁷⁷ Allfällige Mehrarbeit kann dabei entweder durch Kompensation mit Freizeit oder finanzieller Vergütung entschädigt werden. Dienststellenleitenden, deren Stellvertretende sowie die Generalsekretäre und -sekretärinnen werden wiederum nach Vertrauensarbeitszeit vergütet. Allfällige Mehrarbeit gilt dabei als im Lohn inbegriffen. Das Vertrauensarbeitszeitmodell hat sich für den Regelbetrieb bewährt und den administrativen Aufwand der Zeiterfassung reduziert.

Im Krisenfall übersteigt die Mehrbelastung für Führungsverantwortliche die regelbetrieblichen Arbeitszeitsschwankungen jedoch um ein Vielfaches. Zwar konnte das PA in der Coronavirus-Pandemie die Mehrbelastung durch eine ausserordentliche Entgeltung der Dienststellenleitenden von bis zu 10 Prozent des Jahreslohns vergütten. Kantonale Mitarbeitende ohne Verträge mit Vertrauensarbeitszeit konnten jedoch flexibler und vor allem angemessener entschädigt werden.

Die Durchhaltefähigkeit der kantonalen Krisenorganisation würde von einem stufen- und leistungsgechten Kompensationssystem mit hinreichender Flexibilität für die Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Lagen profitieren. Eine entsprechende Flexibilisierung der Arbeitszeitverordnung im Hinblick auf die finanzielle Vergütung von Führungsverantwortlichen sollte daher angestrebt werden.

4.4 Stabsarbeit und Führungssteuerung

Empfehlung 37

Die KFS-Stabsstelle sollte die Stabsarbeit und Lagedarstellung standardisieren und professionalisieren.

Betroffene Behörde: AMZ

Das Krisenmanagement durch den KFS sollte sich auf professionelle Stabsarbeit und eine geeignete Lagedarstellung abstützen. Beides sind Grundvoraussetzungen für eine erfolgreiche Krisenbewältigung.

Anders als für die GFS (vgl. Empfehlung 15) besteht für Mitglieder des KFS-Kernstabes kein formelles Ausbildungsangebot seitens AMZ, um sich Grundlagen in der Stabsarbeit anzueignen. Falls neue Mitglieder entsprechende Kenntnisse nicht bereits mitbringen, müssen sie sie entweder anlässlich der eintägigen Weiterbildungstage des KFS (vgl. Empfehlung 16) oder aber durch den Ernstfall erwerben. Vertreter und Vertreterinnen von Dienststellen, die nicht Teil des KFS-Kernstabs sind, aber im Ereignisfall im Rahmen des Aufwuchses in den KFS oder einen KFS-Teilstab integriert werden, müssen Stabsarbeit während der Ereignisbewältigung selbst lernen. Im Zuge der Coronavirus-Pandemie wurde der KFS-Kernstab um zahlreiche Mitglieder aus diversen Verwaltungsbereichen ergänzt, die bis dahin nie mit dem Stab in Berührung gekommen waren und sich die nötigen Kenntnisse im laufenden Betrieb aneignen mussten.¹⁷⁸

Die Lageerfassung und -darstellung im KFS wird bei kantonalen Ereignissen primär auf Basis von Informationen der KAPO gemacht. Sie ist bei einem Ereignis mit Schadensplatz meist als erste vor Ort und verfügt über das Know-how, die Erfahrung und die nötige Infrastruktur dazu. Für die allermeisten Einsatzfälle des KFS macht diese Arbeitsteilung Sinn. Zu Beginn der Coronavirus-Pandemie musste man im KFS rasch feststellen, dass die durch die KAPO abgedeckten Datenpunkte in dieser Art von Krise für ein ganzheitliches Lagebild nicht ausreichen.¹⁷⁹ Die gesamte Lagedarstellung im KFS wurde im Herbst 2020 durch Mitarbeitende des AMZ neu aufgebaut. Dabei wurden auch Modelle anderer Kantone anschaut. Diese Verbesserungen ermöglichen immer umfassendere Lagebeurteilungen im KFS, inklusive der Skizzierung möglicher zukünftiger Lageentwicklungen.

Früher war das Fehlen einer systematischen Ausbildung der Mitglieder des KFS-Kernstabs weniger relevant, weil viele Dienststellenleitende einen militärischen Hintergrund mitbrachten. Davon kann heute nicht mehr ausgegangen werden, insbesondere nicht in einer gesamtgesellschaftlichen Krise wie einer Pandemie, in der sich der KFS aus Mitgliedern der verschiedensten Ver-

waltungsbereiche zusammensetzt. Das initiale Fehlen von Stabsarbeitserfahrung bei vielen Mitgliedern des KFS führte zwar nicht zu unmittelbaren Problemen, aber zu Beginn der Krise dauerte es einige Zeit, bis sich die neuen Mitglieder diese Arbeitsweise zu eigen gemacht hatten und der Stab volumnäglich leistungsfähig war.¹⁸⁰ Zudem machte das Fehlen der Funktion eines Stabschefs oder einer Stabschefin die Umsetzung der Stabsarbeit stark vom C KFS abhängig. Diese Personenabhängigkeit stellte für diese Funktion eine zusätzliche Belastung in einer bereits fordernden Zeit dar. Unter diesen Rahmenbedingungen machten sich bei personellen Führungswechseln und der Übergabe von Verantwortlichkeiten zwischen verschiedenen Dienststellen auch deutliche Qualitätsunterschiede in der Stabsarbeit bemerkbar.

Bis vor der Coronavirus-Pandemie waren die Prozesse für die Erstellung des Lagebilds des KFS vor allem auf Naturkatastrophen und ähnliche Krisen ausgerichtet. In der Vorsorgephase war es verpasst worden zu definieren, welche Datensätze für die Lagedarstellung in anderen Krisen wie beispielsweise einer Pandemie notwendig sein würden und wie die nötigen Prozesse ausgestaltet sein könnten. Für die Verantwortlichen im KFS bedeutete dies eine Mehrbelastung, da zusätzliche Datenpunkte, inklusive der dahinterliegenden Prozesse, im laufenden Betrieb der Krisenbewältigung hinzugefügt werden mussten.¹⁸¹ Dem KFS und der politischen Ebene fehlten dadurch zu Beginn der Krise wichtige und eigentlich verfügbare Datenpunkte, um gut abgestützte Entscheidungen in einem von Unsicherheit geprägten Umfeld treffen zu können.

Die Schaffung einer neuen KFS-Stabsstelle (vgl. Empfehlung 2) mit entsprechendem Pflichtenheft und Verantwortlichkeiten würde helfen, diese Herausforderungen durch Standardisierung und Professionalisierung zu bewältigen. Ein in Stabsarbeit versierter Stabschef oder eine Stabschefin (vgl. Empfehlung 1) könnte durch die Einbringung von standardisierter Stabsarbeitsmethodik samt entsprechender interner Leitfäden Konstanz in die Arbeitsweise und -qualität des KFS bringen. Die Umsetzung der Stabsarbeit durch einen professionellen Stabschef beziehungsweise -chefin würde zudem die Übergabe von Verantwortlichkeiten und die ereignisabhängige Integration neuer Mitglieder in den KFS erleichtern, da sie im Stab leichter «mitgezogen» werden könnten, auch wenn sie vorgängig über keine vertieften Kenntnisse dieser Arbeitsmethode verfügen. Das würde die schnelle Aufwuchsfähigkeit und generelle Durchhaltefähigkeit des Stabs verbessern. Auch im Bereich der Lagedarstellung könnte eine Zuständigkeit der KFS-Stabsstelle über die Zeit zu einer höheren Professionalisierung beitragen. Die Stabsstelle könnte beispielsweise in der Vorsorgephase für jede der 23 Gefährdungen aus der kantonalen Gefährdungsanalyse ein Standardset an nötigen Datenpunkten für ein geeignetes Lagebild vordefinieren.

Ausgehend von den bereits durch die KAPO gelieferten Datenpunkten könnte die Stabsstelle anschliessend die nötigen Prozesse definieren, um im individuellen Krisenfall die zusätzlich nötigen Datensätze von den zuständigen Stellen zu erhalten und zu einer vollständigen Gesamtlage zusammenzufügen.

Empfehlung 38

Die Vertretung der Einsatzabschnitte an den KFS-Rapporten sollte hierarchisch möglichst hoch und stufengerecht sein.

Betroffene Behörden: Regierung, Generalsekretariate, AMZ, relevante Dienststellen

Eine hohe hierarchische Vertretung aller in den KFS-Rapporten einsitzenden Departemente und Dienststellen ermöglicht es dem Führungsorgan, strategische Entscheide zugunsten der Regierung interdepartemental abgestimmt vorzubereiten und verwaltungsübergreifende Massnahmen koordiniert umzusetzen. Mögliche Differenzen zwischen einsitzenden Departementen und Dienststellen können somit bereits im Rahmen des Reports bereinigt werden. Dadurch wird die Effizienz und Transparenz des Verfahrens für alle Beteiligten erhöht und zugleich die Regierung entlastet.

Die Vertretung der im KFS einsitzenden Departemente und Dienststellen in der Coronavirus-Pandemie war in den Rapporten nicht immer stufengerecht.¹⁸² Die meisten einsitzenden Dienststellen waren zwar durch deren Leitung vertreten. Zwei der fünf Departemente im Kanton waren hingegen zusätzlich durch deren Generalsekretäre und -sekretärinnen vertreten. Das Angebot an die Regierung, aktiv oder passiv an den Rapporten teilzunehmen, wurde hingegen nur vom Departementsvorsteher des DJSG regelmäßig genutzt.

Zwar hat sich die hierarchisch und personell starke Vertretung einzelner Departemente im KFS nicht als gravierendes Problem für die interdepartementale Zusammenarbeit im Kanton Graubünden erwiesen. Bei anderer personeller Konstellationen besteht hingegen das Risiko einer Politisierung der Stabsarbeit mangels stufengerechter Vertretung zulasten der Leistungsfähigkeit und Zusammenarbeit innerhalb des Führungsorgans. Die Beschlussfähigkeit des KFS sollte daher in der nächsten Krise durch eine möglichst hochrangige und stufengerechte Vertretung aller einsitzenden Departemente und Dienststellen in dessen Rapporten sichergestellt werden.

Empfehlung 39

Die Schaffung einer Weisungsbefugnis des Chefs oder der Chefin des KFS gegenüber den im Stab vertretenen Dienststellen in einer ausserordentlichen Lage sollte geprüft werden.

Betroffene Behörden: Regierung, Generalsekretariate, AMZ, relevante Dienststellen

Der gesetzliche Handlungsrahmen des oder der C KFS gegenüber Dienststellen in der Verwaltung sollte bereits vor Beginn einer Krise definiert sein. Eine eindeutige Kompetenzregelung, die verwaltungsübergreifend beübt und bekannt ist, verhindert Reibungsverluste und Unsicherheiten im Krisenfall.

Die Weisungsbefugnis des oder der C KFS gegenüber den im Stab vertretenen sowie weiteren Dienststellen sind gesetzlich nicht abschliessend geregelt. Zwar kann der oder die C KFS den ereignisbezogenen Bezug von Vertretern und Vertreterinnen von Dienststellen und Betrieben verfügen sowie Anträge an das Departement oder die Regierung stellen.¹⁸³ Inwieweit mit der Delegation der Gesamteinsatzleitung durch die Regierung an den KFS in der besonderen oder ausserordentlichen Lage Weisungsbefugnisse gegenüber anderen Dienststellen einhergehen bleibt juristisch hingegen unklar.

Unklarheiten über die Weisungsbefugnis des C KFS haben den Aufwuchs der kantonalen Krisenorganisation in der Coronavirus-Pandemie zusätzlich erschwert.¹⁸⁴ Zwar konnten nach anfänglichen Reibungsverlusten ein vertrauensvolles Arbeitsverhältnis zwischen dem KFS einerseits und der Regierung, STAKA sowie Generalsekretariaten andererseits aufgebaut werden. Ohne hinreichende Entscheidungsbefugnisse des oder der C KFS gegenüber der kantonalen Verwaltung besteht jedoch bei anderer personeller Konstellation das Risiko eines handlungsunfähigen Krisenmanagements. In Anbetracht dieser rechtlichen Unklarheiten entschloss sich die Bündner Regierung noch vor Beginn der ausserordentlichen Lage am 10. März 2020 zu einer Ad-hoc-Lösung und verfügte, dass sämtliche Dienststellen den Anordnungen und Weisungen des KFS zu folgen haben.¹⁸⁵

Die Vorteile einer gesetzlichen Stärkung der Weisungsbefugnis des oder der C KFS sollten jedoch mit möglichen Risiken abgewogen werden. Der Primus des Konsensprinzips sollte auch für die Entscheidungsfindung innerhalb des KFS gelten, wobei Exekutivrechte der Regierung als politisch legitimiertes Gremium mit entsprechender Rechenschaftspflicht vorbehalten sein sollte. Zugeleich muss der oder die C KFS befähigt werden, das Krisenmanagement verwaltungsübergreifend zu führen und verantworten zu können. Alles andere würde den Geist und Zweck der Delegation der Gesamteinsatzleitung durch die Regierung an den KFS ad absurdum führen. In Anbetracht der politischen Tragweite einer mögli-

chen Stärkung der Weisungsbefugnis des oder der C KFS wäre es hingegen prüfenswert, entsprechende Exekutivrechte auf die ausserordentliche Lage zu beschränken.

Empfehlung 40

Eine Erhöhung der Abzeichnungsvollmacht des Chefs oder der Chefin des KFS in der ausserordentlichen Lage sollte geprüft werden.

Betroffene Behörden: Regierung, AMZ

Die KFS sollte über ausreichend hohe finanzielle Vollmachten für ein adäquates Krisenmanagement verfügen, ohne dafür zwingend die regulären administrativen Wege begehen zu müssen. Dadurch verringert sich im Krisenfall die Reaktionszeit, um unmittelbaren Schaden vom Kanton abzuwenden.

Die gegenwärtigen Abzeichnungsvollmachten des oder der C KFS im Kanton Graubünden entsprechen nicht in jedem Fall den Anforderungen, die mit der Führung des kantonalen Krisenmanagements einhergehen.¹⁸⁶ Zwar kommen dem oder der C KFS insbesondere mit der Delegation der Gesamteinsatzleitung durch die Regierung Aufgaben und Pflichten von dienststellenübergreifender Tragweite zu. Zugleich begrenzt die Verordnung über den kantonalen Finanzaushalt (FHV) die Abzeichnungsvollmacht für den oder die C KFS auf den Grad eines Dienststellenleitenden und damit auf 50'000 CHF.¹⁸⁷ Für finanzielle Verpflichtungen bis 300'000 CHF ist das Departement zuständig, darüber hinaus die Regierung.¹⁸⁸ Zudem hat der oder die C KFS keine eigenen Abzeichnungsvollmachten zur unmittelbaren Schadensabwehr. Diese sind den Departementsvorstehenden vorbehalten.

Zwar haben die limitierten Abzeichnungsvollmachten des C KFS in der Coronavirus-Pandemie zu keiner signifikanten Verzögerungen geführt, die den Aufwuchs der Krisenorganisation und das operative Krisenmanagement merklich behindert hätten. Dies ist jedoch vor allem auf die enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen dem KFS, den Generalsekretariaten, dem Finanzdepartement und der Regierung zurückzuführen. In anderer personeller Konstellation besteht ohne angemessene Abzeichnungsvollmachten das Risiko eines handlungsunfähigen Krisenmanagements. Dies betrifft insbesondere den kritischen Fall einer unmittelbar notwendigen Schadensabwehr.

Die Prüfung einer angemessenen Erweiterung der Abzeichnungsvollmachten des oder der C KFS mit entsprechenden Limiten zwecks politischer Kontrolle scheint daher angezeigt. Die entsprechenden Limiten könnten dabei unterhalb der Abzeichnungsvollmachten der Departementsvorstehenden angesiedelt sein. Zudem sollte der oder die C KFS mittels eigener Abzeichnungsvollmachten zur unmittelbaren Schadensabwehr ausgestattet

werden, um das Risiko von verzögerten Sofortmassnahmen in zeitkritischen Situationen zu minimieren. Diese wären jedoch zwecks politischer Kontrolle ebenfalls auf ein angemessenes Mass zu begrenzen. Für unlimitierte Beträge zwecks Schadensabwehr wäre politische Kontrolle und Legitimation durch den Departementsvorsteher oder die Departementsvorsteherin wahrscheinlich angemessen.

4.5 Externe Krisenkommunikation

4.5.1 Organisation

Empfehlung 41

Das AMZ sollte in Zusammenarbeit mit der STAKA die Kommunikationsdrehscheibe als festen Bestandteil in die kantonale Krisenorganisation integrieren und operative Einsatzleitfäden entwickeln.

Betroffene Behörden: STAKA, Generalsekretariate, AMZ, relevante Dienststellen

Die Krisenorganisation des Kantons Graubünden sollte mit einem Organ zur zentralen Koordination der externen Krisenkommunikation ergänzt werden. Eine solche Ergänzung entlastet im Krisenfall nicht nur die einzelnen Dienststellen, sondern erhöht auch die Effizienz und Kohärenz der kantonalen Kommunikation gegenüber der Öffentlichkeit.

Der Kanton Graubünden verfügte zu Beginn der Coronavirus-Pandemie im Unterschied zu anderen Kantonen über kein Krisenkommunikationskonzept (vgl. Empfehlung 11). Folglich waren Verantwortlichkeiten, Strukturen und Prozesse, mit denen der Kanton dem exponentiellen Anstieg von mehrsprachigen Anfragen seitens Medien, Wirtschaft und Bevölkerung gerecht werden sollte, nicht definiert und mussten unter hohem Zeitdruck kurzfristig aufgebaut werden. Mangels entsprechender Planungsgrundlagen war somit die Informati onshoheit der kantonalen Behörden in den ersten Wochen der Pandemie gefährdet.

Dank der neu geschaffenen Kommunikationsdrehscheibe «Corona-Com» konnte der Kanton Graubünden ab Mitte März 2020 auf ein leistungsfähiges Organ zur zentralen Koordination der externen Krisenkommunikation zurückgreifen. Schriftliche oder telefonische Anfragen von aussen gelangten über die Drehscheibe als singuläre Einflugschneise in kantonale Krisenorganisation oder wurden von adressierten Dienststellen oder Departemente an jene verwiesen. Mitarbeitende der Drehscheibe verfassten entsprechende Antwortschreiben und hol-

ten den dazu nötigen fachlichen Input von den relevanten Dienststellen und Departementen ein. Eine dreistufige Priorisierung mit festgelegten Antwortzeiten stellte die effiziente Nutzung knapper Ressourcen sicher. Skaleneffekte in der Beantwortung von Mehrfachanfragen zum gleichen Thema konnten mittels modularer Textbausteine genutzt und zugleich die Kohärenz in der externen Krisenkommunikation erhöht werden. Angehörige des Zivilschutzes (AdZS) stellten dabei die Aufwuchs- und Durchhaltefähigkeit der Drehscheibe zugunsten des Kantons sicher.

Die Kommunikationsdrehscheibe sollte als fester Bestandteil in die kantonale Krisenorganisation integriert und weiterentwickelt werden. Das AMZ plant entsprechende Arbeiten im Rahmen der Entwicklung des kantonalen Krisenkommunikationskonzepts durchzuführen. Dabei gilt es unter anderem die nachfolgenden Aspekte zu berücksichtigen.

Die digitale Infrastruktur der Kommunikationsdrehscheibe sollte vom AMZ in Zusammenarbeit mit dem AFI ausserhalb der Krise kontinuierlich gepflegt werden. Dazu zählt der fortwährende Betrieb von relevanten Websites in einer nicht öffentlich zugänglichen Form (*Darksite*), die im Krisenfall umgehend aufgeschaltet werden kann. Eine vorbereitete Internetpräsenz erhöht die Reaktionszeit der Krisenkommunikation und spielt im Krisenfall knappe Ressourcen frei. Darüber hinaus ermöglicht der *Darksite*-Betrieb der Drehscheibe eine kontinuierliche Weiterentwicklung der Plattform ausserhalb von Einsätzen sowie den Testbetrieb in Weiterbildungen und Übungen.

Das AMZ sollte miliztaugliche Leitfäden entwickeln, um die Aufwuchs- und Durchhaltefähigkeit der Kommunikationsdrehscheibe auch in Zukunft sicherzustellen. Mangelnde interne Dokumentation der Strukturen und Prozesse erschwerte in der Coronavirus-Pandemie die Einarbeitung neuer Mitarbeitender und die Übergabe von Verantwortlichkeiten.¹⁸⁹ Diese Leitfäden sollten daher so praxisnah wie möglich gestaltet sein, um Personen mit unterschiedlichem Hintergrund, einschliesslich verwaltungsferne AdZS, rasch mit den Abläufen und ihren Aufgaben im Aufwuchs der Drehscheibe vertraut machen zu können.

Die Bezeichnung der Kommunikationsdrehscheibe sollte hinsichtlich eines krisenübergreifenden Wiedererkennungseffekts gegenüber der Öffentlichkeit überprüft werden. Die funktionale Bezeichnung der Drehscheibe kommuniziert zwar den Mehrwert des Gefässes gegenüber der Verwaltung treffend. Eine alternative Bezeichnung könnte die Funktion der Drehscheibe in Krisen gegenüber Externen jedoch noch stringenter kommunizieren.

4.5.2 Ressourcen

Empfehlung 42

Das AMZ sollte in Zusammenarbeit mit den Generalsekretariaten, der STAKA und dem PA die Aufwuchs- und Durchhaltefähigkeit der Krisenkommunikation durch die Definition interner und externer Kapazitäten sicherstellen.

Betroffene Behörden: STAKA, Generalsekretariate, AMZ, PA, relevante Dienststellen

Die Informationshoheit der kantonalen Behörden sollte von Krisenbeginn an sichergestellt sein. Die Anforderungen der Krisenkommunikation übersteigen erfahrungsgemäss jedoch die Kapazitäten der Regelkommunikation, da das externe Informationsbedürfnis unmittelbar nach Ereignisbeginn plötzlich und steil ansteigt. Zu dessen Bewältigung sollten hinreichende Kommunikationskapazitäten in der kantonalen Verwaltung vorhanden sein und entsprechende Expertise im Aufwuchs der kantonalen Krisenkommunikation verwaltungsübergreifend gebündelt werden können.

Bereits vor der Coronavirus-Pandemie hat der Kanton die verwaltungsinternen Ressourcen im Kommunikationsbereich als unzureichend identifiziert. Die Regierung hatte daher unter anderem bereits im Jahr 2021 beschlossen, die Kommunikationskapazitäten innerhalb der Departemente mit jeweils einer 60 Prozent Stelle zu verstärken. Die Hinlänglichkeit des begrenzten Stellenumfangs sollte in der Praxis insbesondere vor dem Hintergrund der zunehmenden Bedeutung der Kommunikation im digitalen Zeitalter ergebnisoffen geprüft werden.

Die Rolle der neuen departementalen Kommunikationsverantwortlichen im Aufwuchs einer verwaltungsübergreifenden Krisenkommunikation des Kantons sollte bereits vor der Krise klar definiert und hinreichend beübt sein. Krisenkommunikation kann weder personell noch fachlich durch die Ressourcen einer einzigen Dienststelle oder eines einzigen Departements bewerkstelligt werden. Zudem tangieren Krisen erfahrungsgemäss eine Vielzahl von unterschiedlichen Zuständigkeitsbereichen innerhalb der Verwaltung und bedingen daher eine enge Zusammenarbeit zwischen den Departementen, um eine inkohärente oder widersprüchliche Kommunikation des Kantons gegenüber der Öffentlichkeit zu vermeiden. Im Rahmen des zu entwickelnden Krisenkommunikationskonzepts (vgl. Empfehlung 11) sollte das AMZ in enger Absprach mit den Generalsekretariaten und der STAKA die Mitarbeit der departementalen Kommunikationsverantwortlichen in der kantonalen Krisenkommunikation festlegen und anschliessend in kantonalen Übungen trainieren.

Für eine leistungs- und durchhaltefähige Krisenkommunikation sind jedoch weitere interne und externe

Kapazitäten notwendig.¹⁹⁰ Der teilweise verzögerte Aufwuchs der Kommunikationsdrehscheibe aufgrund von personellen Defiziten und mangelnden Planungsgrundlagen für eine verwaltungsübergreifende Zusammenarbeit in der Krisenkommunikation hat die Schwierigkeiten von Ad-hoc-Lösungen in diesem Bereich verdeutlicht.¹⁹¹ Die personalintensive Krisenkommunikation konnte dank umfassender Unterstützung der AdZS sowie externer Kommunikationsspezialisten sichergestellt werden. Ein kantonales Verzeichnis externer Kommunikationsspezialisten könnte die Mobilisierung verwaltungsferner Kapazitäten zwar noch fördern. Die Einarbeitung von verwaltungsfernen Akteuren in die kantonalen Strukturen und Regelprozesse bleibt jedoch eine ressourcenintensive Herausforderung. Eine Mobilisierung von freigespielten Ressourcen innerhalb der kantonalen Verwaltung mittels eines konsequenten betrieblichen Kontinuitätsmanagements (vgl. Empfehlung 9) bietet hierfür eine effizientere, nachhaltigere und kostengünstigere Alternative. Die Weiterentwicklung der kantonalen Personalbörse (vgl. Empfehlung 30) sowie die Erfassung von kommunikativen und technischen Fähigkeiten im Mitarbeiterverzeichnis bilden eine dafür notwendige Voraussetzung.

4.6 Interne Krisenkommunikation

4.6.1 Kantonale Verwaltung

Empfehlung 43

Das PA und das AMZ sollten in Zusammenarbeit mit der STAKA die Verantwortlichkeiten und Prozesse einer stufengerechten Krisenkommunikation innerhalb der Verwaltung im kantonalen Krisenkommunikationskonzept definieren.

Betroffene Behörden: STAKA, Generalsekretariate, PA, AMZ, relevante Dienststellen

Die verwaltungsinterne Krisenkommunikation sollte mit der gleichen Gewissenhaftigkeit vorbereitet und umgesetzt werden, wie jene gegen aussen. Die stufengerechte Kommunikation in der Krise gegenüber den Mitarbeitenden ist zentral für deren Effizienz und Einsatzbereitschaft sowie die Schaffung eines «Wir-Gefüls».

Zu Beginn der Coronavirus-Pandemie waren im Kanton Graubünden die Abläufe, Zuständigkeiten etc. weder in der externen noch in der verwaltungsinternen Krisenkommunikation in einem Krisenkommunikationskonzept festgelegt (vgl. Empfehlung 11). Aufgrund der Grösse und Geschwindigkeit der Krise waren die für die Krisenkommunikation ursprünglich vorgesehenen Struk-

turen nicht in der Lage das externe und interne Informationsbedürfnis zu bewältigen.¹⁹² Neue, adäquate Lösungen mussten im laufenden Betrieb der Pandemiebewältigung definiert und umgesetzt werden. Die neu entwickelte Kommunikationsdrehscheibe übernahm rasch die externe Krisenkommunikation (vgl. Empfehlung 41), jedoch nicht jene innerhalb der Verwaltung. Dieser Auftrag fiel dem PA zu, welches kurz nach Beginn der Pandemie neu in den KFS integriert worden war.

Da kein Konzept für die interne Krisenkommunikation bestand, musste das PA alle Prozesse, die genutzten Gefässe und die zu kommunizierenden Inhalte kurzfristig entwickeln, was eine grosse Mehrbelastung bedeutete und wenig Raum für Qualitätskontrollen und -verbesserungen aufgrund von Rückmeldungen zuließ.¹⁹³ Mangels eines einzigen, direkten Kommunikationskanals zu den über 3600 Mitarbeitenden der Kantonsverwaltung nutzte das PA einen E-Mailverteiler sowie einen separaten Bereich im Intranet. Die Information der rund tausend Mitarbeitenden ohne verwaltungsinterne Emailadresse erfolgte über deren Vorgesetzte. Der Rhythmus der vom PA versandten Emails beziehungsweise der auf das Intranet hochgeladenen Inhalte variierte entsprechend des vorhandenen Informationsbedarfs, der vor allem während der ersten Welle der Pandemie im Frühjahr 2020 hoch war. Insgesamt versandte das PA zwischen 30–40 Emails, deren Inhalte sich auf Entscheidungen aus dem KFS und relevante HR-Informationen fokussierte. Andere Stufen, beispielsweise die Regierung, wandten sich nie direkt an die Mitarbeitenden.

Das Intranet ist bezüglich Aufbau und Funktionalitäten historisch gewachsen, wird von den Mitarbeitenden ausserhalb von Krisen nur punktuell genutzt und wurde in zahlreichen Interviews als unübersichtlich bezeichnet. Entsprechend herausfordernd war es, einen separaten Bereich für die interne Krisenkommunikation zu schaffen, der die Informationen stufengerecht vermittelt und den Mitarbeitenden ausreichend bekannt und vertraut ist, sodass er auch tatsächlich besucht wird. Die versandten Emails wurden aufgrund der in einer Pandemie zu vermittelnden Inhalten wie Schutzkonzepte, Homeoffice-Regelungen und ähnlichem als oft zu lang und generell schwer zu verstehen beurteilt.

Damit die interne Kommunikation in der nächsten Krise nicht mehr ad hoc durchgeführt werden muss, sollte dem PA im vom AMZ zu erarbeitenden Krisenkommunikationskonzept formell die Verantwortung dafür zugeordnet werden. In diesem Konzept sollte das PA in Zusammenarbeit mit dem AMZ die Prozesse und Gefässe definieren, welche für eine verzugslose Umsetzung im Krisenfall nötig sind.¹⁹⁴ Das PA sollte diese anschliessend vorbereiten, pflegen und regelmässig testen. Die Mitarbeitenden sollten bereits im Rahmen der Vorsorge darüber informiert werden, wie sie im Ereignisfall informiert werden beziehungsweise wo sie Informationen abrufen

können, beispielsweise als Teil der Einführung bei Stellenantritt. Idealerweise wäre es in Zukunft möglich, die Mitarbeitenden stufengerecht zu informieren, damit sie nur die für sie relevanten Informationen erhalten. Die interne Krisenkommunikation im Ereignisfall sollte generell öfters und dafür in kürzerer Form erfolgen sowie regelmässig die Wertschätzung gegenüber den Mitarbeitenden zum Ausdruck bringen, insbesondere bei langanhaltenden Krisen. Letztere sollte nicht nur durch das PA ausgedrückt, sondern gelegentlich auch durch die Regierung selbst geäussert werden.

Empfehlung 44

Das AMZ sollte in Zusammenarbeit mit dem PA im kantonalen Krisenkommunikationskonzept einen Verteiler der KFS-Raportsprotokolle für alle relevanten Führungspositionen in der Verwaltung definieren, die nicht Teil des KFS sind.

Betroffene Behörden: AMZ, PA

In der Krisenbewältigung darf der verwaltungsübergreifende Informationsgleichstand zwischen relevanten Dienststellen nicht vom Einsatz im KFS abhängen. Die regelmässige Verteilung von standardisierten Informationen aus den KFS-Rapporten ist ein wichtiges Instrument, um dieses Ziel zu erreichen.

Der internen Dokumentation des kantonalen Krisenmanagements wurde während der Bewältigung der Coronavirus-Pandemie nicht die nötige Aufmerksamkeit geschenkt (vgl. Empfehlung 35).¹⁹⁵ Die zentralen KFS-Rapporte waren davon nicht ausgenommen, da von den Rapporten keine (Kurz-)Protokolle erstellt wurden, die anschliessend an die Dienststellen hätten verschickt werden können. So standen dem PA für die interne Krisenkommunikation primär die Präsentationen aus den jeweiligen Rapporten zur Verfügung. Gleichzeitig wurden in der an die gesamte Verwaltung gerichteten, internen Krisenkommunikation seitens PA primär personalrechtliche Fragen thematisiert und selten die aktuelle Lage oder Ausführungen zu den strategischen Entscheiden des KFS. Ein eigenes Kommunikationsgefäß, das den Informationsgleichstand zwischen den im KFS einsitzenden und nicht-einsitzenden Dienststellen sichergestellt hätte, wurde nicht geschaffen.

Unter diesen Rahmenbedingungen bestand für die Dienststellenleitenden ein Anreiz direkt an den KFS-Rapporten teilzunehmen oder sich die Informationen anschliessend durch informelle Kontakte zu beschaffen, um sich und die eigenen Mitarbeitenden ausführlich über die aktuelle Lage und weiteren Entwicklungen zu informieren. Dadurch wurde die (passive) Teilnehmerzahl an KFS-Rapporten erhöht und es entstand zusätzlicher Aufwand für Dienststellenleitende. Ein anhaltendes Informations-

ungleichgewicht zwischen den Dienststellen wirkt sich negativ auf die verwaltungsübergreifende Zusammenarbeit aus und kann im schlimmsten Fall den betrieblichen Frieden gefährden.

In zukünftigen Krisen sollte deshalb der Sicherstellung des automatischen Informationsgleichstandes zwischen Dienststellenleitenden ein besonderes Augenmerk geschenkt werden. Ein einfaches Mittel dazu ist die Definition eines Verteilers für die Rapportsprotokolle des KFS an alle relevanten Führungspositionen in der kantonalen Verwaltung im neu zu erstellenden Krisenkommunikationskonzept durch das AMZ. In einer Krise sind Dienststellenleitende und ihre Mitarbeitenden auch immer wichtige Multiplikatoren der kantonalen Krisenkommunikation gegen aussen. Die ausreichende und gleichmässige Information der kantonalen Mitarbeitenden trägt zudem zu einem Gemeinschaftsgefühl bei und hilft Spekulationen vorzubeugen.

4.6.2 Gemeinden

Empfehlung 45

Das AMZ sollte die Verantwortlichkeiten und Prozesse der Krisenkommunikation mit den Gemeinden im kantonalen Krisenkommunikationskonzept definieren.

Betroffene Behörden: AMZ, Gemeinden

Die 101 Gemeinden in Graubünden sind zentrale Elemente für den Erfolg des kantonalen Krisenmanagements. Die Definition und Ausgestaltung der Informationsflüsse zwischen dem KFS und den GFS sollten deshalb auch ein zentrales Element in den Vorbereitungen der kantonalen Krisenkommunikation sein.

Gemäss Gesetz entscheidet der oder die C KFS in Absprache mit der STAKA über die Information der Gemeinden in einer Krise.¹⁹⁶ Zu Beginn der Coronavirus-Pandemie bestand für die Krisenkommunikation zwischen dem KFS und den GFS kein Konzept, in dem die Prozesse und zu nutzenden Gefässe genauer definiert gewesen wären. In vergangenen Krisen waren jeweils nur einzelne oder wenige Gemeinden betroffen, sodass Ad-hoc-Lösungen für diese Informationsflüsse ausreichend waren.¹⁹⁷ In der Coronavirus-Pandemie hingegen mussten der KFS und alle 101 Gemeinden des Kantons über lange Zeit miteinander kommunizieren. Im Zuge der Umstrukturierung des KFS während der ersten Welle der Pandemie im Frühjahr 2020 wurde zu diesem Zweck ein EA Gemeinden im Krisenstab geschaffen, verantwortet durch das AMZ.¹⁹⁸ Für die Information der GFS nutzte der EA im weiteren Verlauf der Pandemie verschiedene, kurzfristig entwickelte Medien. So wurde wöchentlich ein dreisprachiges Bul-

letin mit Anliegen des KFS sowie Informationen zu neuen Massnahmen für die Gemeinden erstellt. Daneben wurde den GFS ein laufend aktualisiertes Merkblatt «Herausforderungen Gemeinden» zur Verfügung gestellt, in dem mögliche Implikationen von kantonalen Verordnungen und Entscheidungen der föderalen Ebene für die Gemeinden thematisiert wurden, inklusive Erläuterungen und Umsetzungshilfen auf Basis von FAQs. Innerhalb des «Team Room» wurde eine neue digitale Plattform für die Gemeinden geschaffen, wo diese und weitere relevante Informationen abgerufen werden konnten. Die Gemeinden konnten auf dieser Plattform auch getroffene Massnahmen auflisten, um so dem KFS und anderen Gemeinden einen Überblick bezüglich der Entwicklungen und Herausforderungen im Vollzug zu geben. Des Weiteren stand der Verantwortliche EA Gemeinden in ständigem persönlichen Kontakt mit den GFS, um deren Sicht direkt in den KFS tragen zu können.

Die Ad-hoc-Schaffung all dieser Gefässe zu Beginn der Krise war ressourcenintensiv und nahm Zeit in Anspruch. Zudem musste man sich gemeinsam auf geeignete Prozesse einigen, um Doppelprüfungen zu vermeiden und alle für die Gemeinden relevanten Bereiche abzudecken. Gerade in der kritischen Phase zu Beginn der Coronavirus-Pandemie war es deshalb eine grosse Herausforderung, die Informationsflüsse in geordnete Bahnen zu lenken und den Informationsgleichstand zwischen KFS und GFS sicherzustellen.¹⁹⁹

Das AMZ sollte die Gefässe und Prozesse der Krisenkommunikation zwischen KFS und GFS im neu zu erstellenden Krisenkommunikationskonzept (vgl. Empfehlung 11) definieren und diese Arbeiten mit der Entwicklung des kantonalen Kommunikationskonzepts koordinieren. Dies würde erlauben, die nötigen Vorbereitungen im Rahmen der Vorsorge zu treffen und alle involvierten Akteure entsprechend zu informieren, sodass die Informationen von Beginn einer Krise in beide Richtungen fliessen. Die in der Coronavirus-Pandemie kurzfristig aufgebauten Kommunikationsmittel und Abläufe haben sich bewährt und sollten grundsätzlich beibehalten werden. Ein Ausbau der verwendeten digitalen Plattform wäre sinnvoll (vgl. Empfehlung 46). Eine prüfenswerte Ergänzung für Krisen mit vielen betroffenen Gemeinden könnten zudem regelmässige online Formate auf Stufe EA mit allen interessierten Gemeinden sein. Dadurch würde der Austausch und die Abstimmung zwischen den GFS verbessert und ihre Anliegen, Fragen etc. könnten direkt in den EA getragen werden. Möchte man dies umsetzen, müsste das AFI in Zusammenarbeit mit dem AMZ eine entsprechende Onlineplattform bereithalten sowie einen Emailverteiler für alle Gemeinden vorbereiten und pflegen. Im Krisenkommunikationskonzept (vgl. Empfehlung 11) wäre zudem die Rolle der Kommunikationsdrehscheibe in der Krisenkommunikation zwischen KFS und GFS sowie dazu nötige Prozesse zu klären. Insbesondere muss

festgelegt werden, wie spezifische Fragen von Gemeinden, die nicht direkt durch den EA Gemeinden beantwortet werden können, in die Drehscheibe gelangen, beantwortet und wieder zurückgespielt werden.

Empfehlung 46

Das AMZ in Zusammenarbeit mit dem AFI sollte den «Team Room» für die Krisenkommunikation mit den Gemeinden weiterentwickeln und durch interaktive Elemente ergänzen.

Betroffene Behörden: AMZ, AFI, Gemeinden

Die digitale Plattform für die Krisenkommunikation zwischen KFS und GFS sollte Zweiwegkommunikation sowie den Austausch unter den Gemeinden erlauben. Das verbessert die Effizienz des kantonalen Krisenmanagements und gibt dem Kanton einen umfassenderen Überblick über die Herausforderungen auf Gemeindeebene.

Zu Beginn der Coronavirus-Pandemie bestand keine digitale Plattform für die Krisenkommunikation zwischen dem KFS und den GFS im Kanton (vgl. Empfehlung 45). Während der ersten Welle der Pandemie im Frühjahr 2020 richtete der KFS zusammen mit dem AFI zu diesem Zweck auf der verwaltungsinternen Plattform «Team Room» einen eigenen Bereich für die GFS ein. Dort stellte der KFS den Gemeinden regelmässig relevante Informationen zur Verfügung, beispielsweise in Form des wöchentlichen Gemeinde-Bulletins. Die GFS konnten auch die eigenen Massnahmen auflisten und Ressourcen bei anderen Gemeinden nachfragen beziehungsweise anderen zur Verfügung stellen. Dies führte zu Lerneffekten zwischen den Gemeinden und half dem KFS eine Übersicht über die Herausforderungen auf der Gemeindeebene zu erhalten.²⁰⁰

Die Top-down-Information der GFS via «Team Room» hat unter den gegebenen Umständen gut funktioniert und wurde geschätzt. Jedoch wurde der «Team Room» Gemeinden insgesamt zu wenig konsequent bewirtschaftet beziehungsweise weiterentwickelt, was zu Unübersichtlichkeit und Benutzerunfreundlichkeit geführt hat, sodass die Plattform hinter ihrem vollen Potenzial zurückblieb.²⁰¹ Beispielsweise fehlte ein interaktiver Teil für Fragen seitens der GFS, der für alle einsehbar war. Rückfragen wurden deshalb oftmals bilateral an den Verantwortlichen des EA Gemeinden, die Dienststellen oder die Kommunikationsdrehscheibe gerichtet. Da der «Team Room» neu und für Laien verhältnismässig schwer nutzbar war, griffen zahlreiche GFS auch nur vereinzelt oder gar nicht darauf zu, sondern verliessen sich auf direkte Kontakte, obwohl die Informationen online verfügbar gewesen wären. Dies generierte Mehraufwand, insbesondere wenn die gleiche Frage mehrmals beantwortet werden musste. Das vorhandene Tool, um Ressourcen bei an-

deren GFS nachzufragen oder eigene anzubieten, wurde kaum genutzt, unter anderem auch weil alle Gemeinden gleichermaßen von der Coronavirus-Pandemie betroffen waren und ähnliche Engpässe und Bedürfnisse hatten.

Eine Weiterentwicklung des «Team Room» Gemeinden mit einer intuitiveren, benutzerfreundlicheren Struktur sowie einer Integration von zusätzlichen interaktiven Elementen brächte zahlreiche Vorteile. Ein Bereich, in dem die GFS für alle einsehbar Fragen stellen können und von dem Auszüge bei langanhaltenden Krisen schrittweise in ein FAQ umgewandelt werden, würde den Aufwand seitens Kanton (EA, Kommunikationsdrehscheibe etc.) in der Krisenkommunikation insgesamt reduzieren. Der bereits existierende Bereich, wo die GFS die von ihnen umgesetzten Massnahmen eintragen, könnte zum Beispiel um ein Ampelsystem für den Status der Implementierung, inklusive Erläuterungen, erweitert werden. Das gäbe dem KFS einen detaillierteren und systematischeren Einblick in die Herausforderungen und Defizite in betroffenen Gemeinden und würde als Frühwarnsystem fungieren, um rechtzeitig Unterstützung seitens des Kantons leisten zu können. Auch die Gemeinden hätten so einen besseren Überblick über die Entwicklungen und Bedürfnisse in anderen Gemeinden, was den Austausch von Ressourcen und Erfahrungen erleichtern würde. Unabhängig davon, wie die digitale Plattform schlussendlich weiterentwickelt wird, ist es wichtig, dass sie ein fixer Teil der Ausbildung der GFS durch das AMZ sowie allfälligen Krisenübungen wird. Dadurch sind die GFS mit der Plattform und ihrer Nutzung bereits vertraut, wenn ein Ereignis eintritt.

4.7 Zusammenarbeit Kantone und Bund

4.7.1 Rechtssetzung

Empfehlung 47

Der Bund sollte hinreichende Konsultationsfristen ermöglichen und mit den Kantonen die Weiterentwicklung von elektronischen Instrumenten zu deren Durchführung prüfen.

Betroffene Behörden: Bundesbehörden, Regierung, STAKA, Generalsekretariate

Die Konsultation der Kantone durch den Bund ist in der föderalen Schweiz eine rechtsstaatliche Notwendigkeit. Der Bund sollte deshalb auch im Krisenfall ausreichende Fristen ermöglichen und zusammen mit den Kantonen geeignete Wege zur Prozessbeschleunigung prüfen.

Die mehrheitlich kurzen Fristen des Bundes im Konsultationsverfahren erschweren eine vertrauensvol-

le und konstruktive Zusammenarbeit mit dem Kanton Graubünden in der Krisenbewältigung. Während das EpG den Bundesrat bei der Anordnung von Massnahmen in der ausserordentlichen Lage keine Anhörung der Kantone vorsieht, muss der Bundesrat die Kantone zu Massnahmen in besonderen Lagen anhören.²⁰² Zwar können die Vernehmlassungsfristen gemäss des Vernehmlassungsgesetzes (VIG) in dringlichen Fällen und mit hinreichender sachlicher Begründung verkürzt werden.²⁰³ Die Verkürzung vieler Vernehmlassungen auf einzelne Werkstage oder Wochenenden hat jedoch auch dem Kanton Graubünden eine detaillierte Prüfung der Beschlussanträge sowie eine ganzheitliche Konsolidierung der Regierungen wiederholt verwehrt.²⁰⁴

Unausgereifte Instrumente zur elektronischen Vernehmlassung haben die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in der Coronavirus-Pandemie zusätzlich erschwert. Die digitale Vernehmlassung beschleunigt zwar entsprechende Verfahren, wirft jedoch neue Fragen und Probleme auf. Dazu gehören die Sicherheit und Nutzerfreundlichkeit der entsprechenden Schnittstellen, welche den Standards der ordentlichen Verfahren entsprechen müssen. Kantone sollten dabei auch in der digitalen Vernehmlassung die Möglichkeit erhalten, ihre Positionen detailliert zu begründen und alternative Vorschläge oder Änderungswünsche in das Verfahren einfließen zu lassen. Diesem Anspruch wurden die elektronischen Konsultationen in der Coronavirus-Pandemie nicht vollständig gerecht. Als besonders kritisch wurde diesbezüglich auch im Kanton Graubünden die Meinungserfassung mittels geschlossener Fragen erachtet, bei denen Kantone meist nur mittels Ja oder Nein antworten konnten.²⁰⁵

Die Digitalisierung bietet für die Konsultationen zwischen Bund und Kantonen gerade in Krisenzeiten viele Chancen, solange ein rechtsstaatliches Verfahren gewahrt und die Durchführung interaktiv gestaltet wird. Neben möglichen Effizienzgewinnen für die Kantone in der Vorbereitung von Rückmeldungen, bieten digitale Vernehmlassungen auch für den Bund die Chance, die nachgelagerten Entscheidungsprozess besser auswerten und aufbereiten zu können. Eine hinreichende Veränderungsbereitschaft seitens der Kantone ist hingegen eine notwendige Voraussetzung, damit die Vorteile der elektronischen Abwicklung des Konsultationsverfahrens in einem annehmbaren Verhältnis zu den nötigen Aufwänden und Investitionen stehen. Neben hinreichenden Konsultationsfristen, die eine angemessene Prüfung der Beschlussanträge sowie eine ganzheitliche Konsolidierung der Regierungen auch in dringenden Fällen möglich machen, sollten Bund und Kantone daher die Weiterentwicklung von elektronischen Vernehmlassungsinstrumenten gemeinsam vorantreiben.

Empfehlung 48

Die Bundesbehörden sollten bei der Fristsetzung von Bundesverordnungen und der Ausgestaltung der Umsetzungshilfen den Vollzug auf der Kantons- und Gemeindeebene stärker mitdenken.

Betroffene Behörden: Bundesbehörden, Generalsekretariate, relevante Dienststellen, Gemeinden

Der Bund sollte die nötigen Rahmenbedingungen für eine möglichst reibungslose Umsetzung von Bundesverordnungen durch die Kantone schaffen. Dies trägt einerseits zum effizienten Vollzug im Sinne der Bundesbehörden bei und erhöhte andererseits die Akzeptanz der Verordnungen in der Gesellschaft.

Die knappe Fristsetzung, mangelnde Vorabinformationen und unzureichende Umsetzungshilfen für den Vollzug von Bundesverordnungen waren für den Kanton Graubünden besondere Herausforderungen.²⁰⁶ Die Fristsetzung für den Verordnungsvollzug war an den Sitzungsrhythmus des Bundesrats gekoppelt und damit in dynamischen Phasen der Pandemiebewältigung sehr kurz. Mit der freitäglichen Veröffentlichung neuer Bundesverordnungen blieben den mit dem Vollzug betrauten Organen auf Stufe Kanton und Gemeinden häufig nur das Wochenende zwecks Planung und Vorbereitung des Vollzugs.²⁰⁷ Analoge Herausforderungen stellten sich auch innerhalb der Bundesverwaltung, da die Ämterkonsultation in vielen Fällen auf einen einzigen Tag begrenzt war. Umsetzungshilfen zuhanden der Kantone und Gemeinden waren somit trotz weitreichender Auswirkungen der Verordnungen häufig unzureichend bezüglich Details.

Eine verlängerte Fristsetzung für den Vollzug von Bundesverordnungen ist in dringlichen Fällen weder realistisch noch angemessen. Die Planung und Vorbereitung der Umsetzung auf Stufe Kanton und Gemeinden kann jedoch auch durch Verfahrensänderungen auf Stufe Bund erleichtert werden. Die rechtzeitige Veröffentlichung von detaillierten und mehrsprachigen Umsetzungshilfen durch die federführenden Bundesbehörden kann die mangelnde Vorbereitungszeit teilweise kompensieren. Klar designierte und entsprechend besetzte Anlaufstellen auf Bundesseite für kantonale Rückfragen sollten im Falle von zwingend kurzen Fristen auch ausserhalb regulärer Büroarbeitszeiten gewährleistet werden. Eine frühzeitige Einbindung von Kanton- oder Gemeindevertretern und -vertreterinnen sowie von Repräsentanten und Repräsentantinnen der relevanten interkantonalen Konferenzen, Städte- oder Gemeindeverbände würde die Praxistauglichkeit von Umsetzungshilfen weiter verbessern. Es ist dabei unerlässlich, den Kantonen als Vollzugsakteuren gegenüber den Medien und der Bevölkerung einen Informationsvorsprung zwecks Vorbereitung der Umsetzung sowie der externen und verwaltungsinternen Kommunikation zu geben. Ein gemeinsamer Wissensstand auf allen

Staatsebenen ist essenziell für eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in der Bewältigung von Krisen mit nationaler Tragweite.

4.7.2 Interkantonale Konferenzen

Empfehlung 49

Der Kanton Graubünden sollte gemeinsam mit anderen Kantonen eine Schärfung des Rollenverständnisses von relevanten interkantonalen Konferenzen in der Krisenbewältigung vorantreiben.

Betroffene Behörden: Regierung, Generalsekretariate, AMZ, relevante Dienststellen

Interkantonale Konferenzen können bei der Bewältigung von Krisen mit nationaler Tragweite eine wichtige Scharnierfunktion zwischen den Kantonen sowie gegenüber dem Bund wahrnehmen. Damit interkantonale Konferenzen diese politischen oder operativen Scharnierfunktionen erfüllen können, muss deren Rollenverständnis in der Krisenbewältigung bereits in der Vorsorgephase hinreichend geschärft sein. Dies erhöht die Planbarkeit der interkantonalen Zusammenarbeit und vermeidet Redundanzen mit anderen Akteuren in der Krisenbewältigung.

Die Rolle interkantonaler Konferenzen in der akuten Krisenbewältigung stellte vor Beginn der Coronavirus-Pandemie einen blinden Fleck in der Krisenvorsorge der Schweiz dar. Im politischen Regelbetrieb fördern die 26 Regierungs-, Direktoren- und Fachkonferenzen erfolgreich den interkantonalen Austausch und ermöglichen konsolidierte Interessenvertretung der 26 Kantone gegenüber dem Bund. Im Hinblick auf die Bewältigung von Krisen mit nationaler Tragweite blieb der mögliche Beitrag der interkantonalen Konferenzen jedoch weitestgehend unbestimmt. Zwar sind bevölkerungsschutzrelevante Konferenzen, namentlich die Konferenz der Kantsregierungen (KdK), die KKPD, die RK MZF, die GDK sowie die Konferenz Kantonale Energiedirektoren (EnDK), als ständige Mitglieder im BSTB vertreten. Die spezifischen Aufgaben, welche die im BSTB vertretenden sowie andere Konferenzen in der akuten Krisenbewältigung übernehmen sollten, wurde jedoch weder durch die Kantone noch den Bund vor Beginn der Coronavirus-Pandemie hinreichend definiert oder gar beübt.²⁰⁸

Mangelnde Planungsgrundlagen führten zu einem inkonsistenten Engagement der Konferenzen im Verlauf der Coronavirus-Pandemie. Unsicherheiten hinsichtlich der Führungsverantwortung des BSTB in den ersten Wochen der Pandemie erschweren die Einbindung der einsitzenden Konferenzen in den Aufwuchs des Krisenmanagements des Bundes.²⁰⁹ Mit der Ausrufung der ausserordentlichen Lage am 16. März 2020 und der damit

einhergehenden Führungsverantwortung des Bundesrats spielten die interkantonalen Konferenzen auf nationaler Ebene keine entscheidende Rolle. Zwar kam der KdK als einzige im Krisenstab des Bundesrats Corona (KSBC) einsitzende Konferenz eine Scharnierfunktion zwischen Bund und Kantonen zu. Befragte im Kanton Graubünden bemängelten hingegen die Aufbereitung von Informationen seitens der KdK mehrheitlich als ungenügend.²¹⁰ Auf regionaler Ebene hingegen boten die ostschweizer Arbeitsgemeinschaften, insbesondere der RK MZF und der KKPKS, dem Kanton Graubünden in der ausserordentlichen Lage ein nützliches Vehikel zwecks Erfahrungsaustausch und Lageverfolgung. Mit der Rückkehr in die besondere Lage am 19. Juni 2020 und der damit einhergehenden Pflicht des Bundes, die Kantone beim Erlass von Massnahmen zu konsultieren, kam den Regierungs- und Direktorenkonferenzen zwecks konsolidierter Interessenvertretung der Kantone gegenüber dem Bund eine wichtige, obgleich umstrittene Rolle zu. Insbesondere die Abwicklung der Konsultationen des BAG mit den Kantonen zu gesundheitspolitischen Massnahmen über die GDK offenbarte rechtsstaatliche Defizite. Im Kanton Graubünden herrscht verwaltungsübergreifend die Ansicht vor, dass der Bund in der nächsten Krise seiner Verantwortung gerecht werden müsse, Vernehmlassungen selbst und über das reguläre Verfahren zu organisieren.²¹¹ Dies gilt insbesondere, da Vernehmlassungen für gesamtgesellschaftliche Massnahmen über eine fachspezifische Konferenz das Risiko einer verengten Sichtweise bieten und den Einbezug weiterer betroffener Politikfelder erschwert. Vor diesem Hintergrund wird auch im Kanton Graubünden verwaltungsübergreifend die Konsultation anderer Konferenzen durch den Bund über die GDK als intransparentes und nicht zielführendes Verfahren erachtet, das schlussendlich eine konsolidierte Interessenvertretung der Kantone gegenüber dem Bund aufgrund eines mehrstufigen Konsultationsfilters beeinträchtigt.²¹²

Die Schärfung des Rollenverständnisses von interkantonalen Konferenzen in der Bewältigung von Krisen mit nationaler Tragweite ist eng verknüpft mit der Weiterentwicklung der Krisenorganisation auf Bundesebene. Interkantonale Konferenzen können und sollen mangels gesetzlicher Grundlagen und politischer Legitimation keine koordinativen oder exekutiven Aufgaben relevanter Bundesbehörden in der Krisenbewältigung übernehmen. Zugleich müssen die Kantone hinreichend in die Krisenorganisation des Bundes eingebunden werden. Dieses Ziel verfolgte der Bundesrat 2018 mit der Schaffung des BSTB und entsprach damit dem Wunsch der Kantone nach einem einzigen operativen Organ auf Bundesebene für alle bevölkerungsschutzrelevanten Ereignisse.²¹³ Neben den bevölkerungsschutzrelevanten Konferenzen als ständige Mitglieder sind ebenfalls die Chefinnen und Chefs der kantonalen Führungsorganisationen oder deren Stabschefinnen und Stabschefs in der Direktorenkonferenz des BSTB

vertreten. Damit sollte die Nachfolgeorganisation des Bundesstabs für atomare, biologische oder chemische Schadenereignisse sowie für Naturereignisse eine engere Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in der Krisenbewältigung ermöglichen. Offene Fragen hinsichtlich der zukünftigen Rolle des BSTB in der Krisenorganisation des Bundes bestimmen somit auch die Einbindung interkantonaler Konferenzen in das nationale Krisenmanagement. Parallel dazu sollten die Aufgaben der interkantonalen Konferenzen innerhalb des BSTB spezifiziert werden. Ein möglicher Anknüpfungspunkt für die Schärfung des Rollenverständnisses von interkantonalen Konferenzen in der Krisenbewältigung bieten die sogenannten Start- und Bewältigungsstrategien des BSTB, die dessen Geschäftsstelle zusammen mit den zuständigen Bundesämtern und in Abstimmung mit den Kantonen für alle bevölkerungsschutzrelevante Ereignisse entwickelt.²¹⁴

Empfehlung 50

Der Kanton Graubünden sollte interkantonale Konferenzen aktiver zur Planung und Umsetzung von möglichen Bundesverordnungen nutzen.

Betroffene Behörden: Regierung, Generalsekretariate, AMZ, relevante Dienststellen, Gemeinden

Der Vollzug von Bundesverordnungen liegt im Kompetenzbereich der Städte und Gemeinden. Die Planung und Umsetzung von Bundesverordnungen stellt die Städte und Gemeinden somit kantonsübergreifend vor dieselben Herausforderungen. Ein proaktiver Austausch der Kantone über interkantonale Konferenzen ermöglicht Städten und Gemeinden mittels eines kantonsübergreifenden Austauschs von Erfahrungen und erfolgversprechenden Blaupausen von Skaleneffekte in der Planung und Umsetzung von Bundesverordnungen zu profitieren. Dies würde zudem Reibungen bei der Umsetzung von Massnahmen reduzieren und die Effizienz in der kleinräumigen Schweiz durch eine gewisse Harmonisierung erhöhen.

Die knappe Fristsetzung und unzureichende Umsetzungshilfen für den Vollzug von Bundesverordnungen in der Coronavirus-Pandemie waren für Städte und Gemeinden im Kanton Graubünden eine besondere Herausforderung.²¹⁵ Mit der freitäglichen Veröffentlichung neuer Bundesverordnungen blieben den Städten und Gemeinden als vollziehende Organe häufig nur das Wochenende für Planung und Vorbereitung des Vollzugs.²¹⁶ Dies resultierte in Unsicherheiten bei diesen Organen sowie mangelnder Akzeptanz seitens der Bevölkerung aufgrund kantonsübergreifender Unterschiede in der Umsetzung von Bundesverordnungen.

Das Potenzial bestehender Konferenzen und Verbände hinsichtlich eines interkantonalen Austausches

zwecks Planung und Umsetzung des Vollzugs wurde auch durch den Kanton Graubünden nicht hinreichend genutzt. Zwar haben sich die Polizeikommandantinnen und Polizeikommandanten schweizweit sowie regional in der KKPKS koordiniert, um den operativ-taktischen Vollzug möglichst zu harmonisieren. Allerdings fanden über den Schweizer Gemeindeverband (SGV) und Städteverband (SSV) sowie anderen Gremien wenig Austausch hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung und Umsetzung von Bundesverordnungen statt.²¹⁷ Zugleich zeigten sich die Städte und Gemeinden kritisch gegenüber den knappen Fristen und der mangelnden Berücksichtigung der Vollzugsherausforderungen in die Entwicklung von Bundesverordnungen und mehrsprachigen Umsetzungshilfen. Im Fall der Pandemie kam ein Wettbewerb zwischen den Kantonen im Über- beziehungsweise Unterbieten von Massnahmen hinzu, der dem Vertrauen und der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen auf der politisch-strategischen und fachlich-operativen Ebene schadete.

In Zukunft sollte der Kanton Graubünden zusammen mit anderen Kantonen die Möglichkeit des Austauschs in vollzugsrelevanten Konferenzen bei der Bewältigung von Krisen mit regionaler oder nationaler Tragweite zugunsten der Städte und Gemeinden proaktiver nutzen. Interkantonale Lerneffekte und die Harmonisierung von Massnahmen sind gerade auf der regionalen und operativ-taktischen Ebene sinnvoll. Knappe Ressourcen in den Kantonen könnten somit bei einer unzureichenden Fristsetzung seitens des Bundes gespart und eine breitere Akzeptanz der Massnahmen in der Bevölkerung erreicht werden.

4.7.3 Organisation und Kommunikation

Empfehlung 51

Der Bund und die Kantone sollten die Verantwortlichkeiten und Schnittstellen der Krisenorganisationen auf den beiden Staatsebenen eindeutig definieren.

Betroffene Behörden: Bundesbehörden, Generalsekretariate, AMZ, relevante Dienststellen

Die erfolgreiche Bewältigung von Krisen mit nationaler Tragweite setzt eine effiziente und planbare Zusammenarbeit von Bund und Kantonen voraus. Der dynamische Verlauf von Krisen erfordert zwar eine gewisse Flexibilität auf den jeweiligen Staatsebenen in der Umsetzung von Planungsgrundlagen im Ereignisfall. Die Verantwortlichkeiten und Schnittstellen für die Zusammenarbeit zwischen den beiden Staatsebenen sollten jedoch bereits in der Vorsorge definiert und im Ereignisfall gemäss Planungsgrundlagen eingesetzt werden.

Die Krisenorganisation auf Stufe Bund wurde in der Coronavirus-Pandemie nicht gemäss Planungsgrundlagen eingesetzt und hat damit die Zusammenarbeit mit den Kantonen insbesondere in der ersten Phase der Pandemie erschwert. Der sequenzielle Einsatz verschiedener Krisenstäbe auf Bundesebene – von der BAG TF über den BSTB bis hin zum KSBC – mit unklaren oder überlappenden Mandaten hat zu hohen Unsicherheiten innerhalb und zwischen den beiden Staatsebenen geführt.²¹⁸ Es mag sowohl auf der politisch-strategischen Ebene als auch auf der fachlich-operativen Ebene gute Gründe gegeben haben für die frequenten Führungswechsel und die Entscheidung gegen den BSTB als Einsatzorgan gemäss EpG für die Koordination der Ressourcen des Bundes sowie die Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen zuhanden des Bundesrats. Mit der Einsetzung des KSBC als federführenden Krisenstab auf Bundesebene und dem BSTB als freischwebendes Organ ohne ein klares Mandat in der Krisenorganisation des Bundes konnte dieser seine Scharnierfunktion zwischen Bund und Kantonen in der Krisenbewältigung nicht gemäss beübter Planungsgrundlagen erfüllen. Dezentrale und Ad-hoc-Lösungen dominierten auch die operationelle Ebene des Krisenmanagements auf Stufe Bund, mit mehr als 20 Krisenstäben und Taskforces auf den verschiedenen Verwaltungsebenen im weiteren Verlauf der Pandemie.²¹⁹ Zugleich gab es zu keinem Zeitpunkt in der Krise ein umfassendes und thematisch gegliedertes Kontaktregister seitens des Bundes.²²⁰ Den Kantonen fehlte somit eine klare und sachkundige Einflugschneise für strategische und operative Angelegenheiten.

Unklare Verantwortlichkeiten und zahlreiche Führungswechsel auf Stufe Kantone haben die Zusammenarbeit der beiden Staatsebenen zusätzlich erschwert.²²¹ Die Krisenorganisationen der Kantone waren nicht einheitlich aufgestellt. Zwar haben nahezu alle Kantone spätestens mit der Ausrufung der ausserordentlichen Lage durch den Bundesrat am 16. März 2020 Führungsorgane oder Sonderstäbe zur Bewältigung der Pandemie eingesetzt. Die fachliche Konfiguration, operative Führung, Kompetenzen auf der strategischen Stufe, sowie Verantwortlichkeiten in der Zusammenarbeit mit dem Bund waren zwischen diesen Organen jedoch höchst unterschiedlich.²²² Zudem waren die kantonalen Krisenorganisationen im weiteren Verlauf der Pandemie von häufigen Mutationen und Führungswechseln betroffen. Unklarheiten seitens des Bundes und Meinungsverschiedenheiten unter den Kantonen hinsichtlich der Rolle der interkantonalen Konferenzen in der Konsolidierung des kantonalen Meinungsbilds bei Vernehmlassungen erschwerten den Einbezug der Kantone in das strategische Krisenmanagement des Bundes zusätzlich.

Schnittstellen zwischen den Krisenorganisationen des Bundes und der Kantone sollten gefährdungsunabhängig geplant und im Krisenfall konsequent gelebt werden. Entsprechende Schnittstellen müssen für das ge-

samte Spektrum an technisch-, gesellschaftlich- und natürlichen Gefährdungen tauglich und im Rahmen von kantonalen oder nationalen Übungen hinreichend erprobt sein. Zudem sollte unmittelbar nach Eintritt eines Ereignisses von nationaler Tragweite ein Kontaktregister geschaffen werden, das themenspezifische Anlaufstellen in den Krisenorganen auf Stufe Bund und Kantone bezeichnet und laufend aktualisiert wird.²²³ Führungswechsel und Ad-hoc-Mutationen der Krisenorgane auf beiden Staatsebenen können somit transparent erfasst und die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen effizienter gestaltet werden.

Empfehlung 52

Der Bund und die Kantone sollten die Benutzerfreundlichkeit der nationalen und kantonalen Lagedarstellungssysteme erhöhen und mögliche Schnittstellen zwischen den Systemen prüfen.

Betroffene Behörden: Bundesbehörden, AMZ, KAPO, AFI

Erfolgreiches Krisenmanagement durch Bund und Kantone bedingt ein stufengerechtes, integrales und benutzerfreundliches Lagebild. Das im Bedarfsfall auf Bundesebene durch die Nationale Alarmzentrale (NAZ) mehrmals täglich erstellte, verdichtete Lagebild aus den Teil- und Fachlagen der Bundesbehörden, Kantone und Betreiber kritischer Infrastrukturen wird Partnern von Bund und Kantonen über die Plattform Elektronischen Lagedarstellung (ELD) zugänglich gemacht. Da die NAZ keine Prognosen oder Trendantizipierungen vornimmt, ist die ELD aus kantonaler Sicht vornehmlich ein Content-Management-System mit passiver Informationshinterlegung.²²⁴ Bereits Ende Januar 2020 wurde in der ELD ein Ereignis für die Coronavirus-Pandemie eröffnet.²²⁵ Ab März 2020 diente die ELD als Plattform für den Austausch von Lageinformationen, welche die Kantone für ihre eigenen Lageanalysen nutzen konnten.²²⁶ Seit 2016 steht auf kantonaler Ebene mit dem Lage-, Führungs- und Informationssystem (LA-FIS) parallel dazu eine Plattform für die Darstellung und Teilung eines gemeinsamen Lagebilds zur inner- und vor allem interkantonalen Zusammenarbeit in der Krisenbewältigung zur Verfügung. Den Kantonen steht es frei, welche Inhalte sie auf diesem System teilen. Die Kantone nutzten dieses System während der Coronavirus-Pandemie in unterschiedlichem Masse.

Aufgrund des Verzichts auf Prognosen und Trendantizipierungen ausserhalb des Gesundheitsbereichs hing der Wert der ELD für die Lagebeurteilung und Strategieentwicklung der Kantone in der Pandemie primär von der Qualität und Dienlichkeit der hochgeladenen Teil- und Fachlagen auf der Plattform ab. Die Befragten bewerteten den Nutzen der ELD für politisch-strategische Entscheidungen auf kantonaler Ebene als eher begrenzt.

Aufgrund der schieren Masse an oft allgemeinen und zu wenig spezifischen Informationen bezeichneten sie das System ausserdem als teilweise unübersichtlich und nur beschränkt benutzerfreundlich. Der Mehrwert von LAFIS für die strategische und operative Ebene war gleichfalls stark kantonsgtrieben, da die Qualität und Dienlichkeit der Plattform von der Teilnahme und Informationsbereitschaft der einzelnen Kantone abhing. Der Umfang und die Detailtiefe der gelieferten Informationen variierte zwischen den Kantonen, was die Nutzung der Plattform erschwerte. Zwischen ELD und LAFIS besteht ausserdem keine Interoperabilität und Vernetzung, was zu Redundanzen und Doppelprüfungen führen kann.

Die Nutzung beider Systeme durch die Kantone würde durch gestraffte beziehungsweise noch gezieltere, auf die jeweilige Ereignisbewältigung und Adressaten der Lage zugeschnittene Inhalte effizienter werden. Die Benutzerfreundlichkeit von LAFIS würde speziell von einer stärkeren Vereinheitlichung der Granularität der geteilten Informationen profitieren. Dies käme nicht zuletzt auch der Miliztauglichkeit der Systeme und somit der Aufwuchs- und Durchhaltefähigkeit der Krisenorgane auf allen Ebenen zugute. Schnittstellen zwischen den Systemen könnten ebenfalls helfen die Benutzerfreundlichkeit zu verbessern, indem Doppelprüfungen bei geteilten Informationen verringert und dadurch der Aufwand für die Datenlieferungen und -ablage sowie die Informationsflut insgesamt reduziert würden.²²⁷ Durch die Schaffung von Schnittstellen zwischen ELD und LAFIS könnten die Lagedarstellungssysteme weiterhin stufengerecht konzipiert bleiben, aber zugleich einem unkoordinierten Nebeneinander verschiedener Lagebilder bei grösseren Krisen entgegengewirkt werden, für ein effizienteres Krisenmanagement über alle Staatsebenen hinweg.

5 Fazit

Die durch den Kanton Graubünden gewonnenen Erkenntnisse in der Bewältigung der Coronavirus-Pandemie und die daraus abgeleiteten Empfehlungen der vorliegenden Evaluation bieten eine umfassende Grundlage für die nachhaltige Weiterentwicklung der kantonalen Krisenorganisation. Die frühe Initiative der Bündner Regierung, die Pandemie nicht nur als Herausforderung zu sehen, sondern sie mithilfe externer Unterstützung auch als Chance für eine evidenzbasierte Transformation der Krisenorganisation zu nutzen, unterstreicht die Innovationsbereitschaft der politisch-strategischen Ebene des Kantons. Dieselbe Offenheit für Lerneffekte wird im Kanton auch von der operativ-fachlichen Ebene reflektiert und war bei jedem Schritt der Erarbeitung dieser Evaluation durch eine transparente und konstruktive Zusammenarbeit zu spüren. Diesen Reformwillen und die identifizierten Optimierungspotenziale gilt es nun in der Nachbereitung der grössten gesamtgesellschaftlichen Krise in der jüngeren Geschichte der Schweiz zu nutzen und die Krisenorganisation des Kantons im Hinblick auf das gesamte Gefährdungsspektrum nachhaltig zu stärken.

Die Erkenntnisse und Empfehlungen dieser Evaluation bieten zudem wertvolle Anhaltspunkte für andere Kantone sowie relevante Bundesbehörden. Die identifizierten Defizite und Entwicklungspotenziale des Kantons Graubünden sowohl in der Krisenvorsorge als auch in der Krisenbewältigung beschränken sich nicht auf diesen Kanton. Analoge Problemerfassungen finden sich ebenfalls in vorläufigen oder abgeschlossenen Evaluationen anderer Kantone, interkantonaler Konferenzen und relevanter Bundesstellen. Die umfassenden Empfehlungen dieses Berichts bieten somit auch Lehren und Blaupausen für strategische und operative Innovationen auf den unterschiedlichen Staatsebenen. Die Verantwortlichen im Kanton Graubünden können und sollten sich bei der Gestaltung dieses Wissenstransfers einbringen und die Zukunft des Schweizer Krisenmanagements aktiv mitgestalten.

6 Annex I

Für diese Evaluation befragte Personen

Gianfranco Albertini: Vizekommandant, Kantonspolizei (KAPO) Graubünden

Roland Bollin: Leiter Internationales und Stv. Stabschef, Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS)

Simon Bott: Generalsekretär, Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartement (EKUD) des Kantons Graubünden

Martin Bühler: Chef Kantonaler Führungsstab (KFS) Graubünden und Leiter, Amt für Militär und Zivilschutz (AMZ) des Kantons Graubünden

Alexa Caduff: Bevölkerungsschutz-Koordinatorin, Amt für Militär und Zivilschutz (AMZ) des Kantons Graubünden

Marcus Caduff: Regierungsrat und Vorsteher des Departements für Volkswirtschaft und Soziales (DVS) des Kantons Graubünden

Bruno Casutt: Leiter Bevölkerungsschutz / Dienste und Stv. Leiter Amt für Militär und Zivilschutz (AMZ) des Kantons Graubünden

Gino Clavuot: Bevölkerungsschutz-Koordinator, Amt für Militär und Zivilschutz (AMZ) des Kantons Graubünden

Vinzenz Graf: Stabschef Kantonaler Führungsstab Luzern und Feuerwehrinspektor, Gebäudeversicherung Luzern (GVL)

Hans Guggisberg: Chef Fachbereich Bundesstab und Stabschef Bundesstab Bevölkerungsschutz, Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS)

Fernando Guntern: Leiter, Personalamt (PA) des Kantons Graubünden

Roland Hemmi: Stv. Polizeikommandant und Leiter Katastrophenorganisation, Stadt Chur

Rudolf Leuthold: Leiter, Gesundheitsamt (GA) des Kantons Graubünden

Urban Maissen: Leiter, Amt für Wald und Naturgefahren (AWN) des Kantons Graubünden

Marco Michel: Stadtschreiber, Stadt Chur / ehemaliger Chef Gemeindeführungsstab St. Moritz

Peter Peyer: Regierungsrat und Vorsteher des Departements für Justiz, Sicherheit und Gesundheit (DJSG) des Kantons Graubünden

Christian Rathgeb: Regierungsrat und Vorsteher des Departements für Finanzen und Gemeinden (DFG), Präsident der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)

Hans-Peter Risch: Generalsekretär Gesundheit, Bevölkerungsschutz und Militär, Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit (DJSG) des Kantons Graubünden

Walter Schlegel: Kommandant, Kantonspolizei (KAPO) Graubünden

Larissa Schneider: Assistentin, Personalamt (PA) des Kantons Graubünden

Dominik Schwerzmann: Stabschef Kantonale Führungsorganisation Zürich und Chef Bevölkerungsschutzabteilung, Kantonspolizei (KAPO) Zürich

Anita Senti: Leiterin Kommunikation, Kantonspolizei (KAPO) Graubünden

Adrian Sommer: Projektleiter Kommando, Kantonspolizei (KAPO) Graubünden

Daniel Spadin: Kanzleidirektor, Standeskanzlei (STAKA) des Kantons Graubünden

Paul Winiker: Chef Kantonaler Führungsstab Luzern, Regierungsrat und Vorsteher des Justiz- und Sicherheitsdepartements (JSD) des Kantons Luzern

7 Annex II

Übersicht aller Empfehlungen, inklusive Seitenverweisen

3 Krisenvorsorge

3.1 Krisenorganisation

3.1.1 Führung

Empfehlung 1

Das AMZ sollte die operative Stabsarbeit des KFS von der strategischen Führung des Stabs trennen. Die neu zu schaffende Funktion eines Stabschefs oder einer Stabschefin sollte die operative Stabsarbeit des KFS verantworten.

Betroffene Behörden: AMZ, KAPO, AWN

siehe Seite 14

Empfehlung 2

Das AMZ sollte eine neue KFS-Stabsstelle unter Leitung des Stabschefs oder der Stabschefin schaffen, die alle für den KFS relevanten Aufgaben in der Vorsorge koordiniert.

Betroffene Behörden: AMZ, KAPO, AWN

siehe Seite 15

3.1.2 Stabskonfiguration

Empfehlung 3

Das PA und das AFI sollten Teil des KFS-Kernstabs werden. Eine Aufnahme der STAKA in den KFS-Kernstab sollte geprüft werden.

Betroffene Behörden: STAKA, AMZ, PA, AFI

siehe Seite 15

Empfehlung 4

Der Leiter oder die Leiterin des AMZ sollte den KFS in allen Phasen führen.

Betroffene Behörden: AMZ, KAPO

siehe Seite 16

Empfehlung 5

Die am stärksten betroffene Dienststelle sollte die Stellvertretung des Chefs oder der Chefin des KFS in der Akut- und Wiederherstellungsphase übernehmen.

Betroffene Behörden: AMZ, AWN, KAPO,

relevante Dienststellen

siehe Seite 17

3.1.3 Stabsleistungen

Empfehlung 6

Die Regierung sollte dem KFS die Gesamteinsatzleitung bei Ereignissen der besonderen Lage unabhängig von der jeweiligen Phase übertragen können.

Betroffene Behörden: Regierung, AMZ

siehe Seite 18

Empfehlung 7

Das AMZ sollte die Streichung der Unterteilung in Akut- und Wiederherstellungsphase im BSG und in der VOzBSG prüfen.

Betroffene Behörden: Regierung, AMZ, KAPO, AWN, relevante Dienststellen

siehe Seite 18

3.2 Risikomanagement und Kontinuitätsplanung

Empfehlung 8

Die neue KFS-Stabsstelle sollte das kantonale Risikomanagement im Bevölkerungsschutz ganzheitlich bearbeiten und verwaltungsübergreifend koordinieren.

Betroffene Behörden: AMZ, relevante Dienststellen

siehe Seite 19

Empfehlung 9

Dem PA sollte in der VOzBSG die Verantwortung für das betriebliche Kontinuitätsmanagement des Kantons in der Vorsorge und der Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Lage zugewiesen werden.

Betroffene Behörden: PA, AMZ

siehe Seite 20

Empfehlung 10

Das PA sollte einen kantonalen Leitfaden für die Erarbeitung von Konzepten für das betriebliche Kontinuitätsmanagement auf Stufe Gemeinden entwickeln.

Betroffene Behörden: PA, AMZ, Gemeinden

siehe Seite 21

3.3 Krisenkommunikation

Empfehlung 11

Das AMZ sollte in Zusammenarbeit mit der STAKA und der KAPO ein kantonales Krisenkommunikationskonzept und entsprechende operative Leitfäden entwickeln.

Betroffene Behörden: STAKA, AMZ, KAPO

[siehe Seite 22](#)

Empfehlung 17

Das AMZ sollte in Zusammenarbeit mit allen relevanten Partnern ein wiederkehrendes mehrjähriges Programm für kantonale Übungen entwickeln und umsetzen.

Betroffene Behörden: AMZ, relevante Dienststellen

[siehe Seite 27](#)

Empfehlung 12

Das AMZ sollte sicherstellen, dass das kantonale Krisenkommunikationskonzept ebenfalls die Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Ereignissen auf dem Gemeindegebiet umfasst.

Betroffene Behörden: STAKA, AMZ, KAPO, Gemeinden

[siehe Seite 23](#)

Empfehlung 18

Kantonale Übungen sollten neben der fachlichen auch die politische Ebene beüben.

Betroffene Behörden: Regierung, Generalsekretariate, AMZ

[siehe Seite 28](#)

Empfehlung 13

Das AMZ sollte in enger Abstimmung mit der Regierung, dem EKUD sowie der STAKA neue Richtlinien für den Gebrauch der drei kantonalen Amtssprachen in der internen und externen Krisenkommunikation entwickeln.

Betroffene Behörden: Regierung, STAKA, EKUD, AMZ

[siehe Seite 24](#)

Empfehlung 19

Kantonale Übungen sollten neben der Initialisierung auch die Aufwuchs- und Durchhaltefähigkeit beüben.

Betroffene Behörden: AMZ, relevante Dienststellen

[siehe Seite 29](#)

3.4 Ausbildungen und Übungen

Empfehlung 14

Das PA sollte in Abstimmung mit dem AMZ für kantonale Mitarbeitende Weiterbildungsmöglichkeiten im Bereich der Krisenkommunikation schaffen.

Betroffene Behörden: PA, AMZ, relevante Dienststellen

[siehe Seite 25](#)

3.5 Zusammenarbeit Kantone und Bund

Empfehlung 20

Der Kanton Graubünden sollte relevante interkantonale Konferenzen stärker für die Krisenvorsorge nutzen. Dazu sollten entweder bestehende Fachgruppen verwendet oder neue Gefässe geschaffen werden.

Betroffene Behörden: Regierung, Generalsekretariate, AMZ, relevante Dienststellen

[siehe Seite 30](#)

Empfehlung 15

Das AMZ sollte eine praxisorientierte Krisenkommunikationsübung in ihren eintägigen Medienkurs für GFS integrieren.

Betroffene Behörden: AMZ, Gemeinden

[siehe Seite 26](#)

Empfehlung 21

Der Kanton Graubünden sollte kantonale Übungen durch das Bundesamt für Bevölkerungsschutz begleiten und evaluieren lassen.

Betroffene Behörden: Bundesbehörden, AMZ

[siehe Seite 30](#)

Empfehlung 16

Das AMZ sollte einen der beiden halbjährlichen KFS-Weiterbildungstage konsequent zur Übung nutzen.

Betroffene Behörden: AMZ, relevante Dienststellen

[siehe Seite 27](#)

Empfehlung 22

Der Bund und die Kantone sollten die Verantwortlichkeiten und Schnittstellen in der Krisenvorsorge auf den beiden Staatsebenen eindeutig definieren.

Betroffene Behörden: Bundesbehörden, Regierung, AMZ, relevante Dienststellen

[siehe Seite 31](#)

4 Krisenbewältigung

4.1 Initialisierung

Empfehlung 23

Das AMZ sollte die Prozesse für die Initialisierung des KFS definieren und alle Vorbereitungen für dessen schnelles Aufgebot treffen.

Betroffene Behörden: AMZ, relevante Dienststellen

siehe Seite 33

Empfehlung 28

Das AMZ sollte in Zusammenarbeit mit dem AFI die digitalen Plattformen und Infrastrukturen des KFS jederzeit einsatzbereit halten.

Betroffene Behörden: AMZ, AFI

siehe Seite 36

Empfehlung 24

Das AMZ sollte Prozesse und Verantwortlichkeiten für den Initialisierungsrapport im Reglement des KFS definieren, an dem über das Aufgebot und die Konfiguration des KFS beraten wird.

Betroffene Behörden: AMZ, KAPO, relevante Dienststellen

siehe Seite 33

Empfehlung 29

Das AMZ sollte den punktuellen Einsatz ausgewählter Gemeinden in den KFS prüfen.

Betroffene Behörden: AMZ, Gemeinden

siehe Seite 36

4.2.2 Personalbörse

Empfehlung 30

Das PA sollte eine Personalbörse als Teil des betrieblichen Kontinuitätsmanagements der kantonalen Verwaltung aufbauen.

Betroffene Behörden: Generalsekretariate, PA, relevante Dienststellen

siehe Seite 37

Empfehlung 31

Das PA sollte für kantonale Mitarbeitende und Dienststellenleitende Anreize für eine proaktive Nutzung der Personalbörse schaffen.

Betroffene Behörden: Generalsekretariate, PA, relevante Dienststellen

siehe Seite 38

4.2.3 Querschnittsleistungen

Empfehlung 32

Das AMZ sollte in Zusammenarbeit mit der STAKA und dem PA Prozesse für einen aufwuchsfähigen Übersetzungsdiensst mittels interner und externer Ressourcen definieren.

Betroffene Behörden: STAKA, AMZ, PA, relevante Dienststellen

siehe Seite 38

4.2 Aufwuchsfähigkeit

4.2.1 Verwaltungsübergreifende Zusammenarbeit

Empfehlung 27

Das AMZ sollte die Organisation des KFS mittels Einsatzabschnitten verstetigen.

Betroffene Behörden: AMZ, relevante Dienststellen

siehe Seite 35

Empfehlung 33

Das AMZ sollte in Zusammenarbeit mit dem PA verwaltungsinterne Prozesse für einen aufwuchsfähigen Rechtsdienst des KFS definieren.

Betroffene Behörden: Generalsekretariate, AMZ, PA

siehe Seite 39

4.3 Durchhaltefähigkeit

Empfehlung 34

Die Stellvertreterregelungen für alle Mitarbeitenden in der kantonalen Krisenorganisation sollten vorbereitet sein und in der Krise gelebt werden.

Betroffene Behörden: AMZ, relevante Dienststellen

[siehe Seite 40](#)

Empfehlung 35

Die verantwortlichen Stellen sollten relevante Prozesse und Sitzungen zwingend dokumentieren und verwaltungsintern zugänglich machen.

Betroffene Behörden: AMZ, relevante Dienststellen

[siehe Seite 40](#)

Empfehlung 36

Das PA sollte das Modell der Vertrauensarbeitszeit durch flexible finanzielle Kompensation von Führungsverantwortlichen bei besonderen oder ausserordentlichen Lagen ergänzen.

Betroffene Behörden: PA, relevante Dienststellen

[siehe Seite 41](#)

4.4 Stabsarbeit und Führungssteuerung

Empfehlung 37

Die KFS-Stabsstelle sollte die Stabsarbeit und Lagedarstellung standardisieren und professionalisieren.

Betroffene Behörde: AMZ

[siehe Seite 41](#)

Empfehlung 38

Die Vertretung der Einsatzabschnitte an den KFS-Rapporten sollte hierarchisch möglichst hoch und stufengerecht sein.

Betroffene Behörden: Regierung, Generalsekretariate, AMZ, relevante Dienststellen

[siehe Seite 42](#)

Empfehlung 39

Die Schaffung einer Weisungsbefugnis des Chefs oder der Chefin des KFS gegenüber den im Stab vertretenen Dienststellen in einer ausserordentlichen Lage sollte geprüft werden.

Betroffene Behörden: Regierung, Generalsekretariate, AMZ, relevante Dienststellen

[siehe Seite 43](#)

Empfehlung 40

Eine Erhöhung der Abzeichnungsvollmacht des Chefs oder der Chefin des KFS in der ausserordentlichen Lage sollte geprüft werden.

Betroffene Behörden: Regierung, AMZ

[siehe Seite 43](#)

4.5 Externe Krisenkommunikation

4.5.1 Organisation

Empfehlung 41

Das AMZ sollte in Zusammenarbeit mit der STAKA die Kommunikationsdrehscheibe als festen Bestandteil in die kantonale Krisenorganisation integrieren und operative Einsatzleitfäden entwickeln.

Betroffene Behörden: STAKA, Generalsekretariate, AMZ, relevante Dienststellen

[siehe Seite 44](#)

4.5.2 Ressourcen

Empfehlung 42

Das AMZ sollte in Zusammenarbeit mit den Generalsekretariaten, der STAKA und dem PA die Aufwuchs- und Durchhaltefähigkeit der Krisenkommunikation durch die Definition interner und externer Kapazitäten sicherstellen.

Betroffene Behörden: STAKA, Generalsekretariate, AMZ, PA, relevante Dienststellen

[siehe Seite 45](#)

4.6 Interne Krisenkommunikation

4.6.1 Kantonale Verwaltung

Empfehlung 43

Das PA und das AMZ sollten in Zusammenarbeit mit der STAKA die Verantwortlichkeiten und Prozesse einer stufengerechten Krisenkommunikation innerhalb der Verwaltung im kantonalen Krisenkommunikationskonzept definieren.

Betroffene Behörden: STAKA, Generalsekretariate, PA, AMZ, relevante Dienststellen

[siehe Seite 45](#)

Empfehlung 44

Das AMZ sollte in Zusammenarbeit mit dem PA im kantonalen Krisenkommunikationskonzept einen Verteiler der KFS-Rapportsprotokolle für alle relevanten Führungspositionen in der Verwaltung definieren, die nicht Teil des KFS sind.

Betroffene Behörden: AMZ, PA

[siehe Seite 46](#)

4.6.2 Gemeinden

Empfehlung 45

Das AMZ sollte die Verantwortlichkeiten und Prozesse der Krisenkommunikation mit den Gemeinden im kantonalen Krisenkommunikationskonzept definieren.

Betroffene Behörden: AMZ, Gemeinden

siehe Seite 47

Empfehlung 46

Das AMZ in Zusammenarbeit mit dem AFI sollte den «Team Room» für die Krisenkommunikation mit den Gemeinden weiterentwickeln und durch interaktive Elemente ergänzen.

Betroffene Behörden: AMZ, AFI, Gemeinden *siehe Seite 48*

4.7 Zusammenarbeit Kantone und Bund

4.7.1 Rechtssetzung

Empfehlung 47

Der Bund sollte hinreichende Konsultationsfristen ermöglichen und mit den Kantonen die Weiterentwicklung von elektronischen Instrumenten zu deren Durchführung prüfen.

Betroffene Behörden: Bundesbehörden, Regierung, STAKA, Generalsekretariate

siehe Seite 48

Empfehlung 48

Die Bundesbehörden sollten bei der Fristsetzung von Bundesverordnungen und der Ausgestaltung der Umsetzungshilfen den Vollzug auf der Kantons- und Gemeindeebene stärker mitdenken.

Betroffene Behörden: Bundesbehörden, Generalsekretariate, relevante Dienststellen, Gemeinden *siehe Seite 49*

4.7.2 Interkantonale Konferenzen

Empfehlung 49

Der Kanton Graubünden sollte gemeinsam mit anderen Kantonen eine Schärfung des Rollenverständnisses von relevanten interkantonalen Konferenzen in der Krisenbewältigung vorantreiben.

Betroffene Behörden: Regierung, Generalsekretariate, AMZ, relevante Dienststellen *siehe Seite 50*

Empfehlung 50

Der Kanton Graubünden sollte interkantonale Konferenzen aktiver zur Planung und Umsetzung von möglichen Bundesverordnungen nutzen.

Betroffene Behörden: Regierung, Generalsekretariate, AMZ, relevante Dienststellen, Gemeinden *siehe Seite 51*

4.7.3 Organisation und Kommunikation

Empfehlung 51

Der Bund und die Kantone sollten die Verantwortlichkeiten und Schnittstellen der Krisenorganisationen auf den beiden Staatsebenen eindeutig definieren.

Betroffene Behörden: Bundesbehörden, Generalsekretariate, AMZ, relevante Dienststellen

siehe Seite 51

Empfehlung 52

Der Bund und die Kantone sollten die Benutzerfreundlichkeit der nationalen und kantonalen Lagedarstellungssysteme erhöhen und mögliche Schnittstellen zwischen den Systemen prüfen.

Betroffene Behörden: Bundesbehörden, AMZ, KAPO, AFI

siehe Seite 52

8 Bibliographie

- 1 Marcel Gyr, «Lange stand Graubünden mit seiner Massenteststrategie alleine da – jetzt vollzieht das BAG eine Kehrtwende», in: *Neue Zürcher Zeitung*, 25.01.2021.
- 2 World Health Organization (WHO), *WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard*, covid19.who.int, 2022.
- 3 «IMF sees cost of COVID pandemic rising beyond \$12.5 trillion estimate», *Reuters*, 2022.
- 4 Bundesamt für Gesundheit (BAG), *Covid-19 Schweiz: Informationen zur aktuellen Lage*, covid19.admin.ch, April 2022.
- 5 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Switzerland Economic Snapshot*, oecd.org, 2022; Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *OECD Economic Surveys: Switzerland 2022*, oecd-library.org, 20.01.2022.
- 6 Isabel Z. Martínez et al., «Corona und Ungleichheit in der Schweiz», *Konjunkturforschungsstelle KOF*, KOF Studien Nr. 161, Februar 2021; Bundesrat, *Coronavirus: Bundesrat verabschiedet Botschaft zum Abbau der Corona-Schulden*, 18.03.2022.
- 7 EBP Schweiz AG und Amt für Militär und Zivilschutz Graubünden (AMZ), *Gefährdungsanalyse Kanton Graubünden*, 13.10.2014, S. IV und 2f.
- 8 EBP Schweiz AG und Bundesamt für Bevölkerungsschutz, *Was der Klimawandel für den Schweizer Bevölkerungsschutz bedeutet*, 2021, S. 12–23.
- 9 EBP und AMZ, *Gefährdungsanalyse*, 2014.
- 10 Standeskanzlei Graubünden, *Bilanz des Einsatzes zu Bekämpfung der Waldbrände im Misox und im Calancatal*, gr.ch, 30.01.2017; Kantonspolizei Graubünden, *Bondo: Bergsturz und Rüfenniedergang – Abschlussmeldung*, gr.ch, 28.08.2017.
- 11 Regierung des Kantons Graubünden, *Coronavirus (COVID-19): Durchführung einer umfassenden Gefährdungsanalyse Pandemie und Erarbeitung einer risikobasierten Massnahmenplanung zum Schutz der Bevölkerung des Kantons Graubünden*, Regierungsbeschluss (RB) Nr. 426, 19.05.2020.
- 12 Jan Thiel, «Das Dilemma der WHO im globalen Seuchenschutz», in: *CSA Analysen zur Sicherheitspolitik* 268 (2020); Jan Thiel, «COVID-19 und das Krisenmanagement der WHO», in: *VEREINTE NATIONEN* 2 (2021), S. 51–56; Christine Eriksen / Andrin Hauri / Jan Thiel / Benjamin Scharte, *An Evaluation of Switzerland becoming a Participating State of the European Union Civil Protection Mechanism* (Zürich: CSS/ETH, 2021).
- 13 Oliver Thränert / Benno Zogg (Hrsg.), *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik 2020* (Zürich: CSS, 2020).
- 14 EBP und AMZ, *Gefährdungsanalyse*, 2014, S. IV.
- 15 Diverse Dokumente zum Beispiel: Nachhalt Zemp, *Online-Befragung ANP-Gesundheit: Pretestbefunde* (Entwurf), 12.04.2021.
- 16 Lucy van Dorp et al., «Emergence of genomic diversity and recurrent mutations in SARS-CoV-2», *Infection, Genetics and Evolution* 83 (2020), 104351.
- 17 «Wuhan lockdown ‘unprecedented’ shows commitment to contain virus: WHO representative in China», *Reuters*, 23.01.2020.
- 18 World Health Organization (WHO), *Statement on the second meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV)*, who.int, 30.01.2020; World Health Organization (WHO), *Novel Coronavirus(2019-nCoV) Situation Report – 11*, 31.01.2020.
- 19 Gianfranco Spiteri et al., «First cases of coronavirus disease 2019 (COVID-19) in the WHO European Region, 24 January to 21 February», *Euro Surveill* 25:9 (2020), 2000178.
- 20 Bundesamt für Gesundheit (BAG), *Neues Coronavirus COVID-19: Erster bestätigter Fall in der Schweiz*, 25.02.2020.
- 21 Standeskanzlei Graubünden, *Coronavirus: Kanton ergreift präventive Massnahmen gegen Weiterverbreitung*, gr.ch, 27.02.2020.
- 22 *Epidemiengesetz (EpG, SR 818.101)* Art. 6.
- 23 Bundesrat, *Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19)*, 28.02.2020.

- 24 World Health Organization (WHO), *WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19–11 March 2020*, who.int, 11.03.2020.
- 25 Bundesrat, *Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19)*, 13.03.2020.
- 26 Standeskanzlei Graubünden, *Coronavirus: Regierung erklärt "ausserordentliche Lage" für Kanton Graubünden und erlässt einschneidende Massnahmen*, gr.ch, 13.03.2020.
- 27 Bundesrat, *Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19)*, 17.03.2020.
- 28 Bundesrat, *Coronavirus: Weitgehende Normalisierung und vereinfachte Grundregeln zum Schutz der Bevölkerung*, 19.06.2020.
- 29 Standeskanzlei Graubünden, *Regierungsmitteilung vom 04. Juni 2020*, gr.ch, 04.06.2020.
- 30 Standeskanzlei Graubünden, *Bewältigung Coronakrise: Vorsorgearbeiten zweite Welle praktisch abgeschlossen und Einreisemeldestelle eingerichtet*, gr.ch, 07.07.2020.
- 31 Standeskanzlei Graubünden, *Coronakrise: KFS ist bereit, Kommunikationsstelle wird ausgebaut*, gr.ch, 23.10.2020.
- 32 Bundesrat, *Coronavirus: weitere Massnahmen zur Eindämmung der Epidemie, Einführung von Schnelltests, Reisequarantäne neu geregelt*, 07.04.2022.
- 33 Standeskanzlei Graubünden, *Die Regierung erklärt die besondere Lage*, gr.ch, 29.10.2020.
- 34 Vgl. Hossein Gorji et al., *Results from Canton Grisons of Switzerland Suggest Repetitive Testing Reduces SARS-CoV-2 Incidence (February–March 2021)*, medrxiv.org, 16.07.2021; Kanton Graubünden / EMPA, *Mehr Ansteckungen in schlecht gelüfteten Klassenzimmern*, empa.ch, 09.12.2021; Hossein Gorji et al., *Projection of Healthcare Demands in Germany and Switzerland Urged by Omicron Wave (January–March 2022)*, medrxiv.org, 25.01.2022.
- 35 Standeskanzlei Graubünden, *Coronavirus: Regierung hebt kantonale Massnahmen auf*, gr.ch, 09.02.2022.
- 36 Bundesrat, *Coronavirus: Rückkehr in die normale Lage und Planung der Übergangsphase bis Frühling 2023*, 30.03.2022.
- 37 Standeskanzlei Graubünden, *Regierungsmitteilung vom 7. April 2022*, gr.ch, 07.04.2022.
- 38 BAG, *Covid-19 Schweiz*, covid19.admin.ch, 2022.
- 39 Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS), *Handbuch Führung im Bevölkerungsschutz FiBS*, März 2021, S. 6(2)–14(2), 36(2)–39(2).
- 40 Vgl. zum Beispiel: Aargauische Gebäudeversicherung, *«Der Kantonale Führungsstab des Kantons Aargau»*, in: *Newsletter Feuerwehrwesen Nr. 02/2020*, 2020; Kanton Bern, *Führungsorgane*, bsm.sid.be.ch, April 2022.; Kanton Luzern, *Organigramm KFS*, fuehrungsstab.lu.ch, April 2022.
- 41 Kantonaler Führungsstab (KFS), *Reglement Kantonaler Führungsstab Graubünden*, Ausgabe 07.04.2016, S. 4–6.
- 42 *Verordnung zum Bevölkerungsschutzgesetz (VOzBSG, BR 630.010)* Art. 8.
- 43 Interviews Herbst/Winter 2022 und erster Workshop.
- 44 *Ebd.*
- 45 *Ebd.*
- 46 BABS, *FiBS*, S. 36(2)–44(2).
- 47 *Bevölkerungsschutzgesetz des Kantons Graubünden (BSG, BR 630.000)* Art. 6, Abs. 4; KFS, *Reglement KFS*, S. 4.
- 48 *VOzBSG* Art. 5.
- 49 *BSG* Art. 6, Abs. 4; *VOzBSG* Art. 9.
- 50 Vgl. zum Beispiel Kanton Luzern: Kantonaler Führungsstab, *Tätigkeitsbericht 2018*, 2019, S. 2; Kanton Zug: *Gesetz betreffend den Schutz der Bevölkerung (BevSG, BGS 541.1)* Art. 22; Kanton Zürich: Kantonspolizei Zürich, *Geschäftsbericht 2020*, 2021, S. 54f.
- 51 *BevSG* Art. 22.
- 52 *VOzBSG* Art. 5 Abs. 2 lit. a. und Art. 9 Abs. 1 lit. a.
- 53 *VOzBSG* Art. 7 Abs. 1.
- 54 *VOzBSG* Art. 7 Abs. 2.

- 55 Regierung des Kantons Graubünden, *Coronavirus (COVID-19): Personalrechtliche Massnahmen*, RB Nr. 230, 20.03.2020.
- 56 Interviews Herbst/Winter 2022 und erster Workshop.
- 57 *Ebd.*
- 58 VOzBSG Art. 2 Abs. 1–3.
- 59 VOzBSG Art. 8.
- 60 Interviews Herbst/Winter 2022 und erster Workshop.
- 61 *Ebd.*
- 62 EBP und AMZ, *Gefährdungsanalyse*, 2014, S. 6f.
- 63 Regierung des Kantons Graubünden, *Coronavirus (COVID-19): Leitung Kantonaler Führungsstab (KFS)*, RB Nr. 181, 15.03.2020.
- 64 Vgl. KFS, *Tätigkeitsbericht 2018*, S. 14f.
- 65 VOzBSG Art. 8.
- 66 Interviews Herbst/Winter 2022 und erster Workshop.
- 67 *Ebd.*
- 68 Regierung Graubünden, RB Nr. 181, 2020.
- 69 BSG Art. 6 Abs. 1 und Abs. 2.
- 70 BSG Art. 6 Abs. 3.
- 71 Interviews Herbst/Winter 2022 und zweiter Workshop.
- 72 BSG Art. 11 Abs. 4 und Art. 12. Abs. 1 lit. e.
- 73 VOzBSG Art 8; vgl. auch Empfehlungen 4 und 5.
- 74 BSG Art. 7 Abs. 2 lit. a und lit. b.
- 75 BSG Art. 8 Abs. 1.
- 76 VOzBSG Art. 5 Abs. 1 und 2.
- 77 EBP und AMZ, *Gefährdungsanalyse*, 2014, S. 7.
- 78 Verordnung zum Integralen Risikomanagement bei Naturgefahren (IRMV, BR 920.150).
- 79 Kantonsarzt, *Influenza-Pandemieplan für den Kanton Graubünden*, Juni 2015.
- 80 Regierung des Kantons Graubünden, RB Nr. 426, 2020.
- 81 BSG Art. 8 Abs. 1 lit. m.
- 82 Regierung des Kantons Graubünden, *Botschaft der Regierung an den Grossen Rat*, Heft Nr. 14/2014–2015, S. 756.
- 83 VOzBSG Art. 16 Abs. 1.
- 84 Regierung des Kantons Graubünden, «*Arbeitssicherheit, betriebliche Gesundheit und betriebliches Kontinuitätsmanagement (BCM) für die Dienststellen der kantonalen Verwaltung*», RB Nr. 128, 05.03.2020.
- 85 Regierung des Kantons Graubünden, *Coronavirus (COVID-19) Priorisierung der Aufgaben, Geschäfte und Dienstleistungen des Kantons*, RB Nr. 232, 20.03.2020.
- 86 Kantonaler Führungsstab (KFS), *Führungsorganisation KFS* (PPT-Präsentation), 17.03.2020.
- 87 Regierung des Kantons Graubünden, *Arbeitssicherheit, betriebliche Gesundheit und betriebliches Kontinuitätsmanagement (BCM) für die Dienststellen der Kantonalen Verwaltung*, RB Nr. 400, 04.05.2021.
- 88 BSG Art. 7.
- 89 Amt für Gemeinden (AfG), *Entwicklung der Anzahl Gemeinden Graubündens, gr.ch*, Januar 2022.
- 90 Interviews Herbst/Winter 2022 und erster Workshop; BAG, *Pandemieplan – Handbuch für die betriebliche Vorbereitung*, 2019.
- 91 Regierung des Kantons Graubünden, *Regierungsprogramm und Finanzplan 2021–2024*, Heft Nr. 8 / 2019–2020, S. 442.
- 92 Interviews Herbst/Winter 2022 und erster Workshop.
- 93 Interviews Herbst / Winter 2022 und erster Workshop; Simon Kessler, *Auftragsnachbereitung Kommunikation – COVID-19 Pandemie, 2020 (1. Welle)*, kgms gmbh, 23.11.2020 (Entwurf), S. 4.

- 94 Regierung des Kantons Graubünden, Regierungsprogramm 2021–2024, 2020, S. 442.
- 95 Sprachengesetz des Kantons Graubünden (SpG, BR 492.100); Sprachenverordnung des Kantons Graubünden (SpV, BR 492.110).
- 96 SpV Art. 2.
- 97 Interviews Herbst/Winter 2022 und erster Workshop.
- 98 Bundesministerium des Innern (BMI), Leitfaden Krisenkommunikation, 07.12.2015, S. 22ff.
- 99 Regierung des Kantons Graubünden, Regierungsprogramm 2021–2024, 2020, S. 442.
- 100 BMI, Leitfaden Krisenkommunikation, 2015, S. 15.
- 101 Personalverordnung (PV, BR 170.410) Art. 62, Abs. 4.; Personalamt (PA), Zentrale Weiterbildung Kursprogramm 2021, gr.ch, April 2022.
- 102 Interviews Herbst/Winter 2022 und erster Workshop.
- 103 Schweizer Armee, Kommando MIKA, vtg.admin.ch, April 2022.
- 104 BSG Art. 7.
- 105 BSG Art. 5.
- 106 VOzBSG Art. 5 Abs. 2 lit. b.
- 107 BSG Art. 5 Abs. 3.
- 108 VOzBSG Art. 13 Abs. 1.
- 109 Interviews Herbst/Winter 2022 und erster Workshop.
- 110 Amt für Wald und Naturgefahren (AWN), Lokales Naturgefahrenmanagement, gr.ch, 2022.
- 111 Interviews Herbst/Winter 2022 und erster Workshop.
- 112 *Ebd.*
- 113 Sicherheitsverbund Schweiz SVS, Sicherheitsverbundübungen SVU, svs.admin.ch, April 2022.
- 114 Martin Haller, Stabsübung mit dem Kantonalen Führungsstab Graubünden, alertswiss Blog, 19.12.2016.
- 115 Martin Haller, «Üben für den Ernstfall», in: Bevölkerungsschutz, März 2014, S. 7–9.
- 116 Interviews Herbst/Winter 2022; Kantonaler Führungsstab, Tätigkeitsbericht 2019, 2020, S. 3–6; KFS, Tätigkeitsbericht 2018, S. 3–5; Claudio Passafaro, «Übungen in allen Dimensionen», in: Schweizerische Feuerwehrzeitung, 2016, S. 46–51.
- 117 Interviews Herbst/Winter 2022 und erster Workshop.
- 118 Bundeskanzlei (BK), Strategische Führungsübung (SFU), bk.admin.ch, April 2022.
- 119 Interviews Herbst/Winter 2022 und erster Workshop.
- 120 BABS, Die Bevölkerungsschutzkonferenz, babs.admin.ch, April 2022.
- 121 Interviews Herbst/Winter 2022 und erster Workshop.
- 122 Bundesamt für Umwelt (BAFU), Naturgefahrenberater: «Die Naturgewalten halten sich nicht an fixe Arbeitszeiten», bafu.admin.ch, April 2022.
- 123 Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK), Leitfaden für strategische Krisenmanagement-Übungen, Januar 2011, S. 7; Haller, «Üben für den Ernstfall», 2014, S. 8.
- 124 Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (BZG, SR 520.1) Art. 22.
- 125 Interviews Herbst/Winter 2022 und erster Workshop.
- 126 BABS, Interne Geschäftsplanung Bevölkerungsschutz BABS – Masterplan 2019, S. 92.
- 127 BABS, Nationale Risikoanalyse von Katastrophen und Notlagen, babs.admin.ch, April 2022.
- 128 BABS, Die Eidgenössische Kommission für ABC Schutz KomABC, babs.admin.ch, April 2022; Schweizer Armee, Koordinierter Sanitätsdienst (KSD), vtg.admin.ch, April 2022; BAG, Koordinationsorgan Epidemien-gesetz (Kor EpG), bag.admin.ch, April 2022.
- 129 Interface, Evaluation der Krisenbewältigung Covid-19 bis Sommer 2021 – Schlussbericht zuhanden des Bundesamts für Gesundheit, 04.02.2022, S. 86–89.

- 130 Andrin Hauri et al., «Pandemievorbereitung in der Schweiz: Krisenvorsorge als laufender Lernprozess», in: Oliver Thränert / Benno Zogg (Hrsg.), *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik 2020* (Zürich: CSS, 2020), S. 68ff.
- 131 KFS, *Reglement KFS*, S. 6 und 10.
- 132 Interviews Herbst/Winter 2022 und erster Workshop.
- 133 *Ebd*; Standeskanzlei Graubünden, Coronavirus, gr.ch, 13.03.2020.
- 134 KFS, *Reglement KFS*, S. 10.
- 135 Interviews Herbst/Winter 2022 und erster Workshop.
- 136 BABS, FiBS.
- 137 Vgl. BSG Art. 6 Abs. 4 lit. a-c; BSG Art. 17; VOzBSG Art. 5–8; KFS, *Reglement KFS*, S. 4.
- 138 Interviews Herbst/Winter 2022 und erster Workshop.
- 139 Kantonsrat St. Gallen, *Berichterstattung 2021 der Staatswirtschaftlichen Kommission (Bewältigung der «Corona-Krise»)*, 25.03.2021, S. 7f.
- 140 Andreas Wenger et al., «Schweizer Krisenmanagement: Die Coronavirus-Pandemie als fachliche und politische Lernchance», in: Oliver Thränert / Benno Zogg (Hrsg.), *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik 2020* (Zürich: CSS, 2020), S. 125ff.
- 141 KFS, *Reglement KFS*, S. 10f.
- 142 Interviews Herbst/Winter 2022 und erster Workshop.
- 143 BMI, Leitfaden Krisenkommunikation, 2015, S. 17.
- 144 BSG Art. 6 Abs. 2.
- 145 BSG Art. 12 Abs. 1 lit. e, Art. 12 Abs. 3; VOzBSG Art. 3 Abs. 1 lit. h, Art. 5 Abs. lit. a.
- 146 KFS, *Reglement KFS*.
- 147 Standeskanzlei Graubünden, Coronakrise, gr.ch, 23.10.2020.
- 148 KFS, *Reglement KFS*, S. 4.
- 149 VOzBSG Art. 7 Abs. 2.
- 150 Interviews Herbst/Winter 2022 und erster Workshop.
- 151 *Ebd*; KFS, *Führungsorganisation KFS* (PPT), März 2020; Kantonaler Führungsstab (KFS), SARS-CoV-2 2. Welle (PPT-Präsentation), 19.10.2020; Kantonaler Führungsstab (KFS), Einsatzkonzept KFS (Entwurf), 28.10.2020, S. 5; Kantonaler Führungsstab (KFS), Organigramm KFS EXIT_SOA_V1 (PDF), 23.06.2021.
- 152 Vgl. beispielsweise: kpm und bolz+partner, Management der Covid-19-Krise im Kanton Zürich, 17.02.2021, S. 29f.
- 153 Interviews Herbst/Winter 2022 und erster Workshop.
- 154 Regierung des Kantons Graubünden, Regierungsprogramm 2021–2024, 2020, S. 438.
- 155 Interviews Herbst/Winter 2022 und erster Workshop.
- 156 KFS, *Führungsorganisation KFS* (PPT), März 2020.
- 157 Vgl. kpm und bolz+partner, Management der Covid-19-Krise im Kanton Zürich, 2021, S. 29f; Kantonsrat St. Gallen, Berichterstattung 2021, S. 6–8, 10f.
- 158 Interviews Herbst / Winter 2022 und erster Workshop; Nachhalt Zemp, Zusammenfassung von Befunden aus der Befragung ANP-Gemeinden / Gemeindeführungsstäbe (28.9.–16.10.2020) mit 126 Teilnehmenden, 2021.
- 159 KFS, SARS-CoV-2 (PPT), Oktober 2020.
- 160 VOzBSG Art. 7 Abs. 2.
- 161 kpm und bolz+partner, Management der Covid-19-Krise im Kanton Zürich, 2021, S. 29f.
- 162 Standeskanzlei Graubünden, Kantonale Verwaltung fördert Gleichstellung, gr.ch, 07.07.2021.
- 163 Interviews Herbst/Winter 2022 und erster Workshop.
- 164 BSG Art. 8 Abs. 1 lit. m.
- 165 Interviews Herbst/Winter 2022 und erster Workshop.
- 166 *Ebd*.
- 167 *Ebd*.
- 168 SpG und SpV.
- 169 SpV Art. 2.

- 170 Interviews Herbst/Winter 2022 und erster Workshop.
- 171 *Ebd.*
- 172 BABS, FiBS, S. 24(3).
- 173 KFS, *Reglement KFS*, S. 4 und 9.
- 174 Interviews Herbst/Winter 2022 und erster Workshop.
- 175 *Ebd.*
- 176 *Ebd.*
- 177 Arbeitszeitverordnung (AzV, BR 170.415) Art. 15–21.
- 178 KFS, *Einsatzkonzept KFS* (Entwurf), Oktober 2020, S. 5.
- 179 vgl. erste Lageberichte wie zum Beispiel: Kantonaler Führungsstab (KFS), *Lage_Nr_04_Corona_KFS* (PDF), 04.03.2020.
- 180 Interviews Herbst/Winter 2022 und erster Workshop.
- 181 *Ebd.*
- 182 *Ebd.*
- 183 VOzBSG Art. 10 Abs. 1.
- 184 Interviews Herbst/Winter 2022 und erster Workshop.
- 185 Regierung des Kantons Graubünden, *Coronavirus (COVID-19) Information und Festlegung des weiteren Vorgehens*, RB Nr.177, 11.03.2020.
- 186 Interviews Herbst/Winter 2022 und erster Workshop.
- 187 Verordnung über den kantonalen Finanzhaushalt (FHV, BR 710.110) Art. 44 Abs. 3.
- 188 *Ebd.* Art. 44 Abs. 2.
- 189 Interviews Herbst/Winter 2022 und erster Workshop.
- 190 BMI, Leitfaden Krisenkommunikation, 2015, S.16.
- 191 Interviews Herbst/Winter 2022 und erster Workshop.
- 192 *Ebd.*
- 193 *Ebd.*
- 194 BMI, Leitfaden Krisenkommunikation, 2015, S.18f.
- 195 *Ebd.*
- 196 VOzBSG Art. 10 Abs. 1 lit. g.
- 197 Interviews Herbst/Winter 2022 und erster Workshop.
- 198 KFS, *Führungsorganisation KFS* (PPT), März 2020.
- 199 Interviews Herbst/Winter 2022 und erster Workshop.
- 200 *Ebd.*
- 201 Nachhalt Zemp, *Zusammenfassung von Befunden*, 2021, S. 7f.
- 202 EpG Art. 6 und 7.
- 203 Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren (VIG, SR 172.061) Art. 7 Abs. 4.
- 204 Interviews Herbst/Winter 2022 und erster Workshop.
- 205 *Ebd.*
- 206 *Ebd.*
- 207 BK, Bericht zur Auswertung des Krisenmanagements in der Covid-19-Pandemie, 11.12.2020, S. 20f.
- 208 Andreas Wenger et al., Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik 2020, S. 109f, 134.
- 209 *Ebd.* S. 126–133.
- 210 Interviews Herbst/Winter 2022 und erster Workshop.
- 211 *Ebd.*
- 212 *Ebd.*
- 213 Bundesrat, Bundesstab Bevölkerungsschutz: Bundesrat erweitert Aufgaben, 02.03.2018.
- 214 Verordnung über den Bundesstab Bevölkerungsschutz (VBSTB, SR 520.17) Art. 3; Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS, Erläuterungen zur Verordnung über den Bundesstab Bevölkerungsschutz, 16.02.2018, S. 6; Andrin Hauri et al., Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik 2020, S. 68f.
- 215 Nachhalt Zemp, *Zusammenfassung von Befunden*, 2021, S. 4, 9 und 12f.
- 216 Interviews Herbst/Winter 2022 und erster Workshop.

217 *Ebd.*

218 Andreas Wenger et al., Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik 2020, S. 126–133.

219 BK, Bericht zur Auswertung, 2020, S. 7.

220 *Ebd.* S. 21f.

221 Interviews Herbst/Winter 2022 und erster Workshop.

222 Andreas Wenger et al., Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik 2020, S. 134.

223 BK, Bericht zur Auswertung, 2020, S. 21f.

224 Interviews Herbst/Winter 2022 und erster Workshop.

225 Protokoll der ausserordentlichen Direktorenkonferenz BSTB vom 31.01.2020 (2. Informationsveranstaltung).

226 BABS, *Die Nationale Alarmzentrale unterstützt bei der Bewältigung der COVID-19-Pandemie, babs.admin.ch*, 18.12.2020.; BABS, «Flexibilität während des gesamten COVID-19-Einsatzes wesentlich», *babs.admin.ch*, 03.06.2021; BABS, *BABS 21/22*, November 2021, S. 6f.

227 Ähnliches Optimierungspotential wurde zum Beispiel auch im Nachgang der SVU 19 festgehalten, vgl. Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS, Sicherheitsverbundsübung 2019 Schlussbericht, November 2020, S. 33.



Das **Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich** ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik. Es bietet sicherheitspolitische Expertise in Forschung, Lehre und Beratung. Das CSS fördert das Verständnis für sicherheitspolitische Herausforderungen. Es arbeitet unabhängig, praxisrelevant und wissenschaftlich fundiert.