



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Büros des Grossen Rates

Vorstoss-Nr.: 128-2022
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2022.RRGR.222

Eingereicht am: 14.06.2022

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Rai (Bern, AL) (Sprecher/in)
Esseiva (Bern, FDP)
Schild (Bern, glp)
Dunning (Biel/Bienne, SP)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

Sitzung Büro Grosser Rat: 14.11.2022
Antrag Büro Grosser Rat: **Punktweise beschlossen**
Ziff. 1 Annahme als Motion
Ziff. 2 Annahme als Postulat
Ziff. 3 – 5 Ablehnung

Stellvertretungssystem für den Grossen Rat

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

Das Büro des Grossen Rates wird beauftragt, eine Vorlage für ein Stellvertretungsmodell auszuarbeiten, bei dem sich Grossratsmitglieder während mindestens zweier Sessionen aus folgenden Gründen vertreten lassen können:

1. während des Mutterschafts- und Vaterschaftsurlaubs (Elternzeit)
2. während krankheits- oder unfallbedingter Abwesenheit
3. während Militär- und Zivildienstes
4. während arbeits- oder studienbedingter Abwesenheiten (z. B. Erasmus)
5. während freiwilliger Abwesenheiten (z. B. Sabbatical)

Begründung:

Wie in der Arbeitswelt muss es auch in der politischen Arbeit möglich sein, sich aus bestimmten Gründen vertreten zu lassen. Besonders hervorzuheben ist die Abwesenheit aufgrund des Mutterschaftsurlaubs. Aktuell ist den jungen Müttern in den ersten acht Wochen nicht erlaubt, einer AHV-pflichtigen Tätigkeit nachzugehen (Mutterschutz) und anschliessend ist es ihnen nicht möglich, an den Abstimmungen teilzunehmen, ohne die Mutterschaftsentschädigung zu verlieren (siehe Urteil des Bundesgerichts 9C 469/2021 vom 8. März 2022). Für die Arbeitswelt ist es heute Normalität, bei der Familiengründung die Abwesenheit der Mutter während 14 Wochen und des Vaters während zwei Wochen zu organisieren. Das muss auch im politischen Betrieb möglich sein.

Weitere Absenzen sind auch für Weiterbildungen, Sabbaticals sowie Militär- und Zivildienst möglich. Auch hier muss sich der Berner Grosse Rat Überlegungen machen.

Wir brauchen eine Lösung: Diverse kantonale und kommunale Parlamente haben bereits ein Stellvertretungssystem in unterschiedlichen Varianten eingeführt. Im Kanton Genf wurde ein solches System 2013 eingeführt. Es sieht vor, dass jene Kandidierende auf einer Liste, welche die nächstmeisten Stimmen nach der letztgewählten Person erhalten haben, Ersatzleute sind. In Genf kommen aktuell 17 Ersatzleute auf 100 Abgeordnete. Dasselbe Prinzip verfolgt der Kanton Neuenburg. Bei welchen Formen von Abwesenheiten die Stellvertretungen eingesetzt werden können, soll im Rahmen der Debatte geklärt werden.

Mit diesem System sollen mehrere Aspekte berücksichtigt werden:

- Die Stellvertreterinnen und Stellvertreter haben demokratische Legitimation durch die Wählerinnen und Wähler (erster Ersatzplatz auf der Wahlliste).
- Die politische Vertretung im Rat wird bei knappen Mehrheitsverhältnissen weniger durch einseitige Absenzen verändert.
- Die Vertretungen in den Kommissionen ist ausgeschlossen.
- Die Zahl der Stellvertreterinnen und Stellvertreter, die durch das Ratssekretariat administrativ betreut werden müssen, bleibt überschaubar, da nicht ein Eins-zu-eins-Stellvertretungssystem gewählt wird.
- Es ist möglich, dass es einfacher ist, Kandidierende zu finden, da der Druck bei allfälligen Verhinderungen weniger gross ist und sich Beruf und Mandat so besser vereinen lassen.

Antwort des Büros des Grossen Rates

Ein Parlament stellt das Repräsentationsorgan des Volkes dar. Damit eine wirkliche Repräsentation der wesentlichen gesellschaftlichen Kräfte sichergestellt ist, darf dessen Mitgliederzahl nicht zu gering sein. Feste Grössenvorgaben für Parlamente bestehen zwar nicht. In der Lehre wird für Kantonsparlamente mitunter eine Mindestzahl von ungefähr 25 Ratsmitgliedern gefordert bzw. ein Parlament mit 50 bis 80 Abgeordnete als ideal erachtet. Je vielfältiger allerdings ein Kanton ist (z. B. sprachlich, konfessionell, geografisch), desto mehr Ratsmitglieder benötigt die Volksvertretung, um die wesentlichen gesellschaftlichen Kräfte abbilden zu können. Der *Grosse Rat des Kantons Bern* ist mit seinen 160 Mitgliedern ein vergleichsweise *grosses Parlament* (Art. 72 KV).¹

Der Grosse Rat wird im Verhältniswahlverfahren (*Proporz*) gewählt (Art. 73 KV). Dabei werden pro Wahlkreis zunächst die Sitze im Verhältnis der erzielten Stimmen auf die Listen/Parteien verteilt. Gewählt sind dann je Liste diejenigen Kandidierenden mit den meisten Stimmen (Art. 83 und 86 PRG). Weil Stimmenzahlen oft nahe beieinander liegen, entscheiden oft wenige Stimmen über Wahl oder Nichtwahl einer Person. Wählerinnen und Wähler können nicht nur eine *Liste* wählen (indem sie eine bestimmte Liste unverändert abgeben [oder einen Wahlzettel ohne Listenbezeichnung verwenden]), sondern auch merklich Einfluss nehmen auf die Auswahl der *Personen*, indem sie Namen von Kandidierenden bewusst *streichen* oder einer Person zwei Stimmen geben (*kumulieren*) oder indem sie sogar Kandidierenden anderer Listen stimmen (*panaschieren*; vgl. zum Ganzen Art. 80 PRG). Es kommt damit zu einer *Doppelwirkung der Stimme*, indem jede Stimme für einen Kandidierenden gilt, d. h. für eine ganz bestimmte Person, aber zunächst auch als Stimme für deren Liste. Dieses sogenannte «System der Einzelstimmenkonkurrenz» umfasst so-

¹ Vgl. zur Anzahl Mitglieder der Kantonsparlamente: ANDREAS AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016, S. 52 Ziff. 141: ZH (180), BE (160), VD (150), AG (140), TG und VS (130), GR, LU und SG (120), NE (115), FR (110), BS, GE, SO und SZ (100), BL und TI (90), ZG (80), AR (65), UR (64), NW, GL, JU und SH, (60), OW (55) und AI (50).

mit ein *starkes personales Element* und ist eine Eigenart des schweizerischen Verhältniswahlrechts. Es ist «Ausdruck tiefeingewurzelter demokratischer Vorstellungen und hält den Parteienstaat in Grenzen».²

Die *Kantonsverfassung* ermächtigt nicht zu einer *Stellvertretung* fürs Ratsplenum, weshalb für eine Stellvertretungsmöglichkeit vorab eine Verfassungsänderung nötig wäre. Zwar wurde eine Stellvertretungsmöglichkeit im Rahmen der Totalrevisionsarbeiten zur Berner Verfassung 1989/1990 diskutiert, aber *abgelehnt*. Gemäss dem damals diskutierten Minderheitenvorschlag hätten *nichtgewählte Grossratskandidatinnen und -kandidaten mit den höchsten Stimmzahlen ...«das Recht erhalten, die Mandatsträger bei Abwesenheiten ... vollberechtigt an den Rats- und Kommissionssitzungen zu vertreten»*. Dadurch erhoffte sich die Minderheit nicht nur eine bessere Präsenz im Rat, sondern auch die Förderung des politischen Nachwuchses. Die Mehrheit lehnte den Vorschlag ab, weil es nicht wünschbar sei, dass Nichtgewählte praktisch durch die Hintertüre im Grossen Rat Einsitz nehmen könnten. Dadurch würde der Wert eines Grossratsmandates ausgehöhlt. Überdies wurde bezweifelt, dass die Präsenz tatsächlich besser wäre.

Ferner wurden 2015 und 2020 im Grossen Rat – mit der vorliegenden Motion vergleichbare – Vorstösse für ein Stellvertretungsmodell eingereicht, aber beide Male *abgelehnt*.³ Die Mehrheit im Rat war der Ansicht, es brauche kein Stellvertretungssystem für den Grossen Rat, da die Präsenz im Rat hoch und repräsentativ sei, die Qualität der Arbeit nicht von einer höheren Präsenz abhängen und Absenzen die politische Repräsentation oder Gewichtung nicht allzu sehr verzerrten. Auch verfüge der Grosse Rat für die Ratsorgane bereits über taugliche Stellvertretungsmöglichkeiten, sodass in diesen kleineren Gremien allfällige Abwesenheiten regelmässig aufgefangen werden könnten; diese Stellvertreterinnen und Stellvertreter seien überdies bereits Grossratsmitglieder, welche den Ratsbetrieb folglich bereits gut kennen. Der Einsatz «ratsfremder» Stellvertreterinnen und Stellvertreter hingegen könnte dies nicht gewährleisten und könnte mitunter auch Fragen zu den genauen Verantwortlichkeiten aufwerfen. Beim «Stellvertretungsmodell Genf, Neuenburg, Jura» komme erschwerend hinzu, dass der Wählerwille zur Zusammensetzung des Parlaments aufgeweicht würde (kein Ausschluss Nichtgewählter mehr bzw. Relativierung des Wahlergebnisses). Schliesslich seien auch die Auswirkungen einzelner Absenzen im vergleichsweise grossen Berner Parlament geringer als bei kleineren Volksvertretungen und wäre ein Stellvertretungsmodell aufwändig bzw. stünden Aufwand und Ertrag in keinem Verhältnis zueinander.

In einem konkreten Fall einfach eine Stellvertretung mittels Rücktritte aus dem Grossen Rat und Ersatzvorschlag (Designation) einer Liste/Partei erwirken zu wollen (vgl. Art. 90 f. PRG) – obwohl es an der erforderlichen Verfassungsgrundlage mangelte und auch der Gesetzgeber ein Stellvertretungssystem mehrmals ausdrücklich abgelehnt hat – wäre *rechtsmissbräuchlich*.

In den *Ratsorganen* (Grossratspräsident/-in, Büro, Kommissionen etc.) sind *Stellvertretungen* hingegen möglich und seit Langem etabliert (vgl. Art. 21. Abs. 2 GRG, Art. 18 Abs. 1 GO, Art. 29 Abs. 5 und 6 GRG).⁴ Einzig Aufsichtskommissionen sind ausgenommen, weil bei diesen die Geschäfte meist über eine längere Zeit laufen, wofür eine konstante Zusammensetzung der Kommission erwünscht ist. Auch die Vertraulichkeit der Arbeiten der Aufsichtskommissionen spricht für einen geschlossenen Kreis von Mitgliedern.

Der *Bund* und die meisten Kantone kennen keine *Stellvertretung* in den Ratsplena. Hier überwiegt die Ansicht, dass die Parlamente auch tagen sowie ihre Funktion als Repräsentationsorgan der Bevölkerung wahrnehmen können, wenn einzelne Abgeordnete wegen Krankheit oder aus anderen Gründen verhindert sind. Absenzen sind möglich und zulässig. Der Bund lehnte ein Stellvertretungssystem letztmals 2021 ab. Die vorberatende Kommission war der Auffassung, damit

² YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, S. 584, Ziff. 1439.

³ M 310-2015 und M 071-2020.

⁴ Bezüglich der Stimmzähler/-innen kann der Grosse Rat nötigenfalls zusätzliche Mitglieder wählen (Art. 24 Abs. 2 GRG).

würde die Repräsentativität des Parlaments verringert, die politische Verantwortung verwässert und der Parlamentsbetrieb noch schwerfälliger; denn auch die Stellvertreterinnen und Stellvertreter könnten Vorstösse einreichen. Auch gefährde ein solches System die Kontinuität der Arbeiten. Ein Stellvertretungssystem sei zudem keine geeignete Lösung für die Probleme eines Milizparlamentes, welche vor allem in der hohen Arbeitsbelastung lägen. Die Probleme würden durch ein Stellvertretungssystem nicht reduziert; vielmehr müssten hierfür die Ratsmitglieder über die Parteien und Parlamentsdienste stärker unterstützt werden.

Fünf Kantone (VS, NE, JU, GE, GR) kennen eine Stellvertretungsmöglichkeit, und im Kanton Aargau hat das Volk am 25. September 2022 einer Stellvertretungsregelung zugestimmt. Eine Stellvertretungsmöglichkeit steht in gewissen weiteren Kantonen zur Diskussion (z. B. ZH). Gemeinsam ist diesen Kantonen, dass die Stellvertretung über eine Grundlage bzw. Ermächtigung in der *Kantonsverfassung* verfügt. Unterschiede bestehen hinsichtlich Bestellung, Einsatzmöglichkeiten und Dauer der Stellvertretung.

- Im Kanton Wallis werden die Stellvertreter/-innen in den sechs Wahlkreisen *separat und direkt vom Volk als solche gewählt* und verfügen damit über eine *klare demokratische Legitimation*.
- In den Kantonen Neuenburg, Jura, Genf und Graubünden gelten einfach die „erfolgreichsten“ Nichtgewählten der jeweiligen Liste als Stellvertreter/-innen. Eine Stellvertretung ist bereits bei vorübergehender Verhinderung möglich und eine Vertretung setzt keine vorbestimmten Gründe voraus.
- Im Kanton Aargau sollen ebenfalls einfach die „erfolgreichsten“ Nichtgewählten der jeweiligen Liste als Stellvertreter/-innen amten können. Allerdings ist eine Vertretung nicht in jedem Verhinderungsfall zulässig, sondern *nur bei Mutterschaft, Krankheit oder Unfall*. Sodann hat die Stellvertretung *in jedem Fall zwischen drei und zwölf Monate* zu betragen (E-§ 7a Abs. 1 GVG-AG). Die Stellvertreter/-innen werden während der Zeit ihres Einsatzes zu vollwertigen Ratsmitgliedern, gleichzeitig ist die Ratsmitgliedschaft der Vertretenen während dieser Zeit sistiert. Zwecks Respektierung des Wählerwillens werden Stellvertretungen nur sehr restriktiv zugelassen. Es handelt sich um Fälle, in denen sich eine Verhinderung nicht vermeiden lässt und auch eindeutig belegt werden kann (Arztzeugnis betreffend Unfall, Krankheit, Rehabilitation etc.).

Zur *Präsenz im Rat* kann Folgendes festgehalten werden: Gemäss dem Vorstoss von 2015 für ein Stellvertretungsmodell betrug die Abwesenheitsquote im Rat rund 4 Prozent, ähnlich die Situation 2018 mit 4,5 Prozent, was bedeutete, dass durchschnittlich rund 7 von 160 Ratsmitgliedern fehlten. Diese Zahlen bezogen sich auf die generelle Präsenz im Rat. Eine Analyse der Berner Zeitung anhand der Abstimmungsprotokolle kam 2019 auf eine höhere Abwesenheitsquote von 9 Prozent; wer eine einzelne Abstimmung verpasste, z. B. weil er/sie in der Wandelhalle war, wurde auch erfasst. Ab 2020 könnte die Abwesenheitsquote pandemiebedingt während einzelner Sitzungen (v. a. im Winter) möglicherweise leicht höher gewesen sein.

Nach Ansicht des Büros erfüllt der Grosse Rat seine Repräsentationsfunktion ohne Weiteres, insbesondere, weil im relativ grossen bernischen Parlament einzelne Absenzen wenig ins Gewicht fallen. Zudem verfügt der Grosse Rat für die Ratsorgane über taugliche Stellvertretungsmöglichkeiten, sodass in diesen kleineren Gremien allfällige Absenzen aufgefangen werden können. Diese Stellvertreter/-innen sind überdies mit dem Ratsbetrieb bestens vertraut.

Das Büro des Grossen Rates anerkennt allerdings die *besondere Situation bei Mutterschaft*. Zwar steht Grossrätinnen nach eidgenössischer Erwerbsersatzgesetzgebung für die ersten 14 Wochen nach der Geburt eines Kindes Anspruch auf Mutterschaftsentschädigung zu. Dieser endet allerdings – geringfügige Entschädigungen ausgenommen (Stand 2022: CHF 2300) – gegenwärtig vorzeitig, wenn die Mutter ihre Erwerbstätigkeit aufnimmt. Faktisch können damit für Grossrätin-

nen im Mutterschaftsurlaub Einschränkungen bestehen, weshalb das Büro eine Stellvertretungsmöglichkeit bei Mutterschaft, wie im Vorstoss vorgeschlagen (während mindestens zweier Sessionen) begrüsst (vgl. Ziff. 1 der Motion). Im Bund ist geplant, den Anspruchsverlust von Politikerinnen auf Mutterschaftsentschädigung demnächst aufzuheben. Parlamentarierinnen sollen künftig ihren Anspruch auf Mutterschaftsentschädigung *nicht* verlieren, wenn sie während des Mutterschaftsurlaubs an Ratssitzungen teilnehmen. Keine Änderung geplant ist beim Vaterschaftsurlaub, weil Parlamentarier, die Vaterschaftsurlaub beziehen, diesen innert einer Frist von sechs Monaten ab Geburt des Kindes tage- oder wochenweise oder am Stück so nehmen können, dass der Urlaub nicht auf Ratssitzungen fällt; Mutterschaftsurlaub hingegen beginnt zwingend mit Geburt des Kindes und läuft ab dann (vgl. Vernehmlassungsvorlage SPK-S vom 25.08.2022; Ablauf Vernehmlassungsfrist: 25.11.2022).

Ferner kann sich das Büro bei längeren *krankheits- oder unfallbedingten Abwesenheiten* (vgl. Ziff. 2 der Motion) grundsätzlich eine Stellvertretungsmöglichkeit vorstellen. Es möchte diesen Punkt aber noch vertiefter prüfen; die Abwesenheitsgründe müssten auf jeden Fall klar belegt werden können, und bei einer sehr langen Abwesenheitsdauer sollte anstelle eines/r Stellvertreters/-in ein reguläres Mitglied in den Rat einziehen.

Hingegen lehnt das Büro eine Stellvertretungsmöglichkeit aus arbeits- oder studienbedingten Gründen (z. B. für Weiterbildungen oder Sabbaticals) oder während eines Militär- oder Zivildienstes ab, weil derlei Abwesenheiten planbar sind und um die Sessionen herum organisiert werden können. Im Besonderen wäre die Notwendigkeit arbeits- oder studienbedingter sowie freiwilliger Abwesenheiten nicht wirklich kontrollierbar. Aus diesen Gründen lehnt das Büro die Ziffern 3 – 5 ab und möchte diese auch nicht als Postulat überweisen.

Nach Ansicht des Büros sind Verhinderungsgründe, die für eine Stellvertretung in Frage kommen, zum Vornherein nur sehr zurückhaltend zuzulassen, da, wer sich in den Grossen Rat hat wählen lassen, sich bewusst für eine vierjährige Tätigkeit als Parlamentarierin oder Parlamentarier entschieden hat und der Wählerschaft gegenüber entsprechend verantwortlich ist. Insbesondere gilt dies bei einem Stellvertretungssystem ähnlich jenem von Genf, Neuenburg und Jura, bei welchem im Verhinderungsfall Personen Einsitz im Grossen Rat nehmen würden, welche vom Volk gar nicht gewählt worden sind.

Zusammenfassend beantragt das Büro des Grossen Rates, **Ziffer 1** der **Motion** anzunehmen, **Ziffer 2** der Motion als **Postulat** anzunehmen und die **Ziffern 3 – 5 abzulehnen**.

Verteiler

– Grosser Rat