



22.3506

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

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

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 12.09.22

22.3508

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

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

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 12.09.22

22.3506

Antrag der Kommission
Annahme der Motion

Antrag Aeschi Thomas
Ablehnung der Motion
Schriftliche Begründung

Mit der Motion 22.3506 sollen "die bestehenden Rechtsgrundlagen des Krisenmanagements" angepasst und ergänzt werden, "um die Aktivitäten eines 'Fach-Krisenstabs' in Krisenzeiten besser einzurahmen". Die Grundsatzzproblematik dieses Motionsbegehrens ist, dass damit die Exekutive respektive ein durch die Exekutive eingesetztes Gremium durch eine explizite gesetzliche Grundlage mehr Macht bekommt, anstatt dass das Parlament seine Checks and Balances betreffend solche Parallelstrukturen verstärkt. Das richtige Vorgehen wäre eine institutionelle Reform zwecks Stärkung der parlamentarischen Rolle und Kontrolle betreffend Einsetzung und Führung solcher Gremien sowie betreffend Kompetenzübertragungen an solche Gremien. Aufgrund



der aufgeführten Gründe ist die Motion 22.3506 abzulehnen.

Proposition de la commission

Adopter la motion

Proposition Aeschi Thomas

Rejeter la motion

22.3508

Antrag der Kommission

Annahme des Postulates

Proposition de la commission

Adopter le postulat

Birrer-Heimo Prisca (S, LU), 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 und im Rahmen dieses Berichtes die zwei gleichlautenden Vorstösse, die wir heute behandeln, in den beiden Räten eingereicht. Beide Vorstösse wurden einstimmig verabschiedet.

Ich spreche zuerst zur Motion "Rechtsgrundlagen für einen 'Fach-Krisenstab'": Die Abklärungen der beiden GPK zur Krisenorganisation (*Zwischenruf der Präsidentin: Ruhe bitte!*) des Bundes in der Covid-19-Krise haben ergeben, dass die Covid-19-Taskforce des Bundesamtes für Gesundheit eine zentrale Rolle in der Krisenorganisation des Bundes spielte und in gewisser Weise die Funktion als Fach-Krisenstab im Gesundheitsbereich wahrnahm. Allerdings haben die GPK

AB 2022 N 1353 / BO 2022 N 1353

festgestellt, dass es keine spezifische Rechtsgrundlage für die Aktivitäten eines solchen Fach-Krisenstabs gibt. Je nach Art von Krisen, mit denen die Schweiz in Zukunft konfrontiert sein wird – wir erleben das aktuell mit der Energieversorgung –, ist es wahrscheinlich, dass andere Bundesämter in einer ähnlichen Lage sein werden und ihrerseits kurzfristig einen Fach-Krisenstab einsetzen werden müssen, welcher eine zentrale Rolle im nationalen Krisenmanagement einnehmen wird. Vor diesem Hintergrund erachten es die beiden GPK als erforderlich, dass der Bundesrat die bestehenden Rechtsgrundlagen des Krisenmanagements anpasst und ergänzt, um die Aktivitäten eines Fach-Krisenstabs besser einzurahmen.

Der Bundesrat vertritt nun die Auffassung, dass die Bundesverwaltung über relevante rechtliche Grundlagen zur Krisenbewältigung verfüge, diese aber nicht immer konsequent angewendet habe. In ihrem Bericht teilen die GPK diese Einschätzung nicht. Sie kommen zum Schluss, dass die gesetzlichen Grundlagen ungeeignet waren. Die GPK sind der Ansicht, dass weder die Weisungen des Bundesrates über das Krisenmanagement noch die departementsrelevanten Rechtsgrundlagen ausreichen, um die Arbeit eines Fach-Krisenstabs wie der Taskforce des BAG, die über wichtige Kompetenzen in der Krisenbewältigung verfügte und mehrere Dutzend Mitarbeitende umfasste, zu regeln.

Es ist selbstverständlich, dass eine Krise Flexibilität und Agilität erfordert. Allerdings sollte es möglich sein, einen allgemeinen und abstrakten Rahmen zu schaffen, um bestimmte Elemente der Tätigkeiten des Fach-Krisenstabs, wie Vertretungen, Regeln für die Entscheidungsfindung oder Personalmanagement, im Voraus zu regeln. Genau in diesen Punkten haben sich in der Covid-19-Pandemie Schwächen gezeigt. In ihrem Bericht fordern die GPK nicht, dass vor jeder Krise bestimmt wird, welches Amt oder Departement mit der Leitung der Operationen beauftragt werden soll. Es ist jedoch wichtig, dass ein klarer Prozess festgelegt wird, damit diese Entscheidung zu Beginn der Krise eindeutig getroffen werden kann, was bei der Corona-Pandemie nicht der Fall war.

Zum Einzelantrag Aeschi Thomas: Zu dieser Motion lag in den GPK kein Antrag in diesem Sinne vor. Er widerspricht aber klar dem einstimmigen Antrag der GPK auf Annahme der Motion. Die GPK verlangen keine neuen Rechtsgrundlagen, sondern eine Anpassung der bestehenden Rechtsgrundlagen, wie beispielsweise der Weisungen. Das soll man jetzt machen, und das geht auch schnell. Dass eine grundlegende Diskussion über die Rolle des Parlamentes in Krisenzeiten durchgeführt werden sollte, steht dem nicht entgegen.

Zum Postulat 22.3508, "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 zahlreiche Grundsatzfragen zur Krisenorganisation, die sich während der ersten Pandemiewelle stellten, nach wie vor aktuell sind und vom Bundesrat eingehend untersucht werden sollten. Unter Einbezug aller betroffenen Akteure braucht es eine kritische Gesamtbilanz zur Krisenorganisation. Auf der Grundlage dieser Bilanz soll ein Konzept für die künftige Krisenorganisation des Bundes erstellt werden. Die GPK begrüßen die Absicht des Bundesrates, die Krisenorganisation kritisch zu hinterfragen und auf der Grundlage der Evaluation der Bundeskanzlei für die Zukunft grundlegende Anpassungen ins Auge zu fassen. Da die GPK es für wichtig halten, dass diese Massnahmen vom Parlament mitgetragen werden und dass der Bundesrat die Ergebnisse seiner Überlegungen in einem Bericht darlegt, haben sie beschlossen, dieses Postulat einzureichen.

Der Bundesrat stützt seine ablehnende Haltung nun hauptsächlich auf die Tatsache, dass das Thema "Krisenorganisation" bereits in den Evaluationsberichten der Bundeskanzlei untersucht wurde. Es 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, der im Postulat der GPK verlangt wird, soll dazu dienen, alle Schlussfolgerungen und Massnahmenvorschläge des Bundesrates zu diesem Thema in einem einzigen Dokument zusammenzufassen.

Zudem äussert sich der Bundesrat in seiner Stellungnahme nicht zu allen Fragen, die von den GPK aufgeworfen wurden. Die Frage, ob es sinnvoll ist, dass ein einziges Departement alle wichtigen Krisenorgane des Bundes leitet, oder die Frage, wie die Schnittstellen zur Wirtschaft und zur Zivilgesellschaft in der Krisenorganisation des Bundes geregelt werden müssen, werden nicht angegangen. Es ist wichtig, dass alle Aspekte zur Krisenorganisation in einer konsolidierten Weise dargestellt werden und dass das Parlament und die Bevölkerung auf transparente Weise über das Ergebnis informiert werden.

Abschliessend möchte ich noch dies festhalten: In seinen Stellungnahmen bezieht sich der Bundesrat auf verschiedene Vorstösse, die eingereicht und bereits angenommen wurden. Das Postulat und die Motion der GPK haben einen anderen Charakter: Sie werfen generelle Fragen auf. Es geht um eine qualitative und unerlässliche Verstärkung der Krisenmanagementkapazität auf Bundesebene und im Zusammenspiel mit den Kantonen und Gemeinden. Unser Land, daran besteht leider kein Zweifel, ist mit weiteren Krisen konfrontiert und wird dies zunehmend sein.

Aus all den genannten Gründen beantragt Ihnen Ihre Geschäftsprüfungskommission einstimmig, diese Motion und das Postulat anzunehmen.

Rutz Gregor (V, ZH): Geschätzte Frau Kollegin, selbstverständlich bin ich damit einverstanden, dass man diese Führungsdefizite – ich sage es einmal so – während der Krise hinterfragt. Trotzdem stelle ich Ihnen die Frage: Hat sich Ihre Kommission Gedanken darüber gemacht, dass zwischen unserem Anliegen, das Parlament in Krisensituationen zu stärken, und Ihrem jetzt vorgetragenen Vorschlag, dem Bundesrat quasi ein Fachgremium zur Seite zu stellen, um seine Führung weiter zu verstärken, doch ein erklecklicher Widerspruch besteht?

Birrer-Heimo Prisca (S, LU), für die Kommission: Es geht darum, dass der Bundesrat bereits heute gewisse Grundlagen hat, diese aber für die Legitimation dessen, was er während der Covid-19-Krise gemacht hat, nicht ausreichen und dass der Bundesrat sein Vorgehen auch rechtlich besser einrahmen muss.

Wir haben in der Kommission verschiedene Aspekte der Krisenorganisation untersucht, aber die Kommission konnte nicht alles und jedes untersuchen. Deshalb hat sie sich auf drei Aspekte fokussiert und diese in ihrem Bericht dargelegt. Die beiden Vorstösse sind nun der Ausfluss davon. Es sind ja auch Empfehlungen gemacht worden, die verschiedene andere Aspekte betreffen. Die Umsetzung dieser beiden Vorstösse ist ganz klar das Anliegen der beiden GPK.

Ich bitte Sie alle, dem so stattzugeben.

Wehrli Laurent (RL, VD), pour la commission: La motion 22.3506 et le postulat 22.3508, déposés à l'unanimité par votre Commission de gestion, sont issus du rapport des Commissions de gestion portant sur l'organisation de crise de la Confédération pour la gestion de la pandémie de Covid-19. De cette analyse, il a été en effet constaté qu'aucune base légale spécifique n'existait pour encadrer l'activité de l'état-major de crise spécialisé qu'a constitué la task force Covid-19 de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), qui a joué de fait le rôle d'un tel état-major, ayant été le premier organe de crise à avoir été activé. Nous remercions évidemment toutes les personnes qui ont contribué à cela, mais nous parlons ici bien des bases légales.

Il s'avère en effet que les dispositions existantes demeurent générales et qu'elles ne cadrent pas suffisamment du point de vue légal avec une telle situation, qui voit un tel organe devoir assumer un rôle si prépondérant.



Les nouvelles crises auxquelles notre pays est confronté démontrent, s'il le fallait, que la situation liée au Covid n'est pas unique et qu'il faut mettre en place les améliorations de l'organisation de crise, comme cela est demandé par la motion et par le postulat.

AB 2022 N 1354 / BO 2022 N 1354

Dans ce cadre, votre Commission de gestion regrette la position du Conseil fédéral, qui propose le rejet de cette motion et de ce postulat. Il évoque les différentes interventions déjà acceptées pour ne pas soutenir celles de la Commission de gestion. Réunie en séance plénière le 9 septembre 2022, votre Commission de gestion maintient que cette motion et ce postulat ont justement pour but de permettre au Conseil fédéral de répondre de manière globale et unique.

Pour ce qui est plus précisément de la motion, votre Commission de gestion est d'avis que ni les directives du Conseil fédéral sur la gestion des crises ni les bases légales relatives au département concerné ne suffisent à réglementer le travail d'un état-major de crise spécialisé, comme l'a été la task force Covid-19 de l'OFSP, qui disposait de compétences importantes en matière de gestion de crise. Bien entendu, la gestion de toute crise exige flexibilité et agilité. Des bases légales adaptées doivent justement le permettre, tout en assurant le cadrage nécessaire. De telles bases doivent aussi assurer une meilleure coordination interdépartementale, sachant qu'il est rare qu'une crise ait des conséquences et provoque des interactions ne relevant que d'un seul office ou d'un seul département.

La proposition Aeschi Thomas n'est pas en contradiction avec la proposition de vos Commissions de gestion. Elle relève plutôt d'une motion à déposer séparément, car elle vise une modification fondamentale des compétences entre exécutif et législatif. La proposition des Commissions de gestion vise à adapter les bases juridiques conformément à la répartition des compétences existantes. Il faut le faire maintenant, rapidement, vu les crises subséquentes auxquelles notre pays est, et sera, confronté. Il vous est donc proposé de ne pas accepter cette proposition.

Forte de ces réflexions et positions, vos Commissions de gestion ont également déposé à l'unanimité un postulat chargeant le Conseil fédéral d'établir au plus tard en 2023 un bilan critique global de son organisation de crise en intégrant tous les acteurs concernés, y compris donc aussi les cantons. Sur cette base, le Conseil fédéral est aussi prié d'établir un concept relatif à l'organisation de crise fédérale pour l'avenir – et pour le présent, devrions-nous même dire, au vu des crises actuelles. Dans ce sens, il est attendu, au travers de ce postulat, que le Conseil fédéral présente ses propositions en matière de création des bases légales et des mesures organisationnelles nécessaires, en tenant compte bien sûr des éléments déjà existants, mais qui ne sont pas suffisants selon l'analyse de vos Commissions de gestion. Ces dernières mettent en évidence à ce propos divers secteurs prioritaires, comme les domaines thématiques spécifiques concernant la lutte contre les épidémies, l'approvisionnement en électricité, la sûreté nucléaire ou la gestion des catastrophes naturelles. Ici aussi, vos Commissions de gestion sont d'avis, à la différence du Conseil fédéral, que la réponse à ce postulat lui permettrait justement de garder une vue d'ensemble sur les diverses analyses et évaluations émanant des divers rapports qu'il cite dans son avis, mais qui actuellement ne sont pas réunis en une seule synthèse.

Par ailleurs, sans ce postulat, les questions transversales listées par vos Commissions de gestion n'auront pas de réponses coordonnées et ne seront pas présentées de manière consolidée ni ne seront partagées de manière transparente tant avec le Parlement qu'avec la population.

Pour toutes ces raisons, vos Commissions de gestion vous recommandent à l'unanimité de prendre en considération cette motion et ce postulat. Il en va d'un renforcement qualitatif indispensable de la capacité, déjà haute, il faut le reconnaître, de gestion de crise au plan fédéral et en interaction avec les cantons et les communes, alors même que notre pays fait face, et fera de plus en plus face – n'en doutons pas hélas –, à des crises successives se chevauchant, liées de manière interactive, et aux conséquences potentiellement multiples, qui seront donc plus graves si nous ne faisons rien.

Thurnherr Walter, Bundeskanzler: Die Motion möchte Rechtsgrundlagen für einen "Fach-Krisenstab" schaffen. Auf ihrer Basis soll beispielsweise bestimmt werden können, wer in einer Krise die Federführung übernimmt oder wie die Ressourcen dotiert werden. Damit soll der Kriseneintritt strukturierter bewältigt und die Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit erhöht werden. Das Postulat verlangt vom Bundesrat eine kritische Gesamtbilanz zu seiner Krisenorganisation. Insgesamt geht es darum, künftige Krisen besser zu meistern – ein wichtiges und berechtigtes Anliegen.

Sie wissen, dass der Bundesrat inzwischen zwei Auswertungen der Bundeskanzlei zum Krisenmanagement während der Covid-19-Pandemie zur Kenntnis genommen hat: zum Krisenmanagement in der ersten Phase im Dezember 2020 und zu jenem in der zweiten Phase im Juni 2022. Ich bin sicher, dass Sie beide Evalua-



tionsberichte bereits studiert haben. Gestützt auf diese Auswertungen wurden verschiedene Empfehlungen formuliert, elf im Dezember 2020 und dreizehn im Jahr 2022.

Der Bundesrat hat die Departemente und die Bundeskanzlei mit der Umsetzung dieser Empfehlungen beauftragt. Die Umsetzung läuft. Auch die Erkenntnisse des Berichtes der GPK zum Krisenmanagement fliessen in diese Arbeit ein. Eine Gesamtbilanz, inklusive des Einbezuges Dritter, wurde mit diesen beiden Auswertungen bereits gezogen. Es ist inzwischen genügend bekannt, was gut lief, und vor allem weiss man auch, was weniger gut lief. Ein zusätzlicher Bericht würde derzeit keinen Mehrwert schaffen.

Vielmehr muss es darum gehen, die Empfehlungen jetzt umzusetzen. Unter anderem gilt es, Folgendes zu tun bzw. vorzubereiten: Bis Ende März 2023 werden wir dem Bundesrat Varianten für die Organisation des Krisenmanagements der Bundesverwaltung auf strategischer und operativer Ebene aufzeigen. Sie wissen, dass der zweite Evaluationsbericht drei Schwerpunkte geliefert hat:

1. Krisenmanagementsituation in der Bundesverwaltung
2. Beziehungen zu den Kantonen
3. Beziehungen zwischen Politik und Wissenschaft

Der erste Schwerpunkt betrifft die Organisation des Krisenmanagements der Bundesverwaltung auf strategischer und operativer Ebene. Federführend für die Erarbeitung neuer Grundlagen sind das Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport sowie die Bundeskanzlei. Sowohl die im Postulat aufgeworfenen Bedenken zur Normenhierarchie als auch diejenigen zum Departementalprinzip werden darin thematisiert. Dieses Thema ist also abgedeckt. Die Rolle des Bundesstabes Bevölkerungsschutz wird im Rahmen des angenommenen Postulates 21.3205 der FDP-Liberalen Fraktion, "Rolle des Bundesstabes für Bevölkerungsschutz im Rahmen der Covid-19-Pandemie", spezifisch beleuchtet.

"Fach-Krisenstäbe", wie sie in der Motion thematisiert werden, können ein Teil der Krisenorganisation sein. Gegebenenfalls sind sie Gegenstand der laufenden Arbeiten. Das betrifft den zweiten Block, den ich angesprochen habe. Hingegen greifen Rechtsgrundlagen, die sich einzig auf Fach-Krisenstäbe fokussieren, nach Auffassung des Bundesrates zu kurz. Bei zu spezifischen Vorschriften wird die Agilität eingeschränkt, die es bei der Krisenbewältigung braucht. Zudem besteht bereits heute die Möglichkeit, Fach-Krisenstäbe einzusetzen. Gemäss den Weisungen über das Krisenmanagement in der Bundesverwaltung – es gibt solche Weisungen – entscheiden die Departemente eigenständig über die Einsetzung ihrer Krisenstäbe.

Solche Krisenstäbe sind nicht zu verwechseln mit der Taskforce. Sie ist eine andere Art von Krisenstab und gehört zum Schwerpunkt über den Einbezug der Wissenschaft. In diesem Bereich laufen ebenfalls bereits Umsetzungsarbeiten. Sie stehen unter anderem in Zusammenhang mit dem angenommenen Postulat Michel 20.3280, "Wissenschaftliches Potenzial für Krisenzeiten nutzen". Wir haben verschiedene Workshops mit der Wissenschaft und der Verwaltung durchgeführt. Letzte Woche fand ein weiterer Workshop statt. An diesem wurde der Einbezug der Wissenschaft in das Krisenmanagement zwischen Politik und Wissenschaft intensiv diskutiert. Im November dieses Jahres werden wir dem Bundesrat verschiedene Varianten zu einer wissenschaftlichen Politikberatung unterbreiten.

Auch die Verbesserung der föderalen Zusammenarbeit wurde bereits angegangen. Hier besteht unter anderem ein Zusammenhang mit dem von Ihnen angenommenen Postulat

AB 2022 N 1355 / BO 2022 N 1355

Cottier 20.4522, "Föderalismus im Krisentest. Die Lehren aus der Covid-19-Krise ziehen".

Nach Auffassung des Bundesrates muss es vor allem darum gehen, die Krisenorganisation ganzheitlich zu prüfen und zu verbessern. Die Evaluationen sind gemacht, die Umsetzung der Empfehlungen läuft. Mitunter kann es sein, dass gezielte Übungen und vermehrte Ausbildung mehr zur Verbesserung des Krisenmanagements beitragen als weitere Berichte.

Aus diesem Grund beantragt Ihnen der Bundesrat die Ablehnung des Postulates und der Motion.

22.3506

Präsidentin (Kälin Irène, Präsidentin): Die Kommission beantragt die Annahme der Motion. Herr Thomas Aeschi und der Bundesrat beantragen die Ablehnung der Motion.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Herbstsession 2022 • Erste Sitzung • 12.09.22 • 14h30 • 22.3506
Conseil national • Session d'automne 2022 • Première séance • 12.09.22 • 14h30 • 22.3506



Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 22.3506/25320)
Für Annahme der Motion ... 129 Stimmen
Dagegen ... 51 Stimmen
(0 Enthaltungen)

22.3508

Präsidentin (Kälin Irène, Präsidentin): Der Bundesrat beantragt die Ablehnung des Postulates.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 22.3506/25321)
Für Annahme des Postulates ... 185 Stimmen
Dagegen ... 1 Stimme
(0 Enthaltungen)

