

KURZGUTACHTEN

zuhanden

**DER SOZIALDEMOKRATISCHEN FRAKTION
DER EIDGENÖSSISCHEN RÄTE**

betreffend

**SESSIONSABBRUCH UND EINBERUFUNG
ZU EINER AUSSERORDENTLICHEN SESSION**

erstellt von

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

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

Datum: 16. April 2020

I. AUSGANGSLAGE UND GUTACHTENSAUFTRAG

- 1 Am 15. März 2020 haben die Büros des National- und des Ständerats (Ratsbüros) auf Antrag der Verwaltungsdelegation beschlossen, aufgrund der rasch zunehmenden Verbreitung des Coronavirus die laufende Frühjahrsession vorzeitig abubrechen (Medienmitteilung der Verwaltungsdelegation vom 15. März 2020, abrufbar unter <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-vd-2020-03-15.aspx>). Die für die letzte Sessionswoche vorgesehenen Geschäfte blieben somit unbehandelt.
- 2 Zuvor hatte der Nationalrat am 9. März 2020 einen Antrag von Nationalrat Thomas Aeschi auf Unterbrechung der Session mit 155 zu 13 Stimmen bei 8 Enthaltungen abgelehnt. Anschliessend hatte die Verwaltungsdelegation am 13. März 2020 zwar beschlossen, die Session um die letzte Sitzung vom 20. März 2020 zu verkürzen, ansonsten aber an der Fortführung der Session festzuhalten (Medienmitteilung der Verwaltungsdelegation vom 13. März 2020, <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-vd-2020-03-13.aspx>).
- 3 Gestützt auf Art. 28 und Art. 34 Bundesgesetz über den Finanzhaushalt vom 7. Oktober 2005 (Finanzhaushaltgesetz, FHG, SR 611.0) hat der Bundesrat einen dringlichen Verpflichtungs- und mehrere dringliche Nachtragskredite in der Höhe von 30,7 Milliarden Franken beantragt. Die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (FinDel) genehmigte diese am 23. März 2020 (Medienmitteilung der FinDel vom 23. März 2020, <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-findel-2020-03-23.aspx>).
- 4 Am 23. März 2020 beantragte der Bundesrat gestützt auf Art. 151 Abs. 2 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101), Art. 2 Abs. 3 Bundesgesetz über die Parlamentsverwaltung (Parlamentsgesetz, ParlG, SR 171.10) und Art. 34 Abs. 4 FHG und "angesichts der beispiellosen Bedeutung der Massnahmen zur Bekämpfung des Corona-Krise" die Einberufung der Räte zu einer ausserordentlichen Session zur Behandlung der "Botschaft über den Nachtrag I zum Voranschlag 2020 (inkl. Nachmeldung)", wobei die Nachmeldung die Anträge zur Finanzierung der Massnahmen zur Bekämpfung der Corona-Krise enthält (Antrag des Bundesrats zur Einberufung einer ausserordentlichen Session, Schreiben an die Ratsbüros der beiden Räte vom 23. März 2020).
- 5 Am 25. März 2020 beantragten 31 Ständerätinnen und Ständeräte gestützt auf Art. 151 Abs. 2 BV i.V.m. Art. 2 Abs. 3 ParlG die Einberufung der Räte zu einer ausserordentlichen Session, deren Beratungsgegenstand "ausschliesslich die Corona-Krise, insbesondere Entwürfe des Bundesrates oder einer Kommission zu einem Erlass der Bun-

desversammlung" sein solle. Zu Gegenstand und Termin der ausserordentlichen Session hielt der Antrag weiter fest (Antrag auf Einberufung der Räte, Schreiben von 31 Ständerätinnen und Ständeräten an das Büro des Ständerates vom 25. März 2020):

"Nach Möglichkeit seien diese gemeinsam mit Beschlüssen gemäss Art. 28 Abs. 3 und [Art.] 34 Abs. 4 FHG sowie Art. 70 Abs. 2 MG zu traktandieren. Das Datum sei so festzusetzen, dass eine geordnete Vorberatung durch die Kommissionen möglich ist und die Räte anschliessend unter Berücksichtigung der hygienischen und logistischen Auflagen geordnet zusammentreten können. Vorzugsweise sei die vorgesehene Sondersession vom 4.–8.5. durch eine a.o. Session zu ersetzen."

6 Am 26. März 2020 beschlossen die Ratsbüros sowie die Verwaltungsdelegation, anstelle der geplanten Sondersession vom 4. bis am 8. Mai 2020 eine ausserordentliche Session durchzuführen (Medienmitteilung der Parlamentsdienste vom 26. März 2020, abrufbar unter <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-information-2020-03-26.aspx>). Thema der Session sind zunächst Geschäfte im Zusammenhang mit der Corona-Krise (Parlamentsdienste, Rechtsdienst / Sekretariat FK / Sekretariat WAK, Handlungsinstrumente der Kommissionen im Hinblick auf die ausserordentliche Session vom Mai 2020, abrufbar unter <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/handlungsinstrumente-kommissionen-ausserordentliche-session-mai-2020-d.pdf>, S. 1):

- Botschaft des Bundesrates zum Nachtrag I zum Voranschlag 2020 (20.007), abrufbar unter <https://www.efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/Finanzberichte/finanzberichte/nachtrag/nk1-2020.pdf.download.pdf/nk1-2020.pdf> (zum Geschäft gehört auch die in der Botschaft noch nicht enthaltene Nachmeldung zum Nachtrag I; vgl. S. 5 der Botschaft)
- Botschaft des Bundesrats zum Bundesbeschluss über den Assistenzdienst der Armee zugunsten der zivilen Behörden im Rahmen der Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus

7 Die ausserordentliche Session bleibt nicht auf die genannten Geschäfte beschränkt; die Kommissionen können den Ratsbüros weitere Beratungsgegenstände melden. Die FinDel genehmigte ausserdem am 8. April 2020 bereits einen Zusatzkredit für COVID-19-Solidarbürgschaften, der ebenfalls an der ausserordentlichen Session beraten werden soll (Medienmitteilung der FinDel vom 8. April 2020, abrufbar unter <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-findel-2020-04-08.aspx>). Die Ratsbüros werden am 1. Mai 2020 die Traktandenliste festlegen (Parlamentsdienste, a.a.O., S. 2).

8 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 der Abbruch der Session rechtens war bzw. ob dafür eine ausreichende Rechtsgrundlage existierte,
 - b) ob die geplante ausserordentliche Session nicht in der dritten Kalenderwoche nach der Einreichung des Begehrens auf Einberufung einer ausserordentlichen Session zwecks Genehmigung der dringlichen Kredite stattfinden müsste (Art. 28 Abs. 3 FHG).
- 9 Die Unterzeichnenden haben der Fraktion mit E-Mail vom 9. April 2020 einen ersten Entwurf übermittelt. Nach Rückmeldungen per E-Mail vom 10. und 14. April 2020 ist das Kurzgutachten in die vorliegende Form gebracht worden.
- 10 Das Kurzgutachten beschränkt sich mit Blick auf die Dringlichkeit auf die wesentlichen Quellen. In gewissen Fragen sind Vertiefungen angezeigt.

II. ABBRUCH DER FRÜHJAHRSSSESSION 2020

1. Zuständigkeiten nach Verfassung und Parlamentsgesetz

- 11 *Häufigkeit* und *Termine* der Sessionen von National- und Ständerat sind durch Verfassung und Gesetz nur rudimentär geregelt. Nach Art. 151 Abs. 1 BV sowie Art. 2 Abs. 1 ParlG haben sich National- und Ständerat *regelmässig* zu ordentlichen Sessionen zu treffen. Darüber hinaus können sich die Räte zu ausserordentlichen Sessionen (Art. 151 Abs. 2 BV und Art. 2 Abs. 3 ParlG) sowie zu Sondersessionen (Art. 2 Abs. 2 ParlG) treffen. In der Praxis finden die Sessionen in aller Regel gemäss der – durch den Erlass des Parlamentsgesetz ausser Kraft gesetzten – Regelung in Art. 1 Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse vom 23. März 1962 (Geschäftsverkehrsgesetz, SR 171.11) statt am letzten Montag des Monats November sowie am ersten der Monate März und Juni und nach dem eidgenössischen Betttag und dauern drei Wochen (vgl. GIOVANNI BIAGGINI, BV Kommentar, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2017, Art. 151 Rz. 4). Art. 33d Abs. 1 lit. a Geschäftsreglement des Nationalrates vom 3. Oktober 2003 (GRN, SR 171.13) folgt dieser Praxis insofern, als dass die Vorschrift bestimmt, dass sich der Nationalrat "in der Regel [...] an denselben Tagen wie der Ständerat zu den vier ordentlichen dreiwöchigen Sessionen der Bundesversammlung" versammelt (vgl. zum Ganzen auch BARBARA BRUN DEL RE, Art. 2, in: Martin Graf et al. [Hrsg.], Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002, Basel 2014, S. 26 ff., Rz. 12 ff.).
- 12 Die *Einberufung* der Räte liegt in der Zuständigkeit der Ratsbüros (Art. 33 Abs. 1 ParlG), wobei die aus den Büros von National- und Ständerat gebildete Koordinationskonferenz nach Art. 37 Abs. 2 ParlG festlegt, in welchen Kalenderwochen die ordentlichen und die ausserordentlichen Sessionen stattfinden (vgl. auch BORIS BURRI, Art. 37, in: Martin Graf et al. [Hrsg.], Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002, Basel 2014, S. 311 ff., Rz. 15). Da einerseits National- und Ständerat gemäss der Praxis sowie Art. 33d Abs. 1 lit. a GRN gleichzeitig tagen (Ausnahme: Sondersessionen, vgl. Art. 2 Abs. 2 ParlG), und andererseits die einzelnen Büros den Beschlüssen der Koordinationskonferenz zuzustimmen haben (Art. 37 Abs. 4 ParlG), müssen sich die Ratsbüros darüber verständigen, wann die ordentlichen und die ausserordentlichen Sessionen stattfinden.

13 Auch die *Traktandierung* liegt primär in der Zuständigkeit der Ratsbüros (Art. 9 Abs. 1 lit. a GRN; Art. 6 Abs. 1 lit. a Geschäftsreglement des Ständerates vom 20. Juni 2003 [GRS], SR 171.14). Wörtlich halten die Reglemente fest:

"[Das Büro] plant die Tätigkeiten des Rates und legt das Sessionsprogramm fest, unter Vorbehalt anders lautender Ratsbeschlüsse über die Beifügung oder Streichung einzelner Beratungsgegenstände."

14 Die entsprechenden Bestimmungen in den Geschäftsreglementen stützen sich auf Art. 35 Abs. 1 ParlG, der die Ratsbüros mit der "Leitung" des jeweiligen Rats sowie "weitere[n] ratseigene[n] Angelegenheiten betraut". Der Begriff der "Leitung" darf dabei aber nicht mit einer hierarchischen Überordnung gleichgesetzt werden; er steht in einem Spannungsverhältnis zum Grundsatz der Gleichberechtigung der Ratsmitglieder (vgl. MARTIN GRAF, Die Büros des Nationalrates und des Ständerates: Hierarchisch vorgesetzte Parlamentsleitungen oder Organe der Selbstorganisation des Rates?, Parlament 2/2015 14 ff., insb. 14 ff.). In diesem Sinne stellen Art. 9 Abs. 1 lit. a GRN und Art. 6 Abs. 1 lit. a GRS die Zuständigkeit der Ratsbüros für die Traktandierung unter den Vorbehalt abweichender Ratsbeschlüsse. Diese können in Form von Ordnungsanträgen (Art. 76 Abs. 1 und 2 ParlG) gestellt werden.

2. Abbruch gestützt auf die COVID-19-Verordnung 2?

a) Sessionen als Versammlungen

15 Als zulässig erscheint der von den Ratsbüros beschlossene Abbruch der Session, soweit davon ausgegangen wird, dass das Verbot des Bundesrates (Art. 6 Abs. 1 Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus vom 13. März 2020 [COVID-19-Verordnung 2, SR 818.101.24]) auch die Sessionen des Parlaments erfasst. In diesem Fall wäre im Entscheid der Ratsbüros einzig der *Vollzug* der entsprechenden Bestimmung zu sehen.

16 Gemäss Art. 6 Abs. 1 COVID-19-Verordnung 2 ist es "verboten, öffentliche oder private Veranstaltungen, einschliesslich Sportveranstaltungen und Vereinsaktivitäten durchzuführen". Der Verordnungsgeber präzisiert den Begriff der Veranstaltungen nicht weiter und sieht im Gegensatz zu früheren Fassungen der Verordnung auch davon ab, die Anzahl Teilnehmende festzulegen.

17 Die 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, 08.00 (im Folgenden: "Erläuterungen"), S. 5, umschreiben den Begriff der Veranstaltung wie folgt:

"Eine öffentliche oder private Veranstaltung nach Absatz 1 ist ein zeitlich begrenztes, in einem definiertem Raum oder Perimeter stattfindendes und geplantes Ereignis, an dem

mehrere Personen teilnehmen. Dieses Ereignis hat in aller Regel einen definierten Zweck und eine Programmfolge mit thematischer, inhaltlicher Bindung. Die Organisation des Ereignisses liegt in der Verantwortung eines Veranstalters, einer Person, Organisation oder Institution.

Beispiele: Konzerte, Kongresse, Theater, Kinos, Zirkus, Parties, Sportveranstaltungen, Fasnacht, Demonstrationen, Quartier-/Dorffeste, Jahr- und Lebensmittelmärkte, Firmenjubiläen, Gottesdienste, Beerdigungen, Generalversammlungen (siehe Art. 6 Abs. 2 und 3), Tage der offenen Türe, Kurse von Fahrschulen.

Nicht unter diese Bestimmung fallen Veranstaltungen im kleinen privaten Rahmen, z.B. ein Geburtstagsessen oder ein Fondueabend. Jedoch sind auch bei diesen Veranstaltungen wenn immer möglich die Empfehlungen des BAG betreffend Hygiene und sozialer Distanz einzuhalten.

Ebenfalls nicht erfasst vom Geltungsbereich dieser Norm sind die private, nachbarschaftliche und familiäre Betreuung sowie das gemeinsame Spielen von Kindern. Dabei sollte jedoch darauf geachtet werden, dass die Anzahl Kinder, welche miteinander spielen oder betreut werden, nicht zu gross ist. Empfohlen wird im Sinne einer Orientierungshilfe, dass sich nicht mehr als 5 Kinder gleichzeitig an einem bestimmten Ort zusammen aufhalten."

- 18 Sowohl der Wortlaut der Verordnung wie auch die Erläuterungen erfassen grundsätzlich auch die Sitzungen politischer Gremien. Die Sitzungen sind ein "zeitlich begrenztes, in einem definiertem Raum oder Perimeter stattfindendes und geplantes Ereignis, an dem mehrere Personen teilnehmen"; auch ein "Zweck" und eine "Programmfolge" sowie die Verantwortung einer "Institution" sind gegeben. Die Verordnung des Bundesrates ist auf die Eindämmung von Übertragungsketten gerichtet (Art. 2 Abs. 2 lit. b COVID-19-Verordnung 2), was dafür spricht, den Begriff der Veranstaltung weit zu verstehen. Die Sitzungen der Bundesversammlung sind somit Veranstaltungen im Sinne von Art. 6 Abs. 1 COVID-19-Verordnung 2 und werden vom Verbot an sich erfasst.

b) Ausnahme für die Verwaltung (Art. 6 Abs. 3 lit. j COVID-19-Verordnung 2)?

- 19 Art. 6 Abs. 3 COVID-19-Verordnung 2 nimmt gewisse Einrichtungen und Veranstaltungen nach Art. 6 Abs. 2 COVID-19-Verordnung 2 (richtigerweise wohl nach Art. 6 Abs. 1 und Abs. 2 COVID-19-Verordnung 2) vom Verbot aus. Zu den Ausnahmen gehören auch die "öffentliche Verwaltung" (Art. 6 Abs. 3 lit. j COVID-19-Verordnung 2). Die Erläuterungen enthalten zu diesem Begriff keine weiteren Ausführungen bzw. beschränken sich auf die Nennung zweier Beispiele (Gemeindeverwaltung, Polizeiposten, vgl. Erläuterungen, S. 6).

- 20 Rein vom Wortlaut "Verwaltung" (als Verwaltungsbehörden, vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich 2016, Rz. 10 ff.) sowie aus dem Blickwinkel des systematischen Zusammenhangs von Art. 6 Abs. 3 COVID-19-Verordnung 2, der im Wesentlichen auf Verkäufe und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs zugeschnitten ist, erscheint fraglich, ob die Ausnahme auch den Gesetzgeber erfassen soll. Der Begriff "Verwaltung" ist enger als z.B. der

Begriff "kantonale Behörden", der etwa in Art. 7 Abs. 1 COVID-19-Verordnung 2 verwendet wird. Die Frage kann aber offengelassen werden, da in jedem Fall der Entscheid über die Durchführung einer Session der Bundesversammlung nicht bei der Exekutive liegen kann.

c) Zuständigkeit der Bundesversammlung

21 Gemäss Art. 7 lit. a COVID-19-Verordnung 2 kann die "zuständige kantonale Behörde [...] Ausnahmen von den Verboten nach den Artikeln 5 und 6 bewilligen, wenn [...] überwiegende öffentliche Interessen dies gebieten [...]". Die Erläuterungen halten dazu fest (Erläuterungen, S. 7):

"Das Verhältnismässigkeitsgebot gebietet es, eine Einzelfallbetrachtung durch die Vollzugsbehörden für bestimmte Situationen zu ermöglichen. Dies deshalb, weil sonst die Gefahr besteht, dass insbesondere die grundrechtlich geschützte Durchführung von Versammlungen (vgl. Art. 22 BV) gänzlich verboten wird, bei denen eine Verbreitung des Coronavirus ausgeschlossen oder unwahrscheinlich wäre. Die grundsätzlichen Verbote werden deshalb mit einer Ausnahmemöglichkeit ergänzt."

22 Ob dabei auch an eidgenössische Behörden gedacht wurde und wer in diesem Fall zuständig ist, erschliesst sich aus den Erläuterungen nicht. Es dürfte aber kein Zweifel daran bestehen, dass an der demokratischen Abstützung der nationalen Notmassnahmen ein eminentes öffentliches Interesse besteht und auch sonst die Bundesversammlung in diesen schwierigen Zeiten gefordert ist. Diese Interessen sind geeignet, die gesundheitspolizeilichen Bedenken zu überwiegen, insbesondere wenn ein geeignetes Schutzkonzept angewendet wird, welches für die Erteilung der Ausnahmegenehmigung ebenfalls erforderlich ist (Art. 7 lit. b COVID-19-Verordnung 2).

23 In der Sache scheint uns klar, dass das Parlament für die Frage der Durchführung seiner Sessions 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). Es darf aber gerade mit Blick auf die Befugnisse Parlaments, selbst Notverordnungsrecht (Art. 173 Abs. 1 lit. c BV) oder Dringlichkeitsrecht (Art. 165 BV) zu erlassen sowie Notverordnungsrecht des Bundesrates zu genehmigen (Art. 7d Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997, RVOG, SR 172.010, und Art. 28 FHG), nicht sein, dass es der Bundesrat oder eine ihm unterstellte Verwaltungsbehörde ist, die über die Versammlungen der eidgenössischen Räte entscheidet. Die Exekutive hätte es im Fall eines Notstandes ansonsten in der Hand, die geforderte Genehmigung 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. Aus diesem Grund muss die Kompetenz zur Durchführung der Sessions der eidgenössischen Räte bei diesen

selbst liegen. Gleiches gilt im Übrigen auch für die Judikative, die gegen Notverordnungen des Bundesrates (inzidenten) 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, Zürich, 19. März 2020, abrufbar unter <https://www.ius.uzh.ch/de/staff/professorships/alphabetical/uhlmann.html>, Rz. 12 ff.). 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.

- 24 Aus diesen Überlegungen kann der Abbruch der Session nicht als blosser Vollzug der COVID-19-Verordnung 2 verstanden werden. Vielmehr ist es das Recht – und die Pflicht – der Bundesversammlung, über die Frage der Weiterführung oder des Abbruchs der Session einen eigenständigen Entscheid zu fällen.

3. Abbruch durch die Ratsbüros, Korrekturmöglichkeit durch die Räte

- 25 Die Frage des Abbruchs einer Session ist gesetzlich nicht ausdrücklich geregelt. Auch Abweichungen vom Sessionsrhythmus sind durch Lehre und Praxis soweit ersichtlich nicht geklärt. Die langjährige, gefestigte Praxis sowie die Formulierung von Art. 151 Abs. 1 BV und Art. 2 Abs. 1 ParlG ("regelmässig"; vgl. dazu auch BIAGGINI, a.a.O., Art. 151 Rz. 3, nach dem die Bestimmung sicherstellt, "dass die Einberufung des Parlaments *nicht im Belieben* von Politik oder Behörden steht"; sowie BRUN DEL RE, a.a.O., Rz. 13) sowie von Art. 33d Abs. 1 GRN ("in der Regel") legen nahe, dass die Ratsbüros nur, aber immerhin *aus guten Gründen* Abweichungen vom üblichen Sessionsrhythmus beschliessen dürfen.

- 26 Zu beachten ist, dass die Traktandierung unter Vorbehalt eines abweichenden Entscheides des Rates steht. Wörtlich ist in den Reglementen zu lesen: "[Das Büro] plant die Tätigkeiten des Rates und legt das Sessionsprogramm fest, unter Vorbehalt anders lautender Ratsbeschlüsse über die Beifügung oder Streichung einzelner Beratungsgegenstände" (vgl. oben Ziff. 13). Klar ist, dass die Räte das letzte Wort über die Beratungsgegenstände haben. Über die Einberufung der Session findet sich keine vergleichbare Bestimmung – was aber insofern einleuchtet, dass die Räte in diesem Zeitpunkt ja gar nicht entscheiden können. Denkbar wäre immerhin, dass die Räte die zukünftigen Sessionen bestimmen, wofür eine explizite Grundlage fehlt. Die Rechte der Räte sind auf den Inhalt, nicht auf die Zeiten der Sessionen gerichtet.

- 27 Der Abbruch einer Session betrifft beide Gesichtspunkte. Einerseits ist im Abbruch der Session eine Änderung der Traktandenliste zu erblicken, die nach Art. 9 Abs. 1 lit. a GRN und Art. 6 Abs. 1 lit. a GRS unter dem Vorbehalt abweichender Ratsbeschlüsse besteht. Andererseits geht der Abbruch einer Session über eine Änderung der Traktandenliste hinaus und ist sachlich näher bei der Einberufung bzw. Nichteinberufung. Für Letzteres wiederum geht aus dem Parlamentsgesetz und den Geschäftsreglementen von National- und Ständerat die Zuständigkeit der Ratsbüros, nicht aber der Räte hervor.
- 28 Sachlich leuchtet allerdings nicht ein, wieso die Räte im Falle *weiterreichender Beschlüsse* wie der Einberufung oder des Abbruchs einer Session Entscheide ihrer Ratsbüros nicht korrigieren dürfen, während sie dies bei weniger weitreichenden Beschlüssen wie jenen über die Traktanden dürfen. Auf jeden Fall sind im Falle eines Abbruchs ihre Befugnisse zur Setzung der Traktanden tangiert. Die Ratsmitglieder können den Entscheid des Büros nicht mehr korrigieren, was aus unserer Sicht nicht zulässig sein kann. Dafür spricht auch der Grundsatz der Gleichberechtigung der Ratsmitglieder (vgl. oben Ziff. 14). Aus unserer Sicht dürfen die Büros eine Session nicht abbrechen, ohne dass die Räte noch eingreifen können.
- 29 Fragen kann man sich, ob nicht bereits der originäre Entscheid durch die Räte hätte gefällt werden müssen. Der Abbruch einer Session ist gesetzlich nicht geregelt. Nimmt man diesbezüglich eine Lücke an, liegt nahe, dass eine nicht geregelte Frage des Ratsbetriebs durch das Plenum zu entscheiden ist. Dafür spricht im Übrigen auch der Bedarf nach Legitimität eines ohne Zweifel bedeutenden Entscheides. Die Frage kann aber offengelassen werden.

4. Kompetenz der Büros aufgrund der Dringlichkeit?

- 30 Zu prüfen bleibt die Frage, ob aufgrund besonderer Dringlichkeit der Entscheid über den Abbruch allein von den Ratsbüros gefällt werden durfte. Grundsätzlich ist unbestritten, dass Behörden im Falle der unvorhergesehenen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit wie auch von Leib und Leben Massnahmen treffen können müssen, die zwar im Einklang mit rechtsstaatlichen Grundsätzen bzw. den Grundrechten stehen, aber nicht den ordentlichen Zuständigkeiten entsprechen. Lehre und Rechtsprechung haben hierzu die Figur der *polizeilichen Generalklausel* entwickelt. Verfassungsrechtlich normiert ist diese hinsichtlich der Einschränkung von Grundrechten in Art. 36 Abs. 1 Satz 3 BV und hinsichtlich des Notverordnungsrechts des Bundesrats in Art. 185 Abs. 3 BV (differenzierend und m.w.H. DAVID RECHSTEINER, *Polizeiliche Generalklausel und Notverordnungsrecht des Bundesrates*, Sicherheit & Recht 3/2016, 143 ff.). Die

Anwendung der polizeilichen Generalklausel setzt die Gefährdung eines fundamentalen Rechtsguts, eine schwere und unmittelbare Gefahr für dieses, die zeitliche Dringlichkeit eines staatlichen Eingreifens zur Abwendung der Gefahr, die Subsidiarität zu gesetzlich geregelten Massnahmen, die Verhältnismässigkeit der gewählten Massnahmen sowie die Zuständigkeit der anordnenden Behörde gegeben sein (eingehend und m.w.H. RECHSTEINER, a.a.O.; ANDREAS ZÜND/CHRISTOPH ERRASS, Die polizeiliche Generalklausel in der Schweiz, ZBJV 147 [2011], 261 ff.).

- 31 Unbestritten dürfte sein, dass angesichts des hohen Risikos von Infektionen mit dem Coronavirus und dessen Gefährlichkeit eine schwere Gefahr für fundamentale Rechtsgüter, nämlich Leib und Leben der betroffenen Parlamentsmitglieder und des Personals der Bundesversammlung sowie die mittelfristige Funktionsfähigkeit des Parlaments und damit des Demokratieprinzips bestand. Gute Gründe, die ein Abweichen vom ordentlichen Sessionsrhythmus rechtfertigen, lagen zumindest angesichts der räumlichen Situation im Bundeshaus vor. Nicht ersichtlich ist auch eine gesetzliche Regelung, die in einem solchen Fall zur Anwendung käme.
- 32 Klar erscheint zunächst auch, dass das Parlament in der Lage sein muss, laufende Sessionen abubrechen oder zumindest zu sistieren, wenn deren Weiterführung seine künftige Handlungsfähigkeit oder fundamentale Rechtsgüter in Frage stellt, so etwa im Falle akuter terroristischer Bedrohungen. Der Bundesrat erscheint wie dargelegt aus Gründen der Gewaltentrennung nicht geeignet, um eine derartige Einschränkung zu beschliessen. Soweit diesbezüglich eine Lücke angenommen wird, liegt es nahe, dass eine solche Zuständigkeit bei den Büros der Räte liegt. Sie haben eine hinreichend kleine und damit handlungsfähige Besetzung und sind allgemein zur Leitung aufgerufen (vgl. oben Ziff. 14).
- 33 Fraglich ist jedoch, ob die abzuwendende Gefahr derart unmittelbar und damit ein Abbruch der Session derart dringlich war, dass den Büros nur die Möglichkeit blieb, die Räte quasi vor vollendete Tatsachen zu stellen. Denkbar wäre gewesen, dass den Räten noch eine Versammlungsmöglichkeit geboten worden wäre, um genau in diesem Punkt eine anderslautende Entscheidung zu treffen bzw. auf die Entscheidung von Anfang derselben Woche, die noch unter anderen Voraussetzungen getroffen wurde, zurückzukommen. Wären die Räte mit dem Abbruch einverstanden gewesen, hätten sie dieser Sitzung – trotz grundsätzlicher Pflicht zur Teilnahme (Art. 10 ParlG) – fernbleiben können, allenfalls mit der Folge, dass die Beschlussfähigkeit gar nicht erreicht worden wäre (Art. 159 Abs. 1 BV). Rein praktisch hätte sich vermutlich rasch abgezeichnet, ob ein Vorstoss auf Weiterführung der Session eine Chance gehabt hätte, so dass die gesundheitlichen Risiken begrenzt erscheinen.

- 34 Gegen die Bejahung der Dringlichkeit spricht damit tendenziell auch die Tatsache, dass der Nationalrat Anfang derselben Woche sich noch gegen einen Abbruch der Session ausgesprochen hatte. Dies bedeutet, dass sich die Ausgangslage derart geändert haben musste, dass der – *nota bene* klare – Entscheid unbeachtlich war. Massstab muss sein, dass sich die Dringlichkeit derart präsentierte, dass jeder Einbezug des Plenums ausgeschlossen war (wie dies etwa im Fall eines drohenden Terrorangriffs der Fall wäre). Die Klärung dieser Frage bedürfte allenfalls einer weitergehenden Aufarbeitung des genauen Sachverhalts; es ist aber nach unserem Kenntnisstand zu bezweifeln, dass die Voraussetzungen erfüllt sind: Seit dem Entscheid des Nationalrates war zwar ein weiterer Anstieg der Infektionen mit dem Coronavirus zu verzeichnen, doch blieb dieser im Rahmen der dem Entscheid des Nationalrats vorausgehenden Tage. Auch hatte der Bundesrat bereits am Freitag vor dem Entscheid zum Abbruch der Session die Versammlungsfreiheit einschränkende Massnahmen beschlossen. Ein generelles Versammlungsverbot erliess er erst am Tag danach; das Verbot der Bildung einer Gruppe von mehr als fünf Personen erst am 20. März. Die Massnahmen des Bundesrats binden das Parlament bzw. die Parlamentsmitglieder nach unserer Auffassung zwar nicht, spielen für die Interessenabwägung aber eine wesentliche Rolle. Insgesamt bezweifeln wir, dass die Büros vorliegend die Polizeigeneralklausel anrufen konnten, um die Session abzubrechen.
- 35 Fraglich erscheint auch, ob nicht eine *Sistierung* der Session bis zur Vorkehrung der zu einer Weiterführung nötigen Schutzmassnahmen als milderer Mittel zur Verfügung gestanden hätte. Es hätte in Ruhe geprüft werden können, ob ein geeignetes Schutzkonzept ausreichend gewesen wäre. Auch hätte eine Sistierung auf einer symbolischen Ebene verdeutlicht, dass das Parlament seine Aufgaben auch in der bestehenden ausserordentlichen Lage weiterhin wahrnimmt und wahrnehmen soll.
- 36 Im Ergebnis erscheint der Abbruch der Session aus unserer Sicht nicht als gerechtfertigt. Allerdings ist nicht zu übersehen, dass der Entscheid dazu unter grossem Zeitdruck gefällt werden musste und die Situation zum damaligen Zeitpunkt als äusserst volatil angesehen werden musste. Wäre die Session, wenn auch nur kurz, weitergeführt worden und wären Mitglieder der Räte erkrankt, wäre dadurch die Handlungsfähigkeit der Bundesversammlung letztlich stärker beeinträchtigt worden. Zudem waren die Rechtsfragen in dieser Form neu. Unsere Einschätzung ist deshalb insbesondere als Empfehlung für die Handhabung zukünftiger Fälle zu verstehen – sollten die Räte die Frage nicht ohnehin durch Anpassung der Rechtsgrundlagen klären.

III. EINBERUFUNG DER AUSSERORDENTLICHEN SESSION

1. Einberufung nach Parlamentsgesetz

37 Gemäss Art. 2 Abs. 3 ParlG kann ein Viertel der Mitglieder eines Rates oder der Bundesrat die Einberufung der Räte zu einer ausserordentlichen Session verlangen. Diese Bestimmung stimmt fast wortgleich mit Art. 151 Abs. 2 BV überein. Neben dem Bundesrat können also 50 Mitglieder des Nationalrats oder 12 Mitglieder des Ständerats die Einberufung verlangen (BIAGGINI, a.a.O., Art. 151 Rz. 9). "Funktion der Verfassungsbestimmung ist es, dem [Bundesrat] oder einer Ratsminderheit die Mitbestimmung der parlamentarischen Agenda zu ermöglichen" (BRUN DEL RE, a.a.O., Rz. 18). Das Einberufungsrecht ist ein "parlamentarisches Minderheitenrecht" und nicht an "sachliche Voraussetzungen" gebunden (BIAGGINI, a.a.O., Art. 151 Rz. 9).

38 Beratungsgegenstände einer ausserordentlichen Session können sein "Entwürfe des Bundesrates oder einer Kommission der Bundesversammlung zu einem Erlass der Bundesversammlung" (Art. 2 Abs. 3 lit. a ParlG), "in beiden Räten eingereichte gleich lautende Motionen" (Art. 2 Abs. 3 lit. b ParlG), "Wahlen" (Art. 2 Abs. 3 lit. c ParlG) und "Erklärungen des Bundesrates oder in beiden Räten eingereichte gleich lautende Entwürfe für Erklärungen des Nationalrates und des Ständerates" (Art. 2 Abs. 3 lit. d ParlG).

39 Es sind, auch wenn das Begehren nur von Ratsmitgliedern eines Rates ausgeht, "*zwingend beide Räte* einzuberufen, da die Räte in der Lage sein müssen, Beschlüsse zu fassen" (BIAGGINI, a.a.O. Art. 151 Rz. 11). Die Sessionen der beiden Räte müssen in der Regel in der gleichen Woche stattfinden (Art. 2 Abs. 4 ParlG). Ausnahmen erfordern besondere Gründe; wie etwa Einschränkungen, die sich durch die zeitliche Verfügbarkeit eines Bundesratsmitgliedes ergibt (BRUN DEL RE, a.a.O., Rz. 21). Die Einberufung obliegt den Büros (Art. 33 Abs. 1 ParlG), denen betreffend dem "Ob" der Durchführung kein Ermessen zusteht, hingegen betreffend Zeitpunkt, Dauer und Traktanden (DANIELA THURNHERR, Art. 151 BV, in: Bernhard Waldmann et. al [Hrsg.], Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basel 2015, S. 2320 ff., Rz. 14; BIAGGINI, a.a.O., Art. 151 Rz. 11). Nur im Fall eines Truppenaufgebots für den Aktivdienst ist die Bundesversammlung "unverzüglich" einzuberufen (Art. 185 Abs. 4 BV).

40 Art. 2 Abs. 3 und Abs. 4 ParlG gehen in der heute geltenden Fassung auf eine Revision zu Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlamentes zurück und sind seit 25. November 2013 in Kraft (AS 2013 3687). Gemäss dem Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 29. August 2011 soll mit den Anpassungen sichergestellt werden, dass in beiden Räten entsprechende Beratungsgegen-

stände behandlungsreif sind (Parlamentarische Initiative, Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlaments, Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 29. August 2011, BBI 2011 6793 ff., 6795):

"Ein Begehren zur Einberufung einer ausserordentlichen Session soll neu bestimmte Beratungsgegenstände bezeichnen müssen, die in beiden Räten hängig sind. [...]"

Der Zweck dieser Session besteht nicht darin, dass in einem Rat eine allgemeine Aussprache stattfinden kann, sondern dass beide Räte übereinstimmende Beschlüsse fassen können [...]"

Verhindert werden namentlich Leerläufe, wie wenn etwa der Ständerat einberufen wurde, nur um festzustellen, dass es nichts zu beraten gab (BRUN DEL RE, a.a.O., Rz. 12). Nicht geändert wurde die Zuständigkeit der Büros zur Festlegung des Termins; "wie bisher bleiben die Ratsbüros auch frei bei der Festlegung des Zeitpunkts der ausserordentlichen Session" (BBI 2011 6793 ff., 6809).

2. Einberufung nach Finanzhaushaltsgesetz

41 Art. 28 Abs. 1 Satz 1 FHG erlaubt dem Bundesrat, die Ermächtigung zur Inangriffnahme eines Vorhabens schon vor der Bewilligung des erforderlichen Verpflichtungskredites erteilen, wenn die Ausführung "keinen Aufschub" erträgt. Notwendig ist dafür die vorgängige Zustimmung der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (Art. 28 Abs. 1 Satz 2 FHG). Die dringliche Verpflichtung ist der Bundesversammlung zur nachträglichen Genehmigung vorzulegen (Art. 28 Abs. 2 FHG). Art. 28 Abs. 3 FHG lautet:

"Überschreitet die dringliche Verpflichtung 500 Millionen Franken und wird für ihre nachträgliche Genehmigung innert einer Woche nach der Zustimmung der Finanzdelegation die Einberufung der Bundesversammlung zu einer ausserordentlichen Session verlangt, so findet diese in der dritten Kalenderwoche nach der Einreichung des Begehrens für die Einberufung der Session statt."

42 Eine analoge Bestimmung zu Art. 28 FHG für dringliche Nachträge findet sich in Art. 34 FHG. Bei Aufwänden oder Investitionsausgaben von über 500 Millionen Franken ist auch hier in der dritten Woche nach Einreichung eines entsprechenden Begehrens eine ausserordentliche Session einzuberufen (Art. 34 Abs. 4 FHG).

43 Die heutigen Fassungen von Art. 28 und Art. 34 FHG gehen auf die parlamentarische Initiative zur Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen zurück. Sie sind in Kraft seit 1. Mai 2011 (AS 2011 1381). Im Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 5. Februar 2010 werden sie wie folgt begründet (BBI 2010 1563 ff., 1579):

"Dieses neue Verfahren soll dazu führen, dass der Bundesrat in stärkerem Ausmass als bisher veranlasst wird, sein ausserordentliches Vorgehen gebührend zu rechtfertigen. Indem die Bundesversammlung schneller zum Zug kommt, wird sie je nach Umständen des einzelnen Falls in geringerem Ausmass vor ein «fait accompli» gestellt, indem zwar vorläufig freigegebene, aber noch nicht ausgeführte Zahlungen gegebenenfalls noch gestoppt werden könnten."

44 Aus dem Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates geht weiter hervor (a.a.O., 1588, 1590), dass die Regelung in Art. 28 Abs. 3 bzw. Art. 34 Abs. 4 FHG bezweckt, dass dringliche Verpflichtungs- bzw. Nachtragskredite "so rasch wie möglich die nötige nachträgliche Legitimation erhalten [sollen], falls diese Kredite *politisch umstritten sind* [Hervorhebung nur hier]." Die Länge der Frist wird wie folgt begründet (a.a.O., 1588, 1590):

"Diese Fristsetzung dient einerseits dem Ziel einer raschen demokratischen Legitimierung des Verpflichtungskredites, verhindert aber andererseits auch eine zu schnelle Einberufung, welche verunmöglichen würde, dass die Räte und die vorberatenden Kommissionen qualitativ hinreichende Entscheidungsgrundlagen in den drei Amtssprachen erhalten."

45 Keine Erläuterungen finden sich soweit ersichtlich zum Verhältnis des Einberufungsrecht nach FHG zu jenem nach dem Parlamentsgesetz. Bei dessen Revision wurde immerhin kurz das Einberufungsrecht nach dem Finanzhaushaltsgesetz thematisiert. Im Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates wird festgehalten (BBI 2011, 6793 ff., 6810):

"Eine ausserordentliche Session muss ausserdem auch einberufen werden, wenn die Voraussetzungen von Artikel 28 Absatz 3 oder Artikel 34 Absatz 4 Finanzhaushaltsgesetz (FHG; SR 611.0) erfüllt sind (nachträgliche Genehmigung dringlicher finanzieller Verpflichtungen über 500 Millionen Franken)."

46 Die in diesem Bericht gewählte Formulierung verdeutlicht, dass auch in Anwendung von Art. 28 Abs. 3 bzw. Art. 34 Abs. 4 FHG eine ausserordentliche Session i.S.v. Art. 2 Abs. 3 ParlG bzw. Art. 151 Abs. 2 BV einberufen wird. Dasselbe geht auch aus dem Umstand hervor, dass Art. 28 Abs. 2 und Art. 34 Abs. 4 FHG – als *leges speciales* – einzig besondere Einberufungsgründe und *-fristen* statuieren. Hingegen ergibt sich etwa das nötige Quorum zur Einberufung auch in Anwendung dieser Bestimmungen aus Art. 2 Abs. 3 ParlG bzw. Art. 151 Abs. 2 BV. Ebenso ist Art. 2 Abs. 4 ParlG anwendbar, wonach die Sessionen der beiden Räte in der Regel in derselben Woche stattzufinden haben.

47 Nach dem Wortlaut der genannten Bestimmungen kann auch der Bundesrat gestützt auf das FHG eine ausserordentliche Session einberufen lassen. Ob ihm ebenso die Möglichkeit offensteht, zum Zwecke der Genehmigung von dringlichen Verpflichtungs- bzw. Nachtragskrediten die Einberufung einer ausserordentlichen Session nach Art. 2 Abs. 3 ParlG zu verlangen, ohne dass die Frist von Art. 28 Abs. 3 bzw. Art. 34 Abs. 4 FHG zur Anwendung käme, erscheint ungeklärt. Dasselbe gilt auch für eine entsprechendes Begehren von Ratsmitgliedern.

48 Weitere Ausführungen zum Verhältnis der beiden Einberufungsrechte finden sich ansonsten soweit ersichtlich nur in Bezug auf die Frage, wie rasch die Ratsbüros eine ausserordentliche Session anzuberaumen haben, wenn der Bundesrat eine solche

nach der Ablehnung der dringlichen Kreditvorlagen durch die FinDel verlangt (vgl. DAVID WALDMEIER, Insolvenz verselbständigter Verwaltungseinheiten von Bund und Kantonen, Diss. St. Gallen 2017, Zürich 2018, Rz. 404).

3. Anwendbarkeit der Frist nach Art. 28 Abs. 3 bzw. Art. 34 Abs. 4 FHG im vorliegenden Fall

49 Die ausserordentliche Session in der Woche vom 4. Mai 2020 wurde zu einem Beratungsgegenstand einberufen, der unter Art. 28 Abs. 3 bzw. Art. 34 Abs. 4 FHG fällt. Während die Ständerätinnen und Ständeräte nicht eine Beratung der dringlichen Verpflichtungs- bzw. Nachtragskredite nach Art. 28 Abs. 3 bzw. Art. 34 Abs. 4 FHG verlangen, sondern nur "nach Möglichkeit" deren gleichzeitige Traktandierung anregen (oben Ziff. 5), beantragt der Bundesrat eine Beratung von dringlichen Verpflichtungs- bzw. Nachtragskrediten und beruft sich dabei ausdrücklich zumindest auf Art. 34 Abs. 4 FHG. Vonseiten des Bundesrates liegt somit ein Antrag zur Einberufung der Räte zu einer ausserordentlichen Session i.S.v. Art. 28 Abs. 3 bzw. Art. 34 Abs. 4 FHG vor. Verfahrensmässig wurde dennoch nicht die kurze Frist dieser Bestimmungen ("in der dritten Kalenderwoche nach der Einreichung des Begehrens") angewendet. Es ist zu prüfen, ob eine solche "Kombination" der Einberufungsmodalitäten statthaft ist oder nicht.

50 Klar erscheint, dass die Genehmigung dringlicher Verpflichtungs- und Nachtragskredite unter die von Art. 2 Abs. 3 ParlG genannten möglichen Gegenstände einer ausserordentlichen Session fällt. Nach lit. a der Bestimmung zählen dazu Entwürfe zu *Erlassen* der Bundesversammlung. "Erlasse" sind nach Art. 163 BV neben den rechtsetzenden Formen des Bundesgesetzes und der Verordnung (Abs. 1) die übrigen Beschlüsse der Bundesversammlung (Abs. 2). Damit umfasst der Erlassbegriff der Bundesverfassung "alle aussenwirksamen Rechtsakte aus dem Zuständigkeitsbereich der Bundesversammlung" (PIERRE TSCHANNEN, Art. 163, in: Bernhard Ehrenzeller et al. [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich 2014, Zürich/St. Gallen., S. 2668 ff., Rz. 5). Entgegen der sonst verbreiteten Wortverwendung (vgl. etwa Art. 9 RVOG: "... Vollzug der Erlasse und der weiteren Beschlüsse der Bundesversammlung ...") meint "Erlasse" nicht nur generell-abstrakte Regelungen, sondern auch weitere Beschlüsse der Bundesversammlung. Die Genehmigung dringlicher Verpflichtungs- oder Nachtragskredite erfolgt in der Form von Bundesbeschlüssen (vgl. *i.c.* den Entwurf für den Bundesbeschluss I über den Nachtrag I zum Voranschlag 2020 im Anhang zur Botschaft des Bundesrates zum Nachtrag I zum Voranschlag 2020 [20.007], a.a.O., S. 41 ff.) und damit als "Erlasse". Diese können nach der allgemeinen Regelung von Art. 2 Abs. 3 ParlG traktandiert werden.

- 51 Gegen die Zulässigkeit einer Nichtbeachtung der Frist von drei Wochen spricht hingegen der Grundsatz der *lex specialis*. Mit Art. 28 Abs. 3 bzw. Art. 34 Abs. 4 FHG wurden Bestimmungen genau für einen bestimmten (seltenen) Einzelfall geschaffen, die eine klare verfahrensmässige Anordnung enthalten. Grundsätzlich ist anzunehmen, dass solche Bestimmungen die für diese Frage allgemeineren Normen des Parlamentsgesetzes verdrängt (in diese Richtung möglicherweise auch BRUNDEL RE, a.a.O., Rz. 22). Dies spricht dafür, dass hinsichtlich der Einberufungsfrist Art. 28 Abs. 3 bzw. Art. 34 Abs. 4 FHG und nur Art. 28 Abs. 3 bzw. Art. 34 Abs. 4 FHG Anwendung findet.
- 52 In die gleiche Richtung führt die Überlegung, dass Verfahrensrecht in der Regel *zwingendes Recht* ist. Eine rasche Behandlungsfrist schützt nicht nur die Interessen der- oder desjenigen, der einen Anspruch geltend macht, sondern auch das öffentliche Interesse an einem zügigen Gang des Verfahrens. Dieser ist gerade bei Art. 28 und Art. 34 FHG manifest: Es soll möglichst rasch geklärt werden, ob die Genehmigung erteilt wird oder nicht.
- 53 Es bestehen somit gewichtige Gründe, dass das gewählte Vorgehen mit den gesetzlichen Grundlagen nicht im Einklang steht. Allerdings bleibt zu prüfen, ob eine andere Auffassung nicht aufgrund einer *teleologischen Auslegung* gerechtfertigt werden kann.
- 54 Dazu ist zunächst festzuhalten, dass die Behandlung des vorliegenden Geschäfts nach Art. 2 Abs. 3 und 4 ParlG die Zielsetzungen der Revision des Parlamentsgesetzes erfüllt. Verhindert werden sollten Debatten, bei denen einer oder beide Räte nicht beschlussfähig sind bzw. nicht übereinstimmende Beschlüsse gefasst werden können (vgl. oben Ziff. 40). Diese Voraussetzung ist vorliegend gegeben. Die Kredite des Bundesrates können durch übereinstimmende Beschlüsse der Räte genehmigt werden.
- 55 Wesentlich erscheint auch, dass die Genehmigung der Kredite des Bundesrates *nicht zwingend in einer ausserordentlichen Session* stattfinden muss. Selbst bei Krediten von über 500 Millionen Franken wird eine ausserordentliche Session nur dann einberufen, wenn dies von den Mitgliedern der Räte verlangt wird. Wenn nicht, können die Kredite auch in der ordentlichen Session behandelt werden, ohne dass dafür besondere Regeln bestünden. Die Möglichkeit der Ratsmitglieder, eine Einberufung innert der Frist nach Art. 28 Abs. 3 bzw. Art. 34 Abs. 4 FHG zu erwirken, dient nach dem Zweck dieser Normen der raschen Bereinigung einer Situation, in der dringliche Verpflichtungs- bzw. Nachtragskredite *politisch umstritten* sind (oben Ziff. 44) und ihre nachträgliche Genehmigung entsprechend unsicher erscheint.
- 56 Soweit der Bundesrat im Anschluss an die Zustimmung der FinDel zu den dringlichen Kreditbeschlüssen die Einberufung einer ausserordentlichen Session zur Genehmi-

gung verlangt, geht er in gewisser Weise weiter, als dass er müsste. Die rasche Genehmigung liegt aber auch im Interesse des Bundesrates bzw. der Allgemeinheit, dass in dieser wichtigen Frage rasch Rechtssicherheit besteht. Denkbar ist allerdings auch, dass Bundesrat oder Parlamentsmitglieder Interesse an einer weniger raschen Einberufung haben, etwa zwecks notwendiger Abklärungen und Vorberatungen. Dieser Fall dürfte der Gesetzgeber nicht bedacht haben. Das Gesetz stellt die Frage der Einberufung einer ausserordentlichen Session nach Art. 28 Abs. 3 bzw. Art. 34 Abs. 4 FHG und mithin nach dem Bedarf nach einer raschen Klärung in die Kompetenz einer ausreichenden Zahl von Ratsmitgliedern bzw. des Bundesrates. Dies legt die Möglichkeit eines "Mittelwegs" zwischen beschleunigter Sondersession und ordentlicher Behandlung in den genannten Konstellationen nahe. Für eine solche Einberufung *praeter legem* bräuchte es aber eine *klare* (und bei mehreren Anträgen: *übereinstimmende*) Willensbekundung von Bundesrat bzw. Ratsmitgliedern. Eine solche liegt nicht vor und darf von den Büros nicht einfach unterstellt werden.

57 Im vorliegenden Fall hat der Bundesrat gemäss dem Wortlaut seines Antrags die Einberufung der Räte zu einer ausserordentlichen Session i.S.v. Art. 34 Abs. 4 FHG verlangt. Zur Begründung verweist er dabei auch auf die beispiellose Bedeutung der Massnahmen zur Bekämpfung der Corona-Krise. Er hat folglich nicht die Einberufung der Räte zu einer ausserordentlichen Session im Sinne des erläuterten "Mittelwegs" beantragt, sondern die Einberufung der Räte zu einer ausserordentlichen Session innert der Frist gemäss Art. 34 Abs. 4 FHG. Für eine Kompetenz der Ratsbüros, von dieser Frist abzuweichen, liegen keine Hinweise vor. Nach unserem Verständnis durfte die Frist von drei Wochen deshalb nicht überschritten werden. Es dürfte allerdings empfehlenswert sein, die aufgeworfenen Fragen für künftige Anwendungen zu klären, da wie dargelegt weniger klare Konstellationen denkbar sind.

IV. FAZIT

- 58 Der Abbruch der Session durch die Ratsbüros ist rechtlich problematisch, weil die Räte nicht mehr eingreifen konnten. Selbst unter Berücksichtigung der besonderen Dringlichkeit bleibt fraglich, ob ein sofortiger Abbruch ohne jede Korrekturmöglichkeit wirklich geboten war.
- 59 Die Einberufung zu einer ausserordentlichen Session über dringliche Kredite ohne Anwendung der kurzen Frist nach Art. 28 Abs. 3 FHG bzw. Art. 34 Abs. 4 FHG ist nur, wenn überhaupt, zulässig, wenn dies in der Antragsstellung klar (und bei mehreren Anträgen: übereinstimmend) zum Ausdruck kommt. Diese Voraussetzung ist vorliegend nicht erfüllt.

* * *



Prof. Dr. Felix Uhlmann



MLaw Martin Wilhelm