



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Sommersession 2022 • Erste Sitzung • 30.05.22 • 16h15 • 21.3033
Conseil des Etats • Session d'été 2022 • Première séance • 30.05.22 • 16h15 • 21.3033



21.3033

**Motion Stark Jakob.
Besserer Einbezug des Parlamentes
bei der Bekämpfung
zukünftiger Pandemien**

**Motion Stark Jakob.
Associer davantage le Parlement
aux travaux lors de futures pandémies**

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 07.06.21 (ORDNUNGSANTRAG - MOTION D'ORDRE)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 30.05.22

21.3034

**Motion Salzmann Werner.
Das Parlament muss bei der Anordnung
einer ausserordentlichen Lage
gemäss EpG mit einbezogen werden**

**Motion Salzmann Werner.
Situation extraordinaire au sens
de la LEp. Association du Parlement
au processus de décision**

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 07.06.21 (ORDNUNGSANTRAG - MOTION D'ORDRE)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 30.05.22

21.3033

Antrag der Mehrheit
Ablehnung der Motion

Antrag der Minderheit
(Salzmann, Minder)
Annahme der Motion

Proposition de la majorité
Rejeter la motion

Proposition de la minorité
(Salzmann, Minder)
Adopter la motion



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Sommersession 2022 • Erste Sitzung • 30.05.22 • 16h15 • 21.3033
Conseil des Etats • Session d'été 2022 • Première séance • 30.05.22 • 16h15 • 21.3033



21.3034

Antrag der Mehrheit
Ablehnung der Motion

Antrag der Minderheit
(Fässler Daniel, Engler, Minder, Salzmann, Z'graggen)
Annahme der Motion

Proposition de la majorité
Rejeter la motion

Proposition de la minorité
(Fässler Daniel, Engler, Minder, Salzmann, Z'graggen)
Adopter la motion

Präsident (Hefti Thomas, Präsident): Es liegen zwei schriftliche Berichte der Kommission vor. Der Bundesrat beantragt, beide Motionen abzulehnen.

AB 2022 S 272 / BO 2022 E 272

Caroni Andrea (RL, AR), für die Kommission: Diese beiden Motionen haben ein gemeinsames Thema, nämlich den stärkeren Einbezug des Parlamentes in Pandemien. Die Motion Salzmann setzt auf höherer Ebene an. Sie möchte den Einbezug dann, wenn der Bundesrat die ausserordentliche Lage ausruft. Die Motion Stark setzt bei den einzelnen Massnahmen an, in einer ausserordentlichen Lage und gemäss Wortlaut auch in einer besonderen Lage.

Sie haben Ihrer Kommission beide Motionen zur Vorprüfung überwiesen, und wir sind Ihrem Auftrag nachgekommen. Wir haben beide Motionen abgelehnt: die Motion Salzmann mit 7 zu 5 Stimmen bei 1 Enthaltung und die Motion Stark mit 7 zu 2 Stimmen bei 3 Enthaltungen. Es gibt jeweils eine Minderheit.

Ich nenne Ihnen gerne den formellen und auch den inhaltlichen Grund für unsere Ablehnung.

Zur formellen Sicht: Die Motionen zielen zwar aufs Epidemiengesetz. Wenn man ihre Themen aber anschaut, dann stellt man fest, dass es eigentlich um ein allgemeineres Thema geht, nämlich um die Rolle des Parlamentes im Notstand. Dieses allgemeine Thema ist, wie Sie wissen, bereits Gegenstand einer laufenden Gesetzesrevision. Diese war im März bereits im Nationalrat. Sie kommt voraussichtlich im Herbst in den Ständerat. So betrachtet wären die Motionen eigentlich schon erfüllt, denn sie verlangen eine Vorlage, und eine solche kommt. Wenn man die Motionen eng betrachtet und nur aufs Epidemiengesetz schaut, ist auch zu sehen, dass eine Revision im Gange ist. Der Bundesrat wird uns vielleicht noch mehr zum Stand der Dinge sagen können. Die Reform soll nach unserem Wissen nächstes Jahr kommen. Auch daher erachten wir den Mehrwert als fraglich. Ohnehin wäre eine Gesamtschau besser. Das ist die formelle Betrachtung.

Zur inhaltlichen Sicht: Beide Motionen wollen nicht irgendeinen Einbezug des Parlamentes, wie es der Titel vielleicht suggeriert. Vielmehr wollen sie beide, dass gewisses bundesrätliches Handeln vom Parlament genehmigt wird. Bei der Motion Salzmann geht es um die Ausrufung der ausserordentlichen Lage, bei der Motion Stark um die Massnahmen, wobei Herr Stark an die Verordnungen und nicht an jede individuelle konkrete Massnahme denkt; er wird es noch präzisieren. Ihre Kommissionsmehrheit möchte aber keine solche Genehmigung, weder präventiv noch nachgängig.

Auch der Nationalrat hat sich hierzu viele Gedanken gemacht. Er hat solche Genehmigungspflichten in all ihren Facetten abgelehnt. Der Grund dafür ist, dass Genehmigungen präventiver Art eigentlich immer zu spät kämen und dass sie, ob präventiv oder auch nachträglich, Verantwortlichkeiten vermischen würden.

Genau das ist in gewissem Sinne das Paradox: Um den Einbezug des Parlamentes in Krisensituationen auf diese Art und Weise zu verstärken, müsste das Parlament genauso schnell handeln wie die Exekutive, der man den Ball extra zugespielt hat; es müsste quasi blind und aus dem Stand heraus entscheiden. Oder aber man sagt sich: Nein, wir wollen die Sache als Parlament wie gewohnt fundiert betrachten – mit einer Botschaft, zwei Kommissionen, einer Differenzbereinigung, einer Vernehmlassung. Dann befinden Sie sich aber im Gesetzgebungsprozess, und wenn Sie sich diese Zeit nehmen wollen und können, können Sie auch gleich den dringlichen Gesetzgebungsprozess in Gang setzen oder eine parlamentarische Notverordnung erlassen. Per



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Sommersession 2022 • Erste Sitzung • 30.05.22 • 16h15 • 21.3033
Conseil des Etats • Session d'été 2022 • Première séance • 30.05.22 • 16h15 • 21.3033



definitionem sprechen wir also von Fällen, bei denen wir das eigentlich nicht können. Daher spielen wir auch der Exekutive den Ball zu, damit diese ihn aufnimmt.

Zur Abrundung noch dies: Der Nationalrat und Ihre Kommission verfolgen in ihrer Reform einen etwas anderen Ansatz. Sie wollen das Parlament auch stärken, aber eben anders. Nach dem aktuellen Konzept soll der Bundesrat innerhalb der Schranken der Verfassung und des Gesetzes selber die Verantwortung für seine Entscheide tragen. Zugleich soll das Parlament gestärkt werden. Das heisst, es soll schnell reagieren können, wenn es das möchte: erstens, indem es vom Bundesrat proaktiver informiert und konsultiert wird; zweitens, indem es über die technischen und rechtlichen Instrumente verfügt, um eingreifen zu können, hier denkt man beispielsweise an die virtuellen Sitzungen; und drittens, indem es die Möglichkeit hat, Anspruch darauf zu erheben, dass der Bundesrat ebenfalls rasch mitwirkt, etwa über schnellere Antworten auf Motionen und ihre schnellere Umsetzung. Diesen Weg hat der Nationalrat zuletzt skizziert. Er liegt im Moment der SPK-S vor. Fazit: Die Reformen sind unterwegs. Inhaltlich scheint uns das Konzept, wonach das Parlament bündesrätliches Handeln genehmigen sollte, nicht als zielführend; bereits im Nationalrat ist es klar gescheitert. Für die Einflussnahme des Parlamentes sehen wir andere, unseres Erachtens bessere Instrumente vor. In diesem Sinne bitte ich Sie namens Ihrer Kommissionsmehrheit, beide Motionen abzulehnen.

Salzmann Werner (V, BE): Ich werde zuerst zum Minderheitsantrag zur Motion Stark sprechen und dann noch zu meiner Motion, sodass ich das zusammenfassen kann.

Ich beantrage Ihnen im Namen der Minderheit, die Motion Stark anzunehmen. Im Unterschied zu meiner Motion ist die Forderung von Ständerat Stark allgemeiner gehalten. Sie fordert eine umfassende Revision des Epidemiengesetzes und eine Folgeanpassung auch anderer Erlasse. Ziel seiner Motion ist es, dass das Parlament bei künftigen Pandemien generell angemessen und funktional, sofort oder nachträglich einbezogen wird.

Das Anliegen ist aufgrund der Erfahrungen in der Covid-Pandemie sehr berechtigt. Denn es geht nicht nur um die Kompetenz des Parlamentes, sondern auch um die organisatorischen Massnahmen, damit das Parlament in die Entscheidungsprozesse einbezogen werden kann. Zudem solle sich der Bundesrat überlegen, wie er die Kommissionen effizient in den Prozess einbeziehen könnte, insbesondere dann, wenn mehrere Kommissionen betroffen seien.

Es geht also darum, dass von Anfang an eine Gesamtschau stattfindet und sämtliche Aspekte in die Debatte einfließen können. Das soll zu einer guten und breit getragenen Gesamtlösung beitragen. Zudem wird hier das Mitspracherecht des Parlamentes garantiert.

Zu meiner Motion: Hier geht es konkret darum, dass das Parlament bei der Anordnung einer ausserordentlichen Lage gemäss Artikel 7 des Epidemiengesetzes einbezogen wird. Sollte der Bundesrat aus zeitlichen Gründen die ausserordentliche Lage sofort anordnen müssen, ist dies nachträglich durch das Parlament zu genehmigen.

Heute hat der Bundesrat gemäss Artikel 7 des Epidemiengesetzes die Kompetenz, eine ausserordentliche Lage ohne Mitspracherecht des Parlamentes anzuordnen. Welche Konsequenzen solche Anordnungen haben können, erlebten wir im vergangenen Jahr eins zu eins. Die Auswirkungen auf die Wirtschaft, die Gesellschaft und auch auf das Parlament sind durch diese Bestimmungen so gravierend, dass wir hier aus meiner Sicht konkreten Handlungsbedarf haben.

Der Bundesrat hat damals gegenüber der Öffentlichkeit erklärt, dass jetzt die ausserordentliche Lage gelte. Gegenüber den Kantonen und dem Parlament hat er nie eine Erklärung dazu abgegeben. Wir standen damals machtlos daneben, mussten Fragen von besorgten Bürgerinnen und Bürgern zu den angeordneten Massnahmen entgegennehmen und hatten keine Handlungsmöglichkeiten.

Das war meines Erachtens der grösste Mangel bei der damaligen Situationsbewältigung. Es wäre absolut möglich gewesen, dass das Parlament am Montag noch eine Sitzung abgehalten hätte und somit einbezogen worden wäre. Die Anordnung und die Aufhebung der ausserordentlichen Lage müssen kommuniziert werden, nicht nur öffentlich und gegenüber den Medien, sondern auch gegenüber dem Parlament, damit sich die Fraktionen und die Vertreter des Volkes dazu äussern können. Wenn das gemacht worden wäre, hätten wir der Bevölkerung die Massnahmen in der ausserordentlichen Lage erklären und das Verständnis verbessern können.

Die ausserordentliche Lage gibt dem Bundesrat weitreichende Kompetenzen. Ich bin überzeugt: Wenn wir dem Bundesrat jetzt nicht explizit den Auftrag erteilen, die Kompetenzen des Parlamentes zu erhöhen, wird er uns diese Kompetenzen nicht von sich aus einräumen. Sollte der Bundesrat seinen Entscheid aufgrund einer schwerwiegenden Lage nicht



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Sommersession 2022 • Erste Sitzung • 30.05.22 • 16h15 • 21.3033
Conseil des Etats • Session d'été 2022 • Première séance • 30.05.22 • 16h15 • 21.3033



AB 2022 S 273 / BO 2022 E 273

aufschieben können, muss er seinen Beschluss nachträglich dem Parlament vorlegen und ihn absegnen lassen. Damit lehnen wir uns auch an die Praxis bei den Einsätzen der Armee an. Diese werden vom Bundesrat auch rasch genehmigt, und sie müssen nachträglich durch das Parlament abgesegnet werden.

Ich habe gehört, das BAG sei im Moment daran, eine Evaluation der Anwendung des Epidemiengesetzes zu machen. Ich bin der Meinung, dass wir deshalb gut daran tun, dem Bundesrat jetzt zu zeigen, dass wir bei diesen konkreten Punkten eine Änderung wollen.

Ich bitte Sie, erinnern Sie sich doch einmal zurück an die Frühjahrssession 2020 und wie Sie sie erlebt haben. Wenn Sie das genau analysieren, kommen Sie zum richtigen Entscheid, nämlich diese Motion anzunehmen.

Fässler Daniel (M-E, AI): Mir ist es wichtig, dass wir die beiden Motionen Stark und Salzmann wirklich auseinanderhalten. Die Motion Stark ist, wie es jetzt auch der Minderheitssprecher, Herr Ständerat Salzmann, gesagt hat, sehr allgemein gehalten. Wie es der Berichterstatter der Kommission gesagt hat, gibt es in dieser Motion viele Elemente, die in den beiden Vorlagen behandelt werden können, die bereits in der Staatspolitischen Kommission des Ständersates hängig sind.

Ich begründe nun sehr gerne den Antrag der Minderheit zur Motion Salzmann. Artikel 7 des Epidemiengesetzes vom 28. September 2012, mit der Marginalie "Ausserordentliche Lage", lautet heute knapp und bündig wie folgt: "Wenn es eine ausserordentliche Lage erfordert, kann der Bundesrat für das ganze Land oder für einzelne Landesteile die notwendigen Massnahmen anordnen" – Ende des Gesetzestextes. Was dies konkret heisst, erfuhren wir, als der Bundesrat aufgrund der Covid-19-Pandemie am 16. März 2020 die Situation in der Schweiz neu als ausserordentliche Lage einstuft. Zum Schutz der Bevölkerung wurden alle Läden – mit Ausnahme der Lebensmittelläden –, Restaurants, Bars sowie Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe vorerst bis zum 19. April 2020 geschlossen. An den Grenzen zu Deutschland, Österreich und Frankreich wurden Kontrollen eingeführt, und zur Unterstützung der Kantone in den Spitätern, bei der Logistik und im Sicherheitsbereich wurde der Einsatz von bis zu 8000 Armeeangehörigen bewilligt.

Das Parlament hatte zu diesem weitgehenden Beschluss des Bundesrates nichts zu sagen. Das war und ist aufgrund der mit dem Epidemiengesetz geschaffenen Entscheidkompetenz des Bundesrates nicht zu beanstanden. Ob es auch in Zukunft so bleiben soll, ist hingegen eine andere Frage. Das sieht offenbar auch der Bundesrat so. In seiner Stellungnahme vom 19. Mai 2021 zu den Motionen kündigt der Bundesrat jedenfalls an, den Umgang mit seinen Kompetenzen in der ausserordentlichen und in der besonderen Lage zu evaluieren und dabei die Rollen des Parlamentes und des Bundesrates genau zu analysieren.

Dabei soll auch geprüft werden, ob und wie ein Einbezug des Parlamentes bei Entscheiden des Bundesrates in geeigneter Weise erfolgen könnte. Dies gelte auch für die vom Motionär beantragte nachträgliche Überprüfung und Bestätigung von bundesrätlichen Entscheiden durch das Parlament. Diese Ankündigung des Bundesrates wurde bei der Beratung in der Kommission vom Vertreter der Verwaltung bestätigt. Es wurde uns angekündigt, dass dem Parlament Ende 2023 oder Anfang 2024 eine entsprechende Vorlage mit Botschaft unterbreitet werden soll.

Im Kommissionsbericht vom 8. April dieses Jahres wird darauf verwiesen, dass mit zwei Vorlagen des Nationalrates die Möglichkeiten des Parlamentes in Krisen eingehend überprüft werden. Angestossen wurden die Vorlagen durch zwei parlamentarische Initiativen der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates: erstens die parlamentarische Initiative 20.437, "Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen verbessern", und zweitens die parlamentarische Initiative 20.438, "Nutzung der Notrechtskompetenzen und Kontrolle des bundesrätlichen Notrechts in Krisen". Gemäss Kommissionsbericht könnte z. B. das Instrument der Kommissionsmotion krisentauglicher gemacht werden. Ob dies genügt, wird allerdings noch zu diskutieren sein. Die SPK unseres Rates hat noch keine Detailberatung durchgeführt.

Nun zur Motion und damit auch zum Minderheitsantrag: Ständerat Salzmann möchte den Bundesrat beauftragen, das Epidemiengesetz so anzupassen, dass das Parlament bei der Anordnung einer ausserordentlichen Lage einbezogen wird. Nehmen Sie die Motion an, erhält der Bundesrat den Auftrag, im Rahmen der von ihm angekündigten Evaluation der mit dem Epidemiengesetz gemachten Erfahrungen den Einbezug des Parlamentes zu verbessern. Lehnen Sie die Motion hingegen ab, geben Sie dem Bundesrat das Signal, er könne darauf verzichten. Dies ist nicht im Sinne der Kommissionsminderheit.

Die Frage des Einbezugs des Parlamentes bei der Ausrufung der ausserordentlichen Lage gemäss Artikel 7 des Epidemiengesetzes ist spezialgesetzlich zu regeln. Die Fragestellung hat zwar die gleiche Ursache wie die hängigen Vorlagen zur Verbesserung der Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisenzeiten bzw. zur Nutzung der Notrechtskompetenzen und Kontrolle des bundesrätlichen Notrechts. Nur geht es dort aus-



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Sommersession 2022 • Erste Sitzung • 30.05.22 • 16h15 • 21.3033
Conseil des Etats • Session d'été 2022 • Première séance • 30.05.22 • 16h15 • 21.3033



schliesslich um Parlamentsrecht. Bei der vom Motionär verlangten Revision des Epidemiengesetzes geht es demgegenüber um die Frage, welche Rolle und welche Kompetenzen dem Parlament im Falle einer Epidemie oder Pandemie zukommen und welche Verantwortung das Parlament in einem solchen Fall im Interesse des Bundes, der Kantone und der Bevölkerung wahrzunehmen hat. Diese Kompetenzfragen sind zumindest bisher nicht Teil der Arbeiten zur Verbesserung der Handlungsfähigkeit in Krisenzeiten.

Und schliesslich: Wenn der Bundesrat in seiner Stellungnahme ausführt, die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der vom Bundesrat zur Koordination des Krisenmanagements eingesetzten Krisenstäbe seien zu überprüfen, hat dies nichts mit dem Anliegen der Motion zu tun. Der Bundesrat nahm mit dieser Ankündigung nur vorweg, was die Geschäftsprüfungskommissionen beider Räte in dem letzten Woche präsentierten Untersuchungsbericht zur Krisenorganisation des Bundes für den Umgang mit der Covid-19-Pandemie in der Zeit von Januar bis Juni 2020 verlangt haben.

Ich komme zum Schluss: Wenn Sie die Rolle des Parlamentes bei der Ausrufung der außerordentlichen Lage gemäss Epidemiengesetz wirklich stärken oder dies zumindest ernsthaft geprüft haben wollen, empfehle ich Ihnen namens der Kommissionsminderheit, die Motion Salzmann anzunehmen.

Stark Jakob (V, TG): In den 88 Artikeln des Epidemiengesetzes wird das eidgenössische Parlament kein einziges Mal erwähnt. Im Verlaufe der fast zwei Jahre dauernden Covid-Pandemie ist deutlich geworden, dass die unzureichende rechtliche Einbindung des Parlamentes in die Beschlüsse zur Bekämpfung der Pandemie insbesondere in staatspolitischer Hinsicht einen schwerwiegenden Mangel darstellt. Die Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-Pandemie wurden der parlamentarischen Diskussion weitgehend entzogen, sodass die Beschlüsse des Bundesrates keine Legitimation durch die entsprechenden Entscheide des Parlamentes erhielten. Dies wirkte sich negativ auf die Einbindung der Bevölkerung aus, weil die äusserst rege geführte öffentliche Diskussion in den klassischen und sozialen Medien nicht im Parlament geführt werden konnte und das Parlament in seiner Funktion als Volksvertretung auch nicht die finalen Entscheide fällen konnte.

Ich muss Ihnen sagen, dass mich diese Situation, diese staatspolitische Notlage während der Covid-Pandemie stark beschäftigt hat, weil sie weder für unsere Demokratie noch für unsere Gesellschaft gut war. Deshalb ist diese Motion entstanden, wobei mich zusätzlich eine Analyse der Denkfabrik Avenir Suisse inspiriert hat, die unter dem Titel "Demokratie und Föderalismus auf Corona-Irrfahrt?" im Februar 2021 acht Rezepte zur Stärkung des Krisenmanagements in Bund und Kantonen publiziert hat. Einige Ideen bezüglich einer verstärkten parlamentarischen Kontrolle des Notrechtsregimes sind in die Begründung meiner Motion eingeflossen.

Es ist mir bewusst und bewusster geworden, dass meine Motion nicht nur mit der Anpassung des

AB 2022 S 274 / BO 2022 E 274

Epidiengesetzes zu erfüllen ist, sondern dass es auch und besonders eine Ergänzung der Rechtsgrundlagen des Parlamentsbetriebs braucht. Diesbezüglich verweist der Kommissionsbericht auf die Vorlage und den Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates zur Verbesserung der Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen sowie zur Kontrolle des bundesrätlichen Notrechts in Krisensituationen. Die beiden parlamentarischen Initiativen wurden bereits vorhin angesprochen.

Ich möchte der Diskussion dieser Vorlage in unserem Rat nicht vorgreifen, erlaube mir jedoch unter Bezugnahme auf die Erwägungen der Kommission den Hinweis, dass der Einbezug des Parlamentes in Notrechtsbeschlüsse des Bundesrates nochmals eingehend diskutiert werden muss. Dies ist der Grund, weshalb ich an der Motion festhalte. Ich will, dass das Parlament in einer zukünftigen Pandemiekrise oder einer anderen Krise das letzte Wort hat, bei allen Massnahmen und Beschlüssen, die vorgängig den Kantonen, den Sozialpartnern, den betroffenen Verbänden und den zuständigen Parlamentskommissionen zur Konsultation unterbreitet worden sind. Das wäre beispielsweise bei den Beschlüssen des Bundesrates vom 17. Dezember 2021, vom 19. Januar 2022 oder vom 16. Februar 2022 der Fall gewesen. Für solche Fälle muss die Staatspolitische Kommission unseres Rates – und ich bitte darum – nochmals alle Möglichkeiten prüfen, dem Parlament das letzte Wort zu geben, vielleicht sogar, indem halt in solchen Fällen die Vereinigte Bundesversammlung die Beschlüsse fasst. Dann könnte auf das Differenzbereinigungsverfahren ausnahmsweise verzichtet werden.

Jedenfalls – und ich bitte Sie, dies zu bedenken – darf es nicht mehr sein, dass das Parlament zum Vernehmlassungs- und Konsultationspartner des Bundesrates degradiert wird. Auch in Pandemie- und anderen Krisenzeiten benötigen wir ein geregeltes und würdiges Zusammenspiel von Legislative und Exekutive. Briefeschreiben gehört nicht dazu. Ich bin überzeugt, dass es wichtig ist, die Bereitschaft und das Bedürfnis des Parlamentes auszudrücken, auch in Krisenzeiten seine verfassungsmässige Rolle verantwortungsbewusst wahrzunehmen.

In diesem Sinne empfehle ich Ihnen, die Motion anzunehmen.





AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Sommersession 2022 • Erste Sitzung • 30.05.22 • 16h15 • 21.3033
Conseil des Etats • Session d'été 2022 • Première séance • 30.05.22 • 16h15 • 21.3033



Minder Thomas (V, SH): Wann haben wir überhaupt eine ausserordentliche oder eine besondere Lage? Ab wann gilt überhaupt Notrecht? Wann haben wir eine Krise? Wann haben wir überhaupt eine Pandemie? Das ist leider alles nicht geregelt und liegt im Ermessensspielraum des Bundesrates. Ich finde es bemerkenswert, dass die höchste politische Instanz im Bund diese Frage, wann unser Land überhaupt in einer besonderen oder gar ausserordentlichen Lage ist, anscheinend nicht beantworten will. Zumindest die Mehrheit der SPK will es nicht. Sonst aber wollen wir bekanntlich stets alles wissen und regeln. Das Parlament müsste längst im grösseren Kontext definieren, wann und ab wann das Parlament bzw. der Bundesrat Notrecht anwenden darf. Einfach nur sagen zu müssen, die innere Sicherheit sei tangiert, ist zu vage und zu einfach. Ich möchte daran erinnern, dass der Bundesrat in den letzten Jahren schon x-mal Notrecht angerufen hat: im Fall Swissair, im Zusammenhang mit Al-Kaida, bei der Aktenvernichtung im Fall Tinner, bei der UBS-Rettung, beim Steuerabkommen mit den USA. Er hat es also nicht nur wegen Corona oder während der Corona-Pandemie gemacht, sondern relativ häufig, alle paar Jahre.

Eines verstehe ich nicht: Die Mehrheit der SPK will diese Frage nicht beantworten und regeln. Gleichzeitig stört sich das Parlament aber daran, wenn der Bundesrat eigenständig den UNO-Migrationspakt unterschreiben will. Bei Soft Law will das Parlament mitsprechen; bei knallhartem Hard Law, also Notrecht, will die SPK dem Bundesrat Carte blanche geben. Widersprüchlicher könnte die Position des Parlamentes nicht sein. Das Parlament will nicht einmal die nachträgliche Genehmigung von Notrecht während einer Pandemie. Diese Haltung ist alles andere als kongruent.

Der Zeitpunkt ist ideal, bei der anstehenden Revision des Epidemiengesetzes diese beiden Motionen in der ersten Phase durchzuwinken, um zu sehen, was uns der Bundesrat in Sachen ausserordentliche und besondere Lage und Mitsprache des Parlamentes präsentiert. Wir können schon aussen vor stehen und dem Bundesrat in Sachen ausserordentliche Lage Carte blanche geben; wenn wir dann aber im Nachhinein über Dutzende von Notverordnungen motzen und Dutzende von pandemiebedingten Massnahmen im Nachhinein kritisieren, ist das nach meiner Auffassung nicht zielführend.

Ich bitte um Zustimmung zu den zwei Minderheitsanträgen.

Z'graggen Heidi (M-E, UR): Ich spreche zur Motion Salzmann und bitte Sie, diese mit der Minderheit anzunehmen.

Wir haben es schon gehört: Der Bundesrat kann bei einer ausserordentlichen Lage gestützt auf Artikel 7 des Epidemiengesetzes ohne vorherige Konsultation des Parlamentes und der Kantone Massnahmen anordnen. Artikel 7 des Epidemiengesetzes verweist auf das konstitutionelle Notstandsrecht und wiederholt auf Gesetzesstufe die verfassungsmässige Kompetenz des Bundesrates, auf Grundlage von Artikel 185 Absatz 3 der Bundesverfassung Notverordnungsrecht erlassen zu können.

Das hat der Bundesrat am 16. März 2020 wegen der Corona-Pandemie gemacht: Er hat die ausserordentliche Lage nach Artikel 7 des Epidemiengesetzes beschlossen und dann darauf gestützt verschiedene Massnahmen zur Abwehr der Gesundheitskrise ergriffen. Mit einer Rechtsgrundlage, mit der das Parlament bei Anordnung der ausserordentlichen Lage einzubeziehen gewesen wäre, hätte die Bundesversammlung am Montag, dem 16. März, wieder in Bern sein müssen, hätte sich wohl kaum selbstgewählt verabschieden können und hätte sich ein paar zu Recht gemachte, unangenehme Vorhaltungen ersparen können. Unsere Vorgänger im Parlament waren im Übrigen während der Spanischen Grippe 1918 für die damaligen Sessionen immer in Bern.

In der Botschaft zum Epidemiengesetz vom 3. Dezember 2010 wird auf die parlamentarische Initiative 09.402, "Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen", Bezug genommen. Die parlamentarische Initiative sah vor, die Kompetenzen, welche dem Bundesrat in den Artikeln 184 und 185 der Bundesverfassung gegeben werden, auf Gesetzesstufe zu konkretisieren. Mit anderen Worten: Es wurde damals, 2010, bereits erkannt, dass mit dem Notrechtsartikel – Artikel 185 Absatz 3 der Bundesverfassung – und dem sich darauf abstützenden Artikel 7 des Epidemiengesetzes doch ein Problem vorliegend ist: ein Legitimationsproblem und ein Demokratiedefizit. Warum hätte man das sonst konkretisieren wollen?

Die Mechanismen, die dann mit dem Bundesgesetz über die Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen im Jahr 2011 eingeführt wurden, haben für die Bundesversammlung aber fakultativen Charakter. So resultiert keine Pflicht der Bundesversammlung, die bundesrätlichen Notverordnungen ins ordentliche Recht zu überführen. Sie kann einen vom Bundesrat innert sechs Monaten unterbreiteten Entwurf ablehnen, diesen pendent halten und so die bundesrätlichen Massnahmen auf unbestimmte Zeit in Geltung lassen.

Der Bundesrat sollte damals, 2010, gemäss Botschaft zum Epidemiengesetz mit dieser parlamentarischen Initiative auch verpflichtet werden, vor dem Erlass einer auf Artikel 185 Absatz 3 der Bundesverfassung gestützten Verfügung das zuständige Organ der Bundesversammlung innert 48 Stunden zu konsultieren. Dieser



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Sommersession 2022 • Erste Sitzung • 30.05.22 • 16h15 • 21.3033
Conseil des Etats • Session d'été 2022 • Première séance • 30.05.22 • 16h15 • 21.3033



Artikel wurde aber, soweit ich das sehe, nicht in dieser Vorlage aufgenommen. Es ist also offensichtlich, dass diese Konkretisierungen für das Parlament in Krisenzeiten ungenügend sind und dem Bundesrat zu viel Machtfülle geben. In Krisensituationen gibt es für das Parlament offenkundige gesetzliche Lücken.

So zeigt ein internationaler Vergleich des Zentrums für Demokratie in Aarau vom 6. April 2021 unter 34 europäischen Ländern ein für die Schweiz doch überraschendes Bild, nämlich dasjenige, dass der schweizerische Bundesrat, also unser Bundesrat, die Macht in einer für etablierte mittel- und nordeuropäische Demokratien einzigartigen Weise an sich zog. Mildernd ist anzuführen, dass eben die Rechtsgrundlagen von Artikel 7 des Epidemiengesetzes und Artikel 185 der

AB 2022 S 275 / BO 2022 E 275

Bundesverfassung diese enorme demokratisch legitimierte Machtfülle der Exekutive zulassen. Im Machtkonzentrationsindex in dieser Studie über diese 34 Länder liegt die Schweiz in Bezug auf die Machtkonzentration bei der Regierung weit vorne in der Rangliste, nämlich an neunter Stelle. Vor der Schweiz liegen Serbien, Polen, Ungarn, Moldawien und Bosnien-Herzegowina. Wir sind dann ganz in der Nähe von Albanien, Kroatien und Rumänien verortet.

Die Covid-19-Pandemie war also von einer enormen, letztmals während der Weltkriege erlebten Machtkonzentration geprägt, welche die Schweiz quasi über Nacht zentralisierte, und diese Machtkonzentration war weitaus stärker als in den Nachbarstaaten. Natürlich ist die Schweiz ein Sonderfall, da sie die Grundrechte im Vergleich zu diesen und anderen exekutivlastigen Staaten nur wenig einschränkte. Es kommt hinzu, dass sich das Notrechtsregime der ersten Corona-Welle ja dann in den nachfolgenden nicht mehr wiederholte. Das ist aber, Herr Bundesrat, natürlich keine Aussage zur qualitativen Arbeit des Bundesrates, die wir ja alle auch gewürdigt haben.

Der Machtzuwachs der Exekutive in der Krise verlangt nach Gegengewichten. Artikel 148 Absatz 1 der Bundesverfassung lautet: "Die Bundesversammlung übt unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen die oberste Gewalt im Bund aus." Es ist nicht nur Privileg, sondern auch Verpflichtung des Parlamentes – unsere Verpflichtung –, die entsprechende Verantwortung oder zumindest Mitverantwortung auch in ausserordentlichen Lagen zu übernehmen. Die Corona-Krise hat gezeigt, dass es heute an Bestimmungen fehlt, welche der Bundesversammlung in ausserordentlichen Lagen das Handeln und damit die Übernahme von Verantwortung ermöglichen.

Der Notrechtsartikel, Artikel 185 der Bundesverfassung, stammt natürlich aus einer Zeit, in der die Parlamentarier – ich darf hier "Parlamentarier" sagen, weil noch keine Frauen im Parlament waren – noch mit Ross und Wagen nach Bern anreisen mussten oder zumindest längere und kompliziertere Anreisen hatten. Auch gab es damals natürlich noch keine ständigen Kommissionen, von digitalen Möglichkeiten ganz zu schweigen. Dieser Notrechtsartikel wurde in den Revisionen der Bundesverfassung über die Zeit immer wieder mitgenommen und in der Bundesverfassung fortgeschrieben. Deshalb gab es im Zuge der Corona-Pandemie ja auch sehr viele Vorstösse im Nationalrat und im Ständerat, um dem Parlament mehr Einfluss in ausserordentlichen Situationen zu geben.

Wir haben es gehört: Die SPK des Nationalrates und dann auch der Nationalrat haben eine Vorlage zur Stärkung der Bundesversammlung in ausserordentlichen Lagen angenommen; das hat Ständerat Caroni bereits ausgeführt. Doch die Vorlage liegt dem Ständerat selber noch nicht vor. Deshalb geht es heute darum, für die anstehende Revision einen ersten Pflock zuhanden des Bundesrates im Epidemiengesetz einzuschlagen beziehungsweise das dringende Signal zu setzen, dass das Parlament mehr Kompetenzen in ausserordentlichen Lagen braucht, und deshalb die Motion Salzmann anzunehmen.

Es kann sein, dass die angesprochene Vorlage zur Stärkung des Parlamentes die Motion Salzmann dann überflüssig macht, weil wir es dort regeln. Einige mögen auch einwenden, dieses sei die falsche Vorlage, weil Artikel 7 des Epidemiengesetzes sich eben auf Artikel 185 der Bundesverfassung abstützt, und das sei dann andernorts zu regeln. Doch genau zu dieser Frage müssen wir in der SPK-S in der Detailberatung noch ziemlich viel Arbeit leisten, so, wie das von Herrn Ständerat Stark so eindringlich gewünscht wurde – das müssen wir noch tun. Sollten wieder schwerste Probleme auf die Schweiz zukommen, dann muss der Bundesrat von der Bundesversammlung die ausserordentlichen Vollmachten, die Fremdermächtigung durch die Bundesversammlung, zuerst verlangen. Das schafft zuhanden der Bevölkerung und der Kantone die dringend notwendige Öffentlichkeit und Legitimation.

Einen ersten Schritt, diesen dezidierten Willen zu zeigen, machen wir, indem wir die Motion Salzmann annehmen.

Stöckli Hans (S, BE): Die Debatte zeigt, dass wir Handlungsbedarf haben. Wir wurden alle überrascht, auch



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Sommersession 2022 • Erste Sitzung • 30.05.22 • 16h15 • 21.3033
Conseil des Etats • Session d'été 2022 • Première séance • 30.05.22 • 16h15 • 21.3033



von der Bedeutung des Notrechts. In meiner Studienzeit waren das immer Kapitel, die wir nonchalant nicht ernst genommen haben, weil wir nicht daran dachten, dass in unserem Land tatsächlich einmal über längere Zeit der Notstand herrschen würde. Demnach war die Erfahrung gut. Wir mussten uns auch entsprechend organisieren, weil die Instrumente zwar zum Teil vorlagen, die Anwendung dieser Instrumente aber nicht zum Alltagsgeschäft gehörte.

Die Frage ist nur, ob es richtig ist, wenn wir den Bundesrat beauftragen, mit diesen Motionen tätig zu werden, denn es ist ja gerade das Parlament selbst, das gestärkt werden soll. Demnach braucht es nicht Aufträge an den Bundesrat. Vielmehr ist es unsere Kommission, die sich mit diesen Fragen auseinandersetzen muss. Sie macht es ja. Wir sind daran. Wir sind daran, die Vorlage, welche im Nationalrat bereits behandelt wurde, auch zu behandeln. Die Stossrichtung ist sicher die richtige. Wir verlangen auf der einen Seite, dass der Bundesrat die Arbeit als Bringschuld anschaut und dass er die Konsultation erheblich verstärkt, so, wie es denn auch im Covid-19-Gesetz legifiziert worden ist. Es ist auch richtig, dass wir uns selbst Instrumente geben, mit denen wir bezüglich der Fristen nicht auf Gentlemen's Agreements angewiesen sind. Wir passen die betreffende Parlamentsgesetzgebung selbst an. Es ist auch wichtig und richtig, dass wir uns mehr Ressourcen geben.

Ich zweifle aber daran, dass es von der Logik her die richtige Lösung ist, wenn man wie Kollege Stark vom Parlament eine nachträgliche Genehmigung der Notrechtsgesetzgebung verlangt. Wir haben heute die Instrumente. Wir haben gemäss Artikel 173 Absatz 1 Litera c der Bundesverfassung selbst die Möglichkeit, Notverordnungen zu erlassen. Mit Motionen können wir Anpassungen der bundesrätlichen Notverordnungen verlangen. Das hat übrigens hervorragend funktioniert, wie die Auswertungen gezeigt haben.

Ausserdem – das ist ganz wichtig, und Frau Kollegin Z'graggen hat darauf hingewiesen – verlangt ja Artikel 7d des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG) seit 2011, dass der Bundesrat seine Gesetzgebung durch eine ordentliche Gesetzgebung ablösen soll; das war eine Verbesserung des Parlamentsrechts in grossem Stil. Dabei geht es nicht darum, Kollege Stark, die Arbeit des Bundesrates zu genehmigen. Vielmehr sollen wir an seiner Stelle unsere Gesetzgebungsarbeit machen. Infofern hat sich aus meiner Sicht in Ihren Vorstoss ein Denkfehler eingeschlichen. Es geht ja nicht darum, dass wir etwas genehmigen, sondern es geht darum, unsere Gesetzgebungsarbeit zu machen. Das hat der Bundesrat ja auch getan. Ein Schönheitsfehler ist – das gebe ich zu –, dass dieser Ablösungsprozess im Epidemigesetz nicht erwähnt wird. Das haben Sie zu Recht gesagt, Herr Stark.

Es gab noch interessante Auseinandersetzungen darüber, ob das bedeuten würde, dass alle Notverordnungen, die der Bundesrat auf der Grundlage von Artikel 185 der Bundesverfassung erlässt, abzulösen wären, während ausgerechnet jene, die er auf der Grundlage von Artikel 7 des Epidemigesetzes erlässt, nicht abgelöst werden müssten. Es hat sich dann klar die meiner Meinung nach richtige Haltung durchgesetzt, dass das Epidemigesetz selbstverständlich ein Anwendungsfall von Artikel 185 der Bundesverfassung sei. Somit seien selbstverständlich auch die Notverordnungen, die auf der Grundlage von Artikel 7 des Epidemigesetzes erlassen wurden, durch das RVOG abzulösen. Das hat sich dann ergeben, das war eine Lücke, die man nun geschlossen hat.

Auch wenn Ihr Vorstoss im Ansatz viele gute Dinge enthält, Herr Kollege, kann ich ihm nicht zustimmen. Betreffend die Motion Salzmann kann ich Folgendes sagen: Den ersten Teil kann ich durchaus unterstützen. Das Parlament muss besser einbezogen werden. Man ist nun daran, das in unserem Parlamentsrecht vorzusehen. Da braucht es also keinen Auftrag an den Bundesrat.

Die Schwierigkeit liegt bei der Frage, und das hat auch Frau Z'graggen dargelegt: Wer muss nebst dem Bundesrat den Entscheid mittragen, dass eine ausserordentliche Lage

AB 2022 S 276 / BO 2022 E 276

vorhanden ist, dass also Artikel 185 der Bundesverfassung zur Anwendung kommt? Aus meiner Sicht ist bei der Motion Salzmann die Lösung nicht die richtige. Denn was bedeutet die nachträgliche Genehmigung des Faktes, dass eine Notlage vorhanden ist? Das bedeutet, wie es Kollege Caroni gesagt hat, eine Abwälzung der Verantwortung.

Wir im Parlament haben durch unsere Instrumente die Möglichkeit, alle Verfügungen oder alle Verordnungen des Bundesrates entsprechend anzupassen. Ich denke, dass wir in der SPK gut daran tun, etwas in die Richtung zu überlegen, wie sie Kollegin Z'graggen angetönt hat. Es geht um die Frage, wie das Parlament in der ersten Phase des Notrechts einzbezogen werden kann. Ich denke nicht, dass eine nachträgliche Genehmigung dieses Faktes durch das Parlament die richtige Lösung darstellt.

Dementsprechend lehne ich auch den Vorstoss von Kollege Salzmann ab.

Berset Alain, conseiller fédéral: Ces deux motions, comme d'autres précédemment déposées dans votre



AMTЛИCHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Sommersession 2022 • Erste Sitzung • 30.05.22 • 16h15 • 21.3033
Conseil des Etats • Session d'été 2022 • Première séance • 30.05.22 • 16h15 • 21.3033



conseil mais aussi au Conseil national, nous confrontent à la question de savoir comment nous allons, alors que nous avons bientôt deux années et demie d'expérience de cette crise, tirer les conclusions qui s'imposent, faire les apprentissages nécessaires et modifier les textes. C'est une évidence, je crois pour tout le monde, que nous avons beaucoup appris durant cette phase; nous avons aussi appris sur le tas ce que peut signifier le droit d'urgence, ce que peut signifier la situation particulière, ce que signifie la répartition des compétences entre les cantons et la Confédération, ce que signifie la collaboration, dans une phase aussi délicate, entre le Parlement et l'exécutif.

Je crois que, de manière évidente, il faut que nous fassions maintenant des évaluations qui, je l'espère, vont nous permettre de tirer des conclusions justes. Je crains un peu, à voir certains éléments jusqu'ici publiés, qu'au moment des évaluations chacun ait un peu tendance à dire qu'il a bien fait son travail et que les autres ont failli. Avec cela, on ne va pas aller très loin. On va vraiment devoir faire des évaluations aussi indépendantes que possible et ne pas avoir peur de se confronter au regard de tiers qui vont analyser cela de l'extérieur pour pouvoir progresser. Parce que, sinon, chacun va prétendre qu'il a agi au mieux durant la pandémie; le Conseil fédéral peut faire la même chose; les cantons peuvent dire qu'ils ont été parfaits; chacun peut dire qu'il a fait un bon travail. Comme cela, on ne va pas aller très loin. Ce serait un peu dommage pour notre ordre institutionnel de s'en tenir à cela. On doit aller plus loin et faire cette analyse, puis faire les modifications qui s'imposent.

Le Conseil fédéral l'a déjà dit: il prépare une révision de la loi, et cette révision devrait être mise en consultation en été 2023. Cela veut dire dans un an, parce que les évaluations ne sont de loin pas encore toutes là. On commence à peine à avoir des évaluations de la toute première phase. Il n'y a pas que la première phase, celle de février 2020 à juin 2020 à analyser. Il y a également l'automne 2020, toute l'année 2021 et l'hiver 2021–2022. Il faut donc qu'on puisse amasser un maximum d'informations pour pouvoir agir correctement.

Il nous semble, c'est un des éléments qui appuie la proposition de rejet des deux motions de la part du Conseil fédéral, judicieux de dire que tout va arriver: une fois les évaluations faites, la révision de la loi va arriver. Ces questions seront évidemment au cœur de la discussion. Mais, maintenant, accepter certaines motions et en rejeter d'autres donne un signal un peu particulier qu'on ne saurait pas vraiment comment interpréter.

Comme tout cela va venir et sera débattu au Parlement, il nous paraît judicieux de rejeter ces deux motions.

Il y a un autre élément que j'aimerais rappeler – M. Stöckli vient de le faire, si j'ai bien compris ce qu'il a dit. Il ne faut pas oublier qu'il existe actuellement deux initiative parlementaires traitées au Parlement qui s'intéressent précisément à ces questions. Avec l'adoption de l'une des motions voire des deux, quel est le signal que vous enverrez? Le Parlement se charge de légiférer au travers des initiatives parlementaires. C'est l'instrument correct: l'initiative parlementaire permet au Parlement d'agir pour lui-même, par lui-même sans que le Conseil fédéral, qui a quelque chose à dire heureusement tout à la fin des travaux, soit le moteur du projet.

Le message serait également un peu contradictoire: il y a d'une part l'initiative parlementaire 20.437 "Améliorer la capacité d'action du Parlement en situation de crise", soit exactement ce que vous demandez; d'autre part, l'initiative parlementaire 20.438 "Utilisation des compétences en matière de droit de nécessité et contrôle du droit de nécessité édicté par le Conseil fédéral en temps de crise". C'est de nouveau exactement le cœur de votre débat actuel. Il me semble donc que le signal aurait plus de clarté si l'on disait que cette question est importante, qu'elle doit être traitée et qu'elle l'est aujourd'hui au travers des initiatives parlementaires que je viens de mentionner. Le Parlement s'est saisi de la question. Le Conseil fédéral pourra faire des propositions, mais pour l'instant il n'y a pas de motion particulière à ce sujet. Ce sont les raisons pour lesquelles vous pourriez les rejeter en sachant que le sujet sera traité.

J'aimerais ajouter à votre réflexion d'autres éléments. Mme Z'graggen l'a dit à juste titre: n'allez pas imaginer que cela a été une situation particulièrement simple ou agréable pour le Conseil fédéral de voir qu'au moment où la situation était la plus difficile, le Parlement a souhaité stopper ses travaux. Nous en avons pris connaissance, nous avons agi en fonction de cette situation. Le Conseil fédéral s'est donné beaucoup de peine pour trouver les moyens adéquats pour être en contact avec un Parlement qui avait décidé d'interrompre la session. Alors, on ne doit pas nous reprocher cela!

Nous avons essayé de faire tout ce que nous pouvions pour cela; nous avons eu quelques jours après la décision relative à la situation extraordinaire, une rencontre entre le Conseil fédéral et les présidents des deux chambres pour parler de cette situation. A l'initiative du Conseil fédéral, répétons-le, une rencontre avec les présidents et présidentes des partis représentés à l'Assemblée fédérale a été organisée. Nous avons eu encore, au mois de mars 2020, des contacts avec la Délégation des finances de manière assez évidente.

Nous avons donc tout fait pour pouvoir, dans une situation où les commissions ne siégeaient plus, maintenir néanmoins le contact. C'est alors une question qu'il faudrait se poser, vous l'avez rappelé à juste titre et je vous remercie de l'avoir fait parce que, pour ce qui nous concerne, la situation était compliquée, car nous ne savions pas exactement comment fonctionner. Je vous rappelle aussi que c'est le Conseil fédéral qui, en premier,



fait la proposition de qualifier la situation "d'extraordinaire", en considérant que nous avions besoin de pouvoir travailler, dans une situation si complexe et si difficile – cette session extraordinaire ayant eu lieu au début du mois de mai 2020.

Un autre élément maintenant: nous avons essayé d'associer le Parlement aussi rapidement qu'il nous était possible de le faire. Finalement, cela a fonctionné. J'ai entendu dire au cours du débat – il faut bien évaluer cela – que pour aller plus vite il serait possible pour le Parlement de renoncer à la procédure d'élimination des divergences lorsqu'il y a des décisions à prendre. Il faut voir par exemple si c'est compatible avec la Constitution, qui prévoit que le Parlement se compose de deux chambres qui sont à niveau égal. Si, dans un domaine comme celui d'une pandémie, on part du principe que les décisions sont prises par l'Assemblée fédérale et non plus par les deux chambres avec l'élimination des divergences, vous devez vous poser la question de savoir si vous souhaitez que cela se prenne à 246 avec une majorité de 124 voix plutôt que dans deux conseils qui doivent trouver une solution ensemble. La question n'est pas aussi simple qu'elle en a l'air. Si on prend la motion Salzmann 21.3034, elle ne parle que de l'article 7. Je vous rappelle que l'article le plus important est probablement l'article 6 "Situation particulière". Toutes les mesures qui ont été discutées lors du débat tout à l'heure dépendent en fait de l'article 6. Ce sont des mesures que les cantons peuvent prendre en situation normale, et pour lesquelles la compétence passe à la Confédération en situation particulière. Or il n'est question, dans le texte de la motion Salzmann, que de l'article 7 et pas de l'article 6. Nous

AB 2022 S 277 / BO 2022 E 277

prétendons que c'est une erreur de ne pas les prendre ensemble. Sinon, on est tenté de dire que, dans le cadre de l'article 6 "Situation particulière", on peut agir sans forcément prendre des mesures qui associent mieux le Parlement, et qu'on ne se fonde sur l'article 7 que pour édicter des mesures très spécifiques.

L'article 7 a été utilisé. Il l'a été, mais pas pour les mesures de fermeture ou de restriction des contacts. Il l'a été plutôt dans le domaine des médicaments. Nous avons recouru à l'article 7 pour agir durant quelque temps. Je rappelle que le jour où le Conseil fédéral a pris la décision d'entrer dans la situation extraordinaire – et ce fut une décision consciente du Conseil fédéral qui a été prise le 16 mars 2020 –, il a commencé les travaux – nous ne l'avons dit à personne – pour voir comment en ressortir.

Nous étions extrêmement conscients du problème que la situation extraordinaire posait sur le plan institutionnel, et nous avons engagé les travaux ce même jour pour en sortir, ce qui nous a d'ailleurs permis, le 19 juin 2020, seulement trois mois plus tard, d'avoir une proposition de législation complète qui devait pouvoir prendre le relais, parce que la situation était encore assez compliquée et qu'on s'attendait à ce qu'elle perdure. Nous sommes donc sortis de la situation extraordinaire le 19 juin 2020. Je rappelle que certains acteurs nous ont reproché de ne pas vouloir le faire, ont fait des références à la Deuxième Guerre mondiale ou ont dit que le Conseil fédéral voulait garder les pleins pouvoirs: pas du tout, le Conseil fédéral voulait sortir de la situation extraordinaire. Mais je constate aussi que parmi celles et ceux qui nous ont reproché de ne pas vouloir en sortir, certaines et certains n'ont ensuite pas pris leurs responsabilités alors que nous étions sortis de la situation extraordinaire. Ce sont des éléments sur lesquels une discussion va devoir être menée, et je me réjouis – nous nous réjouissons – de pouvoir la mener avec le Parlement et également avec les cantons.

Il y a un autre point que je souhaite mentionner. J'ai relu le débat sur la révision de la loi sur les épidémies au Parlement en 2012, que Mme Z'graggen a également mentionné après avoir fait un gros travail de recherche sur la genèse de cette révision de loi qui a été portée par plusieurs de mes prédécesseurs. J'ai eu la tâche de reprendre le dossier alors que les délibérations commençaient au Parlement. Lors de ma première session parlementaire en tant que conseiller fédéral, il y avait cette loi à l'ordre du jour du Conseil national. Lors de ma deuxième session, l'objet était au programme du Conseil des Etats. Il n'y a pas beaucoup de personnes qui se sont exprimées aujourd'hui et qui étaient déjà là à l'époque. En fait, il n'y en a que deux, à savoir M. Minder et moi-même. Nous étions intervenus dans le cadre du débat de l'époque et, ce qui est très frappant, c'est qu'aussi bien au Conseil national qu'au Conseil des Etats, aucune discussion n'avait porté sur l'article 7. Il ne faut pas l'oublier: le Parlement s'est saisi du dossier, il a été confronté à cette question, mais aucune discussion – au Parlement en tout cas, je pense que dans les commissions il y a eu quelque chose – n'a visé l'article 7. Et les seules questions qui intéressaient, en lien avec l'article 6 et d'autres articles, ne portaient pas du tout sur la répartition des compétences, mais sur la vaccination. C'est le seul thème dont nous avons parlé, et c'est allé jusqu'au référendum. Je vous le dis: je suis intervenu en 2013 au nom du Conseil fédéral pour expliquer l'objet, et j'ai essayé d'insister sur l'importance des articles 6 et 7, or je crois pouvoir vous dire que cela n'intéressait personne dans le débat. Manifestement à tort, et on s'est rendu compte dix ans plus tard de ce que cela signifie. A l'époque, seule la vaccination intéressait, et pas ces deux autres questions. On peut le regretter, on est toujours plus malin après en se disant qu'on a compris ce que cela pourrait signifier, et je crois



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Sommersession 2022 • Erste Sitzung • 30.05.22 • 16h15 • 21.3033
Conseil des Etats • Session d'été 2022 • Première séance • 30.05.22 • 16h15 • 21.3033



qu'on va devoir, à la suite de la pandémie, mener ce débat et mieux nous préparer pour la suite. Quelqu'un a parlé d'une certaine nonchalance dans ce débat. Ce n'était pas de la nonchalance, je crois, mais on n'a pas perçu ce que pouvait signifier les articles 6 ou 7 s'il fallait les appliquer dans la réalité. Mon argumentation consiste à vous dire tout le travail qui doit être fait, avec la qualité nécessaire, à vous dire qu'on a besoin d'évaluations qui soient de très haute qualité, qu'on a besoin ensuite d'une révision de la loi sur les épidémies qui traite toutes les questions pertinentes, pas seulement l'une ou l'autre ici ou là, qu'on doit reprendre fondamentalement le travail, et qu'une consultation sera ouverte dans une année, à l'été 2023. Dans l'intervalle, le Parlement s'est déjà saisi de cette question avec l'outil indiqué, à savoir deux initiatives parlementaires.

Dans ces conditions, il nous semble indiqué, aujourd'hui, de rejeter ces deux motions, non pas sur le fond parce qu'on ne voudrait pas en parler mais, au contraire, parce qu'il faut agir dans le bon ordre.

21.3033

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 21.3033/5064)

Für Annahme der Motion ... 7 Stimmen

Dagegen ... 35 Stimmen

(3 Enthaltungen)

21.3034

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 21.3033/5065)

Für Annahme der Motion ... 18 Stimmen

Dagegen ... 26 Stimmen

(1 Enthaltung)