



SGP / SSP / SSP

Parlament Parlement Parlamento

Mitteilungsblatt der Schweizerischen
Gesellschaft für Parlamentsfragen

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

Bollettino d'informazione della Società
svizzera per le questioni parlamentari

Juni 2020
Nr. 2, 23. Jahrgang

Juin 2020
No. 2, 23^e année

Giugno 2020
No. 2, 23^o anno

Schwerpunkt - Le thème - Il tema

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

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

Mitteilungen - Nouvelles - Notizie

Canton de Valais/Kanton Wallis



Herausforderungen für Parlamente in der Corona-Krise – Versuch eines Überblicks¹

Martin Wilhelm, MLaw, Assistent, Doktorand
Felix Uhlmann, Prof. für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Rechtsetzungslehre an der Universität Zürich

1. Einleitung

Sowohl die Bundesversammlung als auch die kantonalen Parlamente hatten angesichts der Coronavirus-Pandemie im Frühjahr 2020 unter hohem Zeitdruck Entscheidungen von hoher staatspolitischer Bedeutung zu treffen und dabei viele Fragen zu ihrer Funktionsweise in Krisenzeiten zu beantworten, auf die ihr Organisations- und Verfahrensrecht zumindest keine offensichtlichen Antworten bereithielt.

Rund drei Monate nach Einsetzen der Pandemie steht fest, dass die Parlamente in der Schweiz auch in einer Krise dieses Ausmasses funktionieren. Nicht zu übersehen ist allerdings, dass sie bei weitem *nicht reibungslos* funktioniert haben. In vielen Fragen konnten sie sich nicht auf

klare Rechtsgrundlagen stützen, und in einigen Fällen haben sie bzw. einzelne ihrer Organe auch Entscheide getroffen, deren Zulässigkeit zumindest fraglich ist. Das Gros ihrer Arbeit zur Bewältigung der Krise steht zudem erst noch an; zahlreiche von den Regierungen in der Form von Notverordnungen erlassene Regelungen müssen in ordentliches Recht überführt werden. Dabei müssen die Parlamente sicherstellen, dass ihre Mitglieder vor Ansteckungen geschützt bleiben und sich Sitzungen nicht zu Virenherden entwickeln; Behörden müssen gute Beispiele abgeben, nicht schlechte.

Der vorliegende Beitrag beleuchtet die Rolle (Ziff. 2.) und die Funktionsweise (Ziff. 3.) von Parlamenten in der Krise und zieht anschliessend erste Schlussfolgerungen (Ziff. 4.) im Hinblick auf die weitere Krisenbewältigung sowie Vorkehrungen für allfällige künftige Krisen.

2. Die Rolle von Parlamenten in der Krise

2.1. Die Rolle der Bundesversammlung

2.1.1. Kontrolle und gegebenenfalls Korrektur der bundesrätlichen Massnahmen zur kurzfristigen Krisenbewältigung

Das sog. intrakonstitutionelle Notrechtssystem weist dem Bundesrat selbständige Notverordnungs- und Verfügungsrechte zu (Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 BV²).³

¹ Der vorliegende Beitrag basiert in Teilen auf den folgenden Gutachten: FELIX UHLMANN, Kurzgutachten zuhanden Kantonsrat Zürich betreffend Kompetenzen des Kantonsrates unter dem Notverordnungsrecht (Coronavirus) und weitere Fragen vom 19. März 2020; FELIX UHLMANN/MARTIN WILHELM, Kurzgutachten zuhanden der Sozialdemokratischen Fraktion der Eidgenössischen Räte betreffend die Durchführung von Sessionen und Kommissionssitzungen in ausserordentlichen Lagen (Coronavirus) vom 3. April 2020; FELIX UHLMANN/MARTIN WILHELM, Kurzgutachten zuhanden der Sozialdemokratischen Fraktion der Eidgenössischen Räte betreffend Sessionsabbruch und Einberufung zu einer ausserordentlichen Session vom 16. April 2020; FELIX UHLMANN, Kurzgutachten zuhanden des Stadtrates Frauenfeld betreffend Durchführung von Sitzungen des Gemeinderates während der Corona-Krise vom 16. April 2020 (alle abrufbar unter <https://www.ius.uzh.ch/de/staff/professorships/alphabetical/uhlmann.html>).

² Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101).

³ Vgl. FLORIAN BRUNNER/MARTIN WILHELM/FELIX UHLMANN, Das Coronavirus und die Grenzen des Notrechts, Überlegungen zu einer ausserordentlichen ausserordentlichen Lage, AJP 6/2020 685 ff.; 686, 688.

Die Ausrufung einer «ausserordentlichen Lage» oder eines «Notstandes» durch die Bundesversammlung ist nicht erforderlich;⁴ das im Ausland vorkommende Modell einer Ermächtigung kennt die Schweiz an sich nicht, auch wenn sie es in beiden Weltkriegen angewendet hat.⁵ Hingegen verfügt die Bundesversammlung über Instrumente, um in die bundesrätlichen Notmassnahmen einzugreifen.

Zu nennen ist zunächst der *Genehmigungsvorbehalt für nicht budgetierte Ausgaben* nach Art. 28 und Art. 34 FHG⁶. Diese verlangen, dass nicht budgetierte Verpflichtungs- bzw. Nachtragskredite vorgängig von der Finanzdelegation (jeweils Abs. 1) und nachträglich vom Parlament genehmigt werden (jeweils Abs. 2). Bei Krediten von über 500 Millionen Franken können ein Viertel der Mitglieder eines Rates oder der Bundesrat die Einberufung der Bundesversammlung zu einer ausserordentlichen Session verlangen, um diese zu beraten (jeweils Abs. 3 i.V.m. Art. 2 Abs. 3 ParlG⁷). Nur einen nachträglichen Eingriff erlaubt das *Notverordnungsrecht des Parlaments* nach Art. 173 Abs. 1 lit. c BV. Weil das parlamentarische Rechtsetzungsverfahren schwerfälliger ist und der Bundesrat durch die Verwaltung über einen bedeutenden Wissensvorsprung verfügt, kommt dem Notverordnungsrecht des Parlaments in einer ersten Phase der Krisenbewältigung nur eine marginale Bedeutung zu. Auch mittelfristig kommt ihm keine nennenswerte Bedeutung zu, da parlamentarische Notverordnungen nicht wesentlich schnell

ler erlassen werden können als dringliche Bundesgesetze.⁸ Zu Recht wird es aber als «Modifikations- und Annullationsrecht»⁹ in Bezug auf Notverordnungen des Bundesrats gesehen, da Akte der Bundesversammlung solchen des Bundesrates im Konfliktfall vorgehen.¹⁰ Während ein Eingreifen des Parlaments in Notverordnungen des Bundesrats in Bezug auf die Rechtssicherheit grundsätzlich heikel ist,¹¹ erschiene es im Falle eines Kompetenzmissbrauchs durch den Bundesrat durchaus angezeigt, dass das Parlament «die Notbremse zieht».¹² Dies etwa dann, wenn der Bundesrat unnötigerweise vollendete Tatsachen schaffen würde, obwohl eigentlich Zeit für eine gesetzliche Lösung bliebe.¹³

Der Bundesversammlung stehen zudem die parlamentarischen Vorstösse nach Art. 118 Abs. 1 ParlG zur Verfügung. So kann sie per Motion (Art. 120 Abs. 1 ParlG) die Anpassung einer Notverordnung verlangen. Da das Gesetz für ausserordentliche Lagen keine beschleunigte Beantwortung von Vorstössen vorsieht, ist sie allerdings darauf angewiesen, dass der Bundesrat solche von sich aus so rasch wie möglich beantwortet.¹⁴

⁸ Vgl. auch ANDREA CARONI/STEFAN G. SCHMID, Notstand im Bundeshaus, Die Rolle der Bundesversammlung in der (Corona-)Krise, AJP 6/2020 710 ff., 714, die darauf hinweisen, dass die Erarbeitung einer Notverordnung auf eine Kommissionsinitiative hin nur schon drei bis vier Sitzungen der federführenden Kommission erfordert.

⁹ URS SAXER, in: Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014, Art. 173 N 7; vgl. auch STÖCKLI (Fn. 4), 35.

¹⁰ Vgl. GIOVANNI BIAGGINI, BV Kommentar, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2017, Art. 148 N 4, Art. 173 N 5.

¹¹ BRUNNER/WILHELM/UHLMANN (Fn. 3), 700 f.; STÖCKLI (Fn. 4), 35 f.

¹² Zum Ganzen detaillierter BRUNNER/WILHELM/UHLMANN (Fn. 3), 690 f.

¹³ Ebd., 701.

¹⁴ Nach Art. 121 Abs. 1 ParlG stellt der Bundesrat «in der Regel bis zum Beginn der nächsten ordentlichen Session nach Einreichung des Antrags auf deren Annahme oder Ablehnung». Bei der Bewältigung der Coronavirus-Pandemie sagte der Bundesrat zu, Motionen in Bezug auf die Notmassnahmen umge-

⁴ Vgl. ANDREAS STÖCKLI, Regierung und Parlament in Pandemiezeiten, ZSR Sondernummer Pandemie und Recht (2020) 9 ff., 16 f., für andere mögliche Modelle.

⁵ Vgl. ANDREAS KLEY, Pandemie und exekutive Selbstermächtigung, NZZ vom 18. Mai 2020, 8; ausführlich DERS., Verfassungsgeschichte der Neuzeit, 4. Aufl., Bern 2020, 305 ff. und 343 ff.

⁶ Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz) vom 7. Oktober 2005 (SR 611.0).

⁷ Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz) vom 13. Dezember 2002 (SR 171.10).

2.1.2. (Dringliche) Gesetzgebung zur mittelfristigen Krisenbewältigung und zum Ersatz von Notrecht

Das Notverordnungsrecht des Bundesrats ist subsidiär zur Gesetzgebungskompetenz der Bundesversammlung. Kann eine Regelung auf dem Wege der dringlichen Gesetzgebung i.S.v. Art. 165 Abs. 1 BV erlassen werden, so entfällt die zeitliche Dringlichkeit und mithin eine der Voraussetzungen bundesrätlicher Notverordnungen.¹⁵ Entscheidend für die Zuständigkeit zum Erlass von rechtsetzenden Bestimmungen zwecks Krisenbewältigung ist also die Dauer des dringlichen Gesetzgebungsverfahrens. Während manche dringlichen Bundesgesetze teilweise sehr kurzfristig verabschiedet werden, ist der Zeitbedarf bei komplexen sowie bei politisch umstrittenen Vorlagen allerdings grösser. Die Bundesversammlung ist jedenfalls aber für die mittel- und langfristige Krisenbewältigung zuständig, soweit dazu wichtige rechtsetzende Bestimmungen i.S.v. Art. 164 Abs. 1 BV zu erlassen sind.

Die zeitliche Dringlichkeit und damit die Zulässigkeit der Notverordnung entfällt *auch nachträglich*, wenn inzwischen eine bundesgesetzliche Grundlage für die Massnahme hätte erlassen werden können.¹⁶ Auf Gesetzesstufe statuiert Art. 7d Abs. 2 RVOG einen entsprechenden Ablösungsmechanismus. Aufgrund dessen muss der Bundesrat den Inhalt von Notverordnungen innert sechs Monaten nach deren Inkrafttreten dem Parlament un-

hend zu beantworten und gegebenenfalls umzusetzen sowie die Kommissionspräsidenten vor Erlass wichtiger neuer Notrechtsbestimmungen zumindest zu informieren, vgl. die Erklärung von Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga im Ständerat, AB S 2020 177. Vor der ausserordentlichen Session vom 4. bis am 6. Mai 2020 beantwortete der Bundesrat alle 39 entsprechenden Vorstösse, vgl. das Votum von Präsident Hans Stöckli im Ständerat, AB S 2020 175. Zum Ganzen siehe CARONI/SCHMID (Fn. 8), 712, 719; STÖCKLI (Fn. 4), 36.

¹⁵ Vgl. dazu und nachfolgend BRUNNER/WILHELM/UHLMANN (Fn. 3), 689 f.

¹⁶ Vgl. dazu und nachfolgend ebd., 690 f.

terbreiten, falls dieser nicht nur für kurze Zeit gelten soll. Umgekehrt muss das Parlament die entsprechende Vorlage in naher Zukunft beraten, um der Subsidiarität des Notverordnungsrechts gerecht zu werden, auch wenn Art. 7d RVOG keine entsprechende Frist statuiert.

2.1.3. Oberaufsicht

Die Bundesversammlung übt die Oberaufsicht u.a. über den Bundesrat aus (Art. 69 Abs. 1 BV). Dies muss insbesondere auch beim Erlass von Notrecht gelten. Das geltende Recht sieht zwar im Zusammenhang mit dem Erlass von Notverordnungen und -verfügungen nach Art. 185 Abs. 3 bzw. Art. 184 Abs. 3 BV keine besondere Rechenschaftspflicht des Bundesrates und keine besondere Untersuchungspflicht der Bundesversammlung vor.¹⁷ Zumindest im Rahmen der Zuständigkeit der Geschäftsprüfungskommissionen für die Prüfung der Rechtmässigkeit der Geschäftsführung des Bundesrates (Art. 26 Abs. 1 und Abs. 3 lit. a i.V.m. Art. 52 Abs. 1 ParlG) werden entsprechende Pflichten aber zu bejahen sein. Bei einer länger anhaltenden Krise sollte eine Prüfung aus unserer Sicht zeitnah erfolgen.

2.2. Die Rolle der kantonalen Parlamente

Anstelle vieler sei hier und im Folgenden das Beispiel des Kantons Zürich erwähnt. Dort darf der Regierungsrat nach Art. 72 Abs. 1 KV¹⁸ Notverordnungen erlassen.¹⁹

¹⁷ Wie sie aber teilweise gefordert wird, vgl. STÖCKLI (Fn. 4), 35; RALPH TRÜMLER, Notrecht, Zürich/Basel/Genf 2012, Rz. 471. Auf freiwilliger Basis legte der Bundesrat vor Beginn der Sommersession 2020 bereits schriftlich Rechenschaft ab, vgl. den Bericht über die Ausübung seiner Notrechtskompetenzen und die Umsetzung überwiesener Kommissionsmotionen seit Beginn der Coronakrise vom 27. Mai 2020.

¹⁸ Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (LS 101).

¹⁹ Gemäss dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich allerdings nicht allein zum Schutz vor einem sozialen oder wirtschaftlichen Notstand, vgl. Urteil

Nach Art. 72 Abs. 2 KV muss er diese dem Kantonsrat unverzüglich zur Genehmigung unterbreiten. Diese hat so rasch als möglich zu erfolgen.²⁰ Die Verordnungen fallen nach Art. 72 Abs. 2 KV spätestens ein Jahr nach ihrem Inkrafttreten dahin. Bestimmungen, die länger gelten sollen, müssen also auf dem Wege der Gesetzgebung i.S.v. Art. 50 Abs. 1 KV erlassen werden. Wie die Bundesversammlung ist auch der Zürcher Kantonsrat für die Oberaufsicht über die Regierung zuständig (Art. 57 Abs. 1 KV); er bzw. die entsprechenden Aufsichtskommissionen sind u.a. zur Prüfung der Rechtmässigkeit der Geschäftsführung des Regierungsrats berufen (§ 104 Abs. 1 i.V.m. § 105 Abs. 1 KRG²¹). Ohne auf die kantonspezifischen Eigenheiten der entsprechenden Regelungen einzugehen, lässt sich also feststellen, dass auch dem Zürcher Kantonsrat bei der Bewältigung einer Krise wichtige Aufgaben zukommen.

2.3. Fazit

Den Parlamenten kommt eine *Kontrollfunktion* in Bezug auf Notrechtserlasse der Regierung zu, sie sind aufgrund ihrer *Gesetzgebungsfunktion* zur mittel- und langfristigen Krisenbewältigung berufen und sie müssen ihre *Oberaufsichtsfunktion* gerade auch hinsichtlich der Anwendung von Notrechtsklauseln wahrnehmen. Ihre zentrale Rolle in der Krise lässt sich zudem aus einer verfassungstheoretischen Sicht untermauern. Abweichungen vom Legalitätsprinzip bzw. vom Grundsatz der Gewaltenteilung sind nur zu nur rechtfertigen, soweit sie dem Erhalt des Rechtsstaats bzw. der ansonsten nicht möglichen Erreichung zentraler Ziele dienen. Sie dürfen nie weiter gehen als nötig. Die gewaltenteilige Ordnung wird dadurch keineswegs ausge-

hebelt.²² Die Krise ist für das Parlament deshalb nicht Anlass zu einer Pause, sondern im Gegenteil eine zusätzliche Herausforderung.

3. Die Funktionsweise von Parlamenten in der Krise

3.1. Selbstbestimmung über Sitzungseinberufung und -abbruch

3.1.1. Bundesversammlung

Da in einer Krisensituation primär der Bundesrat zum Schutz der Polizeigüter durch Erlass von Notverordnungen und -verfügungen berufen ist (vgl. Ziff. 2.1.1.), stellt sich die Frage, ob er auch die Durchführung von Parlamentssitzungen regeln und gegebenenfalls verbieten darf, um Gefährdungen der Parlamentsmitglieder, des Personals, der Öffentlichkeit und der Funktionsfähigkeit des Parlaments als Ganzes abzuwenden.

Das ab dem 17. März 2020 geltende generelle Veranstaltungsverbot nach Art. 6 Abs. 1 COVID-19-Verordnung²³ erfasste zumindest dem Wortlaut und den Erläuterungen des Bundesamtes für Gesundheit²⁴ nach auch Sitzungen politischer Gremien. Bei solchen handelt es sich um ein «zeitlich begrenztes, in einem definierten 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. Für die Bundesversammlung wurde aber zu

vom 28. Mai 2020, AN.2020.00004, E. 4.2 [noch nicht rechtskräftig].

²⁰ ISABELLE HÄNER, Art. 72, in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach (Hrsg.), Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007, N 9.

²¹ Kantonsratsgesetz vom 25. März 2019 (LS 171.1).

²² Vgl. u.a. STÖCKLI, (Fn. 4), 11; EVA MARIA BELSER/ANDREAS STÖCKLI/BERNHARD WALDMANN, Der schweizerische Föderalismus funktioniert auch im Krisenmodus, Sonderausgabe Newsletter IFF 2/2020, 5.

²³ Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) vom 13. März 2020 (SR 818.101.24); vgl. AS 2020 783.

²⁴ 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, 5.

Recht nicht die Auffassung vertreten, der Bundesrat sei kompetent, Parlaments-sitzungen zu verbieten. Um ihre Kontrollfunktion (vgl. Ziff. 2.1.1.) auszuüben, muss sie sich gegebenenfalls auch gegen den Willen des Bundesrates versammeln können. Auch dürfen Abweichungen von den üblichen Zuständigkeiten nur so weit gehen, wie zur Krisenbewältigung unbedingt nötig (vgl. Ziff. 2.3.). Als separater und unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen oberster Gewalt im Bund (Art. 148 Abs. 1 BV) kommt der Bundesversammlung in organisatorischer Hinsicht ein Selbstbestimmungsrecht zu.²⁵ Solange sie die nötigen Massnahmen zur Gefahrenabwehr selber treffen kann, rechtfertigt sich eine Abweichung davon nicht. Gleiches gilt analog für die Judikative, die gegen Notverordnungen des Bundesrates (inzidenten) Rechtsschutz gewähren können muss; auch ihr kann der Bundesrat ein Tätigwerden nicht verbieten.

Anzumerken ist, dass in einer Krisensituation, in der bestimmte Bevölkerungsgruppen besonders gefährdet sind und von den Behörden dazu aufgefordert werden, zuhause zu bleiben, ein Widerspruch zur Pflicht (Art. 10 ParlG) und zum Recht der Parlamentsmitglieder entsteht, an den Sessionen teilzunehmen. Verändert sich aufgrund der Empfehlungen von Behörden und Wissenschaft die Zusammensetzung des Parlaments anhand von unter Art. 8 Abs. 2 BV verpönten Kriterien wie namentlich des Alters oder der körperlichen Behinderung, so ist dies nicht nur aus Sicht der Individualrechte der betroffenen Parlamentsmitglieder, sondern auch des Prinzips der demokratischen Repräsentation

sowie der Gewährleistung der politischen Rechte (Art. 34 Abs. 1 BV) der betroffenen Wählerinnen und Wähler problematisch.²⁶ Entsprechende Sitzungen sind «verfassungsrechtlich belastet».²⁷ Deswegen ist aber nicht etwa der Verzicht auf diese, sondern die Gewährleistung von sicheren Teilnahmemöglichkeiten zu fordern.

3.1.2. Kantonale Parlamente

Für die kantonalen Parlamente gilt hinsichtlich eines von der kantonalen Regierung erlassenen Verbotens analog dasselbe wie für die Bundesversammlung. Im Kanton Zürich ist die Kontrollfunktion des Kantonsrates insofern prononciert, als dass der Regierungsrat ihm Notverordnungen unverzüglich zur Genehmigung vorzulegen hat (Art. 72 Abs. 2 KV).

Etwas komplizierter präsentiert sich die Rechtslage hinsichtlich eines bundesrechtlichen Verbotes. Nach Art. 185 Abs. 3 BV dürfte der Bund u.U. auch in die Funktionsweise kantonalen Behörden eingreifen. Ein Verbot kantonalen Parlamentssitzungen wäre aber ein sehr schwerer Eingriff in die Eigenständigkeit der Kantone (Art. 47 BV) und in die politischen Rechte der Bürgerinnen und Bürger (Art. 34 BV). Die Hürden für eine rechtmässige Anwendung von Art. 185 Abs. 3 BV und eine zulässige Einschränkung der politischen Rechte der Bürger i.S.v. Art. 36 BV sind entsprechend äusserst hoch und wurden aus unserer Sicht in der Coronavirus-Pandemie auch nicht erreicht. Während vonseiten des Bundes offenbar zunächst die Auskunft erteilt wurde, bei einer Sitzung des Kantonsrates würde es sich um eine Menschenansammlung handeln, weshalb auch die Erteilung einer Ausnahmegewilligung ausgeschlossen sei, wurde diese Einschätzung später zu Recht korrigiert.²⁸

²⁵ Ähnlich FELIX UHLMANN/RALPH TRÜMLER, Problemstellungen und Lehren aus der Corona-Krise aus staats- und verwaltungsrechtlicher Sicht, in: Helbing Lichtenhahn Verlag (Hrsg.), Covid 19 – Ein Panorama der Rechtsfragen zur Corona-Krise, Basel 2020 [im Erscheinen], Rz. 16. Vgl. auch Art. 36 ParlG, wonach die Räte Geschäftsreglemente erlassen, und Art. 69 Abs. 1 ParlG, wonach die Bundesversammlung über das Hausrecht in den Ratssälen verfügt.

²⁶ UHLMANN/WILHELM, Kurzgutachten Sessionsdurchführung (Fn. 1), Rz. 20.

²⁷ Ebd., Rz. 21.

²⁸ Vgl. Stefan Hotz, Die Sitzung des Kantonsparlaments ist nun doch zulässig, NZZ vom 27. März 2020,

3.2. Interne Zuständigkeit für Sitzungseinberufung und -abbruch

3.2.1. National- und Ständerat

National- und Ständerat werden durch ihre Büros einberufen (Art. 33 Abs. 1 ParlG). Diesen kommt bei der Bestimmung von *Anzahl* und *Dauer* der durchzuführenden Sessionen aber nur wenig Spielraum zu. Nach langjähriger Praxis haben sie die Räte vielmehr zu vier ordentlichen, dreiwöchigen Sessionen pro Jahr einzuberufen. Sofern der Bundesrat oder ein Viertel der Mitglieder eines Rates dies verlangen, haben sie die Räte zudem zu einer ausserordentlichen Session einzuberufen (Art. 151 Abs. 2 BV und Art. 2 Abs. 3 ParlG). Die Räte können weiter die Durchführung von Sondersessionen beschliessen (Art. 2 Abs. 2 ParlG). Ein etwas grösserer Spielraum kommt den Büros hinsichtlich des *Zeitpunkts* der Sessionen zu. So werden die Sessionswochen von der Koordinationskonferenz, dem Zusammenschluss der beiden Büros (Art. 37 Abs. 1 ParlG), bestimmt (Art. 37 Abs. 2 lit. a ParlG). Bei den ordentlichen Sessionen dürfte die Koordinationskonferenz wohl immerhin aus guten Gründen von den traditionellen Terminen²⁹ abweichen. Bei den ausserordentlichen schreibt das Gesetz grundsätzlich keine Einberufungsfrist vor. Die Koordinationskonferenz darf die Einberufung aber nicht missbräuchlich verzögern; diese steht generell nicht im politischen Belieben bestimmter Gremien.³⁰ Eine gesetzliche Frist von drei Wochen gilt im Fall einer ausserordentlichen Session zur Beratung eines Gegenstandes nach Art. 28 Abs. 3 oder Art. 34 Abs. 3 FHG.

14; vgl. UHLMANN, Kurzgutachten Kantonsrat Zürich (Fn. 1), Rz. 7.

²⁹ Für diese siehe BIAGGINI (Fn. 10), Art. 151 N 4.

³⁰ Ähnlich BARBARA BRUN DEL RE, in: Martin Graf/Cornelia Theler/Moritz von Wyss (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002, Basel 2014, Art. 2 N 13.

Gesetzlich nicht zugewiesen ist die Kompetenz zum Abbruch oder zum Unterbruch einer Session. Spezifische Regelungen für den Krisenfall bestehen nicht.

Tritt die Krise ausserhalb einer laufenden Session ein, kann sich die Frage stellen, ob eine bereits terminierte Session abgesagt oder verschoben werden soll.³¹ Bei einer schwerwiegenden Gefährdung könnte aus unserer Sicht u.U. ein guter Grund dafür vorliegen. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass das Parlament in der Krise grundsätzlich gerade keine Pause einlegen darf (vgl. Ziff. 2.3.). Entsprechend ist es Aufgabe der Büros bzw. der Koordinationskonferenz – sowie der Verwaltungsdelegation innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs (vgl. Art. 39 ParlG) –, die Durchführung von Ratssitzungen unter Vorkehrung der nötigen Massnahmen bestmöglich zu gewährleisten. Ausserdem ist auch darauf hinzuweisen, dass die Leitungsfunktion der Ratsbüros (vgl. Art. 35 Abs. 1 ParlG) nicht als hierarchischer, sondern vornehmlich administrativer Natur zu verstehen ist, was aus den ihnen zugewiesenen Aufgaben, aber auch aus dem Grundsatz der Gleichberechtigung der Ratsmitglieder hervorgeht.³² Entscheidungen von grosser Tragweite, die nicht gesetzlich einem bestimmten Organ zugewiesen sind, sind deshalb vom jeweiligen Ratsplenum zu treffen. Mangels einer Möglichkeit des Plenums, ohne Zusammentreten über einen Verzicht darauf zu entscheiden, müssen dies zwar u.U. die Ratsbüros übernehmen; sie handeln in diesem Moment aber in einer Art «treuhänderischen» Funktion.

Tritt die Krise während einer laufenden Session ein, so stellt sich die Frage nach der Zuständigkeit für einen Ab- oder Unterbruch. Vertreten wird, dass die Kompetenz

³¹ UHLMANN/WILHELM, Kurzgutachten Sessionsabbruch (Fn. 1), Rz. 11 ff.

³² Vgl. MARTIN GRAF, Die Büros des Nationalrates und des Ständerates, Parlament 2/2015 14 ff.

dazu im Sinne eines «actus contrarius» wie die Kompetenz zur Einberufung bei den Ratsbüros liegen müsse.³³ Dagegen spricht aus unserer Sicht jedoch die administrative Natur ihrer Leitungsfunktion. Die Räte können zudem ihre Büros bei der Festlegung der Traktanden überstimmen (Art. 9 Abs. 1 litt. a GRN und Art. 6 Abs. 1 lit. a GRS). Eine analoge Korrekturmöglichkeit ist hinsichtlich eines Abbruchentscheids zwar nicht vorgesehen, drängt sich aber auf, da ein solcher die Frage der Traktanden umfasst und noch darüber hinausgeht. Einzuräumen ist, dass die Ratsbüros dann zum Abbruchentscheid berufen erscheinen, wenn zwar innerhalb einer Session, aber ausserhalb von Sitzungen eine schwerwiegende, unmittelbare Bedrohung eintritt, angesichts derer es nicht vertretbar ist, dass die Ratsmitglieder zum Abbruchentscheid zusammentreten.³⁴ Angesichts der Signalwirkung eines solchen Entscheids wäre in diesem Fall allerdings ein Unterbruch der Session – verbunden mit der Ankündigung einer baldmöglichsten Fortsetzung – angemessener als ein Abbruch, auch wenn dies von den noch traktandierten Geschäften her keine grosse Rolle spielen mag. Denkbar ist zudem, dass nur einer der beiden Räte seine Session ab- oder unterbricht; National- und Ständerat tagen zwar in der Regel an den gleichen Tagen, aber getrennt.

3.2.2. Kommissionen der Bundesversammlung

Zuständigkeitsfragen können sich auch hinsichtlich der Einberufung und der Absage von Kommissionssitzungen stellen. So war in der gegenwärtigen Krise fraglich, ob die Koordinationskonferenz mit der laufenden Frühjahrssession auch sämtliche Kommissionssitzungen bis zur nächsten

Session absagen durfte.³⁵ Für eine entsprechende Kompetenz der Ratsbüros sprechen insbesondere deren Leitungsaufgabe sowie ihre Kompetenz zur Festlegung des Jahressitzungsplans der Kommissionen (Art. 9 Abs. 1 lit. b GRN³⁶; Art. 6 Abs. 1 lit. f GRS³⁷) und ihre Auffangkompetenz, nach der sie «alle weiteren Fragen der Organisation und des Verfahrens» Rates behandeln (Art. 9 Abs. 1 lit. j GRN; Art. 9 Abs. 1 lit. j GRS). Gegen eine entsprechende Kompetenz spricht hingegen die primär administrative Natur ihrer Leitungsfunktion. Die Kommissionen sind – anders als die Ratsbüros – zudem von der Verfassung vorgesehene Organe der Bundesversammlung (Art. 153 BV). Bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und insbesondere ihres Initiativrechts kommt ihnen ein «Selbstbefassungsrecht» zu.³⁸ Gerade ihr Initiativrecht würde augenscheinlich beschnitten, wenn sie vor der nächsten Session keine Sitzungen durchführen könnten. Analog zu den Ratssitzungen erscheinen die Ratsbüros aber dazu berufen, die Kommissionssitzungen im Fall einer schwerwiegenden, unmittelbaren Gefährdung der Kommissionsmitglieder abzusagen bzw. zu verschieben. Im Ergebnis erscheint eine Absage der Kommissionssitzungen durch die Ratsbüros bzw. die Koordinationskonferenz nur, aber immerhin insoweit zulässig, als dass sie zur Gewährleistung der Sicherheit der Kommissionsmitglieder nötig ist.

3.2.3. Kantonale Parlamente

Auf kantonalen Ebene können sich vergleichbare Fragen stellen. Im Kanton Zürich liegen wie auf Bundesebene keine spezifischen Regelungen für den Krisenfall

³⁵ Dazu und nachfolgend UHLMANN/WILHELM, Kurzgutachten Sessionsdurchführung (Fn. 1), Rz. 48 ff.; CARONI/SCHMID (Fn. 8), 718.

³⁶ Geschäftsreglement des Nationalrates vom 3. Oktober 2003 (SR 171.13).

³⁷ Geschäftsreglement des Ständerates vom 20. Juni 2003 (SR 171.14).

³⁸ RUTH LÜTHI, in: ParlG-Komm. (Fn. 29), Art. 44 N 3.

vor. Der Kantonsrat tagt in der Regel wöchentlich (§ 6 Abs. 1 KRG), einberufen wird er durch seine Präsidentin oder seinen Präsidenten (§ 6 Abs. 2 KRG). Die Einberufung kann von der Geschäftsleitung des Kantonsrates, vom Regierungsrat oder von 30 Kantonsratsmitgliedern verlangt werden (§ 6 Abs. 2 KRG). Entsprechend wird nur zurückhaltend von einer Kompetenz der Geschäftsleitung zur Unterbrechung des Ratsbetriebes auszugehen sein, soweit keine schwerwiegende und unmittelbare Gefährdung vorliegt.

3.3. Sitzungsform

3.3.1. Bundesversammlung

Die Bundesverfassung schreibt vor, dass National- als auch Ständerat gültig verhandeln können, wenn die Mehrheit ihrer Mitglieder *anwesend* ist (Art. 159 Abs. 1 BV). Damit ist die physische Präsenz im Ratssaal gemeint,³⁹ wobei aber die Praxis toleriert, dass sich Ratsmitglieder «in den angrenzenden Räumen des Ratssaals» aufhalten.⁴⁰ Bei dieser Rechtslage erscheint eine Durchführung von Ratssitzungen auf elektronischem Wege, etwa per Videokonferenz, als unzulässig.⁴¹ Es ist zudem davon auszugehen, dass sich mit der Form der Sitzungen auch die Qualität der Deliberation in den Räten verändern würde, da die Unmittelbarkeit einer physischen Versammlung verloren ginge.⁴² Die Einführung von Sitzungen auf elektronischem Wege bedingt somit grundsätzlich eine Verfassungsänderung.⁴³

Fraglich ist, ob die Bundesversammlung Sitzungen auf elektronischem Wege per Notverordnung nach Art. 173 Abs. 1 lit. b

i.V.m. lit. c BV einführen dürfte. Aus unserer Sicht kommt dies in Frage, wenn die Bundesversammlung ansonsten nicht mehr oder nur noch in verfassungsrechtlich nicht mehr vertretbarer Zusammensetzung (vgl. Ziff. 3.1.1.) zusammentreten könnte. Auf jeden Fall wäre nach Art. 165 Abs. 3 BV eine Änderung per dringlichem Bundesgesetz möglich. Die physische Anwesenheit der Ratsmitglieder ist schliesslich kein Selbstzweck, sondern dient der Legitimation von Verhandlungen und Entscheid. Weshalb dies in einem anderen Format ausgeschlossen sein soll, erscheint zumindest nicht offensichtlich, namentlich, weil auch eine Durchführung mit keinen oder nur einer kleinen Zahl vulnerabler Personen gerade im Fall einer Pandemie als «verfassungsrechtlich belastet» bezeichnet werden muss (vgl. Ziff. 3.1.1.).

3.3.2. Kommissionen der Bundesversammlung

Anders ist die Rechtslage bei Kommissionssitzungen. Die physische Anwesenheit ist hier zumindest nicht ausdrücklich vorgeschrieben; praktiziert werden teils auch Zirkularbeschlüsse. Soweit die Verfahrensvorschriften eingehalten werden können, wozu insbesondere die Vertraulichkeit gehört (vgl. Art 47 ParlG), erscheinen Kommissionssitzungen auf elektronischem Wege als zulässig.⁴⁴ Die Ratsbüros beschlossen am 6. April 2020 denn auch, solche zuzulassen und legten «Rahmenbedingungen für Kommissionssitzungen per Videokonferenz» fest, wozu das Einverständnis der Präsidentin bzw. des Präsidenten sowie der Mehrheit der Mitglieder, die Eignung der traktandierten Geschäfte, die Nutzung des Programms «Skype for Business» mit der Vertraulichkeitsstufe «intern» und der Verzicht auf die Beratung von als «vertraulich» klassifizierten Geschäfte gehörte.⁴⁵

³⁹ BIAGGINI (Fn. 10), Art. 159 N 2.

⁴⁰ MORITZ VON WYSS, in: ParlG-Komm. (Fn. 29), Art. 10 N 6.

⁴¹ Dazu und nachfolgend UHLMANN/WILHELM, Kurzgutachten Sessionsdurchführung (Fn. 1), Rz. 29 ff.; CARONI/SCHMID (Fn.8), 720.

⁴² Vgl. MORITZ VON WYSS, in diesem Heft, der deshalb postuliert, dass elektronische Sitzungen nur temporär Ersatz bieten können.

⁴³ Ebenso CARONI/SCHMID (Fn. 8), 720.

⁴⁴ Vgl. zum Ganzen CARONI/SCHMID (Fn. 8), 718.

⁴⁵ Medienmitteilung der Parlamentsdienste vom 6. April 2020, abgerufen am 17. Mai 2020 unter <https://>

3.3.3. Kantonale Parlamente

Es erscheint klar, dass im Fall des Kantons Zürich die für die Verhandlungs- und Beschlussfähigkeit nach § 3 KRG verlangte Anwesenheit einer Mehrheit der Kantonsratsmitglieder – gleich wie bei der Bundesversammlung – physische Präsenz meint. Die Kantonsverfassung schreibt öffentliche Verhandlungen vor (Art. 53 KV), äussert sich zu deren Form aber nicht, womit zumindest kein verfassungsrechtliches Hindernis für eine rasche Verankerung von Sitzungen auf elektronischem Wege auf Gesetzesstufe bestünde.

Ausser Betracht fällt aus unserer Sicht die Anwendung der in Art. 6b COVID-19-Verordnung 2 enthaltenen Erleichterungen für Versammlungen von Gesellschaften auf Parlamentssitzungen, da die Hürden für einen Eingriff des Bundesrates in organisatorische Belange kantonaler Parlamente gegenwärtig nicht erreicht wurden (vgl. Ziff. 3.1.2.). Es ist auch sehr fraglich, ob die Anwendung dieser Bestimmung auf politische Organe intendiert war.⁴⁶

3.4. Sitzungsort

3.4.1. Bundesversammlung

Die Bundesversammlung tagt grundsätzlich in Bern (Art. 32 Abs. 1 ParlG). Ausnahmsweise kann sie an einem anderen Ort versammeln, wobei dazu ein einfacher Bundesbeschluss nötig ist (Art. 32 Abs. 2 ParlG). Klar erscheint, dass bei Unmöglichkeit einer Versammlung in Bern auch ohne einfachen Bundesbeschluss eine Versammlung an einem anderen Ort möglich sein muss. Vorgeschlagen wird, dass die Kompetenz der Nationalratspräsidentin oder dem Nationalratspräsidenten zukommen solle.⁴⁷ In der gegenwärtigen Krise

spielte diese Frage keine Rolle, da nicht vorgeschrieben ist, dass die Sitzung im Bundeshaus stattfindet.⁴⁸

3.4.2. Kantonale Parlamente

In den Kantonen bestehen unterschiedliche Regelungen. Keine Einschränkung hinsichtlich des Sitzungsorte besteht im Kanton Zürich. Das Kantonsratsgesetz schreibt keinen bestimmten Sitzungsort vor.

3.5. Sitzungsrhythmus

3.5.1. Bundesversammlung

National- und Ständerat versammeln sich in der Regel zu vier dreiwöchigen ordentlichen Sessionen pro Jahr (vgl. Ziff. 3.2.1.). Hinzu kommen wenige ausserordentliche sowie Sondersessionen. Eine Änderung des Sitzungsrhythmus in Krisensituationen ist nicht vorgesehen; einzig schreiben Art. 28 Abs. 3 bzw. Art. 34 Abs. 4 FHG vor, dass eine ausserordentliche Session zur Beratung dringlicher Verpflichtungs- oder Nachtragskredite innert drei Wochen stattzufinden hat.

An der ausserordentlichen Session vom 4. bis am 6. Mai wurden neben dringlichen Krediten – für deren Beratung die von Art. 28 Abs. 3 bzw. Art. 34 Abs. 4 FHG vorgesehene Frist überschritten wurde⁴⁹ – u.a. Motionen beraten, mit denen das Parlament auf Notverordnungen des Bundesrates Einfluss zu nehmen versuchte, aber auch dringliche Bundesgesetze verabschiedet. Das Parlament nimmt seine Funktion in der Krise also grundsätzlich wahr. Es fragt sich jedoch, ob der Einschub einer dreitägigen Session dazu genügt. In zwei Fällen – der Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die sogenannte Contact-Tracing-App sowie für einen Mieterlass für durch die Krise stark betroffene Unternehmen – reichte die Zeit jedenfalls nicht für einen Beschluss, was wohl zugleich auf die Kom-

www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-information-2020-04-06.aspx.

⁴⁶ Anders ANDREAS BINDER/DAVID HOFSTETTER/JANINA BILAND/CLAUDIA BOLLMANN, Der Anwendungsbereich von Art. 6a COVID-Verordnung-19-Verordnung 2, Jusletter 6. April 2020 13 ff.

⁴⁷ BORIS BURRI, in: ParlG-Komm. (Fn. 29), Art. 32 N 9.

⁴⁸ Vgl. zum Ganzen CARONI/SCHMID (Fn. 8), 719.

⁴⁹ Vgl. UHLMANN/WILHELM, Kurzgutachten Sessionsabbruch (Fn. 1), Rz. 49 ff.

plexität der Regelungen wie auch auf deren Umstrittenheit in den Details zurückzuführen war. Das Parlament dürfte ohne weitere Sessionen bald in Rücklage geraten, da der Gesetzgebungsprozess in der Bundesverwaltung ja nicht stehengeblieben ist.

3.5.2. Kantonale Parlamente

Auch bei kantonalen Parlamenten kann die Krisenbewältigung u.U. zusätzliche Sitzungen erfordern. Der St. Galler Kantonsrat etwa trifft sich zu fünf ordentlichen Sessionen pro Jahr, kann aber auch ausserordentliche durchführen (Art. 58 f. GeschKR⁵⁰). Von Vorteil erweist sich womöglich ein wöchentlicher Sitzungsrhythmus, wie ihn der Kanton Zürich kennt (vgl. Ziff. 3.2.3.).

4. Erste Schlussfolgerungen

Die Coronavirus-Pandemie hat aufgezeigt, dass die Parlamente für den Krisenfall organisations- und verfahrensrechtlich schlecht gerüstet sind. Die bestehenden Mängel werden mit etwas Abstand noch im Detail aufzuarbeiten sein – gerade auch, was die kantonale Ebene betrifft, die dieser Beitrag nur streift. Bereits jetzt lassen sich aus unserer Sicht jedoch erste Schlussfolgerungen ziehen:

- Die Parlamente sind auch oder gerade in der Krise gefordert. Ihre Funktionsweise liegt in ihrer eigenen Zuständigkeit und darf nicht durch die Exekutive bestimmt werden. Dies wäre vor der Krise wohl als selbstverständlich angesehen worden – doch insbesondere aufgrund des Mangels an Vorschriften für den Krisenfall bestanden hier bedenklich grosse Unsicherheiten.
- Entsprechend sollten organisations- und verfahrensrechtliche Regelungen für den Krisenfall geschaffen werden. Insbesondere sollte festgelegt werden, wel-

che Grundsatzentscheide betreffend die Durchführung von Parlamentssitzungen in die Kompetenz des jeweiligen Ratsplenums fallen, und unter welchen Bedingungen stattdessen bestimmte Ratsorgane an der Stelle des Plenums solche Entscheide treffen dürfen.

- Auch Sitzungen auf elektronischem Wege sollten geregelt werden, soweit sie zugelassen werden sollen. Zu beachten ist, dass per Videokonferenz nicht dieselbe Unmittelbarkeit wie bei einer physischen Versammlung hergestellt werden kann.⁵¹ Gerade wenn besonders gefährdete Parlamentsmitglieder ansonsten nicht an Sitzungen teilnehmen können oder ein Ratsplenum entscheiden sollte, ob es angesichts einer akuten Gefahr zusammentreten will oder nicht, könnten elektronische Teilnahme- bzw. Abstimmungsmöglichkeiten aber wertvoll sein.
- Bei der nachträglichen Aufarbeitung der Krisenbewältigung werden die Parlamente nicht nur das Handeln der Regierungen, sondern auch ihr eigenes sorgfältig prüfen müssen. Zumindest die Bundesversammlung wird zudem ihre Rolle in der weiteren Krisenbewältigung laufend prüfen müssen, da ihr dabei und insbesondere bei der Überführung des bundesrätlichen Notrechts in die Gesetzgebung das Parlament eine zentrale Rolle zukommt. Um ihre Aufgaben wahrnehmen zu können, muss sie gegebenenfalls ihren Sitzungsrhythmus vorübergehend erhöhen. ●

⁵⁰ Geschäftsreglement des Kantonsrates vom 24. Oktober 1979 (sGS 131.11).

⁵¹ Vgl. MORITZ VON WYSS, in diesem Heft.