

Seit 17. März 2020 ist die Handlungsfähigkeit von sämtlichen privaten und öffentlichen Organisatio- nen und Institutionen gesetzlich gewährleistet

Zum Anwendungsbereich von Art. 6a COVID-19-Verordnung 2

Andreas Binder / David Hofstetter / Janina Biland / Claudia Bollmann

26. März 2020

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Grundlage und Tragweite der COVID-19-Verordnung 2	4
3	Auslegung von Art. 6a COVID-19-Verordnung 2.....	6
3.1	Methode der Auslegung von Rechtsnormen.....	7
3.2	Art. 6a COVID-19 Verordnung 2.....	8
3.2.1	Sprachlich-grammatikalische Interpretation	8
3.2.2	Systematische Interpretation	10
3.2.3	Historische Interpretation.....	12
3.2.4	Teleologische Interpretation.....	14
3.2.5	Zwischenfazit	15
4	Schlussfolgerungen und konkrete Anwendungsbeispiele von Art. 6a COVID-19-Verordnung 2.....	17
4.1	Mitgliederversammlungen sämtlicher Gesellschaften des privaten und öffentlichen Rechts.....	17
4.2	Versammlungen der übrigen Organe sämtlicher Gesellschaften des privaten und öffentlichen Rechts	17
4.3	Versammlungen sämtlicher weiterer Organisationen und Interessensgemeinschaften des privaten und öffentlichen Rechts.....	18
4.4	Sämtliche Versammlungen der Legislativen auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene.....	18

Binder Rechtsanwälte KLG
Rechtsberatung und Notariat

Langhaus am Bahnhof
CH-5401 Baden
T +41 56 204 02 00
F +41 56 204 02 01

Niederlenzer Kirchweg 3
CH-5600 Lenzburg 1
T +41 62 888 40 80
F +41 62 888 40 81

mail@binderlegal.ch
www.binderlegal.ch

UID/MWST-Nr.:
CHE-110.507.809 MWST

Alle Anwältinnen und
Anwälte sind im Anwalts-
register eingetragen

Art. 6a COVID-19-Verordnung 2, welcher als eine der erleichternden Massnahmen in Form einer Ausnahmebestimmung zum Verbot eines Versammlungsverbot einen äusserst zentralen Aspekt der COVID-19-Verordnung 2 darstellt, ist auslegungsbedürftig.

Aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit zu ihrem Erlass finden sich in der COVID-19-Verordnung 2 uneinheitliche und untechnische Begrifflichkeiten, und es stellen sich Fragen hinsichtlich der Systematik. Mit Blick auf die ausserordentliche Lage und zwecks Erreichung der Zielsetzung der Bestimmung ist unseres Erachtens eine weite Auslegung von Art. 6a COVID-19-Verordnung 2 geboten. Mittels einer solchen weiten Auslegung der Norm gelangen wir zur Erkenntnis, dass insbesondere die folgenden Versammlungen, deren physische Durchführung aufgrund von Hygiene- und Distanzmassnahmen durch Art. 6 COVID-19-Verordnung 2 verboten wurde, unter Art. 6a COVID-19-Verordnung 2 zu subsumieren sind und folglich von dessen Erleichterungen profitieren können:

- Versammlungen *sämtlicher Gesellschaften des privaten und öffentlichen Rechts*, wie beispielsweise Generalversammlungen, Gesellschafterversammlungen und Vereinsversammlungen;
- Versammlungen der *übrigen Organe sämtlicher Gesellschaften des privaten und öffentlichen Rechts*, wie beispielsweise Verwaltungsratssitzungen, Vorstandssitzungen, Geschäftsführersitzungen;
- Versammlungen *sämtlicher weiterer Organisationen und Interessensgemeinschaften des privaten und öffentlichen Rechts*, wie beispielsweise Stockwerkeigentümerversammlungen, Gläubigerversammlungen, Versammlungen von Erbengemeinschaften und unselbständigen Anstalten.

Des Weiteren sind unseres Erachtens aus staatsrechtlichen Überlegungen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der politischen Entscheidungsgremien, auch *sämtliche Versammlungen der Legislativen auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene* von der Zielsetzung von Art. 6a COVID-19-Verordnung 2 erfasst und müssen folglich von dessen Erleichterungen profitieren können, obwohl die Erläuterungen des Bundesamtes für Gesundheit BAG zur COVID-19-Verordnung 2 sich dahingehend nicht äussern. Dies bedeutet insbesondere, dass die berechtigten Parlamentarier und Bürger ihre Rechte in elektronischer Form oder, soweit sachgerecht, auf schriftlichem Weg ausüben können.

1 Einleitung

- 1 Der Bundesrat hat am 13. März 2020 gestützt auf Art. 7 des Epidemiengesetzes vom 28. September 2012 (EpG; SR 818.101), welcher ihn zur Anordnung der notwendigen Massnahmen bei Vorliegen einer «ausserordentlichen Lage» ermächtigt, die «Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19)», kurz «COVID-19-Verordnung 2» genannt, erlassen. Bereits am 16. März 2020 musste der Bundesrat erste Anpassungen der Verordnung vornehmen. Der vorliegende Aufsatz bezieht sich auf die Fassung der COVID-19-Verordnung 2, Stand am 25. März 2020 (SR 818.101.24).
- 2 Um den Zweck der COVID-19-Verordnung 2, nämlich die Eindämmung der Verbreitung des Coronavirus in der Schweiz zum Schutz besonders gefährdeter Personen und zur Sicherstellung von ausreichender Kapazität zur Bewältigung der Epidemie, erreichen zu können (vgl. Art. 1 Abs. 2 COVID-19-Verordnung 2), hat der Bundesrat Massnahmen gegenüber der Bevölkerung, Organisationen und Institutionen sowie den Kantonen ergriffen (vgl. Art. 1 Abs. 1 COVID-19-Verordnung 2), welche Wirtschaft, Politik und Gesellschaft in ihrer Handlungsfreiheit massiv einschränken. Um dem Verhältnismässigkeitsprinzip trotz diesen einschneidenden Massnahmen gerecht werden zu können, hat der Bundesrat gleichzeitig erleichternde Massnahmen in Form von Ausnahmebestimmungen erlassen. Diese erleichternden Massnahmen stellen einen äusserst zentralen Aspekt der Verordnung dar, dienen sie doch dem Ziel, das Funktionieren von Wirtschaft, Politik und Gesellschaft trotz ausserordentlicher Lage weitgehend sicherzustellen.
- 3 Eine dieser Erleichterungen findet sich in Art. 6a COVID-19-Verordnung 2. Dieser regelt gemäss seiner Überschrift «Versammlungen von Gesellschaften» und sieht für deren Durchführung verschiedene organisatorische Erleichterungen vor, wie beispielsweise deren elektronische Anordnung, aber insbesondere auch Erleichterungen hinsichtlich der Ausübung der Rechte, indem er die Möglichkeit schafft, die Rechte ausschliesslich (i) auf schriftlichem Weg, (ii) in elektronischer Form oder (iii) durch einen unabhängigen Stimmrechtsberater auszuüben.
- 4 Art. 6a COVID-19-Verordnung 2 ist auslegungsbedürftig. Das Bedürfnis nach Klärung seines Anwendungsbereichs ist aufgrund der sich durch diese Bestimmung eröffnenden neuen Möglichkeiten gross. Im Rahmen des vorliegenden Aufsatzes werden wir nach einer generellen staatsrechtlichen Einordnung der

COVID-19-Verordnung 2 eine Auslegung des Art. 6a COVID-19-Verordnung 2 anhand der klassischen juristischen Auslegungselemente vornehmen, um dessen Anwendungsbereich zu erschliessen. Dabei gelangen wir zum Schluss, dass die COVID-19-Verordnung 2 des Bundesrates entgegen ihrem zu engen Wortlaut nicht nur praktikable Lösungen für Generalversammlungen von Publikumsge-
sellschaften, KMU und Vereinen bringt, sondern auch für Verwaltungsrats- und
Vorstandssitzungen, für Stockwerkeigentümerversammlungen sowie für Ver-
sammlungen jeglicher Art bei privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Orga-
nisationen. Und, das mag manche überraschen: auch für Gemeindeversammlun-
gen, Sitzungen von Kantonsparlamenten sowie Sessionen der eidgenössischen
Räte. Sämtliche Gesellschaften, Organisationen und Institutionen sind damit seit
dem 17. März 2020 wieder handlungsfähig – sofern sie digital à jour sind.

2 Grundlage und Tragweite der COVID-19-Verordnung 2

- 5 Art. 7 EpG, auf welchen sich die COVID-19-Verordnung 2 gemäss Ingress ab-
stützt, regelt gemäss seiner Überschrift die «Ausserordentliche Lage». Danach
kann der Bundesrat, wenn es eine ausserordentliche Lage erfordert, für das ganze
Land oder für einzelne Landesteile die notwendigen Massnahmen anordnen.
- 6 Gemäss der Botschaft des Bundesrates zur Revision des Epidemien-
gesetzes vom 3. Dezember 2010 ist die Bestimmung von Art. 7 EpG deklaratorischer Natur.
Art. 7 EpG wiederholt auf Gesetzesstufe die verfassungsmässige Kompetenz des
Bundesrates gemäss Art. 185 Abs. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen
Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).¹ An sich hätte der Bundes-
rat die COVID-19-Verordnung 2 damit auch gestützt auf Art. 185 Abs. 3 BV als
sog. «Notverordnung» erlassen können.² Nach Art. 185 Abs. 3 BV kann er Ver-
ordnungen (generell-abstrakt) oder Verfügungen (individuell-konkret) erlassen,

¹ BBl 2011 311, 365.

² Den Begriff Notverordnung und Notverfügung ablehnend BIAGGINI, Kommentar BV, 2. Aufl.,
Zürich 2017, Art. 185 N 9.

um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen. Solche Verordnungen (nicht aber Verfügungen) sind zu befristen.

- 7 Das Epidemien-gesetz sieht keine Bestimmungen zur Befristung der gestützt darauf erlassenen Verordnungen vor, so dass diesbezüglich die allgemeinen Regelungen zur Anwendung gelangen. Die BV spricht zwar in Art. 185 Abs. 3 BV davon, dass die gestützt auf diesen Artikel erlassenen Verordnungen zu befristen sind, nennt aber selbst keine solche Frist.³ Die Vorschrift zur Befristung der bundesrätlichen Notverordnungen findet sich seit dem 1. Mai 2011 in Art. 7d Abs. 2 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010). Eine vom Bundesrat erlassene Notverordnung tritt sechs Monate nach ihrem Inkrafttreten ausser Kraft, wenn der Bundesrat bis dahin der Bundesversammlung keinen Entwurf (i) einer gesetzlichen Grundlage für den Inhalt der Verordnung oder (ii) einer Verordnung der Bundesversammlung gemäss Art. 173 Abs. 1 lit. c BV unterbreitet, welche die Verordnung des Bundesrates ersetzt. Ebenfalls ausser Kraft tritt die Notverordnung des Bundesrates nach der Ablehnung des Entwurfs durch die Bundesversammlung oder wenn die gesetzliche Grundlage oder die sie ersetzende Verordnung der Bundesversammlung in Kraft tritt (Art. 7d Abs. 2 lit. b und c RVOG).
- 8 Unabhängig von der Regelung in Art. 7d Abs. 2 RVOG sind bundesrätliche Notverordnungen jedenfalls dann von ihm selbst ausser Kraft zu setzen, wenn die Notrechtslage, derentwegen er die Verordnung erlassen hat, wegfällt.⁴
- 9 Die Schlussbestimmung in Art. 12 COVID-19-Verordnung 2 hält in ihrem Abs. 3 die generellen Regelungen hinsichtlich Befristung von Notverordnungen explizit fest: Die Verordnung gelte unter dem Vorbehalt der nachfolgenden Bestimmungen so lange wie nötig, höchstens jedoch für die Dauer von 6 Monaten ab Inkrafttreten. Der Bundesrat hebe sie ganz oder teilweise auf, sobald die Massnahmen nicht mehr nötig seien. Die im 3. Abschnitt der COVID-19-Verordnung 2 gere-

³ SAXER, Art. 185 BV, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer et. al. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung – St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich 2014, N 91 (zit. SG-Komm-BV-Bearbeiter).

⁴ SG-Komm-BV-SAXER, Art. 185 N 93.

gelten Massnahmen gegenüber der Bevölkerung, Organisationen und Institutionen, welche Thema des vorliegenden Aufsatzes sind, werden gar bis zum 19. April 2020 befristet (vgl. Art. 12 Abs. 6 COVID-19-Verordnung 2), was zwecks Einhaltung des Verhältnismässigkeitsprinzips staatlichen Handelns aufgrund deren starken Eingriffs in die Handlungsfreiheit von Wirtschaft, Gesellschaft und Politik geboten ist. Zudem ist angesichts der aktuell höchst unsicheren Lage und der völligen Ungewissheit über deren weitere Entwicklung aus heutiger Sicht durchaus damit zu rechnen, dass die im 3. Abschnitt der COVID-19-Verordnung 2 geregelten Massnahmen gegenüber der Bevölkerung, Organisationen und Institutionen weit über den 19. April 2020 hinaus verlängert werden könnten. Gleichzeitig gilt es mit Blick auf Art. 6a COVID-19-Verordnung 2 zu beachten, dass die darin vorgesehenen Erleichterungen für die Ausübung der Rechte – unabhängig von einer allfälligen Verlängerung dieser Massnahmen – über den 19. April 2020 hinaus genutzt werden können, sofern sie gemäss Art. 6a Abs. 2 COVID-19-Verordnung 2 bis spätestens 19. April 2020 angeordnet werden. Sollte sich in den kommenden Wochen abzeichnen, dass der Bundesrat die in Art. 6a COVID-19-Verordnung 2 geregelten Massnahmen möglicherweise nicht verlängern wird, die Situation aber weiterhin die Einhaltung von strengen Hygiene- und Distanzmassnahmen erfordern, ist es möglich und wohl auch zu empfehlen, dass Versammlungen, die nach dem 19. April 2020 stattfinden sollen, vor diesem Zeitpunkt einberufen und in der Einberufung die Anordnungen gemäss Art. 6a Abs. 2 COVID-19-Verordnung getroffen werden.⁵

3 Auslegung von Art. 6a COVID-19-Verordnung 2

- 10 Art. 6a COVID-19-Verordnung 2 regelt gemäss seiner Überschrift «Versammlungen von Gesellschaften» und sieht für deren Durchführung verschiedene organisatorische Erleichterungen gegenüber dem geltenden Recht vor, welche die Durchführung von Versammlungen unter den massiven Erschwerungen aufgrund

⁵ Vgl. Bundesamt für Justiz, FAQ Coronavirus und Generalversammlungen, Stand 18.3.2020, S. 2, abrufbar unter: <https://www.bj.admin.ch/dam/data/ejpd/aktuell/news/2020/2020-03-06/faq-gv-d.pdf>.

der Vorgaben des Bundesamts für Gesundheit BAG betreffend Hygiene und sozialer Distanz erst ermöglichen.

- 11 Diese Bestimmung ist, wie bereits einleitend erwähnt, auslegungsbedürftig. Es gilt insbesondere zu klären, welche «Versammlungen» vom Anwendungsbereich von Art. 6a COVID-19-Verordnung 2 erfasst sind und folglich von dessen Erleichterungen profitieren können.

3.1 Methode der Auslegung von Rechtsnormen

- 12 Die Auslegung von Rechtsnormen hat zum Zweck, ihren Bedeutungsgehalt und ihre Tragweite zu erschliessen. Zu diesem Zweck hat die juristische Methodenlehre einen Auslegungskanon entwickelt, der als zentrale Bestandteile die vier klassischen Auslegungselemente i) sprachlich-grammatikalisches, ii) systematisches, iii) historisches und iv) teleologisches Element beinhaltet.⁶
- 13 Das Bundesgericht folgt im Rahmen seiner Rechtsanwendung diesem klassischen Auslegungskanon:

«Das Gesetz muss in erster Linie aus sich selbst heraus, das heisst nach Wortlaut, Sinn und Zweck und den ihm zugrunde liegenden Wertungen auf der Basis einer teleologischen Verständnismethode ausgelegt werden. Die Gesetzesauslegung hat sich vom Gedanken leiten zu lassen, dass nicht schon der Wortlaut die Norm darstellt, sondern erst das an Sachverhalten verstandene und konkretisierte Gesetz. Gefordert ist die sachlich richtige Entscheidung im normativen Gefüge, ausgerichtet auf ein befriedigendes Ergebnis der ratio legis. Der Auslegungsvorgang soll zu einem vernünftigen, praktikablen und befriedigenden Ergebnis führen, das dem Problemlösungsbedarf Rechnung trägt, ohne die Wertungsentscheidungen des geschichtlichen Normsetzers zu missachten. Dabei befolgt das Bundesgericht einen pragmatischen Methodenpluralismus und lehnt es namentlich ab, die einzelnen Auslegungselemente einer hierarchischen Ordnung zu unterstellen.»⁷

⁶ KRAMER, Juristische Methodenlehre, 6. Aufl., München/Wien/Bern 2019, S. 66.

⁷ BGE 141 II 262 E. 4.1, mit Hinweisen; vgl. ferner BGE 141 V 355 E. 3.2; 140 III 206 E. 3.5.4; 139 V 442 E. 4.1; 139 III 457 E. 4.4.

- 14 Bezüglich der Rangfolge der Auslegungselemente, sollten diese zu unterschiedlichen Ergebnissen hinsichtlich Bedeutungsgehalt der auszulegenden Bestimmung führen, gilt es somit den vom Bundesgericht entwickelten Methodenpluralismus zu beachten. Dieser geht jeweils vom Wortlaut der auszulegenden Bestimmung aus und sucht, soweit der Text nicht ganz klar ist und verschiedene Interpretationen möglich sind, nach der wahren Tragweite der Bestimmung, wobei alle Auslegungselemente zu berücksichtigen sind. Dabei kommt es gemäss Bundesgericht namentlich auf den Zweck der Regelung, die dem Text zugrunde liegenden Wertungen sowie auf den Sinnzusammenhang an, in dem die Bestimmung steht. Die Entstehungsgeschichte ist dabei nicht unmittelbar entscheidend, dient aber als Hilfsmittel, um den Sinn der Bestimmung zu erkennen.⁸ Sind mehrere Interpretationen denkbar, soll jene gewählt werden, welche die verfassungsrechtlichen Vorgaben am besten berücksichtigt.⁹

3.2 Art. 6a COVID-19 Verordnung 2

3.2.1 Sprachlich-grammatikalische Interpretation

- 15 Die sprachlich-grammatikalische Interpretation, welche sich mit dem Wortlaut der Norm auseinandersetzt, bildet den Ausgangspunkt jeder Auslegung.
- 16 Der Wortlaut von Art. 6a COVID-19-Verordnung 2 lautet:

Art. 6a Versammlungen von Gesellschaften

¹ Bei Versammlungen von Gesellschaften kann der Veranstalter ungeachtet der voraussichtlichen Anzahl Teilnehmerinnen und Teilnehmer und ohne Einhaltung der Einladungsfrist anordnen, dass die Teilnehmerinnen und Teilnehmer ihre Rechte ausschliesslich ausüben können:

- a. auf schriftlichem Weg oder in elektronischer Form; oder
- b. durch einen vom Veranstalter bezeichneten unabhängigen Stimmrechtvertreter.

⁸ Vgl. BGE 141 V 221 E. 5.2.1; 141 II 262 E. 4.1; 140 V 449 E. 4.2; 138 II 440 E. 13, je mit Hinweisen.

⁹ Vgl. BGE 141 II 262 E. 4.2; 137 II 164 E. 4.1; 136 II 149 E. 3.

² Der Veranstalter entscheidet während der Frist gemäss Artikel 12 Absatz 6. Die Anordnung muss spätestens vier Tage vor der Veranstaltung schriftlich mitgeteilt oder elektronisch veröffentlicht werden.

- 17 Die Marginalie von Art. 6a COVID-19-Verordnung 2 lautet «Versammlungen von Gesellschaften», und auch Abs. 1 spricht von Versammlungen von Gesellschaften. Aufgrund dieses Wortlauts scheint klar, dass Art. 6a COVID-19-Verordnung 2 Ausnahmebestimmungen für die Durchführung von Versammlungen der Gesellschaftsformen des privaten und öffentlichen Rechts enthält, wobei unter dem Begriff der Versammlung Generalversammlungen sowie die entsprechenden Mitgliederversammlungen der weiteren privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Gesellschaftsformen zu verstehen sind. Bereits die Subsumierung von Vereinsversammlungen unter Art. 6a COVID-19-Verordnung 2 lässt sich aus dem Wortlaut allein allerdings nicht ableiten: Vereine werden in der Rechtslehre wohl – und zu Recht – als Gesellschaften charakterisiert, das Gesetz (Art. 60 ff. ZGB) bezeichnet den Verein aber nirgends als «Gesellschaft».
- 18 Bei weiterer Betrachtung des Wortlauts der Bestimmung wird deutlich, dass dieser keineswegs so klar ist, wie der Begriff «Versammlungen von Gesellschaften» auf den ersten Blick erahnen lässt. So wird darin der Begriff «Veranstalter» verwendet, ein Wort, das sich im gesamten Gesellschaftsrecht (OR und ZGB) nirgends findet. Streng genommen ist der Veranstalter der Versammlung einer Gesellschaft die Gesellschaft selbst. Gemäss Erläuterungen des Bundesamtes für Gesundheit zu Art. 6a COVID-19-Verordnung 2 ist mit Veranstalter jedoch das «zuständige Organ» gemeint,¹⁰ im Klartext muss es sich dabei in aller Regel um das Exekutivorgan der Gesellschaft (Verwaltungsrat der AG, Geschäftsführer der GmbH etc.) handeln. Die Verwendung des untechnischen Begriffs «Veranstalter» ist ein Hinweis darauf, dass der Wortlaut der Bestimmung bewusst generisch gewählt wurde, um auf möglichst viele Sachverhalt Anwendung zu finden, was angesichts der ausserordentlichen Dringlichkeit der Inkraftsetzung der COVID-19-Verordnung 2 auch verständlich und sinnvoll erscheint.

¹⁰ Eidgenössisches Departement des Innern EDI, Bundesamt für Gesundheit BAG, Erläuterungen zur Verordnung 2 vom 13. März 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19-Verordnung 2), Fassung vom 20. März 2020, Stand 21. März 2020.

- 19 Dem Wortlaut von Art. 6a COVID-19-Verordnung 2 darf daher in dieser ausserordentlichen Lage zum vornherein nicht die gleiche Bedeutung zugemessen werden wie unter regulären Umständen, zumal auch unter regulären Umständen der Wortlaut stets – auch bei an sich klarer Begrifflichkeiten – den Ausgangs- und nicht zugleich den Endpunkt der Auslegung bildet.¹¹ So lässt sich beispielsweise aus dem Wortlaut einer Bestimmung ex definitione gerade nicht ableiten, ob diese restriktiv oder extensiv zu interpretieren ist; vielmehr ist man hierzu auf weitere Auslegungselemente angewiesen.¹²

3.2.2 Systematische Interpretation

- 20 Bei der systematischen Interpretation einer Rechtsnorm ist zwischen dem äusseren System des Rechts, also dem Aufbau und der Gliederung des Rechtssystems, und dem inneren System des Rechts, welches die getroffenen Wertentscheidungen beinhaltet, zu unterscheiden. Hintergrund der systematischen Interpretation ist der Anspruch, dass die Rechtsordnung soweit als möglich eine Einheit, also ein System möglichst kohärenter Wertentscheide, darstellen sollte.¹³
- 21 Sowohl das äussere als auch das innere System liefern vorliegend Hinweise auf den Anwendungsbereich von Art. 6a COVID-19-Verordnung 2, wobei es zu beachten gilt, dass das äussere System, welches unter anderem aus der Einordnung einer Bestimmung in Teile, Abteilungen, Titel und Abschnitte besteht, die innere Struktur möglichst transparent reflektieren sollte.¹⁴
- 22 Bezüglich des äusseren Systems ist von Bedeutung, dass Art. 6a COVID-19-Verordnung 2 dem 3. Abschnitt der COVID-19-Verordnung 2 zugeordnet ist. Der 3. Abschnitt trägt den Titel «Massnahmen gegenüber der Bevölkerung, Organisationen und Institutionen». Dies macht deutlich, dass Adressaten der in diesem Abschnitt enthaltenen Bestimmungen die Bevölkerung, die Organisationen und

¹¹ Auch die Frage, ob ein Wortlaut klar ist, ergibt sich erst durch dessen Auslegung (wie beispielsweise das in Rz. 17 erwähnte Beispiel betreffend Vereinsversammlung zeigt); vgl. KRAMER (Fn. 6), S. 94 ff.

¹² KRAMER (Fn. 6), S. 93 f.

¹³ KRAMER (Fn. 6), S. 99 ff.

¹⁴ KRAMER, (Fn. 6), S. 104 f.

die Institutionen sind. Bei allen diesen drei Begriffen handelt es sich um Oberbegriffe, denen verschiedenste Unterkategorien zugeordnet werden können. Im Hinblick auf Art. 6a COVID-19-Verordnung 2 sind insbesondere die Begriffe «Organisationen» und «Institutionen» von Interesse. Unter einer Organisation wird gemäss Duden unter anderem ein Zusammenschluss von Personen zur Durchsetzung bestimmter Interessen beziehungsweise Zielsetzungen o.Ä. verstanden. Als Institution gilt hingegen gemäss Duden jede gesellschaftliche, staatliche oder kirchliche Einrichtung, die dem Wohl oder Nutzen des Einzelnen oder der Allgemeinheit dient. Dies macht deutlich, dass die Marginalie von Art. 6a COVID-19-Verordnung 2, die lediglich die Versammlung von *Gesellschaften* nennt, aus einer äusseren systematischen Perspektive als zu eng gefasst scheint, und dass nebst den Gesellschaften durchaus auch andere Organisationen und Institutionen vom Anwendungsbereich der Bestimmung erfasst sein können. Dies gilt erst recht, wenn man berücksichtigt, dass der Begriff «Organisation» in den dem 3. Abschnitt der COVID-19-Verordnung 2 zugeordneten Artikeln 5-9 in dieser Sinnbedeutung nirgendwo (und somit insbesondere auch nicht in einem anderen Regelungsbereich) vorkommt und der Begriff «Institution» ein einziges Mal (in Art. 7 lit. b) im Wort «Ausbildungsinstitution» vorkommt, welche wiederum an zwei anderen Stellen (in Art. 5) als Ausbildungsstätten bezeichnet werden.

- 23 Hinsichtlich des inneren Systems von Art. 6a COVID-19-Verordnung 2 gilt es zu beachten, dass die meisten Gesellschaften nebst den Versammlungen ihrer Gesellschafter über weitere gesetzlich, statutarisch oder vertraglich geordnete Organe mit klar zugewiesenen und teilweise unübertragbaren Aufgaben verfügen, die für die Funktionsfähigkeit der Gesellschaften unerlässlich sind; als prominentestes Beispiel sei hier der Verwaltungsrat der Aktiengesellschaft mit seinen zentralen unübertragbaren Aufgaben gemäss Art. 716a OR genannt. Das Gesellschaftsrecht konzipiert die Gesellschaften als Gesamtsysteme, welche das Zusammenwirken verschiedener Gremien voraussetzen. Dies macht es erforderlich, dass stets *sämtliche* Organe einer Gesellschaft funktionsfähig sind. Der Begriff der Versammlungen in Art. 6a COVID-19-Verordnung 2 muss folglich aufgrund der inneren Systematik des Rechts in einem weiten und untechnischen Sinn verstanden werden und nebst den bereits von Gesetzes wegen als «Versammlung» bezeichneten Treffen auch die Treffen sämtlicher übrigen Organe der Gesellschaften erfassen. Die Privilegierung eines einzigen Organs der Gesellschaften

lässt sich systematisch nicht rechtfertigen und wäre letztlich sinnlos: Eine Gesellschaft ist nur dann handlungsfähig, wenn alle Organe handlungsfähig sind.

3.2.3 Historische Interpretation

- 24 Die historische Interpretation setzt sich anhand der Materialien¹⁵ mit der Entstehungsgeschichte einer Bestimmung auseinander. Diese geben häufig Hinweise darauf, wie eine bestimmte Rechtsnorm vom historischen Gesetz- oder Verordnungsgeber verstanden worden ist. Das historische Auslegungselement ist namentlich von Bedeutung, solange eine Rechtsnorm noch jung ist und sich dazu keine Lehre und Rechtsprechung herausgebildet hat.¹⁶ Die historische Auslegung liefert wichtige Hinweise für die teleologische Interpretation einer Norm. Vorliegend sind die Materialien zu Art. 6a COVID-19-Verordnung 2 aufgrund von dessen Natur als Notrecht naturgemäss äusserst limitiert.
- 25 Diese Materialien, darunter die Aussagen des Bundesrates im Rahmen seiner Medienkonferenzen und in seinen Medienmitteilungen im Zusammenhang mit dem Erlass der COVID-19-Verordnung 2 machen deutlich, dass es von Beginn an die Absicht des Bundesrates war, die wirtschaftlichen Konsequenzen der zwecks Bekämpfung der COVID-19-Epidemie erlassenen weitreichenden Verbote in Art. 5 und 6 COVID-19-Verordnung 2 möglichst abzufedern und das Funktionieren von Wirtschaft, Politik und Gesellschaft soweit als möglich auch in dieser ausserordentlichen Situation zu sichern.¹⁷ Obwohl die Regelungen in Art. 6a COVID-19-

¹⁵ Botschaften des Bundesrates zum Gesetzesentwürfen, parlamentarische Beratungen, Vorentwürfe, Vernehmlassungsergebnisse, Erläuterungen zu Verordnungen etc.

¹⁶ BGE 141 II 262 E. 4.2; 141 V 355 E. 3.2; 140 III 206 E. 3.5.4; 139 V 442 E. 4.1; 139 III 457 E. 4.4.

¹⁷ Medienkonferenz Bundesrat «Coronavirus (COVID-19): Aktueller Stand und Entscheide» vom 16.03.2020, abrufbar unter <https://www.youtube.com/watch?v=fnuTzODXLvw&list=PLEn-HzNShzOwbxmvpk7ajVhE3m1mO6h6p9&index=3&t=0s>; Medienmitteilung «Bundesrat verschärft Massnahmen gegen das Coronavirus zum Schutz der Gesundheit und unterstützt betroffene Branchen» vom 13.3.2020, abrufbar unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-78437.html>; Medienmitteilung «Coronavirus: Massnahmepaket zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen» vom 20.3.2020, abrufbar unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-78515.html>; Offener Brief von Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga vom 21.3.2020,

Verordnung 2, im Gegensatz zu den finanziellen Massnahmepaketen des Bundes, vom Bundesrat nicht explizit unter diesem Gesichtspunkt thematisiert wurden, tragen diese selbstverständlich ebenfalls massgeblich zur Abfederung der wirtschaftlichen Konsequenzen der Krise bei. Nicht bloss bei den kotierten Aktiengesellschaften, bei denen bereits das Nichtstattfinden der Generalversammlungen und die damit verbundenen fehlenden Beschlüssen hinsichtlich Dividendenausüttungen zu weiteren negativen Auswirkungen auf den Finanzmarkt führen dürfte, sondern auch bei den übrigen Gesellschaften und den weiteren Organisationen ist mit beachtlicher Wertvernichtung und Vertrauensverlust zu rechnen, wenn deren Entscheidungsgremien in dieser ausserordentlichen Lage, die sämtliche Branchen mit grossen Herausforderungen konfrontiert und das schnelle Fällen von Entscheidungen elementar für den Fortbestand der Gesellschaften und Organisationen ist, aufgrund von Hygiene- und Distanzmassnahmen faktisch handlungsunfähig werden.

- 26 Beim Verfassen der Erläuterungen zu Art. 6a COVID-19-Verordnung 2, denen aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit bei ihrer Erstellung kein allzu grosses Gewicht zugemessen werden darf, standen die Gesellschaften im Allgemeinen und die Aktiengesellschaften im Besonderen klarerweise im Vordergrund. Dies ist auch daraus ersichtlich, dass im Vorfeld des Erlasses der Verordnung eine öffentliche Debatte stattfand, ob und wie grosse Publikumsgesellschaften angesichts der durch die Corona-Krise erlassenen Restriktionen ihre teilweise bereits anberaumten Generalversammlungen durchführen können. Dies erklärt, weshalb in den Erläuterungen von «juristischen Personen», «GV's» und «Unternehmen» die Rede ist.¹⁸ Gleichzeitig zeigen die Erläuterungen zu Art. 6a COVID-19-Verordnung 2 aber auch, dass der Verordnungsgeber mit dieser Bestimmung den Betroffenen von den einschlägigen gesetzlichen Vorgaben abweichende Mittel in die Hand geben wollte, «damit die Teilnehmerinnen und Teilnehmer ihre Rechte unter Einhaltung der Vorgaben des BAG betreffend Hygiene und sozialer Distanz abhalten können».¹⁹

abrufbar unter: <https://www.srf.ch/news/schweiz/bundespraesidentin-sommaruga-wir-liebe-mitbuergerinnen-und-mitbuerger-haben-es-in-der-hand>.

¹⁸ Eidgenössisches Departement des Innern EDI, Bundesamt für Gesundheit BAG (Fn. 10), S. 7.

¹⁹ Eidgenössisches Departement des Innern EDI, Bundesamt für Gesundheit BAG (Fn. 10), S. 7.

- 27 Die Versprechen des Bundesrates hinsichtlich weitgehender erleichternder und unterstützender Massnahmen zur Abfederung der wirtschaftlichen Konsequenzen im Rahmen der Medienkonferenzen und Medienmitteilungen²⁰ machen deutlich, dass die äusserst knappen schriftlichen Erläuterungen zu Art. 6a COVID-19-Verordnung 2 zu eng gefasst sind und eine Beschränkung des Anwendungsbereichs von Art. 6a COVID-19-Verordnung 2 auf die von Gesetzes wegen als Versammlung bezeichneten Treffen von «Gesellschaften» mit Blick auf die Entstehungsgeschichte der Norm nicht gerechtfertigt wäre. Vielmehr muss der Anwendungsbereich der Bestimmung, zwecks korrigierender Interpretation des zu eng gefassten und ungenauen Wortlautes,²¹ weit ausgelegt werden, um dem wahren Willen des Bundesrates, welcher sich gestützt auf die vorhandenen Materialien nachweisen lässt, gerecht zu werden.

3.2.4 Teleologische Interpretation

- 28 Die teleologische Interpretation fragt nach dem (rechtspolitischen) Zweck, welcher einer Bestimmung zugrunde liegt, nach der sog. *ratio legis*.²² Dabei erschliesst sich der Zweck einer Regelung aus ihrem Wortlaut, aus dem systematischen Zusammenhang, in dem sie steht und aus den Gesetzgebungsarbeiten, aus denen sie hervorgegangen ist.²³
- 29 Art. 1 Abs. 2 COVID-19-Verordnung 2 als Zweckbestimmung macht, ganz generell gesagt, den Gesundheitsschutz der Bevölkerung zum Zweck des Erlasses. Indirekt erfüllt selbstverständlich auch Art. 6a COVID-19-Verordnung 2 diesen Zweck, indem er den von seinem Anwendungsbereich Erfassten Alternativen für physische Versammlungen von Personen bietet, welche aufgrund von Hygiene- und Distanzmassnahmen aus Gründen des Gesundheitsschutzes nicht mehr

²⁰ Vgl. Rz. 25.

²¹ Eine solche korrigierende Interpretation, sog. Interpretation contra verba legis, ist immer dann gerechtfertigt, wenn sich der wahre Wille des Gesetzgebers klar erweisen lässt und auch im Augenblick der Rechtsanwendung noch überzeugend erscheint; KRAMER (Fn. 6), S.166 f.

²² Angesichts der Neuheit der Norm muss vorliegend, gleich wie bei der historischen Auslegung, nicht zwischen subjektiv-teleologischer (Zweck gemäss historischem Gesetzgeber) und objektiv-teleologischer (geltungszeitlicher) Auslegung unterschieden werden.

²³ MAHLMANN, Einführung in die Rechtswissenschaft, E-Skript, Zürich 2020, Ziff. 8.1.

durchgeführt werden dürfen oder sollten. Zusätzlich dazu verfolgt Art. 6a COVID-19-Verordnung 2 aber auch ganz direkt den soeben aufgezeigten Zweck, die einschränkenden Massnahmen des Gesundheitsschutzes bestmöglich abzufedern.²⁴

- 30 Dieses bedeutsame und übergeordnete Ziel, das mittels Art. 6a COVID-19-Verordnung 2 in dieser ausserordentlichen Lage verfolgt wird, macht deutlich, dass die Bestimmung extensiv zu interpretieren ist,²⁵ würde man ansonsten doch Gefahr laufen, dass die Bestimmung weitherum ins Leere läuft. Konkret bedeutet dies, dass nicht nur die Versammlungen der Organe der Gesellschaften im klassischen Sinn vom Zweck dieser Norm erfasst sind, sondern auch sämtlicher anderer Organisationen und Institutionen, sehen sich diese doch aktuell mit denselben Einschränkungen und daraus folgenden Problematiken hinsichtlich ihrer Versammlungen konfrontiert wie die Gesellschaften im klassischen Sinn. Der Zweck von Art. 6a COVID-19-Verordnung 2 lässt die Bevorzugung gewisser Personenvereinigungen gegenüber anderen klarerweise nicht zu. Eine Ungleichbehandlung der Vielfalt von Gesellschaften, Organisationen und Institutionen ist durch nichts gerechtfertigt.

3.2.5 Zwischenfazit

- 31 Aufgrund des unklaren²⁶ und untechnischen²⁷ Wortlauts von Art. 6a COVID-19-Verordnung 2, insbesondere aber mit Blick auf die Ergebnisse der Auslegung der Bestimmung mittels der weiteren drei Auslegungselemente, muss die Auslegung von Art. 6a COVID-19-Verordnung 2 über dessen Wortlaut hinausgehen und extensiv erfolgen. Nur so ist es vorliegend möglich, das vom Bundesgericht als Ziel sämtlicher Auslegungen geforderte vernünftige, praktikable und befriedigende

²⁴ Vgl. Rz. 25.

²⁵ Vgl. KRAMER (Fn. 6), S. 177.

²⁶ Vgl. Rz. 17.

²⁷ Vgl. Rz. 18.

Ergebnis, das dem Problemlösungsbedarf Rechnung trägt, ohne die Wertungsentscheidungen des Normsetzers zu missachten,²⁸ zu erreichen.

- 32 Die Verwirklichung des Zwecks von Art. 6a COVID-19-Verordnung 2, welcher aufgrund der Einzigartigkeit der aktuellen Lage und der zeitlichen Dringlichkeit im Vordergrund seiner Auslegung stehen muss, nämlich das Funktionieren von Wirtschaft und Gesellschaft trotz ausserordentlicher Lage soweit als möglich sicherzustellen, lässt sich nur mittels extensiver Auslegung sicherstellen. Des Weiteren drängt sich eine extensive Auslegung von Art. 6a COVID-19-Verordnung 2 auch aufgrund der vom Bundesgericht in ständiger Rechtsprechung geforderten verfassungskonformen Auslegung von Bestimmungen auf.²⁹ Eine Ungleichbehandlung der Vielfalt von Gesellschaften, Organisationen und Institutionen hinsichtlich der in Art. 6a COVID-19-Verordnung 2 vorgesehenen Erleichterungen zwecks Abfederung der übrigen vom Bundesrat erlassenen, stark einschränkenden Massnahmen, welche die Folge einer restriktiven und stark am Wortlaut orientierten Auslegung der Bestimmung wäre, würde vor dem Gleichheitsgebot von Art. 8 BV nicht Stand halten.³⁰ Zudem gilt es zu beachten, dass es sich bei Art. 6a COVID-19-Verordnung 2 um eine «Kann-Bestimmung» handelt. Die Veranstalter von Versammlungen sind in ihrer Entscheidung frei, ob sie von den organisatorischen Erleichterungen Gebrauch machen wollen und welche der möglichen Formen der Rechtsausübung gegebenenfalls technisch möglich, sachgerecht und funktional angebracht ist.
- 33 Zu welchen Schlussfolgerungen man mittels einer extensiven Auslegung von Art. 6a COVID-19-Verordnung 2 gelangt, wird im nachfolgenden Kapitel näher beleuchtet.

²⁸ Vgl. Rz. 13.

²⁹ Vgl. Rz. 14.

³⁰ M.w.H. zum persönlichen Anwendungsbereich und Regelungsinhalt des Gleichheitsgebots von Art. 8 BV KIENER/KÄLIN, Grundrechte, 2. Aufl., Bern 2013, S. 414.

4 Schlussfolgerungen und konkrete Anwendungsbeispiele von Art. 6a COVID-19-Verordnung 2

4.1 Mitgliederversammlungen sämtlicher Gesellschaften des privaten und öffentlichen Rechts

- ³⁴ Die Auslegung der Bestimmung ergibt, dass sämtliche Mitgliederversammlungen von sämtlichen Gesellschaftsformen des privaten und des öffentlichen Rechts, wie etwa Generalversammlungen, Gesellschafterversammlungen und Vereinsversammlungen, von Art. 6a COVID-19-Verordnung 2 zweifellos erfasst sind und von dessen Erleichterungen profitieren können.³¹

4.2 Versammlungen der übrigen Organe sämtlicher Gesellschaften des privaten und öffentlichen Rechts

- ³⁵ Aus systematischen Überlegungen und folglich zwecks Einheit des Rechtssystems, welches die Gesellschaften als Gesamtsysteme verschiedener Gremien konstituiert,³² sowie zwecks Erreichung des mit Art. 6a COVID-19-Verordnung 2 verfolgten Ziels der weitestgehenden Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Wirtschaft trotz ausserordentlicher Lage müssen auch die Versammlungen der übrigen Organe der Gesellschaften des privaten und öffentlichen Rechts in dessen Anwendungsbereich fallen und von dessen Erleichterungen der Sitzungsorganisation und Beschlussfassung profitieren können. Eine Gesellschaft ist nur dann handlungsfähig, wenn alle ihre Organe handlungsfähig sind und Beschlüsse fassen können. Zudem sind es typischerweise nicht die vom Gesetz als Versammlungen bezeichneten Organe, sondern vielmehr deren Exekutivorgane,³³ die das in der aktuellen Krise elementare schnelle Reagieren auf Ver-

³¹ Vgl. Rz. 17.

³² Vgl. Rz. 23.

³³ Wie beispielsweise der Verwaltungsrat einer Aktiengesellschaft, der Vorstand eines Vereins oder die Geschäftsführer einer GmbH.

änderungen der Umstände sicherstellen können. Deren Sitzungen, welche aufgrund der Hygiene- und Distanzmassnahmen nicht mehr physisch abgehalten werden dürfen, müssen folglich in all jenen Fällen mittels der von Art. 6a COVID-19-Verordnung 2 vorgesehenen Formen stattfinden können, in denen dies nicht bereits aufgrund gesetzlicher, statutarischer oder reglementarischer Regelungen möglich ist.

4.3 Versammlungen sämtlicher weiterer Organisationen und Interessensgemeinschaften des privaten und öffentlichen Rechts

- 36 Nebst den Versammlungen der Gesellschaften des privaten und öffentlichen Rechts kennt das Gesetz weitere Organisationen des Privatrechts und des öffentlichen Rechts, wie beispielsweise die Stockwerkeigentümerschaften (vgl. Art. 712a ff. ZGB), die Gläubigergemeinschaften im Konkurs (vgl. Art. 235 ff. SchKG), die Erbgemeinschaften (vgl. Art. 602 ZGB) sowie die unselbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten, deren Zweckerfüllung ebenfalls das Abhalten von Versammlungen und das Fassen von Beschlüssen voraussetzt. Da diese Organisationen und deren Versammlungen, genauso wie die Versammlungen der Gesellschaften des privaten und öffentlichen Rechts, gesetzlich verankert sind, müssen diese bereits aufgrund von Gleichheitsüberlegungen, insbesondere aber zwecks Zielerreichung von Art. 6a COVID-19-Verordnung 2 und Wahrung der äusseren Systematik der COVID-19-Verordnung 2, ebenfalls in den Anwendungsbereich der Bestimmung fallen und von deren organisatorischen Erleichterungen für ihre Versammlungen profitieren können.

4.4 Sämtliche Versammlungen der Legislativen auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene

- 37 Überlegungen hinsichtlich der äusseren Systematik und der Teleologie der COVID-19-Verordnung 2 legen nahe, dass nebst sämtlichen Organen sämtlicher Gesellschaften des öffentlichen und privaten Rechts sowie sämtlichen weiteren Organisationen und Interessensgemeinschaften des öffentlichen und privaten Rechts auch die Legislativen auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler

Ebene, welche unter den Begriff der Institutionen zu subsumieren sind,³⁴ vom Anwendungsbereich von Art. 6a COVID-19-Verordnung 2 erfasst sein und für ihre Versammlungen von dessen Erleichterungen profitieren können müssen, obwohl die Erläuterungen zur Verordnung diese nicht erwähnen. Da die Legislativen auf allen staatlichen Ebenen wichtige Aufgaben im Gesamtgefüge von Wirtschaft, Gesellschaft und Politik³⁵ wahrnehmen, müssen sie genauso wie die Gesellschaften und übrigen Organisationen in dieser ausserordentlichen Lage funktionsfähig bleiben, damit der von Art. 6a COVID-19-Verordnung 2 angestrebte Zweck erreicht werden kann. Um dies gewährleisten zu können, sind die Legislativen auf die alternativen Versammlungsformen gemäss Art. 6a Abs. 1 COVID-19-Verordnung 2 angewiesen.

- 38 Diese Schlussfolgerung hinsichtlich Subsumption der Legislativen unter den Anwendungsbereich von Art. 6a COVID-Verordnung 2 ergibt sich mit Blick auf den aktuellen Krisenfall und das in diesem Zusammenhang vom Bundesrat erlassene Notrecht zumindest auf eidgenössischer Ebene zudem aus staatspolitischen Überlegungen. So weist die Bundesverfassung die Notverordnungs Kompetenzen nicht allein dem Bundesrat zu, sondern statuiert in Art. 173 Abs. 1 lit. c BV eine parallele Kompetenz zugunsten der Bundesversammlung. Danach kann auch die Bundesversammlung, wenn ausserordentliche Umstände es erfordern, zur Erfüllung der Aufgaben nach den Buchstaben a (Massnahmen zur Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz) und b (Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit) «Verordnungen oder einfache Bundesbeschlüsse» erlassen. Die Kompetenzen der Bundesversammlung sind dabei als «konkurrierend» im Verhältnis zu den dem Bundesrat zukommenden Kompetenzen zu verstehen.³⁶ Aufgrund der der Bundesversammlung gestützt auf

³⁴ Vgl. Rz. 22 und 28 ff.; hinsichtlich der Bundesversammlung als Institution vgl. SG-Komm-BV-VON WYSS, Art. 162 N 8; CARONI, Die «Symbiose» von Parlamentariern und Lobbyisten: kritische Gedanken (und ein Vorschlag), LeGes 2013/3, S. 583.

³⁵ Vgl. zu diesem Gesamtgefüge und insbesondere zum massgeblichen Einfluss von sogenannten intermediären Gewalten, also Organisationen aus Wirtschaft und Gesellschaft, die eine vermittelnde Position zwischen Individuum und Staat innehaben, sowie zur Angewiesenheit der Parlamente auf die Zivilgesellschaft zwecks Kontrolle über die Macht im öffentlichen Raums SG-Komm-BV-MASTRONARDI, Vorbemerkungen Art. 148-173 N 30 f.

³⁶ TRÜMLER, Notrecht, Eine Taxonomie der Manifestationen und eine Analyse des intrakonstitutionellen Notrechts de lege lata und de lege ferenda, Zürich 2012, N 204.

Art. 148 Abs. 1 BV zukommenden übergeordneten Stellung geht die herrschende Lehre und Praxis vom Vorrang der parlamentarischen Massnahmen aus, wobei diese Vorrangregelung nur dann zur Anwendung gelangt, wenn sowohl die Bundesversammlung als auch der Bundesrat von ihren Kompetenzen Gebrauch machen.³⁷

- 39 Die Lehre geht basierend auf den in diesem Sachbereich zwischen Bundesversammlung und Bundesrat bestehenden konkurrierenden Kompetenzen davon aus, dass der Bundesversammlung ein Modifikations- und Annullationsrecht sowie ein Weisungsrecht gegenüber dem Bundesrat zukommt, was bedeutet, dass sie dessen Massnahmen übernehmen oder durch eigene ersetzen kann.³⁸
- 40 Obwohl in der Lehre dafür plädiert wird, dass die Bundesversammlung von ihrem Annullations- und Modifikationsrecht zurückhaltend Gebrauch machen soll, weil mit dem Zwang zur Befristung der bundesrätlichen Notverordnungen die Gefahr eines Missbrauchs der Kompetenz des Bundesrates reduziert werde³⁹ und der Bundesrat denn auch als jederzeit handlungsfähige Exekutivbehörde zur Ergreifung notrechtlicher Instrumente regelmässig besser geeignet ist als die Bundesversammlung⁴⁰ – was sich aktuell besonders deutlich darin zeigt, dass die Bundesversammlung aufgrund der Hygiene- und Distanzmassnahmen ihre Session selbständig abgebrochen hat –, ist es aus staatsrechtlicher Sicht aufgrund der konkurrierenden Kompetenzen der beiden Gewalten und insbesondere auch aufgrund der Befristung der COVID-19-Verordnung 2 auf sechs Monate (vgl. Art. 12 Abs. 3 COVID-19-Verordnung 2) umso dringlicher, dass die Bundesversammlung wieder handlungs- und beschlussfähig wird.

³⁷ TRÜMLER (Fn. 36), N 204.

³⁸ MERKER/CONRADIN, Art. 173 BV, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), Bundesverfassung – Basler Kommentar, Basel 2015, N 62 (zit. BSK BV-Bearbeiter), SG-Komm-BV-SAXER, Art. 173 N 7. Festzuhalten ist immerhin, dass die Bundesversammlung soweit ersichtlich noch nie von ihrem Recht zur Modifikation oder Annullation einer bundesrätlichen Notverordnung Gebrauch gemacht hat; TRÜMLER (Fn. 36), N 299.

³⁹ SG-Komm-BV-SAXER, Art. 185 N 63.

⁴⁰ SG-Komm-BV-SAXER, Art. 185 N 64; TRÜMLER (Fn. 36), N 280.

- 41 Um diese Handlungs- und Beschlussfähigkeit der politischen Entscheidungsgremien nicht bloss auf eidgenössischer, sondern auch auf kantonaler und kommunaler Ebene sicherzustellen, drängt sich unseres Erachtens somit sowohl aus systematischen als auch aus teleologischen Überlegungen zwecks Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Gesamtsystems Wirtschaft-Gesellschaft-Politik die Erfassung sämtlicher dieser Versammlungen durch den Anwendungsbereich von Art. 6a COVID-19-Verordnung 2 auf. Diese können folglich von dessen Erleichterungen profitieren und ihre Versammlungen dank alternativer Formen der Rechtsausübung durch die Berechtigten weiterhin abhalten.
- 42 Hinsichtlich der Form der Ausübung der Rechte gilt es zu beachten, dass die Ausübung mittels einem unabhängigen Stimmrechtsvertreter, wie sie in Art. 6a Abs. 1 lit. b COVID-19-Verordnung 2 vorgesehen ist, für Versammlungen der Legislativen offensichtlich nicht in Frage kommt. Folglich müssen die alternativen Formen der Rechtsausübung gemäss Art. 6a COVID-19-Verordnung 2 im Hinblick auf die Versammlungen der Legislative mittels teleologischer Reduktion auf den Anwendungsbereich reduziert werden, welcher der ratio legis entspricht,⁴¹ also hauptsächlich auf die Rechtsausübung in elektronischer Form, sowie soweit im Einzelfall sachgerecht allenfalls ergänzt oder ausschliesslich⁴² durch Beschlussfassungen auf schriftlichem Weg (vgl. Art. 6a Abs. 1 lit. a COVID-19-Verordnung 2). Dabei dürften zwecks Gewährleistung der Öffentlichkeit der Debatten und Beschlussfassungen der Legislativen (vgl. für die eidgenössische Ebene Art. 158 BV) aus Gründen der Praktikabilität sowie insbesondere zwecks Sicherstellung der persönlichen Ausübung der Rechte Versammlungen in Form von Videokonferenzen klar im Vordergrund stehen.
- 43 Die Erfassung sämtlicher Versammlungen der Legislativen auf allen staatlichen Ebenen durch den Anwendungsbereich von Art. 6a COVID-19-Verordnung 2 ist schliesslich auch verfassungsrechtlich zulässig, da die Bundesverfassung keinerlei Regelungen enthält, welche zwingend eine physische Abhaltung der Ver-

⁴¹ KRAMER (Fn. 6), S. 251 f.

⁴² Die ausschliesslich schriftliche Beschlussfassung dürfte unseres Erachtens einzig auf kommunaler Ebene sachgerecht sein (Urnenabstimmung), da sowohl auf eidgenössischer als auch auf kantonaler Ebene in der Regel eine Beratung der Legislative deren Beschlussfassung vorhergehen muss.

sammlungen der Räte der Bundesversammlung vorschreiben würden. Der Versammlungsort der Bundesversammlung, welcher grundsätzlich an deren Sitz in Bern liegt, wird erst auf Gesetzesstufe (Art. 33 ParlG) normiert, die Bundesverfassung äusserst sich diesbezüglich nicht. Da Notrecht des Bundesrates allfälligen widersprechenden Regelungen auf Gesetzesstufe vorgeht,⁴³ schliesst die Tatsache, dass bei der elektronischen Durchführung der Versammlungen kein einheitlicher Versammlungsort am Sitz der Bundesversammlung gegeben ist, sondern die Parlamentarier sich von unterschiedlichsten Orten zur Sitzung zuschalten, eine solche Form der Durchführung unseres Erachtens nicht aus.

- 44 Auch die in Art. 159 Abs. 1 BV geregelte Anforderung an die Verhandlungsfähigkeit der beiden Räte der Bundesversammlung, nämlich die Anwesenheit der Mehrheit ihrer Mitglieder während Beratung und Beschlussfassung⁴⁴ sowie die hinter dieser Norm stehende ratio der Sicherung einer minimalen Legitimität der Verhandlungen⁴⁵ kann mittels Videokonferenz erfüllt werden. Für die Wahrung der Legitimität in einer ausserordentlichen Lage wie der vorliegenden lässt die Verfassung unseres Erachtens Raum für die Ansicht, dass sich die Parlamentarier nicht physisch vor Ort in Bern treffen. Von einer *physischen* Anwesenheit im Ratssaal ist denn auch weder in der Verfassungsbestimmung selbst noch in der zugehörigen Botschaft des Bundesrates die Rede.⁴⁶ Mittels der direkt übertragenen Bilder im Rahmen der Videokonferenz lässt sich jederzeit problemlos feststellen, welche Parlamentarier an Beratung und Beschlussfassung teilnehmen, wodurch auch die Sicherstellung der Verhandlungs- und Beschlussfähigkeit der Räte jederzeit nachvollziehbar möglich ist.
- 45 Dies bedeutet somit, dass die Debatten und Beschlussfassungen der Parlamentarier und Bürger der Legislativen auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene trotz Verunmöglichung von physischen Versammlungen aufgrund der Hygiene- und Distanzmassnahmen weiterhin durchgeführt werden können, in-

⁴³ BSK-BV KÜNZLI, Art. 185 N 42; SG-Komm-BV-SAXER, Art. 185 N 103.

⁴⁴ BSK BV-THURNHERR, Art. 159 N 5.

⁴⁵ BSK BV-THURNHERR, Art. 159 N 4.

⁴⁶ Vgl. BBl 1997 I 385.

dem die berechtigten Personen ihre Rechte in elektronischer Form, allenfalls ergänzt durch Beschlussfassungen auf schriftlichem Weg, oder ausschliesslich auf schriftlichem Weg ausüben.