



22.3507

**Motion GPK-S.
Rechtsgrundlagen
für einen "Fach-Krisenstab"**

**Motion CdG-E.
Bases légales pour un "état-major
de crise spécialisé"**

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 20.09.22

22.3509

**Postulat GPK-S.
Gesamtbilanz und Revision
der Krisenorganisation des Bundes
anhand der Lehren
aus der Covid-19-Krise**

**Postulat CdG-E.
Bilan global et révision
de l'organisation de crise fédérale
sur la base des enseignements
de la crise du coronavirus**

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 20.09.22

Präsident (Hefti Thomas, Präsident): Der Bundesrat beantragt, die Motion und das Postulat abzulehnen.

Michel Matthias (RL, ZG), für die Kommission: Die Geschäftsprüfungskommissionen des Nationalrates und des Ständerates haben im Mai 2022 ihren Bericht zur Krisenorganisation des Bundes in der ersten Phase der Covid-19-Pandemie veröffentlicht. Im Rahmen dieses Berichtes wurden in den Räten zwei gleichlautende Vorstösse eingereicht. Diese behandeln wir heute. Ich spreche zu beiden.

AB 2022 S 801 / BO 2022 E 801

Neben vielen anderen Themen bezüglich der Aufarbeitung der Krise war die Krisenorganisation ein Kernthema unserer GPK-Untersuchungen. Diese Arbeiten wurden von drei Subkommissionen geführt und sind in den Gesamtbericht eingeflossen. Aus meiner Sicht gehören diese organisatorischen Aspekte wohl zu den wichtigsten Themen der Untersuchungen, und es ergeben sich sehr wichtige Lehren aus der Krise, auch für die Zukunft. Entsprechend hohe Bedeutung haben wir in unserem Bericht diesem Bereich zugemessen. Wir haben sogar eine Medienorientierung gemacht.

Es resultieren elf Empfehlungen und zwei Vorstösse aus dem Bericht. Schon daraus sehen Sie, dass wir in der GPK sehr sorgfältig abwägen, ob es neben Empfehlungen Vorstösse braucht, die wir dann über die Räte





verbindlich erklären lassen wollen. Hier sind wir in der Regel recht zurückhaltend. Und doch hat es in diesem Bereich nun eine Motion und ein Postulat gegeben, die wir heute besprechen.

Ich spreche zuerst zur Motion "Rechtsgrundlagen für einen 'Fach-Krisenstab'". Unsere Abklärungen haben ergeben, dass die Covid-19-Taskforce des Bundesamtes für Gesundheit eine zentrale Rolle in der Krisenorganisation des Bundes spielte. Sie hat in gewisser Weise die Funktion als Fach-Krisenstab im Gesundheitsbereich übernommen. Allerdings haben wir festgestellt, dass es dafür keine spezifischen Rechtsgrundlagen gibt. Je nach Art der Krisen, mit denen wir in Zukunft konfrontiert sein werden – wir sind derzeit wieder in einer Krise betreffend Energie –, ist es wahrscheinlich, dass nicht nur das Bundesamt für Gesundheit, sondern auch andere Ämter und andere Departemente als das EDI in ähnlichen Lagen sein werden und kurzfristig Fach-Krisenstäbe einsetzen müssen, welche dann eine zentrale Rolle im nationalen Krisenmanagement einnehmen. Das ist nun einfach, glaube ich, ein Erfahrungswissen aus der Covid-Krise.

Vor diesem Hintergrund erachten es die beiden GPK als erforderlich, dass der Bundesrat die bestehenden Rechtsgrundlagen des Krisenmanagements anpasst und ergänzt, um Aktivitäten eines Fach-Krisenstabs besser einzurahmen. Wir sehen also Handlungsbedarf.

Der Bundesrat vertritt nun in seiner Antwort die Auffassung, die Bundesverwaltung verfüge über relevante rechtliche Grundlagen, man habe sie einfach nicht immer konsequent angewendet. Diese Einschätzung teilen wir nicht. Wir kommen zum Schluss, dass die gesetzlichen Grundlagen schon per se ungeeignet oder lückenhaft waren. Wir sind der Ansicht, dass weder die Weisungen des Bundesrates zum Krisenmanagement noch die departementsrelevanten Rechtsgrundlagen ausreichen, um die Arbeit eines Fach-Krisenstabs, wie eben jetzt der Taskforce des BAG, richtig zu regeln. Zuzugestehen ist, dass die Bundeskanzlei zwei sehr wertvolle und durchaus selbstkritische Berichte zu den zwei Phasen der Krise erstellt hat; gestützt darauf hat der Bundesrat Empfehlungen formuliert. Unseres Erachtens erübrigt sich aber damit unsere Motion nicht. Unsere Vorschläge können und sollen in die bundesrätlichen Arbeiten aufgenommen werden.

Es ist auch nicht so – das befürchtet der Bundesrat –, dass mit besseren, genaueren gesetzlichen Grundlagen weniger Flexibilität oder Agilität vorhanden wären. Es sollte möglich sein, einen allgemeinen und abstrakten Rahmen zu schaffen, um bestimmte Elemente der Tätigkeiten eines Fach-Krisenstabes, wie Vertretungen, Regeln zur Entscheidungsfindung, Personalmanagement usw., im Voraus zu regeln und nicht erst ad hoc in der Krise. Genau in diesen Punkten haben sich unseres Erachtens in der Covid-19-Pandemie Schwächen gezeigt. Wir fordern im Bericht und in der Motion nicht, dass vor jeder Krise bestimmt wird, welches Amt oder Departement dann mit der Leitung beauftragt werden soll; das kann man nicht abstrakt vorwegnehmen. Aber gewisse Grundregeln und der klare Prozess können festgelegt werden. Die mit der Motion nun geforderten Gesetzesanpassungen müssen nicht separat erfolgen, sondern können in die ohnehin laufenden Revisionen, zum Beispiel des Epidemiengesetzes, oder in Weisungen des Bundesrates zur Krisenbewältigung einfließen. Wir sehen hier also eine Konvergenz und nicht irgendwie einen Widerspruch.

Ich komme nun noch zum Postulat 22.3509, "Gesamtbilanz und Revision der Krisenorganisation des Bundes anhand der Lehren aus der Covid-19-Krise". Die GPK sind ausgehend von ihren Abklärungen der Ansicht, dass es zahlreiche Grundsatzfragen zur Krisenorganisation gibt, die nach wie vor aktuell sind. Zum grossen Teil werden sie vom Bundesrat auch untersucht. Unter Einbezug aller betroffenen Akteure braucht es eine kritische Gesamtbilanz der Krisenorganisation. Gestützt auf diese Bilanz soll dann ein Konzept für die künftige Krisenorganisation des Bundes erstellt werden.

Wir begrüssen die Absicht des Bundesrates, die Krisenorganisation kritisch zu hinterfragen – er hat es auf der Grundlage der Evaluationen der Bundeskanzlei schon getan –, um Anpassungen ins Auge zu fassen. Da es die GPK für wichtig halten, dass diese Massnahmen vom Parlament mitgetragen werden und dass der Bundesrat die Ergebnisse seiner Überlegungen in einem Bericht darlegt, haben wir beschlossen, dieses Postulat einzureichen. Wir ziehen also am gleichen Strang wie der Bundesrat.

Der Bundesrat stützt seine ablehnende Haltung nun hauptsächlich auf die Tatsache, dass das Thema Krisenorganisation bereits in den vorerwähnten Berichten der Bundeskanzlei untersucht wurde. Aus unserer Sicht hat sich jedoch herausgestellt, dass neben den Evaluationen der Bundeskanzlei mehrere andere Berichte veröffentlicht wurden, die ebenfalls wichtige Empfehlungen und Ansätze zur Krisenorganisation enthalten. In der Verwaltung sind zahlreiche Arbeiten im Zusammenhang mit der Krisenorganisation im Gange, die sehr unterschiedliche Aspekte betreffen. Der Bericht, den wir nun im Postulat verlangen, soll dazu dienen, alle Schlussfolgerungen und Massnahmenvorschläge des Bundesrates zu diesem Thema in einem einzigen Dokument zusammenzufassen; es besteht also die Möglichkeit eines "Meta-Berichtes". Damit sollen auch Doppelspurigkeiten ausgeschlossen werden.

Schliesslich äussert sich der Bundesrat in seiner Stellungnahme nicht zu allen Fragen, die von den GPK aufgeworfen worden sind, wie z. B. zur Frage, ob es sinnvoll ist, dass ein einziges Departement alle wichtigen



Krisenorgane des Bundes leitet, oder zur Frage, wie die Schnittstellen zur Wirtschaft und zur Zivilgesellschaft in einer Krisenorganisation des Bundes geregelt werden. Diese Fragen verlangen nach Antworten. Aus unserer Sicht können alle Aspekte der Krisenorganisation letztlich in einer konsolidierten und für Parlament und Bevölkerung kommunizierbaren Weise dargestellt werden.

Aus diesen Gründen beantragt Ihnen die GPK-S einstimmig, sowohl die Motion als auch das Postulat anzunehmen. Letzte Woche hat der Nationalrat die analoge Motion mit 129 zu 51 Stimmen und das analoge Postulat mit 185 zu 1 Stimmen angenommen. Ich danke Ihnen für Ihre Zustimmung.

Fässler Daniel (M-E, AI): Ich möchte mich kurz zu Wort melden, da ich als Präsident der Subkommission EJPD/BK der GPK unseres Rates intensiv mit dem Bericht befasst war, der am 17. Mai dieses Jahres unter dem Titel "Krisenorganisation des Bundes für den Umgang mit der Covid-19-Pandemie (Januar bis Juni 2020)" verabschiedet und präsentiert wurde. Die Subkommission EJPD/BK unserer GPK hatte sich in diesem Zusammenhang unter anderem mit dem Krisenstab des Bundesrates Corona (KSBC) befasst. Dabei stellten wir fest, dass dieser Ad-hoc-Krisenstab die ihm in den Weisungen des Bundesrates über das Krisenmanagement in der Bundesverwaltung zugedachte Rolle als Führungsorgan nie wirklich wahrnehmen konnte. Diese Feststellung macht auch die Bundeskanzlei in ihrem Bericht vom 11. Dezember 2020 über die erste Phase der Pandemie. Sie identifizierte bei der Kooperation und bei der Koordination des Krisenmanagements generell Verbesserungspotenzial. Diesen Feststellungen schlossen sich die Geschäftsprüfungskommissionen in ihrem Bericht vom 17. Mai dieses Jahres weitgehend an.

Die Aufträge des Bundesrates zur Überprüfung der rechtlichen Grundlagen des Krisenmanagements bzw. der Aufgabenkompetenzen und Verantwortlichkeiten der Krisenstäbe sowie deren Zusammensetzung wurden daher durch die GPK ausdrücklich begrüsst. In der Subkommission EJPD/BK

AB 2022 S 802 / BO 2022 E 802

der GPK unseres Rates haben wir uns letzthin auch den Bericht der Bundeskanzlei vom 22. Juni 2022 zur Auswertung des Krisenmanagements der Bundesverwaltung in der zweiten Phase der Covid-19-Pandemie präsentieren lassen und diesen zustimmend zur Kenntnis genommen.

In diesem Kontext, und damit komme ich zu den beiden Geschäften, ist das Postulat der GPK-S zu sehen. Die Absicht des Bundesrates, die Krisenorganisation des Bundes kritisch zu hinterfragen und für die Zukunft grundlegende Anpassungen ins Auge zu fassen, wird ausdrücklich begrüsst. Die GPK erwarten jedoch, dass der Bundesrat die Ergebnisse seiner Arbeiten in einem einzigen Bericht darlegt; dies wird nach unserer Auffassung die künftigen Arbeiten erleichtern. Ich bitte Sie daher, das Postulat 22.3509 anzunehmen.

Ich bitte Sie, auch die Motion 22.3507 unserer GPK anzunehmen. Ich bin überzeugt, dass es aufgrund der in der Covid-19-Pandemie gemachten Erfahrungen angezeigt ist, die bestehenden Rechtsgrundlagen für das Krisenmanagement anzupassen und dabei Grundsätze für einen Fach-Krisenstab festzulegen. Auch die aktuelle Diskussion zu einer allfälligen Strom- und Gasmangellage und die ständig auftretenden Zuständigkeitsfragen in diesem Bereich machen deutlich, dass dies nötig ist.

Thurnherr Walter, Bundeskanzler: Vielleicht eine Vorbemerkung: Es ist mir in der Vergangenheit schon ab und zu aufgefallen, dass wir jedes Mal nach einer Krise – wir haben mit Corona ja nicht die erste Krise erlebt, wir hatten schon einige Krisen – ganz viele Berichte und Evaluationen machen, um sie dann ganz schnell zu verdrängen und uns der nächsten Krise oder dem Alltag zuzuwenden. Ich würde dafür plädieren, dass wir vielleicht etwas weniger Berichte schreiben und dafür etwas mehr Gewicht auf die Umsetzung der Empfehlungen legen. Die Empfehlungen gehen oft vergessen. Schauen Sie einmal auf die Libyen-Krise zurück: Nur noch selten weiss jemand, dass wir damals auch sehr viel empfohlen haben. Es tut gut, wenn man einmal alte GPK-Empfehlungen hervornimmt. Viele Empfehlungen würden heute noch gelten. Eigentlich wäre die Tendenz oder das Anliegen, dass man das, was man weiss – und man weiss eigentlich schon sehr viel –, jetzt ehrlich umsetzt und nicht gleich wieder verdrängt. Das als Vorbemerkung.

Ich bin mir schon bewusst, wie das Resultat heute ausfallen wird, aber ich möchte Ihnen trotzdem noch folgende Punkte zu bedenken geben: Die Motion möchte die Rechtsgrundlagen für einen Fach-Krisenstab schaffen. Auf der Basis soll beispielsweise bestimmt werden können, wer in einer Krise die Federführung übernimmt oder wie die Ressourcen dotiert werden. Damit soll der Kriseneintritt strukturierter erfolgen und die Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit erhöht werden. Das Postulat verlangt vom Bundesrat eine kritische Gesamtbilanz zu seiner Krisenorganisation. Insgesamt geht es natürlich darum, die Krise besser zu meistern und das Krisenmanagement zu verbessern. Wer ist damit nicht einverstanden? Das wollen alle.

Sie wissen auch, dass der Bundesrat inzwischen zwei Auswertungen der Bundeskanzlei zum Krisenmana-



gement während der Covid-19-Pandemie zur Kenntnis genommen hat, Herr Michel hat es erwähnt: zum Krisenmanagement in der ersten Phase und zu demjenigen in der zweiten Phase bis Juni 2022. Ich bin sicher, dass Sie beide Evaluationsberichte schon ausführlich studiert haben. Gestützt auf diese Auswertungen wurden verschiedene Empfehlungen formuliert, deren elf im Dezember 2020 und deren dreizehn im Juni 2022. Das sind also bereits eine Reihe von Empfehlungen, nur schon aus unserer Evaluation. Der Bundesrat hat die Departemente und die Bundeskanzlei mit der Umsetzung dieser Empfehlungen beauftragt. Diese Umsetzung läuft, und sie berücksichtigt auch die Erkenntnisse des Berichtes der GPK, die in diese Arbeiten einfließen werden. Eine Gesamtbilanz, inklusive Einbezug Dritter, wurde mit diesen beiden Auswertungen auch schon gezogen.

Es ist inzwischen hinreichend bekannt, was gut lief, und man weiss auch ziemlich genau, was weniger gut lief. Ein zusätzlicher Bericht würde meines Erachtens nur wenig Mehrwert schaffen. Vielmehr muss es darum gehen, die Empfehlungen jetzt umzusetzen.

Unter anderem gibt es Folgendes zu tun:

1. Bis Ende März 2023 werden wir dem Bundesrat Varianten für die Organisation eines Krisenmanagements in der Bundesverwaltung auf strategischer und operationeller Ebene unterbreiten. Das ist ein Schwerpunkt. Federführend für die Arbeiten der Grundlagen sind das VBS und wir. Wir werden das sehr weit auslegen bzw. sehr viele Optionen näher prüfen und dem Bundesrat Vorschläge machen, Vorschläge, die auch schon in diesem Rat diskutiert wurden. Dabei werden sowohl die im Postulat aufgeworfenen Bedenken zur Normenhierarchie als auch diejenigen zum Departementalprinzip thematisiert. Daran wird also gearbeitet. Die Rolle des Bundesstabes für Bevölkerungsschutz (BSTB) wird auch spezifisch in diesem Rahmen sowie in den Stellungnahmen zum angenommenen Postulat 21.3205 der FDP-Liberalen Fraktion beleuchtet.

2. Die Fach-Krisenstäbe, wie sie in der Motion thematisiert werden, können Teil einer Krisenorganisation sein. Sie sind ebenfalls Gegenstand der laufenden Arbeiten. Rechtsgrundlagen aber, die sich einzig auf Fach-Krisenstäbe fokussierten, würden nach Auffassung des Bundesrates zu kurz greifen. Bei zu spezifischen Vorschriften wird die Agilität eingeschränkt, die es bei der Bewältigung einer Krise einfach braucht. Zudem besteht bereits heute die Möglichkeit, Fach-Krisenstäbe einzusetzen; wir haben das in der Vergangenheit ja auch schon gemacht. Gemäss den Weisungen über das Krisenmanagement in der Bundesverwaltung entscheiden die Departemente eigenständig über die Einsetzung solcher Krisenstäbe.

Das ist nicht zu verwechseln mit der Covid-19-Taskforce, die wir eingesetzt haben. Die Covid-19-Taskforce war kein Fach-Krisenstab. Das war ein Mandat, das – falls Sie sich erinnern – sehr spät, nämlich am 30. März 2020, aufgrund von Vorarbeiten der ETH erteilt wurde. Es sind, und das weiss Herr Ständerat Michel gut, intensive Arbeiten dazu im Gange, wie wir das Verhältnis zwischen Politik und Wissenschaft verbessern können, und zwar in Bezug auf die Rolle der Taskforce nicht nur während, sondern generell auch zwischen Krisen. Wir haben die Expertise nötig, auch wenn wir nicht unmittelbar vor einer Krise stehen.

Wir haben verschiedene Umsetzungsarbeiten im Zusammenhang mit dem angenommenen Postulat Michel 20.3280, "Wissenschaftliches Potenzial für Krisenzeiten nutzen", in die Wege geleitet. Letzte Woche fand noch ein weiterer grosser Workshop mit allen betroffenen Kreisen der Wissenschaft und des Krisenmanagements statt. Wir werden dem Bundesrat im November verschiedene Varianten vorlegen. Sie wissen, dass wir uns auch mit der Gesamterneuerung der ausserparlamentarischen Kommissionen befassen; bis jetzt waren das ja die Anknüpfungspunkte. Wir müssen wirklich überlegen, ob diese ausserparlamentarischen Kommissionen noch geeignet sind, um Verbindungen zur Wissenschaft herzustellen.

Was den dritten Punkt anbelangt, die Verbesserung der föderalen Zusammenarbeit, besteht wirklich Handlungsbedarf. Das wurde bereits angegangen. Hier besteht unter anderem ein Zusammenhang mit dem von Ihnen ebenfalls angenommenen Postulat Cottier 20.4522.

Es muss nach Auffassung des Bundesrates jetzt vor allem darum gehen, die Krisenorganisation ganzheitlich zu prüfen und zu verbessern. Die Evaluationen sind gemacht, und die Umsetzung der Empfehlungen läuft. Wir haben bereits wieder neue Krisen, bei welchen wir dieselben Fragen haben und jetzt auch versuchen, aus den Erfahrungen zu lernen. Das sind etwa die Umstände, die uns bewogen haben, Ihnen zu beantragen, Postulat und Motion abzulehnen.

Wenn Sie sie annehmen, werden wir trotzdem jetzt schon einiges in unsere bestehenden Arbeiten einfügen. In diesem Sinn wird keine Katastrophe passieren. Aber ich sage es Ihnen noch einmal: Die Anstrengungen sollten jetzt eigentlich schwergewichtig darauf hinauslaufen, Lehren zu ziehen, nicht darauf, neue Berichte zu schreiben.



22.3507

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 22.3507/5321)

Für Annahme der Motion ... 24 Stimmen

Dagegen ... 20 Stimmen

(0 Enthaltungen)

22.3509

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 22.3507/5322)

Für Annahme des Postulates ... 29 Stimmen

Dagegen ... 14 Stimmen

(0 Enthaltungen)