

Ständerat

Conseil des États

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



21.3033 s **Mo. Stark. Besserer Einbezug des Parlamentes bei der Bekämpfung zukünftiger Pandemien**

Bericht der Staatspolitischen Kommission vom 8. April 2022

Die Kommission hat an ihrer Sitzung vom 8. April 2022 die von Ständerat Jakob Stark am 1. März 2021 eingereichte Motion vorberaten. Der Rat hat der Kommission diese Motion mit Beschluss vom 7. Juni 2021 zur Vorberatung zugewiesen.

Mit dem Vorstoss wird eine Änderung des Epidemiengesetzes verlangt, so dass die Bundesversammlung in die Beschlussfassung über Massnahmen gemäss Artikel 6 und 7 dieses Gesetzes einbezogen wird. Solche Massnahmen sollen dem Parlament zur vorgängigen oder nachträglichen Genehmigung unterbreitet werden.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 7 zu 2 Stimmen und 3 Enthaltungen die Ablehnung der Motion. Eine Minderheit der Kommission (Salzmann, Minder) beantragt die Annahme der Motion.

Berichterstattung: Caroni

Im Namen der Kommission
Der Präsident:

Mathias Zopfi

Inhalt des Berichtes

- 1 Text und Begründung
- 2 Stellungnahme des Bundesrates vom 19. Mai 2021
- 3 Erwägungen der Kommission



1 Text und Begründung

1.1 Text

Der Bundesrat wird beauftragt, der Bundesversammlung einen Entwurf zur Revision des Epidemiengesetzes EpG (und ev. weiterer Erlasse) vorzulegen, damit das eidgenössische Parlament bei allfälligen zukünftigen Pandemien angemessen und funktional in die Beschlussfassung über die Massnahmen zur Bekämpfung der Pandemie in besonderen und ausserordentlichen Lagen einbezogen wird.

Um die nötige rasche Handlungsfähigkeit des Bundesrats zu gewährleisten, sollen kurzfristig angeordnete Massnahmen dem Parlament nachträglich zur Genehmigung vorgelegt werden. Wo es ohne wesentliche Nachteile für die Pandemiebekämpfung zeitlich möglich ist, soll der Bundesrat seine Massnahmen zur Pandemiebekämpfung nach Konsultation der Kantone dem Parlament zur direkten Genehmigung unterbreiten.

Damit der Einbezug des Parlaments in diesem Sinne möglich wird, sind entsprechende gesetzliche Grundlagen für die Organisation und das Funktionieren des Parlaments in besonderen und ausserordentlichen Lagen zu schaffen.

1.2 Begründung

Es ist für ein Mitglied des eidgenössischen Parlaments grundsätzlich eine frustrierende Situation, über Hilfsmassnahmen in Milliardenhöhe entscheiden zu müssen aufgrund von Covid-Bekämpfungsmassnahmen, die allein vom Bundesrat entschieden wurden. Die Covid-Pandemie hat uns gelehrt, dass eine Pandemiebekämpfung viel länger dauern kann als erwartet und dass situativ Spielraum besteht für die Einbindung des Parlaments (und damit auch des Volks) in die Pandemie-Bekämpfungsmassnahmen. Es ist keine Zeit zu verlieren, das Epidemiengesetz (EpG) aufgrund der gemachten Erfahrungen anzupassen, damit Bundesrat und Parlament für die nächste Pandemie besser aufgestellt sind. Die Legislative soll nicht nur über die Hilfsmassnahmen, sondern auch über die auslösenden Bekämpfungsmassnahmen bestimmen können.

In den 88 Artikeln des EpG wird das eidgenössische Parlament kein einziges Mal erwähnt. Im Verlaufe der bereits über ein Jahr dauernden Covid-Pandemie ist deutlich geworden, dass die fehlende rechtliche Einbindung des Parlaments in die Beschlüsse zur Bekämpfung der Pandemie insbesondere in staatspolitischer Hinsicht einen schwer wiegenden Mangel des Gesetzes darstellt. Dies führte dazu, dass die Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-Pandemie der parlamentarischen Diskussion weitgehend entzogen wurden und die diesbezüglichen Beschlüsse des Bundesrats keine Legitimation durch entsprechende Entscheide des Parlaments erhielten. Dies wiederum wirkte sich negativ auf die Einbindung möglichst breiter Bevölkerungskreise aus, weil die äusserst rege geführte öffentliche Diskussion in den klassischen und sozialen Medien nicht im Parlament geführt werden konnte, und das Parlament auch nicht in seiner Aufgabe als Volksvertretung die finalen Entscheide fällen konnte.

Dieser staatspolitisch nicht zu unterschätzende Mangel des EpG ist durch eine rechtliche Definition der Rolle des Parlaments zu beheben. Dabei dürfen jedoch die Kompetenzen und die Pflicht des Bundesrats zum raschen operativen Handeln in besonderen und ausserordentlichen Fällen nicht tangiert werden. Es ist eine Regelung anzustreben, die auch in Pandemiezeiten ein geregeltes Zusammenspiel von Exekutive und Legislative gewährleistet und sowohl sachpolitisch als auch staatspolitisch zielführend ist.

Folgende Ziele und Grundsätze sind zu beachten:

Die Beschlüsse des Bundesrats zur Bekämpfung einer Pandemie werden bei Dringlichkeit dem Parlament nachträglich zur Genehmigung unterbreitet. In allen andern Fällen unterbreitet der Bundesrat dem Parlament die Beschlussanträge mit (dringlicher) Botschaft.



Die Organisation des Parlaments wird für Zeiten von besonderer und ausserordentlicher Lage befristet erweitert. Das Parlament reserviert sich für diese Zeiten wöchentliche Terminfenster, um bei Bedarf kurzfristig Kurzsessionen durchführen zu können. Damit das Parlament auch in akuten Pandemiephasen tagen kann, wenn immer möglich physisch, sind entsprechende Vorbereitungsmaßnahmen in technischer und logistischer Hinsicht zu treffen, Die Vorberatung der bundesrätlichen Beschlüsse und Anträge soll organisatorisch vereinfacht werden, zum Beispiel mit der Schaffung je einer (zeitlich befristeten) national- und ständerätlichen Spezialkommission ("Pandemiekommision"). Damit kann die Vorberatung mit der nötigen Effizienz vorgenommen werden, was beim Einbezug aller bereichsweise zuständigen ständigen Kommissionen nicht der Fall ist. Denkbar ist, die Pandemiekommisionen aus Mitgliedern der SGK, WBK, WAK und FK zu bilden. So würden von Anfang an sämtliche Aspekte in die Debatte über die Massnahmen zur Pandemiebekämpfung einfließen, womit eine zielführende Gesamtschau und Gesamtbeurteilung erfolgen könnte mit entsprechend breiter Akzeptanz.

Die Erfahrungen mit einem Jahr Covid-Pandemie haben gezeigt, dass sich das Parlament intensiv mit der Bewältigung der massiven Folgen der Massnahmen zur Covid-Bekämpfung befasste, jedoch kein Mitspracherecht bei der Festlegung dieser Massnahmen hatte. Mit dem vorgeschlagenen Einbezug des Parlaments kann diese Situation verbessert werden, was die erwähnten staatspolitischen Vorteile von besserer Einbindung von Parlament und Bevölkerung bringt, aber auch einer erwünschten ganzheitlichen Diskussion einer Pandemie-Bekämpfung förderlich sein wird.

2 Stellungnahme des Bundesrates vom 19. Mai 2021

In gesundheitlichen Notlagen wie der aktuellen Corona-Pandemie kann es zum Schutz der öffentlichen Gesundheit erforderlich sein, schweizweit geltende Massnahmen anzuordnen. Unter Berücksichtigung der oftmals schnell ändernden Bedrohungslage müssen die Entscheide und deren Umsetzung rasch erfolgen können. Verzögerungen können den Verlauf der epidemiologischen Lage negativ beeinflussen (Verlängerung, Verstärkung etc.).

Um dies zu gewährleisten, sieht das vom Parlament und Volk genehmigte Epidemiegesetz (EpG; SR 818.101) eine entsprechende Entscheidkompetenz des Bundesrates vor. Der Bundesrat ist sich der Verantwortung, welche damit einhergeht, bewusst. Seine Entscheide zur Bekämpfung des Coronavirus trifft er stets auch in Abwägung der Konsequenzen auf die Gesellschaft und die Wirtschaft.

Zur Koordination des Krisenmanagements waren während der ausserordentlichen Lage zwei interdisziplinäre Krisenstäbe im Einsatz, namentlich der Krisenstab des Bundesrats Corona (KSBC) sowie der Bundestab Bevölkerungsschutz (BSTB), welcher bereits in der besonderen Lage eingesetzt wurde. Der Bericht zur Auswertung des Krisenmanagements in der Covid-19-Pandemie (1. Phase) (www.bk.admin.ch > Dokumentation > Führungsunterstützung > Krisenmanagement) hält fest, dass diese vor allem als nützliche Austausch- und Informationsplattformen dienten. Die ihnen zugeschriebenen Rollen und Aufgaben wurden somit nicht vollständig ausgeschöpft. Deswegen hat der Bundesrat auf Empfehlung des Berichts hin den Auftrag erteilt, die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der Krisenstäbe zu überprüfen und aufeinander abzustimmen. Der Bundesrat wird die Bewältigung der Covid-19-Epidemie und namentlich den Umgang mit seinen Kompetenzen in der ausserordentlichen und besonderen Lage sorgfältig evaluieren und dabei die Rollen des Parlaments und des Bundesrates genau analysieren. Allfällige Modifikationen werden anschliessend mit einem Revisionsentwurf des EpG dem Parlament vorgeschlagen. Diesbezüglich wird zu prüfen sein, ob und wie ein Einbezug des Parlaments bei Entscheiden des Bundesrates in geeigneter Weise erfolgen kann. Dies gilt auch für die vom Motionär vorgeschlagene nachträgliche Überprüfung und Bestätigung der bundesrätlichen Entscheide durch das Parlament. Hingegen ist es zu früh,



bereits heute Präzisierungen am EpG vorzunehmen, ohne dass die Erfahrungen aus der Covid-19-Epidemie systematisch ausgewertet wurden.

Zudem ist darauf hinzuweisen, dass derzeit die Staatspolitische Kommission des Nationalrates sich intensiv mit der Frage befasst, wie das Parlament im Krisenfall optimal einbezogen werden kann.

Auch diesen Arbeiten sollte nicht vorgegriffen werden.

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

3 Erwägungen der Kommission

Die Kommission hat zur Kenntnis genommen, dass Arbeiten zu einer Revision des Epidemiengesetzes im Gange sind. In diesem Zusammenhang wird sicher auch evaluiert werden, wie sich Artikel 6 und 7 des Gesetzes in der Coronakrise bewährt haben. Was spezifisch die Mitwirkungsrechte des Parlamentes betrifft, so liegt der Kommission eine Vorlage des Nationalrates vor, in welcher die Möglichkeiten des Parlamentes eingehend überprüft wurden (20.437/20.438 Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen verbessern / Nutzung der Notrechtskompetenzen und Kontrolle des bundesrätlichen Notrechts in Krisensituationen, BBl 2022 301).

In ihrem Bericht vom 27. Januar 2022 zu dieser Vorlage kommt die SPK des Nationalrates zum Schluss, dass mit dem Instrument der Motion, mit welchem auf Bundesebene auch auf Verordnungen eingewirkt werden kann, ein wirksames Instrument zur Verfügung steht. Damit die Bundesversammlung mit diesem Instrument z.B. auch in Pandemien rasch reagieren kann, sind gemäss Beschluss des Nationalrates für die Behandlung und Umsetzung von Kommissionssmotionen in Krisenzeiten kürzere Fristen vorzusehen. Zudem sollen neu sämtliche aufgrund von Krisenbestimmungen erlassene Verordnungen des Bundesrates den zuständigen Kommissionen zur Konsultation vorgelegt werden.

Als nicht krisentauglich wird hingegen im Bericht der SPK des Nationalrates das hier vorgeschlagene Instrument der Genehmigung von solchen Verordnungen beurteilt. Eine Genehmigung einer Verordnung müsste durch beide Räte geschehen mit allfälliger Differenzvereinigung. Auch wenn die Räte virtuell tagen würden, käme ein Entscheid der Bundesversammlung in der Regel zu spät. Wenn hingegen genügend Zeit besteht, um den Räten einen Verordnungsentwurf vorzulegen, dann ist nicht ersichtlich, warum ihnen dann nicht gleich der Entwurf für ein dringliches Bundesgesetz vorgelegt wird.

Aus diesen Gründen hat der Nationalrat am 15. Dezember 2021 mit 135 zu 51 Stimmen eine parlamentarische Initiative abgelehnt, welche eine parlamentarische Genehmigungspflicht von Massnahmen gemäss Artikel 185 der Bundesverfassung verlangte ([20.452](#) AB 2021 N 2633). In der SPK des Nationalrates fand aus denselben Gründen eine parlamentarische Initiative mit 17 zu 7 Stimmen keine Mehrheit, welche ein Veto gegen Verordnungen gemäss Artikel 6 des Epidemiengesetzes verlangte ([21.407](#)).

Die SPK des Ständerates wird sich noch intensiv mit der Vorlage 20.437/20.438 des Nationalrates auseinandersetzen. Überzeugen die dort vorgeschlagenen Mittel zur besseren Mitwirkung des Parlamentes in Krisensituationen nicht, können entsprechende Anträge gestellt werden. In der Kommission bestanden jedoch bereits bei der Vorprüfung der vorliegenden Motion grosse Zweifel, ob die Strukturen des Parlamentes eine noch weitergehendere Mitwirkung des Parlamentes erlauben, wenn in Krisensituationen rasch Massnahmen zur Sicherheit der Bevölkerung ergriffen werden müssen.