

**Universität Bern**  
Rechtswissenschaftliche Fakultät  
Institut für öffentliches Recht  
Betreuender Dozent: Dr. iur. Moritz von Wyss

---

# **Der Anspruch des Publikums auf die Öffentlichkeit von Parlamentsitzungen**

---

**Masterarbeit**

vorgelegt am

9. Mai 2022

von

Stefan Rey

Gartenstrasse 19

4600 Olten

078 601 90 84

[mail@stefanrey.ch](mailto:mail@stefanrey.ch)

Matrikelnummer: 06-125-942

# Inhaltsverzeichnis

LITERATURVERZEICHNIS .....	IV
MATERIALIENVERZEICHNIS.....	XIII
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS.....	XV
<b>1 EINLEITENDES .....</b>	<b>1</b>
<b>1.1 AUSGANGSPUNKT UND ANLASS DER FRAGESTELLUNG .....</b>	<b>1</b>
<b>1.2 FRAGESTELLUNG .....</b>	<b>2</b>
<b>1.3 EINGRENZUNG DES THEMENBEREICHS .....</b>	<b>2</b>
<b>2 ÖFFENTLICHKEIT DER RATSSITZUNGEN IN DER BUNDESVERFASSUNG.....</b>	<b>5</b>
<b>2.1 BEGRIFFSDEFINITIONEN IM KONTEXT DER FUNKTIONEN DES PARLAMENTS .....</b>	<b>5</b>
2.1.1 <i>Funktionen des Parlaments</i> .....	6
2.1.2 <i>Parlamentsöffentlichkeit oder Öffentlichkeitsfunktion des Parlaments</i> .....	6
<b>2.2 HISTORISCHE ENTWICKLUNG DER PARLAMENTSÖFFENTLICHKEIT IN DER SCHWEIZ .....</b>	<b>7</b>
<b>2.3 SITZUNGSÖFFENTLICHKEIT GEMÄSS ART. 158 BV.....</b>	<b>10</b>
2.3.1 <i>Herrschende Lehre zur Sitzungsöffentlichkeit</i> .....	10
a. Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit (Satz 1).....	10
b. Ausnahmen vom Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit (Satz 2).....	13
2.3.2 <i>Würdigung und Kritik der herrschenden Lehre zur Sitzungsöffentlichkeit</i> .....	14
a. Reichweite des Art. 158 BV .....	15
b. Ausnahmen der Sitzungsöffentlichkeit .....	17
c. Krisen – multimediale Instrumente – virtuelles Parlament .....	18
<b>2.4 INFORMATIONSFREIHEIT GEMÄSS ART. 16 ABS. 1 UND 3 BV .....</b>	<b>18</b>
2.4.1 <i>Herrschende Lehre zur Informationsbeschaffungsfreiheit</i> .....	18
2.4.2 <i>Würdigung und Kritik der herrschenden Lehre zur Informationsfreiheit</i> .....	19
<b>2.5 VERHÄLTNIS ZWISCHEN ART. 158 BV UND ART. 16 BV.....</b>	<b>19</b>
<b>2.6 WÜRDIGUNG DES HEUTIGEN VERSTÄNDNISSES DER HERRSCHENDEN LEHRE.....</b>	<b>20</b>
<b>3 FORMEN DER SITZUNGSÖFFENTLICHKEIT.....</b>	<b>21</b>
<b>3.1 UNMITTELBARE SITZUNGSÖFFENTLICHKEIT .....</b>	<b>21</b>
3.1.1 <i>Tribünenöffentlichkeit</i> .....	21
a. Publikumsöffentlichkeit.....	21
b. Berichterstattungsöffentlichkeit .....	22
3.1.2 <i>Direktübertragung der Debatten via Internet</i> .....	22
<b>3.2 MITTELBARE SITZUNGSÖFFENTLICHKEIT.....</b>	<b>23</b>
3.2.1 <i>Von den Räten an die Öffentlichkeit getragen</i> .....	23
3.2.2 <i>Informationsverarbeitung durch die Medien</i> .....	23
<b>3.3 UNTERLAGEN UND DOKUMENTE .....</b>	<b>24</b>
<b>3.4 DAS VERHÄLTNISS DER FORMEN ZUEINANDER.....</b>	<b>24</b>
3.4.1 <i>Substitution</i> .....	24
3.4.2 <i>Kernfunktionen</i> .....	24

3.4.3	<i>Eigenschaften der Ausprägungen und Formen von Sitzungsöffentlichkeit</i>	26
a.	Eigenschaften der unmittelbaren Öffentlichkeit	26
aa.	Eigenschaften der Tribünenöffentlichkeit	26
bb.	Eigenschaften der Direktübertragung via Internet	26
b.	Eigenschaften der mittelbaren Öffentlichkeit	26
aa.	Eigenschaften der von Räten an die Öffentlichkeit getragene Information	26
bb.	Eigenschaften der Informationsverarbeitung durch die Presse	27
3.4.4	<i>Fehlende Kongruenz</i>	27
<b>3.5</b>	<b>WÜRDIGUNG DER ERKENNTNISSE ZU DEN FORMEN DER SITZUNGSÖFFENTLICHKEIT</b>	<b>29</b>
<b>4</b>	<b>EINSCHRÄNKBARKEIT DER SITZUNGSÖFFENTLICHKEIT UND DEREN RECHTFERTIGUNG</b>	<b>30</b>
<b>4.1</b>	<b>HAUSRECHT IN BEZUG AUF DIE TRIBÜNENÖFFENTLICHKEIT</b>	<b>30</b>
4.1.1	<i>Zweck des Hausrechts</i>	31
4.1.2	<i>Umfang des Hausrechts</i>	31
4.1.3	<i>Handlungsmöglichkeiten und Grenzen des Hausrechts</i>	33
4.1.4	<i>Durchsetzung des Hausrechts bei störenden Personen</i>	33
<b>4.2</b>	<b>ZUGANGSVORAUSSETZUNGEN ODER -HÜRDEN ZUR SITZUNGSÖFFENTLICHKEIT</b>	<b>33</b>
4.2.1	<i>Persönlicher Schutzbereich der Tribünenöffentlichkeit</i>	34
a.	Kapazität der Tribünen und Platzbeschränkung	34
b.	Tickets und Onlinerreservation von Tribünenplätzen	35
4.2.2	<i>Differenzierbarkeit von Personenkategorien auf den Publikumstribünen</i>	35
a.	Praxisbeispiele	35
b.	Zulässigkeit der Differenzierung von Personenkategorien	37
c.	Zwischenfazit zu Zugangshürden	38
4.2.3	<i>Sicherheitskontrolle Parlamentsgebäude</i>	39
a.	Zuständigkeiten	40
b.	Prozedere	40
c.	Grundrechtseingriff	41
aa.	Körperliche Unversehrtheit	41
bb.	Schutz der Geheim- und Intimsphäre	42
cc.	Tribünenöffentlichkeit	42
dd.	Grundrechtsverzicht	42
d.	Gesetzliche Grundlage für Grundrechtseingriff	43
aa.	Normstufe	44
bb.	Normdichte	44
cc.	Konkrete gesetzliche Grundlage	44
e.	Öffentliches Interesse	46
f.	Verhältnismässigkeit	46
4.2.4	<i>Identitätskontrolle und Zutrittsausweis</i>	47
4.2.5	<i>Pflicht zum Tragen einer Schutzmaske im Parlamentsgebäude</i>	48
4.2.6	<i>Covid-19-Zertifikatspflicht im Parlamentsgebäude</i>	48
4.2.7	<i>Schliessung der Publikumstribünen während der Corona-Krise</i>	49
a.	Anwendbarkeit des Veranstaltungsverbots auf Publikumstribünen	50
b.	Schliessung der Publikumstribünen aus epidemiologischen Gründen	50

c.	Publikumstribünen für Ratsmitglieder infolge Abstandregelung .....	51
d.	Zwischenfazit: Tribünenschliessung während der Corona-Krise .....	51
<b>4.3</b>	<b>UNMÖGLICHKEIT DER TRIBÜNENÖFFENTLICHKEIT .....</b>	<b>51</b>
<b>5</b>	<b>VIRTUELLES PARLAMENT UND TRIBÜNENÖFFENTLICHKEIT .....</b>	<b>52</b>
<b>5.1</b>	<b>VIRTUELLES PARLAMENT .....</b>	<b>52</b>
<b>5.2</b>	<b>ÖFFENTLICHKEIT DES HYBRIDEN VIRTUELLEN PARLAMENTS .....</b>	<b>53</b>
<b>5.3</b>	<b>ÖFFENTLICHKEIT DES VIRTUELLEN PARLAMENTS ALS ZUKUNFTSSZENARIO .....</b>	<b>53</b>
5.3.1	<i>Auslegung von Art. 158 BV unter veränderten Umständen .....</i>	<i>54</i>
5.3.2	<i>Implikationen des virtuellen Parlamentes auf die Sitzungsöffentlichkeit .....</i>	<i>54</i>
5.3.3	<i>Anforderungen an die Umsetzung eines virtuellen Parlaments .....</i>	<i>55</i>
5.3.4	<i>Verfassungsmässigkeit eines virtuellen Parlaments .....</i>	<i>55</i>
<b>5.4</b>	<b>FAZIT ZUM VIRTUELLEN PARLAMENT .....</b>	<b>56</b>
<b>6</b>	<b>ZUSAMMENFASSUNG UND KONKLUSION .....</b>	<b>57</b>
	<b>SELBSTÄNDIGKEITSERKLÄRUNG .....</b>	<b>VII</b>

## Literaturverzeichnis

### Zitierweise:

Die nachfolgend aufgeführten Publikationen werden, wenn nichts anderes angegeben ist, mit Nachnamen der Autorin oder des Autors sowie mit Seitenzahl oder Randnote zitiert.

ACHTERBERG NORBERT, Die parlamentarische Verhandlung, Berlin 1979

AUBERT JEAN-FRANÇOIS, Die Schweizerische Bundesversammlung von 1848 bis 1998, Basel/Frankfurt am Main 1998 (zit. AUBERT, Bundesversammlung)

AUBERT JEAN-FRANÇOIS, Bundesstaatsrecht der Schweiz, Fassung von 1967, Neubearbeiteter Nachtrag bis 1994, Band II, Basel/Frankfurt am Main 1995 (zit. AUBERT, Bundesstaatsrecht der Schweiz)

AUBERT JEAN-FRANÇOIS/EICHENBERGER KURT/MÜLLER JÖRG PAUL/RHINOW RENÉ A./SCHINDLER DIETRICH (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Bern 1996 (zit. Komm. BV 1874-BEARBEITER, Art. x N x)

AUBERT JEAN-FRANÇOIS/MAHON PASCAL, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zürich/Basel/Genf 2003

BELSER EVA MARIA/WALDMANN BERNHARD, Grundrechte I, Allgemeine Grundrechtslehren, 2. Aufl., Zürich 2021 (zit. BELSER/WALDMANN, Grundrechte I)

BELSER EVA MARIA/WALDMANN BERNHARD, Grundrechte II, Die einzelnen Grundrechte, 2. Aufl., Zürich 2021 (zit. BELSER/WALDMANN, Grundrechte II)

BENTHAM JÉRÉMIE, Tactique des assemblées législatives, suivie d'un traité des sophismes politiques, Bd. I, Herausgegeben von Dumont Étienne, Genf/Paris 1816 (zit. BENTHAM, Tactique)

BENTHAM JEREMIAS, Tactik oder Theorie des Geschäftsganges der delib[er]ierenden Volksständeversammlungen, Nach dessen hinterlassenen Papieren bearbeitet von Dumont Etienne, Erlangen 1817 (zit. BENTHAM, Tactik)

BIAGGINI GIOVANNI, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, Zürich 2017 (zit. BIAGGINI, Komm. BV, Art. x N x)

BIAGGINI GIOVANNI/GÄCHTER THOMAS/KIENER REGINA (Hrsg.), Staatsrecht, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2021 (zit. BEARBEITER/-IN, Staatsrecht, § x N x)

BILFINGER MONICA, Das Bundeshaus in Bern, Schweizerischer Kunstführer GSK, Bern 2020 (zit. BILFINGER, Bundeshaus)

- BILFINGER MONICA, Zur Geschichte des Bundeshauses West, in: Bundesamt für Bauten und Logistik, BBL (Hrsg.), Bundeshaus West, Umbau und Sanierung 2005-2011, Bern 2011, S. 10 ff. (zit. BILFINGER, Bundeshaus West)
- BINDER ANDREAS/HOFSTETTER DAVID/BILAND JANINA/BOLLMANN CLAUDIA, Der Anwendungsbereich von Art. 6a COVID-19-Verordnung 2, in: Jusletter 6. April 2020
- BLUM ROGER, Nur die Dunkelkammer ist sicher, in: Parlament/Parlement/Parlamento 2002, Nr. 2, S. 4 ff. (zit. BLUM, Dunkelkammer)
- BLUM ROGER, Parlament und Massenmedien, in: Parlamentsdienste (Hrsg.), Das Parlament – «Oberste Gewalt des Bundes»? Festschrift der Bundesversammlung zur 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft, Bern/Stuttgart 1991, S. 89 ff. (zit. BLUM, Parlament)
- BRANDEIS LOUIS DEMBITZ, What Publicity Can Do, in: Other people's money and how the bankers use it, New York 1914, S. 92 ff.
- BRODBECK THOMAS, Das «lebendige Wort» für die «grosse Masse», das geschriebene für die «gebildete Klasse», Wie die Debatten der eidgenössischen Räte von 1891 an die Öffentlichkeit gelangten, in: Comment François (Hrsg.), 125 Jahre Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Bern 2016, S. 121 ff.
- BRUNNER STEPHAN C./MADER LUZIUS (Hrsg.), Öffentlichkeitsgesetz, Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (BGÖ), Stämpfli Handkommentar, Bern 2008 (zit. SHK BGÖ-BEARBEITER/-IN, Art. x N x)
- BUNDESAMT FÜR BAUTEN UND LOGISTIK, BBL (Hrsg.), Bundeshaus, Umbau und Sanierung Parlamentsgebäude Bern, 2006–2008, Bern 2008 (zit. BBL, Bundeshaus)
- BURCKHARDT WALTHER, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 3. Aufl., Bern 1931
- CARONI ANDREA/GRAF MARTIN, Abstimmen von zu Hause statt im Bundeshaus, Das dringliche Bundesgesetz ohne Verfassungsgrundlage zur Änderung des Parlamentsgesetzes vom 10. Dezember 2020, in: Parlament/Parlement/Parlamento 2021, Nr. 1, S. 3 ff. (zit. CARONI/GRAF, Abstimmen von zu Hause)
- CARONI ANDREA/GRAF MARTIN, Wahrung der Sessionsteilnahmegarantie in einer Pandemie? Das dringliche Bundesgesetz ohne Verfassungsgrundlage zur Änderung des Parlamentsgesetzes vom 10. Dezember 2020, in: Jusletter 15. Februar 2021 (zit. CARONI/GRAF, Sessionsteilnahmegarantie)
- CARONI ANDREA/SCHMID STEFAN G., Notstand im Bundeshaus, Die Rolle der Bundesversammlung in der (Corona-)Krise, AJP 2020, S. 710 ff.
- CHOCOMELI LUCAS, 1891, Zur Einführung des Amtlichen Bulletins, in: Comment François (Hrsg.), 125 Jahre Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Bern 2016, S. 135 ff.

- COMMENT FRANÇOIS, Die Sitzungen der beiden Räte sind in der Regel öffentlich, Aus der Chronik des Amtlichen Bulletins der Bundesversammlung, in: Comment François (Hrsg.), 125 Jahre Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Bern 2016, S. 35 ff. (zit. COMMENT, Chronik)
- COMMENT FRANÇOIS, Ich möchte die Freiheit haben, einzelne Reden zu überhören, Die Einführung der Rednertribüne im schweizerischen Nationalrat, in: Comment François (Hrsg.), 125 Jahre Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Bern 2016, S. 159 ff. (zit. COMMENT, Reden)
- COMMENT FRANÇOIS, «Die Sitzungen der Räte sind öffentlich»: Das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung erfüllt ein anderthalb Jahrhunderte altes Postulat, in: Parlament/Parlement/Parlamento 2002, Nr. 2, S. 16 ff. (zit. COMMENT, Sitzungen)
- CRON PAUL, Die Geschäftsordnung der Schweizerischen Bundesversammlung, Dogmengeschichtliche Darstellung des Geschäftsordnungsrechtes von der Glaubensspaltung bis zur Gegenwart, In den Hauptpunkten verglichen mit England und Amerika, Diss., Freiburg 1946
- DÄHLER THOMAS (Hrsg.), Praxiskommentar zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt, Basel 2020 (zit. DÄHLER, Praxiskommentar)
- DÄHLER THOMAS, Öffnet die Tribünen!, in: Parlament/Parlement/Parlamento 2021, Nr. 2, S. 51 f. (zit. DÄHLER, Tribünen)
- DONATSCH ANDREAS, Strafrecht III, Delikte gegen den Einzelnen, 11. Aufl., Zürich 2018
- EHRENZELLER BERNHARD, Bundesversammlung, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz Bd. III / Droit constitutionnel suisse Vol. III, Zürich 2020, S. 1699 ff.
- EHRENZELLER BERNHARD/SCHINDLER BENJAMIN/SCHWEIZER RAINER J./VALLENDER KLAUS A. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014 (zit. SG Komm. BV-BEARBEITER/-IN, Art. x N x)
- EIDG. DEPARTEMENT DES INNERN (Hrsg.), Das neue Schweizerische Bundeshaus, Festschrift, anlässlich dessen Vollendung und Einweihung herausgegeben, Bern 1902
- GERSCHWILER HANS PETER/AICHELE RUTH, Sicherheit im Parlamentsgebäude: Ein Erfahrungsbericht des Sicherheitsbeauftragten der Bundesversammlung, in: Parlament/Parlement/Parlamento 2002, Nr. 2, S. 14
- GIACOMETTI ZACCARIA, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Neubearbeitung der ersten Hälfte des gleichnamigen Werkes von F. Fleiner, Zürich 1949 (zit. FLEINER/GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht)
- GIACOMETTI ZACCARIA, Das Staatsrecht der Schweizerischen Kantone, Zürich 1941 (zit. GIACOMETTI, Staatsrecht Kantone)

- GLASER ANDREAS, Der elektronisch handelnde Staat, E-Legislation, E-Government, E-Justice, in: ZSR 2015/2, S. 259 ff.
- GLASER ANDREAS/GFELLER KATJA, Das Ringen des Parlaments um mehr Macht, Rückschlag infolge der Corona-Pandemie?, in: Jusletter 5. Oktober 2020
- GOTTBERG FRIEDRICH, Das Parlament im digitalen Zeitalter, in: Schliesky Utz/Schulz Sönke E./Gottberg Friedrich/Kuhlmann Florian, Demokratie im digitalen Zeitalter, Das Grundgesetz im digitalen Zeitalter, Baden-Baden 2016
- GRAF MARTIN/CARONI ANDREA (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG), Aktualisierung 2021, Basel 2021 (zit. Akt. Komm. ParlG-BEARBEITER/-IN, Art. x N x)
- GRAF MARTIN/THELER CORNELIA/VON WYSS MORITZ (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002, Basel 2014 (zit. Komm. ParlG-BEARBEITER/-IN, Art. x N x)
- GRAF MARTIN, Konsultation parlamentarischer Kommissionen zu Verordnungsentwürfen, in: LeGes 2021/2, Nr. 3
- GRIFFEL ALAIN, «Das Covid-19-Gesetz und die Verfassung», Leserbrief, NZZ vom 03. November 2021, S. 18 (zit. GRIFFEL, NZZ)
- GRIFFEL ALAIN, Allgemeines Verwaltungsrecht im Spiegel der Rechtsprechung, Zürich/Basel/Genf 2017 (zit. GRIFFEL, Verwaltungsrecht)
- GRUNDER JAN, Fluggast- und Handgepäckkontrollen an Flughäfen, Konzept, Rechtsgrundlagen und Verfassungsmässigkeit der Kontrollen zur Verhinderung von unrechtmässigen Eingriffen in den zivilen Luftverkehr, Diss., Zürich/Basel/Genf 2017
- GÜNTHER HERBERT, Hausrecht und Polizeigewalt des Parlamentspräsidenten, Baden-Baden 2013
- HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER/KELLER HELEN/THURNHERR DANIELA, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., Zürich 2020
- HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen 2020
- HALLER WALTER/KÖLZ ALFRED/GÄCHTER THOMAS, Allgemeines Staatsrecht. Eine juristische Einführung in die Allgemeine Staatslehre, 6. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2020
- HÄNER ISABELLE, Öffentlichkeit und Verwaltung, Diss., Zürich 1990
- HÄNNI PETER, Coronavirus und Medienfreiheit, medialex 2020, 2. April 2020, abrufbar unter: <<https://doi.org/10.52480/ml.20.12>>



- HIS EDUARD, Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts, Band II, Basel 1929
- KERSTEN JENS, Realitätsverschiebungen: Politische und verfassungsrechtliche Dimensionen von Augmented und Virtual Reality, Virtuelle Lebenswelten, in: Rieger Stefan/Schäfer Armin/Tuschling Anna (Hrsg.), Körper – Räume – Affekte, Berlin/Boston 2020, S. 141 ff.
- KERSTEN JENS/RIXEN STEPHAN, Der Verfassungsstaat in der Corona-Krise, 2. Aufl., München 2021
- KIENER REGINA, Grundrechtsschranken, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz Bd. II / Droit constitutionnel suisse Vol. II, Zürich 2020, S. 1293 ff. (zit. KIENER, Grundrechtsschranken)
- KIENER REGINA/KÄLIN WALTER/WYTTENBACH JUDITH, Grundrechte, 3. Auflage, Bern 2018
- KIENER REGINA/MOECKLI DANIEL, «Die Zertifikatspflicht ist keine Diskriminierung», Gastkommentar, NZZ vom 22. September 2022, S. 19
- KLEY ANDREAS, Demokratie im Coronazeitalter, in: Beck Konstantin/Kley Andreas/Rohner Peter/Vernazza Pietro (Hrsg.), Der Corona-Elefant, Vielfältige Perspektiven für einen konstruktiven Dialog, Zürich 2022, S. 26 ff. (zit. KLEY, Corona)
- KLEY ANDREAS, «Covid-19-Gesetz: Der Bundesrat kann, kann, kann ...», Gastkommentar, NZZ vom 20. Oktober 2021, S. 17 (zit. KLEY, NZZ)
- KLEY ANDREAS, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, Grossbritannien, die USA, Frankreich und die Schweiz, 3. Aufl., Bern 2013 (zit. KLEY, Verfassungsgeschichte)
- KLIPPER LUKAS, Die Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages angesichts der neueren Parlamentspraxis, Diss., Berlin 2018
- KÖLZ ALFRED, Neuere Schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien vom Ende der alten Eidgenossenschaft bis 1848, Bern 1992
- LANZ CHRISTOPH, Parlamentarisches Verfahren – Nebensache oder mehr?, in: Parlamentsdienste (Hrsg.), Das Parlament – «Oberste Gewalt des Bundes»? Festschrift der Bundesversammlung zur 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft, Bern/Stuttgart 1991, S. 183 ff.
- LINCK JOACHIM, Parlamentsöffentlichkeit, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1992, Heft 4, S. 673 ff.
- LINDER WOLF, Direkte Demokratie, in: Knoepfel Peter/Papadopoulos Yannis/Sciarini Pascal/Häusermann Silja (Hrsg.), Handbuch der Schweizer Politik, 6. Aufl., Zürich 2017, S. 145 ff.
- LINDER WOLF/MUELLER SEAN, Schweizerische Demokratie, Institutionen, Prozesse, Perspektiven, 4. Aufl., Bern 2017

- LINSI CHRISTIAN, Aktuelle Entwicklungen im Polizeirecht des Bundes, LeGes 2006/2, S. 9 ff.
- MALINVERNI GIORGIO/HOTTELIER MICHEL/HERTIG RANDALL MAYA/FLÜCKIGER ALEXANDRE, Droit constitutionnel suisse, Volume I: L'Etat, 4. Aufl., Bern 2021
- MARSCHALL STEFAN, Parlamentarismus. Eine Einführung, 3. Aufl., Baden-Baden 2018 (zit. MARSCHALL, Parlamentarismus)
- MARSCHALL STEFAN, Öffentlichkeit und Volksvertretung. Theorie und Praxis der Public Relations von Parlamenten, Opladen 1999 (zit. MARSCHALL, Öffentlichkeit)
- MARTENET VINCENT/DUBEY JACQUES (Hrsg.), Commentaire romand de la Constitution fédérale, Basel 2021 (zit. CR-BV-BEARBEITER/-IN, Art. x N x)
- MASTRONARDI PHILIPPE, Verfassungslehre. Allgemeines Staatsrecht als Lehre vom guten und gerechten Staat, Bern 2007
- MOHLER MARKUS, Polizeiberuf und Polizeirecht im Rechtsstaat, Bern 2020 (zit. MOHLER, Polizeiberuf)
- MOHLER MARKUS, Grundzüge des Polizeirechts in der Schweiz, Basel 2012 (zit. MOHLER, Grundzüge)
- MORLOK MARTIN/SCHLIESKY UTZ/WIEFELSPÜTZ DIETER, Zukünftige Weiterentwicklung des Parlamentarismus, in: Morlok Martin/Schliesky Utz/Wiefelspütz Dieter (Hrsg.), Parlamentsrecht, Praxishandbuch, Baden-Baden 2016, § 51
- MÜLLER GEORG/RHINOW RENÉ, «Das Covid-19-Gesetz ist nicht verfassungswidrig», Gastkommentar, NZZ vom 10. November 2021, S. 18
- MÜLLER JÖRG PAUL/SCHEFER MARKUS, Grundrechte in der Schweiz, Im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte, 4. Aufl., Bern 2008
- NIGGLI MARCEL ALEXANDER/WIPRÄCHTIGER HANS (Hrsg.), Basler Kommentar, Strafrecht II (Art. 137–392 StGB), 4. Aufl., Basel 2019 (zit. BSK-StGB II-BEARBEITER/-IN, Art. x N x)
- OCHSNER ALOIS, Die Schweizerische Bundesversammlung als Arbeitsparlament, Vollanalyse der parlamentarischen Kommissionen einer Legislaturperiode, Diss., St. Gallen 1987
- PARLAMENTSbibliothek, Faktenbericht, Die Bundesversammlung und die Covid-19-Krise: Ein chronologischer Überblick, 24. Februar 2020 bis 18. Juni 2021, Bern 2021 (zit. PARLAMENTSbibliothek, Faktenbericht)
- PEDUZZI ROBERTO, Meinungs- und Medienfreiheit in der Schweiz, Diss., Zürich 2004
- RHINOW RENÉ/SCHEFER MARKUS/UEBERSAX PETER, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. Aufl., Basel 2016

- SÄGESSER THOMAS, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz RVOG, vom 21. März 1997, Bern 2007 (zit. SÄGESSER, RVOG, Art. x N x)
- SÄGESSER THOMAS (Hrsg.), Die Bundesbehörden, Bundesversammlung – Bundesrat – Bundesgericht, Kommentar, Beiträge und Materialien zum 5. Titel der schweizerischen Bundesverfassung, Bern 2000 (zit. SÄGESSER, Bundesbehörden)
- SANTSCHY ANTOINE, Le droit parlementaire en Suisse et en Allemagne, Diss., Neuchâtel 1982
- SCHEFER MARKUS/CUENI RAPHAELA, Die Informationsfreiheit nach Art. 16 Abs. 1 und 3 BV, in: Jusletter 7. Februar 2022
- SCHILLER DIETMAR, Brennpunkt Plenum. Die Präsentation von Parlamenten im Fernsehen. Britisches House of Commons und Deutscher Bundestag im Vergleich, Wiesbaden 2002
- SCHLEGEL STEPHAN, Zulässigkeit einer Sicherheitskontrolle eines Anwaltes beim Besuch des Einvernahmezentrums in Bern, Abgabe des anwaltlichen Mobiltelefons aus Sicherheitsgründen, AJP 2007 S. 672 ff.
- SCHLIESKY UTZ, Parlamentsfunktionen, in: Morlok Martin/Schliesky Utz/Wiefelspütz Dieter (Hrsg.), Parlamentsrecht, Praxishandbuch, Baden-Baden 2016, § 5
- SCHWAB PHILIPPE, Publicité des délibérations en plénum et confidentialité des discussions en commission, Deux faces d'une même pièce, in: Comment François (Hrsg.), 125 Jahre Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Bern 2016, S. 373 ff.
- STADELMANN-STEFFEN ISABELLE/LEEMANN LUCAS, Direkte Demokratie, in: Papadopoulos Yannis/Sciarini Pascal/Vatter Adrian/Häusermann Silja/Emmenegger Patrick/Fossati Flavia (Hrsg.), Handbuch der Schweizer Politik, 7. Aufl., Basel 2022, S. 167 ff.
- STÖCKLI ANDREAS, Regierung und Parlament in Pandemiezeiten, in: ZSR Sondernummer Pandemie und Recht 2020, S. 9 ff.
- STUCKI MARK, Das Parlament – bloss Kulisse oder Mitspieler auf der Medientribüne?, in: Le-Ges 2003/2, S. 113 ff.
- SUTER KARIN/GANDINI GILLES, Virtuelles Parlament: Wie Covid-19 den Technologie-Einsatz in der Schweiz und weltweit vorantreibt, in: Parlament/Parlement/Parlamento 2021, Nr. 1, S. 38 ff.
- THIESSING JOHANN, Die eidgenössischen Gebäude in Bern, Bern 1902
- TRÜMPLER RALPH/UHLMANN FELIX, Problemstellungen und Lehren aus der Corona-Krise aus staats- und verwaltungsrechtlicher Sicht, in: COVID-19, Ein Panorama der Rechtsfragen zur Corona-Krise, Basel 2020, S. 567 ff.
- TSCHANNEN PIERRE, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021

- TSCHANNEN PIERRE/ZIMMERLI ULRICH/MÜLLER MARKUS, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014
- TSCHENTSCHER AXEL/LIENHARD ANDREAS/SPRECHER FRANZISKA, Öffentliches Recht: Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht, öffentliches Verfahrensrecht, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2019
- TSCHENTSCHER AXEL, Schutzpflichten, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz Bd. II / Droit constitutionnel suisse Vol. II, Zürich 2020, S. 1317 ff.
- UHLMANN FELIX, Das Recht und die Krise, in: Beck Konstantin/Kley Andreas/Rohner Peter/Vernazza Pietro (Hrsg.), Der Corona-Elefant, Vielfältige Perspektiven für einen konstruktiven Dialog, Zürich 2022, S. 35 ff.
- UHLMANN FELIX/WILHELM MARTIN, Kurzgutachten vom 4. Oktober 2020 zuhanden des Ratsbüros des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt betreffend Covid-19-Zertifikatspflicht im Parlamentsgebäude (zit. UHLMANN/WILHELM, Kurzgutachten, Grossrat BS)
- UHLMANN FELIX/WILHELM MARTIN, Kurzgutachten vom 16. April 2020 zuhanden der sozialdemokratischen Fraktion der eidgenössischen Räte betreffend Sessionsabbruch und Einberufung zu einer ausserordentlichen Session (zit. UHLMANN/WILHELM, Kurzgutachten Sessionsabbruch)
- UHLMANN FELIX/WILHELM MARTIN, Kurzgutachten vom 3. April 2020 zuhanden der sozialdemokratischen Fraktion der eidgenössischen Räte betreffend die Durchführung von Sessions und Kommissionssitzungen in ausserordentlichen Lagen (zit. UHLMANN/WILHELM, Kurzgutachten Durchführung)
- VATTER ADRIAN, Das politische System der Schweiz. 4. Aufl., Baden-Baden 2020 (zit. VATTER, Politisches System)
- VATTER ADRIAN, Einleitung und Überblick: Macht und Ohnmacht des Parlaments in der Schweiz, in: Vatter Adrian (Hrsg.), Das Parlament in der Schweiz. Macht und Ohnmacht der Volksvertretung, Zürich 2018, S. 17–67 (zit. VATTER, Parlament)
- WALDMANN BERNHARD/BELSER EVA MARIA/EPINEY ASTRID (Hrsg.), Basler Kommentar, Schweizerische Bundesverfassung (BV), Basel 2015 (zit. BSK-BV-BEARBEITER/-IN, Art. x N x)
- WALDMANN BERNHARD/BELSER EVA MARIA/WIEDERKEHR RENÉ, Staatsorganisationsrecht, Zürich 2017
- WALDMANN BERNHARD/WIEDERKEHR RENÉ, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich 2019
- WEISS, ALEXANDER, Theorie der Parlamentsöffentlichkeit – Elemente einer Diskursgeschichte und deliberatives Modell, Baden-Baden 2010

- WICKRAMASINGAM KIRTHANA, Vote et participation à distance au parlement fribourgeois: la démocratie en temps de pandémie, in: *Parlament/Parlement/Parlamento* 2021, Nr. 1, S. 32 ff.
- WILHELM MARTIN/UHLMANN FELIX, Herausforderungen für Parlamente in der Corona-Krise – Versuch eines Überblicks, in: *Parlament/Parlement/Parlamento* 2020, Nr. 2, S. 4 ff.
- VON WYSS MORITZ, Die Demokratie ist eine Baustelle, auch 246 Jahre nach Philadelphia, in: *Parlament/Parlement/Parlamento* 2020, Nr. 2, S. 1 ff. (zit. VON WYSS, Demokratie ist eine Baustelle)
- VON WYSS MORITZ, Wie virtuell kann ein Parlament sein?, in: *Parlament/Parlement/Parlamento* 2020, Nr. 2, S. 16 ff. (zit. VON WYSS, Virtuelles Parlament)
- VON WYSS MORITZ, Die Namensabstimmung im Ständerat, in: Häner (Hrsg.), *Nachdenken über den demokratischen Staat und seine Geschichte: Beiträge für Alfred Kölz*, Zürich/Basel/Genf 2003, S. 23 ff. (zit. VON WYSS, Namensabstimmung)
- VON WYSS MORITZ, *Maximen und Prinzipien des parlamentarischen Verfahrens: Eine Untersuchung über die Schweizerische Bundesversammlung*, Diss., Zürich 2001 (zit. VON WYSS, Maximen)

## Materialienverzeichnis

Anfrage Widmer (04.1019) «Sicherheitskonzept im Innern des Bundeshauses» vom 16. März 2004 (zit. Anfrage Widmer)

Botschaft des Bundesrates vom 18. Januar 2006 zu einem Bundesgesetz über die Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsgesetz, ZAG), BBl 2006 2489 ff. (zit. Botsch. ZAG)

Botschaft zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit und zur Volksinitiative «S.O.S. Schweiz ohne Schnüffelpolizei» vom 7. März 1994, BBl 1994 II 1127 ff. (zit. Botsch. BWIS)

Bundesamt für Justiz: Gutachten: Verfassungsrechtliche Zulässigkeit virtueller Beratungen der Bundesversammlung. 1. April 2021 (zit. Gutachten BJ, virtuelle Beratungen)

Fragestunde, Frage Kiener Nellen (06.5212) «Was passiert mit dem Bundessicherheitsdienst?» vom 02. Oktober 2006, AB 2006 N 1414 (zit. Frage Kiener Nellen)

Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 12. Mai 2003, Polizeihoheit im Parlamentsgebäude (unveröffentlicht; zit. Gutachten BJ, Parlamentsgebäude)

Motion de Quattro (20.4357) «Schützen wir unsere Institutionen vor ‹hate speech›» vom 30. November 2020 (zit. Mo. de Quattro)

Motion der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei (04.3684) «Verbesserung der Sicherheit im Bundeshaus» vom 15. Dezember 2004 (zit. Motion SVP)

Parlamentarische Initiative (20.437/20.438) Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen verbessern / Nutzung der Notrechtskompetenzen und Kontrolle des bundesrätlichen Notrechts in Krisensituationen, Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 27. Januar 2022, BBl 2022 301 (zit. Bericht SPK-N, Handlungsfähigkeit)

Parlamentarische Initiative (21.482) Covid-Zertifikatspflicht im Parlamentsgebäude, Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 21. September 2021, BBl 2021 2181 (zit. Bericht SPK-S, Zertifikatspflicht)

Parlamentarische Initiative Minder (19.498) Öffentliche und transparente Abstimmungen im Ständerat vom 2. Dezember 2019 (zit. Pa.Iv. Minder)

Parlamentarische Initiative (16.457) Verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts, Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 18. August 2017, BBl 2017 6797 ff. (zit. Bericht SPK-N, Änderungen Parlamentsrecht)

Parlamentarische Initiative Guhl (16.496) Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte. Anpassung des Strafmasses in Artikel 285 StGB vom 16. Dezember 2016 (zit. Pa.Iv. Guhl)

Parlamentarische Initiative (04.401) Änderung der Verordnung der Bundesversammlung vom 3. Oktober 2003 zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung betreffend Zutrittsausweise, Bericht des Büros des Ständerats vom 1. März 2004, BBl 2004 1633 ff. (zit. Bericht Büro-StR, Zutrittsausweise)

Parlamentarische Initiative (01.401) Parlamentsgesetz (PG), Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 01. März 2001, BBl 2001 3467 ff. (zit. Bericht SPK-N, Parlamentsgesetz)

Parlamentarische Initiative (99.419) Geschäftsverkehrsgesetz, Anpassungen an die neue BV, Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 7. Mai 1999, BBl 1999 V 4809 ff. (zit. Bericht SPK-N, Geschäftsverkehrsgesetz)

Schlussbericht der Studienkommission der Eidgenössischen Räte (78.058) Zukunft des Parlaments vom 29. Juni 1978, BBl 1978 II 996 ff. (zit. Bericht Studienkommission)

## Abkürzungsverzeichnis

AB	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung (bis 1962 Sten.Bull.)
a.A.	anderer Ansicht
a.M.	anderer Meinung
Abl. L	Amtsblatt der Europäischen Union, Teil L: Législation
Abs.	Absatz
AJP	Aktuelle juristische Praxis
Akt.	Aktualisierung
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BehiG	Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz; SR 151.3)
Bernexpo	Kongress- und Messezentrum Bern
BGBI	Bundesgesetzblatt (Deutschland)
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts (Amtliche Sammlung)
BGer	Bundesgericht
BGÖ	Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz; SR 152.3)
BJ	Bundesamt für Justiz
Botsch.	Botschaft
BS	Kanton Basel-Stadt
BSD	Bundessicherheitsdienst
BSK	Basler Kommentar
bspw.	beispielsweise
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)



BV 1848	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 12. September 1848 (BBl 1849 I 3 ff.)
BV 1874	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (SR 101)
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht (Deutschland)
BVerwGE	Bundesverwaltungsgerichtsentscheid (Deutschland)
BWIS	Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (SR 120)
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
Covid-19-Gesetz	Bundesgesetz vom 25. September 2020 über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz; SR 818.102)
Covid-19-Verordnung 1	Verordnung vom 28. Februar 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) (SR 818.101.24)
Covid-19-Verordnung 2	Verordnung 2 vom 13. März 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) (COVID-19-Verordnung 2; SR 818.101.24)
Covid-19-Verordnung besondere Lage [19. Juni 2020]	Verordnung vom 19. Juni 2020 über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Verordnung besondere Lage; SR 818.101.26)
Covid-19-Verordnung besondere Lage [23. Juni 2021]	Verordnung vom 23. Juni 2021 über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Verordnung besondere Lage; SR 818.101.26)
CR	Commentaire romand
d.h.	das heisst
ders.	derselbe (Autor)
dies.	dieselbe(n) (Autorin, Autorinnen oder Autoren)
Diss.	Dissertation
DSG	Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (SR 235.1)

E-ParlG	Entwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung, (Parlamentsgesetz, ParlG) (Verbesserungen der Funktionsweise des Parlamentes, insbesondere in Krisensituationen), BBl 2022 302
E.	Erwägung
eidg.	eidgenössisch
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EMRK	Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101)
EpG	Bundesgesetz vom 18. Dezember 1970 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz; SR 818.101)
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
f.	folgende/r (Singular)
fedpol	Bundespolizei
ff.	folgende (Plural)
Fn.	Fussnote
GarG	Bundesgesetz vom 26. März 1934 über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft (Garantiegesetz; SR 170.21)
gem.	gemäss
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl 1949 Nr. 1 S. 1 ff.)
GO-BT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 1980 (BGBl. I S. 1237) zuletzt geändert durch Beschluss vom 18. März 2022
GRN	Geschäftsreglement vom 3. Oktober 2003 des Nationalrates (SR 171.13)
GRS	Geschäftsreglement vom 20. Juni 2003 des Ständerates (SR 171.14)

GVG	Bundesgesetz vom 23. März 1962 über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz; SR 171.11)
h.L.	herrschende Lehre
Hausordnung-BT	Hausordnung des Deutschen Bundestages in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. August 2002, zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 29. Juni 2020
Hrsg.	Herausgeber, Herausgeberin
i.c.	in casu
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
insb.	insbesondere
JVG	Gesetz des Kantons Bern vom 31. Januar 2018 über den Justizvollzug (Justizvollzugsgesetz; BGS 341.1)
Komm.	Kommentar/Kommentierung
LeGes	Gesetzgebung heute, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung und der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (Bern)
lit.	litera (Buchstabe)
LVA	Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr (SR 0.748.127.192.68)
m.E.	meines Erachtens
m.w.H.	mit weiteren Hinweisen
MAkkV	Verordnung vom 30 November 2012 über die Akkreditierung von Medienschaffenden für das Medienzentrum Bundeshaus und über die Zutrittsberechtigung zum Medienzentrum (SR 172.071)
medialex	Zeitschrift für Kommunikationsrecht
Mo.	Motion
N	Note (Randziffer)

nArt.	neuer Artikel (revidierte Fassung)
NR	Nationalrat
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OR	Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht; SR 220)
Pa.Iv.	Parlamentarische Initiative
ParlG	Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz; SR 171.10)
ParlVV	Verordnung der Bundesversammlung vom 3. Oktober 2003 zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung (Parlamentsverwaltungsverordnung; SR 171.115)
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010)
s.	siehe
S.	Seite
SG Komm.	St. Galler Kommentar
sog.	sogenannt(e)
SPK	Staatspolitische Kommission
SPK-N	Staatspolitische Kommission des Nationalrates
SPK-S	Staatspolitische Kommission des Ständerates
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
Sten.Bull.	Stenographisches Bulletin der Bundesversammlung (ab 1967 AB)
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
StR	Ständerat
SVP	Schweizerische Volkspartei
Uno-Pakt II	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 (SR 0.103.2)

v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
VO 2015/1998	Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 der Kommission vom 5. November 2015 zur Festlegung detaillierter Massnahmen für die Durchführung der gemeinsamen Grundstandards für die Luftsicherheit (Abl. L 299 vom 14.11.2015, S. 1 bis 142)
VSB	Verordnung vom 24. Juni 2020 über den Schutz von Personen und Gebäuden in Bundesverantwortung (SR 120.72)
z.B.	zum Beispiel
ZAG	Bundesgesetz vom 20. März 2008 über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsgesetz; SR 364)
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert als
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht
ZuV	Zugangs- und Verhaltensregeln für den Bereich der Bundestagsliegenschaften vom 2. Januar 2002 in der vom Ältestenrat am 24. Juni 2021 beschlossenen Fassung

# 1 Einleitendes

## 1.1 Ausgangspunkt und Anlass der Fragestellung

Die durch die weltweite Covid-19-Pandemie ausgelöste Corona-Krise hat spätestens im März 2020 auch die Schweiz erfasst. Sie hatte neben einer Vielzahl von einschneidenden Unannehmlichkeiten im Alltag die Schliessung der Tribünen im Bundeshaus zur Folge. Dies hat vor Augen geführt, dass auch die Selbstverständlichkeit der öffentlichen Tribünen im National- und Ständeratssaal auf die Probe gestellt werden kann.

Hat sich die Lehre während langer Zeit im Zusammenhang mit der Sitzungsöffentlichkeit hauptsächlich mit der Frage der Vertraulichkeit von Kommissionssitzungen befasst, ist nun klar geworden, dass auch die Publikumsöffentlichkeit der Ratsplenen selbst nicht immer garantiert werden kann. Gewiss, die Fragen um den abrupten Unterbruch der Frühjahrsession 2020, die ausserordentlich in der «Bernexpo» stattfindenden Sessionen<sup>1</sup> oder die Corona-Schutzmassnahmen für Ratsmitglieder im Parlamentsgebäude haben, da die Funktionsfähigkeit der Legislative auf dem Spiel stand und zu gewährleisten war, mehr und unmittelbar drängendere Fragen aufgeworfen als das Bedürfnis nach Tribünenöffentlichkeit. Jedoch war eben diese Öffentlichkeit bei den meisten, im Kontext der Corona-Pandemie das Parlament betreffenden Problemen, auch direkt betroffen.

Auch andere Krisenszenarien, die die Sitzungsöffentlichkeit herausfordern, sind möglich und können unvermittelt, plötzlich und unerwartet auftreten, wie es uns das Beispiel der Corona-Pandemie gelehrt hat. Denn auch schwere Umweltereignisse, Naturkatastrophen sowie ein Strom- oder Infrastrukturausfall sind nicht ausgeschlossen.<sup>2</sup> Zumindest theoretisch denkbar sind gar Zwischenfälle atomarer oder kriegerischer Art. Dazu kommt auch die technologische Entwicklung, welche unweigerlich schon bald zur öffentlichen Diskussion über ein «virtuelles Parlament» (nicht nur für einzelne Ratsmitglieder, sondern auch für das gesamte Plenum) führen wird, mit Implikationen auf die Öffentlichkeit der parlamentarischen Beratungen. Wie soll man zukünftig dem Anspruch auf unmittelbare Tribünenöffentlichkeit gerecht werden, wenn sämtliche Ratsmitglieder nur noch virtuell und aus der Ferne an den Ratsdebatten teilnehmen? Dies macht es notwendig, Überlegungen darüber anzustellen, wie mit der Parlamentsöffentlichkeit durch solche Herausforderungen umgegangen werden kann und ob eine elektronisch übertragene Parlamentssitzung die unmittelbare Sitzungsöffentlichkeit mittels Tribünen ersetzen kann und wie diese Öffentlichkeit inskünftig hergestellt werden kann.

---

<sup>1</sup> Die ausserordentliche Session Anfang Mai 2020 und die Sommersession 2020 im Kongress- und Messezentrum «Bernexpo» in Bern.

<sup>2</sup> Für die Parlamentsöffentlichkeit ist dies freilich nur unter der Voraussetzung relevant, dass das Parlament überhaupt noch Sitzungen abhalten kann.

## 1.2 Fragestellung

Das soeben Genannte wirft die Fragen auf, was Parlamentsöffentlichkeit bedeutet, welche Formen der Sitzungsöffentlichkeit es gibt und wie ebendiese konkret hergestellt wird; daraus folgend, wann und wie die Sitzungsöffentlichkeit ausgeschlossen oder eingeschränkt werden kann, darf oder muss und unter welchen Voraussetzungen. Dies führt zur zentralen Fragestellung nach dem Anspruch des Publikums auf Sitzungsöffentlichkeit. Sie lautet: «Welchen Anspruch auf Sitzungsöffentlichkeit hat das Publikum?»

Es sollen Kriterien entwickelt werden anhand derer geprüft werden kann, ob die Sitzungsöffentlichkeit gewährleistet ist; Kriterien, die gegeben sein müssen, damit der Anspruch auf Sitzungsöffentlichkeit erfüllt ist. In der Gegenwart, aber auch im Hinblick auf zukünftige Herausforderungen wie im Speziellen das virtuelle Parlament.

## 1.3 Eingrenzung des Themenbereichs

Gegenstand der Arbeit ist die Parlamentsöffentlichkeit (Art. 158 BV). Als Themenbereich gilt explizit der Zugang der Öffentlichkeit zu den Parlamentsdebatten, also den Sitzungen oder Verhandlungen der eidgenössischen Räte. Soweit er nicht für den Anspruch der Allgemeinheit relevant ist, ist der Zugang der Presse nicht Thema der Arbeit.

Die Arbeit befasst sich mit der Sitzungsöffentlichkeit der Ratsplenen. Die Organe der Bundesversammlung sind nicht öffentlich und entsprechend nicht Teil davon. Insbesondere die Frage betreffend die Vertraulichkeit der Kommissionen soll in dieser Arbeit nicht vertieft thematisiert werden. Die Kommissionssitzungen sind gemäss Art. 47 ParlG vertraulich und somit der Öffentlichkeit entzogen. Ob die Kommissionssitzungen vom Begriff «Räte» und somit vom Öffentlichkeitsgebot in Art. 158 BV überhaupt erfasst sind, ist sich die Lehre nicht einig. Ein Teil der Lehre vertritt die Auffassung, dass sie erfasst sind.<sup>3</sup> Ein anderer Teil der Lehre versteht die Öffentlichkeit jedoch nur für die beiden Räte und die Vereinigte Bundesversammlung.<sup>4</sup> Die Grundlage zur Vertraulichkeit der Kommissionssitzung wäre demnach eine Ausnahme i.S.v. Art. 158 Satz 2 BV. In beiden Fällen verlangt die Verfassung die Öffentlichkeit der Kommissionssitzungen zwar nicht, sie verbietet sie aber auch nicht.<sup>5</sup> Es gibt in der Lehre Stimmen, welche die Vertraulichkeit der Kommissionssitzungen grundsätzlich kritisierten.<sup>6</sup> Rechtspolitisch begründet wird die Vertraulichkeit der Kommissionen mit den klassischen, in der herrschenden Lehre vertretenen Argumenten, wonach Kompromissfindung durch Vertraulichkeit

<sup>3</sup> BSK-BV-THURNHERR, Art. 158 N 6; SG Komm. BV-VON WYSS, Art. 158 N 8.

<sup>4</sup> BIAGGINI, Komm. BV, Art. 158 N 3; AUBERT/MAHON, Art. 158 N 7; Akt. Komm. ParlG-GRAF, Art. 47a N 22; wohl auch SÄGESSER, Bundesbehörden N 314 sowie Komm. BV 1874-AUBERT, Art. 158 N 7.

<sup>5</sup> CR-BV-GONIN, Art. 153 N 25; BIAGGINI, Komm. BV, Art. 153 N 7; AUBERT/MAHON, Art. 158 N 7; SÄGESSER Bundesbehörden, N 314.

<sup>6</sup> Vgl. Komm. ParlG-THELER, Art. 47 N 11 m.w.H.; s. auch OCHSNER, S. 318 ff.

der Kommissionssitzungen erst ermöglicht und deren Verlegung in noch undurchsichtigere Foren ohne demokratische Legitimation verhindert würde.<sup>7</sup> Ebenso damit, dass in Kommissionssitzungen häufig vertrauliche Informationen aus Bundesrat und Verwaltung verwendet werden (müssten).<sup>8</sup> Die Rechtfertigung der Nichtöffentlichkeit der Kommissionen kann sodann anhand des Unmittelbarkeitsprinzips<sup>9</sup> erklärt werden, wonach Kommissionen keine vom Plenum unumkehrbare Vorentscheidungen treffen können bzw. dürfen, und somit endgültige Beschlüsse ausschliesslich den beiden Kammern und der Vereinigten Bundesversammlung vorbehalten sind. Das Unmittelbarkeitsprinzip ermöglicht es jedem Ratsmitglied im parlamentarischen Verfahren «zu jedem in Beratung liegenden Geschäft, Anträge zu stellen und an den Debatten teilzunehmen».<sup>10</sup> Das Entscheidungsmonopol liegt also in den Händen der Ratsplenien.<sup>11</sup> Das bedeutet, dass die wichtigen Entscheide in den Räten selbst gefällt werden müssen. Dies dient auch deren demokratischer Legitimation.<sup>12</sup> Formal haben die Kommissionen somit keine Befugnisse rechtsetzender Natur, sie dürfen ihnen auch nicht delegiert werden.<sup>13</sup> Trotzdem ist es in der Praxis so, dass in Kommissionen wichtige Vorentscheidungen getroffen werden, welche oftmals nicht mehr durch das Plenum abgeändert werden.<sup>14</sup> Die Delegation von Befugnissen rechtsetzender Natur vom Parlament an die Kommissionen ist ausdrücklich nicht zulässig.<sup>15</sup> Im Rahmen der Befugnisse, welche nicht rechtsetzender Natur sind, finden sich aber trotzdem Beratungsgegenstände zur endgültigen Beschlussfassung. Dies wird bezogen auf eine fehlende gesetzliche Regelung im Zusammenhang mit der damit einhergehenden fehlenden Öffentlichkeit als problematisch angesehen.<sup>16</sup> De lege lata muss die Delegation den Anforderungen einer gesetzlichen Grundlage genügen, es dürfen nur einzelne Befugnisse delegiert werden und es ist auf demokratische Legitimation zu achten, indem auch die politische Bedeutung berücksichtigt wird.<sup>17</sup> Die Limitierung der delegierbaren Befugnisse wird damit begründet, dass die Transparenz sichergestellt sein müsse und man die Einflussmöglichkeiten durch Lobbying beschränken

---

<sup>7</sup> CR-BV-GONIN, Art. 153 N 27 f.; BIAGGINI, Komm. BV, Art. 153 N 7; BSK-BV-THURNHERR, Art. 153 N 19; BSK-BV-THURNHERR, Art. 158 N 17; SG Komm. BV-VON WYSS Art. 158 N 8; Komm. ParlG-THELER, Art. 47 N 10; SÄGESSER, Bundesbehörden, N 236; VON WYSS, Maximen, S. 197-199; TSCHANNEN, Staatsrecht, N 1253; BGE 108 Ia 275 E. 1. S. 278; VATTER, Politisches System, S. 269 f.; LINDER/MUELLER, S. 249; s. auch VATTER, Parlament, S. 21.

<sup>8</sup> VON WYSS, Maximen, S. 197; SÄGESSER, Bundesbehörden, N 236; vgl. auch BGE 108 Ia 275 E. 1c S. 278 f.

<sup>9</sup> VON WYSS, Maximen, S. 181 ff.; LANZ, S. 195; ACHTERBERG, S. 31 ff.

<sup>10</sup> VON WYSS, Maximen, S. 181.

<sup>11</sup> BIAGGINI, Komm. BV, Art. 153 N 16; BSK-THURNHERR, Art. 153 N 25; vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, N 1056.

<sup>12</sup> BSK BV-THURNHERR, Art. 153 N 26; AUBERT/MAHON, Art. 153 N 10; VON WYSS, Maximen, S. 184.

<sup>13</sup> Art. 153 Abs. 3 BV e contrario.

<sup>14</sup> VATTER, Politisches System, S. 268; VATTER, Parlament, S. 20 f. m.w.H.; VON WYSS, Maximen, S. 187 f.

<sup>15</sup> Art. 153 Abs. 3 BV.

<sup>16</sup> SG Komm. BV-VON WYSS, Art. 158 N 9; vgl. dazu auch GRAF, S. 4 f.

<sup>17</sup> BSK-BV-THURNHERR, Art. 153 N 26; vgl. dazu VON WYSS, Maximen, S. 243.



wolle.<sup>18</sup> Weiter sei festzuhalten, dass die Vertraulichkeit der Kommissionssitzungen ohnehin lückenhaft ist. Dies wegen der Pflicht der Kommissionen zur Information der Öffentlichkeit,<sup>19</sup> der Voten der Kommissionsberichterstattenden in den Plenen,<sup>20</sup> der Möglichkeit der Kommissionsmitglieder zur Offenlegung ihrer eigenen Haltung (nach der Pressemitteilung),<sup>21</sup> und wegen der seit 2019 bestehenden Möglichkeit, Kommissionsunterlagen, mit Ausnahme der Protokolle der Kommissionssitzungen, zu entklassifizieren und damit öffentlich zugänglich zu machen.<sup>22</sup> Und nicht zuletzt durch den Umstand, dass auf den Fahnen jeweils die Unterzeichnenden von Minderheitsanträgen in den Kommissionen zu finden sind,<sup>23</sup> mithin von Nichtöffentlichkeit kaum mehr gesprochen werden kann.<sup>24</sup>

Für die in dieser Arbeit zu bearbeitende Fragestellung können die angetönten rechtspolitischen Fragen und die Fragen nach dem Umfang der Sitzungsöffentlichkeit offenbleiben. Ob nun aus verfassungsrechtlicher Sicht die Kommissionen nicht öffentlich sind, weil sie vom Öffentlichkeitsgebot in Art. 158 Satz 1 BV nicht erfasst sind, oder ob sie erfasst, aber durch die auf Art. 158 Satz 2 BV gestützte Regelung in Art. 47 Abs. 1 ParlG vertraulich sind, ändert letztlich nichts daran, dass *de lege lata* kein Anspruch auf Öffentlichkeit der Kommissionssitzungen besteht.

Im Kontext der grundrechtlichen Ansprüche auf Sitzungsöffentlichkeit sollen die Garantien des internationalen Rechts (EMRK, Uno-Pakt II) nicht behandelt werden, da sie «nach herrschender Auffassung gewöhnlich keinen weitergehenden Schutz» als die Bundesverfassung bieten.<sup>25</sup> Diese Arbeit bezieht sich, wo nicht anders erwähnt, auf die Schweizerische Bundesversammlung.<sup>26</sup>

---

<sup>18</sup> BSK-BV-THURNHERR, Art. 153 N 25; SG Komm. BV-LÜTHI, Art. 153 N 9 f.

<sup>19</sup> Art. 48 ParlG und Art. 20 GRN bzw. Art. 15 GRS.

<sup>20</sup> Art. 19 GRN bzw. Art. 16 GRS.

<sup>21</sup> Art. 20 Abs. 3 GRN und Art. 15 Abs. 3 GRS.

<sup>22</sup> Art. 47a Abs. 2 ParlG und Art. 8 Abs. 3 ParlVV; s. auch Akt. Komm. ParlG-GRAF, Art. 47a N 22 ff.; Zudem wird die Einsicht in Kommissionsprotokolle für die Rechtsanwendung und für wissenschaftliche Zwecke gewährt (Art. 7 ParlVV; s. dazu auch die Einschränkung gem. Art. 7 Abs. 1 i.V.m. Art. 6 Abs. 4 ParlVV).

<sup>23</sup> Art. 76 Abs. 4 ParlG sowie Art. 20 Abs. 4 GRN bzw. Art. 15 Abs. 4 GRS.

<sup>24</sup> Vgl. Komm. ParlG-THELER, Art. 47 N 12.

<sup>25</sup> BIAGGINI, Komm. BV, Art. 16 N 2; vgl. CR-BV-COTTIER, Art. 16 N 10.

<sup>26</sup> Insbesondere das deutsche Schrifttum und gerade auch die Kommentarliteratur zu Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG «Der Bundestag verhandelt öffentlich» ist sehr umfangreich und kann im Rahmen dieser Arbeit nicht umfassend berücksichtigt werden. Wo es sinnvoll erscheint, wird aber darauf Bezug genommen.

## 2 Öffentlichkeit der Ratssitzungen in der Bundesverfassung

### 2.1 Begriffsdefinitionen im Kontext der Funktionen des Parlaments

«Öffentlichkeit» und «öffentlich» als Begriffe haben mehrere Bedeutungen.<sup>27</sup> Öffentlich ist zunächst, was weder geheim noch privat, sondern der Allgemeinheit zugänglich ist.<sup>28</sup> TSCHANNEN versteht Öffentlichkeit als das «Organisationsprinzip der Kommunikation in der modernen Massengesellschaft».<sup>29</sup> Der Begriff «Öffentlichkeit» hat einen doppelten Sinn: Zum einen bezeichnet der Begriff die «Öffentlichkeit als Publikum, als mehr oder weniger bestimmter Personenkreis, als gesellschaftliches Netzwerk von kommunizierenden Individuen, Gruppen, Verbänden, Medien»,<sup>30</sup> somit als ein Subjekt. Zum anderen bezeichnet der Begriff die «Öffentlichkeit als die allgemeine und unmittelbare Zugänglichkeit einer Information, einer Sache, eines Vorgangs»<sup>31</sup> also als die Eigenschaft eines Objekts. Im Kontext der Fragestellung dieser Arbeit spielen beide Formen von «Öffentlichkeit» eine zentrale Rolle. Einerseits die Parlamentsöffentlichkeit als Objekt und andererseits das Publikum als Subjekt, weiter differenzierbar in Publikums- und Medienöffentlichkeit.<sup>32</sup> Öffentlichkeit ist ein zentrales Element moderner Demokratie.<sup>33</sup> Sie gehört zu den Wesenselementen des Parlamentarismus und ermöglicht der Bevölkerung die Willensbildung und die Kontrolle über die Legislative, indem sie Transparenz schafft.<sup>34</sup> Eine informierte Öffentlichkeit ist unabdingbar, um zu sachgerechten demokratischen Entscheiden zu gelangen.<sup>35</sup> Die Öffentlichkeit einer Information oder eines Vorgangs, hier verstanden als Eigenschaft eines Objekts in Form von Zugänglichkeit, ist auch dann gegeben, wenn niemand diese wahrnimmt; die «blosse Möglichkeit des Zuganges reicht».<sup>36</sup> Die Begriffe Sitzungsöffentlichkeit, Ratsöffentlichkeit und Parlamentsöffentlichkeit werden in der Literatur vielfach synonym verwendet und beschreiben dasselbe.<sup>37</sup>

<sup>27</sup> Zur Herkunft der Begriffe «Öffentlichkeit» und «öffentlich» s. HÄNER, S. 3 ff.

<sup>28</sup> BLUM, Parlament, S. 91; ausführlich zum Begriff «Öffentlichkeit» auch MARSCHALL, Öffentlichkeit, S. 37 ff.

<sup>29</sup> TSCHANNEN, N 1040.

<sup>30</sup> TSCHANNEN, N 1040; s. dazu auch HÄNER, S. 4 ff.

<sup>31</sup> TSCHANNEN, N 1040.

<sup>32</sup> TSCHANNEN, N 1042.

<sup>33</sup> BIAGGINI, Komm. BV, Art. 158 N 2; BSK-BV-THURNHERR, Art. 158 N 3; SG Komm. BV-VON WYSS, Art. 158 N 2; TSCHANNEN, N 1044; HÄNER, S. 99 f.; SCHLIESKY, N 35 f.

<sup>34</sup> MARSCHALL, Parlamentarismus, S. 83.

<sup>35</sup> MASTRONARDI, N 820.

<sup>36</sup> TSCHANNEN, N 1041.

<sup>37</sup> Vgl. dazu Art. 158 BV, Überschrift und Satz 1; BSK-BV-THURNHERR, Art. 158 N 2 ff. (Parlamentsöffentlichkeit); SG Komm. BV-VON WYSS, Art. 158 N 1 (Ratsöffentlichkeit); BIAGGINI, Komm. BV, Art. 158 N 2 (Sitzungsöffentlichkeit).

### 2.1.1 Funktionen des Parlaments

Aus der sozialwissenschaftlichen Optik betrachtet, werden als Funktionen eines Parlaments meist die Wahl-, Gesetzgebungs- Kontroll- und «sonstige Funktionen» genannt.<sup>38</sup> Die Begrifflichkeiten unterscheiden und die Funktionen überschneiden sich zuweilen, die überwiegende Mehrheit der Stimmen in der Literatur zählt aber, unterschiedlich ausgedrückt, die «Kommunikationsfunktion» zu den Funktionen eines Parlamentes.<sup>39</sup> VATTER gliedert die Funktionen des Parlaments in Rechtsetzung, Wahl, Kontrolle, Repräsentation und weitere Aufgaben.<sup>40</sup> Er behandelt die Öffentlichkeit aber nicht bei den Funktionen des Parlaments, sondern nennt sie als eine Funktion der Plenardebatte mit wichtiger Bedeutung.<sup>41</sup>

Aus der juristischen Perspektive eines verfahrensrechtlichen Ansatzes betrachtet sind die Grundsätze oder Maximen der parlamentarischen Verhandlung die Öffentlichkeit, die Unmittelbarkeit, die Mündlichkeit, das Mehrheitsprinzip und der Minderheitenschutz.<sup>42</sup> VON WYSS unterscheidet zwischen Prinzipien wie Instruktionsverbot, Gleichberechtigung der Ratsmitglieder, Unmittelbarkeitsprinzip und Mehrheitsprinzip sowie Partei- und Kollegialmaxime.<sup>43</sup> Diese von Geschäftsordnungsvorschriften abstrahierten Verhandlungsprinzipien oder -maximen enthalten allesamt die Öffentlichkeit, was wenig überrascht.<sup>44</sup> MARSCHALL gliedert die Kommunikationsfunktion des Parlaments ihrerseits weiter auf in eine Artikulations-, Forums-, Integrations- und Öffentlichkeitsfunktion.<sup>45</sup> Im Kontext der hier interessierenden Fragestellung wird davon die Öffentlichkeitsfunktion des Parlaments herausgegriffen und weiter analysiert.

### 2.1.2 Parlamentsöffentlichkeit oder Öffentlichkeitsfunktion des Parlaments

Die Funktionen der Parlamentsöffentlichkeit<sup>46</sup> sind für ACHTERBERG Repräsentation, Partizipation, Kommunikation, Integration, Information, Legitimation und Kontrolle.<sup>47</sup> KLIPPER nennt Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation als Funktionen der Parlamentsöffentlichkeit.<sup>48</sup> Nach SANTSCHY sind es explizit die Begriffe Kontrolle, Kritik, Repräsentation, Integration,

---

<sup>38</sup> MARSCHALL, Parlamentarismus, S. 103 f.; s. dazu auch BLUM, Parlament, S. 90, mit einer noch differenzierteren Aufzählung der Funktionen des Parlaments.

<sup>39</sup> MARSCHALL, Parlamentarismus, S. 100 ff., mit einer vergleichenden Zusammenstellung der Literatur und m.w.H.

<sup>40</sup> VATTER, Politisches System, S. 287 ff.

<sup>41</sup> VATTER, Politisches System, S. 269 f.

<sup>42</sup> ACHTERBERG, S. 16.

<sup>43</sup> VON WYSS, Maximen, S. 241, wonach das Öffentlichkeitsprinzip im Zusammenhang mit der Unmittelbarkeit des Verfahrens steht.

<sup>44</sup> Auch DÄHLER, Praxiskommentar, S. 81, nennt die Öffentlichkeit der Sitzungen eines Parlaments als eine Grundmaxime des Parlamentsrechts.

<sup>45</sup> MARSCHALL, Parlamentarismus, S. 104, vgl. dazu auch DERS. S. 129 ff.

<sup>46</sup> Ausführlich dazu, SCHILLER, S. 81 ff.; ACHTERBERG, S. 16 ff.

<sup>47</sup> ACHTERBERG, S. 20 f.

<sup>48</sup> KLIPPER, S. 80, bezogen auf die Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages.

Vernünftigkeit des parlamentarischen Handelns, Information und Transparenz.<sup>49</sup> SCHILLER schliesslich formuliert als Leitfunktionen parlamentarischer Öffentlichkeit «Repräsentation und Legitimation», «Kontrolle und Kritik» und «Partizipation und Integration».<sup>50</sup>

Repräsentation meint die Vertretung der Wählerschaft durch die Gewählten in der repräsentativen Demokratie. Die Legitimation ist die Anerkennung der Gewählten durch Vertrauen der Wählerschaft, was nur durch politische Öffentlichkeit und Kommunikation möglich ist.<sup>51</sup> Durch die Öffentlichkeit von Entscheidungsprozessen wird der Wählerschaft ermöglicht, zu wissen, wie die Gewählten entscheiden, was diese dazu zwingt ihr Verhalten zu begründen; so ist Kontrolle und Kritik über das Verhalten möglich, was bei künftigen Wahlen sanktioniert werden kann.<sup>52</sup> Die Mitwirkung bzw. Partizipation der Wählerschaft ist nur dann möglich, wenn durch die Öffentlichkeit der Informationsstand bei allen Akteuren ausreichend gross ist.<sup>53</sup> Die Wählerschaft wird dadurch in politische Prozesse integriert.<sup>54</sup> Gerade in der Schweiz mit ihrer halbdirekten Demokratie,<sup>55</sup> wo mittels direktdemokratischer Instrumente wie Initiative und Referendum an politischen Entscheidungsprozessen partizipiert werden kann, ist dies von besonderer Bedeutung.

## 2.2 Historische Entwicklung der Parlamentsöffentlichkeit in der Schweiz

Öffentliche Parlamentsdebatten wurden in Grossbritannien bereits gegen Ende des 18. Jahrhunderts eingeführt.<sup>56</sup> Seit Beginn des 19. Jahrhunderts gilt die Parlamentsöffentlichkeit auch für Kontinentaleuropa als Rechtsgrundsatz.<sup>57</sup> Losgelöst von den historischen Verhältnissen auf dem Gebiet der heutigen schweizerischen Eidgenossenschaft sei zunächst bemerkt, dass JEREMY BENTHAM – auch wenn sein Werk bzw. das englische Parlamentsrecht (zumindest in Bezug auf die Öffentlichkeit) die schweizerische Verfassung und ihre Vorläufer nicht oder nur indirekt beeinflusste<sup>58</sup> – bereits am Ende des 18. Jahrhunderts eigens ein Kapitel über die Öffentlichkeit der Sitzungen verfasste.<sup>59</sup> BENTHAM, ein englischer liberaler Staatstheoretiker und Philosoph, war der erste, der sich mit einer theoretischen Schrift zum parlamentarischen

---

<sup>49</sup> SANTSCHY, S. 99 f.

<sup>50</sup> SCHILLER, S. 81.

<sup>51</sup> SCHILLER, S. 83.

<sup>52</sup> BSK-BV-THURNHERR, Art. 158 N 3; SG Komm. BV-VON WYSS, Art. 158 N 2.

<sup>53</sup> Vgl. SCHILLER, S. 84.

<sup>54</sup> CR-BV-BIGLER-DE MOOIJ, Art. 158 N 3.

<sup>55</sup> Zur halbdirekten Demokratie: STADELMANN-STEFFEN/LEEMANN, S. 167 ff., insb. S. 181 f.; VATTER, Politisches System, S. 351; LINDER/MUELLER, S. 255 ff. und S. 300 f.; LINDER, S. 145 ff., insb. S. 150 bis 152.

<sup>56</sup> AUBERT/MAHON, Art. 158 N 2.

<sup>57</sup> ACHTERBERG, S. 18.

<sup>58</sup> VON WYSS, Maximen, S. 8; Jeremy Bentham beeinflusste die Verfassung der Helvetik nicht, allerdings indirekt die BV 1848 auf dem Umweg über die Kantone in der Regenerationszeit.

<sup>59</sup> BENTHAM, Tactique, S. 14 ff.

Verfahren, zum modernen Parlamentsrecht, äusserte.<sup>60</sup> Seine Manuskripte wurden vom Genfer Etienne Dumont erstmals 1816 auf Französisch publiziert.<sup>61</sup> Er betont darin die Wichtigkeit der Öffentlichkeit von Parlamenten und führt eine Reihe an Argumenten dafür aus.<sup>62</sup> Die erstmalige Einführung der Öffentlichkeit der Ratsverhandlungen in der Helvetik war aus dem französischen Recht rezipiert und noch von Bentham unbeeinflusst. Er hatte aber Einfluss auf die Parlamentsverfahren in den Kantonen in der Mediationszeit. Dumont war nämlich im Kanton Genf als Mitglied des repräsentativen Rats mit der Ausarbeitung dessen Geschäftsreglements betraut, welches die übrigen Kantone stark beeinflusste.<sup>63</sup>

Die *alte Eidgenossenschaft* vor 1798 war kein Staat und bestand seit 1515 aus 13 Orten oder «Kantonen».<sup>64</sup> Sie war ein lockerer Staatenbund und verfügte über eine Tagsatzung als Konferenz von Abgesandten der Orte. Die Verhandlungen der Tagsatzung waren nicht öffentlich.<sup>65</sup> Ausnahmen bildete die Begrüssungssitzung und überlieferte Protokolle der Beratungen.<sup>66</sup> Gewählte Parlamente gab es zu dieser Zeit in den Orten oder Kantonen nicht.<sup>67</sup> Politische Verhandlungen fanden im Arkanbereich statt.<sup>68</sup>

Nach der französischen Revolution, und dem darauffolgenden Einfall der Franzosen in die Schweiz, entstand mit der von Frankreich diktierten helvetischen Verfassung die *Helvetische Republik*.<sup>69</sup> Die Verfassung entsprach dem französischen Vorbild, welche ihrerseits teilweise eine Rezeption vom englischen Parlamentsverfahren war.<sup>70</sup> Sie sah ein Parlament mit einem grossen Rat und einem Senat vor und erklärte in Art. 49 die Sitzungen für öffentlich. Die Anzahl der Zuhörer welche diejenige der Ratsmitglieder nicht übersteigen durfte, war limitiert. Geheime Sitzungen waren einerseits von Reglements wegen oder andererseits auf Verlangen des Direktoriums (der Exekutive) oder von vier Ratsmitgliedern möglich.<sup>71</sup> Zum Entscheid über

---

<sup>60</sup> Komm. ParlG-VON WYSS, Art. 80 N 2 Fn. 1; SCHWAB, S. 375 Fn. 9; VON WYSS, Maximen, S. 4.

<sup>61</sup> BENTHAM, *Tactique*, in der Literatur wird meist auf diese Publikation verwiesen. Im Jahr 1817 wurde dieselbe Schrift, ebenfalls von Etienne Dumont, auch in einer deutschen Übersetzung veröffentlicht (BENTHAM, *Tactic*).

<sup>62</sup> S. BENTHAM, *Tactique*, 14 ff., s. auch S. 200 ff. zur Öffentlichkeit von Abstimmungen und S. 255 ff. über die Zulassung des Publikums zu den Sitzungen der Versammlung.

<sup>63</sup> VON WYSS, Maximen, S. 9.

<sup>64</sup> KLEY, *Verfassungsgeschichte*, S. 213 f.; AUBERT, *Bundesversammlung*, S. 13.

<sup>65</sup> CRON, S. 25; HIS, S. 169.

<sup>66</sup> AUBERT, *Bundesversammlung*, S. 13.

<sup>67</sup> KLEY, *Verfassungsgeschichte*, S. 216.

<sup>68</sup> BLUM, *Dunkelkammer*, S. 4.

<sup>69</sup> KLEY, *Verfassungsgeschichte*, S. 218; die Helvetische Staatsverfassung ist abgedruckt in: KLEY, *Verfassungsgeschichte*, S. 431-442.

<sup>70</sup> VON WYSS, Maximen, S. 7 f.; allerdings ohne Einfluss von Bentham, dessen Manuskripte damals noch nicht publiziert waren.

<sup>71</sup> Helvetische Staatsverfassung vom 12. April 1798, Art. 49: «Die Sitzungen der beyden Rätthe werden öffentlich gehalten; jedoch kann die Anzahl der Zuhörer in jedem Rath, die Anzahl seiner Mitglieder nicht übersteigen. Jeder Rath kann sich in ein geheimes Comité verwandeln».

die Geheimhaltung war ein Drittel der Mitglieder notwendig.<sup>72</sup> Das Publikum und die Presse konnten also jederzeit ausgesperrt werden.

Die *Mediationsakte* von 1803 brachte die alte Ordnung wieder zurück. Die Schweiz war kein Staat mehr und anstelle des Parlaments trat wieder die Tagsatzung mit geheimen Sitzungen.<sup>73</sup>

Die *Restauration* mit dem Bundesvertrag von 1815 änderte nichts an der fehlenden Öffentlichkeit der eidgenössischen Tagsatzung.<sup>74</sup> In dieser Zeit waren die Parlamente, soweit es solche gab, wie schon seit 1803, in den Kantonen zu finden.<sup>75</sup> Sie tagten aber noch hinter verschlossenen Türen.<sup>76</sup>

In der *Regeneration* ab 1830 gaben sich viele Kantone regenerierte Verfassungen, welche den kantonalen grossen Räte – unter anderem – die Öffentlichkeit der Verhandlungen brachte.<sup>77</sup>

Die Öffentlichkeit konnte ausgeschlossen werden und die Presse musste sich zu wahrhafter Berichterstattung verpflichten.<sup>78</sup> Die *Regeneration* erreichte dann auch die nationale Ebene. Im Jahr 1833 wurde vom Kanton Thurgau der Antrag gestellt, die gegenwärtige Tagsatzung öffentlich zu halten.<sup>79</sup> Darauf wurde noch im selben Jahr über die Öffentlichkeit beraten und auch beschlossen.<sup>80</sup> Im Juli 1834 führte dann ein Reglementsbeschluss dazu, dass die Verhandlungen der Tagsatzung als «in der Regel öffentlich» erklärt wurden.<sup>81</sup> Die Beratung der ersten Bundesverfassung von 1848 war in der Tagsatzung allerdings trotzdem geheim.<sup>82</sup> Kindern war der Zutritt nach diesem Reglement nicht gestattet und die Presse musste sich zur «wertmässigen Berichterstattung» verpflichten.<sup>83</sup>

Die Öffentlichkeit der Verhandlungen ist also der Regenerationszeit zu verdanken. Dieser Gedanke fand dann auch Eingang in die erste *Bundesverfassung von 1848*. In Art. 82 BV 1848 und nach der ersten Totalrevision der *Bundesverfassung von 1874* in Art. 94 lautete der Text identisch: «Die Sitzungen der beiden Rätche sind in der Regel öffentlich». Von der Möglichkeit, sich in «geheime Comité[s]» zu verwandeln war nicht mehr die Rede. Dafür machte die Formulierung «in der Regel» klar, dass Ausnahmen möglich waren. Die *Bundesverfassung von 1999* erklärt in Art. 158 mit dem Titel «Öffentlichkeit der Sitzungen» in zwei Sätzen: «Die

---

<sup>72</sup> CRON, S. 25 f.

<sup>73</sup> CRON, S. 26.

<sup>74</sup> HIS, S. 298.

<sup>75</sup> AUBERT, Bundesversammlung, S. 22.

<sup>76</sup> HIS, S. 298.

<sup>77</sup> KÖLZ, S. 351 f.; HIS, S. 169 und 298.

<sup>78</sup> KÖLZ, S. 352.

<sup>79</sup> HIS, S. 169.

<sup>80</sup> HÄNER, S. 215; CRON, S. 26.

<sup>81</sup> BURCKHARDT, S. 722; HIS, S. 169.

<sup>82</sup> HÄNER, S. 215.

<sup>83</sup> Zit. nach CRON, S. 26; HIS, S. 169 Fn. 41.

Sitzungen der Räte sind öffentlich. Das Gesetz kann Ausnahmen vorsehen.» Somit wurde das Erfordernis der gesetzlichen Regelung von Ausnahmen der Öffentlichkeit der Sitzungen in die Verfassung aufgenommen. Ausführliche Bestimmungen fanden sich schon seit den Anfängen des Schweizerischen Bundesstaates in den Geschäftsreglementen der Räte.<sup>84</sup> 1999 wurde die Öffentlichkeit der Sitzungen in Art. 3 GVG gesetzlich geregelt und mit der Einführung des ParlG in dessen Art. 4 weiter präzisiert.<sup>85</sup>

## 2.3 Sitzungsöffentlichkeit gemäss Art. 158 BV

### 2.3.1 Herrschende Lehre zur Sitzungsöffentlichkeit

Im Folgenden soll die einschlägige Literatur zur Sitzungsöffentlichkeit dargestellt werden. Der knapp gehaltene Art. 158 BV verlangt die Öffentlichkeit der Ratssitzungen und für deren Einschränkung eine gesetzliche Grundlage.

#### a. Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit (Satz 1)

Eines vorweg: Das Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ) regelt die Öffentlichkeit der Verwaltung im Sinne des Öffentlichkeitsprinzips mit Geheimhaltungsvorbehalt.<sup>86</sup> Die eidgenössischen Räte sind dem BGÖ nicht unterstellt, im Gegensatz zur Bundesverwaltung und zu den Parlamentsdiensten.<sup>87</sup> Dokumente, welche von der Verwaltung und den Parlamentsdiensten für die Organe der Bundesversammlung ausgearbeitet werden, sind ebenfalls davon ausgenommen.<sup>88</sup>

Die Öffentlichkeitsfunktion des Parlaments lässt sich, wie oben gezeigt, aufgliedern in die Funktionen Repräsentation und Legitimation, Kontrolle und Kritik sowie Partizipation und Integration.<sup>89</sup> Im Folgenden sollen daher die einzelnen Funktionen der Sitzungsöffentlichkeit bezogen auf das Bundesparlament anhand der einschlägigen juristischen Literatur behandelt werden. Im Schrifttum werden, auch abhängig vom Detailierungsgrad der Ausführungen, mehr oder weniger explizit die Funktionen der Parlamentsöffentlichkeit genannt. Fast allen in der juristischen Literatur zur Parlamentsöffentlichkeit in der Schweiz ist die Nennung von «Kontrolle»,<sup>90</sup> «Legitimation oder Akzeptanz»<sup>91</sup> und «Information»<sup>92</sup> gemein, mit abnehmender

<sup>84</sup> S. dazu Komm. ParlG-BRUN DEL RE, Art. 4 N 3 f.

<sup>85</sup> Vgl. Komm. ParlG-BRUN DEL RE, Art. 4 N 10 ff.

<sup>86</sup> Statt vieler, WALDMANN/BELSER/WIEDERKEHR, Kap. 7 N 43.

<sup>87</sup> Art. 2 Abs. 1 BGÖ; s. statt vieler, BSK-BV-THURNHERR, Art. 158 N 8; BIAGGINI, Komm. BV, Art. 158 N 3.

<sup>88</sup> SG Komm. BV-VON WYSS, Art. 158 N 4.

<sup>89</sup> S. vorne Ziff. 2.1.2.

<sup>90</sup> BIAGGINI, Komm. BV, Art. 158 N 2 (Verantwortlichkeit); BSK-BV-THURNHERR, Art. 158 N 3 (Konsequenzen); SG Komm. BV-VON WYSS, Art. 158 N 2; AUBERT/MAHON, Art. 158 N 3; EHRENZELLER, N 29; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, N 2428.

<sup>91</sup> CR-BV-BIGLER-DE MOOIJ, Art. 158 N 3; BSK-BV-THURNHERR, Art. 158 N 3; SG Komm. BV-VON WYSS, Art. 158 N 2; AUBERT/MAHON, Art. 158 N 3.

<sup>92</sup> CR-BV-BIGLER-DE MOOIJ, Art. 158 N 3; BSK-BV-THURNHERR, Art. 158 N 3; SG Komm. BV-VON WYSS, Art. 158 N 2.

Häufigkeit.<sup>93</sup> Vereinzelt werden weitere Funktionen oder alternative bzw. ähnliche Begriffe bezüglich der Funktionen genannt, hier sollen nicht alle aufgezählt werden.

Art. 158 BV statuiert das Rechtsgebot der Sitzungsöffentlichkeit:<sup>94</sup> «Die Sitzungen der Räte sind öffentlich.»<sup>95</sup> «Öffentlich» bedeutet, dass die Sitzungen allgemein zugänglich und damit transparent sind.<sup>96</sup> Der Begriff «Räte» bezeichnet die beiden Ratskammern National- und Ständerat sowie auch die Vereinigte Bundesversammlung, obschon letztere im Verfassungstext nicht erwähnt wird.<sup>97</sup> Die Frage bezüglich der Organe, insbesondere der Kommissionen, wurde bereits in der Einleitung behandelt, sie sind nicht öffentlich.<sup>98</sup> Unter «Sitzung» werden Beratungen und Beschlüsse verstanden.<sup>99</sup>

Was die Beschlüsse anbelangt, so werden diese von einem Teil der Lehre so verstanden, dass die Stimmabgabe dazugehört, also unter das Öffentlichkeitsprinzip fällt.<sup>100</sup> Ein anderer Teil der Lehre versteht den Begriff so, dass zwar das Abstimmungsresultat des entsprechenden Rates, nicht aber das individuelle Stimmverhalten der einzelnen Ratsmitglieder darunterfällt.<sup>101</sup>

Die Regelung der Stimmabgabe ist den Räten in ihren Reglementen überlassen.<sup>102</sup> Im Nationalrat wird das Stimmverhalten bei Abstimmungen auf Anzeigetafeln angezeigt und anschliessend veröffentlicht.<sup>103</sup> Die Haltung des Ständerates war dazu lange konservativer, was mit einer unterschiedlichen Ratskultur der beiden Kammern zusammenhängt.<sup>104</sup> Er hat bis Ende 2021 trotz elektronischer Abstimmungsanlage auf die vollständige Veröffentlichung verzichtet.<sup>105</sup> Nun hat der Ständerat am 17. Dezember 2021 jedoch beschlossen, alle Abstimmungsergebnisse in Form von Namenslisten ebenfalls zu veröffentlichen und dazu den Text der entsprechenden Bestimmung im Geschäftsreglement derjenigen des Nationalrates anzugleichen.<sup>106</sup> Die Änderung ist seit 28. Februar 2022 in Kraft.<sup>107</sup> Damit ist die vollständige Offenlegung des Stimmverhaltens der Ratsmitglieder in beiden Ratskammern Realität geworden. Bei Wahlgeschäften

---

<sup>93</sup> Mindestens sinngemäss, nicht immer werden die identischen Begriffe verwendet.

<sup>94</sup> BIAGGINI, Komm. BV, Art. 158 N 3.

<sup>95</sup> Art. 158 Satz 1 BV.

<sup>96</sup> BSK-BV-THURNHERR, Art. 158 N 3.

<sup>97</sup> CR-BV-BIGLER-DE MOOIJ, Art. 158 N 5; BIAGGINI, Komm. BV, Art. 158 N 3; BSK-BV-THURNHERR, Art. 158 N 6; SG Komm. BV-VON WYSS, Art. 158 N 3; AUBERT/MAHON, Art. 158 N 4.

<sup>98</sup> Die Nichtöffentlichkeit gilt im Übrigen auch für die Büros, Art. 47 i.V.m. Art. 35 Abs. 3 ParlG.

<sup>99</sup> CR-BV-BIGLER-DE MOOIJ, Art. 158 N 5; BIAGGINI, Komm. BV, Art. 158 N 6; BSK-BV-THURNHERR, Art. 158 N 7; AUBERT/MAHON, Art. 158 N 5; SÄGESSER, Bundesbehörden, N 313.

<sup>100</sup> CR-BV-BIGLER-DE MOOIJ, Art. 158 N 5; BSK-BV-THURNHERR, Art. 158 N 7.

<sup>101</sup> BIAGGINI, Komm. BV, Art. 158 N 6; SG Komm. BV-VON WYSS, Art. 158 N 5.

<sup>102</sup> Art. 82 ParlG; BSK-BV-THURNHERR, Art. 158 N 7 sowie N 22.

<sup>103</sup> Art. 57 GRN.

<sup>104</sup> Ausführlich dazu VON WYSS, Namensabstimmung, insb. S. 35 ff.

<sup>105</sup> Elektronische Abstimmungsanlage eingeführt 2014, vgl. Komm. ParlG-BRUN DEL RE, Art. 82 N 11.

<sup>106</sup> Art. 44a Abs. 4 GRS; Schlussabstimmung, AB StR 2021, S. 1446; s. Pa.Iv. Minder.

<sup>107</sup> AS 2022 107.



ist die Stimmabgabe, nicht aber der Wahlvorgang selbst, geheim, dies ist gesetzlich in Art. 130 Abs. 1 ParlG so geregelt. Begründet wird dies insbesondere damit, dass die Ratsmitglieder von Druckversuchen durch die Fraktionen geschützt werden sollen; dies allerdings nicht unkritisiert.<sup>108</sup>

Die konkreten Modalitäten zur Transparenzschaffung, bzw. der Formen der Sitzungsöffentlichkeit, sind im Gesetz und in den Geschäftsreglementen der Räte geregelt.<sup>109</sup> In einem eigenen Kapitel wird auf dieses Thema später mit Fokus auf die tatsächliche Herstellung der Sitzungsöffentlichkeit detaillierter eingegangen. Hier soll zunächst die Grundlage aus verfassungsrechtlicher Sicht bzw. mit Blick auf die den einschlägigen Artikel in der Verfassung betreffende Literatur dargestellt werden. Zunächst wird schematisch die Struktur der Modalitäten der Vermittlung der Sitzungsöffentlichkeit, angelehnt an die Systematik von THURNHERR, dargelegt.<sup>110</sup> Die Herstellung von Sitzungsöffentlichkeit lässt sich anhand der zwei Ausprägungen *unmittelbar* und *mittelbar* darstellen.<sup>111</sup> THURNHERR spricht von Modalitäten, allerdings ohne die Ebenen genauer zu differenzieren.<sup>112</sup> Die Ebene darunter wird hier als die konkreten *Formen* der Transparenzschaffung bezeichnet. Diese werden verkörpert durch Tribünenöffentlichkeit, Wortprotokolle und die Liveübertragung via Internet.<sup>113</sup> Diese werden weiter in ganz konkrete Formen der Herstellung von Sitzungsöffentlichkeit differenziert.

Die Ausprägungen, Formen oder Modalitäten der Sitzungsöffentlichkeit lassen sich somit zum einen als eine unmittelbare passive Öffentlichkeit, welche durch direkte Beobachtung wahrgenommen werden kann, darstellen. Diese lässt sich weiter in Tribünenöffentlichkeit und Direktübertragung der Debatten via Livestream aufgliedern. Die Tribünenöffentlichkeit wird in Berichterstattungsöffentlichkeit (Pressetribünen) und Publikumsöffentlichkeit (Publikumstriebünen) unterschieden. Zum anderen lässt sich die Sitzungsöffentlichkeit darstellen als mittelbare, aktive Öffentlichkeit, welche eine zeitverschobene Berichterstattung des Geschehens ermöglicht. Dies betrifft Informationen über die Ratsdebatten, welche einerseits von den Räten

---

<sup>108</sup> BSK-BV-THURNHERR, Art. 158 N 22, m.w.H.

<sup>109</sup> Insb. Art. 4 und 5 ParlG, Art. 61 GRN, Art. 47 GRS sowie Art. 1 Abs. 2 und Art. 14 ParlIVV.

<sup>110</sup> BSK-BV-THURNHERR, Art. 158 N 9 ff.

<sup>111</sup> SCHILLER, S. 88 ff., ebenfalls verwendet er den Begriff «Basisform» (SCHILLER, S. 90), der Begriff «Ausprägungen» ist SCHILLER entlehnt, um Klarheit zu schaffen; HÄNER, S. 9, verwendet auch die Begriffe «parallel» und «nachträglich» (anstelle von unmittelbar/mittelbar), «parallel» verdeutlicht die Zeitgleichheit, «nachträglich» die Nachvollziehbarkeit der Handlung ex post.

<sup>112</sup> BSK-BV-THURNHERR, Art. 158 N 8 ff.

<sup>113</sup> Die beiden Ebenen *Ausprägungen* und *Formen* werden in der Literatur «Herstellung der Ratsöffentlichkeit» (CR-BV-BIGLER-DE MOOIJ, Art. 158 N 6 f.; BIAGGINI, Komm. BV, Art. 158 N 4; SG Komm. BV-VON WYSS, Art. 158 N 3), «Gewährleistung der Öffentlichkeit» (AUBERT/MAHON, Art. 158 N 6), »Modalitäten der Vermittlung/Transparenzschaffung« (BSK-BV-THURNHERR, Art. 158 N 8 f.) oder «Erscheinungsformen» (BIAGGINI, Komm. BV, Art. 158 N 4) genannt.

an die Öffentlichkeit getragen und andererseits mittels Informationsverarbeitung durch Medien auf verschiedenen Kanälen vermittelt werden.

Die meisten Stimmen in der Lehre unterscheiden explizit oder implizit zwischen mittelbarer und unmittelbarer Sitzungsöffentlichkeit.<sup>114</sup> Die Nennung der Elemente Tribünen, – meist untergliedert in Publikums- und Presstribünen, – der Internet-Livestream<sup>115</sup> und das Amtliche Bulletin ist fast allen gemein.<sup>116</sup> Der Livestream, die zeitgleiche Übertragung der Debatten via Internet wird vom überwiegenden Teil der Lehre auch als Teil der verfassungsmässigen Sitzungsöffentlichkeit aufgefasst;<sup>117</sup> mit wenigen Ausnahmen.<sup>118</sup> Vereinzelt wird auch gefordert, dass alle Entscheidungsgrundlagen, d.h., dass sämtliche Dokumente und Unterlagen «welche zum Verständnis der Debatten unerlässlich sind»<sup>119</sup> der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden müssten, da sie ebenfalls Teil des Öffentlichkeitsgebots von Art. 158 BV seien.<sup>120</sup>

#### **b. Ausnahmen vom Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit (Satz 2)**

Die Sitzungsöffentlichkeit gilt nicht absolut, es sind Ausnahmen möglich. Art. 158 Satz 2 BV verlangt für solche Ausnahmen eine gesetzliche Grundlage. Solche Ausnahmen haben neben dem Legalitätsprinzip auch dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu genügen. Zudem müssen «Argumente vorliegen, welche die zentrale Bedeutung parlamentarischer Öffentlichkeit zu relativieren vermögen».<sup>121</sup> Die im Schrifttum genannten Ausnahmen von der Sitzungsöffentlichkeit können in drei Gruppen eingeteilt werden: Stimmabgabe, Ratsorgane und Geheimhaltungsgründe.<sup>122</sup>

---

<sup>114</sup> CR-BV-BIGLER-DE MOOIJ, Art. 158 N 6 ff.; BIAGGINI, Komm. BV, Art. 158 N 4; BSK-BV-THURNHERR, Art. 158 N 9 ff.; SG Komm. BV-VON WYSS, Art. 158 N 3; AUBERT/MAHON, Art. 158 N 6; Komm. ParlG-BRUN DEL RE, Art. 4 N 1 ff.; SÄGESSER, Bundesbehörden, N 313; Komm. BV 1874-AUBERT, Art. 94 N 5; TSCHAN NEN, N 1263 (S. 474); KIENER, Staatsrecht, § 18 N 80; EHRENZELLER, N 28; WALDMANN/BELSER/WIEDER KEHR, Kap. 7 N 34 f. und N 129; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, N 2428; VON WYSS, Maximen, S. 196; SANTSCHY, S. 98.

<sup>115</sup> Nicht beachtet wurde dafür selbstverständlich diejenigen Publikationen, welche vor dem «Internet-Zeitalter» bzw. vor der Einführung des Internet-Livestreams der eidgenössischen Räte im Jahr 1999 erschienen sind.

<sup>116</sup> Es ist in der Literatur nicht in jedem Fall ganz eindeutig und unmissverständlich klar, ob strikt auf das Verfassungsgebot der Sitzungsöffentlichkeit gem. Art. 158 BV Bezug genommen wird, oder ob es implizit zu einer Vermischung mit einem allgemeinen Begriff «Parlamentsöffentlichkeit» kommt.

<sup>117</sup> CR-BV-BIGLER-DE MOOIJ, Art. 158 N 6; BSK-BV-THURNHERR, Art. 158 N 10; SG Komm. BV-VON WYSS, Art. 158 N 3; AUBERT/MAHON, Art. 158 N 6, nennt ihn nicht explizit meint ihn aber wohl auch; TSCHAN NEN, N 1263; KIENER, Staatsrecht, § 18 N 80; EHRENZELLER, N 28; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, N 1564; WALDMANN/BELSER/WIEDERKEHR, 7. Kap. N 129.

<sup>118</sup> BIAGGINI, Komm. BV, Art. 158, nennt ihn nicht explizit; Komm. ParlG-BRUN DEL RE, Art. 4 N 1 ff., erwähnt den Internet-Livestream ebenfalls nicht explizit, in der Aktualisierten Version des entsprechenden Kommentars ist er jedoch enthalten (Akt. Komm. ParlG-GRAF, Art. 4 N 14a und Art. 5 N 18).

<sup>119</sup> Komm. ParlG-BRUN DEL RE, Art. 4 N 15.

<sup>120</sup> Akt. Komm. ParlG-GRAF, Art. 5 N 9a; EHRENZELLER, N 28; vgl. VON WYSS, Maximen, S. 196.

<sup>121</sup> BSK-BV-THURNHERR, Art. 158 N 4 und 19.

<sup>122</sup> BSK-BV-THURNHERR, Art. 158 N 17.

Subsumiert man die individuelle Stimmabgabe unter das Öffentlichkeitsprinzip,<sup>123</sup> ist sie als Ausnahme zu verstehen, sofern sie geheim ist. Die Regelung ist, wie bereits erwähnt, den Räten in ihren Reglementen überlassen.<sup>124</sup> Es besteht mithin eine gesetzliche Grundlage für die Delegation. Seit der Ständerat seine Stimmabgaben ebenfalls wie der Nationalrat öffentlich macht, hat diese Frage in Bezug auf die hier interessierenden Aspekte ohnehin an Bedeutung verloren. Betreffend die Stimmabgaben bei Wahlgeschäften wurde bereits auf deren gesetzliche Regelung bezüglich ihrer Geheimhaltung in Art. 130 Abs. 1 ParlG hingewiesen. Die Ratsorgane sind nicht öffentlich und im Übrigen auch nicht Teil der Fragestellung in dieser Arbeit.<sup>125</sup> Geheimhaltungsgründe, welche einen Ausschluss der Öffentlichkeit rechtfertigen sind gesetzlich zu regeln.<sup>126</sup> Gründe zur Geheimhaltung von Sitzungen der Räte und der Vereinigten Bundesversammlung, welche einen Ausschluss der gesamten Öffentlichkeit rechtfertigen, sind überwiegende Sicherheitsinteressen oder Persönlichkeitsschutz.<sup>127</sup> Dies ist in Art. 4 Abs. 2 ParlG abschliessend geregelt. Es müssen folglich entweder wichtige Sicherheitsinteressen des Landes auf dem Spiel stehen<sup>128</sup> oder der Persönlichkeitsschutz von Personen tangiert sein.<sup>129</sup> Die Tribünen würden in einem solchen Fall geräumt, der Internet-Livestream unterbrochen und die Verhandlung im Amtlichen Bulletin nicht veröffentlicht.<sup>130</sup> Das Verfahren dazu ist im Parlamentsgesetz geregelt.<sup>131</sup>

### **2.3.2 Würdigung und Kritik der herrschenden Lehre zur Sitzungsöffentlichkeit**

Die Lehre handelt die Sitzungsöffentlichkeit naturgemäss mit unterschiedlicher Tiefe ab.<sup>132</sup> Zu einigen nach hier vertretener Auffassung und im Kontext der hier zu beantwortenden Frage relevanten Aspekten sagt sie sehr wenig oder gar nichts. Dies dürfte dem Umstand geschuldet sein, dass man – zu Recht – davon ausgeht, dass die Gewährleistung der Sitzungsöffentlichkeit in der Praxis funktioniert und bislang nie zu Schwierigkeiten führte, man eher die Frage nach der Vertraulichkeit der Kommissionssitzungen im Zentrum sah und erst die technischen Ent-

---

<sup>123</sup> Vgl. vorne S. 11 f.

<sup>124</sup> Vgl. Art. 82 ParlG sowie in den Ratsreglementen, Art. 55 ff. GRN und Art. 42 ff. GRS.

<sup>125</sup> Vgl. vorne Fn. 98 und Ziff. 1.3.

<sup>126</sup> Art. 158 Satz 2 BV; der Gesetzgeber hat dies in Art. 4 Abs. 2 ParlG konkretisiert.

<sup>127</sup> CR-BV-BIGLER-DE MOOIJ, Art. 158 N 13; BIAGGINI, Komm. BV, Art. 158 N 7; BSK-BV-THURNHERR, Art. 158 N 18; SG Komm. BV-VON WYSS, Art. 158 N 6; AUBERT/MAHON, Art. 158 N 8.

<sup>128</sup> Beispielsweise militärische Geheimnisse, wie dies beim letztmaligen (letztlich abgelehnten) Antrag auf eine geheime Sitzung im Jahre 1990 der Fall war, s. dazu etwa CR-BV-BIGLER-DE MOOIJ, Art. 158 N 16.

<sup>129</sup> Historisch war dies während dem Zweiten Weltkrieg in Zusammenhang mit Begnadigungsgesuchen von zum Tode verurteilten Landesverrätern der Fall, s. FLEINER/GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht, S. 546 Fn. 35; zukünftig ist es denkbar im Zusammenhang mit Verfahren der Amtsenthebung, s. dazu BIAGGINI, Komm. BV, Art. 158 N 8 und BSK-BV-THURNHERR, Art. 158 N 18; s. auch SÄGESSER, Bundesbehörden, N 317.

<sup>130</sup> CR-BV-BIGLER-DE MOOIJ, Art. 158 N 17.

<sup>131</sup> Art. 4 Abs. 2 und 4 ParlG.

<sup>132</sup> Einige Stimmen gehen kaum über den Verfassungs- und Gesetzestext hinaus, so etwa: MALINVERNI/HOTTELIER/HERTIG RANDALL/FLÜCKIGER, N 102, oder AUBERT, Bundesstaatsrecht der Schweiz, N 1392.

wicklungen, zuletzt die Idee des virtuellen Parlaments, Fragen aufwerfen, die einer Behandlung bedürfen.

#### a. Reichweite des Art. 158 BV

Zunächst ist der Frage nachzugehen, was überhaupt vom Rechtsgebot der Sitzungsöffentlichkeit gem. Art. 158 BV erfasst ist. Dass die *Tribüne* darunterfällt, ist unbestritten, sie ist die ursprünglichste, traditionellste Form der Sitzungsöffentlichkeit. Dasselbe muss m.E. auch für den *Livestream* gelten.<sup>133</sup> M.E. hat die technische Entwicklung und die damit verbundene Möglichkeit der Direktübertragung via Internet das Parlament aus Art. 158 BV gar dazu verpflichtet, den Livestream einzuführen und damit die Reichweite der Sitzungsöffentlichkeit zu erweitern, was seit 1999 auch lückenlos Realität ist. Damit wird im Sinne eines geltungszeitlichen bzw. zeitgemässen Verständnisses der Norm,<sup>134</sup> dem Zweck – der Transparenz – Rechnung getragen. Heute sind die Videosequenzen auch nachträglich online via Internet abrufbar.<sup>135</sup>

Bezüglich des *Amtliches Bulletins* ist man sich in der Literatur auch weitgehend einig, dass dieses von Art. 158 BV erfasst ist. Die einen nennen es ausdrücklich als Teil der Sitzungsöffentlichkeit gem. Art. 158 BV,<sup>136</sup> eindeutig als erfasst,<sup>137</sup> oder es spricht mindestens nichts dagegen es so aufzufassen.<sup>138</sup> Gegen die Subsumtion des Wortprotokolls unter Art. 158 BV sprechen sich wohl HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR aus.<sup>139</sup> Ausdrücklich a.M. ist BRUN DEL RE, welche die mittelbare Sitzungsöffentlichkeit nicht unter Art. 158 BV subsumiert. Sie stützt sich dabei auf den Wortlaut der Bestimmung.<sup>140</sup>

Der Wortlaut der Verfassungsnorm spricht von *Sitzungen* und *öffentlich*. Im Gegensatz dazu spricht etwa Art. 4 Abs. 1 Satz 2 und 3 ParlG im Kontext der mittelbaren Sitzungsöffentlichkeit

---

<sup>133</sup> So auch die h.L., mit Ausnahme des Komm. ParlG-BRUN DEL RE, Art. 4, welcher den Livestream gar nicht nennt; zu beachten ist aber, dass GRAF (Akt. Komm. ParlG-GRAF, Art. 4 N 14a) den Livestream wie selbstverständlich auch zur unmittelbaren Sitzungsöffentlichkeit zählt, allerdings ohne expliziten Bezug zu Art. 158 BV.

<sup>134</sup> TSCHANNEN, N 164 f.; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, N 114 f.

<sup>135</sup> Medienmitteilung d. Parlamentsdienste vom 18. Februar 2016: <[www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-info-2016-02-18.aspx](http://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-info-2016-02-18.aspx)>.

<sup>136</sup> EHRENZELLER, N 28; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, N 2428.

<sup>137</sup> CR-BV-BIGLER-DE MOOIJ, Art. 158 N 6; BIAGGINI, Komm. BV, Art. 158 N 4; BSK-BV-THURNHERR, Art. 158 N 11; SG Komm. BV-VON WYSS, Art. 158 N 3; AUBERT/MAHON, Art. 158 N 6; SÄGESSER, Bundesbehörden, N 313; TSCHANNEN, § 34 N 1263; KIENER, Staatsrecht, § 18 N 80; WALDMANN/BELSER/WIEDERKEHR, 7. Kap. N 129; LANZ, S. 197; vgl. ferner auch GIACOMETTI, Staatsrecht Kantone, S. 349.

<sup>138</sup> Komm. BV 1874-AUBERT, Art. 94 N 5, sieht die Veröffentlichung als «normale Folge» der öffentlichen Beratung; SANTSCHY, S. 101, s. auch S. 98, zählt es neben der Publikums- und der Presseöffentlichkeit zum dritten Element des Öffentlichkeitsprinzips, wozu die Versammlung verpflichtet sei.

<sup>139</sup> HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, N 1564, nennen nur die Formen der unmittelbaren Sitzungsöffentlichkeit; ebenfalls gegen eine Erfassung des AB: GLASER/GFELLER, S. 14.

<sup>140</sup> Komm. ParlG-BRUN DEL RE, Art. 4 N 1 f. inkl. Fn. 1 und N 18, sie argumentiert damit, dass grammatikalisch ausgelegt «öffentlich» und «veröffentlichen» nicht dasselbe sei, und die Begriffe daher nicht verwechselt werden dürften, weshalb die unmittelbare Sitzungsöffentlichkeit in Art. 4 Abs. 1 Satz 1 ParlG und die mittelbare Sitzungsöffentlichkeit in Art. 4 Abs. 1 Satz 2 ParlG getrennt auszulegen seien.

von *Verhandlungen* und *Veröffentlichung*. Streng grammatikalisch ausgelegt ist *öffentlich* und *veröffentlichen* nicht dasselbe, ersteres ist unmittelbar, letzteres mittelbar. Relevant ist aber vorliegend der Wortlaut der Verfassungsnorm. Denn die Begriffe *Öffentlichkeit* oder *öffentlich* schliessen es m.E. nicht aus, darunter auch mittelbare Öffentlichkeit im Sinne von *veröffentlichen* zu verstehen. Das Amtliche Bulletin ist beispielsweise via Internet *öffentlich zugänglich*. Fragt man nach dem Zweck von Art. 158 BV, so ist dies Parlamentsöffentlichkeit, d.h. Transparenz.<sup>141</sup> Es können dafür auch die Funktionen der Parlamentsöffentlichkeit herangezogen werden. Die in der Literatur meistgenannten sind «Transparenz», «Kontrolle», «Akzeptanz oder Legitimation» und «Information». Die unmittelbare Sitzungsöffentlichkeit ist flüchtig, ist im Moment erlebbar und entschwindet dann wieder, sie ist ohne Dauerhaftigkeit. Sie ist trotzdem äusserst wichtig und daher auch von der Verfassung verlangt. Die vorhin genannten Funktionen der Parlamentsöffentlichkeit können allerdings nur unvollständig erfüllt werden, ohne die mittelbare Öffentlichkeit, welche mittels des Amtlichen Bulletins transportiert wird, beständig ist, und zeit- und ortsunabhängig konsultiert werden kann. Die Verbreitung der Information durch die Medien erfüllt zwar auch einige dieser Aspekte, ist aber trotzdem eine durch Vermittlung geprägte Wiedergabe des Geschehens. Sie ist daher nicht mit der Tribünenöffentlichkeit und den wortgetreuen Protokollen der Verhandlungen zu vergleichen; wemgleich die Medien für die breite Masse die wichtigste Form der Informationsverbreitung sind.<sup>142</sup> Wenn man Transparenz herstellen sowie die Funktionen Kontrolle, Legitimation, Akzeptanz und Information erfüllen möchte, ist nach hier vertretener Auffassung der Zweck der Norm so auszulegen, dass auch die mittelbare Sitzungsöffentlichkeit, und somit die Veröffentlichung der Wortprotokolle, dazu gehört. Der Zweck, der Transparenz mittels des Grundsatzes der Öffentlichkeit, kann nur dann vernünftig erfüllt werden, wenn auch die Wortprotokolle einsehbar sind, dies fordert das Öffentlichkeitsprinzip.

Die Verfassungsgeber von 1848 und 1874 kannten Technologien zur Live-Übertragung von Parlamentsdebatten nicht. Die Verfassung wurde bei der Totalrevision 1999 materiell grundsätzlich nur nachgeführt.<sup>143</sup> Über die Schaffung eines stenografischen Bulletins hat man aber seit 1848 diskutiert.<sup>144</sup> Verworfen wurden die Forderungen in erster Linie aufgrund von knappen finanziellen Ressourcen, aber auch weil man glaubte, dass es kaum auf Interesse stossen würde und es der grossen Masse der Bevölkerung an Bildung mangle.<sup>145</sup> Nach einer zeitge-

<sup>141</sup> Vgl. dazu CR-BV-BIGLER-DE MOOIJ, Art. 158 N 3; BIAGGINI, Komm. BV, Art. 158 N 2; BSK-BV-THURNHERR, Art. 158 N 2 f.; SG Komm. BV-VON WYSS, Art. 158 N 2; AUBERT/MAHON, Art. 158 N 3 (implizit); KIENER, Staatsrecht, § 18 N 80; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, N 2426.

<sup>142</sup> Vgl. dazu BGE 105 Ia 181 E. 2b.

<sup>143</sup> Statt vieler: BSK-BV-BELSER, Einleitung N 22.

<sup>144</sup> COMMENT, Chronik, S. 35 ff.

<sup>145</sup> CHOCOMELI, S. 138 f.

mässen Auslegung ist m.E. heute zu fordern, das Amtliche Bulletin dem verfassungsrechtlichen Öffentlichkeitsgebot zu unterstellen. Bei der Gründung der Schweizerischen Eidgenossenschaft mit der ersten Verfassung 1848 waren die Tribünen für das Publikum und die Presse die einzige Form der Herstellung von Sitzungsöffentlichkeit. Die Argumente gegen ein stenografisches Bulletin sind heute obsolet. Einerseits kann sich die Schweiz ein Amtliches Bulletin problemlos leisten und andererseits dürfte heute niemand mehr der Bevölkerung ein grundsätzlich zur Lektüre der Wortprotokolle unzureichendes Bildungsniveau unterstellen. So wird seit 1971 das lückenlose Amtliche Bulletin abgedruckt und 1999 wurde die Direktübertragung via Internet während sämtlicher Ratssitzungen eingeführt.<sup>146</sup> Durch technologische Entwicklung, welche das erschwingliche Erstellen und Veröffentlichen der Wortprotokolle und das Internet hervor gebracht hat, wurden die neuen Mittel der Transparenzschaffung nach hier vertretener Auffassung zur verfassungsrechtlichen Pflicht des Gesetzgebers, welcher auch umfassend nachgekommen wird. Das Amtliche Bulletin deckt heute lückenlos alle Beratungen und Beschlüsse der Räte ab und der Livestream zeigt sämtliche Sitzungen des Parlamentes. Die Zugänglichkeit von z.B. Sessionsdaten oder auch Unterlagen und Dokumente zu Geschäften ist m.E. von Art. 158 BV ebenfalls erfasst, da sie unerlässlich sind, um Ratsöffentlichkeit wahrzunehmen.<sup>147</sup> Nur am Rande sei darauf hingewiesen, dass es weitere Informationskanäle des Parlaments gibt, welche allerdings von Art. 158 BV nicht erfasst und vorliegend nicht von Interesse sind.<sup>148</sup> Somit kann festgehalten werden, dass nach hier vertretener Auffassung Art. 158 BV sowohl die unmittelbare Sitzungsöffentlichkeit mit Tribünen und Livestream als auch die mittelbare Sitzungsöffentlichkeit, verkörpert durch das Amtliche Bulletin umfasst. Dazu kommen alle zur Wahrnehmung der Ratsöffentlichkeit notwendigen Daten und Unterlagen.

#### **b. Ausnahmen der Sitzungsöffentlichkeit**

Die Verfassung regelt in Art. 158 Satz 2 BV den Fall der Ausnahmen der Öffentlichkeit im Sinne eines Ausschlusses, d.h. geheime Beratungen und verlangt dafür eine gesetzliche Grundlage. Betreffend die Sitzungen der Räte und der Vereinigten Bundesversammlung sind die Gründe in Art. 4 Abs. 2 ParlG abschliessend geregelt.<sup>149</sup> Zu Einschränkungen, welche nicht den Ausschluss der Öffentlichkeit bedeuten, äussert sich Art. 158 BV nicht explizit. Aber auch Einschränkungen der grundrechtlich geschützten Sitzungsöffentlichkeit, welche nicht eine komplette Geheimhaltung der Ratssitzungen darstellen, die somit die Öffentlichkeit nicht

---

<sup>146</sup> Amtliches Bulletin: COMMENT, Chronik, S. 72; Livestream: Akt. Komm. ParlG-GRAF, Art. 4 N 14a.

<sup>147</sup> Komm. ParlG-BRUN DEL RE, Art. 4 N 15; Akt. Komm. ParlG-GRAF, Art. 5 N 9a; EHRENZELLER, N 28; vgl. auch VON WYSS, Maximen, S. 196.

<sup>148</sup> Bspw. Führungen für Besuchende durchs Bundeshaus, Tage der offenen Türen etc.: <[www.parlament.ch](http://www.parlament.ch)> => Services => Besuch im Bundeshaus>.

<sup>149</sup> Pa.Iv. Geschäftsverkehrsgesetz, S. 4816; s. auch statt vieler, AUBERT/MAHON, Art. 158 N 8.

gesamthaft ausschliessen, aber dennoch eine Einschränkung dieser bewirken, sind denkbar. Solche Einschränkungen müssen ebenfalls die Voraussetzungen von Art. 36 BV erfüllen.

### **c. Krisen – multimediale Instrumente – virtuelles Parlament**

Was in der Literatur ebenfalls kaum oder gar nicht vorkommt, sind Äusserungen zur Handhabung der Sitzungsöffentlichkeit während Krisen oder generell ausserordentlicher Situationen.<sup>150</sup> In Bezug auf den Umgang mit multimedialen Instrumenten zur Herstellung von Öffentlichkeit, welche klassische Formen ersetzen können, wie z.B. das virtuelle Parlament stellen sich einiger interessante Fragen, worüber in der Literatur bislang wenig zu finden ist.

## **2.4 Informationsfreiheit gemäss Art. 16 Abs. 1 und 3 BV**

Art. 16 BV garantiert die Meinungs- und Informationsfreiheit bzw. dient dem Schutz freier Kommunikation<sup>151</sup> und ist essenziell für die Meinungsbildung.<sup>152</sup> Die Bedeutung dieses Grundrechts kann kaum unterschätzt werden, es ist eine unerlässliche Grundvoraussetzung einer Demokratie.<sup>153</sup> Es handelt sich dabei um eine subsidiäre Auffangnorm, da die Verfassung die Meinungsfreiheit betreffend noch eine Reihe spezifischerer Grundrechte enthält.<sup>154</sup>

Von Interesse für diese Arbeit ist einzig Art. 16 BV, und davon als Teilgehalt die Informationsfreiheit in Abs. 1 und 3, da keine der spezifischeren Grundrechtsnormen einschlägig ist. Die (nachfolgend interessierende) Informationsfreiheit<sup>155</sup> dient dazu, sich eine Meinung zu bilden und damit Meinungsfreiheit überhaupt auszuüben.<sup>156</sup> Die Informationsfreiheit als eigenständiger grundrechtlicher Anspruch schützt die Empfangs- und Verbreitungsfreiheit von Informationen und die Ausübung der aktiven Informationsbeschaffung aus allgemein zugänglichen Quellen vor staatlichen Eingriffen.<sup>157</sup> Letzteres, die aktive Informationsbeschaffung aus allgemein zugänglichen Quellen in Art. 16 Abs. 1 und 3 BV, soll nachfolgend genauer betrachtet werden.

### **2.4.1 Herrschende Lehre zur Informationsbeschaffungsfreiheit**

Die Informationsbeschaffungsfreiheit gem. Art. 16 Abs. 3 BV ist ein «klassisches Freiheitsrecht mit primär abwehrrechtlichem Gehalt», es besteht jedoch kein Anspruch auf staatliche Leistung im Sinne einer Pflicht der Behörden, von sich aus zu informieren.<sup>158</sup> Geschützt ist das Recht

---

<sup>150</sup> Diese Gefahr hat sich verwirklicht mit der durch die Covid-19-Pandemie ausgelöste Corona-Krise ab 2020, und der damit zusammenhängenden Schliessung der Publikumstribünen im Parlamentsgebäude.

<sup>151</sup> Statt vieler, BSK-BV-HERTIG, Art. 16 N 1.

<sup>152</sup> SG Komm. BV-KLEY/TOPHINKE, Art. 16 N 33.

<sup>153</sup> BIAGGINI, Komm. BV, Art. 16 N 1.

<sup>154</sup> CR-BV-COTTIER, Art. 16 N 5 f.; BIAGGINI, Komm. BV, Art. 16 N 10; BSK-BV-HERTIG, Art. 16 N 5; SG Komm. BV-KLEY/TOPHINKE, Art. 16 N 3.

<sup>155</sup> Art. 16 Abs. 1 und 3 BV.

<sup>156</sup> KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, § 20 N 2; SG Komm. BV-KLEY/TOPHINKE, Art. 16 N 33.

<sup>157</sup> SG Komm. BV-KLEY/TOPHINKE, Art. 16 N 33.

<sup>158</sup> KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, § 20 N 6.

auf aktive Informationsbeschaffung aus allgemein zugänglichen Quellen. Dazu gehört jegliches Suchen und Sammeln von Information;<sup>159</sup> erfasst sind alle denkbaren Informationsträger, es ist dabei unerheblich, ob die Übermittlung der Information mündlich oder schriftlich erfolgt.<sup>160</sup> Was «allgemein zugängliche Quellen» sind, ergibt sich aus dem Gesetz;<sup>161</sup> allenfalls aus einer Verordnung oder aus der Verfassung selbst. Handelt es sich demzufolge um eine solche Quelle, ist der Staat «verfassungsrechtlich verpflichtet, die Informationsbeschaffung nicht zu behindern und den Informationszugang zu gewähren».<sup>162</sup> Der Gesetzgeber hat es also in der Hand zu definieren, welche Quellen öffentlich zugänglich sind. Dies ist nicht ohne Kritik.<sup>163</sup> Wie noch zu zeigen ist, ist dieser Aspekt für die vorliegende Fragestellung jedoch unproblematisch, da es bezüglich der Ratsöffentlichkeit nicht an einer Grundlage mangelt.<sup>164</sup> Die Einschränkung des Grundrechts auf aktive Informationsbeschaffung ist nur in den Schranken von Art. 36 BV zulässig.<sup>165</sup>

#### **2.4.2 Würdigung und Kritik der herrschenden Lehre zur Informationsfreiheit**

Die Informationsbeschaffungsfreiheit in Art. 16 Abs. 3 BV hält unmissverständlich fest, dass die Beschaffung von Information aus öffentlich zugänglichen Quellen grundrechtlich geschützt ist. Die in der Lehre diskutierte Frage dreht sich um den Umfang der geschützten Informationsquellen, d.h. die Definition dessen, was öffentlich zugänglich ist. Dies ist de lege lata dem Gesetz- oder allenfalls dem Verfassungsgeber zur Regelung überlassen. Für den Anspruch auf grundrechtlichen Schutz der Sitzungsöffentlichkeit stellt sich die Frage nicht, da die Sitzungsöffentlichkeit verfassungsrechtlich und auch gesetzlich garantiert ist und entsprechend unbestrittenermassen eine öffentlich zugängliche Quelle im Sinne der genannten Norm darstellt.

#### **2.5 Verhältnis zwischen Art. 158 BV und Art. 16 BV**

In Bezug auf die Sitzungsöffentlichkeit der Bundesversammlung stellt die Bestimmung in Art. 158 BV, «Die Sitzungen der Räte sind öffentlich» gemäss Bundesgericht und herrschender Lehre eine öffentlich zugängliche Quelle im Sinne von Art. 16 Abs. 3 BV dar.<sup>166</sup> Die Sitzungs-

---

<sup>159</sup> BSK-BV-HERTIG, Art. 16 N 24.

<sup>160</sup> KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, § 20 N 12.

<sup>161</sup> CR-BV-COTTIER, Art. 16 N 35; BSK-BV-HERTIG, Art. 16 N 25; SG Komm. BV-KLEY/TOPHINKE, Art. 16 N 36.

<sup>162</sup> KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, § 20 N 12.

<sup>163</sup> KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, § 20 N 16, m.w.H.; BSK-BV-HERTIG, Art. 16 N 33; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, N 1599; s. zum Ganzen SCHEFER/CUENI.

<sup>164</sup> Art. 158 Abs. 1 BV und Art. 4 Abs. 1 ParlG.

<sup>165</sup> CR-BV-COTTIER, Art. 16 N 44; BIAGGINI, Komm. BV, Art. 16 N 12; BSK-BV-HERTIG, Art. 16 N 35; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, § 20 N 22, s. zum Ganzen auch DIES. § 18 N 40 ff.

<sup>166</sup> BGE 105 Ia 181 E. 2a; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, § 20 N 13 sowie N 22; CR-BV-COTTIER, Art. 16 N 35; BIAGGINI, Komm. BV, Art. 16 N 10; BSK-BV-HERTIG, Art. 16 N 26; SG Komm. BV-KLEY/TOPHINKE, Art. 16 N 36; vgl. auch Komm. ParlG-BRUN DEL RE, Art. 4 N 14.



öffentlichkeit ist damit «zumindest mittelbar»<sup>167</sup> auch grundrechtlich geschützt. Weiter sind auch allfällig nicht unter Art. 158 BV zu subsumierende Formen von Parlamentsöffentlichkeit gem. Art. 16 Abs. 3 BV grundrechtlich geschützt, sobald der Verfassungs- oder Gesetzgeber sie als öffentlich erklärt.

## **2.6 Würdigung des heutigen Verständnisses der herrschenden Lehre**

Zu einigen Aspekten äusserte sich in der Literatur bislang niemand, zumindest nicht explizit. Es wird hier die Auffassung vertreten, dass beide Ausprägungen der Sitzungsöffentlichkeit, die unmittelbare mit Tribüne und Livestream und die mittelbare, mittels des Amtlichen Bulletins unter das Rechtsgebot der Sitzungsöffentlichkeit fallen, welches Art. 158 BV statuiert. Der Sinn und Zweck der Norm im Sinne einer teleologischen Auslegung ist das Öffentlichmachen der Parlamentsverhandlungen bzw. Transparenz. Daher sind alle Formen der Sitzungsöffentlichkeit gleichermassen notwendig. Für einen grundrechtlichen Anspruch auf Öffentlichkeit reicht es gar, dass eine allgemein zugängliche Quelle gesetzlich normiert ist. Der Ausschluss der Öffentlichkeit ist in Art. 158 Satz 2 BV geregelt. Einschränkungen, die keinen Komplettausschluss darstellen, müssen sich aber ebenfalls am Legalitätsprinzip bzw. an den Voraussetzungen von Art. 36 BV messen, da Art. 16 Abs. 3 BV i.V.m. Art. 158 BV grundrechtlichen Schutz der Sitzungsöffentlichkeit vermittelt.

---

<sup>167</sup> KIENER, Staatsrecht, § 18 N 80; dass KIENER die Sitzungsöffentlichkeit als «zumindest mittelbar» grundrechtlich geschützt bezeichnet ist damit zu erklären, dass es den Verfassungs- oder Gesetzgeber braucht, welcher eine Quelle i.S.v. Art. 16 Abs. 3 BV als allgemein zugänglich erklärt, erst dann ist Grundrechtsschutz gegeben; und deshalb nur «mittelbar». Demnach ist mit «mittelbar» der Umstand des dazwischengeschalteten (Verfassungs- oder) Gesetzgebers gemeint. Das Gesetz ist hier nicht wie sonst üblich dem Grundrecht untergeordnet, sondern es prägt den Schutzbereich; vgl. dazu auch BSK-BV-THURNHERR, Art. 158 N 4 Fn. 10 und SG Komm. BV-VON WYSS, Art. 158 N 3.

### 3 Formen der Sitzungsöffentlichkeit

Nach den Funktionen der Sitzungsöffentlichkeit gilt das Interesse in diesem Kapitel den konkreten Formen. Es geht darum, wie die Sitzungsöffentlichkeit gesetzlich geregelt ist und wie sie in der Praxis tatsächlich hergestellt wird. Die Konkretisierung von Art. 158 BV findet sich in Art. 4 ParlG. Der erste Absatz wiederholt den Wortlaut der Verfassung und regelt zudem die Veröffentlichung der Verhandlungen im Amtlichen Bulletin. Detailliertere Bestimmungen enthalten sodann die Geschäftsreglemente der Räte (GRN und GRS) sowie die ParlVV.

#### 3.1 Unmittelbare Sitzungsöffentlichkeit

Die unmittelbare Sitzungsöffentlichkeit ist die ursprünglichste und anfänglich einzige Form der Herstellung von Öffentlichkeit im Bundesparlament. Die Schweiz gehörte nicht zu den Pionieren mit stenographischen Aufzeichnungen der Debatten, sodass die direkte Beobachtung und die daraus resultierende Berichterstattung durch die Medien als Informationsquellen zunächst genügen mussten.<sup>168</sup> Die gesetzliche Grundlage für die unmittelbare Sitzungsöffentlichkeit enthält Art. 4 Abs. 1 Satz 1 ParlG. Sie besteht aus der Tribünenöffentlichkeit und der Direktübertragung der Ratsdebatten via Internet.

##### 3.1.1 Tribünenöffentlichkeit

Die Tribüne ist die älteste Form der Herstellung von Öffentlichkeit des Parlaments und lässt sich nach Anspruchsgruppen in Publikums- und Berichterstattungsöffentlichkeit unterscheiden. Bereits in der Helvetische Republik war Publikum zugelassen, um die Verhandlungen des Parlaments zu verfolgen.<sup>169</sup> Die Räte versammelten sich ab 1848 bis 1858 in verschiedenen Provisorien, der Nationalrat im alten Casino und im Rathaus von Bern, der Ständerat im Rathaus zum Äusseren Stand.<sup>170</sup> Das Bundesrathaus, das heutige Bundeshaus West, welches von 1858 bis 1902 als Parlamentsgebäude für die Bundesversammlung diente, verfügte über Publikumstribünen;<sup>171</sup> eine kleine Anzahl Plätze, auf denen anscheinend der Aufenthalt «da droben auf den Tribünen nicht sehr einladend» war.<sup>172</sup> Mit der Eröffnung im Jahre 1902 bezogen die Räte das heutige, als Bundeshaus bekannte Parlamentsgebäude.

##### a. Publikumsöffentlichkeit

Im Detail geregelt ist die Tribünenöffentlichkeit für das Publikum in Art. 61 Abs. 3 bis 5 und Art. 62 GRN sowie Art. 47 Abs. 3 bis 5 und Art. 48 GRS. Konkret wird die Publikumsöffentlichkeit im Parlamentsgebäude mittels Tribünen hergestellt. Der Nationalratssaal verfügt im

<sup>168</sup> CHOCOMELI, S. 135 f.; BRODBECK, S. 122.

<sup>169</sup> Art. 49 der Helvetischen Staatsverfassung vom 12. April 1798, (s. vorne Fn. 69).

<sup>170</sup> BILFINGER, Bundeshaus, S. 2; COMMENT, Reden, S. 159 f.

<sup>171</sup> BILFINGER, Bundeshaus West, S. 10; THIESSING, S. 9.

<sup>172</sup> CHOCOMELI, S. 139; AB 1893 N 400; COMMENT, Sitzungen, S. 16.

ersten Rang ost- und westseitig je über eine reservierte Tribüne für Angehörige von Ratsmitgliedern sowie eine für Diplomatinen und Diplomaten.<sup>173</sup> Dazwischen, angeordnet in einem Bogen, befindet sich die Publikumstribüne mit 129 Sitzplätzen, eingeteilt in fünf Sektoren. Der Ständeratssaal verfügt ebenfalls im ersten Rang, ost- und westseitig über Tribünen mit je 30 Sitzplätzen.<sup>174</sup> Man muss online ein Ticket reservieren und wird dann im entsprechenden Zeitfenster nach einer Identitäts- und Sicherheitskontrolle ins Gebäude bzw. auf die Tribünen gelassen.<sup>175</sup>

#### **b. Berichterstattungsöffentlichkeit**

Die Grundlage für den Zugang der Medien finden sich in Art. 5 Abs. 2 ParlG. Die Öffentlichkeit für Medienschaffende wird gewährleistet, indem ihnen spezielle Medientribünen in den Ratsälen zur Verfügung stehen.<sup>176</sup> Sie sind sowohl im National- als auch im Ständeratssaal leicht erhöht seitlich neben den Büros; pro Saal ost- und westseitig je zwei in Viertelkreisen angeordnet.<sup>177</sup> Medienschaffende müssen sich akkreditieren für diesen Zugang.<sup>178</sup> Es werden ihnen auch Privilegien wie Zugang zum Medienzentrum Bundeshaus gewährt.<sup>179</sup> Weiter haben akkreditierte Medienschaffende auch Zutritt zu Vorzimmern der Ratssäle und der Wandelhalle.<sup>180</sup>

#### **3.1.2 Direktübertragung der Debatten via Internet**

Die gegenwärtig wohl modernste Form der Schaffung von Öffentlichkeit in Parlamenten ist die Direktübertragung der Debatten via Internet, der Livestream.<sup>181</sup> Geregelt ist dies in Art. 4 Abs. 1 ParlG bzw. Art. 5 Abs. 2 sowie Art. 14 ParlVV.<sup>182</sup> Seit 1999 werden die Debatten in dieser Form übertragen und es wurde damit die Reichweite der unmittelbaren Sitzungsöffentlichkeit stark erweitert.<sup>183</sup> Internetzugang und ein internetfähiges Gerät reichen aus, um die De-

---

<sup>173</sup> Diplomantribüne: BILFINGER, Bundeshaus, S. 48 f.; Angehörigentribüne: Parlamentsdienste (Hrsg.), Nächster Halt – Bundeshaus, Ein Leitfaden für Ratsmitglieder, Stand: 31.03.2021, S. 8 f. <[www.parlament.ch/centers/documents/de/naechster-halt-bundeshaus-stand-2021-04-09-d.pdf](http://www.parlament.ch/centers/documents/de/naechster-halt-bundeshaus-stand-2021-04-09-d.pdf)>.

<sup>174</sup> Eigene Zählung aufgrund der Pläne in BBL, Bundeshaus, S. 146; BILFINGER, Bundeshaus, S. 44.

<sup>175</sup> Gem. Information im E-Mail, welches einem mit dem Ticket nach der Anmeldung zugestellt wird (überprüft während der Wintersession 2020).

<sup>176</sup> Art. 61 Abs. 3 GRN; Art. 47 Abs. 3 GRS.

<sup>177</sup> Vgl. Eidg. Departement des Innern, S. 36 und 44.

<sup>178</sup> Art. 11 ParlVV.

<sup>179</sup> Art. 2-7 MAkkV.

<sup>180</sup> Art. 61 Abs. 2 GRN und Art. 47 Abs. 2 GRS.

<sup>181</sup> Abrufbar jeweils während den Ratssitzungen unter <[www.parlament.ch](http://www.parlament.ch)>.

<sup>182</sup> Nach hier vertretener Auffassung ist die Grundlage für die Direktübertragung der Debatten via Livestream Art. 4 Abs. 1 Satz 1 ParlG, so auch Akt. Komm. ParlG-GRAF, Art. 4 N 12a und Art. 5 N 18. In der Literatur wird meistens auf Art. 5 Abs. 2 ParlG verwiesen.

<sup>183</sup> Akt. Komm. ParlG-GRAF, Art. 4 N 14a und Art. 5 N 18; vgl. GLASER, S. 319; vgl. ferner WEISS, S. 120 f.

batten von einem beliebigen Standort auf der Website des Parlaments live mitzuverfolgen.<sup>184</sup> Dies entspricht offenbar einem Bedürfnis, denn es wird auch rege genutzt.<sup>185</sup>

## **3.2 Mittelbare Sitzungsöffentlichkeit**

Art. 4 Abs. 1 Satz 2 ParlG ist die Grundlage für die mittelbare Sitzungsöffentlichkeit. Diese zeitverschobene Berichterstattung wird unterschieden in von den Räten an die Öffentlichkeit getragenen Informationen in der Form des Amtlichen Bulletins und der Informationsverarbeitung durch die Presse.

### **3.2.1 Von den Räten an die Öffentlichkeit getragen**

Die durch die Räte vermittelte mittelbare Öffentlichkeit der Ratsdebatten wird durch das Amtliche Bulletin hergestellt. Das Parlament trägt auch noch anderweitig Information an die Öffentlichkeit, wie Inhalte auf der Website, Medienmitteilungen und Inhalte in sozialen Medien.<sup>186</sup> Dies, soweit es über das Öffentlichkeitsgebot gem. Art. 158 BV hinausgeht, gehört nicht zur in dieser Arbeit interessierenden Sitzungsöffentlichkeit. Die für das Verständnis der Debatten notwendigen Unterlagen sind von Art. 158 BV erfasst und Teil der Sitzungsöffentlichkeit.<sup>187</sup>

Die gesetzliche Grundlage für die Veröffentlichung der Wortprotokolle in Form des Amtlichen Bulletins findet sich in Art. 4 Abs. 1 Satz 2 und 3 ParlG. Konkretisiert wird die vollständige Veröffentlichung in Art. 1 Abs. 1 ParlVV; sie hat nach der Session in gedruckter und elektronischer Form zu erfolgen.<sup>188</sup> Die Wortprotokolle der Ratsverhandlungen dienen der Tradition, Interpretation und Dokumentation.<sup>189</sup> Das Amtliche Bulletin kann gedruckt bezogen werden. Ebenso kann es elektronisch via die Website des Parlamentes betrachtet, durchsucht oder gespeichert werden; dasselbe gilt für die mitgeschnittenen Voten als Videodateien.<sup>190</sup>

### **3.2.2 Informationsverarbeitung durch die Medien**

Die Presse kommt in dieser Systematik zweimal vor. Zunächst in Form der Berichterstattungsöffentlichkeit mittels des Zuganges zu den Pressetribünen und dann hier als Medienöffentlichkeit, mittels welcher Information durch Verbreitung von Medienerzeugnisse zum Publikum transportiert wird.<sup>191</sup> Die Medienöffentlichkeit ist aus der Perspektive des Publikums das Produkt der Berichterstattungsöffentlichkeit.

---

<sup>184</sup> Die Rechtsgrundlage dafür wurde 2018 durch Änderung des Art. 14 ParlVV geschaffen, s. dazu Akt. Komm. ParlG-GRAF, Art. 4 N 14a.

<sup>185</sup> Bericht SPK-N, Änderungen Parlamentsrecht, S. 6839.

<sup>186</sup> Vgl. Art. 5 Abs. 1 ParlG; Akt. Komm. ParlG-GRAF, Art. 5 N 9a f. und 9e.

<sup>187</sup> S. vorne Fn. 147.

<sup>188</sup> Art. 1 Abs. 2 ParlVV.

<sup>189</sup> COMMENT, Sitzungen, S. 16 ff.

<sup>190</sup> COMMENT, Chronik, S. 96.

<sup>191</sup> S. vorne Ziff. 3.1.1 b. sowie hinten Fn. 206.

### **3.3 Unterlagen und Dokumente**

Auch die Zugänglichkeit zu Dokumenten, Unterlagen etc. gehört zur Öffentlichkeit der Ratsitzungen. Sie bilden aber nicht die Verhandlungen ab, sondern dienen als Hilfsmittel für deren fundierte Verständlichkeit. Nur mit den relevanten Informationen ist es möglich, den Debatten zu folgen. Zudem braucht es die Bekanntmachung der Sitzungszeiten und Traktanden.<sup>192</sup>

### **3.4 Das Verhältnis der Formen zueinander**

Auch Einschränkungen, welche nicht einen Ausschluss der Öffentlichkeit darstellen, müssen sich an den Schranken der Verfassung messen, daher ist es notwendig, das Verhältnis der Formen der Sitzungsöffentlichkeit zueinander zu verstehen und zu ermitteln, inwiefern und unter welchen Voraussetzungen in welchen Situationen einzelne Teile eingeschränkt werden können. Es geht darum, wie sich die verschiedenen Ausprägungen und Formen der Sitzungsöffentlichkeit zueinander verhalten. Ob sie austauschbar sind, oder sich ergänzen, was notwendigerweise zu garantieren ist, um das verfassungsmässige Öffentlichkeitsprinzip zu erfüllen.

Könnte man, etwa aus Kosten- oder Praktikabilitätsgründen, während einer Session extra muros auf die Direktübertragung der Debatten im Internet verzichten, da durch das Angebot von Tribünen die Ratsöffentlichkeit gewahrt bliebe? Könnte man die Tribünen nur selektiv offenhalten, solange die Öffentlichkeit die Debatten im Internet verfolgen kann? Kann aufgrund einer epidemiologisch ausserordentlichen Situation mit hoher Infektionsgefahr, die Tribünenöffentlichkeit auf ein Minimum beschränkt werden, indem nur noch fest akkreditierte Journalistinnen und Journalisten der Zugang zu den Tribünen gewährt wird?

#### **3.4.1 Substitution**

Zunächst gilt es zu klären, ob die Formen einander ersetzen können, ob der Verzicht auf die eine durch eine andere kompensiert werden kann. Ersatz oder Austausch einer Form durch eine andere ist m.E. nur möglich, wenn die beiden bezüglich ihrer Funktionen und Eigenschaften kongruent sind. Wenn der Verfassungsauftrag bei einem ausfallenden Element vollständig von einem anderen Element erfüllt werden kann; wenn zumindest der Kernauftrag abgedeckt ist. Daher ist zunächst zu ermitteln, was der eigentliche Kern von Sitzungsöffentlichkeit ist; welche Funktionen die einzelnen Formen durch welche Eigenschaften erfüllen und welche allenfalls nicht.

#### **3.4.2 Kernfunktionen**

Es gilt der Frage nachzugehen, was der unverzichtbare Kern dessen ist, was Sitzungsöffentlichkeit erfüllen muss. Sich darauf zu besinnen, was die Substanz oder der Wesensgehalt der Sitzungsöffentlichkeit ist, was die Kerneigenschaften, was Zweck der einzelnen Formen der

---

<sup>192</sup> S. vorne Fn. 119 f.

Sitzungsöffentlichkeit sind. Der Hauptzweck der Sitzungsöffentlichkeit ist das Herstellen von Transparenz.<sup>193</sup> Was aber ist der Kern, sind die Kerneigenschaften der Sitzungsöffentlichkeit? Ein mit dem Kerngehalt eines Grundrechts vergleichbarer Schutzbereich gibt es bei der Sitzungsöffentlichkeit i.S.v. Art. 158 BV i.V.m. Art. 16 Abs. 3 BV nicht.<sup>194</sup> Ist es doch verfassungsmässig zulässig, unter gewissen Umständen die Öffentlichkeit ganz auszuschliessen (Art. 158 Satz 2 BV). Dennoch gibt es abseits von geheimen Sitzungen, wenn also die Öffentlichkeit nicht ganz ausgeschlossen, sondern «lediglich» eingeschränkt wird, etwas einem Kerngehalt ähnlichen Bereich. Dieser Kern ist vom Prinzip seiner Funktion her vergleichbar mit dem Kerngehalt eines Grundrechts.

Die Haupteigenschaft der **unmittelbaren Öffentlichkeit** besteht darin, dass sie zeitgleich stattfindet. Bei der Tribünenöffentlichkeit ist der Gegenstand der direkten Wahrnehmung die beobachtete Handlung selbst.<sup>195</sup> Der Gegenstand, also i.c. die Parlamentsdebatte, wird nicht vermittelt, sondern findet am selben Ort statt. Die Wahrnehmung geschieht zeitgleich, bei gleichzeitiger Anwesenheit von Repräsentierenden und Repräsentierten.<sup>196</sup> Der Livestream, als elektronisch via Internet vermittelte Öffentlichkeit, erfüllt diese Eigenschaften fast alle auch. Er macht jedoch gewisse Abstriche bei der reinen Form der Unmittelbarkeit, indem er eben zwar zeitgleich, akustisch und visuell (von der elektronischen Übermittlung abgesehen) direkt wahrgenommen wird, aber der Ort der Beobachtung nicht derselbe ist. Die unmittelbare Öffentlichkeit besteht im Kern darin, dass sie zeitlich, örtlich und inhaltlich identisch mit dem Gegenstand wahrgenommen wird. Der Kern der unmittelbaren Öffentlichkeit ist mithin die Unmittelbarkeit.<sup>197</sup>

Bei der **mittelbaren Sitzungsöffentlichkeit** wird nicht der Gegenstand selbst, hier die Parlamentsdebatte, sondern sein Abbild zur Kenntnis genommen.<sup>198</sup> Das Publikum ist prinzipiell abwesend, es findet eine Trennung zwischen Akteuren und Publikum statt, der Inhalt wird dem Publikum vermittelt.<sup>199</sup> Gleichzeitig wird die Information dabei dauerhaft festgehalten auf einem Datenträger, welcher jederzeit abgerufen und das vergangene Geschehen in den Ratsdebatten somit nachvollzogen werden kann. Die Kernfunktion der mittelbaren Sitzungsöffentlichkeit ist demnach die Nachvollziehbarkeit der Beratungen. Das dauerhafte, beständige, jederzeit abrufbare Festhalten der Verhandlungen.<sup>200</sup>

---

<sup>193</sup> S. vorne Fn. 141.

<sup>194</sup> Vgl. TSCHENTSCHER/LIENHARD/SPRECHER, N 287.

<sup>195</sup> HÄNER, S. 8 f.

<sup>196</sup> SCHILLER, S. 87.

<sup>197</sup> Vgl. VON WYSS, Maximen, S. 181.

<sup>198</sup> HÄNER, S. 8.

<sup>199</sup> SCHILLER, S. 87.

<sup>200</sup> Vgl. AUBERT/MAHON, Art. 158 N 6; HÄNER, S. 9.

### **3.4.3 Eigenschaften der Ausprägungen und Formen von Sitzungsöffentlichkeit**

#### **a. Eigenschaften der unmittelbaren Öffentlichkeit**

Die unmittelbare Öffentlichkeit zeichnet sich aus durch die Kernfunktion der Unmittelbarkeit. Unmittelbar heisst in dem Zusammenhang, dass die Öffentlichkeit live, d.h. ohne Zeitverzögerung hergestellt wird. Man nimmt das Original der Sitzung wahr, im Moment, indem es passiert.

##### **aa. Eigenschaften der Tribünenöffentlichkeit**

Die Tribünenöffentlichkeit ist die «reinste Form der Transparenzschaffung»,<sup>201</sup> sie ermöglicht es durch direkte Beobachtung, die Ratssitzungen ungefiltert wahrzunehmen. Sie erlaubt es, das Klima des Parlaments zu spüren, die Ratsmitglieder live zu sehen, das Geschehen mit den eigenen Sinnen wahrzunehmen sowie die Mechanik der Politik zu erkennen.<sup>202</sup> Sie verkörpert Unmittelbarkeit im engeren Sinne, es gibt keine vermittelnde Instanz zwischen den visuellen und auditiven Ausdrücken des Parlaments und den Sinneswahrnehmungen des Publikums. Sie ist im wahrsten Sinne des Wortes «live»: örtlich und zeitlich synchron und ohne jegliche Bearbeitung. Man nimmt das gesamte Geschehen im Ratssaal umfassend wahr. Nachteilig ist allerdings der Umstand, dass man dafür das Parlamentsgebäude in Bern aufsuchen muss, die Platzzahl naturgemäss beschränkt ist, d.h., der Besuch einer Debatte orts- und zeitgebunden ist, da sie im hier und jetzt – eben unmittelbar – stattfindet.

##### **bb. Eigenschaften der Direktübertragung via Internet**

Die Direktübertragung der Debatten via Internet ist für die allermeisten Menschen – vorausgesetzt, sie verfügen über einen Internetzugang und ein internetfähiges Endgerät – ortsungebunden zugänglich. Sie übertrifft die physische Tribüne punkto Niederschwelligkeit, Verfügbarkeit und Erreichbarkeit bei weitem. Nachteilig ist der Umstand, dass die Information im Gegensatz zur Tribünenöffentlichkeit elektronisch übermittelt wird, was die Botschaft verändern kann und dass dazu ein internetfähiges Gerät benötigt wird. Zudem ist das Ausfallrisiko durch die elektronische Übermittlung der Information grösser.

#### **b. Eigenschaften der mittelbaren Öffentlichkeit**

Die mittelbare Öffentlichkeit ist weder orts- noch zeitgebunden und kann jederzeit nachträglich eingesehen und nachvollzogen werden.

##### **aa. Eigenschaften der von Räten an die Öffentlichkeit getragenen Information**

Die veröffentlichten Wortprotokolle bilden die Debatten und Abstimmungen vollständig ab. Sie sind jederzeit verfügbar, örtlich und zeitlich unabhängig, sowohl digital als auch analog. Dadurch sind die Sitzungen nachvollziehbar, auch rückwirkend. Es kann jederzeit zurückverfolgt werden, was in den Ratsdebatten verhandelt und wie abgestimmt wurde, was auch für die

---

<sup>201</sup> BSK-BV-THURNHERR, Art. 158 N 9.

<sup>202</sup> BLUM, Dunkelkammer, S. 4.

Rechtsanwendung von Bedeutung ist.<sup>203</sup> Gleichzeitig stellen die Wortprotokolle aber nur ein Abbild der Wirklichkeit dar, auch wenn sie so sorgfältig wie möglich erstellt werden. Ein geschriebener Text einer Debatte ist niemals vergleichbar mit der realen Anwesenheit im Ratssaal und umgekehrt.

#### **bb. Eigenschaften der Informationsverarbeitung durch die Presse**

Die Informationsverarbeitung durch die Presse hat für die Bevölkerung die wohl grösste Bedeutung.<sup>204</sup> Die Medienschaffenden sorgen für die Multiplikation der Information,<sup>205</sup> indem sie einordnen, kommentieren, gewichten und erklären.<sup>206</sup> Sie machen die Informationen für die Bevölkerung leichter konsumierbar. Denn die wenigsten Menschen haben insbesondere die zeitliche Kapazität, sich die Debatten in ihrer Gänze zu verfolgen. Die Medien sorgen mit ihren Erzeugnissen für die Verbindung zwischen dem Parlament und der Öffentlichkeit.

#### **3.4.4 Fehlende Kongruenz**

Die einzelnen Ausprägungen bzw. Formen der Herstellung von Sitzungsöffentlichkeit sind schematisch betrachtet wie Kreise, die sich zwar schneiden, aber nicht kongruent sind. Allen Formen gemein ist, dass sie Auskunft darüber geben, was in der Ratsdebatte verhandelt wird bzw. wurde; aber jede Form auf ihre Art und Weise mit ihren spezifischen Vor- und Nachteilen. Unmittelbare Öffentlichkeit ist vergänglich, mittelbare ist keine direkte Wahrnehmung der Information. Erstere ist authentisch, letztere dafür beständig. Der Livestream ist ortsunabhängig, die Tribüne dafür ohne technische Übermittlung. Die Formen können einander folglich nicht ersetzen. Dies bringt auch das BGer zum Ausdruck, wenn es festhält, dass die Publikumsöffentlichkeit nicht einfach durch die Presseberichterstattung kompensiert werden darf.<sup>207</sup>

Einerseits sind beide Ausprägungen der Sitzungsöffentlichkeit gleichermassen relevant, um den Auftrag der Sitzungsöffentlichkeit zu erfüllen.<sup>208</sup> Jede trägt gleichermassen zum unverzichtbaren Kern, der Unmittelbarkeit und der Nachvollziehbarkeit bei. Aber auch die einzelnen Formen untereinander lassen sich nicht einfach durch eine andere ersetzen oder kompensieren. AUBERT sieht die Veröffentlichung der Wortprotokolle neben der Tribünenöffentlichkeit als «normale Folge der öffentlichen Beratung», denn man könne es nicht einem zufälligen Publikum überlassen, die gehörte Information weiter zu transportieren.<sup>209</sup> Das einzelne Individuum

<sup>203</sup> BSK-BV-THURNHERR, Art. 158 N 3.

<sup>204</sup> BSK-BV-THURNHERR, Art. 158 N 9; STUCKI, S. 113 f.; vgl. WEISS, S. 63.

<sup>205</sup> HÄNER, S. 14.

<sup>206</sup> Vgl. BSK-BV-THURNHERR, Art. 158 N 14; LINDER/MUELLER, S. 94 f.

<sup>207</sup> BGE 105 Ia 181 E. 2b.

<sup>208</sup> S. dazu SCHILLER, S. 90: «Beide, die unmittelbare Öffentlichkeit parlamentarischer Sitzungen, aber auch die mittelbare sind Grundvoraussetzung demokratischer Repräsentation. Beide tragen zu einer qualifizierten Wahlentscheidung der Bürgerschaft bei, ermöglichen eine wirksame demokratische Kontrolle und legitimieren Entscheidungen».

<sup>209</sup> Komm. BV 1874-AUBERT, Art. 94 N 5.



hat auch kaum die Kapazität, die enorme Informationsmenge selbst aufzunehmen und zu verarbeiten. Daher braucht es die Medienöffentlichkeit zur Ergänzung der Publikumsöffentlichkeit, damit die Information adressatengerecht verarbeitet werden kann.<sup>210</sup> Umgekehrt ist es allerdings gleichermassen unzulässig, die Berichterstattung den Medien unkontrolliert zu überlassen. Denn das Publikum kann nicht nur auf wahrheitsgetreue Wiedergabe der Verhandlungen in den Medien vertrauen, es braucht eben gerade als Korrektiv alternative Kanäle, um sich selbst ein Bild zu machen, es braucht daher die unmittelbare Öffentlichkeit und die Veröffentlichung der Wortprotokolle.<sup>211</sup>

Beim Verhältnis zwischen der Tribünenöffentlichkeit und der Direktübertragung der Debatten via Internet, ist es m.E. genauso wenig zulässig, das eine einfach wegzulassen und mit dem anderen zu kompensieren.<sup>212</sup> Denn einerseits ist es aus Zeit-, Kapazitäts- oder gar finanziellen oder anderen Gründen nicht allen Menschen möglich nach Bern zu reisen, um sich die Debatten live auf den Publikumstribünen anzuschauen.<sup>213</sup> Und andererseits hat nicht jede Person Internetzugang.<sup>214</sup> Es vertrauen auch nicht alle Menschen der modernen Technik oder sie haben schlicht ein Bedürfnis, die Politik aus nächster Nähe mit den eigenen Sinnen zu erleben. Wichtig dazu scheint aber folgender Aspekt: Die Öffentlichkeit, vielleicht auch nur repräsentiert durch einige wenige Einzelpersonen, soll zu Misstrauen gegenüber staatlichen Institutionen berechtigt sein, unabhängig davon, ob es, objektiv betrachtet, nachvollziehbar ist oder nicht. Auch wenn nur wenige Personen auf der Tribüne sitzen, die Wahrscheinlichkeit von Verfälschung und Manipulation dürfte beträchtlich kleiner sein, müsste die manipulierende Person doch ständig damit rechnen, dabei erwischt zu werden. Der Gedanke, dass das Parlament oder sonst jemanden auf dem Weg der Information vom Ratssaal bis zur Wahrnehmung durch das Publikum, die Übertragung manipulieren wollte, ist natürlich reichlich absurd und es soll dies hier niemandem unterstellt werden. Aber die Manipulation könnte ja auch – zumindest in der Theorie – unterwegs zwischen dem Absenden beim Parlament und dem Empfangen durch das Publikum stattfinden.<sup>215</sup> Selbst wenn die Gefahr von Manipulation nur in den Köpfen existiert, reicht das. Es geht in diesem Punkt darum, Vertrauen zu schaffen und nur schon den Anschein, es könnte manipuliert werden, im Keim zu ersticken, indem die Möglichkeit geboten wird, sich ein eigenes Bild des Geschehens zu machen. Obwohl die Tribüne diejenige Form der Ratsöffentlichkeit ist, welche die kleinste Reichweite hat und – für den grössten Teil der Bevölkerung

<sup>210</sup> S. BSK-BV-THURNHERR, Art. 158 N 14; BLUM, Parlament, S. 91 f.; s. dazu auch ACHTERBERG, S. 23 f.

<sup>211</sup> Vgl. WALDMANN/BELSER/WIEDERKEHR, Kap. 7 N 37; vgl. BGE 105 Ia 181 E. 2b.

<sup>212</sup> So auch DÄHLER, Tribünen, S. 52; s. dazu auch KLIPPER, S. 121 ff.

<sup>213</sup> Vgl. WALDMANN/BELSER/WIEDERKEHR, Kap. 7 N 37; vgl. auch PEDUZZI, S. 330 ff.

<sup>214</sup> Vgl. dazu MÜLLER/SCHEFER, S. 533 sowie RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, N 1594, aber auch N 1597, ebenso BGÖ-HÄNER, Art. 10 N 23 sowie HALLER/KÖLZ/GÄCHTER, N 1323, aber auch N 1324.

<sup>215</sup> Vgl. dazu TSCHANNEN, N 1051 und HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, N 459.

– lediglich symbolischen Charakter hat, erfüllt sie mit ihrer grösstmöglichen Unmittelbarkeit und Authentizität trotzdem eine unverzichtbare Funktion. Für die breite Masse aber hat die mittelbare Öffentlichkeit, indirekt vermittelt durch Medienschaffende, eine noch etwas wichtigere Bedeutung.<sup>216</sup> Es geht letztlich auch darum, dass unterschiedliche Teilöffentlichkeiten unterschiedlich bedient werden müssen.<sup>217</sup>

### **3.5 Würdigung der Erkenntnisse zu den Formen der Sitzungsöffentlichkeit**

Die einzelnen Ausprägungen bzw. Formen der Herstellung von Sitzungsöffentlichkeit bilden im Kollektiv mithin eine Einheit, welche gemeinsam die verschiedenen Ansprüche an die Ratsöffentlichkeit erfüllen, jeder auf seine Art und Weise. Um die Kernforderungen nach Transparenz, Unmittelbarkeit und Nachvollziehbarkeit gewährleisten zu können, sind alle Formen gleichermaßen unerlässlich. Die Ratsöffentlichkeit wird demnach bereits verletzt, wenn eines der Elemente fehlt oder beeinträchtigt wird. Es braucht mithin triftige Gründe, um rechtmässig auf eine Form verzichten oder diese einschränken zu können. Die Sitzungsöffentlichkeit ist grundrechtlich geschützt (Art. 16 Abs. 3 BV i.V.m. Art. 158 BV). Die einzelnen Formen der Sitzungsöffentlichkeit sind weder austausch- noch ersetzbar. Folglich kommt jeglicher Verzicht auf einer der Formen einem Grundrechtseingriff gleich.<sup>218</sup> Dasselbe muss folglich auch dann gelten, wenn eine der Formen nicht komplett weggelassen, sondern «nur» eingeschränkt wird. Entscheidend dabei ist die Frage nach den Voraussetzungen zur Einschränkung sowie die Ansprüche an Normstufe und Normdichte für Einschränkungen.

Verschiedene Formen schaffen auch, zumindest auf die Kernfunktionen bezogen, für Ausnahmefälle gewisse Redundanzen. Die Tribünenöffentlichkeit ist für andere Arten von Störungen anfälliger als der Livestream. Wohl sind im Extremfall auch beim Amtlichen Bulletin Ausfälle denkbar, da aber Redundanzen bei der akustischen Aufzeichnung der Verhandlungen zur Erstellung der Wortprotokolle vorhanden sein dürften, ist das Risiko erheblich kleiner. Die Tribünenöffentlichkeit kann durch höhere Gewalt, welche die Erreichbarkeit des Parlamentsgebäudes verunmöglicht, oder durch eine Tribünenschliessung aufgrund von gesundheitspolitischen Massnahmen beeinträchtigt werden. Der Livestream seinerseits könnte einem technischen Problem oder durch den Unterbruch der Internetverbindung zwischen dem Parlament und der Empfangsgeräte des Publikums ausfallen.

---

<sup>216</sup> BSK-BV-THURNHERR, Art. 158 N 9; AUBERT/MAHON, Art. 158 N 6.

<sup>217</sup> Vgl. BLUM, Parlament, S. 92 f.

<sup>218</sup> Vgl. dazu MÜLLER/SCHEFER, S. 533.

## 4 Einschränkung der Sitzungsöffentlichkeit und deren Rechtfertigung

Der Ausschluss der Sitzungsöffentlichkeit und deren Voraussetzungen wurden bereits behandelt.<sup>219</sup> Aber auch weniger einschneidende Einschränkungen der Sitzungsöffentlichkeit stellen Eingriffe in die Informationsfreiheit dar.<sup>220</sup> Sie bedürfen einer gesetzlichen Grundlage und müssen den Anforderungen von Art. 36 BV genügen. Die Anforderungen an Einschränkungen der Informationsfreiheit sind hoch, auch wegen ihrer Bedeutung für das Funktionieren der Demokratie;<sup>221</sup> geht es doch auch um die Ausübung der Volksrechte.<sup>222</sup> Zudem sind das Rechtsgleichheitsgebot und die Grundsätze des Willkürverbotes zwingend einzuhalten. Das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 und 2 BV) verlangt rechtsgleiche Behandlung und verbietet jede Ungleichbehandlung, welche nicht durch wichtige, zwingende und sachliche Gründe gerechtfertigt werden kann.<sup>223</sup> Das Willkürverbot (Art. 9 BV) verlangt willkürfreien Zugang zu den Ratssitzungen. Dazu ist für Chancengleichheit beim Zugang zu sorgen.<sup>224</sup> Auch am Zweck und den Funktionen der Sitzungsöffentlichkeit haben sich Beschränkungen zu messen.<sup>225</sup> Denkbar ist auch die Anwendung der polizeilichen Generalklausel.<sup>226</sup>

### 4.1 Hausrecht in Bezug auf die Tribünenöffentlichkeit

Unter dem Begriff des Hausrechts im Sinne des Verwaltungsrechts versteht man die «Verfügungsgewalt über einen bestimmten Raum d.h. eine feste Baute», inklusive der Teile die zur Liegenschaft gehören.<sup>227</sup> Der Begriff des Hausrechts wird in den Materialien und in der Literatur kaum erläutert.<sup>228</sup> Das GarG sprach in Art. 14, der Vorgängerbestimmung von Art. 8<sup>gdecies</sup> GVG bzw. Art. 69 Abs. 1 ParlG, anstelle von Hausrecht noch von der «unmittelbaren Polizei». <sup>229</sup> Beim Begriff «Polizei» handelt es sich indes um staatliches Handeln, welches den Grundsätzen von Verfassungsmässigkeit, Legalität und Verhältnismässigkeit zu genügen hat und dient in erster Linie der Zuweisung der Zuständigkeit zur Aufrechterhaltung von Ordnung

<sup>219</sup> S. vorne Ziff. 2.3.1 b. und Ziff. 2.3.2 b.

<sup>220</sup> MÜLLER/SCHEFER, S. 533.

<sup>221</sup> BELSER/WALDMANN, Grundrechte II, Kap. 5 N 14 ff.; BIAGGINI, Komm. BV, Art. 16 N 12; TSCHENTSCHER/LIENHARD/SPRECHER, N 278 sowie 286.

<sup>222</sup> BELSER/WALDMANN, Grundrechte II, Kap. 5 N 28.

<sup>223</sup> BELSER/WALDMANN, Grundrechte II, Kap. 5 N 32; MÜLLER/SCHEFER, S. 535.

<sup>224</sup> Zur Chancengleichheit eingehend, PEDUZZI, S. 322 ff; vgl. auch Art. 2 Abs. 3 BV im Zweckartikel und den letzten Absatz der Präambel.

<sup>225</sup> Zum Zweck: s. vorne Fn. 141; zu den Funktionen: s. vorne Ziff. 2.1.2 und in Bezug auf die Tribünen die Kernfunktion der Unmittelbarkeit s. vorne Ziff. 3.4.2.

<sup>226</sup> Zur polizeilichen Generalklausel, statt vieler: WALDMANN/WIEDERKEHR, Kap. 5 N 46 ff.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N 2580 ff.

<sup>227</sup> SÄGESSER, RVOG, Art. 62f N 2.

<sup>228</sup> Gutachten BJ, Parlamentsgebäude, S. 3.

<sup>229</sup> SÄGESSER, RVOG, Art. 62f N 8; Bericht SPK-N, Parlamentsgesetz, S. 3564.

und Sicherheit in den Räumlichkeiten der Bundesversammlung.<sup>230</sup> Im Kontext des heutigen Art. 23 Abs. 2 BWIS schrieb der Bundesrat in seiner Botschaft, die Regel, dass die Gebäude «unter der unmittelbaren Polizei»<sup>231</sup> stehen, würde mit dem heute gebräuchlichen Begriff des Hausrechts präzisiert.<sup>232</sup> Die Begriffe sind also als gleichbedeutend zu verstehen.<sup>233</sup> Mit «Hausrecht» wird die Aufgabe verstanden, «über die bestimmungsgemässe Nutzung der Liegenschaft als Teil des Verwaltungsvermögens zu wachen und diese durchzusetzen».<sup>234</sup> Das Hausrecht über die Gebäude des Bundes ist im Grundsatz in Art. 62f RVOG geregelt. Diese Verfügungsgewalt umfasst «den Erlass von Regelungen» über Nutzung, Zutritt und Verhalten in den entsprechenden Räumen.<sup>235</sup> Der Gesetzgeber hat dieses für das Parlamentsgebäude in Art. 69 Abs. 1 ParlG bezüglich der Zuständigkeiten konkretisiert. Von Interesse ist hier das Hausrecht betreffend die Tribünenöffentlichkeit, d.h. persönlich gegenüber den Tribünenbesuchenden und räumlich bezüglich den vom Publikum frequentierten Räumen während der Ratssitzungen.<sup>236</sup>

#### **4.1.1 Zweck des Hausrechts**

Im Gegensatz zum privatrechtlichen Hausrecht, bei welchem die über die Verfügungsgewalt verfügende Person frei und willkürlich über ihre Räumlichkeiten verfügen kann,<sup>237</sup> ist im öffentlichen Recht auf sachlich gerechtfertigte Gründe abzustellen.<sup>238</sup> Das durch das verwaltungsrechtliche Hausrecht<sup>239</sup> geschützte Rechtsgut ist der Zweck, welchem die Räumlichkeiten gewidmet sind.<sup>240</sup> Dass das Parlamentsgebäude der Durchführung des Parlamentsbetriebes gewidmet ist, ist offenkundig. Die einzelnen Räumlichkeiten der eidgenössischen Räte haben ihrerseits unterschiedliche Funktionen, dienen aber allesamt dem oben genannten Zweck. Das heisst, sie dienen dem Zweck, den ordnungsgemässen Ratsbetrieb sicherzustellen und die Parlamentsverwaltung – die Parlamentsdienste – zu beherbergen. Die Publikumstribünen ihrerseits haben den Zweck zu erfüllen, die Publikumsöffentlichkeit zu gewährleisten.

#### **4.1.2 Umfang des Hausrechts**

Art. 69 Abs. 1 ParlG nennt die Ratssäle, die übrigen Räumlichkeiten der Bundesversammlung und der Parlamentsdienste zum Einflussbereich des Hausrechts. Gem. Art. 32 Abs. 1 ParlG versammelt sich die Bundesversammlung in Bern, mittels einfachem Bundesbeschluss kann

<sup>230</sup> LINSI, S. 9; Gutachten BJ, Parlamentsgebäude, S. 4.

<sup>231</sup> Art. 14 Abs. 1 GarG.

<sup>232</sup> Botsch. BWIS, S. 1190.

<sup>233</sup> Vgl. SÄGESSER, RVOG, Art. 62f N 1; Bericht SPK-N, Geschäftsverkehrsgesetz, S. 4822 f.

<sup>234</sup> Gutachten BJ, Parlamentsgebäude, S. 4.

<sup>235</sup> Komm. ParlG-GRAF, Art. 69 N 5.

<sup>236</sup> Dies umfasst den Publikumseingang, die Zugänge zu den Tribünen (Erschliessung) u. die Publikumstribünen.

<sup>237</sup> Art. 926 und 641 ZGB bzgl. der Selbsthilfe und Art. 928 ZGB bzgl. Klage gegen Störende.

<sup>238</sup> BSK-StGB II-DELNON/RÜDY, Art. 186 N 30; LINSI, S. 22 ff., 6.2; DONATSCH, S. 503.

<sup>239</sup> Gutachten BJ, Parlamentsgebäude, S. 1 ff.

<sup>240</sup> Statt vieler: TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 51 N 4; s. dazu auch GÜNTHER, S. 43 ff.

ausnahmsweise auch ein anderer Versammlungsort bestimmt werden (Abs. 2).<sup>241</sup> Das Hausrecht ist folglich nicht an das Parlamentsgebäude in Bern, sondern an die Funktion der entsprechenden Räumlichkeiten geknüpft.<sup>242</sup>

Die Ratspräsidentin oder der Ratspräsident verfügt über das Hausrecht im Ratssaal (Art. 69 Abs. 1 1. Halbsatz ParlG). Der Ratssaal umfasst gem. Art. 61 Abs. 1 GRN sowie Art. 47 Abs. 1 GRS ebenfalls die Vorräume.<sup>243</sup> Die Verfügungsmacht über die Publikumstribünen ist ebenfalls ausdrücklich davon erfasst und ist konkretisiert in Art. 61 Abs. 5 und Art. 62 GRN sowie in Art. 47 Abs. 5 und Art. 48 GRS.

Die Verwaltungsdelegation übt das Hausrecht in den übrigen Räumen der Bundesversammlung und der Parlamentsdienste aus; in deren Abwesenheit die Generalsekretärin oder der Generalsekretär der Bundesversammlung.<sup>244</sup> In Bezug auf den Zutritt von Tribünenbesuchenden zum Gebäude und zu den Tribünen ist also neben demjenigen der Ratspräsidentin oder des -präsidenten ebenfalls das Hausrecht der Verwaltungsdelegation berührt. In einem Kompetenzkonflikt diesbezüglich käme ersteren Priorität zu.<sup>245</sup> Es wäre der Verwaltungsdelegation gestattet, etwa eine für das Publikum bestimmte Benutzungs- oder Hausordnung für das Parlamentsgebäude zu erlassen.<sup>246</sup> Anders als etwa im Deutschen Bundestag ist dies allerdings nie geschehen.<sup>247</sup> Dafür hat der Gesetzgeber das Hausrecht der Präsidentin oder des Präsidenten in den Geschäftsreglementen konkretisiert.<sup>248</sup> Darin überträgt er der Präsidentin oder dem Präsidenten die Kompetenz, «weitere Vorschriften über den Zutritt zum Ratssaal und seinen Vorzimmern sowie zu den Tribünen [zu] erlassen», insbesondere erwähnt ist die Befugnis zur zeitlichen Beschränkung des Tribünenbesuches bei grossem Andrang.<sup>249</sup> Daneben verpflichtet er sie oder ihn gem. Art. 62 GRN bzw. Art. 48 GRS, nicht zutrittsberechtigte Besucherinnen und Besucher nach erfolgloser Mahnung von der Tribüne zu weisen (jeweils Abs. 3) sowie die Sitzung zu unterbrechen (jeweils Abs. 4), falls die Wiederherstellung der Ordnung nicht möglich ist. Die Kompetenzen der Verwaltungsdelegation sind nicht näher spezifiziert.

---

<sup>241</sup> Sog. Sessionen extra muros: Dies ist bisher viermal geschehen, in Genf (1993), Lugano (2001), Flims (2006), (Komm. ParlG-BURRI, Art. 32 N 4, 6, 10 und 11) und 2020 aufgrund der Covid-19-Pandemie in der «Bern-expo» in Bern (KIENER, Staatsrecht, § 18 N 77).

<sup>242</sup> S. Akt. Komm. ParlG-CARONI, Art. 69 N 8a; CARONI/SCHMID, S. 720; Im Folgenden wird jeweils auf die tatsächlichen Gegebenheiten in Bezug auf das Parlamentsgebäude in Bern eingegangen, selbstverständlich gelten die Ausführungen jeweils sinngemäss auch für Ratssitzungen ausserhalb des «Bundeshauses».

<sup>243</sup> Wandelhalle und Vorzimmer; Komm. ParlG-GRAF, Art. 69 N 8 Fn. 5.

<sup>244</sup> Art. 69 Abs. 1 2. Halbsatz ParlG sowie Art. 20 Abs. 2 lit. e ParlVV.

<sup>245</sup> S. Akt. Komm. ParlG-CARONI, Art. 69 N 11a; CARONI/SCHMID, S. 720.

<sup>246</sup> Vgl. Komm. ParlG-GRAF, Art. 69 N 5; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N 2264.

<sup>247</sup> S. die gestützt auf Art. 40 Abs. 2 GG sowie § 7 Abs. 2 GO-BT (Hausrecht) und § 10 Abs. 2 der Hausordnung-BT erlassenen Zugangs- und Verhaltensregeln (ZuV).

<sup>248</sup> GRN (Art. 61 und 62) und GRS (Art. 47 und 48).

<sup>249</sup> Art. 61 Abs. 5 GRN bzw. Art. 47 Abs. 5 GRS.

### **4.1.3 Handlungsmöglichkeiten und Grenzen des Hausrechts**

Der durch das Hausrecht verliehenen Verfügungsgewalt sind durch Verfassung und Gesetz Schranken gesetzt. Der Präsident oder die Präsidentin von National- und Ständerat sowie auch die Verwaltungsdelegation nehmen als Organe der Bundesversammlung staatliche Aufgaben wahr. Sie sind somit gem. Art. 35 Abs. 2 BV an die Grundrechte und gem. Art. 5 BV an das Legalitätsprinzip gebunden. Relevant ist dies hier im Speziellen in Bezug auf die grundrechtlich geschützte Tribünenöffentlichkeit. Sodann muss die Ausübung des Hausrechts stets dem Zweck seiner Verfügungsmacht bzw. dem Widmungszweck der Räumlichkeiten dienen: dem ordnungsgemässen, ungestörten Parlamentsbetrieb und bezüglich der Tribünen der Gewährleistung der Sitzungsöffentlichkeit.<sup>250</sup> Damit ist der Spielraum bezüglich des Hausrechts abgesteckt. Berufen sich deren Inhaber auf Normen ausserhalb des gerade Gesagten, üben sie nicht das Hausrecht aus, sondern vollziehen Recht; es bleibt dann nur noch die Sanktion von allfälligen Verstössen. Beispielsweise der Vollzug von Bundesrecht im Falle der Verwaltungsdelegation bei der Covid-19-Zertifikatspflicht mit den dazugehörigen Pflichten, die Massnahme auszusetzen, wenn es die epidemiologische Lage zulässt, die Personengruppen zu definieren, welche Anspruch auf Vergütung der Testkosten haben und die Kontrolle der Einhaltung der Zertifikatspflicht (Art. 69a Abs. 1 bis 3 ParlG).

### **4.1.4 Durchsetzung des Hausrechts bei störenden Personen**

Die Durchsetzung des Hausrechts kann nur geschehen, wenn dieses verletzt wird. Dazu müssen zunächst Regeln bestehen, welche den Anforderungen bezüglich Publizität, Normstufe und Normdichte entsprechen, insbesondere dann, wenn grundrechtliche Ansprüche betroffen sind.<sup>251</sup> Die Präsidentin oder der Präsident ist gem. Art. 62 Abs. 3 GRN bzw. Art. 48 Abs. 3 GRS befugt, störende Personen von der Tribüne zu verweisen. Die Verwaltungsdelegation kann ebenfalls Sanktionen verhängen oder Anzeige erstatten, wenn der Tatbestand des Hausfriedensbruches vorliegt, d.h., wenn gestützt auf das Hausrecht erlassene Regeln verletzt werden.<sup>252</sup>

## **4.2 Zugangsvoraussetzungen oder -hürden zur Sitzungsöffentlichkeit**

Nachfolgend geht es um Voraussetzungen und Hürden bei der Wahrnehmung der Sitzungsöffentlichkeit, welche ebenfalls Grundrechtseinschränkungen darstellen können und um die Frage der Zulässigkeit der Differenzierung von einzelnen Personenkategorien des Publikums. Solche Fragen stellen sich hauptsächlich im Kontext der Sitzungsöffentlichkeit in der Form der Publikumstribünen; diese sind zwar weitgehend symbolischer Natur und haben für die breite Masse

---

<sup>250</sup> S. vorne Ziff. 4.1.1.

<sup>251</sup> KIENER, Grundrechtsschranken, N 28.

<sup>252</sup> Art. 186 StGB; Komm. ParlG-GRAF, Art. 69 N 5.

nicht die grösste Bedeutung, trotzdem gibt es dazu am meisten zu sagen, da etwa die Kapazität beschränkt ist.<sup>253</sup>

#### 4.2.1 Persönlicher Schutzbereich der Tribünenöffentlichkeit

Sachlich umfasst die Tribünenöffentlichkeit die Sitzungen der Räte, d.h. Beratung, Beschlussfassung und auch Wahlvorgänge.<sup>254</sup> Zeitlich umfasst ist jede Sitzung der Räte von Beginn bis zum Ende. Es stellt sich nun die Frage wer zum Publikum gehört, wer dem Kreis der Personen angehört, welcher im Rahmen der verfügbaren Kapazitäten freien, ungehinderten Zugang zu den Publikumstribünen hat. BENTHAM war noch überzeugt, dass Frauen der Zugang zu den Tribünen verwehrt werden sollte und während der Regenerationszeit waren Kinder nicht zugelassen.<sup>255</sup> CRON hat dazu bemerkt, es sei nicht klar, was Publikum bedeute und es sei davon auszugehen, dass «Frauen und Männer, Kinder und Ausländer zugelassen werden müssen».<sup>256</sup> Heute ist es selbstverständlich, dass die Tribünen im Grundsatz für jede Person zugänglich sind.<sup>257</sup> «Öffentlichkeit» bzw. «öffentlich» heisst gleicher und freier Zugang für alle Menschen im Rahmen der Raumkapazität.<sup>258</sup> Die Informationsbeschaffungsfreiheit i.S.v. Art. 16 Abs. 3 BV, welche i.V.m. Art. 158 BV die Tribünenöffentlichkeit auch grundrechtlich schützt, erfasst alle natürlichen Personen.<sup>259</sup> Die Meinungs- und Informationsfreiheit ist ohne Zweifel ein Menschenrecht, steht also allen Menschen, ungeachtet der Staatsangehörigkeit, dem Alter, dem Geschlecht oder anderweitiger Merkmale, zu.<sup>260</sup> Somit sind auch Menschen mit ausländischer Staatsbürgerschaft vom persönlichen Schutzbereich erfasst.<sup>261</sup>

##### a. Kapazität der Tribünen und Platzbeschränkung

Wenn die Tribünen überfüllt sind, kann die den Rat präsidierende Person den Zutritt zeitlich beschränken.<sup>262</sup> Dies gehört zu den Kompetenzen, welche mit der Ausübung des Hausrechts verbunden sind. Die Kapazität physischer Publikumstribünen ist naturgemäss beschränkt. Es gibt eine bestimmte Anzahl Sitzplätze und es besteht folglich nur im Rahmen der verfügbaren, bestehenden Plätze ein Anspruch des Publikums auf Zugang zu den Sitzungen.<sup>263</sup> Der Staat ist nicht zur positiven Leistung verpflichtet, neue Tribünen zu schaffen, sollte die Kapazität nicht

<sup>253</sup> Vgl. dazu BGE 105 Ia 181 E. 2b; BSK-BV-THURNHERR, Art. 158 N 9; AUBERT/MAHON, Art. 158 N 6.

<sup>254</sup> Bei Wahlgeschäften sind die Wahlvorgänge von der Sitzungsöffentlichkeit erfasst, mit Ausnahme der individuellen Stimmabgabe (Art. 130 Abs. 1 ParlG); BSK-BV-THURNHERR, Art. 158 N 7 und 22.

<sup>255</sup> BENTHAM, *Tactique*, S. 258 f.; s. vorne Fn. 83.

<sup>256</sup> CRON, S. 102.

<sup>257</sup> STUCKI, S. 113 f.; BLUM, S. 91 f.

<sup>258</sup> S. HÄNER, S. 10 f.; BLUM, S. 92.

<sup>259</sup> BIAGGINI, Komm. BV, Art. 16 N 5; BSK-BV-HERTIG, Art. 16 N 7.

<sup>260</sup> KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, § 20 N 3; PEDUZZI, S. 228.

<sup>261</sup> BELSER/WALDMANN, *Grundrechte I*, Kap. 4 N 9; BELSER/WALDMANN, *Grundrechte II*, Kap. 5 N 5; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, N 1555.

<sup>262</sup> Art. 61 Abs. 5 GRN bzw. Art. 47 Abs. 5 GRS.

<sup>263</sup> RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, N 1613; MÜLLER/SCHEFER, S. 533.

ausreichen.<sup>264</sup> Betrachtet man die Tribünenöffentlichkeit aus der Optik des öffentlichen Sachenrechts, sind die Tribünen als öffentliche Sache im Gemeingebrauch zu qualifizieren.<sup>265</sup> Der Besuch der Tribünen entspricht schlichtem Gemeingebrauch.<sup>266</sup> Der grundrechtliche Anspruch auf Benutzung der Publikumstribünen ist daher unbedingt im Rahmen der verfügbaren Kapazität.<sup>267</sup> Die Benutzung hat grundsätzlich bewilligungsfrei und ohne Benutzungsgebühren zu erfolgen.<sup>268</sup>

#### **b. Tickets und Onlinereservation von Tribünenplätzen**

Gegenwärtig kann man nicht mehr wie gewohnt beim Publikumseingang des Parlamentsgebäudes anstehen und wird, sobald Platz vorhanden ist, eingelassen, sondern man muss vorgängig online auf der Website ein Ticket reservieren.<sup>269</sup> Eine telefonische Reservation ist nicht möglich.<sup>270</sup> Diese Reservationspflicht ist eine im Grundsatz zulässige Rationalisierungsmassnahme zur Optimierung der Auslastung, solange sie nicht missbraucht wird, die Chancengleichheit gewahrt ist und die gesamte Kapazität der vorhandenen Publikumstribünen optimal ausgeschöpft wird.<sup>271</sup> Gelöst wird dies bezüglich der Chancengleichheit beispielsweise bei Bundratswahlen dadurch, dass über eine bestimmte Anzahl Tribünenplätze das Los entscheidet.<sup>272</sup>

#### **4.2.2 Differenzierbarkeit von Personenkategorien auf den Publikumstribünen**

Die Publikumstribünen sind der Öffentlichkeit gewidmet, im Normalfall dienen sie auch ausschliesslich dem Publikum und sind allgemein zugänglich. Trotzdem stellt sich hier die Frage, ob in gewissen Situationen eine Privilegierung von bestimmten Personenkategorien stattfindet und ob dies zulässig ist, insbesondere im Kontext von Zweck und Funktion der Sitzungsöffentlichkeit.

#### **a. Praxisbeispiele**

Bei Wahlgeschäften der Vereinigten Bundesversammlung sind jeweils Delegationen von Familienangehörigen und Gästen der offiziell Kandidierenden auf den Publikumstribünen des

---

<sup>264</sup> Vgl. BGE 138 I 274 E. 2.2.2.

<sup>265</sup> Das Parlamentsgebäude als Gesamtheit entspricht dem, was als Verwaltungsvermögen bezeichnet wird; die Publikumstribünen allerdings sind dem Zweck der Öffentlichkeit für die Allgemeinheit gewidmet, vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N 2205 ff. und 2226 f.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 48 N 13 f. und 15 f.

<sup>266</sup> Der Gebrauch ist bestimmungsgemäss, d.h. dem Widmungszweck entsprechend und bis zur Kapazitätsgrenze gemeinverträglich (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N 2253; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 51 N 3 ff.); vergleichbar mit der Benützung einer öffentlichen Strasse; denn auch Strassen haben eine Kapazitätsgrenze, tägliche Verkehrsstaus belegen dies, vgl. dazu HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N 2257.

<sup>267</sup> Vgl. dazu BGE 138 I 274 E. 2.2.2 sowie BIAGGINI, Komm. BV, Art. 16 N 4 (zur Meinungsäusserungsfreiheit).

<sup>268</sup> HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N 2253; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 51 N 6 f.

<sup>269</sup> Website: <[www.parlament.ch](http://www.parlament.ch)> Services => Besuch im Bundeshaus => Besuch während der Session>.

<sup>270</sup> S. <[www.parlament.ch](http://www.parlament.ch)> Services => Sessionsbesuche => FAQ>; dass eine telefonische Reservation nicht möglich ist, ist bezüglich der Chancengleichheit nicht unproblematisch.

<sup>271</sup> S. SANTSCHY, S. 100; ACHTERBERG, S. 23.

<sup>272</sup> S. <[www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/Seiten/br-wahl-2018-verlosung-tribuenenplaetze.aspx](http://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/Seiten/br-wahl-2018-verlosung-tribuenenplaetze.aspx)> (besucht am 7. Mai 2022).



Nationalrats bzw. in diesen Fällen der Vereinigten Bundesversammlung zugelassen.<sup>273</sup> Diese machen unter Umständen dem Publikum die Tribünenplätze streitig. Eine willkürliche Auswahl des Publikums und damit eine Einschränkung der öffentlichen Zugänglichkeit ist im Grundsatz unzulässig und widerspricht dem Öffentlichkeitsgebot. Denn die Öffentlichkeit steht allen Menschen zu, ungeachtet irgendwelcher Merkmale, sei es die soziale Stellung oder Beziehungen familiärer und sonstiger Art. Es ist aber im Grundsatz nichts dagegen einzuwenden, dass Kandidierende ihre engsten Angehörigen und Gäste als Zuschauende beim Wahlakt dabei haben dürfen, solange der Anspruch auf Sitzungsöffentlichkeit für die allgemeine Öffentlichkeit gewährleistet ist, eine ausreichende, substantielle Anzahl Plätze für diese verbleibt und der Aufenthalt dieser Delegationen räumlich und zeitlich auf ein Minimum beschränkt wird. Der Umgang mit solchen Ausnahmen ist restriktiv zu handhaben, um der Gefahr der willkürlichen Auswahl des Publikums vorzubeugen.<sup>274</sup> Während der Wintersession 2020 waren bedingt durch die Covid-19-Pandemie, die Publikumstribünen des National- und Ständerats geschlossen. Ausnahmen galten aber für Familienangehörige und Gäste bei Wahlen, Vereidigungen und Verabschiedungen.<sup>275</sup>

Das Parlamentsgebäude und damit auch die Publikumstribünen werden während den Sessionen der eidgenössischen Räte, neben individuellen Besuchenden, rege von Schulklassen, Vereinen und anderen organisierten Gruppen besucht.<sup>276</sup> Dafür muss man sich als Gruppe online anmelden, und zwar mindestens acht Monate im Voraus.<sup>277</sup> Dies bedingt, dass das einzelne Individuum einer solchen Gruppe angehört, welche einen solchen Besuch über ein halbes Jahr im Voraus plant. Der pädagogische Wert solcher Besuche soll hier weder beurteilt noch infrage gestellt werden. Aber auch Personen, welche nicht einer Schulklasse, die das Parlament besucht angehören oder nicht Mitglied irgendeiner Vereinigung sind, die beschliesst, eine Session zu besuchen, gehören zum Publikum. Diese Personen haben im Grundsatz ebenfalls den Anspruch, dass ihnen im Rahmen der Kapazität voraussetzungslos Zutritt gewährt wird.

Im Kern ist der Zweck der Publikumstribünen nicht, die Ratssäle zu besichtigen oder durch Zuschauen zu lernen oder zu begreifen, wie Gesetzgebung funktioniert.<sup>278</sup> Denn der Widmungszweck des Parlamentsgebäudes ist nicht die Funktion eines Museums, sondern der Parlamentsbetrieb. Sinn und Zweck der Parlamentsöffentlichkeit ist, von der Politik betroffenen

---

<sup>273</sup> PARLAMENTSBIIBLIOTHEK, Faktenbericht, S. 125; als Beispiele: «Bundesrat – Geschäft Nummer 09.207», NZZ vom 14. September 2009, S. 7; «Impressionen eines Wahlmorgens», NZZ vom 4. Dezember 2002, S. 13.

<sup>274</sup> MÜLLER/SCHEFER, S. 535; LINCK, S. 676.

<sup>275</sup> PARLAMENTSBIIBLIOTHEK, Faktenbericht, S. 125.

<sup>276</sup> Bericht Studienkommission, S. 1084.

<sup>277</sup> S. <www.parlament.ch => Services => Besuch im Bundeshaus => Besuch während der Session>.

<sup>278</sup> Dafür sind in erster Linie die Führungen durchs Bundeshaus, Tage der offenen Türen und virtuelle Angebote gedacht: <www.parlament.ch => Services => Besuch im Bundeshaus>.

Personen zu ermöglichen, den Politikbetrieb aus nächster Nähe zu beobachten und die Funktionen der Sitzungsöffentlichkeit wie etwa die Kontrolle der Tätigkeit der Legislative wahrzunehmen.<sup>279</sup> Und dafür müssen auch spontane Besuche möglich sein. Dem ist zwingend Rechnung zu tragen, wenn es um eine Prioritätenordnung geht. Selbstredend stellt sich dieses Problem erst dann, wenn solche organisierten Gruppen den individuellen, spontanen Besuchenden die Tribünenplätze streitig machen.

#### **b. Zulässigkeit der Differenzierung von Personenkategorien**

Es stellt sich daher die Frage, ob und wann es zulässig sein kann, Differenzierungen von Personenkategorien vorzunehmen. Nach HÄNER handelt es sich nicht mehr um Öffentlichkeit, wenn nach Eigenschaften von Personen differenziert wird. Ansonsten müsste von einer beschränkten Öffentlichkeit gesprochen werden, welcher die Qualifikation als «Öffentlichkeit» oder «öffentlich» allerdings abgesprochen und dafür der Begriff der «bedingten Zugänglichkeit» verwendet werden müsste.<sup>280</sup>

Das obige Beispiel der Delegationen bei Wahlgeschäften hält den Kriterien der Willkürfreiheit, Rechtsgleichheit, dem Zweck und den Funktionen der Sitzungsöffentlichkeit nicht stand. Da nützt es auch nichts, dass es alternativ eine Direktübertragung der Sitzungen gibt, dies wurde an anderer Stelle bereits behandelt.<sup>281</sup> Grundrechtlich geschützte Ansprüche haben grundsätzlich Vorrang vor anderen Interessen.<sup>282</sup> Bei Gruppenbesuchen mangelt es an der Bedingungslosigkeit des Zuganges und an der Möglichkeit im Speziellen die Funktion der Kontrolle wahrzunehmen; insbesondere deshalb, weil man sich derart früh anmelden muss, ohne dass das Sessionsprogramm bekannt ist.<sup>283</sup>

Trotzdem soll hier nicht infrage gestellt werden, dass es möglich sein soll, organisierten Gruppen, Schulklassen und Vereinen, aber auch Delegationen von Kandidierenden bei Wahlgeschäften, den Besuch der Publikumstribünen zu ermöglichen. Im Sinne einer Prioritätenordnung muss aber ausnahmslos und jederzeit, wenn das Parlament tagt, ein ausreichendes Mindestkontingent an Publikumstribünenplätzen der allgemeinen Öffentlichkeit zur Verfügung stehen.<sup>284</sup> Dieses Kontingent muss substantiell sein, denn es handelt sich um die grundrechtlich geschützte Tribünenöffentlichkeit, welche jeder Person im Rahmen der verfügbaren Kapazität zugänglich sein muss. Welche Anzahl an Sitzplätzen als substantiell zu verstehen ist, kann nicht abstrakt bestimmt werden: Der Anteil muss aber auf jeden Fall den Ansprüchen ange-

---

<sup>279</sup> S. dazu KLIPPER, S. 121, bezogen auf den Deutschen Bundestag.

<sup>280</sup> HÄNER, S. 11 f.; «bedingt», hier bezogen auf die Kategorisierung von persönlichen Eigenschaften.

<sup>281</sup> S. vorne Ziff. 3.4, insb. 3.4.4.

<sup>282</sup> MÜLLER/SCHEFER, S. 430.

<sup>283</sup> Vgl. KLIPPER, S. 120.

<sup>284</sup> S. dazu sinngemäss BGE 138 I 274 E. 2.2.2 sowie BGE 132 I 256 E. 3; BIAGGINI, Komm. BV, Art. 16 N 4.

messen Rechnung tragen und darf nicht nur symbolischer Art sein.<sup>285</sup> Denn die Publikumstribünen sind in erster Linie der Allgemeinheit, der Öffentlichkeit gewidmet. Für Personen mit berechtigten Privilegien sind grundsätzlich die Seitentribünen zu reservieren.<sup>286</sup> Bestimmt unzulässig wäre, wenn man die unmittelbare Sitzungsöffentlichkeit mittels Publikumstribünen aufhebt, um einigen Privilegierten Zugang zu verschaffen. Denn entweder sind die Tribüne offen und benutzbar und dann gilt Öffentlichkeit, Willkürfreiheit und Rechtsgleichheit, oder sie sind es, gestützt auf eine hinreichende Grundlage, nicht und dann bleiben sie eben geschlossen. Deshalb ist es nicht ohne weiteres nachvollziehbar, dass die coronabedingt geschlossenen Publikumstribünen für ausgewählte Personen exklusiv geöffnet wurden.<sup>287</sup>

Menschen mit eingeschränkter Mobilität, welche auf einen Rollstuhl angewiesen sind, werden nicht durch den Eingang für Besuchende, sondern durch den Haupteingang eingelassen, und können die Publikumstribünen mittels Hilfsmittel wie etwa Treppenliften erreichen, dies verlangen die Verfassung und das BehiG.<sup>288</sup> Für Menschen hingegen, die ein Kind in einem Kinderwagen, welcher nicht faltbar ist und damit nicht durch eine Drehtür passt, mitführen, gilt dies nicht – sie werden nicht ins Parlamentsgebäude gelassen – was nicht unproblematisch ist.<sup>289</sup>

Auf eine Erörterung der Frage, ob es verfassungsrechtlich und mit Blick auf Zweck und Funktion der Tribünenöffentlichkeit zulässig oder gar geboten wäre, eine Priorisierung derjenigen Personen vorzunehmen, welche von der Politik des Parlaments betroffen sind oder gar die Schweizer Staatsbürgerschaft besitzen, muss, auch da sie sich in der Praxis nicht stellt, aus Platzgründen an dieser Stelle verzichtet werden.<sup>290</sup>

### **c. Zwischenfazit zu Zugangshürden**

Aus der Perspektive des Individuums darf der Umstand, einer organisierten Gruppe von Besuchenden, eines Vereins, einer Schulklasse oder einer Delegation bei einem Wahlgeschäft anzugehören, nicht darüber entscheiden, freien Zugang zu den Tribünen zu erhalten oder nicht.

---

<sup>285</sup> Vgl. dazu KLIPPER, S. 118.

<sup>286</sup> S. vorne Fn. 173 zu Seitentribünen; s. dazu BVerwGE 8 C 31.20 (27.09.2021): Im Fall eines kommunalen Parlamentes, wo 2/3 der Eintrittskarten an Presse, Funktionsträger, den Bürgermeister und an die Fraktionen verteilt wurden erachtete das deutsche BVerwG den Verbleib eines Drittels der Plätze für die Öffentlichkeit zwar nicht als Verstoss, der zur Unwirksamkeit der in der Ratssitzung gefassten Beschlüsse führe. Die Platzvergabe habe jedoch den Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit verletzt und habe im Fall von drei Personen einen Verstoss gegen das Willkürverbot dargestellt.

<sup>287</sup> S. vorne Fn. 275 bzw. PARLAMENTSBIIBLIOTHEK, Faktenbericht, S. 125.

<sup>288</sup> Art. 8 Abs. 2 BV und Art. 3 lit a BehiG; Blogbeitrag der Parlamentsdienste vom 26. Februar 2021: <[www.parlament.ch/blog/Pages/das-schweizer-parlament-wird-hindernisfreier.aspx](http://www.parlament.ch/blog/Pages/das-schweizer-parlament-wird-hindernisfreier.aspx)> (besucht am 7. Mai 2022); Zu «Haupteingang» s. <[www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) => Services => Sessionsbesuche => FAQ>.

<sup>289</sup> S. <[www.parlament.ch/centers/documents/de/besuche-regeln-d.pdf](http://www.parlament.ch/centers/documents/de/besuche-regeln-d.pdf)> (besucht am 7. Mai 2022).

<sup>290</sup> S. dazu etwa KLIPPER, S. 114 ff., welcher auf die Tribünen im deutschen Bundestag weder Schulklassen noch Touristen, sondern (zumindest bei Verteilkonflikten) ausschliesslich Menschen mit deutscher Staatsbürgerschaft zugelassen wissen möchte.

Ansonsten würde das Prinzip der Öffentlichkeit ausgehöhlt; daher ist ausnahmslos jederzeit ein substanzieller Teil der Tribünenplätze in jedem Rat für die Öffentlichkeit zu reservieren, und zwar für die gesamte Dauer jeder einzelnen Sitzung. Sinn, Zweck und Funktion der Sitzungsöffentlichkeit ist Transparenz; das Parlament soll seine Tätigkeit offenlegen, rechenschaftspflichtig sein, um die Repräsentation des Volkes zu legitimieren; das Publikum soll seine Abgeordneten kontrollieren, um allenfalls bei der nächsten Wahl anders zu entscheiden; so entsteht Integration und Partizipation; und es soll jedes einzelne Individuum mit derselben Chance während den öffentlichen Debatten zum Publikum gehören können.<sup>291</sup>

### 4.2.3 Sicherheitskontrolle Parlamentsgebäude

Die Sicherheitskontrolle ist nur eine von verschiedenen Hürden bei der Wahrnehmung des Anspruches auf Tribünenöffentlichkeit. Die grundrechtliche Dogmatik betreffend die Grundrechtseinschränkungen soll anhand der Sicherheitskontrolle im Parlamentsgebäude exemplarisch aufgezeigt werden. Andere, auf der Ausübung des Hausrechts beruhende Massnahmen wie Identitätskontrolle, Masken- und Zertifikatspflicht sollen anschliessend nur noch mit Blick auf die wesentlichen Punkte abgehandelt werden.

Sicherheitskontrollen haben sich in den letzten beiden Jahrzehnten in unterschiedlichen Bereichen etabliert, so auch in Parlamentsgebäuden. Durch den Amoklauf eines Einzeltäters kamen am 27. September 2001 im Zuger Kantonsratssaal vierzehn Menschen ums Leben.<sup>292</sup> Schon zuvor, im Jahr 2000, haben Aktivisten ein Vorzimmer des Ständeratssaals besetzt.<sup>293</sup> In der Folge hat die Verwaltungsdelegation aus diesen und weiteren Gründen 2001 begonnen, die bis dahin recht lockeren Sicherheitsmassnahmen zu verstärken, um den ungestörten Parlamentsbetrieb aufrecht zu erhalten.<sup>294</sup> Dies führte zur Trennung verschiedener Personenströme nach Berechtigungskategorien, elektronischen Zutrittssystemen und der Kontrolle von Personen und deren Effekten im Publikumsbereich.<sup>295</sup> Heute werden sämtliche Besuchenden beim Eintritt ins Parlamentsgebäude sicherheitskontrolliert.<sup>296</sup> Diese Personen- und Effektenkontrollen stellen

---

<sup>291</sup> Dass bspw. bei der Bundesratswahl 2018 von 129 Publikumstribünenplätzen im Nationalratssaal (exklusive Diplomaten- und Angehörigentribüne) deren zehn der Öffentlichkeit durch Verlosung zur Verfügung gestellt wurden, muss angesichts der Bedeutung von Transparenz in der Demokratie, im Lichte der grundrechtlich geschützten Sitzungsöffentlichkeit und unter den Aspekten wie Willkürverbot, Rechts- und Chancengleichheit nach hier vertretener Auffassung kritisch beurteilt werden; vgl. vorne Fn. 272.

<sup>292</sup> Untersuchungsrichterlicher Schlussbericht zum Attentat vom 27. September 2001 im Regierungsgebäude des Kantons Zug, Sept./Okt. 2003, S. 2.

<sup>293</sup> S. <[www.parlament.ch/de/über-das-parlament/parlamentsgeschichte/parlamentsgeschichte-detail?historyId=365](http://www.parlament.ch/de/über-das-parlament/parlamentsgeschichte/parlamentsgeschichte-detail?historyId=365)> (besucht am 7. Mai 2022); s. auch BLUM, Dunkelkammer, S. 5.

<sup>294</sup> Vgl. dazu beispielsweise «Bewachtes Parlament», NZZ vom 02. Oktober 2001, S. 13; oder «Das Ende der Sorglosigkeit. Umdenken hinsichtlich der Sicherheit von Verwaltungen und Parlamenten nach 2001», NZZ vom 24. September 2011, S. 17.

<sup>295</sup> GERSCHWILER/AICHELE.

<sup>296</sup> Vgl. Komm. ParlG-GRAF, Art. 69 N 13.

eine Voraussetzung und somit eine Hürde auf dem Weg zu den Publikumstribünen dar und führen unter Umständen zur Beeinträchtigung von Grundrechten der betroffenen Tribünenbesuchenden. Dies soll in diesem Abschnitt untersucht werden. Gegenstand dieses Abschnittes ist ausschliesslich die verdachtsunabhängige, systematische Sicherheitskontrolle von Besuchenden der Publikumstribünen im Rahmen von Sitzungen der eidgenössischen Räte.

#### **a. Zuständigkeiten**

Die Sicherheit, und damit die Sicherheitskontrolle im Parlamentsgebäude, gehört zu den Aufgaben der Verwaltungsdelegation, durchgeführt werden sie von fedpol-Angestellten bzw. vom Bundessicherheitsdienst (BSD).<sup>297</sup> Die Zuständigkeit von fedpol für den Schutz von Gebäuden in denen die Bundesversammlung untergebracht ist, ist in einer Leistungsvereinbarung (unveröffentlicht) zwischen der Verwaltungsdelegation und dem EJPD geregelt; ebenso die Führung des Sicherheitsdienstes.<sup>298</sup> Damit ist die Zuständigkeit von fedpol für die Durchführung der Sicherheitskontrolle gegeben. Es handelt sich um die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben, fedpol-Angestellte sind folglich an die Grundrechte gebunden (Art. 35 Abs. 2 BV).

#### **b. Prozedere**

Über die genauen Massnahmen, die technischen Hilfsmittel und den detaillierten Ablauf der Sicherheitskontrollen beim Publikumseingang des Parlamentsgebäudes ist wenig bekannt. Dies ist auch dem Umstand geschuldet, dass Details aus Sicherheitsgründen bewusst nicht öffentlich kommuniziert werden.<sup>299</sup> Bekannt ist Folgendes: Wenn man sich via Website des Parlaments für den Tribünenbesuch anmeldet, wird einem per E-Mail ein Ticket zugestellt mit dem Hinweis, dass beim Publikumseingang des Parlamentsgebäudes eine «technische Sicherheitskontrolle mittels Metalldetektor für Personen und X-Ray für mitgeführte Effekte» erfolgt.<sup>300</sup> Im Folgenden sollen die Massnahmen grob beschrieben werden, soweit das mit Hilfe der spärlich vorhandenen Informationen möglich ist. Dabei müssen einige (begründete) Annahmen getroffen werden. Es ist einerseits davon auszugehen, dass die Kontrollen sich nicht wesentlich anders abspielen, als das weltweit an unzähligen Flughäfen oder sonstigen kritischen Infrastrukturen geschieht wo Zutrittskontrollen stattfinden.<sup>301</sup> Und andererseits arbeiten für fedpol im Parlamentsgebäude während der Sessionen zur Unterstützung Teilzeitangestellte, welche ansonsten bei der Sicherheitskontrolle der Flughafenpolizei-Kontrollabteilung der Kantonspolizei

---

<sup>297</sup> Ein Direktionsbereich der Bundespolizei (fedpol), vgl. LINSI, S. 21 f.

<sup>298</sup> Art. 16 Abs. 2 lit. a und Art. 29 Abs. 2 VSB; Komm. ParlG-GRAF, Art. 68 N 5.

<sup>299</sup> Vgl. GRUNDER, S. 189.

<sup>300</sup> Überprüft während der Wintersession 2021; neuerdings ist dieselbe Information auch auf der Website an geeigneter Stelle zu finden, s. vorne Fn. 270 (FAQ) und hinten Fn. 343 («Allgemeine Geschäftsbedingungen»).

<sup>301</sup> Komm. ParlG-GRAF, Art. 69 N 13; bspw. im Gefängnis, s. dazu BGE 130 I 65; s. auch Entscheid des Bundesstrafgerichts BA.2006.2 vom 2. Februar 2007, Ziff. 3.2.; s. zum Ganzen GRUNDER, § 6.

Zürich tätig sind.<sup>302</sup> Dazu kann auch die einschlägige EU-Verordnung, welche die Details vom Sicherheitskontrollen an Flughäfen in der europäischen Union regelt, Hinweise liefern.<sup>303</sup>

Personen werden gemäss den Angaben der Parlamentswebsite mittels Metalldetektor kontrolliert. Dabei müssen regelmässig Jacken und allenfalls Gürtel und Schuhe ausgezogen werden.<sup>304</sup> Es ist davon auszugehen, dass bei Personen, welche durch mehrmaliges Durchschreiten des Metalldetektors und durch Ablegen von metallischen Gegenständen noch immer einen Alarm auslösen, zu der Methode der körperlichen Durchsuchung von Hand oder mittels tragbarem Metalldetektor gegriffen wird.<sup>305</sup> Dazu gehört bspw. auch das manuelle Abgreifen der Hüftgegend oder der Schulter, sollte in einer Gelenkprothese der vermutete Grund für die Alarmauslösung liegen. Mitgeführtes Gepäck und Effekten von Besuchenden werden mittels X-Ray sicherheitskontrolliert. Damit ist eine Röntgenanlage gemeint, welche Gepäckstücke und Effekten durchleuchtet, dabei müssen jeweils Computer und ähnlich grosse elektronische Geräte aus den Gepäckstücken entfernt werden.

### **c. Grundrechtseingriff**

Es soll keine Auslegeordnung aller der möglicherweise infrage kommenden Grundrechte vorgenommen werden, sondern gezielt diejenigen behandelt werden, welche realistischerweise in Betracht kommen und ihrerseits eine Einschränkung der Sitzungsöffentlichkeit darstellen.<sup>306</sup>

#### **aa. Körperliche Unversehrtheit**

Art. 10 Abs. 2 BV garantiert als Teilgehalt der persönlichen Freiheit jedem Menschen das Recht auf körperliche Unversehrtheit. Dieses garantiert dem Menschen, selbst über den eigenen Körper bestimmen zu können; es schützt ihn davor, Eingriffe durch den Staat, seien sie auch noch so harmlos, hinnehmen zu müssen.<sup>307</sup> Durch die Sicherheitskontrolle mittels Metalldetektor wirkt für einen kurzen Moment elektromagnetische Strahlung auf den Körper ein.<sup>308</sup> Durch die sehr tief angelegte Eingriffsschwelle wird damit der Schutzbereich der körperlichen Unversehrtheit berührt.<sup>309</sup> Ebenso für das Abtasten von Körperpartien oder des gesamten Körpers von Hand; Schmerz ist dabei nicht notwendig, um den Schutzbereich zu eröffnen.<sup>310</sup> Solche Eingriffe sind als leicht oder gar sehr leicht zu qualifizieren.<sup>311</sup>

<sup>302</sup> Votum Leuenberger (Bundesrat), AB 2006 N 1414 zur Frage Kiener Nellen; Beitrag in einem fedpol-internen Mitarbeitendenmagazin, Insight-fedpol 1/2018, S. 14 f.

<sup>303</sup> Insb. Ziff. 4 der EU-Verordnung VO 2015/1998 welche in der Schweiz aufgrund des Luftverkehrsabkommens (LVA) anwendbar ist; vgl. zum Ganzen GRUNDER, S. 99 ff.

<sup>304</sup> Instruktiv: BGE 130 I 65 (Gefängnis Champ-Dollon).

<sup>305</sup> Vgl. GRUNDER, S. 195.

<sup>306</sup> Für weitergehende Ausführungen dazu s. GRUNDER, § 6, S. 189 ff.

<sup>307</sup> KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, § 12 N 18.

<sup>308</sup> S. GRUNDER, S. 192 f.

<sup>309</sup> BSK-BV-TSCHENTSCHER, Art. 10 N 51; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, N 347.

<sup>310</sup> SG Komm. BV-SCHWEIZER, Art. 10 N 23.

<sup>311</sup> Vgl. GRUNDER, S. 193 ff.; vgl. auch Entscheidung des Bundesstrafgerichts BA.2006.2 vom 2. Februar 2007, E. 3.3.

### **bb. Schutz der Geheim- und Intimsphäre**

Das Grundrecht auf Schutz der Privatsphäre und im Speziellen ihr Teilgehalt der Geheim- und Intimsphäre in Art. 13 Abs. 1 BV gewährleistet jedem Menschen ein Mindestmass an Privatheit und soll ihm garantieren, selbst darüber zu entscheiden, was er wann und wo über sein persönliches Leben offenbaren möchte.<sup>312</sup> Nicht nur der private Raum, sondern auch Aktivitäten im öffentlichen Raum sind geschützt.<sup>313</sup> Durch die Pflicht, vor dem Durchschreiten der Kontrollanlage, Jacken auszuziehen, Gegenstände aus Hosentaschen bzw. Kleidern zu entfernen, und diese vor anderen offenzulegen, allenfalls Gürtel und Schuhe auszuziehen, wird der Schutzbereich der Geheim- und Intimsphäre berührt.<sup>314</sup> Bei einer Durchsuchung des Körpers von Hand, sei es vollständig oder partiell, werden körperliche Details oder Merkmale dem Kontrollpersonal offenbart. Publik gemacht wird dabei allenfalls die Information über Prothesen, oder bspw. mit dem Körper verbundene Insulinpumpen. Auch diese Eingriffe sind als leicht bis sehr leicht zu qualifizieren. Der Schutzbereich der Geheim- und Intimsphäre dürfte beim Röntgen bzw. Durchleuchten von Effekten und Gepäckstücken nicht berührt sein.

### **cc. Tribünenöffentlichkeit**

Durch die oben ermittelten Grundrechtsbeeinträchtigungen wird der grundrechtlich geschützte Anspruch auf Tribünenöffentlichkeit verkürzt, indem die betroffenen Personen ihren Anspruch darauf nur unter Inkaufnahme von Einschränkung der persönlichen Freiheit sowie des Schutzes der Privatsphäre wahrnehmen können. Weigert sich eine Person, die Sicherheitskontrolle zu passieren, wird ihr der Zugang zu den Tribünen verwehrt, womit der grundrechtliche Anspruch auf Sitzungsöffentlichkeit, i.c. die Tribünenöffentlichkeit i.S.v. Art. 16 Abs. 3 i.V.m. Art. 158 BV, eingeschränkt wird.

### **dd. Grundrechtsverzicht**

Es stellt sich die Frage, ob die zu kontrollierenden Personen, indem sie sich der Sicherheitskontrolle unterziehen, mitunter auf die Ausübung der betreffenden Grundrechte verzichten; mithin der Schutzbereich überhaupt betroffen sei. Unter Grundrechtsverzicht wird die Konstellation verstanden, dass eine Person eine Grundrechtsbeeinträchtigung in Kauf nimmt, weil gerade im Grundrechtseingriff selbst ihr erklärtes Ziel liegt und damit das Erfordernis einer Rechtfertigung entfällt, bspw. bei einer Heilbehandlung in einem öffentlichen Spital.<sup>315</sup> Es kann sich indessen nie um die Aufgabe eines Grundrechts handeln, sondern lediglich um einen frei widerruflichen Ausübungsverzicht im Einzelfall.<sup>316</sup> Der Verzicht muss zudem zulässig sein und

---

<sup>312</sup> KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, § 14 N 11.

<sup>313</sup> TSCHENTSCHER/LIENHARD/SPRECHER, N 265; SG Kommentar BV-BREITENMOSER/SCHWEIZER, BV 13 N 15.

<sup>314</sup> Vgl. SG Komm. BV-BREITENMOSER/SCHWEIZER, Art. 13 N 20, vgl. auch N 27.

<sup>315</sup> Vgl. BSK-BV-TSCHENTSCHER, Art. 10 N 55.

<sup>316</sup> TSCHENTSCHER/LIENHARD/SPRECHER, N 158.

ausdrücklich erfolgen.<sup>317</sup> Bei leichten Eingriffen ist der Verzicht i.d.R. unproblematisch, wenn der Eingriff für die betroffene Person nützlich ist.<sup>318</sup> Dies ist bei der Sicherheitskontrolle gerade nicht der Fall, sie ist aus subjektiver Perspektive eher ein «notwendiges Übel» auf dem Weg zur Tribüne. Das Interesse ist auf den Tribünenbesuch gerichtet und nicht darauf, sicherheitskontrolliert zu werden. Überdies bringt die Sicherheitskontrolle im individuellen Einzelfall der kontrollierten Person selbst nichts, sie ist aus subjektiver Perspektive nie eine Gefahr für sich selbst. Die Sicherheitskontrolle dient der Allgemeinheit, im konkreten Fall den sich im Gebäude aufhaltenden Personen.

#### **d. Gesetzliche Grundlage für Grundrechtseingriff**

Die Einschränkung von Grundrechten bedarf einer gesetzlichen Grundlage (Art. 36 Abs. 1 BV). Gemeint sind rechtsetzende Bestimmungen, welche «in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen» (Art. 22 Abs. 4 ParlG). Den Tribünenbesuchenden wird die Pflicht auferlegt, sich der Sicherheitskontrolle zu unterziehen, als Voraussetzung für die Wahrnehmung des Rechts auf Tribünenöffentlichkeit. Die Rechtsunterworfenen sollten sich in ihrem Verhalten danach richten und die Folgen davon voraussehen können.<sup>319</sup>

Zunächst ist die Frage zu klären, ob die Tribünenbesuchenden mit dem Ziel, eine Ratssitzung zu besuchen in die Sicherheitskontrolle einwilligen, womit das Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage entfällt. Schliesslich ist die Kontrolle im Prinzip freiwillig, ergeht grundsätzlich ohne jeglichen Zwang und kann jederzeit abgebrochen werden.<sup>320</sup> In diesem Fall würde die Einwilligung in leichte Grundrechtsbeeinträchtigungen eine gesetzliche Grundlage ersetzen können.<sup>321</sup> Ob die Einwilligung in Grundrechtseinschränkungen möglich ist, ist umstritten.<sup>322</sup> Voraussetzung ist auf jeden Fall, dass die Einwilligung durch die betroffene Person freiverantwortlich erfolgt.<sup>323</sup> Dabei ist «die Entscheidung *aus freiem Willen* (d.h. ohne äusseren Zwang) *im Zustand der Urteilsfähigkeit* erforderlich».<sup>324</sup> Die Urteilsfähigkeit ist vorliegend unproblematisch. Jedoch kann m.E. nicht von freiem Willen gesprochen werden, denn der Staat übt zwar keinen direkten Zwang bezüglich der Kontrolle aus, die Zwangssituation entsteht aber indirekt dadurch, dass die Sicherheitskontrolle eine zwingende Voraussetzung für die Geltendmachung

<sup>317</sup> KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, § 5 N 31 ff.

<sup>318</sup> TSCHENTSCHER/LIENHARD/SPRECHER, N 155.

<sup>319</sup> KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, § 9 N 53.

<sup>320</sup> Abgesehen von hier nicht interessierenden Fällen, wo ein Anfangsverdacht auf strafrechtlich relevanten Handlungen erweckt wird und polizeiliche Massnahmen i.S. des ZAG gerechtfertigt sind.

<sup>321</sup> BELSER/WALDMANN, Grundrechte I, Kap. 7 N 28.

<sup>322</sup> SG Komm. BV-SCHWEIZER, Art. 36 N 30; BSK-BV-EPINEY, Art. 36 N 32.

<sup>323</sup> TSCHENTSCHER/LIENHARD/SPRECHER, N 162 und 191.

<sup>324</sup> TSCHENTSCHER, N 30, (Hervorhebung im Original).



eines grundrechtlich geschützten Anspruchs in Form der Sitzungsöffentlichkeit darstellt. Wenn es aber um die Wahrnehmung eines grundrechtlich geschützten Anspruches geht, selbst wenn es Alternativen wie etwa den Livestream gibt, kann nicht von Freiwilligkeit gesprochen werden. Denn durch die Ablehnung der «Einwilligung» zur Sicherheitskontrolle wird einem der grundrechtliche Anspruch auf Tribünenöffentlichkeit verwehrt. Geschieht die «Einwilligung» als Voraussetzung zur Wahrnehmung eines (anderen) grundrechtlichen Anspruches, kann nicht von freier, eigenverantwortlicher Entscheidung gesprochen werden.

#### **aa. Normstufe**

Schwere Grundrechtseingriffe erfordern eine Grundlage im formellen Gesetz; die hier zu prüfenden Eingriffe sind als leicht bis sehr leicht zu qualifizieren.<sup>325</sup> Entsprechend genügt auch eine rechtmässig zustande gekommene Verordnung als Grundlage.<sup>326</sup> Da der Verwaltungsdelegation die Ausübung des Hausrechts übertragen ist und die Zuständigkeit für Sicherheitsmassnahmen im Parlamentsgebäude zu ihrem Aufgabenbereich gehört,<sup>327</sup> ist sie zuständig für den Erlass, solange es auf höherer Normstufe nicht geregelt ist. Dabei sind die Delegationsgrundsätze einzuhalten.<sup>328</sup>

#### **bb. Normdichte**

Eine grundrechtseinschränkende Norm muss genügend bestimmt sein, die Tribünenbesuchenden müssen ihr Verhalten «nach der Norm richten können».<sup>329</sup> Dazu muss die Grundlage zugänglich bzw. veröffentlicht sein.<sup>330</sup> Die Kontrollen werden von fedpol durchgeführt. Gemäss Bundesgericht sind die Anforderungen an die Normdichte im Polizeirecht herabgesetzt.<sup>331</sup> Begründet wird dies damit, dass das Polizeirecht viele Sachverhalte regeln muss, welche unvorhersehbar und einer abstrakten Definition kaum zugänglich seien.<sup>332</sup> Dies trifft im Bereich der standardisierten, systematischen und verdachtsunabhängigen Sicherheitskontrollen allerdings gerade nicht zu, sie sind nämlich vorhersehbar und immer gleich. Somit kann dadurch das Bestimmtheitsgebot nicht relativiert werden.

#### **cc. Konkrete gesetzliche Grundlage**

Zu prüfen ist hier, ob das Zwangsanwendungsgesetz (ZAG) als Grundlage für die Sicherheitskontrollen im Parlamentsgebäude taugt. Das Gesetz regelt die Grundsätze, wenn Bundesbehörden die in Erfüllung ihrer Aufgaben die «Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher

<sup>325</sup> Art. 36 Abs. 1 Satz 2 BV; s. vorne Ziff. 4.2.3 c.

<sup>326</sup> S. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, § 9 N 59.

<sup>327</sup> Art. 38 Abs. 2 ParlG i.V.m. Art. 20 Abs. 2 lit. f ParlVV; Komm. ParlG-BURRI, Art. 38 N 12 sowie Komm. ParlG-GRAF Art. 69 N 13.

<sup>328</sup> KIENER, Grundrechtsschranken, N 3; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, § 9 N 62 ff.

<sup>329</sup> SG Komm. BV-SCHWEIZER, Art. 36 N 15.

<sup>330</sup> SG Komm. BV-SCHWEIZER, Art. 36 N 21.

<sup>331</sup> BGE 136 I 87 E 3.1; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, § 9 N 77.

<sup>332</sup> BSK-BV-EPINEY, Art. 36 N 38.

Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes» vornehmen.<sup>333</sup> Fedpol ist im Grundsatz dazu berechtigt (Art. 7 ZAG i.V.m. Art. 22 Abs. 4 BWIS). Infrage kommt bei der Durchführung von verdachtsunabhängigen, systematischen Sicherheitskontrolle möglicherweise die Anwendung von polizeilichen Massnahmen; dies ist nachfolgend zu prüfen. Als Massnahme gilt «die Durchsuchung von Personen und ihrer persönlichen Effekten» (Art. 6 lit. b ZAG). Dies scheint auf den ersten Blick auf die Sicherheitskontrollen im Parlamentsgebäude zu passen. Die Botschaft des Bundesrates beschrieb den Regelungsgegenstand des Gesetzes als «zwangsweise Aufrechterhaltung oder Herstellung eines rechtmässigen Zustandes» und als Bedingung für eine Durchsuchung von Personen die «Abwehr einer Gefahr oder zur Identifizierung einer Person».<sup>334</sup> Die fraglichen Kontrollen werden jedoch gerade nicht im physischen Sinne zwangsweise durchgeführt. Die Besuchenden können die Kontrolle jederzeit abbrechen, solange kein Anfangsverdacht auf strafbare Handlungen besteht. «Polizeiliche Massnahmen dürfen nur zur Aufrechterhaltung oder Herstellung eines rechtmässigen Zustandes angewendet werden»;<sup>335</sup> unter anderem «zum Schutz von Behörden, Gebäuden und Einrichtungen des Bundes».<sup>336</sup> Die Anwendung solcher Massnahmen setzt nach dem Störerprinzip<sup>337</sup> voraus, dass die betroffene Person eine Gefahr oder Störung verursacht.<sup>338</sup> Verdachtsunabhängige Kontrollen richten sich aber gerade nicht gegen Störende, sondern ausnahmslos gegen alle Personen, welche die Tribünen im Parlamentsgebäude besuchen wollen. Folglich taugt das ZAG nicht als gesetzliche Grundlage für die Sicherheitskontrollen im Parlamentsgebäude.

Art. 62f RVOG und 69 Abs. 1 ParlG regeln die Zuständigkeit bezüglich des Hausrechts. Für die Ratssäle wurden in den Geschäftsreglementen Regeln erlassen.<sup>339</sup> Gestützt auf das Hausrecht ist die Verwaltungsdelegation befugt, Regeln über den Zugang zum Gebäude zu erlassen.<sup>340</sup> Die Normdichte dieser oben genannten Bestimmungen ist sehr unbestimmt und taugt nach hier vertretener Auffassung ohne Konkretisierung nur sehr bedingt als Grundlage für Grundrechtseingriffe.<sup>341</sup> Es fällt daher schwer, diese Normen als Grundlage aufzufassen, wonach man sich richten kann. Auch wenn die Grundrechtseingriffe nur leicht sind, ermöglichen die Bestimmungen die Vorhersehbarkeit der Konsequenzen von bestimmtem Verhalten kaum.<sup>342</sup> Nach der Ticketreservation wird man per E-Mail auf die Sicherheitskontrolle auf-

---

<sup>333</sup> Art. 1 und 2 ZAG.

<sup>334</sup> Botsch. ZAG, S. 2494.

<sup>335</sup> Art. 9 Abs. 1 ZAG.

<sup>336</sup> Art. 9 Abs. 1 lit. b ZAG.

<sup>337</sup> Statt vieler GRIFFEL, Verwaltungsrecht, § 9 oder HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N 2608 ff.

<sup>338</sup> MOHLER, Polizeiberuf, S. 44 ff.; DERS., Grundzüge N 711 ff.

<sup>339</sup> GRN (Art. 61 und 62) und GRS (Art. 47 und 48).

<sup>340</sup> SÄGESSER, RVOG, Art. 62f N 2.

<sup>341</sup> Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, § 9 N 58.

<sup>342</sup> Vgl. vorne Fn. 319.

merksam gemacht und auf der Website des Parlaments gibt es seit kurzem an geeigneter Stelle eine Verlinkung auf sog. «Allgemeine Geschäftsbedingungen», welche die Sicherheitskontrolle beinhalten.<sup>343</sup> Angesichts der Tatsache, dass auf diese sog. «Allgemeine[n] Geschäftsbedingungen» verwiesen wird, welche die Sicherheitskontrolle erwähnen, ist dies in Anbetracht der geringen Eingriffsintensität als genügende gesetzliche Grundlage zu werten.

#### **e. Öffentliches Interesse**

Die Beeinträchtigung von Grundrechten bedarf eines öffentlichen Interesses oder muss dem Schutz von Grundrechten Dritter dienen (Art. 36 Abs. 2 BV). Das öffentliche Interesse bildet vorliegend das Polizeigut der «öffentlichen Sicherheit»<sup>344</sup> und die «Erfüllung staatlicher Aufgaben».<sup>345</sup> Durch die Sicherheitskontrollen wird das ordnungsgemässe Funktionieren des demokratischen Rechtsstaats sichergestellt, indem garantiert wird, dass die Legislative in sicherer Umgebung ihre Arbeit verrichten und damit überhaupt funktionieren kann.<sup>346</sup> Auch der Schutz von Grundrechten Dritter kann legitimes Eingriffsinteresse sein. Das Recht auf Leben und auf körperliche Unversehrtheit der sich im Haus befindenden und einer erhöhten Gefährdung ausgesetzten Personen ist ebenfalls grundrechtlich geschützt.<sup>347</sup>

#### **f. Verhältnismässigkeit**

Art. 36 Abs. 3 BV verlangt die Verhältnismässigkeit der Einschränkung von Grundrechten bezogen auf den Zweck des Eingriffs, i.c. die Sicherstellung des ordnungsgemässen und sicheren Parlamentsbetriebs. Diese lässt sich aufgliedern in Eignung, Erforderlichkeit und Zumutbarkeit, was kumulativ erfüllt sein muss.<sup>348</sup> Die gewählte Massnahme muss sich eignen, den angestrebten Zweck zu erreichen.<sup>349</sup> Sicherheitskontrollen wie sie im Parlamentsgebäude angewendet werden, sind geeignet, gefährliche Gegenstände, insbesondere Schuss- und andere Waffen, zu entdecken.<sup>350</sup> Dadurch können gefährliche Angriffe auf Ratsmitglieder während ihrer Arbeit im Parlamentsgebäude und auf das Parlament als Institution verhindert oder das Risiko zumindest stark vermindert werden. Die Erforderlichkeit verlangt die Wahl des mildesten Mittels zur Erreichung des angestrebten Ziels. Dies erfordert auch, dass das Kontrollpersonal das jeweils mildeste, am wenigsten eingriffsintensivste Mittel anwendet, sofern eine Auswahl besteht. Ereignisse aus der Vergangenheit,<sup>351</sup> Drohungen gegenüber Bundesrats- und Parlamentsmitglie-

<sup>343</sup> S. <[www.parlament.ch/centers/documents/de/besuche-regeln-d.pdf](http://www.parlament.ch/centers/documents/de/besuche-regeln-d.pdf)> (besucht am 7. Mai 2022).

<sup>344</sup> KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, § 9 N 109 f.

<sup>345</sup> TSCHENTSCHER/LIENHARD/SPRECHER, N 204.

<sup>346</sup> Art. 148 ff. BV.

<sup>347</sup> Art. 10 Abs. 1 und 2 BV; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, § 9 N 115.

<sup>348</sup> HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, N 320.

<sup>349</sup> KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, § 9 N 127.

<sup>350</sup> Vgl. die Stellungnahme des Büros des NR bzw. der Verwaltungsdelegation vom 02. September 2005, Ziff. 4 zur Motion SVP sowie die Antwort des Büros des NR vom 17. Mai 2004 auf die Anfrage Widmer.

<sup>351</sup> S. vorne Fn. 292 (Attentat Zug).

dem<sup>352</sup> oder die gewalttätigen Ausschreitungen<sup>353</sup> im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie zeigen, dass die Gefahr besteht, dass einzelne Personen zu gewalttätigen Mitteln greifen könnten. Ein milderer Mittel zur Erreichung der geforderten Sicherheit im Parlamentsgebäude ist nicht ersichtlich. Bei der Zumutbarkeit geht es um die Interessenabwägung zwischen dem verfolgten öffentlichen Interesse und dem konkreten grundrechtsbeeinträchtigenden Eingriff.<sup>354</sup> Zur Erreichung des Ziels, ein sicheres und ordnungsgemässes Funktionieren des Parlamentsbetriebes sicherzustellen, ist es für die einzelnen Besuchenden zumutbar sich der Sicherheitskontrolle zu unterziehen.

Die Sicherheitskontrollen im Parlamentsgebäude sind demnach als grundrechtskonform zu qualifizieren. Es handelt sich bei der Sicherheitskontrolle weder um eine temporäre Massnahme noch um eine, welche kurzfristig in einer Ausnahmesituation ergriffen werden musste, sondern sie besteht schon seit vielen Jahren. Es wäre daher aus der Sicht des Publikums wünschenswert, dass die Verwaltungsdelegation von ihrer Kompetenz Gebrauch macht, gestützt auf das allgemeine Hausrecht Regeln zu erlassen, indem sie beispielsweise eine Benutzungs- oder Hausordnung erlässt, damit sich die einzelne Person danach richten kann.<sup>355</sup> Es wäre wünschenswert, dass in einer solchen Regelung grob umschrieben würde, was die Kontrollen beinhalten, und welche Art von Gegenständen (insb. ausserhalb des Waffenrechts) nicht ins Gebäude mitgeführt werden dürfen.<sup>356</sup> Für Flughäfen ist eine detaillierte gesetzliche Grundlage vorhanden,<sup>357</sup> ebenfalls existieren Hausordnungen oder gesetzliche Normen für Sicherheitskontrollen in Strafanstalten<sup>358</sup> oder etwa für den Deutschen Bundestag.<sup>359</sup>

#### 4.2.4 Identitätskontrolle und Zutrittsausweis

Die ParlVV sieht vor, dass sämtliche Besuchenden beim Eintritt ins Parlamentsgebäude einen Tagesausweis benötigen.<sup>360</sup> Diese werden vom Sicherheitspersonal nach dem Vorweisen eines amtlichen Ausweises und einer Identitätskontrolle zum sichtbaren Tragen ausgehändigt.<sup>361</sup> Dabei werden Personendaten bearbeitet, womit das Grundrecht auf informationelle Selbstbe-

---

<sup>352</sup> Vgl. die Mo. de Quattro oder die Pa.Iv. Guhl.

<sup>353</sup> Vgl. bspw. «Ihm ist nicht mehr wohl», Tagesanzeiger vom 27. Oktober 2021, S. 3.

<sup>354</sup> KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, § 9 N 139 ff.

<sup>355</sup> S. dazu HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N 2264; s. auch SCHLEGEL, S. 673 f. (Ziff. 1); vgl. Gutachten BJ, Parlamentsgebäude, S. 6.

<sup>356</sup> Vgl. BSK-BV-HERTIG, Art. 16 N 35.

<sup>357</sup> S. vorne Fn. 303, insb. Ziff. 4 der entsprechenden EU-Verordnung VO 2015/1998.

<sup>358</sup> Bspw. Regierungsrat des Kantons Aargau, Urteil vom 23.05.2001 in ZBl 2003 S. 311 ff., S. 320, oder Art. 34 Abs. 1 JVG: «Aus Gründen der Sicherheit und Ordnung in der Vollzugseinrichtung kann ein Besuch davon abhängig gemacht werden, dass sich die Besucherinnen und Besucher durchsuchen lassen.»

<sup>359</sup> S. vorne Fn. 247; die Bestimmungen betreffend die Kontrollen finden sich in Ziff. II sowie in Anlage 2 ZuV.

<sup>360</sup> Art. 16 Abs. 1 und Abs. 2 lit. b ParlVV (Tagesausweise); s. auch Art. 17 Abs. 5 VSB.

<sup>361</sup> Art. 16a Abs. 4 ParlVV; Bericht Büro-StR, Zutrittsausweise, S. 1634.

stimmung i.S.v. Art. 13 Abs. 2 BV eingeschränkt wird.<sup>362</sup> Dafür ist gem. Art. 17 Abs. 1 DSG eine gesetzliche Grundlage notwendig. Eine solche ist mit Art. 16b Abs. 3 ParlVV gegeben, womit diese Sicherheitsmassnahme als gerechtfertigt zu betrachten ist.<sup>363</sup>

#### **4.2.5 Pflicht zum Tragen einer Schutzmaske im Parlamentsgebäude**

Die Pflicht zum Tragen einer Schutzmaske aufgrund der Covid-19-Pandemie kann unter Umständen eine Einschränkung der Tribünenöffentlichkeit darstellen, indem sie das Publikum unter Inkaufnahme einer Einschränkung der persönlichen Freiheit dazu zwingt, entweder eine solche Maske zu tragen oder auf den Besuch der Publikumstribünen zu verzichten. Während der Sondersession des Nationalrates im Herbst 2020 sowie während der Herbst- und Wintersession 2020 galt im Parlamentsgebäude und somit auch auf den Publikumstribünen eine Maskentragepflicht. Die vom Bundesrat gestützt auf Art. 6 Abs. 2 lit. a und b EpG erlassene Covid-19-Verordnung besondere Lage vom 19. Juni 2020 und die Covid-19-Verordnung besondere Lage vom 23. Juni 2021 enthielten die entsprechende gesetzliche Grundlage.<sup>364</sup> Die Verhältnismässigkeit einer Maskentragepflicht während der Covid-19-Pandemie wurde indes eingehend vom BGer geprüft und bedarf an dieser Stelle keiner weiteren Ausführungen.<sup>365</sup>

#### **4.2.6 Covid-19-Zertifikatspflicht im Parlamentsgebäude**

Während der Wintersession 2021 galt für alle Besuchenden der Publikumstribünen ab 16 Jahren eine Covid-19-Zertifikatspflicht im Parlamentsgebäude.<sup>366</sup> Die Pflicht, beim Eintritt ins Parlamentsgebäude ein gültiges Covid-19-Zertifikat vorzuweisen, stellt unbestritten eine Einschränkung der persönlichen Freiheit dar. Das Parlament hat mit Art. 69a ParlG eine gesetzliche Grundlage für die Covid-19-Zertifikatspflicht geschaffen. Als Grundlage für das Zertifikat selbst diente dabei Art. 6a des Covid-19-Gesetzes, welches mit der h.L. als verfassungskonform zu betrachten ist.<sup>367</sup> Die Zertifikatspflicht ist damit eine gerechtfertigte Einschränkung der persönlichen Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV), aber keine Diskriminierung i.S.v. Art. 8 Abs. 2 BV.<sup>368</sup>

---

<sup>362</sup> KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, § 14 N 57.

<sup>363</sup> Vgl. Komm. ParlG-GRAF Art. 69 N 13; s. auch SHK BGÖ-MAHON/GONIN, Art. 6 N 23.

<sup>364</sup> Art. 3b Abs. 1 Covid-19-Verordnung besondere Lage vom 19. Juni 2020 für die Sondersession des Nationalrates 2020 sowie Art. 6 Abs. 1 Covid-19-Verordnung besondere Lage vom 23. Juni 2021 für die Herbst- und Wintersession 2021.

<sup>365</sup> S. dazu BGer 2C\_793/2020, Urteil vom 08. Juli 2021, insb. E. 5.2 bis 5.3.5.

<sup>366</sup> Art. 69a Abs. 1 ParlG.

<sup>367</sup> A.A. KLEY, NZZ, der das Covid-19-Gesetz als verfassungswidrig bezeichnet; vgl. aber auch GRIFFEL, NZZ, und MÜLLER/RHINOW, welche das Gesetz mit der h.L. für verfassungskonform halten.

<sup>368</sup> S. dazu KIENER/MOECKLI; UHLMANN/WILHELM, Kurzgutachten, Grossrat BS, N 17 und 21; Bericht SPK-S, Zertifikatspflicht, S. 6 f.

#### 4.2.7 Schliessung der Publikumstribünen während der Corona-Krise

Während der Covid-19-Pandemie blieben die Publikumstribünen wiederholt geschlossen<sup>369</sup> oder deren Belegung wurde stark beschränkt.<sup>370</sup> Während den in der Bernexpo stattfindenden Sessionen extra muros wurde auf Tribünen für das Publikum ganz verzichtet.<sup>371</sup> Eine solche Schliessung der Tribünen ist bislang im Schweizer Parlament noch nie geschehen.<sup>372</sup> Während der ausserordentlichen Session im Mai 2020 gab es zwar keine Pressetribünen,<sup>373</sup> während der Sommersession 2020 wurden für Medienschaffende in den Ratssälen jedoch Plätze zur Verfügung gestellt.<sup>374</sup> Fest akkreditierte Medienschaffende hatten aber jederzeit Zugang.<sup>375</sup>

Bei der Schliessung bzw. dem Verzicht auf Publikumstribünen handelt es sich um einen Eingriff in die grundrechtlich geschützte Informationsbeschaffungsfreiheit, indem die Sitzungsöffentlichkeit eingeschränkt wird. Bei der coronabedingten Tribünenschliessung stellt sich daher die Frage, auf welche Grundlage sich die Verwaltungsdelegation dabei gestützt hat. Infrage kommen im Grundsatz die Ausübung des Hausrechts, der Vollzug von Bundesrecht, oder eine Güterabwägung zu Ungunsten des Publikums. Zudem sind jeweils die Voraussetzungen von Art. 36 Abs. 2 und 3 BV ebenfalls zu erfüllen.

Organe des Parlaments wiesen darauf hin, dass die Sitzungsöffentlichkeit gewahrt würde, da die Sitzungen per Livestream via Internet übertragen würden, auch GRAF äussert sich dahingehend.<sup>376</sup> Jedoch reicht der Hinweis auf das Vorhandensein einer Direktübertragung via Internet nicht aus, um den Ausschluss der Tribünenöffentlichkeit zu rechtfertigen.<sup>377</sup> Dafür braucht es eine gesetzliche Grundlage. Ein Verzicht auf die Tribünen ist nur aufgrund von Unmöglichkeit, bei fehlender Verhältnismässigkeit oder einer Güterabwägung, welche zu Ungunsten des Anspruches des Publikums ausfällt, zulässig. Auch eine Anwendung der polizeilichen Generalklausel ist denkbar.<sup>378</sup> Zudem müssen die Kernfunktionen der Sitzungsöffentlichkeit, die Unmittelbarkeit und die Nachvollziehbarkeit, gewährleistet sein.<sup>379</sup> In solchen Konstellationen ist

---

<sup>369</sup> Frühjahrssession 2020, Wintersession 2020, Frühjahrssession 2021, Sondersession Nationalrat vom 3. bis 5. Mai 2021 und Sommersession 2021.

<sup>370</sup> Herbstsession 2020 und Sondersession Nationalrat vom 29. bis 30. Oktober 2020; PARLAMENTSBIIBLIOTHEK, Faktenbericht, S. S. 83 und 205.

<sup>371</sup> Ausserordentliche Session vom 4. bis 6. Mai 2020 und Sommersession 2020 vom 2. bis 19. Juni 2020; PARLAMENTSBIIBLIOTHEK, Faktenbericht, S. 205 f.

<sup>372</sup> Akt. Komm. ParlG-GRAF, Art. 4 N 17a.

<sup>373</sup> PARLAMENTSBIIBLIOTHEK, Faktenbericht, S. 41.

<sup>374</sup> PARLAMENTSBIIBLIOTHEK, Faktenbericht, S. 61.

<sup>375</sup> PARLAMENTSBIIBLIOTHEK, Faktenbericht, S.13.

<sup>376</sup> PARLAMENTSBIIBLIOTHEK, Faktenbericht, S. 13; Bericht SPK-N, Handlungsfähigkeit, Ziff. 2.2.2.7; Akt. Komm. ParlG-GRAF, Art. 4 N 17a.

<sup>377</sup> S. vorne Ziff. 3.4, insb. 3.4.4.

<sup>378</sup> Art. 36 Abs. 1 letzter Satz BV.

<sup>379</sup> S. vorne Ziff. 3.4.2.

im Ausnahmefall in Kauf zu nehmen, dass die unmittelbare Sitzungsöffentlichkeit lediglich durch die Direktübertragung via Internet sichergestellt werden kann, sofern die Anforderungen von Art. 36 Abs. 2 und 3 BV erfüllt sind.

#### **a. Anwendbarkeit des Verbotens auf Publikumstribünen**

Während der Covid-19-Pandemie hat der Bundesrat *Veranstaltungen* stark eingeschränkt oder gar verboten;<sup>380</sup> auch Parlamentssitzungen fallen grundsätzlich unter diesen Begriff.<sup>381</sup> Für diese galt die Massnahme aber dennoch nicht, da aufgrund der Gewaltenteilung die Exekutive der Legislative ihre Tätigkeit nicht verbieten darf.<sup>382</sup> Das Parlament entscheidet also selbst, unabhängig von den bundesrätlichen Verordnungen, über die Durchführung von Sessionen.<sup>383</sup> Wenn man die Publikumstribünen isoliert betrachtet, muss dies anders beurteilt werden: Anders als beim Parlamentsbetrieb selbst stellt sich bezüglich des Tribünenpublikum nämlich die Frage nach der Kompetenz der Exekutive zur Einschränkung nicht, da es nicht um das Funktionieren des Parlaments oder um einen Eingriff in die Autonomie des Parlaments geht; es ist daher nicht eine Frage der Gewaltenteilung. Deshalb kann diese Ausnahme betreffend die Publikumsöffentlichkeit nicht gelten, womit die Einschränkungen der Tribünenöffentlichkeit als Vollzug der Bestimmungen in den bundesrätlichen Verordnungen zu sehen sind.<sup>384</sup>

#### **b. Schliessung der Publikumstribünen aus epidemiologischen Gründen**

Bereits zu Beginn der Frühjahrssession 2020 waren die Publikumstribünen geschlossen. Die Verwaltungsdelegation übt das Hausrecht im Parlamentsgebäude aus und konnte daher mit Verweis auf sachliche Gründe, d.h. die Ausnahmesituation der Corona-Pandemie und gestützt auf die jeweilig einschlägige bundesrätliche Covid-19-Verordnung, die Tribünen für das Publikum schliessen.<sup>385</sup> Während der späteren Sessionen in der Bernexpo reichte dazu ebenfalls der Vollzug der bundesrätlichen Verordnung, da Veranstaltungen gänzlich verboten waren.<sup>386</sup> In der Herbstsession und der nationalrätlichen Sondersession im Herbst 2020 war die Belegung der Tribünen stark eingeschränkt, was sich ebenfalls an einer Verordnung des Bundesrates

---

<sup>380</sup> S. vorne Fn. 352.

<sup>381</sup> UHLMANN/WILHELM, Kurzgutachten Sessionsabbruch, N 18.

<sup>382</sup> CARONI/SCHMID, S. 717; STÖCKLI, S. 10 und 39 f.; WILHELM/UHLMANN, S. 7 f.

<sup>383</sup> UHLMANN/WILHELM, Kurzgutachten Sessionsabbruch, N 23; DIES., Kurzgutachten Durchführung, N 17 f.

<sup>384</sup> Vgl. dazu UHLMANN/WILHELM, Kurzgutachten Sessionsabbruch, N 15; vgl. HÄNNI, N 32.

<sup>385</sup> Medienmitteilung der Verwaltungsdelegation vom 28. Februar 2020: <[www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-info-2020-02-28.aspx](http://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-info-2020-02-28.aspx)> (besucht am 7. Mai 2022); Art. 2 Abs. 1 Covid-19-Verordnung 1; ab 13. März 2020, Art. 6 Abs. 1 Covid-19-Verordnung 2; PARLAMENTSBIIBLIOTHEK, Faktenbericht, S. 13.

<sup>386</sup> Art. 6 Abs. 1 Covid-19-Verordnung 2.

orientierte.<sup>387</sup> Von der Wintersession 2020 bis zur Sommersession 2021 waren die Tribünen wieder geschlossen.<sup>388</sup> Anschliessend wurden die Zutrittsbeschränkungen aufgehoben.<sup>389</sup>

### **c. Publikumstribünen für Ratsmitglieder infolge Abstandregelung**

Während der ersten von der Covid-19-Pandemie betroffenen Session im Frühjahr 2020 wurden die Publikumstribünen zur Nutzung durch die Ratsmitglieder umfunktioniert; als Massnahme des gegenseitigen Abstandhaltens.<sup>390</sup> In diesem Falle ist die Einschränkung der Tribünenöffentlichkeit neben den gesundheitspolizeilichen Gründen dadurch gerechtfertigt, dass in einer Güterabwägung zwischen der Funktionsfähigkeit der Legislative und dem Anspruch auf Tribünenöffentlichkeit die Aufrechterhaltung des Parlamentsbetriebes höher zu gewichten ist.<sup>391</sup>

### **d. Zwischenfazit: Tribünenschliessung während der Corona-Krise**

In den konkreten Fällen der Tribünenschliessung waren die Kernfunktionen der (elektronisch übermittelten) Unmittelbarkeit (Livestream) und der Nachvollziehbarkeit (Amtliches Bulletin und Medienöffentlichkeit) gewährleistet; zudem hatten Medienschaffende, wenn auch in eingeschränkter Masse, jederzeit Zugang zu den Sitzungen. Auch dem öffentlichen Interesse, dem Schutz von Grundrechten Dritter sowie der Verhältnismässigkeit wurde Rechnung getragen.

## **4.3 Unmöglichkeit der Tribünenöffentlichkeit**

Ebenfalls denkbar ist die Situation, dass es unmöglich ist, die Tribünen zu benützen oder solche bereitzustellen, dann müsste ausnahmsweise auf Tribünen verzichtet werden. Denkbar sind etwa ein Wechsel des Parlamentsgebäudes oder gar der Stadt Bern als Sitzungsstandort aufgrund einer Ausnahmesituation durch Unbrauchbarmachung des Parlamentsgebäudes.<sup>392</sup> Dann könnte sich kurzfristig die Suche nach einem alternativen Tagungsort bzw. -raum aufdrängen, der nicht über geeignete Tribünen verfügt oder dass solche nicht mit verhältnismässigem Aufwand innert nützlicher Frist bereitgestellt werden könnten. M.E. würde es jedoch eine Vorbereitungszeit von mehreren Monaten im Grundsatz nicht mehr rechtfertigen, aus Verhältnismässigkeitsgründen auf eine Publikumstribüne zu verzichten.<sup>393</sup>

---

<sup>387</sup> Art. 4 bis 6 Covid-19-Verordnung besondere Lage vom 19. Juni 2020.

<sup>388</sup> Art. 6 Covid-19-Verordnung besondere Lage vom 19. Juni 2020, wobei ab Mitte Dezember 2020 Lockerungen zulässig gewesen wären (Art. 6 Abs. 1 lit. b, in der jeweils einschlägigen Fassungen ab 12. Dezember 2020).

<sup>389</sup> PARLAMENTSBIBLIOTHEK, Faktenbericht, S. 186.

<sup>390</sup> S. Medienmitteilung der Verwaltungsdelegation vom 13. März 2020: <[www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-vd-2020-03-13.aspx](http://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-vd-2020-03-13.aspx)> (besucht am 7. Mai 2022).

<sup>391</sup> Vgl. KERSTEN/RIXEN, S. 219 f.

<sup>392</sup> Etwa durch Natur- oder andere Katastrophen.

<sup>393</sup> Vgl. dazu DÄHLER, Tribünen, S. 51 f.



## 5 Virtuelles Parlament und Tribünenöffentlichkeit

Das Parlament war ab Frühling 2020 im Kontext der Covid-19-Pandemie mit dem Problem konfrontiert, dass sich einzelne Ratsmitglieder aufgrund behördlicher Anordnung in Isolation oder Quarantäne begeben mussten und damit an der Sitzungsteilnahme gehindert wurden. Dies machte es notwendig, eine dringliche und befristete Gesetzesänderung zu erlassen, welche die Grundlage schaffte, um den betroffenen Nationalratsmitgliedern zumindest ein Abstimmen von zu Hause aus zu ermöglichen.<sup>394</sup> In der Wintersession 2020 stimmte dann zum ersten Mal überhaupt eine Nationalrätin virtuell, d.h. nicht im Ratssaal, sondern von zu Hause aus ab.<sup>395</sup> Gegenwärtig ist eine Vorlage zur Revision des ParlG im Parlament hängig, welche vorsieht, für den Fall bestimmter Ereignisse eine entsprechende Grundlage für hybride Sitzungen zu schaffen.<sup>396</sup> Dabei würden den virtuell teilnehmenden Ratsmitgliedern die vollen Teilnahmerechte gewährt; sie würden also sowohl an Debatten als auch an Abstimmungen aktiv teilnehmen können.<sup>397</sup> Ebenso vorgesehen ist, dass einzelne Ratssitzungen in Notsituationen virtuell durchgeführt werden können.<sup>398</sup> Die heute verfügbare Kommunikationstechnologie macht es möglich, dass auch eine vollständig virtuelle Teilnahme an einer Ratssitzung technisch machbar ist.<sup>399</sup> Das lettische Parlament hat als eines der ersten weltweit eine vollständig virtuelle Parlaments-sitzung durchgeführt.<sup>400</sup> Auch im Grossen Rat des Kantons Freiburg wurde eine Grundlage geschaffen, welche es zulässt, nicht nur an Abstimmungen, sondern auch an Debatten aus der Ferne teilzunehmen.<sup>401</sup> Diese Möglichkeit wurde auch bereits genutzt.<sup>402</sup> Geheime Sitzungen und Wahlen sind, entsprechend den Anforderungen an die Vertraulichkeit und Sicherheit, technisch (noch) nicht möglich und gem. diesem Gesetzesentwurf auch nicht zulässig.<sup>403</sup> Neu erlaubt nArt. 701d OR für Aktiengesellschaften die virtuelle Generalversammlung.<sup>404</sup>

### 5.1 Virtuelles Parlament

Unter dem Begriff des *virtuellen Parlaments* wird etwa das dezentrale, nicht physische Zusammenkommen und die stattdessen durch digitale Kommunikationsmittel vermittelte Partizipa-

---

<sup>394</sup> Art. 10a ParlG (AS 2020 5375), die befristete Bestimmung lief Ende der Herbstsession 2021 aus, wurde aber am 18. Dez. 2021 wieder in Kraft gesetzt (AS 2021 878); CARONI/GRAF, Abstimmen von zu Hause, S. 3 f.

<sup>395</sup> SUTER/GANDINI, S. 38.

<sup>396</sup> Art. 10a E-ParlG.

<sup>397</sup> Art 10a Abs. 3 E-ParlG; Bericht SPK-N, Handlungsfähigkeit, Ziff. 3.2.3.6 und S. 61 f.

<sup>398</sup> Art. 32a E-ParlG; Bericht SPK-N, Handlungsfähigkeit, Ziff. 3.2.3.5 und S. 63.

<sup>399</sup> SUTER/GANDINI, S. 39.

<sup>400</sup> SUTER/GANDINI, S. 44 f.

<sup>401</sup> Art. 1 Abs. 1 Freiburger Gesetz vom 17. November 2020 über die Teilnahme an den Arbeiten des Grossen Rates von zuhause aus während der COVID-19-Pandemie (SGF 821.40.15).

<sup>402</sup> WICKRAMASINGAM, Ziff. 5.

<sup>403</sup> Art. 10a Abs. 3 und Art. 32a Abs. 3 E-ParlG; Bericht SPK-N, Handlungsfähigkeit, S. 62 und 68.

<sup>404</sup> AS 2020 4005.

tion an Parlamentssitzungen verstanden. Der Modus der Versammlung, die Versammlungsform ist nicht wie im gegenwärtigen Verständnis physisch vor Ort, sondern virtuell, in digitaler Form. Die Versammlungsform des virtuellen Parlaments hat verschiedene Ausprägungen und lässt sich systematisch etwa folgendermassen gliedern: Erstens nach den *äusseren Umständen* als temporäre Erscheinungsform in einer Ausnahmesituation<sup>405</sup> oder als dauerhafter (Normal)-Zustand. Zweitens nach dem *Umfang* der virtuellen Teilnahme mit Fernabstimmungen oder umfassender virtueller Teilnahme mit sämtlichen Teilnahmerechten. Drittens nach dem *Kreis der Teilnehmenden*, indem nur einzelne zugeschaltete Ratsmitglieder virtuell teilnehmen (hybrid) oder dem ganzen Plenum, welches virtuell tagt. Und schliesslich nach den *zulässigen Gründen* der virtuellen Teilnahme an einer hybriden Debatte; in der gegenwärtigen Situation ausschliesslich im Kontext von Isolation und Quarantäne aufgrund der Corona-Krise, aber auch andere Abwesenheitsgründe sind denkbar.<sup>406</sup> Für die Sitzungsöffentlichkeit relevant ist das virtuelle Parlament mit Blick auf die zwei Varianten in Bezug auf den Kreis der Teilnehmenden; das hybride und das vollständig virtuelle Parlament.

## 5.2 Öffentlichkeit des hybriden virtuellen Parlaments

Das virtuelle Parlament im hybriden Betrieb berührt die Tribünenöffentlichkeit nur am Rande. Die einzelnen, virtuell teilnehmenden Ratsmitglieder können von den Tribünen aus nicht mehr physisch gesehen werden, was insbesondere bei Voten stossend wäre. Würden einzelne Ratsmitglieder auch an der Debatte virtuell teilnehmen, wäre zu fordern, dass man diese bei ihren Voten im Ratssaal auf einem für das Publikum sichtbaren Bildschirm oder einer Leinwand sichtbar macht.<sup>407</sup> Im Grossen Rat des Kantons Freiburg ist dies der Fall.<sup>408</sup>

## 5.3 Öffentlichkeit des virtuellen Parlaments als Zukunftsszenario

In diesem Szenario tagt das Parlament vollständig dezentral und virtuell.<sup>409</sup> Dass dabei physische Tribünen nicht möglich sind, liegt auf der Hand. Folglich muss die Sitzungsöffentlichkeit – in erster Linie betroffen ist die Tribünenöffentlichkeit – im Lichte eines solchen virtuellen Parlamentes betrachtet werden. Alles in dieser Arbeit bislang Gesagte ging immer von der Prämisse aus, dass das Parlament physisch vor Ort als Plenum tagt. Dies stand bis in die Gegenwart ausser Frage und wurde zu Recht wie selbstverständlich behandelt. Nun entsteht eine neue, (noch) fiktive Ausgangslage: Das Parlament tagt möglicherweise in Zukunft virtuell, die Rats-

---

<sup>405</sup> Denkbar sind neben Pandemien auch etwa Naturkatastrophen etc.; s. Bericht SPK-N, Handlungsfähigkeit, S. 61.

<sup>406</sup> So etwa (Langzeit-)Krankheit, Unfall, Elternschaftsurlaub oder andere Gründe; vgl. WICKRAMASINGAM, Ziff. 3.

<sup>407</sup> Vgl. KERSTEN/RIXEN, S. 222.

<sup>408</sup> WICKRAMASINGAM, Ziff. 5.

<sup>409</sup> Vgl. CARONI/GRAF, Sessionsteilnahmegarantie, N 1.

mitglieder partizipieren an den Ratssitzungen in Form von Debattenbeiträgen und Abstimmungen von zu Hause aus; die gesamte Situation muss neu beurteilt werden. Nachfolgend soll untersucht werden, was diese veränderte Ausgangslage für den Anspruch auf (unmittelbare) Sitzungs- bzw. Tribünenöffentlichkeit bedeutet.

### **5.3.1 Auslegung von Art. 158 BV unter veränderten Umständen**

Unter der Annahme eines virtuellen Parlamentes muss auch Art. 158 BV, die Verfassungsgrundlage der Sitzungsöffentlichkeit, unter diesen veränderten Umständen ausgelegt werden. Art. 158 BV erklärt die Sitzungen der Räte für öffentlich. In Lehre und Praxis versteht man unter «Sitzung» sowohl Beratung als auch Beschlussfassung.<sup>410</sup> Über den Modus der Sitzung bzw. die Versammlungsform, d.h., wie die Ratsmitglieder zusammentreten, ob sie physisch oder virtuell tagen, sagt das Öffentlichkeitsgebot allerdings nichts. Dies definieren andere Verfassungsnormen.<sup>411</sup> Die Bundesverfassung erklärt in Art. 158 als öffentlich, was unter Sitzung inhaltlich verstanden wird. Die Sitzungsöffentlichkeit schafft Transparenz darüber, was in der Beratung und Beschlussfassung geschieht. Sie definiert zwar den Umfang, nicht aber die Art und Weise, wie die Sitzung durchgeführt wird. Genauso wenig wie sie darin vorschreibt, an welchem Ort die Sitzung durchzuführen sei, verlangt sie kein physisch tagendes Plenum.

### **5.3.2 Implikationen des virtuellen Parlamentes auf die Sitzungsöffentlichkeit**

Das Publikum hat demnach aus Art. 158 BV keinen Anspruch auf ein physisch tagendes Parlament. Die unmittelbare Öffentlichkeit eines virtuellen Parlaments ist eben virtuell herzustellen; genauso wie sie bei einem physisch tagenden Parlament physisch hergestellt wird. Die Herstellung der Öffentlichkeit mittels Tribünen fällt weg, wenn es kein physisches Zusammenkommen der Räte mehr gibt. Es ist zu fragen, welchen Anspruch auf welche Information und in welcher Form das Publikum hat. Letztlich ist das Parlament in der Theorie maximal öffentlich, wenn das Publikum dieselbe Perspektive einnimmt und über dieselben Informationen verfügt wie die Ratsmitglieder. Dies betrifft auch die Form der Informationsübermittlung. Folglich kann betreffend die Öffentlichkeit eines virtuellen Parlamentes für das Publikum nicht mehr gefordert werden als das, was die Ratsmitglieder wahrnehmen können; abzüglich derjenigen Elemente, welche schon bisher und berechtigterweise nicht öffentlich zugänglich sind, wie insbesondere der persönliche Austausch zwischen den Ratsmitgliedern untereinander sowie mit Interessenvertretern, Medienschaffenden und weitere Personen, d.h. der informelle Parlamentsbetrieb.<sup>412</sup>

---

<sup>410</sup> S. vorne Fn. 99.

<sup>411</sup> Art. 151 Abs. 1 und Art. 159 Abs. 1 BV.

<sup>412</sup> Vgl. Bericht SPK-N, Handlungsfähigkeit, S. 63.

### 5.3.3 Anforderungen an die Umsetzung eines virtuellen Parlaments

Naheliegender würde die virtuelle Ratssitzung via Internet übermittelt; auch eine TV-Übertragung ist denkbar. Dabei ist für eine Plattform zu sorgen, welche benutzerfreundlich und barrierefrei für alle ist, denn Menschen ohne Technikkompetenzen oder Internetzugang könnten nicht mehr auf die Möglichkeit physischer Tribünen verwiesen werden. Es muss darauf geachtet werden, Vertrauen zu schaffen.<sup>413</sup> Und es müsste als Ergänzung zum Inhaltlichen der Debatte ein Überblick, vergleichbar mit der Beobachterperspektive über den gesamten Ratssaal von den Tribünen aus, virtuell hergestellt werden, so dass das Publikum auch den Rat als Einheit wahrnehmen kann und nicht Gefahr läuft, die moderierende Person als zentrale Identifikationsfigur wahrzunehmen.<sup>414</sup> Es ist jedoch dazu auch anzumerken, dass wir heute noch nicht wissen, welche technischen Möglichkeiten in Zukunft zur Verfügung stehen werden, um diese Öffentlichkeit zu vermitteln. Man denke etwa an Schlagworte wie *virtual reality*;<sup>415</sup> vielleicht braucht es dereinst dazu gar keine sichtbaren Geräte mehr.<sup>416</sup>

### 5.3.4 Verfassungsmässigkeit eines virtuellen Parlaments

In der Lehre ist umstritten, ob die Einführung eines virtuellen Parlaments einer Verfassungsänderung bedarf. So dreht sich die Frage um das «Versammeln» der Räte nach Art. 151 Abs. 1 BV und die «Anwesenheit» der Ratsmitglieder nach Art. 159 Abs. 1 BV und ob diese Normen auch so ausgelegt werden können, dass virtuelle Sitzungen darunter subsumierbar sind. Ein Teil der Lehre äussert sich skeptisch oder ablehnend gegenüber der Verfassungsmässigkeit eines virtuellen Parlamentes;<sup>417</sup> gemäss einem anderen Teil schliesst der Wortlaut die virtuelle Form zumindest nicht aus.<sup>418</sup> Das BJ sieht das Ganze etwas differenzierter und hält ein virtuelles Parlament *de constitutione lata* für zulässig, wenn es mit der physischen Versammlung «gleichwertig» ist.<sup>419</sup> Demnach ist nach einer verfassungsharmonischen Auslegung kein verfassungsrechtliches Hindernis gegeben.<sup>420</sup> Insofern ist es eine (rechts-)politische Frage und hat nur indirekt mit Sitzungsöffentlichkeit zu tun, denn eine Gesetzesrevision ist ohnehin notwendig.

---

<sup>413</sup> Gutachten BJ, virtuelle Beratungen, Ziff. 1.8.8; VON WYSS, Virtuelles Parlament, S. 16 f.; s. dazu auch vorne Ziff. 3.4.4.

<sup>414</sup> Vgl. VON WYSS, Virtuelles Parlament, S. 19 f.; CARONI/GRAF, Abstimmen von zu Hause, S. 12.

<sup>415</sup> S. SUTER/GANDINI, S. 39; s. dazu auch KERSTEN, Ziff. 3.2.3.

<sup>416</sup> VON WYSS, Virtuelles Parlament, S. 19.

<sup>417</sup> Bericht SPK-N, Handlungsfähigkeit, Ziff. 3.2.3.4; CARONI/GRAF, Sessionsteilnahmegarantie, N 39; TRÜMPFLER/UHLMANN, N 19; VON WYSS, Virtuelles Parlament, S. 19; CARONI/SCHMID, S. 719 f.; UHLMANN/WILHELM, Kurzgutachten Durchführung, N 29 und 33; WILHELM/UHLMANN, Ziff. 3.3.1; vgl. auch KLEY, Corona, S. 31 f., welcher bereits die Wiederinkraftsetzung von Art. 10a ParlG (vgl. vorne Fn. 367) für verfassungswidrig hält; vgl. ferner MORLOK/SCHLIESKY/WIEFELSPÜTZ, N 81.

<sup>418</sup> STÖCKLI, S. 41 Fn. 201; BINDER/HOFSTETTER/BILAND/BOLLMANN, N 43 f.; vgl. zu Deutschland etwa GOTTBURG, insb. S. 112 ff.

<sup>419</sup> Gutachten BJ, virtuelle Beratungen, Ziff. 1.6 bis 1.8.

<sup>420</sup> Gutachten BJ, virtuelle Beratungen, Ziff. 1.8.8 und 2.1.2.

## 5.4 Fazit zum virtuellen Parlament

Die Öffentlichkeit bzw. das Publikum hat aus verfassungsrechtlicher Perspektive keinen Anspruch auf ein physisch tagendes Parlament. Tagt das Parlament in der hybriden Form in Ausnahmesituationen, ist dies aus Sicht der Sitzungsöffentlichkeit unproblematisch, auch dann, wenn einzelne Ratsmitglieder virtuell ihre vollen Teilnahmerechte ausüben, solange die Voten auch visuell übermittelt werden. Das hybride, virtuelle Parlament (im Krisenmodus), stellt demnach tiefere Anforderungen an die Verfassungsgrundlage als ein virtueller Dauerbetrieb als Zukunftsszenario.

Ob das virtuelle Parlament aus der Perspektive des Publikums eine Bereicherung oder wünschenswert ist, ist bei der Beurteilung des verfassungsmässigen Anspruches auf Sitzungsöffentlichkeit nicht massgebend. Dies sind (rechts-)politische Fragen, welche im Rahmen einer allfälligen Verfassungs- und Gesetzesänderungen bei der Einführung eines virtuellen Parlamentes thematisiert werden müssen. Daher ist auch nicht danach zu fragen, was das Parlament dem Publikum zu bieten hat, dies kann nicht über das hinausgehen, was die Ratsmitglieder selbst wahrnehmen. Denn Sitzungsöffentlichkeit ist kein Selbstzweck, im Zentrum steht die Wahrnehmung der Aufgaben des Parlamentes, die Funktionen der Legislative.<sup>421</sup> Die Öffentlichkeit ist dabei in der Rolle der Beobachterin. Relevant ist die Frage der Öffentlichkeit aber in Bezug auf die allfällige Einführung eines virtuellen Parlaments sehr wohl, allerdings nicht unter Bezugnahme auf Art. 158 BV. Es sind rechtspolitische Fragen zu stellen in Bezug auf die Verfassungsnormen in Art. 151 Abs. 1 und Art. 159 Abs. 1 BV. Denn die Bedürfnisse der Öffentlichkeit müssen einbezogen werden; damit das Publikum wie heute auf den physischen Tribünen gemeinsam den Debatten folgen kann und die Ratsmitglieder live sieht, diese gemeinsame Identität, dieses gemeinsame Erleben, würde fehlen.

---

<sup>421</sup> Vgl. vorne Ziff. 2.1.1.

## 6 Zusammenfassung und Konklusion

Die Sitzungen der eidgenössischen Räte wurden bereits in der ersten Bundesverfassung von 1848 für öffentlich erklärt; diese Tradition reicht zurück bis in die Helvetik. Die Reichweite der Sitzungsöffentlichkeit i.S.v. Art. 158 BV erfasst m.E. sowohl die klassischen Publikums- und Pressetribünen, das Amtliche Bulletin, die Direktübertragung via Internet und die für das Verständnis der Debatten notwendigen Dokumente. Für Ausnahmen der Sitzungsöffentlichkeit, d.h. geheime Sitzungen, verlangt die Verfassung eine gesetzliche Grundlage.

Die Informationsbeschaffungsfreiheit in Art. 16 Abs. 3 BV erklärt öffentlich zugängliche Quellen, und somit auch die Sitzungsöffentlichkeit, als grundrechtlich geschützt. Die Sitzungsöffentlichkeit dient dem Zweck der Transparenz der Demokratie, hat den Kernfunktionen der Unmittelbarkeit und der Nachvollziehbarkeit gerecht zu werden und die Leitfunktionen parlamentarischer Öffentlichkeit wie Repräsentation und Legitimation, Kontrolle und Kritik sowie Partizipation und Integration zu erfüllen.

Die Sitzungsöffentlichkeit wird mittels verschiedener Formen hergestellt. Zunächst lassen sich zwei Ausprägungen der Transparenzschaffung unterscheiden in *mittelbar* und *unmittelbar*. Diese lassen sich ihrerseits weiter aufgliedern in verschiedene konkrete Formen der Herstellung von Öffentlichkeit. Bei der unmittelbaren Öffentlichkeit sind dies die Formen der Tribünenöffentlichkeit und die Liveübertragung der Debatten via Internet. Die mittelbare Öffentlichkeit besteht aus den Formen der von den Räten an die Öffentlichkeit getragenen Informationen und aus der Informationsverarbeitung durch die Presse.

Die Eigenschaften und Zwecke der verschiedenen Formen der Sitzungsöffentlichkeit unterscheiden sich. Aufgrund fehlender Kongruenz mangelt es auch an Redundanz. Der Ausfall eines Elementes kann nicht einfach vollständig kompensiert werden. Unmittelbare Öffentlichkeit ohne mittelbare ist vergänglich. Öffentlichkeit ohne Unmittelbarkeit lässt am echten Geschehen nicht teilhaben. Unmittelbarkeit nur mittels Tribünen ist für einen Grossteil des Publikums hingegen nicht zweckmässig. Besteht die unmittelbare Sitzungsöffentlichkeit jedoch nur aus dem Livestream, dann fehlt das Authentische. Deshalb kann echte Öffentlichkeit nur gegeben sein, wenn die verschiedenen sich ergänzenden Elemente gemeinsam bestehen. Und genauso sieht es die Verfassung nach hier vertretener Auffassung auch vor. Keine Form der Öffentlichkeit kann alle Funktionen der Sitzungsöffentlichkeit allein erfüllen, deshalb sind alle gleich wichtig und auch alle notwendig, um den Zweck, die Transparenz des Parlaments, zu verwirklichen.

Die mittelbare und die unmittelbare Sitzungsöffentlichkeit lassen sich gegenseitig nicht ersetzen, ohne den Anspruch der Kern- und der übrigen Funktionen zu verletzen. Somit ist eine Kompensation im Grundsatz ausgeschlossen, denn der Verzicht auf eine Ausprägung oder

Form ist immer auch eine Verletzung des verfassungsmässigen Öffentlichkeitsprinzips. Ausnahme bildet die Situation eines Notstandes, wenn noch elementarere, gewichtigere Rechtsgüter auf dem Spiel stehen. Auf die Veröffentlichung der Wortprotokolle kann aber, abgesehen vom Fall, dass die Voraussetzungen für eine geheime Beratung gegeben sind, nie verzichtet werden. Denn sie sind das einzige Zeugnis der Ratsdebatten für die Nachwelt.

Beim Verhältnis zwischen Tribüne und Livestream ist die Eingriffsschwelle in Situationen, die nicht anders lösbar sind, wenn namentlich eine Güterabwägung zwischen dem Funktionieren des Parlaments und der Sitzungsöffentlichkeit ansteht, die Anforderungen tiefer, vorausgesetzt die Kernfunktion der Unmittelbarkeit ist noch erfüllt, wenn auch mangelhaft. Ein solcher Fall ist bis auf die coronabedingte Schliessung der Publikumstribünen noch nie eingetreten. Dieselbe Konstellation könnte sich ergeben, wenn kurzfristig in einer Notsituation ein alternativer Tagungsort gesucht werden müsste und daher nicht innert nützlicher Frist Tribünen zur Verfügung stünden. Allerdings ist davon auszugehen, dass dies nur im absoluten Notfall eintreten würde, da in Notfallplänen auch der Sitzungsöffentlichkeit Rechnung getragen wird. In der Krise wird es naturgemäss so sein, dass die Sitzungsöffentlichkeit hinter dem Funktionieren der Legislative zurückstehen muss. Im Zweifelsfall geht die Funktionsfähigkeit der Legislative vor. Hält man die Tribünenöffentlichkeit mit Hinweis auf den Livestream als gleichwertigen Ersatz für entbehrlich, erübrigen sich etliche Ausführungen in dieser Arbeit. Im dritten Kapitel wurde die Auffassung, dass die Tribünenöffentlichkeit nicht einfach durch eine Direktübertragung via Internet ersetzt werden kann, erläutert.

Auch Einschränkungen der Sitzungsöffentlichkeit, welche nicht dem Ausschluss der Öffentlichkeit oder einer spezifischen Form entsprechen, sind möglich. Zugangsvoraussetzungen oder Zugangshürden bedürfen einer gesetzlichen Grundlage und müssen den Anforderungen von Art. 36 BV genügen. Zudem sind die Grundsätze des Willkürverbotes und das Rechtsgleichheitsgebot zwingend einzuhalten und es ist für Chancengleichheit beim Zugang zu sorgen. Auch am Zweck und den Funktionen der Sitzungsöffentlichkeit haben sich Beschränkungen zu messen. Denn jeder Mensch hat grundsätzlich einen unbedingten grundrechtlich geschützten Anspruch auf Tribünenöffentlichkeit.

Vielleicht tagt das Parlament dereinst rein virtuell, was Fragen betreffend die Tribünenöffentlichkeit aufwirft. Daher muss Art. 158 BV unter den veränderten Umständen ausgelegt werden. Genauso wenig wie Art. 158 BV sagt, *wo* die Sitzungen stattfinden, sagt er etwas darüber *wie* sie stattzufinden haben. Die Sitzungen werden als öffentlich erklärt, so wie sie eben sind, bzw. durchgeführt werden. Ob sie im Parlamentsgebäude in Bern oder in irgendeinem geeigneten Raum in der Schweiz stattfinden, wird genauso wenig definiert, wie ob das Parlament physisch

oder virtuell tagt. Sind die Sitzungen virtuell, ist eben die virtuelle Sitzung öffentlich. Art. 158 BV macht somit keine Vorschrift darüber, was die Versammlungsform einer Sitzung ist, abgesehen davon, dass damit Beratung und Beschlussfassung gemeint ist. Über den Durchführungsmodus geben andere Verfassungsbestimmungen Auskunft. Für ein virtuelles Parlament im Normalbetrieb ist nach hier vertretener Auffassung de constitutione ferenda für eine Verfassungsgrundlage zu sorgen. Jedenfalls ist zu klären, wann bei der Gegenüberstellung von physisch und virtuell tagendem Parlament von «Gleichwertigkeit»<sup>422</sup> gesprochen werden kann. Es sei aber hier angemerkt, dass auch Krisenszenarien denkbar sind, bei denen das virtuelle Parlament gerade nichts nützt. Beispielsweise bei einer Energiekrise, einem Infrastrukturausfall, einer Wasserknappheit, einer Wirtschaftskrise oder einer Unwetter- oder Umweltkatastrophe.<sup>423</sup>

«Sonnenlicht ist das beste Desinfektionsmittel», hat anfangs des letzten Jahrhunderts LOUIS BRANDEIS, ein US-amerikanischer Bundesrichter am obersten Gerichtshof der USA über die Öffentlichkeit geschrieben, und BENTHAM sprach vom «grand effet antiseptique de la publicité».<sup>424</sup> Sie betonen damit den Nutzen von Transparenz und Öffentlichkeit als Kontrollinstrumente. Daher ist es m.E. wichtig, dass der Sitzungsöffentlichkeit und all ihren Formen die Beachtung geschenkt wird, die sie aufgrund ihrer Bedeutung für das Funktionieren unserer repräsentativen Demokratie mit direktdemokratischen Instrumenten verdient. Es soll hier nicht unterstellt werden, dass dies nicht bereits geschehe, es soll aber deren Wichtigkeit betont werden, damit ihr auch in Zukunft Sorge getragen wird. Sollte das Parlament dereinst nicht mehr als Plenum im Bundeshaus, sondern als virtuelles Parlament zusammentreten, ergibt sich eine andere Ausgangslage. Die Funktionsfähigkeit des Parlaments und der zeitgemässe Betrieb von Ratsitzungen muss Vorrang haben vor der physischen Tribünenöffentlichkeit, aber es müssen Wege gefunden werden, wie die Ansprüche an die Sitzungsöffentlichkeit erhalten oder zumindest adäquat kompensiert werden können, um dem Grundauftrag nach Öffentlichkeit und Transparenz nachzukommen.

*Hinweis: In dieser Version der Arbeit wurden einige wenige rein formale Fehler, welche lediglich redaktioneller Natur und ohne Einfluss auf den Inhalt sind, korrigiert.*

---

<sup>422</sup> Im Sinne des Gutachten BJ, virtuelle Beratungen, Ziff. 1.8.

<sup>423</sup> S. dazu VON WYSS, Demokratie ist eine Baustelle, S. 2; vgl. auch UHLMANN, S. 39.

<sup>424</sup> BRANDEIS, S. 92 (er äusserte sich im Zusammenhang mit Transparenz von Finanzmärkten); BENTHAM, *Tactique*, S. 212.



## Selbständigkeitserklärung

«Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Quellen benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche gekennzeichnet. Mir ist bekannt, dass andernfalls die Arbeit mit der Note 1 bewertet wird und der Senat gemäss Artikel 36 Absatz 1 Buchstabe r des Gesetzes über die Universität vom 5. September 1996 und Artikel 69 des Statuts der Universität Bern vom 7. Juni 2011 zum Entzug des aufgrund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.

Für die Zwecke der Begutachtung und der Überprüfung der Einhaltung der Selbständigkeitserklärung bzw. der Reglemente betreffend Plagiate erteile ich der Universität Bern das Recht, die dazu erforderlichen Personendaten zu bearbeiten und Nutzungshandlungen vorzunehmen, insbesondere die schriftliche Arbeit zu vervielfältigen und dauerhaft in einer Datenbank zu speichern sowie diese zur Überprüfung von Arbeiten Dritter zu verwenden oder hierzu zur Verfügung zu stellen.»<sup>425</sup>



Stefan Rey

Olten, 7. Mai 2022

---

<sup>425</sup> Reglement über das Bachelor- und Masterstudium und die Leistungskontrollen an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern (Studienreglement RW [RSL RW]) vom 21. Juni 2007 mit Änderungen vom 14. Mai 2009 und vom 22. Mai 2014, Art. 42 Abs. 2.