



Parlamentarischer Vorstoss

Gemeinsame Antwort des Büros des Grossen Rates zu M 071-2020 und M 183-2020

Vorstoss-Nr.: 071-2020
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2020.RRGR.92

Eingereicht am: 11.03.2020

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Ammann (Bern, AL) (Sprecher/in)
Dunning (Biel/Bienne, SP)
Beutler-Hohenberger (Gwatt, EVP)
Graf-Rudolf (Belp, Grüne)

Weitere Unterschriften: 7

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

Sitzung Büro Grosser Rat: 17.08.2020
Antrag Büro Grosser Rat: **Ablehnung**

Stellvertretungssystem für den Grossen Rat

Das Büro des Grossen Rates soll eine Vorlage ausarbeiten, die für die Mitglieder des Grossen Rates ein Stellvertretungsmodell ähnlich jenem der Kantone Genf, Neuenburg und Jura ermöglicht.

Begründung:

Personen, die sich entscheiden, im Parlament mitzuarbeiten, investieren viel Zeit in diese Aufgabe. Nicht selten kommt es vor, dass Gewählte fehlen, weil sie aus beruflichen Gründen verhindert sind, weil sie im Mutter- oder Vaterschaftsurlaub sind, eine längere (berufliche) Reise machen, krankheitsbedingt ausfallen, unaufschiebbare berufliche Verpflichtungen haben usw. Dies kann zu verzerrten Abstimmungsergebnissen führen und auch die Kontinuität an der inhaltlichen Arbeit im Rat selbst beeinträchtigen.

Aufgrund des hohen Zeitaufwands ist es auch nicht immer einfach, Personen zu finden, die bereit sind, so ein Amt über längere Zeit auszuüben und auch die notwendige Unterstützung von den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern zu haben, damit die vielen Absenzen am Arbeitsplatz möglich sind. Je nach Wahl des Modells können durch das System auch Personen, die später nachrücken, bereits in die parlamentarische Arbeit eingearbeitet werden.

Aus diesen und anderen Gründen haben bereits diverse kantonale und kommunale Parlamente ein Stellvertretungssystem in unterschiedlichen Varianten eingeführt.

Im Kanton Genf wurde ein solches System 2013 eingeführt. Es sieht vor, dass jene Kandidierende auf einer Liste, welche die nächstmeisten Stimmen nach der letztgewählten Person erhalten haben, Ersatzleute sind. In Genf kommen aktuell 17 Ersatzleute auf 100 Abgeordnete. Dasselbe Prinzip verfolgen die Kantone Neuenburg (38 auf 115) und Jura (30 auf 60). Bei welchen Formen von Abwesenheiten die Stellvertretungen eingesetzt werden können, soll im Rahmen der Debatte geklärt werden.

Mit diesem System sollen mehrere Aspekte berücksichtigt werden:

- Die Stellvertreterinnen und Stellvertreter haben demokratische Legitimation durch die Wählerinnen und Wähler.
- Die gewählte Person kann bei Verhinderung aus den Stellvertreterinnen und Stellvertretern zuerst diejenige Person anfragen, die ihrem Profil am nächsten ist und somit die gleichen Schwerpunkte vertritt.
- Die politische Vertretung im Rat wird bei knappen Mehrheitsverhältnissen weniger durch einseitige Absenzen verändert.
- Nachrückende Ratsmitglieder sind bereits in den Ratsbetrieb und ihre Fraktionen eingearbeitet und kennen die politischen Themen, wenn sie ihr Mandat aufnehmen.
- Die Zahl der Stellvertreterinnen und Stellvertreter, die durch das Ratssekretariat administrativ betreut werden müssen, bleibt überschaubar, da nicht ein Eins-zu-eins-Stellvertretungssystem gewählt wird.
- Es ist möglich, dass es einfacher ist, Kandidierende zu finden, da der Druck bei allfälligen Verhinderungen weniger gross ist und sich Beruf und Mandat so besser vereinen lassen.

Vorstoss-Nr.:	183-2020
Vorstossart:	Motion
Richtlinienmotion:	☐
Geschäftsnummer:	2020.RRGR.237
Eingereicht am:	10.06.2020
Fraktionsvorstoss:	Ja
Kommissionsvorstoss:	Nein
Eingereicht von:	SP-JUSO-PSA (Schindler, Bern) (Sprecher/in) Gabi Schönenberger (Schwarzenburg, SP) Dunning (Biel/Bienne, SP)
Weitere Unterschriften:	0
Dringlichkeit verlangt:	Nein
Dringlichkeit gewährt:	
Sitzung Büro Grosser Rat:	17.08.2020
Antrag Büro Grosser Rat:	Ablehnung

Mutterschaftsvertretung für Grossrätinnen ermöglichen

Das Grossratsbüro wird beauftragt, einen Erlass oder einen Beschluss auszuarbeiten, so dass ein Stellvertretungsmodell für Mütter während des Mutterschaftsurlaubs im bernischen Kantonsparlament eingeführt werden kann.

Begründung:

Das passive Wahlrecht ermöglicht es Menschen mit schweizerischer Staatsangehörigkeit, sich wählen zu lassen. Artikel 6 der Bundesverfassung schreibt vor, dass jede Person Verantwortung für sich selber wahrnehmen und nach ihren Kräften zur Bewältigung der Aufgaben in Staat und Gesellschaft beitragen muss. Im Kanton Bern ist gemäss Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe b des Grossratsgesetzes die Teilnahme an Sessionen und weiteren Sitzungen Pflicht.

Das Bundesgesetz zur EO untersagt jedoch einen Zwischenverdienst während der Mutterschaftsvertretung, der ein Jahreseinkommen über 2300 Franken übersteigt, ansonsten verliert die Mutter den Lohnan-

spruch auch in ihrem regulären Beruf. So geschah dies im Jahr 2019 einer Grossrätin. Andere Grossrätinnen, die kürzlich Mutter geworden sind, verzichteten jeweils auf die Teilnahme an Sessionen und Kommissionssitzungen.

Die kantonale Gesetzgebung kann die Bundesvorgabe in diesem Fall nicht übersteuern und keine Ausnahme vorsehen, weshalb das kantonale Gesetz hier im Widerspruch zum Bundesgesetz ist. Deshalb ist die einzige kantonale mögliche Regelung, die dem Schutz der Mutter sowie dem Willen des Wahlvolks entspricht, eine Stellvertretungsregelung. Dabei ist auch die Ersatzteilnahme an den Sitzungen der drei Aufsichtskommissionen GPK, FiKo und JUKO zu bedenken.

Gemeinsame Antwort des Büros des Grossen Rates

Ein Parlament stellt das *Repräsentationsorgan* des Volkes dar. Damit eine wirkliche Repräsentation der wesentlichen gesellschaftlichen Kräfte sichergestellt ist, darf dessen Mitgliederzahl nicht zu gering sein. Feste Grössenvorgaben für Parlamente bestehen zwar nicht. In der Lehre wird für Kantonsparlamente mitunter eine Mindestzahl von ungefähr 25 Ratsmitgliedern gefordert bzw. ein Parlament mit 50 bis 80 Abgeordnete als ideal erachtet. Je vielfältiger allerdings ein Kanton ist (z. B. sprachlich, konfessionell, geografisch), desto mehr Ratsmitglieder benötigt die Volksvertretung, um die wesentlichen gesellschaftlichen Kräfte abbilden zu können.

Der Grosse Rat des Kantons Bern besteht aus *160 Mitgliedern* und wird im *Verhältnisswahlverfahren* (Proporz) gewählt (Art. 72 und 73 KV). Die Sitzverteilung erfolgt auf Grund der erzielten Parteistimmen, gewählt sind je Liste diejenigen Personen mit den meisten Stimmen. Die Wählerinnen und Wähler bringen mittels *Streichen von Namen, Kumulieren und Panaschieren* auch zum Ausdruck, welche Personen sie gewählt haben möchten.

Eine *Stellvertretungsmöglichkeit für den Grossen Rat ist in der Verfassung nicht vorgesehen*, weshalb sie vorab einer Verfassungsänderung bedürfte. Eine Stellvertretungsmöglichkeit wurde zwar im Rahmen der Totalrevisionsarbeiten zur Berner Verfassung 1989/1990 diskutiert, aber abgelehnt. Es überwog die Ansicht, Nichtgewählte sollten nicht quasi durch die Hintertüre im Grossen Rat Einsitz nehmen können, sonst würde zudem der Wert eines Grossratsmandats ausgehöhlt. Auch lehnte der Grosse Rat im Jahr 2016 eine Stellvertretungsmöglichkeit für Grossratsmitglieder ab (Motion 310-2015: Stellvertretungsmodell für Kantonsparlamentarierinnen und Kantonsparlamentarier). Das Bedürfnis nach einem Stellvertretungsmodell wurde unter anderem mit längeren Abwesenheiten infolge Mutterschaft begründet, so wie auch bei den beiden vorliegend zur Diskussion stehenden Vorstössen. In den Ratsorganen (Büro, Kommissionen usw.) sind Stellvertretungen grundsätzlich möglich und seit Langem etabliert.

Die Situation im Kanton Bern präsentiert sich gegenwärtig gleich wie in den *meisten Kantonen* und im Bund, welche für das Parlament *keine Stellvertretung* kennen. Hier überwiegt die Ansicht, die Parlamente seien gross genug und könnten deshalb auch tagen, wenn einzelne Abgeordnete verhindert seien. Fünf Kantone (NE, JU, GR, VS, GE) kennen hingegen eine Stellvertretungsmöglichkeit. Alle diese Kantone haben dafür eine Grundlage in der Verfassung. In den Kantonen Wallis und Graubünden werden die Stellvertreter/-innen und Stellvertreter pro Wahlkreis separat und direkt als Stellvertreter gewählt. In den Kantonen Neuenburg, Jura und Genf werden die Stellvertreter/-innen auf den gleichen Listen wie die sonstigen Abgeordneten gewählt, es gelten einfach die «erfolgreichsten» Nichtgewählten der jeweiligen Liste als Stellvertreter.

Die *Präsenz im Rat* präsentiert sich wie folgt: Gemäss dem Vorstoss für ein Stellvertretungsmodell von 2015 betrug die Abwesenheitsquote im Rat rund 4 Prozent, ähnlich zeigte sich die Situation auch 2018 mit 4,5 Prozent, was bedeutet, dass durchschnittlich rund 7 von 160 Ratsmitgliedern fehlen. Diese Zahlen beziehen sich auf die generelle Präsenz im Rat. Eine Analyse der Berner Zeitung anhand der Abstimmungsprotokolle kam 2019 auf eine höhere Abwesenheitsquote von 9 Prozent; wer eine Abstimmung verpasste, z. B. weil er in der Wandelhalle war, wurde nicht als anwesend erfasst.

Nach Ansicht des Büros könnte eine Stellvertretungsmöglichkeit durchaus dazu führen, dass die Ratspräsenz noch erhöht werden könnte und im Besonderen Abwesenheiten infolge Mutterschaftsurlaub aufgefangen werden könnten. Auch könnten Stellvertreterinnen und Stellvertreter in ein Grossratsmandat «hineinwachsen», was einen Beitrag zur Förderung des politischen Nachwuchses darstellen könnte. Allerdings erachtet das Büro des Grossen Rates die Präsenz im Grossen Rat insgesamt als zufriedenstellend und hängt die Qualität des Grossen Rates nicht von einer höheren Präsenz ab. Auch erfüllt der Grosse Rat seine Repräsentationsfunktion ohne Weiteres, insbesondere, weil im relativ grossen bernischen Parlament einzelne Absenzen weniger ins Gewicht fallen. Zudem verfügt der Grosse Rat für die Ratsorgane bereits über taugliche Stellvertretungsmöglichkeiten, sodass in diesen Gremien allfällige Absenzen regelmässig aufgefangen werden. Diese Stellvertreterinnen und Stellvertreter sind überdies bereits Grossratsmitglieder, welche den Ratsbetrieb und die Geschäfte gut kennen. Der Einsatz «ratsfremder» Stellvertreterinnen und Stellvertreter hingegen könnte dies nicht gewährleisten und könnte mitunter auch Fragen zu den genauen Verantwortlichkeiten aufwerfen. Beim «Stellvertretungsmodell Neuenburg/Jura/Genf» kommt erschwerend hinzu, dass der Wählerwille bezüglich Zusammensetzung des Parlaments aufgeweicht würde (kein Ausschluss Nichtgewählter mehr sowie Relativierung des Wahlergebnisses bzw. des «Personal-Elements» der Proporzwahl). Ein solches Modell, wie es die vorliegende **Motion 071-2020** ausdrücklich verlangt, *lehnt das Büro des Grossen Rates deshalb dezidiert ab*. Aus den vorgenannten Gründen lehnt das Büro aber auch andere Stellvertretungsmodelle ab.

Was im Besonderen noch die **Motion 183-2020** angeht (Mutterschaftsvertretung für Grossrätinnen ermöglichen), ist zu erwähnen, dass die Pflicht zur Teilnahme an Sitzungen des Grossen Rates und der Ratsorgane nicht absolut gilt. Absenzen sind möglich und zulässig (vgl. Art. 15 Bst. b GRG, Art. 84 Abs. 2 und 3 GO, Richtlinie Grosser Rat, Seite 23 f.). Sodann sind für die Kommissionen mit Ausnahme der Aufsichtskommissionen Stellvertretungen möglich (vgl. Art. 29 Abs. 5 und 6 GRG). Für Aufsichtskommissionen wurde – aus Vertraulichkeitsgründen und weil in diesen Kommissionen oft Geschäfte über eine längere Zeit laufen – bewusst davon abgesehen, Stellvertretungen zuzulassen. Schliesslich steht Grossrätinnen für die ersten 14 Wochen nach der Geburt eines Kindes Anspruch auf Mutterschaftsentschädigung nach eidgenössischer Erwerbsersatzgesetzgebung zu. Dieser endet dann vorzeitig, wenn die Mutter auch ihre Erwerbstätigkeit vorzeitig aufnimmt. Praxisgemäss davon offenbar ausgenommen sind Ansprüche auf geringfügige Entschädigungen (von unter 2 300 Franken pro Kalenderjahr; vgl. BGE 139 V 250). Ob bzw. inwieweit ein Anspruch auf Mutterschaftsentschädigung indes tatsächlich entfällt, entscheidet in jedem Fall die zuständige Ausgleichskasse im Einzelfall, unter Würdigung aller konkreten Umstände.

Zusammenfassend ist das Büro des Grossen Rates der Ansicht, dass es für die Sitzungen des Grossen Rates kein Stellvertretungssystem braucht, weshalb das Büro die **Ablehnung der beiden Vorstösse** beantragt.

Verteiler

– Grosser Rat