



Büro des Grossen Rates
Bureau du Grand Conseil

Entwurf für Vernehmlassung 16.11.2022. – 22.2.2023

Stärkung von Demokratie und Rechtsstaat (Teilrevision von Kantonsverfassung, Grossratsge- setz und Geschäftsordnung Grosser Rat)

Vortrag des Büros an den Grossen Rat

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung	2
2.	Ausgangslage und Handlungsbedarf	3
3.	Grundzüge und Zweck der Neuregelung	4
4.	Begrifflichkeit: ausserordentliche Lage, Krise	5
5.	Erlassform.....	6
6.	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen und zum Inkrafttreten.....	7
6.1	Verfassungsänderungen (Art. 74a KV/Art. 61 Abs. 1 Bst. e und Art. 74b KV).....	7
6.2	Gesetzesänderungen (Art. 41a, Art. 46a und Art. 68 Abs. 4 GRG, Art. 80 Abs. 3 KBZG)	11
6.3	Änderungen Geschäftsordnung	16
6.4	Inkrafttreten	16
7.	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen	16
8.	Finanzielle Auswirkungen	16
9.	Personelle und organisatorische Auswirkungen	17
10.	Auswirkungen auf die Gemeinden	17
11.	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	17
12.	Ergebnis der Konsultation des Regierungsrates	17
13.	Antrag.....	18

1. Zusammenfassung

Die Corona-Situation forderte seit März 2020 die Gesellschaft und ihre Akteure einschliesslich der Behörden auf unterschiedlichsten Ebenen besonders heraus. Handlungs- und Regelungsbedarf zeigte sich im Kanton Bern beispielsweise hinsichtlich der *Durchhaltefähigkeit* von Regierungsrat und Grosse Rat. Auch wenn beide Behörden durchwegs handlungsfähig blieben, drängten sich doch Anpassungen zur Sicherstellung der Durchhaltefähigkeit auf, welche zwischenzeitlich in Kraft getreten sind.¹

Die Corona-Situation zeigte darüber hinaus, dass auch gewisse *institutionelle Anpassungen* nötig sind.² Nebst dem neu vorgeschlagenen Instrument der *dringlichen Gesetzgebung* geht es etwa auch um einen *stärkeren Einbezug des Grossen Rates* bei behördlichen Entscheiden in ausserordentlichen Lagen und Krisen, ohne aber ein schnelles Handeln des Regierungsrates zu behindern. Es soll überdies auch in Krisen weiterhin möglichst in bestehenden Strukturen und Verfahren gearbeitet werden.

¹ Nach Änderung des Organisationsgesetzes ist es dem Regierungsrat möglich, Geschäfte in Form von Telefon- oder Videokonferenzen oder mit anderen Mitteln zu verhandeln, wenn es die Umstände erfordern (Art. 4 Abs. 4 des Gesetzes vom 20. Juni 1995 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung [OrG, BSG 152.01]). Nach Änderung der Grossratsgesetzgebung ist es auch dem Grossen Rat möglich, in Ausnahmefällen seine Beschlüsse nötigenfalls unter Mitwirkung von Ratsmitgliedern zu fällen, die von extern abstimmen, oder im Zirkulationsverfahren (Art. 77a und Art. 77b des Gesetzes vom 4. Juni 2013 über den Grossen Rat [GRG, BSG 151.21]).

² Vgl. Bericht des Büros des Grossen Rates vom 18. Mai 2020 betreffend Prüfaufträge zur Grossratsgesetzgebung sowie den vom Grossen Rat in der Winter-Session 2020 als Postulat überwiesenen Vorstoss 125-2020 (Digitales Parlament 2.0). Vgl. auch Anhörung von Experten durch das Büro des Grossen Rates (vgl. Fussnote 13). In der Rechtslehre wurde sodann als Fazit zur Rechtsetzung im Kanton Bern während der Corona-Pandemie festgehalten, eine der Herausforderungen und Schwierigkeiten seien ungeklärte institutionelle Fragen zum Zusammenwirken zwischen Regierungsrat und Parlament in der ausserordentlichen Lage (vgl. Auer, Christoph [2021]: Die Covid-19-Gesetzgebung im Kanton Bern, in: LeGes, Gesetzgebung & Evaluation, H.3, S. 7). Weiter erachtete etwa die Finanzkommission im Verlauf 2021 die «Notlage» nicht mehr für gegeben und äusserte die Ansicht, Ausgabenbeschlüsse sollten in den ordentlichen Prozessen genehmigt werden (vgl. Tätigkeitsbericht 2021 der Finanzkommission, S.14).

2. Ausgangslage und Handlungsbedarf

Während der Corona-Krise handelten die Behörden mit den ihnen zur Verfügung stehenden Regelungen, Strukturen und Verfahren. Die Krise konnte damit zwar bewältigt werden, sie zeigte aber auch, dass Optimierungen nötig sind.

Im Bereich der *Rechtsetzung* sah sich der Kanton Bern beispielsweise gezwungen, für gewisse Massnahmen bestehende gesetzliche Grundlagen extensiv auszulegen, um Massnahmen darauf abstützen zu können (z.B. Härtefallmassnahmen für Unternehmen³), oder auf gewisse Massnahmen mangels ausreichender Rechtsgrundlagen gänzlich zu verzichten (z.B. Zertifikatspflicht im Grossen Rat⁴), wenn nicht vom Notverordnungsrecht des Regierungsrates Gebrauch gemacht werden konnte, was angesichts von dessen restriktiven Voraussetzungen nur eingeschränkt möglich war (vgl. Art. 91 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1995 [KV, BSG 101.1]).⁵ Dementsprechend konnte sich der Grosse Rat nicht im gewohnten Rahmen in den politischen Entscheidungsprozess einbringen. Immerhin kann der Grosse Rat in ausserordentlichen Lagen Notverordnungen des Regierungsrates (teilweise) genehmigen. Hingegen kann er keine Änderungen an solchen Verordnungen vornehmen oder selber Notverordnungen erlassen.

Zur Bekämpfung der Corona-Krise wurden sodann vom Kanton verschiedene *Massnahmen* angeordnet, zumeist gestützt auf regierungsrätliche Verordnungen.⁶ Dabei wäre es den Kommissionen des Grossen Rates grundsätzlich möglich gewesen, entsprechende Verordnungen vorgängig einzuverlangen (Art. 41 Abs. 2 GRG). In der Praxis war es aber für Kommissionen nicht möglich abzuschätzen, ob eine Befassung mit einem Geschäft angezeigt wäre, und eine rechtzeitige Reaktion wäre ohnehin kaum möglich gewesen. Denn der Grosse Rat wird, bedingt durch das Sessionensystem, nur je vierteljährlich über geplante Verordnungen oder Verordnungsänderungen informiert. Hinzu kam, dass die Informationen sehr rudimentär gehalten waren – z.B. hiess es bei der Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19 Epidemie⁷ einzig, sie enthalte kantonale Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie sowie Zuständigkeits- und Vollzugsregelungen und sie werde laufend aufgrund der epidemiologischen Lage geändert.⁸ Dies, obwohl die angeordneten Massnahmen bisweilen massiv waren (z.B. Verbot politischer Kundgebungen mit mehr als 5 Personen,⁹ Verbot von Unterschriftensammlungen,¹⁰ Schliessung der Volksschulen,¹¹ Beschränkung der Anzahl Gäste in Restaurants sowie der Öffnungszeiten von Res-

³ Abstützung auf Artikel 15 des Wirtschaftsförderungsgesetzes vom 12. März 1997 (WFG, BSG 901.1)), andere Kantone wie z.B. Nidwalden und Graubünden stützten sich für die Härtefallmassnahmen für Unternehmen 2021 zunächst auf eine Notverordnung, später 2022 auf ein speziell dazu erlassenes Gesetz. Vgl. ferner z.B. auch Abstützen vieler Ausgabenbefugnisse für Covid-Massnahmen auf Artikel 80 des Kantonalen Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes vom 19. März 2014 (KBZG, BSG 521.1).

⁴ Vgl. einen für ungültig erklärten Ordnungsantrag der Herbst-Session 2021, Traktandum 136, welcher forderte, der Zutritt zum Rathaus sei nur mit Zertifikat zuzulassen (vgl. <<https://www.rmgr-service.apps.be.ch/api/gr/documents/document/7b53b652a04c4090b69ab-ddc5263f3ca-332/3/>> 2021.RRGR.270-Ordnungsantrag-D-234386.pdf, und Beschluss dazu: <https://www.rmgr-service.apps.be.ch/api/gr/documents/document/8218a66a089a44cfbbf6423f3b18e413-332/4/Beschlussdokument_-%202021.09.06%20-%2013.30%20-%20de.pdf>).

⁵ Beispielsweise verweigerte der Regierungsrat dem Grossen Rat im November 2020, Abstimmen von extern via Notverordnung zu ermöglichen (vgl. im Detail: Vortrag des Büros vom 15. November 2021 an den Grossen Rat, Ziff. 2, S. 3 f. <<https://www.rmgr-service.apps.be.ch/api/gr/documents/document/a9993049fca54403b4f8acd6457aaa1f-332/1/Vortrag-de.pdf>>).

⁶ Vgl. z.B. Verordnung vom 4. November 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-V, per 1.7.2022 aufgehoben), Einführungsverordnung vom 25. November 2020 zur eidgenössischen Covid-19-Gesetzgebung im Kulturbereich (EV Covid-19 Kultur), Verordnung vom 18. Dezember 2020 über Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (Kantonale Härtefallverordnung [BSG 901.112]), Verordnung vom 23. Februar 2022 über Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie im Jahr 2022 (Kantonale Härtefallverordnung 2022, BSG 901.113).

⁷ Verordnung vom 4. November 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-V, per 1.7.2022 aufgehoben)).

⁸ Vgl. z.B. die «Information gemäss Artikel 41 und Artikel 56 GRG zu Verordnungen des Regierungsrates sowie zu Aussenbeziehungs- und gemeinderelevanten Geschäften», Stand Frühlingssession 2022.

⁹ Die entsprechende Verordnungsbestimmung wurde vom Bundesgericht mit Urteil vom 3. September 2021 denn auch für unzulässig befunden (vgl. 2C_308/2021).

¹⁰ Vgl. dazu z.B. Tätigkeitsbericht 2021 der Geschäftsprüfungskommission, S. 35 mit Hinweisen bezüglich Frage der Zweckmässigkeit und Rechtmässigkeit. Bundesrecht erlaubte damals Kundgebungen und Unterschriftensammlungen und ordnete den Kantonen ausdrücklich an, bei allfälligen zusätzlichen Massnahmen die Ausübung der politischen Rechte sowie der Glaubens- und Gewissensfreiheit gewährleisten zu müssen (vgl. Art. 6c i.V. mit Art. 6 sowie Art. 8 Abs. 2 der Verordnung des Bundesrates vom 19.6.2020 über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie [Stand 12.12.2020]).

¹¹ Vor Weihnachten 2021 (vgl. Art. 19 BV).

taurationsbetrieben, Pflicht zur Erhebung von Kontaktdaten, Verbot gewisser Veranstaltungen bzw. Wettkampfsportspiele und Trainingsbetriebe, Verbot von Messen und Gewerbeausstellungen, Schliessung der Museen, Kinos, Schwimmbäder und Clubbetriebe etc.¹²). Der bislang vorgesehene Miteinbezug der Kommissionen bei der Verordnungsgebung erweist sich in Krisensituationen deshalb als unzulänglich. Zudem ist er zu schwerfällig, denn grossratsseitig müsste zuerst auch noch entschieden werden, welche Kommission miteinzubeziehen wäre, was in einer Krise mit rasch ändernder Ausgangslage zu lange dauert.

Bei dieser Ausgangslage und weil – vorbehaltlich der Rechte des Volkes – der Grosse Rat die politischen Leitentscheide des Kantons zu treffen hat (Art. 1 GRG), ist *aus rechtsstaatlichen und demokratischen Gründen das rechtliche Instrumentarium zu ergänzen*. Dass hier Handlungsbedarf besteht, ergab im Übrigen auch eine Expertenanhörung.¹³ Zudem nähert sich der Kanton Bern mit dem vorgeschlagenen Instrumentarium demjenigen des Bundes an.

3. Grundzüge und Zweck der Neuregelung

Ziel der Vorlage ist es im Wesentlichen, die nötigen Rechtsgrundlagen zu schaffen, damit der Kanton *bei Dringlichkeit schneller Gesetze* erlassen kann und der *Grosse Rat* künftig *in ausserordentlichen Lagen und Krisen stärker einbezogen* wird.

Einerseits sind Anpassungen auf *Verfassungsstufe* nötig, um die Handlungsfähigkeit des Kantons zu verbessern:

- Vordringlich ist eine Anpassung im Bereich der Rechtssetzung, da es im Kanton Bern das Instrument der *dringlichen Gesetzgebung* – so wie es der Bund und viele andere Kantone kennen (z.B. ZH, BL, FR, GR) – nicht gibt.¹⁴ Dieses Instrument ermöglicht rasches Handeln durch den Gesetzgeber bzw. bei Dringlichkeit, d.h. wenn Regelungen keinen Aufschub dulden. Die Regelungen können diesfalls sofort und damit schon vor Ablauf der Referendumsfrist in Kraft gesetzt werden. Dieses Instrument braucht eine Grundlage in der Verfassung (mehr zum Ganzen bei Ziff. 6, Erläuterungen zu Art. 74a KV).
- Sodann verfügt das Parlament anders als auf Bundesebene über kein eigenes *Notverordnungsrecht*, was dann zum Problem werden kann, wenn der Regierungsrat in einer ausserordentlichen Lage selber nicht handlungsfähig wäre, wenn er nicht handeln würde oder nicht solche Regelungen erliesse wie es der Gesetzgeber wollte. Änderungen durch den Grossen Rat an regierungsrätlichen Notverordnungen sind mit dem jetzigen «Genehmigungsmodell» ausgeschlossen (Grosser Rat kann diese Notverordnungen einzig [teil-]genehmigen oder nicht). Mit einer Ergänzung der Verfassung wird eine Notverordnungsmöglichkeit auch für den Grossen Rat vorgeschlagen, um in ausserordentlichen Lagen die Handlungsfähigkeit des *Kantons* abzusichern (mehr zum Ganzen bei Ziff. 6, Erläuterungen zu Art. 74b KV).

Andererseits sind Anpassungen in der *Gesetzgebung* (GRG, KBZG, Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 4. Juni 2013 [GO, BSG 151.211]) nötig, um die demokratische Mitwirkung des Grossen Rates und die Rechtsstaatlichkeit in Krisen zu stärken.

¹² Vgl. Verordnung vom 9. Juli 2020 des Regierungsrates über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Massnahmen-Verordnung, Stand 30.10.2020).

¹³ Anhörungen des Büros des Grossen Rates vom 12. Mai 2021, u.a. von Herrn Ständerat Hans Stöckli, Frau Kantonsrätin Esther Guyer, Herrn Prof. Felix Uhlmann, Herrn Prof. Andreas Stöckli und Herrn Prof. Wolf Linder. Vgl. ferner auch Rhinow, René (2020): Das Parlament bei Notrecht rascher einbinden, in: NZZ 12.5.2020, S. 8, Stöckli, Andreas/Belser, Eva Maria/Waldmann, Bernhard (2020): Gewaltenteilung in Pandemiezeiten, in: NZZ 26.6.2020, S. 8.

¹⁴ Der Verfassungsgeber verzichtete seinerzeit darauf, da er scheinbar den Zeitgewinn als zu gering erachtete. Soweit überblickbar wurde Dringlichkeit allerdings nur im Zusammenhang mit Einführung übergeordneten Rechts, namentlich von EU- oder EWR-Recht, diskutiert. Hierfür wurde die dem Regierungsrat mit Artikel 88 Absatz 4 zustehende Möglichkeit (vgl. dazu Fussnote 32) als ausreichend erachtet (vgl. Bolz, Urs (1995): Kommentar zu Artikel 74 KV, Ziff. 1d in: Kälin, Walter/Bolz [Hg.]: Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern; Protokolle der Verfassungskommission S. 1080 ff., Sitzung vom 4.3.1991).

- Konkret soll der Einbezug des Parlaments bei der *Verordnungsgebung* ausgebaut werden, indem neu *in Krisen eine vorgängige Konsultationspflicht* vorgesehen wird (d.h. «Bring- und nicht nur Hol-schuld»). Gleiches gilt in Bezug auf *Ausgaben* in Krisenzeiten (mehr zum Ganzen bei Ziff. 6, Erläute-rungen zu Art. 41a Abs. 1 GRG, Art. 80 Abs. 3 KBZG, Art. 27 Abs. 4a GO, Art. 36 Abs. 2a GO).
- Zudem soll sich der Grosse Rat auch in Krisen effektiv in den politischen Entscheidprozess einbrin-gen können, weshalb die *Vorstossantwortfristen in bestimmten Fällen verkürzt werden könnten*, wenn dies nötig erschiene (mehr zum Ganzen bei Ziff. 6, Erläuterungen zu Art. 68 Abs. 4 GRG).
- Der Grosse Rat seinerseits wäre gehalten, Notverordnungen des Regierungsrates *möglichst rasch zu genehmigen*, um deren Legitimation und die Rechtssicherheit zu erhöhen (mehr zum Ganzen bei Ziff. 6, Erläuterungen zu Art. 46a GRG).
- Zur Stärkung der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit wird schliesslich noch vorgesehen, dass *dem Grossen Rat nachträglich Bericht* zu den in Krisen vom Kanton angeordneten Massnahmen *zu er-statten* ist (mehr zum Ganzen bei Ziff. 6, Erläuterungen zu Art. 41a Abs. 3 GRG).

Das Büro des Grossen Rates ist überzeugt, dass die vorgeschlagenen Änderungen massvoll sind, die Handlungsfähigkeit des Regierungsrates nicht behindern und im rechtsstaatlichen und demokratischen Interesse liegen.

4. Begrifflichkeit: ausserordentliche Lage, Krise

Das bernische Recht kennt diesbezüglich verschiedenste Begriffe:

- Unter dem Titel «*ausserordentliche Lage*» erwähnt die *Verfassung* «eingetretene oder unmittelbar drohende Störungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit sowie soziale Notstände» (vgl. Art. 91 KV). Im Kommentar dazu heisst es «Im Begriff der ausserordentlichen Lage enthalten sind nament-lich auch Katastrophenfälle. Dies sind Zustände der Bedrohung oder Schadenereignisse, deren Be-wältigung die ordentlichen Kräfte überfordert».¹⁵
- Das *Bevölkerungsschutz- und Zivilschutzgesetz* definiert speziell «Katastrophen und Notlagen», «Grossereignisse» und «Grossanlässe» (vgl. Art. 2 KBZG). Demnach sind «*Katastrophen und Notla-gen* überraschend eintretende Ereignisse bzw. unmittelbar drohende Störungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit oder soziale Notstände, die mit den für den Normalfall bestimmten Mitteln und Befugnissen allein nicht mehr bewältigt werden können» (Art. 2 Abs. 1 KBZG). Gemäss Vortrag dazu ersetzt «der Begriff Katastrophe und Notlage (...) den Begriff ausserordentliche Lage».¹⁶ Grossereignisse sind überraschend eintretende Ereignisse mit grossem Schadenausmass, zu deren Bewältigung einzelne oder mehrere Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes unterstützend beigezogen werden können» (Art. 2 Abs. 2 KBZG).¹⁷
- Das *Grossratsgesetz* spricht von «*Krisensituationen*» (Art. 77a und Art. 77b GRG). Gemäss Vortrag sollen damit «alle Fälle möglicher Krisensituationen abgedeckt werden (...), wie etwa eine Pandemie. Es sind aber auch andere Krisensituationen denkbar, wie z.B. ein schweres Erdbeben, andere Natur-katastrophen, eine Nuklearkatastrophe oder ein Stromausfall bzw. eine länger andauernde Stromman-gellage (...). Beim Begriff Krisensituation handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, wel-cher im Gesetz bewusst nicht weiter konkretisiert wird, weil es schwierig ist, für die Zukunft alle mögli-chen Krisensituationen vorherzusehen.»¹⁸

¹⁵ Bolz, Urs (1995): Kommentar zu Artikel 91 KV, Ziff. 1, in: Kälin, Walter/Bolz (Hg.): Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern.

¹⁶ Vortrag des Regierungsrates vom 4. Februar 2004 an den Grossen Rat, Erläuterungen zu Artikel 2 KBZG.

¹⁷ «Grossanlässe» schliesslich sind «planbare, organisierbare und zeitlich begrenzte Ereignisse, die den Einsatz des Verbundsystems Bevölkerungsschutz notwendig machen» (Art. 2 Abs. 3 KBZG).

¹⁸ Vortrag des Büros vom 15. November 2021 an den Grossen Rat, Erläuterungen zu Artikel 77(neu) GRG.

Auch im *Bund* werden verschiedenste Begriffe verwendet, so beim Notverordnungsrecht des Parlaments «ausserordentliche Umstände» (Art. 173 Abs. 1 Bst. c der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]), beim «Notrecht» des Bundesrates «eingetretene oder unmittelbar drohende schwere Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit» (Art. 185 Abs. 3 BV) oder in einer neulichen Vorlage zum eidgenössischen Parlamentsgesetz «Krisensituation», «Krise», «Krisenzeiten», «Notfall», «Notbehelf», «Notsituationen», «ausserordentlichen Situationen» bzw. «gewisse Situationen wie eine Pandemie oder eine Naturkatastrophe».¹⁹

Diesen Begriffen ist gemein, dass in den genannten Fällen nicht allein mit den ordentlichen Instrumenten, Zuständigkeiten und Verfahren gearbeitet wird. Es kann aber nicht ganz genau gesagt werden, was alles je darunter fällt, weil Eintritt und Beschaffenheit der verschiedenen Notlagen und Krisen nicht präzise vorausgesagt werden können. Die Begriffe bleiben deshalb letztlich etwas unbestimmt. Allerdings scheint klar zu sein, dass für «eine ausserordentliche Lage» oder eine «Katastrophe und Notlage» Unmittelbarkeit vorausgesetzt wird. Demgegenüber kann eine *Krise auch länger andauern*, insbesondere mehrere Monate oder wie z.B. bei der Corona-Pandemie sogar über zwei Jahre.

Dementsprechend wird der (engere) Begriff «ausserordentliche Lage» vorliegend einzig im Zusammenhang mit dem Handeln von Regierungsrat und Grosse Rat nach Artikel 91 KV gebraucht, d.h. betreffend das Notverordnungsrecht des Regierungsrates und neu auch des Grossen Rates (vgl. Art. 74b KV). Da indes eine Mitwirkung des Grossen Rates nicht nur in normalen oder den erwähnten ausserordentlichen Lagen möglich sein muss, sondern auch in anderen Krisensituationen, welche auch länger andauern können, wird vorliegend für solche Konstellationen der (weitere) Begriff «Krise» verwendet.

5. Erlassform

Die grundlegendsten staatlichen Normen sind auf *Verfassungsstufe* zu regeln. Dazu gehören nebst organisatorischen Normen auch die Rechte und Pflichten der Bürgerinnen und Bürger, Regelungen zur Rechtsstaatlichkeit sowie zu den demokratischen Institutionen.²⁰ Die Verfassung enthält dementsprechend bereits grundsätzliche Bestimmungen zur Rechtsetzung und zu den Volksabstimmungen (u.a. Art. 74 KV, Art. 91 KV Art. 62 KV). Die Einführung des Instruments der *dringlichen Gesetzgebung* (Art. 74a KV), welche sich durch die sofortige Inkraftsetzung auf das Referendumsrecht bzw. die Mitsprache des Volkes auswirkt, bedarf deshalb einer Verfassungsgrundlage wie das ebenfalls neu vorgesehene *Notverordnungsrecht des Grossen Rates* (Art. 74b KV).

Im Übrigen sind alle grundlegenden und wichtigen Rechtssätze des kantonalen Rechts in *Gesetzesform* zu erlassen, wozu auch die Grundzüge der Organisation und der Aufgaben der Behörden gehören (Art. 69 Abs. 4 Bst. d KV). Das Grossratsgesetz umfasst beispielweise die Regeln zur Organisation und zu den Aufgaben des Grossen Rates sowie zum Verfahren im Grossen Rat (Art. 2 GRG). Soweit Mitwirkungsrechte des Grossen Rates ausgebaut werden, ohne dass die Gewaltenteilung tangiert wird, reicht eine Regelung auf Gesetzesstufe zum Vornherein aus, so vorliegend etwa hinsichtlich der Konsultation eines Ratsorgans zu geplanten Ausgaben und Verordnungen in Krisensituationen oder hinsichtlich der Berichterstattungspflicht an den Grossen Rat (Art. 41a GRG, Art 80 Abs. 3 KBZG).

Auf Stufe *Geschäftsordnung* des Grossen Rates (GO) folgen schliesslich Detailregeln zum Ratsbetrieb und Ausführungsbestimmungen zum Grossratsgesetz (Art. 3 GRG), wie vorliegend etwa die Konkretisierungen zu den Aufgaben der Ratsorgane (z.B. Art. 27 Abs. 4a GO, Art. 36 Abs. 2a GO).

¹⁹ Vgl. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 27. Januar 2022 betreffend «Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen verbessern/Nutzung der Notrechtskompetenzen und Kontrolle des bundesrätlichen Notrechts in Krisensituationen», BBl 2022 301 ff.

²⁰ Vgl. Bolz, Urs/ Kälin, Walter (1995): Die neue Verfassung des Kantons Bern, S. 6, in: Kälin, Walter/Bolz (Hg.): Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern.

6. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen und zum Inkrafttreten

6.1 Verfassungsänderungen (Art. 74a KV/Art. 61 Abs. 1 Bst. e und Art. 74b KV)

Artikel 74a (neu) KV/Art. 61 Abs. 1 Bst. e KV: Rechtsetzung bei Dringlichkeit

In *systematischer Hinsicht* ist es sachgerecht, die Bestimmung zur dringlichen Gesetzgebung wie im Bund²¹ gleich anschliessend an die bereits bestehende Bestimmung zur Rechtsetzung einzufügen, d.h. nach Artikel 74 KV. Der Randtitel heisst sodann «Rechtsetzung bei Dringlichkeit», entsprechend der bestehenden kantonalbernerischen *Terminologie*.

Die neue Bestimmung ermöglicht es, dass ein Gesetz, dessen Inkrafttreten dringlich ist, sofort in Kraft gesetzt werden kann. Diesfalls müssen die Referendumsfrist und die Referendumsabstimmung nicht abgewartet werden. Im Kanton Bern war es bisher – anders als auf Bundesebene und in vielen Kantonen – nicht möglich, ein Gesetz unmittelbar nach Verabschiedung im Parlament in Kraft zu setzen.

Exkurs: Rechtsetzung bei Dringlichkeit in Bund und Kantonen

Der Bund und zwölf Kantone²² kennen die Möglichkeit der dringlichen Gesetzgebung in unterschiedlicher Ausprägung, beispielsweise

- **Kanton Zürich:** Gesetze, deren Inkrafttreten keinen Aufschub erträgt, können vom Kantonsrat mit einer Mehrheit von *zwei Dritteln der anwesenden* Mitglieder sofort in Kraft gesetzt werden. Wird das Referendum ergriffen, findet die Volksabstimmung innert sechs Monaten nach Inkrafttreten des Gesetzes statt. Wird das Gesetz abgelehnt, tritt es unmittelbar nach der Volksabstimmung ausser Kraft (Art. 37 KV-ZH).²³
- **Kanton Basel-Landschaft:** Gesetze, deren Inkrafttreten keinen Aufschub erträgt, können ausnahmsweise sofort in Kraft gesetzt werden, wenn es der Landrat mit der *Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden* Mitglieder beschliesst. Die allfällige Volksabstimmung findet innert sechs Monaten nach Inkrafttreten statt (§ 63 Abs. 4 KV-BL).²⁴
- **Kanton Graubünden:** Gesetze, deren Inkrafttreten keinen Aufschub erträgt, können sofort in Kraft gesetzt werden, sofern der Grosse Rat mit einer *Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder* die Dringlichkeit beschliesst. Sie unterstehen dem nachträglichen fakultativen Referendum (Art. 18 KV-GR).²⁵
- **Kanton Freiburg:** Erlasse des Grossen Rates, deren Inkrafttreten keinen Aufschub duldet, können von der *Mehrheit seiner Mitglieder* dringlich erklärt und sofort in Kraft gesetzt werden. Sie sind *zu befristen*. Unterliegt ein solcher Erlass der obligatorischen Volksabstimmung oder wird diese verlangt, tritt der Erlass ein Jahr nach Annahme durch den Grossen Rat ausser Kraft, wenn er nicht innerhalb dieser Frist vom Volk angenommen worden ist (Art. 92 KV-FR).²⁶
- **Bund:** Ein *Bundesgesetz*, dessen Inkrafttreten keinen Aufschub duldet, kann von der *Mehrheit der Mitglieder* jedes Rates dringlich erklärt und sofort in Kraft gesetzt werden. Es ist *zu befristen*. Wird dazu die Volksabstimmung verlangt, tritt dieses ein Jahr nach Annahme durch die Bundesversammlung ausser Kraft, wenn es nicht innerhalb dieser Frist vom Volk angenommen wird. Ein dringlich erklärtes *Bundesgesetz, das keine Verfassungsgrundlage hat*, tritt ein Jahr nach Annahme durch die Bundesversammlung ausser Kraft, wenn es nicht innerhalb dieser Frist von Volk und Ständen angenommen wird. Es ist *zu befristen*. Ein dringlich erklärtes Bundesgesetz, das in der Abstimmung nicht angenommen wird, kann nicht erneuert werden (Art. 165 BV).

²¹ Vgl. Artikel 164 und 165 BV.

²² Vgl. Auer, Andreas (2016): Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern, S. 277 Ziff. 674 ff.

²³ Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV-ZH, SR 131.211).

²⁴ Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 (KV-BL, SR 131.222.2).

²⁵ Verfassung des Kantons Graubünden vom 18. Mai/14. September 2003 (KV-GR, SR 131.226).

²⁶ Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV-FR, SR 131.219).

Gemeinsam ist den Regelungen, dass eine sofortige Inkraftsetzung eines Gesetzes ermöglicht wird. Unterschiede gibt es einerseits in der Ausgestaltung, wie weit die Rechtsetzung bei Dringlichkeit und das Referendumsrecht gehen.²⁷ Verbreitet ist, dass dringliche Rechtsetzung nur bei Gesetzen möglich ist. Der Kanton Freiburg lässt sie indes allgemein bei Erlassen zu, was eine dringliche Verfassungsgebung nicht auszuschliessen scheint; dafür sind die Erlasse zu befristen. Im Bund kann dringliche Gesetzgebung (befristet) auch bei Fehlen einer Verfassungsgrundlage erfolgen. Ob derlei dringliche Bundesgesetze zum Verfassungsrecht zu zählen wären, ist in der Rechtslehre umstritten, sowie überhaupt, wie diese in der Normenhierarchie einzuordnen wären.²⁸ Andererseits gibt es in den Regelungen von Bund und Kantonen Unterschiede zum erforderlichen Mehr im Parlament (z.B. Mehrheit der Mitglieder oder von zwei Dritteln der Mitglieder oder der Anwesenden nötig).

Die nun konkret vorgeschlagene Bestimmung (Art. 74a Abs. 1 KV) erlaubt es nur, aber immerhin, dass ein Gesetz sofort in Kraft gesetzt werden kann, wie das z.B. in den Kantonen Zürich, Basel-Landschaft und Graubünden möglich ist.²⁹ Nicht möglich wäre eine sofortige Inkraftsetzung einer Verfassungsänderung, wie das im Kanton Freiburg scheinbar auch noch möglich wäre.³⁰

Vorausgesetzt wird weiter *Dringlichkeit*, d.h. dass das für nötig erachtete Gesetz keinen Aufschub erträgt.³¹ Dringlichkeit kann sich zum Beispiel aus einer Krisensituation heraus ergeben oder auch, wenn eine rasche Anschlussgesetzgebung zu Bundesrecht nötig ist und sie in Gesetzesform gekleidet werden soll.³² Sodann reicht blosser Wunschbarkeit nicht aus, sondern es müssen *triftige Gründe* für eine sofortige Inkraftsetzung vorliegen. Dabei ist auch zwischen dem *Interesse* am sofortigen Vollzug und der damit verbundenen Einschränkung des Referendumsrechts *abzuwägen*, wobei das Referendum einzig vor derhand ausgeschlossen wäre. Der Grosse Rat verfügt diesbezüglich über einen gewissen Beurteilungsspielraum.

Sofortige *Inkraftsetzung* bedeutet in der Praxis, dass die Regelung *am nächsten* der Verabschiedung folgenden *Tag* in Kraft tritt, damit noch eine rechtzeitige, dringliche Veröffentlichung des Gesetzes erfolgen kann, was bei gleichentags erfolgender Inkraftsetzung nicht möglich wäre und zu einer (kurzen) Rückwirkung des Erlasses führte. Das Inkraftsetzungsdatum ist Teil des Erlasses und wird vor der Schlussabstimmung festgelegt.³³

Ein dringliches Gesetz kann sodann, wie sonst auch, dem Grossen Rat von Seiten *Regierungsrat* her unterbreitet werden. Es kann aber auch der *Grosse Rat* ein solches Gesetz einbringen. Das Instrument der dringlichen Gesetzgebung dient damit nicht nur bzw. nicht in erster Linie dem Grossen Rat, sondern dem *Kanton* insgesamt.

Für die Beschlussfassung ist ferner wie auf Bundesebene und in den Kantonen ein *qualifiziertes Mehr* nötig.³⁴ Das bernische Recht kennt bereits verschiedene besondere Beschlussquoten für den Grossen

²⁷ So unterstellt z.B. der Kanton Tessin dringliche Gesetze offenbar nicht dem Referendum, sie können aber auch nicht länger als ein Jahr in Kraft bleiben (Auer, Andreas [2016]: Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern, S. 277 Ziff. 676).

²⁸ Vgl. Biaggini, Giovanni (2017): BV-Kurzkomentar, 2. Auflage, Zürich, Ziff. 10 zu Art. 165 BV.

²⁹ Dringliche *Ausgaben* dürften regelmässig nach Artikel 80 KBZG gesprochen werden können und unterliegen konsequenterweise auch nicht dem bzw. einem nachträglichen Finanzreferendum (vgl. Art. 80 Abs. 1 KBZG).

³⁰ Verfassungsänderungen bedürfen kraft Bundesrecht der Zustimmung des Volkes (= obligatorische Volksabstimmung) und der Gewährleistung der Bundesversammlung (Art. 51 Abs. 1 zweiter Satz sowie Art. 51 Abs. 2 BV i.V. mit Art. 172 Abs. 2 BV).

³¹ Folglich könnte meist auch kein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt werden.

³² Ansonsten kann – nur, aber immerhin – der Regierungsrat zur Einführung übergeordneten Rechts bei Dringlichkeit auch eine dringliche Einführungsverordnung erlassen, welche ohne Verzug durch ordentliches Recht abzulösen ist (Art. 88 Abs. 3 KV). Würde die Zeit für eine Beratung im Grossen Rat ausreichen, wäre aus demokratiepolitischen Gründen das Instrument der dringlichen Gesetzgebung vorzuziehen, weil eine solche dem Referendum unterliegt.

³³ Die Ratsmitglieder kennen bis dann den genauen Inhalt des Gesetzes und können insbesondere auch die Notwendigkeit der Dringlichkeit beurteilen. Vor der Schlussabstimmung ist damit auch geklärt, ob der Grosse Rat die Vorlage tatsächlich dringlich in Kraft setzen möchte, was der Fall ist, wenn der Rat bei der Inkraftsetzungsbestimmung die sofortige Inkraftsetzung beschlossen hat. In der Schlussabstimmung ist dann das qualifizierte Mehr für die dringliche Gesetzgebung nötig. Wäre der Grosse Rat der Ansicht, das Gesetz zwar in Kraft zu setzen, aber ordentlich (d.h. nicht dringlich), hätte er das Inkraftsetzungsdatum zu ändern. In der Schlussabstimmung würde das übliche normale Mehr ausreichen. Rückkommen nach Schlussabstimmungen wären wie immer ausgeschlossen (Art. 97 GO).

³⁴ Auch im Bund gilt ansonsten die Regel, dass für einen Beschluss die Mehrheit der Stimmenden genügt. Bei Abwesenheiten von Ratsmitgliedern ist dieses Mehr tiefer als die Mehrheit der Mitglieder (vgl. Art. 159 Abs. 2 BV, vgl. auch Art. 78 GRG).

Rat.³⁵ Die Verfassung verlangt z.B. die Zustimmung von 70 *Mitgliedern* für die Unterstellung von Sachbeschlüssen unter das fakultative Referendum, von 100 *Mitgliedern* für die Unterstellung von Vorlagen unter das obligatorische Referendum (vgl. Art. 62 Abs. 1 Bst. f KV, Art. 61 Abs. 2 KV) und die Zustimmung von 3/5 der *Mitglieder* (d.h. von 96) für die Schuldenbremsen bzw. der Mehrheit der *Mitglieder* (d.h. 81) für die Steuererhöhungsbremse (vgl. Art. 101a – 101c KV). Weiter ist etwa für eine geheime Beratung eines Ratsgeschäfts oder eine Wiedererwägung im Grossen Rat die Zustimmung von 2/3 der *Stimmen* nötig (d.h. von 107 Stimmende, wenn alle 160 Ratsmitglieder anwesend sind [vgl. Art. 11 Abs. 2 GRG, Art. 79 GRG]).

Vorgeschlagen wird für den vorliegenden Fall ein hohes Quorum. Es unterstreicht den *Ausnahmecharakter* des Instrumentariums und ist als *Vorkehrung gegen eine vorschnelle bzw. missbräuchliche Anwendung* zu verstehen; denn ein vorgängiges Referendum ist nicht möglich. Für die Vernehmlassung zur Diskussion gestellt werden für das Quorum folgende zwei Varianten:

Variante 1: Hier wäre die Mehrheit von *zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen* nötig (ohne Enthaltungen), *aber mindestens die Mehrheit der Mitglieder*. Damit würde einerseits Rücksicht genommen auf allfällige Abwesenheiten, um die Handlungsfähigkeit des Grossen Rates nicht zu gefährden, weil konkret auf die Anwesenden bzw. Anzahl Stimmen abgestellt würde und nicht auf die Mitgliederzahl generell (z.B. bei 150 Abstimmenden wären 100 zustimmende Stimmen nötig).³⁶ Andererseits gäbe es aber noch eine Absicherung «nach unten», damit der Beschluss sicher über eine ausreichende demokratische Grundlegitimation verfügte, indem in jedem Fall 81 Ratsmitglieder zuzustimmen hätten (z.B. nur 80 zustimmende Stimmen bei 120 Anwesenden genügt nicht). Der Kanton Genf setzt für dringliche Gesetzgebung genau ein solches Quorum voraus (Art. 70 KV-GE).

Variante 2: Nötig wäre diesfalls die Mehrheit von *zwei Dritteln der Mitglieder* (d.h. immer 107 zustimmende Stimmen nötig). Dieses Quorum würde für dringliche Gesetze in jedem Fall einerseits eine starke Unterstützung im Grossen Rat voraussetzen, andererseits eine solche aber auch gewährleisten.

Bei dringlicher Gesetzgebung ist ein Referendum vorderhand nicht möglich. Es ist aber nicht vollends ausgeschlossen, sondern *nachträglich* möglich. Die Wirkung ist aber nicht wie üblich aufschiebend, sondern nachträglich aufhebend.³⁷ Es ist vorgesehen, dass über das dringliche Gesetz eine *obligatorische* Volksabstimmung erfolgt (vgl. Art. 61 Abs. 1 Bst. e KV). Die Abstimmung hat spätestens *sechs Monate* nach Inkrafttreten zu erfolgen (Art. 74a Abs. 3 KV). Damit wird eine sehr rasche und breite demokratische Abstützung des Erlasses ermöglicht. Bei Ablehnung in der Volksabstimmung träte das Gesetz unmittelbar ausser Kraft, ausser wenn der Volksentscheid angefochten würde und einer Beschwerde aufschiebende Wirkung zukäme.

Variantenvorschläge des Grossen Rates (*Eventualanträge*) oder des Volkes (*Volksvorschläge*) sind bei einem dringlichen Gesetz *nicht möglich* (vgl. Art. 74a Abs. 2 KV für Eventualanträge und wie bereits heute Art. 63 Abs. 3 KV für Volksvorschläge³⁸). Denn ein dringliches Gesetz zeichnet sich dadurch aus, dass es keinen Aufschub duldet und sofort in Kraft tritt und gilt. Zur demokratischen Absicherung erfolgt wie erwähnt nachträglich eine Volksabstimmung. Damit kommt es zwar zu einer gewissen Unsicherheit, da das Gesetz bestehen bleiben oder aber in der Volksabstimmung abgelehnt werden kann und dann sofort ausser Kraft treten würde. Wird es allerdings in der Volksabstimmung angenommen, besteht es genau so weiter, wie es schon bis zur Abstimmung in Kraft war. Bestünde hingegen die Möglichkeit, zu einem solchen Gesetz noch einen Eventualantrag oder, wenn nur ein fakultatives Referendum vorgesehen würde, einen oder mehrere Volksvorschläge zu stellen, würde die Unsicherheit noch grösser, weil

³⁵ Vgl. Bundi, Christina (2022): Beispiele und Gründe für qualifizierte Beschlussquoren im Grossen Rat des Kantons Bern, in: *Parlament/Parlement/Parlamento* 2/2022, S. 20 ff.

³⁶ Im Falle von Abstimmen von extern in Krisensituationen (Art. 77a GRG) würden von extern Abstimmende als Anwesende gelten (Art. 77a Abs. 3 GRG).

³⁷ Vgl. Grundsätzliches zur dringlichen Gesetzgebung bei Schmid, Stefan G./Herzog, Micha/Stiffler, Dumenig (2021): Dringliche Gesetzgebung und direkte Demokratie, in: *Jusletter* 7. Juni 2021.

³⁸ Vgl. Bolz, Urs (1995): Kommentar zu Artikel 63 Absatz 3 KV, Ziff. 7b, in: Kälén, Walter/Bolz (Hg.): *Handbuch des bernischen Verfassungsrechts*, Bern. Der Ausschluss eines Volksvorschlags bei obligatorischen Volksabstimmungen gründet darauf, dass der Volksvorschlag als Variante zum klassischen Referendum entwickelt worden sei. Auch würde es sonst gemäss Verfassungsgeber zu zusätzlichen Verzögerungen kommen.

das Gesetz zunächst einmal wie vom Grossen Rat verabschiedet gelten würde, in der Volksabstimmung indes auch abgelehnt werden könnte und ausser Kraft träte oder aber auch in einer ganz neuartigen Art gelten könnte, d.h. anders als bisher (nämlich gemäss allfällig angenommenem Eventualantrag oder Volksvorschlag). Für alle Involvierten würden die Unsicherheiten damit erheblich erhöht. Bei einem Volksvorschlag wäre es überdies nicht möglich, die Abstimmung rasch durchzuführen, weil Zeit für das Sammeln von Unterschriften etc. einzuräumen wäre und das Geschäft nochmals eine Beratung im Grossen Rat erforderte, insbesondere zur Frage der Gültigkeit des Volksvorschlags. Eine derartige Verkomplizierung und Verzögerung des Entscheidungsprozesses würde zu grossen Unsicherheiten führen, welche angesichts eines schon in Kraft gesetzten Erlasses als zu nachteilig erachtet werden.

Da schliesslich mit dem nachträglichen Referendum doch eine demokratische Abstützung erfolgt, ist es *nicht nötig, den Erlass von Verfassung wegen zeitlich befristen zu müssen*. Der Gesetzgeber kann allerdings das Gesetz im konkreten Fall von Anfang an befristen, wenn ihm das angezeigt erscheint. Eine zwingend von der Verfassung vorgegebene Befristung könnte aber zu unnötigem Mehraufwand und Ineffizienzen führen, wenn das neue Recht länger gelten sollte und es sonst nur infolge der Befristung gleich wieder dem Rat und dem Volk zu unterbreiten wäre. Ein solches Regime (hohes Quorum, aber kein Zwang zur Befristung) kennen z.B. die Kantone Zürich, Basel-Landschaft und Graubünden.

Schliesslich besteht gegenüber einem dringlichen Gesetz wie bei anderen Erlassen des Grossen Rates auch Rechtsschutz, indem direkt Beschwerde beim Bundesgericht möglich wäre (vgl. Art. 76 Abs. 1 Bst. a VPRG, Art. 82 BGG).³⁹

Artikel 74b (neu) KV: Notverordnungen Grosser Rat

In *systematischer Hinsicht* ist es sachgerecht, die Notverordnungsbestimmung wie im Bund⁴⁰ bei den Zuständigkeiten des Parlaments einzufügen, am passendsten bei den Rechtsetzungsbefugnissen (vgl. Art. 74 KV bzw. nach Art. 74a [neu] KV).

Neu kann – wie auf Bundesebene – nicht nur die Regierung (vgl. Art. 91 KV), sondern auch das Parlament in ausserordentlichen Lagen Notverordnungen erlassen. Eine Notverordnung des Grossen Rates ist dabei als «*ultima ratio*» bzw. «absoluter Notnagel» gedacht, falls der Regierungsrat in einer ausserordentlichen Lage keine Notverordnung erlassen kann (z.B. bei fehlender Handlungsfähigkeit⁴¹) oder wenn er nicht handelt oder nicht so, wie das dem Grossen Rat nötig erscheint. Eine Notverordnung des Grossen Rates kann sich auch aufdrängen, wenn eine Notlage länger andauert und eine breitere demokratische Abstützung von Notrechtshandeln gewollt ist. Eine allfällige *Notverordnung des Parlaments* ginge – wie auf Bundesebene – einer allfällig *entgegenstehenden Notverordnungsbestimmung des Regierungsrates* vor (Art. 74b [neu] Abs. 2 KV). Wenngleich das Instrument der dringlichen Gesetzgebung vordringlicher ist als das Notverordnungsrecht, kann es doch sinnvoll sein, beiderlei Instrumente nebeneinander zu ermöglichen. Notverordnungen des Regierungsrates müssten nach Einführung der dringlichen Gesetzgebung ebenfalls weiterhin möglich sein, auch weil sie nicht dem Referendum unterliegen. Dem Notverordnungsrecht des Grossen Rates kommt im Ergebnis vor allem präventive Wirkung zu.

Notverordnungen des Regierungsrates bleiben sodann nicht nur möglich, sondern sollen vielmehr *weiterhin das primäre Handlungsinstrument* in Notlagen sein. Der Regierungsrat muss in Notlagen für den Kanton schnell handeln können. Eine gewisse (demokratische) Kontrolle erfolgt dadurch, dass Notverordnungen des Regierungsrates sofort durch den Grossen Rat zu genehmigen sind und spätestens ein

³⁹ Vgl. Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VPRG, BSG 155.21), Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG, SR 173.110), Vgl. ferner etwa auch BGE 147 I 420.

⁴⁰ Vgl. Artikel 173 Abs. 1 Buchstabe c BV.

⁴¹ Fallen vier oder mehr Regierungsmitglieder aus, ist der Regierungsrat nicht mehr beschluss- bzw. handlungsfähig; Stellvertretungen würden diesfalls nicht weiter helfen (Art. 5 Abs. 1 OrG).

Jahr nach Inkrafttreten dahinfallen (vgl. Art. 91 Satz 2 KV).⁴² Zudem können Notverordnungsbestimmungen vor Bundesgericht angefochten werden.⁴³

Notverordnungen des Grossen Rates sollen nur mit einem qualifizierten Mehr erfolgen können, damit solche im Rat breit abgestützt wären und um den Ausnahmecharakter dieses Instruments zu unterstreichen. Vorausgesetzt wird die Zustimmung von *zwei Dritteln* der abgegebenen *Stimmen* (ohne Enthaltungen), aber *mindestens die Mehrheit der Mitglieder*. Damit wird Rücksicht genommen auf allfällige Abwesenheiten, um der Handlungsfähigkeit des Grossen Rates und letztlich des Kantons Rechnung zu tragen (deshalb nicht Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder verlangt). Um aber in jedem Fall eine demokratische Grundlegitimation sicherzustellen, sollen Notverordnungen immer zumindest über die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder (von 81) verfügen.

Die Einsatzmöglichkeiten parlamentarischer Notverordnungen stimmen im Übrigen überein mit jenen der Notverordnungen des Regierungsrates (d.h. ebenfalls ohne weitere gesetzliche Grundlage möglich und um eingetretenen oder unmittelbar drohenden Störungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit sowie sozialen Notständen zu begegnen [vgl. Art. 74b [neu] Abs. 1 KV i.V. mit Art. 91 Satz 1 KV]). Auch die Voraussetzungen sind dieselben (z.B. sachliche und zeitliche Dringlichkeit, Subsidiarität/Notwendigkeit, Verhältnismässigkeit etc.). Und auch parlamentarische Notverordnungen fielen spätestens ein Jahr nach ihrem Inkrafttreten dahin, weil innert dieser Frist genug Zeit bestünde, allfällige weiterhin nötige Bestimmungen durch ordentliches Recht abzulösen.⁴⁴

6.2 Gesetzesänderungen (Art. 41a, Art. 46a und Art. 68 Abs. 4 GRG, Art. 80 Abs. 3 KBZG)

Artikel 41a (neu) GRG: Information und Konsultation des Grossen Rates in ausserordentlichen Lagen und Krisen sowie nachträgliche Berichterstattung

In *systematischer Hinsicht* passt es, die Bestimmung zur verstärkten Mitwirkung des Grossen Rates in ausserordentlichen Lagen und Krisen, bei welcher es im Wesentlichen um Information und Konsultation sowie Berichterstattung geht, direkt im Anschluss an die schon bestehende Vorgabe zur Information und Konsultation des Grossen Rates «im Normalfall» (vgl. Art. 41 GRG) einzufügen.⁴⁵

Mit dem neuen Artikel 41a GRG wird die grundsätzliche *Mitwirkung des Grossen Rates in ausserordentlichen Lagen und Krisen* geregelt, soweit eine Mitwirkung nicht schon von Verfassung wegen vorgesehen ist, wie aktuell mit der Genehmigung regierungsrätlicher Notverordnungen durch den Grossen Rat (vgl. Art. 91 Satz 2 KV).

Neu ist, dass der *Regierungsrat den Grossen Rat beim Notrechtshandeln stärker miteinzubeziehen* hat. Der Grosse Rat begnügt sich nicht mehr damit, einzig allfällige Notverordnungen des Regierungsrates nachträglich zu genehmigen oder dass bloss ein Ratsorgan nachträglich über durch den Regierungsrat getätigte Ausgaben bei Katastrophen und Notlagen orientiert wird (vgl. auch untenstehende Erläuterungen zu Art. 80 Abs. 3 KBZG).

Konkret wird in **Artikel 41a Absatz 1 GRG** geregelt, dass der Regierungsrat das zuständige *Organ des Grossen Rates vorgängig* über geplante Ausgabenbeschlüsse, Verordnungen und Verordnungsänderung

⁴² Hinsichtlich von *Notverfügungen* wollte der Verfassungsgeber seinerzeit ausdrücklich keine Genehmigung durch den Grossen Rat; Notverfügungen seien auf dem ordentlichen Rechtsweg anfechtbar, eine richterliche Prüfung solle nicht präjudiziert werden (Bolz, Urs [1995]: Kommentar zu Artikel 91 KV, Ziff. 4, in: Kälin, Walter/Bolz (Hg.): Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern). Im *Bund* erfolgt bei Notverfügungen eine nachträgliche, umgehende (innert 24 Std.) Information der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte [GPDel] (vgl. Art. 7e Abs. 2 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 [RVOG, SR 172.010], Art. 53 Abs. 3bis des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung [Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10]).

⁴³ Vgl. z.B. Urteil Bundesgericht vom 9. November 2020 (2C_604/2020).

⁴⁴ Im Bund anders; Notverordnungen des Parlaments müssen nicht befristet werden (vgl. Art. 173 Abs. 1 Bst. c BV).

⁴⁵ Auch auf Bundesebene soll das Konsultationsrecht ausgebaut und die entsprechende Bestimmung direkt im Anschluss an die bestehende Konsultationsmöglichkeit zu Verordnungen eingefügt werden (vgl. Fussnote 19 bzw. Art. 151 Abs. 1 und Abs. 2bis ParlG, BBl 2022 302). Vgl. zudem Grundsätzliches zum Konsultationsrecht: Graf, Martin (2021), Konsultation parlamentarischer Kommissionen zu Verordnungsentwürfen, Ein Beispiel kooperativer Gewaltenteilung, in: LeGes, Gesetzgebung & Evaluation, H.2, S. 5 ff.

zu ausserordentlichen Lagen (Art. 91 KV) und Krisen zu *konsultieren* hat, womit auch sich darauf abstützende Massnahmen demokratisch breiter legitimiert werden (vgl. auch Art. 80 Abs. 3 KBZG). Eine vorgängige Konsultation zu Entwürfen für Verordnungen und Verordnungsänderungen kennt bereits das eidgenössische Covid-19 Gesetz.⁴⁶ Eine solche Konsultation soll sodann im Bund neu allgemein bei Krisensituationen erfolgen.⁴⁷ Gegenüber dem bisherigen Recht im Kanton, welches es parlamentarischen Kommissionen in normalen Lagen bereits ermöglicht zu verlangen, dass ihnen der Entwurf zu einer Verordnungen und Verordnungsänderung unterbreitet wird (vgl. Art. 41 Abs. 2 GRG),⁴⁸ unterscheidet sich die neue Bestimmung dadurch, dass diese Konsultation eine «*Bring-Schuld*» des Regierungsrates ist (und nicht nur eine «*Hol-Möglichkeit*» einer Kommission). Das betroffene Ratsorgan ist allerdings nicht verpflichtet, Stellung zu nehmen; es kann auch darauf verzichten. Es darf allerdings angenommen werden, dass Kommissionen zu von ihnen als politisch wichtig angesehene Verordnungsentwürfe oder Ausgabenbeschlüsse rasch Stellung nehmen würden, nötigenfalls mittels virtueller Sitzungen oder im Zirkulationsverfahren (Art. 108a GO). Der Einbezug kann zudem zeitlich so terminiert werden, dass er parallel zum Mitberichtsverfahren oder allfälligen verkürzten Meinungsaustausche unter den Direktionen erfolgt, womit keine zusätzliche Zeit verstreicht. Sollte es dem zuständigen Ratsorgan trotzdem nicht möglich sein, fristgerecht eine Rückmeldung zu geben, gilt dies vorderhand als Verzicht auf eine Stellungnahme. Das Ratsorgan kann sich aber noch nachträglich äussern, und der Regierungsrat kann das Geschäft bei Bedarf bzw. nächster Gelegenheit anpassen.

Die *Verantwortlichkeiten* zwischen Regierungsrat und Grosse Rat werden dadurch *nicht vermischt*. Verantwortlich für das Handeln bleibt weiterhin der Regierungsrat. Einer allfälligen Stellungnahme des Ratsorgans käme zwar grosses *politisches Gewicht* zu, letztlich wäre sie für den Regierungsrat indes rechtlich nicht bindend. Auch die *Handlungsfähigkeit des Regierungsrates* wird *nicht eingeschränkt*, weil er auch handeln kann, wenn keine oder eine zu späte Stellungnahme erfolgte.

Anstelle einer blossen Konsultation könnte zwecks stärkerer Mitwirkung des Grossen Rates auch eine vorgängige Zustimmung eines Ratsorgans vorgesehen werden, wie etwa auf Bundesebene mit dem vorgängigen Zustimmungserfordernis bei «dringlichen Bundesausgaben» durch die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (FinDel) und der nachträglichen Genehmigung durch die Bundesversammlung.⁴⁹ Von einer solchen Mitwirkung wird vorliegend abgesehen, weil sie zu einer Vermischung der Verantwortlichkeiten führen würde.

Welches Ratsorgan vom Regierungsrat zu konsultieren ist, legt die *Geschäftsordnung* fest, welche auch sonst die Aufgaben auf die verschiedenen Ratsorgane verteilt. Neu ist, dass bei Krisengeschäften das Büro nicht je Einzelfall erst noch ein Geschäft einer Kommission zuzuweisen hat, sondern dass das bereits die Geschäftsordnung vorgenommen hat, womit nicht noch unnötig Zeit verstreicht.

Ein vorgängig zu konsultierendes Ratsorgan ist einerseits das *Büro des Grossen Rates zur Frage des Beginns und des Endes einer ausserordentlichen Lage* und damit auch zur Frage, ob überhaupt und wie lange eine ausserordentliche Lage besteht (vgl. Art. 27 Abs. 4a [neu] GO sowie untenstehende Erläuterungen dazu).⁵⁰ Eine Konsultation im Sinne eines Austauschs zwischen Regierungsrat und Büro des Grossen Rates dazu rechtfertigt sich, weil es sich um eine wichtige Frage handelt, öffnet das Vorliegen

⁴⁶ Nach Artikel 1 Absatz 4 des Covid-19-Gesetzes muss der Bundesrat bei Ausübung seiner besonderen Befugnisse die zuständigen parlamentarischen Kommissionen *vorgängig* über geplante Verordnungen und Verordnungsänderungen *konsultieren* (Bundesgesetz vom 25. September 2020 über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19 Epidemie [Covid-19-Gesetz, SR 818.102]).

⁴⁷ Artikel 151 Absatz 2bis ParlG sowie Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 27. Januar 2022 betreffend «Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen verbessern/Nutzung der Notrechtskompetenzen und Kontrolle des bundesrätlichen Notrechts in Krisensituationen», BBl 2022 301.

⁴⁸ Der Regierungsrat hat den Grossen Rat über die Vorbereitung von Verordnungen und Verordnungsänderungen zu informieren (Art. 41 Abs. 1 GRG). Die Information erfolgt vier Mal jährlich an der Bürositzung mittels einer Liste namens «Information gemäss Art. 41 und Art. 56 GRG zu Verordnungen des Regierungsrates sowie zu Aussenbeziehungs- und gemeinderelevanten Geschäften». Die Kommissionen melden ihre allfälligen Bedürfnisse direkt bei der zuständigen Direktion an. Zudem gibt es auch im Bereich der *Aussenbeziehungen* bereits Konsultationsmöglichkeiten der Kommissionen (Art. 56 Abs. 2 und 3 GRG). Die Kommissionen müssen in der Praxis ein sie interessierendes Geschäft allerdings ausdrücklich verlangen.

⁴⁹ Vgl. Artikel 28 und 34 des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 2005 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz, FHG; SR 611.0).

⁵⁰ In dringenden Fällen wäre es das Grossratspräsidium (vgl. Art. 19 GO i.V. mit Art. 20 Abs. 1 GRG und Art. 24 Bst. c1 GO).

der ausserordentlichen Lage doch den Weg für allfällige Notverordnungen und Notverfügungen, zu welchen keine Mitsprache des Volkes möglich ist. In den Kantonen Genf und Neuenburg muss dementsprechend das Vorliegen einer ausserordentlichen Lage vom Kantonsparlament festgestellt werden, sofern es sich versammeln kann.⁵¹ An der Wichtigkeit der Frage des Vorliegens einer ausserordentlichen Lage ändert im Übrigen nichts, dass gemäss Verfassungsrecht Notrechtshandeln des Regierungsrates nach Artikel 91 KV (bzw. neu des Grossen Rates nach Art. 74b KV) offenbar weder von einer förmliche Ausrufung des Beginns noch des Endes einer ausserordentlichen Lage abhängig ist, sondern von den tatsächlichen Verhältnissen, d.h. davon, ob und wie lange die Voraussetzungen für notrechtliches Handeln gemäss Verfassung erfüllt sind, womit sowohl der Ausrufung wie auch der Erklärung der Beendigung einer ausserordentlichen Lage nur deklaratorische Wirkung zukommt.⁵² Auch bei Konsultation des Büros des Grossen Rates entscheiden die tatsächlichen Verhältnisse, ob notrechtliches Handeln möglich ist, die Konsultationspflicht ändert daran nichts. Es geht aber darum, bei dieser wichtigen Frage einen *Dialog zwischen Regierungsrat und Grosse Rat* zu formalisieren sowie gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern Transparenz herzustellen. Eine allfällige Stellungnahme des Büros wäre indes wiederum rechtlich nicht bindend, weshalb ein solcher Austausch auch aus verfassungsrechtlicher Perspektive absolut unproblematisch ist. Einer Stellungnahme des Büros käme allerdings politisches Gewicht zu.⁵³

Andererseits ist die *Finanzkommission* das bei geplanten Ausgaben, Verordnungen und Verordnungsänderungen für Konsultationen in ausserordentlichen Lagen und Krisen zuständige Ratsorgan, weil diese Vorhaben meist mit finanziellen Fragen einhergehen (vgl. Art. 36 Abs. 2a [neu] GO sowie untenstehende Erläuterungen dazu).⁵⁴ Auch die vorgängige Konsultation zu einer regierungsrätlichen Notverordnung wäre mitumfasst.⁵⁵ Die Geschäftsordnung nennt darüber hinaus auch «Katastrophen, Notlagen und Grossereignisse», weil nach Artikel 80 KBZG die Finanzkommission in solchen Fällen ebenfalls zuständig ist. Sollte allerdings hinsichtlich einer Verordnung aus Sicht der Finanzkommission ein anderes Ratsorgan, insbesondere eine andere Kommission das Geschäft prüfen, z.B. infolge grösserer Sachnähe, überweist sie dieses umgehend dem anderen Organ. Dieses kann dann Stellung nehmen oder darauf verzichten. Es nähmen damit zum Gleichen nicht mehrere Ratsorgane Stellung.

In **Artikel 41a Absatz 2 GRG** wird festgelegt, dass das Büro des Grossen Rates dem Regierungsrat mitteilt, wenn nach ihm eine Krise vorliegt, welche die Konsultationspflicht nach Absatz 1 auslöst und eine Verkürzung gewisser Vorstossfristen ermöglicht (vgl. Art. 68 Abs. 4 GRG). Anders als bei der ausserordentlichen Lage, bei welcher im Kanton Bern allein die tatsächlichen Verhältnisse entscheiden, ob notrechtliches Handeln möglich ist (vgl. Erläuterungen zu obigem Absatz 1⁵⁶), macht es Sinn, dass das Büro mitteilt, wann es eine Krise annimmt, welche die Konsultationsrechte etc. auslöst.

In **Artikel 41a Absatz 3 GRG** wird neu festgelegt, dass der *Regierungsrat* über Massnahmen in ausserordentlichen Lagen und Krisen dem Grossen Rat Bericht zu erstatten hat. Damit wird gewährleistet, dass

⁵¹ Vgl. Artikel 113 Absatz 2 der Kantonsverfassung der Republik und des Kantons Genf vom 14. Oktober 2012 (KV-GE; SR 131.234), Artikel 75 Absatz 2 der Verfassung von Republik und Kanton Neuenburg vom 24. September 2000 (KV-NE; SR 131.233).

⁵² Vgl. Uhlmann, Felix (2020), Rechtsgutachten vom 19. August 2020 für die Finanzkommission des Grossen Rates betreffend Notverordnungen des Regierungsrates des Kantons Bern, Ziff. 9 S. 6 und Ziff. 16 S. 16. Vgl. ferner Medienmitteilung des Regierungsrates vom 18. Juni 2020 mit Erklärung des Endes der ausserordentlichen Lage im Sinne von Artikel 91 KV.

⁵³ Der Regierungsrat informierte z.B. bei der Corona-Pandemie am 18. Juni 2020 mit Medienmitteilung, dass er die ausserordentliche Lage für beendet erachtete (ungeachtet dessen, dass gewisse Notverordnungen noch bis im Frühling 2021 in Kraft waren und dem Grossen Rat für die Herbst-Session 2020 z.B. noch eine Änderung einer Notverordnung zur Genehmigung unterbreitet wurde).

⁵⁴ Die Notverordnungen während der ausserordentlichen Corona-Lage wurden 2020 vom Büro der Finanzkommission zur Vorberatung zugewiesen.

⁵⁵ Notverordnungen des Regierungsrates laufen insofern speziell, als dass sie vom Grossen Rat genehmigt und entsprechend auch von einer Kommission vorberaten werden (Art. 25 GRG). Das erfolgt aber erst nachträglich, d.h. *nach* Erlass der Notverordnung durch den Regierungsrat. Verweigert der Grosse Rat Notverordnungen die Genehmigung, fallen sie «ex nunc», d.h. «erst» ab dann dahin (vgl. Uhlmann, Felix [2020], Rechtsgutachten vom 19. August 2020 für die Finanzkommission des Grossen Rates betreffend Notverordnungen des Regierungsrates des Kantons Bern, S. 11 f. und 21). Eine vorgängige Konsultation ist dennoch angezeigt, weil Notverordnungen materiell Gesetzesrecht und damit wichtige Bestimmungen umfassen sowie von grosser Tragweite sein können, was den Einbezug des Grossen Rates rechtfertigt.

⁵⁶ Wäre der Grosse Rat bei einer gestützt auf das Vorliegen einer ausserordentlichen Lage erlassenen Notverordnung anderer Meinung als der Regierungsrat, hätte er die Genehmigung zu verweigern.

dazu tatsächlich eine Aufarbeitung erfolgt. Das schliesst es im Übrigen nicht aus, dass die Geschäftsprüfungskommission Themenfelder auch von sich aus prüfen kann (Art. 4 GRG, Art. 37 Abs. 4 GO). Es wird sodann bewusst nicht der engere Begriff ausserordentliche Lage verwendet, weil eine Krise länger andauern und weitere Massnahmen nötig machen kann, wie die Corona-Pandemie gezeigt hat. Mit der Berichterstattung wird nachträglich Auskunft erteilt zu den angeordneten Massnahmen, insbesondere zu deren Recht- und Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit (vgl. Art. 60 GO) sowie zu den aus der Krise gewonnenen Erkenntnissen.

Die Berichterstattungspflicht ist kein Selbstzweck, sondern Ausfluss der parlamentarischen Oberaufsicht und damit der politischen Kontrolle der Staatstätigkeit auch in Krisensituationen (Art. 78 KV). Sie zwingt zur öffentlich wahrnehmbaren Rechenschaftsablegung und soll das Vertrauen der Bevölkerung in die Behörden stärken. Es geht dabei auch um «lessons learned» und somit um einen Beitrag zur Optimierung und Verbesserung des Systems.

Artikel 46a (neu) GRG konkretisiert die Verfassungsvorgabe der «sofortigen» Genehmigung einer Notverordnung durch den Grossen Rat (Art. 91 Satz 2 KV)⁵⁷ und zwar dahingehend, dass sofort eine zusätzliche Session anzuberaumen ist. Eine sofortige Genehmigung durch den Grossen Rat entspricht dem Zweck der Verfassungsvorgabe, damit einerseits die *Legitimation* der Verordnungen bzw. das regierungsrätliche Notrechtshandeln *gestärkt* wird und andererseits eine rasche (*demokratische*) *Kontrolle* erfolgt. Das liegt auch im Interesse der *Rechtssicherheit* und folglich auch der durch eine Notverordnung Betroffenen, weil rasch geklärt wird, ob eine angeordneten Massnahmen weiter angewandt werden darf oder nicht (ohne «Damoklesschwert» einer allfälligen späteren Nichtgenehmigung).⁵⁸

Eine zusätzliche Session kann erfolgen, indem eine solche besonders einberufen wird, was bei besonderen Ereignissen ohne weiteres möglich ist (Art. 10 Abs. 2 GRG),⁵⁹ oder falls gerade eine Session bevorsteht, indem eine Sitzung als solche Session deklariert wird, was bei einer ausserordentlichen Lage angesichts ihrer Besonderheit gerechtfertigt erscheint. Die neue Vorgabe stellt insgesamt sicher, dass der Grosse Rat so rasch als möglich handelt und den Genehmigungsprozess nicht verzögert, was im allseitigen Interesse ist.

Artikel 68 Absatz 4 GRG: Möglichkeit kürzerer Vorstossantwortfristen

Der neue Absatz 4 bezweckt, dem Grossen Rat die Möglichkeit einzuräumen, nötigenfalls eine schnellere Beantwortung von Vorstössen zu erreichen.⁶⁰ Die schon bestehende Möglichkeit der Dringlicherklärung von Vorstössen (Art. 68 Abs. 3 GRG) erlaubt bereits gewisse Beschleunigungen, insbesondere die Beantwortung in derselben oder der nachfolgenden Session (vgl. Art. 74 GO), womit aber das Büro z.B. eine Beantwortung in derselben Session nicht rechtsverbindlich einverlangen kann.

Mit der vorliegenden Neuerung wird während Krisen eine Flexibilisierung ermöglicht, indem das *Büro Vorstossantwortfristen verkürzen können soll*. Dies wäre in allen Krisensituationen möglich,⁶¹ nicht nur während einer ausserordentlichen Lage (wie z.B. während der Corona-Situation). Zwingend ist, dass sich das Büro zuvor mit dem Regierungsrat austauscht, da eine sinnvolle Verkürzung nur im Dialog mit dem Regierungsrat erfolgen kann. Dabei ist einerseits zu gewährleisten, dass der Grosse Rat sich auch in

⁵⁷ Der Grosse Rat genehmigte beispielsweise während der Corona-Pandemie eine Notverordnung des Regierungsrates vom 20. März 2020, welche befristet war bis 31. Juli 2020, am 3. Juni 2020.

⁵⁸ Vgl. dazu auch Uhlmann, Felix (2020), Rechtsgutachten vom 19. August 2020 für die Finanzkommission des Grossen Rates betreffend Notverordnungen des Regierungsrates des Kantons Bern, Ziff. 13 ff., S. 7 f.

⁵⁹ Eine zusätzliche Session verlangen können die Grossratspräsidentin oder der Grossratspräsident, das Büro des Grossen Rates, 40 Ratsmitglieder oder der Regierungsrat. Der genaue Zeitpunkt wird durch das Büro bzw. in dringenden Fällen durch das Grossratspräsidium bestimmt (Art. 25 Abs. 2 GO i.V. mit Art. 5 GO, Art. 24 GO).

⁶⁰ Auch im Bund sollen in Krisensituationen kürzere Antwortfristen vorgesehen werden (vgl. Fussnote 19 bzw. Art. 121 Abs. 1bis und Abs. 1ter ParlG, BBl 2022 302).

⁶¹ Vgl. dazu auch Artikel 41a Absatz 2 GRG.

Krisenzeiten rechtzeitig in den politischen Entscheidungsprozess einbringen⁶² und auch Ideen anstossen kann (z.B. via «Krisenmotion»⁶³), andererseits muss die Frist es dem Regierungsrat doch noch ermöglichen, eine fundierte Antwort zu geben und sollen Regierung und Verwaltung nicht mit zu vielen Vorstössen belastet werden können. Deshalb kommt eine Verkürzung zum Vornherein nur bei Motionen des Büros und von Kommissionen in Frage, zudem nur, wenn diese eine Zustimmung von zwei Dritteln der Stimmen erhalten haben und in direktem Zusammenhang mit einer ausserordentlichen Lage oder Krise stehen.

Zwecks Schonung der Ressourcen von Regierungsrat und Verwaltung in Krisen soll es andererseits auch möglich sein, bei nicht dringlichen Vorstössen *Antwortfristen zu verlängern*. Hier verfügt das Büro des Grossen Rats im geltenden Recht bereits über eine entsprechende Möglichkeit (Art. 68 Abs. 1 Satz 2 GRG), weshalb sich eine Ergänzung der Grossratsgesetzgebung erübrigt.

Artikel 80 Absatz 3 KBZG: vorgängige Konsultation Finanzkommission zu «Not-Ausgaben»

Der schon bisher geltende Artikel 80 KBZG überträgt alle Ausgabenbefugnisse des Volkes und des Grossen Rates für zeitlich dringend auszuführende Massnahmen «bei Katastrophen, in Notlagen und bei Grossereignissen» an den Regierungsrat (Art. 80 Abs. 1 KBZG). Bisher ist einzig vorgeschrieben, dass der Regierungsrat die Finanzkommission des Grossen Rates umgehend über solche Ausgabenbeschlüsse zu orientieren hat, womit es sich um eine nachträgliche Information handelt (vgl. Art. 80 Abs. 3 KBZG).

Neu wird die Mitwirkung des Grossen Rates bzw. der Finanzkommission dahingehend verstärkt, als dass die Finanzkommission zu solchen Ausgaben *vorgängig* zu konsultieren ist (wie es gemäss neu vorgeschlagener Gesetzesbestimmung bereits für Verordnungen geregelt wird [vgl. Art. 41a neu GRG] und wie es in Art. 36 Abs. 2a [neu] GO so abgebildet ist). Wie andernorts erwähnt, werden die *Verantwortlichkeiten* mit einer «blossen» Konsultation – anders als im Falle einer Zustimmung oder Genehmigung⁶⁴ – *nicht vermischt*. Verantwortlich und handlungsfähig bleibt weiterhin der Regierungsrat (vgl. dazu bereits die Erläuterungen zu Art. 41a Abs. 1 GRG). Der Regierungsrat kann aber bei seinem Handeln die Rückmeldung der Finanzkommission miteinbeziehen, wenn die Finanzkommission etwa der Ansicht wäre, die zeitliche Dringlichkeit könne nicht mehr (lange) angerufen werden, da z.B. keine unmittelbar drohende Gefahr bzw. keine Phase einer Notlage mehr vorläge.

Auch vorliegend handelt es sich um ein vorgängiges Konsultationsrecht, womit der Finanzkommission die *Entwürfe von Ausgabenbeschlüssen zu unterbreiten* sind («Bringschuld») und sie dazu Stellung nehmen kann. Der Einbezug der Finanzkommission kann auch hier so terminiert werden, dass er parallel zum Mitberichtsverfahren oder allfälligen verkürzten Meinungsaustausche unter den Direktionen erfolgt, womit keine zusätzliche Zeit verstreicht. Die Finanzkommission kann nötigenfalls mittels virtueller Sitzungen oder im Zirkulationsverfahren beschliessen (Art. 108a GO). Sollte es der Finanzkommission trotzdem nicht möglich sein, fristgerecht eine Rückmeldung zu geben, gilt dies vorderhand als Verzicht auf eine Stellungnahme. Sie kann sich aber noch nachträglich äussern, und der Regierungsrat kann das Geschäft bei Bedarf bzw. nächster Gelegenheit anpassen.

Eine vorgängige Konsultation zu geplanten Ausgaben des Regierungsrates (Entwurf eines Ausgabenbeschlusses) erfolgt nicht nur in den unter das KBZG fallenden Fälle (d.h. bei Katastrophen, in Notlagen

⁶² Vgl. z.B. Problematik der Zeitabläufe bei M 092-2022 (Keine vorzeitige Streichung der Ausfallentschädigung für Kulturschaffende) und M 170-2021 (Schutz der Schülerinnen und Schüler vor Covid-19 Ansteckungen in den Schulen) oder Votum FDP-Fraktionssprecher zu Aussprache vom 23.11.2020 zu den wirtschaftlichen Folgen der Corona-Massnahmen «Wenn wir nämlich als Parlament jetzt etwas dazu sagen oder beitragen wollen mit Motionen ... wird dies, wenn es dringlich erklärt wird, im März behandelt und hat danach Wirksamkeit aufs Jahr 2022. Das ist für viele Firmen der Eventbranchen, der Gastronomie, aus dem Sport oder der Kulturszene viel zu spät».

⁶³ Vgl. z.B. M 005-2021 (Keine kantonalen Verschärfungen bei Härtefallhilfen) und M 008-2021 (Keine Diskriminierung von Härtefällen im Kanton Bern), welche der Regierungsrat umgehend beantwortete und der Grosse Rat noch in derselben Session beraten konnte. Vgl. demgegenüber M 265-2020 (Hilfe statt Konkurs) oder M 266-2020 (Es presst! Härtefall-Massnahmen für Kultur, Eventbranche, Gastrobetriebe, Tourismus, Reisebranche, Schausteller rasch umsetzen) welche «erst» für eine spätere Session traktandiert wurden (Art. 74 Abs. 3 GO).

⁶⁴ Vgl. anders auf Bundesebene, wo bei «dringlichen Bundesausgaben» eine vorgängige Zustimmung der FinDel und eine nachträgliche Genehmigung der Bundesversammlung erforderlich sind (vgl. Erläuterungen zu Art. 41a GRG).

und bei Grossereignissen, vgl. Art. 80 Abs. 1 KBZG), sondern gestützt auf Artikel 41a GRG i.V. mit Artikel 36 Absatz 2a GO auch in anderen ausserordentlichen Lagen oder Krisen, also insbesondere auch dann, wenn eine Krise länger andauern würde, wie z.B. die Corona-Krise eine war (vgl. zur Unterscheidung obige Ziff. 4).

6.3 Änderungen Geschäftsordnung

Auf Stufe **Geschäftsordnung** erfolgen in **Artikel 24, 27 und 36 GO** noch gewisse Ausführungsbestimmungen zu den neuen Bestimmungen des Grossratsgesetzes:

Artikel 24 Buchstabe c3 GO und Artikel 27 Absatz 4a GO: Aufgaben Präsidium und Büro

Diese Bestimmungen führen Artikel 41a GRG näher aus und legen fest, dass das Büro bzw. in dringenden Fällen das Grossratspräsidium das zu konsultierende Ratsorgan ist bezüglich Auffassung von Beginn und Ende einer ausserordentlichen Lage (vgl. zum Ganzen bereits Erläuterungen zu Art. 41a GRG, welcher insb. auch die Konsultation zu geplanten [Not-]Verordnungen umfasst⁶⁵).

Artikel 36 Absatz 2a GO: Aufgaben Finanzkommission

Auch diese Bestimmung konkretisiert die Vorgabe von Artikel 41a GRG, indem festgehalten wird, dass die Finanzkommission das zu konsultierende Ratsorgan zu geplanten Ausgaben, Verordnungen und Verordnungsänderungen bei Katastrophen, Notlagen, Krisen etc. ist, weil diese Vorhaben meist mit finanziellen Fragen bzw. hohen finanziellen Aufwänden einhergehen, welche eine gesamtkantonale Sicht bedingen. Die Finanzkommission kann das Geschäft indes einem anderen Ratsorgan, insbesondere einer anderen Kommission zuweisen, wenn dies aus ihrer Sicht sachdienlicher erscheint, z.B. wenn die Sachnähe einer anderen Kommission überwiegt. Sie setzt das Büro diesfalls darüber in Kenntnis (vgl. zum Ganzen bereits Erläuterungen zu Art. 41a GRG und Art. 80 KBZG).

6.4 Inkrafttreten

Die beiden Verfassungsänderungen können ungeachtet der Anpassungen in der Gesetzgebung erfolgen, weshalb sie mit ihrer Annahme durch das Volk in Kraft treten. Sollte es aus Gründen der Einheit der Materie nötig sein, die beiden Verfassungsänderungen separat zur Abstimmung zu bringen, ist das möglich; sie können je gesondert bestehen und unterliegen beide dem obligatorischen Referendum.

Die Änderungen des Grossratsgesetzes und der Geschäftsordnung des Grossen Rates hängen hingen zusammen, weshalb sie auch nur zusammen in Kraft treten können.

7. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen

Die Vorlage ist in den Richtlinien der Regierungspolitik 2019 – 2022 nicht erwähnt. Die Corona-Situation hat Handlungs- und Regelungsbedarf aufgezeigt.

8. Finanzielle Auswirkungen

Die Vorlage hat keine finanziellen Auswirkungen.

⁶⁵ Vgl. Fussnote 55.

9. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Die Vorlage hat keine personellen oder nennenswerte organisatorische Auswirkungen.

10. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf die Gemeinden.

11. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf die Volkswirtschaft.

12. Ergebnis der Konsultation des Regierungsrates

Das Büro des Grossen Rates räumte dem Regierungsrat vor der Vernehmlassung die Möglichkeit ein, zur Vorlage Stellung zu nehmen (vgl. Art. 21 VMV⁶⁶). In seiner Stellungnahme äusserte sich der Regierungsrat zustimmend zur Einführung der dringlichen Gesetzgebung (mit einem Quorum von zwei Drittel der Mitglieder und einer zehnmonatigen Frist im Falle eines fakultativen Referendums bzw. mit sechsmonatiger Frist bei obligatorischem Referendum) und zur Präzisierung beim Verfahren der Genehmigung regierungsrätlicher Notverordnungen. Demgegenüber steht er der Vorlage in mehreren Punkten ablehnend gegenüber, so insbesondere zum Notverordnungsrecht des Grossen Rates, zur vorgängigen Konsultation von Ratsorganen in ausserordentlichen Lagen und Krisen und zur Berichterstattung an den Grossen Rat.

Der Regierungsrat erachtet einen stärkeren Miteinbezug des Grossen Rates in Krisen für nicht notwendig, u.a. gestützt auf die Ergebnisse einer Evaluation⁶⁷ und unter Berufung auf Artikel 87 KV, wonach die Staatsführung in Krisenzeiten beim Regierungsrat liegen müsse.⁶⁸ Auch seien seine notrechtlichen Massnahmen kaum je politische Leitentscheide gewesen. Allerdings waren etliche vom Regierungsrat während der Corona-Pandemie verordneten Massnahmen sehr wohl von grosser Tragweite und hoher politischer Bedeutung gewesen (wie z.B. Verbot von Unterschriftensammlungen, Verbot von Messen und gewissen Veranstaltungen oder Schliessung von Museen, Kinos, Schwimmbäder etc.).⁶⁹ Zudem zeichnet sich das bernische Staatswesen durch Kooperation der verschiedenen Staatsgewalten aus, und es obliegt im Besonderen dem Grossen Rat als Vertretung des Volkes und nicht dem Regierungsrat, die politischen Leitentscheide des Kantons zu fällen (vorbehältlich selbstverständlich der Rechte des Volkes). Daran ändert eine Volkswahl (auch) des Regierungsrates nichts. Die Evaluation sodann beschränkte sich auf das kantonsinterne Management, kantonale Massnahmen wurden ausdrücklich ausgeklammert.

Des Weiteren sieht der Regierungsrat seine Handlungsfähigkeit eingeschränkt. Die Vorlage bezweckt tatsächlich einen stärkeren Einbezug des Grossen Rates bei Entscheiden in Krisensituationen. Sie behindert schnelles Handeln des Regierungsrates aber nicht, weil der Regierungsrat erstens einer allfälligen Konsultationsempfehlung eines Ratsorgans nicht zu folgen hätte (weil nicht bindend) und er zweitens auch nicht auf eine solche warten müsste, falls diese nicht rechtzeitig eintreffen würde, womit die Handlungsfähigkeit des Regierungsrates erhalten bleibt. Die Vorlage stärkt insgesamt die Handlungsfä-

⁶⁶ Vgl. Verordnung vom 26. Juni 1996 über das Vernehmlassungs- und Mitberichtsverfahren (VMV, BSG 152.025). Die Konsultation erfolgte vom 15.6 – 7.9.2022.

⁶⁷ Bericht Interface (2022): «Evaluation des Krisenmanagements des Kantons während der Covid-19-Pandemie».

⁶⁸ Artikel 87 KV legt allerdings einzig fest, dass der Regierungsrat die *Verwaltung* leitet.

⁶⁹ Vgl. ausführlicher zu den verschiedenen kantonalen Massnahmen die Ausführungen in Ziff. 2 des Vortrags.

higkeit des *Kantons* sowie die Rechtsstaatlichkeit und Demokratie, da der Kanton dank des Notverordnungsrechts des Grossen Rates auch bei einem Ausfall der Regierung handlungsfähig bliebe, dringliche Gesetze erlassen könnte und der Grosse Rat – in Vertretung des Volkes – in Krisen bei Rechtsetzung und Ausgabenbeschlüsse künftig besser eingebunden würde.

Auch die vorgeschlagene nachträgliche Berichterstattung an den Grossen Rat über angeordnete Massnahmen des Kantons in ausserordentlichen Lagen und Krisen erachtet der Regierungsrat für unnötig. Die in Auftrag gegebene Evaluation habe gezeigt, dass der Regierungsrat eine solche aus eigener Initiative eingeleitet habe, und es stünden dem Grossen Rat ohnehin die bestehenden parlamentarischen Instrumente zur Verfügung. Allerdings klammerte die erwähnte Evaluation Massnahmen gerade aus, und ein Auslösen via parlamentarisches Instrumentarium liesse viel zu viel Zeit verstreichen. Eine Berichterstattungspflicht hingegen gewährleistet, dass tatsächlich eine Aufarbeitung erfolgt – immer mit dem Ziel von «lessons learned» im Hinblick auf nächste vergleichbare Situationen.

(Ergebnis Vernehmlassungsverfahren wird nach der Vernehmlassung eingefügt)

13. Antrag

Das Büro beantragt dem Grossen Rat, die Vorlage anzunehmen.

Bern, xx.xx.xxxx

Im Namen des Büros des Grossen Rates
Der Präsident: xxxxxxxx