



Vortrag

Datum RR-Sitzung: 1. April 2020
Direktion: Staatskanzlei
Geschäftsnummer: 2020.STA.533
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Verordnung über den Fristenstillstand bei kantonalen und kommunalen Volksbegehren wegen der Coronavirus-Krise

Inhaltsverzeichnis

1.	Ausgangslage.....	1
2.	Erlassform.....	2
3.	Erläuterungen zu den Artikeln.....	2
4.	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen	4
5.	Finanzielle Auswirkungen.....	4
6.	Personelle und organisatorische Auswirkungen	4
7.	Auswirkungen auf die Gemeinden	4
8.	Ergebnis des Mitberichtsverfahren / der Konsultation	5

1. Ausgangslage

Am 20. März 2020 hat der Bundesrat beschlossen, die Fristen für eidgenössische Volksbegehren bis zum 31. Mai 2020 ruhen zu lassen.¹ Der Fristenstillstand bezweckt die Wahrung der Volksrechte, denn die im Rahmen der Bekämpfung des Coronavirus verordneten Einschränkungen der Bewegungs- und Versammlungsfreiheit² beeinträchtigen das Sammeln von Unterschriften für Volksbegehren stark.

Da sich die Situation auf kantonaler Ebene nicht anders darstellt, verordnet der Regierungsrat für kantonale Volksbegehren ebenfalls einen Stillstand von gesetzlichen Fristen. Er orientiert sich dabei an der Verordnung des Bundesrats über den Fristenstillstand bei eidgenössischen Volksbegehren. Da zurzeit keine kantonalen Volksbegehren beim Regierungsrat oder beim Grossen Rat hängig sind, ist eine Verlängerung der Behandlungsfristen (anders als beim Bund) nicht nötig. Der Fristenstillstand betrifft einzig die Fristen bezüglich Einreichung der Volksbegehren gemäss dem Gesetz über die politischen Rechte (PRG; BSG 141.1).

¹ Verordnung über den Fristenstillstand bei eidgenössischen Volksbegehren vom 20. März 2020

² Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) (COVID-19-Verordnung 2; SR 818.101.24)

Die Einschränkungen der Bewegungs- und Versammlungsfreiheit und die damit verbundene Beeinträchtigung der Volksrechte sind auch beim Sammeln von Unterschriften für kommunale Volksbegehren sowie für Volksbegehren in den Regionalkonferenzen gegeben. Eine einheitliche Vorgabe für die Ausübung der Volksrechte in den Gemeinden erscheint notwendig. Die vorliegende Verordnung über den Fristenstillstand soll deshalb sinngemäss auch für die auf kommunaler Ebene bestehenden Volksbegehren anwendbar sein.

Auf die Regelung einer Verlängerung der Behandlungsfristen für in den Gemeinden hängige Volksbegehren wird verzichtet, weil die Gemeinden für die Behandlung der eingereichten Volksbegehren in ihren Reglementen in der Regel lange Fristen (sechs bis zwölf Monate) vorsehen oder flexible Formulierungen wählen (bspw. «an einer nächsten Versammlung zu traktandieren»). Es handelt sich um Ordnungsfristen, welche in Notstandszeiten während der ausserordentlichen Lage verlängert werden können.

2. Erlassform

Gemäss Artikel 91 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1) kann der Regierungsrat ohne gesetzliche Grundlagen Massnahmen durch Beschluss oder durch Verordnung ergreifen, um eingetretenen oder unmittelbar drohenden Störungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit sowie sozialen Notständen zu begegnen. Vor dem Hintergrund der aktuellen Coronavirus-Krise, der in diesem Zusammenhang durch den Bund ergriffenen, einschneidenden Massnahmen gestützt auf das Epidemienengesetz (Covid-19-Verordnung 2) und der Verordnung des Bundesrats über den Fristenstillstand bei eidgenössischen Volksbegehren sind die Voraussetzungen für den Erlass einer Notverordnung gestützt auf Artikel 91 KV gegeben. So hat der Regierungsrat bereits am 20. März 2020 die Verordnung über Sofortmassnahmen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise (CKV)³ sowie am 25. März 2020 die Verordnung über Massnahmen zur Bewältigung der Folgen der Coronavirus-Krise im Gesundheitswesen (CKGV)⁴ verabschiedet.

Die Notverordnung bedarf nach ihrem Erlass einer sofortigen Genehmigung durch den Grossen Rat. Zudem ist sie zeitlich zu befristen und fällt maximal ein Jahr nach Inkrafttreten dahin (Art. 91 Abs. 1 KV). Der Grosse Rat überprüft damit umgehend die Rechtmässigkeit des durch die Exekutive verabschiedeten Notrechts. Die erlassene Verordnung bleibt jedoch eine solche des Regierungsrates, der Grosse Rat genehmigt sie integral (analog bspw. der Genehmigung von internationalen und interkantonalen Verträgen gemäss Art. 74 Abs. 2 KV).

Das Grossratspräsidium wurde vor der Befassung des Regierungsrats über das vorliegende Geschäft informiert. In welcher Form und wann eine Genehmigung des Grossen Rates stattfinden wird, ist noch offen.

3. Erläuterungen zu den Artikeln

Artikel 1 Stillstand der Fristen

Absatz 1: Gemäss Artikel 146 Absatz 2 PRG müssen bei einer Volksinitiative die Unterschriftenbogen spätestens sechs Monate nach der Hinterlegung bei der stimmregisterführenden Stelle eingereicht werden (Ablauf der Initiativfrist). Spätestens sieben Monate nach der Hinterlegung muss das Komitee die Unterschriftenbogen mit den Stimmrechtsbescheinigungen nach Artikel 147 Absatz 1 PRG bei der Staatskanzlei einreichen. Diese Fristen ruhen gemäss der in Artikel 4 der vorliegenden Verordnung definierten Frist. Nach wie vor aber ist es möglich, dass ein Initiativkomitee die für eine Unterschriftensamm-

³ Ausserordentliche Veröffentlichung vom 20.03.2020 unter <https://www.sta.be.ch/sta/de/index/gesetzgebung/gesetzgebung/ausserordentlicheveroeffentlichungen.html>

⁴ Ausserordentliche Veröffentlichung vom 26.03.2020 unter <https://www.sta.be.ch/sta/de/index/gesetzgebung/gesetzgebung/ausserordentlicheveroeffentlichungen.html>

lung vorgesehenen Unterschriftenbogen im Sinne von Artikel 144 PRG durch die Staatskanzlei vorprüfen lässt. Zurzeit ist keine Unterschriftensammlung für eine kantonale Volksinitiative im Gang.

Absatz 2: Anders als bei Volksinitiativen gilt der Stillstand der Fristen beim fakultativen Referendum (und beim Volksvorschlag) nur bedingt. Der Fristenlauf steht still, wenn aufgrund einer (geplanten) Unterschriftensammlung ein Interesse am Fristenstillstand besteht. Für den Nachweis dieses Interesses genügt eine einfache schriftliche Anzeige bei der Staatskanzlei innerhalb von zehn Tagen seit der Veröffentlichung dieser Verordnung, das heisst im konkreten Fall bis zum 14. April 2020, dem ersten Werktag nach den Ostertagen. Der Stillstand der Referendumsfrist gilt im Fall einer solchen Anzeige ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung, d.h. ab dem 1. April 2020. Falls keine Anzeige bei der Staatskanzlei eingeht, läuft die Referendumsfrist ununterbrochen weiter. Unbestrittene Erlasse können nach Ablauf der Frist in Kraft gesetzt werden.

Die Frist zur Anzeige einer Unterschriftensammlung wird anders als in der entsprechenden Bundesverordnung, wo sie fünf Tage beträgt, auf zehn Tage festgesetzt. Während auf Bundesebene die Komitees eine laufende Unterschriftensammlung anzeigen müssen, geht es auf kantonaler Ebene um die Anzeige des Beginns einer Unterschriftensammlung. Die Referendumsfrist für die Vorlagen der Frühlingssession 2020 beginnt mit der entsprechenden Publikation im kantonalen Amtsblatt erst am Tag zu laufen, an dem die vorliegende Verordnung in Kraft gesetzt wird. Dieser Umstand rechtfertigt es, den Komitees etwas mehr Zeit zur Anzeige einer Unterschriftensammlung einzuräumen, auch wenn in der Praxis referendumswillige Komitees ihre Unterschriftenbogen meist schon vor der Amtsblattpublikation drucken lassen, um bei Beginn der Referendumsfrist mit der Unterschriftensammlung starten zu können.

Für die Geschäfte der Wintersession des Grossen Rates – vier Gesetzesvorlagen und 17 Kreditgeschäfte – ist die Referendumsfrist am 27. März 2020 abgelaufen. Es wurde gegen keine dieser Vorlagen ein Referendum ergriffen.

Die Bekanntgabe der Referendumsvorlagen der Frühlingssession des Grossen Rates im kantonalen Amtsblatt ist für Mittwoch 1. April 2020 vorgesehen. Aufgrund der Bestimmungen dieser Verordnung wird die Referendumsfrist nur für die Vorlagen zu laufen beginnen, zu welchen niemand bis zum 14. April 2020 eine Unterschriftensammlung anzeigt.

Artikel 2 Verbot von Unterschriftensammlungen

Die in der Kantonsverfassung vorgesehenen Fristen für die Sammlung von Unterschriften für Volksbegehren (Art. 58 Abs. 2 KV, Art. 62 Abs. 2 KV, Art. 63 Abs. 3 KV) werden mit der vorliegenden Verordnung nicht verlängert. Darum muss während des Stillstands der Fristen die Sammeltätigkeit ruhen, um eine faktische Verlängerung der Sammelfrist zu verhindern.

Artikel 2 der Verordnung verbietet sämtliche Formen des Unterschriftensammelns – sowohl das aktive Sammeln auf der Strasse oder an Anlässen oder durch gezielte postalische oder E-Mail-Versände als auch das nur passive Zugänglichmachen von Unterschriftenbogen, beispielsweise im Internet. Solche Listen sind zu entfernen oder deren Herunterladen ist zu sperren. Wer trotz Fristenstillstand Unterschriften sammelt, kann sich gemäss Artikel 282 Ziffer 1 Absatz 2 und 3 des Strafgesetzbuches (StGB; SR 311) strafbar machen.

Artikel 3 Stimmrechtsbescheinigungen

Als weitere Massnahme gegen die faktische Verlängerung der Sammelfrist wird den stimmregisterführenden Stellen der Gemeinden verboten, während des Fristenstillstands Unterschriftenbogen entgegenzunehmen. Da zurzeit keine kantonale Unterschriftensammlung läuft, muss (anders als auf der Bundesebene) der Fall der Aufbewahrung von noch vor dem Fristenstillstand an die Gemeinden verschickten Unterschriftenbogen nicht geregelt werden.

Artikel 4 Volksbegehren in den Gemeinden

Absatz 1 verweist auf die massgebenden Bestimmungen für die fakultativen Referenden und für die Initiativen auf kommunaler Ebene (Art. 14 bzw. Art. 15 – 20 des Gemeindegesetzes (GG); BSG 170.11). Nach Artikel 14 Absatz 3 GG ist das Begehren um fakultative Volksabstimmung innert 30 Tagen seit der Bekanntmachung des Beschlusses des Gemeindeorgans einzureichen, soweit das Organisationsreglement keine längere Frist vorsieht. Initiativbegehren müssen gemäss Artikel 19 Absatz 2 GG innert sechs Monaten eingereicht werden, sofern das Organisationsreglement keine längere Frist vorsieht. Die Frist und das jeweilige Verfahren über die Einreichung ist in den kommunalen Reglementen festgelegt. Der Fristenstillstand, das Verbot von Unterschriftensammlungen und die Vorgaben über die Stimmrechtsbescheinigungen sollen auch auf kommunale Volksbegehren nach den Vorschriften des GG und der kommunalen Reglemente anwendbar sein.

Absatz 2 sieht die sinngemässe Anwendbarkeit der Verordnung auch für die Volksbegehren in den Regionalkonferenzen vor. Nach Artikel 150 Absatz 1 GG können zwei Prozent der Stimmberechtigten im betreffenden Gebiet innert 90 Tagen seit der Bekanntmachung eine regionale Abstimmung verlangen. Fünf Prozent der Stimmberechtigten können gemäss Artikel 151 Absatz 4 GG innert sechs Monaten ab Beginn der Unterschriftensammlung eine Volksinitiative bei der Geschäftsstelle einreichen. Der Fristenstillstand, das Verbot von Unterschriftensammlungen und die Vorgaben über die Stimmrechtsbescheinigungen sollen auch auf Volksbegehren in den Regionalkonferenzen anwendbar sein.

Artikel 5 Inkrafttreten und Geltungsdauer

Die Verordnung wird durch eine ausserordentliche Veröffentlichung publiziert und tritt per sofort am 1. April 2020 in Kraft. Sie gilt – wie die entsprechende Verordnung des Bundes – bis am 31. Mai 2020. Gegebenenfalls kann der Regierungsrat diese Verordnung ändern, um ihre Geltungsdauer zu verkürzen oder zu verlängern.

4. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen

Keine Bemerkungen.

5. Finanzielle Auswirkungen

Keine Bemerkungen.

6. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Keine Bemerkungen.

7. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Regelung über den Fristenstillstand bei Volksbegehren gilt auch für Initiativen und Referenden auf Gemeindeebene (vgl. Bemerkungen zu Artikel 4). Wegen des Wegfalls der Prüfung der Unterschriftenbogen und der Ausstellung von Stimmrechtsbescheinigungen werden die Gemeinden kurzfristig entlastet.

8. Ergebnis des Mitberichtsverfahren / der Konsultation

Zur vorliegenden Notverordnung wurde kein ordentliches Mitberichts- oder Konsultationsverfahren durchgeführt. Die Aufnahme einer expliziten Bestimmung für die gemeinderechtlichen Körperschaften und Regionalkonferenzen wurde vorgängig mit dem Verband Bernischer Gemeinden (VBG) abgesprochen und wird von diesem begrüsst.

Beilagen

- Verordnung über den Fristenstillstand bei eidgenössischen Volksbegehren vom 20. März 2020
- Erläuterungen zur Verordnung über den Fristenstillstand bei eidgenössischen Volksbegehren