

Andreas Glaser / Katja Gfeller

Das Ringen des Parlaments um mehr Macht Rückschlag infolge der Corona-Pandemie?

Die Bundesversammlung hat in den vergangenen Jahren in verschiedenen Bereichen ihre Macht ausgebaut. Die Vorgänge im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie stellen diese Bestrebungen des Parlaments wieder infrage. Bereits aufgrund des Verfahrensrechts war das Parlament für mehrere Wochen gelähmt. In der Sache hat es dem Bundesrat während geraumer Zeit stillschweigend die Gesetzgebungshoheit überlassen. Die Autorin und der Autor zeigen auf, wie die Handlungsfähigkeit des Parlaments in materieller und verfahrensrechtlicher Hinsicht gesichert werden könnte, sodass künftige Krisen das stetige Ringen des Parlaments um mehr Macht nicht zur Makulatur werden lassen.

Beitragsart: Wissenschaftliche Beiträge

Rechtsgebiete: Staatsorganisation und Behörden; Verwaltungsrecht; Politische Rechte

Zitiervorschlag: Andreas Glaser / Katja Gfeller, Das Ringen des Parlaments um mehr Macht, in: Jusletter 5. Oktober 2020

Inhaltsübersicht

1. Die Bundesversammlung als oberste Gewalt im Bund
2. Ausdruck der Vorrangstellung in der Ausgestaltung der Hauptfunktionen
 - 2.1. Gesetzgebung
 - 2.1.1. Gesetzgebungsprimat bei der Bundesversammlung
 - 2.1.2. Normalisierungsklausel bei Verordnungen gemäss Art. 185 Abs. 3 BV
 - 2.2. Aussenpolitik
 - 2.2.1. Zuständigkeit «zu gesamter Hand»
 - 2.2.2. Vetorecht bei der vorläufigen Anwendung völkerrechtlicher Verträge
 - 2.2.3. Genehmigungspflicht bei der Kündigung völkerrechtlicher Verträge
 - 2.2.4. Informations- und Konsultationsansprüche
 - 2.2.5. Normalisierungsklausel bei Verordnungen gemäss Art. 184 Abs. 3 BV
 - 2.3. Finanzpolitik
 - 2.3.1. Verschränkung von Budget- und Ausgabenkompetenzen
 - 2.3.2. Vetorecht der Finanzdelegation bei dringlichen Ausgaben
 - 2.4. Oberaufsicht
 - 2.5. Zwischenfazit
3. Verfahrensrecht zur Ausübung der Parlamentsbefugnisse
 - 3.1. Versammlungsort
 - 3.2. Versammlungsrhythmus
 - 3.2.1. Ordentliche Sessionen und Sondersessionen
 - 3.2.2. Ausserordentliche Sessionen
 - 3.2.2.1. Einberufung
 - 3.2.2.2. Fristvorgaben
 - 3.3. Verhandlungsfähigkeit
 - 3.3.1. Plenum
 - 3.3.2. Kommissionen
 - 3.4. Öffentlichkeit der Sitzungen
 - 3.4.1. Plenum
 - 3.4.2. Kommissionen
 - 3.5. Zwischenfazit
4. Schwachstellenanalyse
 - 4.1. Corona-Krise als Lackmustest
 - 4.2. Strukturelle Gefahr der Selbstentmachtung durch blosser Untätigkeit
 - 4.2.1. Verantwortungsverlagerung auf die Ratsbüros
 - 4.2.2. Fehlende Pflicht zur Wahrnehmung der politischen Verantwortung
 - 4.3. Langer Zeithorizont
5. Vorschläge zur Stärkung des Parlaments in ausserordentlichen Lagen
 - 5.1. Genehmigungsvorbehalt bei Verordnungen gemäss Art. 185 Abs. 3 BV
 - 5.2. Verschärfte Einberufungsmodalitäten bei ausserordentlichen Sessionen
 - 5.3. Alternative Versammlungsformen

1. Die Bundesversammlung als oberste Gewalt im Bund

[1] Die Bundesversammlung übt gemäss Art. 148 Abs. 1 BV¹ unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen die oberste Gewalt im Bund aus. Diese starke institutionelle Stellung des Parlaments geht auf die Gründung des Bundesstaats zurück. Art. 60 der Bundesverfassung von 1848 bezeichnete die Bundesversammlung – damals noch vorbehaltlos – als oberste Gewalt des Bundes. Mit Blick auf diese ursprüngliche Stellung konnte angesichts der Übermacht des Parlaments

¹ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

von einer «*parlamentarischen Versammlungsregierung*» oder einer «*Parlaments-Ausschussregierung*» gesprochen werden.² Heute rechtfertigt sich die Vorrangstellung des Parlaments unter den Staatsgewalten durch die Volkswahl der Parlamentsmitglieder und die daraus resultierende direkte und damit stärkste demokratische Legitimation des Parlaments.³ Die demokratisch begründete Vorrangstellung der Bundesversammlung spiegelt sich in der Ausgestaltung ihrer Hauptfunktionen. Insbesondere in der Rechtsetzung, aber auch in der Aussenpolitik, der Finanzpolitik und der Oberaufsicht kommt die Suprematie des Parlaments gegenüber der Exekutive und Judikative zum Ausdruck. Auf die Befugnisse des Parlaments im Verhältnis zum Bundesrat und insbesondere auf die Errungenschaften der letzten Jahre soll nachfolgend in einem ersten Abschnitt eingegangen werden.

[2] In einem zweiten Abschnitt wird das für die Ausübung der Rechte und Pflichten der Bundesversammlung vorgesehene Verfahren näher beleuchtet. Es wird dabei insbesondere der Frage nachgegangen, inwiefern der rechtliche Rahmen situationsbedingte Anpassungen des Verfahrens zulässt. In einem dritten Teil werden mit Blick auf die Coronavirus-Pandemie Schwachpunkte aufgezeigt, an welchen die Stellung der Bundesversammlung unter der heutigen Regelung sowohl in materieller als auch verfahrensrechtlicher Hinsicht leidet.

[3] Abschliessend werden auf der Grundlage der Schwachstellenanalyse konkrete Vorschläge zur Stärkung der Stellung der Bundesversammlung gegenüber dem Bundesrat in Ausnahmesituationen formuliert. Damit die Bundesversammlung ihre Rolle als oberste Gewalt im Bund künftig auch in Krisen wahrnimmt beziehungsweise wahrnehmen muss, sind sowohl in materieller als auch in verfahrensrechtlicher Hinsicht Anpassungen erforderlich.

2. Ausdruck der Vorrangstellung in der Ausgestaltung der Hauptfunktionen

2.1. Gesetzgebung

2.1.1. Gesetzgebungsprimat bei der Bundesversammlung

[4] Die Rolle der Bundesversammlung als oberste Gewalt im Bund im Verhältnis zum Bundesrat kommt im Bereich der Gesetzgebung am deutlichsten zum Ausdruck. Während Verordnungen sowohl von der Bundesversammlung (Art. 163 Abs. 1 BV) als auch vom Bundesrat (Art. 182 Abs. 1 BV) erlassen werden können, ist allein die Bundesversammlung für den Erlass von Gesetzen zuständig. Sie hat alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen (Art. 164 Abs. 1 Satz 1 BV). Eine Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen auf den Bundesrat muss auf der Grundlage eines hinreichend bestimmten Gesetzes erfolgen (Art. 164 Abs. 2 BV). Der Bundesrat darf somit nicht ohne entsprechende Ermächtigung gesetzestretende Bestimmungen in Form einer Verordnung erlassen (vgl. Art. 182 Abs. 1 BV). Ohne ausdrückliche Delegationsnorm ist er lediglich zum Erlass gesetzeskonkretisierender Vorschriften befugt

² So ANDREAS KLEY, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, 4. Aufl., Bern 2020, S. 253.

³ Z.B. GIOVANNI BIAGGINI, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017, Art. 148 N. 4; Botschaft vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung, BB1 1997 I 1, S. 377.

(vgl. Art. 182 Abs. 2 BV).⁴ Ausdruck der Vorrangstellung des Parlaments ist zudem Art. 190 BV, wonach Bundesgesetze für die rechtsanwendenden Behörden massgebend sind.⁵

2.1.2. Normalisierungsklausel bei Verordnungen gemäss Art. 185 Abs. 3 BV

[5] Um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen, kann der Bundesrat gestützt auf Art. 185 Abs. 3 Satz 1 BV Verordnungen erlassen. Umstritten ist, ob mittels einer derartigen selbstständigen, verfassungsunmittelbaren Verordnung Gesetze oder die Verfassung durchbrochen werden dürfen.⁶ Mit Blick auf die Gesetzgebungsfunktion ist aber jedenfalls anerkannt, dass die gestützt auf Art. 185 Abs. 3 BV erlassenen Verordnungsbestimmungen auch ohne eine gesonderte gesetzliche Ermächtigung gesetzvertretenden Charakter aufweisen dürfen.⁷ Die Verordnungskompetenz des Bundesrats gerät somit in derartigen Lagen in eine Konkurrenz mit den Zuständigkeiten der Bundesversammlung.⁸ Diese kann nämlich unabhängig von Störungen der äusseren oder inneren Sicherheit Gesetze verabschieden und ausnahmsweise Verordnungen sowie einfache Bundesbeschlüsse erlassen (vgl. Art. 173 Abs. 1 lit. c BV). Die Parlamentsverordnungen haben Vorrang vor den Bundesratsverordnungen.⁹ Aus Art. 148 Abs. 1 BV wird insoweit ein Modifikations- und Annullationsrecht der Bundesversammlung abgeleitet.¹⁰

[6] Das Parlament hat die Verordnungskompetenz des Bundesrats in Situationen gemäss Art. 185 Abs. 3 BV durch eine im Jahr 2011 in Kraft getretene Reform verfahrensrechtlichen Einschränkungen unterworfen. Ziel der mit der parlamentarischen Initiative «Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen» angestossenen Reform war es, dass nach ausserordentlichen Situationen «die normale demokratische Kompetenzordnung so rasch wie möglich wieder hergestellt wird».¹¹ Die Bundesversammlung sollte ihre verfassungsmässigen Gesetzgebungskompetenzen so rasch wie möglich wieder wahrnehmen und die demokratische Legitimation der in ausserordentlichen Situationen vom Bundesrat getroffenen Beschlüsse sollte gewährleistet sein.

⁴ Kritisch zur Unterscheidung von gesetzvertretenden und -konkretisierenden Verordnungen BIAGGINI (Fn. 3), Art. 182 N. 1a.

⁵ Gl. M. DANIELA THURNHERR, in: Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney (Hrsg.), Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basel 2015 (zit. BSK BV-VERFASSER), Art. 148 N. 9; a.M. BIAGGINI (Fn. 3), Art. 148 N. 4; PIERRE TSCHANNEN, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Aufl., Bern 2016, § 35 N. 4.

⁶ Für eine Übersicht zu den verschiedenen Positionen siehe GIOVANNI BIAGGINI, «Notrecht» in Zeiten des Coronavirus – Eine Kritik der jüngsten Praxis des Bundesrats zu Art. 185 Abs. 3 BV, ZBl 121/2020, S. 239 ff., S. 242; vgl. auch ANDREA CARONI/STEFAN G. SCHMID, Notstand im Bundeshaus, AJP 2020, S. 710 ff., S. 713 f.; ANDREAS STÖCKLI, Regierung und Parlament in Pandemiezeiten, ZSR 139 (2020) Sondernummer «Pandemie und Recht», S. 9 ff., S. 24 f.

⁷ BIAGGINI (Fn. 3), Art. 185 N. 9; BIAGGINI (Fn. 6), S. 255; BSK BV-KÜNZLI (Fn. 5), Art. 185 N. 42; URS SAXER, in: Bernhard Ehrenzeller et al. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen und Zürich/Basel/Genf 2014 (zit. SGK BV-VERFASSER), Art. 185 N. 12 f.; TSCHANNEN (Fn. 5), § 46 N. 26.

⁸ Botschaft BV (Fn. 3), S. 418; BGE 129 II 193 E. 4.1.

⁹ BGE 129 II 193 E. 4.1; statt vieler auch STÖCKLI (Fn. 6), S. 34; RALPH TRÜMPLER, Notrecht, Zürich 2012, N. 204 m.w.H.

¹⁰ CARONI/SCHMID (Fn. 6), S. 714; MARKUS SCHOTT/DANIELA KÜHNE, An den Grenzen des Rechtsstaats: exekutive Notverordnungs- und Notverfügungsrechte in der Kritik, ZBl 111/2010, S. 409 ff., S. 421.

¹¹ Staatspolitische Kommission des Nationalrates, Parlamentarische Initiative Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen, BBl 2010 1563, S. 1577.

[7] Mittels einer Ergänzung des RVOG¹² sollte der Bundesrat zu einer beschleunigten Normalisierung gezwungen werden, hatte doch dessen Verhalten insbesondere im Zusammenhang mit der Rekapitalisierung der UBS im Jahr 2008 Zweifel an der Rechtmässigkeit und Verhältnismässigkeit der getroffenen Massnahmen¹³ begründet und verbreitetes politisches Unbehagen ausgelöst.¹⁴ Von präzisen Verfahrens- und insbesondere Fristbestimmungen versprach man sich einen präventiven Effekt, sodass der Bundesrat die Notwendigkeit dringlicher Massnahmen eingehender prüfen würde. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-N) formulierte ausdrücklich: «Diese Vorschriften stellen eine bisher fehlende Schranke auf gegen einen allfälligen eigentlichen Missbrauch der Zuständigkeiten in ausserordentlichen Lagen durch den Bundesrat; ein Missbrauch, der zwar bisher nicht eingetreten ist und aufgrund der gefestigten demokratischen Traditionen der Schweiz zurzeit auch kaum vorstellbar erscheint, aber auch nicht von vorneherein für alle Zukunft ausgeschlossen werden kann».¹⁵

[8] Gemäss Art. 185 Abs. 3 Satz 2 BV sind die Verordnungen durch den Bundesrat zu befristen. Das Parlament hat im Gesetz konkretisiert, unter welchen Voraussetzungen eine Verordnung des Bundesrats ausser Kraft tritt. Dies ist automatisch sechs Monate nach Inkrafttreten der Fall, wenn der Bundesrat bis dahin der Bundesversammlung keinen Entwurf einer gesetzlichen Grundlage für den Inhalt der Verordnung oder einer Verordnung der Bundesversammlung, welche die Verordnung des Bundesrats ersetzt, unterbreitet (Art. 7d Abs. 2 lit. a RVOG). Die Verordnung tritt zudem ausser Kraft nach der Ablehnung des genannten Entwurfes durch die Bundesversammlung (Art. 7d Abs. 2 lit. b RVOG) und nach Inkrafttreten der gesetzlichen Grundlage oder der sie ersetzenden Verordnung der Bundesversammlung (Art. 7d Abs. 2 lit. c RVOG). Diese Regelung bedeutet aber gerade nicht, dass die Verordnungen gemäss Art. 185 Abs. 3 BV eine maximale Geltungsdauer von sechs Monaten hätten, kann doch der Bundesrat der Bundesversammlung innert sechs Monaten lediglich einen Entwurf zur Überführung der Verordnung in einen Erlass der Bundesversammlung vorlegen und dadurch das Ausserkrafttreten der Verordnungen abwenden.¹⁶

2.2. Aussenpolitik

2.2.1. Zuständigkeit «zu gesamter Hand»

[9] Sich überlappende Kompetenzen von Parlament und Bundesrat bestehen in der Aussenpolitik. Der Bundesrat ist für die Aussenpolitik «unter Wahrung der Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung» zuständig (Art. 184 Abs. 1 BV). Die Bundesversammlung ihrerseits beteiligt sich an der Gestaltung der Aussenpolitik und beaufsichtigt die Pflege der Beziehungen zum Ausland (Art. 166 Abs. 1 BV). Die Aufgabenverteilung im Einzelnen ist auf der Stufe der Verfassung lediglich beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge geregelt. Der Bundesrat unterzeichnet die Verträge und ratifiziert sie (Art. 184 Abs. 2 Satz 1 BV). Die Bundesversammlung muss die ihr vom Bundesrat unterbreiteten Verträge genehmigen (Art. 166 Abs. 2, Art. 184 Abs. 2 Satz 2 BV).

¹² Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010).

¹³ Ausführlich ANDREAS LIENHARD/AGATA ZIELNIEWICZ, Zum Anwendungsbereich des bundesrätlichen Notrechts, ZBl 113/2012, S. 111 ff., S. 135 ff.

¹⁴ BBl 2010 1563 (Fn. 11), S. 1578.

¹⁵ BBl 2010 1563 (Fn. 11), S. 1578.

¹⁶ BIAGGINI (Fn. 6), S. 243.

Ausgenommen sind allerdings Verträge, für deren Abschluss der Bundesrat aufgrund einer gesetzlichen oder vertraglichen Bestimmung zuständig ist (Art. 166 Abs. 2 BV; vgl. im Einzelnen Art. 7a RVOG). Gesprochen wird von einer Zuständigkeit des Parlaments und des Bundesrats «zu gesamter Hand».¹⁷

2.2.2. Vetorecht bei der vorläufigen Anwendung völkerrechtlicher Verträge

[10] Was die vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge betrifft, hat das Parlament in der letzten Zeit wichtige Kompetenzen an sich gezogen, die bis dahin vom Bundesrat beansprucht wurden.¹⁸ So hatte der Bundesrat verschiedentlich die vorläufige Anwendung eines völkerrechtlichen Vertrages beschlossen, obwohl dessen Genehmigung der Bundesversammlung vorbehalten ist (Art. 166 Abs. 2, Art. 184 Abs. 2 Satz 2 BV). Mit der Neuregelung sollte der auf diese Weise eintretenden faktischen Beeinträchtigung der Wahrnehmung der parlamentarischen Zuständigkeit zur Genehmigung von Staatsverträgen entgegengewirkt werden.¹⁹ Wenn die Wahrung wichtiger Interessen der Schweiz und eine besondere Dringlichkeit es gebieten, darf der Bundesrat die vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge weiterhin beschliessen oder vereinbaren (Art. 7b Abs. 1 RVOG). Zum einen endet diese aber, wenn der Bundesrat nicht binnen sechs Monaten ab Beginn der vorläufigen Anwendung der Bundesversammlung den Entwurf des Bundesbeschlusses über die Genehmigung des betreffenden Vertrags unterbreitet (Art. 7b Abs. 2 RVOG). Zum anderen ist der Bundesrat seit einer weiteren, im Jahr 2015 in Kraft getretenen Reform dazu verpflichtet, auf die vorläufige Anwendung zu verzichten, wenn die zuständigen Kommissionen beider Räte sich dagegen aussprechen (Art. 152 Abs. 3^{ter} ParlG²⁰; Art. 7b Abs. 1^{bis} RVOG).

2.2.3. Genehmigungspflicht bei der Kündigung völkerrechtlicher Verträge

[11] Die politisch bedeutsamste Klärung von Kompetenzen zugunsten der Bundesversammlung betrifft die Änderung und Kündigung völkerrechtlicher Verträge. Die Befugnis zur Genehmigung von Änderungen und Kündigungen kommt nun ausdrücklich dem Parlament zu und wird zugleich dem Bundesrat abgesprochen, der die eigene Zuständigkeit behauptete.²¹ Der Genehmigung durch die Bundesversammlung unterliegt damit seit 2019 nicht mehr nur der Abschluss völkerrechtlicher Verträge, sondern parallel dazu auch deren Änderung oder Kündigung (Art. 24 Abs. 2 ParlG; zu Ausnahmen Art. 7a Abs. 1^{bis}, Abs. 2 RVOG). Die Kompetenzverlagerung wird analog zur vorläufigen Anwendung auch auf die dringliche Kündigung völkerrechtlicher Verträge erstreckt. Der Bundesrat kann den Vertrag ohne Genehmigung der Bundesversammlung kündigen, wenn die Wahrung wichtiger Interessen der Schweiz und eine besondere Dringlichkeit es gebieten (Art. 7b^{bis} Abs. 1 RVOG). Er muss aber auf die dringliche Kündigung verzichten, wenn

¹⁷ ANDREAS GLASER/CARLA MÜLLER, Die Mitwirkung der Bundesversammlung beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge, in: Andreas Th. Müller/Werner Schroeder (Hrsg.), Demokratische Kontrolle völkerrechtlicher Verträge, Wien 2017, S. 25.

¹⁸ GLASER/MÜLLER (Fn. 17), S. 36 f.

¹⁹ Staatspolitische Kommission des Ständerates, Parlamentarische Initiative Vorläufige Anwendung von völkerrechtlichen Verträgen, BBl 2004 761, S. 769.

²⁰ Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10).

²¹ Staatspolitische Kommission des Ständerates, Parlamentarische Initiative Kündigung und Änderung von Staatsverträgen. Verteilung der Zuständigkeiten, BBl 2018 3471, S. 3476.

die zuständigen Kommissionen beider Räte sich dagegen aussprechen (Art. 152 Abs. 3^{ter} ParlG; Art. 7b^{bis} Abs. 2 RVOG).

2.2.4. Informations- und Konsultationsansprüche

[12] Die Kompetenzwahrnehmung der Bundesversammlung in der Aussenpolitik wird durch Informations- und Konsultationsansprüche gegenüber dem Bundesrat flankiert.²² Die Konsultation des Parlaments erfolgt in erster Linie über die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen (Art. 152 Abs. 3, Abs. 5 ParlG), beziehungsweise in dringlichen Fällen über deren Präsidentinnen und Präsidenten (Art. 152 Abs. 4 ParlG).²³ Die Konsultationsrechte wurden im Gleichlauf mit den Klarstellungen der Kompetenzen des Parlaments präzisiert. Der Bundesrat konsultiert die zuständigen Kommissionen demnach heute, bevor er einen völkerrechtlichen Vertrag vorläufig anwendet oder er einen völkerrechtlichen Vertrag dringlich kündigt (Art. 152 Abs. 3^{bis} ParlG).

2.2.5. Normalisierungsklausel bei Verordnungen gemäss Art. 184 Abs. 3 BV

[13] Sofern es die Wahrung der Interessen des Landes erfordert, kann der Bundesrat gestützt auf Art. 184 Abs. 3 Satz 1 BV Verordnungen und Verfügungen erlassen. Wie bei Art. 185 Abs. 3 BV wird der Bundesrat damit zum Erlass von selbstständigen Verordnungen ermächtigt, die gesetzesvertretenden Charakter haben können, ohne dass es hierfür zusätzlich einer spezifischen gesetzlichen Grundlage bedürfte. Die Kompetenz des Bundesrats zum Erlass von Verordnungen gestützt auf Art. 184 Abs. 3 BV konkurriert damit zum einen mit der Gesetz- und Verordnungsgebungskompetenz der Bundesversammlung sowie zum anderen mit den aussenpolitischen Zuständigkeiten.

[14] Um die Stellung der Bundesversammlung in solchen ausserordentlichen Situationen zu stärken und die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung so rasch als möglich wiederherzustellen, sind die gestützt auf Art. 184 Abs. 3 BV erlassenen Verordnungen – wie die Verordnungen im Sinne von Art. 185 Abs. 3 BV – zu befristen (Art. 184 Abs. 3 Satz 2 BV). Das Gesetz konkretisiert weiter, dass die Geltungsdauer der Verordnungen zur Wahrung der Interessen des Landes höchstens vier Jahre betragen darf (Art. 7c Abs. 2 RVOG). Danach kann der Bundesrat die Geltungsdauer einmal verlängern (Art. 7c Abs. 3 Satz 1 RVOG). Allerdings hat der Bundesrat der Bundesversammlung bei einer Verlängerung innert sechs Monaten seit Inkrafttreten der Verlängerung einen Entwurf einer gesetzlichen Grundlage für den Inhalt der Verordnung zu unterbreiten, ansonsten die Verordnung nach sechs Monaten ausser Kraft tritt (Art. 7c Abs. 3 Satz 2 RVOG). Die Verordnung tritt zudem ausser Kraft nach der Ablehnung des genannten Entwurfes durch die Bundesversammlung (Art. 7c Abs. 4 lit. a RVOG) und mit Inkrafttreten der die Verordnung ersetzenden gesetzlichen Grundlage (Art. 7c Abs. 4 lit. b RVOG). Insgesamt sind die verfahrensrechtlichen Einschränkungen beim Erlass von Interessenwahrungsverordnungen im Sinne von Art. 184 Abs. 3 BV somit weniger restriktiv als diejenigen beim Erlass von Polizeinotverordnungen im Sinne von Art. 185 Abs. 3 BV.

²² Näher dazu GLASER/MÜLLER (Fn. 17), S. 33 f.

²³ BBl 2004 761 (Fn. 19), S. 769 f.

2.3. Finanzpolitik

2.3.1. Verschränkung von Budget- und Ausgabenkompetenzen

[15] In der Finanzpolitik sind die Zuständigkeiten von Bundesrat und Parlament ebenfalls stark miteinander verschränkt. Der Bundesrat erarbeitet den Finanzplan, entwirft den Voranschlag und erstellt die Staatsrechnung (Art. 183 Abs. 1 BV). Die Bundesversammlung beschliesst die Ausgaben des Bundes, setzt den Voranschlag fest und nimmt die Staatsrechnung ab (Art. 167 BV). Die Macht der Bundesversammlung nimmt dabei stufenweise ab. Beim Beschluss von Ausgaben verfügt sie – abgesehen von Situationen gemäss Art. 185 Abs. 3 BV – über ein Monopol, kann doch nur sie allein die für Ausgaben erforderliche gesetzliche Grundlage schaffen und sie allein ist befugt, Kreditbewilligungen zu erteilen (Art. 21 und Art. 23 FHG²⁴). Bei der Verabschiedung des Voranschlags handelt es sich um eine Art Mitgestaltung, bei der Abnahme der Staatsrechnung steht die Bundesversammlung vor vollendeten Tatsachen, kann sie doch bereits verausgabte Finanzen faktisch nicht mehr zurückholen, auch wenn sie die Staatsrechnung ablehnen würde. Die Rolle der Bundesversammlung als oberste Gewalt ist folglich im Zusammenhang mit dem Beschluss von Ausgaben und des Voranschlags von ganz besonderer Bedeutung für die demokratische Legitimation der Finanzpolitik.

2.3.2. Vetorecht der Finanzdelegation bei dringlichen Ausgaben

[16] Ausnahmsweise darf der Bundesrat die Ermächtigung zur Inangriffnahme oder Fortsetzung eines Vorhabens schon vor der Bewilligung des erforderlichen Verpflichtungskredites erteilen, wenn die Ausführung eines Vorhabens keinen Aufschub erträgt (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 FHG). Auch Nachtragskredite darf der Bundesrat bei zeitlicher Dringlichkeit ohne die vorgängige Bewilligung der Bundesversammlung beschliessen (Art. 34 Abs. 1 Satz 1 FHG). Nach der im Jahr 2011 eingeführten Regelung, mit der die verfassungsmässigen Finanzkompetenzen der Bundesversammlung sichergestellt werden sollten,²⁵ muss der Bundesrat jedoch sowohl bei dringlichen Verpflichtungs- als auch Nachtragskrediten vorgängig die Zustimmung der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (Finanzdelegation) einholen (Art. 28 Abs. 1 Satz 2 und Art. 34 Abs. 1 Satz 2 FHG). Die Finanzdelegation besteht aus jeweils drei aus der Mitte der Finanzkommissionen von National- und Ständerat gewählten Mitgliedern (Art. 51 Abs. 1 Satz 1 ParlG).

[17] Der Bundesrat unterbreitet die dringliche Verpflichtung oder den dringlichen Nachtrag zudem der Bundesversammlung zur nachträglichen Genehmigung (Art. 28 Abs. 2 und Art. 34 Abs. 2 FHG). Überschreitet der Betrag 500 Millionen Franken und wird für die nachträgliche Genehmigung innert einer Woche nach der Zustimmung der Finanzdelegation die Einberufung der Bundesversammlung zu einer ausserordentlichen Session verlangt, so findet diese in der dritten Kalenderwoche nach der Einreichung des Begehrens für die Einberufung der Session statt (Art. 28 Abs. 3 und Art. 34 Abs. 4 FHG). In dieser Phase ist der Bundesrat indes im Regelfall bereits kaum noch zu widerrufende finanzielle Verpflichtungen eingegangen.

²⁴ Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt vom 7. Oktober 2005 (Finanzhaushaltgesetz, FHG; SR 611.0).

²⁵ Siehe zur Zweckrichtung der sich auch auf die Verordnungsgebung beziehenden Reform oben 2.1.2.

2.4. Oberaufsicht

[18] Die Bundesversammlung übt entsprechend ihrer Funktion als oberste Gewalt die Oberaufsicht über den Bundesrat aus (vgl. Art. 169 Abs. 1 BV; Art. 26 ParlG). Wahrgenommen wird die Oberaufsicht vor allem durch die Finanzkommissionen (Art. 50 Abs. 1 Satz 2 ParlG) und die Geschäftsprüfungskommissionen (Art. 52 Abs. 1 ParlG) beider Räte. Deren Befugnisse wurden im Jahr 2011 im Zuge einer Reform der Informationsrechte der Aufsichtskommissionen gegenüber dem Bundesrat wesentlich erweitert.²⁶ So wurden die Auskunftsansprüche und Einsichtsrechte der Kommissionen gestärkt (Art. 153 Abs. 2 ParlG). Sie können auskunftspflichtige Personen vorladen und im Fall eines unbegründeten Fernbleibens durch Polizeiorgane des Bundes und der Kantone vorführen lassen (Art. 153 Abs. 3 ParlG). Vorladen und nötigenfalls vorführen lassen können die Kommissionen auch Mitglieder des Bundesrats (vgl. Art. 153 Abs. 5 ParlG). Während die Kommissionsmitglieder keine Einsicht in Protokolle der Bundesratssitzungen nehmen dürfen (Art. 153 Abs. 6 Satz 2 lit. a ParlG), haben die Mitglieder der Delegationen der jeweiligen Kommissionen das Recht auf Herausgabe dieser Protokolle (Art. 154 Abs. 2 lit. a Ziff. 1 ParlG). Den besonderen Delegationen von Aufsichtskommissionen können keine Geheimhaltungspflichten entgegengehalten werden (Art. 169 Abs. 2 BV). Die Delegationen dürfen Mitglieder des Bundesrats sogar als Zeugen vernehmen (Art. 154 Abs. 2 lit. b ParlG).

2.5. Zwischenfazit

[19] Die Vorrangstellung des Parlaments gegenüber den anderen Staatsgewalten kommt im Bereich der Gesetzgebung am deutlichsten zum Ausdruck, liegt diese doch in der alleinigen Kompetenz der Bundesversammlung. Aber auch in der Aussen- und Finanzpolitik wurde der Einfluss der Bundesversammlung in den letzten Jahren stetig und in erheblichem Ausmass gestärkt. Besonders hervorzuheben sind die mit dem Bundesgesetz über die Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen im Jahr 2011 eingeführten Mechanismen zur Stärkung der Stellung des Parlaments in ausserordentlichen Lagen. Vor allem im Bereich der Finanzpolitik ist mit dem Genehmigungsvorbehalt der Finanzdelegation bei besonderen Ausgaben in bestimmter Höhe ein – zumindest auf den ersten Blick – griffiges Instrument zur tatsächlichen und vorgängigen Mitbestimmung der Bundesversammlung eingeführt worden.

[20] Mit der parlamentarischen Initiative zur Einführung des Verordnungsvetos²⁷, den Berichten der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle²⁸ und der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats²⁹ zur Umsetzung von angenommenen Motionen und Postulaten durch den Bundesrat und schliesslich den parlamentarischen Vorstössen betreffend die Rolle des Parlaments beim Umgang

²⁶ Geschäftsprüfungskommission des Ständerates, Parlamentarische Initiative Präzisierung der Informationsrechte der Aufsichtskommissionen, BBl 2011 1817, S. 1825.

²⁷ Zum Entwurf BBl 2019 3185; ausführlich Staatspolitische Kommission des Nationalrates, Parlamentarische Initiative Einführung des Verordnungsvetos, BBl 2019 3157.

²⁸ Parlamentarische Verwaltungskontrolle, Erfüllung angenommener Motionen und Postulate, BBl 2020 425.

²⁹ Geschäftsprüfungskommission des Ständerates, Erfüllung angenommener Motionen und Postulate, BBl 2020 409.

mit Soft Law³⁰ bestehen sodann rechtspolitische Bestrebungen, die auf eine weitere Stärkung der Stellung des Parlaments gegenüber dem Bundesrat abzielen.³¹

3. Verfahrensrecht zur Ausübung der Parlamentsbefugnisse

3.1. Versammlungsort

[21] Liegen keine besonderen Umstände vor, versammelt sich das Parlament gemäss Art. 32 Abs. 1 ParlG in Bern. Allein mit Blick auf den Wortlaut ist unklar, ob der Versammlungsort in der Stadt Bern oder «nur» dem Kanton Bern liegen muss. Da indes die Stadt Bern als Bundessitz bezeichnet wird,³² ist davon auszugehen, dass mit dem Tagungsort die Stadt Bern gemeint ist. Eine Pflicht zur Versammlung im Parlamentsgebäude lässt sich aus dem Gesetz aber nicht ableiten. Was den Sitzungsort der parlamentarischen Kommissionen betrifft, macht das Gesetz keine Vorgaben. Die Kommissionen müssen sich von Gesetzes wegen weder im Parlamentsgebäude noch in der Stadt Bern versammeln.³³

[22] Soll die Bundesversammlung ausnahmsweise an einem anderen Ort als in Bern tagen, kann sie dies gemäss Art. 32 Abs. 2 ParlG durch einfachen Bundesbeschluss festlegen. Solange die Bundesversammlung beschlussfähig ist, kann sie mithin einen abweichenden Versammlungsort bestimmen. Eine ausserordentliche Lage wird für einen solchen Beschluss nicht vorausgesetzt,³⁴ abweichende Versammlungsorte sollten gemäss dem Wortlaut des Gesetzes jedoch die Ausnahme bleiben. Ist die Sicherheit der Bundesbehörden gefährdet, kann die Präsidentin oder der Präsident des Nationalrats die Räte gestützt auf Art. 33 Abs. 3 ParlG zu einer Sitzung an einem anderen Ort einberufen.³⁵

3.2. Versammlungsrhythmus

3.2.1. Ordentliche Sessionen und Sondersessionen

[23] Die Bundesversammlung als Milizparlament³⁶ tagt nicht ständig, sondern wird jährlich viermal zu dreiwöchigen, ordentlichen Sessionen einberufen.³⁷ Zuständig für die Einberufung sind

³⁰ Aussenpolitische Kommission des Ständerates, Postulat 18.4104 vom 12. November 2018 Konsultation und Mitwirkung des Parlamentes im Bereich von Soft Law (angenommen in beiden Räten); Motion 18.4113 (Romano) vom 29. November 2018 Für eine gemeinsame Aussenpolitik. Soft Law muss in Absprache mit dem Parlament erarbeitet werden (angenommen im Nationalrat).

³¹ Vgl. GLASER/MÜLLER (Fn. 17), S. 35 f.

³² BORIS BURRI, in: Martin Graf/Nicole Schwager/Wolf Linder (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002, Basel 2014 (zit. Komm. ParlG-VERFASSEN), Art. 32 N. 1.

³³ Vgl. BIAGGINI (Fn. 3), Art. 153 N. 7.

³⁴ Für abweichende Tagungsorte in der jüngeren Vergangenheit siehe z.B. BIAGGINI (Fn. 3), Art. 151 N. 7.

³⁵ Komm. ParlG-BURRI (Fn. 32), Art. 32 N. 9.

³⁶ Vgl. REGINA KIENER, in: Giovanni Biaggini/Thomas Gächter/Regina Kiener (Hrsg.), Staatsrecht, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2015, § 18 N. 9, die die Bezeichnung als Milizparlament indes nicht mehr für zutreffend hält und das Bundesparlament als «Halbberufsparlament» bezeichnet.

³⁷ Vgl. Art. 33d Abs. 1 lit. a Geschäftsreglement des Nationalrates vom 3. Oktober 2003 (GRN; SR 171.13).

die Ratsbüros.³⁸ Zu ordentlichen Sessionen sind stets der Nationalrat und der Ständerat einzuberufen.³⁹ Der heutige Sessionsrhythmus wird seit 1908 praktiziert, er ist seit dem Ausserkrafttreten des Geschäftsverkehrsgesetzes der Bundesversammlung⁴⁰ aber nicht mehr gesetzlich vorgeschrieben. Verfassung und Gesetz verlangen lediglich, dass sich die Räte regelmässig versammeln.⁴¹ Der ordentliche Sitzungsrhythmus muss mithin einer bestimmten Regel folgen, die Sitzungen müssen in gleichmässigen zeitlichen Abständen stattfinden und die Einberufung des Parlaments darf nicht nach rein politischen Gesichtspunkten oder gar willkürlich erfolgen.⁴²

[24] Reichen die vier ordentlichen Sessionen zum Abbau der Geschäftslast nicht aus, kann jeder Rat für sich Sondersessionen beschliessen.⁴³ Zu Sondersessionen müssen sich nicht zwingend beide Räte versammeln. Faktisch hält der Nationalrat jährlich mindestens eine einwöchige Sondersession ab.⁴⁴ Der Ständerat trat demgegenüber zuletzt im August 2009 zu einer Sondersession zusammen.⁴⁵

[25] Was den Sitzungsrhythmus der parlamentarischen Kommissionen betrifft, macht das Gesetz keine Vorgaben. In der Praxis wird der Jahressitzungsplan und damit der Sitzungsrhythmus der Kommissionen von den Ratsbüros festgelegt.⁴⁶ Aus der Leitungsfunktion der Büros ergibt sich aber grundsätzlich nicht das Recht, Kommissionssitzungen abzusagen oder diese gar für eine bestimmte Zeit zu verbieten.⁴⁷

3.2.2. Ausserordentliche Sessionen

3.2.2.1. Einberufung

[26] Die Büros müssen die Räte zu einer ausserordentlichen Session einberufen, wenn dies ein Viertel der Mitglieder eines Rates oder der Bundesrat verlangen.⁴⁸ Wie zu ordentlichen, sind zu ausserordentlichen Sessionen zwingend beide Räte einzuberufen.⁴⁹ Das Recht, die Einberufung einer ausserordentlichen Session zu verlangen, ist an keine sachlichen Voraussetzungen geknüpft.⁵⁰ Kommt das Begehren zustande, sind die Ratsbüros verpflichtet, die ausserordentliche Session einzuberufen,⁵¹ auch wenn keine besonderen Umstände vorliegen.

³⁸ Art. 33 Abs. 1 ParlG.

³⁹ Art. 2 Abs. 1 ParlG.

⁴⁰ Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse vom 23. März 1962 (Geschäftsverkehrsgesetz, GVG; SR 171.11).

⁴¹ Art. 151 Abs. 1 BV; Art. 2 Abs. 1 ParlG.

⁴² BIAGGINI (Fn. 3), Art. 151 N. 3; SGK BV-LANZ (Fn. 7), Art. 151 N. 2.

⁴³ Art. 2 Abs. 2 ParlG.

⁴⁴ Art. 33d Abs. 1 lit. b GRN.

⁴⁵ BIAGGINI (Fn. 3), Art. 151 N. 5.

⁴⁶ Art. 9 Abs. 1 lit. e GRN; Art. 6 Abs. 1 lit. f Geschäftsreglement des Ständerates vom 20. Juni 2003 (GRS; SR 171.14).

⁴⁷ Dazu ausführlich FELIX UHLMANN/MARTIN WILHELM, Kurzgutachten vom 3. April 2020 zuhanden der sozialdemokratischen Fraktion der eidgenössischen Räte betreffend die Durchführung von Sessionen und Kommissionssitzungen in ausserordentlichen Lagen (Coronavirus), N. 48 ff.

⁴⁸ Art. 151 Abs. 2 BV; Art. 2 Abs. 3 und Art. 33 Abs. 1 ParlG.

⁴⁹ BIAGGINI (Fn. 3), Art. 151 N. 8, 11; SGK BV-LANZ (Fn. 7), Art. 151 N. 7; BSK BV-THURNHERR (Fn. 5), Art. 151 N. 14.

⁵⁰ BIAGGINI (Fn. 3), Art. 151 N. 9; TSCHANNEN (Fn. 5), § 34 N. 45.

⁵¹ Vgl. BIAGGINI (Fn. 3), Art. 151 N. 11.

[27] Liegen besondere Umstände vor, besteht heute nur für zwei spezifische Tatbestände eine Verpflichtung zur Einberufung einer ausserordentlichen Session, ohne dass eine solche von einer Ratsminderheit oder dem Bundesrat verlangt wird. So ist eine ausserordentliche Session von den Ratsbüros unverzüglich einzuberufen, wenn der Bundesrat mehr als 4000 Angehörige der Armee zum Aktivdienst aufbietet oder der Aktivdienst voraussichtlich länger als drei Wochen dauert (Art. 185 Abs. 4 BV). Ausserdem ist die Präsidentin oder der Präsident des Nationalrates oder, im Verhinderungsfall, die Präsidentin oder der Präsident des Ständerates verpflichtet, die Räte einzuberufen, sofern die Sicherheit der Bundesbehörden gefährdet ist oder der Bundesrat nicht in der Lage ist zu handeln (Art. 33 Abs. 3 ParlG).

3.2.2.2. Fristvorgaben

[28] Wird eine ausserordentliche Session von einer Ratsminderheit oder dem Bundesrat verlangt, kommt den Ratsbüros bei der Festlegung des Zeitpunkts und der Traktanden der Session ein erhebliches Ermessen zu, es sei denn, es handelt sich um eine ausserordentliche Session zur nachträglichen Genehmigung von besonderen Ausgaben im Sinne von Art. 28 Abs. 3 oder Art. 34 Abs. 4 FHG. Eine solche hat von Gesetzes wegen in der dritten Kalenderwoche nach der Einreichung des Begehrens stattzufinden.⁵² Für die übrigen vom Parlament oder dem Bundesrat verlangten ausserordentlichen Sessionen enthält das Gesetz demgegenüber keine verbindlichen Fristvorgaben.

[29] Die Einberufung einer ausserordentlichen Session aufgrund der Aufbietung von Truppen im Sinne von Art. 185 Abs. 4 BV hat unverzüglich zu erfolgen. Dieselbe zeitliche Vorgabe muss für die Einberufung bei einer Gefährdung der Sicherheit der Bundesbehörden oder bei einer Handlungsunfähigkeit des Bundesrats (vgl. Art. 33 Abs. 3 ParlG) gelten.⁵³

3.3. Verhandlungsfähigkeit

3.3.1. Plenum

[30] Gemäss Art. 159 Abs. 1 BV können die Räte gültig verhandeln, wenn die Mehrheit ihrer Mitglieder anwesend ist. Unter Anwesenheit wird in der Praxis physische Präsenz verstanden.⁵⁴ Dies ergibt sich sowohl aus einer historischen Auslegung von Art. 159 Abs. 1 BV⁵⁵ als auch aus den Vorschriften zum Verfahrensablauf,⁵⁶ die auf eine mündliche Verhandlung ausgerichtet sind.⁵⁷

⁵² Siehe dazu auch oben 2.3.2.

⁵³ BSK BV-THURNHERR (Fn. 5), Art. 151 N. 12.

⁵⁴ FELIX UHLMANN, Kurzgutachten vom 16. April 2020 zuhanden des Stadtrats Frauenfeld betreffend die Durchführung von Sitzungen des Gemeinderats während der Corona-Krise, N. 9; vgl. auch BIAGGINI (Fn.3), Art. 159 N. 2; STÖCKLI (Fn. 6), S. 41.

⁵⁵ Ein Anwesenheitsquorum von 50% der Mitglieder der Räte war bereits in der Bundesverfassung von 1848 (Art. 76) und in derjenigen von 1874 (Art. 87) vorgesehen. Es ist nicht ersichtlich, welche andere Form von Anwesenheit als diejenige der physischen Präsenz damals gemeint gewesen sein könnte. Dafür, dass die Anwesenheit in der heute geltenden Verfassung weiter verstanden werden kann als noch unter BV 1848 oder BV 1874, bestehen keine Anhaltspunkte.

⁵⁶ Vgl. z.B. das Recht auf Wortmeldung und die Redezeit (Art. 6 Abs. 3 ParlG; Art. 41 und Art. 44 GRN; Art. 35 GRS), die simultane Übersetzung der Nationalratsverhandlungen (Art. 37 GRN) oder der sog. Appell im Ständerat (Art. 32 Abs. 1 GRS).

⁵⁷ Zum Letzteren vgl. auch UHLMANN (Fn. 54), N. 10.

[31] Das Mindestquorum und die zur Sicherung des Mindestquorums geltende Teilnahmepflicht (Art. 10 ParlG) beziehen sich nicht nur auf die Beschlussfassung, sondern auch auf die gesamte Dauer der Beratungen.⁵⁸ Sich während den Beratungen in den Vorzimmern oder in der Wandelhalle aufzuhalten, genügt grundsätzlich nicht.⁵⁹ In der Praxis wird das Erfordernis der Anwesenheit im Ratssaal indes grosszügig gehandhabt.⁶⁰ Die Ratsmitglieder werden vor den Abstimmungen mit akustischen Signalen zusammengerufen, befinden sich während den Beratungen aber häufig in angrenzenden Räumen des Ratssaals. Nur vor Wahlen-, Gesamt- und Schlussabstimmungen und Abstimmungen über die Dringlichkeitsklausel oder auf Antrag eines Ratsmitglieds prüft die Präsidentin oder der Präsident des jeweiligen Rats, ob die Verhandlungsfähigkeit gegeben ist.⁶¹

3.3.2. Kommissionen

[32] Obwohl die Parlamentsmitglieder grundsätzlich sowohl an den Sitzungen des Plenums als auch an den Kommissionssitzungen teilnehmen müssen,⁶² kennen die parlamentarischen Kommissionen im Unterschied zum Plenum – bis auf zwei Ausnahmen⁶³ – kein Verhandlungsquorum.⁶⁴ Anders als bei den Ratssitzungen lässt sich aus dem geltenden Recht sodann keine Pflicht zur physischen Anwesenheit an den Kommissionssitzungen ableiten.⁶⁵ Weiter können sich Kommissionsmitglieder für einzelne Sitzungen von einem anderen Mitglied ihrer Fraktion vertreten lassen.⁶⁶ Die Kommissionen können allerdings nicht beschliessen, mit einer geringeren Anzahl Kommissionsmitglieder zu tagen, denn aus der in Art. 10 ParlG vorgesehenen Pflicht zur Sitzungsteilnahme ergibt sich auch ein entsprechendes Recht.⁶⁷

3.4. Öffentlichkeit der Sitzungen

3.4.1. Plenum

[33] Gemäss Art. 158 BV sind die Sitzungen der Räte unter dem Vorbehalt gesetzlich vorgesehener Ausnahmen öffentlich. Vom Öffentlichkeitsgebot erfasst sind auch die gemeinsamen Verhandlungen von National- und Ständerat als Vereinigte Bundesversammlung.⁶⁸ Zweck des Öffentlichkeitsgebots ist die Schaffung von Transparenz und Nachvollziehbarkeit.⁶⁹ Eine effektive

⁵⁸ SGK BV-VON WYSS (Fn. 7), Art. 159 N. 3.

⁵⁹ BIAGGINI (Fn. 3), Art. 159 N. 2.

⁶⁰ Dazu und zum Folgenden Komm. ParlG-VON WYSS (Fn. 32), Art. 10 N. 6.

⁶¹ Art. 38 GRN; Art. 31 GRS.

⁶² Art. 10 ParlG.

⁶³ Vgl. Art. 17a Abs. 3 ParlG, wonach die Kommissionen beim Entscheid über die Immunität eines Ratsmitglieds beschlussfähig sind, wenn die Mehrheit der Mitglieder anwesend ist. Vgl. auch Art. 92 ParlG, wonach die Einigungskonferenz beschlussfähig ist, wenn die Mehrheit der Mitglieder jeder der beiden Delegationen anwesend ist.

⁶⁴ BSK BV-THURNHERR (Fn. 5), Art. 159 N. 7; SGK BV-VON WYSS (Fn. 7), Art. 159 N. 3.

⁶⁵ CARONI/SCHMID (Fn. 6), S. 718; STÖCKLI (Fn. 6), S. 43 N. 213.

⁶⁶ Art. 18 Abs. 1 GRN; Art. 14 Abs. 1 GRS.

⁶⁷ STÖCKLI (Fn. 6), S. 43 N. 214.

⁶⁸ Art. 4 Abs. 1 Satz 1 ParlG; BIAGGINI (Fn. 3), Art. 158 N. 3.

⁶⁹ Dazu und zum Folgenden BSK BV-THURNHERR (Fn. 5), Art. 158 N. 3.

Wahrnehmung der demokratischen Partizipationsrechte durch die Stimmbürgerschaft (Wahlen, Referendum, Initiative) bedingt die Sichtbarkeit des parlamentarischen Handelns.

[34] Art. 158 BV verlangt eine unmittelbare Sitzungsöffentlichkeit, die durch den Zugang der Öffentlichkeit zu den Rattribünen sichergestellt wird.⁷⁰ Zusätzlich zu diesem Zugang sorgt die Direktübertragung der Sessionen im Internet für eine unmittelbare Öffentlichkeit der Ratssitzungen.⁷¹ Da es sich bei den Sitzungen der Räte um allgemein zugängliche Quellen im Sinne von Art. 16 Abs. 3 BV handelt,⁷² ergibt sich aus Art. 158 Satz 1 in Verbindung mit Art. 16 Abs. 3 BV ein – allerdings gesetzlich einschränkbarer – grundrechtlicher Anspruch auf unmittelbare Sitzungsöffentlichkeit.⁷³ Nicht verfassungsrechtlich, aber gesetzlich vorgeschrieben wird die vollständige Veröffentlichung der Verhandlungen im Amtlichen Bulletin (Art. 4 Abs. 1 Satz 2 ParlG) und damit eine mittelbare, zeitverschobene Öffentlichkeit der Ratssitzungen.⁷⁴

[35] Versammelt sich das Parlament nicht im Parlamentsgebäude oder ausnahmsweise nicht in Bern,⁷⁵ ist die unmittelbare Sitzungsöffentlichkeit grundsätzlich dennoch sicherzustellen. Der Zweck von Art. 158 BV legt allerdings nahe, für die Sicherstellung der Sitzungsöffentlichkeit eine Direktübertragung im Internet genügen zu lassen, sofern ein physischer Zugang der Öffentlichkeit zu den Ratssitzungen ausnahmsweise nicht gewährleistet werden kann. Dafür spricht auch die Tatsache, dass der grundrechtliche Anspruch auf Sitzungsöffentlichkeit gesetzlich weitgehend eingeschränkt werden kann.⁷⁶

3.4.2. Kommissionen

[36] Im Unterschied zu den Beratungen des Plenums sind die Beratungen in den Kommissionen vertraulich.⁷⁷ Damit soll der notwendige Freiraum für offene Diskussionen gesichert und die Möglichkeit von Kompromissen gewahrt werden.⁷⁸ Die Kommissionen sind allerdings dazu verpflichtet, die Öffentlichkeit über die Ergebnisse ihrer Beratungen zu informieren.⁷⁹ Die Vertraulichkeit der Kommissionssitzungen wird verfassungsrechtlich nicht zwingend vorgegeben. Ihre Sachgerechtigkeit ist umstritten.⁸⁰

⁷⁰ BIAGGINI (Fn. 3), Art. 158 N. 4.

⁷¹ KIENER, in: Staatsrecht (Fn. 36), § 18 N. 80; BSK BV-THURNHERR (Fn. 5), Art. 158 N. 10.

⁷² Vgl. BGE 105 Ia 181 E. 2a betreffend die Parlamentsöffentlichkeit auf kantonaler Ebene.

⁷³ Komm. ParlG-BRUN DEL RE (Fn. 32), Art. 4 N. 14; KIENER, in: Staatsrecht (Fn. 36), § 18 N. 80.

⁷⁴ Art. 4 Abs. 1 Satz 2 ParlG.

⁷⁵ Siehe dazu oben 3.1.

⁷⁶ Vgl. BSK BV-THURNHERR (Fn. 5), Art. 158 N. 4, wonach die Reichweite des Anspruchs [auf Sitzungsöffentlichkeit] durch den Gesetzgeber determiniert [wird], dem mit Art. 16 Abs. 3 BV keine Leitlinien gesetzt werden.

⁷⁷ Art. 47 Abs. 1 ParlG.

⁷⁸ KIENER, in: Staatsrecht (Fn. 36), § 18 N. 74; vgl. auch Komm. ParlG-THELER (Fn. 32), Art. 47 N. 10.

⁷⁹ Art. 48 ParlG; Art. 20 Abs. 1 GRN; Art. 15 Abs. 1 GRS.

⁸⁰ Die Vertraulichkeit befürwortend BIAGGINI (Fn. 3), Art. 153 N. 7; SGK BV-VON WYSS (Fn. 7), Art. 158 N. 8; kritisch demgegenüber CONRADIN CRAMER, Der unhistorische Gesetzgeber, Anregungen für eine stärkere Berücksichtigung geltungszeitlicher Ansichten des Gesetzgebers und eine verbesserte Kommunikation zwischen Legislative und Judikative, AJP 2006, S. 519 ff.; BSK BV-THURNHERR (Fn. 5), Art. 158 N. 19.

3.5. Zwischenfazit

[37] Die Regelung von Versammlungsort und Versammlungsrhythmus der Bundesversammlung ist grundsätzlich flexibel und erlaubt eine situationsbedingte Anpassung des Verfahrens. Vor allem die Möglichkeit von ausserordentlichen Sessionen ist grundsätzlich ein geeignetes Instrument zur Krisenbewältigung durch das Plenum. Die von Verfassungen wegen verlangte unmittelbare Sitzungsöffentlichkeit sollte wenn immer möglich durch den Zugang von Publikum zu den Ratssitzungen gewährleistet werden. Der Zweck der Bestimmung und der in der Verfassung ausdrücklich vorgesehene Gesetzesvorbehalt für Ausnahmen von der Sitzungsöffentlichkeit erlauben es indes, in Ausnahmesituationen die Direktübertragung der Verhandlungen auf dem Internet für die Gewährleistung des Anspruchs genügen zu lassen.

[38] Im Unterschied zur Regelung von Versammlungsort und Versammlungsrhythmus ist diejenige der Verhandlungsfähigkeit der Bundesversammlung starr. Damit die Räte gültig verhandeln können, muss die Mehrheit ihrer Mitglieder physisch anwesend sein. Anders als Deutschland oder Österreich kennt die Schweiz kein anzahlmässig reduziertes Notparlament, das in Krisensituationen anstelle des Plenums handeln kann. Spärlich sind die gesetzlichen Vorschriften zum Kommissionsbetrieb. Weder der Sitzungsort, der Sitzungsrhythmus noch ein bestimmtes Quorum zur Verhandlungsfähigkeit werden gesetzlich vorgegeben. Einzig die Vertraulichkeit der Kommissionssitzungen ist in Art. 47 ParlG geregelt.

4. Schwachstellenanalyse

4.1. Corona-Krise als Lackmustest

[39] In Krisensituationen – wie wir sie gerade mit der Coronavirus-Pandemie erleben – verfügen die Bundesversammlung (Art. 173 Abs. 1 lit. c BV) und der Bundesrat (Art. 185 Abs. 3 BV) über konkurrierende Kompetenzen zum Erlass von Recht in ausserordentlichen Lagen.⁸¹ Dennoch kommt es typischerweise zu einer gewissen Machtverschiebung hin zur Exekutive, die als kleineres und ständig tagendes Gremium naturgemäss besser geeignet ist, rasch und effektiv auf besondere Umstände zu reagieren.⁸² Die verfassungsrechtliche Kompetenzausscheidung sollte aber auch in ausserordentlichen Lagen soweit wie möglich aufrechterhalten bleiben.⁸³ Die gegenseitige Kontrolle und Hemmung der Gewalten ist in Krisensituationen von besonderer Bedeutung. BERNHARD EHRENZELLER führt dazu aus: «*In besonderer Weise kommt der Legitimationsvorsprung und damit die Leitentscheidungsfunktion der Bundesversammlung im Fall von Notrecht und Notstand zum Tragen*».⁸⁴ In diesem Sinne wurde die Bundesversammlung in den letzten Jahren zusehends mit Rechten ausgestattet, die ihre Stellung und zugleich die Kontrolle des Bundesrats in ausserordentlichen Situationen stärken sollten.

⁸¹ Siehe dazu auch oben 2.1.2.

⁸² Z.B. STÖCKLI (Fn. 6), S. 35.

⁸³ Dazu und zum Folgenden z.B. STÖCKLI (Fn. 6), S. 17 f.

⁸⁴ BERNHARD EHRENZELLER, in: Oliver Diggelmann et al. (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Band III, Zürich/Basel/Genf 2020, VI. 4 N. 8.

[40] Entgegen dieser Entwicklung nahm das Bundesparlament während der Coronavirus-Pandemie allerdings die Rolle einer Nebendarstellerin,⁸⁵ wenn nicht sogar Zuschauerin ein.⁸⁶ Die Vorgänge können als exekutive Selbstermächtigung beschrieben werden.⁸⁷ Hierzu trug das Parlament selbst massgeblich bei, indem es das Vorgehen der Regierung gleichsam billigte. Es brach die laufende ordentliche Session ab, wodurch der Bundesrat politische Rückendeckung erhielt. In der ausserordentlichen Session machte das Parlament keine Anstalten, das vom Bundesrat erlassene Recht zu korrigieren. Der Ständerat bedachte vielmehr den Bundesrat für seine Notverordnungen mit Applaus. Das Parlament verzichtete auf eine aktive Mitsprache im Rahmen der parlamentarischen Verfahren. Damit förderte die Corona-Krise in Bezug auf die Regelung für ausserordentliche Lagen Schwachpunkte zutage, auf welche teilweise bereits zuvor hingewiesen wurde.⁸⁸

4.2. Strukturelle Gefahr der Selbstentmachtung durch blosser Untätigkeit

4.2.1. Verantwortungsverlagerung auf die Ratsbüros

[41] Am 15. März 2020 beschlossen die Büros der beiden Räte, die ordentliche Frühjahrs-session frühzeitig abubrechen und sämtliche für die dritte Sessionswoche geplanten Kommissionssitzungen abzusagen.⁸⁹ Einen Tag später, am 16. März 2020, erklärte der Bundesrat die ausserordentliche Lage im Sinne von Art. 7 EpG.^{90,91} In der Folge erliess er zahlreiche Verordnungen gemäss Art. 185 Abs. 3 BV.⁹² Anders als es mit Blick auf die obigen Ausführungen zu erwarten gewesen wäre, erschien das Parlament – zumindest in der ersten Phase – als komplett lahmgelegt. Am 26. März 2020 gaben die Ratsbüros und die Verwaltungsdelegation zwar die Durchführung einer ausserordentlichen Session in der Bernexpo bekannt.⁹³ Diese wurde jedoch von Beginn weg erst auf Anfang Mai und damit sechs Wochen nach der Erklärung der ausserordentlichen Lage durch den Bundesrat angesetzt. Die Durchführung von Kommissionssitzungen wurde von den Ratsbüros relativ rasch wieder erlaubt, allerdings vorerst nur zur Behandlung von dringlichen Geschäften, das heisst von Geschäften zur Bewältigung der Corona-Krise.⁹⁴

⁸⁵ ANDREAS STÖCKLI/EVA MARIA BELSER/BERNHARD WALDMANN, Gewaltenteilung in Pandemiezeiten, NZZ vom 26. Mai 2020, S. 8.

⁸⁶ Vgl. auch BIAGGINI (Fn. 6), S. 265 f.

⁸⁷ ANDREAS KLEY, Pandemie und exekutive Selbstermächtigung, NZZ vom 18. Mai 2020, S. 8.

⁸⁸ Siehe insbesondere RALPH TRÜMPLER, Das Bundesgesetz über die Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen – Palliation mit klingendem Namen, SJZ 108/2012 S. 309 ff., S. 311 ff.

⁸⁹ Medienmitteilung vom 15. März 2020 «Keine dritte Sitzungswoche der Frühlingssession der Bundesversammlung» (<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-vd-2020-03-15.aspx>, zuletzt besucht am 29. Juli 2020); CARONI/SCHMID (Fn. 6), S. 711.

⁹⁰ Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen vom 28. September 2012 (Epidemiengesetz, EpG; SR 818.101).

⁹¹ Medienmitteilung vom 16. März 2020 «Coronavirus: Bundesrat erklärt die «ausserordentliche Lage» und verschärft die Massnahmen» (<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-78454.html>, zuletzt besucht am 29. Juli 2020).

⁹² Für einen Überblick siehe BIAGGINI (Fn. 6), S. 244 ff.; CARONI/SCHMID (Fn. 6), S. 711 f.

⁹³ Medienmitteilung vom 26. März 2020 «Corona-Krise: Das Parlament tagt Anfang Mai in der Bernexpo» (<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-information-2020-03-26.aspx>, zuletzt besucht am 29. Juli 2020).

⁹⁴ Medienmitteilung vom 19. März 2020 «Schweizer Parlament bleibt in der Krise handlungsfähig», (<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-bue-n-s-vd-2020-03-19.aspx>, zuletzt besucht am 29. Juli 2020).

[42] Die Ratsbüros setzen sich zusammen aus den drei Mitgliedern des Präsidiums, im Büro des Nationalrats vier und in demjenigen des Ständerats einem Stimmzählenden sowie den Präsidien der Fraktionen im Büro des Nationalrats bzw. bestimmter Fraktionsvertreter im Büro des Ständerats.⁹⁵ Es ist naheliegend, von der Kompetenz der Ratsbüros zur Einberufung der Sessio- nen (Art. 33 Abs. 1 ParlG) auf ihre Kompetenz zum Entscheid über den Abbruch derselben zu schliessen. Mit Blick auf den Schutz von parlamentarischen Minderheiten ist dieser Schluss aller- dings kritisch zu beurteilen. Es ist fraglich, ob es tatsächlich einer kleinen Gruppe von Personen zustehen kann, über den Abbruch einer Session zu befinden und damit einen für das gesamte Ple- num sehr bedeutsamen Entscheid zu treffen.⁹⁶ Als Pendant zum Recht einer Parlamentsminder- heit, die Einberufung einer ausserordentlichen Session zu verlangen (Art. 151 Abs. 2 BV), müsste der Parlamentsminderheit auch ein Recht zugestanden werden, gegen einen von den Ratsbüros angeordneten Abbruch der Session das Veto einzulegen. Im Ergebnis dieselbe Schutzwirkung für parlamentarische Minderheiten hätte eine Regelung, wonach eine qualifizierte Mehrheit des Ple- nums einen frühzeitigen Abbruch der Session beschliessen muss. Kritisch zu beurteilen ist zudem die – wenn auch nur kurzfristige – von den Ratsbüros angeordnete Aussetzung der Kommissions- sitzungen, denn aus der Leitungsfunktion der Büros ergibt sich nicht das Recht, Kommissionssit- zungen abzusagen oder diese für eine bestimmte Zeit zu verbieten.⁹⁷

4.2.2. Fehlende Pflicht zur Wahrnehmung der politischen Verantwortung

[43] Die Corona-Krise macht deutlich, dass es heute an Bestimmungen fehlt, welche die Bundes- versammlung in ausserordentlichen Lagen zum Handeln und damit zur Übernahme von Verant- wortung verpflichten. Die mit dem Bundesgesetz über die Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen im Jahr 2011 eingeführten Mechanismen haben für die Bundesversammlung fakultativen Charakter. So resultiert aus den ins RVOG auf- genommenen Normalisierungsklauseln keine Pflicht der Bundesversammlung, die bundesrätli- chen Notverordnungen ins ordentliche Recht zu überführen.⁹⁸ Sie kann einen vom Bundesrat innert sechs Monaten unterbreiteten Entwurf ablehnen oder diesen pendent halten und so die bundesrätlichen Massnahmen auf unbestimmte Zeit in Geltung belassen.⁹⁹ Das durch die Krise bestätigte Hauptproblem der geltenden Regelung besteht somit darin, dass die Notverordnun- gen des Bundesrats unbeschränkt in Kraft bleiben können, wenn der Bundesversammlung zwar ein Entwurf für eine gesetzliche Grundlage oder eine Notverordnung vorgelegt wird, dieser aber von ihr nicht behandelt wird.¹⁰⁰ Konkret zeichnet sich derzeit ab, dass zwar eine Überführung des Verordnungsrechts in das Covid-19-Gesetz stattfinden wird, der Bundesrat aber wiederum

⁹⁵ Art. 35 Abs. 2 ParlG i.V.m. Art. 8 Abs. 1 GRN bzw. i.V.m. Art. 5 Abs. 1 GRS.

⁹⁶ In diesem Sinne wohl auch UHLMANN/WILHELM (Fn. 47), N. 52 ff., die bereits hinter die Rechtmässigkeit des Ent- scheids der Ratsbüros, die Kommissionssitzungen auszusetzen, ein Fragezeichen setzen.

⁹⁷ Siehe dazu oben 3.2.1.

⁹⁸ TRÜMPLER (Fn. 88), S. 314 f.

⁹⁹ So bereits TRÜMPLER (Fn. 9), N. 482; SCHOTT/KÜHNE (Fn. 10), S. 446. Kritik am Mechanismus der Normalisierungsklauseln auch bei BIAGGINI (Fn. 6), S. 249 ff.

¹⁰⁰ DAVID RECHSTEINER, *Recht in besonderen und ausserordentlichen Lagen*, Unter besonderer Berücksichtigung des Rechts bei Katastrophen, Zürich 2016, N. 489.

mit (neuen) weitreichenden Befugnissen zur Verordnungsgebung ausgestattet werden soll.¹⁰¹ Dadurch würden die ausserordentlichen Befugnisse des Bundesrates in die Zukunft hinein perpetuiert.¹⁰²

[44] Eine ausserordentliche Session wird sodann grundsätzlich¹⁰³ nicht automatisch, sondern nur auf Verlangen einer Parlamentsminderheit oder des Bundesrats einberufen, dies auch bei ausserordentlichen Ausgaben in besonderer Höhe.¹⁰⁴ Dies ermöglicht es der Bundesversammlung, ihre Stellung als oberste Gewalt im Bund in ausserordentlichen Lagen vorübergehend vollumfänglich und – anders als bei dem durch die Vollmachtenbeschlüsse vor den beiden Weltkriegen in einem expliziten parlamentarisch-demokratischen Prozess errichteten Notrechtsregime – ohne formellen Beschluss an den Bundesrat abzutreten und ihre Funktion auf diejenige einer nachträglichen Kontrollinstanz zu reduzieren. Einzig der 2011 eingeführte Genehmigungsvorbehalt zugunsten der Finanzdelegation stellt in der Theorie ein Instrument mit verpflichtendem Charakter dar, das eine vorgängige Einflussnahme auf das Handeln des Bundesrats in ausserordentlichen Situationen ermöglicht.¹⁰⁵ Allerdings handelt eine Delegation und nicht das Plenum, was eine stark reduzierte demokratische Legitimation zur Folge hat.

[45] Diese Rechtslage wird der Stellung der Bundesversammlung als oberste Gewalt im Bund nicht gerecht. Art. 148 Abs. 1 BV ist nicht nur als Privileg, sondern auch als Verpflichtung des Parlaments zu verstehen, die entsprechende Verantwortung oder zumindest Mitverantwortung – auch in ausserordentlichen Lagen – zu übernehmen.¹⁰⁶ Sie verlangt nicht nur eine nachträgliche, sondern auch eine vorgängige Beteiligung der Bundesversammlung an der Bewältigung von Krisen.¹⁰⁷ Auch die Oberaufsichtsfunktion der Bundesversammlung (Art. 169 BV) ist in ausserordentlichen Situationen nicht suspendiert, sondern besonders wichtig um sicherzustellen, dass der Bundesrat von seinen Befugnissen verfassungsmässigen Gebrauch macht.¹⁰⁸ Die nachträgliche Überprüfung, Aufarbeitung und kritische Würdigung der Praxis – beispielsweise durch eine parlamentarische Untersuchungskommission oder die Aufsichts- und Geschäftsprüfungskommissionen – ist zwar von grundlegender Bedeutung,¹⁰⁹ die Oberaufsicht sollte jedoch nicht nur retrospektiven, sondern auch begleitenden Charakter haben.

4.3. Langer Zeithorizont

[46] Krisen erfordern ein rasches und effektives Handeln. Die ersten Vorkehrungen zur Krisenbewältigung werden in der Regel von der Regierung getroffen. Damit die Beteiligung des Parlaments nicht nur nachträglich, sondern vorgängig und begleitend erfolgen kann, muss auch

¹⁰¹ Art. 2 des Entwurfes zum Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie. Siehe zur entsprechenden Vernehmlassungsvorlage <https://www.newsadmin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>.

¹⁰² Zur Verfassungswidrigkeit des vorgeschlagenen Vorgehens überzeugend THOMAS SÄGESSER/DANIEL KETTIGER, Fragwürdiges Covid-19-Gesetz, NZZ vom 3. September 2020, S. 7.

¹⁰³ Vgl. aber Art. 185 Abs. 4 BV und Art. 33 Abs. 3 ParlG.

¹⁰⁴ Art. 28 Abs. 3 und Art. 34 Abs. 4 FHG.

¹⁰⁵ Siehe dazu oben 2.3.2.

¹⁰⁶ BIAGGINI (Fn. 6), S. 265 f.

¹⁰⁷ Vgl. auch STÖCKLI/BELSER/WALDMANN (Fn. 85).

¹⁰⁸ STÖCKLI (Fn. 6), S. 38.

¹⁰⁹ BIAGGINI (Fn. 6), S. 266 f.

die Bundesversammlung rasch handeln können. Verhandlungsfähig ist das Parlament unter der heutigen Regelung allerdings nur, wenn sich die Mehrheit der Mitglieder physisch versammelt (Art. 159 Abs. 1 BV).¹¹⁰

[47] Unter anderem um auf ausserordentliche Situationen zu reagieren, kann ein Viertel der Mitglieder eines Rates die Einberufung einer ausserordentlichen Session verlangen.¹¹¹ Kommt ein entsprechendes Begehren zustande, sind die Ratsbüros verpflichtet, die Räte einzuberufen.¹¹² Für die Festlegung des Zeitpunkts der Session macht das Gesetz der hierfür zuständigen Koordinationskonferenz¹¹³ im Allgemeinen allerdings keine Vorgaben. Nur die ausserordentliche Session zur nachträglichen Genehmigung von besonderen Ausgaben hat von Gesetzes wegen in der dritten Kalenderwoche nach der Einreichung des Begehrens für die Einberufung der Session stattzufinden.¹¹⁴

[48] Die ausserordentliche «Corona-Session» wurde der nachträglichen Genehmigung der vom Bundesrat beschlossenen Nachtragskredite gewidmet.¹¹⁵ Sie wurde sowohl vom Bundesrat als auch von 32 Ständeratsmitgliedern verlangt¹¹⁶ und fand vom 4. bis 6. Mai 2020 statt. Zum einen wurde damit aber die in Art. 28 Abs. 3 und Art. 34 Abs. 4 FHG vorgesehene Frist von drei Wochen bereits beim ersten Anwendungsfall der Bestimmung nicht eingehalten. Zum anderen fand die Session insgesamt erst sechs Wochen nach der Erklärung der ausserordentlichen Lage durch den Bundesrat statt. Vor diesem Hintergrund erstaunt es nicht, dass die Räte an der Session weitgehend vor vollendete Tatsachen gestellt wurden.¹¹⁷ Bereits getätigte Ausgaben können nicht zurückgefordert werden und bereits eingegangene Verpflichtungen bleiben bestehen.¹¹⁸

[49] Die Ereignisse verdeutlichen, dass es Mechanismen braucht, welche die Bundesversammlung in ausserordentlichen Lagen dazu verpflichten, sich rasch zu versammeln, um durchgehend verhandlungsfähig zu bleiben. Die Errungenschaften des Parlaments hinsichtlich seiner Stellung als oberste Gewalt im Bund in Notsituationen und in weiteren Belangen wurden durch die Corona-Krise in Frage gestellt. Die Krise offenbarte, dass das bestehende Instrumentarium für eine Mitwirkung, wie sie Art. 148 Abs. 1 BV voraussetzt, nicht ausreicht. Die Stellung des Parlaments in ausserordentlichen Lagen ist deshalb in materieller und verfahrensrechtlicher Hinsicht weiter zu stärken, wobei an den Bemühungen von 2010 anzuknüpfen ist.

¹¹⁰ Siehe dazu oben 3.3.1.

¹¹¹ Art. 151 Abs. 2 BV.

¹¹² BIAGGINI (Fn. 3), Art. 151 N. 11.

¹¹³ Art. 37 Abs. 2 lit. a ParlG.

¹¹⁴ Art. 28 Abs. 3 und Art. 34 Abs. 4 FHG.

¹¹⁵ Medienmitteilung vom 26. März 2020 «Corona-Krise: Das Parlament tagt Anfang Mai in der Bernexpo» (<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-information-2020-03-26.aspx>, zuletzt besucht am 29. Juli 2020).

¹¹⁶ Vgl. CARONI/SCHMID (Fn. 6), S. 712.

¹¹⁷ Vgl. diesbezüglich bereits TRÜMLER (Fn. 88), S. 313.

¹¹⁸ STÖCKLI (Fn. 6), S. 29.

5. Vorschläge zur Stärkung des Parlaments in ausserordentlichen Lagen

5.1. Genehmigungsvorbehalt bei Verordnungen gemäss Art. 185 Abs. 3 BV

[50] Der Bundesrat ist heute nicht verpflichtet, die Notverordnungen gemäss Art. 185 Abs. 3 BV vor deren Erlass der Bundesversammlung oder einer Parlamentskommission zur Genehmigung oder Kenntnisnahme vorzulegen.¹¹⁹ Die in Art. 7d RVOG enthaltenen Regelungen verpflichten den Bundesrat lediglich, die Notverordnungen auf sechs Monate zu befristen oder der Bundesversammlung nach sechs Monaten einen Entwurf zu ihrer Überführung ins ordentliche Recht vorzulegen. Dieser Mechanismus erweist sich jedoch als schwerfällig und langwierig.¹²⁰ Er ermöglicht dem Parlament häufig nur eine nachträgliche Einflussnahme. Ein vorgängiger Einbezug des Parlaments erscheint mit Blick auf Art. 148 Abs. 1 BV allerdings angezeigt.¹²¹ Zu bedenken ist überdies, dass der Mechanismus von Art. 7d RVOG nur bei Verordnungen greift, die zumindest auch auf Art. 185 Abs. 3 BV gestützt sind.¹²² Bei den zur Bewältigung der Corona-Krise auf der Grundlage von Art. 7 EpG erlassenen Verordnungen findet Art. 7d RVOG somit keine Anwendung.¹²³

[51] Mittlerweile ortet auch die SPK-N Verbesserungspotenzial, damit die Bundesversammlung ihre Kompetenzen in Krisensituationen adäquat nutzen und das vom Bundesrat erlassene Verordnungsrecht wirkungsvoll überprüfen kann.¹²⁴ Sie zieht den Erlass konkretisierender Gesetzesbestimmungen zu Art. 185 Abs. 3 BV in Erwägung, jedoch ohne sich konkreter zu den angedachten Änderungen zu äussern. Um eine vorgängige Mitsprache des Parlaments beim Erlass von Notverordnungen zu sichern, erweisen sich auf der Grundlage der Erfahrungen der Corona-Krise einzig verbindliche Genehmigungs- und Zustimmungsvorbehalte des Parlaments gepaart mit kurzen Fristen als effektiv.¹²⁵ Die teilweise befürwortete Konsultationspflicht einer Aufsichtsdelegation¹²⁶ oder die Übertragung der Kompetenz zur Feststellung der ausserordentlichen Situation an die Legislative¹²⁷ erscheinen hingegen als unzureichend. Ein kurzfristiger Genehmigungsvorbehalt wäre gleichsam als Kompensation für die vom Bundesrat in Anspruch genommene Befugnis zu sehen, auf der Grundlage von Art. 185 Abs. 3 BV Vorschriften zu erlassen, die Regelungen in Gesetzen und in der Verfassung durchbrechen.¹²⁸

¹¹⁹ STÖCKLI (Fn. 6), S. 27.

¹²⁰ Zurückhaltender STÖCKLI (Fn. 6), S. 48.

¹²¹ Ebenso STÖCKLI (Fn. 6), S. 49. Für einen bessere verfahrensmässige Einbindung des Parlaments auch Martin Dumermuth, siehe dazu FABIAN SCHÄFER/DANIEL GERNY, «Man unterstellt dem Bundesrat düstere Absichten, die es nicht gibt» – Der Chefjurist des Bundes nimmt Stellung zur Debatte um das Notrecht, NZZ vom 30. Mai 2020, S. 11.

¹²² So bereits CARONI/SCHMID (Fn. 6), S. 715.

¹²³ BIAGGINI (Fn. 6), S. 260; a.M. STÖCKLI (Fn. 6), 22.

¹²⁴ Staatspolitische Kommission des Nationalrates, Parlamentarische Initiative 20.438 vom 29. Mai 2020, Nutzung der Notrechtskompetenzen und Kontrolle des bundesrätlichen Notrechts in Krisen.

¹²⁵ Angedeutet auch bei CARONI/SCHMID (Fn. 6), S. 716; vgl. auch STÖCKLI/BELSER/WALDMANN (Fn. 85), die von verbindlichen und dringlichen Formen der Einflussnahme sprechen; gegen die Einführung eines Genehmigungsvorbehalts oder eines Vetorechts zugunsten der Bundesversammlung TRÜMPLER (Fn. 9), N. 489; TRÜMPLER (Fn. 88), S. 314.

¹²⁶ TRÜMPLER (Fn. 9), N. 490.

¹²⁷ TRÜMPLER (Fn. 9), N. 491; AGATA ZIELNIEWICZ, Zur stärkeren Beteiligung der Bundesversammlung in ausserordentlichen Lagen, Parlament 2010, S. 24 ff., S. 29 f.

¹²⁸ BIAGGINI (Fn. 6), S. 254 ff.

[52] Dabei ist das Plenum der wichtigste Ort für Auseinandersetzungen zwischen Parlament und Regierung.¹²⁹ Der Genehmigungsvorbehalt wäre zugunsten des Plenums auszugestalten. Die Kommissionen und Delegationen des Parlaments sollten nur subsidiär in Betracht kommen. Die Einführung einer «Delegation für ausserordentliche Lagen» wurde im Rahmen der Revision von 2010 zur Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit der Bundesversammlung in ausserordentlichen Lagen vorgeschlagen, erwies sich jedoch als nicht mehrheitsfähig. Nach den Erfahrungen während der Corona-Krise könnte diese Beurteilung allerdings durchaus anders ausfallen.

[53] Ein zwingender Genehmigungsvorbehalt zugunsten des Parlaments bei Notverordnungen der Regierung besteht im Übrigen in verschiedenen Kantonen. So sind in den Kantonen Bern, Solothurn, Basel-Landschaft, Schaffhausen und Appenzell Ausserrhoden Notverordnungen der Regierung «sofort» beziehungsweise in Zürich, Schwyz und Basel-Stadt «unverzüglich» durch das jeweilige Parlament genehmigen zu lassen.¹³⁰ In weiteren Kantonen bestehen zumindest nicht näher spezifizierte Vorlagepflichten der Regierung an das Parlament in Bezug auf die eigenständig erlassenen Verordnungen.¹³¹

[54] Neu einzufügende Sätze nach Art. 185 Abs. 3 Satz 3 BV oder ein neuer Absatz 3^{bis} von Art. 185 BV könnten demnach lauten: «Sie [solche Verordnungen] sind den beiden Räten unverzüglich zur Genehmigung zu unterbreiten. Zu diesem Zweck verlangt der Bundesrat die Einberufung einer ausserordentlichen Session. Diese findet innert einer Woche statt.»

[55] Zugleich müsste sichergestellt werden, dass die verschärften Anforderungen nicht mithilfe eines Ausweichens auf Art. 184 Abs. 3 BV umgangen werden. In Art. 7c RVOG ist die in Art. 184 Abs. 3 Satz 2 BV vorgeschriebene Befristung der auf dieser Grundlage erlassenen Verordnungen bereits heute weniger streng ausgestaltet als dies in Art. 7d RVOG hinsichtlich Verordnungen auf der Grundlage von Art. 185 Abs. 3 BV der Fall ist (siehe oben 2.2.5). Die Umgehungsgefahr erscheint nicht zuletzt deshalb real, weil die Tatbestandsvoraussetzungen in Art. 184 Abs. 3 BV wesentlich offener formuliert sind und der Bundesrat damit über einen (noch) grösseren Beurteilungsspielraum verfügt.¹³² In der Praxis kam es denn auch vor, dass Verordnungen zugleich auf beide Grundlagen gestützt wurden.¹³³ Es ist daher zu überlegen, einen Gleichlauf der verfahrensrechtlichen Anforderungen für beide Varianten vorzusehen. Mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben wäre dies vereinbar, heisst es doch in beiden Bestimmungen gleichlautend, dass die betreffenden Verordnungen zu befristen sind. Jedenfalls bei Verordnungen, die auf beide Grundlagen gestützt werden, müssten die strengeren Massgaben gelten. Bei den allein auf der Grundlage von Art. 184 Abs. 3 BV erlassenen Verordnungen könnte mit der bedeutsamen Rolle des Bundesrates in der Aussenpolitik für eine Beibehaltung der gegenwärtigen gesetzlichen Wertung

¹²⁹ EHRENZELLER (Fn. 84), VI. 4 N. 15.

¹³⁰ Art. 72 Abs. 2 Satz 1 Verfassung des Kantons Zürich (LS 101); Art. 91 Abs. 1 Satz 2 Verfassung des Kantons Bern (BSG 101.1); § 62 Abs. 2 Satz 1 Verfassung des Kantons Schwyz (SRSZ 100.100); Art. 79 Abs. 4 Verfassung des Kantons Solothurn (BGS 111.1); § 109 Abs. 2 Satz 1 Verfassung des Kantons Basel-Stadt (SG 111.100); § 74 Abs. 3 Verfassung des Kantons Basel-Landschaft (SGS 100); Art. 68 Abs. 2 Verfassung des Kantons Schaffhausen (SHRB 101.000); Art. 90 Abs. 2 Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh. (bGS 111.1).

¹³¹ Vgl. nur Art. 64 Abs. 2 Verfassung des Kantons Nidwalden (NGS 111); Art. 91 Abs. 1 lit. d Verfassung des Kantons Glarus (GSI A/1/1); Art. 48 Abs. 2 Verfassung des Kantons Graubünden (BR 110.100).

¹³² Näher dazu LIENHARD/ZIELNIEWICZ (Fn. 13), S. 118.

¹³³ Siehe z.B. Verordnung über die Rekapitalisierung der UBS AG, AS 2008 4741.

argumentiert werden. Es bliebe dann aber zu beobachten, ob der Bundesrat Art. 184 Abs. 3 BV als Schlupfloch zur Umgehung der strengeren Regelungen benutzen würde.

5.2. Verschärfte Einberufungsmodalitäten bei ausserordentlichen Sessionen

[56] Theoretisch sollten ausserordentliche Sessionen dazu dienen, die Räte in die Lage zu versetzen, auf ausserordentliche Ereignisse zu reagieren.¹³⁴ Die heutigen Einberufungsmodalitäten lassen dem Parlament beim Entscheid über die Einberufung als solches und der Koordinationskonferenz beim Entscheid über den Zeitpunkt der ausserordentlichen Session allerdings zu viel Handlungsspielraum. Um eine simultane Beteiligung der Bundesversammlung bei der Bewältigung von Krisen zu ermöglichen und zu erzwingen, sollten die Ratsbüros bei der Erklärung der ausserordentlichen Lage durch den Bundesrat – ähnlich wie bei einer dringlichen Aufbietung von Truppen zum Aktivdienst (Art. 185 Abs. 4 BV) – künftig verpflichtet sein, die Räte unverzüglich zu einer ausserordentlichen Session einzuberufen. Weder die Frage, «ob» noch die Frage «wann» die Räte einberufen werden, sollte im Ermessen des Parlaments liegen. Die Anwendung von Art. 185 Abs. 3 BV durch den Bundesrat sollte mit anderen Worten die unverzügliche Einberufung einer ausserordentlichen Session der Eidgenössischen Räte auslösen. Denn nur mittels einer raschen Einberufung ist das Parlament verhandlungsfähig und dazu in der Lage, seine Gesetzgebungs- und Budgethoheit auszuüben.

5.3. Alternative Versammlungsformen

[57] Ist das Parlament faktisch an einer physischen Versammlung gehindert, müssten subsidiär alternative Modi der Versammlung, beispielsweise virtueller Art,¹³⁵ vorgesehen sein. Auch die SPK-N diagnostiziert im Wege einer Parlamentarischen Initiative Handlungsbedarf bezüglich der Durchführung von Ratssitzungen extra muros und ausserhalb von Bern, allenfalls auch in digitaler Form.¹³⁶ Wenigstens müssten die zuständigen Kommissionen und Delegationen des Parlaments physisch oder virtuell zusammenkommen. Auch insoweit erblickt die SPK-N rechtspolitischen Handlungsbedarf. Hierfür wären die erforderlichen gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, allenfalls die verfassungsrechtlichen Vorgaben in Art. 159 BV auszudifferenzieren.¹³⁷ Schliesslich könnte dem Vorbild von Parlamenten anderer europäischer Staaten¹³⁸ gefolgt und das Quorum für die Verhandlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen von der Hälfte der Mitglieder (vgl. Art. 159 Abs. 1 BV) auf ein Viertel abgesenkt werden.

¹³⁴ BIAGGINI (Fn. 3), Art. 151 N. 8.

¹³⁵ Vgl. auch STÖCKLI (Fn. 6), S. 52; STÖCKLI/BELSER/WALDMANN (FN 85); vgl. weiter Interpellation 20.3098 (Fiala) vom 11. März 2020, E-Parlament als eine mögliche Antwort auf Notsituationen wie das Coronavirus.

¹³⁶ Staatspolitische Kommission des Nationalrates, Parlamentarische Initiative 20.437 vom 29. Mai 2020, Handlungsfähigkeit des Parlaments in Krisensituationen verbessern.

¹³⁷ Siehe auch CARONI/SCHMID (Fn. 6), S. 718, 720.

¹³⁸ Zur vorübergehenden Absenkung des Quorums für die Beschlussfähigkeit des Deutschen Bundestages GÜNTHER KRINGS, Gesetzgebung in der Covid-19-Krise, ZRP 2020, S. 97.

Prof. Dr. ANDREAS GLASER, Ordentlicher Professor für Staats-, Verwaltungs- und Europarecht unter besonderer Berücksichtigung von Demokratiefragen an der Universität Zürich und Vorsitzender der Direktion des Zentrums für Demokratie Aarau (ZDA).

KATJA GFELLER, MLaw, Wissenschaftliche Mitarbeiterin und Doktorandin am ZDA von 2017–2020, derzeit juristische Mitarbeiterin des Bezirksgerichts Frauenfeld.