



SGP / SSP / SSP

Parlament Parlement Parlamento

Mitteilungsblatt der Schweizerischen
Gesellschaft für Parlamentsfragen

Bulletin d'information de la Société suisse
pour les questions parlementaires

Bollettino d'informazione della Società
svizzera per le questioni parlamentari

Juni 2020
Nr. 2, 23. Jahrgang

Juin 2020
No. 2, 23^e année

Giugno 2020
No. 2, 23^o anno

Schwerpunkt – Le thème – Il tema

**Rechte von Parlamenten und ihren
Organen in Krisensituationen**

**Droits des parlements et de leurs
organes lors de situations de crise**

Mitteilungen – Nouvelles – Notizie

Canton de Valais/Kanton Wallis

Editorial

Die Demokratie ist eine Baustelle, auch
246 Jahre nach Philadelphia **1**

Schwerpunkt - Le thème - Il tema

Rechte von Parlamenten und ihren Organen
in Krisensituationen
Droits des parlements et de leurs organes
lors de situations de crise

Herausforderungen für Parlamente in der
Corona-Krise – Versuch eines Überblicks
Martin Wilhelm/Felix Uhlmann **4**

Demokratie in Zeiten des Coronavirus:
Dürfen Parlament nur tagen, wenn die
Regierung will?
Giovanni Biaggini **14**

Wie virtuell kann ein Parlament sein?
Moritz von Wyss **16**

Die Bundesversammlung im Krisenmodus
Andrea Caroni/Stefan G. Schmid **21**

Situation extraordinaire, prérogatives
et organisation du Parlement cantonal
à Genève
Irène Renfer/Laurent Koelliker **30**

Die Bewältigung der Corona-Krise durch
den Zürcher Kantonsrat – eine Chronik
Dieter Kläy **35**

Auswirkungen der COVID-19-Verordnung
2 auf die Versammlungsfreiheit der
Parlamente
Martin Würmli **42**

Erfahrungsbericht für das Stadtparlament
St. Gallen: Sitzung vom 28. April 2020
gemäss COVID-19-Verordnung 2 des
Bundesrates
Manfred Linke **49**

Schlusspunkt: «Spare in der Zeit, dann
hast Du in der Not», ein Sprichwort, das
verstaubt und altertümlich wirkt. Seit einem
Vierteljahr ist es wieder aktuell.
Ruedi Lustenberger **59**

Mitteilungen - Nouvelles - Notizie

ViaParl en Valais: Sur les traces des
interventions parlementaires – ViaParl
im Kanton Wallis: den parlamentarischen
Vorstössen auf der Spur **62**

Korrespondenten – Correspondents –
Corrispondenti – Vorstand SGP **66**



Die Bundesversammlung im Krisenmodus

Andrea Caroni, Ständerat, Anwalt und
Lehrbeauftragter*

Stefan G. Schmid, Prof. für Öffentliches
Recht**

1. Einleitung

Der Sonntag, 15. März 2020, hat seinen Platz in der Geschichte der Bundesversammlung auf sicher: Die Verwaltungsdelegation der Bundesversammlung (VD) brach die laufende Session ab. Zum ersten Mal seit Menschengedenken konnten die eidgenössischen Räte ihre ordentliche Session nicht ordentlich zu Ende führen.¹ Es dauerte eine Weile, bis das Parlament wieder etwas Tritt fasste, und noch immer sucht es seine Rolle und Funktionsweise in der Krise. Die Corona-Krise stellt(e) also auch die Bundesversammlung auf den Prüfstand.

* Andrea Caroni, Dr. iur., MPA (Harvard), Rechtsanwalt, Präsident der Staatspolitischen Kommission des Ständerates und Lehrbeauftragter an der Universität St. Gallen, Herisau.

** Stefan G. Schmid, Prof. Dr. iur., Ordinarius für Öffentliches Recht mit Schwerpunkt Verfassungsrecht an der Universität St. Gallen, Zürich.

Dieser Beitrag beruht weitestgehend auf einem umfassenderen Aufsatz der Autoren zum selben Thema: ANDREA CARONI/STEFAN G. SCHMID, Notstand im Bundeshaus. Die Rolle der Bundesversammlung in der (Corona-)Krise, AJP 6/2020, 710–721. Dort finden sich auch ausführliche Literaturbelege sowie weiterführende Literaturangaben.

Die Verfasser danken MLaw Micha Herzog, Rechtsanwalt, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl von Prof. Schmid, für die redaktionelle Bereinigung.

¹ Den Parlamentsdiensten ist kein Fall bekannt, in dem eine Session aus politischen oder gesundheitspolizeilichen Gründen abgebrochen werden musste (nicht einmal während der Weltkriege oder der Spanischen Grippe; während Letzterer wurde das Parlament wegen des Landesstreiks sogar dringlich einberufen). Allerdings waren Sessionen früher zeitlich nicht determiniert und wurden daher oft «abgebrochen» und dann «fortgesetzt».

2. Chronologie der Ereignisse

2.1 Im aufziehenden Sturm

Noch wenige Tage vor Beginn der Frühjahrsession 2020 am Montag, 2. März, schien die Schweizer Politik nicht vom Coronavirus betroffen. Das änderte sich am 28. Februar schlagartig. An jenem Tag erliess nicht nur der Bundesrat seine erste «COVID-19-Verordnung»², sondern auch die VD ihren ersten coronarelevanten Beschluss: Sie schloss Besucherinnen und Besucher von der Frühjahrsession aus und empfahl – für Politikerinnen und Politiker ebenso einschneidend –, auf das Händeschütteln zu verzichten. Gleich zu Beginn der Session verschärfte die VD diesen Beschluss und verbannte auch gewisse Medienschaffende aus dem Bundeshaus. Abgesehen von diesen Einschränkungen nahm die Session aber ihren gewohnten Lauf.

Am Sonntag vor der zweiten Sessionswoche reichte Nationalrat Thomas Aeschi einen Ordnungsantrag auf Sessionsabbruch ein. Der Nationalrat lehnte diesen Antrag aber am Montag der zweiten Sessionswoche mit 155:13 Stimmen bei acht Enthaltungen wuchtig ab.

Am 13. März, dem Freitag der zweiten Sessionswoche, verschärfte der Bundesrat seine Massnahmen mittels einer neuen Verordnung erheblich.³ Die VD hielt aber vorerst an der dritten Sessionswoche fest, wenn auch mit noch strengeren Zutrittsregeln, einer Verschiebung der Richterwahlen und um einen Tag vorgezogenen Schlussabstimmungen.

² Verordnung vom 28. Februar 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) (AS 2020 573).

³ Verordnung 2 vom 13. März 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) (COVID-19-Verordnung 2; SR 818.101.24).

2.2 Abbruch der Frühlingssession

Doch über das Wochenende überschlugen sich die Ereignisse: Am Sonntagabend, 15. März, um 19 Uhr taten die Büros beider Räte (Bue-N/S) kund, dass sie auf Antrag der VD beschlossen hätten, «auf die dritte Sitzungswoche der Frühlingssession zu verzichten», also die Session abzubrechen. Damit waren nicht nur die ordentlichen Sitzungen der Räte abgesagt, sondern auch alle Kommissionssitzungen während jener Woche und vor allem auch sämtliche Schlussabstimmungen, unter anderem zu mehreren Volksinitiativen.

Am 16. März, dem Montag der – soeben abgesagten – dritten Sessionswoche, rief der Bundesrat die «ausserordentliche Lage» nach Art. 7EpG⁴ aus und verschärfte die COVID-19-Verordnung 2 massiv.

2.3 Neustart

Nach diesem abrupten Ende der parlamentarischen Tätigkeit erfolgte am 19. März wiederum das erste Lebenszeichen. Die Büros beider Räte fällten erste Richtungsentscheide. Danach sollten die Räte zwar im Mai (an den Daten der bereits angesetzten Sondersession) wieder zusammentreten. Zuvor sollten aber nur Kommissionen tagen dürfen, die dringende Geschäfte zur Bewältigung der Krise beraten müssten, wobei bloss die Finanzdelegation (FinDel) namentlich genannt wurde.

Einen Tag später, am 20. März, verschärfte der Bundesrat die COVID-19-Verordnung 2 ein weiteres Mal. Gleichzeitig beschloss er ein milliardenschweres Abfederungspaket und unterbreitete die entsprechenden Anträge der FinDel, die in der Folge am 22. und 23. März 2020 tagte.

Am 23. März informierten die Präsidentin des Nationalrates und der Präsident des Ständerates, dass sie alles daran setzen würden, dass das Parlament seine

Rechte und Pflichten auch in dieser Situation wahrnehmen könne, da es auch in ausserordentlichen Lagen «über parallele und konkurrierende Kompetenzen zum Bundesrat» verfüge.

Am 25. März beantragten 32 Mitglieder des Ständerates – erstmals überhaupt – eine ausserordentliche (a.o.) Session, zu deren Vorbereitung sämtliche Kommissionen die Chance erhalten sollten, coronarelevante Geschäfte vorzubereiten. Gleichentags beantragte auch der Bundesrat eine a.o. Session, allerdings beschränkt auf seine Finanzbeschlüsse.

Bereits tags darauf beschlossen die Büros beider Räte und die VD, Anfang Mai eine a.o. Session im Kongress- und Messezentrum «Bernexpo» durchzuführen. Formal wurde sie auf die erwähnten Finanzbeschlüsse fokussiert, wozu mehrere Kommissionen zwecks Mitberichten tagen könnten. Materiell war damit bereits die Türe für breite Kommissionsdebatten und -anträge geöffnet.

Am 6. April beschlossen die Büros, dass neu alle Kommissionen mit Blick auf die a.o. Session mindestens einen Halbtage tagen dürften, und ermöglichten unter Auflagen auch Kommissionssitzungen per Videokonferenz. Gleichzeitig wurde nebst den erwähnten Finanzbeschlüssen auch die Genehmigung des Assistenzdienstes der Armee für die a.o. Session traktandiert. Schliesslich wurde auch allen Kommissionen im Hinblick auf die Sommersession ein Beratungstag im Mai eingeräumt.

Am 21. April tagte mit der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates (UREK-N) erstmals eine Kommission per Videokonferenz.

Bis zur a.o. Session verabschiedeten die Kommissionen zahlreiche Empfehlungen und 39 Motionen zuhanden des Bundesrates, jedoch keine einzige parlamentarische Initiative. Der Bundesrat beantwortete alle Motionen vorzeitig (teilweise innert Tagesfrist), damit das Parlament sie umgehend behandeln konnte.

⁴ Bundesgesetz vom 28. September 2012 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG; SR 818.101).

Vom 4. bis 6. Mai fand die a.o. Session in der «Bernexpo» statt. Dabei adaptierten die Räte vorab temporär ihre Reglemente, genehmigten alle drei Vorlagen des Bundesrates, debattierten zu einer bundesrätlichen und einer eigenen Erklärung und verabschiedeten verschiedene Motionen. Schon am 1. Mai hatten die Büros beschlossen, dass auch die Sommersession 2020 in der «Bernexpo» stattfinden würde.

3. Rechtliche Betrachtung

3.1 Rollenverteilung von Bundesrat und Bundesversammlung im Notstand

3.1.1 Erlass von «Notrecht»

«Notrecht» – ein Begriff, den die Bundesverfassung selbst nicht kennt – ist in erster Linie ein Handlungsinstrument des Bundesrates. In ausserordentlichen Situationen kann er unmittelbar gestützt auf Art. 185 Abs. 3 BV⁵ «Verordnungen und Verfügungen erlassen, um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen». Art. 184 Abs. 3 BV erlaubt es ihm überdies, Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «wenn die Wahrung der [ausserpolitischen] Interessen des Landes es erfordert». Was die Verfassungsbindung beim Erlass der hier besonders interessierenden Notverordnungen nach Art. 185 Abs. 3 BV angeht, so hat sie der Bundesrat in der Botschaft zur neuen Bundesverfassung zwar ausdrücklich anerkannt; dennoch darf er nach heute verbreiteter Meinung jedenfalls in die Verbandskompetenzen der Kantone eingreifen. Auch die frühere Beschränkung auf eine verfassungsunmittelbare Ordnungsgebung einzig *praeter* und nicht *contra legem* wird heute infrage gestellt.

Neben dem Bundesrat verfügt auch die Bundesversammlung im Sinne einer parallelen und konkurrierenden Kompetenz über ein Instrument des verfassungsmässigen Notrechts, kann sie doch unmittelbar gestützt auf Art. 173 Abs. 1 lit. c BV im Fall ausserordentlicher Umstände, d.h. in einer konkreten und erheblichen Gefahren- und Dringlichkeitslage, zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit sowie der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz Verordnungen oder einfache Bundesbeschlüsse erlassen. Notverordnungen der Bundesversammlung gehen nach h.L. den Notverordnungen des Bundesrates vor; die Bundesversammlung verfügt denn auch über ein «Modifikations- und Annulationsrecht» gegenüber Massnahmen des Bundesrates, von dem sie allerdings noch nie Gebrauch gemacht hat. Das Instrument der parlamentarischen Notverordnung ist vor allem deshalb von beschränkter praktischer Bedeutung, weil es nur subsidiär zur Anwendung kommt und sich das Verfahren nur in geringfügiger Weise von demjenigen der Gesetzgebung bei Dringlichkeit gemäss Art. 165 BV unterscheidet. Das Verfahren ist also aufwendig und erfordert unter anderem allein drei bis vier Sitzungen der federführenden Kommission. Notverordnungen der Bundesversammlung unterliegen allerdings keinem – auch keinem nachträglichen – Referendum. Ist rasches Handeln erforderlich, ist deshalb aus demokratischen Gründen der Erlass dringlicher Bundesgesetze geboten. Doch bei grosser zeitlicher Dringlichkeit genügt wohl keine dieser Varianten.

Krisenzeiten sind denn auch nach aller Erfahrung Exekutivzeiten. Immerhin sieht – um nur dieses Beispiel zu erwähnen – Art. 7d RVOG⁶ vor, dass eine Verordnung nach 185 Abs. 3 BV sechs Monate nach ihrem Inkrafttreten ausser Kraft tritt, wenn der Bundesrat bis dahin der Bundesver-

⁵ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

⁶ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010).

sammlung keinen Entwurf einer (formell-) gesetzlichen Grundlage für den Inhalt der Verordnung oder keinen Entwurf einer – die Verordnung des Bundesrates ersetzenden – Verordnung der Bundesversammlung gemäss Art. 173 Abs. 1 lit. c BV unterbreitet. Die Notverordnung tritt auch ausser Kraft, wenn der Bundesrat zwar einen entsprechenden Entwurf vorlegt, die Bundesversammlung diesen aber ablehnt. Unterbreitet der Bundesrat einen Entwurf und beschliesst die Bundesversammlung eine gesetzliche Grundlage oder eine eigene, die Notverordnung des Bundesrates ersetzende Verordnung, so tritt die Notverordnung des Bundesrates mit Inkrafttreten der gesetzlichen Grundlage bzw. der Notverordnung der Bundesversammlung ausser Kraft. Die parlamentarische Notverordnung verliert nach höchstens drei Jahren ihre Geltung.⁷ Allerdings verzichtet das Gesetz darauf, die Bundesversammlung ausdrücklich zu verpflichten, verfassungsunmittelbares Ordnungsrecht des Bundesrates innert Frist in ordentliches Recht zu überführen, was aus rechtsstaatlicher Sicht als problematisch erscheint. Theoretisch könnte die Bundesversammlung den Gesetzesentwurf des Bundesrates beliebig lang «pendent» halten und damit die Geltungsdauer der Notverordnung verlängern. Die bestehenden Rechtsgrundlagen ändern ohnehin nichts am demokratischen Grundproblem, dass der Bundesrat die Bundesversammlung während eines Notrechts-Regimes weitgehend vor vollendete Tatsachen stellt. Soweit die Bundesversammlung von ihrem Modifikations- und Annullationsrecht keinen Gebrauch macht – wofür Gründe der Rechtssicherheit, der Schwerfälligkeit des Parlaments und der Handlungsfähigkeit des Bundesrates sprechen mögen –, ist es umso ent-

scheidender, Organisation, Verfahren und Zuständigkeiten in Krisenzeiten *ex post* gründlich zu prüfen und allfälligen Handlungsbedarf *de lege*, vielleicht sogar *de constitutione ferenda* zu identifizieren. So könnte etwa die Idee einer «Notrechts-Delegation» wieder aufgegriffen werden, die im Bereich der Notverordnungen des Bundesrates über ähnliche Kompetenzen wie die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte im Fall dringlicher Finanzbeschlüsse verfügen würde; einen entsprechenden Vorschlag der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates lehnte das Parlament vor zehn Jahren allerdings ab. Zu prüfen wäre auch, ob hier ein Genehmigungsvorbehalt oder ein Verordnungsveto zielführend wäre.

3.1.2 Dringlicher Beschluss über Finanzen

Dringliche Verpflichtungskredite nach Art. 28 FHG⁸ sowie dringliche Nachträge nach Art. 34 FHG bedürfen grundsätzlich der vorgängigen Zustimmung der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte und der nachträglichen Genehmigung durch die Bundesversammlung. Sodann hat eine allfällige a.o. Session für die nachträgliche Genehmigung einer dringlichen Verpflichtung, eines Aufwands oder einer Investitionsausgabe von mehr als 500 Millionen CHF in der dritten Kalenderwoche nach der Einreichung des Begehrens für die Einberufung der Session stattzufinden.

Da der Bundesrat im Zuge der gegenwärtigen Corona-Krise dringliche Finanzbeschlüsse fasste, musste er die Genehmigung der Bundesversammlung einholen. Diese genehmigte die Finanzbeschlüsse in der a.o. Session mit einzelnen Aufstockungen.

⁷ Eine Befristung ist auch für die übrigen Notverordnungen der Bundesversammlung zu fordern, da eine solche auch für Bundesgesetze vorgesehen ist, die immerhin einem nachträglichen Referendum unterstehen.

⁸ Bundesgesetz vom 7. Oktober 2005 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG; SR 611.0).

3.1.3 Aufgebot von Truppen

Für die Anordnung eines Assistenzdienstes zugunsten ziviler Behörden bei der Bewältigung ausserordentlicher Lagen, der seine Grundlage in Art. 58 Abs. 2 BV findet, ist der Bundesrat, bei Katastrophen im Inland das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport zuständig (Art. 70 Abs. 1 MG⁹). Nur wenn mehr als 2000 Angehörige der Armee aufgeboden werden oder der Einsatz länger als drei Wochen dauert, muss die Bundesversammlung den Einsatz «in der nächsten Session» genehmigen. Ist der Einsatz vor der Session beendet, so muss der Bundesrat darüber Bericht erstatten (Art. 70 Abs. 2 MG).

Da der Bundesrat am 16. März 2020 beschlossen hatte, zur Entlastung ziviler Behörden in der Corona-Krise bis zu 8000 Angehörige der Armee im Assistenzdienst aufzubieten, musste er die Genehmigung der Bundesversammlung einholen. Diese genehmigte den Assistenzdienst in der a.o. Session.

3.1.4 Zusammentreten der Räte

National- und Ständerat werden von ihren Büros zu den regelmässig stattfindenden ordentlichen Sessionen einberufen und mit Traktanden versehen (Art. 151 Abs. 1 BV i.V.m. Art. 33 Abs. 1 ParlG¹⁰; Art. 9 Abs. 1 lit. a GRN¹¹ bzw. Art. 6 Abs. 1 lit. a GRS¹²), wobei die Koordinationskonferenz die Kalenderwochen festlegt (Art. 37 Abs. 2 lit. a ParlG). Ein Viertel der Mitglieder eines Rates kann überdies gemäss Art. 151 Abs. 2 BV i.V.m. Art. 2 Abs. 3 ParlG für bestimmte Beratungsgegenstände die Einberufung

der Räte oder der Vereinigten Bundesversammlung zu einer a.o. Session verlangen.¹³ Der Bundesrat kann gemäss diesen Bestimmungen zwar ebenfalls eine a.o. Session verlangen. Umgekehrt darf er die Bundesversammlung aber nicht, auch nicht per Notrecht, daran hindern, sich zu versammeln und ihre verfassungsmässigen Kompetenzen wahrzunehmen. Ausschlaggebend für das ungeschmälerete Selbsteinberufungsrecht der Bundesversammlung ist der Grundsatz der Gewaltenteilung, wonach kein Staatsorgan in den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich eines anderen Staatsorgans eingreifen darf. Der Bundesrat kann zwar nach verbreiteter Meinung mittels Notverordnungen in kantonale Kompetenzen eingreifen und überdies ohnehin, da es sich ja um gesetzvertretende Verordnungen handelt, anstelle des Bundesgesetzgebers handeln. Er darf dabei aber die Arbeit des – parallel zuständigen und weiterhin übergeordneten – Gesetzgebers nicht beschränken. In Bezug auf die Bundesversammlung erhellt dies schon daraus, dass diese im Fall ausserordentlicher Umstände nach Art. 173 Abs. 1 lit. c BV ebenfalls über die Befugnis verfügt, Verordnungen oder einfache Bundesbeschlüsse zu erlassen. Auch die Überführung des verfassungsunmittelbaren Verordnungsrechts des Bundesrates in das ordentliche Recht nach Art. 7d RVOG setzt voraus, dass die Bundesversammlung ihre Zuständigkeiten wahrnehmen kann.

⁹ Bundesgesetz vom 3. Februar 1995 über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG; SR 510.10).

¹⁰ Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10).

¹¹ Geschäftsreglement des Nationalrates vom 3. Oktober 2003 (GRN; SR 171.13).

¹² Geschäftsreglement des Ständerates vom 20. Juni 2003 (GRS; SR 171.14).

¹³ Die in Art. 151 BV nicht ausdrücklich erwähnten *Sondersessionen* zum Abbau der Geschäftslast kann gemäss Art. 2 Abs. 2 ParlG jeder Rat für sich beschliessen. Ein Sonderfall ist sodann die «Session *sui generis*» im institutionellen Krisenfall, welche die Präsidentin oder der Präsident des Nationalrates gestützt auf Art. 33 Abs. 3 ParlG einzuberufen verpflichtet ist.

3.2 Kommissionsarbeit und Sessionen im Notstand

3.2.1 Kommissionsarbeit

3.2.1.1 Einberufung der Kommissionen

Die Arbeit der Kommissionen prägt den Ratsbetrieb entscheidend. Beim Entscheid über die Absage von Kommissionssitzungen kommt den Büros nach den Geschäftsreglementen der Räte eine starke Stellung zu. Demnach legen sie unter anderem den Jahressitzungsplan fest, bestimmen die Sachbereiche der Kommissionen, teilen ihnen Beratungsgegenstände zu und behandeln weitere Fragen der Ratsleitung und -organisation (Art. 35 ParlG sowie Art. 9 GRN bzw. Art. 6 GRS). Allerdings sind die Kommissionen ihrerseits in der Bundesverfassung verankert (Art. 153 BV) und geniessen auch eine starke Stellung gemäss Parlamentsgesetz. Die Lehre leitet daraus zu Recht ab, dass die Leitungsbefugnisse der Büros primär administrativer Art seien und es verfassungs- und gesetzeswidrig wäre, die Kommissionen über längere Zeit in ihrer Tätigkeit einzuschränken. Nach geltendem Recht gibt es allerdings keine (Not-)Kompetenz der Kommissionen, sich entgegen den Büro-Beschlüssen selbst einzuberufen.

Die VD und die Bue-N/S hatten mit dem Sessionsabbruch auch sämtliche Kommissionssitzungen während der dritten Sessionswoche und grundsätzlich auch alle Sitzungen bis zum 19. April 2020 abgesagt. Erst nach und nach wurde zuerst einigen und dann allen Kommissionen ermöglicht, in reduziertem Ausmass und mit beschränktem Fokus wieder zu tagen.

Eine Besonderheit war im vorliegenden Fall, dass der Antrag von Ratsmitgliedern auf Einberufung einer a.o. Session auch den Antrag enthielt, dass sämtliche Kommissionen die Chance erhalten sollten, vorab zu tagen, was jedoch von Art. 2 Abs. 3 ParlG formal nicht abgedeckt und damit ein blosser Wunsch an die Büros war. Art. 2

Abs. 3 ParlG geht nämlich von im Rat bereits hängigen Geschäften aus.

Zwar verhielten sich die Büros verfassungs- und gesetzeskonform, indem sie eine umfassende Kommissionsarbeit ermöglichten, doch wäre *de lege ferenda* zu prüfen, ob ein Tagungsrecht der Kommissionen unter gewissen Voraussetzungen ausdrücklich verankert werden sollte, z.B. in der Form eines Begehrens i.S.v. Art. 2 Abs. 3 ParlG.

3.2.1.2 Form der Kommissionsarbeit

Das geltende Recht schreibt für die Kommissionen weder eine physische Anwesenheit der Mitglieder noch ein allgemeines Quorum vor. Das Parlamentsrecht kennt zwar einige Rahmenbedingungen für die Kommissionsarbeit, so z.B. Bestimmungen zur Teilnahmepflicht (Art. 10 ParlG), zur Vertraulichkeit (Art. 47 ParlG), zur Protokollierung (Art. 4 ff. ParlVV¹⁴) und zum Teilnehmerkreis (vgl. Art. 6 ParlVV). Sofern diese Vorgaben beachtet werden, steht Videokonferenzen nichts im Wege, ähnlich wie bei den schon bisher praktizierten Zirkularbeschlüssen.

Nachdem die Büros Videokonferenzen ursprünglich nur für «informelle» Kommissionssitzungen zulassen wollten, beschlossen sie am 6. April 2020, diese auch für die reguläre Kommissionsarbeit zuzulassen, sofern (i) die Präsidentin oder der Präsident sowie auch die Mehrheit der Mitglieder der Kommission einer Videokonferenz zustimmen; (ii) die traktandierten Geschäften sich hierfür eignen und nicht als «vertraulich» klassifiziert sind und (iii) «Skype for Business» verwendet wird.

Zwar wurde das Parlament punkto «Home-Office» seiner Kommissionen von der Krise auf dem falschen Fuss erwischt. Es ist aber zu begrüssen, dass es innert weni-

¹⁴ Verordnung der Bundesversammlung vom 3. Oktober 2003 zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung (Parlamentsverwaltungsverordnung, ParlVV; SR 171.115).

ger Wochen einen technologischen Sprung gemacht hat. *De lege ferenda* ist jedoch zu fordern, dass die Eckpunkte virtueller Kommissionsarbeit parlamentsrechtlich verankert werden.

3.2.1.3 Instrumente der Kommissionen

Notverordnungen des Bundesrates können zwar – wie sämtliche bundesrätlichen Verordnungen – nicht als Beratungsgegenstände traktandiert werden. Dennoch verfügen die Kommissionen über zahlreiche Instrumente, um auch im Notstand neue Beratungsgegenstände in den Räten anhängig zu machen. Dazu gehören nebst Erklärungen eines Rates namentlich Kommissionsvorstösse (Motionen und Postulate) sowie parlamentarische Initiativen bzw. daraufhin ausgearbeitete eigene Erlassentwürfe.

Wünscht eine Kommission, Einfluss auf den Inhalt einer Notverordnung des Bundesrates zu nehmen, stehen ihr zwei Instrumente zur Verfügung: Einerseits kann sie per Motion den Bundesrat auffordern, seine Verordnungen in ihrem Sinne zu ändern. Allerdings bleibt der Ball so beim Bundesrat, denn zum einen hat der Bundesrat bis zur nächsten ordentlichen Session Zeit, seinen Antrag auf Annahme oder Ablehnung der Motion zu stellen (Art. 121 Abs. 1 ParlG), zum andern hat der Bundesrat in seinem verfassungsunmittelbaren Kompetenzbereich auch die Option, der Bundesversammlung den Entwurf zu einer Verordnung der Bundesversammlung oder einem (dringlichen) Bundesgesetz zu unterbreiten, statt seine eigene Verordnung anzupassen. Andererseits kann die Kommission per parlamentarischer Initiative eine parlamentarische Notverordnung oder ein dringliches Bundesgesetz erarbeiten. Eine kurzfristige Ausarbeitung wird aber zumeist unmöglich sein. Insofern haben die einschränkenden Beschlüsse der Büros zum Tagungsrythmus der Kommissionen vor der a.o. Session und der Sommersession *Faits accomplis* geschaffen.

Die Wirksamkeit all dieser Instrumente hängt ohnehin davon ab, dass die Büros die entsprechenden Geschäfte auch für die anstehende Session traktandieren. Sollten sie sich dem grundlos bzw. übermässig lange verweigern, entsteht wiederum ein Konflikt mit der verfassungs- und gesetzmässigen Rolle der Kommissionen.

Um die Defizite der erwähnten Instrumente etwas aufzufangen und um Notverordnungen der Bundesversammlung zu vermeiden, sagte der Bundesrat im Rahmen eines «Dialogs unter den Gewalten» zu, Motionen umgehend zu beantworten und bei Annahme umzusetzen sowie zumindest die Kommissionspräsidentinnen und -präsidenten vor Erlass neuen Notrechts zu informieren oder gar zu konsultieren.

3.2.2 Sessionen

3.2.2.1 Einberufung und Abbruch von Sessionen

Die Zuständigkeiten für die Einberufung von Sessionen der eidgenössischen Räte sind bereits dargestellt worden. Im Fall der Corona-Krise hat einerseits der Bundesrat für seine Finanzbeschlüsse eine a.o. Session beantragt. Andererseits haben zahlreiche Ständeräte eine a.o. Session gestützt auf Art. 2 Abs. 3 lit. a ParlG beantragt. Eine Besonderheit jenes Antrages war nicht nur, dass er sich auch auf Kommissionssitzungen bezog, sondern auch, dass er sich einzig auf *künftige* Beratungsgegenstände bezog, da die Kommissionen ausser der FinDel noch gar keine Gelegenheit gehabt hatten, coronarelevante Geschäfte zu verabschieden. Da dieser Fall im Gesetz nicht konkret abgebildet ist, beriefen die Büros formell eine a.o. Session einzig für die Finanz- und Armeefragen ein, luden jedoch alle Kommissionen ein zu tagen und behielten sich ausdrücklich das Recht vor, dem Programm weitere Geschäfte hinzuzufügen – eine *in casu* gelungene Lösung. Dennoch wäre *de lege ferenda* zu prüfen, ob man eine a.o. Session ausdrücklich auch

für künftige Geschäfte einberufen können sollte, namentlich für den Fall, dass noch kein einziges behandlungsreifes Geschäft als «Aufhänger» vorliegt.

Nicht explizit geregelt ist der Fall eines Sessionsabbruchs. Aus dem Grundsatz des Parallelismus der Form bzw. des «*actus contrarius*» ergibt sich allerdings, dass das Organ, das für die Einberufung zuständig ist, auch für den Abbruch zuständig ist, also wie am 15. März 2020 die beiden Büros. *De lege ferenda* könnte diese Kompetenz zur Klarstellung ausdrücklich verankert werden.

3.2.2.2 *Alternative Orte und Formen von Sessionen*

Sitz der Bundesversammlung ist gemäss Art. 32 Abs. 1 ParlG die Stadt Bern. Die Bundesversammlung kann mit einfachem Bundesbeschluss ausnahmsweise einen anderen Tagungsort festlegen (Abs. 2). In Notlagen i.S.v. Art. 33 Abs. 3 ParlG soll auch die Präsidentin oder der Präsident des Nationalrates einen anderen Tagungsort festlegen können. Da die a.o. Session vom Mai 2020 zwar ausserhalb des Bundeshauses, aber weiterhin in Bern stattfand, erübrigten sich solche Beschlüsse. Die Räte mussten allerdings ihre Geschäftsreglemente temporär anpassen, um die Einschränkungen der Lokalität (kein Abstimmungsbildschirm) und die Hygienevorschriften abzubilden.

Brisanter ist die Frage, ob auch eine virtuelle Session zulässig wäre. Art. 159 Abs. 1 BV verlangt für gültiges Verhandeln, dass «die Mehrheit der Mitglieder anwesend ist». Gemeint ist damit gemäss Lehre die physische Präsenz im Ratssaal selbst, wobei die Praxis auch die angrenzenden Räume zulässt. Wenngleich eine historische bzw. zeitgenössische Auslegung berücksichtigen muss, dass bei Erlass dieser Bestimmung im Jahr 1999 Videokonferenzen zwar existierten, aber nicht verbreitet waren, müsste für eine Lockerung Art. 159

Abs. 1 BV geändert werden.¹⁵ Der Unterschied zwischen einer physischen und einer virtuellen Konferenz beschränkt sich nämlich nicht auf die technische Machbarkeit, sondern beeinflusst auch den Prozess der Verhandlungen selbst. Diskutabel ist es jedoch, eine entsprechende Regelung per dringlichem Bundesgesetz bzw. parlamentarischer Notverordnung temporär *contra constitutionem* einzuführen. Dabei scheint naheliegend, dass der Gegenstand eines solchen dringlichen Rechts bzw. gar Notrechts nicht nur die Polizeigüter i.e.S., sondern – als Voraussetzung für jedes staatliche Handeln – auch das Funktionieren der obersten staatlichen Organe sein können muss. Allerdings ist Dringlichkeits- bzw. Notrecht subsidiär zum ordentlichen Recht, und da Art. 32 Abs. 2 bzw. Art. 33 Abs. 3 ParlG erlauben, einen andern Tagungsort zu wählen, sollten virtuelle Sessionen per Notrecht nur beschlossen werden, wenn nirgends in der Schweiz ein physischer Tagungsort verfügbar ist, was in der gegenwärtigen Krise nicht zutrifft.

3.2.2.3 *Einschränkung der Sessionsteilnahme*

Nach Art. 69 Abs. 1 ParlG üben die Ratspräsidentinnen und -präsidenten das Hausrecht über die Ratssäle, die VD über die übrigen Räumlichkeiten der Bundesversammlung und der Parlamentsdienste aus. Für die Ratssäle sehen Art. 61 GRN bzw. Art. 47 GRS gewisse Zutrittsrechte vor, aber auch das präsidiale Recht, diese zu beschränken. Für die übrigen Räumlichkeiten findet sich in den gesetzlichen Grundlagen einzig das Recht der Ratsmitglieder nach Art. 69 Abs. 2 ParlG, zwei Zutrittskarten für Gäste ausstellen zu lassen. Alles weitere hat die VD in internen Richtlinien festgelegt.

¹⁵ Eine entsprechende parlamentarische Initiative ist bereits hängig (Pa.lv. Christ, Schaffung der rechtlichen Grundlagen für einen digitalen Parlamentsbetrieb respektive die digitale Teilnahme am physischen Betrieb [20.425]).

Klar scheint vorab, dass die Regeln von Art. 69 Abs. 1 ParlG auch bei einer Session *extra muros* – wie der a.o. Session vom 4. bis 6. Mai 2020 – gelten müssen, nicht nur wegen ihres Zwecks, sondern auch wegen des Wortlauts von Abs. 1, der nicht vom «Parlamentsgebäude» spricht, sondern von den «Räumlichkeiten der Bundesversammlung».

Allerdings stellt sich die Frage, ob auch ein Ratsmitglied vom Ratsbetrieb ausgeschlossen werden darf, namentlich wenn es in einer Epidemie ansteckungsgefährdend oder -gefährdet ist. Solche Entscheide wurden bislang nicht gefällt, und dies zu Recht: Die Ratsmitglieder sind gesetzlich zur Sitzungsteilnahme verpflichtet (Art. 10 ParlG). Diese Pflicht wird sodann durch verschiedene Elemente der Immunität (Art. 16–19 ParlG) bzw. der Sessionsteilnahmegarantie i.e.S. (Art. 20 ParlG) abgesichert. Weder das allgemeine Hausrecht der VD noch dasjenige der Ratspräsidentinnen und -präsidenten legitimieren einen dermassen starken Eingriff in die Rechtsstellung eines Ratsmitglieds als Volks- und Standesvertreter und damit in die Zusammensetzung und die Legitimität der Bundesversammlung. Dies gilt insbesondere bei einem Ratsmitglied, das (nur) selbst gefährdet ist; der Entscheid über die Teilnahme liegt bei ihm, wobei in einer Pandemie Risikogruppen erleichtert als «entschuldigt» gelten müssten. Dies gilt aber auch bei Ratsmitgliedern, die im Verdacht stehen, ansteckend zu sein. In diesen Fällen ist es die Pflicht der VD bzw. der Parlamentsdienste, eine gefahrenausschliessende Form der Teilnahme zu organisieren.

4. Fazit

Die Corona-Krise stellt auch für das Staatsorganisationsrecht eine Herausforderung dar. Die Bundesversammlung, deren Tätigkeit am 15. März 2020 abrupt unterbrochen wurde, hatte dem Notrecht

des Bundesrates bisher nur wenig entgegenzusetzen. Dies nicht zuletzt deshalb, weil sie zunächst (zu) stark mit Fragen ihrer eigenen Krisenorganisation beschäftigt war. Auch wenn sie inzwischen wieder Tritt gefasst hat, so haben sich doch auch in Bezug auf das Parlamentsrecht einige Regelungsdefizite gezeigt. So ist *de lege ferenda* zu prüfen, ob ein Tagungsrecht der Kommissionen unter gewissen Voraussetzungen ausdrücklich verankert werden sollte. Ebenso sollte die Einberufung einer a.o. Session durch die Büros auch für künftige, noch nicht behandlungsreife Geschäfte gesetzlich vorgesehen werden. Auch sollte die Zuständigkeit für den Sessionsabbruch ausdrücklich geregelt werden. Sodann sollten die Eckpunkte virtueller Kommissionsarbeit parlamentsrechtlich verankert und sogar virtuelle Zusammenkünfte der Räte sowie zusätzliche parlamentarische Organe zur engeren Begleitung des Bundesrates in Phasen des Notrechts geprüft werden. ●