



Büro des Grossen Rates
Bureau du Grand Conseil

Teilrevision der Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) aufgrund grossrätlicher Prüf- und Rechtsetzungsaufträge

Vortrag des Büros an den Grossen Rat

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung	2
2.	Ausgangslage und Handlungsbedarf	2
3.	Erlassform	4
4.	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	4
4.1	Artikel 16 GO: Zusätzliche Angaben bei den Interessenbindungen der Ratsmitglieder	4
4.2	Artikel 36 GO: Konsultation der Kommissionen zu VA/AFP und Investitionsplanung durch die Finanzkommission in der Regel	7
4.3	Artikel 72 GO: Diskussion bei Motionen oder Postulaten auch bei Nichtbestreiten, wenn abgelehnt.....	8
5.	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen	9
6.	Finanzielle Auswirkungen	10
7.	Personelle und organisatorische Auswirkungen	10
8.	Auswirkungen auf die Gemeinden	10
9.	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	10
10.	Antrag	10

1. Zusammenfassung

Aufgrund gewisser vom Grossen Rat überwiesener Prüf- und Rechtsetzungsaufträge unterbreitet das Büro dem Grossen Rat eine Teilrevision der Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 4. Juni 2013 (GO),¹ welche per Legislaturwechsel (1.6.2022) in Kraft gesetzt werden kann.

Es geht inhaltlich um folgende drei Themen: Es sollen der Motion 044-2020 entsprechend die Angaben der Ratsmitglieder zu ihren *Interessenbindungen mit gewissen weiteren Angaben ergänzt* werden (Art. 16 GO). Ferner soll neu die *Finanzkommission in der Regel die anderen ständigen Kommissionen bei Voranschlag, Aufgaben- und Finanzplan sowie der Investitionsplanung konsultieren* (Art. 36 GO), und schliesslich soll eine Motion oder ein Postulat im Rat auch *diskutiert* werden können, wenn der Vorstoss zwar *vorerst nicht bestritten, dann aber abgelehnt* worden ist (Art. 72 GO).

2. Ausgangslage und Handlungsbedarf

In der Winter-Session 2020 beriet der Grosse Rat den Vorstoss 044-2020 (*Upgrade für das grossrätliche Interessenbindungsregister*) und überwies die Ziffern 1 und 4 als Motion sowie die Ziffern 2 und 3 als Postulat.² Damit besteht ein verbindlicher Auftrag, das Register der Interessenbindungen bzw. deren Auflistung auf den persönlichen Seiten der Grossratsmitglieder um zusätzliche, der Transparenz dienliche Angaben zu erweitern (Ziff. 1 der Motion) sowie das Register auch elektronisch in leicht bearbeiteter Form zur Verfügung zu stellen (Ziff. 4 der Motion). Weiter ist zu prüfen,

¹ BSG 151.211

² <<https://www.gr.be.ch/gr/de/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaefte.gid-e474e55011a04b67b11ca75103db65cc.html>>.

ob die Mitglieder des Grossen Rates verpflichtet werden sollen, zusätzliche der Transparenz dienliche Angaben zu machen (Ziff. 2 des Vorstosses) und die zur Auswahl stehenden Angaben für Typ, Gremium und Funktion hinsichtlich Eindeutigkeit und Vollständigkeit zu prüfen (Ziff. 3 des Vorstosses). Mit einer Änderung von Artikel 16 GO soll diesen Anliegen Rechnung getragen werden.

Ferner beriet der Grosse Rat in der Herbst-Session 2020 einen Bericht des Büros zu gewissen Prüfungsaufträge bezüglich Grossratsgesetzgebung (vgl. Bericht Büro vom 18.5.2020 [2020.RRGR.257]).³ Dabei nahm der Grosse Rat eine Planungserklärung an, wonach das Anliegen eines früher teilweise überwiesenen Vorstosses⁴ nochmals aufzugreifen sei.⁵ Es geht um *Vorkehrungen im Falle einer diskussionslosen Ablehnung zuvor nicht bestrittener Vorstösse*. Mit einer Änderung von Artikel 72 GO soll diesem Anliegen Rechnung getragen werden.

Das Büro sah zudem im vorerwähnten Bericht in vier Bereichen Optimierungsbedarf. Erstens sei eine verbindlichere Sessionsplanung mit etwas *längeren Sitzungszeiten* vorzusehen. Zweitens sei zu prüfen, *bei Finanzgeschäften die Sachbereichskommissionen und die Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK) stärker einzubeziehen*. Drittens sei eine *berufliche Vorsorge* für Ratsmitglieder für ihr Parlamentsmandat vorzusehen, und Viertens sei noch das *Handeln des Grossen Rates und der Ratsorgane in ausserordentlichen Lagen* anzupassen. Hinsichtlich der *Verlängerung der Sitzungszeiten* überwies der Grosse Rat allerdings bei der Beratung des Berichts eine Planungserklärung, wonach die Sitzungszeiten wie bisher beizubehalten seien, d.h. nicht zu verlängern seien, weshalb das Büro hier keine Änderung vorschlägt.⁶ Zur *beruflichen Vorsorge* reichte das Büro eine Motion ein (095-2020), welche der Grosse Rat aber in der Frühlings-Session 2021 ablehnte, weshalb das Büro auch hier keine Änderung vorschlägt; diesbezügliche Anpassungen müssten sowieso auf Gesetzesstufe erfolgen. Sodann ist der Themenbereich *Handeln des Grossen Rates und seiner Organe in ausserordentlichen Lagen* nicht Gegenstand der vorliegenden Vorlage: Denn einerseits hat der Grosse Rat zum Teilbereich «*Durchhaltefähigkeit*» in der Winter-Session 2021 bereits eine Gesetzesänderung beschlossen, welche am 1. Juni 2022 in Kraft treten soll (Abstimmen von extern und Zirkulationsverfahren in Krisensituationen). Andererseits bedürfen die *institutionellen Fragen* zu diesem Thema (z.B. verstärkte Mitwirkung Parlament) noch vertiefter Abklärungen und könnten ohnehin nicht nur auf Stufe GO geregelt werden. Von den oberwähnten Prüfungsaufträgen ans Büro verbleibt damit noch das Thema eines allfälligen *stärkeren Einbezugs der Kommissionen bei Finanzgeschäften* durch die Finanzkommission des Grossen Rates (FiKo). Mit einer Änderung von Artikel 36 GO kann diesem Anliegen Rechnung getragen werden.

In der Winter-Session 2020 beriet der Grosse Rat schliesslich noch den Vorstoss 125-2020 (Digitales Parlament 2.0) und überwies diesen als Postulat.⁷ Damit ist zu prüfen, ob eine Strategie zu erstellen sei, wie der Grosse Rat auch in Ausnahmesituationen digital tagen könne (Ziff.1 des Vorstosses) und ob dafür die gesetzlichen Grundlagen anzupassen seien, damit (erstens) Grossratsmitglieder auch bei einer Videokonferenz als anwesend gelten würden, (zweitens) eine technische Umsetzung ermöglicht würde, damit Sitzungsteilnehmende Rederecht bekämen und (drittens) parlamentarische Vorstösse gültig elektronisch eingereicht werden könnten. Wie schon erwähnt, hat der Grosse Rat zur «*Durchhaltefähigkeit*» in der Winter-Session 2021 bereits eine Gesetzesänderung beschlossen, welche am 1. Juni 2022 in Kraft treten soll (Abstimmen von extern und Zirkulationsverfahren in Krisensituationen). Demgemäss wird die technische Umsetzung vom Büro dann im Krisenfall im Detail festgelegt; Videokonferenzen wären denkbar, externe digitale Rederechte wurden hingegen ausgeschlossen. Schliesslich soll eine neue Arbeitsumgebung für den Grossen Rat (Workplace 7.0) rein digitales Einreichen von Vorstössen ermöglichen. Gesetzgeberische Anpassungen sind hier folglich nicht nötig.

³ <<https://www.gr.be.ch/gr/de/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaefte.gid-924d29ac07bc4292b17e797a6b853808.html>>.

⁴ Vorstoss 091-219, Beratung vom 25.11.2019: Annahme als Postulat von Ziff. 1: Wiederholung der Abstimmung nach neu eröffneter Diskussion, Annahme als Postulat von Ziff. 2: Annullation der Abstimmung und reguläre Beratung, Ablehnung von Ziff. 3 (Keine Abstimmung über unbestrittene Motionen und Postulate).

⁵ Vgl. Annahme Planungserklärung 3 (Vanoni, Grüne, und Hamdaoui, Mitte).

⁶ Vgl. Annahme Planungserklärung 4a (EDU, Schwarz).

⁷ <<https://www.gr.be.ch/gr/de/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaefte.gid-44421191b938426d8fff5219d60eb36b.html>>.

3. Erlassform

Die vorgeschlagenen Änderungen beschlagen einzig Bereiche, die entweder Gesetzesvorgaben näher ausführen (wie z.B. zur Offenlegung der Interessenbindungen [Art. 15 Bst. a des Gesetzes vom 4. Juni 2013 über den Grossen Rat [Grossratsgesetz, GRG]⁸) oder Regeln für den Ratsbetrieb vorgeben (wie z.B. zu den Diskussionsmöglichkeiten im Rat bei Motionen oder Postulaten). Eine Regelung auf Stufe GO reicht deshalb aus (Art. 3 GRG). Folglich konnte auch auf die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens verzichtet werden (Art. 5 der Verordnung vom 26. Juni 1996 über das Vernehmlassungs- und das Mitberichtsverfahren [VMV]⁹) und wird die Vorlage in einziger Lesung vom Grossen Rat beraten (vgl. Art. 75 GRG).

Sollten zu den Themenfeldern in der parlamentarischen Beratung weitergehende Anträge gestellt werden, bliebe zu prüfen, ob eine Regelung auf Stufe GO ausreichen würde.

4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

4.1 Artikel 16 GO: Zusätzliche Angaben bei den Interessenbindungen der Ratsmitglieder

Im Kanton Bern verpflichtet bereits die *Verfassung* die Ratsmitglieder zur Offenlegung der Interessenbindungen (Art. 82 Abs. 1 Satz 2 KV). Dies im Bewusstsein, dass die Grossratsmitglieder als *Volksvertreter auch Interessenvertreter* sind. Sie stehen in einer Vielzahl von Beziehungen und Interessenverflechtungen, was durch das Milizsystem bedingt und gewollt ist. Trotzdem können Interessenkonflikte entstehen. Die Offenlegung der Interessenbindungen bezweckt, *Transparenz* darüber herzustellen, nicht aber, Interessenbindungen zu verbieten.

Berufsgeheimnisse sind allerdings – bereits kraft Verfassung – vorbehalten, weil sich nach Strafbuch strafbar macht, wer ein Geheimnis offenbart, welches ihm infolge seines Berufes anvertraut worden ist; betroffen sind insbesondere «Geistliche, Rechtsanwälte, Verteidiger, Notare, Patentanwälte, Revisoren, Ärzte, Zahnärzte, Chiropraktoren, Apotheker, Hebammen, Psychologen, Pflegefachpersonen, Physiotherapeuten, Ergotherapeuten, Ernährungsberater, Optometristen, Osteopathen und ihre Hilfspersonen» sowie «in der Forschung am Menschen» und im «Post- oder Fernmeldedienst» tätige Personen (vgl. Art. 321 ff. des Schweizerischen Strafbuch vom 21. Dezember 1937 [StGB]¹⁰).

Die Grossratsgesetzgebung konkretisiert die verfassungsrechtlichen Vorgaben zu den Interessenbindungen. So verpflichtet das *Gesetz* die Ratsmitglieder dazu, die Interessenbindungen bei Eintritt in den Grossen Rat und bei Änderung der Verhältnisse offenzulegen (Art. 15 Bst. 1 GRG). Die Ratsmitglieder sind für die vollständige und wahrheitsgemässe Deklaration verantwortlich (*Selbstdeklaration* [wie im Bund]). Zu diesem Zweck werden sie zweimal jährlich daran erinnert, die Angaben zu überprüfen.

Die *Geschäftsordnung* konkretisiert die offenzulegenden Angaben und legt fest, dass darüber ein öffentlich zugängliches *Register* geführt wird (Art. 16 GO). Das *Register* ist auf der Grossratswebseite aufgeschaltet und damit *öffentlich zugänglich*. Ein Link auf die Interessenbindungen erscheint zudem auf der Grossratswebseite noch separat auf jeder Detailseite der Ratsmitglieder.

⁸ BSG 151.21

⁹ BSG 152.025

¹⁰ SR 311.0

Vorbehältlich von Berufsgeheimnissen haben die Ratsmitglieder gemäss Artikel 16 GO zu informieren über:

- a. ihre beruflichen Tätigkeiten,
- b. Tätigkeiten in Führungs- oder Aufsichtsgremien sowie Beiräten und ähnlichen Gremien von schweizerischen und ausländischen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des privaten und des öffentlichen Rechts,
- c. dauernde Leitungs- oder Beratertätigkeiten für schweizerische und ausländische Interessengruppen
- d. die Mitwirkung in Kommissionen und anderen Organen des Bundes, des Kantons oder von bernischen Gemeinden,
- e. die Ausübung wichtiger politischer Ämter.

Wie bereits erwähnt (Ziff. 2), fordert die teilweise überwiesene *Motion 044-2020 (Upgrade für das grossrätliche Interessenbindungsregister)*, das Register der Interessenbindungen bzw. deren Auflistung auf den persönlichen Seiten der Grossratsmitglieder um zusätzliche, der Transparenz dienliche Angaben zu erweitern (Ziff. 1 der Motion) sowie das Register auch elektronisch in leicht bearbeiteter Form zur Verfügung zu stellen (Ziff. 4 der Motion). Weiter ist zu prüfen, ob die Mitglieder des Grossen Rates verpflichtet werden sollen, zusätzliche der Transparenz dienliche Angaben zu machen (Ziff. 2 des Vorstosses) und die zur Auswahl stehenden Angaben für Typ, Gremium und Funktion hinsichtlich Eindeutigkeit und Vollständigkeit zu prüfen (Ziff. 3 des Vorstosses).

Bei den Beratungen am 3. Dezember 2020 im Grossen Rat¹¹ war unbestritten, dass Interessenbindungen zu einem Milizparlament gehören. Die Mehrheit wünschte zudem die Offenlegung zusätzlicher Angaben, damit das Register aussagekräftiger werde. Das lasse sich leicht umsetzen, wie das Interessenbindungsregister des Bundesparlamentes zeige.

Der Motionssprecher schlug hinsichtlich zusätzlicher Angaben vor, dass erstens bei Ausübung eines Amtes neu anzugeben wäre, ob diese Funktion *von Amtes wegen oder aus persönlichem Interesse* ausgeübt werde. Zweitens sei auch anzugeben, ob eine Interessenbindung *ehrenamtlich oder bezahlt* erfolge und drittens sollten neu nähere *Angaben zum Hauptberuf* gemacht werden, der *Arbeitgeber* genannt werden. Zu Letzterem gab es allerdings auch eine kritische Bemerkung.

Der Motionssprecher erwähnte zudem, die Ziffern 1 und 2 des Vorstosses würden zwar zusammenhängen, weil es beide Male um neue Angaben gehe, bei Überweisung von Ziffer 2 als Postulat könne allerdings noch geprüft werden, ob die neuen Angaben für alle obligatorisch würden bzw. ob gewisse Angaben nur freiwillig wären. Zu Ziffer 3 erwähnte der Motionssprecher, es gehe nicht um weitere neue Angaben, sondern nur um die Eindeutigkeit des bestehenden Registers. Ziffer 4 des Vorstosses bezwecke schliesslich ein einfacheres elektronisches Zurverfügungstellen der Daten.¹²

Der vom Grossen Rat überwiesene Auftrag, wonach im Interessenbindungsregister zusätzliche Angaben aufgeführt werden *können* (vgl. Ziff. 1 des Vorstosses) bzw. aufgeführt werden *müssen* (vgl. Prüfungsauftrag betr. Ziff. 2 des Vorstosses) hat zur Folge, dass sich eine *Änderung der GO* aufdrängt,¹³ da

¹¹ <<https://www.gr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwbinary.DOKUMENTE.acq/c0bfb8f3f80047d9a05d384ebc3078c5-332/8/PDF/2020.RRGR.65-GR-Wortlautdokument-DF-219423.pdf>>

¹² Die offenzulegenden Angaben wurden bereits früher überprüft, so etwa im Rahmen der *Parlamentsrechtsrevision* 2013. Zu entscheiden war insbesondere, ob auch berufliche oder nebenberufliche *Einkünfte* im Zusammenhang mit Interessenbindungen offenzulegen wären (Postulat 137-2011, Masshardt – Für mehr Transparenz: Veröffentlichung der Einkünfte aus Interessenbindungen). Davon wurde indes abgesehen und *am geltenden Recht festgehalten*. Die mit dem Geschäft befasste Kommission erachtete eine Offenlegung der Einkünfte aus Interessenbindungen als einen weitgehenden Eingriff in die Privatsphäre der Ratsmitglieder, welcher hinsichtlich von *beruflichen* Einkünften zum Vorherin nicht gerechtfertigt sei, weil solche Einkünfte genauso Privatsache seien wie bei der übrigen Bevölkerung; Grossratsmitglieder seien diesbezüglich nicht „abhängiger“ als andere Bürgerinnen und Bürger. Von der Offenlegungspflicht *nebenberuflicher* Einkommen wurde abgesehen, da sich Ratsmitglieder einer bestimmten Institution auch ohne Geld verpflichtet fühlen könnten bzw. mögliche Interessenkonflikte keine finanziellen Verflechtungen voraussetzten. Vor allem aber bezweifelte die Kommission die erhoffte Wirkung einer solchen Verschärfung. So würde es in der Praxis nie möglich sein, durchwegs Transparenz herzustellen. Abgrenzungsprobleme zwischen beruflichen und nebenberuflichen Einkünften seien vorprogrammiert, z.B. hinsichtlich von Nebenbeschäftigungen, die sich ohne eine ganz bestimmte berufliche Tätigkeit oder der damit einhergehenden Nähe nicht ergäben oder von Tätigkeiten, die sogar von Amtes wegen zusätzlich ausgeübt würden. Zudem bestünde eine „systemische“ Ungenauigkeit, weil wegen des Vorbehalts von Berufsgeheimnissen nicht alle Interessenbindungen erfasst werden könnten (Vgl. Vortrag Kommission Parlamentsrechtsrevision vom 3.12.2012 zur Grossratsgesetzgebung, Tagblatt 2013, Beilage 2, Erläuterungen zu Art. 16 GO). Sodann *lehnte der Grosse Rat einen ähnlichen Vorstoss auch 2016 ab* (Motion 300-2015, SP-JUSO-PSA – Transparenz jetzt! Offenlegung der Einkünfte aus Interessenbindungen). Im Rat überwog die Ansicht, es reiche aus, die Interessenbindungen als solche anzugeben, ohne die Einkünfte, weil es auch ohne Einkünfte zu Interessenkollisionen kommen könne. Zudem sei die Aussagekraft des Registers bzw. Transparenz wegen der Berufsgeheimnisse ohnehin eingeschränkt.

¹³ Die vorliegend diskutierten Präzisierungen können auf Stufe GO normiert werden. Würden hingegen noch Angaben der Einkünfte verlangt, bedürfte dies einer formell-gesetzlichen Grundlage (vgl. auch Ziff. 3).

das Register auf den Vorgaben der GO gründet.¹⁴ Vorgeschlagen werden dabei Ergänzungen der Angaben, wie sie in den Beratungen des Grossen Rates zum Ausdruck gebracht worden sind. Und da die GO ohnehin geändert wird, kann auch noch darauf geachtet werden, dass die Umschreibung der Angaben *eindeutiger* wird (vgl. Prüfauftrag betr. Ziff. 3 des Vorstosses). Bei alledem ist das Büro im Übrigen der Ansicht, dass *für alle Ratsmitglieder die gleichen Vorgaben* gelten sollen. Die Aussagekraft des Registers würde zu stark eingeschränkt, wenn gewisse Angaben nur freiwillig zu erfolgen hätten.

Da im *Bundesparlament* gewisse der in den Beratungen im Grossen Rat erwähnten neuen Angaben bereits anzugeben sind (betr. Arbeitgeber/in sowie ob bezahltes Mandat oder ehrenamtliche Tätigkeit), wird nachfolgend die Bundesregelung vorgestellt. Sie gibt auch Hinweise zur Eindeutigkeit der Formulierungen.

Artikel 11 Parlamentsgesetz Bund: Offenlegungspflichten (SR 171.10)

¹ Beim Amtsantritt und jeweils auf Jahresbeginn unterrichtet jedes Ratsmitglied das Büro schriftlich über seine:

- a) beruflichen Tätigkeiten; falls das Ratsmitglied Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer ist, so sind die Funktion und die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber anzugeben,¹⁵
- b) weiteren Tätigkeiten in Führungs- und Aufsichtsgremien sowie Beiräten und ähnlichen Gremien von schweizerischen und ausländischen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des privaten und des öffentlichen Rechts;
- c) Beratungs- oder Expertentätigkeiten für Bundesstellen;
- d) dauernden Leitungs- oder Beratungstätigkeiten für schweizerische und ausländische Interessengruppen;
- e) Mitwirkung in Kommissionen und anderen Organen des Bundes.

^{1bis} Bei Tätigkeiten nach Absatz 1 Buchstaben b – e gibt das Ratsmitglied an, ob es sich um ein ehrenamtliches oder bezahltes Mandat handelt. Spesenentschädigungen fallen nicht in Betracht.¹⁶

² Die Parlamentsdienste erstellen ein öffentliches Register über die Angaben der Ratsmitglieder.

³ Ratsmitglieder, die durch einen Beratungsgegenstand in ihren persönlichen Interessen unmittelbar betroffen sind, weisen auf diese Interessenbindung hin, wenn sie sich im Rat oder in einer Kommission äussern.

⁴ Das Berufsgeheimnis im Sinne des Strafgesetzbuches bleibt vorbehalten.

National- und Ständerat haben zudem eine Offenlegung von *Doppelbürgerschaften* der Ratsmitglieder beschlossen. Die Offenlegung wird so umgesetzt, dass in den öffentlich zugänglichen Kurzbiografien der Ratsmitglieder nebst wie bisher Bürger- und Wohnort auch weitere Staatsangehörigkeiten anzugeben sind.¹⁷

Dem Anliegen des Vorstosses 044-2020 entsprechend haben mit der vorgeschlagenen GO-Bestimmung Ratsmitglieder *neu* ihre *Arbeitgeberin oder ihren Arbeitgeber anzugeben, falls* sie Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer sind (Art. 16 Abs. 1 Bst. a GO in fine). Wie im Bund würde «Arbeitgeber» im Sinne von Artikel 319 ff. des Schweizerischen Obligationenrechts vom 30. März 1911 (OR)¹⁸ verstanden, was namentlich Abhängigkeiten und Interessenbindungen aus arbeitsrechtlichem Weisungsrecht, Treuepflicht und Lohnbezug abdeckt. Wer selbständig ist, kann Berufsbezeichnungen wie «Unternehmer» oder «Geschäftsführerin» verwenden, sollte dann aber wie im Bund auch noch die berufliche Leitungsfunktion angeben. Zudem müssen die Ratsmitglieder mit der neuen Bestimmung hinsichtlich

¹⁴ Das Register wäre in der Folge einfach entsprechend der neuen GO-Vorgaben auszugestalten.

¹⁵ «Arbeitgeber» werde im Bund im Sinne von Artikel 319 ff. OR verstanden, was namentlich Abhängigkeiten und Interessenbindungen aus arbeitsrechtlichem Weisungsrecht, Treuepflicht und Lohnbezug abdecke. Wer selbständig sei, könne weiterhin Berufsbezeichnungen wie «Unternehmer» oder «Geschäftsführerin» verwenden, habe dann aber auch noch die berufliche Leitungsfunktion anzugeben (Kommentar zum Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung [Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10], Aktualisierung Basel 2021, Ziff. 9 und 9a zu Art. 11 ParlG).

¹⁶ Als entgeltlich zu deklarieren sei im Bund jede Tätigkeit, für die man ein steuerbares Einkommen erhalte. Entsprechend seien dabei (steuerlich abzugsfähige) Spesen nicht zu berücksichtigen (Kommentar zum ParlG, Aktualisierung Basel 2021, Ziff. 13a zu Art. 11 ParlG).

¹⁷ Vgl. Geschäft 18.406 (parlamentarische Initiative Chiesa) sowie Artikel 16 Abs. 1 Bst. c (neu) der Verordnung der Bundesversammlung vom 3. Oktober 2003 zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung (Parlamentsverwaltungsverordnung [ParlVV, SR 171.115]). Demgegenüber wurden im Bund Angabe konkreter Beträge bezüglich der anzugebenden bezahlten Mandate abgelehnt (vgl. Kommentar zum ParlG, Aktualisierung Basel 2021, Ziff. 13a zu Art. 11 ParlG).

¹⁸ SR 220

ihrer Tätigkeiten künftig auch angeben, wenn sie diese *von Amtes wegen* ausüben (z.B. als Abgeordnete/r einer Gemeinde) und ob es sich um ein *ehrenamtliches oder bezahltes Mandat* handelt (vgl. Art. 16 Abs. 1a Bst. a und b GO). Als entgeltlich wäre wie beim Bund jede Tätigkeit zu deklarieren, für die das Ratsmitglied ein steuerbares Einkommen erhält. Entsprechend sind (steuerlich abzugsfähige) Spesen nicht zu berücksichtigen (Art. 16 Abs. 1a Bst. b GO in fine).

Sodann wird noch eine Präzisierung vorgeschlagen, um die Vorgaben eindeutiger auszugestalten (vgl. Art. 16 Abs. 1 Bst. e GO). Ein einfacheres, elektronisches Zurverfügungstellen der Daten schliesslich, wie gemäss Ziffer 4 des Vorstosses gefordert, ist technisch ohne Weiteres möglich (z.B. Excel-Datei) und braucht in der GO nicht festgeschrieben zu werden.

4.2 Artikel 36 GO: Konsultation der Kommissionen zu VA/AFP und Investitionsplanung durch die Finanzkommission in der Regel

Das jetzige System mit acht ständigen Kommissionen besteht seit 2014. Vorher verfügte der Grosse Rat nur über die drei ständigen Aufsichtskommissionen. Für andere Geschäfte wurde jeweils eine besondere Ad-hoc-Kommission gebildet, die nach erfolgter Vorberatung gleich wieder aufgelöst wurde. Mit dem Wechsel zum neuen Kommissionensystem erhoffte sich der Gesetzgeber eine effizientere und kontinuierlichere Kommissionsarbeit (Behandlung mehrerer Geschäfte an gleicher Sitzung, Aufbau «Gedächtnis»). Auch erachtete er das neue System dank vorausschauender Sitzungsplanung als miliztauglicher (gegenüber früherem System mit kurzfristig angesetzten Ad-hoc-Sitzungen).

Im Rahmen einer Masterarbeit an der Universität Bern erfolgte 2019 eine Evaluation des neuen Kommissionensystems.¹⁹ Diese kam zum Schluss, dass mit dem neuen Kommissionensystem der Ratsbetrieb effizienter gestaltet, Synergien genutzt und das Parlament gestärkt worden sei (insb. erhöhte Professionalität, Struktur und Organisation, Konstanz und Effizienz). Allerdings stellte die Evaluation u.a. auch fest, dass nicht allen Kommissionen politisch das gleiche Gewicht zukomme.²⁰ So seien die Finanzkommission (FiKo) und die Bau-, Energie-, Verkehrs- und Raumplanungskommission (BaK) die prestigeträchtigsten Kommissionen, was damit zusammenhängen könne, dass sie die meisten Kreditgeschäfte vorberaten und so einen grossen Einfluss auf die Kantonsausgaben hätten. Abhilfe geschaffen werden könnte, indem Aufgaben unter den Kommissionen verschoben würden, eine neue Kommission geschaffen würde oder die Verweildauer in einer Kommission eingeschränkt würde. Das Büro erachtete es allerdings als *prüfenswert, das Instrumentarium oder die Verfahren/Prozesse zu optimieren, damit die Sachbereichskommissionen und die Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK) bei Finanzgeschäften künftig stärker einbezogen würden*.²¹ In den Beratungen im Grossen Rat nahm eine Votantin darauf Bezug und erwähnte, dass die Vorbereitung von Finanzgeschäften parallel durch Fachkommissionen erfolgten, es aber auch richtig sei, dass die Finanzen in der FiKo behandelt würden und dort die Fäden zusammenliefen. Auch die SAK wünsche, bei Finanzgeschäften besser einbezogen zu werden.²²

Früher oblag die Vorberatung aller Kreditgeschäfte der FiKo. Mit dem neuen Kommissionensystem teilt sich die FiKo diese Aufgabe mit anderen Kommissionen (Art. 36 Abs. 3 Bst. g und Abs. 7 GO [FiKo], Art. 38 Abs. 1 Bst. b GO [JuKo], Art. 40 Abs. 2 Bst. c GO [Sachbereichskommissionen], Art. 27 Abs. 2 i.V. mit Art. 39 GO GO [SAK]). Dies erfolgte in der Annahme, dass diese Kommissionen in ihren Bereichen mehr Nähe zu den Gegenständen und damit auch über mehr Sachwissen verfügten als die FiKo. Die teilweise «Wegtrennung» der Kreditgeschäfte von der FiKo konnte auch

¹⁹ Gasser, Céline (2019): *Die Sachbereichskommissionen des bernischen Grossen Rates, Eine Evaluation des neuen Kommissionensystems im Hinblick auf die im Rahmen der Reform formulierten Erwartungen*, Masterarbeit bei Prof. Dr. Adrian Vatter am Institut für Politikwissenschaft, Bern.

²⁰ Auch sei z.B. die Arbeitslast für Nichtkommissionsmitglieder im Vergleich zu Kommissionsmitgliedern tiefer.

²¹ Vgl. Bericht Büro vom 18.5.2020 betreffend Prüfaufträge zur Grossratsgesetzgebung, Ziff. 3.6, S. 9 und Ziff. 9, S. 18.

²² Votum Fraktionssprecherin SVP (Amstutz).

deshalb erfolgen, weil die Kredite nur im Rahmen des Voranschlags (VA) gesprochen werden können, und die Vorberatung des Voranschlags in der alleinigen Zuständigkeit der FiKo verblieben ist (Art 36 Abs. 3 Bst. a GO). Dieser Logik folgend ist nach GO die FiKo weiterhin für alle Kreditgeschäfte zuständig, die nicht im Voranschlag eingestellt worden sind (Art. 36 Abs. 3 Bst. g GO). Auch für die Prüfung anderer ausserordentlicher Finanzgeschäfte (wie Nachkredite und gebunden Ausgaben) ist einzig die FiKo zuständig (Art. 36 Abs. 3 Bst. d GO, Art. 36 Abs. 4 GO). Desgleichen ist die FiKo zuständig für die Oberaufsicht über den Finanzhaushalt, den Voranschlag, den Aufgaben- und Finanzplan einschliesslich der Investitionsplanung und den Geschäftsbericht (Art. 36 Abs. 1 GO und Abs. 3 Bst. a – c GO). Schliesslich verfügt die FiKo als Aufsichtskommission gegenüber den Sachbereichskommissionen über ein Zugrecht, d.h. sie könnte deren Geschäfte bei Bedarf, wenn sie z.B. die finanzielle Gesamtsicht gefährdet sähe, an sich ziehen (Art. 30 Abs. 3 GO).²³ Zusammenfassend erachtete der Gesetzgeber die *FiKo bei Finanzgeschäften immer dann als allein zuständig, wenn es um eine Gesamtsicht geht* (z.B. betr. VA, Aufgaben- und Finanzplan [AFP], Investitionsplanung, gebundene Ausgaben) *oder in aussergewöhnlichen Situationen* (z.B. betr. nicht im VA eingestellte Beträge, Nachkredite).

Allerdings wurden in der *Praxis* die Sachbereichskommissionen zu Finanzgeschäften der FiKo zuweilen miteinbezogen (mittels Mitberichten oder Abordnungen/Einladungen zu Sitzungen), so etwa bei der Vorberatung von VA/AFP im Zusammenhang mit einem Sparpaket (Entlastungspaket 2018) oder 2021 hinsichtlich von Vorschlägen des Regierungsrates zur Investitionsplanung bzw. -priorisierung.

Soll ein stärkerer Miteinbezug von Sachbereichskommissionen und SAK bei Finanzgeschäften gesetzgeberisch abgebildet werden – es kann auch darauf verzichtet werden, wenn ein stärkerer Mitbeinbezug wie schon geschehen im gegenseitigen Einvernehmen erfolgt – reicht eine Ergänzung der Geschäftsordnung aus. Vorgeschlagen wird für diesen Fall, dass die *FiKo in der Regel die anderen ständigen Kommissionen*²⁴ *bei VA/AFP und Investitionsplanung zu konsultieren hätte* (vgl. neuen Abs. 3a von Art. 36 GO). Auch bei weiteren gesamtstaatlichen Finanzgeschäften (z.B. Sparpakete) wäre eine Konsultation möglich. Die Verantwortung für die Gesamtsicht verbliebe weiterhin bei der FiKo, sie könnte aber auch auf das Sachwissen der Kommissionen abstellen. Auf die Regelung weiterer Belange würde verzichtet, um nicht die Handlungsfähigkeit von FiKo und Parlament zu gefährden. Die passenden Verfahren würden je vom konkreten Fall abhängen. Könnten sich FiKo und die anderen Kommissionen nicht auf einen Prozess einigen, hätte das Büro als das politische und strategische Leitungs- und Koordinationsorgan des Grossen Rates (Art. 23 Abs. 1 GRG) das Verfahren festzulegen.

4.3 Artikel 72 GO: Diskussion bei Motionen oder Postulaten auch bei Nichtbestreiten, wenn abgelehnt

In der Frühlings-Session 2019 wurde ein Postulat von keiner Seite bestritten, weshalb dazu keine Diskussion erfolgte (vgl. Art. 72 Abs. 5 GO). Der Vorstoss wurde in der Abstimmung dann aber abgelehnt. Eine daraufhin eingereichte Motion (091-2019) zielte darauf ab, dass sich solche Vorfälle nicht mehr ereigneten und verlangte, dass in einem solchen Fall eine *Wiederholung der Abstimmung nach erneuter Diskussion* solle verlangt werden können (Ziff. 1), oder die *Abstimmung annulliert und direkt zu einer regulären Beratung* übergegangen würde (Ziff. 2), oder dass über unbestrittene Motionen oder Postulate gar nicht mehr abgestimmt würde (Ziff. 3). Der Grosse Rat nahm Ziffern 1 und 2 als Postulat an, Ziffer 3 lehnte er ab, auch als Postulat.²⁵

²³ Vgl. zum Ganzen auch Vortrag vom 3.12.2012 der Kommission Parlamentsrechtsrevision zu GRG und GO, Erläuterungen zu Art. 36 GO, Tagblatt 2013, Beilage 2, S. 45 f. Für Geschäfte der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft obliegen viele dieser Aufgaben der JuKo (Art. 38 Abs. 2 Bst. b GO betr. VA, AFP, Geschäftsbericht, Nachtragskredite, Finanzmotionen, Kreditgeschäfte).

²⁴ Eine Beschränkung auf die Sachbereichskommissionen und die SAK wäre zu eng, weil auch die anderen Aufsichtskommissionen betroffen sein könnten (vgl. zur JuKo sowieso auch Art. 38 Abs. 2 Bst. b GO).

²⁵ <<https://www.gr.be.ch/gr/de/index/geschaeftesuche/geschaeft.gid-64646b0945264661b2d53e096f73f896.html>>.

Das Büro des Grossen Rates wies in Erfüllung dieser Postulatsaufträge in einem Bericht auf die beiden in Ziffern 1 und 2 des Vorstosses erwähnten Möglichkeiten sowie deren Nachteile hin, insbesondere, dass wenn bei Vorstössen einfach Aufhebungen von Beschlüssen möglich wären, dies auch in anderen Bereichen zu Begehrlichkeiten führen könnte, bereits gefasste Beschlüsse unbesehen wieder aufzuheben, weshalb das geltende Recht die Möglichkeit für ein Rückkommen auch nur *bis* zur Abstimmung zulässt (Art. 97 GO), insbesondere auch zum Schutz der Minderheiten im Rat, damit allenfalls nicht genehme Entscheide später nicht einfach mit blosser Mehrheitsentscheid des Rates übersteuert werden können.²⁶

Das Büro erwähnte deshalb noch zwei andere Möglichkeiten zur Lösung des Problems, allerdings schlug es letztlich vor, nichts zu ändern, da der Vorfall, welcher den Vorstoss ausgelöst habe, sich nicht mehr wiederholen dürfte.

Die vom Büro aufgezeigten Alternativen waren zum einen, eine Ergänzung der Geschäftsordnung (Art. 72 GO) mit der Möglichkeit, dass eine Diskussion nicht wie bisher nur dann stattfinden würde, wenn die Motion oder das Postulat bestritten würde, sondern *in jedem Fall, wenn mindestens 40 Ratsmitglieder das verlangten*. Damit könnte bei einer bestimmten Mindestunterstützung eines Vorstossanliegens in jedem Fall eine Diskussion erwirkt werden, wie es die GO schon früher einmal so vorgesehen hatte.²⁷ 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 wollen.

Zum anderen könnte auch vorgesehen 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 Meinungsäusserungsmöglichkeit gesichert wäre. Die Richtlinie für die Arbeit im Grossen Rat sieht bereits vor, dass wenn ein Vorstoss nicht bestritten wird, die Urheberin oder der Urheber sich *«bei Bedarf noch kurz zu Wort melden kann»* (Rili-GR 2018, S. 76); gedacht wurde dabei wohl an eine Wortmeldung *vor* der Abstimmung.

Nachdem der Grosse Rat eine Planungserklärung zum Bericht des Büros annahm, welche forderte, bei einer nächsten Revision der Grossratsgesetzgebung das Anliegen diskussionslos abgelehnter Vorstösse nochmals aufzunehmen, drängt sich nun nach Ansicht des Büros eine ausdrückliche Regelung zur Lösung der Problematik auf. Vorgeschlagen wird, eine Diskussion neu auf Verlangen der Urheberin oder des Urhebers zuzulassen, wenn eine Motion oder ein Postulat zuerst nicht bestritten, in der Abstimmung dann aber trotzdem abgelehnt wird (Art. 72 Abs. 5a GO).

Dies ermöglicht noch eine Diskussion zum Vorstoss, auch wenn er abgelehnt worden ist. Überdies gilt die Abstimmung als aufgehoben, womit nach nachgeholter Diskussion erst die «richtige» Abstimmung zum Vorstoss erfolgt. Es handelt sich dabei weder um ein Rückkommen nach Artikel 97 GO noch um eine Wiedererwägung nach Art. 79 GRG, sondern einzig um eine spezielle Regelung für diese ausserordentliche Konstellation. In allen anderen Fällen ist ein «Rückkommen» auf einen Beschluss des Grossen Rates zu einem Geschäft ausschliesslich unter Beachtung der strengen Wiedererwägungsvorgaben möglich (Art. 79 GRG).

5. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen

Die Vorlage ist in den Richtlinien der Regierungspolitik 2019 – 2022 nicht erwähnt. Der Handlungsbedarf ergibt sich aus den erwähnten grossrätlichen Prüf- und Rechtsetzungsaufträgen (vgl. Ziff. 2).

²⁶ Deshalb steht *nach* erfolgter Abstimmung einzig das Instrument der Wiedererwägung zur Verfügung, welche aber an restriktive Bedingungen geknüpft ist; u.a. ist ein Zweidrittelmehr von Stimmen erforderlich (vgl. Art. 79 GRG).

²⁷ Vgl. Art. 66 Abs. 1 aGO.

6. Finanzielle Auswirkungen

Die Vorlage hat keine finanziellen Auswirkungen.

7. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Die Vorlage hat keine personellen oder organisatorischen Auswirkungen.

8. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf die Gemeinden.

9. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf die Volkswirtschaft.

10. Antrag

Das Büro beantragt dem Grossen Rat, die Vorlage anzunehmen.

Bern, 21. Februar 2022

Im Namen des Büros des Grossen Rates
Der Präsident: *Hervé Gullotti*