



An den Grossen Rat

21.5682.01

Ratsbüro

Basel, 18. Oktober 2021

Beschluss des Ratsbüros vom 18. Oktober 2021

Bericht des Ratsbüros

zur

**Einführung einer Covid-Zertifikatspflicht im Grossen Rat –
Änderung der Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) –
dringliche Traktandierung**

Inhalt

1. Ausgangslage und Vorgehen	3
2. Kurzgutachten Prof. Dr. Felix Uhlmann	3
3. Beurteilung durch das Ratsbüro	4
4. Umsetzung der Covid-Zertifikatspflicht durch Anpassung des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO)	5
5. Antrag	6
Grossratsbeschluss.....	7

1. Ausgangslage und Vorgehen

Die Bundesversammlung hat am 1. Oktober 2021 eine Covid-19-Zertifikatspflicht für das Parlamentsgebäude beschlossen (Schlussabstimmungstext abrufbar unter www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2021/20210482/Schlussabstimmungstext%201%20SN%20D.pdf). Der neu eingefügte Art. 69a Parlamentsgesetz ("ParlG") lautet wie folgt:

Art. 69a Covid-19-Zertifikatspflicht im Parlamentsgebäude

¹ *Personen ab 16 Jahren erhalten nur mit einem gültigen Covid-19-Zertifikat gemäss Artikel 6a des Covid-19-Gesetzes vom 25. September 2020 Zutritt zum Parlamentsgebäude. Lässt es die epidemiologische Lage zu, kann die Verwaltungsdelegation diese Massnahme aussetzen.*

² *Personen, die zwingend Zutritt zum Parlamentsgebäude benötigen, werden die Kosten für die allenfalls notwendigen Tests für die Ausstellung des Zertifikats vergütet. Die Verwaltungsdelegation legt fest, welche Personengruppen Anspruch auf eine Vergütung der Tests haben.*

³ *Die Verwaltungsdelegation regelt die Einzelheiten der Kontrolle der Zertifikate.*

⁴ *Ratsmitglieder, die kein Zertifikat vorweisen, erhalten Zutritt, wenn sie im Parlamentsgebäude eine Maske tragen. Die Parlamentsdienste führen zuhanden der für die Ausübung des Hausrechts zuständigen Personen eine Liste dieser Ratsmitglieder.*

Nach der erstmaligen Behandlung der Vorlage zur Änderung des Parlamentsgesetzes im Ständerat haben Mitglieder des Ratsbüros den Antrag eingebracht, eine Zertifikatspflicht mit Wirkung auf spätestens 27. Oktober 2021 zu beschliessen.

Das Ratsbüro hat an einer ausserordentlichen Sitzung vom 1. Oktober 2021 darüber beraten, ob für den Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt eine Regel eingeführt werden soll, die im wesentlichen Art. 69a ParlG entspricht. Das Ratsbüro hat sich grundsätzlich dafür ausgesprochen, hat aber gleichzeitig entschieden, zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit ein Kurzgutachten bei Prof. Dr. Felix Uhlmann einzuholen. Der rechtlichen Klärung bedurften insbesondere die grundsätzliche Zulässigkeit einer kantonalen Regelung und die richtige Stufe der Regelung (insbesondere Regelung in der Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) oder in den Ausführungsbestimmungen (AB)).

An seiner ordentlichen Sitzung vom 18. Oktober 2021 hat das Ratsbüro diesen Bericht beraten und zuhanden des Grossen Rates verabschiedet.

2. Kurzgutachten Prof. Dr. Felix Uhlmann

Der Gutachter Prof. Dr. Felix Uhlmann (Universität Zürich) wurde um die Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. *Erlaubt das Bundesrecht dem Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt die Einführung einer Covid-19-Zertifikatspflicht für das Parlamentsgebäude?*
2. *Erlaubt die Kantonsverfassung dem Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt die Einführung einer Covid-19-Zertifikatspflicht für das Parlamentsgebäude?*
3. *Auf welcher Normstufe wäre eine Zertifikatspflicht zu regeln?*
4. *Kann die Zertifikatspflicht auch für die Kommissionen und für die Öffentlichkeit geregelt werden?*

Die Ergebnisse des Kurzgutachtens, das diesem Bericht als Anhang beiliegt, können wie folgt zusammengefasst werden:

- Der Bundesrat muss bei der Anordnung von Massnahmen zur Pandemiebekämpfung die institutionelle Eigenständigkeit der Legislativen und damit ihre Funktionsfähigkeit und ihre Funktionsweise wahren (Kurzgutachten, Rz. 9).
- In den offiziellen Erläuterungen zur Covid-19-Verordnung besondere Lage wird ausgeführt, dass für Versammlungen von Legislativen keine Zertifikatspflicht gelte und eine Zertifikatspflicht auch unzulässig sei (Kurzgutachten, Rz. 11). Die Staatspolitische Kommission des Ständerates hält hingegen die Einführung einer Zertifikatspflicht durch die Bundesversammlung für zulässig (Kurzgutachten, Rz. 11).
- Wortlaut und Systematik der Covid-19-Verordnung besondere Lage sprechen gemäss dem Kurzgutachten dafür, dass Legislativen eine Zertifikatspflicht einführen dürfen. Dies entspricht auch der Haltung des Bundesrates betreffend Zertifikatspflicht in der Bundesversammlung und der Sichtweise der Bundesversammlung selbst. Zudem spricht eine verfassungskonforme Auslegung dafür (Kurzgutachten, Rz. 14). Somit dürfen kantonale Parlamente eine Zertifikatspflicht für ihr Parlamentsgebäude respektive für Parlamentssitzungen beschliessen (Kurzgutachten, Rz. 15).
- Einschränkungen der Möglichkeit zur Mitwirkung von Parlamentsmitgliedern an parlamentarischen Entscheiden bedürfen einer (formellen) gesetzlichen Grundlage und müssen verhältnismässig sein (Kurzgutachten, Rz. 16).
- Mit einer Zertifikatspflicht wird der Zugang zum Parlament erschwert. Sie ist aber nicht per se unzulässig, soweit ermöglicht wird, ohne grössere Beeinträchtigungen an den Parlamentssitzungen teilzunehmen (Kurzgutachten, Rz. 17).
- Die Staatspolitische Kommission des Ständerates hat die Zertifikatspflicht und deren Verhältnismässigkeit eingehend begründet. Das Kurzgutachten hält diese Ausführung für rechtlich überzeugend (Kurzgutachten, Rz. 21).
- Die gleichen Überlegungen wie für Plenarversammlungen gelten auch für Kommissionssitzungen (Kurzgutachten, Rz. 24).
- Einer Einführung der Zertifikatspflicht stehen weder die Covid-19-Verordnungen besondere Lage noch Überlegungen der Verhältnismässigkeit entgegen. Die Übernahme von Testkosten mildert die Schwere des Eingriffs. Das alternative Vorsehen einer Maskenpflicht ist eine primär politische Entscheidung (Kurzgutachten, Rz. 25).
- Das geltende basel-städtische Recht kennt keine Bestimmungen, welche heute die Einforderung eines Zertifikats erlauben würden. Daher ist eine entsprechende gesetzliche Grundlage zu schaffen (Kurzgutachten, Rz. 30). Anzustreben ist eine Lösung auf Gesetzesstufe, da die Zertifikatspflicht als wichtige Bestimmung im Sinne der Kantonsverfassung einzustufen ist (Kurzgutachten, Rz. 31).

3. Beurteilung durch das Ratsbüro

Das Ratsbüro schliesst sich der rechtlichen Beurteilung im Kurzgutachten an.

Mit der Schaffung einer Zertifikatspflicht will das Ratsbüro Folgendes ermöglichen:

- Sicherung der Handlungsfähigkeit des Grossen Rates: Wenn alle Personen, die an Sitzungen des Grossen Rates teilnehmen, im Besitze eines Covid-Zertifikates sind, ist die Ansteckungsgefahr als gering zu beurteilen. Der Ausfall mehrerer Mitglieder des Grossen Rates aufgrund von Ansteckung während der parlamentarischen Arbeit ist somit als gering zu betrachten. Die Handlungsfähigkeit wird dadurch gesichert.
- Mit der Einführung einer Zertifikatspflicht nimmt der Grosse Rat eine Vorbildfunktion ein.
- Die Einführung der Zertifikatspflicht erlaubt eine Reduzierung geltender Schutzvorkehrungen. Insbesondere kann im Ratssaal die Maskenpflicht aufgehoben werden. Die Zusammenarbeit unter den Mitgliedern des Grossen Rates und die Kommunikationsmöglichkeiten können so erweitert werden.

Die Regelung für den Grossen Rat soll möglichst derjenigen für die Bundesversammlung entsprechen, da diese in der Öffentlichkeit gut aufgenommen wurde und verhältnismässig ist. Das Ratsbüro folgt auch der Beurteilung der Bundesversammlung, dass alternativ zum Vorweisen eines Zertifikats das Tragen einer Maske ausreicht. Diese Ausnahme soll aber ausschliesslich für Mitglieder des Grossen Rates und des Regierungsrates gelten.

4. Umsetzung der Covid-Zertifikatspflicht durch Anpassung des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO)

Das Ratsbüro schlägt dem Grossen Rat vor, folgenden § 1a in das Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) einzufügen. Dieser Vorschlag lehnt sich eng an Art. 69a ParlG an.

Art. 69a ParlG	§1a GO	Bemerkungen
<p><i>Art. 69a Covid-19-Zertifikatspflicht im Parlamentsgebäude</i></p> <p><i>¹ Personen ab 16 Jahren erhalten nur mit einem gültigen Covid-19-Zertifikat gemäss Artikel 6a des Covid-19-Gesetzes vom 25. September 2020 Zutritt zum Parlamentsgebäude. Lässt es die epidemiologische Lage zu, kann die Verwaltungsdelegation diese Massnahme aussetzen.</i></p> <p><i>² Personen, die zwingend Zutritt zum Parlamentsgebäude benötigen, werden die Kosten für die allenfalls notwendigen Tests für die Ausstellung des Zertifikats vergütet. Die Verwaltungsdelegation legt fest, welche Personengruppen Anspruch auf eine Vergütung der Tests haben.</i></p> <p><i>³ Die Verwaltungsdelegation regelt die Einzelheiten der Kontrolle der Zertifikate.</i></p> <p><i>⁴ Ratsmitglieder, die kein Zertifikat vorweisen, erhalten Zutritt, wenn sie im Parlamentsgebäude eine Maske tragen. Die Parlamentsdienste führen zuhanden der für die Ausübung des Hausrechts zuständigen Personen eine Liste dieser Ratsmitglieder.</i></p>	<p>Covid-19-Zertifikatspflicht</p> <p>¹ Personen ab 16 Jahren erhalten nur mit einem gültigen Covid-19-Zertifikat gemäss Art. 6a des Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz) vom 25. September 2020 an Sitzungsdaten des Grossen Rates Zutritt zum Rathaus und zu den Sitzungsräumen von Sitzungen des Ratsbüros oder von Kommissionen. Lässt es die epidemiologische Lage zu, kann das Ratsbüro diese Massnahme aussetzen.</p> <p>² Personen, die zwingend Zutritt zum Rathaus oder einem anderen Sitzungsraum gemäss Abs. 1 benötigen, werden die Kosten für die allenfalls notwendigen Tests für die Ausstellung des Zertifikats vergütet. Das Ratsbüro legt fest, welche Personengruppen Anspruch auf eine Vergütung der Tests haben.</p> <p>³ Das Ratsbüro regelt die Kontrolle der Covid-19-Zertifikate.</p> <p>⁴ Mitglieder des Grossen Rates und des Regierungsrates, die kein Covid-19-Zertifikat vorweisen, erhalten Zutritt zum Ratssaal respektive Sitzungsraum, wenn sie eine Maske tragen. Der Parlamentsdienst führt eine Liste dieser Personen. Das Ratsbüro kann Einzelheiten regeln.</p>	<p>Der Grosse Rat verfügt nur (zeitlich und räumlich) eingeschränkt über das Hausrecht im Rathaus. Von der Zertifikatspflicht sollen ausdrücklich auch Kommissionssitzungen erfasst werden, die ausserhalb des Rathauses stattfinden.</p> <p>Mitglieder des Grossen Rates und des Regierungsrates, die kein Zertifikat vorweisen können oder wollen, erhalten nur Zutritt zu dem Raum, in dem die entsprechende Sitzung (Ratssaal respektive Sitzungsraum) stattfindet. Zutritt zu Nebenräumen, die nicht dem Durchgang zum Ratssaal resp. Sitzungsraum dienen, ist ausgeschlossen. Somit besteht insbesondere kein Zutrittsrecht</p>

		zum Vorzimmer des Grossen Rates und zum Ratskäffeli. Personen, die nicht Mitglied des Grossen Rates oder des Regierungsrates sind, können sich auf diese Ausnahmeregelung nicht berufen. Soweit das Rathaus dem Hausrecht des Regierungsrates untersteht, gelten dessen Regelungen.
--	--	---

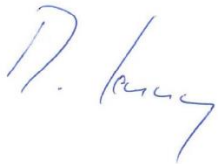
Damit § 1a GO auf die Sitzung vom 27. Oktober 2021 wirksam werden kann, ist die Änderung dringlich zu erklären. Die neue Bestimmung soll bis zum 31. Dezember 2022 gelten, analog zur Wirksamkeit des Covid-19-Zertifikates gemäss dem heute geltenden Bundesrecht. Das Ratsbüro wird die Massnahme aber schon vorher aussetzen, wenn es die epidemiologische Lage zulässt (vgl. § 1a Abs. 1 GO gemäss Entwurf des Ratsbüros).

5. Antrag

Gestützt auf diese Ausführungen beantragt das Ratsbüro mit 7:0 Stimmen dem Grossen Rat, dem nachstehenden Grossratsbeschluss zuzustimmen.

Das Ratsbüro hat diesen Bericht am 18. Oktober 2021 mit 7:0 Stimmen verabschiedet und Joël Thüring zum Sprecher bestimmt.

Im Namen des Ratsbüros



Dr. David Jenny
Präsident

Anhang: Kurzgutachten vom 4. Oktober 2021

Grossratsbeschluss

Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO)

Änderung vom [Datum]

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt,

nach Einsichtnahme in den Bericht des Ratsbüros Nr. 21.5682.01 vom 18. Oktober 2021,

beschliesst:

I.

Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) vom 29. Juni 2006 ¹⁾ (Stand 29. Juli 2021) wird wie folgt geändert:

§ 1a (neu)

Covid-19-Zertifikatspflicht

¹ Personen ab 16 Jahren erhalten nur mit einem gültigen Covid-19-Zertifikat gemäss Art. 6a des Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz) vom 25. September 2020 an Sitzungsdaten des Grossen Rates Zutritt zum Rathaus und zu den Sitzungsräumen von Sitzungen des Ratsbüros oder von Kommissionen. Lässt es die epidemiologische Lage zu, kann das Ratsbüro diese Massnahme aussetzen.

² Personen, die zwingend Zutritt zum Rathaus oder einem anderen Sitzungsraum gemäss Abs. 1 benötigen, werden die Kosten für die allenfalls notwendigen Tests für die Ausstellung des Zertifikats vergütet. Das Ratsbüro legt fest, welche Personengruppen Anspruch auf eine Vergütung der Tests haben.

³ Das Ratsbüro regelt die Kontrolle der Covid-19-Zertifikate.

⁴ Mitglieder des Grossen Rates und des Regierungsrates, die kein Covid-19-Zertifikat vorweisen, erhalten Zutritt zum Ratssaal respektive Sitzungsraum, wenn sie eine Maske tragen. Der Parlamentsdienst führt eine Liste dieser Personen. Das Ratsbüro kann Einzelheiten regeln.

II. Änderung anderer Erlasse

Keine Änderung anderer Erlasse.

III. Aufhebung anderer Erlasse

Keine Aufhebung anderer Erlasse.

IV. Schlussbestimmung

Diese Änderung ist zu publizieren; sie unterliegt dem Referendum und tritt nach Massgabe von § 84 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt sofort in Kraft. Sie gilt bis zum 31. Dezember 2022.

Basel,

Im Namen des Grossen Rates:
Der Präsident: Dr. David Jenny
Der I. Ratssekretär: Beat Flury

¹⁾ [SG 152.100](#)

KURZGUTACHTEN

zuhanden des

**RATSBÜROS DES GROSSEN RATS
DES KANTONS BASEL-STADT**

betreffend

COVID-19-ZERTIFIKATSPFLICHT IM PARLAMENTSGEBÄUDE

erstellt von

PROF. DR. FELIX UHLMANN, LL.M., ADVOKAT

PROFESSOR AN DER UNIVERSITÄT ZÜRICH

KONSULENT IM ADVOKATURBÜRO WENGER PLATTNER

MARTIN WILHELM, MLAW

ASSISTENT AN DER UNIVERSITÄT ZÜRICH

Datum: 4. Oktober 2021

INHALTSVERZEICHNIS

I.	AUSGANGSLAGE UND GUTACHTENSAUFTRAG	3
II.	BUNDESRECHTLICHE BEURTEILUNG	5
	1. Kompetenzen des Bundesrates gegenüber kantonalen Parlamenten..	5
	2. Auslegung von Art. 19 Covid-19-Verordnung besondere Lage	8
	3. Verfassungsrechtliche Voraussetzungen einer Zertifikatspflicht (Verhältnismässigkeit)	10
III.	KANTONALRECHTLICHE BEURTEILUNG	14
	1. Verfassungsrechtliche Vorgaben	14
	2. Umsetzung im kantonalen Recht	14
IV.	GESAMTBETRACHTUNG.....	16

I. AUSGANGSLAGE UND GUTACHTENSAUFTRAG

1 Die Bundesversammlung hat am 1. Oktober 2021 eine Covid-19-Zertifikatspflicht für das Parlamentsgebäude beschlossen (Schlussabstimmungstext abrufbar unter www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2021/20210482/Schlussabstimmungstext%201%20SN%20D.pdf). Die entsprechende Änderung des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10) wurde von National- und Ständerat für dringlich erklärt (Ziff. II Abs. 1 der Änderung vom 1. Oktober 2021) und per 2. Oktober 2021 in Kraft gesetzt (Ziff. II Abs. 2 der Änderung vom 1. Oktober 2021). Der neu eingefügte Art. 69a ParlG mit der Sachüberschrift «Covid-19-Zertifikatspflicht im Parlamentsgebäude» lautet:

«¹ Personen ab 16 Jahren erhalten nur mit einem gültigen Covid-19-Zertifikat gemäss Artikel 6a des Covid-19-Gesetzes vom 25. September 2020 Zutritt zum Parlamentsgebäude. Lässt es die epidemiologische Lage zu, kann die Verwaltungsdelegation diese Massnahme aussetzen.

² Personen, die zwingend Zutritt zum Parlamentsgebäude benötigen, werden die Kosten für die allenfalls notwendigen Test für die Ausstellung des Zertifikats vergütet. Die Verwaltungsdelegation legt fest, welche Personengruppen Anspruch auf eine Vergütung der Tests haben.

³ Die Verwaltungsdelegation regelt die Einzelheiten der Kontrolle der Zertifikate.

⁴ Ratsmitglieder, die kein Zertifikat vorweisen, erhalten Zutritt, wenn Sie im Parlamentsgebäude eine Maske tragen. Die Parlamentsdienste führen zuhanden der für die Ausübung des Hausrechts zuständigen Personen eine Liste dieser Ratsmitglieder.»

2 Das Ratsbüro des Grossen Rats des Kantons Basel-Stadt prüft die Einführung einer ähnlichen Regel für den Grossen Rat. Der Parlamentsdienst hat mit E-Mail vom 28. September 2021 im Auftrag des Grossratspräsidenten David Jenny um eine Kurzeinschätzung zur Zulässigkeit einer entsprechenden Regelung gebeten. Konkret wurden den Unterzeichnenden folgende Fragen unterbreitet:

1. *Erlaubt das Bundesrecht dem Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt die Einführung einer Covid-19-Zertifikatspflicht für das Parlamentsgebäude?*
2. *Erlaubt die Kantonsverfassung dem Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt die Einführung einer Covid-19-Zertifikatspflicht für das Parlamentsgebäude?*
3. *Auf welcher Normstufe wäre eine Zertifikatspflicht zu regeln?*
4. *Kann die Zertifikatspflicht auch für die Kommissionen und für die Öffentlichkeit geregelt werden?*

Mit E-Mail vom 1. Oktober 2021 wurden die Fragen noch leicht angepasst und ergänzt (Verhältnismässigkeit, Hausrecht).

3 Die Unterzeichnenden übermittelten dem Ratsbüro des Grossen Rats des Kantons Basel-Stadt mit E-Mail vom 2. Oktober 2021 einen ersten Entwurf. Nach

Rückmeldungen vom 3. Oktober 2021 wurde das Kurzugutachten in die vorliegende Form gebracht. Aufgrund der Dringlichkeit beschränkt sich das Gutachten auf die wichtigsten Quellen.

II. BUNDESRECHTLICHE BEURTEILUNG

1. Kompetenzen des Bundesrates gegenüber kantonalen Parlamenten

- 4 Nach Art. 6 Abs. 2 Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen vom 28. September 2012 (Epidemiengesetz, EpG; SR 818.101) darf der Bundesrat in einer besonderen Lage i.S.v. Art. 6 Abs. 1 EpG Massnahmen gegenüber einzelnen Personen (Art. 30 ff. EpG) sowie Massnahmen gegenüber der Bevölkerung (Art. 40 ff. EpG) anordnen. In einer ausserordentlichen Lage darf er nach Art. 7 EpG bzw. Art. 185 Abs. 3 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) darüber hinaus weitere Massnahmen anordnen.
- 5 Das Epidemiengesetz äussert sich nicht dazu, inwiefern der Bundesrat bzw. die zuständigen kantonalen Behörden Massnahmen gegenüber anderen Behörden verfügen dürfen. Art. 40 Abs. 2 lit. b EpG stellt einzig klar, dass sie gegebenenfalls «Schulen, andere öffentliche Institutionen und private Unternehmen schliessen oder Vorschriften zum Betrieb verfügen» dürfen. Im Frühjahr 2020 stellte sich zu Beginn der Covid-19-Pandemie rasch die Frage, inwiefern die Massnahmen des Bundesrats im Allgemeinen und das damals geltende generelle Veranstaltungsverbot nach Art. 6 Abs. 1 Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19) vom 13. März 2020 (Covid-19-Verordnung 2; SR 818.101.24; vgl. AS 2020 783) im Besonderen auch Sitzungen politischer Gremien erfassen. Der Bundesrat hatte zwar eine Ausnahmeklausel für die öffentliche Verwaltung in die Covid-19-Verordnung 2 eingefügt, aber keine für die Parlamente und die Gerichte von Bund und Kantonen (GIOVANNI BIAGGINI, Demokratie in Zeiten des Coronavirus: Dürfen Parlamente nur tagen, wenn die Regierung es will?, Parlament 2/2020, S. 14 f., 15). In der Folge bildete sich allerdings rasch ein Konsens, dass einerseits die Regierungen die institutionelle Eigenständigkeit der Parlamente sowie der Gerichte zu wahren haben und andererseits der Bund auch die institutionelle Eigenständigkeit der Kantone (vgl. BIAGGINI, a.a.O., S. 15; RALPH TRÜMLER / FELIX UHLMANN, Problemstellungen und Lehren aus staats- und verwaltungsrechtlicher Sicht, in: Helbing Lichtenhahn Verlag (Hrsg.), Covid-19 – Ein Panorama der Rechtsfragen zur Corona-Krise, Basel 2020, Rz. 16; MARTIN WILHELM / FELIX UHLMANN, Herausforderungen für Parlamente in der Corona-Krise, Parlament 2/2020, S. 4 ff., 7 f.; FELIX UHLMANN, Kurzgutachten zuhanden des Kantonsrates Zürich betreffend Kompetenzen des Kantonsrates unter dem Notverordnungsrecht vom 19. März 2020, abrufbar unter www.ius.uzh.ch/de/staff/professorships/alphabetical/uhlmann/

[Corona.html](#), Rz. 12 ff.; ausschliesslich in Bezug auf die Bundesversammlung auch ANDREAS STÖCKLI, Regierung und Parlament in Pandemiezeiten, ZSR Sondernummer Pandemie und Recht (2020), S. 9 ff., 40; ANDREA CARONI / STEFAN G. SCHMID, Notstand im Bundeshaus, Die Rolle der Bundesversammlung in der (Corona)-Krise, AJP 6/2020, S. 710 ff., 717; FELIX UHLMANN / MARTIN WILHELM, Kurzgutachten zuhanden der Sozialdemokratischen Fraktion der Eidgenössischen Räte betreffend Sessionsabbruch und Einberufung zu einer ausserordentlichen Session vom 16. April 2020, abrufbar unter www.ius.uzh.ch/de/staff/professorships/alphabetical/uhlmann/Corona.html, Rz. 15–23). Im Ergebnis kam die Lehre soweit ersichtlich einhellig zum Schluss, dass dem Bundesrat während der ausserordentlichen Lage im Frühjahr 2020 keine Kompetenz zukam, die Versammlung von kantonalen Parlamenten oder auch der Bundesversammlung zu untersagen (ebd.).

- 6 Die *institutionelle Eigenständigkeit des Parlaments* gegenüber den Regierungen ergibt sich aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung. Ihre Ausprägung findet sie zunächst im Selbstbestimmungsrecht in organisatorischer Hinsicht, das den Parlamenten im Rahmen von Verfassung und Gesetz zukommt (vgl. WILHELM / UHLMANN, a.a.O., S. 8; TRÜMLER / UHLMANN, a.a.O., Rz. 16). Die Parlamente üben zudem ihr Hausrecht selbst aus. Insbesondere dürfen im Rahmen des Hausrechts der Zutritt zum Parlamentsgebäude bzw. bestimmten Räumlichkeiten sowie das Verhalten darin geregelt, durchgesetzt und sanktioniert werden (vgl. MARTIN GRAF, in: ders./Cornelia Theler/Moritz von Wyss (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz [ParlG] vom 13. Dezember 2002, Basel 2014, Art. 69 N 5).
- 7 Die *institutionelle Eigenständigkeit der Kantone* ergibt sich aus der Bundesverfassung (vgl. BIAGGINI, a.a.O., S. 15) und umfasst auch eine – wenn auch aus wichtigen Gründen beschränkbare (GIOVANNI BIAGGINI, BV Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017, Art. 47 N 8) – Organisationsautonomie (Art. 47 Abs. 2 BV). Der Bund hat ausserdem die verfassungsmässige Ordnung der Kantone zu schützen (Art. 52 Abs. 1 BV). Bei dieser handelt es sich um eine demokratische Ordnung (Art. 51 Abs. 1 BV), was im Minimum ein gewähltes Parlament und die Achtung des Grundsatzes der Gewaltenteilung voraussetzt (vgl. BIAGGINI, BV Kommentar, a.a.O., Art. 51 N 12). Daraus ergibt sich, dass der Bund die Funktionsfähigkeit und die Funktionsweise kantonaler Parlamente nicht beschneiden darf (vgl. BIAGGINI, Demokratie in Zeiten des Coronavirus, a.a.O., S. 15; TRÜMLER / UHL-

MANN, a.a.O., Rz. 16). Ein Eingreifen zwecks Gefahrenabwehr würde sich höchstens dann rechtfertigen, wenn ein Parlament die nötigen Massnahmen nicht selbst treffen kann (vgl. WILHELM / UHLMANN, a.a.O., S. 8). Dies ergibt sich auch aus der Funktion der Parlamente in der Krisenbewältigung, wozu die Kontrolle und gegebenenfalls die Korrektur der von der Regierung ergriffenen kurzfristigen Krisenbewältigungsmassnahmen sowie die mittelfristige Krisenbewältigung durch gesetzgeberische Tätigkeit zählen (WILHELM / UHLMANN, a.a.O., S. 4 ff.).

- 8 Der Bundesrat hat der Kritik aus der Lehre insofern Rechnung getragen, als dass er in Art. 6c Abs. 1 lit. a Verordnung über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie vom 19. Juni 2020 (Covid-19-Verordnung besondere Lage; SR 818.101.26; heute Art. 19 Abs. 1 lit. a Covid-19-Verordnung besondere Lage vom 23. Juni 2021) die Versammlung der Legislativen auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene von den geltenden Beschränkungen der Personenzahl ausnahm. Er nahm die Legislativen ausserdem von der Covid-19-Zertifikatspflicht aus (Art. 19 Abs. 3 Covid-19-Verordnung besondere Lage vom 23. Juni 2021), «damit die Rechte von Parlamentsmitgliedern und die politischen Rechte für alle gewahrt werden können» (Stellungnahme des Bundesrates vom 24. September 2021 zum Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 21. September 2021 zur Parlamentarischen Initiative Covid-Zertifikatspflicht im Parlamentsgebäude [21.481], BBl 2021 2183 [im Folgenden: «Stellungnahme Bundesrat»], S. 2). Weiter hielt der Bundesrat ausdrücklich fest: «Es ist in erster Linie Sache des Parlaments, wie es den Zutritt zum Parlamentsgebäude sowie die Organisation und die Durchführung seiner Kommissionberatungen und Sessionen regelt.» (Stellungnahme Bundesrat, a.a.O., S. 3). Entsprechend ging der Bundesrat auch davon aus, dass das Parlament befugt ist, eine Zertifikatspflicht für das Parlamentsgebäude einzuführen (Stellungnahme Bundesrat, a.a.O., S. 3).
- 9 Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Bundesrat bei der Anordnung von Massnahmen zur Pandemiebekämpfung die institutionelle Eigenständigkeit der Legislativen und damit ihre Funktionsfähigkeit und ihre Funktionsweise zu wahren hat. Damit darf er auch zur Gefahrenabwehr nicht in die Regelung von Zutritt zu den Sitzungen und Gebäuden der Legislativen sowie in die Aufrechterhaltung der Ordnung während bzw. in denselben eingreifen, solange die Legislativen selbst in der Lage sind, Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten. Der Bundesrat hat diesen Grenzen seiner Befugnisse im Rahmen der Covid-19-Verordnung besondere Lage zumindest teilweise Rechnung getragen.

2. Auslegung von Art. 19 Covid-19-Verordnung besondere Lage

10 Die Verordnung über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie vom 23. Juni 2021 (Covid-19-Verordnung besondere Lage; SR 818.101.26) nimmt «Versammlungen der Legislativen auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene» i.S.v. Art. 19 Abs. 1 lit. a von der Zertifikatspflicht für Veranstaltungen aus, indem Art. 19 Abs. 3 Covid-19-Verordnung besondere Lage die Art. 14–17 Covid-19-Verordnung besondere Lage für nicht anwendbar erklärt. Letztere bestimmen, unter welchen Voraussetzungen Veranstaltungen ohne Zertifikatspflicht durchgeführt werden dürfen (Art. 14 f. Covid-19-Verordnung besondere Lage), dass für Veranstaltungen mit Zertifikatspflicht abgesehen von der Pflicht zur Erarbeitung und Umsetzung eines Schutzkonzepts keine weiteren Einschränkungen gelten (Art. 15 Covid-19-Verordnung besondere Lage), dass für Grossveranstaltungen eine Bewilligungspflicht gilt (Art. 16 Covid-19-Verordnung besondere Lage) und dass für Grossveranstaltungen eine zwingende Zertifikatspflicht gilt (Art. 17 Covid-19-Verordnung besondere Lage). Im Umkehrschluss folgt aus Art. 19 Abs. 3 Covid-19-Verordnung besondere Lage, dass die restlichen Bestimmungen der Verordnung auf Legislativen anwendbar sein sollen. Dies betrifft insbesondere Art. 10 Covid-19-Verordnung besondere Lage, nach dessen Abs. 1 die Betreiber von öffentlich zugänglichen Einrichtungen und Betrieben ein Schutzkonzept erarbeiten und umsetzen müssen.

11 In den Erläuterungen zur Covid-19-Verordnung besondere Lage werden die dargelegten Bestimmungen dahingehend ausgelegt, dass für Versammlungen von Legislativen keine Zertifikatspflicht von Bundesrechts wegen gelte und eine Zertifikatspflicht auch unzulässig sei (Erläuterungen zur Verordnung vom 23. Juni 2021 über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung Covid-19-Epidemie [Covid-19-Verordnung besondere Lage; SR 818.101.26] vom 11. August 2021, abgerufen am 1. Oktober 2021 unter https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/erlaeuterungen-covid-19-verordnung-3.pdf.download.pdf/Erlaeuterungen_Covid-19-Verordnung_3.pdf [im Folgenden: «Erläuterungen Covid-19-Verordnung besondere Lage», S. 22), wobei nicht ganz klar wird, ob damit gemeint ist, dass die Legislativen auch nicht selbst eine Zertifikatspflicht beschliessen dürfen. Die Staatspolitische Kommission des Ständerats hat die entsprechenden Ausführungen offensichtlich nicht so verstanden (vgl. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 21. September 2021 zur Parlamentarischen Initia-

tive Covid-Zertifikatspflicht im Parlamentsgebäude, BBl 2021 2181 [im Folgenden: «Bericht SPK»], S. 4) und hält die Einführung einer Zertifikatspflicht durch die Bundesversammlung für zulässig (ebd.).

- 12 Die Formulierung in den Erläuterungen zur Covid-19-Verordnung besondere Lage mag auch damit zusammenhängen, dass über die Verwendung des Zertifikats in den vom Bund nicht geregelten Bereichen («grüner Bereich») gewisse Unklarheiten bestanden. In einer Medienmitteilung vom 19. Mai 2021 (abrufbar unter www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-83599.html) sprach der Bundesrat noch davon, im grünen Bereich sei der Einsatz des Zertifikats «ausgeschlossen». Ähnliche Formulierungen finden sich in anderen Verlautbarungen, allerdings jeweils ohne Hinweise auf eine entsprechende gesetzliche Grundlage. Die Erläuterungen Covid-19-Verordnung besondere Lage halten aber auch fest: (S. 2).

«In der vorliegenden Verordnung ist in Übereinstimmung mit den Vorgaben des Bundesrates der Einsatz des Zertifikats als Zugangsbeschränkung einzig optional im «orangenen Bereich» (z.B. für den Betrieb von Bars, Restaurants oder anderen Freizeiteinrichtungen) sowie zwingend im «roten» Bereich für Grossveranstaltungen sowie Diskotheken und Tanzveranstaltungen vorgesehen. Im «grünen» Bereich, d.h. in Bereichen des alltäglichen Lebens (z.B. Öffentlicher Verkehr oder Detailhandel) ist das Covid-Zertifikat nicht vorgesehen. Sollte sich im Rahmen der Privatautonomie ein Betreiber (wenn keine gesetzlichen Pflichten zur Leistungserbringung, z.B. Transportpflicht, sowie keine Persönlichkeitsverletzung vorliegen) für die Verwendung des Zertifikats entschliessen, hat dies keine Konsequenzen für die zu treffenden Schutzmassnahmen und allfällige Kapazitätsbeschränkungen: diese bleiben zwingend verbindlich, unabhängig davon, ob nur Personen mit einem Zertifikat Zugang erhalten oder der Betrieb allen Personen offen steht.»

Im vom Bund nicht geregelten Bereich ist die Verwendung des Zertifikats möglich – allenfalls aber ohne Erleichterungen wie in den geregelten Bereichen vorgesehen. Dieser Lesart hat sich auch das BAG angeschlossen.

- 13 Auch aus dem Wortlaut und der Systematik der Covid-19-Verordnung besondere Lage geht nicht hervor, dass Legislativen nicht selbst eine Zertifikatspflicht für ihre Gebäude bzw. Sitzungen beschliessen dürften. So legt Art. 10 Abs. 2 Covid-19-Verordnung besondere Lage, der nach Art. 19 Abs. 3 Covid-19-Verordnung besondere Lage auch für Legislativen gilt, Vorgaben für Schutzkonzepte fest, die keine Zertifikatspflicht vorsehen. Dies impliziert, dass die Betreiber von öffentlich zugänglichen Einrichtungen und Betrieben die Zertifikatspflicht auf freiwilliger Basis beschliessen dürfen, was demnach auch für Legislativen gelten dürfte, soweit diese von Art. 10 Covid-19-Verordnung besondere Lage erfasst sind. Wortlaut und Systematik von Covid-19-Verordnung besondere Lage sprechen somit eher dafür, dass Legislativen eine Zertifikatspflicht selbst einführen dürfen.

14 Letztere Auslegung steht auch im Einklang mit der dargelegten Haltung des Bundes zur Zulässigkeit einer Zertifikatspflicht in der Bundesversammlung (oben Ziff. 8). Sie entspricht zudem der Sichtweise der Bundesversammlung, die eine Zertifikatspflicht für sich bzw. bzw. für das Parlamentsgebäude beschlossen hat (oben Ziff. 1). Schliesslich entspricht sie auch einer verfassungskonformen Auslegung (dazu ULRICH HÄFELIN / GEORG MÜLLER / FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich 2020, Rz. 194 ff., m.w.H.) der Verordnung. Wie dargelegt (oben Ziff. 4 ff.) haben die Massnahmen des Bundesrates die institutionelle Eigenständigkeit der Parlamente sowie die institutionelle Eigenständigkeit der Kantone zu achten. Regelungen über den Zugang zu Parlamentsgebäuden bzw. Parlamentssitzungen sowie zur Durchführung der Letzteren sind Sache des jeweiligen Parlamentes, soweit nicht die Verfassung oder die Parlamentsgesetzgebung etwas anderes vorschreiben. Davon ist gerade auch in Krisenzeiten nicht abzuweichen, solange die Parlamente ihre entsprechenden Kompetenzen selbst wahrnehmen können (vgl. oben Ziff. 7).

15 Die Bestimmungen der Covid-19-Verordnung besondere Lage hindern die kantonalen Parlamente aus unserer Sicht folglich nicht daran, selbst eine Zertifikatspflicht für das Parlamentsgebäude bzw. für die Parlamentssitzungen zu beschliessend. Eine gegenteilige Auslegung wäre aus unserer Sicht nicht verfassungskonform.

3. Verfassungsrechtliche Voraussetzungen einer Zertifikatspflicht (Verhältnismässigkeit)

16 Parlamentsmitglieder dürfen nicht daran gehindert werden, ihre von Verfassung und Gesetz festgelegten Rechte und Pflichten wahrzunehmen. Andernfalls wären indirekt auch das passive Wahlrecht der Parlamentsmitglieder sowie das aktive Wahlrecht der Stimmberechtigten beeinträchtigt. Das Parlamentsrecht darf aber die Rechte und Pflichten der Parlamentsmitglieder spezifizieren und dabei auch etwa Ausstandspflichten und Unvereinbarkeiten, Zutritts- und Verhaltensregeln sowie Disziplinar massnahmen vorsehen. Einschränkungen der Möglichkeit zur Mitwirkung an parlamentarischen Entscheiden müssen allerdings auf einer (formellen) gesetzlichen Grundlage beruhen und verhältnismässig sein (vgl. zum Ganzen Bericht SPK, S. 4, m.H. auf BGE 123 I 97 und BGE 125 I 289 sowie auf Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 1. März 2001 zur Parlamentarischen Initiative Parlamentsgesetz, BBl 2001 3467, 3567). Auch wenn Zugangsbeschränkungen unter das «Hausrecht» subsumiert werden

können, dessen Benutzung das zuständige Gemeinwesen zumindest nach überkommener bundesgerichtlicher Rechtsprechung ohne besondere gesetzliche Grundlage einschränken kann, rechtfertigt sich dies bei Massnahmen nicht, die in die Rechte der Ratsmitglieder eingreifen, so zum Beispiel bei Disziplinarmassnahmen (vgl. GRAF, a.a.O., Art. 69 N 5–9). Das Gleiche muss für die Zertifikatspflicht und auch für kantonale Parlamente gelten.

17 Die Zertifikatspflicht stellt eine gewisse Erschwerung des Zugangs zum Parlament dar. Sie erscheint aber nicht per se unzulässig, sofern allen Parlamentsmitgliedern ermöglicht wird, ohne grössere Beeinträchtigungen an den Parlaments-sitzungen teilzunehmen. Dem Parlament steht es somit offen, eine Zertifikatspflicht auf dem Wege der Gesetzgebung einzuführen, sofern sich die getroffene Regelung als verhältnismässig erweist (vgl. Bericht SPK, S. 5). Letzteres muss auch im Hinblick auf weitere Personen erfüllt sein, die Zugang zum Parlament haben (Regierungsmitglieder, Verwaltungsmitarbeitende, Parlamentsmitarbeitende, Medien, Öffentlichkeit).

18 Die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK) begründete die Zertifikatspflicht für die Bundesversammlung mit der Wahrung der Repräsentativität und der Handlungsfähigkeit des Parlamentes (Bericht SPK, S. 5):

«Sind alle Personen, welche das Parlamentsgebäude betreten, im Besitze eines Covid-Zertifikats, ist die Gefahr von Ansteckung als gering zu beurteilen. Es muss somit auch nicht mehr wie vor Jahresfrist befürchtet werden, dass z.B. mehrere Mitglieder einer Fraktion plötzlich ausfallen. Die Repräsentativität und Handlungsfähigkeit des Parlamentes ist somit gesichert.»

Weiter führte die SPK an, dass die geltenden Schutzvorkehrungen (Maskenpflicht, Plexiglaswände) die Zusammenarbeit und die Kommunikationsmöglichkeiten erschweren würden. Zudem käme dem Parlament eine Vorbildfunktion bei der Bekämpfung der Pandemie zu (Bericht SPK, S. 5).

19 Die Verhältnismässigkeit der Zertifikatspflicht begründete die SPK u.a. wie folgt (Bericht SPK, S. 5):

«Das Vorliegen eines Zertifikats als Voraussetzung für den Zugang zum Parlamentsgebäude wäre dann nicht verhältnismässig, wenn dieses nur mit grossem Aufwand, allenfalls verbunden mit Kosten erhalten werden könnte. Die Hürden für den Erhalt eines Covid-19-Zertifikats sind jedoch gering. Ein grosser Teil der Ratsmitglieder ist geimpft und verschiedene sind genesen, wodurch sie bereits im Besitz dieses Zertifikats sind bzw. einfach dazu kommen. Ist ein Ratsmitglied weder geimpft noch genesen, dann reicht es, wenn es sich z.B. während einer Sessionswoche zweimal testen lässt. Antigen-Schnelltests werden an vielen Orten angeboten und das Resultat ist nach 15–30 Minuten verfügbar. Die Kosten werden vergütet. Es wäre nicht verhältnismässig, wenn ein Ratsmitglied für den Zutritt zum Parlamentsgebäude bezahlen müsste. Nach erstmaligem Zutritt kann das Ratsmitglied vom Testangebot im Parlamentsgebäude profitieren.»

Weiter führte die SPK an (Bericht SPK, S. 5):

«Die Vornahme eines Tests ist unkompliziert, zumutbar und stellt keinen Eingriff in die körperliche Integrität des Ratsmitglieds dar, zumindest was die Speicheltests betrifft. Der Zutritt zum Parlamentsgebäude wird in keiner Weise eingeschränkt, er wird nur an das Ergreifen einer bescheidenen Vorsichtsmassnahme geknüpft.»

- 20 Der Ständerat folgte während der Beratung der Zertifikatspflicht weitgehend seiner Kommission. Er fügte allerdings einen Abs. 4 zum neuen Art. 69a ParlG hinzu, der es Parlamentsmitgliedern ermöglicht, alternativ zum Vorweisen eines Covid-Zertifikats eine Maske zu tragen.

«⁴ Ratsmitglieder, die kein Covid-19-Zertifikat vorweisen, erhalten Zutritt, wenn sie im Parlamentsgebäude eine Maske tragen. Die Parlamentsdienste führen zuhanden der für die Ausübung des Hausrechts zuständigen Personen eine Liste dieser Ratsmitglieder.»

- 21 Aus unserer Sicht sind die Ausführungen der SPK zur Verhältnismässigkeit der Zertifikatspflicht rechtlich überzeugend. Ein möglicher Einwand wäre zwar, dass die Übertragung von Sars-CoV-2 auch mit den bestehenden Massnahmen, insbesondere der Maskenpflicht, auf ein akzeptables Mass eingeschränkt werden kann und dass diese eine mildere Massnahme im Vergleich zur Zertifikatspflicht darstellen. Es steht dem Parlament jedoch zu, mit der Zertifikatspflicht auch über eine reine Verringerung der Übertragungswahrscheinlichkeit hinaus auch die vorgebrachte Verbesserung des Ratsbetriebs anzustreben und sogar eine Vorbildfunktion in der Pandemiebekämpfung einnehmen zu wollen. Entscheidend ist, dass sich die damit verbundenen Einschränkungen für die Parlamentsmitglieder sowie für die weiteren Personen mit Zugang zum Parlament (namentlich Mitglieder des Regierungsrates und anderer Behördenmitglieder, aber auch Publikum) im Hinblick auf die verfolgten Interessen als verhältnismässig, d.h. geeignet, erforderlich und zumutbar erweisen. Dies kann unter den dargelegten Bedingungen bejaht werden.

- 22 Aufgrund der in Art. 69a Abs. 4 ParlG enthaltenen Regelung, wonach alternativ zum Vorweisen eines Zertifikats das Tragen einer Maske ausreicht, um Zutritt zum Parlamentsgebäude zu erhalten, stellt die vom Bundesparlament verabschiedete Regelung zudem primär eine Erleichterung für jene Parlamentsmitglieder und weiteren teilnahmeberechtigten Personen dar, die sich zum Vorweisen eines Zertifikats entscheiden. Dies erscheint auch unter Gleichbehandlungsaspekten als gerechtfertigt. Am ehesten stellt sich bei dieser Lösung die Frage, ob allfällige Parlamentsglieder, die sich nicht impfen lassen können, durch die neue Regelung immer noch ausreichend geschützt werden. Auf eine mit Art. 69a Abs. 4 ParlG vergleichbare Regelung könnte verzichtet werden. Beide Lösungen

sind aus unserer Sicht aber verhältnismässig und liegen im Beurteilungsspielraum des Parlaments.

- 23 Auch hinsichtlich weiterer Personen mit Zugang zum Parlament kann die Verhältnismässigkeit der Zertifikatspflicht aus unserer Sicht bejaht werden. Diese können ihre Rechten und Pflichten mit einer zumutbaren Einschränkung weiterhin ausüben (ähnlich Stellungnahme Bundesrat, S. 3).
- 24 Schliesslich müssen die gleichen Überlegungen auch für Kommissionssitzungen gelten. Das Gremium ist zwar kleiner als eine Plenarversammlung, dafür sind die Räumlichkeiten aber allenfalls beengter. Da eine gesetzliche Grundlage zu schaffen ist (vgl. unten Ziff. 31), spielt die Reichweite des Hausrechts keine Rolle, es kommt also nicht darauf an, ob die Kommissionssitzung im Rathaus stattfindet oder nicht.
- 25 Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass kantonale Parlamente eine Zertifikatspflicht einführen können. Einer solchen stehen weder die Covid-19-Verordnung besondere Lage noch Überlegungen der Verhältnismässigkeit entgegen. Für den Kanton Basel-Stadt ergeben sich kaum Abweichungen, auch wenn der Sessionsrhythmus ein anderer ist. Empfehlenswert ist – wie im Bund – die Übernahme der Testkosten, um die Schwere des Eingriffs zu mildern. Ob man alternativ zum Zertifikat eine Maskenpflicht vorsehen will, erscheint uns primär eine politische Entscheidung.

III. KANTONALRECHTLICHE BEURTEILUNG

1. Verfassungsrechtliche Vorgaben

26 Die Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (KV; SG 111.100) regelt unter anderem Stellung, Zusammensetzung, Aufgaben und Organe des Grossen Rats sowie gewisse Verfahrensfragen (§§ 80 ff. KV). Hinsichtlich des Parlamentsrechts auf Stufe des Gesetzes oder darunter (Verordnungen, Reglemente) macht die Verfassung keine weiteren Vorgaben. Geregelt ist die Öffentlichkeit der Verhandlungen des Grossen Rates (§ 96 KV). Diese muss gewährleistet sein.

27 Eine Zertifikatspflicht muss den von der Verfassung aufgestellten Vorschriften entsprechen. Insbesondere müssen die Rechte der Mitglieder des Grossen Rates gewahrt werden sowie auch das Recht der Öffentlichkeit, den Verhandlungen beizuwohnen. Ein grundsätzliches Hindernis für die Einführung einer Zertifikatspflicht auf Verfassungsebene ist aber nicht ersichtlich. Die Frage der Verhältnismässigkeit ist nicht anders zu beurteilen als nach Bundesrecht. Die Kantonsverfassung stellt keine höheren Hürden auf.

2. Umsetzung im kantonalen Recht

28 Das Parlamentsrecht des Kantons Basel-Stadt ist im Wesentlichen im Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 29. Juni 2006 (GO; SG 152.100), in den Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 29. Juni 2006 (AB; SG 152.110), im Reglement über Organisation und Aufgaben des Parlamentsdienstes vom 19. März 2003 (SG 152.400) und im Reglement betreffend Akkreditierung der Medienschaffenden und Zutritt zum Grossen Rat vom 21. Juni 2021 (SG 152.500) niedergelegt. Der institutionellen Eigenständigkeit der Parlamente entsprechend wurden die Ausführungsbestimmungen sowie die Reglemente vom Grossen Rat bzw. vom Ratsbüro (Reglement betreffend Akkreditierung der Medienschaffenden und Zutritt zum Grossen Rat) erlassen und nicht etwa von der Regierung.

29 Das Reglement betreffend Akkreditierung der Medienschaffenden und Zutritt zum Grossen Rat regelt gestützt auf § 19 AB den Zutritt zum Grossen Rat, wobei das grundsätzliche Recht zum Zutritt für die Mitglieder des Grossen Rates sowie der Regierung und auch der Öffentlichkeit bereits von Verfassung wegen bestehen dürfte. Das Reglement konkretisiert dieses Recht insofern nur, enthält darüber hinaus auch Zutrittsregelungen für Mitarbeitende des Parlaments sowie der

Verwaltung (§§ 4 und 6 AB). Für die Mitglieder des Grossen Rates enthält das Reglement keine Einschränkungen, sondern hält nur ihre Zutrittsberechtigung fest (§§ 4 f. AB).

30 Das geltende Recht enthält aus unserer Sicht keine einschlägigen Bestimmungen, welche die Einforderung eines Zertifikats erlauben würde. Aus unserer Sicht sollte eine entsprechende gesetzliche Grundlage geschaffen werden.

31 Gemäss § 83 Abs. 1 KV erlässt der Grosse Rat alle grundlegenden und wichtigen Bestimmungen in der Form des Gesetzes. Die Einführung einer Zertifikatspflicht ist aus unserer Sicht als wichtige Bestimmung einzustufen. Dies ergibt sich – nicht nur, aber auch – aus der beträchtlichen politischen Bedeutung, welcher dieser Frage derzeit beizumessen ist. Die Zertifikatspflicht tangiert auch die Wahrnehmung ihrer Rechte und Pflichten durch die Mitglieder des Grossen Rates sowie das Recht der Öffentlichkeit, den Verhandlungen beizuwohnen. Dies spricht dafür, die Zertifikatspflicht als wichtige Bestimmung i.S.v. § 83 Abs. 1 KV einzustufen und eine Lösung auf Gesetzesstufe anzustreben. Da die Kantonsverfassung die dringliche Inkraftsetzung von Gesetzen vorsieht (§ 84 Abs. 1 KV), steht einer rechtzeitigen Regelung auf Gesetzesstufe nichts im Wege. Die Frage wäre vertieft zu prüfen, sollte eine Lösung unterhalb der Gesetzesstufe angestrebt werden. Immerhin ist die generelle Zutrittsberechtigung auch heute nur auf Stufe eines Reglements angesiedelt (§§ 4 f. AB).

32 Geregelt werden könnte die Zertifikatspflicht beispielsweise im Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates, etwa im Abschnitt «1.I. Einberufung Öffentlichkeit». Denkbar ist aber auch der Erlass eines separaten Gesetzes. Ausführungsbestimmungen könnten bei Bedarf im Reglement betreffend Akkreditierung der Medienschaffenden und Zutritt zum Grossen Rat oder auch separat erlassen werden. Als *lex specialis* würden separat erlassene Bestimmungen den bisherigen Bestimmungen vorgehen, soweit sich überhaupt eine Überschneidung ergibt.

IV. GESAMTBETRACHTUNG

- 33 Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt kann für die Plenarversammlungen, Kommissionssitzungen sowie die Teilnahme der Öffentlichkeit eine Zertifikatspflicht einführen. Eine solche widerspricht weder der Covid-19-Verordnung besondere Lage noch verfassungsrechtlichen Grundsätzen (Verhältnismässigkeit).
- 34 Kantonales Verfassungsrecht schafft keine zusätzlichen Hürden. Vielmehr entspricht eine Regelung des Grossen Rates der parlamentarischen Organisationsautonomie. Aufgrund der (politischen) Bedeutung der Frage empfiehlt sich eine Einführung auf Stufe einer (dringlichen) Gesetzesbestimmung.

* * *



Prof. Dr. Felix Uhlmann



Martin Wilhelm, MLaw