



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

Editorial

Die Demokratie ist eine Baustelle, auch
246 Jahre nach Philadelphia 1

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

Herausforderungen für Parlamente in der
Corona-Krise – Versuch eines Überblicks
Martin Wilhelm/Felix Uhlmann 4

Demokratie in Zeiten des Coronavirus:
Dürfen Parlament nur tagen, wenn die
Regierung will?
Giovanni Biaggini 14

Wie virtuell kann ein Parlament sein?
Moritz von Wyss 16

Die Bundesversammlung im Krisenmodus
Andrea Caroni/Stefan G. Schmid 21

Situation extraordinaire, prérogatives
et organisation du Parlement cantonal
à Genève
Irène Renfer/Laurent Koelliker 30

Die Bewältigung der Corona-Krise durch
den Zürcher Kantonsrat – eine Chronik
Dieter Kläy 35

Auswirkungen der COVID-19-Verordnung
2 auf die Versammlungsfreiheit der
Parlamente
Martin Würmli 42

Erfahrungsbericht für das Stadtparlament
St. Gallen: Sitzung vom 28. April 2020
gemäss COVID-19-Verordnung 2 des
Bundesrates
Manfred Linke 49

Schlusspunkt: «Spare in der Zeit, dann
hast Du in der Not», ein Sprichwort, das
verstaubt und altertümlich wirkt. Seit einem
Vierteljahr ist es wieder aktuell.
Ruedi Lustenberger 59

Mitteilungen – Nouvelles – Notizie

ViaParl en Valais: Sur les traces des
interventions parlementaires – ViaParl
im Kanton Wallis: den parlamentarischen
Vorstössen auf der Spur 62

Korrespondenten – Correspondents –
Corrispondenti – Vorstand SGP 66



Die Demokratie ist eine Baustelle, auch 246 Jahre nach Philadelphia

Die Charaktereigenschaften eines Menschen akzentuieren sich besonders im Alter, in der Demokratie in Zeiten des Notstands. Regierungen versuchen schnell, das Parlament von Entscheidungen fernzuhalten, wogegen Parlamente gerne komplizierten Beschlüssen ausweichen. Diese psychologische Sicht auf das Verhältnis von Parlament und Regierung mag auf Ressentiments aufgebaut sein und dramatisierend wirken, bestätigte sich aber in ersten Tagen des Lockdowns ganz offenkundig.

Es begann mit der Nicht-Bewilligung einer Parlamentssitzung durch eine kantonale Regierung und der Definition des Verfassungsorgans «Parlament» als «politische Versammlung» und – noch besser – der Mitteilung einer Bundesstelle, kantonale Parlamentssitzungen könnten unter «Personenansammlungen auf öffentlichen Grund von mehr als fünf Personen» subsumiert werden; dies, obwohl der Bundesrat konsequent festgehalten hatte, die Parlamente dürften selber entscheiden, ob sie zusammentreten oder nicht.¹ Auch die kantonalen Parlamente schienen dem eingangs geschilderten Klischee gerecht zu werden: 16 Kantonsparlamente sagten umgehend ihre Sessionen oder Sitzungen ab, weitere folgten. Zu unklar und zu unübersichtlich erschien die Situation. Auch der Kantonrat Zürich musste von Sonntag auf Montag eine Sitzung absagen, weil die Hygienevorschriften nicht geklärt waren. Er zeigte sich jedoch entschlossen und entschied sofort, die politische Bühne nicht zu verlassen und fortan extra muros



zu tagen. Sechs weitere Kantonsparlamente taten es ihm in den folgenden drei Wochen gleich.

Diese ersten staatspolitischen Reflexe irritierten, waren sie doch aus demokratiepolitischer Sicht unerwartet unsensibel. Die Entscheide wurden zum Teil wieder korrigiert, weshalb sie nicht verurteilt und keine voreiligen Schlüsse daraus gezogen werden sollen. In Erwartung einer grossen Zahl schwerkranker und toter Menschen erschien die Frage der Demokratie in den Pandemieplänen nebensächlich. Die Hektik war gross, die Informationslage in den Kantonen unübersichtlich. Gleichzeitig – das soll hier auch festgehalten werden – trat viel Erfreuliches hervor: so beispielsweise das Unbehagen der Bevölkerung, weil ihre Parlamente nicht tagten, die Resilienz gewisser Behördenmitgliedern gegenüber stabsmässig angelegter Auslegung von Verfassung und Gesetz, die

¹ Diese Medieninformation des Bundesamtes für Justiz wurde anschliessend wieder zurückgezogen und in einem gemeinsamen Schreiben mit dem Bundesamt für Gesundheit korrigiert.

Gelassenheit von Polizistinnen und Polizisten gegenüber renitenten Fasnächtlern in Basel und natürlich das eindrückliche Selbstverantwortungsgefühl der Bevölkerung sowie der unermüdliche Einsatz in den Spitälern.

Warum diese Gegensätzlichkeit? Warum diese Unsicherheit in unserer doch so beständigen Demokratie? Vielleicht führte gerade dieser Glaube an die Beständigkeit dazu, dass wir uns zu sehr in Sicherheit wähnten. So meinten wir, die Schweiz mit ihrem fein verzweigten Föderalismus könne einer Pandemie besonders gut begegnen, sind die politischen Systeme der Kantone doch stark auf ihre Regierungen fokussiert², eine Organisationsform, die für einen Notstand besonders geeignet scheint. Zudem verfügen die kantonalen Regierungen über ein ungemein stark vernetztes System mit Konferenzen der Kantonsregierungen, der Finanz-, Erziehungs-, Gesundheits- und Sicherheitsdirektoren, die den Kantonen mit jährlich mindestens Fr. 23,9 Mio. in Rechnung stehen.³ Doch ausgerechnet dieser Konferenzföderalismus war der Aufgabe in den ersten Tagen nicht gewachsen und konnte sich zu keinen Entscheiden durchringen, als würde das Corona-Virus vor den Kantonsgrenzen halt machen. Denis von Burg titelte seinen Kommentar in der Sonntagszeitung vom 26. April 2020 deshalb mit «Stresstest nicht bestanden».

Dieser Kritik wird man nachgehen und den Exekutivföderalismus in der jetzigen Form hinterfragen müssen. Aber auch die Kantonsparlamente müssen sich die Frage gefallen lassen, warum sie sich derart schnell aus der Politik verabschiedet haben, insbesondere jene, bei denen ein politisches

Lager die Mehrheit in Regierung und Parlament stellt. Und warum kam der Ruf nach Video-Parlamenten so rasch auf, wie wenn Gesetzgebung nur ein Abnicken von Regierungsentwürfen wäre und das Parlament vergleichbar mit einer Aktionärsversammlung?

Wir können empört diesen Fragen nachgehen und feststellen, dass es auch 246 Jahre nach Errichtung der ersten liberalen parlamentarischen Demokratie in Philadelphia nicht selbstverständlich ist, dass ein Parlament selber bestimmt, wann und wo es tagt. Man könnte mit vorwurfsvollem Blick auf jene zeigen, die in der Hektik der ersten Stunde falsch gehandelt haben. Doch was hilft es? Patentrezepte gibt es nicht in der Demokratie und der nächste Notstand wird nicht lange auf sich warten lassen; dann vielleicht keine Pandemie, sondern eine Energie- oder Wasserknappheit, eine Wirtschaftskrise oder eine Unwetterkatastrophe – und hoffentlich kein nuklearer Vorfall. In letzterem Fall würde auch ein Video-Parlament nichts nützen.

Die Vorkommnisse müssen prospektiv aufgearbeitet werden, diese Ausgabe des Mitteilungsblattes soll dazu beitragen. Es stellen sich grundsätzliche Fragen: Welche Funktion haben die Parlamente in einer Notstandssituation? Welche Entscheide der Regierungen bedürfen einer demokratischen Legitimation durch das Parlament? Müssen die verfassungsmässigen Kompetenzordnungen des Notstands grundsätzlich überdacht und vielleicht zweckmässiger gestaltet werden, zweckmässiger als ein Ringen um die fiktive Hierarchie von Parlament und Regierung? Was alles kann unter dem Gegenstand «Notstand» legifertiert werden? Wie ist das Dringlichkeitsrecht einzusetzen?

Es freut uns, dass wir so kurzfristig namhafte Staatsrechtler für ihre rechtlichen Einschätzungen sowie Vertreter von Parlamenten auf Stufe Kanton und Gemeinde für spannende Berichte aus der Praxis gewinnen konnten.

² Moritz von Wyss, Parlamente in den Kantonen und Gemeinden, in: Oliver Diggelmann, Maya Hertig Randall und Benjamin Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz Zürich 2020, Bd. 3, VI.8, S. 1819 f.

³ Antwort des Regierungsrates vom 10. Dezember 2019 auf die Anfrage 299/2019.

Das Schöne an der Demokratie ist, dass sie nie zu Ende gedacht ist und täglich neu erarbeitet werden muss. Sorgen wir also jetzt schon dafür, dass unsere Parlamente auf die nächste schwierige Zeit vorbereitet sind und in der Krisenbewältigung eine zentrale inhaltliche Rolle spielen können. Man könnte zum Abschluss, wie in Leitartikeln und Feuilletons in letzter Zeit inflationär geschehen, eine Metapher aus der Literatur oder Mythologie bemühen, wie beispielsweise «König Ödipus» von Sophokles, Dr. Bernhard Rieux aus «la peste» von Albert Camus, Hans Castorp aus Thomas Manns «Zauberberg» oder «Rapunzel» aus Grimm's Märchen. Diese Metaphern haben sicher alle etwas für sich und – keine Frage – wir finden uns alle darin wieder. Aber all dieser Irren, Wirren, Suchen und Selbsteinkehren überdrüssig, will ich jetzt vorwärtsschauen. Denn die Demokratie dürfen und sollen wir selber gestalten. Und wenn uns diese Pandemie etwas zeigt, dann dies: Auch 246 Jahre nach Philadelphia ist die Demokratie «under construction».

Moritz von Wyss
Dr. iur., Generalsekretär des
Kantonsrates Zürich



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-

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

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.

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 Verbandsverbot 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.

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

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.

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 kantonaler 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.

³³ CARONI/SCHMID (Fn. 8), 719.

³⁴ Was im Fall des Abbruchs der Frühjahrssession am 15. März 2020 wohl nicht gegeben war, vgl. UHLMANN/WILHELM, Kurzgutachten Sessionsabbruch (Fn. 1), 33 ff.

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 temporärer 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://www.parlament.ch/de/pressenotizen-archiv/20200406>.

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 Sitzungsortes 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 steheengeblieben 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.



Demokratie in Zeiten des Coronavirus: Dürfen Parlamente nur tagen, wenn die Regierung es will?

Giovanni Biaggini, Professor für Staats-,
Verwaltungs- und Europarecht, Universität
Zürich

Die Coronavirus-Pandemie hat nicht nur tiefgreifende Auswirkungen auf Bevölkerung und Wirtschaft. Auch unsere demokratisch-rechtsstaatlichen Institutionen sind von der Pandemie stark betroffen. Regierungen tagen im Krisenmodus. Verwaltungen reduzieren den Publikumsverkehr auf ein Minimum. Parlamente brechen Sessionen ab. Gerichte schränken ihren Sitzungsbetrieb ein. Volksabstimmungen und Volkswahlen werden verschoben. Fristen für Unterschriftensammlungen stehen still.

In diesen ausseralltäglichen Zeiten tauchen viele neue Rechtsfragen auf, für die es verständlicherweise nicht immer gleich eine klare Antwort gibt. Eine Kernfrage ist, wie weit die besonderen Befugnisse gehen, die der Bundesrat besitzt, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung [...] zu begegnen» (Art. 185 Abs. 3 BV) bzw. um «für das ganze Land oder für einzelne Landesteile die notwendigen Massnahmen an[zu]ordnen» (Art. 7 des Epidemiegesetzes). Klärungsbedarf besteht auch bei der Auslegung der zahlreichen neuen bundesrätlichen Verordnungen. So entbrannte beispielsweise in der zweiten Märzhälfte ein Streit darüber, ob es sich bei der Sitzung eines kantonalen Parlaments um eine – gemäss der bundesrätlichen COVID-19-Verordnung 2 verbotene – «Menschenansammlung von mehr als 5 Personen»

(Art. 7c in der bis 29. Mai 2020 gültigen Fassung) handelt oder nicht doch eher um eine «Veranstaltung» (Art. 6), die von der zuständigen kantonalen Behörde ausnahmsweise bewilligt werden kann (Art. 7). Vor diesem Hintergrund wurde in der Presse als Ausweg angeregt, die für Montag, 30. März 2020, einberufene Sitzung des Zürcher Kantonsrats als eine – gemäss den Erläuterungen des Bundesamtes für Gesundheit zulässige – Blutspendeaktion zu tarnen (NZZ vom 25.3.2020, S. 16). Es ist schön, wenn auch in schwierigen Zeiten der Humor nicht ganz verloren geht. Die Frage aber, unter welchen Voraussetzungen Parlamente in Zeiten der Krise zusammentreten können, bedarf einer ernsthaften Betrachtung und Prüfung.

Das Ergebnis fällt bei genauerer verfassungsrechtlicher Analyse eindeutig aus: Aus Sicht von Demokratie und Gewaltenteilung darf es in der Schweiz nicht so weit kommen, dass der Beschluss einer Regierung (auch wenn er formal korrekt «notrechtlich» abgestützt sein mag) dazu führt, dass ein Parlament (und sei dies ein kantonales) nicht tagen kann, um seine ureigene Funktion als oberste politische Behörde und Kontrollinstanz gegenüber Regierung und Verwaltung zu erfüllen.

Wenn man sich diese demokratische Selbstverständlichkeit vor Augen führt, mutet der Streit um die Auslegung von Verordnungs-Begriffen wie «Menschenansammlung» und «Veranstaltung» etwas merkwürdig an. Dieser Streit ist aber insofern lehrreich, als er ein grundlegendes Defizit zutage fördert: Bei der Konzipierung der genannten bundesrätlichen COVID-19-Verordnung 2 wurde die Frage über-

sehen oder ausgeblendet, inwieweit der Bundesrat überhaupt befugt ist, bei der Ausübung seiner Sonderbefugnisse auf die anderen Staatsgewalten des Bundes und auf die kantonalen Institutionen und ihre Funktionsfähigkeit einzuwirken. Weder Art. 7 des Epidemiengesetzes noch Art. 185 Abs. 3 BV verleihen dem Bundesrat eine unbegrenzte Handlungsvollmacht. Im Verhältnis zur Justiz hat der Bundesrat nach wie vor die richterliche Unabhängigkeit und die verfassungsmässigen Selbstverwaltungsbefugnisse des Bundesgerichts zu respektieren. Die Bundesversammlung wird in der Bundesverfassung zwar nicht ausdrücklich als unabhängig bezeichnet. Sie ist jedoch als oberste Behörde des Bundes eigenständig und – gerade auch in Krisenzeiten – dem Bundesrat nicht untergeordnet. Und die Bundesversammlung ist (wie sich gezeigt hat) sehr wohl in der Lage, dafür zu sorgen, dass in ihrem Verantwortungsbereich die nötigen Schutzvorkehrungen getroffen werden und greifen.

Entsprechendes gilt für die kantonalen Parlamente, und zwar sowohl im Verhältnis zu den kantonalen Regierungen als auch im Verhältnis zum Bundesrat und seiner Verordnung. Die Bundesverfassung betont die Eigenständigkeit der Kantone (Art. 47 BV). Auch in der gegenwärtigen Pandemiesituation ist zurzeit kein Grund ersichtlich, der es rechtfertigen würde, diese institutionelle Eigenständigkeit der Kantone per Bundesratsverordnung aus den Angeln zu heben. Notklauseln in Verfassung und Gesetz geben einer Regierung nicht die Befugnis, die Funktionsfähigkeit der anderen Staatsgewalten zu gefährden. Das Zusammentreten der Bundesversammlung und der kantonalen Parlamente darf nicht von einer «Ausnahmebewilligung» seitens der Exekutive abhängig sein (mag diese in der Praxis auch noch so grosszügig gewährt werden).

Die COVID-19-Verordnung 2 in ihrer gegenwärtigen Fassung (Stand 1. Juni 2020) bildet diese selbstverständlichen verfas-

sungsrechtlichen Rahmenbedingungen einer gewaltenteiligen Demokratie leider nur sehr unzulänglich ab. Bei der Redaktion des Verordnungstexts hat man zwar an eine Ausnahmeklausel für die öffentliche Verwaltung gedacht (Art. 6 Abs. 3 Bst. g [ursprünglich: Bst. j] der COVID-19-Verordnung 2). Die anderen Staatsgewalten (Legislative, Justiz) in Bund und Kantonen gingen aber bei der Festlegung des Geltungs- und Wirkungsbereichs der Verordnung vergessen. Dies mag dadurch zu erklären sein, dass in der ersten Rechtsetzungs-Phase (Mitte März) der Zeitdruck enorm und die zu lösenden Probleme schwierig waren. Inzwischen scheint sich ein pragmatischer *modus vivendi* etabliert zu haben, der es den Parlamenten ermöglicht, gemäss ihren Regeln und Bedürfnissen zusammenzutreten. Dennoch bleibt die Situation aus verfassungsrechtlicher Sicht unbefriedigend, solange im Text der bundesrätlichen Verordnung nicht die nötigen Klarstellungen vorgenommen werden. Noch wichtiger ist es aber, dass Parlamente – in den Kantonen wie im Bund – die ihnen zugedachte demokratische Entscheidungs-, Legitimations- und Kontrollfunktion trotz schwieriger Umstände ungehindert und verantwortungsbewusst wahrnehmen können – gerade in Zeiten der Krise. ●



Wie virtuell kann ein Parlament sein?

Moritz von Wyss, Dr. iur., Generalsekretär des Kantonsrates Zürich

Warum muss ein Parlament zusammen-treten? Diese Frage stellte sich manch einer während des Lockdowns der Corona-Pandemie. Zwar findet sich schnell eine gesetzliche Regelung oder gar eine Verfassungsbestimmung, die diese Frage beantwortet. Dennoch stimmt sie mich nachdenklich. Warum sollen Parlamente während einer Krise *nicht* tagen? Warum stellt sich jemand überhaupt die Frage? Haben Parlamente in der Krise politisch nichts zu sagen? Warum wird sofort die Forderung laut, Parlamente sollten während eines Lockdowns mittels Video-Konferenz beraten und beschliessen?

Die Beantwortung solcher aktuellen, im Lockdown verorteten Fragen bedingt eine Auseinandersetzung mit der Institution «Parlament». In diesem Artikel gehe ich der Idee des Parlaments nach und lege sie im Kontext der Forderung nach einem «Videoparlament» dar.

1. Die Idee «Parlament»

«Government by discussion» ist ein Schlagwort, welches «die genuine Leistung der parlamentarischen Systeme und zugleich einen ihrer demokratischen Wesenszüge markiert»¹. Das Parlament ist eine Einrichtung zur Ermöglichung legaler politischer Herrschaft im Rahmen des Könnens und Wollens sowie des Verhandelns und Diskutierens.² Das geordnete Verfahren, nach dessen Regeln die Auseinandersetzung

mit Argumenten erfolgt, generiert staatliche Entscheide, welche die sich streitenden Parteien zu einer Einheit führen.³ Das Parlament als Forum der Gesellschaft oder als Bühne der Politik stellt die Vielfalt der Meinungen in einer Einheit dar und steht damit symbolisch für das, was wir hierzulande auch gerne als «Willensnation» bezeichnen.

Eine zentrale Funktion im politischen Verfahren der Repräsentation hat das Vertrauen. Das Parlament setzt um, was Art. 2 ZGB als *Treu und Glauben* von jedem Menschen im Zivilleben verlangt, und zwar nicht nur nach aussen⁴, sondern auch zwischen den Akteurinnen und Akteuren, Parlamentsmitgliedern und Fraktionen. Das Vertrauen der Bevölkerung in die Entscheide der Parlamente und im Speziellen deren Nachvollziehbarkeit bilden das demokratische Fundament der Repräsentation. Dieses Fundament trägt nur, wenn auch die Akteurinnen und Akteure einander vertrauen. Zwei Beispiele aus der Vergangenheit untermauern, wie wichtig es ist, dass die politischen Institutionen das Vertrauen der Repräsentierten geniessen: Die Initianten und Teile der Öffentlichkeit waren enttäuscht und empört, als die eidgenössischen Räte die Zweitwohnungs-sowie die Masseneinwanderungsinitiative mittels gesetzgeberischer Kompromisse umsetzten⁵; Kompromisse notabene, die

³ Vgl. Jörg Paul Müller, *Demokratische Gerechtigkeit*, München 1993, S. 157.

⁴ «Treu und Glauben» für das staatliche Handeln (Art. 5 Abs. 3 BV) und Öffentlichkeit der Ratsverhandlungen (Art. 158 BV)

⁵ 14.023 Bundesgesetz über die Zweitwohnungsinitiative (<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20140023>); 16.027, Ausländergesetz. Steuerung der Zuwanderung und Vollzugsverbesserungen bei den Freizügigkeitsabkommen (<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20160027>)

¹ Stefan Marschall, *Parlamentarismus*, Eine Einführung, 2. Auflage Baden-Baden 2016, S. 29.

² Kurt Kluxen, *Geschichte und Problematik des Parlamentarismus*, Frankfurt, 1983, S. 12

von den Initiativtexten wesentlich abweichen. Gleichwohl wurde der Umsetzungsvorschlag akzeptiert, auf das Ergreifen eines Referendums wurde verzichtet. Diese Akzeptanz lässt sich direkt auf das Vertrauen der Stimmberechtigten in die politischen Akteurinnen und Akteure zurückführen, das sich die eidgenössischen Räte mit einem transparenten und nachvollziehbaren Entscheidungsfindungsprozess erarbeitet haben. Im Gegensatz dazu beschädigten die verdeckten Vorbereitungen der Nichtwiederwahl von Ruth Metzler und von Christoph Blocher das Ansehen der Bundesversammlung. Es bedurfte einiger weiterer Bundesratswahlen, bis das Vertrauen in das Auswahl- und Wahlverfahren wiederhergestellt war.

Die Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative und der Masseneinwanderungsinitiative sind gute Beispiele dafür, dass die Institution Parlament besonders geeignet ist, in der direkten Demokratie Identität, Integration und Vertrauen zu schaffen oder wiederherzustellen. Weder der Volksentscheid noch der Regierungskompromiss konnte nach erbittertem Abstimmungskampf einen Ausgleich zwischen den politischen Lagern herstellen. Im Parlament konnte der Kompromiss erst am Schluss des Differenzbereinigungsverfahrens ausgehandelt werden. Die Idee des Parlaments als demokratischer Institution hat damit eine *friedensstiftende Funktion*. Politische Kontrahenten werden verpflichtet, in einem geordneten Verfahren an der Entscheidungsfindung zu partizipieren. Das Parlament bildet einerseits eine Schnittstelle, bei der Politik in staatliches Handeln umgesetzt wird, und andererseits ein Verbindungsglied zwischen staatlichem Handeln und Politik⁶. Kurz: Die Institution Parlament ermöglicht der Politik, ihren Streit offen

und damit transparent und nachvollziehbar auszutragen.

Parlament und direkte Demokratie gehören also zusammen.⁷ Die direkte Demokratie wäre handlungsunfähig, gäbe es vorab oder im Nachhinein keine Kompromissfindung im Parlament. Parlament und direkte Demokratie stärken einander gegenseitig.⁸ Schlösse man das Parlament aus, würde der grosse populistische Traum eines plebiszitären Exekutivstaats wahr und die Regierungen könnten mit ungeteilter und uneingeschränkter Macht direkt mit dem Volk agieren. Zum Glück sind solche Machtkonzentrationen in der Schweiz verpönt⁹ und der Dreiklang «Volk, Parlament und Regierung» bildet eine zwar aufwendige, aber starke demokratische Balance der Einheit: Integration, Vertrauen und Befriedung. Oder wie es Biaggini sagt, «die Gewaltenteilung ist [in der Schweiz] mit einer kräftigen Prise «Rousseau» gewürzt»¹⁰.

Das Verhältnis zwischen Individuum und Staat ist dabei von zentraler Bedeutung. Alle vier Staatsgewalten (Volk, Parlament, Regierung und Gerichte) tragen mit ihrer Funktion gemeinsam dazu bei, Demokratie und Menschenrechte zu gewährleisten und weiterzuentwickeln. Während das Volk über die Einhaltung der Menschenrechte wacht,¹¹ nimmt das Parlament eine Scharnierfunktion wahr und vermittelt zwischen

⁷ Ruth Lüthi, Die Stellung der der Bundesversammlung im politischen System der Schweiz, in: Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz, Martin Graf, Cornelia Theler und Moritz von Wyss (Hrsg.) Basel 2014, Rz. 17–18,

⁸ vgl. René Rhinow und Markus Schefer, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. A., Basel 2016, S. 389, Rz. 2043.

⁹ Gerne wird das Schimpfwort der «plebiszitären Demokratie» verwendet, der im weiteren deutschen Sprachraum anders verwendet wird.

¹⁰ Giovanni Biaggini, Kurzkommentar BV, 2. A., Zürich 2017, Vorbem. Art. 143–191c, Rz. 5.

¹¹ vgl. Zaccaria Giacometti, Die Demokratie als Hüterin der Menschenrechte, Festrede zur 121. Stiftungsfeier der Universität Zürich, in: Zaccaria Giacometti, Ausgewählte Schriften, Alfred Kölz (Hrsg.), Zürich 1994, S. 7 ff.

⁶ Pierre Tschannen, Stimmrecht und politische Verständigung. Beiträge zu einem erneuten Verständnis von direkter Demokratie, Basel 1995, S. 180

Volk und Regierung respektive Verwaltung.¹² Die Regierung repräsentiert den Staat nach aussen, das Parlament repräsentiert das Volk im Innern¹³ und wird von diesem mittels Initiative und Referendum herausgefordert¹⁴. Diese Kontradiktion macht das Parlament zum Manometer und zum Impulsgeber. Es ist eine politische demokratische Gewalt.¹⁵

Minderheiten nutzen deshalb seit jeher das parlamentarische Verfahren, um sich in der Öffentlichkeit zu artikulieren. Mittels Vorstösse oder Anträge können Inhalte auf die politische Bühne gebracht werden, die in den grossen politischen Verfahren, z.B. bei der Wahrnehmung von Initiativ- und Referendumsrechten, in Konsultations- und Vernehmlassungsverfahren oder bei Tarifverhandlungen, untergehen. Mit ihrem individualistischen Repräsentationsprinzip, nach welchem die Parlamentsmitglieder nicht nur parteipolitische, sondern auch regionale und kommunale Interessen oder Interessen von Verbänden vertreten, leisten die Parlamente einen wichtigen Beitrag für die Integration von Minderheiten und den Zusammenhalt der Gesellschaft.

Das Parlament schafft also Identität und Vertrauen und gewährleistet Diversität und Integration. Die politische Macht oder der geordnete Streit wird dort sichtbar, wo Entscheide gefällt werden, und wo geregelt ist, wer am Verhandeln und Entscheiden beteiligt ist. Jeder Kompromiss, der im Parlament beschlossen wird, kommt in einem *demokratisch gesetzten Verfahren* zustande. Es ist ein Verfahren, in das die Parlamentsmitglieder involviert sind und in dem der direkte menschliche Kontakt einen Ausgleich zwischen Argumenten,

Fakten, Dogmen und Rhetorik herzustellen vermag. Das Parlament gewährleistet ein «Hier und Jetzt», die parlamentarische Realität der Politik. Es garantiert das Vorbringen, Erörtern und Diskutieren aller politischer Anliegen.¹⁶

Diese parlamentarische Realität beinhaltet eine Unmittelbarkeit von Zeit und Raum. Damit erhält das Unmittelbarkeitsprinzip eine inhaltliche Komponente, die weiter geht als seine herkömmliche Definition. Während Norbert Achterberg und Christoph Lanz das Unmittelbarkeitsprinzip als reines Verfahrensprinzip anwenden, nach welchem als Unmittelbarkeit die Verhandlung im Rat verstanden wird¹⁷, wird es hier auch mit den Inhalten der politischen Funktion des Parlaments gefüllt. Damit umfasst es nicht nur das Verfahren im Rat, sondern auch dasjenige in den Kommissionen. Es definiert sich dahingehend, dass Parlament und sein Verfahren eine integrierende Wirkung haben, die Identität der politischen Vielfalt gewährleisten und die Politik vor Ort direkt formbar und verhandelbar machen.

Wenn gerne gekalauert wird, das Parlament sei nicht mehr als der Durchschnitt der Bevölkerung, dann trifft das genau den Punkt. Das Parlament kann und soll nicht mehr sein. Es soll die Metapher, das Abbild unserer Gesellschaft in seiner Vielfalt sein. Das Verfahren, bringt diese Idee des Parlaments zum Ausdruck, und zwar in Form des unmittelbaren Handelns der Akteurinnen und Akteure.

¹² vgl. oben FN 6

¹³ Art. 184 Abs. 1 und Art. 148 Abs. 1 BV

¹⁴ Giovanni Biaggini. Kurzkomentar BV, 2. A., Zürich 2017, Vorbem. Art. 148, Rz. 4.

¹⁵ Vgl. Bernhard Ehrenzeller, Bundesversammlung, in: Oliver Diggelmann, Maya Hertig Randall und Benjamin Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz Zürich 2020, Bd. 3, VI.4, Rz. 2, S. 1700.

¹⁶ Robert Blackburn and Andrew Kennon, in: Parliament, Functions, Practice and Procedure, 1. A. Griffith & Ryle, 2. A. London 2003, Rz. 1-009, S. 7

¹⁷ Norbert Achterberg Die parlamentarische Verhandlung, in Beiträge zum Parlamentsrecht, Bd. 1 Berlin 1979, S. 31 ff.; Christoph Lanz, Parlamentarisches Verfahren – Nebensache oder mehr? In: Das Parlament «Oberste Gewalt des Bundes»? Festschrift der Bundesversammlung zur 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft, Hrsg. Parlamentsdienste, Bern 1991, S. 183 ff.

2. Vertrauen bedingt Zuordenbarkeit

Nun wird man geneigt sein zu sagen, dass die Unmittelbarkeit der Verhandlungen auch in einer Videokonferenz hergestellt werden kann, wird doch zum gleichen Zeitpunkt in Verhandlung mit allen Beteiligten ein Beratungsgegenstand ausdiskutiert und darüber entschieden. Einzig die örtliche Unmittelbarkeit wird ersetzt durch einen fiktiven Ort, sie weicht einer virtuellen Unmittelbarkeit. Eine virtuelle Unmittelbarkeit indes ist nicht vereinbar mit dem heutigen parlamentarischen Verfahren, das offensichtlich auf eine physische Versammlung vor Ort ausgerichtet ist.¹⁸

Angenommen, ein Kommunikationstool erfülle alle Voraussetzungen für eine parlamentarische Verhandlung, wie z. B. die kontinuierliche Garantie der Identität der Parlamentsmitglieder während der Versammlung, sichere Verbindungen bzw. Stand-Leitungen, zuordenbare Voten und Stimmabgaben, Möglichkeiten für die Antragsstellung und das Einreichen von Vorstössen sowie auch die Möglichkeit von Absprachen neben der Ratsöffentlichkeit und die Partizipation der Öffentlichkeit etc. Selbst wenn dies alles erfüllt und auch mit 246 Personen in zwei Räten gleichzeitig durchführbar wäre, bliebe immer noch die Frage, wie die Identitätsfunktion des Parla-

ments hergestellt werden kann, ist diese doch stark an eine Örtlichkeit gebunden.

Es steht ausser Frage, dass in fünf, zehn Jahren ein Videoparlament sinnvoll und gut funktionieren kann. Die Technologie, insbesondere das Grafikdesign, wird noch weiter und unendlich fortschreiten, sodass sogar virtuell eine symbolische Örtlichkeit geschaffen werden kann. Und wer weiss, vielleicht brauchen wir nicht einmal mehr ein Gerät, um teilnehmen zu können. Umso wichtiger ist es, dass nun Projekte ins Leben gerufen werden, die sich ernsthaft mit der Umsetzung eines digitalen Parlaments auseinandersetzen, wie bspw. «pandemia-parliament»¹⁹. Vorderhand gibt es jedoch kein solches Tool und der Aufwand, die oben beschriebene Funktion des Parlaments in einen virtuellen Raum zu setzen, ist enorm und bedingt unter anderem das Verfassen einer neuen Parlamentsordnung. Gleichwohl ist festzuhalten, dass die Identitätsfunktion und damit die Gesamtheit der Vielfalt eines Parlaments in einer Video-Konferenz kaum abgebildet werden kann. Vielmehr steht die Person, welche die Konferenz moderiert und damit kontinuierlich in Erscheinung tritt, als Fixpunkt und Identifikation im Vordergrund. Kontinuum und visueller Identifikationspunkt werden die Präsidentin oder der Präsident, das Parlament als Ganzes tritt in den Hintergrund.²⁰ Das widerspricht nicht nur unserem schweizerischen politischen Verständnis, sondern ist grundsätzlich mit der parlamentarischen Tradition unvereinbar. Die Präsidien der Kammern sollten in einer Art richterlicher Neutralität keine herausragende Stellung einnehmen. Die Virtualität bringt das Ganze aus dem Gleichgewicht, zumal keine Gesamtschau, das

¹⁸ Am zentralsten in Art. 151 BV, dass sich die Räte «versammeln» müssen. Räumlich ist damit Bern gemeint Art. 32 Abs. 1 ParlG. Art. 153 Abs. 3 BV die Unmittelbarkeit der Ratsverhandlungen im herkömmlichen Sinn (beschränkte Delegationskompetenz an die Kommissionen); Redeordnungen (Art. 41 ff. GRN; Art. 35 f. GRS); und dem Hausrecht (Art. 61 f. GRN; Art. 47 f. GRS); auch kleine Bestimmungen, bspw. «die Berichterstatterinnen und -erstatte stimmen von ihrem Pult aus, die übrigen Ratsmitglieder an ihrem Platz» (Art. 56 Abs. 4 GRN); Anträge sind bei der «Präsidentin oder dem Präsidenten schriftlich und in der Regel vor der Beratung (...) einzureichen» (Art. 50 Abs. 1 GRN; Art. 38 Abs. 1 GRS) oder Vorstösse sind «während den Ratssitzungen einzureichen» (Art. 25 GRN; Art. 21 GRS).

¹⁹ www.versusvirus.ch

²⁰ Selbst John Simon Berrow, der sehr dominante und öffentlichkeitswirksame Speaker des Unterhauses, konnte die Identitätsfunktion der Kammer während den Brexitverhandlungen nicht übertreffen. Die Entscheide oder Nichtentscheide zum Brexit wurden immer dem Unterhaus zugerechnet.

quasi panoptische Parlament, übermittelt werden kann.

Bedenkt man, dass die Bundesversammlung während der Pandemie handlungsfähig bleiben musste, um im Falle eines Ausfalls des Bundesrates die notwendigen Entscheide oder Wahlen durchzuführen, kann eine Videokonferenz zwar einen Ersatz bieten, aber höchstens temporär. Denn der Kern der parlamentarischen Funktion basiert auf einem direkten menschlichen Kontakt, der es ermöglicht, im Vertrauen deliberativ eine Balance zwischen den politischen Kräften und Argumenten herzustellen. Das kann nicht in einem virtuellen Raum passieren, weil die vertrauensfördernde Unmittelbarkeit des menschlichen Austausches und damit ein zentraler Teil der Demokratie fehlen. Die einheitliche Ausstrahlung des Parlaments würde der Individualität der Ratsmitglieder geopfert. Das kann zwar eine neue Form von Parlamentarismus sein, wird aber kaum die gleiche Attraktion und Qualität haben.

Oder polemischer formuliert: Wenn Politikerinnen und Politiker von den Medien gefragt werden, wie sie politisiert wurden, dann kommt oft die gleiche Antwort: Zu Hause in der Familie. Dies ist ein konkreter, direkter menschlicher Kontakt und der medienwirksame Pathos würde kaum spielen, wäre es per Skype, Zoom, Teams, oder wie sie alle heissen, geschehen. Wir können es nicht ändern, die Bundesversammlung oder das Parlament ist der Familien- oder Küchentisch der Nation. ●



Die Bundesversammlung im Krisenmodus

Andrea Caroni, Ständerat, Anwalt und
Lehrbeauftragter*
Stefan G. Schmid, Prof. für Öffentliches
Recht**

1. Einleitung

Der Sonntag, 15. März 2020, hat seinen Platz in der Geschichte der Bundesversammlung auf sicher: Die Verwaltungsdelegation der Bundesversammlung (VD) brach die laufende Session ab. Zum ersten Mal seit Menschengedenken konnten die eidgenössischen Räte ihre ordentliche Session nicht ordentlich zu Ende führen.¹ 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.

* 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.

Dieser Beitrag beruht weitestgehend auf einem umfassenderen Aufsatz der Autoren zum selben Thema: ANDREA CARONI/STEFAN G. SCHMID, Notstand im Bundeshaus. Die Rolle der Bundesversammlung in der (Corona-)Krise, AJP 6/2020, 710–721. Dort finden sich auch ausführliche Literaturbelege sowie weiterführende Literaturangaben.

Die Verfasser danken MLaw Micha Herzog, Rechtsanwalt, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl von Prof. Schmid, für die redaktionelle Bereinigung.

¹ 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».

2. Chronologie der Ereignisse

2.1 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 sich am 28. Februar schlagartig. An jenem Tag erliess nicht nur der Bundesrat seine erste «COVID-19-Verordnung»², sondern auch die VD ihren ersten coronarelevanten Beschluss: Sie schloss Besucherinnen und Besucher von der Frühjahrsession aus und empfahl – für Politikerinnen und Politiker ebenso einschneidend –, auf das Händeschütteln zu verzichten. Gleich zu Beginn der Session verschärfte die VD diesen Beschluss und verbannte auch gewisse Medienschaffende aus dem Bundeshaus. 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.

Am 13. März, dem Freitag der zweiten Sessionswoche, verschärfte der Bundesrat seine Massnahmen mittels einer neuen Verordnung erheblich.³ Die VD hielt aber vorerst an der dritten Sessionswoche fest, wenn auch mit noch strengeren Zutrittsregeln, einer Verschiebung der Richtervahlen und um einen Tag vorgezogenen Schlussabstimmungen.

² Verordnung vom 28. Februar 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) (AS 2020 573).

³ Verordnung 2 vom 13. März 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) (COVID-19-Verordnung 2; SR 818.101.24).

2.2 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», also die Session abzubrechen. 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.

Am 16. März, dem Montag der – soeben abgesagten – dritten Sessionswoche, rief der Bundesrat die «ausserordentliche Lage» nach Art. 7 EpG⁴ aus und verschärfte die COVID-19-Verordnung 2 massiv.

2.3 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 bloss die Finanzdelegation (FinDel) namentlich genannt wurde.

Einen Tag später, am 20. März, verschärfte der Bundesrat die COVID-19-Verordnung 2 ein weiteres Mal. Gleichzeitig beschloss er ein milliarden schweres Abfederungspaket und unterbreitete die entsprechenden Anträge der FinDel, die in der Folge am 22. und 23. März 2020 tagte.

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 Situation wahrnehmen könne, da es auch in ausserordentlichen Lagen «über parallele und konkurrierende Kompetenzen zum Bundesrat» verfüge.

Am 25. März beantragten 32 Mitglieder des Ständerates – erstmals überhaupt – eine ausserordentliche (a.o.) Session, zu deren Vorbereitung sämtliche Kommissionen die Chance erhalten sollten, coronarelevante Geschäfte vorzubereiten. Gleichentags beantragte auch der Bundesrat eine a.o. Session, allerdings beschränkt auf seine Finanzbeschlüsse.

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. 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.

Am 21. April tagte mit der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates (UREK-N) erstmals eine Kommission per Videokonferenz.

Bis zur a.o. Session verabschiedeten die Kommissionen zahlreiche Empfehlungen und 39 Motionen zuhanden des Bundesrates, jedoch keine einzige parlamentarische Initiative. Der Bundesrat beantwortete alle Motionen vorzeitig (teilweise innert Tagesfrist), damit das Parlament sie umgehend behandeln konnte.

⁴ Bundesgesetz vom 28. September 2012 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG; SR 818.101).

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, debattierten zu einer bundesrätlichen und einer eigenen Erklärung und verabschiedeten verschiedene Motionen. Schon am 1. Mai hatten die Büros beschlossen, dass auch die Sommersession 2020 in der «Bernexpo» stattfinden würde.

3. Rechtliche Betrachtung

3.1 Rollenverteilung von Bundesrat und Bundesversammlung im Notstand

3.1.1 Erlass von «Notrecht»

«Notrecht» – ein Begriff, den die Bundesverfassung selbst nicht kennt – ist in erster Linie ein Handlungsinstrument des Bundesrates. In ausserordentlichen Situationen kann er unmittelbar gestützt auf Art. 185 Abs. 3 BV⁵ «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». Was die Verfassungsbindung beim Erlass der hier besonders interessierenden Notverordnungen nach Art. 185 Abs. 3 BV angeht, so hat sie der Bundesrat in der Botschaft zur neuen Bundesverfassung zwar ausdrücklich anerkannt; dennoch darf er nach heute verbreiteter Meinung jedenfalls in die Verbandskompetenzen der Kantone eingreifen. Auch die frühere Beschränkung auf eine verfassungsunmittelbare Verordnungsgebung einzig *praeter* und nicht *contra legem* wird heute infrage gestellt.

Neben dem Bundesrat verfügt auch die Bundesversammlung im Sinne einer parallelen und konkurrierenden Kompetenz über ein Instrument des verfassungsmässigen Notrechts, 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; die Bundesversammlung verfügt denn auch über ein «Modifikations- und Annulationsrecht» gegenüber Massnahmen des Bundesrates, von dem sie allerdings noch nie Gebrauch gemacht hat. Das Instrument der parlamentarischen Notverordnung ist vor allem deshalb von beschränkter praktischer Bedeutung, 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. Das Verfahren ist also aufwendig und erfordert unter anderem allein drei bis vier Sitzungen der federführenden Kommission. Notverordnungen der Bundesversammlung unterliegen allerdings keinem – auch keinem nachträglichen – Referendum. Ist rasches Handeln erforderlich, ist deshalb aus demokratischen Gründen der Erlass dringlicher Bundesgesetze geboten. Doch bei grosser zeitlicher Dringlichkeit genügt wohl keine dieser Varianten.

Krisenzeiten sind denn auch nach aller Erfahrung Exekutivzeiten. Immerhin sieht – um nur dieses Beispiel zu erwähnen – Art. 7d RVOG⁶ vor, dass eine Verordnung nach 185 Abs. 3 BV sechs Monate nach ihrem Inkrafttreten ausser Kraft tritt, wenn der Bundesrat bis dahin der Bundesver-

⁵ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

⁶ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010).

sammlung 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.⁷ 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 als problematisch erscheint. Theoretisch könnte die Bundesversammlung den Gesetzesentwurf des Bundesrates beliebig lang «pendent» halten und damit die Geltungsdauer der Notverordnung verlängern. Die bestehenden Rechtsgrundlagen ändern ohnehin nichts am demokratischen Grundproblem, dass der Bundesrat die Bundesversammlung während eines Notrechts-Regimes weitgehend vor vollendete Tatsachen stellt. Soweit die Bundesversammlung von ihrem Modifikations- und Annulationsrecht keinen Gebrauch macht – wofür Gründe der Rechtssicherheit, der Schwerfälligkeit des Parlaments und der Handlungsfähigkeit des Bundesrates sprechen mögen –, ist es umso ent-

scheidender, 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. Zu prüfen wäre auch, ob hier ein Genehmigungsvorbehalt oder ein Verordnungsveto zielführend wäre.

3.1.2 Dringlicher Beschluss über Finanzen

Dringliche Verpflichtungskredite nach Art. 28 FHG⁸ sowie dringliche Nachträge nach Art. 34 FHG bedürfen grundsätzlich der vorgängigen Zustimmung der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte und der nachträglichen Genehmigung durch die Bundesversammlung. Sodann hat eine allfällige a.o. Session für die nachträgliche Genehmigung einer dringlichen Verpflichtung, eines Aufwands oder einer Investitionsausgabe von mehr als 500 Millionen CHF in der dritten Kalenderwoche nach der Einreichung des Begehrens für die Einberufung der Session stattzufinden.

Da der Bundesrat im Zuge der gegenwärtigen Corona-Krise dringliche Finanzbeschlüsse fasste, musste er die Genehmigung der Bundesversammlung einholen. Diese genehmigte die Finanzbeschlüsse in der a.o. Session mit einzelnen Aufstockungen.

⁷ 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.

⁸ Bundesgesetz vom 7. Oktober 2005 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG; SR 611.0).

3.1.3 Aufgebot von Truppen

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 MG⁹). Nur wenn mehr als 2000 Angehörige der Armee aufgeboden werden oder der Einsatz länger als drei Wochen dauert, muss die Bundesversammlung den Einsatz «in der nächsten Session» 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.

3.1.4 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 ParlG¹⁰; Art. 9 Abs. 1 lit. a GRN¹¹ bzw. Art. 6 Abs. 1 lit. a GRS¹²), 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.¹³ 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 wahrzunehmen. Ausschlaggebend für das ungeschmälerste Selbsteinberufungsrecht der Bundesversammlung ist der Grundsatz der Gewaltenteilung, wonach kein Staatsorgan in den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich eines anderen Staatsorgans eingreifen darf. Der Bundesrat kann zwar nach verbreiteter Meinung mittels Notverordnungen in kantonale Kompetenzen eingreifen und überdies ohnehin, da es sich ja um gesetzvertretende 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 ebenfalls über die Befugnis verfügt, Verordnungen oder einfache Bundesbeschlüsse zu erlassen. Auch die Überführung des verfassungsunmittelbaren Verordnungsrechts des Bundesrates in das ordentliche Recht nach Art. 7d RVOG setzt voraus, dass die Bundesversammlung ihre Zuständigkeiten wahrnehmen kann.

⁹ Bundesgesetz vom 3. Februar 1995 über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG; SR 510.10).

¹⁰ Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10).

¹¹ Geschäftsreglement des Nationalrates vom 3. Oktober 2003 (GRN; SR 171.13).

¹² Geschäftsreglement des Ständerates vom 20. Juni 2003 (GRS; SR 171.14).

¹³ 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.

3.2 Kommissionsarbeit und Sessionen im Notstand

3.2.1 Kommissionsarbeit

3.2.1.1 Einberufung der Kommissionen

Die Arbeit der Kommissionen prägt den Ratsbetrieb entscheidend. Beim Entscheid über die Absage von Kommissionssitzungen kommt den Büros nach den Geschäftsreglementen der Räte eine starke Stellung zu. Demnach legen sie unter anderem den Jahressitzungsplan 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 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. Nach geltendem Recht gibt es allerdings keine (Not-)Kompetenz der Kommissionen, sich entgegen den Büro-Beschlüssen selbst einzuberufen.

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

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.

3.2.1.2 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. ParlVV¹⁴) 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.

Nachdem die Büros Videokonferenzen ursprünglich nur für «informelle» Kommissionssitzungen zulassen wollten, beschlossen sie am 6. April 2020, diese auch für die reguläre Kommissionsarbeit zuzulassen, sofern (i) die Präsidentin oder der Präsident sowie auch die Mehrheit der Mitglieder der Kommission einer Videokonferenz zustimmen; (ii) die traktandierten Geschäften sich hierfür eignen und nicht als «vertraulich» klassifiziert sind und (iii) «Skype for Business» verwendet wird.

Zwar wurde das Parlament punkto «Home-Office» seiner Kommissionen von der Krise auf dem falschen Fuss erwischt. Es ist aber zu begrüßen, dass es innert weni-

¹⁴ Verordnung der Bundesversammlung vom 3. Oktober 2003 zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung (Parlamentsverwaltungsverordnung, ParlVV; SR 171.115).

ger Wochen einen technologischen Sprung gemacht hat. *De lege ferenda* ist jedoch zu fordern, dass die Eckpunkte virtueller Kommissionsarbeit parlamentsrechtlich verankert werden.

3.2.1.3 Instrumente der Kommissionen

Notverordnungen des Bundesrates können zwar – wie sämtliche bundesrätlichen Verordnungen – nicht als Beratungsgegenstände traktandiert werden. Dennoch verfügen die Kommissionen über zahlreiche Instrumente, um auch im Notstand neue Beratungsgegenstände in den Räten anhängig zu machen. 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. 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. Sollten sie sich dem grundlos bzw. übermässig lange verweigern, entsteht wiederum ein Konflikt mit der verfassungs- und gesetzmässigen Rolle der Kommissionen.

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.

3.2.2 Sessionen

3.2.2.1 Einberufung und Abbruch von Sessionen

Die Zuständigkeiten für die Einberufung von Sessionen der eidgenössischen Räte sind bereits dargestellt worden. 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 beantragt. Eine Besonderheit jenes Antrages war nicht nur, dass er sich auch auf Kommissionssitzungen bezog, sondern auch, dass er sich einzig auf *künftige* Beratungsgegenstände bezog, da die Kommissionen ausser der FinDel noch gar keine Gelegenheit gehabt hatten, coronarelevante 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. Aus dem Grundsatz des Parallelismus der Form bzw. des «*actus contrarius*» ergibt sich allerdings, dass das Organ, das für die Einberufung zuständig ist, auch für den Abbruch zuständig ist, also wie am 15. März 2020 die beiden Büros. *De lege ferenda* könnte diese Kompetenz zur Klarstellung ausdrücklich verankert werden.

3.2.2.2 Alternative Orte und Formen von Sessionen

Sitz der Bundesversammlung ist gemäss Art. 32 Abs. 1 ParlG die Stadt Bern. Die Bundesversammlung kann mit einfachem Bundesbeschluss ausnahmsweise einen anderen Tagungsort festlegen (Abs. 2). In Notlagen i.S.v. Art. 33 Abs. 3 ParlG soll auch die Präsidentin oder der Präsident des Nationalrates einen anderen Tagungsort festlegen können. 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.

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, wobei die Praxis auch die angrenzenden Räume zulässt. Wenngleich eine historische bzw. zeitgenössische Auslegung berücksichtigen muss, dass bei Erlass dieser Bestimmung im Jahr 1999 Videokonferenzen zwar existierten, aber nicht verbreitet waren, müsste für eine Lockerung Art. 159

Abs. 1 BV geändert werden.¹⁵ 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. 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. Allerdings ist Dringlichkeits- bzw. Notrecht subsidiär zum ordentlichen Recht, 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 ein physischer Tagungsort verfügbar ist, was in der gegenwärtigen Krise nicht zutrifft.

3.2.2.3 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.

¹⁵ 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]).

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 6. 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».

Allerdings 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, 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) abgesichert. Weder das allgemeine Hausrecht der VD noch dasjenige der Ratspräsidentinnen und -präsidenten legitimieren einen dermassen starken Eingriff in die Rechtsstellung eines Ratsmitglieds als Volks- und Standesvertreter und damit in die Zusammensetzung und die Legitimität der Bundesversammlung. 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» 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.

4. Fazit

Die Corona-Krise stellt auch für das Staatsorganisationsrecht eine Herausforderung dar. Die Bundesversammlung, deren Tätigkeit am 15. März 2020 abrupt unterbrochen wurde, hatte dem Notrecht

des Bundesrates bisher nur wenig entgegenzusetzen. 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. Auch sollte die Zuständigkeit für den Sessionsabbruch ausdrücklich geregelt 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. ●



Situation extraordinaire, prérogatives et organisation du Parlement cantonal à Genève

Irène Renfer, Secrétaire générale adjointe
Laurent Koelliker, Sautier

Le 13 mars 2020, alors que les premières mesures liées à la crise sanitaire due au COVID 19 étaient prises par le Conseil d'Etat genevois, avec notamment la fermeture des écoles, le Grand Conseil genevois se trouvait en session plénière pour la deuxième journée consécutive. Des mesures de distance sociale avaient été prises dans la salle et le Grand Conseil avançait son ordre du jour, le Bureau se réunissant à intervalles réguliers en marge de la séance pour évaluer la situation.

A 15 heures, le Bureau suivait en direct la conférence de presse du Conseil fédéral lors de laquelle la limitation à 100 personnes des rassemblements était décidée. Les quelques personnes présentes dans le public, ainsi que les représentants de la presse étaient invités à quitter la salle au début de la séance de 16 heures, afin de respecter cette limitation, respect rendu possible par les quelques députés qui s'étaient fait excuser pour l'occasion.

Quels objets, quels débats et quels arguments ont été avancés lors de cette séance, bien peu pourraient le dire. Tout le monde était rivé sur Internet pour apprendre les dernières nouvelles. Finalement, alors que toutes les mesures n'étaient pas encore connues, le Bureau a décidé que le Grand Conseil ne poursuivrait pas ses débats au-delà de la déclaration du Conseil d'Etat attendue pour le début de la séance de 18h et la séance a été levée, après avoir annoncé la suspension jusqu'à nouvel avis des séances de commission et l'annulation

de la prochaine session prévue les 23 et 24 avril.

Par la suite, de nombreuses mesures ont été prises, et le canton, comme le reste du pays a dû faire face à un mode de fonctionnement institutionnel différent des processus usuels.

1. Constitution genevoise et état de nécessité

A Genève, la nouvelle constitution entrée en vigueur le 1^{er} juin 2013 contient une disposition sur l'état de nécessité qui prévoit que le Conseil d'Etat prend les mesures nécessaires pour protéger la population (art. 113, al. 1 cst./GE RS/GE A 2 00). Le même Conseil d'Etat doit en informer le Grand Conseil (art. 113, al. 1 cst./GE RS/GE A 2 00) qui ensuite, s'il peut se réunir, constate la situation extraordinaire (art. 113, al. 2 cst./GE RS/GE A 2 00).

Par ailleurs, la disposition constitutionnelle, dans son alinéa 3, prévoit que « *Les mesures prises en état de nécessité restent valables lorsque le Grand Conseil les approuve. A défaut, elles cessent de porter effet après une année au plus tard.* »

A compter du 16 mars 2020, le Conseil d'Etat s'est appuyé sur cet article 113 de la constitution genevoise et a pris les mesures liées à la gestion de la crise sanitaire par voie d'arrêtés. Il s'est agi notamment de décisions concernant l'arrêt des chantiers, les reports de délais en matière fiscale, l'interdiction des visites dans les établissements médicaux-sociaux, le maintien du deuxième tour des élections communales et la validation de l'année scolaire 2019-2020.

Les arrêtés du Conseil d'Etat ont été publiés dans la Feuille d'avis officielle et

transmis au Grand Conseil, soit par courrier officiel, soit par voie interne.

Face à la situation sanitaire et aux mesures prises par le Conseil d'Etat, les questions liées à l'application de l'article 113 de la constitution genevoise se sont posées pour la première fois et des questions d'interprétation ont été soulevées, notamment en raison de l'absence de disposition légale d'application de cette norme.

Après analyse des travaux de l'Assemblée constituante et de l'articulation de l'article 113, les étapes suivantes ont pu être dégagées:

- L'adoption de mesures par le Conseil d'Etat
- L'information du Grand Conseil
- La constatation de la situation extraordinaire par le Grand Conseil, à condition que ce dernier puisse se réunir
- L'approbation ou le refus des mesures par le Grand Conseil et la question de la durée de validité des mesures en fonction de la décision prise par le Grand Conseil, notamment dans le cas d'un refus

C'est au niveau de la constatation de la situation extraordinaire et de la conséquence ainsi que de la forme d'une validation ou d'un refus des mesures par le Grand Conseil que les questions d'interprétation se sont posées.

En effet, le Bureau du Grand Conseil a décidé de charger la Commission législative d'examiner les arrêtés du Conseil d'Etat, sur la base de ses compétences générales (art. 216 LRGC RS/GE B 1 01) et il a fallu déterminer quelles seraient les modalités de traitement de ces objets par le Grand Conseil.

Si la constatation de l'état de nécessité pouvait être prévue lors de la prochaine séance plénière agendée au 11 mai 2020, la forme et les conséquences de l'acceptation ou du refus des mesures a soulevé plus de questions, notamment celle de savoir si le

refus des mesures pouvait avoir lieu par un simple vote négatif les rendant caduques ou s'il fallait que le Grand Conseil présente de nouvelles mesures. Ainsi, l'interprétation de la phrase « *A défaut [les mesures] cessent de porter effet après une année au plus tard* » a été nécessaire afin de définir si cette formulation impliquait une limitation de validité dans le temps absolue, c'est-à-dire que toute mesure prise par le Conseil d'Etat ne pouvait en aucun cas être prévue pour plus d'une année, ou s'il s'agissait d'une limitation temporelle en cas de défaut d'acceptation par le Grand Conseil, fût-il la conséquence d'un refus clairement exprimé ou de l'impossibilité de siéger et donc de se prononcer.

Au vu des travaux de l'Assemblée constituante, qui a refusé de supprimer la mention « *à défaut* », il semblerait que la norme constitutionnelle contienne un garde-fou qui empêcherait un mode de gouvernement par arrêtés ou autre forme sans limitation temporelle mais qui donnerait tout de même, au vu des circonstances exceptionnelles, un pouvoir d'action plus étendu au Gouvernement.

Cette interprétation, selon laquelle un refus par simple vote négatif du Grand Conseil n'aurait pas d'effet direct sur les mesures prises par l'Exécutif, constitue certes une entorse aux compétences du Législatif, mais elle n'est pas la seule exception de ce genre contenue dans la constitution genevoise. En effet, une loi votée avec une clause d'urgence par le Grand Conseil et soumise au référendum reste valable un an même si elle est refusée par le corps électoral (art. 70, al. 2 cst./GE). Dans ce cas de figure, la volonté du Législatif l'emporte pendant un an sur la volonté populaire exprimée par le peuple souverain.

Dans le cas de l'article 113 il s'agirait d'une entorse à la volonté du Législatif, entorse également limitée à une durée d'une année. Notons ici que dans la gestion de la crise sanitaire de 2020, le Conseil d'Etat a adopté des mesures limitées dans le

temps, parfois prolongées, mais toujours pour une durée inférieure à une année.

Cela étant, s'agissant d'un refus exprimé par le Grand Conseil, qui en toute logique implique une réunion du Grand Conseil, il faut souligner que le Grand Conseil conserve la possibilité d'utiliser les moyens parlementaires à sa disposition pour concrétiser son refus et cas échéant pour adopter les mesures de son choix. L'état de nécessité ne remet en effet pas en cause l'état de droit et dans la mesure où il est nécessaire « *de porter le moins atteinte possible à l'ordre constitutionnel et légal* »¹, une norme de rang législatif votée par le Grand Conseil, avec clause d'urgence ou non, aurait pour effet, de par le principe de la primauté des lois, de rendre caduque une mesure prise par arrêté. Dans cette perspective, seul un refus sans appel ou alternative voté par le Parlement aurait pour effet de laisser perdurer les mesures gouvernementales pendant la durée maximale d'une année prévue par l'alinéa 3.

S'agissant de l'application pratique de la disposition constitutionnelle, la Commission législative a, à l'issue de ses travaux, déposé un rapport divers² portant sur l'application de l'article 113 de la constitution et relatant les travaux de la commission, ainsi qu'une résolution³ proposant la constatation de l'état de nécessité et l'approbation des arrêtés du Conseil d'Etat. Lors de sa séance du 11 mai 2020, le Grand Conseil a pris acte du rapport de la Commission législative et voté la résolution après avoir refusé deux amendements, l'un portant sur les restrictions de réunion des délibératifs communaux, l'autre sur la réouverture des chantiers.

Par ses décisions, le Bureau du Grand Conseil a créé un précédent en matière

d'application concrète de l'article 113. Il restera à déterminer si une disposition législative précise est jugée nécessaire pour ancrer ces processus dans la loi dans l'hypothèse où une telle situation devait se reproduire, y compris sur les moyens et la portée des décisions du parlement sur les arrêtés du Conseil d'Etat.

2. L'organisation des séances de commission : vidéoconférence contre « présentiel »

Une fois le « choc » du semi-confinement passé, il s'est agi de trouver des moyens innovants pour permettre au parlement de continuer de fonctionner. La reprise rapide des séances de commissions dans des salles ad hoc, même garantissant la « distanciation sociale » entre les participants n'était pas raisonnable pour plusieurs raisons. D'une part, au titre de l'exemplarité, les députés ne pouvaient pas donner l'exemple inverse des recommandations du Conseil fédéral et de l'OFSP. Il en allait aussi de la protection de la santé des personnes vulnérables, parmi lesquelles des députés, mais aussi de ne pas contraindre des personnes auditionnées (membres ou non de l'administration) ou des collaboratrices ou collaborateurs du Secrétariat général du Grand Conseil (secrétaires scientifiques, procès-verbalistes) à prendre des risques avec leur santé, à un moment où la croissance des nouvelles infections suivait une courbe exponentielle.

Le Bureau a donc confié le mandat au Secrétariat général d'évaluer les différentes solutions de vidéoconférence sur le marché, avec comme principe cardinal la « non-exclusion technologique » des députés. Par non-exclusion technologique, on comprend que le système retenu devait être le plus facile d'accès, y compris pour des personnes peu familières avec les outils informatiques.

Très vite, la pesée d'intérêt a dû se faire entre ce principe et les questions de pro-

¹ Arrêt de la Chambre constitutionnelle du 01.04.2020 ACST/12/2020.

² RD 1339 disponible sous <http://ge.ch/grandconseil/data/texte/RD01339.pdf>.

³ R 916 disponible sous <http://ge.ch/grandconseil/data/texte/R00916.pdf>.

tection des données personnelles et de confidentialité des travaux de commission. Sur cette question, Privatim, la faïtière des préposés cantonaux à la protection des données a constaté que peu ou pas d'outils offraient de garantie absolue au sujet de la protection des données, mais, faisant preuve de pragmatisme, Privatim a admis que ces outils pouvaient être utilisés par les organes des parlements, pour autant que cela soit limité à la situation de pandémie liée au COVID-19.

Finalement, le Bureau du Grand Conseil a opté pour l'outil de vidéoconférence Zoom, car c'est lui qui était le plus facile d'utilisation, qui était un outil spécialement développé pour la vidéoconférence et qui, à ce titre, offrait une bonne fiabilité à l'usage. L'application permettait notamment d'enregistrer les séances, en vue de l'établissement du procès-verbal, de gérer les demandes de paroles et d'activer une salle d'attente pour les personnes auditionnées. Afin de garantir la sécurité des séances, les liens de connexion devaient être diffusés le jour même et uniquement aux personnes concernées, avec un mot de passe.

Les autres solutions évaluées posaient des problèmes de compatibilité des systèmes avec l'infrastructure de l'Etat, la création d'un compte individuel obligatoire et l'acquisition de licences mensuelles, l'impossibilité d'enregistrer les séances ou une trop faible bande passante rendant les séances impraticables.

Comme cela a été relaté par la presse, l'application Zoom a connu aussi ses détracteurs, notamment au niveau du partage des données et de la sécurité. Quant à la question de l'hébergement et de l'enregistrement des données ; jusqu'à ce qu'un système soit hébergé sur des serveurs contrôlés par l'Etat, toutes les alternatives ne donnaient pas de garantie absolue à ce sujet.

Le choix du Bureau a fait débat, certaines commissions renonçant à siéger du fait de

ce choix et réclamant le retour aux séances « en présentiel ».

Alors que les commissions reprenaient leur activité par vidéoconférence et constatant que le nombre de nouvelles personnes infectées par le coronavirus se stabilisait, voire baissait, le Bureau a demandé au Secrétariat général de rechercher des salles plus spacieuses pour permettre aux commissions de reprendre leurs travaux en présentiel. L'Université de Genève et certains services de l'administration ont proposé des salles adéquates pour toutes les commissions, afin que celles-ci puissent reprendre leurs travaux à partir du 4 mai.

Mais si celles et ceux qui avaient approuvé la vidéoconférence ont pu le regretter, les commissions du Grand Conseil ont retrouvé progressivement leur rythme de travail dans de nouvelles salles, le tout n'étant pas sans créer une sérieuse augmentation du travail au niveau de la coordination et de la logistique.

3. Les séances plénières d'un parlement itinérant

Depuis le mois d'août 2018 et les travaux de rénovation de l'Hôtel de Ville, le Grand Conseil siège à l'Union internationale des télécommunications (UIT) qui lui met à disposition la Salle Popov, un espace d'environ 250 places.

Au début mars, alors que le nombre de personnes infectées augmentait, il a été décidé d'espacer les 100 députés dans cette grande salle en laissant une place vide entre les personnes présentes. L'espace de 2 mètres n'était pas garanti, mais il s'agissait d'un pis-aller, afin de protéger au mieux les membres du Grand Conseil et de l'administration.

Après la session des 12 et 13 mars, il est apparu que la Salle Popov pouvait poser des problèmes, d'une part en raison de cet espacement insuffisant et d'autre part parce que l'UIT allait réduire l'accès à ses locaux.

La présence à Genève de nombreuses organisations internationales est une chance, car il y a presque une salle de conférence à chaque coin de rue. La recherche d'une salle alternative a été lancée rapidement et a abouti au Centre international de conférence de Genève (CICG) dont la salle principale d'un peu moins de mille places offrait la solution idéale, avec un espacement conforme aux normes et une salle déjà équipée en infrastructure audiovisuelle et avec un système de vote intégré. En raison de l'annulation de bon nombre de conférences internationales, cette salle était disponible pour les sessions prévues en mai et en juin, y compris pour l'ajout d'une session supplémentaire les 25 et 26 juin en remplacement de la session d'avril annulée.

La session des 11 et 12 mai a connu un programme chargé. Pour l'occasion le Bureau a accepté le passage de deux à quatre du nombre de modifications de l'ordre du jour pouvant être demandé par chaque groupe. Malgré de nombreuses demandes d'urgence, le Grand Conseil est parvenu à élire son nouveau Bureau, à tirer le bilan de la période écoulée en débattant des mesures prises par le Conseil d'Etat sous l'empire de l'article 113 de la Constitution genevoise et à adopter les projets de lois du Conseil d'Etat mettant en œuvre plusieurs mesures urgentes de soutien en rapport avec la crise du COVID-19.

Peu à peu, le Grand Conseil et ses commissions retrouvent leur rythme de travail. A moyen terme, l'enjeu, pour le Grand Conseil, qui est actuellement tributaire d'entités tierces pour sa salle de séances, sera de disposer de salles disponibles jusqu'à la fin de 2021 lorsqu'il espère retrouver sa propre salle à l'Hôtel de Ville, dont les travaux ont aussi été victimes du semi-confinement. ●



Die Bewältigung der Corona-Krise durch den Zürcher Kantonsrat – eine Chronik

Dr. Dieter Kläy, Kantonsratspräsident ZH
2019/2020

1. Ausgangslage

Während der Corona-Krise von März bis Mai 2020 befand sich die Schweiz politisch in einem Ausnahmezustand. Auf der Basis von Notrecht (BV 185 Abs. 3) hat der Bundesrat ab Mitte März 2020 weitreichende Beschlüsse gefasst, darunter ab 17. März Schulen und Läden geschlossen, Versammlungen von mehr als fünf Personen verboten, im Bereich der Kurzarbeit, Erwerbsersatzorganisation und im Schuldbetreibungs- und Konkursrecht besondere Massnahmen zugunsten der Arbeitnehmenden, der Arbeitgebenden und der Unternehmen erlassen. Noterlasse gab es überdies in den Bereichen Bildung und Kultur. Bereits vierzehn Tage zuvor, am 28. Februar 2020, verbot der Bundesrat Veranstaltungen mit 1000 oder mehr Besucherinnen und Besuchern. Die meisten Notverordnungen sind bis Ende August 2020 befristet. Diese Entscheide sind einsam im Zimmer des Bundesrats gefällt worden und zumindest in den ersten vier Wochen bis an Ostern weitestgehend kritik- und protestlos von der Politik und der Bevölkerung getragen worden. Unsere Gesellschaft hat sich als Schicksalsgemeinschaft erwiesen, die die Krise sehr gut meisterte. Junge besorgten für Seniorinnen und Senioren Einkäufe. Die Leute hielten sich in den ersten zwei Monaten bis Mitte Mai mit einer hohen Disziplin an die Ausgangs- und Versammlungsregeln. Der Bundesrat durfte auf viel Vertrauen zählen. Auch die Medien und die politischen Parteien haben die Reihen geschlossen und die Massnahmen des

Bundesrates unterstützt. Die nationalen Parteien standen vereint und vorbehaltlos hinter dem Bundesrat und riefen in einem Schreiben die Bevölkerung dazu auf, die verhängten Massnahmen mitzutragen. Dem Bundesrat wurde insgesamt ein gutes Zeugnis in der Krisenbewältigung ausgestellt. Das Bundesparlament nahm sich unter dem Druck der Corona-Pandemie mit dem Abbruch der Frühjahrssession am 16. März 2020 selbst aus dem Spiel. Bis zur Sondersession vom 4. bis zum 7. Mai 2020 war der Parlamentsbetrieb im Plenum eingestellt.

2. Entwicklung im Kanton Zürich

Bereits im Verlaufe des Februars 2020 zeichnete sich ab, dass das Corona-Virus auch vor der Schweiz nicht Halt machte. Mit der rasanten Ausbreitung in Norditalien stand Corona plötzlich vor der eigenen Haustüre. Der Zürcher Kantonsrat setzte sich ein erstes Mal in der Geschäftsleitungssitzung vom 5. März 2020 vertieft mit der Situation auseinander und beschloss, an den Sitzungen des Kantonsrats gemäss Planung festzuhalten, aber Ausschau nach neuen Räumlichkeiten zu halten, die den Hygieneauflagen des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) genügen würden. Am Montag, 2. März und am Montag, 9. März 2020 tagte der Kantonsrat wie gewöhnlich im altherwürdigen Rathaus an der Limmat. Am 9. März allerdings beschloss die Geschäftsleitung des Kantonsrates (GL) in einer Sondersitzung während der Ratspause der Sitzung, das engbestuhlte Rathaus aus dem Jahr 1698 zu verlassen mit dem Ziel, eine Woche später, am 16. März, an einem neuen Ort zu tagen, wo

die Abstandsregeln und die Auflagen des BAG eingehalten werden können. Dies war wohl seit Menschen Gedenken der erste unfreiwillige Auszug aus dem Rathaus an der Limmat. Der Tagesanzeiger sprach von «Kaexit», «Rexit» oder wegen des Coronavirus vom «Cexit».¹ Die NZZ spekulierte, dass der Kantonsrat im Volkshaus tagen wird.²

Mit der Messehalle 7 in der Messe Zürich in Oerlikon war dank des schnellen und beherrzten Eingreifens der Parlamentsdienste des Kantonsrates und des Immobilienamtes der Baudirektion rasch eine geeignete und preislich vernünftige Bleibe gefunden. Die jeweils an einer Ratssitzung über 200 anwesenden Personen (180 Ratsmitglieder, Mitarbeitende der Parlaments- und Weibeldienste und Medienschaffende), die den Verhandlungen des wöchentlich jeweils am Montag tagenden Zürcher Kantonsrates folgen, konnten problemlos unter den neuen Bedingungen untergebracht werden. Messeveranstaltungen und Ausstellungen fanden in der Messe Zürich in Oerlikon keine mehr statt. In Rekordzeit wurde die Infrastruktur unter Berücksichtigung der Abstandsregeln aufgebaut. Am Samstag, 14. März 2020 nahm eine Delegation des Kantonsratspräsidiums zusammen mit Mitarbeitenden der Parlamentsdienste einen Augenschein vor Ort. Für die Kantonsratssitzung vom 16. März 2020 war alles vorbereitet.

3. Absage der Kantonsratssitzung vom 16. März 2020

Tags zuvor, am Freitag, dem 13. März 2020 verkündete der Bundesrat die ausserordentliche Lage und verhängte den Lockdown per 17. März 2020. Er schränkte die Versammlungsfreiheit ein und verbot Veranstaltungen mit mehr als 100 Personen (Art. 6 Abs. 1 Covid-19-Verordnung-2 vom

13. März 2020)³. In Art. 7 definierte er die Ausnahmen. Die zuständige kantonale Behörde kann Ausnahmen bewilligen, wenn «überwiegende öffentliche Interessen dies gebieten, beispielsweise für Veranstaltungen zur Ausübung politischer Rechte oder zur Bildung oder für Versammlungen im öffentlichen Interesse». Im Kanton Zürich lag die Zuständigkeit für einen Entscheid bei der Gesundheitsdirektion. Für die Sitzung vom 16. März wurde am Freitag zuvor die Bewilligung für die Durchführung einer Kantonsratssitzung erteilt, dann aber am Sonntag, 15. März 2020, unter dem Eindruck rasch steigender Fallzahlen abends um 18 Uhr von der Gesundheitsdirektion kurzfristig zurückgezogen. Geplant gewesen wäre am 16. März eine normale Sitzung mit Routinegeschäften der Baudirektion. Neben der allgemeinen Verunsicherung und den rasch steigenden Fallzahlen war aber noch ein anderer, wichtiger Grund für ein rasches Einlenken des Kantonsratspräsidenten, die Sitzung abzusagen, verantwortlich. Am Freitag hat der Bundesrat auch beschlossen, den Präsenzunterricht an den Schulen einzustellen. Die Bildungsdirektion des Kantons Zürich und die Gemeinden bzw. die Schulgemeinden mussten übers Wochenende alle entsprechenden Vorkehrungen treffen. Die Eltern mussten sich darauf einrichten, die Kinder ab 16. März 2020 bei sich zu Hause zu behalten. Der in den Gesamterneuerungswahlen vom 24. März 2019 neu gewählte Kantonsrat hat sich verjüngt. Einige Kantonsrätinnen und Kantonsräte haben Kinder im schulpflichtigen Alter und waren plötzlich an einer anderen Front gefordert. Zudem haben viele Kantonsratsmitglieder Mandate auf Gemeindeebene (z.B. im Gemeinderat) und in anderen öffentlichen Institutionen inne und mussten ihre Prioritäten zugunsten der Arbeiten in den kommunalen und institutionellen Krisenführungsstäben setzen. Selbst wenn

¹ Tagesanzeiger vom 10. März 2020, Seite 21

² NZZ vom 10. März 2020, Seite 14

³ SR 818.101.24 vom 13. März 2020

die Kantonsratssitzung hätte stattfinden können, hätten viele Ratsmitglieder nicht teilnehmen können. Unter den entsprechenden Umständen wäre es nicht mal sicher gewesen, ob der Kantonsrat seine Beschlussfähigkeit überhaupt erreicht hätte. Zudem hätte es sonderbar gewirkt, am Tag des Lockdowns und der Schliessung der Schulen Routinegeschäfte zu verhandeln.

4. Kantonsrat findet Krisenmodus

Die GL des Kantonsrates erarbeitete noch am Tage der abgesagten Sitzung am 16. März 2020 im Rahmen einer ausserordentlichen Sitzung einen Krisenmodus und befand über das weitere Vorgehen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie. Dabei ging es unter anderem um die Frage, ob die Kommissionssitzungen weiterhin stattfinden können. Zuerst fällte die GL den Beschluss, dass die Kommissionen je nach Dringlichkeit der anstehenden Geschäfte selbstständig entscheiden können, ob sie sich zu Sitzungen treffen wollen. In einer späteren Sitzung am 19. März 2020 entschied sich die GL, die Arbeiten der Kommissionen bis 19. April 2020 ganz auszusetzen und das Heft für die Behandlung dringender anstehender Geschäfte selbst in die Hand zu nehmen. Ein weiterer Diskussionspunkt bildete Artikel 72 der Zürcher Kantonsverfassung – der sogenannte Notstandsartikel (KV Art. 72). Dieser verpflichtet den Regierungsrat, Notverordnungen unverzüglich dem Kantonsrat zur Genehmigung zu unterbreiten. Um dies zu gewährleisten, hat die GL entschieden, die Infrastruktur für den Kantonsrat in der Halle 7 der Messe Zürich aufrecht zu erhalten. Folgerichtig entschied die GL, wieder selbst zu entscheiden, wann der Kantonsrat tagen soll und wann nicht.

5. Kantonsrat nimmt Plenums-tätigkeit wieder auf

Am 19. März 2020 kommunizierte der Zürcher Regierungsrat seine Notmassnahmen, welche er am Abend zuvor dem Kantonsratspräsidenten und den Vorsitzenden der Fraktionen im Rahmen einer Telefonkonferenz erläutert hatte. Um im Kanton Zürich Arbeitsplätze möglichst weit gehend zu sichern, beschloss er mehrere Notstandsmassnahmen. Gleichentags beschloss die GL, das Massnahmenpaket in einer Sondersitzung vorzubereiten und auf 30. März 2020 eine Kantonsratssitzung anzuberaumen. Dabei stützte sie sich KV Art. 72 und die verfassungsmässige Pflicht, die Notstandsmassnahmen des Regierungsrates so rasch als möglich zu beraten. Fortan galt, dass der Kantonsrat dringliche und erhebliche Geschäfte rasch zur Beratung bringen will. Überdies entschied die GL, ohne Debatte im schriftlichen Verfahren unbestrittene und von den zuständigen Sachkommissionen bereits vorberatene Kreditgeschäfte zu verabschieden, damit nach der Krise genügend Mittel für den Anstoss staatlicher Projekte zur Verfügung stehen. Nach zwei weiteren Geschäftsleistungssitzungen am 23. und am 26. März tagte der Kantonsrat am 30. März 2020 unter grossem Medieninteresse und verabschiedete die ersten beiden Notmassnahmenpakete des Regierungsrates: Erstens die Massnahmen des Kantons Zürich zur Abfederung der wirtschaftlichen Belastungen aufgrund der Anordnungen zur Eindämmung des Coronavirus (COVID-19) und zweitens die Ermächtigung der Gemeindevorstände zur Ergreifung von Massnahmen zur Abfederung der wirtschaftlichen Belastungen aufgrund der Anordnungen zur Eindämmung des Coronavirus (COVID-19). Beides waren Notstandsmassnahmen gemäss KV Art. 72. Die zweite Vorlage ermächtigte die Gemeindeexekutiven, finanzielle Entscheide zu treffen und wegen des Veranstaltungsverbots anstelle der

Gemeindeversammlungen bzw. Gemeindeparlamente kommunale Erlasse zu verabschieden. An der Sitzung nahmen rund 150 von 180 Ratsmitgliedern teil. Die Geschäfte wurden unter Ausschluss des Publikums behandelt. Die Sitzung wurde über die Kantonsratswebpage mit einem Livestream direkt übertragen. Um die Hygienevorschriften des BAG einzuhalten, wurden die Tische nicht nur zwei Meter voneinander platziert, es wurde auch keine Pause eingeschaltet und auf den Kaffeeauschank verzichtet. So konnte der Personenverkehr auf ein Minimum reduziert werden. Ebenso wurde auf das Unterzeichnen der Präsenzliste verzichtet und das Einreichen von Vorstössen nur auf elektronischem Weg zugelassen. Um den öffentlichen Verkehr zu Stosszeiten nicht benützen zu müssen, konnten die Ratsmitglieder mit dem Auto zur Messe 7 gelangen. Parkierungsmöglichkeiten wurden organisiert und die Kosten zurückerstattet.

Die Sitzung des Zürcher Kantonsrats vom 30. März 2020 war eine der ersten oder die erste Sitzung eines Parlaments in der Schweiz während der Corona-Krise. Sie verlief zur vollsten Zufriedenheit. Eine weitere Kantonsratssitzung unter gleichem Regime fand am 20. April 2020 statt und war weiteren dringlichen Geschäften des Regierungsrates und bereits in den entsprechenden Sachkommissionen vorberatenen und unbestrittenen Kreditvorlagen gewidmet. Mit diesen Plenumsitzungen hat der Kantonsrat einen Modus gefunden, erhebliche und dringliche Geschäfte zeitverzugslos zu beraten und nach aussen das politische Signal zu vermitteln, dass im Kanton Zürich auch während der Corona-Krise der Regierungsrat, Verwaltung und Bevölkerung rasch auf Entscheide des Parlaments zählen können.

6. Nicht ohne parlamentarische Aufsicht

Mit den zustimmenden Beschlüssen zu den Notstandsmassnahmen des Regierungsrates stellte sich schnell die Frage nach der Ausübung der parlamentarischen Aufsicht. Auch diesbezüglich stellte die GL frühzeitig die Weichen und beschloss Anfang April die Einsetzung einer Subkommission, die die Umsetzung der verschiedenen, vom Kantonsrat verabschiedeten Notmassnahmen überwacht. Die Umsetzung der Notverordnungen und Notstandsmassnahmen sowie das Handeln des Kantons während der Krise bedürfen einer parlamentarischen Kontrolle wie sie auch in normalen Zeiten funktioniert. Ziel war es sicherzustellen, dass bei der Bekämpfung der Pandemie keine unangemessenen Risiken eingegangen werden. Die GL hat deshalb die Finanzkommission (FIKO) und die Geschäftsprüfungskommission (GPK) beauftragt, eine siebenköpfige Subkommission unter der Leitung des GPK-Präsidenten einzusetzen mit dem Ziel, Transparenz in das Handeln der Regierung und der Verwaltung herzustellen. Aufgabe der Subkommission ist es, die spezifischen Massnahmen des Regierungsrates und der Verwaltung im Kontext der besonderen und ausserordentlichen Lage des Kantons Zürich aufgrund der COVID-19-Pandemie zu beaufsichtigen. Zudem geht es darum, die Massnahmen gemäss den Kriterien der parlamentarischen Kontrolle von Art. 57 KV und § 105 KRG zu prüfen und zu würdigen.

7. Arbeit oder Versammlung?

Der Weg zur Parlamentssitzung war nicht frei von Hindernissen. Die Covid-19-Verordnung-2 wurde zwischen 13. März und Mitte Mai 2020 mehr als ein dutzend Mal angepasst. Sie verbietet in Art. 6 Abs. 1 «die Durchführung öffentlicher oder privater Veranstaltungen, einschliesslich Sportveranstaltungen und Vereinsaktivitäten».

Die zuständige kantonale Behörde kann Ausnahmen von den Verboten bewilligen, wenn «überwiegende öffentliche Interessen» dies gebieten. Eine Kantonsratssitzung ist sicher keine Veranstaltung, sondern eine Behörde, und das «überwiegend öffentliche Interesse» liegt in der Natur eines Parlaments. Trotz dieser an sich klaren Ausgangslage spitzte sich vor der ersten Corona-Kantonsratssitzung vom 30. März 2020 die Diskussion zu, ob eine Kantonsratssitzung eine «Veranstaltung» im Sinne der Covid-19-Verordnung-2 ist oder es sich hierbei eher um die Arbeit einer Behörde handelt, die verrichtet werden muss. Im Unterschied zu anderen Ländern (z.B. Russland) hat der Bundesrat zu keinem Zeitpunkt beschlossen, die Arbeitnehmenden landesweit in die Ferien zu schicken. Grundsätzlich war immer unbestritten, dass gearbeitet werden kann. Für Verwirrung sorgten Aussagen einer Sprecherin des Bundesamtes für Justiz, das Versammlungsverbot gelte «absolut» und der Kantonsrat könne deswegen nicht tagen⁴. Diese klare Falschaussage, die nicht mal auf den Ausnahmeartikel 7 in der Covid-19-Verordnung-2 referenzierte, wurde jedoch nach einer heftigen medialen Kontroverse einige Tage später in einem gemeinsamen Schreiben der Direktoren des Bundesamtes für Gesundheit und des Bundesamtes für Justiz vom 25. März 2020 korrigiert. «Die Durchführung von Ratssitzungen von Legislativen bildet eine Grundvoraussetzung für das Funktionieren eines demokratischen Rechtsstaates und ist damit ohne Zweifel von öffentlichem Interesse. Schwieriger und nur im Einzelfall zu beurteilen ist hingegen, ob dieses öffentliche Interesse an der Durchführung einer Plenumsitzung in der aktuellen ausserordentlichen Situation bzw. zum heutigen Zeitpunkt als überwiegend zu bewerten ist. Hier liegt ein Ermessensspielraum der zuständigen kantonalen Behörde vor, wobei –

neben anderen Aspekten – etwa die Dringlichkeit und Erheblichkeit der traktandierten Ratsbeschlüsse für die Bewältigung der ausserordentlichen Situation wesentliche Elemente sind. Auch wird im Lichte des Verhältnismässigkeitsprinzips zu prüfen sein, ob die betreffenden Verhandlungen und Beschlüsse nicht auch in anderer Form als in jener Präsenzveranstaltung des Plenums möglich sind. Im Weiteren muss die kantonale Bewilligungsbehörde auch das Schutzkonzept zur Verhinderung der Übertragung des COVID-19-Verordnung 2 prüfen, gerade auch was den konkreten Ablauf einer Parlamentssitzung und die örtlichen Gegebenheiten betrifft».⁵

Der Regierungsrat hat bereits eine Woche zuvor einen entsprechenden Beschluss gefasst. Mit Schreiben vom 19. März 2020 bestätigte er die Notwendigkeit von Kantonsratssitzungen und erteilte gestützt auf Art. 7 der COVID-19-Verordnung 2 die Bewilligung zur Durchführung. Einerseits ging es um die rasche Behandlung der Notmassnahmen des Regierungsrats. Andererseits «liegt es unseres Erachtens im öffentlichen Interesse, dass die demokratischen Institutionen auch in einer ausserordentlichen Lage funktionieren, soweit dies die Umstände erlauben. Nach unserer Einschätzung sollte es möglich sein, dass der Kantonsrat zumindest die dringlichsten Geschäfte behandeln kann...».⁶

Ebenfalls per 19. März 2020 erhielt die GL eine Stellungnahme von Seiten der Wissenschaft. Sie konsultierte ob der unklaren Lage Felix Uhlmann, Professor an der Universität Zürich. In einem Kurzgutachten⁷ kam er zum Schluss, dass angesichts KV Art. 72 der Kantonsrat die Möglichkeit

⁵ Schreiben des Bundesamtes für Justiz und des Bundesamtes für Gesundheit vom 25. März 2020 an den Kantonsratspräsidenten

⁶ Schreiben des Zürcher Regierungsrates vom 19. März 2020 an die Geschäftsleitung des Kantonsrates

⁷ Kurzgutachten vom 19. März 2020 betreffend Kompetenzen des Kantonsrates unter dem Notverordnungsrecht (Coronavirus) und weitere Fragen

⁴ NZZ vom 27. März 2020, S. 14

haben muss, zu tagen und dies auch selbst festlegen kann. Die Kantonsverfassung nimmt diesen Entscheid vorweg, da der Kantonsrat in Zeiten des Notstands tagen können muss. Auch in ausserordentlichen Zeiten müssen gemäss Art. 72 KV politische Entscheidungen von grosser Tragweite demokratisch durch das Parlament legitimiert werden.

8. Wiederezulassen der Kommissionssitzungen

Ein weiteres Wegstück zurück zur Normalität beschritt die GL Anfang April, als sie ab 19. April 2020 den Sach- und Aufsichtskommissionen des Kantonsrates wieder die Erlaubnis gab, zu tagen und zu diesem Zweck eine Wegleitung zur Durchführung von Kommissionssitzungen mittels Video-Konferenz verabschiedete. Gemäss dieser Wegleitung können Sitzungen, die der parlamentarischen Vertraulichkeit nach § 35 KRG unterstehen, mit einer Videokonferenz durchgeführt werden. Die Sitzungsteilnehmenden sind dafür verantwortlich, dass die Vertraulichkeit durch ihr Handeln und in ihren Räumen gewährleistet ist. Für Sitzungen unter dem Kommissionsgeheimnis nach § 36 KRG riet die GL hingegen ausdrücklich von einer Videokonferenz ab. Als Beratungsgegenstände empfahl sie für eine Video-Konferenz nur Geschäfte, die keine oder nur einfache Beschlüsse zur Folge haben wie Traktanden, zu denen informiert oder das weitere Vorgehen, die Planung oder die Organisation von Arbeiten verhandelt wird, Genehmigungsbeschlüsse, Vorstösse oder parlamentarischen Initiativen, die lediglich einer Zustimmung oder Ablehnung bedürfen oder kleine, einfache Gesetzesrevisionen. Konsultative Abstimmungen können durch Chat- und Umfrage-Vorrichtungen durchgeführt werden. Die GL empfahl, nachvollziehbare und rechtsgültige Abstimmungsergebnisse mit einem Namensaufruf durchzuführen, insbesondere dann, wenn Minderheitsanträge vorliegen.

Abstimmungen über Minderheitsanträge werden mittels Namensaufruf protokolliert.

9. Bilanz

Nach einigen Wirrungen und Irrungen haben sich die Zuständigkeiten rasch geklärt. Der Kantonsrat erwies sich als krisenresistent und schloss die Reihen. Die GL des Kantonsrates nahm das Heft umgehend in die Hand, intensivierte die Sitzungstätigkeit und beriet die Notstandsmassnahmen des Regierungsrates zeitverzugslos vor. Dank der Krisenfestigkeit der Parlamentsdienste und dank eines raschen und beherzten Handelns des Generalsekretärs Moritz von Wyss und seinem Team gelang es, sich rasch auf die neuen Umstände einzustellen und innert weniger Tage eine neue Infrastruktur ausserhalb des engbestuhlten Rathauses an der Limmat zu finden. Nach der Verabschiedung des ersten Notmassnahmenpaketes des Regierungsrates durch den Kantonsrat widmete sich die GL der Frage der parlamentarischen Kontrolle und setzte eine Subkommission aus FIKO und GPK ein. Der Kantonsrat war mit diesen Massnahmen nicht nur jederzeit handlungsfähig, er hat sich dank des grossen Engagements der Parlamentsdienste jeweils rasch auf die neuen Herausforderungen einstellen können. Alle acht Fraktionen im Kantonsrat trugen die Massnahmen mit.

Während der Corona-Krise sich ins Schneckenhäuschen zurückziehen, war zu keinem Zeitpunkt eine Option. Auch in kritischen Zeiten müssen die demokratischen Entscheidungsverfahren gewährleistet werden. Dafür wurden gemäss den Richtlinien des BAG alle notwendigen Vorsichtsmassnahmen getroffen. Eine grosszügige Bestuhlung mit zwei Meter Abstand zwischen den Pulten ermöglichte die Einhaltung der Abstandsregeln des BAG. Auf Pausen mit Kaffeeauschank wurde verzichtet. Besucherinnen und Besucher wurden von den

Sitzungen ausgeschlossen. Ein Mitverfolgen der Sitzung war über einen Live-Stream trotzdem möglich.

10. Was bleibt zu tun?

Mit der Neukonstituierung des Kantonsrates am 4. Mai 2020 ging ein in vielerlei Hinsicht ausserordentliches Geschäftsjahr des Kantonsrates zu Ende. Die Neukonstituierung war gleichzeitig Startpunkt für eine Wiederaufnahme der normalen Geschäftstätigkeit im normalen, wöchentlichen Sitzungsrhythmus. Einzig der Sitzungsort bleibt mit der Messehalle 7 aussergewöhnlich. Er erlaubt, die immer noch gültigen Abstandsregeln einzuhalten. Der letzte Schritt zurück in die Normalisierung mit dem Umzug ans altehrwürdige Rathaus an der Limmat wird frühestens nach den Sommerferien vollzogen.

Was nun bleibt, ist eine Aufarbeitung der Corona-Krise durch den Kantonsrat und seine Organe selbst. Dabei geht es einerseits um technisch-organisatorische Abläufe, die zwar während der Corona-Krise einwandfrei funktionierten, die aber mit Blick auf die Zukunft und die wichtiger werdende Digitalisierung noch besser ausgestaltet werden können. Dazu gehört sicher die Frage, ob der Kantonsrat zwingend physisch tagen muss. Bis heute gilt das Unmittelbarkeitsprinzip, das besagt, dass Parlamente nur dann gültig tagen können, wenn sie sich physisch versammeln. Nur so können das Antragsrecht, das Rederecht und in der Konsequenz der demokratische Willensbildungsprozess gewährleistet werden. § 8 KRG besagt zudem explizit, dass «der Kantonsrat beschlussfähig ist, wenn mehr als die Hälfte seiner Mitglieder anwesend ist.» Die Anwesenheit ist physisch zu verstehen. Digitale Mittel und Wege müssten das diskursive Zusammenwirken eines Parlamentes nicht nur sicherstellen, sondern sie müssen auch sicher und störungsfrei sein, damit eine dauerhafte Teilnahme während der digitalen

Sitzung immer gewährleistet ist. Es muss zudem überprüfbar sein, ob das stimm- und wahlberechtigte Kantonsratsmitglied tatsächlich anwesend ist und seinen Aufgaben und Pflichten nachkommen kann. Diesbezüglich gibt es viele technische und rechtliche Hürden zu überwinden.

Neben der Prüfung technisch-organisatorischer Fragen geht es vielmehr auch um die Frage, ob KV Art. 72 einer Präzisierung bedarf, wie weit in Krisenzeiten eine kreative Auslegung der Kantonsverfassung gehen und wer letztlich unter welchen Bedingungen festlegen darf, ob und in welcher Form das Parlament tagen darf. Letzte Frage scheint klar. Der Kantonsrat muss selbst festlegen, wann er tagen kann. Über die Art und die Form, ob digital, mit einem freiwillig verkleinerten Bestand oder wie auch immer, muss er sich selbst im Klaren werden. Die Corona-Krise erweist sich damit auch als Chance, bisher Unangefochtenes neu zu denken. ●



Auswirkungen der COVID-19-Verordnung 2 auf die Versammlungsfreiheit der Parlamente

Martin Würmli, lic. iur. HSG/Rechtsanwalt,
EMBA, Stadtschreiber der Stadt Zug

1. Einleitung

1.1. Vorbemerkungen

Mitte März erliess der Bundesrat gestützt auf Art. 7 Epidemien-gesetz (EpG; SR 818.101), begründet mit einer sogenannten ausserordentlichen Lage, einschneidende Massnahmen im Rahmen der COVID-19-Verordnung 2 (folgend: Verordnung¹). Betroffen von diesen Massnahmen waren und sind auch die Parlamente auf den Stufen Bund, Kanton und Gemeinden. Dies nicht nur, weil sie sich durch die Verordnung zur Einhaltung verschiedener Hygiene- und Verhaltensregeln verpflichtet sahen², sondern auch weil sie teilweise gar um die Fortführung des Parlamentsbetriebs fürchten mussten. Dies deshalb, weil die Bundesbehörden Parlaments-sitzungen unter den sogenannten «Veranstaltungs-begriff» subsumieren, was dazu führt, dass die Zusammenkunft von Parlamenten einer Bewilligung von einer Drittin-stanz bedarf. Nach der hier vertretenen Auffassung darf dies aus verschiedenen Überlegungen

nicht sein. Es kann einzig der Legislative als solches obliegen zu entscheiden, wie es mit einer von aussen gegebenen Situation umgeht. Dass einem Parlament von einer Exekutive – oder noch bemerkenswerter von einer Verwaltungsbehörde – die Zusammenkunft in Frage gestellt wird, widerspricht grundlegendsten Prinzipien eines demokratischen Rechtsstaates.

1.2. Art. 6 COVID-19-Verordnung 2

Art. 6 Abs. 1 Verordnung verbietet öffentliche oder private Veranstaltungen. Parlaments-sitzungen sind in der Verordnung nicht ausdrücklich erwähnt, weder unter den Verbots- noch unter den Ausnahmebestimmungen. Für die Frage, ob auch der Parlamentsbetrieb von diesem Verbot erfasst wird oder nicht, ist deshalb entscheidend, ob eine Parlaments-sitzung unter den Veranstaltungsbegriff subsumiert wird oder nicht. In den Erläuterungen³ des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) finden sich dazu ebenfalls keine expliziten Äusserungen. Dies ist immerhin insofern erstaunlich, als in anderen Bereichen über Zeilen hinweg erläutert wird, ob nun ein Gegenstand zum täglichen Bedarf gehört oder nicht⁴. Hingegen wird in den Erläuterungen

¹ Im vorliegenden Aufsatz wird, wo nicht anders vermerkt, auf die Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19-Verordnung 2; SR 818.101.24) vom 13. März 2020 (Stand am 30. April 2020) abgestellt. Die COVID-19-Verordnung 2 und die dazugehörigen Kommentare haben alleine zwischen dem 13. März und 30. April 2020 fünfzehnmal eine Änderung erfahren. Das Thema «Rechtssicherheit im Rahmen der ausserordentlichen Lage» würde wohl das Feld für weitere interessante Betrachtungen auf-tun.

² Diesbezüglich kann auf den Erfahrungsbericht von Kollege Dr. rer. publ. HSG Manfred Linke verwiesen werden, welcher sich ebenfalls in der aktuellen Ausgabe des Mitteilungsblattes befindet.

³ Vorliegend wird auf die Erläuterungen Stand 19. März 2020, 08.00 Uhr, abgestellt.

⁴ Der Detaillierungsgrad in den Erläuterungen nahm laufend zu. In den Erläuterungen Stand 22. April 2020 wird beispielsweise betreffend Papterien akribisch dargelegt, dass «*Papier, Hefte, Blöcke, Briefumschläge*» verkauft werden dürfen, nicht aber, wenn es sich um Luxus-schreibpapier handelt. Karten wiederum dürfen nicht verkauft werden, ausser es handelt sich um Kondolenz- oder übliche Glückwunschkarten etc. Umso verwunderlicher ist, dass das BAG sich zu Parlaments-sitzungen nie im Rahmen der Erläuterungen äusserte, obwohl schon sehr frühzeitig Fragen in diesem Zusammenhang auftauchten. Zu vermuten – oder gar zu hoffen – ist,

der Veranstaltungsbegriff definiert als ein «zeitlich begrenztes, in einem definiertem Raum oder Perimeter stattfindendes und geplantes Ereignis, an dem mehrere Personen teilnehmen. Dieses Ereignis hat in aller Regel einen definierten Zweck und eine Programmfolge mit thematischer, inhaltlicher Bindung. Die Organisation des Ereignisses liegt in der Verantwortung eines Veranstalters, einer Person, Organisation oder Institution». Als Beispiele werden «Konzerte, Kongresse, Theater, Kinos, Zirkus, Parties, Sportveranstaltungen, Fasnacht, Demonstrationen, Quartier-/Dorffest, Jahr- und Lebensmittelmärkte, Firmenjubiläen, Gottesdienste, Generalversammlungen, Tage der offenen Türe» genannt. Auch erwähnt wird, dass Sitzungen am Arbeitsplatz weiterhin erlaubt seien, dann allerdings die Teilnehmenden die Hygiene- und Verhaltensregeln einzuhalten hätten.

In Art. 6 Abs. 3 Verordnung findet sich sodann ein Ausnahmekatalog für Einrichtungen und Veranstaltungen, welche nicht unter das Verbot fallen. Vorliegend interessiert insbesondere Art. 6 Abs. 3 lit. j Verordnung, wonach das Verbot nicht für die öffentliche Verwaltung gilt.

1.3. Art. 7 COVID-19-Verordnung 2

Art. 7 Verordnung postuliert eine Ausnahmebestimmung, gemäss welcher die zuständige kantonale Behörde Ausnahmen von den Verboten nach Art. 6 bewilligen kann, wenn kumulativ überwiegende öffentliche Interessen dies gebieten (lit. a) und von der Veranstalterin bzw. dem Veranstalter ein Schutzkonzept vorgelegt wird, welches verschiedene Massnahmen umfasst (lit. b). Letztere Massnahmen werden in einem Katalog von Ziff. 1. bis 4. aufgeführt.

dass dem BAG mit der von ihm vertretenen Haltung (vgl. Ziff. 3) ebenfalls nicht ganz geheuer war.

2. Konsequenzen für den Parlamentsbetrieb

2.1. Bundesversammlung

Das Bundesparlament stellte sich auf den Standpunkt, dass es als oberste Gewalt nach Art. 148 Abs. 1 der Bundesverfassung (SR 101; BV) jederzeit das Recht habe, sich zu versammeln⁵. Dies auch dann, wenn durch den Bundesrat Massnahmen angeordnet werden, die Versammlungen allgemein verbieten. Begründet wurde dies damit, dass die Verfassung auch in Not-situationen Aufgaben für das Parlament vorsehe, womit sich dieses auch versammeln müsse. Die Einberufung für die ausserordentliche Mai-Session erfolgte denn auch wie üblich durch die Büros der beiden Kammern.

Die Haltung der Bundesversammlung entspricht der hier vertretenen Auffassung, dass einzig die sonst für die Einberufung eines Parlaments zuständigen Organe darüber entscheiden können, ob eine Parlamentssitzung stattfindet oder nicht⁶. Zwar lassen sich aus der Verfassung für die Parlamente untergeordneter Staatsstufen keine direkten Ansprüche ableiten, doch muss das Recht auf die Freiheit, sich als Parlament zu versammeln, auch für diese gelten.

2.2. Kantonsparlamente

In der Öffentlichkeit wurde insbesondere der Fall des Zürcher Kantonsrates publik. Dies, nachdem dort die Gesundheitsreaktion dem Kantonsrat zunächst kurzfristig die Bewilligung entzog, eine Sitzung abzuhalten. Nach heftigen Diskussionen revidierte der Regierungsrat dann diese Haltung und liess den Kantonsrat wissen, dass es im öffentlichen Interesse liege, wenn die

⁵ Diese Haltung vertritt das Eidgenössische Parlament im für die Sondersession erstellten FAQ unter: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/fruehjahrssession-2020-coronavirus#mmcorona> (Abgerufen: 1. Mai 2020).

⁶ Vgl. Ziff. 4.

demokratischen Institutionen auch in einer ausserordentlichen Lage funktionieren⁷. Im Kanton Zug tagte der Kantonsrat wiederum gestützt auf eine Bewilligung, welche sich dieser – vertreten durch das Büro – selbst erteilte.

Letztlich stellt sich auf Kantonsebene damit vor allem die Frage, ob die Kantonsparlamente gestützt auf eine Bewilligung einer Drittinstanz, zum Beispiel dem Regierungsrat oder einer Gesundheitsbehörde, zusammentraten, oder aber, ob sich die Parlamente selber als die in Art. 7 Verordnung erwähnte Bewilligungsinstanz sahen. Dies wurde in den Kantonen unterschiedlich gehandhabt.

2.3 Gemeindeparlamente

Für Gemeindeparlamente besteht eine zusätzliche Problematik: Art. 7 Verordnung verweist für eine Ausnahmegewilligung auf eine zuständige kantonale Behörde, ohne diese genauer zu benennen. Die Kantonsbehörden interpretierten diese Formulierung denn auch unterschiedlich, was zu einer je nach Kanton anderen Handhabung führte. In der Stadt Zug konnte sich der Grosse Gemeinderat (Legislative) auf eigenen Beschluss hin zu einer Sitzung versammeln. Dies nachdem sich auf kantonomer Ebene zunächst die Gesundheitsdirektion als sachlich unzuständig erklärte, offenbar zunächst aber von einer möglichen Zuständigkeit der Staatskanzlei oder der Gemeindeaufsicht ausging. Zur Klärung hielt der Regierungsrat dann in einem zweiten Schritt in einem Schreiben an das Büro des Grossen Gemeinderates fest, dass Sitzungen von Parlamenten seinem Rechtsverständnis nach nicht unter den Veranstaltungsbegriff fallen würden und deshalb keiner Bewilligung einer kantonalen Behörde bedürften⁸. Ähnlich wurde

dies im Kanton St. Gallen beurteilt, wo darauf verwiesen wurde, dass Sitzungen am Arbeitsplatz nach den Erläuterungen des Bundesamtes für Justiz weiterhin erlaubt seien, solange die Hygiene- und Verhaltensregeln des BAG eingehalten würden. Anders hingegen sah es der Regierungsrat des Kantons Zürich, wo auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern am 1. April 2020 rückwirkend auf den 20. März 2020 die Verordnung über die Funktionsfähigkeit der Gemeindeorgane während der Corona-Pandemie beschlossen wurde⁹. In § 1 dieser Verordnung wurde der Regierungsrat als zuständige kantonale Behörde für die Bewilligung von Gesuchen für Sitzungen von Gemeindeparlamenten benannt. Immerhin wurde in den zugehörigen Erläuterungen aber ausgeführt, dass es grundsätzlich im öffentlichen Interesse liege, dass die demokratischen Institutionen auch in einer ausserordentlichen Lage funktionierten und die Güterabwägung, *«ob dieses Interesse im Einzelfall jenes an der Wahrung der Gesundheit der Bevölkerung, der Eindämmung der Verbreitung des Coronavirus und insbesondere dem Schutz besonders gefährdeter Personen»* überwiege, durch das zuständige Organ des Gemeindeparlaments selber vorgenommen werden müsse.

3. Haltung des Bundesamts für Gesundheit und des Bundesamts für Justiz

Explizite Ausführungen zu den Parlamenten finden sich in den Erläuterungen des Bundes nicht. Anscheinend hat das Bundesamt für Justiz Parlamentssitzungen zunächst gar unter das Versammlungsverbot subsumiert. Dies lässt sich zumindest aus der Berichterstattung der Neuen Zürcher Zeitung zum Kantonsparlament Zürich schliessen, wo ausgeführt wird, dass das Bundesamt auf entsprechende Anfrage hin

⁷ Neue Zürcher Zeitung, Der Kantonsrat will tagen, 25. März 2020, S. 16.

⁸ Diese korrekte Beurteilung entspricht der vorliegend vertretenen Auffassung.

⁹ RRB Nr. 328/2020.

dargelegt habe, dass das Verbot den Kantonen keinen Spielraum für Ausnahmen belasse und Versammlungen von mehr als fünf Personen demnach auch dann verboten seien, wenn der Abstand von mindestens zwei Metern eingehalten werden könne¹⁰. Offensichtlich handelt es sich hier aber um ein Missverständnis, denn einerseits wird in Art. 7c Abs. 1 Verordnung, wo das Verbot von Menschenansammlungen von mehr als fünf Personen postuliert ist, ausdrücklich auf den öffentlichen Raum verwiesen. Und andererseits hätten, würde man tatsächlich davon ausgehen, dass das Verbot von Menschenansammlungen mit mehr als fünf Personen als absolut gilt, auch zahlreiche andere Sitzungen – nicht zuletzt auch diejenigen des Bundesrates – nicht mehr durchgeführt werden dürfen.

Auf entsprechende Anfrage verschiedener Parlamente hin subsumierten jedoch sowohl das BAG als auch das Bundesamt für Justiz die Sitzungen eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Parlamente bis zuletzt unter den Veranstaltungsbegriff. Gemäss den beiden Bundesämtern seien die entsprechenden Kriterien erfüllt und Parlamentssitzungen als öffentliche Veranstaltungen gemäss Artikel 6 Absatz 1 Verordnung zu qualifizieren, deren Durchführung im Grundsatz untersagt sei. Eine Ausnahmegewilligung nach Art. 7 Verordnung könne durch die zuständige kantonale Instanz jedoch erteilt werden, wenn die Durchführung der Veranstaltung aus überwiegenden öffentlichen Interessen geboten sei und die Veranstalterin bzw. der Veranstalter ein Schutzkonzept vorlege, das die Einhaltung der vom BAG definierten Hygiene- und Distanzregeln sicherstelle. Immerhin bejahen die beiden Bundesämter, dass die Durchführung von Ratssitzungen von öffentlichem Interesse sei. Schwieriger und nur im Einzelfall zu beurteilen sei hingegen, ob dieses öffentliche Interesse

an der Durchführung einer Plenumsitzung in der aktuellen ausserordentlichen Situation bzw. im heutigen Zeitpunkt als überwiegend zu bewerten sei. Hier liege ein Ermessensspielraum der zuständigen kantonalen Behörde vor, wobei – neben anderen Aspekten – die Dringlichkeit und Erheblichkeit der traktandierten Ratsbeschlüsse oder die allfällige Möglichkeit, für Verhandlungen und Beschlüsse auf andere Formen auszuweichen, zu berücksichtigen seien¹¹.

4. Vorliegend vertretene Auffassung

4.1. Keine Subsumierung unter den Veranstaltungsbegriff

Nach der hier vertretenen Meinung, hält die vorstehend erläuterte Auffassung der beiden Bundesbehörden einer genaueren Überprüfung nicht stand. Nur schon eine teleologische Auslegung muss zum Schluss führen, dass eine Parlamentssitzung nicht unter den Veranstaltungsbegriff fallen kann. So bezweckt die Verordnung gemäss Art. 1 Abs. 1 Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung des Coronavirus. In den Erläuterungen wird einleitend richtigerweise festgestellt, dass dabei dem Verhältnismässigkeitsprinzip Rechnung zu tragen sei¹². Dies ist bei der Beantwortung der

¹¹ Die hier wiedergegebene Auffassung wurde vom BAG und Bundesamt für Justiz gegenüber der Stadt Zug auf entsprechende Anfrage hin am 28. April 2020 bestätigt.

¹² Allgemein muss jedoch festgestellt werden, dass die doch sehr einschneidenden Verordnungsmassnahmen nur unzureichend auf deren Verhältnismässigkeit geprüft wurden. Insbesondere hat man dabei den Grundsatz ausser Acht gelassen, dass die Anforderungen an die Verhältnismässigkeit mit zunehmender Dauer der Massnahmen steigen. Nachfolgend wird darauf verzichtet, die verschiedenen Elemente von Geeignetheit, Erforderlichkeit und Verhältnismässigkeit im engeren Sinne einzeln und vertieft abzuhandeln. Aus den Ausführungen ergibt sich jedoch, dass sich in allen Bereichen Hinweise finden, welche die Verhältnismässigkeit als Ganzes in Frage stellen.

¹⁰ Neue Zürcher Zeitung, Der Kantonsrat will tagen, 25. März 2020, S. 16.

Frage zu würdigen, ob Parlamentssitzungen unter den Veranstaltungsbegriff fallen sollen oder nicht. Berücksichtigt man, dass Parlamentssitzungen von vornherein durch einen überschaubaren und geschlossenen Teilnehmerkreis definiert sind und nur in einer gewissen Häufigkeit stattfinden, so dürfte der Beitrag zur vorstehend dargelegten Zweckerfüllung doch mehr oder minder bescheiden sein, wenn auf Parlamentssitzungen verzichtet wird. Wird dann noch eine Güterabwägung vorgenommen und die Wichtigkeit der Parlamente für das Funktionieren einer Demokratie mitgewürdigt, so muss klar darauf geschlossen werden, dass Parlamente mit Blick auf den Verordnungszweck nicht unter den Veranstaltungsbegriff fallen können. Zudem lassen sich aufgrund der Planbarkeit der Parlamentssitzungen und des überschaubaren Teilnehmerkreises mögliche und notwendige Hygienemassnahmen auch gut organisieren und umsetzen. Dies hat sich nicht nur auf Bundesebene gezeigt, sondern auch in Parlamenten untergeordneter Stufe, welche in den letzten Wochen landein und landaus in Turnhallen, Theatern oder sonstigen Sälen tagten.

Auch von der Systematik her ist nur schwer nachvollziehbar, dass ein Parlament unter den Veranstaltungsbegriff von Art. 6 Verordnung fallen soll, werden doch in Art. 6 Abs. 1 Verordnung Sportveranstaltungen und Vereinsaktivitäten namentlich erwähnt, was darauf hinweist, woran der Gesetzgeber letztlich gedacht hat. Stellt man dann noch fest, dass in Art. 6 Abs. 2 Einkaufsläden, Restaurationsbetriebe, Barbetriebe, Diskotheken, Nachtclubs, Erotikbetriebe, Kinos, Konzerthäuser, Casino, Sportzentren, Tierparks etc. erwähnt werden, so ist eine Nähe zu einem Parlamentsbetrieb nur schwierig erahnbar¹³. Dieser

Eindruck wird verstärkt, wenn auf die eingangs erwähnten Beispiele in den Erläuterungen zu Art. 6 Abs. 1 Bezug genommen wird: Man müsste doch ein grosser Zyniker sein, Parlamentssitzungen unter dieselbe Kategorie zu subsumieren wie Zirkusveranstaltungen oder Erotikbetriebe.

Auch aus nachfolgender Überlegung heraus, kann eine Parlamentssitzung nicht unter den Veranstaltungsbegriff fallen. Erlaubt waren nämlich während der ganzen Zeit Sitzungen am Arbeitsplatz, solange die Teilnehmenden die Hygiene- und Verhaltensregeln einhalten. Gerade bei einem geschlossenen Teilnehmerkreis, wie bei einer Parlamentssitzung (erst recht, wenn das Publikum ausgeschlossen wird) ist aber eine Qualifikation als Sitzung viel naheliegender als eine Einstufung als Veranstaltung. Zum gleichen Schluss kommt man, wenn man die Parlamentstätigkeit als Unterkategorie der Verwaltungstätigkeit betrachtet, womit eine Parlamentssitzung unter Art. 6 Abs. 3 lit. j subsumiert werden könnte. Oder anders gesagt: in Art. 6 Abs. 3 lit j Verordnung wird die öffentliche Verwaltung vom Verbot ausgenommen. Es wäre unverständlich, wenn die oberste Aufsichtsbehörde von Exekutive und Verwaltung anders als diese nicht mehr arbeiten dürfte. In den Erläuterungen selbst finden sich zum Verwaltungsbegriff keine expliziten Ausführungen, weshalb dieser auch extensiv ausgelegt werden darf.

4.2. Keine Bewilligung von einer Exekutive oder einer Verwaltungsbehörde

Selbst wenn von einer Subsumierung unter den Veranstaltungsbegriff ausgegangen würde, so könnte eine Parlamentssitzung nach der hier vertretenen Ansicht in Bezug auf Art. 7 Abs. 1 Verordnung nicht von einer Bewilligung einer nichtparlamentari-

chen oder privaten Veranstaltungen, die im gleichen Artikel erwähnt sind.

¹³ Zugegeben; die Aufzählung bezieht sich auf öffentlich zugängliche Einrichtungen, die geschlossen werden sollen. Diese sind aber zur Auslegung in Bezug zu setzen zu den ebenfalls verbotenen, öffentli-

schen Drittinstantz (z.B. Kantonsregierung, Gesundheitsamt, Gemeindeaufsicht oder andere Dienststelle) abhängig gemacht werden. Einzig das Parlament selber, vertreten durch die in der Geschäftsordnung definierte Instanz (z.B. das Ratsbüro oder das Präsidium), kann demnach für die Einberufung bzw. für die Absage von Sitzungen zuständig sein. Dass das Bundesparlament für sich selbständig entschieden hat, es habe jederzeit das Recht, sich zu versammeln, entspricht dieser Haltung und muss auch für sämtliche anderen Parlamente gelten. Es kann nämlich aus grundsätzlichen Überlegungen heraus nicht sein, dass eine notrechtliche Verordnung – mit welcher Ursache auch immer – das Zusammenkommen eines demokratisch gewählten Parlaments auf Stufe Kanton oder Gemeinde verbietet bzw. von der Bewilligung einer dritten Instanz abhängig macht. Eine andere Haltung würde verschiedenen rechtsstaatlichen Grundsätzen widersprechen. Nicht nur würde das Demokratieprinzip als solches in seinem wesentlichen Kerngehalt ausgehöhlt. Schwerwiegend beeinträchtigt wäre auch das Prinzip der Gewaltenteilung. Dass eine Exekutive einer Legislative das Zusammenkommen verbieten bzw. dieses von einer Bewilligung abhängig machen kann, widerspricht dessen elementarstem Grundsatz. Die gegenseitige Unabhängigkeit bildet eine Grundvoraussetzung für einen funktionierenden Rechtsstaat. Spannend ist diesbezüglich festzustellen, dass sich praktisch keine Ausführungen in der Literatur dazu finden, unter welchen Voraussetzungen das Zusammenkommen eines Parlaments unterbunden werden kann. Nur schon dies zeigt, dass in einer Demokratie die Möglichkeit, Parlamentssitzungen abzuhalten, als unumstössliche Voraussetzung garantiert sein muss. Bei dieser Rechtslage darf die Zusammenkunft eines Parlaments auch nicht von einer Bewilligung irgendwelcher Art abhängig gemacht werden.

Dies gilt nicht nur im Grundsatz, sondern auch dann, wenn man die Bewilligung von einer Güterabwägung abhängig macht. Wir erinnern uns: Gemäss Haltung der Bundesbehörden liegt bei der Bewilligung ein Ermessensspielraum der zuständigen kantonalen Behörde vor, wobei unter anderem die Dringlichkeit und Erheblichkeit der traktandierten Ratsbeschlüsse zu beurteilen sei. Es darf aber selbstverständlich nicht sein, dass eine Exekutive oder Verwaltungsbehörde dem Parlament den politischen Entscheid vorenthält, was nun wichtig und dringlich sei und was nicht. Schliesslich spielt in der vorliegenden Frage auch noch ein föderalistisches Element mit: Zwar wurde die Bewilligung von einer nicht näher definierten kantonalen Stelle abhängig gemacht. Trotzdem ist es aber die Bundesexekutive, die einem Kantonsparlament das Zusammenkommen von einer Bewilligung abhängig machen möchte. Es darf nicht sein, dass eine Bundesinstanz grundlegende Elemente unseres föderalistischen Systems auf Kantons- oder Gemeindeebene, bei letzterem spielt auch die Gemeindeautonomie eine tragende Rolle, aushebelt. Mag bezüglich Kantonsparlamenten noch ein rechtlicher Spielraum bestehen, zumal ja mindestens eine kantonale Instanz und nicht eine Bundesinstanz für zuständig erklärt wurde, sieht es bei Gemeindeparlamenten anders aus, weil bei diesen sehr stark in die Gemeindeautonomie eingegriffen würde, wenn die Bewilligung von einer kantonalen Instanz abhängt.

5. Fazit

Die Zusammenkunft eines demokratisch gewählten Parlaments kann, unabhängig davon, ob es sich um ein eidgenössisches, kantonales oder kommunales Parlament handelt, durch notrechtliche Rechtsgrundlagen im Allgemeinen und die COVID-19 Verordnung 2 im Speziellen nicht eingeschränkt werden. Wünschenswert wäre

gewesen, wenn der Bundesrat sich von Beginn an zur Parlamentstätigkeit geäußert hätte und diese im Ausnahmenkatalog von Art. 6 Abs. 3 Verordnung explizit aufgeführt hätte. Es ist zu hoffen, dass es sich dabei um ein Versäumnis handelt, welches dem zeitlichen Druck geschuldet ist und dies nicht eine Geringschätzung der wertvollen Parlamentsarbeit widerspiegelt. ●



Erfahrungsbericht für das Stadtparlament St.Gallen: Sitzung vom 28. April 2020 gemäss COVID-19-Verordnung 2 des Bundesrats

Manfred Linke, Dr. rer. publ. HSG¹

1. Rückblick: kurzfristige Entscheidungen «de lege lata»

Als sich die Corona-Virus-bedingte Lage Mitte März 2020 verschärfte und der Bundesrat die «ausserordentliche Lage» gemäss Epidemienengesetz² erklärte sowie die COVID-19-Verordnung 2³ mit ihren Einschränkungen des öffentlichen Lebens erliess, stellte sich für das Stadtparlament St.Gallen die Frage, ob die Sitzung vom 24. März 2020 durchgeführt werden konnte. Der Präsident des Stadtparlaments St.Gallen hatte am 5. März 2020 fristgemäss zu dieser Sitzung mit 14 Traktanden eingeladen.

Aus Bern erreichten uns die Nachrichten, dass der National- und Ständerat die Session nach der zweiten Woche abgebrochen hatten und dass kantonale Parlamente ihre Sitzungen absagten. Die Ratsleitung des Grossen Gemeinderats Winterthur versandte am Montag, 16. März 2020, eine Mitteilung, wonach der Betrieb des städtischen Parlaments Winterthur bis am 30. April 2020 ausgesetzt sei. Am gleichen Tag beschloss der Präsident des Stadtparlaments St.Gallen (in ständigem Kontakt mit seiner Vizepräsidentin und seinem Ratssekretariat), die

Sitzung vom 24. März 2020 abzusagen;⁴ über den möglichen Ausfall weiterer Parlamentssitzungen werde zu einem späteren Zeitpunkt entschieden.

Am Donnerstag, 19. März 2020, fand eine Skype-for-Business-Konferenz der Sekretärinnen und Sekretäre des Stadtparlaments, des Präsidiums und der fünf ständigen, vorberatenden, parlamentarischen Kommissionen statt.⁵ Thema der Besprechung war: «Wie können Stadtparlament und Kommissionen in diesen Corona-Virus-Zeiten tagen (Versammlungsverbot; besonders gefährdete Personen, welche nicht teilnehmen sollten; allenfalls sogar noch Ausgangssperre)?» Dieser Gedankenaustausch führte als Sofortmassnahmen dazu, für die erwähnten Sitzungen Räume zu organisieren, welche das Einhalten der Abstandsregeln des Bundesamts für Gesundheit (BAG) ermöglichen würden; zweitens sollten Erkundigungen eingezogen werden, wie es andere Parlamente machen; drittens sollten Eventualplanungen durchgeführt werden, je nachdem, wie die Antworten auf die Fragen an andere Parlamente ausfallen würden.

⁴ Gemäss Geschäftsreglement des Stadtparlaments (sRS 151.1), Artikel 4 Absatz 1 littera a, beruft die Präsidentin bzw. der Präsident das Stadtparlament ein und hat somit auch die Kompetenz, terminierte Sitzungen abzusagen; bereits früher wurde – sehr selten – wegen sehr kleiner Traktandenlisten von dieser Kompetenz Gebrauch gemacht.

⁵ Geschäftsprüfungskommission; Liegenschaften- und Baukommission; Werkkommission; Bildungskommission; Kommission Soziales und Sicherheit

¹ in Personalunion Stadtschreiber der Exekutive und Ratssekretär der Legislative der Stadt St.Gallen (seit Februar 2000)

² SR 818.101

³ SR 818.101.24

1.1 Umfrage bei anderen Parlamentsdiensten

Am Freitagabend, 20. März 2020, wurden sieben Fragen an andere Parlamentsdienste gesandt; bereits am Samstagabend (!), 21. März 2020, lagen neun Antworten vor; am Montag kam eine zehnte Antwort hinzu.⁶ Im Folgenden werden die Antworten von zehn kommunalen Parlamentsdiensten⁷ in sieben Kantonen auf die sieben gestellten Fragen zusammengefasst:

Kann ein Parlamentsplenum virtuell, zum Beispiel mit Skype-Konferenz, tagen?

Die Rechtsgrundlage für ein virtuelles Zusammentreten eines Parlaments fehlt.

Als weiteres Argument gegen virtuelle Parlamentsitzungen wird geltend gemacht, dass die parlamentarische Meinungsbildung im virtuellen Raum an praktische Grenzen stösst bzw. ihres wesentlichen Charakters weitgehend beraubt wäre: wie sollen Nichteintretensanträge, Rückweisungsanträge (eventuell in unterschiedlicher Ausprägung), Abänderungsanträge (eventuell in unterschiedlicher Ausprägung), Ordnungsanträge im virtuellen Raum einigermassen effizient⁸ gestellt,

begründet, diskutiert und zur Abstimmung gebracht werden (eventuell in ganzen Kaskaden von Eventualabstimmungen)? Wie sollen je nach Verlauf einer engagierten Diskussion Zwischenabsprachen innerhalb von Fraktionen stattfinden, wie Absprachen zwischen führenden Köpfen mehrerer Fraktionen? Wie soll ein Taktieren von einzelnen Fraktionen bei Eventualabstimmungen möglich sein (indem bei Eventualabstimmungen bewusst nicht das «kleinere Übel» bevorzugt wird, sondern das «grössere Übel», um dieses «grössere Übel» dann in der Schlussabstimmung mit neuen Koalitionen «abschiessen» und somit beim status quo bleiben zu können)? Bei einem Parlament mit vergleichsweise kleiner Mitgliederzahl wird in Aussicht genommen, mit einer Telefonkonferenz zu parlamentarischen Entscheidungen zu kommen, um nach der Krise weiterhin investieren zu können.

Es wird empfohlen, dass sich die Parlamente auf die dringlichen Geschäfte beschränken.

Im Weiteren wird darauf hingewiesen, dass die Informatik-, Audio- und Video-Ausstattung der (Miliz-) Parlamentsmitglieder sehr unterschiedlich ist. Gleiches gilt für die IT-Affinität und -Erfahrung. Von einer kurzfristigen Nachrüstung während der Krise wird gerade wegen der gebotenen Hygiene- und Abstandsregeln abgeraten. Die (personell sehr schlank dotierten) Parlamentsdienste sehen sich ausser Stande, den nötigen IT-Support für die Parlamentsmitglieder zu erbringen; die städtischen Informatikdienste ihrerseits sind dafür nicht zuständig.

Rein praktisch wird argumentiert, dass nicht abschliessend feststellbar ist, welche Parlamentsmitglieder effektiv an einer virtuellen Sitzung teilnehmen wollten, dies

und Nachteile verschiedener Lösungsansätze für konkrete Fragestellungen. Trotzdem sollen Effizienzüberlegungen auch in einem Parlament nicht völlig auf die Seite geschoben werden.

⁶ Bei dieser Gelegenheit zeigte sich einmal mehr, wie wertvoll es für die tägliche Arbeit ist, über ein Netzwerk in Fachorganisationen zu verfügen, hier im Speziellen in der Schweizerischen Konferenz der Stadt- und Gemeindeschreiberinnen und -schreiber (SKSG), www.stadtschreiber.ch, und in der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen (SGP), www.sgp-ssp.net. Es ist wie in der «grossen» Diplomatie, wenn ich uns Schreiberinnen und Schreiber auch manchmal scherzhaft als «Feld-, Wald- und Wiesendiplomaten» bezeichne: man darf nicht darauf angewiesen sein, in Krisenzeiten erst Kontakte knüpfen zu müssen, sondern man muss diese Kontakte in «Friedenszeiten» aufbauen und pflegen, damit man sich in einer Krise bereits kennt und vertraut. Diese Fussnote ist daher auch als Aufruf zu verstehen, im Interesse der Arbeitgeberin in Fachorganisationen mitzumachen und sich zu engagieren.

⁷ Biel, Chur, Gossau SG, Herisau, Kriens, St.Gallen, Uster, Wil, Winterthur, Zug

⁸ Effizienz ist zwar nicht unbedingt das wichtigste parlamentarische Kriterium; wichtiger erscheint eine gründliche Werturteils-Debatte über die Vor-

aber aus technischen Gründen nicht bewerkstelligen und ihr Votum nicht halten konnten. Was tun, wenn eine Abstimmung knapp ausfällt, sich aber anschliessend Parlamentsmitglieder melden und mitteilen, sie seien aus technischen Gründen aus der Sitzung gefallen und hätten nicht an der Abstimmung teilnehmen können?

Kann eine vorberatende parlamentarische Kommission virtuell, zum Beispiel mit Skype-Konferenz, tagen?

Auch hier fehlt die Rechtsgrundlage.

Mehrheitlich wird aber angesichts der geringeren Teilnehmerzahl als im Parlamentsplenum und angesichts des ohnehin vorgeschriebenen Ausschlusses der Öffentlichkeit (Kommissionsgeheimnis) die politische Meinungsbildung in den parlamentarischen Kommissionen ausnahmsweise als möglich erachtet. Allerdings stehen die einzelnen Mitglieder in der Verantwortung, die Vertraulichkeit einer Kommissionssitzung für ihre eigene Umgebung zu garantieren.

Um eine technisch einigermaßen reibungslose Sitzung zu ermöglichen, müssten die Mitglieder wohl mit städtischer Hardware ausgerüstet werden; sie steht aber gerade in diesen Krisenzeiten nicht zur Verfügung, weil viele Verwaltungsangestellte technisch für die Arbeit im Homeoffice ausgerüstet werden mussten.

Ist eine freiwillige Selbstbeschränkung der Fraktionen denkbar, so dass nur noch jene Mitgliederzahl im Parlamentsplenum und in den vorberatenden Kommissionen zusammentritt, welche die Beschlussfähigkeit garantiert (die Hälfte der Mitglieder plus eins)?

Dies wird abgelehnt und als demokratiepolitisch fragwürdig beurteilt. Die Zahl der Mitglieder ist reglementarisch festgelegt, und es besteht grundsätzlich Anwesenheitspflicht. Die Wahl eines grösseren Sitzungssaals zwecks Einhaltung der Abstandsvorschriften wird bevorzugt.

Im Unterschied zu deutschen Parlamenten besteht in den schweizerischen Parlamenten kein Instrument eines Fraktionszwangs. Es kommt oft vor, dass nicht alle Mitglieder einer Fraktion gleich abstimmen.

Was ist, wenn bei einer weiteren Verschärfung der Lage nur noch weniger als die Hälfte der Mitglieder an einer Parlaments- oder Kommissionssitzung teilnehmen könnten? Würde dies «Beschlussunfähigkeit» bedeuten?

Wenn das (in den einzelnen Parlamenten unterschiedlich geregelte) vorgeschriebene Quorum für die Beschlussfähigkeit unterschritten wird, gibt es keinen Ausweg aus der Beschlussunfähigkeit.

Falls eine Ausgangssperre angeordnet würde: gäbe es für Parlamente eine Ausnahme davon, um im öffentlichen Interesse doch noch zusammentreten zu können?

Es braucht eine Interessenabwägung zwischen dem öffentlichen Interesse, dass parlamentarische Beschlüsse gefasst werden können, und dem öffentlichen Interesse, dass mit dem Einberufen einer Parlamentssitzung keine Gefährdung der öffentlichen Gesundheit einhergeht, sowie dem persönlichen Interesse, individuelle Gesundheitsgefährdungen abzuwenden. Das öffentliche Interesse an Parlamentsbeschlüssen dürfte weniger stark zu gewichten sein. Eine Regelung für das Fassen von Parlamentsbeschlüssen in Krisenzeiten müsste wohl mit Notrecht von Bund oder Kantonen erlassen werden.

Für den Fall, dass ein Parlament für längere Zeit nicht zusammentreten kann: Könnte das Präsidium des Parlaments oder die Geschäftsprüfungskommission für das Parlamentsplenum übernehmen? Ist da etwas geregelt?

Die Rechtsgrundlage dafür fehlt.

Für den Fall, dass ein Parlament für längere Zeit nicht zusammentreten kann: Könnte

die Exekutive vermehrt mit Gebundenen Ausgaben operieren?

Die gesetzlichen Regelungen für Gebundene Ausgaben gelten unverändert weiter und können in Krisenzeiten nicht weiter ausgelegt werden; vorbehalten bleiben Kompetenzerweiterungen für die kommunalen Exekutiven durch kantonales Notrecht.

Bemerkungen und Hinweise:

Gerade in einer Krise sind definierte Prozesse einzuhalten, ist nicht in blinden Aktionismus zu verfallen. Vor allem die Gewaltenteilung ist weiterhin zu beachten.⁹

1.2 Konsultative Beratung des Stadtparlamentspräsidiums vom 31. März 2020

Der Parlamentspräsident setzte für Dienstag, 31. März 2020, eine Skype-for-Business-Konferenz des Präsidiums¹⁰ an und liess dieses Instrument am Montag, 30. März 2020, mit allen Präsidiumsmitgliedern kurz testen, weil das Präsidium zuvor immer in physischer Präsenz getagt hatte.

⁹ Die Gewaltenteilung ist dabei selbstverständlich von beiden Seiten zu beachten. Es kann nicht sein, dass die Legislative während längerer Zeit ihre Funktionen nicht wahrnehmen kann. Und es kann nicht sein, dass sich die Exekutive Kompetenzen der Legislative anmasst, es sei denn, dieser Kompetenzzuwachs gründe sich auf befristetes, von übergeordneten Instanzen im rechtmässigen Verfahren erlassenes Notrecht. Es mutet umgekehrt seltsam an, dass das Präsidium des Kantonsrats St.Gallen beschlossen hat, eine Spezialkommission zur Begleitung der dringlichen Coronageschäfte einzusetzen. Ein Parlament hat von der Regierung zu Händen Parlament beschlossene Vorlagen zu beraten, nicht aber Verwaltungsgeschäfte zu begleiten. Weiterführende Literatur: Alois Riklin; Machtteilung; Geschichte der Mischverfassung; Wissenschaftliche Buchgesellschaft WBG, Darmstadt 2006

¹⁰ In der Stadt St.Gallen gehören dem Präsidium gemäss Artikel 2 Absatz 1 des Geschäftsreglements des Stadtparlaments (SRS 151.1) die Präsidentin bzw. der Präsident, die Vizepräsidentin bzw. der Vizepräsident, die drei Stimmzählerinnen bzw. Stimmzähler und die (gegenwärtig sechs) Fraktionspräsidentinnen bzw. Fraktionspräsidenten an.

Es ging dem Präsidenten darum, die Mitglieder des Präsidiums auf jenen Stand der Informationen zu bringen, welchen der Austausch zwischen dem Präsidenten, der Vizepräsidentin und dem Ratssekretariat in den Tagen davor erreicht hatte. Zudem wollte er konsultativ die Meinung der Präsidiumsmitglieder zu verschiedenen Fragen im Hinblick auf die in der Jahresplanung für den 28. April 2020 vorgesehene Stadtparlamentssitzung einholen. Der Parlamentspräsident erklärte es als sein Ziel, dass Ende April die nächste Parlaments-sitzung unter Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften durchgeführt werden könne.

Der Ratssekretär erklärte, die folgenden Bestimmungen der COVID-Verordnung seien für das Stadtparlament relevant:

Gemäss Artikel 6 der Verordnung sind öffentliche Veranstaltungen, wozu auch Parlaments-sitzungen gehören, bis am 19. April 2020 verboten; es ist davon auszugehen, dass dieses Verbot verlängert wird.

Gemäss Artikel 7 kann die zuständige kantonale Behörde (im Kanton St.Gallen das Gesundheitsdepartement) eine Ausnahme vom Versammlungsverbot bewilligen, wenn überwiegende öffentliche Interessen dies gebieten und ein Schutzkonzept vorgelegt wird (keine Teilnahme von kranken Personen, Schutz von Risikopersonen, Einhaltung Hygiene, Anpassung der räumlichen Verhältnisse [2 Meter Abstand]). Der Ratssekretär wird das Gesuch für die Erteilung einer solchen Ausnahmegewilligung nicht nur für die kommenden Stadtparlamentssitzungen stellen, sondern auch gleich für die Kommissions- und Fraktionssitzungen. Gemäss Artikel 10b der Verordnung sollen besonders gefährdete Personen zu Hause bleiben und Menschenansammlungen meiden. Als besonders gefährdete Personen gelten Personen ab 65 Jahren und Personen, die z.B. an Bluthochdruck, Diabetes, Krebs leiden.

Einige besonders gefährdete Mitglieder des Stadtparlaments (über 65 Jahre) haben sich bereits mit dem Ratssekretär in

Verbindung gesetzt. Diese Mitglieder sind nicht begeistert, dass sie nicht an der Parlamentssitzung teilnehmen sollen.

Das Parlament muss physisch zusammentreten. Das physische Zusammentreten ist unabdingbar und für den Meinungsbildungsprozess (Einreichung von Anträgen) wichtig. Der Kantonsrat Zürich ist am Vorabend ebenfalls physisch zusammengetreten; auch National- und Ständerat werden dies Anfang Mai tun.

Das Stadtparlament tagt in der Regel öffentlich. Bei der Sitzung vom 28. April 2020 wird die Öffentlichkeit ausgeschlossen. Die Durchführung der Kommissionssitzungen ist möglich mittels einer Videokonferenz.

Der Parlamentspräsident informierte über die vorgesehenen logistischen Vorkehrungen für die open end-Sitzung ausnahmsweise in der Sporthalle Kreuzbleiche¹¹.

¹¹ Das Stadtparlament tagt üblicherweise im Stadtparlamentssaal im Waaghaus am Marktplatz Bohl. St.Gallen als Kantonshauptort verfügt zwar auch über einen Kantonsratssaal, welcher sich in kurzer Fussdistanz vom Stadtparlamentssaal entfernt befindet. Vor wenigen Jahren, als eine Sanierung des Waaghauses anstand, entschied sich das Stadtparlament bewusst dagegen, für seine Sitzungen jeweils ein Gesuch um Benützung des Kantonsratssaals zu stellen. Die Staatskanzlei und die Stadtkanzlei, welche auch die Funktionen von Parlamentsdiensten versehen, haben zwar traditionell ein sehr gutes Einvernehmen, aber das Stadtparlament entschied sich dafür, das Waaghaus sanft zu sanieren und für einen weiteren Zeitraum von rund zehn Jahren auch als Tagungsort des Stadtparlaments zu ertüchtigen, bis eine überzeugende Idee für eine andere Nutzung des Waaghauses (Denkmalschutz Stufe Bund) gefunden wird. Die Sanierung wurde im Sommer 2017 vorgenommen.

Für die Sitzung des Stadtparlaments vom 24. März 2020 war der Kantonsratssaal (180 Sitzplätze aus jener Zeit, als der Kantonsrat noch 180 Mitglieder umfasste; heute 120 Mitglieder) reserviert, aber mit einem Abstand von mindestens 2 m von Mitglied zu Mitglied in alle Richtungen wird es auch hier schwierig, so dass eine Sporthalle ins Auge gefasst wurde. Schliesslich fiel die Wahl auf die Sporthalle Kreuzbleiche, wo jeweils die Handballspiele stattfinden. Platz und Mobiliar ist genug vorhanden, und wegen der Handballspiele steht sogar ein erfahrener Partner für das Live-Streaming ins Internet zur Verfügung; diese Übertragung wurde noch nie für eine Sitzung des Stadtparlaments angewendet, soll aber in dieser Corona-Krise eine Kompensation für den

Das Präsidium empfahl dem Präsidenten mit 8:2 Stimmen bei einer Abwesenheit, die Stadtparlamentssitzung vom 28. April 2020 einzuberufen; die Verantwortung über den Entscheid über die Durchführung der Sitzung liegt aber allein beim Präsidenten. Damit die Vorstösse für die sie unterstützenden Unterschriften aus Hygienegründen nicht in physischer Form durch die Reihen zirkulieren müssen, können die Vorstösse vorab der Stadtkanzlei nur per E-Mail zugestellt werden. Die Mitglieder des Stadtparlaments erhalten im Anschluss an die Parlamentssitzung die Vorstösse mit einer Doodle-Umfrage zugestellt. Die Mitglieder könnten in der Doodle-Umfrage anwählen, welchen Vorstoss sie unterstützen.

1.3 Gesuch an das kantonale Gesundheitsdepartement und Antwort

Im Auftrag des Präsidenten des Stadtparlaments St.Gallen stellte der Ratssekretär am Mittwoch, 1. April 2020, beim Kantonsarztamt¹² im Gesundheitsdepartement das Gesuch um Ausnahmegewilligung für die Durchführung der Sitzungen des Stadtparlaments St.Gallen (63 Mitglieder), vorsorglich für alle vier Sitzungen vor der Sommerpause 2020, einschliesslich der zugehörigen Sitzungen der vorbereitenden parlamentarischen Kommissionen (je 11 Mitglieder) sowie der vorberatenden Sitzungen der Fraktionen.¹³

Das Verbot gemäss Verordnung des Bundesrats ende zwar am 19. April 2020 (Artikel 12 Absatz 6 COVID-19-Verordnung 2). Das Gesuch für die Sitzung des Stadt-

Ausschluss des Publikums sein, der aus gesundheitlichen Gründen geboten ist.

¹² Medienmitteilung der Staatskanzlei vom 27. März 2020, «Kantonsrat nimmt Betrieb wieder auf», wonach das Präsidium des Kantonsrats in Abstimmung mit dem Kantonsarztamt zum Schluss komme, dass parlamentarische Sitzungen und Sessions durchgeführt werden können, wenn Massnahmen zur Sicherheit getroffen werden.

¹³ SP/JUSO/PFG (20 Mitglieder); FDP (12); CVP/EVP (10); SV (9); Grüne / Junge Grüne (7); Grünliberale (5)

parlaments St.Gallen vom 28. April 2020 sowie für die folgenden Sitzungen bis zur Sommerpause werde daher vorsorglich gestellt, für den Fall, dass der Bundesrat die Verbotsfrist verlängere. Der Ratssekretär bat darum, die Ausnahmegewilligung ebenso vorsorglich zu erteilen, weil die Vorbereitungsarbeiten für die erwähnte Sitzung des Stadtparlaments inkl. Versand der Unterlagen und die Einladungen für die vorberatenden parlamentarischen Kommissionen sowie das Ansetzen der Fraktionssitzungen in diesen Tagen anlaufen müssten. Die erwähnten Sitzungen seien ab Montag, 20. April 2020, vorgesehen.

Artikel 7 COVID-19-Verordnung 2 nenne in Buchstabe a und b Voraussetzungen für eine Ausnahmegewilligung: einerseits ein überwiegendes öffentliches Interesse, andererseits ein Schutzkonzept, welches detailliert erläutert wurde.

Zusammen mit dem Gesuch wurde das Kantonsarztamt auch gefragt, ob den Mitgliedern der Gremien am Eingang kontaktlos Fieber gemessen werden müsse oder ob die Selbstdeklaration der Mitglieder genüge; ob ein Mikrofon, an welches sich die Votantinnen und Votanten für ihr Votum bewegen, als taugliche und genügende Massnahme erachtet werde, oder ob zwei Mikrofone vorzusehen seien, an welche sich die Votantinnen und Votanten abwechselungsweise bewegen, so dass mehr Zeit bleibt, um jedes Mikrofon nach einem Votum zu desinfizieren; sowie ob chirurgische Masken für die Teilnehmenden nötig seien.

Bereits am Freitag, 3. April 2020, kaum 48 h nach dem Gesuch, ging die Antwort seitens Rechtsdienst des kantonalen Gesundheitsdepartements ein:

Gemäss Art. 6 der COVID-Verordnung seien derzeit öffentliche und private Veranstaltungen bis und mit 19. April 2020 verboten. Sitzungen am Arbeitsplatz seien jedoch nach den Erläuterungen des BAG weiterhin erlaubt, solange die Hygiene- und Verhaltensregeln des BAG eingehalten würden.

Die geplanten Sitzungen sollten alle nach dem 19. April 2020 stattfinden und die Erteilung einer Ausnahmegewilligung sei somit mangels gesetzlicher Grundlage gar nicht möglich. Sofern die Sitzungen des Stadtparlaments, der vorberatenden Kommissionen und der Fraktionen unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden, seien sie zudem der Auffassung, dass diese derzeit nicht verboten wären und entsprechend auch keiner Ausnahmegewilligung bedürften. Vorbehalten blieben Änderungen der COVID-Verordnung durch den Bundesrat, insbesondere für die Zeit ab dem 19. April 2020.

Die geltenden Hygiene- und Verhaltensregeln des BAG seien jederzeit einzuhalten. Die Anzahl der Sitzungsteilnehmerinnen und -teilnehmer sei gegebenenfalls zu beschränken und als Referenzwert gälten derzeit ca. 4 m² pro Person (vgl. Erläuterungen des BAG, zu Art. 6). In Bezug auf Personen, welche einer Risikogruppe angehören, sei festzuhalten, dass der Bundesrat eindringlich an diese Personen appelliere, zu Hause zu bleiben. Es wäre ein sehr schlechtes Zeichen, wenn ausgerechnet der Staat bzw. die politischen Gemeinden diesen Appellen nicht Folge leisten würden.

Weiter sei einzelfallweise und mit Augenmass zu beurteilen, welche Sitzungen effektiv durchgeführt werden müssten. So habe beispielsweise auch der Kantonsrat beschlossen, vorerst nur Geschäfte zu behandeln, die aufgrund der Bewältigung der COVID-19-Pandemie oder aufgrund gesetzlicher Vorgaben keinen Aufschub duldeten. Dabei sollte die Entwicklung der Situation beobachtet und dieser gegebenenfalls Rechnung getragen werden.

Die gestellten konkreten medizinischen Fragen könnten folgendermassen beantwortet werden: Fieber messen sei nicht obligatorisch, eine Selbstdeklaration genüge, denn auch ohne Fieber könnten Personen Covid-19-Träger und -Ausscheider sein.

Zwei Mikrophone seien sicher gut. Wenn die Mikrophone nicht berührt würden, brauche es keine Desinfektion. Erfahrungsgemäss klopfen aber einige Personen zuerst auf das Mikrofon, um zu hören, ob es funktioniere; deshalb ist eine Desinfektion sicher eine gute Idee.

Das BAG empfehle zurzeit der Allgemeinbevölkerung, also auch den Parlamentarierinnen und Parlamentariern, das Tragen von chirurgischen Masken nicht.

1.4 Entscheidung des Stadtparlamentspräsidenten vom 8. April 2020

Nach Rücksprache mit den Mitgliedern des Präsidiums und mit dem Einverständnis des Rechtsdiensts des Gesundheitsdepartements und des Kantonsarztsamts beschloss der Parlamentspräsident, dass die Parlamentssitzung vom 28. April 2020 trotz der ausserordentlichen Situation durchgeführt werde. Um die Hygienevorschriften und insbesondere die Abstandsvorschriften einhalten zu können, werde die Sitzung in der Sporthalle Kreuzbleiche stattfinden. Gäste seien mit Ausnahme der Medienschaffenden nicht zugelassen.

Logistische Informationen

Anreise nicht mit dem öffentlichen Verkehr, sondern zu Fuss, mit dem Zweirad oder mit dem Auto. Ausfahrtskarte für die Gratis-Benützung der Parkgarage Kreuzbleiche, damit niemand sich an Automaten oder Schranken aufhalten müsse.

Keine Verpflegung; Mineralwasser werde an den Plätzen zur Verfügung stehen.

Gestaffeltes Eintreffen zwischen 15.00 und 15.50 Uhr.

Beim Eintritt in die Sporthalle Desinfektionsmittel benützen und direkt zum beschrifteten Platz gehen und dort sitzen bleiben; gleiche Sitzordnung wie im Waaghaus.

Besonders gefährdete Personen

Wer sich krank fühlt, muss zu Hause bleiben.

Parlamentsmitglieder, die zu der besonders gefährdeten Personengruppe gehören, sollen selber entscheiden, ob sie an der Sitzung teilnehmen werden oder nicht. Eine Abmeldung von der Sitzung ist wie üblich an den Parlamentspräsidenten und die Stadtkanzlei zu richten.

Traktandenliste

Die Parlamentssitzung wird als open end-Sitzung durchgeführt. Die Festlegung der Traktandenreihenfolge erfolgte erstens unter Berücksichtigung der dringlich zu behandelnden Geschäfte, zweitens nach Geschäften, die schnell erledigt sind, sowie drittens in Bezug auf die Einhaltung von reglementarischen Fristen. Er behalte sich vor, situativ einzelne Traktanden auch kurzfristig zu verschieben. Darüber würde umgehend informiert.

Voten

Anlässlich der Parlamentssitzung gehaltene Voten seien nicht wie üblich in physischer Form dem Weibeldienst abzugeben, sondern im Nachgang oder auch bereits vorgängig der Stadtkanzlei einzureichen. Hier bitte vermerken, zu welchem Traktandum gesprochen wurde.

Einreichung von parlamentarischen Vorstössen

Aus hygienischen Gründen sei es nicht möglich, parlamentarische Vorstösse während der Sitzung durch die Reihen zur Unterzeichnung zirkulieren zu lassen.

Allfällige einzureichende parlamentarische Vorstösse seien der Stadtkanzlei bis spätestens am Dienstag, 28. April 2020, 12.00 Uhr, elektronisch einzureichen.

1.5 Unterschiedliche Auslegung der COVID-19-Verordnung 2 des Bundesrats durch die Lehre

Für die Praktikerinnen und Praktiker diverser Parlamentsdienste war es nicht hilfreich, dass sich bereits in den ersten Tagen der Gültigkeit der COVID-19-Verordnung 2 des Bundesrats Professoren von schweize-

rischen Universitäten diametral widersprachen.

Die Parlamentsdienste haben unter anderem die Aufgabe, ihre Parlamentspräsidentinnen und -präsidenten, die ja alles Milizpolitikerinnen und Milizpolitiker im jährlichen Wechsel in dieser Funktion sind, dahingehend zu beraten, in welchem Verfahren rechtsgültige Parlamentsentscheide zustande kommen, die auch vor Gericht einer allfälligen verfahrensrechtlichen Beschwerde standhalten könnten.

Gerade zu Beginn der Corona-Virus-Krise ging es darum, diese Beratung innert Tagen seriös wahrzunehmen.

Diese Beratungsaufgabe der Parlamentsdienste wurde erschwert, als genau in diesen Tagen in den Medien ein Universitätsprofessor zitiert wurde, man könne – wie eine Stockwerkeigentümerschaft – auch als Parlament virtuell abstimmen, und sich dabei auf Artikel 6a der COVID-19-Verordnung 2 des Bundesrats berief («Versammlungen von Gesellschaften»), während ein anderer Universitätsprofessor aussagte, das Verfahrensrecht gebe vor, dass die vom Volk gewählten Parlamentarierinnen und Parlamentarier physisch für eine Debatte zusammenkommen müssen, was bei einer Videokonferenz nicht gewährleistet sei und nur mit dem Erlass von Sondervorschriften wie z.B. beim E-Voting möglich würde, was aber wiederum viel Zeit brauche.¹⁴

¹⁴ Die Auffassung von auch virtuell möglichen Parlamentssitzungen wurde in einem Artikel von Patrik Müller in der Luzerner Zeitung vom 19. März 2020 von Prof. Dr. Andreas Binder von der Universität St. Gallen vertreten; die Auffassung der Unabdingbarkeit der physischen Präsenz der Parlamentsmitglieder wurde in einem Beitrag von Sara Hauschild auf www.srf.ch im Regionalteil Ostschweiz vom 24. März 2020 von Prof. Dr. Andreas Kley von der Universität Zürich vertreten. Persönlich teile ich die Auffassung von Andreas Kley.

2. Erfahrungen aus der Sitzung des Stadtparlaments vom 28. April 2020

Während für die abgesagte Sitzung des Stadtparlaments vom 24. März 2020 14 Geschäfte traktandiert gewesen waren, wären es für die Sitzung vom 28. April 2020 in der Zwischenzeit vier Geschäfte mehr gewesen. Der Parlamentspräsident entschied sich nach der Diskussion im Präsidium vom 31. März 2020, drei Geschäfte «unter den Strich» zu nehmen, als nicht an dieser Sitzung zu behandelnde Geschäfte. Von den 15 traktandierten Geschäften wurden am 28. April 2020 14 behandelt. An den 14 Sitzungen des Stadtparlaments St. Gallen im Jahr 2019 wurden im Durchschnitt rund 9 Geschäfte behandelt. Die Zahl der erledigten Geschäfte war also am 28. April 2020 um über 50 % grösser als an den Parlamentssitzungen vor der Corona-Virus-Krise.

2019 nahmen im Durchschnitt 59 der 63 Mitglieder an den Stadtparlamentssitzungen teil. An der Sitzung vom 28. April 2020 nahmen 59 Mitglieder teil (drei Mitglieder entschuldigten sich wegen ihrer Eigenschaft als «besonders gefährdete Personen» gemäss COVID-19-Verordnung 2; ein Mitglied war ferienabwesend). Die Beteiligung war also genau gleich gross wie an den Parlamentssitzungen vor der Corona-Virus-Krise.

2019 wurden im Stadtparlament St. Gallen insgesamt 81 parlamentarische Vorstösse eingereicht, im Durchschnitt also rund sechs Vorstösse pro Sitzung. Die 81 Vorstösse waren ein Rekordwert (2018: 66; 2017: 38). Es waren 3 Motionen, 12 Postulate, 35 Interpellationen, 31 Einfache Anfragen. An der Sitzung vom 28. April 2020, als die parlamentarischen Vorstösse aus hygienischen Gründen nicht durch die Reihen zirkulieren durften, um unterschrieben zu werden, sondern bis spätestens vier Stunden vor Sitzungsbeginn elektronisch einzureichen waren, gingen 14 Vorstösse

ein (1 Motion, 2 Postulate, 6 Interpellationen, 5 Einfache Anfragen). Die Zahl der eingereichten Vorstösse war also mehr als doppelt so gross wie im Durchschnitt an den Parlamentssitzungen vor der Corona-Virus-Krise. Ob dies daran lag, dass die März-Sitzung wegen der Pandemie abgesagt werden musste, oder ob es an der Möglichkeit der elektronischen Einreichung lag, muss hier dahingestellt bleiben; mit der Corona-Virus-Krise selbst hatten sechs der eingereichten Vorstösse zu tun:

- Motion «Auch Parlamentarierinnen und Parlamentarier der Risikogruppe sollen ihre demokratischen Rechte und Pflichten wahrnehmen können»;
- Interpellation «Auswirkungen der Coronakrise auf den städtischen Finanzhaushalt»;
- Interpellation «Wie sieht das Schulkonzept aufgrund der Coronapandemie nach dem 11. Mai 2020 aus?»;
- Interpellation «Reglement für einen Corona-Fonds für Härtefälle»;
- Einfache Anfrage «Bauern- und Wochenmarkt dezentral noch während der Corona-Krise öffnen»;
- Einfache Anfrage «Gratis «Ferienpass Mobil» für alle städtischen Kinder dank Corona-Bussen».

Die Sitzung dauert 4¼ Stunden. Die grossen Abstände zwischen den einzelnen Mitgliedern verhinderten jedes Tuscheln. Während die Voten sonst vom Platz selbst gehalten werden (im Stadtparlamentssaal haben immer zwei Mitglieder zusammen ein Mikrofon mit schwenkbarem Hals; man steht für das Votum auf), mussten sich die einzelnen Votantinnen und Votanten nun nach vorne an eines von zwei Ständermikrofonen begeben. Mimik und Gestik waren bis dort vorne bereits reduziert. Während es aus Sicht der Corona-Pandemie gewollt war, dass diese Sitzung «steril» ablief, kam leider auch keine lebendige Debatte zustande, kaum Gestikulieren, kaum Emotio-

nen, kaum ein Lachen. Die Logistik hatte einwandfrei funktioniert, aber viel von dem, was eine Parlamentsdebatte ausmacht, fiel den Abstandsregeln leider zum Opfer.

3. Ausblick: was ist «de lege ferenda» zu tun?

Leider ist davon auszugehen, dass sich eine vergleichbare Krise wiederholen wird. Bis dahin sollte die Zeit für gesetzgeberische Tätigkeiten genutzt werden, damit in einer späteren Krise mehr verfahrensrechtliche Klarheit besteht.

Auf Stufe Bund: entweder die COVID-19-Verordnung 2 des Bundesrats (oder eine ähnliche Verordnung) oder mindestens die Erläuterungen dazu sollten Aussagen dazu machen, ob Parlamentssitzungen (mindestens auf den Stufen Kantone und Gemeinden, wenn der Bundesrat schon keine Aussagen zur Bundesversammlung machen wollte, welche ihm ja übergeordnet ist) erlaubt sind bzw. unter welchen Voraussetzungen sie erlaubt sind bzw. wer den Entscheid darüber fällt. Somit würden sich Diskussionen darüber erübrigen, ob Parlamentssitzungen unter «Veranstaltungen» oder unter «Versammlungen» fallen (Artikel 6 bzw. Artikel 6a der Verordnung).

Auf Stufe Kanton St.Gallen: im Gemeindegesetz¹⁵ sollte nicht nur bei den «Gemeinden mit Bürgerversammlung» (Artikel 22 ff.) das Vorgehen geregelt sein, wenn eine Bürgerversammlung nicht stattfinden kann, sondern es sollte auch für «Gemeinden mit Parlament»¹⁶ (Artikel 58 ff.) eine geeignete Regelung vorhanden sein.

Es sollte auf geeigneter Stufe, nicht nur mit eilig zu erlassendem, befristetem Notrecht, geregelt werden, unter welchen Umstän-

¹⁵ sGS 151.1

¹⁶ Im Kanton St.Gallen gibt es drei Gemeinden mit Parlament: St.Gallen, Gossau, Wil; Rorschach hat sein Parlament vor bald 20 Jahren abgeschafft; Rapperswil-Jona hat auch nach der Fusion, als zweitgrösste Gemeinde im Kanton, kein Parlament eingeführt.

den welches Organ darüber entscheidet, ob und unter welchen Voraussetzungen anstelle einer Parlamentssitzung in physischer Präsenz auch eine parlamentarische Beschlussfassung mit elektronischer oder brieflicher Abstimmung möglich ist. Zudem ist zu klären, ob und allenfalls was für ein parlamentarischer Ausschuss unter welchen Voraussetzungen befristet Befugnisse des Parlamentsplenums wahrnehmen darf und muss. ●



«Sorge in der Zeit, dann hast Du in der Not», ein Sprichwort, das verstaubt und altertümlich wirkt. Seit einem Vierteljahr ist es wieder aktuell.

Ruedi Lustenberger, Präsident SGP,
alt Nationalratspräsident

1. Die Krise

Wer wäre vor einem Jahr auf die Idee gekommen, uns hier und heute über das Funktionieren der Weltgemeinschaft und damit auch der Eidgenossenschaft in einer globalen Krisensituation zu unterhalten? Was niemand geahnt hat, ist eingetroffen. Wie hat die Schweiz diese besondere Lage bis jetzt gemeistert? Gut, meine ich. Angefangen beim Bundesrat, der via Notrecht gerade noch zum richtigen Zeitpunkt eingegriffen hat, bis zum einzelnen Bürger, der sich an die Auflagen gehalten und damit Verantwortungsbewusstsein gegenüber der Gesellschaft und sich selber an den Tag gelegt hat.

Die gegenwärtige Diskussion, wie sich die einzelnen Instanzen in unserem föderalen und direkt demokratischen System verhalten haben und in Zukunft zu verhalten hätten, ist nötig und unabdingbar in einem Staat, der die Gewaltenteilung nicht nur auf dem Papier kennt, sondern in Tat und Wahrheit auch in der Praxis lebt.

Zur Erinnerung: Der Bundesrat sah sich Mitte März gezwungen, per sofort Massnahmen zu treffen, welche er in normalen Situationen nie und nimmer so hätte anordnen dürfen. Er hat «Notrecht» verfügt, obwohl die Bundesverfassung diesen Ausdruck nicht einmal kennt. Und trotzdem hat er legal, korrekt und auch massvoll gehandelt. Das Ganze geschah in Umgehung

des Parlaments und weitgehend auch der Kantone. Dass sich diese beiden Instanzen rasch zum Wort gemeldet haben, ist so logisch wie das Amen in der Kirche. Denn beiden, die erste Gewalt im Staat und die zweite Ebene unseres föderalen Staates haben ihre Rolle auch dann einzunehmen, wenn «Notrecht» herrscht. Die Kontroverse daraus wird uns noch länger beschäftigen, denn sie ist durchaus angebracht. Wenn wir es tun, dann dürfen wir das Ausserordentliche, das Plötzliche und das Dramatische nicht ausser Acht lassen. Dabei haben wir die Leistungen der verschiedenen Institutionen in der «Corona-Krise» zu beurteilen.

2. Akteure und Institutionen

2.1 Der Bundesrat

Der Bundesrat hat seine Aufgabe gut gemeistert. Er hat etwas getan, was man von ihm auch in «normalen» Zeiten noch etwas ausgeprägter wünschen könnte: Er hat regiert. Er hat es getan mit Augenmass, mit klaren Botschaften, ohne ein Anzeichen von Überheblichkeit. Ich bin versucht zu sagen, er hat selber die nötige Demut an den Tag gelegt, welche er von den Bürgerinnen und Bürgern auch erwarten durfte. Dass in einer siebenköpfigen Kollegialbehörde unterschiedliche Auffassungen zu Tage treten, liegt u. A. auch in der Natur des Gremiums an sich. Wenn sich beispielsweise der Finanzminister Sorgen macht um den langfristigen Staatshaushalt, dann ist das nicht eine Verletzung des Kollegialitätsprinzips; im Gegenteil, es ist seine Aufgabe, die finanziellen Auswirkungen

aufzuzeigen. Das gleiche gilt selbstredend für alle andern sechs Mitglieder des Bundesrates auch.

2.2 Das Parlament

Das Parlament war für eine kurze Zeit faktisch ausgeschaltet. Das ist erklärbar, hat es sich doch am 15. März, nach zwei Dritteln der Frühjahrsession, selber «abgemeldet». Angesichts der damaligen Situation war es wohl richtig, die Session abubrechen, allerdings mit der Folge, dass die erste Instanz im Staat damit ihre Handlungsfreiheit temporär selber aufgegeben hat. Inzwischen hat sie sich diese zurückgeholt. Die Ergebnisse der Sondersession im Mai sind unter der Prämisse des Zweikammersystems, welches bekanntlich mehrheitsfähige Entscheidungsfindungen kompliziert, besser, als es kritische Journalisten wahrhaben wollen.

2.3 Die Kantone

Die Kantone befanden sich am Anfang in einer Zwickmühle. Dem Bundesrat bedingungslos und ergeben zu gehorchen, das sind sich die Regierenden dort nicht gewohnt. Nichts desto trotz, die Kantone haben ihren Part gut gespielt. Dort, wo der Spielraum vorhanden war, haben sie ihn in gewohnt föderalistischer Manier genutzt. Das Beispiel des Kantons Tessin zeigt, dass dies durchaus Sinn gemacht hat und auch in Bundesbern Gehör fand.

2.4 Die Gemeinden

Die Gemeinden waren fast ausschliesslich die Ausführenden. Am Beispiel der gut funktionierenden Schulschliessungen wird ersichtlich, wie sinnvoll die subsidiäre Verteilung von Aufgaben und Zuständigkeiten ist. Die Gemeinden haben ihre Aufgaben unaufgeregt und gewissenhaft erledigt.

2.5 Die Bevölkerung

Die Bevölkerung hat sich grossmehrheitlich gut auf die neue Situation eingestellt

und damit gesellschafts- und staatspolitische Reife gezeigt. Die beste Regierung und das beste Parlament können wenig ausrichten, wenn das Volk nicht mitmacht. In vielen Gesprächen und Diskussionen unter Mitbürgerinnen und Mitbürgern habe ich gespürt, dass die Menschen in unserem Land dankbar sind für vorsorgliche Massnahmen, wenn es sie braucht. Die Scharmützel um unvernünftige Demonstrationen liefern einmal mehr den Beweis, dass die Ausnahme die Regel bestätigt.

2.6 Die Konkordanz

Die Konkordanz als System war über Jahrzehnte nie mehr so wertvoll wie im ersten Semester 2020. Die Frage sei erlaubt: Wie hätten Regierung, Parlament und Bevölkerung funktioniert, wenn statt vier, nur zwei Parteien in die Regierungsverantwortung eingebunden wäre? Der Bundesrat konnte sich mehr oder weniger darauf verlassen, dass seine Entscheide auch von den Regierungsparteien mitgetragen wurden. Und selbst jene, die nicht im Bundesrat vertreten sind, haben nicht lauthals kritisiert. Wenn schon, dann hatten sie durchaus Grund dazu: Die Welt würde in Zukunft keine schlechtere, wenn es nur noch halb so viele Passagierflugzeuge gäbe.

2.7 Die Presse

Die Presse, sie hat in Krisenzeiten eine elementare Rolle und entsprechend eine sehr grosse Verantwortung. Diese hat sie wahrgenommen. Nicht nur die nationalen, sondern auch die regionalen und die lokalen Medien haben adäquat informiert. Beinahe hofberichtsmässig haben anfänglich fast alle, angeführt von der bundesratstreuen SRG, die Positionen der Landesregierung weitertransportiert und kaum hinterfragt. Kritisch betrachtet, war die vierte Staatsgewalt parallelisiert. Das ist auf Grund der dargelegten Situation selbsterklärend. Die Presse fand sich dann recht schnell in ihrer eigentlichen Rolle wieder und nimmt

sie nun auch wieder gut wahr; mit ganz unterschiedlicher Ausprägung, so wie man es von ihr auch erwarten darf.

2.8 Die Wirtschaft

Die Wirtschaft zu beurteilen, ist vermutlich am Schwierigsten. Zu unterschiedlich ist die Betroffenheit in den einzelnen Branchen. Auf jeden Fall wurde einmal mehr vor Augen geführt, wie diversifiziert unsere Volkswirtschaft ist. Die ganz grossen Aufgaben harren ihr noch. Es ist eine unerlässliche Verbundaufgabe zwischen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, die monetären Folgen der Corona-Krise zu meistern. Dabei gilt es, den tatsächlich betroffenen und existenzgefährdeten Unternehmungen zu helfen und diese von Trittbrettfahrern und Scharlatanen zu trennen. Eine schier unlösbare Aufgabe.

2.9 Das Gesundheitssystem

Das Gesundheitssystem kam zwar an den Anschlag, es hat aber nie kollabiert. Die subsidiäre Aufgabenteilung hat ihre Bewährungsprobe bestanden. Die Bemerkung, «für die Krankenschwestern gibt es Applaus, für die selbstverliebten Profifussballer gibt es Geld», ist durchaus nachvollziehbar und widerspiegelt eine landläufige Einschätzung.

2.10 Das Sicherheitssystem

Das Sicherheitssystem hat gut funktioniert, auch dann, wenn Randgruppen von links und rechts ihren Frust – vorwiegend über sich selber – an Demonstrationen loswerden wollten. Die Anerkennung der grossen Verdienste der Krankenschwestern gilt sinngemäss auch für die Polizei.

2.11 Die «fehlende» Verfassungsgerichtsbarkeit

Ich habe mich in den letzten Wochen mehrmals gefragt, wie das Regime funktioniert hätte, wenn auf Bundesebene die Verfassungsgerichtsbarkeit gelten würde. Nicht

auszudenken, wie viele partikulare Interessen gerichtlich vorgebracht worden wären. Die Folgen können wir uns ausmalen und bei einer nächsten Diskussion darüber hoffentlich auch daran erinnern. Vor diesem Hintergrund ist auch zu hoffen, dass die im Nationalrat eingereichte Initiative für die Einführung einer abstrakten richterlichen Kontrolle von Notverordnungen des Bundesrates nicht erfolgreich sein wird. Man stelle sich vor: Der Bundesrat erlässt am Morgen eine Verordnung und will sie aufgrund dringlicher Vorkommnisse um Mitternacht in Kraft setzen: Wann sollte da noch eine gerichtliche Kontrolle Platz haben?

3. Fazit

Die Schweiz hat sich gut geschlagen in dieser noch nie dagewesenen internationalen Krise. Sowohl unser Staatssystem wie auch unsere Volkswirtschaft haben sich bewährt. Weshalb? Weil wir in der Vergangenheit nicht bereits alles verspielt und zu unserem politischen System Sorge getragen haben. Sorge in der Zeit, dann hast Du in der Not. ●



ViaParl en Valais : Sur les traces des interventions parlementaires

Dans le bulletin d'information numéro 2 de septembre 2019, vous était présenté le projet Valaisan « ViaParl », projet d'informatisation du suivi des interventions parlementaires. Nous étions en juillet 2019, la phase de conception du projet était terminée et les responsables du projet étaient occupés par l'évaluation de différentes offres de services afin de procéder à l'attribution du mandat de développement. Nous voici à présent presque 1 année plus tard. Que s'est-il passé entre-temps et surtout qu'est devenu le projet « ViaParl » ?

Dès le mois de septembre 2019, la société *adesso*, spécialisée dans le développement de solutions logicielles, s'est mise à l'œuvre. La société *processCentric* l'a assistée pour la partie propre au recueil spécifique des besoins et à la modélisation BPMN et CMMN des processus identifiés. De nombreuses séances d'interviews, de partage de connaissances et de validations ont été menées durant cinq mois. Un peu moins d'une dizaine de sprints (étapes périodiques propres aux méthodes de développement agiles) plus tard, quelques jours avant la session de mars 2020, le système était en production. Implémentée autour d'un noyau basé sur le moteur de processus Camunda, l'application web destinée aux membres du service parlementaire et de l'administration valaisanne est désormais accessible par toutes les parties prenantes impliquées dans le processus de suivi des interventions parlementaires. Les députés, pour leur part, continuent de déposer leurs interventions via le « bureau virtuel », comme ils le font depuis plusieurs années maintenant.

Durant la semaine qui a précédé la session de mars 2020 (la session s'est déroulée du

lundi 9 au vendredi 13 mars 2020), les interventions déposées au cours de sessions précédentes qui allaient faire l'objet d'un développement ou d'un traitement lors de la session à venir ont été introduites dans le système. Un important travail « d'archéologie » a été entrepris afin de rassembler toutes les informations et documents liés à l'intervention (état de la participation, service/département en charge, texte déposé, traduction de ce texte, texte du développement, réponse du Conseil d'Etat, ...) ; en effet, il s'agissait d'introduire les informations dans le système en réalisant étape après étape les différentes phases du processus qui s'étaient déroulées parfois des mois auparavant afin que l'intervention se retrouve dans le « bon état » tout en ayant parcouru le « bon chemin » dans le système. Tous les documents relatifs à une intervention et stockés dans le système de gestion de contenus de l'Etat du Valais sont désormais accessibles en 1 clic. Ce même type d'opération sera mené en vue des prochaines sessions (dès lors que le plan de session aura été établi) jusqu'à ce que l'ensemble des interventions vivantes se retrouve dans le système. Les interventions de 2020 prenant elles directement le bon chemin, cette importation d'interventions ne sera bientôt plus que le sujet d'anecdotes de début d'exploitation.

Vendredi matin 6 mars 2020, à 08h22 l'intervention « 2020.03.001 » a été enregistrée : première intervention de l'ère ViaParl, elle bénéficie de la nouvelle numérotation composée de trois parties : l'année de la session, le mois de la session et un numéro automatique qui évolue sur toute l'année. La numérotation utilisée n'est désormais plus liée au département en charge et ne change pas entre le moment du dépôt

et celui de l'attribution, de même il reste identique même en cas de réorganisation des départements.

Les personnes en charge des interventions au sein des départements de l'administration cantonale peuvent désormais anticiper les travaux à entreprendre pour rédiger leurs réponses aux urgences déposées dès le moment de leur dépôt (sous réserve de la validation par le bureau de leur recevabilité). Le système de filtres visuels permet de ne retenir que les urgences afin de se rendre compte du volume des dépôts, de même il est possible de sélectionner uniquement un type d'intervention donné.

Le « transfert » des contenus détaillés des interventions du Parlement vers l'administration cantonale et au sein des différents organismes de l'administration peut se faire entièrement via l'application, ainsi le volume de documents physiques échangés va continuer à diminuer session après session.

En cours de session, le sort de chaque intervention est saisi en direct dans le système et un lien (URL) vers le système d'archive audiovisuelle du Grand Conseil du Canton du Valais est disponible quelques heures après la fin de chaque journée de session. Cette nouveauté permet aux collaborateurs de l'administration d'accéder directement aux contenus des débats qui les intéressent avant même que les comptes rendus écrits de sessions n'aient été rédigés.

D'ici à la session de juin, le défi est maintenant d'apporter divers correctifs et adaptations au système afin de permettre un déroulé encore plus fluide et confortable dans les travaux propres aux traitements des interventions parlementaires. En effet, la session de mars a permis d'identifier plusieurs points du processus qui peuvent être améliorés, en particulier maintenant qu'un outil informatique est disponible. Par exemple, le mode de détermination de la recevabilité sera effectué en deux temps (d'abord un préavis de chaque dépôt par la

Présidence, puis une détermination commune au sein du bureau). Un autre point à améliorer concerne, la gestion du timing pour les travaux de traduction n'est plus dépendante d'étapes de transferts de documents mais peut être faite en parallèle d'autres traitements ; il convient donc d'adapter les règles liées précédemment à des contraintes physiques maintenant évitées (activation/désactivation des accès à la modification des contenus).

A plus long terme il s'agit, en particulier, d'interfacer ViaParl avec l'outil DataParl dont le développement a démarré en avril de cette année, ce dernier a pour but d'améliorer de manière fondamentale le traitement, la sécurité et la visualisation des données du Grand Conseil, de ses commissions et du Service parlementaire pour la période législative 2021–2025. En parallèle l'intégration d'autres briques sera analysée et implémentée dans les cas où une plus-value réelle pour le processus de traitement des interventions est confirmée (ECM, outils de traduction, ...).

Jean-Christophe Crettenand,
collaborateur du Controlling
gouvernemental, responsable
des systèmes d'information,
chef de projet « ViaParl »

Jean-Christophe.Crettenand@admin.vs.ch



ViaParl im Kanton Wallis: den parlamentarischen Vorstössen auf der Spur

Im Mitteilungsblatt Nr. 2 vom September 2019 wurde Ihnen das Walliser Projekt «ViaParl» präsentiert – ein Projekt zur Informatisierung der Nachverfolgung der parlamentarischen Vorstösse. Im Juli 2019 war die Konzeptionsphase abgeschlossen und die Projektverantwortlichen waren mit der Auswertung der eingegangenen Offerten hinsichtlich der Vergabe des Entwicklungsauftrages beschäftigt. Was ist inzwischen geschehen und was ist ein Jahr später aus dem Projekt «ViaParl» geworden?

Im September 2019 hat sich die im Bereich Softwareentwicklung spezialisierte Firma *adesso* an die Arbeit gemacht. Die Firma *processCentric* unterstützte sie bei der Bedarfsermittlung sowie bei der Modellierung der identifizierten Prozesse mit BPMN und CMNM. Während fünf Monaten wurden zahlreiche Sitzungen abgehalten, Interviews durchgeführt, Validierungen vorgenommen und Informationen ausgetauscht. Nach etwas weniger als zehn Sprints (relativ kurze Zeitintervalle in einer agilen Softwareentwicklung) konnte das System einige Tage vor der Märzsession 2020 in Betrieb genommen werden. Die für die Mitarbeitenden des Parlamentsdienstes und der Walliser Kantonsverwaltung entwickelte Webapplikation ist rund um einen auf der Workflow Engine Camunda basierenden Kern implementiert und nunmehr für alle am Prozess zur Nachverfolgung der parlamentarischen Vorstösse Beteiligten zugänglich. Die Abgeordneten ihrerseits werden ihre Vorstösse weiterhin über den virtuellen Arbeitsplatz einreichen, wie dies schon seit mehreren Jahren der Fall ist.

In der Woche vor der Märzsession 2020, die vom Montag, 9. bis Freitag, 13. März stattfand, wurden die in früheren Sessionen eingereichten und zur Entwicklung

oder Behandlung auf die Tagesordnung der Märzsession gesetzten Vorstösse im System erfasst. Umfangreiche «Ausgrabungsarbeiten» waren nötig, um sämtliche mit diesen Vorstössen verbundenen Informationen und Dokumente (Stand des Vorstosses, zuständige/s Dienststelle/Departement, eingereichter Text, Übersetzung, Text der Entwicklung, Antwort des Staates...) zu finden. Konkret ging es darum, diese Informationen im System zu erfassen, wobei es die verschiedenen Etappen des Prozesses, die manchmal Monate früher stattgefunden hatten, zu berücksichtigen galt. Dies um zu gewährleisten, dass die Vorstösse in der richtigen Phase und nach Durchlaufen aller nötigen Etappen im System erscheinen. Sämtliche mit einem Vorstoss verbundenen und im Content-Management-System des Staates Wallis gespeicherten Dokumente sind nunmehr mit einem Klick zugänglich. Diese Operation wird für die kommenden Sessionen wiederholt (zumindest sobald der jeweilige Sessionsplan vorliegt) bis sich schliesslich sämtliche relevanten Vorstösse im System befinden. Da die 2020 eingereichten Vorstösse ihrerseits sofort den richtigen Weg einschlagen werden, wird dieser Vorstoss-Import bald abgeschlossen sein.

Am Freitag, 6. März 2020, um 8.22 Uhr wurde der Vorstoss 2020.03.001 erfasst. Er läutete das ViaParl-Zeitalter ein und verfügt über die neue dreiteilige Nummerierung: Sessionsjahr, Sessionsmonat und eine automatische Nummer, die im Lauf des Jahres für jeden neuen Vorstoss wechselt. Die Nummerierung hängt nicht mehr vom zuständigen Departement ab und bleibt zwischen dem Zeitpunkt der Einreichung und jenem der Zuweisung gleich. Selbst im Fall einer Reorganisation der

Departemente bleibt diese Nummerierung unverändert.

Die innerhalb der Departemente der kantonalen Verwaltung für die Vorstösse zuständigen Personen können inskünftig die Arbeiten zur Beantwortung der dringlichen Vorstösse (unter Vorbehalt der Anerkennung der Dringlichkeit/Zulässigkeit durch das Büro) bereits ab deren Einreichung in Angriff nehmen. Das Filtersystem ermöglicht es, nur die dringlichen Vorstösse anzuzeigen, um sich einen Überblick zu verschaffen. Zudem ist es möglich, nur eine bestimmte Vorstossart auszuwählen.

Die «Weiterleitung» der Vorstösse an die kantonale Verwaltung und die verschiedenen Verwaltungsstellen kann vollumfänglich über die Webanwendung bewerkstelligt werden. So wird das Volumen an Dokumenten in Papierform von Session zu Session kontinuierlich abnehmen.

Während einer Session wird das Schicksal jedes Vorstosses zeitnah im System erfasst und ein URL-Link zum audiovisuellen Archiv des Grossen Rates wird einige Stunden nach dem Ende jedes Sessionstages aktiviert. Diese Neuerung eröffnet den Mitarbeitenden der Verwaltung einen direkten Zugang zum Inhalt der Debatten, noch bevor das schriftliche Protokoll der Session vorliegt.

Bis zur Junisession besteht die Herausforderung nun darin, das System zu korrigieren und anzupassen, um eine reibungslose und benutzerfreundliche Bearbeitung der parlamentarischen Vorstösse zu ermöglichen. Während der Märzsession sind denn auch mehrere Aspekte aufgetaucht, die dank diesem neuen Informatiktool verbessert werden können. Zum Beispiel wird die Zulässigkeitsprüfung in zwei Schritten erfolgen (zunächst Vormeinung des Präsidiums für jeden Vorstoss und anschliessend gemeinsame Stellungnahme durch das Büro). Ein anderer verbesserungswürdiger Punkt ist das Timing für die Übersetzung. Die Übersetzung ist nicht mehr von der Dokumentenübermittlung abhängig. Sie

kann parallel zu anderen Etappen erfolgen. Es geht darum, die früher mit physischen Zwängen verbundenen Regeln (z. B. mit der Änderung der Inhalte verbundene Aktivierung/Deaktivierung der Zugriffe) anzupassen.

Langfristig wird es insbesondere darum gehen, ViaParl mit dem Tool DataParl zu verknüpfen, dessen Entwicklung im April dieses Jahres begonnen hat. Sinn und Zweck dieses Tools ist es, die Behandlung, Sicherheit und Visualisierung der Daten des Grossen Rates, seiner Kommissionen und des Parlamentsdienstes für die Legislaturperiode 2021–2025 grundlegend zu verbessern. Gleichzeitig wird die Integration weiterer Elemente analysiert und umgesetzt, falls ein echter Mehrwert für den Behandlungsprozess der parlamentarischen Vorstösse erwiesen ist (ECM, Übersetzungstools usw.).

Jean-Christophe Crettenand,
Mitarbeiter des Regierungscontrolings,
Verantwortlicher für Controllingsysteme,
Projektleiter «ViaParl»
Jean-Christophe.Crettenand@admin.vs.ch



Korrespondenten – Correspondents – Corrispondenti

Bund

Bundesversammlung

Ruth Lüthi, stv. Sekretärin der Staatspolitischen Kommissionen, Parlamentsdienste der eidg. Räte, 3003 Bern, T: 058 322 98 04, F: 058 322 98 67, E: ruth.luthi@parl.admin.ch

Kantone – Cantons – Cantoni

Kantonsrat Zürich

Moritz von Wyss, Leiter Parlamentsdienste Kantonsrat Zürich, Postfach, 8090 Zürich, T: 043 259 20 07, F: 043 259 51 88, E: moritz.vonwyss@pd.zh.ch

Grosser Rat Bern – Grand Conseil Berne

Patrick Trees, Generalsekretär des Grossen Rates, Postgasse 68, 3000 Bern 8, T: 031 633 75 82, F: 031 633 75 88, E: patrick.trees@parl.be.ch

Kantonsrat Luzern

Karin Schuhmacher, Leiterin Parlamentsdienst, Staatskanzlei, Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern, T: 041 228 50 17, E: karin.schuhmacher@lu.ch

Landrat Uri

Kristin Arnold Thalmann, Ratssekretärin, Rathausplatz 1, 6460 Altdorf, T: 041 875 20 06, E: kristin.arnold@ur.ch

Kantonsrat Schwyz

Mathias Brun, Staatsschreiber, Staatskanzlei, 6431 Schwyz, T: 041 819 11 24, F: 041 819 26 19, E: mathias.brun@sz.ch

Kantonsrat Obwalden

Beat Hug, Ratssekretär, Ratssekretariat Kantonsrat, Rathaus, Postfach 1562, 6061 Sarnen, T: 041 666 62 02, F: 041 660 65 81, E: beat.hug@ow.ch

Landrat Nidwalden

Armin Eberli, Landratssekretär, Regierungsgebäude, Postfach, 6371 Stans, T: 041 618 79 01, F: 041 618 79 11, E: armin.eberli@nw.ch

Landrat Glarus

Hansjörg Dürst, Ratschreiber, Regierungskanzlei des Kantons Glarus, 8750 Glarus, T: 055 646 69 66, F: 055 646 32 91, E: hansjoerg.duerst@gl.ch

Kantonsrat Zug

Tobias Moser, Landschreiber, Regierungsgebäude, Postfach, 6301 Zug, T: 041 728 31 10, F: 041 728 37 01, E: tobias.moser@zg.ch

Grand Conseil Fribourg – Grosser Rat Freiburg

Mireille Hayoz, Secrétaire générale du Grand Conseil, Rue de la Poste 1, 1701 Fribourg, T: 026 305 10 52, F: 026 305 10 49, E: mireille.hayoz@fr.ch

Kantonsrat Solothurn

Michael Strebel, Sekretär des Kantonsrates, Rathaus, 4500 Solothurn, T: 032 627 20 79, E: michael.strebel@sk.so.ch

Grosser Rat Basel-Stadt

Beat Flury, Leiter Parlamentsdienst, Rathaus, 4001 Basel, T: 061 267 40 15, M: 079 420 44 07, E: beat.flury@bs.ch

Landrat Basel-Landschaft

Alex Klee, Leiter Parlamentsdienst, Landeskanzlei Basel-Landschaft, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal, T: 061 552 50 27, F: 061 552 69 65, E: alex.klee@bl.ch

Kantonsrat Schaffhausen

Claudia Indermühle, Sekretärin des Kantonsrats, Regierungsgebäude, Beckenstube 7, 8200 Schaffhausen, T: 052 632 73 63, F: 052 632 70 69, E: claudia.indermuehle@ktsh.ch

Grosser Rat Appenzell IR

Markus Dörig, Ratsschreiber, Ratshaus, Marktgasse 2, 9050 Appenzell, T: 071 788 93 11, F: 071 788 93 39, E: markus.doerig@rk.ai.ch

Kantonsrat Appenzell AR

Anja Jenny, Assistentin Kantonsrat, Parlamentsdienste, Regierungsgebäude, 9102 Herisau, T: 071 353 62 34, E: kantonsrat@ar.ch

Kantonsrat St. Gallen

Lukas Schmucki, Vizestatssekretär/Leiter Parlamentsdienste, Staatskanzlei, Regierungsgebäude, Postfach, 9001 St.Gallen, T: 058 229 32 56, E: lukas.schmucki@sg.ch

Grosser Rat Graubünden

Domenic Gross, Leiter Ratssekretariat, Masanserstrasse 14, 7001 Chur, T: 081 257 22 32, F: 081 257 21 88, E: ratssekretariat@staka.gr.ch

Grosser Rat Aargau

Rahel Ommerli, Leiterin Parlamentsdienst, Regierungsgebäude, 5001 Aarau, T: 062 835 13 61, F: 062 835 13 59, E: rahel.ommerli@ag.ch

Grosser Rat Thurgau

Ricarda Zurbuchen, Leiterin Parlamentsdienste, Regierungsgebäude, Zürcherstrasse 188, 8510 Frauenfeld, T: 058 345 53 12, F: 058 345 53 54, E: ricarda.zurbuchen@tg.ch

Gran Consiglio Ticino

Tiziano Veronelli, Segretario del Gran Consiglio a.i., Palazzo governativo, 6510 Bellinzona, T: 091 814 43 26, E: tiziano.veronelli@ti.ch

Grand Conseil Vaud

Igor Santucci, Secrétaire général du Grand Conseil, Grand Conseil, Place du Château 6, 1014 Lausanne, T: 021 316 05 19, F: 021 316 40 19, E: igor.santucci@vd.ch

Grand Conseil Valais – Grosser Rat Wallis

Claude Bumann, Chef du Service parlementaire, Grand Conseil, Service parlementaire, Grand-Pont 4, 1951 Sion, T: 027 606 21 87, E: claude.bumann@parl.vs.ch

Grand Conseil Neuchâtel

Janelise Pug, Secrétaire générale du Grand Conseil, Château, 2000 Neuchâtel, T: 032 889 40 15, E: janelise.pug@ne.ch

Grand Conseil Genève

Laurent Koelliker, Sautier, Rue de l'Hôtel de Ville, 1211 Genève 3, T: 022 327 97 00, F: 022 327 97 19, E: laurent.koelliker@etat.ge.ch

Parlement Jura

Jean-Baptiste Maître, secrétaire du Parlement, Parlement de la République et Canton du Jura, Hôtel du Parlement, Rue de l'Hôpital 2, 2800 Delémont, T: 032 420 72 22 / 23, F: 032 420 72 21, E: jean-baptiste.maître@jura.ch

Gemeinden – Communes – Comuni

Stadt Baden

Marco Sandmeier, Stadtschreiber II, Stadthaus,
Rathausgasse 1, 5401 Baden, T: 056 200 82 04, F: 056 200 83 26,
E: marco.sandmeier@baden.ag.ch

Bürgergemeinde Basel

Daniel Müller, Bürgerratsschreiber, Stadthaus, Stadthaus-
gasse 13, 4001 Basel, T: 061 269 96 18,
E: daniel.mueller@buergergemeindebasel.ch

Stadt Bern

Nadja Bischoff, Ratssekretariat des Stadtrats, Prediger-
gasse 12, Postfach, 3000 Bern 1, T: 031 321 79 28,
E: nadja.bischoff@bern.ch

Stadt Biel – Ville de Bienne

Regula Klemmer, Ratssekretärin, Ratssekretariat des
Stadtrates, Mühlebrücke 5a, 2502 Biel-Bienne, T: 032 326 11 73,
F: 032 326 11 92, E: regula.klemmer@biel-bienne.ch

Gemeinde Davos

Michael Straub, Landschreiber, Berglistutz 1, Postfach,
7270 Davos Platz 1, T: 081 414 30 41, F: 081 414 30 49,
E: michael.straub@davos.gr.ch

Stadt Dietikon

Patricia Meyer, Sekretärin des Gemeinderates, Stadthaus,
Bremgartnerstrasse 22, 8953 Dietikon, T: 044 744 36 25,
E: patricia.meyer@dietikon.ch

Ville de Fribourg – Stadt Freiburg

Mathieu Maridor, collaborateur scientifique en charge du
secrétariat du Conseil général, Ville de Fribourg,
Place de l'Hôtel-de-Ville 3, 1700 Fribourg, T: 026 351 71 12,
E: mathieu.maridor@ville-fr.ch

Ville de Genève

Marie-Christine Cabussat, Cheffe du Secrétariat du
Conseil municipal, Rue de la Croix Rouge 4, 1204 Genève,
T: 022 418 29 66, E: info@ville-ge.ch

Stadt Gossau

Toni Inauen, Stadtschreiber, Stadtkanzlei, Rathaus,
9201 Gossau, T: 071 388 41 11, E: toni.inauen@stadtgossau.ch

Gemeinde Köniz

Verena Remund-von Känel, Parlamentssekretärin, Direktion
Präsidielles und Finanzen, Fachstelle Parlament, Landorfstr. 1,
3098 Köniz, T: 031 970 92 06, F: 031 970 92 17,
E: verena.remund@koeniz.ch

Stadt Kreuzlingen

Michael Stahl, Stadtschreiber der Stadt Kreuzlingen und
Sekretär des Gemeinderates, Stadtkanzlei, Hauptstrasse 62,
8280 Kreuzlingen, T: 071 677 62 10,
E: michael.stahl@kreuzlingen.ch

Ville de Lausanne

Frédéric Tétaz, Secrétaire du Conseil communal de Lausanne,
Hôtel de ville, Pl. de la Palud 2, 1003 Lausanne, T: 021 315 21 01,
F: 021 315 20 02, E: frederic.tetaz@lausanne.ch

Stadt Luzern

Brigitte Koller, Leiterin Sekretariat Grosser Stadtrat,
Hirschengraben 17, 6002 Luzern, T: 041 208 88 76,
E: grstr@stadtluzern.ch

Stadt Opfikon

Sara Schöni, Ratssekretärin, Stadtverwaltung Opfikon,
Oberhauserstrasse, 8152 Opfikon, T: 044 829 82 24,
E: sara.schoeni@opfikon.ch

Gemeinde Riehen

Urs Denzler, Sekretär des Einwohnerrates,
Gemeindehaus, 4125 Riehen, T: 061 646 82 18,
E: urs.denzler@riehen.ch

Stadt Thun

Christoph Stalder, Vizestadtschreiber, Rathaus, 3602 Thun,
T: 033 225 82 17, E: christoph.stalder@thun.ch

Stadt Schaffhausen

Sandra Ehrat, Ratssekretärin Grosser Stadtrat Schaffhausen,
Stadthaus, 8200 Schaffhausen, T: 052 632 53 14,
E: sandra.ehrat@stsh.ch

Stadt St. Gallen

Manfred Linke, Stadtschreiber, Rathaus, 9001 St. Gallen,
T: 071 224 53 22, F: 071 224 57 01,
E: manfred.linke@stadt.sg.ch

Stadt Uster

Daniel Reuter, Leiter Parlamentarische Dienste,
Bahnhofstrasse 17, 8610 Uster, T: 044 944 73 32,
E: daniel.reuter@uster.ch

Stadt Wetzikon

Franziska Gross, Ratssekretärin des Grossen Gemeinderates,
Bahnhofstrasse 167, 8622 Wetzikon, T: 044 931 32 15,
E: franziska.gross@wetzikon.ch

Stadt Winterthur

Marc Bernhard, Ratsschreiber Grosser Gemeinderat der
Stadt Winterthur, Stadtkanzlei Winterthur, Pionierstrasse 7,
8403 Winterthur, T: 052 267 51 58, F: 052 267 59 35,
E: marc.bernhard@win.ch

Stadt Zug

Martin Würmli, Stadtschreiber, Stadthaus, Postfach 1258,
6301 Zug, T: 041 728 21 02, F: 041 728 23 71,
E: martin.wurmli@stadtzug.ch

Stadt Zürich

Andreas Ammann, Leiter Parlamentsdienste des
Gemeinderates, Stadthausquai 17, Postfach, 8022 Zürich,
T: 044 412 31 10, F: 044 412 31 12,
E: andreas.ammann@zuerich.ch

Vorstand SGP – Comité SSP – Comitato SSP

Präsident

Ruedi Lustenberger, a. Nationalrat, Romoos LU

Vizepräsident

Daniel Reuter, Leiter Parlamentsdienste der Stadt Uster, Zürich

Sekretär

Michael Strebel, Sekretär Kantonsrat SO, Solothurn

Kassiererin

Sabine Canton, Leiterin Ratsdienste des Kantons Basel-Stadt,
Basel

Webmaster

Reto Rudolf, Gemeinderat Stadt Zürich, Zürich

Redaktorin Mitteilungsblatt

Ruth Lüthi, stv. Sekretärin der SPK NR/SR, Burgdorf

Jacques-André Aubry, Député au Parlement jurassien,
Les Breuleux; Andrea Caroni, Ständerat, Herisau;
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber, Staatskanzlei GL, Glarus;
Regula Klemmer, secrétaire du Conseil de ville de la Ville de
Bienne, Bienne; Laurent Koelliker, Sautier du Grand Conseil
GE, Genève; Igor Santucci, Secrétaire général du Grand
Conseil du canton de Vaud, Echallens; Rolf Steiner, dipl.
Chemiker, a. Kantonsratspräsident, Dietikon; Patrick Trees,
Generalsekretär des Grossen Rates des Kantons BE, Burgdorf;
Felix Uhlmann, Professor für Staats- und Verwaltungsrecht
und Rechtssetzungslehre, Basel; Moritz von Wyss, Leiter
Parlamentsdienste Kantonsrat ZH, Zürich

Das Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen erscheint 3-mal jährlich und wird durch die Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen herausgegeben.

Sekretär der Gesellschaft:
Michael Strebel, Sekretär des Kantonsrates Solothurn,
Tel. 032 627 20 59

Sekretariat und Vertrieb:
Sekretariat SPK,
Parlamentsdienste,
3003 Bern,
Tel. 058 322 99 44

Redaktion: Ruth Lüthi,
Parlamentsdienste,
3003 Bern,
Tel. 058 322 98 04

Redaktionsschluss
der nächsten Nummer:
15. November 2020.

Die von den Autorinnen und Autoren vertretenen Meinungen müssen sich mit denjenigen der Redaktion nicht decken. Die Verantwortung für die einzelnen Beiträge liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Mitteilungen können direkt an die Redaktion gesandt werden, vorzugsweise per E-Mail
(ruth.luethi@parl.admin.ch).

Le bulletin d'information SSP paraît 3 fois l'an et est publié par la Société suisse pour les questions parlementaires.

Secrétaire de la Société:
Michael Strebel, secrétaire du parlement cantonal de Soleure,
Tél. 032 627 20 59

Secrétariat et distribution:
Secrétariat CIP, Services du Parlement, 3003 Berne,
Tél. 058 322 99 44

Rédaction: Ruth Lüthi,
Services du Parlement,
Tél. 058 322 98 04

Délai rédactionnel du prochain numéro:
15 novembre 2020.

Les avis exprimés par les auteurs sont de leur seule responsabilité et ne reflètent pas nécessairement celles de la rédaction.

Les nouvelles peuvent être transmises directement à la rédaction, si possible par voie électronique
(ruth.luethi@parl.admin.ch).

Il bollettino d'informazione SSP viene pubblicato 3 volte all'anno dalla Società svizzera per le questioni parlamentari (SSP).

Segretario della Società:
Michael Strebel, secrétaire du parlement cantonal de Soleure,
Tél. 032 627 20 59

Segretariato e distribuzione:
Segretariato CIP, Servizi del Parlamento, 3003 Berna,
Tel. 058 322 99 44

Redazione: Ruth Lüthi,
Servizi del Parlamento,
Tel. 058 322 98 04

Termine redazionale della prossima edizione:
15 novembre 2020.

Le opinioni espresse dagli autori non collimano necessariamente con quelle della redazione. Gli autori sono responsabili delle loro opinioni. Le informazioni possono essere trasmesse direttamente alla redazione, possibilmente per e-mail
(ruth.luethi@parl.admin.ch).

Produktion/Production/
Produzione:
Dike Verlag AG
Weinbergstrasse 41
8006 Zürich
Tel.: 044/251 58 30
www.dike.ch

Bildquelle / source de
l'image / origine fotografia:
www.parlament.ch



Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen
Société suisse pour les questions parlementaires
Società svizzera per le questioni parlamentari