



# Parlamentarischer Vorstoss

## Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 096-2024  
Vorstossart: Motion  
Richtlinienmotion: ☐  
Geschäftsnummer: 2024.RRGR.140

Eingereicht am: 02.05.2024

Fraktionsvorstoss: Nein  
Kommissionsvorstoss: Ja  
Eingereicht von: GPK (Fuhrer-Wyss, Burgistein) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein  
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 1169/2024 vom 20. November 2024  
Direktion: Staatskanzlei  
Klassifizierung: Nicht klassifiziert  
Antrag Regierungsrat: **Annahme als Postulat**

## Protokollierung im Regierungsrat

Der Regierungsrat wird wie folgt beauftragt:

1. Auf Gesetzesstufe sind Vorgaben für die Nachvollziehbarkeit von Verhandlungen und Beschlüssen des Regierungsrates zu verankern.
2. Das Protokoll soll künftig die wichtigsten in die Beratung eingebrachten Argumente enthalten, die das staatliche Handeln nachvollziehen lassen.
3. Das Protokoll soll künftig Auskunft über den Inhalt von Berichterstattungen und Informationen geben, insbesondere soweit keine schriftlichen Unterlagen vorhanden sind.

Begründung:

Ausgangslage:

Die Geschäftsprüfungskommission (GPK) hat bei Abklärungen in den letzten Jahren mehrmals festgestellt, dass Diskussionen und Entscheide des Regierungsrates nicht ausreichend dokumentiert waren, weil lediglich ein Beschlussprotokoll der Regierungssitzungen erstellt wird. Es war insbesondere nicht nachvollziehbar, ob und in welchem Umfang über bestimmte Themen im Regierungsrat informiert worden war bzw. welche Informationen und Argumente zu bestimmten Entscheiden geführt hatten. Beispiele aus vergangenen Untersuchungen der GPK dazu waren Vorfälle rund um die Justizvollzugsanstalt Thorberg, die Aufsicht des Regierungsrates über die BLS AG oder auch die Liegenschaftstransaktion Viererfeld. Insbesondere in den letzten beiden Fällen empfahl die GPK dem Regierungsrat schliesslich, die Wahrnehmung des Beteiligungscontrollings künftig besser zu dokumentieren (Aufsicht über BLS AG) und für die Nachvollziehbarkeit seiner Entscheide «geeignete Instrumente wie schriftliche Protokolle oder die Aufnahme einer Sitzung» einzuführen (Transaktion Viererfeld). Die jeweils zuständige Direktion

meldete in beiden Fällen zurück, dass diesbezüglich kein Handlungsbedarf bestehe. Weil es sich aus Sicht der GPK bei diesen Empfehlungen um ein Schlüsselanliegen handelt, hat die Kommission entschieden, zur Bekräftigung ihrer Forderung vorliegende Motion einzureichen.

#### Aktuelle Situation im Kanton Bern:

Im Kanton Bern bestehen aktuell nur minimale Bestimmungen zur Protokollierung. Artikel 9 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates (OrV RR) hält fest, dass die Staatskanzlei ein Beschlussprotokoll erstellt, das die Namen der Anwesenden, die Titel der Geschäfte, allfällige Bemerkungen zu deren Behandlung sowie die Beschlüsse des Regierungsrates enthält. Basierend auf drei zufällig ausgewählten Protokollen, die der Regierungsrat der GPK auf Anfrage zustellte, konnte sich die Kommission davon überzeugen, dass es sich faktisch um eine Traktandenliste mit Bekanntgabe der Anwesenden sowie mit den Beschlüssen handelt. Allein mit diesen Angaben ist die Nachvollziehbarkeit der Beschlüsse des Regierungsrates aus Sicht der GPK keineswegs gegeben. Man erfährt beispielsweise nicht, welche Geschäfte diskussionslos behandelt worden sind, welche Argumente im Regierungsrat zu einem bestimmten Beschluss oder Rückzug eines Geschäfts geführt haben. Klar ist: Müsste die GPK die Frage der politischen Verantwortung klären und zu diesem Zweck wissen, ob bzw. wann und wie ein betroffenes Regierungsmitglied das Kollegium über einen bestimmten Sachverhalt informiert hat oder gestützt auf welche Argumente ein Entscheid gefällt worden ist, dann würden die Protokolle des Regierungsrates in der vorliegenden Form nicht weiterhelfen. Da Erinnerungen – gerade bei einer solchen Häufung an Regierungssitzungen – verblassen und subjektiv gefärbt sein können, gibt es ganz klar blinde Flecken. Dass es sich dabei nicht um ein theoretisches Problem handelt, zeigt die Vergangenheit, als die GPK bei der Untersuchung zum Viererfeld, aber auch zur Untersuchung Thorberg, die Frage der politischen Verantwortlichkeit nicht ausreichend beantworten konnte.

#### Situation beim Bund oder in anderen Kantonen:

Ein Vergleich mit anderen Kantonen und dem Bund zeigte, dass unterschiedliche Bestimmungen zur Protokollierung bestehen. Beispielsweise kennt der Kanton Basel-Landschaft eine Bestimmung, wonach Beschlüsse in der Regel in Form eines begründeten Entscheids ins Protokoll genommen werden. Im Kanton Solothurn ist festgelegt, dass der Staatsschreiber Beschlüsse, Aufträge und wichtige Meinungsäusserungen protokolliert, soweit keine schriftlichen Unterlagen vorliegen. Auf Bundesebene hat dieselbe Erkenntnis, die auch die GPK des Kantons Bern bei ihren Untersuchungen gemacht hatte, dazu geführt, dass die Anforderungen an die Protokolle inzwischen deutlich gestiegen sind. Auslöser für die Verbesserung waren die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte. Mit der Motion 1033.92 der GPKs beauftragte das Parlament den Bundesrat, einen Revisionsentwurf des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG) vorzulegen, der eine Pflicht für die durchgehende Schriftlichkeit seiner Beratungen und Beschlüsse verankert. In der Begründung hiess es: «Das Gebot der Schriftlichkeit ist auch bei geheimen Geschäften und im Falle von bloss mündlichen Informationen zu berücksichtigen. Die Protokolle des Bundesrates müssen als Führungsinstrumente verwendet werden können und die nachträgliche Nachvollziehbarkeit der Beratungen und Beschlüsse des Bundesrates gewährleisten.»

#### Was wird gefordert und was eben nicht:

Aus Sicht der GPK braucht es im Kanton Bern auf Gesetzesstufe Vorgaben für die Nachvollziehbarkeit von Verhandlungen und Beschlüssen des Regierungsrates. Gefordert werden dabei explizit weder ein Wortprotokoll noch eine Namensnennung. Vielmehr soll eine Form gefunden werden, die es ermöglicht, dass das Protokoll künftig insbesondere bei kontroversen und politisch bedeutsamen Geschäften die wichtigsten in der Beratung eingebrachten Argumente und Erwägungen enthält. Damit soll sichergestellt werden, dass staatliches Handeln stets nachvollziehbar ist und keine blinden Flecken entstehen. Das Protokoll soll auch Auskunft über den Inhalt von Berichterstattungen und Informationen geben, insbesondere soweit keine schriftlichen

Unterlagen vorhanden sind. Schliesslich soll das Protokoll dem Regierungsrat auch als Führungsinstrument dienen.

## **Antwort des Regierungsrates**

Wie in der Motionsbegründung erwähnt, ist die Protokollierung der Sitzungen des Regierungsrats aktuell auf Verordnungsstufe geregelt: Gemäss Artikel 9 Absatz 3 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates (Organisationsverordnung RR; OrV RR)<sup>1</sup> erstellt die Staatskanzlei ein einfaches Beschlussprotokoll, das die Namen der Anwesenden, die Titel der Geschäfte, allfällige Bemerkungen zu deren Behandlung sowie die Beschlüsse des Regierungsrats enthält. Zu beachten ist, dass die Regierungsratssitzungen nicht öffentlich sind (Art. 7 Abs. 2 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung [Organisationsgesetz, OrG]<sup>2</sup>; Art. 7 Abs. 1 des Gesetzes über die Information und die Medienförderung [IMG]<sup>3</sup>). Die Protokollierung bzw. die schriftliche Dokumentation der Beschlüsse des Regierungsrats soll daher in erster Linie dem Regierungsrat selbst bzw. der mit dem Vollzug der Regierungsgeschäfte betrauten Verwaltung dienen.

Der Regierungsrat erachtet die Nachvollziehbarkeit seiner Verhandlungen und Beschlüsse grundsätzlich als genügend. So sind sämtliche Unterlagen zu den Regierungsratssitzungen, d. h. Regierungsratsbeschlüsse und allfällige Tischvorlagen, Informationsnotizen, Aussprachepapiere und deren Ergebnissicherungen, Vorträge, Synopsen, Mitberichte, Auswertungen usw. im Geschäftsverwaltungssystem und in der mobilen Sitzungsvorbereitung – einer Applikation zum Geschäftsverwaltungssystem – gesichert. Die entsprechenden Daten dokumentieren die Grundlage der Entscheidungsfindung, womit sie die wesentlichen Begründungselemente zu jedem Regierungsgeschäft enthalten.

Vor der Befassung des Regierungsrats wird zu folgenden Geschäften ein Mitberichtsverfahren durchgeführt:

- Erlasse
- Grundsatzbeschlüsse des Grossen Rates
- Initiativen und Berichte des Regierungsrates an den Grossen Rat
- parlamentarische Vorstösse (gemäss Anordnung durch separaten Regierungsratsbeschluss)
- Geschäfte, an denen mehrere Direktionen bzw. die Staatskanzlei beteiligt oder interessiert sind
- Geschäfte, bei denen die besondere Gesetzgebung ein Mitberichtsverfahren verlangt oder der Regierungsrat ein solches durch Beschluss anordnet.

In diesen Fällen bilden die Mitberichte und allfällige Stellungnahmen dazu Teil der entsprechenden Regierungsratsgeschäfte (vgl. zum Ganzen Artikel 10 ff. der Verordnung über das Venehmlassungs- und das Mitberichtsverfahren; VMV<sup>4</sup>). Gängig sind auch Begleitschreiben, in denen das zuständige Regierungsmitglied Geschäfte einordnet und bei Mitberichtsgeschäften darlegt, aus welchen Gründen Hinweise und Anliegen aus den anderen Direktionen bzw. der Staatskanzlei übernommen oder nicht berücksichtigt wurden. Somit sind bei kontrovers beurteilten Regierungsgeschäften die unterschiedlichen Auffassungen im Vorfeld der Sitzung jederzeit nachvollziehbar.

---

<sup>1</sup> BSG 152.11

<sup>2</sup> BSG 152.01

<sup>3</sup> BSG 107.1

<sup>4</sup> BSG 152.025

Weiter ist nachvollziehbar, wenn die federführende Direktion zwischen Traktandierung und Beschlussfassung noch Änderungen an einem Geschäft vornimmt, indem sie vor der Regierungsratssitzung eine Tischvorlage vorbereitet und diese auf der mobilen Sitzungsvorbereitung aufschalten lässt. Der zu einem grossen Teil vor der Sitzung stattfindende Meinungsaustausch ist somit ausführlich schriftlich dokumentiert.

Die der Regierungssitzung vorgelagerten Prozesse ermöglichen eine gezielte Sitzungsvorbereitung und eine effiziente Beschlussfassung (z. B. anhand von Kompromissvorschlägen/Tischvorlagen). Sie tragen einerseits dazu bei, dass die grosse Anzahl von Geschäften fristgerecht bewältigt werden kann. Andererseits führen sie dazu, dass an der Sitzung selbst zu vielen Geschäften keine Diskussionen mehr nötig sind und das Protokoll entsprechend kurz bzw. als reines Beschlussprotokoll ausfallen kann. Aus Sicht des Regierungsrates besteht daher keine Lücke in der Nachvollziehbarkeit des staatlichen Handelns, wie dies Ziffer 2 der vorliegenden Motion suggeriert.

In der Tat nicht protokolliert werden heute mündliche Diskussionen und Meinungsäusserungen einzelner Regierungsmitglieder sowie das Stimmenverhältnis (wobei es in seltenen Fällen vorkommen kann, dass ein Regierungsmitglied einen Vermerk im Protokoll wünscht, der festhält, dass sie oder er sich gegen den Beschluss ausgesprochen hat, vgl. Art. 15 Abs. 2 OrV RR). Der Verzicht auf eine entsprechende Protokollierung ist Ausdruck der Nichtöffentlichkeit der Regierungssitzungen. Die Regierungsmitglieder sollen frei und unabhängig diskutieren und abstimmen können.

Zu bedenken ist weiter, dass Diskussionen in der Regel zu Aussprachegeschäften geführt werden. In diesen Fällen erfolgt im Zeitpunkt der Aussprache noch kein Beschluss. Stattdessen wird das Ergebnis der Aussprache in der Regel an einer folgenden Regierungssitzung als ordentliches Beschlussgeschäft traktandiert (sog. «Ergebnissicherung»). Anhand der schriftlichen Ausführungen im Aussprachegeschäft sowie der Ergebnissicherung lassen sich so die Argumente und die durch den Regierungsrat gezogenen Schlüsse nachvollziehen.

Wie in der Motion selbst festgehalten wird, gibt es in den anderen Kantonen und beim Bund unterschiedliche Bestimmungen zur Protokollierung. Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass insbesondere der Bund eine relativ weit gehende Protokollierungspflicht kennt. Im Bundesrat werden der wesentliche Inhalt der Verhandlungen und die Beschlüsse in einem erweiterten Beschlussprotokoll schriftlich festgehalten<sup>5</sup>. Dies bedeutet, dass die Argumentationslinien und die hauptsächlichen Argumente zu protokollieren sind. Hingegen wird weder verlangt, dass einzelne Wortmeldungen protokolliert werden, noch dass die Protokollierung unter Nennung eines Namens zu erfolgen hätte<sup>6</sup>. Das erweiterte Beschlussprotokoll enthält zudem die wichtigsten Informationen zu den Beratungsgegenständen, wie namentlich die Art und Behandlung der Geschäfte<sup>7</sup>. Es soll die Nachvollziehbarkeit gewährleisten und dem Bundesrat als Führungsinstrument dienen<sup>8</sup>. Im von der GPK erwähnten Kanton Baselland werden die Beschlüsse in der Regel in Form eines begründeten Entscheides ins Protokoll genommen. Mündliche Anträge und Voten werden nur bei Konferenzen mit Aussenstehenden sowie dann protokolliert, wenn ein entsprechender besonderer Beschluss vorliegt<sup>9</sup>. Im ebenfalls erwähnten Kanton Solothurn werden Beschlüsse, Aufträge und wichtige Meinungsäusserungen protokolliert, soweit keine schriftlichen Unterlagen vorliegen<sup>10</sup>. Allerdings gilt es zu berücksichtigen, dass die Sitzungen der Solothurner Regierung öffentlich sind – eine einzigartige Situation in der Schweiz –, was die Frage

<sup>5</sup> Artikel 13 Absatz 3 Satz 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG; [SR 172.010](#)) i. V. m. Artikel 5 Absatz 2 der Organisationsverordnung für den Bundesrat (OV-BR; [SR 172.111](#))

<sup>6</sup> Thomas Sägger, Die Entwicklung der Gesetzgebung im Bereich des Verwaltungsorganisationsrechts (3. Teil), in SVVOR 2016. S. 449 mit Hinweis auf das Votum der Bundeskanzlerin Casanova (AB 2015 N 874)

<sup>7</sup> Artikel 5 Absatz 2 OV-BR

<sup>8</sup> Artikel 13 Absatz 2 Satz 2 RVOG

<sup>9</sup> § 7 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Regierungsrates BL ([SGS 141.11](#))

<sup>10</sup> § 7 Abs. 2 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung SO ([RVOV-SO; BGS 122.112](#))

der Protokollierung von vorneherein in ein anderes Licht rückt. Einige Kantone sehen, ähnlich wie der Bund, eine Protokollierung der wesentlichen Sitzungsinhalte vor, wobei aber kein Kanton eine durchgehende Protokollierungspflicht kennt. In den Kantonen Zürich, Zug und Luzern werden die wichtigsten Argumente, Meinungsäusserungen und Begründungen oder die wesentlichen Ergebnisse hinsichtlich bestimmter Geschäftskategorien, strittiger Geschäfte oder bei Schwerpunktthemen protokolliert<sup>11</sup>. Im Kanton Luzern, der eine eher weit gehende Protokollierungspflicht kennt, wird ein separates, vertrauliches bzw. besonders vertrauliches Protokoll geführt, in das nur sehr beschränkt bzw. ausserhalb des engsten Regierungskreises gar nicht Einsicht gewährt wird<sup>12</sup>. Im Übrigen gibt es auch Kantone, die, wie der Kanton Bern, lediglich ein Beschlussprotokoll kennen. Zu nennen sind etwa die Kantone Thurgau<sup>13</sup> und Graubünden<sup>14</sup>. Uneinheitlich ist das Bild hinsichtlich der Protokollierung des Stimmenverhältnisses, was teils ausdrücklich untersagt (ZH, GR), teils hingegen ausdrücklich vorgesehen ist (VS, ZG). Weit verbreitet ist schliesslich ein Protokollierungsrecht für Minderheitsmeinungen (BS, GR, TG, VD, ZG, VS, ZH), wobei sich auch diesbezüglich kein einheitliches Bild zeigt. So werden etwa im Kanton St. Gallen Äusserungen einzelner Mitglieder oder einer Minderheit der Regierung ausdrücklich nicht protokolliert<sup>15</sup>.

Der summarische Rechtsvergleich zeigt, dass der Bund und gewisse Kantone zwar im Vergleich zum Kanton Bern weitergehende Protokollierungspflichten kennen. Abgesehen vom Bund gibt es aber – soweit ersichtlich – in keinem Kanton eine durchgehende Protokollierungspflicht (vgl. Art. 5 Abs. 2 OV-BR). Die Vielfalt an möglichen Lösungen in den Kantonen ist gross, und jede hat ihre Vor- und Nachteile. Hinsichtlich der Nachvollziehbarkeit des staatlichen Handelns unterscheidet sich die bernische Regelung letztlich nicht grundlegend von den Regeln der anderen Kantone (vgl. die vorstehenden Ausführungen zur Datenlage im Vorfeld der Beschlussfassung). Zu bedenken ist schliesslich, dass auch bei einer strengeren Protokollierungsvorschrift der Regierungsrat selbst darüber befinden würde, welches die wesentlichen Argumente sind, die Eingang ins Protokoll finden (so genehmigt bspw. der Bundesrat an der nächstfolgenden Sitzung das erweiterte Beschlussprotokoll, vgl. Art. 5 Abs. 3 OV-BR).

Das Protokoll ist primär ein Führungsinstrument der Regierung, es muss sie in ihrem Alltag unterstützen. Dies ist auch in den anderen Kantonen nicht anders. Angesichts des Kollegialitätsprinzips, das ebenso zu schützen ist wie die freie Willensbildung und Meinungsäusserung im Regierungsrat, haben Protokollierungsvorschriften die Balance zwischen den berechtigten Interessen des Regierungskollegiums und dem Interesse an der Nachvollziehbarkeit des staatlichen Handelns zu wahren. Eine zu rigide Protokollierungsvorschrift kollidiert unweigerlich mit der Funktionsweise einer Kollegialregierung. Sie birgt auch die Gefahr, dass der Meinungsaustausch unter den Regierungsmitgliedern ins Vorfeld der Regierungssitzung verlagert wird und die Sitzung selbst zu einer «stillschweigenden Bestätigung» der Ergebnisse der vorgängigen, auf anderem Weg geführten Auseinandersetzungen wird. Auch vor diesem Hintergrund darf man sich von einer anderen Regelung – wie auch immer sie im Einzelnen ausgestaltet sein mag – keine grundlegende Erweiterung der bereits gegebenen Nachvollziehbarkeit erhoffen.

Zusammenfassend hält der Regierungsrat fest, dass sich die wesentlichen Argumente in den allermeisten Fällen aus den Unterlagen des jeweiligen Regierungsgeschäfts ergeben, weshalb der Regierungsrat der Forderung von Ziffer 2 der Motion kritisch gegenübersteht. Jedenfalls würde eine systematische Aufnahme der Argumente ins Protokoll zu unnötigem administrativem Aufwand führen und für die Nachvollziehbarkeit keinen grundlegenden Mehrwert bringen (nur

<sup>11</sup> vgl. § 49 Abs. 3 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung ZH (VOG RR ZH; [OS 172.11](#)); § 6 Abs. 2 des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Regierungsrats ZG (GO RR ZG; [BGS 151.1](#)) und § 19 Abs. 1 und 2 der Geschäftsordnung des Regierungsrates LU (GORR-LU; [SRL Nr. 35](#)).

<sup>12</sup> § 19 Abs. 2 und 3 i.V.m. § 10 Abs. 3 GORR-LU

<sup>13</sup> § 19 Abs. 2 des Geschäftsreglement des Regierungsrates TG (GRR-TG; [RB 172.1](#))

<sup>14</sup> Artikel 7 Absätze 1 und 2 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung GR (RVOV-GR; [BR 170.310](#))

<sup>15</sup> Art. 20 Abs. 2 der Geschäftsordnung der Regierung SG (Gescho-SG; [sGS 141.2](#))

nebenbei sei darauf hingewiesen, dass in der Staatskanzlei aktuell keine Ressourcen vorhanden wären, um einen solchen Mehraufwand abzudecken).

Dennoch verortet der Regierungsrat ein gewisses Verbesserungspotential. So scheint es ihm im Grundsatz sinnvoll zu sein, einen Hinweis auf Berichterstattungen und Informationen ins Protokoll aufzunehmen, soweit keine schriftlichen Unterlagen vorliegen (Ziffer 3). Damit könnten mündliche Informationen zu bedeutenden Themen protokolliert werden, wie beispielsweise zu tagesaktuellen Fragen oder als Vorabhinweise zu bevorstehenden Regierungsratsgeschäften.

Der Regierungsrat zeigt sich somit insgesamt offen, die Anliegen der Motion, namentlich die Ziffern 1 und 3, näher zu prüfen. Um eine für alle betroffenen Interessen befriedigende Lösung zu finden, sind aus Sicht des Regierungsrats aber weitergehende Abklärungen notwendig.

Der Regierungsrat beantragt deshalb, die Motion als Postulat anzunehmen.

Verteiler

– Grosser Rat