



Vortrag

Datum RR-Sitzung: 3. März 2021
Direktion: Staatskanzlei
Geschäftsnummer: 2020.STA.1376
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Änderung des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Organisationsgesetz, OrG)

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung	2
2.	Ausgangslage	2
2.1	Geltende Gesetzgebung	2
2.2	Notverordnungen in der Coronavirus-Krise – insbesondere die Verordnung über Sofortmassnahmen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise (CKV)	3
2.3	Fehlende rechtliche Grundlage zur Beschlussfassung des Regierungsrates an einer Telefon- oder Videokonferenz oder im Zirkulationsverfahren	4
3.	Grundzüge der Neuregelung	4
3.1	Neue Rechtsgrundlage zur Beschlussfassung des Regierungsrates ohne physische bzw. mit teilweiser physischer Zusammenkunft	4
3.1.1	Zweck und Inhalt der Regelung	4
3.1.2	Regelung im Organisationsgesetz	5
3.1.3	Verhältnis zu den Präsidialentscheiden gemäss Artikel 15 OrG	5
3.2	Nachträgliche Kenntnisnahme der Präsidialentscheide durch den Regierungsrat	6
4.	Erlassform	7
5.	Rechtsvergleich	7
5.1	Bund	7
5.2	Ausgewählte Kantone	8
6.	Erläuterungen zu den Artikeln und zum rückwirkenden Inkrafttreten	8
7.	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtssetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen	10
8.	Finanzielle Auswirkungen	10
9.	Personelle und organisatorische Auswirkungen	10
10.	Auswirkungen auf die Gemeinden	10
11.	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	10
12.	Antrag	10

1. Zusammenfassung

Mit der vorliegenden Änderung des Organisationsgesetzes soll die Rechtsgrundlage geschaffen werden, damit der Regierungsrat auch ohne physisches Zusammenkommen bzw. mit teilweiser physischer Präsenz Geschäfte verhandeln und Beschlüsse fällen kann. Wie insbesondere die Coronavirus-Krise gezeigt hat, muss es dem Regierungsrat möglich sein, Beschlüsse an einer Telefon- oder Videokonferenz oder im Zirkulationsverfahren zu fällen. Gemäss dem Entwurf kann der Regierungsrat auf die neue Verhandlungsart zurückgreifen, «wenn die Umstände es erfordern». Mit dieser offenen Formulierung wird dem Regierungsrat nicht nur in Katastrophen- und Notlagen ermöglicht, die neue Verhandlungsart zu wählen. Zweck der neuen Regelung ist es, die Handlungsfähigkeit und Flexibilität des Regierungsrates zu steigern.

Mit der Änderung sollen zudem die Präsidialentscheide, die aufgrund besonderer Dringlichkeit von der Regierungspräsidentin oder dem Regierungspräsidenten gefällt werden, dem Regierungsrat nicht mehr nachträglich zur Genehmigung, sondern neu zur Kenntnisnahme unterbreitet werden.

Auf die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens wurde verzichtet, da es sich um eine Vorlage von untergeordneter Bedeutung im Sinne von Artikel 5 Absatz 2 Verordnung vom 26. Juni 1996 über das Vernehmlassungs- und das Mitberichtsverfahren (VMV; BSG 152.025) handelt.

2. Ausgangslage

2.1 Geltende Gesetzgebung

Artikel 3 Absatz 1 OrG sieht vor, dass der Regierungsrat grundlegende und wichtige Entscheide im Kollegium trifft. Gemäss dem Vortrag zum Organisationsgesetz stellt die Bestimmung klar, dass es sich beim Regierungsrat um eine Kollegialbehörde handelt, die für die Regierungstätigkeit auch als Kollegium verantwortlich ist. Zu den grundlegenden und wichtigen Entscheiden gehören insbesondere Regierungsrichtlinien, Finanz- und andere Planungen, der Erlass von Verordnungen und wichtige Finanz- und Personalbeschlüsse.¹

Artikel 4 OrG regelt die Verhandlungen des Regierungsrates: Der Regierungsrat versammelt sich, so oft die Geschäfte es erfordern (Art. 4 Abs. 1 OrG). Er führt zu Fragen von weitreichender Bedeutung besondere Aussprachen und Klausurtagungen durch (Art. 4 Abs. 2 OrG). Jedes Mitglied des Regierungsrates kann jederzeit die Einberufung einer Sitzung verlangen (Art. 4 Abs. 3 OrG).

Artikel 5 OrG regelt die Beschlussfassung des Regierungsrates: Zur gültigen Verhandlung müssen wenigstens vier Mitglieder des Regierungsrates anwesend sein (Art. 5 Abs. 1 OrG). Der Regierungsrat entscheidet mit Stimmenmehrheit. Ein Beschluss muss, um gültig zu sein, wenigstens drei Stimmen auf sich vereinigen. Stimmenthaltung ist nicht zulässig (Art. 5 Abs. 2 OrG). Die Regierungspräsidentin oder der Regierungspräsident stimmt mit. Bei Stimmengleichheit zählt ihre oder seine Stimme doppelt (Art. 5 Abs. 3 OrG). Die Beschlussfassung bei Katastrophen und in Notlagen richtet sich nach dem Gesetz über die Katastrophenhilfe und Gesamtverteidigung (Art. 5 Abs. 4 OrG).

In den erwähnten Bestimmungen des Organisationsgesetzes ist die physische Anwesenheit der Regierungsmitglieder bei Sitzungen zwar nicht ausdrücklich vorgesehen. Die Formulierungen in den Artikeln 4 Absatz 1 («versammelt sich») und 5 Absatz 1 OrG («anwesend sein») lassen dies jedoch vermuten. In

¹ Vortrag vom 12. September 1994 der Finanzdirektion an den Regierungsrat zuhanden des Grossen Rates betreffend Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Organisationsgesetz, OrG), Tagblatt des Grossen Rates 1995, Beilage 29 (nachfolgend: Vortrag OrG), S. 7, Kommentar zu Art. 3. Zu den grundlegenden und wichtigen Entscheiden vgl. auch Art. 4 Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation des Regierungsrates (Organisationsverordnung RR, OrV RR; BSG 152.11).

diesem Sinne hält die Verordnung über die Organisation des Regierungsrates (Organisationsverordnung RR, OrV RR) denn auch fest, dass die Sitzungen des Regierungsrates in der Regel im Rathaus in Bern stattfinden (Art. 1 Abs. 1 OrV RR) und dass der Regierungsrat in der Regel am Mittwoch zu seiner wöchentlichen Sitzung zusammentritt (Art. 2 Abs. 1 OrV RR). Die erwähnten Bestimmungen in der Organisationsverordnung RR zum Sitzungsort und Sitzungstag deuten mit «in der Regel» zwar auf eine Abweichung vom aufgestellten Grundsatz hin. Die Praxis der vergangenen Jahre (vor der Coronavirus-Krise) zeigt jedoch, dass der Regierungsrat seine ordentlichen Beschlüsse bislang stets in physischer Zusammenkunft getroffen hat. Die mit der Wendung «in der Regel» angesprochenen Abweichungen beziehen sich daher auf den Sitzungsort – Sitzungen können auch «extra muros» an einem anderen Ort als dem Rathaus durchgeführt werden – und den Sitzungsrhythmus. Keine Möglichkeit zur Abweichung sieht das geltende Organisationsgesetz dagegen für die Pflicht zur Verhandlung in physischer Präsenz vor.

Artikel 5 Absatz 4 OrG verweist für die Beschlussfassung bei Katastrophen und in Notlagen auf das Kantonale Bevölkerungsschutz- und Zivilschutzgesetz (KBZG). Artikel 10 Absatz 1 KBZG hält fest, dass die Behörden ihre Handlungsfähigkeit möglichst unter Wahrung der ordentlichen Strukturen sicherstellen und für eine angemessene Bereitschaft sorgen. Zur Frage, auf welche Art und Weise der Regierungsrat seine Entscheide in Krisensituationen fällen kann, enthält das Kantonale Bevölkerungsschutz- und Zivilschutzgesetz jedoch keine Bestimmungen.

2.2 Notverordnungen in der Coronavirus-Krise – insbesondere die Verordnung über Sofortmassnahmen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise (CKV)

Aufgrund der im Februar/März 2020 aufgetretenen Coronavirus-Krise erliess der Regierungsrat des Kantons Bern mehrere Notverordnungen direkt gestützt auf Artikel 91 Absatz 1 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1). Gemäss Artikel 91 Absatz 1 KV kann der Regierungsrat ohne gesetzliche Grundlage Massnahmen ergreifen, um eingetretenen oder unmittelbar drohenden Störungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit sowie sozialen Notständen zu begegnen. Die Verordnungen sind sofort durch den Grossen Rat genehmigen zu lassen. Zudem fallen sie spätestens ein Jahr nach ihrem Inkrafttreten dahin.

Am 20. März 2020 verabschiedete der Regierungsrat gestützt auf Artikel 91 Absatz 1 KV die Verordnung über Sofortmassnahmen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise (CKV; BSG 101.2). In Kapitel 7 der Verordnung mit dem Titel «Organisatorische Massnahmen» bestimmt Artikel 14 Absatz 1 CKV Folgendes:

«Der Regierungsrat kann einen Beschluss an einer Telefon- oder Videokonferenz oder im Zirkulationsverfahren fassen.»

Artikel 14 CKV trat am 21. März 2020 in Kraft. Er gilt bis am 20. März 2021 (Art. 15 Abs. 1 Bst. a und Art. 15 Abs. 2 Bst. n CKV).

Der Grosse Rat genehmigte die CKV am 3. Juni 2020 mit 140 Ja- zu 8 Nein-Stimmen bei 3 Enthaltungen. In der Detailberatung wurde Artikel 14 CKV stillschweigend genehmigt.² Am 31. August 2020 genehmigte der Grosse Rat die Verlängerung der Geltungsdauer von Artikel 14 CKV bis am 20. März 2021 mit 147 Ja- zu 2 Nein-Stimmen.³

² Vgl. [Geschäft-Nr. 2020.RRGR.125](#).

³ Vgl. [Geschäft-Nr. 2020.RRGR.212](#).

2.3 Fehlende rechtliche Grundlage zur Beschlussfassung des Regierungsrates an einer Telefon- oder Videokonferenz oder im Zirkulationsverfahren

Der Regierungsrat verfügt nach Ausserkrafttreten der Notverordnung erneut über keine rechtliche Grundlage, seine Beschlüsse an einer Telefon- oder Videokonferenz oder im Zirkulationsverfahren zu fassen. Auch das Kantonale Bevölkerungsschutz- und Zivilschutzgesetz vom 19. März 2014 (KBZG; BSG 521.1) enthält keine solche Regelung. Die vorliegende Änderung des Organisationsgesetzes soll eine ordentliche Rechtsgrundlage schaffen, damit der Regierungsrat auch ohne physisches Zusammenkommen bzw. mit teilweiser physischer Präsenz Geschäfte verhandeln und Beschlüsse fällen kann (zum Inhalt der Änderung vgl. unten Ziff. 3.1).

3. Grundzüge der Neuregelung

3.1 Neue Rechtsgrundlage zur Beschlussfassung des Regierungsrates ohne physische bzw. mit teilweiser physischer Zusammenkunft

3.1.1 Zweck und Inhalt der Regelung

Mit der vorliegenden Änderung des Organisationsgesetzes soll die Rechtsgrundlage geschaffen werden, damit der Regierungsrat auch ohne physische bzw. mit teilweiser physischer Zusammenkunft Geschäfte verhandeln und Beschlüsse fällen kann. Wie die Coronavirus-Krise gezeigt hat, muss es dem Regierungsrat unter Umständen möglich sein, insbesondere kurzfristige Beschlüsse an einer Telefon- oder Videokonferenz oder im Zirkulationsverfahren zu fällen.

Gemäss dem neuen Absatz 4 von Artikel 4 OrG kann der Regierungsrat Geschäfte in Form von Telefon- oder Videokonferenzen oder mit anderen Mitteln wie schriftlich in Form eines Zirkulationsverfahrens verhandeln, wenn die Umstände es erfordern. Die neue Verhandlungsmöglichkeit steigert die Handlungsfähigkeit des Regierungsrates. Der Gesetzeswortlaut lehnt sich an die Regelung in der CKV («Telefon- und Videokonferenzen», «Zirkulationsverfahren») sowie im Bund («mit andern Mitteln» «wenn die Umstände es erfordern», vgl. Ziff. 5.1 unten) an und soll gegenüber neuen Technologien offenformuliert sein («oder mit andern Mitteln»).

Die Möglichkeit, Beschlüsse an einer Telefon- oder Videokonferenz oder im Zirkulationsverfahren zu fällen, ist gemäss dem vorliegenden Entwurf gegeben, «wenn die Umstände es erfordern». Die Formulierung ist offengehalten, damit der Regierungsrat einen möglichst grossen Spielraum hat, Beschlüsse in einer der neu vorgesehenen Verhandlungsarten zu fällen. Mit den «Umständen» sind beispielsweise äussere Umstände wie eine Katastrophe oder Notlage gemeint. Das Kantonale Bevölkerungsschutz- und Zivilschutzgesetz definiert Katastrophen und Notlagen als 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). Auch die zeitliche Dringlichkeit eines Geschäftes kann eine ausserordentliche Sitzung des Regierungsrates erfordern, die mit einer der neuen Verhandlungsarten möglicherweise einfacher oder rascher durchgeführt werden kann als auf konventionellem Weg. Schliesslich erlaubt die neue Regelung auch die Durchführung von Sitzungen bei Abwesenheit einzelner Regierungsmitglieder (z.B. infolge Krankheit, Unfall, Quarantäne oder dergleichen). Entsprechend wäre es mit der neuen Regelung zulässig, dass sich mehrere Regierungsmitglieder physisch versammeln und einzelne Regierungsmitglieder aus Abwesenheitsgründen per Telefon oder Video zugeschaltet werden.

Gemäss Artikel 4 Absatz 3 OrG kann jedes Mitglied des Regierungsrates jederzeit die Einberufung einer Sitzung verlangen. An diesem Grundsatz ändert die vorliegende Revision nichts. Inwieweit die einzelnen Regierungsmitglieder auch auf die Frage der Verhandlungsart sollen Einfluss nehmen können, braucht an dieser Stelle nicht weiter vertieft zu werden. Vielmehr genügt es, die Zuständigkeit zur Festlegung der Verhandlungsform sowie den Prozess der diesbezüglichen Entscheidungsfindung – soweit überhaupt nötig (vgl. Art. 13 OrG) – auf Verordnungsstufe zu regeln. Im Übrigen gelten auch für die neuen Verhandlungsarten die Bestimmungen zur Beschlussfassung gemäss Artikel 5 OrG.

3.1.2 Regelung im Organisationsgesetz

Die neue Regelung betrifft eine zusätzliche mögliche Art der Verhandlung des Regierungsrates und soll deshalb in das Gesetz, das die Organisation des Regierungsrates regelt, eingefügt werden. Die neue Verhandlungsart soll nicht nur bei Katastrophen und Notlagen möglich sein, weshalb eine Regelung im Kantonalen Bevölkerungsschutz- und Zivilschutzgesetz ausser Betracht fällt. Entsprechend wird Absatz 4 von Artikel 5 OrG aufgehoben, der bestimmt, dass sich die Beschlussfassung bei Katastrophen und in Notlagen nach dem Kantonalen Bevölkerungsschutz- und Zivilschutzgesetz richtet.

Auch der Bund, der über eine analoge Regelung verfügt, sieht diese in seiner Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vor (vgl. unten Ziff. 5.1).

3.1.3 Verhältnis zu den Präsidialentscheiden gemäss Artikel 15 OrG

Artikel 15 Absatz 1 OrG hält fest, dass in Fällen besonderer Dringlichkeit die Regierungspräsidentin oder der Regierungspräsident vorsorgliche Massnahmen anordnet. Ist eine ordentliche oder ausserordentliche Verhandlung des Regierungsrates nicht möglich, so entscheidet sie oder er an dessen Stelle. Gemäss Artikel 15 Absatz 2 OrG kann die Regierungspräsidentin oder der Regierungspräsident im weiteren ausnahmsweise für den Regierungsrat entscheiden, falls die Erledigungsweise nicht zweifelhaft sein kann. Artikel 15 Absatz 3 OrG hält fest, dass Präsidialentscheide gemäss den Absätzen 1 und 2 dem Regierungsrat ohne Verzug nachträglich zur Genehmigung unterbreitet werden müssen. Gemäss Artikel 15 Absatz 4 OrG kann der Regierungsrat sodann Geschäfte förmlicher Natur abschliessend an die Regierungspräsidentin oder den Regierungspräsidenten delegieren.

Der Vortrag zu Artikel 15 OrG hält fest, dass der mit Präsidialentscheiden verbundene Zeitgewinn die Handlungsfähigkeit des Regierungskollegiums steigert.⁴

Präsidialentscheide können nach dem Wortlaut von Artikel 15 Absatz 1 Satz 2 OrG nur gefällt werden, wenn eine ordentliche oder ausserordentliche Verhandlung des Regierungsrates nicht möglich ist. Als ordentliche Verhandlungen bzw. Sitzungen werden die wöchentlichen Sitzungen verstanden, die in der Regel am Mittwoch stattfinden und deren Daten für das ganze Jahr im Voraus festgelegt werden (vgl. Art. 2 Abs. 1 und 2 OrV RR). Neben diesen ordentlichen Sitzungen können zusätzliche Sitzungen abgehalten werden. Jedes Mitglied des Regierungsrates kann jederzeit die Einberufung einer solchen zusätzlichen – oder eben ausserordentlichen – Sitzung bei der Regierungspräsidentin oder beim Regierungspräsidenten verlangen (Art. 4 Abs. 3 OrG und Art. 2 Abs. 3 OrV RR). Auch diese ausserordentlichen Sitzungen des Regierungsrates finden in der Regel im Rathaus statt (Art. 1 Abs. 1 OrV RR). Aufgrund des Sinns und Zwecks von Artikel 15 OrG – Präsidialentscheide anstelle von Entscheiden des Regierungsrates, weil eine Verhandlung nicht möglich ist – wird die bisherige Unterscheidung zwischen ordentlichen und ausserordentlichen Verhandlungen in Artikel 15 Absatz 1 OrG gestrichen. Dies auch, da sie in systematischer Hinsicht ohnehin eher im Artikel 4 OrG «Verhandlungen» zu erwarten wäre. Eine

⁴ Vortrag OrG, S. 8, Kommentar zu Art. 15.

Unterscheidung in ordentliche und ausserordentliche Verhandlungen kann hingegen auf Verordnungs-ebene vorgenommen werden, wie dies das geltende Recht in den erwähnten Artikeln 1 ff. der OrV RR andeutet (insb. Art. 2 Abs. 2 OrV RR).

Bei den neu vorgesehenen Verhandlungsarten des Regierungsrates handelt es sich um Verhandlungen bzw. Sitzungen des Regierungsratskollegiums, die dem Präsidialentscheid vorgehen.

Im neuen Gesetzestext wird – entgegen der Regelung auf Bundesebene (vgl. Ziff. 5.1) – darauf verzichtet, ausdrücklich festzuhalten, dass Präsidialentscheide nach Artikel 15 OrG vorbehalten bleiben. Die Rangordnung – Verhandlung des Regierungsrates vor Einzelentscheid durch die Regierungspräsidentin oder den Regierungspräsidenten – ergibt sich aus dem Wortlaut von Artikel 15 Absatz 1 Satz 2 OrG und der Systematik des Organisationsgesetzes und ändert sich mit dem neuen Absatz 4 von Artikel 4 OrG nicht: Auch die neue Verhandlungsart stellt eine Verhandlung des Regierungsrates dar.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Präsidialentscheid immer subsidiär zu allen möglichen Verhandlungsarten des Regierungsrats*kollegiums* ist (ordentlich, ausserordentlich, physisch vor Ort, per Video etc.).

3.2 Nachträgliche Kenntnisnahme der Präsidialentscheide durch den Regierungsrat

Präsidialentscheide müssen nach geltendem Recht dem Regierungsrat ohne Verzug nachträglich *zur Genehmigung* unterbreitet werden (Art. 15 Abs. 3 OrG). Diese Bestimmung soll dahingehend geändert werden, dass Präsidialentscheide dem Regierungsrat nur noch ohne Verzug nachträglich *zur Kenntnisnahme* unterbreitet werden.

Folgende Überlegungen sprechen für diese Änderung:

- *Sinn und Zweck von Präsidialentscheiden*: Der Präsidialentscheid kommt zur Anwendung bei Fällen besonderer Dringlichkeit, wenn keine Verhandlung des Regierungsrates möglich ist (vgl. Art. 15 Abs. 1 OrG). Aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit kann es sich bei einem Präsidialentscheid bloss um einen *definitiven* Beschluss handeln, der nicht unter dem Vorbehalt einer nachträglichen Genehmigung steht. Andernfalls hätten es die Umstände erlaubt, auf einen definitiven Entscheid des Gesamtregierungsrates zu warten und ein Präsidialentscheid wäre nicht notwendig gewesen.
- *Rechtssicherheit*: Auch Präsidialentscheide können Rechte und Pflichten von Personen festlegen und somit Verfügungscharakter haben. Die Rechtsunterworfenen sollten darauf vertrauen können, dass der gefällte Entscheid definitiv ist und nicht durch eine nachträgliche Nichtgenehmigung durch das Regierungsgremium umgestossen werden könnte.
- *Pro forma-Beschluss des Regierungsrates*: Der eigentlich definitive Charakter eines Präsidialentscheides führt dazu, dass der Gesamtregierungsrat den Entscheid wohl nur sehr selten nicht genehmigen würde. Der Regierungsrat ist folglich in seiner Entscheidungsfreiheit stark eingeschränkt und dem nachträglichen Genehmigungsbeschluss kommt bloss formaler Charakter zu.
- *Kantonsverfassung*: Der Verfassungskommentar erwähnt zu Artikel 84 Absatz 1 KV ausdrücklich, dass der Verfassungstext dem Gesetzgeber Spielraum lässt, dem Regierungspräsidium gewisse Kompetenzen zum abschliessenden Entscheid zu übertragen. Eine solche Delegation solle im Bereich der Entscheidvorbereitung sowie zum Teil auch im Bereich der Beschlussfassung möglich sein. Entscheidend sei aber, dass durch diese präsidialen Kompetenzen der Grundgedanke der Gesamtverantwortung der Regierung nicht tangiert werde.⁵ Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass es die Kantonsverfassung dem Gesetzgeber überlässt, ob er regierungsrätliche Präsidialentscheide im

⁵ URS BOLZ in: Walter Kälin/Urs Bolz (Hrsg.), Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern 1995, Kommentar zu Art. 84, Rz. 2.b.

Bereich der Beschlussfassung zulässt und *wie* das Kollegialgremium nachträglich damit befasst werden soll. Verfassungsmässig ist es somit zulässig, wenn Präsidialentscheide dem Regierungsrat bloss zur Kenntnis gebracht werden.

Zu beachten ist, dass ein Präsidialentscheid nur in Frage kommt, wenn eine Verhandlung des Regierungsrates nicht möglich ist (Art. 15 Abs. 1 Satz 2 OrG). Die Regierungspräsidentin oder der Regierungspräsident muss demnach vor dem Fällen eines Präsidialentscheides versuchen, eine Verhandlung einzuberufen. Ist dies nicht möglich, sollte im Präsidialentscheid selbst nachvollziehbar begründet werden, dass die Durchführung einer Sitzung nicht möglich war.

Die neue Verhandlungsart wird dazu führen, dass weniger Präsidialentscheide gefällt werden müssen. Dies wäre zu begrüssen, da die Entscheide des Regierungsrates eine höhere Legitimität als die Präsidialentscheide aufweisen und grundlegende und wichtige Entscheide im Kollegium zu treffen sind (Art. 3 Abs. 1 OrG).

4. Erlassform

Die vorliegende Gesetzesänderung soll Artikel 4 OrG zu den Verhandlungen des Regierungsrates mit einer neuen Verhandlungsart ergänzen, bei der die Regierungsmitglieder nicht bzw. nur teilweise physisch anwesend sein müssen. Da das Organisationsgesetz implizit von der physischen Anwesenheit der Regierungsmitglieder bei Sitzungen ausgeht (vgl. oben Ziff. 2.1), ist die neue Regelung auf Stufe Gesetz zu erlassen.

5. Rechtsvergleich

5.1 Bund

Auf Bundesebene lässt das Gesetz, d.h. das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010), offen, auf welchem Weg die Entscheidungsfindung im Kollegium erfolgt, sei dies mittels tatsächlicher Versammlung der Mitglieder des Bundesrates oder mittels einer Telefonkonferenz.⁶ Auf Verordnungsstufe wird jedoch in Artikel 1 Absatz 4 der eidgenössischen Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV; SR 172.010.1) Folgendes festgehalten: *«Wenn es die Umstände erfordern und keine Zeit für die Durchführung einer Sitzung zur Verfügung steht, kann der Bundesrat auch einzelne Geschäfte nach Absatz 2 schriftlich oder mit anderen Mitteln verhandeln. Diese Beschlüsse sind denjenigen in den Sitzungen gleichgestellt. Präsidialentscheide nach Artikel 26 Absätze 1–3 RVOG bleiben vorbehalten.»*.

Artikel 1 Absatz 4 RVOV bezieht sich auf «Geschäfte nach Absatz 2». Artikel 1 Absatz 2 lautet wie folgt: «Geschäfte von wesentlicher Bedeutung oder von politischer Tragweite werden einzeln beraten und beschlossen. Geschäfte von weit reichender Bedeutung können im Rahmen von Klausuren behandelt werden.»

Diese Bestimmung wurde bereits mit Erlass der RVOV im Jahre 1998 verabschiedet (AS 1999 1258) und am 21. August 2002 nur sprachlich leicht angepasst («Präsidialentscheide» statt «Präsidialverfügungen», vgl. AS 2002 2827).

Was die Präsidialentscheide betrifft, müssen diese dem Bundesrat nachträglich zur Genehmigung unterbreitet werden (Art. 26 Abs. 3 RVOG).

⁶ THOMAS SÄGESSER in: Stämpfli's Handkommentar zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG), Bern 2007, Art. 13, Rn. 17.

5.2 Ausgewählte Kantone

Der Kanton *Thurgau* hat sein Geschäftsreglement des Regierungsrates vom 19. Dezember 1989 (GRR; RB 172.1) per 1. Juli 2020 angepasst. Gemäss dem angepassten § 6 können dringliche Beschlüsse auf Anordnung der Präsidentin oder des Präsidenten auf dem Weg der Zirkulation oder in virtuellen Sitzungen gefasst und schriftlich protokolliert werden. Solche Beschlüsse kommen zustande, wenn mindestens drei Mitglieder dem Antrag zustimmen.

Der Kanton *Zug* verfügt in § 16 des Kantonsratsbeschlusses vom 26. September 2013 über die Geschäftsordnung des Regierungsrats (GO RR; BGS 151.1) über eine Regelung zu Zirkular- und Notbeschlüssen. Gemäss § 16 Absatz 1 GO RR kann der Regierungsrat auf Antrag eines Ratsmitglieds Zirkularbeschlüsse fassen sowie bei Katastrophen und Notlagen Telefon-, Video- oder ähnliche Sitzungen beschliessen. Jedes Ratsmitglied und die Landschreiberin bzw. der Landschreiber können dagegen innert angemessener Frist Einsprache erheben und die Behandlung an einer ordentlichen Sitzung verlangen.

Der Regierungsrat des Kantons *Solothurn* kann in dringenden Fällen auf Antrag eines Departementes oder der Staatskanzlei Zirkulationsbeschlüsse fassen (§ 5 des Gesetzes vom 7. Februar 1999 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung [Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, RVOG; BGS 122.111]). Wie der ordentliche Beschluss muss auch ein Zirkulationsbeschluss wenigstens drei Stimmen auf sich vereinigen (§ 5 i.V.m. § 4 Abs. 3 RVOG).

Der Kanton *Basel-Landschaft* sieht vor, dass die Regierungspräsidentin oder der Regierungspräsident in dringenden Fällen anordnen kann, dass ein Beschluss im Zirkulationsverfahren gefasst wird. Zirkulationsbeschlüsse bedürfen der Zustimmung von wenigstens 3 Regierungsmitgliedern (§ 9 Abs. 1 und 2 Gesetz vom 28. September 2017 über die Organisation des Regierungsrats und der Verwaltung des Kantons Basel-Landschaft [Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz Basel-Landschaft, RVOG-BL; SGS 140]).

Was die Präsidialentscheide angeht, sieht der Kanton *Luzern* vor, dass der Regierungsrat nachträglich über die Entscheide zu orientieren ist (§ 9 Abs. 3 Gesetz vom 13. März 1995 über die Organisation von Regierung und Verwaltung [Organisationsgesetz, OG; SRL 20]). Im Kanton *Aargau* sind die Präsidialentscheide des Landammanns dem Regierungsrat in der nächsten Sitzung zur Kenntnisnahme vorzulegen (§ 21 Abs. 2 Gesetz vom 26. März 1985 über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung [Organisationsgesetz; SAR 153.100]). Auch der Kanton *Zürich* sieht vor, dass Präsidialentscheide dem Regierungsrat zur Kenntnis gebracht werden (§ 23 Abs. 2 Gesetz vom 6. Juni 2005 über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung [OG RR; LS 172.1]).

6. Erläuterungen zu den Artikeln und zum rückwirkenden Inkrafttreten

Artikel 4 Absatz 4 (neu)

Im neuen Absatz 4 von Artikel 4 wird festgehalten, dass der Regierungsrat Geschäfte in Form von Telefon- oder Videokonferenzen oder mit anderen Mitteln wie schriftlich in Form eines Zirkulationsverfahrens verhandeln kann, wenn die Umstände es erfordern (zum Inhalt der Regelung vgl. oben Ziff. 3.1). Im Gegensatz zur Regelung im Bund wird die zeitliche Dringlichkeit nicht als Voraussetzung im Erlasstext aufgeführt (Bund: «und keine Zeit für die Durchführung einer Sitzung zur Verfügung steht»). Die zeitliche Dringlichkeit kann jedoch unter die «Umstände» subsumiert werden. Die Formulierung ist absichtlich offengehalten, damit der Regierungsrat möglichst frei ist, auf die neue Verhandlungsart auszuweichen, wenn er es als notwendig erachtet. Der Artikeltitel («Verhandlungen») sowie der Wortlaut der neuen Bestimmung («verhandeln») weisen darauf hin, dass es sich um eine neue Verhandlungsart und nicht um eine neue Beschlussart handelt (vgl. Art. 5 Beschlussfassung). So können beispielsweise auch Aussprachen oder Klausurtagungen an einer Videokonferenz durchgeführt werden.

Die Telefon- oder Videokonferenzen ermöglichen es dem Regierungsrat, eine gemeinsame Diskussion und Beschlussfassung zu führen, die einer physischen Zusammenkunft sehr ähnlich sind.

Mit dem Zirkulationsverfahren können die Regierungsmitglieder nacheinander schriftlich zu einem Geschäft Stellung beziehen (insbesondere per E-Mail). Zirkulationsbeschlüsse können zum Beispiel in Situationen gefasst werden, in denen die gleichzeitige Sitzungsteilnahme – auch mittels Telefon- oder Videokonferenzen – nicht möglich oder schwierig ist oder die Diskussion im Gremium bereits vorgängig geführt wurde und das Geschäft bloss noch förmlich verabschiedet werden soll.

Mit der offenen Formulierung «mit anderen Mitteln» sollen auch neue technische Mittel bzw. technische Fortschritte abgedeckt werden.

Artikel 5 Absätze 1 und 4

Gemäss *Absatz 1* müssen zur gültigen Verhandlung wenigstens vier Mitglieder des Regierungsrates «anwesend sein». Terminologisch wird neu von «teilnehmen» gesprochen, um zu verdeutlichen, dass diese Bestimmung auch auf die neue Verhandlungsart nach Artikel 4 Absatz 4 OrG anwendbar ist.

Wie bereits oben ausgeführt, verweist der geltende *Absatz 4* für die Beschlussfassung bei Katastrophen und in Notlagen auf das Kantonale Bevölkerungsschutz- und Zivilschutzgesetz (KBZG). Zur Frage, auf welche Art und Weise der Regierungsrat seine Entscheide in Krisensituationen fällen kann, enthält das KBZG jedoch keine Bestimmungen. Der neue Absatz 4 von Artikel 4 OrG regelt auch die Beschlussfassung bei Katastrophen und in Notlagen, weshalb Artikel 5 Absatz 4 OrG aufgehoben werden kann.

Artikel 15 Absätze 1 und 3

Aufgrund des Sinns und Zwecks von Artikel 15 OrG – Präsidialentscheide anstelle von Entscheiden des Regierungsrates, weil eine Verhandlung nicht möglich ist – wird die bisherige Unterscheidung zwischen ordentlichen und ausserordentlichen Verhandlungen in *Absatz 1* gestrichen (vgl. auch oben Ziff. 3.1.3).

Gemäss der neuen Formulierung in *Absatz 3* müssen die Präsidialentscheide dem Regierungsrat ohne Verzug nachträglich «zur Kenntnisnahme» (statt «zur Genehmigung») unterbreitet werden. Zum Hintergrund der Änderung vgl. oben Ziff. 3.2.

Rückwirkende Inkraftsetzung

Die bislang auf Notrecht basierende Regelung in Artikel 14 CKV trat am 20. März 2021 ausser Kraft. Ein rückwirkendes Inkrafttreten auf den 21. März 2021 wäre eher aussergewöhnlich, weshalb die vorliegende Änderung rückwirkend auf den 1. März 2021 in Kraft tritt, obwohl dadurch allenfalls eine gewisse Überschneidung bzw. Doppelspurigkeit entsteht. Die rückwirkende Inkraftsetzung muss durch den Grossen Rat festgelegt werden. Eine Ermächtigung des Regierungsrates, den Zeitpunkt für das Inkrafttreten zu bestimmen, würde eine rückwirkende Inkraftsetzung nicht einschliessen.⁷

Zudem ist das durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung entwickelte grundsätzliche Rückwirkungsverbot zu beachten. Die Rechtsprechung unterscheidet zwischen eigentlicher oder echter und unechter Rückwirkung. Eine echte Rückwirkung liegt vor, wenn ein Gesetz bei der Anwendung neuen Rechts an ein Ereignis anknüpft, das sich vor dessen Inkrafttreten ereignet hat und das im Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Norm abgeschlossen ist. Diese echte Rückwirkung ist nur dann verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn die Rückwirkung ausdrücklich in einem Gesetz vorgesehen ist oder sich daraus klar ergibt, in einem vernünftigen Rahmen zeitlich limitiert ist, nicht zu stossenden Ungleichheiten führt, einem schutzwürdigen öffentlichen Interesse dient und wohlerworbene Rechte respektiert (BGE 138 I 189 E. 3.4).⁸ Im vorliegenden Fall soll für die allfällig notwendigen Telefon- und Videokonferenzen sowie Zirkulationsbeschlüsse des Regierungsrates nach dem 20. März 2021 eine Rechtsgrundlage geschaffen werden. Es handelt sich damit um einen Fall echter Rückwirkung. Die vorliegende Änderung wirkt nur bis

⁷ Vgl. Rechtsetzungsrichtlinien (RSR), Modul 3: Rechtsetzungstechnische Richtlinien (RTR), Ziff. 2.2.4.4.

⁸ Vgl. auch MADELEINE CAMPRUBI, Ungeschriebene Grenzen der Rückwirkung von Rechtssätzen in der Schweiz, Unter besonderer Berücksichtigung der Rückwirkungsformel des Bundesgerichts, Bern 2020, S. 8 f..

zum 1. März 2021 zurück. In der Praxis wird eine Rückwirkungsdauer von ein bis drei Jahren im Sinne einer Richtlinie als zulässig erachtet.⁹ Die vorliegende Änderung soll in der Sommersession 2021 vom Grossen Rat verabschiedet werden. Sie wird anschliessend publiziert und unterliegt der dreimonatigen Referendumsfrist (Art. 62 Abs. 2 KV). Die Vorlage dürfte politisch unbestritten sein, weshalb davon ausgegangen werden kann, dass kein Referendum ergriffen wird. Damit wird die Rückwirkung in einem vernünftigen Rahmen zeitlich limitiert sein. Die Regelung umfasst nur die Verhandlungsart des Regierungsrats sowie die Kenntnisnahme der Präsidialentscheide durch den Regierungsrat und betrifft somit bloss indirekt private Personen, weshalb sie nicht zu Ungleichheiten führt und keine wohlerworbenen Rechte tangiert. Die Verhandlungsfähigkeit des Regierungsrates unter besonderen Umständen oder ganz allgemein die Funktionsfähigkeit staatlicher Organe ist im öffentlichen Interesse.

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

Im «Engagement 2030, Richtlinien der Regierungspolitik 2019–2022» wird die vorliegende Gesetzesänderung nicht thematisiert. Sie steht jedoch im Einklang mit Ziel 2, wonach der Kanton Bern als nationales Politikzentrum die Chancen der digitalen Transformation nutzt und wirkungsvolle, qualitativ hochstehende und effiziente Dienstleistungen für Bevölkerung und Wirtschaft erbringt.

8. Finanzielle Auswirkungen

Die Vorlage hat keine finanziellen Auswirkungen.

9. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Die Vorlage hat keine personellen und organisatorischen 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. Antrag

Gemäss Artikel 75 Absatz 3 des Gesetzes vom 4. Juni 2013 über den Grossen Rat (Grossratsgesetz, GRG BSG 151.21) kann der Grosse Rat bei Gesetzen beschliessen, auf die Durchführung einer zweiten Lesung zu verzichten. Die vorliegende Gesetzesänderung soll rückwirkend in Kraft treten, damit der Regierungsrat auch nach Ausserkrafttreten der CKV über eine rechtliche Grundlage verfügt, Verhandlungen ohne bzw. mit teilweiser physischer Zusammenkunft durchzuführen. Aufgrund dieser zeitlichen Dringlichkeit und der Tatsache, dass die Gesetzesänderung nur drei Artikeln umfasst, beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, auf eine zweite Lesung zu verzichten.

⁹ Vgl. CAMPRUBI, a.a.O., S. 487.