



## Notstand im Bundeshaus

### Die Rolle der Bundesversammlung in der (Corona-)Krise

ANDREA CARONI\*



STEFAN G. SCHMID\*\*

*Die Corona-Krise ist auch für die Bundesversammlung ein Stresstest. Nach einem historischen Sessionsabbruch am 15. März 2020 musste das nach Volk und Ständen höchste Organ der Eidgenossenschaft organisatorisch und prozedural erst wieder Tritt fassen. Dies war umso folgenschwerer, als der Bundesrat gleichzeitig in einmaligem Ausmass Notverordnungen erlassen hat, ohne dass das Parlament auf Augenhöhe funktioniert hätte. Dieser Aufsatz beleuchtet die Rollen der Bundesversammlung und des Bundesrates in dieser Krise und zeigt auf, wo Verbesserungen nötig sind. Zu stärken sind namentlich die Digitalisierung der Kommissionen und der Räte selbst, die Rechte der verschiedenen parlamentarischen Organe sowie die Leitplanken und die parlamentarische Begleitung des bundesrätlichen Notverordnungsrechts.*

*La crise du Covid-19 est aussi un test de résistance pour l'Assemblée fédérale. Après une interruption de session historique le 15 mars 2020, le pouvoir suprême de la Confédération après le peuple et les cantons a d'abord dû retrouver ses marques en matière d'organisation et de procédure. C'était d'autant plus lourd de conséquences que, simultanément, le Conseil fédéral a édicté un nombre inouï d'ordonnances de nécessité, sans que le Parlement puisse fonctionner sur un pied d'égalité. La présente contribution met en lumière les rôles de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral dans cette crise et identifie les points à améliorer. En particulier, il convient de renforcer la numérisation des commissions et des Chambres elles-mêmes, les droits des divers organes du Parlement et les garde-fous parlementaires de l'exercice du droit de nécessité de l'exécutif.*

#### Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Chronologie der Ereignisse
  - A. Im aufziehenden Sturm
  - B. Abbruch der Frühlingssession
  - C. Neustart
- III. Rechtliche Betrachtung
  - A. Rollenverteilung von Bundesrat und Bundesversammlung im Notstand
    1. Erlass von «Notrecht»
    2. Dringlicher Beschluss über Finanzen
    3. Aufgebot von Truppen
    4. Zusammentreten der Räte
  - B. Kommissionsarbeit und Sessionen im Notstand
    1. Kommissionsarbeit
    2. Sessionen
- IV. Fazit

## I. Einleitung

Der Sonntag, 15. März 2020, hat seinen Platz in der Geschichte der Bundesversammlung auf sicher: Die Verwal-

tungsdelegation der Bundesversammlung (VD) brach die laufende Session ab.<sup>1</sup> Zum ersten Mal seit Menschengedenken konnten die eidgenössischen Räte ihre ordentliche Session nicht ordentlich zu Ende führen.<sup>2</sup> Es dauerte eine Weile, bis das Parlament wieder etwas Tritt fasste, und noch immer sucht es seine Rolle und Funktionsweise in der Krise. Die Corona-Krise stellt(e) also auch die Bundesversammlung auf den Prüfstand.

Dieser Aufsatz beleuchtet die Rollen der Bundesversammlung und des Bundesrates in dieser Krise. Im Zentrum stehen die staatsrechtlichen Herausforderungen, mit denen die Bundesversammlung konfrontiert wird. Dabei erfolgt die Analyse zwar anhand des konkreten Falls der aktuellen Corona-Krise. Die meisten Erkenntnisse lassen sich aber auch auf andere Fälle des Notstands übertragen.

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

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

Die Verfasser danken Prof. Dr. Benjamin Schindler für seine wertvollen Anregungen, MLaw Micha Herzog, Rechtsanwalt, für die redaktionelle Bereinigung und den Parlamentsdiensten der Bundesversammlung für ihre freundlichen Auskünfte.

<sup>1</sup> VD, Keine dritte Sitzungswoche der Frühlingssession der Bundesversammlung, Medienmitteilung vom 15. März 2020; Internet: <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-vd-2020-03-15.aspx> (Abruf 8.5.2020; auf die Angabe der vollständigen Internetadressen wird in der Folge aufgrund der leichten Auffindbarkeit sowie der besseren Übersicht halber verzichtet).

<sup>2</sup> Den Parlamentsdiensten ist kein Fall bekannt, in dem eine Session aus politischen oder gesundheitspolizeilichen Gründen abgebrochen werden musste (nicht einmal während der Weltkriege oder der Spanischen Grippe; während Letzterer wurde das Parlament wegen des Landesstreiks sogar dringlich einberufen). Allerdings waren Sessionen früher zeitlich nicht determiniert und wurden daher oft «abgebrochen» und dann «fortgesetzt» (Parlamentsdienste, Früher wurden Parlamentssessionen häufig unterbrochen, Medienmitteilung vom 16. März 2020, abgerufen auf [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch)).

## II. Chronologie der Ereignisse

### A. Im aufziehenden Sturm

Noch wenige Tage vor Beginn der Frühjahrsession 2020 am Montag, 2. März, schien die Schweizer Politik nicht vom Coronavirus betroffen. Das änderte am 28. Februar schlagartig. An jenem Tag erliess nicht nur der Bundesrat seine erste COVID-19-Verordnung<sup>3</sup>, sondern auch die VD ihren ersten Corona-relevanten Beschluss: Sie schloss Besucherinnen und Besucher von der Frühjahrsession aus und empfahl – für Politikerinnen und Politiker ebenso einschneidend –, auf das Händeschütteln zu verzichten.<sup>4</sup> Gleich zu Beginn der Session verschärfte die VD diesen Beschluss und verbannte auch gewisse Medienschaffende aus dem Bundeshaus.<sup>5</sup> Abgesehen von diesen Einschränkungen nahm die Session aber ihren gewohnten Lauf.

Am Sonntag vor der zweiten Sessionswoche reichte Nationalrat Thomas Aeschi einen Ordnungsantrag auf Sessionsabbruch ein. Der Nationalrat lehnte diesen Antrag aber am Montag der zweiten Sessionswoche mit 155:13 Stimmen bei acht Enthaltungen wuchtig ab.<sup>6</sup>

Am 13. März, dem Freitag der zweiten Sessionswoche, verschärfte der Bundesrat seine Massnahmen mittels einer neuen Verordnung erheblich.<sup>7</sup> Die VD hielt aber vorerst an der dritten Sessionswoche fest, wenn auch mit noch strengeren Zutrittsregeln, einer Verschiebung der Richtwahlen und mit um einen Tag vorgezogenen Schlussabstimmungen.<sup>8</sup>

### B. Abbruch der Frühlingssession

Doch über das Wochenende überschlugen sich die Ereignisse: Am Sonntagabend, 15. März, um 19 Uhr taten die

Büros beider Räte (Bue-N/S) kund, dass sie auf Antrag der VD beschlossen hätten, «auf die dritte Sitzungswoche der Frühlingssession zu verzichten»,<sup>9</sup> also die Session abzurechnen. Damit waren nicht nur die ordentlichen Sitzungen der Räte abgesagt, sondern auch alle Kommissionssitzungen während jener Woche und vor allem auch sämtliche Schlussabstimmungen, unter anderem zu mehreren Volksinitiativen.<sup>10</sup>

Am 16. März, dem Montag der – soeben abgesagten – dritten Sessionswoche, rief der Bundesrat die «ausserordentliche Lage» nach Art. 7 EpG<sup>11</sup> aus und verschärfte die COVID-19-Verordnung 2 massiv.<sup>12</sup>

### C. Neustart

Nach diesem abrupten Ende der parlamentarischen Tätigkeit erfolgte am 19. März wiederum das erste Lebenszeichen. Die Büros beider Räte fällten erste Richtungsentscheide. Danach sollten die Räte zwar im Mai (an den Daten der bereits angesetzten Sondersession) wieder zusammentreten. Zuvor sollten aber nur Kommissionen tagen dürfen, die dringende Geschäfte zur Bewältigung der Krise beraten müssten, wobei nur die Finanzdelegation (FinDel) namentlich genannt wurde.<sup>13</sup>

Einen Tag später, am 20. März, verschärfte der Bundesrat die COVID-19-Verordnung 2 ein weiteres Mal.<sup>14</sup> Gleichzeitig beschloss er ein milliardenschweres Abfede-

<sup>3</sup> Verordnung vom 28. Februar 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) (AS 2020 573). Diese Verordnung verbot einzig Veranstaltungen mit mehr als 1000 Teilnehmern.

<sup>4</sup> VD, Neues Coronavirus: Keine Besucher an der Frühlingssession der Bundesversammlung, Medienmitteilung vom 28. Februar 2020, abgerufen auf [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch).

<sup>5</sup> VD, Zutritt ins Parlamentsgebäude weiter verschärft, Medienmitteilung vom 2. März 2020, abgerufen auf [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch).

<sup>6</sup> AB 2020 N 169.

<sup>7</sup> Verordnung 2 vom 13. März 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) (COVID-19-Verordnung 2; AS 2020 773, SR 818.101.24). Darin schloss der Bundesrat die Grenze zu Italien weitgehend, verbot Veranstaltungen ab 100 Personen und Restaurants ab 50 Personen sowie den Präsenzunterricht an Schulen.

<sup>8</sup> VD, Mit weiteren Massnahmen gegen das Coronavirus in die dritte Sessionswoche, Medienmitteilung vom 13. März 2020, abgerufen auf [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch).

<sup>9</sup> VD (FN 1). Auffallend an dieser Mitteilung ist die Wortwahl, die den Begriff «Abbruch» tunlich vermeidet und stattdessen von «verzichten» und «nicht fortsetzen» spricht, wobei die Geschäfte der dritten Woche ohnehin nicht mit «absoluter Notwendigkeit» zu behandeln gewesen seien. Dies sollte wohl zum Ausdruck bringen, dass die mitteilenden Organe Herr der Lage blieben, was auch durch die Betonung der Einstimmigkeit und ihrer Funktion als «Büros der Räte, der obersten Gewalt in der Schweiz» betont wird.

<sup>10</sup> Volksinitiativen «Ja zum Verhüllungsverbot» (19.023) und «Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt» (17.060).

<sup>11</sup> Bundesgesetz vom 28. September 2012 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG; SR 818.101).

<sup>12</sup> AS 2020 783. Damit schloss der Bundesrat die Grenzen weitgehend, verbot sämtliche Veranstaltungen, schloss die meisten öffentlich zugänglichen Einrichtungen und mobilisierte die Armee zwecks Assistenzdienst.

<sup>13</sup> Bue-N/S, Schweizer Parlament bleibt in der Krise handlungsfähig, Medienmitteilung vom 19. März 2020, abgerufen auf [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch).

<sup>14</sup> AS 2020 863. Darin fand sich neu ein Versammlungsverbot im öffentlichen Raum für Gruppen mit mehr als fünf Personen.

rungspaket und unterbreitete die entsprechenden Anträge der FinDel,<sup>15</sup> die in der Folge am 22. und 23. März tagte.<sup>16</sup>

Am 23. März informierten die Präsidentin des Nationalrates und der Präsident des Ständerates, dass sie alles daran setzen würden, dass das Parlament seine Rechte und Pflichten auch in dieser Lage wahrnehmen könne, da es auch in ausserordentlichen Lagen «über parallele und konkurrierende Kompetenzen zum Bundesrat» verfüge.<sup>17</sup>

Am 25. März beantragten 32 Mitglieder des Ständerates – erstmals überhaupt<sup>18</sup> – eine ausserordentliche (a.o.) Session, zu deren Vorbereitung sämtliche Kommissionen die Chance erhalten sollten, Corona-relevante Geschäfte vorzubereiten.<sup>19</sup> Gleichentags beantragte auch der Bundesrat eine a.o. Session, allerdings beschränkt auf seine Finanzbeschlüsse.<sup>20</sup>

Bereits tags darauf beschlossen die Büros beider Räte und die VD, Anfang Mai eine a.o. Session im Kongress- und Messezentrum «Bernexpo» durchzuführen. Formal wurde sie auf die erwähnten Finanzbeschlüsse fokussiert, wozu mehrere Kommissionen zwecks Mitberichten tagen könnten.<sup>21</sup> Materiell war damit bereits die Tür für breite Kommissionsdebatten und -anträge geöffnet.

Am 6. April beschlossen die Büros, dass neu alle Kommissionen mit Blick auf die a.o. Session mindestens einen Halbtage tagen dürften, und ermöglichten unter Auflagen auch Kommissionssitzungen per Videokonferenz. Gleichzeitig wurde nebst den erwähnten Finanzbeschlüssen auch die Genehmigung des Assistenzdienstes der Armee

für die a.o. Session traktandiert. Schliesslich wurde auch allen Kommissionen im Hinblick auf die Sommersession ein Beratungstag im Mai eingeräumt.<sup>22</sup>

Am 21. April tagte mit der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates erstmals eine Kommission per Videokonferenz.<sup>23</sup>

Bis zur a.o. Session verabschiedeten die Kommissionen zahlreiche Empfehlungen und 39 Motionen zuhanden des Bundesrates, jedoch keine einzige parlamentarische Initiative (weder auf eine parlamentarische Notverordnung noch auf ein dringliches Bundesgesetz).<sup>24</sup> Der Bundesrat beantwortete alle Motionen vorzeitig (teilweise innert Tagesfrist), damit das Parlament sie umgehend behandeln konnte.<sup>25</sup>

Vom 4. bis 6. Mai fand die a.o. Session in der «Bernexpo» statt. Dabei adaptierten die Räte vorab temporär ihre Reglemente, genehmigten alle drei Vorlagen des Bundesrates,<sup>26</sup> debattierten zu einer bundesrätlichen und einer eigenen Erklärung und verabschiedeten verschiedene Motionen.<sup>27</sup>

Schon am 1. Mai hatten die Büros beschlossen, dass auch die Sommersession 2020 in der «Bernexpo» stattfinden würde.<sup>28</sup>

### III. Rechtliche Betrachtung

#### A. Rollenverteilung von Bundesrat und Bundesversammlung im Notstand

##### 1. Erlass von «Notrecht»

Noch in der März-Nummer des Schweizerischen Zentralblatts für Staats- und Verwaltungsrecht hiess es in einem Kurzbeitrag zum Jubiläum «Zwanzig Jahre «neue» Bundesverfassung»: «Aus der *Verfassungspraxis des Bundesrats* verdient Erwähnung, dass die Nutzung der bundes-

<sup>15</sup> Bundesrat, Coronavirus: Massnahmenpaket zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen, Medienmitteilung vom 20. März 2020 (zit. Medienmitteilung Bundesrat vom 20.3.2020), abgerufen auf [www.admin.ch](http://www.admin.ch).

<sup>16</sup> FinDel, Ausserordentliche Situationen verlangen nach ausserordentlichen Lösungen: Die Finanzdelegation stimmt dringlichen Krediten von rund 30,7 Milliarden Franken zu, Medienmitteilung vom 23. März 2020, abgerufen auf [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch).

<sup>17</sup> Isabelle Moret/Hans Stöckli, Schreiben an die Ratsmitglieder vom 23. März 2020, abgerufen auf [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch).

<sup>18</sup> Mitglieder des Ständerates haben diese Möglichkeit erst seit Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung im Jahr 2000; unter der alten Bundesverfassung konnten neben dem Bundesrat nur ein Viertel aller Mitglieder des *Nationalrates* oder aber fünf Kantone die Einberufung einer ausserordentlichen Session verlangen (Art. 86 Abs. 2 aBV; vgl. auch Parlamentsdienste, Faktenbericht Sessionen März 2020, 5 f.; SGK BV-LANZ, Art. 151 N 6, in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. A., Zürich/St. Gallen 2014 [zit. SGK BV-Verfasser]).

<sup>19</sup> FABIAN SCHÄFER, Wer kann den Bundesrat jetzt noch aufhalten?, NZZ vom 26.3.2020, 12.

<sup>20</sup> Moret/Stöckli (FN 17).

<sup>21</sup> Bue-N/S und VD, Corona-Krise: Das Parlament tagt Anfang Mai in der Bernexpo, Medienmitteilung vom 26. März 2020, abgerufen auf [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch).

<sup>22</sup> Bue-N/S, Kommissionen arbeiten in der ausserordentlichen Lage weiter, Medienmitteilung vom 6. April 2020, abgerufen auf [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch).

<sup>23</sup> CHRISTOF FORSTER, Parlamentarier halten ihre erste Sitzung per Skype, NZZ vom 22.4.2020, 12.

<sup>24</sup> Vgl. Parlamentsdienste, Vorschau National- und Ständerat: Ausserordentliche Session Mai 2020, abgerufen auf [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch).

<sup>25</sup> Votum Ständeratspräsident Stöckli zu Geschäft 20.9001, AB 4.5.2020 (provisorische Fassung).

<sup>26</sup> Einen Nachtrag zum Voranschlag, den Armeeinsatz und eine dringliche Änderung des Luftfahrtgesetzes.

<sup>27</sup> SDA, Die Sitzungen in Kürze – Ausserordentliche Session, 4.–7. Mai 2020 (zit. Ausserordentliche Session), abgerufen auf [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch).

<sup>28</sup> VD, Die Sommersession 2020 findet in der Bernexpo statt, Medienmitteilung vom 1. Mai 2020, abgerufen auf [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch).

rätlichen «Notbefugnisse» gemäss Art. 184 und Art. 185 BV weniger zu reden gab als im ersten Jahrzehnt.»<sup>29</sup> Als das Heft zur Monatsmitte erschien, war bereits die COVID-19-Verordnung 2 in Kraft, die sich in ihrer ersten Fassung nicht nur auf verschiedene Bestimmungen des Epidemiengesetzes, sondern auch auf Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 BV stützte. Ab dem 16. März folgte eine ganze Kaskade von Ordnungsänderungen und neuen, überwiegend auf Art. 185 Abs. 3 BV abgestützten Verordnungen. Und inzwischen kann festgehalten werden: Der Beginn des dritten Jahrzehnts der «neuen» Bundesverfassung wird geprägt von einer «Notrechts»-Diskussion, die Art. 185 Abs. 3 BV zur gegenwärtig wohl «prominentesten» Bestimmung des Grundgesetzes gemacht hat.

Der schillernde Begriff des «Notrechts», den die Bundesverfassung selbst nicht kennt, bezeichnet im rechtlichen und politischen Diskurs auf Bundesebene sowohl Erscheinungsformen des von der Verfassung vorgesehenen (intrakonstitutionellen) Notrechts, d.h. Anwendungsfälle der polizeilichen Generalklausel,<sup>30</sup> als auch solche des umstrittenen, von der Verfassung nicht gedeckten (extrakonstitutionellen) Notrechts, d.h. Massnahmen zum Schutz der staatlichen Existenz im Fall eines eigentlichen Staatsnotstands. Zuweilen sind sogar Fälle blossen Dringlichkeitsrechts zur Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens gemeint. Nachfolgend ist von dem gegenwärtig besonders interessierenden verfassungsmässigen Notrecht die Rede, das allerdings immer Dringlichkeit voraussetzt.<sup>31</sup>

Dieses Notrecht ist in erster Linie ein Handlungsinstrument des Bundesrates. In ausserordentlichen Situationen kann er unmittelbar 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». Art. 184 Abs. 3 BV erlaubt es ihm überdies, Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «wenn die Wahrung der [ausserpolitischen] Interessen des Landes es erfordert». Die hier besonders interessierenden verfassungsunmittelbaren, selbständigen Verordnungen, die ausdrücklich zu befristen sind, werden – ob-

wohl die Bundesverfassung auch diesen Ausdruck nicht verwendet – in Lehre und Praxis meist als «Notverordnungen» bezeichnet. Ihre Anwendungs- und Zulässigkeitsvoraussetzungen können hier nicht im Einzelnen dargestellt werden. Erwähnt sei einzig, dass die Notverordnungen nach Art. 185 Abs. 3 BV nach h.L. den Schutz von Polizeigütern bezwecken, weshalb sie grundsätzlich als Polizeinotverordnungen zu qualifizieren sind.<sup>32</sup> Die Beschreibung von Art und Umfang der Schutzgüter bleibt in der Literatur allerdings oft etwas nebulös, und zuweilen wird eine Erweiterung über den Polizeigüterschutz hinaus befürwortet.<sup>33</sup> Was sodann die Verfassungsbindung beim Erlass von Notverordnungen nach Art. 185 Abs. 3 BV angeht, so hat sie der Bundesrat in der Botschaft zur neuen Bundesverfassung zwar ausdrücklich anerkannt;<sup>34</sup> dennoch darf er nach heute verbreiteter Meinung jedenfalls in die Verbandskompetenzen der Kantone eingreifen.<sup>35</sup> Auch die frühere Beschränkung auf eine verfassungsunmittelbare Ordnungsgebung *praeter* und nicht *contra legem* wird heute infrage gestellt.<sup>36</sup> Vor diesem Hintergrund und

<sup>29</sup> GIOVANNI BIAGGINI, Zwanzig Jahre «neue» Bundesverfassung, ZBI 2020, 117 f., 118.

<sup>30</sup> Vgl. BSK BV-KÜNZLI, Art. 185 N 31, in: Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney (Hrsg.), Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basel 2015 (zit. BSK BV-Verfasser); SGK BV-SAXER (FN 18), Art. 185 N 14, spricht von einer «*lex specialis* zur polizeilichen Generalklausel».

<sup>31</sup> Vgl. GIOVANNI BIAGGINI, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Kommentar, 2. A., Zürich 2017, Art. 185 BV N 10.

<sup>32</sup> Vgl. statt vieler ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER/DANIELA THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. A., Zürich/Basel/Genf 2016, N 1862 ff.

<sup>33</sup> So DAVID RECHSTEINER, Recht in besonderen und ausserordentlichen Lagen. Unter besonderer Berücksichtigung des Rechts bei Katastrophen, Diss. St. Gallen, Zürich/St. Gallen 2016 (zit. RECHSTEINER, Recht in besonderen Lagen), N 447 ff.; DERS., Polizeiliche Generalklausel und Notverordnungsrecht des Bundesrates, Sicherheit & Recht 2016, 143 ff. (zit. RECHSTEINER, Polizeiliche Generalklausel), 153; SGK BV-SAXER (FN 18), Art. 185 N 78 f.; RALPH TRÜMLER, Notrecht. Eine Taxonomie der Manifestationen und eine Analyse des intrakonstitutionellen Notrechts *de lege lata* und *de lege ferenda*, Diss. Zürich, Zürich/Basel/Genf 2012, N 282 ff. Vgl. auch ANDREAS LIENHARD/AGATA ZIELNIEWICZ, Zum Anwendungsbereich des bundesrätlichen Notrechts, ZBI 2012, 111 ff., 127. Nach MARKUS SCHOTT/DANIELA KÜHNE, An den Grenzen des Rechtsstaats: exekutive Notverordnungs- und Notverfügungsrechte in der Kritik, ZBI 2010, 409 ff., 438, handelte es sich dabei schon 2010 um die «herrschende Lehre».

<sup>34</sup> Vgl. Botschaft vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung, BBl 1997 I 1 ff. (zit. Botschaft neue BV), 419.

<sup>35</sup> Vgl. BIAGGINI (FN 31), Art. 185 BV N 10c; CAROLINE LEHNER, Notverordnungsrecht. Die Kompetenzen des schweizerischen Bundesrats, des spanischen Ministerrats und des französischen Staatspräsidenten, Diss. Bern, Bern 2016, 109; SGK BV-SAXER (FN 18), Art. 185 N 98; TRÜMLER (FN 33), N 315; PIERRE TSCHANNEN, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. A., Bern 2016, § 46 N 26.

<sup>36</sup> Vgl. BSK BV-KÜNZLI (FN 30), Art. 185 N 42 i.V.m. Art. 184 N 41; LEHNER (FN 35), 104 ff.; RECHSTEINER, Recht in besonderen Lagen (FN 33), N 471 ff.; DERS., Polizeiliche Generalklausel (FN 33), 152 f.; SGK BV-SAXER (FN 18), Art. 185 N 103; ANDREAS STÖCKLI, Regierung und Parlament in Pandemiezeiten, ZSR Sondernummer «Pandemie und Recht: Beitrag des Rechts zur Bewältigung einer globalen Krise» 2020, 9 ff., 24 f.; TRÜMLER (FN 33), N 317; TSCHANNEN (FN 35), § 46 N 26.

angesichts der bisherigen, wenig zimperlichen Notverordnungs-Praxis des Bundesrates, namentlich zur Rekapitalisierung der UBS im Zuge der Finanzkrise von 2008, erstaunt es wenig, dass die in der Corona-Krise auf Art. 185 Abs. 3 BV abgestützten Verordnungen teils weit davon entfernt sind, dem Polizeigüterschutz zu dienen, teils bestehendes Verfassungs- oder Gesetzesrecht abändern. So dienen die meisten der Verordnungen bzw. Ordnungsänderungen vom 20. März 2020<sup>37</sup> im Sinne einer «Art Wohlfahrtsstaats-Generalklausel»<sup>38</sup> der «Abfederung der wirtschaftlichen Folgen» der Corona-Krise<sup>39</sup> und nicht dem Schutz gefährdeter Polizeigüter;<sup>40</sup> die Verordnungen über den Fristenstillstand bei eidgenössischen Volksbegehren<sup>41</sup> bzw. in Zivil- und Verwaltungsverfahren<sup>42</sup> sind mit der Bundesverfassung kaum in Einklang zu bringen,<sup>43</sup> und weitere Notverordnungen des Bundesrates weichen ausdrücklich von zahlreichen Gesetzesbestimmungen ab.<sup>44</sup> Dieser Dammbreach widerspricht aber – jedenfalls in Bezug auf das äusserst weit verstandene Schutzgut – klar dem Willen des historischen Verfassungsgebers, der eine offene Formulierung des betreffenden Artikels ausdrücklich abgelehnt hatte.<sup>45</sup>

Neben dem Bundesrat verfügt auch die Bundesversammlung im Sinne einer parallelen und konkurrierenden Kompetenz über ein Instrument des verfassungsmässigen Notrechts,<sup>46</sup> kann sie doch unmittelbar gestützt auf Art. 173 Abs. 1 lit. c BV im Fall ausserordentlicher Umstände, d.h. in einer konkreten und erheblichen Gefahren- und Dringlichkeitslage, zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit sowie der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz Verordnungen oder einfache

Bundesbeschlüsse erlassen. Notverordnungen der Bundesversammlung gehen nach h.L. den Notverordnungen des Bundesrates vor;<sup>47</sup> die Bundesversammlung verfügt denn auch über ein «Modifikations- und Annullationsrecht» gegenüber Massnahmen des Bundesrates, von dem sie allerdings noch nie Gebrauch gemacht hat.<sup>48</sup> Das Instrument der parlamentarischen Notverordnung ist vor allem deshalb von beschränkter praktischer Bedeutung,<sup>49</sup> weil es nur subsidiär zur Anwendung kommt und sich das Verfahren nur in geringfügiger Weise von demjenigen der Gesetzgebung bei Dringlichkeit gemäss Art. 165 BV unterscheidet.<sup>50</sup> Notverordnungen der Bundesversammlung zeichnen sich insbesondere dadurch aus, dass sie keinem – auch keinem nachträglichen – Referendum unterliegen. Das Verfahren ist also aufwendig und erfordert unter anderem allein drei bis vier Sitzungen der federführenden Kommission.<sup>51</sup> Ist rasches Handeln erforderlich, ist deshalb aus demokratischen Gründen der Erlass dringlicher Bundesgesetze geboten. Doch bei grosser zeitlicher Dringlichkeit genügt wohl keine dieser Varianten.<sup>52</sup>

Krisenzeiten sind denn auch nach aller Erfahrung Exekutivzeiten, weshalb dem Bundesrat faktisch ein Übergewicht und der Bundespräsidentin oder dem Bundespräsidenten eine besondere Führungsrolle zukommt.<sup>53</sup> Die Wahrnehmung der Notrechtskompetenzen des Bundesrates hat in den letzten Jahren allerdings wiederholt zu Kritik Anlass gegeben.<sup>54</sup> Die Empörung der Bundesversammlung über die Notverordnung in der UBS-Affäre mündete schliesslich in das Bundesgesetz vom 17. Dezember 2010 über die Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen

<sup>37</sup> AS 2020 847–880.

<sup>38</sup> GIOVANNI BIAGGINI, «Notrecht» in Zeiten des Coronavirus – Eine Kritik der jüngsten Praxis des Bundesrats zu Art. 185 Abs. 3 BV, ZBI 2020, 239 ff., 256 f.

<sup>39</sup> Medienmitteilung Bundesrat vom 20.3.2020 (FN 15).

<sup>40</sup> Vgl. BIAGGINI (FN 38), 253 f.

<sup>41</sup> SR 161.16.

<sup>42</sup> SR 173.110.4.

<sup>43</sup> Vgl. auch BIAGGINI (FN 38), 256, der zusätzlich auch die partielle Befreiung der PostFinance AG vom Kreditverbot durch die Verordnung vom 25. März 2020 zur Gewährung von Krediten und Solidarbürgschaften in Folge des Coronavirus (COVID-19-Solidarbürgschaftsverordnung; AS 2020 1077, SR 951.261) als verfassungsderogierend beurteilt (m.w.H.).

<sup>44</sup> Vgl. auch BIAGGINI (FN 38), 254 ff., mit zahlreichen Beispielen.

<sup>45</sup> Vgl. die ursprüngliche Formulierung in Art. 173 Abs. 3 Verfassungsentwurf 1996; Botschaft neue BV (FN 34), 627; dazu BIAGGINI (FN 38), 258 f., m.w.H. Der Nationalrat verlangte in den parlamentarischen Beratungen sogar einen nachträglichen Genehmigungsvorbehalt für verfassungsunmittelbare Verordnungen des Bundesrates (BSK BV-KÜNZLI [FN 30], Art. 185 N 4).

<sup>46</sup> SGK BV-SAXER (FN 18), Art. 173 N 46.

<sup>47</sup> Vgl. statt vieler BIAGGINI (FN 31), Art. 173 BV N 5, 12. Nach RECHSTEINER, Recht in besonderen Lagen (FN 33), N 454, darf der Bundesrat nicht mehr tätig werden, sobald die Bundesversammlung selbst eine Notverordnung erlassen hat. Vgl. auch SGK BV-SAXER (FN 18), Art. 185 N 63; SCHOTT/KÜHNE (FN 33), 421.

<sup>48</sup> SGK BV-SAXER (FN 18), Art. 173 N 7, Art. 185 N 63.

<sup>49</sup> Vgl. BIAGGINI (FN 31), Art. 173 BV N 12; BSK BV-MERKER/CONRADIN (FN 30), Art. 173 N 43; SGK BV-SAXER (FN 18), Art. 173 N 76.

<sup>50</sup> Vgl. SGK BV-SAXER (FN 18), Art. 173 N 43, 61 f.; STÖCKLI (FN 36), 37 f.; TRÜMLER (FN 33), N 223.

<sup>51</sup> Vgl. das «Ablaufschema» bei Parlamentsdienste, Handlungsinstrumente der Kommissionen im Hinblick auf die ausserordentliche Session vom Mai 2020, Notiz vom 6. April 2020, 5, abgerufen auf [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch).

<sup>52</sup> Vgl. auch BSK BV-MERKER/CONRADIN (FN 30), Art. 173 N 62.

<sup>53</sup> Vgl. SCHOTT/KÜHNE (FN 33), 421.

<sup>54</sup> Vgl. Bericht der Staatspolitischen Kommission vom 5. Februar 2010 zur parlamentarischen Initiative Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen (09.402), BBI 2010 1563 ff. (zit. Bericht Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen), 1569.

Lagen,<sup>55</sup> das insbesondere Änderungen des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG)<sup>56</sup> sowie des Finanzhaushaltgesetzes (FHG)<sup>57</sup> brachte. Sie sollten dazu dienen, in «ausserordentlichen Lagen» «eine rasche Wiederherstellung der normalen demokratischen Kompetenzordnung [zu] gewährleisten».<sup>58</sup>

Die Änderung des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes konkretisierte immerhin die Kompetenzen des Bundesrates nach Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 BV: Während Art. 7c RVOG eine angemessene Befristung der Notverordnungen gemäss 184 Abs. 3 BV festlegt und deren Geltungsdauer regelt, sieht der hier besonders interessierende Art. 7d RVOG präzisierend vor, dass eine Verordnung nach Art. 185 Abs. 3 BV sechs Monate nach ihrem Inkrafttreten ausser Kraft tritt, wenn der Bundesrat bis dahin der Bundesversammlung keinen Entwurf einer (formell-)gesetzlichen Grundlage für den Inhalt der Verordnung oder keinen Entwurf einer – die Verordnung des Bundesrates ersetzenden – Verordnung der Bundesversammlung gemäss Art. 173 Abs. 1 lit. c BV unterbreitet. Die Notverordnung tritt auch ausser Kraft, wenn der Bundesrat zwar einen entsprechenden Entwurf vorlegt, die Bundesversammlung diesen aber ablehnt. Unterbreitet der Bundesrat einen Entwurf und beschliesst die Bundesversammlung eine gesetzliche Grundlage oder eine eigene, die Notverordnung des Bundesrates ersetzende Verordnung, so tritt die Notverordnung des Bundesrates mit Inkrafttreten der gesetzlichen Grundlage bzw. der Notverordnung der Bundesversammlung ausser Kraft. Die parlamentarische Notverordnung verliert nach höchstens drei Jahren ihre Geltung.<sup>59</sup> Allerdings verzichtet das Gesetz darauf, die Bundesversammlung ausdrücklich zu verpflichten, verfassungsunmittelbares Ordnungsrecht des Bundesrates innert Frist in ordentliches Recht zu überführen, was aus rechtsstaatlicher Sicht problematisch

erscheint. Theoretisch könnte die Bundesversammlung den Gesetzesentwurf des Bundesrates beliebig lang «pendent» halten und damit die Geltungsdauer der Notverordnung verlängern.<sup>60</sup> Art. 7e Abs. 2 RVOG sieht schliesslich eine Pflicht des Bundesrates vor, das zuständige Organ der Bundesversammlung, d.h. die Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte (Art. 53 Abs. 3<sup>bis</sup> ParlG<sup>61</sup>), über eine Notverfügung gemäss Art. 184 Abs. 3 oder Art. 185 Abs. 3 BV zu informieren.

Der Bundesrat verfügt in Gefahren- und Dringlichkeitslagen aber nicht nur über die Befugnis zum Erlass verfassungsunmittelbarer Verordnungen und Verfügungen, sondern auch über einschlägige spezialgesetzliche Ermächtigungen, die – sofern ihnen nicht bloss «deklaratorische Natur» zuerkannt wird<sup>62</sup> – den Rahmen des verfassungsmässigen Notrechts unter Umständen sprengen können.<sup>63</sup> Von Interesse ist zurzeit vor allem Art. 7 EpG im Fall einer «ausserordentlichen Lage». Demnach kann der Bundesrat «für das ganze Land oder für einzelne Landesteile die notwendigen Massnahmen anordnen». Die epidemiologisch begründeten Massnahmen der COVID-19-Verordnung 2 in der verschärften Fassung vom 16. März 2020 stützen sich gemäss Ingress ausschliesslich auf Art. 7 EpG. Wird solchen spezialgesetzlichen Ermächtigungen eine selbständige Bedeutung zuerkannt, stellen sich allerdings unter anderem Fragen in Bezug auf die Befristung und die Überführung darauf gestützter – unselbständiger<sup>64</sup> – Verordnungen in das ordentliche Recht, da Art. 185 Abs. 3 Satz 2 BV und Art. 7d RVOG dann nicht greifen.

Doch diese Bestimmungen ändern ohnehin nichts am demokratischen Grundproblem, dass die Bundesversammlung während eines Notrechts-Regimes des Bundesrates jeweils «nahezu vor vollendete Tatsachen

<sup>55</sup> AS 2011 1381. Vgl. dazu AGATA ZIELNIEWICZ, Zur stärkeren Beteiligung der Bundesversammlung in ausserordentlichen Lagen, *Parlament – Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 2/2010, 24 ff.

<sup>56</sup> Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010).

<sup>57</sup> Bundesgesetz vom 7. Oktober 2005 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG; SR 611.0).

<sup>58</sup> Bericht Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen (FN 54), 1565, 1578.

<sup>59</sup> Eine Befristung ist auch für die übrigen Notverordnungen der Bundesversammlung zu fordern, da eine solche auch für Bundesgesetze vorgesehen ist, die immerhin einem nachträglichen Referendum unterstehen (vgl. Parlamentsdienste, Verhältnis der bundesrätlichen und der parlamentarischen Notkompetenzen im Falle einer Pandemie, Notiz vom 2. April 2020, 3, 5, abgerufen auf [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch)).

<sup>60</sup> Vgl. SCHOTT/KÜHNE (FN 33), 446; RALPH TRÜMPLER, Das Bundesgesetz über die Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen – Palliation mit klingendem Namen, *SJZ* 2012, 309 ff., 314 f.

<sup>61</sup> Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10).

<sup>62</sup> So aber die Botschaft vom 3. Dezember 2010 zur Revision des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG), *BBl* 2011 311 ff., 365, in Bezug auf Art. 7 EpG; vgl. dagegen BIAGGINI (FN 31), Art. 185 BV N 12a; DERS. (FN 38), 264 f.; ANDREAS KLEY, «Ausserordentliche Situationen verlangen nach ausserordentlichen Lösungen.» – Ein staatsrechtliches Lehrstück zu Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV, *ZBl* 2020, 268 ff., 272 f.

<sup>63</sup> Vgl. auch BIAGGINI (FN 38), 260 ff. (betreffend Art. 7 EpG); KLEY (FN 62), 275.

<sup>64</sup> So auch BVGer, C-1624/2020, 25.3.2020 (betreffend die COVID-19-Verordnung 2 in der Fassung vom 16.3.2020).

gestellt» wird.<sup>65</sup> Soweit sie von ihrem Modifikations- und Annullationsrecht keinen Gebrauch macht – wofür Gründe der Rechtssicherheit, der Schwerfälligkeit des Parlaments und der Handlungsfähigkeit des Bundesrates sprechen mögen<sup>66</sup> –, ist es umso entscheidender, Organisation, Verfahren und Zuständigkeiten in Krisenzeiten *ex post* gründlich zu prüfen und allfälligen Handlungsbedarf *de lege*, vielleicht sogar *de constitutione ferenda* zu identifizieren. So könnte etwa die Idee einer «Notrechts-Delegation» wieder aufgegriffen werden, die im Bereich der Notverordnungen des Bundesrates über ähnliche Kompetenzen wie die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte im Fall dringlicher Finanzbeschlüsse verfügen würde; einen entsprechenden Vorschlag der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates lehnte das Parlament vor zehn Jahren allerdings ab.<sup>67</sup> Zu prüfen wäre allenfalls auch, ob hier ein Genehmigungsvorbehalt oder ein Verordnungsveto zielführend wäre.<sup>68</sup>

## 2. Dringlicher Beschluss über Finanzen

Die Änderung des Finanzhaushaltgesetzes durch das erwähnte Bundesgesetz von 2010<sup>69</sup> führte auch zu einer Neuregelung des Verfahrens bei dringlichen Verpflichtungskrediten und Nachträgen. Es handelt sich um eine Form des Dringlichkeitsrechts, die wegen ihrer aktuellen Bedeutung hier auch kurz erwähnt werden soll. Demnach bedürfen dringliche Verpflichtungskredite nach Art. 28 FHG sowie dringliche Nachträge nach Art. 34 FHG grundsätzlich der vorgängigen Zustimmung der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte und der nachträglichen Genehmigung durch die Bundesversammlung.<sup>70</sup> Sodann hat eine allfällige a.o. Session für die nachträgliche Genehmigung einer dringlichen Verpflichtung, eines Aufwandes oder einer Investitionsausgabe von mehr als 500 Millionen CHF in der dritten Kalenderwoche nach

der Einreichung des Begehrens für die Einberufung der Session stattzufinden.<sup>71</sup>

Da der Bundesrat im Zuge der gegenwärtigen Corona-Krise dringliche Verpflichtungen eingegangen ist, musste er die Genehmigung der Bundesversammlung einholen. Diese genehmigte die Finanzbeschlüsse in der a.o. Session mit einzelnen Aufstockungen.<sup>72</sup>

## 3. Aufgebot von Truppen

Die Anordnung eines Aktivdienstes und das entsprechende Armeeaufgebot obliegen der Bundesversammlung. In dringlichen Fällen kann gemäss Art. 185 Abs. 4 BV auch der Bundesrat Truppen aufbieten, doch hat er bei einem Aufgebot von mehr als 4000 Angehörigen der Armee oder einer Einsatzdauer von voraussichtlich mehr als drei Wochen unverzüglich die Einberufung der Bundesversammlung zu verlangen (Art. 77 Abs. 3 MG<sup>73</sup>).

Für die Anordnung eines Assistenzdienstes zugunsten ziviler Behörden bei der Bewältigung ausserordentlicher Lagen, der seine Grundlage in Art. 58 Abs. 2 BV findet, ist der Bundesrat, bei Katastrophen im Inland das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport zuständig (Art. 70 Abs. 1 MG). Nur wenn mehr als 2000 Angehörige der Armee aufgebieten werden oder der Einsatz länger als drei Wochen dauert, muss die Bundesversammlung den Einsatz «in der nächsten Session»<sup>74</sup> genehmigen. Ist der Einsatz vor der Session beendet, so muss der Bundesrat darüber Bericht erstatten (Art. 70 Abs. 2 MG).

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

<sup>65</sup> TRÜMPLER (FN 60), 313. Das gilt umso mehr, als die Bundesversammlung als Milizparlament nur mit Unterbrüchen tagt; vgl. auch STÖCKLI (FN 36), 35.

<sup>66</sup> Vgl. SGK BV-SAXER (FN 18), Art. 185 N 63.

<sup>67</sup> Vgl. Bericht Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen (FN 54), 1586 ff. («Delegation für ausserordentliche Lagen» nach dem Muster der Finanzdelegation und der Geschäftsprüfungsdelegation); klar ablehnend dazu die Stellungnahme des Bundesrates vom 21. April 2010, BBl 2010 2803 ff., 2808 f.; zum Ganzen SCHOTT/KÜHNE (FN 33), 448; STÖCKLI (FN 36), 43; TRÜMPLER (FN 60), 313 f.

<sup>68</sup> Kritisch dazu TRÜMPLER (FN 33), N 489.

<sup>69</sup> Vgl. FN 55.

<sup>70</sup> Vgl. auch Parlamentsdienste, Kompetenzen des Parlamentes und des Bundesrates in ausserordentlichen Lagen, Notiz zuhanden der Ratspräsidien vom 25. März 2020, 4, abgerufen auf [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch).

<sup>71</sup> Art. 28 Abs. 3 und Art. 34 Abs. 4 FHG.

<sup>72</sup> Der Bundesrat hatte Nachtragskredite über rund 57 Milliarden CHF beantragt. Die Räte stockten diese um 65 Millionen CHF für Kindertagesstätten und 40 Millionen CHF für den Tourismus auf (Ausserordentliche Session [FN 27]).

<sup>73</sup> Bundesgesetz vom 3. Februar 1995 über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG; SR 510.10).

<sup>74</sup> Strittig ist, ob damit erst die nächste ordentliche Session oder auch schon eine vorgängige a.o. Session gemeint ist. Nach dem allgemeinen Wortlaut («Session») und dem Zweck (möglichst schnell, aber ohne extra eine Session einberufen zu müssen, vgl. AB 1994 N 1783 f.) ist auch eine kommende a.o. Session in diesem Sinne zu nutzen, ausser sie wäre allenfalls ausschliesslich einem ganz anderen Thema gewidmet. Vgl. auch Parlamentsdienste (FN 70), 3.

#### 4. Zusammentreten der Räte

National- und Ständerat werden von ihren Büros zu den regelmässig stattfindenden ordentlichen Sessionen einberufen und mit Traktanden versehen (Art. 151 Abs. 1 BV i.V.m. Art. 33 Abs. 1 ParlG; Art. 9 Abs. 1 lit. a GRN<sup>75</sup> bzw. Art. 6 Abs. 1 lit. a GRS<sup>76</sup>), wobei die Koordinationskonferenz die Kalenderwochen festlegt (Art. 37 Abs. 2 lit. a ParlG). Ein Viertel der Mitglieder eines Rates kann überdies gemäss Art. 151 Abs. 2 BV i.V.m. Art. 2 Abs. 3 ParlG für bestimmte Beratungsgegenstände die Einberufung der Räte oder der Vereinigten Bundesversammlung zu einer a.o. Session verlangen.<sup>77</sup> Der Bundesrat kann gemäss diesen Bestimmungen zwar ebenfalls eine a.o. Session verlangen. Umgekehrt darf er die Bundesversammlung aber nicht, auch nicht per Notrecht, daran hindern, sich zu versammeln und ihre verfassungsmässigen Kompetenzen<sup>78</sup> wahrzunehmen. Ausschlaggebend für das ungeschmälerete Selbsteinberufungsrecht der Bundesversammlung ist der Grundsatz der Gewaltenteilung, wonach kein Staatsorgan in den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich eines anderen Staatsorgans eingreifen darf. Der Bundesrat kann zwar, wie dargelegt,<sup>79</sup> nach verbreiteter Meinung mittels Notverordnungen in kantonale Kompetenzen eingreifen und überdies ohnehin, da es sich ja um gesetzesvertretende Verordnungen handelt, anstelle des Bundesgesetzgebers handeln. Er darf dabei aber die Arbeit des – parallel zuständigen und weiterhin übergeordneten – Gesetzgebers nicht beschränken. In Bezug auf die Bundesversammlung erhellt dies schon daraus, dass diese im Fall ausserordentlicher Umstände nach Art. 173 Abs. 1 lit. c BV wie erwähnt ebenfalls über die Befugnis verfügt,

Verordnungen oder einfache Bundesbeschlüsse zu erlassen. Auch die Überführung des verfassungsunmittelbaren Ordnungsrechts des Bundesrates in das ordentliche Recht nach Art. 7d RVOG setzt voraus, dass die Bundesversammlung ihre Zuständigkeiten wahrnehmen kann.<sup>80</sup>

### B. Kommissionsarbeit und Sessionen im Notstand

#### 1. Kommissionsarbeit

##### a. Einberufung der Kommissionen

Die Arbeit der Kommissionen prägt den Ratsbetrieb entscheidend (vgl. Art. 44 f. ParlG). Beim Entscheid über die Absage von Kommissionssitzungen kommt den Büros nach den Geschäftsreglementen der Räte eine starke Stellung zu. Danach legen sie unter anderem den Jahres Sitzungsplan fest, bestimmen die Sachbereiche der Kommissionen, teilen ihnen Beratungsgegenstände zu und behandeln weitere Fragen der Ratsleitung und -organisation (Art. 35 ParlG sowie Art. 9 GRN bzw. Art. 6 GRS). Allerdings sind die Kommissionen ihrerseits in der Bundesverfassung verankert (Art. 153 BV) und geniessen auch eine starke Stellung gemäss dem Parlamentsgesetz. Die Lehre leitet daraus zu Recht ab, dass die Leitungsbefugnisse der Büros primär administrativer Art seien und es verfassungs- und gesetzeswidrig wäre, die Kommissionen über längere Zeit in ihrer Tätigkeit einzuschränken.<sup>81</sup> Nach geltendem Recht gibt es allerdings keine (Not-)Kompetenz der Kommissionen, sich entgegen den Büro-Beschlüssen selbst einzuberufen.<sup>82</sup>

Die VD und die Bue-N/S hatten mit dem Sessionsabbruch auch sämtliche Kommissionssitzungen während

<sup>75</sup> Geschäftsreglement des Nationalrates vom 3. Oktober 2003 (GRN; SR 171.13).

<sup>76</sup> Geschäftsreglement des Ständerates vom 20. Juni 2003 (GRS; SR 171.14).

<sup>77</sup> Die in Art. 151 BV nicht ausdrücklich erwähnten *Sondersessionen* zum Abbau der Geschäftslast kann gemäss Art. 2 Abs. 2 ParlG jeder Rat für sich beschliessen. Ein Sonderfall ist sodann die «Session *sui generis*» im institutionellen Krisenfall, welche die Präsidentin oder der Präsident des Nationalrates gestützt auf Art. 33 Abs. 3 ParlG einzuberufen verpflichtet ist (vgl. ParlG-K-BRUNDEL RE, Art. 33 N 13, in: Martin Graf/Cornelia Theler/Moritz Wyss [Hrsg.], Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung. Kommentar zum Parlamentsgesetz [ParlG], Basel 2014 [zit. ParlG-K-Verfasser]). Gemäss ParlG-K-BURRI, Art. 32 N 9, fällt darunter z.B. auch «eine radioaktive Kontamination», die eine Sitzung in Bern nicht erlaube (vgl. auch unten III.B.2.b.). Obschon die Corona-Krise diesem Fall nicht unähnlich ist, genügt vorliegend die «ordentliche» a.o. Session. Ohnehin wurde noch nie eine solche «Session in ausserordentlichen Lagen» einberufen (Parlamentsdienste [FN 18], 7).

<sup>78</sup> Vgl. Art. 163 ff. BV.

<sup>79</sup> Vgl. III.A.1.

<sup>80</sup> Vgl. FELIX UHLMANN/MARTIN WILHELM, Kurzgutachten betreffend die Durchführung von Sessionen und Kommissionssitzungen in ausserordentlichen Lagen (Coronavirus) vom 3. April 2020 (zit. UHLMANN/WILHELM, Durchführung), N 17; DIES., Kurzgutachten betreffend Sessionsabbruch und Einberufung zu einer ausserordentlichen Session vom 16. April 2020 (zit. UHLMANN/WILHELM, Sessionsabbruch), N 23.

<sup>81</sup> Vgl. UHLMANN/WILHELM, Durchführung (FN 80), N 58, die ein Aussetzen «über mehrere Monate» als verfassungswidrig betrachten. Siehe sodann zum Selbstverständnis der Kommissionen Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 10. April 2003 zur Parlamentarischen Initiative Geschäftsreglement des Nationalrates (GRN) Totalrevision (03.418), BBl 2003 3468 ff. Vgl. auch ParlG-K-BURRI (FN 77), Art. 35 N 18. Auch gemäss den Parlamentsdiensten gilt: «Es liegt nicht in der Kompetenz der Büros, den Kommissionen Sitzungen zu verbieten» (Kommissionssitzungen und Corona-Krise, Beilage vom 30. März 2020 für die Sitzung der Koordinationskonferenz vom 6. April 2020, 2, abgerufen auf [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch)).

<sup>82</sup> Vgl. UHLMANN/WILHELM, Durchführung (FN 80), N 49.

der dritten Sessionswoche und grundsätzlich auch alle Sitzungen bis zum 19. April 2020 abgesagt. Erst nach und nach wurde zuerst einigen und dann allen Kommissionen ermöglicht, in reduziertem Ausmass und mit beschränktem Fokus wieder zu tagen.

Eine Besonderheit war im vorliegenden Fall, dass der Antrag von Ratsmitgliedern auf Einberufung einer a.o. Session<sup>83</sup> auch den Antrag enthielt, dass sämtliche Kommissionen die Chance erhalten sollten, vorab zu tagen, was jedoch von Art. 2 Abs. 3 ParlG formal nicht abgedeckt und damit ein blosser Wunsch an die Büros war. Art. 2 Abs. 3 ParlG geht nämlich von im Rat bereits hängigen Geschäften aus.<sup>84</sup>

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

#### b. Form der Kommissionsarbeit

Das geltende Recht schreibt für die Kommissionen weder eine physische Anwesenheit der Mitglieder noch ein allgemeines Quorum vor. Das Parlamentsrecht kennt zwar einige Rahmenbedingungen für die Kommissionsarbeit, so z.B. Bestimmungen zur Teilnahmepflicht (Art. 10 ParlG), zur Vertraulichkeit (Art. 47 ParlG), zur Protokollierung (Art. 4 ff. ParlVV<sup>85</sup>) und zum Teilnehmerkreis (vgl. Art. 6 ParlVV). Sofern diese Vorgaben beachtet werden, steht Videokonferenzen nichts im Wege, ähnlich wie bei den schon bisher praktizierten Zirkularbeschlüssen<sup>86</sup>.

Nachdem die Büros Videokonferenzen ursprünglich nur für «informelle» Kommissionssitzungen zulassen wollten, beschlossen sie am 6. April 2020, diese auch für die reguläre Kommissionsarbeit zuzulassen. Dabei sollten folgende Voraussetzungen gelten: (i) Sowohl die Präsidentin oder der Präsident als auch die Mehrheit der Mitglieder der Kommission müssen einer Videokonferenz zustimmen, (ii) die traktandierten Geschäfte müssen sich hierfür eignen und dürfen nicht als «vertraulich» klassifi-

ziert sein und (iii) es muss «Skype for Business» verwendet werden.<sup>87</sup>

Zwar wurde das Parlament punkto «Home-Office» seiner Kommissionen von der Krise auf dem falschen Fuss erwischt. Es ist aber zu begrüessen, dass es innert weniger Wochen einen technologischen Sprung gemacht hat. *De lege ferenda* ist jedoch zu fordern, dass die Eckpunkte virtueller Kommissionsarbeit parlamentsrechtlich verankert werden.<sup>88</sup>

#### c. Instrumente der Kommissionen

Notverordnungen des Bundesrates können zwar – wie sämtliche bundesrätlichen Verordnungen – nicht als Beratungsgegenstände traktandiert werden.<sup>89</sup> Dennoch verfügen die Kommissionen über zahlreiche Instrumente, um auch im Notstand neue Beratungsgegenstände in den Räten anhängig zu machen.<sup>90</sup> Dazu gehören nebst Erklärungen eines Rates namentlich Kommissionsvorstösse (Motionen und Postulate) sowie parlamentarische Initiativen bzw. daraufhin ausgearbeitete eigene Erlassentwürfe.

Wünscht eine Kommission, Einfluss auf den Inhalt einer Notverordnung des Bundesrates zu nehmen, stehen ihr zwei Instrumente zur Verfügung: Einerseits kann sie per Motion den Bundesrat auffordern, seine Verordnungen in ihrem Sinne zu ändern. Allerdings bleibt der Ball so beim Bundesrat, denn zum einen hat der Bundesrat bis zur nächsten ordentlichen Session Zeit, seinen Antrag auf Annahme oder Ablehnung der Motion zu stellen (Art. 121 Abs. 1 ParlG), zum andern hat der Bundesrat in seinem verfassungsunmittelbaren Kompetenzbereich auch die Option, der Bundesversammlung den Entwurf zu einer Verordnung der Bundesversammlung oder einem (dringlichen) Bundesgesetz zu unterbreiten, statt seine eigene Verordnung anzupassen. Andererseits kann die Kommission per parlamentarischer Initiative eine parlamentarische Notverordnung oder ein dringliches Bundesgesetz erarbeiten. Eine kurzfristige Ausarbeitung wird aber zumeist unmöglich sein.<sup>91</sup> Insofern haben die einschränkenden Beschlüsse der Büros zum Tagungsrhythmus der Kommissionen vor der a.o. Session und der Sommersession *Faits accomplis* geschaffen.

Die Wirksamkeit all dieser Instrumente hängt ohnehin davon ab, dass die Büros die entsprechenden Geschäfte auch für die anstehende Session traktandieren.<sup>92</sup> Sollten

<sup>83</sup> Dazu unten III.B.2.a.

<sup>84</sup> Vgl. ParlG-K-BRUN DEL RE (FN 77), Art. 2 N 18 ff.

<sup>85</sup> Verordnung der Bundesversammlung vom 3. Oktober 2003 zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung (Parlamentsverwaltungsverordnung, ParlVV; SR 171.115).

<sup>86</sup> Diese wurden gemäss Auskunft vom 19. Februar 2020 von Elisabeth Noser, Rechtsdienst Parlamentsdienste, bislang ohne explizite Grundlage allein gestützt auf Art. 16 GRN bzw. Art. 12 GRS (Kompetenz der Kommissionspräsidentin oder des Kommissionspräsidenten zur Traktandierung und Leitung der Sitzung) praktiziert.

<sup>87</sup> Bue-N/S (FN 22).

<sup>88</sup> So auch STÖCKLI (FN 36), 51 f.

<sup>89</sup> Parlamentsdienste (FN 51), 2.

<sup>90</sup> Vgl. Parlamentsdienste (FN 51), 3.

<sup>91</sup> Vgl. Parlamentsdienste (FN 51), 5.

<sup>92</sup> Vgl. dazu auch oben III.A.4. und unten III.B.2.a.

sie sich dem grundlos bzw. übermässig lange verweigern, entsteht wiederum ein Konflikt mit der verfassungs- und gesetzmässigen Rolle der Kommissionen.<sup>93</sup>

Um die Defizite der erwähnten Instrumente etwas aufzufangen und um Notverordnungen der Bundesversammlung zu vermeiden, sagte der Bundesrat im Rahmen eines «Dialogs unter den Gewalten» zu, Motionen umgehend zu beantworten und bei Annahme umzusetzen sowie zumindest die Kommissionspräsidentinnen und -präsidenten vor Erlass neuen Notrechts zu informieren oder gar zu konsultieren.<sup>94</sup>

## 2. Sessionen

### a. Einberufung und Abbruch von Sessionen

Die Zuständigkeiten für die Einberufung von Sessionen der eidgenössischen Räte sind bereits dargestellt worden.<sup>95</sup> Im Fall der Corona-Krise hat einerseits der Bundesrat für seine Finanzbeschlüsse eine a.o. Session beantragt. Andererseits haben zahlreiche Ständeräte eine a.o. Session gestützt auf Art. 2 Abs. 3 lit. a ParlG verlangt.<sup>96</sup> Eine Besonderheit jenes Antrages war nicht nur, dass er sich auch auf Kommissionssitzungen bezog,<sup>97</sup> sondern auch, dass er sich einzig auf *künftige* Beratungsgegenstände bezog, da die Kommissionen ausser der FinDel noch gar keine Gelegenheit gehabt hatten, Corona-relevante Geschäfte zu verabschieden. Da dieser Fall im Gesetz nicht konkret abgebildet ist, beriefen die Büros formell eine a.o. Session einzig für die Finanz- und Armeefragen ein, luden jedoch alle Kommissionen ein zu tagen und behielten sich ausdrücklich das Recht vor, dem Programm weitere Geschäfte hinzuzufügen – eine *in casu* gelungene Lösung. Dennoch wäre *de lege ferenda* zu prüfen, ob man eine a.o. Session ausdrücklich auch für künftige Geschäfte einberufen können sollte, namentlich für den Fall, dass

noch kein einziges behandlungsreifes Geschäft als «Aufhänger» vorliegt.

Nicht explizit geregelt ist der Fall eines Sessionsabbruchs.<sup>98</sup> Aus dem Grundsatz des Parallelismus der Form bzw. des «*actus contrarius*»<sup>99</sup> ergibt sich allerdings, dass das Organ, das zur Einberufung zuständig ist, auch zum Abbruch zuständig ist, also wie am 12. März 2020 die beiden Büros.<sup>100</sup> *De lege ferenda* könnte diese Kompetenz zur Klarstellung ausdrücklich verankert werden.

### b. Alternative Orte und Formen von Sessionen

Sitz der Bundesversammlung ist gemäss Art. 32 Abs. 1 ParlG die Stadt Bern.<sup>101</sup> Die Bundesversammlung kann mit einfachem Bundesbeschluss ausnahmsweise einen anderen Tagungsort festlegen (Art. 32 Abs. 2 ParlG). In Notlagen i.S.v. Art. 33 Abs. 3 ParlG<sup>102</sup> soll auch die Präsidentin oder der Präsident des Nationalrates einen anderen Tagungsort festlegen können.<sup>103</sup> Da die a.o. Session vom Mai 2020 zwar ausserhalb des Bundeshauses, aber weiterhin in Bern stattfand, erübrigten sich solche Beschlüsse. Die Räte mussten allerdings ihre Geschäftsreglemente temporär anpassen, um die Einschränkungen der Lokalität (kein Abstimmungsbildschirm) und die Hygienevorschriften abzubilden.<sup>104</sup>

Brisanter ist die Frage, ob auch eine virtuelle Session zulässig wäre. Art. 159 Abs. 1 BV verlangt für gültiges Verhandeln, dass «die Mehrheit der Mitglieder anwesend ist». Gemeint ist damit gemäss Lehre die physische Präsenz im Ratssaal selbst,<sup>105</sup> wobei die Praxis auch die angrenzenden Räume zulässt.<sup>106</sup> Wenngleich eine historische bzw. zeitgenössische Auslegung berücksichtigen muss, dass bei Erlass dieser Bestimmung im Jahr 1999

<sup>93</sup> Vgl. oben III.B.1.a. Umgekehrt gab es an der a.o. Session auch Beschlüsse von Kommissionen und sogar des Nationalrates, gewisse Motionen von sich aus nicht zu traktandieren und die dringliche Beratung zu verhindern.

<sup>94</sup> Erklärung von Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga vom 4. Mai 2020, AB 4.5.2020 (provisorische Fassung). Kritisch zum Umstand, dass das Parlament so bei seiner Tätigkeit vom «Goodwill der Exekutive» abhängt, Votum Ständerat Caroni, AB 4.5.2020 (provisorische Fassung).

<sup>95</sup> Vgl. oben III.A.4., ferner III.A.2. und III.A.3.

<sup>96</sup> Gestützt auf Art. 28 Abs. 3 FHG haben dies jeweils zu wenige Ratsmitglieder beantragt, weshalb jene Dreiwochenfrist nicht galt. Zwar hat der Bundesrat eine a.o. Session gestützt auf FHG beantragt; uns scheint aber nachvollziehbar, dass die Frist bei bundesrätlichem Antrag nicht zwingend greifen muss (differenziert UHLMANN/WILHELM, Sessionsabbruch [FN 80], N 49 ff.).

<sup>97</sup> Vgl. oben III.B.1.a.

<sup>98</sup> UHLMANN/WILHELM, Sessionsabbruch (FN 80), N 25.

<sup>99</sup> Vgl. dazu ANDREA CARONI/SILVAN VON BURG, Kündigung von Staatsverträgen, Jusletter vom 3.2.2020, N 25, sowie Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 14. Mai 2018 zur parlamentarischen Initiative Kündigung und Änderung von Staatsverträgen. Verteilung der Zuständigkeiten (16.456), BBI 2018 3471 ff., 3476.

<sup>100</sup> A.M. UHLMANN/WILHELM, Sessionsabbruch (FN 80), N 11 ff. Gemäss diesen Autoren muss gestützt auf eine analoge Anwendung der Traktandierungsregeln (Art. 9 Abs. 1 lit. a GRN bzw. Art. 6 Abs. 1 lit. a GRS) den Räten Gelegenheit gegeben werden, die Büros zu übersteuern, ausser die Räte könnten nicht einmal für diesen Beschluss zusammenkommen.

<sup>101</sup> ParlG-K-BURRI (FN 77), Art. 32 N 7.

<sup>102</sup> Dazu oben III.A.4.

<sup>103</sup> ParlG-K-BURRI (FN 77), Art. 32 N 9.

<sup>104</sup> Pa.Iv. Bue-S 20.408 und Pa.Iv Bue-N 20.409.

<sup>105</sup> BIAGGINI (FN 31), Art. 159 BV N 2; UHLMANN/WILHELM, Durchführung (FN 80), N 29.

<sup>106</sup> ParlG-K-VON WYSS (FN 77), Art. 10 N 6.

Videokonferenzen zwar existierten, aber nicht verbreitet waren,<sup>107</sup> müsste für eine Lockerung Art. 159 Abs. 1 BV geändert werden.<sup>108</sup> Der Unterschied zwischen einer physischen und einer virtuellen Konferenz beschränkt sich nämlich nicht auf die technische Machbarkeit, sondern beeinflusst auch den Prozess der Verhandlungen selbst. Diskutabel ist es jedoch, eine entsprechende Regelung per dringlichem Bundesgesetz bzw. parlamentarischer Notverordnung temporär *contra constitutionem* einzuführen.<sup>109</sup> Dabei scheint naheliegend, dass der Gegenstand eines solchen dringlichen Rechts bzw. gar Notrechts nicht nur die Polizeigüter i.e.S., sondern – als Voraussetzung für jedes staatliche Handeln – auch das Funktionieren der obersten staatlichen Organe sein können muss.<sup>110</sup> Allerdings ist Dringlichkeits- bzw. Notrecht subsidiär zum ordentlichen Recht,<sup>111</sup> und da Art. 32 Abs. 2 bzw. Art. 33 Abs. 3 ParlG erlauben, einen andern Tagungsort zu wählen, sollten virtuelle Sessionen per Notrecht nur beschlossen werden, wenn nirgends in der Schweiz<sup>112</sup> ein physischer Tagungsort verfügbar ist, was in der gegenwärtigen Krise nicht zutrifft.<sup>113</sup>

<sup>107</sup> Vgl. OLAF A. SCHULTE/MARTIN FRIEBEL/CHRISTIAN KLOTZEK, Aufzeichnung technisch vermittelter Kommunikation – Das Beispiel Videokonferenz, *Gesprächsforschung* 2/2001, 222 ff., 226; Internet: <http://www.gespraechsforschung-online.de/heft2001/heft2001.html> (Abruf 9.5.2020).

<sup>108</sup> So auch Bue-N, Stellungnahme vom 1. Mai 2020 zur Interpellation Fiala E-Parlament als eine mögliche Antwort auf Notsituationen wie das Coronavirus (20.3098); ebenso STÖCKLI (FN 36), 41 f. Eine entsprechende parlamentarische Initiative ist bereits hängig (Pa.Iv. Christ, Schaffung der rechtlichen Grundlagen für einen digitalen Parlamentsbetrieb respektive die digitale Teilnahme am physischen Betrieb [20.425]).

<sup>109</sup> Dafür plädierend UHLMANN/WILHELM, Durchführung (FN 80), N 28. Noch weiter gehen ANDREAS BINDER/DAVID HOFSTETTER/JANINA BILAND/CLAUDIA BOLLMANN, Der Anwendungsbereich von Art. 6a COVID-19-Verordnung 2, *Jusletter* vom 6.4.2020, N 43, welche die erwähnte Bestimmung auch auf die Bundesversammlung anwenden. Dem ist jedoch nicht nur vom Wortlaut und historischer Interpretation her zu widersprechen, sondern auch deswegen, weil der Bundesrat hierfür nicht zuständig ist (s. oben III.A.1.).

<sup>110</sup> BINDER/HOFSTETTER/BILAND/BOLLMANN (FN 109), N 32; TRÜMPLER (FN 33), N 212.

<sup>111</sup> TRÜMPLER (FN 33), N 216 ff.

<sup>112</sup> Genau genommen definiert Art. 32 Abs. 2 ParlG nicht einmal den Rayon «Schweiz», schliesst also zumindest vom Wortlaut her eine Art «Exil-Parlament» nicht aus.

<sup>113</sup> Allerdings sollte sich das Parlament dazu rechtzeitig technisch in die Lage versetzen, um einen solchen Notbeschluss gegebenenfalls faktisch überhaupt zu ermöglichen (vgl. auch LUKAS MÄDER, Parlament braucht einen Krisenmodus, *NZZ* vom 11.4.2020, 9).

### c. Einschränkung der Sessionsteilnahme

Nach Art. 69 Abs. 1 ParlG üben die Ratspräsidentinnen und -präsidenten das Hausrecht über die Ratssäle, die VD über die übrigen Räumlichkeiten der Bundesversammlung und der Parlamentsdienste aus. Für die Ratssäle sehen Art. 61 GRN bzw. Art. 47 GRS gewisse Zutrittsrechte vor, aber auch das präsidiale Recht, diese zu beschränken. Für die übrigen Räumlichkeiten findet sich in den gesetzlichen Grundlagen einzig das Recht der Ratsmitglieder nach Art. 69 Abs. 2 ParlG, zwei Zutrittskarten für Gäste ausstellen zu lassen. Alles Weitere hat die VD in internen Richtlinien festgelegt.<sup>114</sup>

Klar scheint vorab, dass die Regeln von Art. 69 Abs. 1 ParlG auch bei einer Session *extra muros* – wie der a.o. Session vom 4. bis 7. Mai 2020 – gelten müssen, nicht nur wegen ihres Zwecks, sondern auch wegen des Wortlauts von Abs. 1, der nicht vom «Parlamentsgebäude» spricht, sondern von den «Räumlichkeiten der Bundesversammlung».

Ein Spannungsfeld könnte sich allerdings ergeben, wenn eine Ratspräsidentin oder ein Ratspräsident eine Person in den Ratssaal hineinlassen will, die VD dieselbe Person aber nicht in das Gebäude. Unserer Auffassung nach geht in einem solchen Fall das Recht des Ratspräsidenten als Vertreter eines verfassungsmässigen Legislativorgans allfälligen widersprechenden Anordnungen betreffend das übrige Gebäude vor.

Sodann stellt sich die Frage, ob auch ein Ratsmitglied vom Ratsbetrieb ausgeschlossen werden darf, namentlich wenn es in einer Epidemie ansteckungsgefährdend oder -gefährdet ist. Solche Entscheide wurden bislang nicht gefällt,<sup>115</sup> und dies zu Recht: Die Ratsmitglieder sind gesetzlich zur Sitzungsteilnahme verpflichtet (Art. 10 ParlG). Diese Pflicht wird sodann durch verschiedene Elemente der Immunität (Art. 16–19 ParlG) bzw. der Sessionsteilnahmegarantie i.e.S. (Art. 20 ParlG; vgl. auch die Dienstbefreiungen nach Art. 17 MG bzw. Art. 13 ZDG<sup>116</sup>) abgesichert. Weder das allgemeine Hausrecht der VD noch dasjenige der Ratspräsidentinnen und -präsidenten legitimieren einen dermassen starken Eingriff in die Rechtsstellung eines Ratsmitgliedes als Volks- und Standsvertreter und damit in die Zusammensetzung und die

<sup>114</sup> ParlG-K-GRAF (FN 77), Art. 69 N 11.

<sup>115</sup> Der bei UHLMANN/WILHELM, Durchführung (FN 80), N 19, erwähnte generelle «erhebliche [...] Druck» auf Risikopersonen, zu Hause zu bleiben, ändert daran rechtlich nichts.

<sup>116</sup> Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über den zivilen Ersatzdienst (Zivildienstgesetz, ZDG; SR 824.0).

Legitimität der Bundesversammlung.<sup>117</sup> Dies gilt insbesondere bei einem Ratsmitglied, das (nur) selbst gefährdet ist; der Entscheid über die Teilnahme liegt bei ihm, wobei in einer Pandemie Risikogruppen erleichtert als «entschuldigt»<sup>118</sup> gelten müssten. Dies gilt aber auch bei Ratsmitgliedern, die im Verdacht stehen, ansteckend zu sein. In diesen Fällen ist es die Pflicht der VD bzw. der Parlamentsdienste, eine gefahrenausschliessende Form der Teilnahme zu organisieren.

#### IV. Fazit

Die Corona-Krise stellt auch für das Staatsorganisationsrecht eine Herausforderung dar. Vor allem drängende Kompetenzfragen verlangen nach raschen Antworten – und offenbaren zuweilen fehlende Rechtsgrundlagen. Die Notverordnungen des Bundesrates, so gerechtfertigt sie sachlich sein mögen, sind insoweit, als sie über Massnahmen zum Polizeigüterschutz hinausgehen, rechtlich ungenügend abgestützt. Hier besteht Handlungsbedarf *de lege ferenda* durch die Schaffung spezialgesetzlicher Ermächtigungen bzw. durch klarere Leitplanken im RVOG, vielleicht sogar *de constitutione ferenda* durch eine Neufassung von Art. 185 Abs. 3 BV.

Die Bundesversammlung, deren Tätigkeit am 15. März 2020 abrupt unterbrochen wurde, hatte diesem Notrecht bisher nur wenig entgegensetzen. Dies nicht zuletzt deshalb, weil sie zunächst (zu) stark mit Fragen ihrer eigenen Krisenorganisation beschäftigt war. Auch wenn sie inzwischen wieder Tritt gefasst hat, so haben sich doch auch in Bezug auf das Parlamentsrecht einige Regelungsdefizite gezeigt. So ist *de lege ferenda* zu prüfen, ob ein Tagungsrecht der Kommissionen unter gewissen Voraussetzungen ausdrücklich verankert werden sollte. Ebenso sollte die Einberufung einer a.o. Session durch die Büros auch für künftige, noch nicht behandlungsreife Geschäfte gesetzlich vorgesehen werden. Sodann sollten die Eckpunkte virtueller Kommissionsarbeit parlamentsrechtlich verankert und sogar virtuelle Zusammenkünfte der Räte sowie zusätzliche parlamentarische Organe zur engeren Begleitung des Bundesrates in Phasen des Notrechts geprüft werden.

<sup>117</sup> Vgl. dazu auch Art. 13 Abs. 1 lit. b ParlG, wonach ein Ratsmitglied sogar bei Verletzung von parlamentarischen Regeln nur für maximal «eine Sitzung» (also einen Halbtage, vgl. ParlG-K-THELER [FN 77], Art. 13 N 3) ausgeschlossen werden kann.

<sup>118</sup> Vgl. dazu ParlG-K-NUSSBAUMER (FN 77), Art. 11 N 8 ff.