



P.P. CH-3003 Bern

POST CH AG

BJ; bj-chb

Staatspolitische Kommission des Nationalrats
Parlamentsgebäude
3003 Bern

Aktenzeichen: 615-1240/1

Ihr Zeichen:

Unser Zeichen: bj-chb

Bern, 1. April 2021

Gutachten: Verfassungsrechtliche Zulässigkeit virtueller Beratungen der Bundesversammlung

Sehr geehrte Damen und Herren

Das Sekretariat der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats (SPK-N) hat das Bundesamt für Justiz gebeten, die folgenden Fragen abzuklären:

Darf der Bundesgesetzgeber nach geltender Bundesverfassung eine Regelung über Beratungen der Bundesversammlung auf Distanz (d.h. über elektronische Kommunikationsmittel) mit den folgenden Eckwerten und Varianten vorsehen?

- a. Die Regelung gälte, wenn Mitglieder der Bundesversammlung aufgrund einer allgemeinen Notsituation, d.h. nicht aus Gründen, die in ihrer Person liegen (insb. Krankheit, Unfall), am physischen Erscheinen gehindert sind.
- b. Zu beurteilen ist einerseits eine Regelung, nach der nur die verhinderten Mitglieder am Parlamentsbetrieb auf Distanz teilnehmen, und andererseits ein vollständig auf Distanz abgewickelter Parlamentsbetrieb. Dabei ist auch die Frage zu beantworten, ob immer eine Mehrheit der Mitglieder jedes Rats (101 Nationalräte, 24 Ständeräte) physisch vor Ort sein muss.
- c. Zu beurteilen ist einerseits eine Regelung, nach der die auf Distanz beteiligten Parlamentarier nur das Recht zur Stimmabgabe hätten, und andererseits eine Ausübung der vollen Rechte der Parlamentarier auf Distanz.
- d. Zu beurteilen ist einerseits eine Regelung, nach der im Parlamentsbetrieb auf Distanz nur dringliche Entscheide zulässig sind, und andererseits eine Behandlung jeglicher Geschäfte.

Bundesamt für Justiz BJ
Susanne Kuster, Dr. iur., MPA Unibe
Bundesrain 20, 3003 Bern
Tel. +41 58 462 46 84, Fax +41 58 462 78 79
susanne.kuster@bj.admin.ch
www.bj.admin.ch



Zusammenfassende Beantwortung der Fragen

Vorfrageweise erachten wir eine gesetzliche Regelung von Beratungen der Bundesversammlung auf Distanz (d.h. über elektronische Kommunikationsmittel) gemäss der geltenden Bundesverfassung im **Grundbetrieb** als zulässig, sofern die Beteiligung über elektronische Kommunikationsmittel der Beteiligung vor Ort in einer Gesamtbetrachtung gleichwertig ist. Die nachstehenden Aussagen beruhen zunächst auf diesem Grundsatz, zeigen aber auch die Konsequenzen auf, die zu ziehen sind, wenn man hier die gegenteilige Position vertritt.

Eine Regelung über Beratungen der Bundesversammlung auf Distanz als **Notlösung** im Sinn der Fragestellung ist grundsätzlich mit den folgenden Eckwerten und Varianten zulässig:

Zu Bst. a der Fragestellung:

- Die Beschränkung der Geltung der fraglichen Regelung auf eine **allgemeine Notlage**, die Ratsmitglieder am Erscheinen hindert, ist unseres Erachtens ohnehin zulässig, da wir auch den virtuellen Grundbetrieb für zulässig erachten, solange er das Kriterium der Gleichwertigkeit mit der Präsenzverhandlung erfüllt. Doch auch wenn man dem nicht folgt, kann sich aus einer Gesamtbetrachtung nach der Maxime des geringsten verfassungsrechtlichen Schadens die Zulässigkeit einer Notlösung ergeben. Dasselbe gilt, wenn, insbesondere im Zeitdruck, eine Lösung umgesetzt werden soll, die das Kriterium der Gleichwertigkeit nicht erfüllt.
- Sobald eine Möglichkeit der Beteiligung auf Distanz geschaffen wird, beurteilen wir **Beschränkungen auf bestimmte Ursachen, aus denen Ratsmitglieder verhindert sind**, sehr kritisch. Solche Differenzierungen mögen aus einer historischen Perspektive insbesondere in Bezug auf "normal" erkrankte oder verunfallte Ratsmitglieder natürlich erscheinen, sie sind bei näherer, zeitgemässer Betrachtung jedoch kaum haltbar.

Zu Bst. b der Fragestellung:

- Auch ein **Mischbetrieb** (vor Ort/auf Distanz) ist unseres Erachtens grundsätzlich sehr kritisch zu beurteilen, da er leicht zu Ungleichheiten führen und die Einheit der Bundesversammlung gefährden kann. Am ehesten ist er in einer Abwägung verschiedener Verfassungsregeln zulässig, solange die Beteiligung auf Distanz eine Randerscheinung bleibt.
- Sofern sich ein Mischbetrieb als zulässig erweist, ist die Frage der Berücksichtigung der auf Distanz beteiligten Ratsmitglieder in Bezug auf das **Anwesenheitsquorum** nach Artikel 159 Absatz 1 BV differenziert zu betrachten: Ist die Beteiligung auf Distanz der Beteiligung vor Ort gleichwertig, sind die auf Distanz Beteiligten als anwesend mitzuzählen. Je mehr Abstriche man jedoch macht – bis hin zu den aktuell im Nationalrat geltenden gravierenden Einschränkungen der Rechte der Ratsmitglieder –, umso eher sind die auf Distanz Beteiligten nicht mitzuzählen.

Zu Bst. c der Fragestellung: Eine **Beschränkung der Beteiligungsrechte der Ratsmitglieder** ist grundsätzlich unzulässig. Sie kann höchstens zur Abwendung grösseren verfassungsrechtlichen Schadens vorübergehend ins Auge gefasst werden. Eine starke Beschränkung, allenfalls gar auf die blossе Stimmgabe, kann höchstens in einer akuten

Notsituation über wenige Wochen bis zur Etablierung der für eine weitergehende Beteiligung erforderlichen Kommunikationswege gerechtfertigt werden. Wird vorsorglich eine Regelung für den Krisenfall erlassen, sind mindestens die – eher bescheidenen – technischen und administrativen Vorkehren für eine vollwertige Ausübung der formalen Beteiligungsrechte zu schaffen (insb. Voten und Einreichung von Anträgen, Vorstössen u.dgl.).

Zu Bst. d der Fragestellung: Eine **Beschränkung auf dringliche Geschäfte** ist verfassungsrechtlich nicht erforderlich, über kurze Frist im Sinn der autonomen Geschäftsplanung durch die Bundesversammlung aber zulässig. Je länger die Notregelung gilt, umso grösser wird der verfassungsrechtliche Druck, vollwertige Beratungen sämtlicher Geschäfte aufzunehmen. Bei einer vorsorglich für künftige Notsituationen erlassenen Regelung ist eine zwingende Beschränkung auf dringliche Geschäfte kaum zu rechtfertigen.

Inhaltsverzeichnis 1 Vorfrage: Zulässigkeit im ordentlichen Betrieb 5

1.1	Fragestellung	5
1.2	Einordnung der Fragestellung in Bezug auf den Stand und die Entwicklung der Technik	5
1.3	Entstehungsgeschichte	6
1.4	Wortlaut.....	6
1.5	Systematik.....	8
1.6	Sinn und Zweck.....	8
1.7	Gesamtbetrachtung aller Auslegungselemente	8
1.8	Gleichwertigkeit virtualisierter Beratungen.....	10
1.8.1	Mitverfolgen der Debatten	10
1.8.2	Einreichen von Anträgen, Vorstössen, Initiativen und Fragen.....	10
1.8.3	Voten.....	10
1.8.4	Stimmabgabe	10
1.8.5	Informelle Kontakte	10
1.8.6	Identifizierung	10
1.8.7	Verlässlichkeit der technischen Mittel	10
1.8.8	Bühne der Politik, vertrauens- und identitätsstiftende Funktionen.....	11
1.9	Zwischenergebnis	14
2	Zulässigkeit einer Notlösung gemäss den gestellten Fragen	15
2.1	Im Grundsatz: Beschränkung auf eine Notsituation (Fragestellung Bst. a)	15
2.1.1	Verschiedene Konstellationen	15
2.1.2	Abweichung von der Verfassung oder Konkretisierung gegenläufiger Verfassungsbestimmungen?	15
2.1.3	Zwischenergebnis	17
2.2	Beschränkung auf durch eine <i>allgemeine</i> Notsituation bedingte Abwesenheiten (Fragestellung Bst. a)	17
2.3	Mischbetrieb (Fragestellung Bst. b)	19
2.3.1	Im Grundsatz.....	19
2.3.2	Quorum physisch Anwesender.....	19
2.4	Volle Rechte oder nur Stimmabgabe (Fragestellung Bst. c)	20
2.5	Beschränkung auf dringliche Geschäfte (Fragestellung Bst. d).....	20
3	Exkurs: Besondere Anforderungen bei Kommissionen und Delegationen.....	21
4	Exkurs: Explizite Regelung in der BV	21

1 Vorfrage: Zulässigkeit im ordentlichen Betrieb

1.1 Fragestellung

Als Grundlage für die Beantwortung des Fragenkomplexes der SPK-N ist hier abzuklären, ob die geltende Bundesverfassung (BV)¹ in Bezug auf die Versammlung der Ratsmitglieder (Art. 151 Abs. 1 BV) und für das Anwesenheitsquorum (Art. 159 Abs. 1 BV) die physische Präsenz der Mitglieder an einem einzigen Ort voraussetzt oder ob der Gesetzgeber schon im ordentlichen Betrieb einen Einbezug aller oder eines Teils der Mitglieder auf Distanz unter Einsatz elektronischer Kommunikationsmittel vorsehen darf.

Artikel 151 Absatz 1 BV lautet:

Die Räte versammeln sich regelmässig zu Sessionen. Das Gesetz regelt die Einberufung.

Les conseils se réunissent régulièrement. La loi règle la convocation aux sessions.

Le due Camere si riuniscono regolarmente in sessioni. La legge ne disciplina la convocazione.

Artikel 159 Absatz 1 BV lautet:

Die Räte können gültig verhandeln, wenn die Mehrheit ihrer Mitglieder anwesend ist.

Les conseils ne peuvent délibérer valablement que si la majorité de leurs membres est présente.

Le Camere deliberano validamente se è presente la maggioranza dei loro membri.

Nicht auf Verfassungs-, sondern erst auf Gesetzesstufe sind der Sitz der Bundesversammlung in der Stadt Bern und die Möglichkeit von Sessionen an anderen Orten geregelt.²

1.2 Einordnung der Fragestellung in Bezug auf den Stand und die Entwicklung der Technik

Zu untersuchen ist im Folgenden, ob die Anforderungen der Bundesverfassung mit den allgemein verstandenen Mitteln der heutigen Informations- und Kommunikationstechnik grundsätzlich erfüllt werden können. Die Ausführungen beziehen sich somit nicht auf eine konkrete, bekannte Umsetzung, etwa auf den aktuell praktizierten Einsatz einer bestimmten Version von Skype for Business von Microsoft. Sie zielen auch nicht auf einen bestimmten, heute bekannten Typus von technischen Lösungen ab, etwa die verbreiteten, in vielerlei Hinsicht vergleichbaren Lösungen für Videokonferenzen. Vielmehr soll die Frage untersucht werden, ob es realistisch erscheint, mit den heute zur Verfügung stehenden grundlegenden technischen Elementen eine Lösung zu entwickeln, die die Anforderungen der Bundesverfassung erfüllt. Um die diesbezüglichen Überlegungen in technischer Hinsicht zu plausibilisieren, wurden sie dem Bereich Digitale Transformation und IKT-Lenkung der Bundeskanzlei zur kritischen Lektüre unterbreitet. Seine Hinweise wurden mit seinem Vertreter diskutiert und eingearbeitet.

¹ SR 101

² Art. 32 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002, SR 171.10; Uhlmann/Wilhelm, Durchführung von Sessionen, Rz. 6.

1.3 Entstehungsgeschichte

Als 1999 die Totalrevision der Bundesverfassung im Sinn einer Nachführung des geltenden Verfassungsrechts erlassen wurde, war mit "sich versammeln" und "anwesend" zweifellos die physische Präsenz der Ratsmitglieder an einem Versammlungsort, konkret im jeweiligen Ratssaal oder allenfalls in dessen nächster Umgebung gemeint. Umso mehr muss das für die Vorgängerbestimmungen in der Bundesverfassung von 1874 gegolten haben (Art. 86 Abs. 1 und Art. 87). Die Möglichkeit, dass Ratsmitglieder sich auf Distanz mit den sich über die Jahrzehnte entwickelnden Mitteln der Telekommunikation zuschalten könnten, wurde soweit ersichtlich schlicht nicht thematisiert.³ Das historische Auslegungsargument spricht somit isoliert betrachtet eindeutig dafür, dass die Ratsmitglieder im Grundsatz (Art. 151 Abs. 1 BV) sowie in Bezug auf das Erreichen des Quorums der Verhandlungsfähigkeit (Art. 159 Abs. 1 BV) physisch an einem einzigen Verhandlungsort anwesend sein müssen.

1.4 Wortlaut

Bekanntlich entwickelt sich nicht nur die Technik rasant. Vielmehr üben die immer neuen technischen Möglichkeiten der Kommunikation und Informationsverarbeitung einen grossen Einfluss auf die Gesellschaft, die Politik und die Wirtschaft aus, lösen vielfältige Entwicklungen aus und werden ihrerseits von gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Bedürfnissen, Entwicklungen und Entscheiden geprägt. Oft wird, um diese aus der heutigen Welt nicht mehr wegzudenkende Bewegung zu benennen, von "Digitalisierung" gesprochen. Genau so wenig wie die unterschiedlichsten anderen Bereiche des Lebens bleibt die Sprache unberührt davon. Oft vergehen von der Einführung neuer Techniken bis zum Moment, in dem diese selbstverständlicher Teil des Alltags vieler Menschen sind, nur wenige Jahre. Man denke etwa an das "Smartphone" und die "sozialen Netzwerke": Das erste iPhone als erstes Gerät nach dem heute allgegenwärtigen Konzept sowie Facebook als in gewissen Bereichen dominierendes Netzwerk tauchten vor 15 Jahren auf und haben ihren Weg in die Mitte der Gesellschaft und damit auch in die Sprache schon längst gemacht. Um die heutige Bedeutung von Ausdrücken mit Bezug zur Informations- und Kommunikationstechnik zu ermitteln, muss man daher auch relativ junge Entwicklungen berücksichtigen.

So stellen Caroni und Graf⁴ fest, dass sich im Internet bereits zahlreiche Fundstellen für "sich virtuell versammeln" und "virtuelle Anwesenheit" finden. Noch zahlreicher, aber schwerer mit Suchabfragen aufzuspüren dürften Fundstellen sein, wo "sich versammeln" und "anwesend" sowie Synonyme dieser Begriffe mit einiger Selbstverständlichkeit im delokalisierten Kontext verwendet werden. Vielsagend sind auch die zahlreichen Fundstellen für Wendungen wie "sich physisch versammeln" oder "vor Ort anwesend". "Sind schon alle *hier*?", spricht die Sitzungsleiterin⁵ in ihr Headset, bevor sie die Diskussion eröffnet. Auch auf dem Sitzungsprotokoll finden sich wie eh und je die Eingeladenen eingeteilt in "anwesend" und "entschuldigt" - dabei sassen alle zu Hause oder isoliert im Einzelbüro vor ihren Geräten. Die Mitgliederversammlung eines Quartiervereins wird gemäss Einladung "virtuell als Videokonferenz durchgeführt". Ein nationaler Interessenverband schreibt, eine bestimmte

³ Daniela Thumherr, Art. 151 BV, insb. Rz. 9 und 10, in: Bernhard Waldmann / Eva Maria Belser / Astrid Epiney (Hrsg.), Basler Kommentar zur Bundesverfassung, Basel 2015; a.a.O., Art. 159, insb. Rz. 5; Jean-François Aubert, Art. 151 Rz. 5 und 6, in: Jean-François Aubert / Pascal Mahon, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, Zürich 2003; a.a.O., Art. 159, Rz. 6; Giovanni Biaggini, Kommentar der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Auflage Zürich 2017, Art. 151, Rz. 7; a.a.O., Art. 159, Rz. 2; Christoph Lanz, Art. 151, Rz. 1-5, in: Bernhard Ehrenzeller et al., St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, 3. Auflage Zürich 2014; a.a.O. Moritz von Wyss, Art. 159, Rz. 3.

⁴ Andrea Caroni / Martin Graf, Wahrung der Sessionsteilnahmegarantie in einer Pandemie?, in: Jusletter 15. Februar 2021, Rz. 39.

⁵ Auch hier: Eine "Sitzung" setzte doch auch lange fraglos die physische Anwesenheit der Teilnehmenden voraus.

Anzahl Mitglieder könne "auch physisch anwesend" sein, erachtet "anwesend" also nicht mehr als ausreichend klar, um die Anwesenheit an einem Versammlungsort zu benennen.⁶

Auch die Rechts- und Gesetzessprache ist im Wandel. Verabschiedet im Juni 2020, bestätigt die Wortwahl des Gesetzgebers in der Aktienrechtsrevision⁷ die soeben anekdotisch genannten Beispiele. Der Gesetzgeber schreibt zunächst, was uns vor einigen Jahren an seinem Verstand hätte zweifeln lassen: "Die Generalversammlung kann an verschiedenen Orten gleichzeitig durchgeführt werden." Doch das ist heute kein Problem mehr: "Die Voten der Teilnehmer müssen in diesem Fall unmittelbar in Bild und Ton an sämtliche Tagungsorte übertragen werden."⁸ Sodann erlaubt das geänderte Gesetz, dass "Aktionäre, die nicht am Ort der Generalversammlung anwesend sind, ihre Rechte auf elektronischem Weg ausüben" (nArt. 701c OR). Sie erlaubt aber auch den Verzicht auf einen Versammlungsort und damit die "virtuelle Generalversammlung" (nArt. 701d OR). Offenbar ist für den Gesetzgeber das Wort "anwesend" heute ohne Nennung eines Orts nicht mehr ausreichend eindeutig, um eine physische Anwesenheit anzusprechen (daher: "nicht *am Ort* der Generalversammlung anwesend"). Ebenso sieht er eine Verhandlung mittels elektronischer Kommunikationsmittel als mögliche Form einer "Versammlung". Und das sind nicht etwa nur nervöse Zuckungen eines überstrapazierten Gesetzgebungsapparats im Homeoffice-geplagten Coronasommer 2020, sondern die entsprechenden Formulierungen entstammen dem Entwurf des Bundesrats von Ende 2016⁹. Auch der Bundesrat interpretiert seit nun schon 20 Jahren das für ihn geltende gesetzliche Anwesenheitsquorum nicht so, dass nur eine physische Anwesenheit möglich wäre.¹⁰

Dieser Befund lässt uns zu einer differenzierteren Auslegung des Wortlauts kommen als die Mehrheit der Autoren, die sich bisher zur Frage geäußert haben¹¹ (wie erwähnt, widmen sich die gängigen Verfassungskommentare der spezifischen Frage bisher nicht¹²). Wenn die Bundesverfassung im Jahr 2021 die Begriffe "sich versammeln" und "anwesend" enthält, bedeutet das auf Wortlautebene nicht etwa zwingend, dass eine "virtuelle Versammlung" und eine "virtuelle Anwesenheit" mitgemeint sein müssen. Aber der Wortlaut schliesst dies heute nicht mehr aus.¹³

⁶ Ähnlich Binder et al., Rz. 44: "Von einer *physischen* Anwesenheit im Ratssaal ist denn auch weder in der Verfassungsbestimmung selbst noch in der zugehörigen Botschaft des Bundesrates die Rede."

⁷ [AS 2020 4005](#)

⁸ Beide Zitate nArt. 710a Abs. 3 des Obligationenrechts, [SR 220](#), in der Fassung gemäss der Aktienrechtsrevision.

⁹ BBl 2017 683, 714

¹⁰ Art. 19 Abs. 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997, [SR 172.010](#): "Der Bundesrat kann gültig verhandeln, wenn wenigstens vier Mitglieder des Bundesrates anwesend sind."; Art. 1 Abs. 4 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998, [SR 172.010.1](#): "Wenn es die Umstände erfordern und keine Zeit für die Durchführung einer Sitzung zur Verfügung steht, kann der Bundesrat auch einzelne Geschäfte nach Absatz 2 schriftlich oder mit anderen Mitteln verhandeln. Diese Beschlüsse sind denjenigen in den Sitzungen gleichgestellt. Präsidialentscheide nach Artikel 26 Absätze 1–3 RVOG bleiben vorbehalten."

¹¹ Caroni/Graf (Fn. 4), Rz. 39 betrachten die virtuellen Varianten von "sich versammeln" und "anwesend" noch nicht als gefestigten Sprachgebrauch; Moritz von Wyss, Wie virtuell kann ein Parlament sein?, in: Parlament 2020/2, S. 16, S. 19 / Fn. 18 liest "sich versammeln" ohne weitere Ausführungen im physischen Sinn; ebenso Andrea Caroni / Stefan G. Schmid, Notstand im Bundeshaus, AJP 2020, S. 710, 719-720; noch zweifelnd Felix Uhlmann / Martin Wilhelm, Kurzgutachten vom 3. April 2020 betreffend die Durchführung von Sessionen und Kommissionssitzungen in ausserordentlichen Lagen, Rz. 29 und 33; klarer im Sinn einer nur physischen Anwesenheit dieselben, Herausforderungen für Parlamente in der Corona-Krise – Versuch eines Überblicks, Parlament 2020/2, S. 4, Ziff. 3.3.1.

¹² S.o. Fn. 3

¹³ So auch Andreas Stöckli, Regierung und Parlament in Pandemiezeiten, ZSR-Sondernummer 2020, S. 9, S. 41 / Fussnote 201; Andreas Binder / David Hofstetter / Janina Biland / Claudia Bollmann, Der Anwendungsbereich von Art. 6a COVID-19-Verordnung 2, in: Jusletter 6. April 2020, Rz. 44.

1.5 Systematik

Aus der systematischen Einordnung der Artikel 151 und 159 BV unter den Überschriften zur Organisation und zum Verfahren der Bundesversammlung lässt sich für die vorliegende Fragestellung nichts gewinnen.

1.6 Sinn und Zweck

Dass die Versammlung der Räte und die Anwesenheit einer Mehrheit ihrer Mitglieder in der Verfassung festgeschrieben sind, lässt sich nicht mit einem wie auch immer gearteten Interesse an der eigentlichen physischen Anwesenheit von Parlamentarierinnen und Parlamentariern in einem Saal erklären. Vielmehr muss es um die Funktionen gehen, die die versammelten Räte und ihre anwesenden Mitglieder zu erfüllen haben:¹⁴

- Im Vordergrund stehen zunächst die eigentlichen, im Parlamentsgesetz geregelten Beratungen, in denen Debatten verfolgt, Anträge gestellt, Vorstösse und dergleichen eingereicht sowie Voten und Stimmen abgegeben werden.
- Wichtig sind aber auch informellere Kontakte unter den Ratsmitgliedern sowie mit Lobbyisten, Expertinnen, Exekutivvertretern, Journalistinnen usw.
- Zu Recht unterstrichen wird sodann die Rolle des Parlaments als "Bühne der Politik", auf der sich die Mandatsträger vor aller Augen tatsächlich und symbolisch zur demokratischen Meinungs- und Willensbildung versammeln.¹⁵
- Bei all dem muss die Identifizierung der Ratsmitglieder während der gesamten Dauer der Verhandlungen sichergestellt sein, und die Stellvertretung muss ausgeschlossen bleiben.
- Ebenso müssen die eingesetzten technischen Mittel so verlässlich sein, dass sie einen ungestörten, wirksamen Parlamentsbetrieb erlauben.

All diese Funktionen beruhen auf Formen der Kommunikation. Kommunikationsvorgänge jeglicher Art in verschiedenster Form auf Distanz zu ermöglichen, gehört zum Kerngeschäft der Informations- und Kommunikationstechnik, die unser aller Leben heute so sehr prägt. Das gilt für die Kommunikation Einzelner gegenüber einer grossen oder gar offenen Menge ebenso wie für die vertrauliche Kommunikation unter Wenigen; es gilt für die Übermittlung von Ton, Bild und Text; es gilt für die Kommunikation in Echtzeit (z.B. Telefon) ebenso wie zeitverschoben (z.B. E-Mail, Messengerdienste). Losgelöst von der Frage, was heute und in den nächsten Monaten in der Bundesversammlung realistisch umgesetzt werden kann, stellt sich somit die Frage, ob alle genannten Funktionen, all diese Kommunikationsvorgänge einer Abwicklung über elektronische Kommunikationsmittel zugänglich sind.¹⁶ Ist dies der Fall, so deutet das bei teleologischer Betrachtung auf eine Zulässigkeit der Verhandlungen auf Distanz hin.

1.7 Gesamtbetrachtung aller Auslegungselemente

Der Wortlaut der fraglichen Verfassungsbestimmungen operiert mit Begriffen, deren Bedeutung im Wandel begriffen oder gar schon nachhaltig gewandelt ist. Während die Systematik nichts ergibt und die teleologische Betrachtung für eine Zulässigkeit der Distanzberatungen unter bestimmten noch zu prüfenden Voraussetzungen spricht, ist der

¹⁴ Ähnlich in Bezug auf das Quorum nach Art. 159 Abs. 1 BV Uhlmann/Wilhelm, Durchführung von Sessionen (Fn. 11), Rz. 34.

¹⁵ Caroni/Graf (Fn. 4), Rz. 2 und 41; von Wyss (Fn. 11), Ziff. 2.

¹⁶ Vgl. von Wyss (Fn. 11), S. 19.

historische Befund dem klar entgegengesetzt: Gemeint waren seit jeher nur Beratungen unter physischer Anwesenheit an einem einzigen Ort. Die Bundesverfassung von 1999 ist zwar ein relativ junges Grundgesetz, was die Bedeutung der historischen Auslegung an sich erhöht. Dies ist jedoch doppelt zu relativieren. Erstens übernahm der Verfassungsgeber gemäss dem Nachführungskonzept der Totalrevision die seit dem 19. Jahrhundert bestehenden Artikel 86 und 87 der BV von 1874 im Grundsatz unverändert. Zweitens geht es vorliegend um technische und gesellschaftliche Entwicklungen, die so rasant ablaufen, dass zwei Jahrzehnte wie eine Ewigkeit wirken: Um die Jahrtausendwende waren Videokonferenzen zwar bereits möglich, aber nur mit spezialisierten, aufwändigen Einrichtungen sowohl an Ort und Stelle wie auch für die Übermittlung der Signale. Heute genügt im Grundsatz bereits ein günstiges Mobiltelefon in Verbindung mit einer Internetanbindung, wie sie im ganzen Land aufgrund der Grundversorgung mit Fernmeldediensten verfügbar sein muss¹⁷. Mit bescheidenem Zusatzaufwand (PC, Kopfhörer mit Mikrofon, 2-3 Bildschirme) lässt sich eine Kommunikationszentrale einrichten, die uns vor 20 Jahren primär an die Flugsicherung oder ein Fernsehstudio hätte denken lassen.

Aus diesen beiden Gründen geben wir der teleologischen Betrachtung in Verbindung mit dem gewandelten Wortlaut den Vorrang vor der historischen Auslegung. Der gegenteilige Schluss würde zu einer Verfassungsauslegung führen, die zwar historisch bestens bis mindestens ins 19. Jahrhundert zurück verankert wäre, den aktuellen Entwicklungen von Technik und Gesellschaft aber nicht gerecht würde.

Zudem erscheint eine allzu starke Gewichtung der historischen Auslegung gegenüber den anderen Auslegungselementen nicht notwendig, um die Kernaufgaben des Parlaments, darunter insbesondere die Beratung und Verabschiedung von Erlassen inklusive die für diese Aufgaben notwendige, meinungsbildende Kommunikation zwischen den Parlamentsmitgliedern, zu schützen. Gerade – aber nicht ausschliesslich – in Notzeiten könnte in Anbetracht der modernen technischen Möglichkeiten unter gewissen Umständen sogar das Gegenteil der Fall sein.

Ein verbreiteter Einwand gegen die Virtualisierung der (hier: parlamentarischen) Versammlungen lautet, eine Videokonferenz sei eben "nicht dasselbe" wie eine Sitzung vor Ort. Das ist zweifellos richtig, unseres Erachtens aber nicht entscheidend. Entscheidend sollte vielmehr sein, ob die relevanten Funktionen in einer Gesamtbetrachtung ausreichend erfüllt werden können. Diese Frage ist emotionslos mit Blick auf die verschiedenen relevanten Aspekte zu beantworten, jenseits einer allfälligen Digitalisierungsbegeisterung oder Technikskepsis. Der bisherige Zustand mit physischer Anwesenheit an einem einzigen Ort dient dabei sehr wohl als Massstab für eine Gesamtwertung. Es wäre unseres Erachtens aber verfehlt, aus gewissen Nachteilen der Distanzkommunikation direkt auf die Verfassungswidrigkeit parlamentarischer Beratungen auf Distanz zu schliessen. Vielmehr ist das Kriterium der Gleichwertigkeit mit der traditionellen physischen Versammlung im Einzelnen zu prüfen, und gestützt auf den Detailbefund ist eine Gesamtwertung vorzunehmen.

Die Versammlung der Räte nach Artikel 151 Absatz 1 BV und die Anwesenheit der Ratsmitglieder nach Artikel 159 Absatz 1 BV ist nach unserer Auslegung heute daher so zu verstehen, dass auch virtualisierte Formen zulässig sind, sofern sie der traditionellen Versammlung an einem einzigen Ort mit Blick auf deren verschiedene Funktionen in einer Gesamtbetrachtung *gleichwertig* sind.

¹⁷ Art. 16 des Fernmeldegesetzes vom 30. April 1997 ([SR 784.10](#)) i.V.m. Art. 15 Abs. 1 Bst. d der Verordnung vom 9. März 2007 über Fernmeldedienste ([SR 784.101.1](#)).

1.8 Gleichwertigkeit virtualisierter Beratungen

1.8.1 Mitverfolgen der Debatten

Die Debatten können schon heute sogar von der Öffentlichkeit über das Parlamentsfernsehen mitverfolgt werden. Die dort auftretenden Zeitverzögerungen lassen sich für die Ratsmitglieder mit adäquaten technischen Einrichtungen auf ein akzeptables Niveau reduzieren. Insbesondere im Vergleich mit dem lärmigen, akustisch nicht optimalen Nationalratssaal scheinen hier gar Verbesserungen gegenüber dem Präsenzbetrieb realistisch.

1.8.2 Einreichen von Anträgen, Vorstößen, Initiativen und Fragen

Das Einreichen von Dokumenten, die Anträge zu hängigen Geschäften, parlamentarische Vorstöße, parlamentarische Initiativen und Fragen für die Fragestunde enthalten, kann z.B. mit verschlüsseltem und elektronisch signiertem E-Mail oder über eine Upload-Lösung realisiert werden.

1.8.3 Voten

Das Abgeben von Voten ist mit Ton- und Videoverbindungen im Grundsatz ebenso realisierbar. Bei einem Mischbetrieb, wo nur ein Teil der Ratsmitglieder auf Distanz zugeschaltet ist, stellt sich das zusätzliche Problem, wie deren Voten im Ratssaal wahrnehmbar gemacht werden sollen. Das lässt sich aber mit adäquaten Bild- und Tonwiedergabeeinrichtungen lösen.

1.8.4 Stimmabgabe

Die Stimmabgabe kann etwa in einem Online-System mit sicherer Authentifizierung ermöglicht werden. Auch geheime Abstimmungen sind mit beschränktem Aufwand realisierbar, solange akzeptiert wird, dass die Parlamentsdienste als Betreiber des Systems rein technisch die Macht hätten, die Voten einzusehen. Missbräuchliche Zugriffe können mit geeigneten technischen und organisatorischen Massnahmen verhindert werden.

1.8.5 Informelle Kontakte

Informelle Kontakte können heute schon über die unterschiedlichsten Plattformen und Messengerdienste privater Anbieter abgewickelt werden, sei es in Ton, Bild oder Text, in Echtzeit oder zeitverschoben, im kleinen Kreis oder öffentlich. Um allfälligen Datenschutz-, Vertraulichkeits- und Gleichberechtigungsbedenken gerecht zu werden, könnten die Parlamentsdienste entsprechende Kommunikationsmöglichkeiten als virtuelle Wandelhalle anbieten, allenfalls unter Zuhilfenahme der internen Leistungserbringer der Bundesverwaltung oder privater Unternehmen.

1.8.6 Identifizierung

Die verlässliche Identifizierung der Ratsmitglieder kann einerseits mit den heute üblichen Mitteln der Zugangskontrolle gewährleistet werden, etwa durch eine Mehrfaktorauthentifizierung mittels Passwort und Chipkarte, Einmalcode oder Identifikationskomponente eines Mobiltelefons. Andererseits kann auch eine bloße Videoübertragung, die allenfalls durch weitere Massnahmen begleitet wird, ein beträchtliches Vertrauen in die Identität der Person rechtfertigen.

1.8.7 Verlässlichkeit der technischen Mittel

Dieses Kriterium ist rechtlich leicht zu postulieren, könnte für die Technik aber einer der anspruchsvollsten Punkte werden, da das gesamte Netz aller beteiligten Geräte sowie die

komplexe Netzwerkinfrastruktur stabil funktionieren muss, um Ausfälle zu vermeiden. Ausfälle können aus den verschiedensten Gründen entstehen, vom Bedienungsfehler des Einzelnen bis zum grossflächigen Stromausfall. Dabei hat die elektronische Kommunikation typischerweise ein anderes Risikoprofil als eine Versammlung vor Ort, insbesondere indem ein Ausfall zentraler Elemente leichter einen totalen Ausfall jeder Funktionalität bewirkt.

Die Verlässlichkeit der technischen Mittel ist bei der Bewertung einer konkreten technischen Lösung mit hoher Priorität zu berücksichtigen. Geeignete Massnahmen können die Ausfallsicherheit gegenüber den im privaten Bereich üblichen Nutzungsszenarien massiv erhöhen. Zu nennen sind etwa:

- die zentrale Verwaltung der Endgeräte im Dienst ihrer Interoperabilität und Sicherheit,
- die bewusste Schaffung von Redundanzen auf möglichst allen technischen Ebenen (insb. Reservegeräte, doppelte Internetanbindung aller Geräte etwa über Fest- und Mobilnetz) und von Kapazitätsreserven,
- die gesetzliche Verpflichtung der Fernmeldedienstanbieterinnen, den betreffenden Datenverkehr bei Kapazitätsengpässen zu priorisieren¹⁸,
- die Verfügbarkeit von Informatikspezialisten, die auftretende Probleme lösen können,
- die Schulung der Ratsmitglieder und Parlamentsdienste und der Support für diese,
- Rückfallebenen wie z.B. die Zuschaltung mittels Telefon bei Ausfall einer vollwertigen Bild- und Tonübertragung, sei es beim einzelnen Ratsmitglied oder bei vielen; die nötigen Massnahmen wären sowohl technisch wie auch organisatorisch und reglementarisch vorzubereiten.

1.8.8 Bühne der Politik, vertrauens- und identitätsstiftende Funktionen

Weniger klar ist der Befund in Bezug auf das Parlament als Bühne der Politik und die vertrauens- und identitätsstiftenden Funktionen der demokratischen Repräsentierung und der Öffentlichkeit der Beratungen.

Einleitend ist hier daran zu erinnern, dass die Öffentlichkeit heute die Beratungen überwiegend über elektronische Kanäle (Radio- und Fernsehsendungen, Parlamentsfernsehen) oder dann indirekt durch die Berichterstattung in den Medien mitverfolgt. Auf der Tribüne die Beratungen vor Ort zu erleben, bleibt im Leben der meisten Menschen die meiste Zeit eine – wenn auch geschätzte und wertvolle – theoretische Möglichkeit. Es muss also um die Funktionen des Ratsbetriebs im Interesse von Staat und Gesellschaft gehen, nicht um die Form seiner Wahrnehmung durch die Öffentlichkeit. Was mit elektronischen Mitteln übermittelt wird, ist heute zwar in der Tat ein lebhafter Betrieb in einem Ratssaal. Diese Betrachtung darf aber nicht zur Nabelschau der am Betrieb Beteiligten verkommen: Eine blossе Vorliebe für die Kommunikation mitten in der Lebhaftigkeit des Parlamentsgebäudes kann, auch wenn sie verbreitet ist, für die Verfassungsmässigkeit anderer Lösungen nicht massgebend sein. Ins Zentrum zu rücken sind vielmehr die Leistungen, die für den Staat und die Gesellschaft erbracht werden. In dieser Hinsicht gelangt die Mehrheit der Autoren, die sich bisher zur Frage geäussert haben, zu einer skeptischen

¹⁸ Vgl. den auf den 1. Juli 2021 in Kraft tretenden Art. 47 des Fernmeldegesetzes (Fn. 17), der diesen Fall aber noch nicht abdecken dürfte, [AS 2020 6159](#).

oder ablehnenden Einschätzung.¹⁹ Etwas unspezifisch bleibt dabei das Argument, der Unterschied zwischen einer physischen und einer virtuellen Konferenz beschränke sich nicht auf die technische Machbarkeit, sondern beeinflusse auch den Prozess der Verhandlungen selbst²⁰: Dasselbe gilt auch für verschiedenste Regelungen, die der Gesetzgeber und teils sogar die einzelnen Räte für ihren Betrieb fraglos aufstellen dürfen. Die feiner ausdifferenzierten Einwände gegen eine Virtualisierung können wie folgt gegliedert werden:

- Erstens kommt das verbreitete **Unbehagen gegenüber der Kommunikation ohne körperliche Präsenz** an einem gemeinsamen Ort zum Ausdruck. Es fehle "die vertrauensfördernde Unmittelbarkeit des menschlichen Austausches und damit ein zentraler Teil der Demokratie".²¹ Eine "Unmittelbarkeit des persönlichen Kontaktes unter den Ratsmitgliedern, welche für die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung im Parlament unerlässlich ist", könne "auf virtuellem Wege zurzeit kaum in derselben Qualität hergestellt werden".²² Warum insbesondere der informelle Austausch unter den Ratsmitgliedern nicht auch kontaktlos geschehen könne, sei nicht offensichtlich; dennoch erlaube die geltende Verfassung keine virtuellen Beratungen, "da die Unmittelbarkeit einer physischen Versammlung verloren ginge".²³

In dieser Frage vertreten wir eine gegenüber der überwiegenden Lehre etwas gegenwarts- und zukunftsöffenere Betrachtungsweise. Wie einleitend angemerkt (1.7 am Ende), ist eine Kommunikation über elektronische Mittel nie dasselbe wie unter physischer Anwesenheit. So unterscheiden sich unterschiedliche Kommunikationssituationen aber ohnehin immer voneinander. Weder ist die Situation der Rednerin im Ständerat dieselbe wie im Nationalrat, noch ist, um zwei Klischees zu bemühen, die Sprechsituation einer jungen, linken Parlamentarierin dieselbe wie die eines älteren, bürgerlichen Parlamentariers. Ob solche Unterschiede weniger, gleich oder stärker ins Gewicht fallen wie der Unterschied zwischen der heute gepflegten Anwesenheit im Ratssaal und der einen oder anderen Ausprägung einer noch nicht im technischen und verfahrensmässigen Detail entwickelten virtuellen Lösung, lässt sich im Rahmen der Auslegung und Anwendung der Verfassung kaum allgemein beurteilen. Festzuhalten ist jedenfalls, dass heute die Distanzkommunikation mit elektronischen Mitteln gerade bei jüngeren Menschen ein selbstverständlicher – oder gar *der* – Grundmodus der Kommunikation ist. Gleichzeitig sind virtuelle Sitzungen und Versammlungen in der Arbeitswelt und im Vereinsleben heute gang und gäbe. Dabei besteht einerseits Grund zur Annahme, dass die Ausdrucksformen mit weiterschreitender technischer und gesellschaftlicher Entwicklung im virtuellen Raum immer vielfältiger und nuancierter werden. Schon heute decken Bewegtbild- und Tonübertragung neben dem gesprochenen Wort mit Mimik und Gestik ein breites Spektrum des Nonverbalen ab. Aufgezeichnete Sprachnachrichten, Textnachrichten, Like-Buttons, das Teilen von Posts und ähnliche Ausdrucksformen an der Grenze zwischen verbal und nonverbal decken weitere Kommunikationsbedürfnisse ab. Kollektive Meinungsäusserungen bei Kundgebungen werden mit kreativen Mitteln ganz oder teilweise in die sozialen Medien verlegt. Es scheint andererseits auch wahrscheinlich, dass die Kommunikation im virtuellen Raum für immer breitere Bevölkerungskreise auch ausserhalb der Jugendkultur zur Selbstverständlichkeit wird, die nicht mehr als irgendwie zweitklassig oder beschränkt wahrgenommen wird.

¹⁹ Siehe sogleich; ablehnend auch das Büro des Nationalrats zu den Fragen 2 und 3 der Interpellation Fiala [20.3098](#).

²⁰ Caroni/Schmid (Fn. 11), S. 720

²¹ Von Wyss, (Fn. 11) S. 20

²² Caroni/Graf (Fn. 11), Rz. 40

²³ Uhlmann/Wilhelm, Durchführung von Sessionen (Fn. 11), Rz. 36; dieselben, Herausforderungen (Fn. 11), Ziff. 3.3.1.

Aufgrund dieser Überlegung sehen wir in den nicht abzustreitenden Unterschieden, die zwischen der menschlichen Kommunikation unter physischer Anwesenheit an einem einzigen Ort und über elektronische Kommunikationsmittel bestehen, kein grundsätzliches verfassungsrechtliches Hindernis für eine Virtualisierung der Beratungen der Bundesversammlung.

- Zweitens wird eingewendet, virtuelle Beratungen erlaubten keine Übermittlung einer **Gesamtschau des jeweiligen Rats**, kein "quasi panoptische[s] Parlament".²⁴ Diese These muss sich der Kreativität der Entwickler technischer Lösungen stellen: Ist es wirklich konzeptionell undenkbar, aus den Video- und Audiostreams von 46 Stände- und 200 Nationalratsmitgliedern je ein Gesamtbild und eine Gesamtgeräuschkulisse zu schaffen, die im virtuellen Raum dem Bild einer funktionierenden Versammlung ausreichend nahe kommt? Das auszuschliessen, halten wir für spekulativ und damit nicht für eine geeignete Grundlage für die Verfassungsauslegung. Vielmehr sind aus verfassungsrechtlicher Sicht Anforderungen zu formulieren, die eine künftige technische und verfahrensmässige Lösung erfüllen müsste. In diesem Sinn scheint es erforderlich, dass sowohl für die am Ratsbetrieb direkt Beteiligten als auch für die Medienschaffenden, Lobbyisten und interessierten Zeitgenossinnen ein als Gesamtes wahrnehmbarer Ratsbetrieb sicht- und hörbar werden muss.
- Drittens besteht die Befürchtung, dass bei einer virtuellen Versammlung zwingend die **Sitzungsleiterin ein zu grosses Gewicht erhalte**, während das Parlament als Ganzes in den Hintergrund trete.²⁵ Auch diese Annahme halten wir für vorschnell,²⁶ und auch hier wären stattdessen Anforderungen an die Umsetzung zu formulieren. So wird man verlangen müssen, dass die Darstellung und Wahrnehmung der Sitzungsleiterin ihrer grundsätzlich rein moderierenden Rolle entspricht. Um nur einen simplen Ansatz zu nennen: Sie könnte immer relativ klein in einer Bildecke sichtbar sein, während der Rest der Fläche für andere Zwecke reserviert bliebe, etwa für den zu beratenden Entwurf, für die Kommissions- und Fraktionssprecher, für eine wechselnde Galerie zufällig ausgewählter Mitglieder oder für eine andere Visualisierung des Ratsbetriebs.
- Viertens wird eingewendet, eine virtuelle Unmittelbarkeit sei "nicht vereinbar mit dem **heutigen parlamentarischen Verfahren**, das offensichtlich auf eine physische Versammlung vor Ort ausgerichtet" sei.²⁷ Das ist insofern richtig, als die Einführung virtueller Beratungen fraglos Änderungen von Gesetz und Reglementen voraussetzen würde. Was die Vereinbarkeit mit der Verfassung betrifft, fügt dieser Einwand dem bereits Diskutierten jedoch nichts hinzu.

Somit kommen wir zum Schluss, dass es durchaus realistisch erscheint, mit den Mitteln der heutigen Technik einen virtuellen Parlamentsbetrieb zu ermöglichen, der demjenigen vor Ort in einer Gesamtbetrachtung gleichwertig ist.²⁸

²⁴ Von Wyss (Fn. 11), S. 20

²⁵ Von Wyss (Fn. 11), S. 19-20

²⁶ Dies gilt auch abgesehen davon, dass das Beispiel des a.a.O. genannten Sprechers des britischen Unterhauses, John Bercow, an der entscheidenden Stelle hinkt: Wie sehr dieser in der einen oder anderen medialen Aufbereitung visuell und als Stimme in den Vordergrund geriet, hing bisher ebenso von der Aufbereitung der Bild- und Tonsignale verschiedener Kameras und Mikrofone ab, wie dies bei einer virtuellen Ratssitzung der Fall wäre.

²⁷ Von Wyss (Fn. 11), S. 19

²⁸ Im Ergebnis ähnlich Binder et al. (Fn. 13), Rz. 44; zurückhaltender Graf/Caroni Rz. 40: "zurzeit kaum in derselben Qualität"; von Wyss, S. 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 ..."; Büro des Nationalrats in der Antwort auf Frage 4 der Ip. Fiala [20.3098](#).

1.9 Zwischenergebnis

Nach unserer Auslegung der Artikel 151 Absatz 1 und 159 Absatz 1 BV können die Versammlung der Räte und die Anwesenheit ihrer Mitglieder auch auf Distanz (d.h. über elektronische Kommunikationsmittel) realisiert werden, sofern die ganz oder teilweise virtuelle Versammlung der traditionellen Versammlung an einem einzigen Ort mit Blick auf deren verschiedene Funktionen in einer Gesamtbetrachtung gleichwertig ist (s.o. 1.7). Sodann halten wir die Erfüllung dieses Kriteriums auf dem gegenwärtigen Stand der Technik für realistisch. Eine konkrete technische Lösung müsste an den oben (1.8) dargestellten Anforderungen gemessen werden.

Dabei raten wir davon ab, diese Anforderungen übertrieben streng zu handhaben, indem entweder eine idealisierte, theoretische Vorstellung einer physischen Versammlung als Vergleichsmassstab angelegt wird, oder indem eine Perfektion jedes Details verlangt wird, die in einem Missverhältnis zur Unvollkommenheit jeder menschlichen Kommunikation und des Menschseins überhaupt steht.²⁹ Nicht auszublenden ist sodann, dass der Einsatz elektronischer Kommunikationsmittel gegenüber der Kommunikation unter physischer Anwesenheit nicht nur Nachteile hat, die mühsam auszugleichen sind, sondern auch genuine Stärken. Um nur drei Beispiele zu nennen:

- Man darf sich insbesondere gegenüber dem Nationalratssaal eine bessere Tonqualität und damit eine bessere Verständlichkeit der Voten erhoffen.
- Der Wegfall langer Anreisen kann es erleichtern, Beruf, Familie und Amt miteinander zu vereinbaren, was nicht nur im persönlichen Interesse der Mandatsträgerinnen und -träger liegen kann, sondern auch zur Repräsentativität der Gremien beitragen kann.
- Es kann für die Ratsmitglieder einfacher werden, sich fachliche und technische Unterstützung zu verschaffen, ohne dass die Fokussierung auf die laufende Debatte übermässig gestört wird. So ist es etwa möglich, das eigene Mikrofon auszuschalten, um ein anderweitiges Gespräch zu führen, ohne dass die Sitznachbarn gestört werden oder man den Saal verlassen muss.

Selbstverständlich wären auf Gesetzes- und Reglementsstufe verschiedenste Anpassungen vorzunehmen. Dabei können die mit der Aktienrechtsrevision eingeführten Artikel 701a–701f des Obligationenrechts³⁰ als Ausgangspunkt und Inspiration dienen.³¹

Aufgrund des Gesagten *muss* der Gesetzgeber eine gesetzliche Regelung virtueller Ratssitzungen unseres Erachtens unter der geltenden Bundesverfassung nicht auf eine Notlösung im Sinn der uns gestellten Frage beschränken. Ob und unter welchen Voraussetzungen er das hingegen tun *darf*, ist im Folgenden zu untersuchen.

²⁹ Uhlmann/Wilhelm, Durchführung von Sessionen, Rz. 36: "Wenn heute akzeptiert wird, dass die Mitglieder der Räte ihre Anwesenheitspflicht ausserhalb des Ratssaales erfüllen können und zur Abstimmung gerufen werden ..., erscheint fraglich, ob an Telefon- oder Videokonferenzen übertrieben hohe Anforderungen der Deliberation gestellt werden dürfen."

³⁰ S. Fn. 7

³¹ Uhlmann/Wilhelm, Durchführung von Sessionen (Fn. 11), Rz. 35.

2 Zulässigkeit einer Notlösung gemäss den gestellten Fragen

2.1 Im Grundsatz: Beschränkung auf eine Notsituation (Fragestellung Bst. a)

2.1.1 Verschiedene Konstellationen

Es sind unterschiedliche Motive des Gesetzgebers denkbar, eine Distanz-Beteiligung an den Verhandlungen nur im Sinn einer Notlösung zuzulassen:

- Das drängt sich zunächst auf, wenn man unserer Auslegung der Verfassung (s.o. 1) nicht folgt.
- Man kann im Sinn unserer Argumentation zum Schluss kommen, eine dem Präsenzbetrieb gleichwertige Lösung könne in der zur Verfügung stehenden Zeit nicht realisiert werden.
- Man kann den Aufwand für eine dem Präsenzbetrieb gleichwertige Lösung scheuen.
- Last but not least kann man schlicht eine Vorliebe für den Präsenzbetrieb haben und es daher im Sinn eines politischen Entscheids ablehnen, den Spielraum der Verfassung vollständig auszunützen.

Entsprechend sind auch die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen einer Notlösung unterschiedlich, je nachdem, ob die konkrete Umsetzung dem entspricht, was die Verfassung im ordentlichen Betrieb erlaubt: Wenn das der Fall ist, ist es grundsätzlich auch unproblematisch, dieselbe Lösung nur in Notsituationen einzusetzen. Wäre die gewählte Lösung hingegen im ordentlichen Betrieb nicht zulässig, so stellt sich die Frage, ob die geltende Bundesverfassung sie unter bestimmten, näher zu untersuchenden Voraussetzungen als Notlösung zulässt.

2.1.2 Abweichung von der Verfassung oder Konkretisierung gegenläufiger Verfassungsbestimmungen?

Darf also der Gesetzgeber gemäss der geltenden Bundesverfassung eine Beteiligung am Parlamentsbetrieb auf Distanz als Notlösung in allgemeinen Notsituationen vorsehen, wenn diese im ordentlichen Betrieb nicht zulässig wäre? Da es wie erwähnt verschiedene Gründe für eine Notlösung geben kann und da eine solche sehr unterschiedlich ausgestaltet werden kann, sind die folgenden Überlegungen zu dieser Frage eher allgemein und vorsichtig gefasst.

Im Grundsatz scheint in der Lehre Einigkeit in einer zentralen Frage zu herrschen: In einer Situation, wo Präsenzverhandlungen grundsätzlich oder einem Teil der Ratsmitglieder nicht möglich sind, ist es immer noch besser, eine Beteiligung auf Distanz zuzulassen, als den Parlamentsbetrieb ganz einzustellen oder eine namhafte Zahl von Ratsmitgliedern von den Verhandlungen auszuschliessen. Nach Artikel 148 Absatz 1 BV übt die Bundesversammlung unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen die oberste Gewalt im Bund aus: Nicht nur sprachlich, sondern auch vom Inhalt her ist klar, dass nur eine Bundesversammlung, die tatsächlich verhandelt und entscheidet, gemeint sein kann. Dabei ist die Zusammensetzung der Räte nach den Artikel 149 und 150 BV zu wahren, was bei einem Ausfall von Vertretern bestimmter Bevölkerungsgruppen nicht mehr der Fall ist, beispielsweise wenn die Vertreterinnen und Vertreter einer von einem Unglück betroffenen Region oder ältere und gesundheitlich geschwächte Ratsmitglieder ihre Funktion nicht ausüben können.³²

³² Vgl. Uhlmann/Wilhelm, Durchführung von Sessionen (Fn. 11), Rz. 37; dieselben, Herausforderungen (Fn. 11), Ziff. 3.1.1 und 3.3.1.

Weniger Klarheit und Einigkeit scheint hingegen in Bezug auf die zu wählende juristische Konstruktion zu herrschen. Mehrfach genannt wird die Möglichkeit, mit einem dringlich erklärten Bundesgesetz, "das keine Verfassungsgrundlage hat" (Art. 165 Abs. 3 BV), von der einen oder anderen Verfassungsregel abzuweichen³³. Diesen Weg hat denn auch der Gesetzgeber mit der aktuell geltenden Regelung für den Nationalrat gewählt³⁴. Dabei ist nicht geklärt, ob und in welchem Umfang Artikel 165 Absatz 3 BV dem Gesetzgeber Abweichungen von spezifischen Verfassungsbestimmungen über die Zusammensetzung und das Funktionieren der Bundesversammlung (insb. Art. 148 Abs. 1, 149, 150, 151 Abs. 1, 159 Abs. 1 BV) erlaubt. Primär ist diese Bestimmung nicht auf solche Abweichungen, sondern auf Fälle zugeschnitten, in denen der Bund seine in der Bundesverfassung einzeln aufgeführten Kompetenzen³⁵ zulasten der Zuständigkeiten der Kantone überschreitet. In Lehre werden unterschiedliche Positionen in Bezug auf weitergehende Abweichungen vertreten.³⁶ Jüngere Praxis dazu gibt es abgesehen von der bereits erwähnten vorübergehenden Ergänzung des Parlamentsgesetzes³⁷ nicht.

Unabhängig von dieser Unsicherheit fragt sich, ob eine Berufung auf Artikel 165 Absatz 3 BV überhaupt erforderlich ist. Unseres Erachtens ist es überzeugender, die Zulässigkeit von Notlösungen an dem zu messen, was sich in einer Gesamtbetrachtung konfligierender Verfassungsbestimmungen als überzeugende Auslegung und Umsetzung der Verfassung insgesamt ergibt. Dies könnte als das Herstellen "praktischer Konkordanz" zwischen den konfligierenden Bestimmungen bezeichnet werden, analog zur Dogmatik im Fall von Grundrechtskollisionen³⁸. Anhand zweier Beispielkonstellationen soll diese Argumentation verdeutlicht werden:

- a) Ist man entgegen unseren Ausführungen (s.o. 1) der Ansicht, die Bundesverfassung erlaube die Beteiligung am Ratsbetrieb auf Distanz im Normalbetrieb nicht, und tritt eine Situation ein, in der Präsenzberatungen der vollständigen, korrekt zusammengesetzten Räte nicht möglich sind, so geraten die Bestimmungen über den (Präsenz-) Betrieb einerseits und über die Funktionsfähigkeit der Bundesversammlung und die Zusammensetzung der Räte andererseits in Konflikt: Alle gleichzeitig einzuhalten, ist dann ein Ding der Unmöglichkeit. Unmögliches zu realisieren, kann aber nicht die Vorgabe der Verfassung sein. Also liegt es nahe, eine gesetzgeberische Lösung zu suchen, die den konfligierenden Verfassungsbestimmungen insgesamt so weit wie möglich Rechnung trägt.
- b) Folgt man unserer Ansicht, die Bundesverfassung erlaube die Beteiligung am Ratsbetrieb auf Distanz schon im Normalbetrieb, erweist sich aber eine mit dem Präsenzbetrieb gleichwertige Lösung kurzfristig nicht als umsetzbar, und verhindert eine Notlage Präsenzberatungen der vollständigen, korrekt zusammengesetzten Räte, so gerät die

³³ Uhlmann/Wilhelm, Durchführung von Sessionen (Fn. 11), Rz. 38; dieselben, Herausforderungen (Fn. 11), Ziff. 3.3.1; Caroni/Schmid (Fn. 11), S. 720.

³⁴ Art. 10a des Parlamentsgesetzes vom 13. September 2002, [SR 171.10](#) / [AS 2020 5375](#), in Kraft vom 11. Dez. 2020 bis längstens zum 1. Okt. 2021.

³⁵ Vgl. Art. 3, 42 und 54-125 BV

³⁶ Beschränkung auf Eingriffe in kantonale Kompetenzen und in der BV nicht vorgesehene Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit: Aubert (Fn. 3), Art. 165 Rz. 7; Judith Wytenbach, Art. 165 Rz. 16-17, in: Basler BV-Kommentar (Fn. 3); Pierre Tschannen, Art. 165 Rz. 17 und 18, in: St. Galler BV-Kommentar (Fn. 3); Biaggini (Fn. 3), Art. 165 Rz. 11; flexibel die Auffassung des Bundesrats, dass die fraglichen Gesetze "zwar von bestimmten Verfassungsnormen (z.B. auch von Grundrechten) abweichen dürfen, dass sie aber das bestehende Verfassungsrecht so weit als möglich respektieren müssen" (BBl 1997 I 1, 392); Zwischenpositionen etwa Markus Schott, Daniela Kühne, An den Grenzen des Rechtsstaats: exekutive Notverordnungs- und Notverfügungsrechte in der Kritik, ZBl 111/2010, S. 409, 414; Ralph Trümpler, Notrecht. Eine Taxonomie der Manifestationen und eine Analyse des intrakonstitutionellen Notrechts de lege lata und de lege ferenda, Zürich 2012, Rz. 189.

³⁷ S. Fn. 34

³⁸ Mit historischen Hinweisen: Axel Tschentscher, Grundrechtskonflikte, in: Oliver Diggelmann et al., Verfassungsrecht der Schweiz, Band II, Zürich 2020, S. 1345, Ziff. V.

Anforderung der Gleichwertigkeit in Konflikt mit der Erwartung des Verfassungsgebers, dass die Bundesversammlung beratungs- und entscheidfähig ist. In dieser Situation kann man gewisse Abstriche in Bezug auf die Gleichwertigkeit situativ bedingt als unausweichlich und somit in einer Gesamtwertung als verfassungskonform betrachten – solange und soweit der notbedingte Konflikt besteht.

Abstriche bei der Einhaltung der einzelnen Verfassungsbestimmungen zu machen, ist in solchen Situationen, solange die Notlage und der eine oder andere Konflikt zwischen den Verfassungsbestimmungen bestehen, nicht etwa eine Abweichung von der Verfassung beziehungsweise "ohne Verfassungsgrundlage" im Sinn von Artikel 165 Absatz 3 BV. Vielmehr wird entweder im ordentlichen Verfahren auf künftige Notlagen zugeschnittenes Gesetzesrecht erlassen, oder es wird in der Notlage in einem dringlich erklärten Bundesgesetz *mit* Verfassungsgrundlage eine besondere Regelung für den aktuellen Fall geschaffen; dieses untersteht bei überjähriger Geltung dem nachträglichen *fakultativen* Referendum nach Artikel 165 Absatz 2 BV.

Dieser Weg über eine harmonisierende Verfassungskonstruktion hat den gewichtigen Vorteil, dass sie den Geltungsanspruch der Verfassung auch in der Notlage hochhält und damit auch ihre Steuerungskraft wahrt. Der Gesetzgeber und die Organe, die das Gesetz anwenden, bleiben so für alle Abstriche bei der Realisierung von Verfassungsbestimmungen und für jeden Tag der Anwendung der Notregelung unter dem Rechtfertigungsdruck, die Abstriche mit höheren Zielen der Verfassung selber zu begründen. So darf der Gesetzgeber den Räten – also vorab sich selber – die betreffenden Abstriche nicht pauschal für eine längere, eventuell mehrjährige Geltungsdauer erlauben, sondern er muss sie zwingend an das Bestehen der Notlage und des verfassungsinternen Normkonflikts knüpfen.

Dem Umstand, dass die aktuell geltende, dringlich erklärte Änderung des Parlamentsgesetzes³⁹ als eigentlich verfassungswidrig betrachtet und daher nicht auf Artikel 165 Absatz 2 BV, sondern auf Absatz 3 gestützt wurde, geben wir kein grosses Gewicht, da dies in grosser Eile geschah und vom Gedanken getragen war, man wolle vorsichtshalber lieber das anspruchsvollere Verfahren wählen⁴⁰ (was angesichts der unterjährigen Dauer und des dadurch bedingten vollständigen Wegfalls des Referendums nicht einmal einen praktischen Unterschied ausmachte).

2.1.3 Zwischenergebnis

Sofern eine als Notlösung konzipierte Regelung bei isolierter Betrachtung mit einer Verfassungsbestimmung kollidiert (siehe zu den diesbezüglichen Konstellationen 2.1.1), ist ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit unseres Erachtens an einer Gesamtbetrachtung nach der Maxime des geringsten verfassungsrechtlichen Schadens zu messen. Das führt zu zeitlich und sachlich eng gefassten Regelungen und soll im Folgenden anhand der Eckwerte und Varianten der Fragestellung ausgeleuchtet werden. Da sich so adäquate Lösungen ergeben sollten, kann die Frage offen bleiben, ob Artikel 165 Absatz 3 dem Gesetzgeber noch weitergehende Abstriche erlauben würde.

2.2 Beschränkung auf durch eine *allgemeine* Notsituation bedingte Abwesenheiten (Fragestellung Bst. a)

Hier ist die Frage zu untersuchen, ob bei einer als Notlösung konzipierten Regelung nur diejenigen Ratsmitglieder zur Beteiligung auf Distanz zuzulassen sind, die aufgrund einer

³⁹ S.o. Fn. 34

⁴⁰ Siehe die vorsichtigen diesbezüglichen Erwägungen in Ziffer 6.1 des Berichts der SPK-N vom 1. Dezember 2020, [BBl 2020 9271](#), 9280.

allgemeinen Notsituation am physischen Erscheinen gehindert sind, oder ob auch Ratsmitglieder zuzulassen sind, die aus Gründen, die in ihrer Person liegen (insb. Krankheit, Unfall), verhindert sind.

Historisch gesehen ist der Ausgangspunkt in dieser Frage eindeutig, dass die Verhinderung einzelner Ratsmitglieder aus persönlichen Gründen eine seit jeher bekannte Randerscheinung ist und immer zur Unmöglichkeit der Beteiligung am Ratsbetrieb führte. Eine solche wäre über lange Zeit auch nur sehr beschränkt oder nur durch die Zulassung einer Stellvertretung durch andere Personen möglich gewesen. Gestützt auf diese Überlegung scheint die Lehre bisher zum Schluss zu kommen, dass nur die durch die Notsituation bedingten Abwesenheiten zu berücksichtigen sind, unabhängig davon, ob die persönlichen Gründe, die die physische Präsenz von Ratsmitgliedern verhindern, diese auch an der Beteiligung über elektronische Kommunikationsmittel hindern würden.⁴¹

Unseres Erachtens greift diese Betrachtungsweise zu kurz. Es ist ja nicht so, dass der seit jeher geltende vorübergehende Verlust der Beteiligungsrechte verheimer Ratsmitglieder keine Schlechterbehandlung dieser Ratsmitglieder wäre. Ebenso wenig ist es eine irgendwie wünschbare, dem faktischen Unterschied zwischen beispielsweise erkrankten und gesunden Volksvertreterinnen und -vertretern aktiv zuzuordnende Ungleichbehandlung. Vielmehr hat man den vorübergehenden Verlust der Beteiligungsrechte als faktisch unausweichliche Konsequenz des Konzepts einer Versammlung akzeptiert. Dasselbe gilt angesichts des in der Schweiz geltenden individualistischen Repräsentationsverständnisses⁴² auch für die Wählerinnen und Wähler, die durch die betreffenden Ratsmitglieder vertreten werden.

Das Interesse der Ratsmitglieder und ihrer Wählerschaft an der Ausübung der Beteiligungsrechte ist genau dasselbe wie bei uneingeschränkt einsatzfähigen Ratsmitgliedern. Was sich grundlegend gewandelt hat, sind die faktischen Möglichkeiten, unter Einsatz elektronischer Kommunikationsmittel eine direkte Beteiligung auf Distanz zu ermöglichen und damit eine rechtsgleiche(re) Behandlung zu erzielen. Das aber gilt völlig unabhängig davon, aus welchem Grund ein Ratsmitglied verhindert ist. Anders gesagt: Der bisher unangefochtene Ausschluss von kranken und verunfallten Ratsmitgliedern, die aber zu Hause oder an einem anderen Ort mitverhandeln könnten, ist dem Umstand geschuldet, dass ihre Beteiligung früher unmöglich war. Der Umgang mit diesen Ratsmitgliedern und ihren Wählerinnen und Wählern hat sich aber nicht an den technischen (Un-)Möglichkeiten der Vergangenheit, sondern am Stand der Technik zu messen.

Wir kommen daher zum Schluss, dass es verfassungsrechtlich nicht nur zulässig, sondern mit Blick auf die Rechtsgleichheit gar zu fordern ist, dass jedes am physischen Erscheinen gehinderte Ratsmitglied diejenigen Mittel für eine Beteiligung auf Distanz nutzen kann, die jeweils angeboten werden, unabhängig vom Grund der Verhinderung.

Diesbezügliche Einschränkungen, insbesondere auf diejenigen Ratsmitglieder, die aufgrund einer allgemeinen Notsituation verhindert sind, sind unseres Erachtens nur zulässig, wenn dies in einer Abwägung konfligierender Verfassungsnormen dazu dient, den Anwendungsbereich strikt auf das zur Bewältigung der allgemeinen Notlage Unabdingbare zu beschränken. In diesem Sinn könnte man die Beschränkung in der aktuell geltenden, befristeten Lösung⁴³ allenfalls als vertretbar bezeichnen, da diese Regelung bei Weitem keine gleichwertige Beteiligung wie im Präsenzbetrieb erlaubt und es somit mindestens vertretbar

⁴¹ Caroni/Graf (Fn. 4), Rz. 34

⁴² Von Wyss (Fn. 11), Ziff. 1 / S. 18; Caroni/Graf (Fn. 4), Rz. 46

⁴³ Art. 10a Abs. 1 ParlG: "Bis zum Ende der Herbstsession 2021 können Mitglieder des Nationalrates ihre Stimme in Abwesenheit abgeben, falls sie sich aufgrund behördlicher Weisungen wegen Covid-19 in Isolation oder Quarantäne begeben müssen."

sei, ihren Anwendungsbereich auf das absolute Minimum zu beschränken. Diese Argumentation wäre jedoch insofern nicht überzeugend, als die Beschränkung der Rechte auf die Stimmabgabe ihrerseits fragwürdig ist (dazu unten 2.4).

2.3 Mischbetrieb (Fragestellung Bst. b)

2.3.1 Im Grundsatz

Unabhängig davon, ob man den virtuellen Grundbetrieb als zulässig erachtet, ist ein Parlamentsbetrieb, in dem ein Teil der Ratsmitglieder vor Ort verhandelt und ein anderer Teil auf Distanz zugeschaltet ist, mit Blick auf die Rechtsgleichheit und die Verfassungsbestimmungen über die Bundesversammlung problematisch. Während wir den Einwand, Präsenz- und Distanzkommunikation sei eben nicht dasselbe, in Bezug auf die heute denkbare Gleichwertigkeit virtueller Versammlungen als unmassgeblich bezeichnen, müssen wir diese Unterschiedlichkeit in Bezug auf einen Mischbetrieb umso deutlicher unterstreichen. Die unbestrittenen faktischen Unterschiede können leicht zur Bildung einer Art Zweiklassengesellschaft führen, sei es zulasten der einen oder der anderen Gruppe oder auch im Sinn einer Bildung von Paralleluniversen.

Dabei droht eine rechtsungleiche Benachteiligung der einen Gruppe. So ist etwa denkbar, dass auf Distanz Beteiligte von informellen Absprachen faktisch ausgeschlossen bleiben, oder dass umgekehrt die vor Ort Verhandelnden informelle Absprachen verpassen, weil der Ratssaal erschwerte Voraussetzungen für die elektronisch gestützte Kommunikation bietet. Dabei geht es sowohl um die rechtsgleiche Behandlung der Ratsmitglieder selber als auch um diejenige ihrer Wählerschaft.

In jedem Fall äusserst kritisch zu beurteilen wäre jeder Anschein, dass es zur Bildung von Paralleluniversen kommt. Die Bundesverfassung sieht eine einzige Bundesversammlung vor, die aus zwei Räten besteht. Diesem Anspruch muss eine Lösung für Verhandlungen auf Distanz gerecht werden.

Im Ergebnis bedeutet dies unseres Erachtens, dass ein Mischbetrieb so weit als möglich zu vermeiden ist. Tolerieren kann man ihn am ehesten, wenn die Beteiligung auf Distanz eine Randerscheinung bleibt. In dieser Konstellation kann man die mögliche Benachteiligung Weniger in Kauf nehmen, um ihnen, so gut es eben geht, eine Beteiligung zu ermöglichen, die ihnen sonst ganz verwehrt bliebe. Gewinnt die Distanzbeteiligung jedoch ein zahlenmässig beträchtliches Gewicht, so ist zur Wahrung der Rechtsgleichheit und der Einheit der Bundesversammlung ganz auf Distanzbetrieb zu wechseln. Dabei ist nicht die eigentliche Distanz entscheidend, sondern dass alle Ratsmitglieder sich über elektronische Mittel beteiligen.

2.3.2 Quorum physisch Anwesender

Gelangt man zur Ansicht, der Mischbetrieb sei in der einen oder anderen Ausprägung zulässig, so ist die Frage zu klären, ob immer eine Mehrheit der Mitglieder jedes Rats (101 Nationalräte, 24 Ständeräte) physisch vor Ort sein muss.

Wir betrachten die Artikel 151 und 159 nicht isoliert, sondern erachten wie oben (1) ausgeführt die Räte als virtuell versammelt und ihre Mitglieder gleichermassen als virtuell anwesend, wenn ihre Beteiligung derjenigen unter physischer Anwesenheit in einer Gesamtbetrachtung gleichwertig ist. Somit sind in diesem Fall auch auf Distanz beteiligte Ratsmitglieder für das Erreichen des Quorums ohne Weiteres anzurechnen, und es ist nicht erforderlich, dass das Quorum alleine mit vor Ort anwesenden Ratsmitgliedern erreicht wird.

Lässt man hingegen aus einem der oben erörterten Gründe die Beteiligung auf Distanz nur als vermittelnde Lösung im Normkonflikt zwischen Verfassungsbestimmungen zu (s.o. 2.1), so sind pauschale Aussagen schwierig. Insbesondere bei einer Regelung, die wie die geltende, befristete Lösung weit von einer Gleichwertigkeit der Beteiligung auf Distanz entfernt ist, dient es zur Reduktion der damit verbundenen inneren Reibungen zwischen Verfassungsnormen, die physische Anwesenheit einer Mehrheit der Mitglieder jedes Rats zu verlangen. So kann sichergestellt werden, dass tatsächlich eine Mehrheit der Ratsmitglieder vollwertig auch an den Verhandlungen beteiligt ist. Das Quorum erfasst nämlich nicht nur die Beschlüsse, sondern auch die Beratungen.⁴⁴ Ist jedoch die Beteiligung auf Distanz einer Beteiligung vor Ort gleichwertig, so müssen für das Quorum alle an der Versammlung tatsächlich Teilnehmenden und nicht nur die vor Ort Anwesenden gezählt werden.

2.4 Volle Rechte oder nur Stimmabgabe (Fragestellung Bst. c)

Eine Beschränkung der Parlamentarierrechte der auf Distanz Beteiligten auf die blosse Stimmabgabe ist eine empfindliche Einschränkung, die höchstens in Frage kommen kann, wenn sie erforderlich ist, um grösseren Schaden zu vermeiden. Das gilt umso mehr, als die Gewährung der weiteren formalen Rechte die heutige Technik nicht vor grundsätzliche Hindernisse stellt (Voten, Einreichung von Anträgen, Vorstössen u.dgl.; s.o. 1.8).

Es wird die Auffassung vertreten, in der aktuell geltenden Notregelung für den Nationalrat⁴⁵ sei die Beschränkung auf die Stimmabgabe sogar geboten, weil damit eine noch gravierendere verfassungswidrige Ungleichbehandlung durch die zwar ebenfalls verfassungswidrige, aber weniger weitgehende Ungleichbehandlung gemildert werde.⁴⁶ Dieser Gedanke beruht auf der Annahme, die Beschränkung auf die Stimmabgabe sei heute zwingend erforderlich, um die Stimmabgabe überhaupt zu ermöglichen; diese Annahme halten wir aber für unzutreffend. Zuzugestehen ist, dass Voten auf Distanz wohl tatsächlich nicht in Bild und Ton in voller Qualität ermöglicht werden können, ohne dass zuerst besondere technische Einrichtungen insbesondere im Ratssaal angebracht werden. Doch warum nicht spätestens innert weniger Wochen mindestens der Einsatz der vorhandenen Lautsprecheranlagen mit provisorischen Mitteln ermöglicht werden kann, erschliesst sich uns auf konzeptioneller Ebene nicht. Umso weniger verstehen wir, warum es nicht möglich sein soll, innert nützlicher Frist geeignete Signatur- und Verschlüsselungszertifikate zu verteilen, mit denen Anträge und dergleichen unter Wahrung der Integrität und der Authentizität der Dokumente auf einem vertretbaren Sicherheitsniveau per E-Mail eingereicht werden könnten. Darüber, dass ein E-Mail tatsächlich beim Empfänger angekommen ist, kann man sich notfalls mit einem kurzen Telefonanruf versichern, oder der Empfänger kann manuell eine ebenfalls signierte Empfangsbestätigung zurückschicken.

Wir schliessen also eine Beschränkung der Rechte der auf Distanz Beteiligten im Rahmen einer Notlösung nicht generell aus, betrachten aber eine starke Beschränkung, wie die aktuell im Nationalrat geltende Beschränkung auf die Stimmabgabe, als unnötig eng und damit als verfassungswidrig, sobald sie länger als wenige Wochen in einer akuten Notsituation gilt.

2.5 Beschränkung auf dringliche Geschäfte (Fragestellung Bst. d)

Auch wenn man einen virtuellen Grundbetrieb als unzulässig betrachtet und daher nur in Abwägung widerstreitender Verfassungsregeln eine Notlösung zulässt, verlangt die Verfassung keine Beschränkung dieser Notlösung auf dringliche Geschäfte, denn sie sieht

⁴⁴ Art. 159 Abs. 1 BV: "Die Räte können gültig verhandeln, wenn ..."; vgl. etwa von Wyss (Fn. 3), Art. 159 Rz. 3.

⁴⁵ Art. 10a ParlG, siehe Fn. 34

⁴⁶ Caroni/Graf Ziff. 6.2, insb. Rz. 31

ein insgesamt handlungsfähiges Parlament vor. Je kürzer jedoch die Geltungsdauer der Notlösung und je provisorischer und unzulänglicher die praktische Umsetzung ist, umso eher lässt sich eine solche Beschränkung begründen. Über kurze Frist ist sie ohnehin unproblematisch, weil die Sitzungsplanung und die Traktandierung der Bundesversammlung selber obliegt. Je länger die Dauer jedoch wird, umso mehr steigt der verfassungsrechtliche Druck, auch ordentliche Geschäfte zu behandeln, um die Rolle der Bundesversammlung so wahrzunehmen, wie die Verfassung sie vorsieht.

Insbesondere bei einer vorsorglich für künftige Notsituationen erlassenen Regelung dürfte es schwierig sein, die Bedeutung einer Beschränkung auf dringliche Geschäfte schon heute zu beurteilen. Gleichzeitig steigt hier der Druck, mindestens ein Minimum an Vorkehrungen für die möglichst vollwertige Beteiligung auf Distanz zu treffen. Aus diesen Gründen ist die gesetzliche Beschränkung einer vorsorglich erlassenen Lösung auf dringliche Geschäfte nicht zu rechtfertigen. Die Möglichkeit, dannzumal im Rahmen der Geschäftsplanung die richtigen Prioritäten zu setzen, genügt.

3 Exkurs: Besondere Anforderungen bei Kommissionen und Delegationen

Vieles, was unter 1 und 2 zu den Beratungen im Plenum gesagt wurde, lässt sich auf die Arbeit der Kommissionen und Delegationen übertragen. Was wegfällt, sind die Anforderungen an die öffentliche Wahrnehmbarkeit und die identitätsstiftende Funktion (1.8.8). Umgekehrt sind unter Umständen sehr hohe Anforderungen an die Vertraulichkeit und deren technische und organisatorische Absicherung zu stellen. Beratungen in diesen Gremien können einen weitergehenden Schutzbedarf haben bis hin zu einer Stufe, auf der dennoch eine physische Anwesenheit angezeigt sein könnte (z.B. Finanzdelegation, Geschäftsprüfungsdelegation).

4 Exkurs: Explizite Regelung in der BV

Das vorliegende Gutachten zeigt, dass die verfassungsrechtlichen Fragen rund um Beratungen der Bundesversammlung auf Distanz mit verschiedenen Unsicherheiten befrachtet sind. Das könnte durchaus Anlass für eine explizite Klärung durch eine Verfassungsrevision sein. Wie oben gezeigt, erachten wir eine solche allerdings nicht als notwendig. Will der der Verfassungsgeber aber trotzdem absolute Klarheit schaffen, so könnte er den Auftrag an den Gesetzgeber richten, die Verhandlungs- und Beschlussfähigkeit der Bundesversammlung auch in Notlagen möglichst zu gewährleisten. Oder er könnte explizit auch für den Grundbetrieb Beratungen auf Distanz erlauben und die Anforderungen daran klären.

Freundliche Grüsse

Bundesamt für Justiz BJ

Digital signiert von Kuster Susanne
FD0XRT
2021-04-01 (mit Zeitstempel)
Susanne Kuster
Stellvertretende Direktorin

Sachbearbeitung: Christoph Bloch

Kopien:

- per E-Mail an den Bereich Digitale Transformation und IKT-Lenkung der Bundeskanzlei (Patrick.Thoenen@bk.admin.ch)
- intern: SAM, WYS, CHB, COS, SMA