



Bericht zu Wahlverfahren für Ratsorgane und weitere Behördenmitglieder (Art. 82 f. GRG)

Bericht des Büros des Grossen Rates

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	2
1. Ausgangslage.....	3
1.1 Vorstoss 199-2023 (Wahlen Ratsorgane und übrige Behördenmitglieder).....	3
1.2 Vorstoss 222-2023, Ziffer 1 (Ersatzwahlen in Ratsorgane)	3
2. Wahlen durch Grossen Rat (Status Quo)	4
2.1 Wahlverfahren	4
2.2 Exkurs: Abstimmen mit elektronischem System	5
3. Anzahl Wahlen durch Grossen Rat	5
4. Mögliche Änderungen	6
4.1 Wahl Ratsorgane in unbestrittenen Fällen durch Aufstehen/elektronisch (Vorstoss 199-2023)	6
4.2 Delegation gewisser Wahlen an Büro Grosser Rat	6
4.2.1 Delegation an Büro im Allgemeinen.....	6
4.2.2 Delegation von Ersatzwahlen an Büro (Vorstoss 222-2023).....	9
4.3 Stille Wahlen	9
4.4 Wahlen nicht während laufender Beratung auszählen	10
5. Vor- und Nachteile verschiedener Varianten	10
6. Würdigung	12
7. Zusammenfassung und Antrag	12

1. Ausgangslage

Mit der Motion 199-2023 reichten die Stimmzählerinnen und Stimmzähler einen Vorstoss ein zu «Mehr Effizienz bei Wahlen im Grossen Rat» für *Wahlen der Ratsorgane und übrigen Behördenmitglieder* (ausgenommen Gerichtsbehörden und Generalstaatsanwaltschaft [vgl. im Detail Ziff. 1.1]). Der Grosse Rat überwies den Vorstoss 199-2023 am 3. Juni 2024 diskussionslos als Postulat.¹

Andere Grossratsmitglieder reichten mit der Motion 222-2023 einen Vorstoss ein bezüglich «Wahlverfahren im Grossen Rat nachhaltig und ressourcenschonend gestalten» (vgl. im Detail Ziff. 1.2). In einer Ziffer 1 forderte der Vorstoss eine Vereinfachung des Wahlverfahrens bei *Ersatzwahlen*, in Ziffer 2 die Prüfung eines elektronischen Verfahrens anstelle vorgedruckter Wahlzettel bei Wahlen in *richterliche Behörden*. Ziffer 2 wurde vor der Beschlussfassung zurückgezogen und Ziffer 1 vom Grossen Rat am 3. Juni 2024 diskussionslos als Postulat angenommen.²

Somit sind gewisse Änderungen beim Wahlverfahren für Ratsorgane und andere Behördenmitglieder zu prüfen. Betroffen wären insbesondere die Artikel 82 und 83 des Grossratsgesetzes (GRG).³

1.1 Vorstoss 199-2023 (Wahlen Ratsorgane und übrige Behördenmitglieder)

Bei diesem Vorstoss ist konkret zu prüfen, *ob in unbestrittenen Fällen* die Wahl der Ratsorgane und der weiteren Behördenmitglieder *durch Aufstehen oder mittels elektronischer Stimmabgabe* erfolgen sollte.

Zur Begründung wurde im Vorstoss im Wesentlichen ausgeführt, dass der Ressourcen- und Zeitaufwand sowie der Papierverschleiss für die Wahlen hoch sei und die Stimmzählerinnen und -zähler für die Dauer der Auszählung um ihre demokratischen Rechte gebracht würden. Zwar könnten unbestrittene Wahlen bereits heute durch Aufstehen erfolgen, davon werde aber kein Gebrauch gemacht. Für *unbestrittene* Wahlen solle deshalb ein Paradigmawechsel erfolgen, indem solche Wahlen *neu durch Aufstehen oder elektronische Stimmabgabe* zu erfolgen hätten, wobei in Fällen, in welchen wider Erwarten mit Überraschungen zu rechnen sei oder auch aus anderen Gründen, *jedes Ratsmitglied gemäss Artikel 83 Absatz 1 GRG eine schriftliche, geheime Wahl* sollte verlangen können.

1.2 Vorstoss 222-2023, Ziffer 1 (Ersatzwahlen in Ratsorgane)

Bei diesem Vorstoss ist konkret zu prüfen, *ob unbestrittene Ersatzwahlen in Ratsorgane durch das Büro* erfolgen könnten, *ausser, ein Büromitglied verlange eine schriftliche, geheime Wahl durch den Grossen Rat*.

Zur Begründung wurde im Vorstoss im Wesentlichen ausgeführt, der Material- und Zeitaufwand für Wahlen sei enorm, weshalb insbesondere bei Wahlen, die unbestritten seien (gleich viele Kandidierende wie zu vergebende Sitze), auf geheime Wahlen verzichtet und stattdessen eine Wahl durch das Büro vorgesehen werden könne. Möchte eine Fraktion bei einzelnen Personen ein Zeichen setzen, könne ein *Büromitglied die geheime Wahl durch das Plenum verlangen*.

¹ Vgl. zum Vorstoss 199-2023 (2023.RRGR.268): <<https://www.gr.be.ch/de/start/geschaefte/geschaefstssuche/geschaeftsdetail.html?guid=e6896262bd734463aca0ac6d0dce749f>>

² Vgl. zum Vorstoss 222-2023 (2023.RRGR.291): <<https://www.gr.be.ch/de/start/geschaefte/geschaefstssuche/geschaeftsdetail.html?guid=aa5afadb7b3c44e3b170784ee805a1af>>

³ Gesetz vom 4. Juni 2013 über den Grossen Rat (Grossratsgesetz, GRG; BSG 151.21).

2. Wahlen durch Grossen Rat (Status Quo)

Der Grosse Rat führt die ihm durch die Kantonsverfassung (KV⁴) und das Gesetz übertragenen Wahlen durch (Art. 77 KV, Art. 80 Abs. 1 GRG). Es sind dies:

- Grossratspräsident/-in und Grossratsvizepräsidenten/-innen (Art. 77 Abs. 1 Bst. a KV)
- Regierungspräsident/-in und Regierungsvizepräsident/-in (Art. 77 Abs. 1 Bst. b KV)
- Präsident/-in, Mitglieder und Ersatzmitglieder von Obergericht und Verwaltungsgericht (Art. 77 Abs. 1 Bst. d KV, Art. 21 Abs. 1 und Art. 25 Abs. 1 GSOG⁵) sowie alle weiteren Richter/-innen (Art. 77 Abs. 1 Bst. e KV, Art. 21 Abs. 1 GSOG); also alle haupt- und nebenamtlichen Richter/-innen (wie z.B. Fach- oder Laienrichter/-innen), insbesondere Präsident/-in und Vizepräsident/-in der Steuerrekurskommission, der Rekurskommission für Massnahmen gegenüber Fahrzeugführer/-innen, der Enteignungsschätzungskommission und der Bodenverbesserungskommission (Art. 25 Abs. 4 GSOG)
- Generalstaatsanwältin/-staatsanwalt und stellvertretende Generalstaatsanwälte/-innen (Art. 77 Abs. 1 Bst. f KV, Art. 22 Abs. 1 GSOG)
- Generalsekretär/-in des Grossen Rates (Art. 92 Abs. 2 GRG)
- Staatsschreiber/-in (Art. 77 Abs. 1 Bst. c KV)
- Vorsteher/-in der Finanzkontrolle (Art. 3 Abs. 1 KFKG⁶)
- Beauftragter/-e für Datenschutz (Art. 32 Abs. 1 KD SG⁷)
- Präsidenten/-innen und Mitglieder sowie u.U. Ersatzmitglieder der Kommissionen des Grossen Rates (Art. 29 Abs. 1 GRG)
- Stimmzähler/-innen (Art. 24 Abs. 1 GRG)

2.1 Wahlverfahren

Zum konkreten Verfahren äussert sich die Verfassung nicht. Damit ist der Grosse Rat weitgehend frei festzulegen, wie er dieses ausgestalten möchte, wobei selbstverständlich allgemeine Grundsätze wie etwa das Rechtsgleichheitsgebot und Willkürverbot zu beachten sind. Die Wahlen erfolgen bislang *schriftlich und geheim* (Art. 82 Abs. 1 GRG, Art. 84 Abs. 1 GRG).

- Bei *Richterwahlen* (Art. 84 ff. GRG) geht es um die Bestellung der Angehörigen der dritten Staatsgewalt; sie sind nicht Gegenstand der überwiesenen Vorstösse.⁸
- Bei den *Wahlen der Ratsorgane und weiterer Behördenmitglieder* (Art. 82 GRG) können die Ratsmitglieder grundsätzlich *frei Namen aufführen*.⁹ Einzig in Fällen, in denen dem Regierungsrat ein Antragsrecht zukommt (Datenschutzbeauftragte/-r¹⁰), können vorderhand keine anderen Namen aufgeführt werden und wird in einem ersten Schritt nach den Bestimmungen

⁴ Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1).

⁵ Gesetz vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (GSOG; BSG 161.1).

⁶ Kantonales Finanzkontrollgesetz vom 7. März 2022 (KFKG; BSG 622.1).

⁷ Datenschutzgesetz vom 19. Februar 1986 (KD SG; BSG 152.04).

⁸ Zwecks Gewährleistung der freien Willensbildung und unverfälschten Stimmabgabe erscheint es unabdingbar, dass diese Wahlen durchwegs geheim durchgeführt werden. Sie könnten ohne Verfassungsänderung auch nicht an ein anderes Organ delegiert werden. Im Interesse der Unabhängigkeit der Gerichte erfolgen sodann Wiederwahlen der Richterinnen und Richter wie auch im Bund mit einer gewissen *Privilegierung der Bisherigen*, indem im ersten Wahlgang mit «geschlossenen» Listen gewählt wird. Das heisst, dass auf dem Wahlzettel die Namen der Personen stehen, die sich erneut zur Verfügung stellen. Die Ratsmitglieder können in diesem Wahlgang diese Personen wählen oder Namen streichen, *nicht aber andere Namen aufführen* (Art. 84 GRG). Beim zweiten Wahlgang oder bei vakanten Stellen können auch andere Namen aufgeschrieben werden (Art. 85 GRG).

⁹ Für eine Wahl bedarf es des absoluten Mehrs. Für die Bestimmung des absoluten Mehrs werden leere und ungültige Wahlzettel nicht gezählt. Ab dem dritten Wahlgang scheidet aus, wer weniger als zehn Stimmen erhält. Ab dem vierten Wahlgang bleiben höchstens doppelt so viele Kandidatinnen und Kandidaten in der Wahl, als Sitze zu besetzen sind, und zwar diejenigen mit den höchsten Stimmenzahlen. Haben für den letzten zu besetzenden Sitz mehrere Kandidatinnen oder Kandidaten gleich viele Stimmen, bleiben alle in der Wahl. Kommt auch mit dem fünften Wahlgang keine Wahl zustande, wird das Wahlverfahren vorläufig ausgesetzt. Das Büro des Grossen Rates setzt einen neuen Wahltermin fest (Art. 82 GRG).

Die Stimmzählerinnen und Stimmzähler teilen jeweils die neuen Wahlzettel für den nächsten Wahlgang aus. Dabei könnten auch Wahlzettel ohne Vordruck zum Einsatz kommen, um den nächsten Wahlgang sofort vorzunehmen. Würden vorgedruckte Wahlzettel zum Einsatz kommen, müssten diese zuerst bereitgestellt werden, was einen Unterbruch der Wahl bedeuten würde, bis das Wahlmaterial vorliegt.

¹⁰ In Analogie dürfte dies wohl auch für den/die Vorsteher/-in der Finanzkontrolle gelten, da das Finanzkontrollgremium dem Grossen Rat einen Vorschlag unterbreitet (Art. 3 Abs. 1 KFKG [vor dem 1.1.2023 erfolgte eine Ernennung durch den Regierungsrat nach Anhörung der Finanzkommission mit anschliessender Bestätigung durch den Grossen Rat, Art. 5 aKFKG]).

der Wiederwahlen der Gerichtsbehörden verfahren (Art. 82 Abs. 4 GRG i.V. mit Art. 84 Abs. 4 GRG); in einem allfälligen zweiten Wahlgang wird nach Artikel 85 GRG verfahren.

Bei den Wahlen der Ratsorgane und weiterer Behördenmitgliedern besteht heute schon auf Antrag des Büros die *Möglichkeit, in unbestrittenen Fällen eine Wahl durch Aufstehen vorzusehen*, wobei auf Verlangen eines Ratsmitglieds gleichwohl geheim zu wählen wäre (Art. 77 Abs. 3 i.V. mit Art. 83 GRG, Art. 104 GO¹¹). Bei einer Wahl durch Aufstehen werden das Wahlgeheimnis nicht mehr gewahrt und das Wahlergebnis mit geringerer Genauigkeit festgestellt. Eine offene Wahl bedeutet auch Stimmabgabe unter möglichem Konformitätsdruck und unter voller Sozialkontrolle. Trotz solcher Bedenken sind offene Wahlen zulässig, wie die Wahlen an Landsgemeinden und die bundesgerichtliche Rechtsprechung dazu zeigen. Offene Wahlen sind aus den genannten Gründen allerdings die Ausnahme. Die Grossratsgesetzgebung lässt eine Wahl durch Aufstehen nur in unbestrittenen Fällen zu und mit der Vorgabe, dass gleichwohl geheim abzustimmen wäre, wenn ein Ratsmitglied dies verlangte (Art. 83 Abs. 2 GRG).

2.2 Exkurs: Abstimmen mit elektronischem System

Bisher ist es *nur zulässig, Abstimmungen* mit dem elektronischen Abstimmungssystem durchzuführen, nicht aber Wahlen (Art. 77 Abs. 1 GRG). Das System erfasst bei jeder Abstimmung automatisch die abgegebenen Stimmen (Ja, Nein, Enthaltungen). Stimmverhalten und Abstimmungsergebnis sind öffentlich (ausser im Falle einer geheimen Beratung, dann wären auch Abstimmung und Ergebnis etc. geheim [Art. 77 Abs. 2 GRG]). Ist das elektronische Abstimmungssystem defekt, hat die Abstimmung durch Aufstehen oder auf Antrag von 40 Ratsmitgliedern unter Namensaufruf zu erfolgen (Art. 103 GO).

3. Anzahl Wahlen durch Grossen Rat

Der Grosse Rat führt jede Session eine Vielzahl an Wahlen durch. Im Zeitraum Sommersession 2018 bis Frühlingssession 2022 (Legislatur 2018 – 2022) gab es folgende Anzahl Wahlen von *Ratsorganen und weiterer Behördenmitglieder nach Artikel 82 GRG* (Grossrats- und Regierungspräsidien, Kommissionspräsidien, Stimmenzählende, Generalsekretär, Staatsschreiber, Vorsteher Finanzkontrolle, Leiter Datenschutzaufsichtsstelle)»:

– Wahlen Mitgliedschaft Kommissionen (Anzahl Mitglieder)	198
– Wahlen Ersatzmitgliedschaft Kommissionen (Anzahl Ersatzmitglieder)	107
– <u>Wahlen weitere Behördenmitglieder (Anzahl Mitglieder)</u>	<u>50</u>
Total	355

Im gleichen Zeitraum gab es folgende Anzahl Wahlen bezüglich *Gerichtsbehörden und Generalstaatsanwaltschaft nach Artikel 84 f. GRG*:

– Ergänzungswahlen Justiz (Anzahl Richterstellen)	110
– <u>Wiederwahlen Justiz (Anzahl Richterstellen)</u>	<u>25</u>
Total	135

¹¹ Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 4. Juni 2013 (GO; BSG 151.211).

4. Mögliche Änderungen

4.1 Wahl Ratsorgane in unbestrittenen Fällen durch Aufstehen/elektronisch (Vorstoss 199-2023)

Gemäss Vorstoss 199-2023 ist zu prüfen, ob in unbestrittenen Fällen die Wahl der Ratsorgane und weiterer Behördenmitglieder *durch Aufstehen* oder mittels *elektronischer* Stimmabgabe erfolgen sollte. Gemäss Vorstossbegründung soll es allerdings möglich sein, dass *jedes Ratsmitglied eine schriftliche und geheime Wahl wie heute verlangen könnte*.

Dies würde bedeuten, dass weiterhin für jede Wahl die entsprechenden Wahlzettel und Couverts vorbereitet werden müssten, womit sich am Papierverschleiss nichts ändern würde. Zudem müssten die Stimmzählerinnen und -zähler weiterhin damit rechnen, die volle Zeit fürs Auszählen aufwenden zu müssen. Dem könnte beispielsweise Abhilfe geschaffen werden, wenn die Wahlen z.B. auf den ersten «Sessionsmontag» vorverschoben würden und im Falle eines Verlangens einer schriftlichen Wahl eine solche am Mittwoch der ersten Woche erfolgte, womit keine umfangreiche Vorproduktion von Wahlunterlagen nötig würde. Oder es könnte der Entscheid bezüglich Wahl durch Aufstehen an das Büro delegiert werden; bis zur Bürositzung sind aber selten alle Wahlen bzw. Kandidierenden bekannt, weshalb der übliche Aufwand (Vorbereitung von Wahlzetteln/Couverts, falls doch schriftliche Wahl erfolgt) weiter verbliebe, es sei denn, es würde eine zusätzliche Bürositzung angesetzt, welche aber nicht zu spät erfolgen dürfte (falls doch Wahlunterlagen zu produzieren wären). Das Verfahren würde jedenfalls nicht einfacher und würde zudem allseits eine grössere Flexibilität voraussetzen. Die Sessionplanung dürfte unsicherer werden.

Was im Besonderen *elektronisches Wählen* angeht, so liesse die jetzige Abstimmungsanlage eine Wahl zwar insofern zu, als dass mit Ja, Nein oder Enthaltung Kandidierende gewählt oder nicht gewählt werden könnten. Dabei könnten die elektronischen Anzeigetafeln im Saal ausgeschaltet und im Protokoll nur das Endergebnis angezeigt werden, was auch eine geheime Wahl grundsätzlich ermöglichen sollte. Allerdings ist es mit der jetzigen Abstimmungsanlage nicht möglich, eine andere als die vorgeschlagene Person zu wählen, weil kein anderer Name eingetippt bzw. aus einer Liste angewählt werden kann, womit noch kein taugliches elektronische Wahlverfahren zur Verfügung steht. Auch die anderen Parlamente in der Schweiz verfügen über keine Anlage, die eine solche Wahl ermöglichen würde. Elektronisches Wählen müsste das Stimmgeheimnis selbstverständlich unbedingt weiterhin wahren. Selbst wenn es schliesslich eine solche Abstimmungsanlage gäbe, wäre im Übrigen der zeitliche Aufwand im Grossen Rat beträchtlich, wenn Kandidierende aus Listen auszuwählen oder zu streichen bzw. durch andere Kandidierende zu ersetzen wären.

4.2 Delegation gewisser Wahlen an Büro Grosser Rat

4.2.1 Delegation an Büro im Allgemeinen

In *staatspolitischer Hinsicht* liefert eine direkte Wahl durch das Volk den Gewählten die stärkste demokratische Legitimation. Aber auch eine Wahl durch das Parlament als jenes

Staatsorgan, das das Volk repräsentiert, verschafft den Gewählten eine starke Legitimation.¹² Je wichtiger eine Funktion ist, desto stärker sollte die demokratische Legitimation sein.

In Bund und Kantonen werden die Mitglieder richterlicher Behörden in der Regel vom Parlament bestimmt, falls nicht sogar das Volk sie wählt. Hier üben die Parlamente als Wahlorgan noch eine wichtige Funktion aus. Im Übrigen hat die Funktion der kantonalen Parlamente als Wahlorgan im Verlauf der Zeit stark abgenommen.¹³ Kein Parlament wählt heute z.B. noch seine Ständerats- oder Regierungsratsmitglieder; sie werden vom Volk gewählt.¹⁴

Die Bundesversammlung wählt gemäss Bundesverfassung die Bundesratsmitglieder, den/die Bundeskanzler/-in, die Richter/-innen des Bundesgerichts und nötigenfalls den General (Art. 168 Abs. 1 BV).¹⁵ Gemäss Gesetzesvorgaben wählt die Bundesversammlung so dann noch die Richterinnen und Richter der anderen Gerichte des Bundes, den Bundesanwalt und die Mitglieder der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft. Ferner hat in gewissen Fällen eine Bestätigung einer durch ein anderes Organ vorgenommenen Wahl zu erfolgen, so hinsichtlich des/der Generalsekretärs/-in der Bundesversammlung, des/der Direktors/-in der Eidgenössischen Finanzkontrolle sowie des/der Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten.¹⁶

Was die Wahl von Ratsorganen angeht, war im Bund nach 1848 im Ständerat noch vorgesehen, dass dieser seine Kommissionen in geheimer Wahl bestimme, mit dem Erfordernis des absoluten Mehrs. Dies führte zu zeitaufwändigen Verfahren, weshalb die Wahlen mit der Zeit an das Büro delegiert wurden; beim Nationalrat war das von Anfang an so. Ausgenommen waren allerdings die Wahlen in die als besonders wichtig erachteten Finanzkommissionen; deren Mitglieder wurden noch bis 1962 durch die Ratsplena gewählt.¹⁷

Für den Kanton Bern *fordert die Kantonsverfassung* für bestimmte Behördenmitglieder eine *Wahl durch den Grossen Rat* (Art. 77 Abs. 1 KV). Es betrifft dies folgende Personen/Funktionen:

- Grossratspräsident/-in (Art. 77 Abs. 1 Bst. a KV)
- Regierungspräsident/-in (Art. 77 Abs. 1 Bst. b KV)
- Präsident/-in sowie Mitglieder und Ersatzmitglieder von Obergericht und Verwaltungsgericht sowie alle weiteren Richter/-innen (Art. 77 Abs. 1 Bst. d und e KV)
- Generalstaatsanwältin/-staatsanwalt und stellvertretende Generalstaatsanwälte/-innen (Art. 77 Abs. 1 Bst. f KV)
- Staatsschreiber/-in (Art. 77 Abs. 1 Bst. c KV)

Aus *rechtlichen Gründen* darf für die von der KV vorgegeben *Grossratswahlen* deshalb ohne Verfassungsänderung keine Delegation an das Büro erfolgen. Es sprechen in diesen Fällen allerdings auch staatspolitische Gründe für eine Wahl durch den Grossen Rat, handelt es sich dabei doch um wichtige Behördenmitglieder.

Die Delegation an das Büro für die Wahl weiterer Personen – bei welchen «nur» das Gesetz eine Wahl durch den Grossen Rat vorsieht – erschiene demgegenüber rechtlich grundsätzlich möglich, selbstverständlich nach Anpassung der entsprechenden Gesetzesbestimmungen. Aus *staatspolitischen Gründen* aber (Vergleichbarkeit der Funktionen/Motive wie bei

¹² Es kommt dabei zu einer sogenannten «indirekten (parlamentsvermittelte), aber gleichwohl sehr starken demokratische Legitimation» (vgl. Biaggini, Giovanni (2017). *BV-Kurzkomentar*, 2. Auflage, Zürich, Ziff. 2 zu Art. 168 BV).

¹³ Auer, Andreas (2016): *Staatsrecht der Schweizerischen Kantone*, Bern, S. 63.

¹⁴ Die Volkswahl setzte sich im Zuge der demokratischen Bewegung ab der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts durch. Der Kanton Bern führte aber z.B. die Volkswahl der Ständeräte erst 1977 als letzter Kanton ein (vgl. Hangartner, Yvo // Kley, Andreas / Braun Binder, Nadja / Glaser, Andreas (2023): *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 2. Auflage, Zürich, S. 596 und 605).

¹⁵ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

¹⁶ Biaggini, Giovanni (2017). *BV-Kurzkomentar*, 2. Auflage, Zürich, Ziff. 12 und 13 zu Art. 168 BV.

¹⁷ Lüthi, Ruth (2024): *Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG)*, 2 Auflage, Ziff. 1 ff. zu Art. 43 ParlG.

den in KV vorgesehenen Wahlen durch den Grossen Rat) sollte für die nachfolgenden Personen wohl ebenfalls weiterhin eine *Wahl durch den Grossen Rat* erfolgen:

- Grossratsvizepräsidenten/-innen (Art. 20 Abs. 1 GRG)
- Regierungsvizepräsident/-in (Art. 14 Abs. 2 OrG)
- Generalsekretär/-in des Grossen Rates (Art. 92 Abs. 2 GRG)
- Vorsteher/-in der Finanzkontrolle (Art. 3 Abs. 1 KFKG)
- Beauftragte/-r für Datenschutz (Art. 32 Abs. 1 KDSG)

Für eine *Delegation* und *Wahl durch das Büro* kämen somit grundsätzlich noch folgende Personen/Funktionen in Frage, wobei es durchaus möglich wäre, z.B. für die Kommissionspräsidenten/-innen weiterhin die Wahl durch den Grossen Rat vorzusehen:

- Präsidenten/-innen der Kommissionen des Grossen Rates (Art. 29 Abs. 1 GRG)
- Mitglieder sowie Ersatzmitglieder der Kommissionen des Grossen Rates (Art. 29 Abs. 1 GRG)
- Stimmenzähler/-innen (Art. 24 Abs. 1 GRG)

Das *Bundesparlament* hat gewisse Wahlen seinen Büros übertragen: Die Mitglieder und Präsidien der Kommissionen des Nationalrates werden vom Büro des Nationalrates und jene des Ständerates vom Büro des Ständerates gewählt (Art. 43 ParlG).¹⁸ Die Präsidien gemeinsamer Kommissionen beider Räte oder von Kommissionen der Vereinigten Bundesversammlung werden durch die Koordinationskonferenz gewählt, welche sich aus den Büros von National- und Ständerat zusammensetzt (Art. 43 ParlG).

Im Bund kommt es dabei regelmässig vor, dass sich die Büromitglieder (z.B. Präsidenten/-innen der Fraktionen, Mitglieder von Nationalrats- oder Ständeratspräsidium) auch selber in eine Kommission oder ein Kommissionspräsidium wählen; es besteht keine Ausstandspflicht.¹⁹ Auch im Kanton Bern besteht für solche Konstellationen keine Ausstandspflicht (vgl. Art. 17 Abs. 1 Bst. a GRG). Schon heute können Ratsmitglieder (im Ratsplenum) auch sich selber in eine Kommission wählen.

Eine *Übertragung der Wahlen in die Kommissionen an das Büro analog dem Bundesparlament* wäre auch im Kanton Bern unter demokratiepolitischen Aspekten vertretbar. Der Aufwand im Grossen Rat nähme entsprechend ab, und die Sessionsplanung bliebe stabil.

Wahlen durch das Büro wären nicht öffentlich (Art. 12 Abs. 1 GRG). Es könnte allerdings – analog den Sitzungen der Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK), an welchen die SAK die Abstimmungserläuterungen des Grossen Rates verabschiedet (vgl. Art. 39 Abs. 5 GO) – normiert werden, dass die Bürositzungen bezüglich der Wahlen von Ratsorganen öffentlich abgehalten würden, wenn eine solche Transparenz für nötig erachtet würde. In dieser Hinsicht ist allerdings zu vergegenwärtigen, dass es bei der Wahl von Kommissionsmitgliedern und -präsidenten/-innen sowie der Stimmenzähler/-innen um Ratsinterna geht, welche in der alleinigen Verantwortung des Grossen Rates liegen. Folglich gibt es keinen zwingenden Grund, dass solche Wahlen unter den Augen der Öffentlichkeit zu erfolgen haben (wie im Bund ja auch nicht). Sollten solche Wahlen dennoch als sehr wichtig

¹⁸ Bundesgesetz vom 13. Dezember 2022 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG [SR 171.10]). Die Kommissionspräsidenten/-innen sind dabei – anders als im Büro des Grossen Rates – nicht kraft dieser Funktion Mitglieder der Büros von National- oder Ständerat. Das Büro des Nationalrates umfasst die drei Mitglieder des Nationalrats-Präsidiums, vier Stimmenzähler/-innen sowie die Präsidenten/-innen der Fraktionen (Art. 8 Geschäftsreglement des Nationalrates vom 3.10.2003 [SR 171.13]). Das Büro des Ständerates umfasst die drei Mitglieder des Ständerats-Präsidiums, eine/-n Stimmen- und eine/-n Ersatzstimmenzähler/-in sowie je ein Mitglied der «ständerätlichen Fraktionsgruppen» (Art. 5 Geschäftsreglement des Ständerates vom 10.6.2003 [SR 171.14]).

¹⁹ Auskunft Parlamentsdienste Bund vom 7.6.2024.

bzw. als in grossem Interesse der Öffentlichkeit liegend aufgefasst werden, dürfte es letztlich konsequenter sein, sie diesfalls weiterhin durch den Grossen Rat vorzunehmen und auf eine Delegation an das Büro zu verzichten. Ein weiterer Grund für einen Verzicht auf eine Delegation von Wahlen ans Büro könnte auch darin bestehen, dass wenn nur obige Funktionen delegiert würden, sich der ganze Aufwand möglicherweise nicht mehr lohnen würde (zudem nur gewisse Zeitersparnisse im Plenum, dafür Mehraufwand im Büro).

Im Falle einer Delegation von Wahlen an das Büro könnte bei Bedarf auch noch ein Mindestquorum für die Wahl vorgeschrieben werden. Gegenwärtig ist gewählt, wer das absolute Mehr erreicht (mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen; vgl. Art. 82 Abs. 1 GRG, Art. 80 Abs. 2 GRG). Ein *höheres Quorum im Falle von Wahlen durch das Büro* wäre denkbar, z.B. um zu gewährleisten, dass eine gewählte Person über hohen Rückhalt im Büro verfügen müsste bzw. umgekehrt, um zu verhindern, dass eine umstrittene Person nur knapp gewählt werden könnte. Die Grossratsgesetzgebung kennt für gewisse Büro-Beschlüsse beispielsweise das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit der Stimmenden.²⁰ In Anlehnung daran könnte beispielsweise normiert werden, dass mindestens ein *Zweidrittelmehr der Stimmen* nötig wäre, um gewählt zu werden, sollte ein Quorum erwünscht sein.

4.2.2 Delegation von Ersatzwahlen an Büro (Vorstoss 222-2023)

Gemäss Ziffer 1 des Vorstosses 222-2023 ist konkret zu prüfen, ob *unbestrittene Ersatzwahlen durch das Büro erfolgen sollten, ausser wenn ein Büromitglied eine schriftliche und geheime Wahl fordern würde*. Abgesehen davon, dass wer eine schriftliche Wahl verlangte, sich zu exponieren hätte, wäre eine solche Wahl durch das Büro wie gezeigt grundsätzlich machbar, aber nur für unbestrittene Ersatzwahlen, die im Zeitpunkt der Bürositzung schon bekannt wären. Für spätere solche Ersatzwahlen müsste das Büro entweder nochmals zusammenkommen oder hätte eine schriftliche Wahl im Plenum zu erfolgen, weil sonst die Möglichkeit eines Büromitglieds, eine schriftliche Wahl zu verlangen, ausgehebelt würde. Es müssten somit unter Umständen doch wieder Wahlzettel und Couverts vorbereitet werden bzw. eine Wahl im Plenum erfolgen. Eine weitere, «spätere» Bürositzung hätte überdies negative Auswirkungen auf die Sessionsplanung. Nötig ist ein stabiles System mit Planungssicherheit. Die Möglichkeit schliesslich, dass einzelne Ersatzmitglieder «nur» durch das Büro gewählt würden, andere aber durchs Plenum, könnte möglicherweise unter Gleichheitsaspekten als zusätzlich problematisch aufgefasst werden.

4.3 Stille Wahlen

Geprüft wurde weiter noch, ob allenfalls stille Wahlen das Wahlverfahren vereinfachen könnten. Stille Wahlen können dabei zum Vornherein nur dann stattfinden, wenn es bei einer Wahl nicht mehr Kandidierende hat, als Sitze zu vergeben sind. Wäre eine stille Wahl möglich, erübrigte sich eine Wahl bzw. gälten diese Kandidierenden als gewählt.

Stille Wahlen kennt man in der Schweiz bei Volkswahlen, d.h. direkten Wahlen (z.B. bei Grossrats-, Regierungs- oder Ständeratswahlen [Art. 78 und Art. 113 PRG]).²¹ Hingegen kommen, soweit überblickbar, stille Wahlen bei (indirekten) Wahlen durch das Parlament nicht vor, weshalb sie vorliegend wohl keine echte Alternative darstellen würden. Denn bei indirekten Wahlen erfolgt im Vorfeld keine Wahlausschreibung, welche es ermöglichen würde, «normale Wahlen» zu erwirken, z.B. mit Meldung zusätzlicher Kandidatinnen und

²⁰ Vgl. z.B. Artikel 41a GRG, Art. 77a GRG, Art. 77b GRG (betr. Auslösen einer vorgängigen Konsultation zu geplanten Ausgaben oder Verordnungen / Zulassen von Abstimmen von extern oder Zirkulationsverfahren in Krisenzeiten).

²¹ Gesetz vom 5. Juni 2012 über die politischen Rechte (PRG; BSG 141.1).

Kandidaten. Allenfalls könnte etwas Ähnliches reglementiert werden. Das Verfahren würde dadurch aber komplizierter als bisher, weshalb stille Wahlen nicht weiterverfolgt werden.

Das Bundesgericht hat sich im Übrigen zur Frage der Zulässigkeit stiller Wahlen insbesondere dahingehend geäußert, dass es wichtig sei, dass in der Wahlausschreibung auf die Möglichkeit der stillen Wahl, auf das Vorschlagsrecht und auf die weiteren Regeln über die Durchführung der Wahl in genügender Weise hingewiesen werde (BGE 112 Ia 233).

4.4 Wahlen nicht während laufender Beratung auszählen

Schliesslich wurde auch noch geprüft, ob das Auszählen ausserhalb der Sessions-Sitzungszeit erfolgen könnte (z.B. am Morgen früh, über Mittag, am Abend, am Freitag) Dies würde es den Stimmentzählerinnen und -zählern einerseits ermöglichen, den Beratungen lückenlos beizuwohnen. Andererseits aber würde der Zeitaufwand für die Ausübung ihres Mandats merklich zunehmen. Ob sich unter diesen Umständen Stimmentzählerinnen und -zähler für dieses Amt weiterhin zur Verfügung stellten, würde sich weisen. Unabdingbar wäre, sie für diesen Zusatzaufwand besser zu entschädigen. Gegenwärtig erhalten sie lediglich 20 Franken zusätzlich pro Sitzungshalbtag (vgl. Rili-GR, S. 96).²²

Eine Rückfrage bei der Vorsitzenden der Stimmentzählerinnen und -zähler hat ergeben, dass ein Auszählen ausserhalb der Sessionssitzungen von den Stimmentzählerinnen und -zählern abgelehnt werde; das jetzige System funktioniere gut.²³ Aus diesem Grund wird auch dieser Weg nicht weiterverfolgt.

5. Vor- und Nachteile verschiedener Varianten

Status Quo

Vorteile

- Grosser Rat hat volle Handlungsfreiheit
- Wahlen erfolgen weiterhin geheim
- öffentliche Beratung gewährleistet

Nachteile

- zeitintensives Verfahren (Mittwochmorgen 1. Sessionswoche mit Wahlen «besetzt»)
- Stimmentzählerinnen und -zähler fehlen während des Auszählens bei den Beratungen (sie werden indes je zu den Abstimmungen gerufen und können daran teilnehmen)
- hoher Papierverbrauch

Wahl Ratsorgan-Mitglieder etc. in unbestrittenen Fällen durch Aufstehen/elektronisch, falls bestritten aber wie bisher schriftlich und geheim durch Grossen Rat (199-2023)

Vorteile

- Zeitaufwand im Grossen Rat bei Wahl durch Aufstehen kleiner
- Grosser Rat hat volle Handlungsfreiheit
- öffentliche Beratung gewährleistet

Nachteile

- Wahl durch Aufstehen wahrt Stimmgeheimnis nicht

²² Vgl. Richtlinie für die Arbeit im Grossen Rat vom 20.8.2018: <https://www.gr.be.ch/de/start/wissen.html> «Rechtliche Grundlagen» -> Richtlinie Grosser Rat [Rili-GR]).

²³ Rückmeldung vom 2.9.2024.

- Wahl durch Aufstehen wird mit geringerer Genauigkeit festgestellt
- Wahlzettel müssen dennoch vorproduziert werden, für Fall, dass ein Ratsmitglied eine Wahl wie bisher verlangt; Papierverbrauch bleibt diesfalls hoch
- oder sonst: Grosser Rat nimmt Wahlen an zwei verschiedenen Tagen vor (z.B. am ersten Sessionsmontag, und falls bestritten zusätzlich am Mittwoch, um unnötige Vorproduktion von Wahlunterlagen zu vermeiden); diesfalls verbleibendes zeitintensives Verfahren und Unsicherheiten bei Sessionsplanung
- Verfahrensbestimmungen nötig, um festzulegen, wann eine Wahl als un/-bestritten gelten würde
- mit jetziger Abstimmungsanlage kein Hinzufügen anderer Namen möglich, elektronisches Verfahren deshalb untauglich;
- auch elektronisches Wählen wäre mit nicht zu unterschätzendem Zeitaufwand im Grossen Rat verbunden

Ersatzwahlen unbestrittener Ratsorgane-Mitglieder durch Büro, auf Verlangen eines Büromitglieds aber wie bisher schriftlich und geheim durch Grossen Rat (222-2023)

Vorteile

- Zeitaufwand im Grossen Rat etwas kleiner
- für wichtigste Wahlen weiterhin öffentliche Beratung gewährleistet
- Wahlen erfolgen weiterhin geheim

Nachteile

- möglicherweise zusätzliche Büro-Sitzung nötig, wenn zum Zeitpunkt der normalen Bürositzung noch nicht alle unbestrittenen Wahlen gemeldet sind
- oder: sonst solche Wahlen weiterhin durch Grossen Rat durchzuführen
- Erwirken von Wahl im Plenum nicht durch jedes Grossratsmitglied mehr möglich
- evtl. ungleich starke demokratische Legitimation (falls einzelne Unbestrittene durch das Büro und andere durch den Grossen Rat gewählt würden)
- Missverhältnis von Aufwand/Ertrag (Mehrwert zum Vornherein max. bei Ersatzwahlen)
- Verfahren komplexer, wenn mit zwei Systemen gewählt wird, anstatt wie bisher mit einem
- für nicht-Ersatzwahlen keine Änderung, d.h. dort weiterhin keinerlei Zeitgewinn und keine Papiereinsparungen

Delegation gewisser Ratsorgane-Wahlen an Büro (Annahme: Delegation Wahlen Kommissionsmitglieder/-präsidenten/-innen und Stimmenzähler/-innen)

Vorteile

- Zeitaufwand im Grossen Rat sinkt spürbar
- Papierverbrauch sinkt ebenfalls merklich (nicht mehr 160 Personen für alle Wahlen zu bedienen)
- einfaches und klares Verfahren
- Wahlen erfolgen weiterhin geheim
- geringere Benachteiligung der Stimmenzähler/-innen im Grossen Rat (Abwesenheiten der Stimmenzählerinnen und -zähler bei Beratungen nur noch bei restlichen Wahlen)

Nachteile

- Zeitaufwand im Büro steigt
- Grosser Rat hat keine volle Handlungsfreiheit mehr (nur Büromitglieder)
- Wahlen des Büros erfolgen unter Ausschluss der Öffentlichkeit

6. Würdigung

Jede Variante hat verschiedene Vor- und Nachteile. Eine Delegation bloss gewisser Wahlen an das Büro – wie erwähnt würden nur wenige Wahlen für einen Delegation in Frage kommen – führte nur zu einer kleinen Effizienzsteigerung im Ratsplenum. Zudem stellten sich unter Umständen auch Repräsentationsfragen, weil grosse Fraktionen im Büro untervertreten sind. Bezüglich Wahlen durch Aufstehen bei Unbestrittenheit dürften des Weiteren solche insgesamt nicht zu einem einfacheren Verfahren führen. Ein elektronisches Wahlverfahren schliesslich könnte möglicherweise effizienter sein, vorausgesetzt aber, dass die Technik es künftig zuliesse, Kandidierende frei und auch rasch auswählen zu können. Die jetzige Abstimmungsanlage ermöglicht wie erwähnt noch kein elektronisches Wählen. Zudem müsste auch ein elektronisches Wahlverfahren das Stimmgeheimnis wahren.

Das Büro spricht sich vorderhand deshalb für die Beibehaltung des Status Quo aus. Es würde es aber begrüssen, wenn bei einer nächsten Gesetzesrevision das Grossratsgesetz dahingehend ergänzt würde, dass Wahlen des Grossen Rates elektronisch durchgeführt werden könnten, sobald die Technik dies zuliesse – selbstverständlich bei strikter Wahrung des Stimmgeheimnisses.

7. Zusammenfassung und Antrag

Das Büro des Grossen Rates erachtet es aus den dargelegten Gründen nicht für angezeigt, Änderungen beim Wahlverfahren für die Ratsorgane und weitere Behördenmitglieder (Art. 82 f. GRG) vorzunehmen.

Es beantragt dem Grossen Rat in der Folge, vom vorliegenden Bericht Kenntnis zu nehmen und die Postulatsaufträge im Rahmen der nächsten Berichterstattung über die parlamentarischen Vorstösse und Planungserklärungen als erledigt abzuschreiben.

Bern, 17. Februar 2024

Im Namen des Büros des Grossen Rates
Die Präsidentin: *Dominique Bühler*