

KURZGUTACHTEN

zuhanden

**DER SOZIALDEMOKRATISCHEN FRAKTION
DER EIDGENÖSSISCHEN RÄTE**

betreffend

**DIE DURCHFÜHRUNG VON SESSIONEN UND KOMMISSIONS-
SITZUNGEN IN AUSSERORDENTLICHEN LAGEN (CORONAVIRUS)**

erstellt von

**PROF. DR. FELIX UHLMANN, LL.M., ADVOKAT
PROFESSOR AN DER UNIVERSITÄT ZÜRICH**

**MLAW MARTIN WILHELM
ASSISTENT AN DER UNIVERSITÄT ZÜRICH**

Datum: 3. April 2020

INHALTSVERZEICHNIS

I.	AUSGANGSLAGE UND GUTACHTENSAUFTRAG	3
II.	VERHANDLUNGEN DER EIDGENÖSSISCHEN RÄTE	5
	1. Verhandlungsfähigkeit der eidgenössischen Räte (Art. 159 Abs. 1 BV).....	5
	2. Derzeitige Einschränkungen der Verhandlungsfähigkeit	6
	3. Gesetzgebung bei Dringlichkeit (Art. 165 BV) und Notverordnungsrecht (Art. 173 Abs. 1 lit. c BV) der eidgenössischen Räte	9
	4. Telefon- oder Videokonferenzen gestützt auf Gesetzgebung bei Dringlichkeit oder Notverordnungsrecht.....	12
III.	VERHANDLUNGEN DER KOMMISSIONEN	16
	1. Grundlagen	16
	2. Telefon- oder Videokonferenzen gestützt auf Gesetzgebung bei Dringlichkeit oder Notverordnungsrecht.....	17
	3. Aussetzung von Kommissionssitzungen.....	18
IV.	FAZIT	21

I. AUSGANGSLAGE UND GUTACHTENSAUFTRAG

1 Anfang Mai 2020 wird in der Bernexpo eine ausserordentliche Session der eidgenössischen Räte durchgeführt (vgl. dazu und nachfolgend Medienmitteilung der Ratsbüros und der Verwaltungsdelegation vom 26. März 2020, abrufbar unter <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/fruehjahrssession-2020-coronavirus>). Gemäss Angaben der Ratsbüros und der Verwaltungsdelegation "[erlaubt] der Standort der Bernexpo [...] es, die geltenden Verhaltens- und Hygienevorschriften des Bundesamtes für Gesundheit während der Ratsdebatten einzuhalten". Thema der Session ist die nachträgliche Genehmigung der vom Bundesrat beschlossenen Nachtragskredite zur Stützung der Wirtschaft aufgrund der Corona-Krise. Die Finanzkommissionen beider Räte erstellen dazu einen Bericht. Die Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben (WAK), diejenigen für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK) und diejenigen für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) können Mitberichte verfassen. Die Beratungen werden im Nationalrat beginnen. In einer Medienmitteilung vom 19. März 2020 teilen Ratsbüros und Verwaltungsdelegation mit, dass "nur Sitzungen von Kommissionen und Delegationen statt[finden], die für die Mai- und Juni-Session als 'dringend' eingestufte Geschäfte beraten müssen", d.h. "Geschäfte zum Bewältigen der ausserordentlichen Lage (z.B. die Zustimmung der FinDel zu dringlichen Krediten des Bundesrates)". Diese Anordnungen werden in den Beschlüssen der Koordinationskonferenz vom 26. März 2020 im Wesentlichen bekräftigt. Zulässig sind nur "dringende" Sitzungen. Thema der Session ist die nachträgliche Genehmigung der vom Bundesrat beschlossenen Nachtragskredite zur Stützung der Wirtschaft aufgrund der Corona-Krise. Wörtlich ist in den Beschlüssen zu lesen:

"9) Vor der ausserordentlichen Session finden die Kommissionssitzungen nach Ziffer 5 [dringliche Kredite zum Nachtrag I zum Voranschlag 2020, Geschäftsnr. 20.007] im Parlamentsgebäude oder im Bernerhof statt. Es werden keine Kommissionssitzungen per Telefon- oder Videokonferenzen abgehalten [...]

10) Es ist allen Kommissionen freigestellt, per Telefon- oder Videokonferenzen informelle Austausche durchzuführen. Die Parlamentsdienste unterstützen diese in technischer Hinsicht. Diese Telefon- oder Videokonferenzen sind keine Kommissionssitzungen und geben keinen Anspruch auf Entschädigungen.

14) Bis zum 19. April 2020 gelten für das Durchführen von Kommissions- und Delegations-sitzungen weiterhin die Beschlüsse der Ratsbüros vom 19. März 2020 (d.h. Sitzungen nur für 'dringende' Geschäfte, die dem Bewältigen der Corona-Pandemie dienen)."

3 Die Sozialdemokratische Fraktion der Eidgenössischen Räte hat am 28. März 2020 die Unterzeichnenden kontaktiert und um die Erstellung eines Gutachtens gebeten. Beantwortet werden sollen die Fragen,

a) ob und unter welchen Voraussetzungen die Räte gültig per Telefon- oder Videokonferenzen verhandeln könnten,

b) ob die Kommissionen gültig per Telefon- oder Videokonferenzen verhandeln könnten und wenn nein, ob das Verbot aller Kommissionssitzungen, die nicht dem Bewältigen der Corona-Pandemie dienen, rechtmässig ist.

- 4 Die Unterzeichnenden haben der Fraktion mit E-Mail vom 1. April 2020 einen ersten Entwurf übermittelt. Nach Rückmeldungen per Mail vom 2. April 2020 ist das Kurzgutachten in die vorliegende Form gebracht worden.
- 5 Das Kurzgutachten beschränkt sich mit Blick auf die ausserordentliche Dringlichkeit auf die wesentlichen Quellen. Abklärungen und Kontrollen konnten nur in eingeschränktem Masse durchgeführt werden. In gewissen Fragen sind Vertiefungen angezeigt.

II. VERHANDLUNGEN DER EIDGENÖSSISCHEN RÄTE

1. Verhandlungsfähigkeit der eidgenössischen Räte (Art. 159 Abs. 1 BV)

- 6 Die Bundesverfassung (Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, BV, SR 101) nennt den Sitz bzw. den Tagungsort der Bundesversammlung *nicht*. Art. 32 Abs. 1 des Parlamentsgesetzes (Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002, ParlG, SR 171.10) bestimmt, dass sich die Bundesversammlung "in Bern" versammelt. Mit einfachem Bundesbeschluss (Art. 163 Abs. 2 BV) kann sie beschliessen, ausnahmsweise "an einem anderen Ort" zu tagen.
- 7 Gemäss Art. 159 Abs. 1 BV können die eidgenössischen Räte gültig verhandeln, "wenn die Mehrheit ihrer Mitglieder anwesend ist". Die Anwesenheit wird nicht nur für die Beschlussfassung, sondern auch für die Verhandlungen verlangt (GIOVANNI BIAGGINI, BV Kommentar, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2017, Art. 159 Rz. 3, m.w.H.). Die Anwesenheit ist grundsätzlich Pflicht der Ratsmitglieder (Art. 10 ParlG).
- 8 Anwesenheit wird als Aufenthalt im *Ratssaal*, nicht zwingend am eigenen Platz, verstanden (BIAGGINI, a.a.O., 159 Rz. 2). "Die Anwesenheit in den Vorzimmern oder in der Wandelhalle (*salle des pas perdus*) genügt nicht" (BIAGGINI, a.a.O., Art. 159 Rz. 2). In der Praxis wird aber toleriert, dass sich Ratsmitglieder "in den angrenzenden Räumen des Ratssaals" aufhalten (MORITZ VON WYSS, Art. 10, in: Martin Graf et al. [Hrsg.], Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002, Basel 2014, S. 83 ff., Rz. 6). "Ratsmitglieder müssen nicht ununterbrochen im Ratssaal sitzen" (VON WYSS, a.a.O., Rz. 6).
- 9 Für die Abstimmungen werden die Mitglieder mittels akustischer Signale zusammengerufen (MORITZ VON WYSS, Art. 159, in: Bernhard Ehrenzeller et al. [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich 2014, Zürich/St. Gallen. 2642 ff., Rz. 3). Die Präsidentin oder der Präsident des jeweiligen Rates prüft vor Wahlen, Gesamt- und Schlussabstimmungen sowie Abstimmungen über Bestimmungen, für deren Annahme die Mehrheit der Ratsmitglieder gemäss Art. 159 Abs. 3 BV erforderlich ist, ob die Verhandlungsfähigkeit gegeben ist oder nicht (Art. 38 lit. a Geschäftsreglement des Nationalrates vom 3. Oktober 2003, GRN, SR 171.13; Art. 31 lit. a Geschäftsreglement des Ständerates vom 20. Juni 2003, GRS, SR 171.14). Ebenso kann jedes Ratsmitglied die Feststellung der Verhandlungsfähigkeit verlangen (Art. 38 lit. b GRN; Art. 31 lit. b GRS).

10 Die Anwesenheit soll die "demokratische Legitimation der Verhandlungen" sichern (VON WYSS, Art. 10, a.a.O., Rz. 5). Es geht um die Gewährleistung einer "minimalen Legitimität der Verhandlungen" (JEAN-FRANÇOIS AUBERT/PASCAL MAHON, *Petit commentaire de la Constitution fédérale suisse du 18 avril 1999*, Zürich/Basel/Genf 2003; ebenso BIAGGINI, a.a.O., Art. 159 Rz. 2; THURNHERR, a.a.O., Rz. 4).

11 In ihrem Zusatzbericht zur Verfassungsreform monierte die Staatspolitische Kommission (SPK) bereits 1994 "die Anwesenheit im Saal stelle 'bereits heute ein Problem dar, das einer weiteren Öffentlichkeit nur schwierig vermittelt werden' könne" (DANIELA THURNHERR, Art. 159 BV, in: Bernhard Waldmann et. al [Hrsg.], *Bundesverfassung, Basler Kommentar*, Basel 2015, S. 2388 ff., Rz. 6). Für die neue Bundesverfassung wurde die Regelung aber nur formell angepasst (THURNHERR, a.a.O., Rz. 1).

2. **Derzeitige Einschränkungen der Verhandlungsfähigkeit**

12 Der Bundesrat kann gestützt auf Art. 185 Abs. 3 BV "Verordnungen und Verfügungen erlassen, um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen". Nichts anderes ergibt sich aus Art. 7 Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen vom 28. September 2012 (Epidemiengesetz, EpG, SR 818.101). Diese Bestimmung "ist deklaratorischer Natur [und] wiederholt auf Gesetzesstufe die verfassungsmässige Kompetenz des Bundesrates gemäss Artikel 185 Absatz 3 BV, in ausserordentlichen Situationen ohne Grundlage in einem Bundesgesetz Polizeinotverordnungsrecht zu erlassen" (Botschaft zur Revision des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen [Epidemiengesetz, EpG] vom 3. Dezember 2010, BBl 2011, 311 ff., 365).

13 Der Bundesrat hat gestützt auf diese Bestimmungen die Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) vom 13. März 2020 (COVID-19-Verordnung 2, Stand am 28. März 2020, SR 818.101.24) erlassen. Diese verbietet öffentliche und private Versammlungen (Art. 6 Abs. 1 COVID-19-Verordnung 2), Menschenansammlungen von mehr als fünf Personen im öffentlichen Raum (Art. 7c Abs. 1 COVID-19-Verordnung 2) und empfiehlt ("sollen") besonders gefährdeten Personen, zu Hause zu bleiben und Menschenansammlungen zu meiden (Art. 10b Abs. 1 COVID-19-Verordnung 2). Besonders gefährdet ist, wer über 65 Jahre alt ist oder unter bestimmten Erkrankungen leidet (Art. 10b Abs. 2 COVID-19-Verordnung 2). Für das Versammlungsverbot bestehen Ausnahmen, z.B. für die öffentliche Verwaltung (Art. 6 Abs. 3 lit. j COVID-19-Verordnung 2). Zudem kann die zuständige kantonale Behörde unter bestimmten Voraussetzungen Ausnahmegewilligungen erteilen (Art. 7 COVID-19-Verordnung 2).

- 14 Ausdrücklich geregelt hat der Bundesrat die Durchführung von Versammlungen von Gesellschaften. Der Veranstalter kann diese ohne Beachtung der gesetzlichen Einladungsfrist u.a. in elektronischer Form durchführen (Art. 6a a COVID-19-Verordnung 2).
- 15 In der Verordnung *nicht* ausdrücklich geregelt hat der Bundesrat hingegen die Durchführung der Sitzungen der eidgenössischen Räte. Der Präsident des Ständerates und die Parlamentsdienste gehen davon aus, dass das Recht des Parlaments, sich zu versammeln (vgl. Art. 148 Abs. 1 BV und Art. 2 ParlG) von den Massnahmen des Bundesrates nicht tangiert wird, bzw. das Parlament von den Massnahmen des Bundesrates "abweichen" (vom Ständeratspräsidenten ergänzte Notiz des SPK-Sekretariates, Rechte des Parlamentes in ausserordentlichen Lagen, Biel, 25. März 2020, unveröffentlicht, S. 4) und sich auch dann versammeln darf, "wenn der Bundesrat Massnahmen angeordnet hat, die Versammlungen allgemein verbieten" (Parlamentsdienste [Rechtsdienst / Sekretariat der Finanzkommissionen / Sekretariat der Staatspolitischen Kommissionen], Kompetenzen des Parlamentes und des Bundesrates in ausserordentlichen Lagen: Notiz zuhanden der Ratspräsidien, Bern, 25. März 2020, abrufbar unter <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/fruehjahrssession-2020-coronavirus>, S. 5).
- 16 Formal ist dieser Schluss nicht zwingend, da der Bundesrat mit seinen Notverordnungs-kompetenzen nach Art. 185 Abs. 3 BV bestimmte Normen des Bundesrechts (vgl. JÖRG KÜNZLI, Art. 185 BV, in: Bernhard Waldmann et. al [Hrsg.], Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basel 2015, S. 2296 ff., Rz. 40 ff.; siehe zu Art. 185 Abs. 3 BV auch unten Ziff. 26) derogieren kann und die Verordnung vom Wortlaut her und gemäss den Erläuterungen für den Parlamentsbetrieb mindestens keine explizite Ausnahme vorsieht (vgl. Erläuterungen des Bundesamtes für Gesundheit [BAG] zur Verordnung 2 vom 13. März 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus [COVID-19-Verordnung 2], Fassung vom 16. März 2020, Stand 17. März 2020, S. 5).
- 17 In der Sache scheint uns dagegen klar, dass das Parlament für die Frage der Durchführung seiner Sessionen zuständig bleiben muss. Im Rahmen einer ausserordentlichen Lage konzentrieren sich die Befugnisse zwar in der Regel bei der Exekutive (vgl. Art. 185 Abs. 3 BV). Allerdings darf es gerade mit Blick auf die Befugnisse des Parlaments, selbst Notverordnungen zu erlassen (Art. 173 Abs. 1 lit. c BV; vgl. unten Ziff. 23) und die Notverordnungen des Bundesrates zu genehmigen (Art. 7d Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997, RVOG, SR 172.010, und Art. 28 Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt vom 7. Oktober 2005, Finanzhaushaltgesetz, FHG, SR 611.0), nicht sein, dass der Bundesrat oder eine ihm unterstellte Verwaltungsbehörde über die Versammlungen der eidgenössischen Räte entscheiden kann. Die Exekutive hätte es im Fall eines Notstandes ansonsten in der

Hand, die Genehmigung oder Ablösung ihrer Notverordnung dadurch zu verhindern, dass keine Sitzungen der eidgenössischen Räte mehr durchgeführt werden könnten. Auch und gerade im Fall eines Notstandes ist die Gewaltenteilung nicht aufgehoben.

18 Aus diesem Grund muss die Kompetenz zur Einberufung und Durchführung der Sessions der eidgenössischen Räte (vgl. 151 BV und Art. 33 ParlG) bei diesen selbst bleiben. Daran ändert die COVID-19-Verordnung 2, die sich zum Ratsbetrieb nicht ausdrücklich äussert, nichts. Gleiches gilt im Übrigen auch für die Judikative, die gegen Notverordnungen des Bundesrates einen gewissen Rechtsschutz gewähren können muss (vgl. dazu und vorstehend FELIX UHLMANN, Kurzgutachten zuhanden des Kantonsrates Zürich betreffend Kompetenzen des Kantonsrates unter dem Notverordnungsrecht [Coronavirus] und weitere Fragen vom 19. März 2020, Rz. 12 ff., abrufbar unter <https://www.ius.uzh.ch/de/staff/professorships/alphabetical/uhlmann.html>). Der guten Ordnung halber sei klargestellt, dass dem Bundesrat in keiner Weise unterstellt wird, er wolle durch gesundheitspolizeiliche Massnahmen die Zuständigkeiten der eidgenössischen Räte unterlaufen. Die Zuständigkeit der Räte ist soweit ersichtlich auch nicht in Frage gestellt worden.

19 Der derzeitige gesundheitspolizeiliche Ausnahmezustand ist aber nicht ohne jegliche Auswirkungen auf den Parlamentsbetrieb. Es ist nicht zu übersehen, dass die Durchführung von Sitzungen mit physischer Anwesenheit heikle Rechtsfragen aufwirft. Gemäss Art. 10b Abs. 1 COVID-19-Verordnung 2 "sollen" besonders gefährdete Personen zu Hause bleiben und Menschenansammlungen meiden. Der (in der Rechtsetzung an sich verpönte) Begriff "sollen" impliziert kein eigentliches Verbot. Die Verordnung ist wie dargelegt für das Parlament auch nicht bindend. Die Teilnahme an den Sessionen ist Pflicht (Art. 10 ParlG). Nicht zu übersehen ist aber ein *erheblicher Wertungswiderspruch*, wenn besonders gefährdete Personen an den Sessionen der eidgenössischen Räte teilnehmen. Von den Behörden wird – zu Recht – erwartet, dass sie die Warnungen des Bundes besonders ernst nehmen. Es besteht damit zwar kein eigentliches Verbot, aber doch ein erheblicher, auch normativ festgeschriebener Druck, dass besonders gefährdete Personen nicht an einer Session teilnehmen, dies mindestens dann, wenn sich die Lage bis Mai 2020 nicht verbessert oder sogar noch weitergehende Einschränkungen notwendig sein sollten.

20 Formal ist eine geringere Teilnahme an den Sessionen der eidgenössischen Räte kein Problem, sofern die Mehrheit ihrer Mitglieder anwesend ist (Art. 159 Abs. 1 BV). Allerdings ändert sich die Zusammensetzung aufgrund von Kriterien, die unter Art. 8 Abs. 2 BV als verpönt angesehen werden, nämlich des Alters und der körperlichen Behinderung. Führt der – allenfalls auch mediale – Druck dazu, dass besonders gefährdete Personen nicht teilnehmen, erfolgt eine Diskriminierung dieser Mitglieder. Dies ist nicht

nur aus individualrechtlicher Perspektive problematisch, sondern berührt auch den Kern der demokratischen Repräsentation. Können die Parlamentarier, die bestimmten Bevölkerungsgruppen angehören, nicht an den Sitzungen des Parlaments teilnehmen, besteht die Gefahr, dass gerade auch die entsprechenden Bevölkerungsgruppen sowie unter Umständen auch die Wählerinnen und Wähler bestimmter Parteien nur noch eingeschränkt repräsentiert werden.

- 21 Die dargelegte Problematik führt unseres Erachtens nicht dazu, dass eine Session nicht zulässig wäre; die Mitglieder der eidgenössischen Räte entscheiden immer noch selbst, ob sie sich der Aufforderung des Bundesrates unterziehen oder nicht. Finden unter der gegenwärtigen Lage Sessionen der eidgenössischen Räte statt, stehen diese aber in einem beträchtlichen Spannungsverhältnis zu gesundheitspolizeilichen Massnahmen des Bundes oder führen zu einer Zusammensetzung der eidgenössischen Räte, die unter Art. 8 Abs. 2 BV unerwünscht wird. Die Verhandlungsfähigkeit der eidgenössischen Räte steht damit zwar ausser Frage – sie muss aber derzeit mindestens als *verfassungsrechtlich belastet* bezeichnet werden.

3. Gesetzgebung bei Dringlichkeit (Art. 165 BV) und Notverordnungsrecht (Art. 173 Abs. 1 lit. c BV) der eidgenössischen Räte

- 22 Gemäss Art. 165 Abs. 1 BV kann ein "Bundesgesetz, dessen Inkrafttreten keinen Aufschub duldet, [...] von der Mehrheit der Mitglieder jedes Rates dringlich erklärt und sofort in Kraft gesetzt werden". Hat das Bundesgesetz keine Verfassungsgrundlage, so tritt es ein Jahr nach Annahme durch die Bundesversammlung ausser Kraft, wenn es nicht innerhalb dieser Frist von Volk und Ständen angenommen wird (Art. 165 Abs. 3 BV). Dringliche Bundesgesetze sind in jedem Fall zu befristen (Art. 165 Abs. 1 Satz 2 u. Abs. 3 Satz 2 BV). Über die Dringlichkeitsklausel wird erst nach erfolgter Gesamtabstimmung beschlossen (Art. 77 Abs. 2 ParlG).

- 23 Im Falle "ausserordentlicher Umstände" kann die Bundesversammlung zur Wahrung der inneren Sicherheit Verordnungen oder einfache Bundesbeschlüsse erlassen (Art. 173 Abs. 1 lit. b u. c BV). Es handelt sich dabei um konkurrierende und parallele Kompetenzen zu den Kompetenzen des Bundesrates nach Art. 185 Abs. 2 und 3 BV (URS SAXER, Art. 173, in: Bernhard Ehrenzeller et al. [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014, S. 2784 ff., Rz. 29 u. 46; ebenso Präsident des Ständerates, a.a.O., S. 1). Es gelten dieselben Voraussetzungen wie für Massnahmen des Bundesrates, "um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen" (Art. 185 Abs. 3 BV; vgl. BIAGGINI, a.a.O., Art. 173 Rz. 13). Teilweise wird auch vertreten, die Anwendungsvoraussetzungen von Art. 173

Abs. 1 lit. c BV seien "weniger restriktiv formuliert als jene von Art. 185 Abs. 3 [BV]" (MICHAEL MERKER/PHILIP CONRADIN, Art. 173, in: Bernhard Waldmann et. al [Hrsg.], Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basel 2015, S. 2557 ff., Rz. 48). Darauf deutet der Wortlaut der Verfassung hin, da "eingetretene oder unmittelbar drohende schwere Störungen der öffentlichen Ordnung [...]" (Art. 185 Abs. 3 BV) in der Tat strenger formuliert ist als "ausserordentliche Umstände" (Art. 173 Abs. 1 lit. c BV); allerdings nimmt auch Art. 173 lit. c BV Bezug auf Art. 173 lit. a und b BV, also auf die innere und äussere Sicherheit.

- 24 Niedriger sind in jedem Fall die Voraussetzungen bei Art. 165 BV: Hier ist nur "eine gewisse *sachliche* Dringlichkeit" erforderlich (BIAGGINI, a.a.O., Art. 165 Rz. 4). Das Bundesgericht hat sich zu einer analogen Bestimmung des Kantons Genf (Art. 53 Verfassung der Republik und des Kantons Genf, KV-GE, vom 14. Oktober 2012, SR 131.234) unter Bezugnahme auf Art. 165 BV wie folgt geäussert (BGE 130 I 226, 232):

"Les motifs invoqués à l'appui de la clause d'urgence doivent être suffisamment importants pour justifier la dérogation au principe selon lequel les délibérations du Grand Conseil sont soumises au référendum facultatif. Cette interprétation restrictive est la même que celle qui s'impose dans l'application de l'art. 165 Cst. Une mesure ne peut être urgente que si elle est considérée comme nécessaire et présente une certaine importance; mais à cet élément matériel doit toujours s'ajouter un élément de temps, à défaut de quoi on doit nier l'urgence [...]"

- 25 Umstritten ist das Verhältnis der Gesetzgebung bei Dringlichkeit und Notverordnungsrecht zu bestehendem Gesetzes- und Verfassungsrecht. Explizit zu dieser Frage äussert sich einzig Art. 165 Abs. 3 BV, woraus sich ergibt, dass Dringlichkeitsrecht "keine Verfassungsgrundlage" benötigt. "Keine Verfassungsgrundlage" meint auch "verfassungsändernd" oder "verfassungssuspendierend" (PIERRE TSCHANNEN, Art. 165, in: Bernhard Ehrenzeller et al. [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich 2014, S. 2693 ff., Rz. 17; ebenso JUDITH WYTTEBACH, Art. 165, in: Bernhard Waldmann et. al [Hrsg.], Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basel 2015, S. 2474 ff., Rz. 16). Gemeint ist damit, dass es dem Bund an einer Kompetenzgrundlage oder einer Ermächtigung fehlt, nicht dass der Bund unverhältnismässige oder diskriminierende Grundrechtsbeschränkungen erlassen kann (BIAGGINI, a.a.O., Art. 165 Rz. 11, m.w.H.). Es geht um "punktuelle Abweichungen" (so WYTTEBACH, a.a.O., Rz. 17, mit Bezug auf den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit). Unzulässig sind grundlegende Eingriffe in die rechtsstaatlichen Prinzipien (z.B. Willkür, vgl. TSCHANNEN, a.a.O., Rz. 18), Verfahrensgrundrechte oder Gewaltenteilung (WYTTEBACH, a.a.O., Rz. 17). Der Gesetzgeber muss Zurückhaltung üben: "Das Abweichen von der geltenden Verfassung muss durch schwerwiegende Gründe gerechtfertigt sein – das Vorgehen muss geradezu als unumgänglich eingestuft werden" (WYTTEBACH,

a.a.O., Rz. 17, m.w.H.). Relativ unproblematisch ist dagegen ein Konflikt zu Gesetzesrecht: Auch das dringliche Recht ist formelles Gesetzrecht und steht damit grundsätzlich auf der gleichen Stufe wie frühere Erlasse des Bundes, die durch eine *lex posterior* abgeändert werden können (ähnlich TSCHANNEN, a.a.O., Rz. 5).

26 Im Gegensatz zum Dringlichkeitsrecht wird bei Notverordnungen des Parlaments nach Art. 173 Abs. 1 lit. c BV die Auffassung vertreten, diese müssten – wie Notverordnungen des Bundesrates – grundsätzlich die verfassungsrechtlichen Vorgaben einhalten (vgl. ausführlich SAXER, Art. 173, a.a.O., Rz. 68 ff.). Allerdings findet sich auch die Äusserung, eine umfassende Bindung sei "unzweckmässig" (SAXER, Art. 173, a.a.O., Rz. 71). Neben der sachlogischen Suspendierung des Legalitätsprinzips – ansonsten ja keine Rechtsgrundlage geschaffen werden müsste – sollen ausnahmsweise auch Notverordnungen *contra constitutionem* zulässig sein, etwa, soweit es kantonale Kompetenzen betrifft (BIAGGINI, a.a.O., Art. 173 Rz. 15). "Die Idee einer *umfassenden* und nicht bloss *grundsätzlichen* Bindung" sei "vernunftwidrig, wo es um Organisation und (bundesstaatliche) Zuständigkeiten sowie um weitere Prinzipien der Verfassung geht" (RALPH TRÜMPLER, Notrecht, Eine Taxonomie der Manifestationen und eine Analyse des intrakonstitutionellen Notrechts de lege lata und de lege ferenda, Diss. Zürich 2011, Zürich/Basel/Genf 2012, Rz. 315; ähnlich SAXER, Art. 173, a.a.O., Rz. 71, jeweils mit Hinweisen auf abweichende Äusserungen; enger wohl MERKER/CONRADIN, a.a.O., Rz. 59). Hinsichtlich der Bindung an Gesetzesrecht finden ähnliche Diskussionen statt (TRÜMPLER, a.a.O., Rz. 316 ff.).

27 Aus unserer Sicht ist fraglich, ob eine strikte Bindung des Notverordnungsrechts an Verfassung und Gesetz richtig ist. Es gehört gerade zu den Eigenheiten des Notrechts, dass Regeln, die in normalen Zeiten gelten, nicht vollumfänglich eingehalten werden können, kurzfristig die staatliche Handlungsfähigkeit und langfristig den demokratischen Rechtsstaat selbst wahren zu können. Entscheidend ist der Schutz der grundlegenden Werte der Verfassung. Punktuell müssen Ausnahmen (Massnahmen *contra constitutionem* und *contra legem*) zulässig sein. So ist weitgehend unbestritten, dass der Bundesrat unter Art. 185 Abs. 3 BV kantonale Kompetenzen an sich ziehen kann, um handlungsfähig zu bleiben (URS SAXER, Art. 185, in: Bernhard Ehrenzeller et al. [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich 2014, S. 2956 ff., Rz. 98, m.w.H.; TRÜMPLER, a.a.O., Rz. 315); weshalb das Parlament in diesem Punkt schlechter gestellt sein soll als der Bundesrat, leuchtet, insbesondere auch angesichts seiner erhöhten demokratischen Legitimation, nicht ein (vgl. SAXER, Art. 173, a.a.O., Rz. 72). Eine organisatorische Bestimmung kann keine höhere Bedeutung beanspruchen als die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen.

28 Ausserdem unterliegt das Parlament mit dem Dringlichkeitsrecht (Art. 165 BV) ohnehin geringeren Bindungen als der Bundesrat unter Art. 185 Abs. 3 BV (vgl. oben Ziff. 25). Zu beachten ist auch, dass Notverordnungen des Parlaments "nicht wesentlich schneller erlassen werden können" als Dringlichkeitsrecht; wird ihr Anwendungsbereich zu strikt gehandhabt, erweist sich Art. 173 Abs. 1 lit. c BV leicht als "verfassungsrechtliche Fehlkonstruktion" (TRÜMLER, a.a.O., Rz. 218; vgl. auch SAXER, Art. 173, a.a.O., Rz. 43). In beiden Fällen müssen Ausnahmen von der Verfassungs- und Gesetzesbindung im Umfang massvoll bleiben und sachlich qualifiziert gerechtfertigt sein.

4. Telefon- oder Videokonferenzen gestützt auf Gesetzgebung bei Dringlichkeit oder Notverordnungsrecht

29 Über den Einsatz von Telefon- oder Videokonferenzen anstelle von Ratsverhandlungen finden sich in den gesetzlichen Grundlagen keine Angaben. Die physische Präsenz der Mitglieder wird als selbstverständlich vorausgesetzt. Es finden sich zwar Differenzierungen, wie nahe ein Mitglied dem Ratssaal sein muss, um noch als anwesend zu gelten (vgl. oben Ziff. 8 f.). Anwesenheit meint aber immer physische Präsenz. Um Ratsverhandlungen durch Telefon- oder Videokonferenzen zu ersetzen, bedarf es einer entsprechenden gesetzlichen, allenfalls gar verfassungsrechtlichen (vgl. Art. 159 Abs. 1 BV) Grundlage. Zu prüfen ist, ob ein dringliches Bundesgesetz (Art. 165 BV) oder eine Notverordnung des Parlaments (Art. 173 Abs. 1 lit. c BV) taugliche Grundlagen für eine solche Regelung sein können.

30 Unbestritten dürfte sein, dass sich die Schweiz derzeit in einer *ausserordentlichen Lage* nach Art. 173 Abs. 1 lit. c BV befindet. Die Voraussetzungen für ein dringliches Bundesgesetz nach Art. 165 Abs. 1 BV sind damit *e maiore minus* offensichtlich gegeben. Fraglich kann aber sein, ob Eingriffe in die Organisation der Bundesversammlung sachlich abgedeckt sind.

31 Auf Bundesebene wird seit einigen Jahren die Diskussion geführt, ob auch *wirtschaftliche und soziale Notstände* ein Eingreifen unter Art. 185 BV rechtfertigen (vgl. ausführlich SAXER, Art. 185, a.a.O., Rz. 75 ff.; KÜNZLI, Art. 185, a.a.O., Rz. 36). Der Bundesrat hat die Kompetenz unter anderem zur Unterstützung der UBS in Anspruch genommen. Das Bundesgericht hat die Datenherausgabe ins Ausland durch die FINMA unter Art. 185 Abs. 3 BV als gedeckt erachtet (BGE 137 II 431 ff.). In der Lehre ist die Frage umstritten, doch tritt ein wesentlicher Teil der Lehre dafür ein, dass auch nicht-polizeiliche Schutzgüter erfasst sein sollen, so etwa die wirtschaftliche Existenz eines wesentlichen Teils der Bevölkerung (vgl. SAXER, Art. 185, a.a.O., Rz. 78, m.w.H.). Wir halten diese Ansicht für zutreffend, auf jeden Fall, wenn sie restriktiv verstanden wird und sich

- auf wirkliche Ausnahmefälle beschränkt. Entsprechend ist es auch der Bundesversammlung erlaubt, zu den eben genannten Zwecken Notverordnungen (Art. 173c BV) zu erlassen. Klar ist, dass die Bundesversammlung diese Zwecke mit dem Erlass eines dringlichen Bundesgesetzes (Art. 165 BV) verfolgen kann.
- 32 Zutreffend erscheint auch, dass die Bekämpfung eines Notstandes nicht allein auf diejenigen Sachverhalte gerichtet ist, die den Notstand bedingen, also vorliegend Einschränkungen der Bewegungsfreiheit zur Eindämmung der Übertragung der Krankheit. Der Bundesrat hat sich zulässigerweise auch mit weiteren Folgen der Krise beschäftigt, etwa die Regelung von Fristen im Verfahrensrecht (vgl. die Verordnung über den Stillstand der Fristen in Zivil- und Verwaltungsverfahren zur Aufrechterhaltung der Justiz im Zusammenhang mit dem Coronavirus [COVID-19] vom 20. März 2020, SR 173.110.4). Aus den gleichen Überlegungen muss das Parlament Fragen behandeln können, die seine Funktionsfähigkeit betreffen, da diese Problemstellungen unmittelbar durch den Notstand ausgelöst wurden.
- 33 Die Anwesenheit der Mitglieder der eidgenössischen Räte ist auf Verfassungsstufe geregelt. Mit Telefon- oder Videokonferenzen würde ein Verhandlungsablauf eingeführt, der mindestens von der Verfassung nicht vorgesehen ist, ihr allenfalls sogar direkt widerspricht. Konflikte bestehen auch zur Regelung, dass der Versammlungsort in Bern ist (Art. 32 Abs. 1 ParlG). Wir halten es für vertretbar, dass mindestens ein dringliches Bundesgesetz, nach unserer Ansicht auch eine Notverordnung des Parlaments, entsprechende Anpassungen des Parlamentsrechts vornehmen kann, und dies aus folgenden Gründen:
- 34 Die physische Anwesenheit der Ratsmitglieder ist kein Selbstzweck, sondern es geht um die *Legitimation von Verhandlungen und Entscheid*. Weshalb dies in einem anderen Format ausgeschlossen sein soll, erscheint mindestens nicht offensichtlich. Es steht ausser Frage, dass die technischen Anforderungen hoch sein müssen, damit jeder Missbrauch, etwa unzulässige Stellvertretungen, ausgeschlossen werden können. Eine Entscheidfindung in Telefon- oder Videokonferenzen muss auch die gleiche Glaubwürdigkeit wie jeder *prima vista* andere Entscheid der eidgenössischen Räte aufweisen – Voraussetzung dafür ist, dass die Rechte der Parlamentsmitglieder und die bestehenden Vorschriften über den Parlamentsbetrieb *so weit wie möglich* gewahrt bleiben. Dies gilt auch für Vorschriften auf der Stufe der Geschäftsreglemente, etwa für die Protokollierungsvorschriften (Art. 36 GRN; Art. 30 GRS). Das ist sicher eine hohe, aber auch nicht eine unüberwindbare Hürde.
- 35 Die Bundesversammlung berät derzeit über eine Revision des Aktienrechts (vgl. den Entwurf vom 23. November 2016, BBl 2017 683). In den Art. 701d ff. E-OR sehen die

Möglichkeit einer *virtuellen Generalversammlung* vor. Nach Art. 701e Abs. 2 E-OR ist sicherzustellen, dass die Identität der Teilnehmer feststeht (Ziff. 1), die Voten unmittelbar übertragen werden (Ziff. 2), jeder Teilnehmer Anträge stellen und sich an der Diskussion beteiligen kann (Ziff. 3) und das Abstimmungsergebnis nicht verfälscht werden kann (Ziff. 4). Art. 701f E-OR enthält zudem Regelungen für den Fall von technischen Problemen. Diese Regelungen (und ihre technische Implementierung) könnten als Leitlinie für die Sicherstellung der Glaubwürdigkeit einer virtuellen Ratssitzung und ihrer Beschlüsse dienen. Der Bundesrat hat diese Regelung in seiner Notverordnung für Gesellschaften sinngemäss vorweggenommen (Art. 6a COVID-19-Verordnung 2).

36 Weiter ist zu beachten, dass auch die geltende Praxis hinsichtlich Präsenzpflicht *Lockerungen* zulässt. Wenn heute akzeptiert wird, dass die Mitglieder der Räte ihre Anwesenheitspflicht ausserhalb des Ratssaales erfüllen können und zur Abstimmung gerufen werden (vgl. oben Ziff. 8 f.), erscheint fraglich, ob an Telefon- oder Videokonferenzen übertrieben hohe Anforderungen der Deliberation gestellt werden dürfen. Damit soll nicht verkannt werden, dass zur Deliberation auch der Austausch der Mitglieder in der Wandelhalle gehört; weshalb aber ein solcher nicht auch kontaktlos geschehen kann, ist nicht offensichtlich.

37 Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass auch eine Session unter den derzeitigen Bedingungen als verfassungsrechtlich belastet erscheint, weil sie potenziell diskriminierend wirkt und damit am Kern der demokratischen Repräsentation rührt (vgl. oben Ziff. 20). Telefon- oder Videokonferenzen beseitigen dieses Problem, werfen aber Fragen der Rechtssicherheit auf, weil die Anwendung von Art. 165 und Art. 173 Abs. 1 lit. c BV in Lehre und Praxis umstritten ist. Dies gilt insbesondere für den Erlass einer parlamentarischen Notverordnung (Art. 173 Abs. 1 lit. c BV), weil diesbezüglich teilweise eine umfassende Bindung an Verfassungsrecht (und z.T. auch Gesetzesrecht) postuliert wird (vgl. oben Ziff. 26). Auch bei Dringlichkeitsrecht (Art. 165 BV) wird der Begriff "keine Verfassungsgrundlage" teilweise sehr eng verstanden (vgl. oben Ziff. 25). Die eidgenössischen Räte stehen in diesem Sinne vor der Wahl zwischen letztlich zwei unbefriedigenden Lösungen.

38 Rechtlich kommen wir zum Schluss: Auf jeden Fall kann ein dringliches Bundesgesetz (Art. 165 BV), nach unserem Verständnis aber auch eine Notverordnung des Parlaments (Art. 173 Abs. 1 lit. c BV), vorsehen, dass die eidgenössischen Räte rechtmässig mittels Telefon- oder Videokonferenzen tagen können.

39 Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass der Beschluss über ein dringliches Bundesgesetz oder eine Notverordnung noch unter den bisherigen Vorausset-

zungen zu treffen wäre, also noch nicht mittels Telefon- oder Videokonferenzen erfolgen kann. Mit der Einführung einer solchen Grundlage dürfte gleichzeitig auch Art. 32 Abs. 2 ParlG abgedeckt sein (Wechsel des Versammlungsorts).

III. VERHANDLUNGEN DER KOMMISSIONEN

1. Grundlagen

40 Gemäss Art. 153 Abs. 1 BV setzt jeder Rat aus seiner Mitte Kommissionen ein (vgl. auch Art. 42 ParlG). Das Gesetz kann ihnen einzelne, nicht-rechtsetzende Befugnisse bzw. Aufgaben übertragen (Art. 153 Abs. 3 BV). Ihr "Kerngeschäft" (so BIAGGINI, a.a.O., Art. 153 Rz. 3) ist die Vorberatung der ihnen zugewiesenen Geschäfte zuhanden ihres Rates (Art. 44 Abs. 1 lit. a ParlG). In ihren Zuständigkeitsbereichen verfolgen sie die gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen (Art. 44 Abs. 1 lit. c ParlG), arbeiten Vorschläge aus (Art. 44 Abs. 1 lit. d ParlG) und sorgen für die Wirksamkeitsüberprüfung (Art. 44 Abs. 1 lit. e ParlG). Zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben und insbesondere ihres Initiativrechts sind die Kommissionen "nicht auf 'äussere Anstösse' angewiesen" (BIAGGINI, a.a.O., Art. 153 Rz. 3); ihnen kommt ein "Selbstbefassungsrecht" zu (Parlamentarische Initiative, Parlamentsgesetz, PG, Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 1. März 2001, BBI 2011, 3548; RUTH LÜTHI, Art. 44, in: Martin Graf et al. [Hrsg.], Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002, Basel 2014, S. 375 ff., BIAGGINI, a.a.O., Art. 153 Rz. 3).

41 Kommissionen haben Auskunftsrechte, Einsichtsrechte und Untersuchungsbefugnisse (Art. 153 Abs. 3 BV; vgl. Art. 45 ParlG). Sie können parlamentarische Initiativen, Vorstösse und Anträge einreichen (Art. 45 Abs. 1 lit. a ParlG). Das Initiativrecht ist bereits auf Verfassungsstufe verankert (Art. 160 Abs. 1 BV). Die Teilnahme an Kommissions-sitzungen ist – wie an Sitzungen des Plenums – Pflicht (Art. 10 ParlG).

42 Verfahrensrechtlich folgen die Kommissionen den "Verfahrensregeln ihres Rates, sofern das Gesetz oder das Geschäftsreglement nichts anderes vorsieht" (Art. 46 Abs. 1 ParlG). Sie befinden darüber, ob ausnahmsweise Anhörungen öffentlich durchzuführen sind (Art. 47 Abs. 2 ParlG) und sorgen für die angemessene Information der Öffentlichkeit (Art. 48 ParlG). Sie "koordinieren ihre Tätigkeit untereinander sowie mit den Kommissionen des anderen Rates, die dieselben oder ähnliche Fragen bearbeiten" (Art. 49 Abs. 1 ParlG).

43 Die Tätigkeiten der Kommissionen werden durch das Büro des jeweiligen Rates koordiniert. Dieses

— "bestimmt die Sachbereiche der ständigen Kommissionen" (Art. 9 Abs. 1 lit. b GRN; Art. 6 Abs. 1 lit. b GRS);

- "teilt den Kommissionen die Beratungsgegenstände mit einer Behandlungsfrist zur Vorberatung, zum Mitbericht oder zur abschliessenden Behandlung zu" (Art. 9 Abs. 1 lit. c GRN; Art. 6 Abs. 1 lit. c GRS);
- "sorgt für die Koordination der Tätigkeiten der Kommissionen" (Art. 9 Abs. 1 lit. d GRN; Art. 6 Abs. 1 lit. d GRS) und "entscheidet bei Kompetenzstreitigkeiten zwischen den Kommissionen" (Art. 9 Abs. 1 lit. d GRN);
- "legt den Jahressitzungsplan der Kommissionen fest" (Art. 9 Abs. 1 lit. e GRN; Art. 6 Abs. 1 lit. f GRS);
- "bestimmt die Mitgliederzahl der Kommissionen" (Art. 9 Abs. 1 lit. f GRN);
- "wählt auf Vorschlag der Fraktionen die Präsidentinnen und Präsidenten, die Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten sowie die Mitglieder der Kommissionen" (Art. 9 Abs. 1 lit. g GRN) bzw. "wählt die Präsidentinnen und Präsidenten, die Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten sowie die Mitglieder der Kommissionen" (Art. 6 Abs. 1 lit. g GRS); und
- "behandelt weitere Fragen der Organisation und des Verfahrens des Rates" (Art. 9 Abs. 1 lit. j GRN; Art. 6 Abs. 1 lit. j GRS).

44 Bei der Zuteilung der Sachbereiche (Art. 9 Abs. 1 lit. b GRN; Art. 6 Abs. 1 lit. b GRS) und der Beratungsgegenstände (Art. 9 Abs. 1 lit. c GRN; Art. 6 Abs. 1 lit. c GRS) sowie bei der Festlegung des Jahressitzungsplans (Art. 9 Abs. 1 lit. e GRN; Art. 6 Abs. 1 lit. f GRS) hört das Büro die Präsidentinnen und Präsidenten der Kommissionen an (Art. 9 Abs. 2 GRN; Art. 6 Abs. 2 GRS). Letztere planen die Kommissionsarbeiten (Art. 16 Abs. 1 GRN; Art. 12 Abs. 1 lit. a GRS). Allgemein sind die Ratsbüros für die "Leitung und für weitere ratseigene Angelegenheiten" zuständig (Art. 35 Abs. 1 ParlG).

45 Drei von der Koordinationskonferenz (= Büro des Nationalrates und Büro des Ständerates, Art. 37 Abs. 1 ParlG) gewählte Mitglieder der Büros beider Räte bilden die *Verwaltungsdelegation* (Art. 38 Abs. 1 ParlG). Ihr obliegt die oberste Leitung der Parlamentsverwaltung (Art. 38 Abs. 2 ParlG). Ausserhalb der Ratssäle verfügt die Verwaltungsdelegation über das Hausrecht (Art. 69 Abs. 1 ParlG).

2. **Telefon- oder Videokonferenzen gestützt auf Gesetzgebung bei Dringlichkeit oder Notverordnungsrecht**

46 Für die Anordnung von Telefon- oder Videokonferenzen kann auf die Ausführungen zum Plenum verwiesen werden. Ein dringliches Bundesgesetz (Art. 165 BV) oder eine Notverordnung des Parlaments (Art. 173 Abs. 1 lit. c BV) können Telefon- oder Video-

konferenzen vorsehen. Dies ist bei Kommissionen umso eher zulässig, als die Verfassung keine "Anwesenheit" verlangt. Auch Quoren bestehen für Kommissionen grundsätzlich nicht (BIAGGINI, a.a.O., Art. 159 Rz. 3) bzw. nur auf Gesetzesstufe (vgl. Art. 17a Abs. 3 u. Art. 92 Abs. 1 ParlG).

47 Nicht eingehend geprüft wurde hingegen die Frage, ob Kommissionen selbst eine Kommissionssitzung per Telefon- oder Videokonferenz beschliessen könnten, da zunächst einmal zu klären ist, ob Kommissionen nach dem Beschluss der Büros überhaupt verbindlich tagen dürfen (vgl. unten Ziff. 48 ff.). Prima vista wäre eine solche Kompetenz zur Herbeiführung verbindlicher Beschlüsse zweifelhaft, da sich keine Hinweise auf "Notverordnungs Kompetenzen der Kommissionen" ersichtlich sind.

3. Aussetzung von Kommissionssitzungen

48 Ratsbüros und Verwaltungsdelegation der eidgenössischen Räte haben beschlossen, dass derzeit alle Sitzungen, die nicht im Zusammenhang mit der Bewältigung der Corona-Krise, ausgesetzt werden (vgl. oben Ziff. 2).

49 Die Büros verfügen gegenüber den Kommissionen über eine *starke Stellung*, soweit man primär dem Wortlaut der Geschäftsreglemente folgt. Zu nennen sind namentlich die Festlegung derer Sachbereiche (Art. 9 Abs. 1 lit. b GRN; Art. 6 Abs. 1 lit. b GRS) und die Festlegung des Jahressitzungsplans (Art. 9 Abs. 1 lit. e GRN; Art. 6 Abs. 1 lit. f GRS). Zu beachten ist auch die Auffangkompetenz der Büros: Sie behandeln alle weiteren Fragen der Organisation und des Verfahrens des Rates (Art. 9 Abs. 1 lit. j GRN; Art. 9 Abs. 1 lit. j GRS). Dies legt nahe, dass es auch die Büros sind, die darüber entscheiden, ob Kommissionen derzeit noch tagen oder nicht. Die Umsetzung von Art. 6 Abs. 1 COVID-19-Verordnung 2 haben die Büros (zusammen mit der Verwaltungsdelegation) übernommen. Gestützt auf die vorstehenden Grundlagen erscheint dieser Entscheid nachvollziehbar.

50 Es fragt sich aber, ob der Entscheid juristisch tatsächlich korrekt ist. Kommissionen kommt im Parlamentsbetrieb fraglos eine "grosse Bedeutung" zu (statt vieler DANIELA THURNHERR, Art. 153, in: Bernhard Waldmann et. al [Hrsg.], Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basel 2015, S. 2332 ff., Rz. 4). Art. 44 ParlG (vgl. oben Ziff. 40) macht deutlich, dass die Kommissionen nicht einfach den "Jahressitzungsplan" (Art. 9 Abs. 1 lit. e GRN; Art. 6 Abs. 1 lit. f GRS) der ihnen zugewiesener Geschäfte abarbeiten, sondern selbstbestimmt das Umfeld beobachten, Wirksamkeitsprüfungen durchführen und politische Vorstösse lancieren. Art. 44 ParlG beinhaltet ein "Selbstbefassungsrecht" der Kommissionen (vgl. LÜTHI, a.a.O., Rz. 4 ff., 15 ff.; oben Rz. 40). Dies legt nahe, dass die "Leitung" der Büros in erster Linie administrativ zu verstehen ist, nicht aber die politische Führung der Kommissionen beinhaltet.

51 Interessanterweise wird die Rechtsstellung der Kommissionen umso stärker, je höher man die Normstufe heraufsteigt. Die Kommissionen sind *Verfassungsorgane* (Art. 153 BV). Die Verfassung sieht explizit ein Initiativrecht im Rat vor (Art. 160 Abs. 1 BV). Dieses wird augenscheinlich beschnitten, wenn Kommissionen bis zur Mai- und Junisession von jeder Kommissionstätigkeit (ausserhalb der Corona-Krise) ausgeschlossen sind. Auch auf Gesetzesstufe ist die Stellung der Kommissionen akzentuierter: Es sind die Kommissionen, die ihre Tätigkeiten untereinander und mit Kommissionen des anderen Rates koordinieren (Art. 49 Abs. 1 ParlG), woraus gefolgert werden kann, dass die Kommissionen für ihre eigene Tätigkeit zuständig sind, soweit mit den anderen Kommissionen keine Differenzen entstehen.

52 Ein anderes Bild zeichnen wie dargelegt die Geschäftsreglemente. Auf Gesetzesstufe findet sich die allgemeine Kompetenz der Büros zur Leitung des jeweiligen Rates (Art. 35 Abs. 1 ParlG); "Bestimmungen betr. die *Kompetenz der Büros als Leitungsorgane* finden sich im ParlG allerdings nur verstreut und relativ spärlich" (BORIS BURRI, Art. 35, in: Martin Graf et al. [Hrsg.], *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG)* vom 13. Dezember 2002, Basel 2014, S. 297 ff., Rz. 15). Die wesentlichen Leitungsbefugnisse finden sich erst auf Reglementsstufe (vgl. BURRI, a.a.O., Rz. 15 ff.). Auch mit Blick auf die Auffangkompetenz wird konstatiert, dass die Büros teilweise in eine "Grauzone" vorstossen (vgl. BURRI, a.a.O., Rz. 18). Wie dargelegt sollte mit Blick auf Art. 44 ParlG die Leitungsfunktion der Büros gegenüber den Kommissionen einschränkend verstanden werden.

53 Es ist dementsprechend fraglich, ob die Büros allein gestützt auf ihre (allgemeine) Leitungskompetenz und Bestimmungen unterhalb der Gesetzesstufe Massnahmen treffen können, welche die Kommissionen in der Wahrnehmung ihrer Rechte empfindlich treffen. Eine kritische Äusserung in diese Richtung findet sich auch in einem Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates (Parlamentarische Initiative, Geschäftsreglement des Nationalrates (GRN), Totalrevision, Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 10. April 2003, BBl 2003, 3468 ff., 3475):

"Die Kommission hat ferner geprüft, ob das Büro neu ermächtigt werden soll, die Durchführung zusätzlicher Kommissionssitzungen ausserhalb des Jahressitzungsplans (Bst. e) und die Einsetzung von Subkommissionen zu genehmigen. Die Kommission lehnt eine derartige Kompetenz des Büros ab, weil sie davon ausgeht, dass die Kommissionen selbst in der Lage sind, über die für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen organisatorischen Massnahmen zu entscheiden. Die Kommissionen sind Verfassungsorgane (Art. 153 BV), welchen das Parlamentsgesetz bestimmte Aufgaben und Rechte zuweist. Unter anderem haben die Kommissionen die Aufgabe, in eigener Initiative 'die gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen in ihren Zuständigkeitsbereichen' zu verfolgen und diesbezügliche Vorschläge auszuarbeiten (Art. 44 Abs. 1 Bst. c und d ParlG). Unter anderem ist ihnen ausdrücklich das Recht zugewiesen, Subkommissionen einzusetzen (Art. 45 Abs. 2 ParlG). Das Geschäftsreglement kann keine Kompetenz des Büros vorsehen, welche gesetzliche

Rechte der Kommissionen einschränkt und die Erfüllung gesetzlicher Aufgaben der Kommissionen behindern kann."

Wesentlich erscheint gerade auch der letzte Satz, wonach "das Geschäftsreglement keine Kompetenz des Büros vorsehen [kann], welche gesetzliche Rechte der Kommissionen einschränkt und die Erfüllung gesetzlicher Aufgaben der Kommissionen behindern kann".

- 54 Gegen eine extensive Auslegung der Kompetenzen der Büros spricht auch, dass die Annahme eigentlicher "Weisungsbefugnisse" eine "demokratiepolitisch fragwürdige ratsinterne Hierarchie begründen" würde (so MARTIN GRAF, Die Büros des Nationalrates und des Ständerates: Hierarchisch vorgesetzte Parlamentsleitungen oder Organe der Selbstorganisation des Rates?, Parlament 2/2015 14 ff., 16 f.). Eine solche Hierarchisierung gerät auch in einen möglichen Konflikt mit der grundsätzlichen Gleichordnung der Mitglieder der eidgenössischen Räte.
- 55 Selbstverständlich besteht in einem (komplexen) Ratsbetrieb ein ausgewiesenes Bedürfnis nach Koordination. Ob allerdings dazu die Suspendierung aller Kommissionsitzungen notwendig ist, erscheint uns mindestens fraglich, auch wenn "informelle Austausche" per Telefon- oder Videokonferenzen weiterhin zulässig sind. In diesem Sinne setzen wir hinter die Rechtmässigkeit des Entscheides des Büros ein Fragezeichen. Er findet zwar eine gewisse Abstützung in den Geschäftsreglementen der Räte, doch die Vereinbarkeit mit höherrangigem Gesetzes- und Verfassungsrecht ist zweifelhaft.
- 56 Dieser Schluss scheint uns auf jeden Fall dann zwingend, wenn die Kommissionen während mehrerer Monate keine verbindlichen Beschlüsse mehr treffen könnten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ja auch der Bundesrat seine Arbeit ausserhalb der Bewältigung der Corona-Krise soweit ersichtlich nicht ausgesetzt hat. Es entstünde damit eine seltsame Asymmetrie, dass Bundesrat und Bundesverwaltung weitgehend handlungsfähig blieben, auf der Seite des Parlaments dagegen wichtige Akteure fehlten. Ein solch weitreichender Entscheid über die Handlungsfähigkeit des Parlaments kann nicht von den Büros (und der Verwaltungsdelegation) getroffen werden.

IV. FAZIT

- 57 Ein dringliches Bundesgesetz (Art. 165 BV) kann vorsehen, dass die eidgenössischen Räte rechtmässig mittels Telefon- oder Videokonferenzen tagen können. Nach unserem Verständnis genügt auch eine Notverordnung des Parlaments (Art. 173 Abs. 1 lit. c BV), was aber rechtlich weniger eindeutig erscheint.
- 58 Es ist fraglich, ob Büros und Verwaltungsdelegation den Kommissionen Sitzungen verbieten können. Unzulässig wäre ein Verbot, welches mehrere Monate andauern würde, weil damit die Kommissionen in der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und Rechte empfindlich getroffen wären, was mit Art. 160 Abs. 1 BV und den Bestimmungen gemäss Parlamentsgesetz nicht vereinbar erscheint.

* * *



Prof. Dr. Felix Uhlmann



MLaw Martin Wilhelm