

Parlamentarischer Vorstoss

Vorstoss-Nr.: 186-2015
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2015.RRGR.633

Eingereicht am: 10.06.2015

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Machado Rebmann (Bern, GPB-DA) (Sprecher/in)
Sancar (Bern, Grüne)
Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: vom
Direktion: Grosser Rat
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat:



Keine Beschränkung von Volks- und politischen Rechten und von Rechten von Volksvertretern unter dem Vorwand der Effizienz!

Artikel 1 der Kantonsverfassung (KV) legt fest, dass der Kanton Bern ein freiheitlicher, demokratischer und sozialer Rechtsstaat ist. Als demokratischer Staat basiert er auf dem Willen des Volkes¹. Das Volk besitzt nicht nur die Macht, die verfassungsmässige Ordnung zu bestimmen, wie dies in der Präambel anklingt, in ihm ruht auch innerhalb der verfassungsrechtlichen Ordnung alle Staatsgewalt².

Artikel 66 KV verankert den Grundsatz der Gewaltenteilung: Die Organisation der Behörden hat sich danach zu richten (Abs. 1). Jede Behörde wird kontrolliert, der Grosse Rat durch das Volk (z. B. durch das Referendum), der Regierungsrat und die Gerichtsbehörden durch den Grossen Rat (Art. 78 KV). Durch die Instrumente der direkten Demokratie ist zudem auch das Parlament in Sachfragen in die Kontrolle durch das Volk eingebunden. Die Berner Verfassung widerspiegelt – wie auch andere moderne Kantonsverfassungen – in diesem Sinn deutlich ein System von «Checks and Balances». Der Grundsatz der Gewaltenteilung ist nicht nur ein organisatorisches

¹ Gemeinsamer Antrag von Verfassungskommission und Regierungsrat betreffend die Totalrevision der Kantonsverfassung, Vortrag I, Tagblatt des Grossen Rates, Beilage 21, S. 37

² Urs Bolz, in Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern 1995, S. 236

Prinzip, sondern auch ein verfassungsmässiges Individualrecht. Betroffene können sich mit Verfassungsbeschwerde wehren, wenn der Gewaltenteilungsgrundsatz missachtet wird.³

Der Grosse Rat erlässt Gesetze und Dekrete (Art. 74 KV). Der Grosse Rat kann also unter Vorbehalt der fakultativen Volksabstimmung Gesetze erlassen, Parlament und Volk teilen sich in diesem Sinne die Rolle des Gesetzgebers. Gesetze werden in den kantonalen Parlamenten in der Regel zweimal beraten. Die zweimalige Lesung soll eine überlegte Gesetzgebung gewährleisten und namentlich dafür sorgen, dass emotionale, spontane Entscheidungen oder gesetzgebungstechnische Fehler vermieden werden. Die Verfassung von 1894 schrieb die zweimalige Lesung von Gesetzen noch ausdrücklich vor, die neue Verfassung von 1995 nicht mehr. Mit dem Verzicht auf das Erfordernis der zweimaligen Lesung auf Verfassungsstufe wurde die Möglichkeit geschaffen, in geeigneten Fällen auf eine zweite Lesung zu verzichten und so das Gesetzgebungsverfahren zu beschleunigen. Man wollte damals eine einmalige Lesung ermöglichen, namentlich für unbedeutende Anpassungen, für die blosser Aufhebung eines Gesetzes oder für dringliche Fälle.⁴ Bei der letzten Revision des Parlamentsrechts (2013) wurde darauf verwiesen, dass die neue Regelung der alten entspreche, es erfolgten keine Änderungen.⁵

Nach Artikel 17 Absatz 1 KV hat jede Person das Recht, ihre Meinung frei zu bilden, sie ungehindert zu äussern und in Wort, Schrift, Bild oder anderer Weise zu äussern. Absatz 3 gewährt die Einsicht in amtliche Akten, wenn nicht überwiegende Interessen entgegenstehen. Die neue Verfassung wollte der Informationspolitik von Kanton und Gemeinden in eine neue Richtung weisen und zum Vertrauen in die Tätigkeit der Behörden beitragen. Sie stellte sich in diesem Bereich einer Herausforderung ihrer Zeit. Der rechtzeitige Zugang zu amtlichen Informationen werde zunehmend zur notwendigen Voraussetzung zur Ausübung von demokratischen Rechten oder zur effektiven Geltendmachung von persönlichen Ansprüchen. Einer offenen, transparenten Informationspolitik der Behörden komme deshalb eine grosse Bedeutung zu.⁶ Konkretisierend trat am 1. Januar 1995 das Informationsgesetz (IG) in Kraft.⁷

Laut Artikel 70 KV haben die Behörden über ihre Tätigkeit ausreichend zu informieren. Von diesen Informationsrechten und -pflichten ist die Publikumsöffentlichkeit von Verhandlungen und Behörden zu unterscheiden. Grundsätzlich öffentlich tagt der Grosse Rat, Ausnahmen sind möglich zur Wahrung wichtiger staatlicher Interessen oder zur Wahrung des Persönlichkeitsschutzes (Art. 11 GRG; Art. 3 IG). Nicht öffentlich tagen hingegen die parlamentarischen Kommissionen (Art. 4 IG), soweit diese nicht abschliessend entscheiden.⁸

Demokratische Repräsentation setzt Öffentlichkeit des parlamentarischen Verfahrens voraus, damit wird Transparenz in den Entscheidungsablauf im Parlament hergestellt, aber es werden so auch die verschiedenen Meinungen, Lösungen und Machtansprüche sichtbar. In der Öffentlichkeit des Parlaments spiegelt sich der Staat nicht als Behördenorganisation, sondern in seiner Vielfalt an Motiven und Intentionen.⁹ Für eine demokratische Ordnung ist die Lösung sozialer Probleme der Allgemeinheit in der Öffentlichkeit charakteristisch. Durch Publizität wird die Mög-

³ Urs Bolz, a.o.O., S. 422

⁴ Vortrag I (FN 1), S. 55

⁵ Antrag der Kommission Parlamentsrechtsrevision für die erste Lesung, zu Art. 75 GRG

http://www.gr.be.ch/gr/de/index/hintergrund/hintergrund/parlamentsrechtsrevision.assetref/dam/documents/GR/Parlamentsdienste/de/parlamentsrechtsrevision/ParlRev_Antrag_Kommission_erste_Lesung.pdf

⁶ Vortrag I, S. 40

⁷ Urs Bolz, a.o.O., S. 277

⁸ Ivo Schwegler, in Bernisches Verwaltungsrecht, Bern 2013, S. 332

⁹ Moritz von Wyss, Maximen und Prinzipien des parlamentarischen Verfahrens, Zürich 2001, S. 196

lichkeit der öffentlichen Kritik geschaffen, nach KANT der Prüfstein legitimen Rechts.¹⁰ In der Gegenwart sind Öffentlichkeit und Transparenz staatlicher Verfahren und Entscheidungsmechanismen eine wesentliche Voraussetzung der politischen Kontrolle, der Kritik und der Mitwirkung der Bürger.¹¹ Zur Öffentlichkeit der demokratischen Entscheidungsbildung, die durch die Verfassung organisiert oder institutionalisiert wird, gehören alle Verfahren und Institutionen, in denen sich öffentlich erarbeitete Gemeinwohlinteressen zu verbindlichen Entscheidungen verdichten, sei es in Form eines Gesetzes, eines Urteils oder einer Verwaltungsverfügung.¹²

Die Nichtöffentlichkeit von Kommissionsitzungen wird in der Literatur kritisiert, weil die Kommissionsbeschlüsse die Ratsentscheidungen wesentlich bestimmen.¹³ JÖRG PAUL MÜLLER erachtet die «präjudizierende» Wirkung von Kommissionsbeschlüssen in Bezug auf die Vertraulichkeit der Beratungen als «demokratisch bedenklich».¹⁴ PIERRE TSCHANNEN fordert eine Medienöffentlichkeit¹⁵ und KURT NUSPLIGER eine Öffentlichkeit von gewissen Phasen der Kommissionsberatungen, so zum Beispiel Grundsatzdiskussionen.¹⁶

Nun ist nach einem Jahr der Geltung des neuen Parlamentsrechts eine Tendenz zu einmütigen Lesungen von Gesetzen zu beobachten. Weiter wurden mit der Parlamentsrechtsrevision restriktive Redezeitbeschränkungen eingeführt.

Ziel der jüngsten Revision des Parlamentsrechts war offenbar eine moderne Gesetzgebung, die einen *effizienten* Ratsbetrieb sicherstelle und das Parlament in seiner Funktionsausübung stärke. So verstand jedenfalls das Kompetenzzentrum für New Public Management den Auftrag der Kommission, eine Studie zur Parlamentsrechtsrevision zu erstellen,¹⁷ und kam dem Anliegen geflissentlich nach: Ohne den Begriff «Effizienz» in Bezug auf das Parlament oder überhaupt zu definieren, ohne zu erörtern, wer denn überhaupt den Anspruch an das bernische Kantonsparlament hat, effizient zu sein, und worauf sich dieser Anspruch stützt, verwendet die Studie den Begriff 53 mal. Die parlamentarischen Vorstösse, die die Parlamentsrechtsrevision ins Rollen gebracht hatten, fordern mit keinem Wort eine Effizienz des Parlaments,¹⁸ sondern enthalten inhaltlich definierte Anliegen zum Ziel, wie z. B. eine Stärkung des Parlaments durch die Bildung von ständigen Sachbereichskommissionen.¹⁹ Es hat sich also ein Credo eingeschlichen, dessen Grundlage fraglich ist und das sich bestenfalls auf Popularität stützen kann. Wohl kann man sagen, dass formell auch das Parlament dem FLG unterstellt ist, dies kann aber keine Rechtfertigung dafür sein, dass man ohne vertiefte Abklärung Redezeiten und deren Beschränkungen einführt und sich eine einmalige Lesung von Gesetzen als Regel zu etablieren scheint, denn das FLG richtet sich primär an die Verwaltung. Weder die Verfassung noch ein anderes Gesetz verlangen von einem Parlament, dass es effizient sein soll. Von einem Parlament wird verlangt,

¹⁰ Jörg Paul Müller, Die demokratische Verfassung, Von der Selbstbestimmung der Menschen in den notwendigen Ordnungen des Zusammenlebens, NZZ libro, Zürich 2009, S. 91; Immanuel Kant, Beantwortung der Frage «Was ist Aufklärung», 1784, VIII36, zitiert nach Jörg Paul Müller vorstehend

¹¹ Jörg Paul Müller, Die demokratische Verfassung, a.o.O. S. 91

¹² Jörg Paul Müller, Die demokratische Verfassung, a.o.O. S. 94

¹³ Moritz von Wyss, a.o.O., S. 198

¹⁴ Jörg Paul Müller, Demokratische Gerechtigkeit, S. 162 f.

¹⁵ Pierre Tschannen, Stimmrecht und politische Verständigung, Beiträge zu einem neuen Verständnis von direkter Demokratie, Basel 1995, S. 423

¹⁶ Kurt Nuspliger, Die Stärkung der parlamentarischen Kommissionen, in Das Parlament – «Oberste Gewalt des Bundes»? Festschrift der Bundesversammlung zur 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft, Parlamentsdienste 1991, S. 238

¹⁷ Andreas Lienhard et al., Reform des Parlamentsrechts im Kanton Bern, Bern 2011, S. 15

¹⁸ M 70/2010, P 99/2010, M 286/2009, M 68/2010, M 69/2010

¹⁹ so z. B. M 70/2010

dass es seine Arbeit, nämlich legiferieren und beschliessen, sorgfältig macht und kontrollierbar ist.

Geschäfte werden in der Regel von der Verwaltung vorbereitet und in der Kommission behandelt, die unter Ausschluss von Öffentlichkeit berät. Sind die Geschäfte in der Kommission, einem Organ des Grossen Rates, nicht bestritten, werden sie anschliessend im Grossen Rat in reduzierter oder organisierter Debatte beraten. Die Redezeit und die Anzahl Rednerinnen und Redner sind beschränkt.

Diese Beschränkung der parlamentarischen Debatte ist faktisch auch eine Beschränkung der Öffentlichkeit der Sitzungen des Parlaments und damit der Informationsfreiheit der Bürgerinnen und Bürger: Im Ratssaal oder mit der Live-Übertragung ins Internet kann man viel weniger bis keine Argumente (mehr) hören, wieso der Rat einem Geschäft zustimmen oder wie man das Gesetz verstanden haben will. Entsprechendes gilt anschliessend für das Tagblatt, auch dort ist weniger bis gar nichts mehr nachzulesen. Die heiklen Fragen werden, wenn überhaupt, höchstens noch in den Kommissionen gestellt, eben unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Wird im Ratssaal nicht mehr debattiert, werden die Meinungen, Motive und Machtansprüche im Rat nicht mehr sichtbar, wird die formal noch bestehende Öffentlichkeit des Parlaments sinnentleert und damit die demokratische Kontrolle durch die Bevölkerung aufgehoben.

Offenbar hat man sich weder in den parlamentarischen Beratungen noch in den Grundlagen, wie das Gutachten des KPM, noch in den Aufsätzen des Parlamentsdienstes zuhanden des Mitteilungsblatts für Parlamentarische Fragen mit dieser Auswirkung der beschränkten Debatten auseinandergesetzt.²⁰ Diese Beschränkungen sind umso einschneidender, wenn im Parlament Fragen behandelt werden, die dem fakultativen Referendum unterstellt sind. Hier besteht ein besonders offensichtlicher Widerspruch, indem man bei bestimmten Geschäften davon ausgeht, dass sie so wichtig sind, dass das Volk als Souverän die Möglichkeit haben müsse, darüber zu befinden, aber andererseits die Vertretung des Souveräns nicht einmal frei darüber debattieren kann. Wird die Debatte im Rat beschränkt, hat dies wie erwähnt auch Auswirkungen auf die Informationen, die den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern zur Verfügung stehen, falls das Referendum erfolgreich ergriffen wird und es zur Abstimmung kommt, was wiederum ihr Recht auf freie Meinungsbildung im Vorfeld von Abstimmungen (Art. 34 Abs. 2 BV) tangiert. Weiter hat das Fehlen der Debatte Folgen für die Abstimmungsbotschaft, die sich in der Regel auf das Tagblatt stützt. Was will man nun dort schreiben? «Die Grosse Rat stimmte dem Geschäft ohne Debatte zu, weil die Kommission es so beantragt hatte» und «Die Sitzungen der Kommission sind geheim, aus diesem Grund können die Argumente nicht bekannt gegeben werden»?

Auch die Parlamentarierinnen und Parlamentarier werden durch die Redebeschränkungen in ihren Grundrechten freier Kommunikation eingeschränkt,²¹ sie können sich ja eben nur gestützt auf eingeschränkte Argumente eine Meinung bilden und sich unter Umständen nicht zur Sache äussern. Eine rechtliche Grundlage besteht im Grossratsgesetz nicht, die Beschränkungen des Rederechts werden lediglich in der Geschäftsordnung geregelt, einem Dekret, das gemäss Verfassung das Gesetz näher ausführt. Mögliche Gegenmassnahmen gegen die Beschränkungen des Informations- und Äusserungsrechts des Mitglieds des grossen Rats sind nicht ausreichend vorhanden, die Parlamentarierinnen und Parlamentarier können nicht zu jedem Geschäft vorgängig ihre Fragen durch die Verwaltung noch beantworten lassen, dies wäre unangemessen aufwändig, und manche Fragen entstehen erst in der Debatte, z. B. aus den Voten der Vorred-

²⁰ <http://www.gr.be.ch/gr/de/index/parlamentsdienste/parlamentsdienste/publikationen.html>

²¹ nach Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz kommt Art. 17 BV und Art. 19 Abs. 2 Uno-Pakt II jedem Menschen zu, auch privat- oder öffentlichrechtlichen Angestellten sowie Beamten (vgl. S. 357).

ner. Einzige Gegenmassnahme ist das Stellen von Anträgen, in erster Linie einen Ordnungsantrag auf freie Debatte nach Artikel 91 GO oder einen Nichteintretens- oder Änderungs- bzw. Rückweisungsantrag nach Artikel 92 GO. Wenn die Antragssteller in der Folge wiederum nur zwei Minuten haben, ihren Antrag zu begründen, hilft dies dem Anliegen, eine Diskussion in freier Debatte zu führen und sich zur Sache zustimmend oder kritisch äussern zu können, auch nicht weiter. Eine Zunahme von Anträgen erschwert den Ratsbetrieb, da formell über die Anträge auch abgestimmt werden muss, was gerade nicht das Ziel eines effizienten Parlamentsbetriebs ist.

Im Stadtrat von Bern führten die Redezeitbeschränkungen zu einer Flut von Anträgen und zu einer allgemein gehässigen Stimmung. Man will alles schnell durchpauken, die Parlamentarier fühlen sich vom Wort abgeschnitten und zum «Durchwinkaffen»²² degradiert.

Aufgrund dieser Überlegungen ist zu überprüfen, ob das Parlamentsrecht revidiert werden soll, so dass das Parlament seine Aufgabe im Einklang mit der Verfassung und unter Wahrung der Volks- und politischen Rechte wahrnehmen kann.

Das Büro des Grossen Rates wird gebeten, folgende Fragen zu beantworten:

1. Wie stellt sich das Büro des Grossen Rates zu den Auswirkungen der Beschränkung des Rederechts der Mitglieder des Grossen Rates auf deren Meinungsbildungs- und Meinungsäusserungsfreiheit?
2. Wie stellt sich das Büro des Grossen Rates zu den Auswirkungen der Beschränkung des Rederechts der Mitglieder des Grossen Rates auf die Meinungsbildungs- und Informationsfreiheit des Volkssouveräns bzw. den Grundsatz der Öffentlichkeit des Parlaments?
3. Wie stellt sich das Büro des Grossen Rates zu den Auswirkungen der Beschränkung des Rederechts der Mitglieder des Grossen Rates auf das Referendumsrecht des Volkssouveräns?
4. Auf welche Grundlage stellt der Kanton Bern im Fall eines Referendums den Inhalt der Abstimmungsbotschaft, wenn im Grossen Rat in reduzierter Debatte über ein Geschäft entschieden wurde?
5. Vollzieht das Büro des Grossen Rates einen Paradigmenwechsel von der zweimaligen zur einmaligen Lesung von Gesetzen? Wenn ja, gestützt auf welche Grundlage?
6. Erkennt das Büro des Grossen Rates, dass bei geheimen Kommissionssitzungen und gleichzeitig reduzierten bzw. organisierten Debatten im Rat das Prinzip der Öffentlichkeit des Parlaments als Instrument der Gewaltenteilung verletzt wird? Wenn ja, welche Massnahmen gedenkt das Büro des Grossen Rates zu treffen?
7. Hat das Büro des Grossen Rates bzw. der Kanton Bern den Anspruch an das Parlament, effizient zu sein? Wenn ja, gestützt auf welche Grundlage?
8. Wie stellt sich das Büro des Grossen Rates gegenüber folgenden Revisionsvorschlägen?

Art. 75 GRG

Anzahl Beratungen *und* Rederecht

¹ Jeder Gegenstand wird einmal beraten.

² Zweimal zu beraten sind Änderungen der Kantonsverfassung und Gesetze.

²² Zitat Stadtrat Rolf Zbinden

³ Der Grosse Rat kann bei Gesetzen *in geeigneten Fällen* beschliessen, auf die Durchführung einer zweiten Lesung zu verzichten, *namentlich für unbedeutende Anpassungen, für die blosser Aufhebung eines Gesetzes oder für dringliche Fälle.*

⁴ *Jedes Mitglied des Grossen Rates hat das Recht, sich zu einem Gegenstand mindestens einmal zu äussern.*

⁵ *Das Büro des Grossen Rates kann das Rederecht der Mitglieder des Grossen Rates zeitlich beschränken, wenn ein geordneter Ablauf der Beratung es erfordert.*

⁶ *40 Mitglieder des Grossen Rates können die freie Debatte verlangen, bei der jedes Ratsmitglied, das sich erstmalig äussert, mindestens fünf Minuten Rederecht hat.*

⁷ *Beschränkungen des Rederechts bei Geschäften, die der fakultativen Volksabstimmung unterliegen, sind nur zulässig, wenn jedem Mitglied des Grossen Rates mindestens fünf Minuten Rederecht verbleiben.*

Art. 86 GO

Beratung, Redezeit

¹ Die Beratungsgegenstände werden in einer der folgenden Formen beraten, wobei insbesondere für Eintretens- und Detailberatungen unterschiedliche Beratungsformen möglich sind:

- a* freie Debatte (Kategorie I),
- b* organisierte Debatte (Kategorie II),
- c* schriftliches Verfahren (Kategorie III).

² Das Büro des Grossen Rates kann eine andere Beratungsform vorsehen und teilt dies dem Rat frühzeitig mit. Es kann auch Redezeiten verlängern oder verkürzen.

³ Jedes Ratsmitglied kann mit Ordnungsantrag die freie Debatte beantragen. Der Antrag muss spätestens zu Beginn der Beratung eingereicht werden.

Art. 87 GO

Freie Debatte

Das Rederecht beträgt

- a* *mindestens* fünf Minuten für die Sprecherin oder den Sprecher der Fraktionen, die Antragstellerinnen und Antragsteller, Urheberinnen oder Urheber einer parlamentarischen Initiative, einer Motion oder eines Postulats, die allfällige Sprecherin oder den allfälligen Sprecher der Deputation,
- b* *mindestens* drei Minuten für jene, die sich darauf beschränken, einen bereits gestellten Antrag zu unterstützen und für das zweite Votum zum gleichen Gegenstand sowie den Rückzug eines Vorstosses.

Art. 88 GO

Organisierte Debatte

¹ Bei der organisierten Debatte *ist* die Gesamtredezeit beschränkt.

² Die organisierte Debatte kann insbesondere durchgeführt werden bei

- a* der Eintretensdebatte,
- b* der Beratung eines Berichts,
- c* Gegenständen, die durch eine Kommission vorberaten worden sind,
- d* *Richtlinienmotionen*

³ Die Grossratspräsidentin oder der Grossratspräsident teilt die Gesamtredezeit angemessen auf die Berichterstatterin oder den Berichterstatter der Kommission, die Antragstellerin oder den Antragstel-

ler, die Urheberin oder den Urheber einer parlamentarischen Initiative, einer Motion oder eines Postulats sowie auf die Deputation und die Fraktionen und das Mitglied des Regierungsrates auf.

⁴ Die Fraktionen teilen rechtzeitig mit, wie die ihnen zustehende Redezeit unter den Fraktionsmitgliedern aufgeteilt wird.

⁵ Den Ratsmitgliedern, die keiner Fraktion angehören, wird ein angemessener Teil der Gesamtredezeit zur Verfügung gestellt.

Art. 89 GO

Schriftliches Verfahren

¹ Interpellationen und Anfragen unterliegen einem schriftlichen Verfahren.

² Interpellationen werden zusammen mit der Antwort den Sessionsunterlagen beigelegt und im Tagblatt veröffentlicht.

³ Anfragen werden den Ratsmitgliedern zusammen mit der Antwort verteilt und im Tagblatt veröffentlicht.

Art. 90 GO aufheben

Art. 98 GO

Zweite Lesung

¹ Ein Verzicht auf die zweite Lesung eines Gesetzes ist vor Aufnahme von dessen Detailberatung zu beschliessen.

² Die zweite Lesung ist trotzdem durchzuführen, *wenn 40 Mitglieder des Grossen Rates es verlangen oder wenn Anträge vorliegen, die nicht von der vorberatenden Kommission stammen.*