



**Bericht Büro Grosser Rat betreffend
Prüfaufträge zur Grossratsgesetzgebung**

(M 277-2017, M 103-2018, M 280-2018, M 091-2019, M 179-2019)

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung.....	1
2.	Motion 277-2017 (Keine zusätzliche Session ohne Abstimmung im Parlament)	1
2.1	Forderung gemäss Vorstoss	1
2.2	Vorstoss angenommen als Postulat	1
2.3	Geltendes Recht	2
2.4	Möglichkeiten zur Umsetzung des Vorstosses und Alternativen dazu	3
2.4.1	Mögliche Umsetzung	3
2.4.2	Alternativen	3
2.4.3	Weitere Alternative? «Neue verbindliche Regelung der Sessionszeiten und angepasste Traktandenliste» (M 179-2019).....	4
2.5	Vorschlag Büro Grosser Rat.....	5
3.	Motion 103-2018 (Teilrevision des Parlamentsrechts)	5
3.1	Forderung gemäss Vorstoss	5
3.2	Vorstoss bezüglich Ziffern 1, 2 und 4 angenommen als Postulat.....	5
3.3	Geltendes Recht	6
3.4	Evaluation des neuen Kommissionensystems.....	6
3.5	Möglichkeiten zur Umsetzung des Vorstosses und Alternativen dazu	7
3.5.1	Mögliche Umsetzung	7
3.5.2	Alternativen	9
3.6	Vorschlag Büro Grosser Rat.....	9
4.	Motion 280-2018 (Mehr echte Debatten statt reines Ablesen im Grossen Rat).....	9
4.1	Forderung gemäss Vorstoss	9
4.2	Vorstoss angenommen als Postulat	10
4.3	Geltendes Recht und Zwischenfrage im Nationalrat	10
4.4	Möglichkeiten zur Umsetzung des Vorstosses und Alternativen dazu	11
4.4.1	Mögliche Umsetzung	11
4.4.2	Alternativen	12
4.5	Vorschlag Büro Grosser Rat.....	12
5.	Motion 091-2019 (Transparente und faire Entscheide über unbestrittene Motionen und Postulate)	12
5.1	Forderung gemäss Vorstoss	12
5.2	Vorstoss bezüglich Ziffern 1 und 2 angenommen als Postulat.....	13
5.3	Geltendes Recht	13
5.4	Möglichkeiten zur Umsetzung des Vorstosses und Alternativen dazu	13
5.4.1	Mögliche Umsetzung	13
5.4.2	Alternativen	14
5.5	Vorschlag Büro Grosser Rat.....	14
6.	Motion 179-2019 (Neue verbindliche Regelung der Sessionszeiten und angepasste Traktandenliste).....	15
6.1	Forderung gemäss Vorstoss	15
6.2	Punkt 6 des Vorstosses angenommen als Postulat	15
6.3	Geltendes Recht	15
6.4	Möglichkeiten zur Umsetzung des Vorstosses und Alternativen dazu	16
6.4.1	Mögliche Umsetzung	16
6.4.2	Alternativen	17
6.5	Vorschlag Büro Grosser Rat.....	17
7.	Überprüfung der Entschädigungen des Grossen Rates	17
8.	Handeln in ausserordentlichen Lagen.....	17
9.	Zusammenfassung und Antrag.....	18

Bericht des Büros des Grossen Rates betreffend Prüfaufträge zur Grossratsgesetzgebung

1. Einleitung

Die geltende Grossratsgesetzgebung trat am 1. Juni 2014 in Kraft und löste damit nach rund 25 Jahren die frühere Grossratsgesetzgebung ab, welche nicht mehr den Anforderungen an ein modernes Parlamentsrecht entsprach. Auftrag und Ziel an die Totalrevision 2014 war, eine *moderne Gesetzgebung* zu schaffen, die einen *effizienten Ratsbetrieb* sicherstellt und den *Grossen Rat gegenüber Regierung und Verwaltung stärkt*, damit der Kanton als Ganzes seine Herausforderungen mit starken Institutionen meistern kann. Zur Stärkung des Parlaments wurden im Besonderen ständige Sachbereichskommissionen geschaffen. Neuerungen im Bereich der Ratsdebatten und Redezeiten hatten zum Ziel, den Ratsbetrieb effizienter auszugestalten.

In der Zwischenzeit **beauftragte der Grosse Rat das Büro in fünf Bereichen, die geltenden Regelungen zu überprüfen**. Es sind dies die Bereiche zusätzliche Sessionen, Kommissionensystem, Zwischenfragen während der Beratungen, Beratung bei unbestrittenen Motionen und Postulaten sowie die Sessionsplanung (M 277-2017, M 103-2018, M 280-2018, M 091-2019, M 179-2019). Zudem sind die Grossratsentschädigungen einmal pro Legislatur zu überprüfen (Art. 129 GO).

Der vorliegende Bericht beleuchtet nachfolgend die verschiedenen Bereiche und zwar in derjenigen Reihenfolge, wie das Büro dem Grossen Rat dazu in zeitlicher Hinsicht Bericht zu erstatten hat, d.h. zuerst kommen die älteren Prüfaufträge und dann die jüngeren bzw. jüngsten. Zum ersten Prüfauftrag beispielsweise hat das Büro bis Anfang Juni 2020 einen Bericht zu Händen des Grossen Rates zu verabschieden.

2. Motion 277-2017 (Keine zusätzliche Session ohne Abstimmung im Parlament)

2.1 Forderung gemäss Vorstoss

Die Motion 277-2017 (BDP, Luginbühl-Bachmann) forderte, das zuständige Organ zu beauftragen, das Grossratsgesetz (Gesetz vom 4. Juni 2013 über den Grossen Rat [GRG])¹ so anzupassen, dass eine *zusätzliche Session* gemäss Artikel 10 Absatz 2 GRG künftig *vom Parlament genehmigt* werden müsse.

Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, dass 40 Ratsmitglieder ohne abschliessende Abstimmung im Parlament bestimmen könnten, ob eine zusätzliche Session stattfindet, womit faktisch eine einzige grosse Fraktion alleine über die Durchführung einer zusätzlichen Session bestimmen könne, was stossend sei. Der Antrag für eine zusätzliche Session solle künftig vom Parlament beraten und beschlossen werden müssen.

2.2 Vorstoss angenommen als Postulat

Das Büro des Grossen Rates zeigte Verständnis für das Anliegen, beantragte allerdings *Annahme als Postulat*, unter anderem weil die Motionsforderung zu restriktiv formuliert sei, da dann immer eine Genehmigung durch das Parlament erfolgen müsste, auch bei Einberufung einer zusätzlichen Session durch andere Akteure als die Ratsmitglieder (gemeint den/die Grossratspräsidenten/in, das Büro oder der Regierungsrat [vgl. dazu Art. 10 Abs. 2 GRG]). Zudem ermögliche eine Annahme als Postulat überhaupt eine eingehendere Prüfung der Thematik, beispielsweise auch, ob für die Einberufung durch Grossratsmitglieder künftig ein qualifiziertes Mehr angezeigt wäre.

¹ BSG 151.21

Bei den Beratungen im Grossen Rat wandelte die Motionärin den Vorstoss in ein Postulat und erinnerte daran, dass der Vorstoss auf die im November 2017 sehr kurzfristig angesetzte Januar-Session 2018 gründete, welche durch das Verlangen von 42 Ratsmitgliedern nach einer zusätzlichen Session ausgelöst worden war. Die Motionärin und weitere Redner unterstrichen in diesem Zusammenhang die Wichtigkeit von im Voraus planbaren Sessionen, damit das Grossratsmandat mit anderen, beruflichen und familiären Verpflichtungen vereinbar sei. Weiter äusserten sich Votanten hinsichtlich einer Änderung der geltenden Bestimmungen aber skeptisch bis ablehnend. Erwähnt wurde etwa die Wichtigkeit, dass (auch) eine Minderheit eine zusätzliche Session soll verlangen können und dass durch eine Einberufung einer zusätzlichen Session ja noch nicht über deren Zeitpunkt entschieden sei, da darüber das Büro befinde.

Der Grosse Rat folgte dem Antrag des Büros und überwies die Motion als *Postulat* mit 79 Ja zu 64 Nein-Stimmen bei 3 Enthaltungen (vgl. Tagblatt des Grossen Rates 2018, Beratungen vom 5.6.2018, S. 589 ff.).

2.3 *Geltendes Recht*

Nach Artikel 10 Absatz 2 GRG können

- die Grossratspräsidentin oder der Grossratspräsident,
- das Büro des Grossen Rates,
- 40 Ratsmitglieder oder
- der Regierungsrat

die *Einberufung* des Grossen Rates zu einer *zusätzlichen Session* verlangen, wenn die ordentlichen Sessionen für die Bewältigung der Geschäftslast nicht ausreichen oder besondere Ereignisse oder Entwicklungen es erfordern.

Der genaue *Zeitpunkt*, die *Dauer* und die *Sitzungszeiten* einer zusätzlichen Session bestimmt das *Büro* des Grossen Rates im Rahmen der Sessionsplanung (vgl. Art. 5 und 25 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 4. Juni 2013 [GO]).²

Die Bestimmung zu zusätzlichen Sessionen (Art. 10 Abs. 2 GRG) geht zurück auf Artikel 13 Absatz 3 des früheren Grossratsgesetzes, welches in der ursprünglichen Fassung von 1988 vorsah, dass *zusätzliche Sessionen* stattfinden, wenn der Grosse Rat sie beschliesst oder die Ratspräsidentin oder der Ratspräsident, mindestens 20 Ratsmitglieder oder der Regierungsrat sie zwischen den Sessionen verlangten. Die Gesetzesmaterialien klärten auch, dass eine solche Session bereits *einberufen werden müsse, wenn 20 Ratsmitglieder dies verlangten*.³ In der GO wurde zudem die Möglichkeit einer „ausserordentlichen Session“ geschaffen (Art. 16 Abs. 3 alt-GO).⁴ Offenbar wies die Abgrenzung zwischen zusätzlichen und ausserordentlichen Sessionen aber Unschärfen auf und bereitete in der Praxis Probleme. Deshalb wurde 2009 das Grossratsgesetz angepasst und im Gesetz selbst unterschieden zwischen „*ausserordentlicher Session*“ (wenn besondere Ereignisse oder Entwicklungen es erforderten [neuer Abs. 4]) und „*Sondersession*“ (zur Bewältigung der Geschäftslast [neuer Abs. 3]). Ausserordentliche Sessionen waren anzusetzen, wenn ein Viertel der Ratsmitglieder (40 von 160) es

² BSG 151.211

³ Dies ergab sich offenbar klar aus einer Verfassungsauslegung eines Staatsrechtsprofessors; Artikel 13 Absatz 3 alt-GRG fusste auf der alten Staatsverfassung, welche in Artikel 32 festhielt, dass der Grosse Rat ordentlichweise alle Jahre zweimal zusammenkomme. „Ausserordentlichweise versammelt er sich, wenn es von dem Präsidenten oder dem Regierungsrat nötig erachtet oder von 20 Mitgliedern schriftlich angebeht wird“ (vgl. Vortrag der Kommission Parlamentsreform vom 18.3.1988 betreffend Grossratsgesetz [Tagblatt des Grossen Rates 1988, Beilage 25, S. 8]).

⁴ Vgl. Geschäftsordnung für den Grossen Rat vom 9. Mai 1989.

verlangten (oder der Regierungsrat oder der/die Grossratspräsident/in), für Sondersessionen brauchte es einen Beschluss des Grossen Rates. Der Grosse Rat legte in der Praxis in beiden Fällen mit dem *Mehr der Stimmenden* den Zeitpunkt einer Sonder- oder ausserordentlichen Session fest.⁵ Da in der Folge aber in der Praxis nicht konsequent zwischen den beiden Sessionsarten unterschieden wurde, beschränkte sich das neue Grossratsgesetz 2014 darauf festzulegen, dass eine *zusätzliche* Session möglich ist, allerdings sowohl zum Zwecke der Bewältigung hoher Geschäftslast als auch infolge besonderer Ereignisse oder Entwicklungen (Art. 10 Abs. 2 GRG).⁶

Ausserordentliche Sessionen sind gemeinhin als parlamentarisches Minderheitenrecht ausgestaltet, allerdings auch einzig für *ausserordentliche Umstände* gedacht. Der Bund beispielsweise kennt deshalb zusätzlich die Möglichkeit von *Sondersessionen zum Abbau der Geschäftslast*. Sondersessionen können die Räte je für sich beschliessen, während ausserordentliche Sessionen direkt von einem Viertel der Mitglieder verlangt werden können. Da aber ausserordentliche Sessionen im Bund in den vergangenen Jahren offenbar zunehmend zu einem Instrument politischer Minderheiten im Rat wurden zur Erzwungung einer Debatte zu einem ihnen politisch wichtigen Thema – meist von einer einzigen oder von zwei Fraktionen ausgehend – wurde als Folge für ausserordentliche Sessionen der Kreis der Beratungsgegenstände auf schon hängige Geschäfte eingeschränkt.⁷

2.4 Möglichkeiten zur Umsetzung des Vorstosses und Alternativen dazu

2.4.1 Mögliche Umsetzung

Die Vorstossforderung, wonach die Einberufung einer zusätzlichen Session künftig vom Grossen Rat zu genehmigen wäre, könnte so umgesetzt werden, dass ein blosses «Verlangen» nicht mehr möglich wäre, sondern *nur Antrag* gestellt werden könnte *auf Einberufung* einer zusätzlichen Session und dass dann der Grosse Rat darüber mit normalem Mehr befinden würde (das hiesse mit der Mehrheit der Stimmenden [Art. 78 GRG]; z.B. 81 Ja nötig bei 160 Stimmenden).

Sollte allerdings, wie in der Vorstossbegründung angetönt, vor allem verhindert werden, dass eine einzige Fraktion alleine die Einberufung einer zusätzlichen Session veranlassen könnte, könnte für das «Verlangen» auch einfach eine *höhere Anzahl Ratsmitglieder* vorausgesetzt werden (z.B. 60 anstatt wie bisher 40 [bei diesem Quorum wäre die Einberufung durch eine Minderheit immer noch möglich, nicht mehr aber durch eine einzige Fraktion]).

Die Einberufung einer zusätzlichen Session bedürfte in beiden Fällen einer breiteren politischen Unterstützung im Rat; Artikel 10 Absatz 2 GRG wäre entsprechend zu ändern.

2.4.2 Alternativen

Möchte man eine andere Regelung als bisher, könnte auch wieder das frühere Regime eingeführt werden, wonach der Grosse Rat einerseits «*Sondersessionen*» zur Bewältigung der Geschäftslast beschliessen könnte (mit normalem Mehr) und andererseits «*ausserordentlichen Sessionen*», welche – nebst anderen (Grossratspräsidenten/in, Büro, Regierungsrat) – von einer bestimmten Anzahl Ratsmitgliedern verlangt werden könnten, sofern besondere Ereignisse oder Entwicklungen es erforderten (vgl. Art. 13 Abs. 3 und Abs. 4 alt-GRG). Allenfalls

⁵ Vgl. Vortrag des Büros des Grossen Rates vom 9. Mai 2008 an den Grossen Rat zur Änderung von GRG und GO (Tagblatt des Grossen Rates 2008, Beilage 21, Erläuterungen zu Art. 13 GRG, S. 21 f.).

⁶ Vgl. Vortrag der Kommission Parlamentsrechtsrevision vom 3. Dezember 2012 zu GRG und GO (Tagblatt des Grossen Rates 2013, Beilage 2, Erläuterungen zu Art. 10 GRG, S. 13).

⁷ Vgl. St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, St. Gallen 2014, Christoph Lanz zu Artikel 151 BV sowie Artikel 2 Absatz 3 des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung [Parlamentsgesetz, ParlG, SR 171.10]).

wäre aber sicherzustellen (z.B. mittels *Prüfung durch ein Ratsorgan* [Grossratspräsident/in, Grossratspräsidium oder Büro]), dass ausserordentliche Sessionen in der Praxis auch wirklich allein aufgrund *ausserordentlicher Umstände* verlangt würden – und nicht bloss zur Erzwingung einer Debatte zu einem Thema, das den initiierenden Ratsmitgliedern politisch besonders nahe stünde. Oder es könnte vorgeschrieben werden, dass an ausserordentlichen Sessionen wie im Bund nur schon *hängige Geschäfte* beraten werden dürften. Damit könnte eine Vereinnahmung solcher Sessionen zu einseitigen politischen Zwecken verhindert werden.

Eine ausdrückliche Einschränkung auf bereits *hängige Geschäfte* wäre auch denkbar, wenn weiterhin allein an «zusätzlichen Sessionen» (sowohl zum Zwecke der Bewältigung hoher Geschäftslast als auch infolge besonderer Ereignisse oder Entwicklungen) festgehalten würde. Es wäre dann wohl ein Mittel gegen zeitliches Hinausschleppen von Geschäften. Allfällige Anpassungen bedingten jedenfalls eine Änderung von Artikel 10 Absatz 2 GRG.

2.4.3 Weitere Alternative? «Neue verbindliche Regelung der Sessionszeiten und angepasste Traktandenliste» (M 179-2019)⁸

Eine weitere mögliche Alternative wäre, Vorschläge der Motion 179-2019 weiterzuverfolgen. Dieser Vorstoss verlangt vom Büro im Wesentlichen eine neue, *verlässlichere Sessionsplanung* sowie *Priorisierungen bei den traktandierten Geschäften*.

Konkret solle das Büro des Grossen Rates eine angepasste, verbindliche und verlässliche Regelung für die Sessionen festlegen, die von vier Sessionen pro Jahr ausgehe und Rücksicht nehme auf die Bedürfnisse von Milizpolitikerinnen und Milizpolitikern sowie die Einhaltung der Fristen für Geschäfte.

Zu prüfen wären gemäss Vorstoss insbesondere eine *Sessionsdauer* von Montag bis Freitag, Sitzungszeiten mit einem früheren Start oder späteren Ende (insb. am Donnerstag), zwei längere Abendsitzungen pro Woche, eine Verlängerung der Sessionsdauer einzelner Sessionen um eine halbe oder ganze Woche, *Fraktionssitzungen* nur noch am Montagmorgen der ersten beiden Sessionswochen, klare *Fristen* zur Bekanntgabe der Sessionsdauer und -zeiten, eine *Traktandenliste* mit Geschäften erster und zweiter Priorität und «übervolle» Traktandenlisten, damit eine Session nicht früher endete. Die meisten dieser Vorschläge würden eine Änderung der GO voraussetzen (v.a. von Art. 4 GO), gewisse Vorschläge, z.B. bezüglich Priorisierung, wären möglicherweise auch allein durch eine Praxisänderung möglich.

Der Vorstoss bezweckt zusammengefasst eine systematischere und verlässlichere Sessionsplanung und möchte insbesondere verhindern, dass Sessionen kurzfristig verlängert oder verkürzt werden müssen. Soweit die Sessionsplanung betreffend gibt es damit gewisse Überschneidungen mit dem vorhin dargestellten Postulat, wonach zusätzliche Sessionen vom Parlament und damit breiter zu beschliessen seien. In beiden Fällen geht es darum, dass Sessionen im Voraus und besser planbar wären und das Grossratsmandat besser mit anderen Verpflichtungen vereinbar wäre.

Eine Ausdehnung der *Sessionsdauer*, *Sitzungszeiten* und *Abendsitzungen* bewirkte zweifellos, dass die Geschäftslast im Rat besser bewältigt werden könnte und nur noch in absoluten Ausnahmefällen kurzfristig zusätzliche Sitzungstage nötig würden. Weiter würden klare *Fristvorläufe* bezüglich der genauen Sitzungszeiten die Sessionarbeit planbarer machen. Eine *Priorisierung* von Geschäften dürfte allerdings nur schwierig umsetzbar sein und wirkte sich beispielsweise auch auf die Präsenz der Regierungsmitglieder im Rat aus (mehr Flexibilität nötig, insbesondere mehrmalige Anwesenheit pro Session). Und nicht gefeit wäre man davor, dass Sessionen trotzdem früher enden könnten, weil Planung – sowohl Geschäftsplanung als auch Sessionsplanung – schon grundsätzlich rollend erfolgt und deshalb zum Vornherein nicht alle Eventualitäten im Voraus genau abschätzbar sind. Hinzu kommt, dass eine übervolle Traktandenliste dem bernischen System fremd ist, da alle Geschäfte, die für den Grossen Rat behandlungsreif sind, diesem für die jeweils gleich folgende Session auch tatsächlich un-

⁸ Vgl. dazu im Detail hinten, Ziff. 6.

terbreitet werden, d.h. es gar nicht noch einen «Speicher» an Geschäften gibt, aus welchem Geschäfte vorverschoben werden können. (Vgl. dazu auch hinten, S. 16)

2.5 Vorschlag Büro Grosser Rat

Das Büro schlägt dem Grossen Rat vor, nichts zu ändern, weil kein eigentlicher Handlungsbedarf besteht und es um ein Minderheitenrecht geht.

3. Motion 103-2018 (Teilrevision des Parlamentsrechts)

3.1 Forderung gemäss Vorstoss

Die Motion 103-2018 (SP-JUSO-PSA, Striffeler-Mürset) forderte, das Büro des Grossen Rates sei damit zu beauftragen,

1. dem Grossen Rat eine Vorlage zu einer *Teilrevision des Parlamentsrechts* vorzulegen,
2. die bisherigen Erfahrungen mit *Fachkommissionen, Kommissionssekretariaten und Generalsekretariat* in Zusammenarbeit mit den bisherigen Kommissions- und Ratspräsidien zu evaluieren,
3. mit einer Teilrevision mindestens die *(Unter-)Stellung, Rechte und Pflichten des Generalsekretariats* zu beurteilen und ergänzen,
4. die Teilrevision allenfalls mittels *besonderer Kommission* zu erarbeiten.

Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, das am 1. Juni 2014 eingeführte neue Parlamentsrecht solle den heutigen Gegebenheiten und künftigen Wünschen eines modernen Parlamentsbetriebs angepasst werden. Namentlich fehle eine klare Unterstellung der Sekretariate unter z.B. das jeweilige Büro des Grossen Rates.

3.2 Vorstoss bezüglich Ziffern 1, 2 und 4 angenommen als Postulat

Das Büro des Grossen Rates vertrat die Ansicht, dass sich das neue *Parlamentsrecht im Grossen und Ganzen bewährt* habe, insbesondere auch das Kommissionensystem. Dementsprechend machte es auch keinen vordringlichen gesetzgeberischen Handlungsbedarf aus und beantragte, den Vorstoss als *Postulat* anzunehmen und zwar einzig bezüglich der Ziffern 1, 2 und 4, womit insbesondere im Falle einer Direktionsreform die genauen Aufgaben der Kommissionen des Grossen Rates überprüft werden könnten. *Keinerlei Handlungsbedarf* erkannte das Büro hinsichtlich der *Aufsicht des Generalsekretärs* des Grossen Rates bzw. der Parlamentsdienste, weil diese klar geregelt sei und sich bewährt habe; das Büro beantragte deshalb, Ziffer 3 des Vorstosses abzulehnen.

Bei den Beratungen im Grossen Rat äusserten sich die votanten dahingehend, dass sich das *neue Parlamentsrecht*, insbesondere auch das Kommissionensystem, *im Grossen und Ganzen gut bewährt* habe. Gewisse Details könnten zwar überprüft werden wie etwa die Redezeiten oder allfällige Anpassungen infolge der Direktionsreform. Eine *Teilrevision* wurde mehrheitlich aber *nicht für dringlich erachtet* bzw. im jetzigen Zeitpunkt sogar *gänzlich abgelehnt*. Auch die Unterstellung sowie die Rechte und Pflichten der Parlamentsdienste und des Generalsekretärs des Grossen Rates wurden mehrheitlich als klar geregelt erachtet sowie betont, wichtig sei, dass sich die Präsidien und Sekretariate regelmässig absprechen würden, wenn es um Aufgaben, gegenseitige Erwartungen und Vorstellungen gehe. Aufgeworfen wurde in diesem Zusammenhang noch die Frage, ob der Staatsschreiber anstatt durch den Grossen Rat nicht durch den Regierungsrat gewählt werden sollte, was einer Verfassungsänderung bedürfte.

Der Grosse Rat folgte dem Antrag des Büros und nahm die Ziffern 1, 2 und 4 als Postulat an, bei gleichzeitiger Ablehnung von Ziffer 3 des Vorstosses (vgl. Tagblatt des Grossen Rates 2019, Beratungen vom 4.3.2019, S. 9 ff.).

3.3 Geltendes Recht

Die frühere Grossratsgesetzgebung von 1988/1989 war nach 13 Teilrevisionen unübersichtlich geworden und entsprach nicht mehr den Anforderungen an ein zeitgemässes Parlamentsrecht. Deshalb wurde sie einer *Totalrevision* unterzogen, welche am 1. Juni 2014 in Kraft trat.

Ein besonderes Augenmerk wurde unter anderem auf die Organisation und Verfahren des Grossen Rates gelegt, insbesondere bezüglich klarer Zuordnung der *Zuständigkeiten* und Kompetenzen. So wurde etwa das *Kommissionenwesen* neu geregelt. Eine weitere wesentliche Neuerung betraf die *Ratsdebatten und Redezeiten*; unter anderem wurden Interpellationen und Anfragen neu in ein schriftliches Verfahren verwiesen und die Redezeiten gegenüber früher verkürzt.⁹

Was das Kommissionenwesen im Besonderen angeht, verfügte der Grosse Rat bis 2014 über *drei ständige Aufsichtskommissionen* (Finanz-, Geschäftsprüfungs- und Justizkommission) mit eigenem Kommissionssekretariat. Für weitere Geschäfte wurde jeweils eine besondere Kommission eingesetzt; die Sekretariatsführung dieser Ad-hoc-Kommissionen oblag der Verwaltung.

Mit der neuen Grossratsgesetzgebung von 2014 wurden vier *ständige Sachbereichskommissionen* geschaffen (Bildungskommission, Gesundheits- und Sozialkommission, Bau-, Verkehrs- und Raumplanungskommission, Sicherheitskommission) sowie die *Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen*. Die Sekretariatsführung erfolgt seither in allen Fällen grossratsseitig (vgl. Art. 26 GRG, Art. 91 Abs. 4 Bst. a GRG, Art. 36 – 41 GO). Mit dem Wechsel zum neuen Kommissionensystem erhoffte sich der Gesetzgeber eine *effizientere und kontinuierlichere Kommissionsarbeit*, da an einer Kommissionssitzung neu viele verschiedene Geschäfte behandelt werden und sich die Kommissionen mit der Zeit auch ein «Gedächtnis» aufbauen können. Die langfristig angelegte Sitzungsplanung ist zudem *miliztauglicher* als das frühere System mit relativ kurzfristig angesetzten Ad-hoc-Sitzungen.

Weiter verfügte der Grosse Rat bereits seit 1990 über ein *Ratssekretariat*, welches für die Ausübung seiner Funktionen – wie etwa die Vorbereitung parlamentseigener Geschäfte und die Beratung in Sach- und Rechtsfragen – von Regierung und Verwaltung unabhängig und nur dem Grossen Rat und seinen Organen gegenüber verantwortlich war (vgl. Art. 44 – 46 alt-GRG).¹⁰ Das Ratssekretariat wurde 2014 in *Parlamentsdienste* umbenannt und der vormalige Ratssekretär in Generalsekretär des Grossen Rates. Wie früher das Ratssekretariat sind die Parlamentsdienste verwaltungsunabhängig. Sie sind dem Grossen Rat und seinen Organen gegenüber verantwortlich und unterstehen der *Aufsicht des Büros des Grossen Rates bzw. des Grossratspräsidiums* (vgl. Art. 91 und 92 GRG, Art. 23 GO). Das Grossratspräsidium führt dementsprechend etwa Aufsichtsgespräche mit dem Generalsekretär des Grossen Rates (vgl. «Aide mémoire» für das Grossratspräsidium).

3.4 Evaluation des neuen Kommissionensystems

Unabhängig von den Diskussionen im Parlament erfolgte 2019 an der Universität Bern eine *Evaluation zum neuen Kommissionensystem* (nachfolgend zitiert: Evaluation).¹¹

⁹ Vgl. zum Ganzen Vortrag der Kommission Parlamentsrechtsrevision vom 3. Dezember 2012 zu GRG und GO, (Tagblatt des Grossen Rates 2013, Beilage 2, S. 3 ff.).

¹⁰ Vgl. Fussnote 4.

¹¹ Céline Gasser, *Die Sachbereichskommissionen des bernischen Grossen Rates, Eine Evaluation des neuen Kommissionensystems im Hinblick auf die im Rahmen der Erarbeitung der Reform formulierten Erwartungen*, Masterarbeit bei Prof. Dr. Adrian Vatter am Institut für Politikwissenschaft, Bern 2019 (<https://www.gr.be.ch/gr/de/index/parlamentsdienste/parlamentsdienste/publikationen.html> [von der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen 2019 mit einem Förderpreis ausgezeichnet]).

Die Evaluation kam im Ergebnis zum Schluss, dass durch den Übergang vom früheren System mit Ad-hoc-Kommissionen zum jetzigen System mit ständigen Sachbereichskommissionen der *Ratsbetrieb effizienter* gestaltet, *Synergien* genutzt und das *Parlament gestärkt* worden sei. Dieses Ergebnis decke sich mit den Erfahrungen von Gemeinden, anderer Kantone und des Bundes, die ebenfalls einen Systemwechsel hin zu ständigen Sachbereichskommissionen vorgenommen hätten. Ein Weg zurück zum alten System komme aus allen diesen Gründen folglich nicht in Frage, vielmehr werde empfohlen, das neue Kommissionensystem beizubehalten.

Insbesondere hätten sich die Erwartungen an das neue System bezüglich *erhöhter Professionalität, Konstanz und Effizienz* vollständig erfüllt und ermögliche die *professionellere Struktur und Organisation* eine einfache Planung für die Ratsmitglieder, wodurch das System *miliztauglich* sei. Weiter seien die Sachbereichskommissionen durch die grossratsseitige Anbindung der Sekretariate von der Verwaltung *unabhängiger* geworden und habe keine Vereinnahmung der Kommissionen durch die Verwaltung festgestellt werden können. Sodann funktioniere auch die *Zusammenarbeit* zwischen den Sachbereichs- und Aufsichtscommissionen gut, grössere Abgrenzungsprobleme gebe es nicht. Hingegen komme es zu *Ungleichheiten zwischen Kommissions- und Nichtkommissionsmitgliedern*, die Arbeitslast für Kommissionsmitglieder sei ungleich höher. Auch komme *nicht allen Kommissionen politisch das gleiche Gewicht* zu. So seien gemäss den gemachten Untersuchungen insbesondere die Finanzkommission (FiKo) und die Bau-, Energie-, Verkehrs- und Raumplanungskommission (BaK) die prestigeträchtigsten Kommissionen, was damit zusammenhängen möge, dass die beiden Kommissionen die meisten Kreditgeschäfte vorberaten und somit einen grossen Einfluss auf die Kantonsausgaben hätten. Abhilfe schaffen könne hier eine Angleichung des Gewichts der einzelnen Kommissionen sowie hinsichtlich der Ungleichheit von Kommissions- und Nichtkommissionsmitgliedern bzw. der damit einhergehenden unterschiedlichen Arbeitsbelastungen ausgeglichene Wahlvorschläge der Fraktionen für die Kommissionen. Gesenkt werden solle sodann die *Mitgliederfluktuation* im Rat und in den Kommissionen, weil sich eine hohe Fluktuation negativ auf die Effektivität und Wirksamkeit der Arbeit auswirke. Indes könne mit einer Erhöhung der Entschädigungen gemäss Forschungserkenntnissen einer Mitgliederfluktuation nicht entgegengewirkt werden. Potenzial würde hingegen bei der Ressourcenverfügbarkeit verortet (z.B. Beiträge für persönliche Mitarbeitende, Stärkung der Parlamentsdienste). Handlungsbedarf bestünde sodann bei der *Geschäftsplanung* des Regierungsrates für den Grossen Rat und überhaupt beim *Informationsfluss* zwischen Parlament und Regierung/Verwaltung. Die Kommissionen könnten ihre Arbeit nur vollumfänglich wahrnehmen, wenn alle notwendigen Informationen zeitnah zur Verfügung stünden. Die Geschäftsplanung würde von den Direktionen allerdings unterschiedlich aktuell geführt; Ziel solle sein, die Geschäfte mindestens zwei Sessionen im Voraus auf die Planung zu setzen, damit die Kommissionen auch tatsächlich aktiv sein und ihrer Arbeit nachkommen könnten.¹²

3.5 Möglichkeiten zur Umsetzung des Vorstosses und Alternativen dazu

3.5.1 Mögliche Umsetzung

Vorab zeigte sich, dass die *Direktionsreform* im Kanton Bern, die auf den 1. Januar 2020 in Kraft trat und welche einen besseren Ausgleich des politischen Gewichts unter den Direktionen sowie eine ausgewogenere Verteilung der Aufgaben und einen Abbau von Schnittstellen und Doppelspurigkeiten bezweckte, *keine Anpassung der Grossratsgesetzgebung* erforderte. Nebst zuweilen neuen Direktionsbezeichnungen wurden gewisse Aufgaben zwar in eine andere Direktion verschoben (so die Bereiche Energie, Umweltkoordination, nachhaltige Entwicklung und baulicher Bodenschutz von der vormaligen Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion zur vormaligen Volkswirtschaftsdirektion [heute: Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion, WEU] sowie der Bereich Geoinformation zur vormaligen Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion [heute: Direktion für Inneres und Justiz, DIJ] und weiter die Bereiche Verbraucherschutz

¹² Evaluation 2019, S. 50 ff., insb. S. 81 ff., 85 – 88.

und Umweltsicherheit von der vormaligen Gesundheits- und Fürsorgedirektion [heute: Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion, GSI] hin zur Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion, WEU). Diese *Aufgabenverschiebungen* hatten aber *keinen Einfluss auf das Kommissionensystem*, weil dieses schon bisher bewusst nicht einfach ein Spiegelbild der Direktionen darstellt und die Zuweisung von Geschäften an die Kommissionen nicht nach Direktionen erfolgt, sondern primär nach Sachbereichen (vgl. Art. 36 – 40 GO sowie Richtlinie Grosser Rat, S. 38 – 46). Energiethemen beispielsweise werden auch künftig von der Bau-, Energie-, Verkehrs- und Raumplanungskommission (BaK) vorberaten, auch wenn die Vorbereitung dieser Geschäfte neu durch die Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion [WEU] (vormals Volkswirtschaftsdirektion) erfolgt und nicht mehr wie früher durch die damalige Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion bzw. heutige Bau- und Verkehrsdirektion [BVD]. Die Direktionsreform erforderte damit keine Anpassung der Grossratsgesetzgebung.

Weiter liegt zum Kommissionensystem eine Evaluation vor (vgl. Ziff. 3.4). Sie umfasst auch Handlungsempfehlungen, welche geprüft und bei Bedarf mittels Anpassung der Praxis oder der Gesetzgebung umgesetzt werden können. Eine umfassende Teilrevision des Parlamentsrechts wurde im Grossen Rat demgegenüber nicht als vordringlich aufgefasst (vgl. Ziff. 3.2).

Der in der Evaluation festgestellte Optimierungsbedarf beim Kommissionensystem könnte wie folgt angegangen werden:

- a) betreffend unterschiedlichem politischen Gewicht von Kommissionen: Abhilfe geschaffen werden könnte hier allenfalls mit *Verschiebungen von Aufgaben* von einer Kommission zu einer anderen. Es könnte aber auch eine *grössere Umgestaltung des Kommissionensystems* erfolgen, z.B. mit Zuweisung bestimmter Sachbereiche an eine neu zu schaffende Kommission (z.B. neue Wirtschafts- Energie- und Umweltkommission, analog der neuen Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion; damit gingen gewisse Geschäfte der Finanzkommission neu zu dieser Kommission, da die Finanzkommission im Bereich Wirtschaft dann nicht mehr Sachbereichskommission wäre [vgl. Art. 36 Abs. 7 GO]). Oder es könnte z.B. auch eine bestehende Kommission in zwei Kommissionen aufgeteilt werden (z.B. die Bau-, Energie-, Verkehrs- und Raumplanungskommission in eine Bau- und Verkehrskommission, analog der neuen Bau- und Verkehrsdirektion, und in eine Energie- und Raumplanungskommission). Grössere Umgestaltungen bedingten eine GO-Änderung und Änderungen bei den Kommissionssekretariaten. Auch mit neuen Aufgabenzuweisungen kann es allerdings zu Ungleichgewichten unter den Kommissionen kommen, weil die tatsächliche Bedeutung und Geschäftslast einer Kommission von den den Kommissionen schliesslich tatsächlich zugewiesenen Geschäften und damit teils von ungewissen Umständen abhängig wären. Eine völlig gleichmässige Verteilung kann daher nicht garantiert werden, und welche Kommissionen als politisch wichtige angeschaut werden, hängt auch von anderen Umständen wie im Besonderen von den unterschiedlichen Präferenzen der Ratsmitglieder ab. Ein weiterer Ansatz könnte sein, die *Verweildauer* von Kommissionsmitgliedern *in einer Kommission* strenger *einzu-schränken*, damit über die Zeit hinweg mehr Ratsmitglieder einer Kommission angehören könnten, die als gewichtig angeschaut würde. Gegenwärtig können die Ratsmitglieder acht Jahre derselben Kommission angehören (Art. 45 Abs.3 GO). Nachteil einer strengeren Vorgabe wäre, dass bei grösserer Fluktuation weniger Konstanz bei der Kommissionsarbeit vorläge.
- b) betreffend Ungleichheiten zwischen Kommissions- und Nichtkommissionsmitgliedern: Auch hier könnte eine *kürzere, maximale Verweildauer in den Kommissionen* allenfalls die Ungleichheiten abbauen helfen, wobei dann Kommissionsmitglieder möglicherweise auch nur unter sich in andere Kommissionen wechseln und nicht zwingend ein Austausch zwischen Kommissions- und Nichtkommissionsmitgliedern zu erfolgen hätte. Weiter dürften in diesem Bereich die Handlungsspielräume relativ klein sein, weil eben einerseits eine vertieftere Auseinandersetzung mit einer Materie in einer Kommission zu einem gewissen Informationsvorsprung führt und andererseits Kommissionsarbeit auch Mehrarbeit und damit eine Mehrbelastung der betreffenden Kommissionsmitglieder be-

deutet. Allenfalls könnten die *Fraktionen* künftig in der Praxis noch mehr darauf achten, dass die Kommissionsarbeit und damit auch die Arbeitsbelastung *gleichmässiger auf ihre Mitglieder verteilt* würde, was allerdings nicht gesetzgeberisch anzugehen wäre.

- c) betreffend Senkung der Mitgliederfluktuation: Die Einsitznahme in eine Kommission bedingt Ratszugehörigkeit. Allfällige Massnahmen, die Mitgliederfluktuation zu verringern, müssten deshalb bereits hinsichtlich einer Attraktivitätssteigerung des Grossratsmandats als solchem ansetzen, wobei eine Erhöhung der Entschädigungen gemäss wissenschaftlicher Forschung diesbezüglich offenbar keine Wirkung zeitigen würde. Allenfalls könnte eine Entlastung bei der Arbeitsbelastung angepeilt werden und beispielsweise geprüft werden, ob mit *höheren Fraktionsbeiträgen* und/oder einem *Ausbau der Kommissionssekretariate* zusätzliche Unterstützung der Rats- bzw. Kommissionsmitglieder ermöglicht werden könnte. Solche Änderungen bedingen eine GO-Änderung und zusätzliche finanzielle Ressourcen.
- d) betreffend unterschiedlicher Qualität der Inhalte der Geschäftsplanung des Regierungsrates für den Grossen Rat: In diesem Punkt wäre weiter darauf hinzuwirken, dass alle Direktionen die Geschäftsplanung als Steuerungsinstrument bräuchten und ausnahmslos *alle Geschäfte* mit *genügend zeitlichem Vorlauf* darauf erscheinen müssten, konkret mindestens zwei Sessionen im Voraus. Dies würde die Arbeit der Kommissionen erleichtern und überdies auch bereits wichtige Hinweise für die Sessionsplanung liefern. Nötigenfalls könnte die Grossratsgesetzgebung um eine entsprechende Bestimmung ergänzt werden (z.B. vor Art. 62 GO betreffend Geschäftsverkehr).

3.5.2 Alternativen

Anstatt bloss punktuelle Anpassungen vorzunehmen, könnte die Grossratsgesetzgebung auch einer umfassenden Prüfung unterzogen werden. Dafür ist die Zeit aber noch nicht reif, handelt es sich beim Grossratsgesetz, das auf den 1. Juni 2014 in Kraft getreten ist, doch um ein sehr junges und *modernes Gesetz*, welches die *Anforderungen an einen zeitgemässen Parlamentsbetrieb* erfüllt und den *aktuellen Standards des Parlamentsrechts* vollauf entspricht. Vor allem aber hat sich die *neue Grossratsgesetzgebung im Grossen und Ganzen bewährt*, weshalb eine umfassende Teilrevision vom Grossen Rat auch nicht als vordringlich erachtet wurde (vgl. Ziff. 3.2). Eine umfassende Teilrevision würde im Übrigen faktisch einer Totalrevision gleichkommen, welche ohnehin als grösseres und länger andauerndes Gesetzgebungsprojekt in Angriff genommen werden müsste. Überdies stellt die Grossratsgesetzgebung immer auch einen Kompromiss dar; so wie die jetzige Gesetzgebung dürfte auch ein neues Grossratsgesetz im einen oder anderen Punkt die eine oder andere Seite nicht immer ganz zu befriedigen vermögen.

3.6 Vorschlag Büro Grosser Rat

Das Büro schlägt dem Grossen Rat vor zu prüfen, das Instrumentarium oder die Verfahren/Prozesse zu optimieren, damit die *Sachbereichskommissionen* und die SAK (Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen) bei *Finanzgeschäften* künftig *stärker einbezogen* werden.

4. Motion 280-2018 (Mehr echte Debatten statt reines Ablesen im Grossen Rat)

4.1 Forderung gemäss Vorstoss

Die Motion 280-2018 (Köpfli, glp et al.) forderte, die Geschäftsordnung so anzupassen, dass Ratsmitgliedern nach Voten von Grossrats- oder Regierungsmitgliedern eine *kurze Nachfrage* erlaubt wäre, analog zur Regelung im Nationalrat.

Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, Wortmeldungen im Grossen Rat glichen oft einem reinen Ablesen vorbereiteter Voten. *Zwischenfragen wie im Nationalrat* würden die Debatte stärken.

4.2 Vorstoss angenommen als Postulat

Das *Büro* des Grossen Rates verwies darauf, dass die Zwischenfrage im Bund als Kompensation zu den im Bund stark eingeschränkten Redemöglichkeiten der Ratsmitglieder eingeführt worden sei. Weiter würde das Instrument der Zwischenfrage im Bund auch für blosser Stellungnahmen zum in Beratung stehenden Thema verwendet. Ein Vergleich mit dem Bund sei jedenfalls nur beschränkt aussagekräftig. Vor allem würden im bernischen Grossen Rat wichtige Geschäfte immer in freier Debatte geführt und seien die Redemöglichkeiten im Kanton Bern vergleichsweise grosszügig ausgestaltet. Aus allen diesen Gründen beantragte das Büro dem Grossen Rat, den Vorstoss *abzulehnen*.

Bei den Beratungen im Grossen Rat stiess der Vorstoss auf Sympathie, auch wenn anerkannt wurde, dass die Redemöglichkeiten im bernischen Grossen Rat vergleichsweise grosszügig seien. Zwischenfragen würden allerdings zu einer lebendigeren Debatte führen und nebenbei bedingen, dass bereits vorab einander gut zugehört werden müsse. Allerdings wurden auch Bedenken zur Zwischenfrage geäussert und auf Missbrauchsmöglichkeiten hingewiesen. Allenfalls wäre diesbezüglich auszuschliessen, dass jemand aus derselben Fraktion eine Frage stellen könnte, damit es keine bloss rhetorischen Fragen gäbe, oder es wäre die Zwischenfrage zu beschränken auf Fragen an die Regierung, Motionäre und Antragsteller oder sie sei überhaupt vom Einverständnis der Ratsleitung abhängig zu machen oder allenfalls nur versuchsweise einzuführen.

Der Grosse Rat überwies die Motion als *Postulat* mit 87 Ja- zu 62 Nein-Stimmen bei 0 Enthaltungen (vgl. Tagblatt des Grossen Rates 2018, Beratungen vom 2.9.2019, S. 7 ff.).

4.3 Geltendes Recht und Zwischenfrage im Nationalrat

Die Redemöglichkeiten im Grossen Rat sind in der Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) geregelt und hängen unter anderem von den Beratungsformen ab (Art. 85 – 90 GO). Bei der *freien Debatte* steht das Recht zur Wortergreifung allen Ratsmitgliedern zu, und die Redezeit beträgt für die meisten 5 bzw. 3 Minuten; zudem spricht grundsätzlich niemand mehr als einmal zur gleichen Sache (Art. 87 i.V. mit Art. 85 Abs. 4 und 5 GO). Bei der *reduzierten Debatte* können sich keine Einzelsprecherinnen und Einzelsprecher zu Wort melden, und die Redezeit beträgt für die meisten 2 Minuten (Art. 89 GO). Bei der *organisierten Debatte* ist sowohl der Kreis der Sprechenden beschränkt (keine Einzelsprecher/-innen, kein/ Kommissionsminderheitensprecher/-in) als auch die Gesamtredezeit, welche sodann angemessen auf die Sprechenden aufzuteilen ist (Art. 88 GO). In der *Praxis* werden im Grossen Rat Beratungen zu wichtigen Geschäften immer in freier Debatte geführt. Zwischenfragen können nicht gestellt werden.¹³

Der Nationalrat kennt die sogenannte Zwischenfrage und zwar wie folgt:

Art. 42 Geschäftsreglement des Nationalrates (GRN)¹⁴

¹ Jedes Ratsmitglied und die Vertreterin oder der Vertreter des Bundesrates können am Schluss eines Votums der Rednerin oder dem Redner zu einem bestimmten Punkt der Ausführungen eine kurze und präzise *Zwischenfrage* stellen; inhaltlich Ausführungen und eine Begründung sind nicht zulässig.

¹³ Es besteht einzig noch die Möglichkeit einer «persönlichen Erklärung», wenn ein Ratsmitglied persönlich angegriffen wird und zu diesem eine kurze Erwiderung abgeben möchte (Art. 85 Abs. 6 GO).

¹⁴ Geschäftsreglement des Nationalrates vom 3. Oktober 2003 (GRN; SR 171.13).

² Die Zwischenfrage darf erst gestellt werden, wenn die Rednerin oder der Redner dies auf eine entsprechende Frage der Präsidentin oder des Präsidenten *zulässt*.

³ Die Rednerin oder der Redner *beantwortet* die Zwischenfrage sofort und knapp.

Die Zwischenfrage ist im Bund grundsätzlich bei allen Debattenformen möglich.¹⁵ Wenn sie zugelassen wird, kann gemäss Praxis kurz geantwortet werden, es muss aber nicht, d.h. die „befragte“ Person kann die Frage auch ablehnen.¹⁶

Die Zwischenfrage wurde im Bund als Kompensation zu den stark eingeschränkten Redemöglichkeiten der Ratsmitglieder eingeführt;¹⁷ so wird etwa anders als im Kanton Bern die freie Debatte im Nationalrat in der Praxis fast nur noch bei der Beratung von Volksinitiativen angewandt.¹⁸ In der Praxis wird das Instrument der Zwischenfrage im Bund weiter auch nicht nur im eigentlichen Sinne einer Zusatzauskunft genutzt (z.B. zwecks Präzisierung, Zusicherung, Beispielsnennung etc.), sondern oft für blosser weitere Stellungnahmen zum in Beratung stehenden Thema¹⁹ oder als rhetorische Frage an eigene Fraktionskollegen, beide Male vor allem mit dem Effekt der Verlängerung der Redezeit und der Ratsdebatte überhaupt.²⁰

4.4 Möglichkeiten zur Umsetzung des Vorstosses und Alternativen dazu

4.4.1 Mögliche Umsetzung

Die Vorstossforderung, künftig im bernischen Grossen Rat die Möglichkeit von Zwischenfragen vorzusehen, könnte durch eine entsprechende Ergänzung bei den Redemöglichkeiten erfolgen (Art. 85 GO). Wie im Bund wäre wohl zu präzisieren, dass nur eine kurze Frage und eine kurze Antwort möglich wären.

Zu überlegen wäre weiter, ob Zusatzfragen bei *allen* Debattenarten oder z.B. nur bei der *Freien Debatte* zugelassen werden sollten. Diesfalls könnte die Zwischenfrage auch einzig bei den Debattenarten normiert werden, bei welchen sie möglich wäre, oder umgekehrt, dort ausdrücklich ausgeschlossen werden, wo sie nicht möglich sein soll (vgl. Art. 87 – 89 GO).²¹ Im

¹⁵ Der Nationalrat kennt folgende Beratungsformen:

- Freie Debatte mit Redemöglichkeit für alle Mitglieder (Art. 46 Abs. 1, I, i.V. mit Art. 44 GRN).
- Fraktionsdebatte mit Rederecht nur für Kommissionssprecher/in, Fraktionssprechende und Antragstellende bzw. Urheber/in eines Vorstosses (Art. 48 Abs. 1 i.V. mit Art. 46 Abs. 1, IIIa GRN). Es gibt auch noch eine verkürzte Fraktionsdebatte, bei welcher überdies die Redezeit der (wenigen) zugelassenen Sprechenden verkürzt ist (Art. 48 Abs. 1 i.V. mit Art. 46 Abs. 1, IIIb GRN).
- Kurzdebatte mit Rederecht nur für Kommissionssprecher/in, Kommissionsminderheitensprecher/in, Antragstellende bzw. Urheber/in eines Vorstosses (Art. 48 Abs. 2 und 2bis i.V. mit Art. 46 Abs. 1, IV GRN).
- Organisierte Debatte mit Rederecht für Kommissionssprecher/in und Antragstellende bzw. Urheber/in eines Vorstosses sowie von den Fraktionen bestimmte Ratsmitglieder, für sie aber nur im Rahmen der Gesamtredezeit, welche die Fraktion vom Büro zugewiesen erhalten hat und gemäss der von der Fraktion konkret gewährten Redezeit (Art. 47 i.V. mit Art. 46 Abs. 1, II GRN)
- Das schriftliche Verfahren (Art. 49) schliesslich interessiert vorliegend nicht weiter.

¹⁶ Vgl. Auskunft Parlamentsdienste Bund vom 10.12. 2018.

¹⁷ Vgl. Kommentar zum eidgenössischen Parlamentsgesetz, Basel 2014, S. 309, Ziff. 16.

¹⁸ Vgl. Auskunft Parlamentsdienste Bund vom 10.12. 2018.

¹⁹ Vgl. z.B. Beratung zur Begrenzungsinitiative 2019: 17 von 20 Zwischenfragen an die das Geschäft vertretende Bundesrätin erfolgten durch Ratsmitglieder ein und derselben Fraktion, oft zudem gepaart mit eigenen Aussagen zum Thema (<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=47378>); die Beratung dauerte rund acht Stunden.

²⁰ Vgl. Stichworte «Redeschlacht, Filibuster»

(<https://www.srf.ch/news/schweiz/abstimmungen/abstimmungen/selbstbestimmungs-initiative/selbstbestimmungs-initiative-redeschlacht-um-souveraenitaet-und-fremde-richter-unterbrochen>).

²¹ *Reduzierte Debatten* werden vom Büro standardmässig vorgeschlagen *bei weniger wichtigen Geschäften* wie Berichten (ausser Geschäftsbericht und VA/AFP), Jahresrechnungen von Fonds (Lotterie-

Bund ist die Zwischenfrage zwar formell bei allen Debattenarten möglich,²² faktisch finden im Bund aber nur sehr selten freie Debatten statt, bei welchen sich überhaupt alle Ratsmitglieder zu Wort melden dürfen.

Weiter zu prüfen wäre, ob *Fragen an Fraktionskolleginnen und -kollegen auszuschliessen* wären, um keine Möglichkeit zu eröffnen für vornehmlich rhetorische Stellungnahmen mit entsprechend unerwünschter Verlängerung der Ratsdebatte. Ähnlich könnte zum Schutze eigentlicher Zusatzauskünfte auch die *Anzahl zulässiger Fragen pro Fraktion beschränkt* werden.

Desgleichen könnten *Zwischenfragen eingeschränkt werden auf Fragen an Regierungsmitglieder* («Absender» der Vorlage), *Urheber von Vorstössen* oder an Fraktionssprecherinnen und -sprecher, um am grundsätzlich einmalige Rederecht des bernischen Grossen Rates weiterhin festzuhalten (vgl. Art. 85 Abs. 4 GO).

Schliesslich wäre das Fragerecht, ähnlich wie im Bund, wohl zum Vornherein davon abhängig zu machen, dass die Grossratspräsidentin oder der *Grossratspräsident eine Zwischenfrage zuerst zulassen muss*, damit es zu keinen Missbräuchen des Instruments kommt, und der *Adressat der Frage diese dann auch ablehnen* könnte, d.h. nicht beantworten müsste.

4.4.2 Alternativen

Alternativ könnten die Redemöglichkeiten ganz grundsätzlich ausgebaut werden, beispielsweise so wie früher, als Ratsmitglieder bis zu zwei Mal zu einem Gegenstand sprechen konnten (vgl. Art. 77 Abs. 2 alt-GO).²³ Damit würden die Ratsdebatten aber merklich länger, was einem effizienten Ratsbetrieb zuwiderliefe. Vor allem aber bedeuten längere Debatten für sich allein nicht auch lebendigere oder interessantere Beratungen. Das Ziel des Vorstosses, mehr echte Debatten zu erwirken, wäre damit nicht gesichert. Ein genereller Ausbau der Redezeiten taugt deshalb nicht wirklich als Alternative. Vor allem bräuchte der Grosse Rat sonst spürbar mehr Sessionstage, wenn die Redezeiten derart grundsätzlich ausgebaut würden.

4.5 Vorschlag Büro Grosser Rat

Das Büro schlägt dem Grossen Rat vor, nichts zu ändern, weil kein eigentlicher Handlungsbedarf besteht.

5. Motion 091-2019 (Transparente und faire Entscheide über unbestrittene Motionen und Postulate)

5.1 Forderung gemäss Vorstoss

Die Motion 091-2019 (Vanoni, Grüne, et al.) forderte, Massnahmen zu treffen, damit bei einem *nicht bestrittenen* Vorstoss (Motion/Postulat)

- im Falle einer Ablehnung ohne Diskussion
 - entweder eine Wiederholung der Abstimmung nach neu eröffneter Diskussion verlangt werden könnte (Ziff. 1 der Motion)
 - oder die Abstimmung annulliert und direkt eine reguläre Beratung des Vorstosses erfolgte (Ziff. 2 der Motion), oder
- keine Abstimmung mehr erfolgte (vgl. Ziff. 3 der Motion).

fonds, Sportfonds usw.), Wahlen, Straferlassgesuchen, Richtlinienmotionen und nicht referendumsfähigen Kreditgeschäften, d.h. Ausgabenbewilligungen des Grossen Rates bis CHF 400'000.-- (wiederkehrend) bzw. CHF 2 Millionen (einmalig). *Organisierte Debatten* finden selten statt (z.B. erfolgte eine solche beim Kreditgeschäft Objektfinanzierung von Notunterkünften für Asylsuchende oder zu Bericht Aussenbeziehungen des Kantons Bern).

²² Vgl. zu den Debattenarten im Nationalrat die Fussnote 13.

²³ Vgl. Fussnote 4.

Zur Begründung wurde im Wesentlichen auf einen Vorfall der März-Session 2019 verwiesen, bei welchem ein Postulat von keiner Seite bestritten worden war, es deshalb keine Diskussion gab und am Schluss das Postulat doch von einer Mehrheit des Grossen Rates abgelehnt und ein Rückkommen ausgeschlossen war. Um solche Vorfälle in Zukunft auszuschliessen bzw. um auch künftig eine Behandlung von Vorstössen ohne Diskussion mit entsprechend kürzerer Beratungs- und Sitzungszeit des Grossen Rates zu ermöglichen, wurden im Vorstoss insbesondere die erwähnten, verschiedenen Möglichkeiten zur Diskussion gestellt.

5.2 Vorstoss bezüglich Ziffern 1 und 2 angenommen als Postulat

Gemäss dem Büro des Grossen Rates sollte hier zwar Abhilfe geschaffen werden. Da aber die verschiedenen Vorschläge alle unterschiedliche Vor- und Nachteile hätten und da vor allem auch andere Vorschläge denkbar wären, insbesondere die Regelung wie früher, wonach eine Diskussion auch dann stattfinden könnte, wenn sie von mindestens 40 Ratsmitgliedern verlangt würde, beantragte das Büro, den Vorstoss als Postulat anzunehmen, damit noch eingehender geprüft werden könne, welche Lösung am zweckmässigsten sei.

Bei den Beratungen im Grossen Rat wurde zumeist grundsätzlicher Handlungsbedarf anerkannt. Abgelehnt wurde aber insbesondere der Vorschlag gemäss Ziffer 3 des Vorstosses, dass ein nicht bestrittener Vorstoss ohne Abstimmung als angenommen gelten würde. Der Motionär war sodann mit einer Wandlung in ein Postulat einverstanden und erachtete insbesondere den vom Büro als weitere Variante erwähnten Vorschlag interessant, dass eine Diskussion in jedem Fall erfolgen könnte, wenn mindestens 40 Ratsmitglieder sie verlangten. Das würde auch dann eine Diskussion ermöglichen, wenn sich im Rat alle einig wären, die Einigkeit aber noch mit einer Debatte deutlich zum Ausdruck gebracht werden sollte.

Der Grosse Rat nahm die Ziffern 1 und 2 als Postulat an, Ziffer 3 lehnte er auch in der Form des Postulats ab (vgl. Tagblatt des Grossen Rates 2019, Beratungen vom 25.11.2019, S. 7 ff.).

5.3 Geltendes Recht

Bei Motionen und Postulaten findet eine Diskussion im Grossen Rat statt, wenn sie vom Regierungsrat oder aus der Mitte des Grossen Rates bestritten werden (Art. 72 Abs. 5 GO). Das bedeutet umgekehrt, dass bei Unbestrittenheit direkt zur Abstimmung übergegangen wird. Weiter kann ein Rückkommen nur *bis* zur Abstimmung verlangt werden, später nicht mehr (Art. 97 GO).

Obwohl der Gesetzgeber nicht damit gerechnet hat, kann es folglich zu Vorfällen wie dem im Vorstoss erwähnten kommen. Früher gab es noch die Möglichkeit zur Diskussion, wenn 40 Ratsmitglieder eine solche verlangten (vgl. Art. 66 Abs. 1 alt-GO).²⁴

5.4 Möglichkeiten zur Umsetzung des Vorstosses und Alternativen dazu

5.4.1 Mögliche Umsetzung

Die Vorstossforderung bezweckt im Wesentlichen zu verhindern, dass ein Vorstoss zuerst nicht bestritten und dann doch abgelehnt wird und dies erst noch ohne Diskussion. Die im Vorstoss erwähnten Möglichkeiten haben je unterschiedliche Vor- und Nachteile:

- Der Vorschlag von Ziffer 1 des Vorstosses, wonach eine *Wiederholung der Abstimmung nach neu eröffneter Diskussion verlangt werden könnte*, hätte den Vorteil, dass eine «Neuberatung» nur auf Verlangen erfolgte, womit darauf auch verzichtet werden könnte, wenn kein Bedarf danach bestünde, mit entsprechend kürzerer Beratungszeit. Eine Umsetzung wäre mit einer Spezialregelung in Artikel 97 GO möglich. Nachteil dieses Vorschlags wäre, dass im Grossen Rat gleichgelagerte Fälle unter Umständen unterschiedlich «enden» würden. Wenn zudem bei Vorstössen eine einfache Aufhebung von Be-

²⁴ Vgl. Fussnote 4.

schlüssen möglich würde, könnte dies dazu führen, dass auch in anderen Bereichen Begehrlichkeiten entstehen könnten, bereits gefasste Beschlüsse einfach wieder aufheben bzw. darauf zurückkommen zu wollen. Nach geltendem Recht ist hingegen ein Rückkommen nur *bis* zur Abstimmung möglich, das heisst später nicht mehr und – auch zum Schutz der Minderheiten im Rat – auch nicht einfach mittels Abstimmung darüber im Grossen Rat.²⁵

- Der Vorschlag von Ziffer 2 des Vorstosses, wonach die *Abstimmung annulliert und direkt eine reguläre Beratung des Vorstosses* erfolgte, hätte den Vorteil, dass in keinem Fall mehr eine Ablehnung von Vorstössen ohne Diskussion mehr möglich wäre.²⁶ Eine Umsetzung wäre mit einer Ergänzung von Artikel 99 GO möglich.
- Der Vorschlag von Ziffer 3 des Vorstosses, wonach über unbestrittene Vorstösse keine Abstimmung mehr stattfände, mit der Folge, dass der *Vorstoss dann automatisch als angenommen* gälte, hätte zwar den Vorteil einer disziplinierenden und auch sofort eintretenden Wirkung, weil wer ablehnen möchte, das sofort melden müsste, ansonsten der Vorstoss als angenommen gälte. Eine Umsetzung wäre mit einer Ergänzung von Artikel 72 GO möglich. Nachteil wäre aber, dass unklar bliebe, auf wieviel Unterstützung der Vorstoss im Rat genau zählen könnte, weil Enthaltungen unberücksichtigt blieben. Auch müsste bei diesem Vorschlag wohl noch eine bestimmte Frist eingeräumt werden, innert welcher der Vorstoss zu bestreiten wäre, damit niemand überrumpelt würde. Vor allem aber hiesse das, dass auch sehr aufwändige Vorverfahren – im Falle einer Motion mitunter sogar ein Gesetzgebungsprozess – ohne ausdrücklichen Beschluss des Grossen Rates ausgelöst werden könnten. Zudem sei daran erinnert, dass der Grosse Rat diese Ziffer des Vorstosses ablehnte.

5.4.2 Alternativen

Möchte man eine andere Regelung als bisher und keine der im Vorstoss erwähnten Möglichkeiten, könnte die früher schon einmal geltende Regelung eingeführt werden, wonach eine Diskussion nicht nur zu erfolgen hätte, wenn eine Motion oder ein Postulat bestritten würde, sondern auch auf Verlangen von 40 Ratsmitgliedern (vgl. Art. 66 Abs. 1 alt-GO).²⁷ Das Quorum könnte auch tiefer oder höher angesetzt werden. Diese Lösung hätten den Vorteil, dass bei Vorliegen einer gewissen Mindestunterstützung des Vorstossanliegens im Rat in jedem Fall eine Diskussion erwirkt werden könnte. Zudem ermöglichte diese Lösung eine Diskussion im Rat auch, wenn der Zweck nur darin liegen würde, sich mit Nachdruck und allenfalls einhellig für ein Anliegen aussprechen zu können. Eine Umsetzung wäre mit einer Ergänzung von Artikel 72 GO möglich.

Weiter könnte aber auch einzig geregelt werden, dass im Falle einer diskussionslosen Ablehnung eines zuvor nicht ausdrücklich bestrittenen Vorstosses wenigstens der Urheber des Vorstosses sich nachträglich noch zu Wort melden könnte, womit eine minimale Meinungsäusserung gesichert wäre; eine Umsetzung wäre wiederum mit einer Ergänzung von Artikel 72 GO möglich.

5.5 Vorschlag Büro Grosser Rat

²⁵ Vgl. zudem die Wiedererwägungsmöglichkeit bzw. die strengen Voraussetzungen dafür (Art. 79 GRG).

²⁶ Denkbar wäre allerdings, dass dann auch in anderen Bereichen Begehrlichkeiten entstehen könnten, bereits gefasste Beschlüsse einfach wieder aufheben bzw. darauf zurückkommen zu wollen, wohingegen nach geltendem Recht ein Rückkommen wie erwähnt nur *bis* zur Abstimmung verlangt und folglich, auch zum Schutz der Minderheiten im Rat, später nicht einfach mit einem Mehrheitsentscheid des Rates übersteuert werden können.

²⁷ Vgl. Fussnote 4.

Das Büro schlägt dem Grossen Rat vor, nichts zu ändern, da der Vorfall, welcher den Vorstoss ausgelöst hat, sich in dieser Art nicht mehr wiederholen dürfte und sich deshalb eine Erlassänderung erübrigt.

6. Motion 179-2019 (Neue verbindliche Regelung der Sessionszeiten und angepasste Traktandenliste)

6.1 Forderung gemäss Vorstoss

Die Motion 179-2019 (SP-JUSO-PSA, Zybach, et al.) forderte, dass eine angepasste, verbindliche und verlässliche Regelung für die Sessionen festgelegt wird, die von vier Sessionen pro Jahr ausgehe und Rücksicht nehme auf die Bedürfnisse von Milizpolitikerinnen und Milizpolitikern sowie die Einführung von Fristen für politische Geschäfte. Geprüft werden sollen insbesondere folgende Anpassungen:

- Sessionsdauer von Montag bis Freitag
- Sitzungszeiten mit einem früheren Start (auf den öffentlichen Verkehr abgestimmt, d. h. viertelnach oder viertelvor beginnend) oder einem späteren Ende, Anpassung des Sitzungsendes am Donnerstag
- zwei Abendsitzungen pro Woche, die länger dauern
- Fraktionssitzungen in der ersten und zweiten Woche nur am Montagmorgen
- Verlängerung der Sessionsdauer von einzelnen Sessionen auf zweieinhalb oder drei Wochen
- klare Fristen für die Bekanntgabe der genauen Sessionsdauer und -zeiten
- Traktandenliste mit Traktanden erster und zweiter Priorität
- übervolle Traktandenliste (so dass die Session nicht ungeplant früher enden kann)

Zur Begründung wurde im Wesentlichen darauf hingewiesen, dass es seit März 2014 mehrere Sessionen gab, die früher endeten, aber auch solche, die wesentlich länger dauerten, was zur Folge gehabt habe, dass Geschäfte zuweilen unter Zeitdruck zu behandeln oder zurückzustellen waren. Bei verlängerten Sessionen könnten nicht alle Ratsmitglieder anwesend sein, und bei verkürzten Sessionen hätten Ratsmitglieder, die wegen der Session eine Stellvertretung organisierten, einen direkten wirtschaftlichen Schaden. Aus diesen Gründen sei es angebracht, eine neue systematische Regelung zu finden.

6.2 Punkt 6 des Vorstosses angenommen als Postulat

Das Büro des Grossen Rates unterstützte zwar grundsätzlich die Ziele des Vorstosses, beantragte dem Grossen Rat aber Annahme als Postulat und punktweise Abstimmung, da Optimierungen beim Sessionensystem unterschiedlich erfolgen könnten und sich der Grosse Rat im Detail dazu äussern solle, wo genau Handlungsbedarf bestehe. (*vgl. dazu auch S. 4*)

Der Grosse Rat hat den Vorstoss in der Sommer-Session 2020 beraten und Punkt 6 als Postulat angenommen (klare Fristen für die Bekanntgabe der genauen Sessionsdauer und -zeiten). Dazu wurde noch angemerkt, dass die Planbarkeit auch bei klaren Fristen eingeschränkt bleibe, wenn die Sessionsdauer und -zeiten aufgrund von Ordnungsanträgen vom Grossen Rat doch wieder geändert würden. Hinsichtlich der restlichen sieben Punkte gingen die Meinungen auseinander. Der Grosse Rat lehnte sie auch in der Form des Postulats ab (*vgl. Tagblatt des Grossen Rates 2020, Beratungen vom 2./3.6.2020*).

6.3 Geltendes Recht

Das jetzige Sessionensystem ergibt sich im Wesentlichen aus Artikel 4 GO, welcher die Anzahl Sessionen, Sitzungstage und Sitzungszeiten in grundsätzlicher Hinsicht festlegt. Die genauere Sessionsplanung sowie die ganz konkreten Sessionszeiten werden dann, spätestens je im Vorlauf zu einer Session, durch das Büro insbesondere mit Verabschiedung des Sessionsplans bestimmt (Art. 5, 15 und 80 GO).

6.4 Möglichkeiten zur Umsetzung des Vorstosses und Alternativen dazu

6.4.1 Mögliche Umsetzung

Der Vorstoss verlangt vom Büro im Wesentlichen eine systematischere und verlässlichere Sessionsplanung und möchte insbesondere verhindern, dass Sessionen kurzfristig verlängert oder verkürzt werden müssen. Sessionen sollen im Voraus besser planbar sein (vgl. zum Ganzen bereits die Hinweise unter obiger Ziff. 2.4.3):

Zu prüfen wären gemäss Vorstoss insbesondere eine *Sessionsdauer* von Montag bis Freitag, Sitzungszeiten mit einem früheren Start oder späteren Ende (insb. am Donnerstag), zwei längere Abendsitzungen pro Woche, eine Verlängerung der Sessionsdauer einzelner Sessionen um eine halbe oder ganze Woche, *Fraktionssitzungen* nur noch am Montagmorgen der ersten beiden Sessionswochen, klare *Fristen* zur Bekanntgabe der Sessionsdauer und -zeiten, eine *Traktandenliste* mit Geschäften erster und zweiter Priorität und «übervolle» Traktandenlisten, damit eine Session nicht früher endete. Die meisten dieser Vorschläge würden eine Änderung der GO voraussetzen (v.a. von Art. 4 GO), gewisse Vorschläge, z.B. bezüglich Priorisierung, wären möglicherweise auch allein durch eine Praxisänderung bzw. Beschluss des Büros möglich, allerdings wäre vorgängig noch der Regierungsrat miteinzubeziehen.

Eine Ausdehnung der *Sessionsdauer*, *Sitzungszeiten* und *Abendsitzungen* bewirkte zweifellos, dass die Geschäftslast im Rat besser bewältigt werden könnte und nur noch in absoluten Ausnahmefällen zusätzliche Sitzungstage nötig würden. Weiter würden klare *Fristvorläufe* bezüglich der genauen Sitzungszeiten und eine grundsätzliche Priorisierung von Geschäften die Sessionsarbeit planbarer machen.

Eine Priorisierung der Geschäfte in der Traktandenliste in solche erster und zweiter Priorität wäre zwar möglich. Allerdings müssten vorab taugliche Kriterien festgelegt werden, nach welchen ein Geschäft in die eine oder andere Kategorie fallen würde und müsste wohl geregelt werden, dass das Büro die Zuweisung in die eine oder andere Kategorie *abschliessend* vornehmen würde, d.h. ohne dass das Ratsplenum darauf zurückkommen könnte. Denn sollte im Gegenteil der Rat mittels Ordnungsantrag eine Umkategorisierung vornehmen können, wäre wiederum nicht gewährleistet, dass die Planung mit genügend zeitlichem Vorlauf verlässlich und verbindlich erfolgen würde. Zudem fragt sich, ob die Präsenz der Regierungsmitglieder bei ihren Geschäften an jeweils zwei unterschiedlichen Zeitpunkten im Rat (einmal für ihre Geschäfte erster und einmal für die Geschäfte zweiter Priorität) durchsetz- bzw. zumutbar wäre. Weiter könnte eine Priorisierung aller Geschäften nicht gewährleistet werden, wenn der Regierungsrat gewisse Geschäfte noch nach der «Sessionsvorbereitungs-Bürositzung» verabschiedet (z.B. Vorstösse; Debattenart/Beratungszeit abhängig, ob Richtlinienmotion vorliegt; dann erfolgt nur eine Reduzierte Debatte). Hinsichtlich der Forderung nach einer übervollen Traktandenliste ist noch zu erwähnen, dass eine solche dem bernischen System fremd ist, da alle Geschäfte, die für den Grossen Rat behandlungsreif sind, diesem für die nächstfolgende Session auch tatsächlich unterbreitet werden, d.h. es gibt nicht noch einen «Speicher» an Geschäften, aus welchem überhaupt Geschäfte vorverschoben werden können. Es ist auch das Ziel des Grossen Rates, alle ihm vom Regierungsrat zugewiesenen, behandlungsreifen Geschäfte möglichst bald zu beraten und nicht zurückzuhalten. Schliesslich ist Planung immer auch ein rollender Prozess und können nicht alle Eventualitäten im Voraus genau abgeschätzt werden. (Vgl. dazu auch S. 4)

6.4.2 Alternativen

Als grundsätzliche Alternative in Frage käme anstelle des jetzigen Systems mit einigen wenigen, dafür länger dauernden Sessionen (wie bisher im Kanton Bern oder z.B. im Bund) der Wechsel hin zu einem *Tagessystem* mit *wöchentlichen Sitzungstagen* und entsprechend regelmässig «übevollen» Traktandenliste (wie z.B. im Kanton Zürich). Den Vorteilen des Tagessystems – regelmässiger und kürzere Sitzungen, schnellere Reaktions- und Handlungsfähigkeit des Parlaments, gleichmässiger Belastung der Ratsmitglieder durch die Politik – stehen auch Nachteile gegenüber, so die permanente Belastung durch das Parlamentsmandat, die Dauerbeobachtung durch die Medien und die entsprechend stärkere Ausrichtung der Politik auf tagesaktuelle Fragen sowie die abnehmende Beständigkeit in der Ratsarbeit. Insbesondere aber ist bei einem Tagessystem die Beratung grösserer Geschäfte schwerfällig, weil sie nach einem Tag unterbrochen werden muss und erst Tage später wieder aufgenommen werden kann und überdies währenddessen kleinere Geschäfte kaum parallel auch noch zur Beratung gebracht werden können.²⁸

Der Grosse Rat diskutierte schon mehrmals über einen Systemwechsel, lehnte einen solchen bisher aber immer ab.²⁹ empfehlen

6.5 Vorschlag Büro Grosser Rat

Das Büro schlägt dem Grossen Rat vor, eine Änderung der Geschäftsordnung anzugehen, sodass die Sitzungszeiten verlängert werden und zwar am Vormittag je bis 12.00 Uhr und an den Nachmittagen, bei welchen keine Abendsitzung folgt, bis 17.00 Uhr, ausser an den Donnerstagen, sowie mit Sitzungszeit immer auch am Dienstagnachmittag (d.h. keine Fraktions-sitzung mehr am Dienstagnachmittag der ersten Sessionswoche). Zudem soll geregelt werden, dass die Sitzungszeiten mindestens sechs Monate im Voraus verbindlich festzulegen seien.

7. Überprüfung der Entschädigungen des Grossen Rates

Nach Artikel 129 GO sind die Entschädigungen einmal pro Legislatur zu überprüfen. Das Büro hat diese Prüfung 2019/2020 vorgenommen und ist zur Auffassung gelangt, dass die Entschädigungen insgesamt angemessen sind. Hingegen erachtet es das Büro als nötig, dass für die Ratsmitglieder bezüglich ihres Grossratsmandats eine angemessene *berufliche Vorsorge* vorgesehen wird. Zu diesem Zweck hat das Büro am 18. Mai 2020 eine Motion eingereicht mit dem Ziel, dass dem Grossen Rat eine entsprechende Gesetzesvorlage unterbreitet wird.

8. Handeln in ausserordentlichen Lagen

Im Dezember 2019 nahm in China eine weltweite, durch ein Corona-Virus verursachte Pandemie ihren Anfang, welches bei Betroffenen zu schweren Atemwegserkrankungen führen kann (COVID-19). Ab Ende Februar ordnete der Schweizer Bundesrat Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus und dessen Auswirkungen an und erklärte am 16. März 2020 für die Schweiz die ausserordentliche Lage, was ihn dazu ermächtigte, Notverordnungen zu erlassen und Notmassnahmen zu verabschieden.

Der Regierungsrat erliess ab dem 20. März 2020 seinerseits Notverordnungen, insbesondere zur Unterstützung der bernischen Gesundheitseinrichtungen und der Wirtschaft. Diese Notverordnungen sind durch den Grossen Rat zu genehmigen (Art. 91 KV). Ausgaben für zeitlich

²⁸ Der Kanton Zürich schiebt z.B. sehr viele Geschäfte lange vor sich hin.

²⁹ Vgl. weiterführende Hinweise dazu im Vortrag der Kommission Parlamentsrechtsrevision vom 3. Dezember 2012 zu GRG und GO (Tagblatt des Grossen Rates 2013, Beilage 2, S. 40 f.).

dringend auszuführende Massnahmen in Notlagen gestützt auf das Kantonale Bevölkerungsschutz- und Zivilschutzgesetz kann der Regierungsrat demgegenüber allein beschliessen, wobei die Finanzkommission des Grossen Rates umgehend zu informieren ist (Art. 80 KBZG).

Für den Grossen Rat und seine Organe stellten sich etliche Fragen, welche durch die Grossratsgesetzgebung nicht geregelt sind, weil der Gesetzgeber nicht an einen Fall gedacht hat wie er jetzt mit der «Corona-Lage» vorliegt (wie z.B. Bewahren der Handlungsfähigkeit des Grossen Rates, Alternativen zu «physischer» Beratung und Beschlussfassung). Andere Belange wurden vom Gesetzgeber zwar vor geraumer Zeit geprüft, aber keine Änderung für notwendig erachtet (Zuständigkeiten für Ausgaben in ausserordentlichen Lagen).³⁰ Das Büro des Grossen Rates ist der Ansicht, dass auf Grund der Erfahrungen der «Corona-Lage» eine Überprüfung des Handelns des Grossen Rates und der Ratsorgane in ausserordentlichen Lagen angezeigt ist.

9. Zusammenfassung und Antrag

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das neue Parlamentsrecht, das auf den 1. Juni 2014 in Kraft getreten ist, die Anforderungen an einen *zeitgemässen Parlamentsbetrieb* bei «normaler Lage» vollauf erfüllt und den *aktuellen Standards des Parlamentsrechts* entspricht. Die Grossratsgesetzgebung hat sich zudem in der Praxis *bewährt*. Dementsprechend besteht kein vordringlicher gesetzgeberischer Handlungsbedarf, auch nicht hinsichtlich des Kommissio-nensystems.

In drei Bereichen hat das Büro allerdings einen Optimierungsbedarf ausgemacht, einerseits bei der Vorberatung von Finanzgeschäften durch die Kommissionen und andererseits bei der Sessionsplanung. Das Büro schlägt hier konkret eine *verbindlichere Sessionsplanung* mit etwas längeren Sitzungszeiten vor sowie zu prüfen, die *Sachbereichskommissionen und die SAK bei Finanzgeschäften* künftig stärker einzubeziehen. Überdies soll für Ratsmitglieder für ihr Grossratsmandat eine *berufliche Vorsorge* vorgesehen werden. Schliesslich soll auch noch überprüft werden, inwieweit das Handeln des Grossen Rates und der Ratsorgane in «ausserordentlichen Lagen» anzupassen ist.

Das Büro des Grossen Rates beantragt dem Grossen Rat, vom vorliegenden Bericht Kenntnis zu nehmen.

Bern, 18. Mai 2020

Im Namen des Büros des Grossen Rates
Der Präsident: *Hannes Zaugg-Graf*

Der Generalsekretär des Grossen Rates:
Patrick Trees

³⁰ Vgl. Parlamentarische Initiative der Kommission Parlamentsrechtsrevision 185-2013 (Änderung der Kantonsverfassung [Stärkung Parlament]), geprüft wurde konkret, ob bei durch eine ausserordentliche Lage verursachten hohen Ausgaben eine Zuständigkeit des Grossen Rates oder eines Ratsorgans vorzusehen wäre (vgl. Vortrag SAK vom 10.10.2016 betr. Änderung der Verfassung des Kantons Bern, Tagblatt 2016, Beilage 18, S. 13 ff.).