



Büro des Grossen Rates
Bureau du Grand Conseil

Grosser Rat: Abstimmen von extern und Zirkulationsverfahren (Teilrevision Grossratsgesetzgebung)

Vortrag des Büros an den Grossen Rat

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung	2
2.	Ausgangslage und Handlungsbedarf	2
3.	Grundzüge und Zweck der Neuregelung	4
4.	Erlassform	6
5.	Rechtsvergleich	6
5.1	Bund: Nationalrat	6
5.2	Kanton Freiburg	7
5.3	Stadt Bern	8
5.4	Kanton Basel-Landschaft	8
6.	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	9
7.	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtssetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen	13
8.	Finanzielle Auswirkungen	14
9.	Personelle und organisatorische Auswirkungen	14
10.	Auswirkungen auf die Gemeinden	14
11.	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	14
12.	Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	14
13.	Antrag	15

1. Zusammenfassung

Die Vorlage bezweckt, die nötigen Rechtsgrundlagen zu schaffen zur Sicherstellung der «Durchhaltefähigkeit» des *Grossen Rates* in Krisensituationen. Es sollen alle Fälle möglicher Krisensituationen abgedeckt werden. Damit wäre es möglich, dass der Grosse Rat künftig in eng umschriebenen Ausnahmefällen seine Beschlüsse nötigenfalls unter Mitwirkung von Ratsmitgliedern fällen könnte, die von extern abstimmen. Die Corona-Situation hat gezeigt, dass hier Handlungs- und Regelungsbedarf besteht. Geregelt wird auch, unter welchen restriktiven Bedingungen ein Geschäft ausnahmsweise im Zirkulationsverfahren beschlossen werden könnte. Des Weiteren wird auch noch für die *Ratsorgane* festgelegt, unter welchen Bedingungen virtuelle Sitzungen und Zirkulationsverfahren möglich sein sollen. Die Sicherstellung der «Durchhaltefähigkeit» des Grossen Rates ist zeitlich dringlich, weshalb geplant ist, die Vorlage auf den Legislaturwechsel hin (1.6.2022) in Kraft zu setzen.

2. Ausgangslage und Handlungsbedarf

Aufgrund der durch ein Corona-Virus verursachten Pandemie ordnete der Bundesrat ab Ende Februar 2020 Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus und dessen Auswirkungen an, unter anderem am 16. März 2020 mit Ausrufung einer ausserordentlichen Lage und einem «Lockdown» einschliesslich eines Veranstaltungs- und Versammlungsverbots (1. Welle). Nachdem die Massnahmen griffen, wurde die ausserordentliche Lage beendet und wurden die Vorgaben sukzessive gelockert. Ab Sommer 2020 stiegen die Infektionszahlen jedoch wieder an, zuerst kontinuierlich und ab Herbst stark, was im Dezember

2020 erneut zu landesweiten Einschränkungen führte (2. Welle). Hinzu kamen im neuen Jahr neue, ansteckendere Virus-Mutationen (3. Welle), weshalb Einschränkungen weiterhin nötig waren. Etliche Personen hatten und haben sich seither in Isolation, Quarantäne oder (spital-)ärztliche Behandlung zu begeben.

Diese Ausgangslage stellte auch den Grossen Rat vor Herausforderungen. Die Frühlings-Session 2020, welche am 12. März endete, konnte noch normal im Rathaus durchgeführt werden. Für die Ratsorgane beschloss das Grossratspräsidium dann aufgrund des am 16. März 2020 verkündeten «Lockdowns» noch gleichentags, dass vorderhand keine physischen *Kommissions- und Ausschusssitzungen* mehr durchgeführt würden, die Kommissionen aber *weiterarbeiten* könnten mittels Telefon- oder Videokonferenz, E-Mail, App und Zirkulationsbeschlüssen. Auch wurde beschlossen, vorderhand auf Papierversände zu verzichten und aufs Extranet verwiesen (Sitzungs-App). Das Büro bestätigte dies am 31. März 2020, liess allerdings wieder «physische» Sitzungen von Ratsorganen für Ausnahmefälle zu. Im Laufe der Zeit präziserte das Büro die Vorgaben.¹ Physische Sitzungen standen wieder im Vordergrund, auch – weil anders als während des «Lockdowns» vom Frühling 2020 – solche Sitzungen von Parlamenten und ihren Organen unter Einhaltung von Schutzkonzepten etc. von Bundesrechts wegen ausdrücklich für zulässig erklärt worden waren. Der Grosse Rat versammelte sich ab der Sommer-Session 2020 bis zur Sommer-Session 2021 auswärts in *Hallen auf dem BERNEXPO-Gelände*, was im Besonderen die Einhaltung der Abstandsregeln ermöglichte. Mit allen diesen Vorkehrungen waren der Grosse Rat und seine Ratsorgane *durchwegs handlungsfähig*. Insbesondere konnten alle Kommissions- und Sessionssitzungen stattfinden und alle behandlungsreifen Geschäfte beraten werden, wobei doch gewisse Einschränkungen zu gewärtigen waren (wie z.B. Zusatzaufwand, eingeschränkte Diskussionskultur bei virtuellen Ratsorgane-Sitzungen, vereinzelt Verlagerung der eigentlichen Beratung in die zweite Lesung). Es kam im Grossen Rat indes *zu keinem Zeitpunkt zu einem Unterbruch der politischen Arbeit*.²

Für die gefällten Entscheide stützten sich das Grossratspräsidium und das Büro des Grossen Rates auf die Kompetenzen in dringenden Fällen (Grossratspräsidium, Art. 24 GO³) bzw. die allgemeine Zuständigkeits- und Auffangkompetenzbestimmung (Büro, Art. 23 GRG,⁴ 27 Abs. 5 GO). Gewisse Handlungsmöglichkeiten blieben aber verwehrt. Insbesondere war es dem Grossen Rat aufgrund fehlender rechtlicher Grundlagen nicht möglich, Ratsmitglieder, welche sich wegen Covid-19 in Isolation oder Quarantäne zu begeben hatten, während Sessionen von extern abstimmen zu lassen.

In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass das Büro des Grossen Rates am 26. November 2020, am Ende der ersten Woche der Winter-Session 2020, als fünf Ratsmitglieder quarantänebedingt zu Hause bleiben mussten, den Regierungsrat darum ersuchte, eine Notverordnung zu erlassen, die es Ratsmitgliedern im Falle Covid-19 bedingter Abwesenheiten erlaubt hätte, von zu Hause aus abzustimmen. Aus zeitlichen Gründen wäre das nur mittels einer Notverordnung des Regierungsrates (vgl. Art. 91 KV⁵) zu bewerkstelligen gewesen.⁶

¹ Insbesondere am 9. November 2020 mit detaillierteren Vorgaben zur Durchführung von Sitzungen der Ratsorgane während der «Corona-Situation».

² Vgl. dazu etwa auch Tätigkeitsbericht 2020 der Geschäftsprüfungskommission, Editorial.

³ Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 4. Juni 2013 (GO [BSG 151.211]).

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

⁵ Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV [BSG 101.1]).

⁶ In der Rechtslehre wird in diesem Zusammenhang die Auffassung vertreten, dass Notstände auch nicht-polizeiliche Schutzgüter erfassen können bzw. die Bekämpfung eines Notstandes nicht nur Sachverhalte betrifft, die den Notstand verursachen, sondern auch Folgen von solchen. Weiter wird (zur analogen Situation im Bund) anerkannt, dass eine Regelung, die virtuelle Sessionen bzw. den Einsatz von Telefon- oder Videokonferenzen erlauben würde, per [parlamentarischer] Notverordnung [vgl. Art. 173 Abs. 1 Bst. c der BV] oder dringliches Bundesgesetz erlassen werden könne, weil Gegenstand solchen Notrechts auch das Funktionieren der obersten staatlichen Organe müsse sein können. Dies sogar, wenn – wie im Bund – allenfalls ein Abweichen von einer Verfassungsbestimmung nötig würde [vgl. Art. 159 Abs. 1 BV], was im Kanton Bern zum Vornherein nicht der Fall gewesen wäre [vgl. Art. 76 GRG] (Uhlmann, Felix, Kurzgutachten vom 3.4.2020 betr. Durchführung von Sessionen und Kommissionssitzungen in ausserordentlichen Lagen (Coronavirus), S. 12 ff.; Stöckli, Andreas, Regierung und Parlament in Pandemiezeiten, in: Sondernummer ZSR 2020, S. 9 ff., insb. S. 41 f.; Caroni, Andrea / Schmid, Stefan G., Notstand im Bundeshaus, AJP 2020, S. 710 ff., insb. S. 719 f.).

Der Regierungsrat wies das Ersuchen ab, da er die Voraussetzungen für den Erlass einer Notverordnung für nicht gegeben erachtete.⁷ Die Handlungsfähigkeit des bernischen Parlaments sei auch dann noch gegeben, wenn einzelne Grossratsmitglieder aufgrund von Krankheit, Isolation oder Quarantäneanordnung am Ratsbetrieb nicht teilnehmen könnten (Art. 76 GRG). Auch könne der Grosse Rat nötigenfalls Geschäfte auf eine spätere Session verschieben. Auf schriftliche Anfrage eines Ratsmitglieds hin erachtete der Regierungsrat die Voraussetzungen zum Erlass einer Notverordnung auch in der Frühlings-Session 2021 für nicht gegeben.⁸ Indes erklärten die Fraktionen für den Fall einer grossen Häufung Covid-19-bedingter Abwesenheiten und einer dann unter Repräsentativitätsaspekten nicht unproblematischen Situation vor der Frühlings-Session 2021 ihre Absicht, dem Grossen Rat den Abbruch der Session zu beantragen, sollten während der Session gewisse, im Voraus vereinbarte Abwesenheitsquoten eintreten.⁹ Dies war dann nicht der Fall.

Die vorliegende Vorlage bezweckt nun, die nötigen Rechtsgrundlagen zu schaffen zur *Sicherstellung der «Durchhaltefähigkeit» des Grossen Rates in Krisensituationen*. Die Regelung soll alle Fälle künftiger Krisensituationen abdecken und sich nicht auf die Bewältigung der Corona-Situation beschränken. Mit einem separaten Projekt wird dann noch zu prüfen sein, inwieweit für den Grossen Rat zudem in *institutioneller* Hinsicht Anpassungen nötig sein werden (Überprüfung Stellung und Mitwirkung des Grossen Rates in ausserordentlichen Lagen).¹⁰ Um auf Krisensituationen besser vorbereitet zu sein, wird die Sicherstellung der «Durchhaltefähigkeit» des Grossen Rates, welche sich auch auf den Ratsbetrieb beschränkt, mittels dieser separaten Vorlage zeitlich vorgezogen mit dem Ziel, bereits auf den Legislaturwechsel hin (1.6.2022) über entsprechende Bestimmungen zu verfügen. Die institutionellen Aspekte bedürfen demgegenüber noch vertiefter Abklärungen.

3. Grundzüge und Zweck der Neuregelung

Ziel der Vorlage ist einerseits, die Rechtsgrundlagen so zu ergänzen, dass der *Grosse Rat* und seine Organe in Krisensituationen beratungs- und beschlussfähig und damit stets *handlungsfähig* bleiben. Andererseits wird für *Ratsorgane* allgemein festgelegt, unter welchen Bedingungen *virtuelle* Sitzungen oder Zirkulationsverfahren möglich sind; eine Krisensituation ist dafür keine zwingende Voraussetzung.

Grossratsmitgliedern soll es künftig bei **Sessionen ausnahmsweise** – in Krisensituationen und wenn weitere restriktive Voraussetzungen erfüllt sind – möglich sein, nötigenfalls *von extern, aus der Ferne abstimmen* zu können. Die *Sitzungen* erfolgen somit *weiterhin wenn immer möglich mit physischer Präsenz der Ratsmitglieder, d.h. mit Zusammenkommen am selben Sitzungsort*. Denn nebst den formalisierten Abläufen wie Anträge einreichen, Voten halten und Abstimmen sind für eine differenzierte Meinungsbildung, für die Kompromiss- und Entscheidungsfindung vor allem auch die direkten und persönlichen Kontakte unerlässlich, welche auf virtuellem Weg nicht oder zumindest nicht in derselben Qualität erfolgen können. Es geht auch um nonverbale Kommunikation, um zufällige und informelle sowie auch fraktionsübergreifende Kontakte, vor, während und nach Sitzungen, mit anderen Ratsmitgliedern, Verwaltungsangehörigen, Regierungsmitgliedern oder Interessenvertretern.

⁷ Wobei der Regierungsrat für sich selber noch zu diesem Zeitpunkt über eine ausserordentliche Möglichkeit der Beschlussfassung verfügte, welche sich ihrerseits einzig auf eine regierungsrätliche Notverordnung abstützte (vgl. Art. 14 der Verordnung vom 20. März 2020 über Sofortmassnahmen der Coronavirus-Krise [CKV], BSG 101.2 [Beschlussfassung im Regierungsrat möglich via Telefon- oder Videokonferenz oder im Zirkulationsverfahren] Geltungsdauer dieser Bestimmung: 1 Jahr).

⁸ Anfrage Grossrat Vanoni vom 8.3.2021 und Antwort Regierungsrat vom 17.3.2021 (<https://www.gr.be.ch/gr/de/index/geschaeft/ge-schaeft/suche/geschaeft.gid-3a0a625e4aba4d45a92c8e6b9f4750f6.html>; Anfrage 24).

⁹ Für Geschäfte 1. Priorität wären dafür folgende Abwesenheiten erforderlich gewesen: «mehr als 20% des Gesamt-Bestandes des Grossen Rates oder mehr als 30% der Mitglieder einer Fraktion, mindestens jedoch 5 Mitglieder», für Geschäfte 2. Priorität: «mehr als 30% des Gesamt-Bestandes des Grossen Rates oder mehr als 50% der Mitglieder einer Fraktion, mindestens jedoch 10 Mitglieder», wobei in allen Fällen betroffene Fraktionen aufs Initiiieren eines Abbruchs auch hätten verzichten können. «Gezählt» hätten nur Abwesenheiten wegen behördlich verordneter Massnahmen infolge Covid-19.

¹⁰ Vgl. zum Ganzen bereits den Bericht des Büros des Grossen Rates vom 18. Mai 2020 betreffend Prüfaufträge zur Grossratsgesetzgebung sowie den vom Grossen Rat in der Winter-Session 2020 als Postulat überwiesenen Vorstoss 125-2020 (Digitales Parlament 2.0).

Dieses diskursive Zusammenwirken im persönlichen und direkten Austausch vor Ort, die Debatte, die politische Auseinandersetzung macht erst das Wesen des Parlaments aus.

Die Möglichkeit, von extern, aus der Ferne abstimmen zu können, setzt als Erstes eine *Krisensituation* voraus, wie etwa eine Pandemie. Es sind aber auch andere Krisensituationen denkbar, wie z.B. ein schweres Erdbeben, andere Naturkatastrophen, ein Nuklearkatastrophe oder ein Stromausfall bzw. eine länger andauernde Strommangellage. Zudem muss damit ein Risiko einhergehen, dass die *Repräsentativität der Fraktionen oder Wahlkreise im Grossen Rat* infolge damit in Zusammenhang stehender Abwesenheiten *stark gefährdet* wäre. Die Hürden für ein Abstimmen von extern werden damit bewusst hoch angesetzt. Nicht bezweckt wird somit, Sessionen künftig einfach per Videokonferenzen oder in Mischsystemen (teils physisch, teils virtuell) durchführen zu können, beispielsweise weil dies bequemer erscheinen könnte (um z.B. ein Zuschalten auch von Geschäftsbüros oder Feriendomizilen aus zu ermöglichen).

Ein restriktives Regime rechtfertigt sich auch deshalb, weil der Grosse Rat beratungs- und beschlussfähig und somit handlungsfähig bleibt, solange die Mehrheit der Mitglieder anwesend ist (Art. 76 GRG). Diese Beratungs- und Beschlussfähigkeit war während der Corona-Lage nie gefährdet. In der Herbst-Session 2020 musste erstmals ein Ratsmitglied infolge einer behördlichen Quarantäneanordnung zu Hause bleiben. In der Winter-Session 2020 waren Ende der ersten Sessionswoche fünf Ratsmitglieder in Quarantäne, bis Ende der zweiten Sessionswoche insgesamt 14 Personen, mit einer Häufung bei einer Fraktion (9 von 39). In der Frühlings-Session 2021 war, soweit bekannt, ein einziges Mitglied in Quarantäne, in der Sommer-Session 2021 keines. Diese Abwesenquoten unterschieden sich insgesamt nicht signifikant von anderen Sessionen. Insbesondere gab es bereits früher Sessionen mit ebenfalls etlichen Abwesenheiten (z.B. vom 5. – 10.12.2019 je 10 – 19 Abwesenheiten) und mit einer Häufung bei einer Fraktion (z.B. am 3.12.2019, ebenfalls 9 von 39 Abwesenheiten), dies allerdings nicht über mehrere Tage hinweg. Solche Abwesenheiten sind möglich und zulässig (Art. 84 GO) und die Abstimmungsergebnisse trotz abwesender Ratsmitglieder gültig, selbst bei knappem Ausgang und Stichentscheid des/der Grossratspräsidenten/in (Art. 76 GRG). Auch die Repräsentativität des Grossen Rates war bisher nie gefährdet.¹¹ In dieser Hinsicht kann auch nicht angenommen werden, jedes fehlende Ratsmitglied würde einfach wie die Mehrheit der Fraktion stimmen; Fraktionen stimmen oft nicht geschlossen, und Ratsmitglieder sind an keine Instruktionen gebunden (Art. 82 Abs. 1 Satz 1 KV, Art. 14 Bst. a GRG).

Anders als Sessionen sollen hingegen **Sitzungen der Ratsorgane unter gewissen Bedingungen virtuell** erfolgen können, d.h. ohne physische Präsenz der Ratsmitglieder. Dies weil der Kreis der Teilnehmenden noch überschaubar ist – z.B. mit 17 Ratsmitgliedern bei Kommissionssitzungen – und der Kreis jedenfalls viel kleiner ist als im 160-köpfigen Grossen Rat. Die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung z.B. per Videokonferenz erscheint deshalb als denkbar (z.B. bei wenig komplexem Kreditgeschäft). Zudem bereiten die Ratsorgane die Geschäfte fast ausnahmslos «nur» vor; die eigentlichen Entscheide zu den Geschäften fällt der Grosse Rat. Die Vorlage legt nun fest, unter welchen Bedingungen virtuelle Sitzungen von Ratsorganen möglich sind, insbesondere muss die Vertraulichkeit von Kommissionssitzungen gewahrt werden können. Grundsätzlich haben aber auch Sitzungen der Ratsorgane physisch zu erfolgen, d.h. mit Präsenz am selben Sitzungsort. Deshalb wird vorab vorausgesetzt, dass das Büro virtuelle Sitzungen – beschränkt auf eine bestimmte Zeitdauer – überhaupt zulässt (z.B. möglich in Krisensituationen, bei Katastrophen, aber auch bei sonstiger Notwendigkeit). Der Entscheid des Büros ist abschliessend, womit nicht noch der Grosse Rat darüber befindet.

¹¹ Gemäss Absichtserklärung der Fraktionen betreffend allfälligem Antrag auf Abbruch der Frühlings-Session 2021 (vgl. Fussnote 9) hätten von der Fraktion, die in der Winter-Session 2020 in der zweiten Woche gehäuft von Quarantäne-Fällen betroffen war, bei Geschäften 1. Priorität 12 und nicht «nur» 9 Mitglieder fehlen müssen und bei solchen 2. Priorität sogar deren 20.

4. Erlassform

Gemäss Verfassung sind alle grundlegenden und wichtigen Rechtssätze des kantonalen Rechts in *Gesetzesform* zu erlassen, wozu auch die Grundzüge der Organisation und der Aufgaben der Behörden gehören (Art. 69 Abs. 4 Bst. d KV). Das Grossratsgesetz umfasst dementsprechend die Regeln zur Organisation und zu den Aufgaben des Grossen Rates, zum Verfahren im Grossen Rat (insbesondere zur Stimmabgabe) sowie die Rechte und Pflichten der Ratsmitglieder (Art. 2 GRG).¹² Die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) regelt den Ratsbetrieb und führt Bestimmungen des Grossratsgesetzes näher aus (Art. 3 GRG).

Die Befugnis, während *Sessionen* in bestimmten, festzulegenden Ausnahmesituationen *von extern abstimmen* zu können, berührt die Art und Weise der gültigen Stimmabgabe und hat Einfluss auf die Beratungs- und Beschlussfähigkeit des Grossen Rates (vgl. Art. 76 und 77 GRG). Betroffen sind damit wichtige Verfahrensbestimmungen des Rates, weshalb die Grundzüge dazu auf *Gesetzesstufe* zu regeln sind. Die nähere Ausgestaltung kann in der GO erfolgen. Demgegenüber können die Regelungen zur Durchführung der *Sitzungen von Ratsorganen* auf Stufe *Geschäftsordnung* erfolgen, da die Regelungen für den Grossen Rat nur dann auch für Ratsorgane gelten, wenn die Grossratsgesetzgebung, wozu auch die Geschäftsordnung gehört, nichts Anderes vorsieht (Art. 71 GRG). Eine Regelung auf Geschäftsordnungsstufe reicht deshalb aus. Etliche Bestimmungen zu den Sitzungen von Ratsorganen finden sich bereits in der GO (z.B. Art. 46, 49 f. GO), weitere zudem in Kommissionsreglementen (vgl. dazu Art. 46 Abs. 3 GO). Das Verfahren in Ratsorganen ist überdies weniger formalisiert als im Ratsplenum.

5. Rechtsvergleich

Die meisten Parlamente der Schweiz kennen keine Möglichkeit zum Abstimmen von extern/aus der Ferne und setzen für die Sessionsteilnahme die physische Präsenz voraus. Die Corona-Situation hat allerdings dazu geführt, dass das externe Abstimmen näher geprüft und zuweilen auch eingeführt worden ist.

Bisher haben erst der Bund für den Nationalrat, zwei Kantone (FR, BL) sowie gewisse Gemeinden entsprechende Regelungen erlassen (Stand Juni 2021). Die Regelungen für den Nationalrat, das freiburgische Parlament und den Berner Stadtrat sind auf die Corona-Situation zugeschnitten, wohingegen der Kanton Basel-Landschaft als erster eine allgemeine Regelung geschaffen hat, welche es dem Landrat in Krisensituationen unterschiedlichster Art ermöglicht, Ratsmitglieder unter gewissen Voraussetzungen von extern abstimmen zu lassen.

5.1 Bund: Nationalrat

Die Bundesversammlung beschloss am 10. Dezember 2020 mit einer Ergänzung des Parlamentsgesetzes (Art. 10a ParlG), dass Mitglieder des Nationalrates ihre *Stimme auch in Abwesenheit abgeben können, falls sie sich aufgrund behördlicher Weisungen wegen Covid-19 in Isolation oder Quarantäne begeben müssen*. Das Gesetz wurde per 11. Dezember 2020 sofort in Kraft gesetzt, was auf Grund der dem Bundesparlament kraft Verfassung eingeräumten Möglichkeit zur «dringlichen

¹² Da diese Grundsätze einschliesslich der Bestimmungen zur Session (Art. 10 Abs. 1 GRG: «Der Grosse Rat *versammelt sich* periodisch zu ordentlichen Sessionen») und zur Beratungs- und Beschlussfähigkeit des Parlaments (Art. 76 GRG «Der Grosse Rat ist beratungs- und beschlussfähig, wenn die Mehrheit der Mitglieder *anwesend* ist») im Kanton Bern auf Gesetzes- und nicht Verfassungsstufe geregelt sind (anders im Bund, vgl. Art. 151 Abs. 1 BV, Art. 159 Abs. 1 BV), stellt sich zum Vornherein nicht die Frage, ob vorgängig allenfalls noch die Verfassung anzupassen wäre. Die Verfassungsbestimmungen zum Grossen Rat sind genügend offen formuliert (vgl. insb. Art. 72 – 84 KV).

Gesetzgebung» (Art. 165 BV) möglich war.¹³ Wie bei einem solchen Gesetz im Bund nötig, wurde es befristet, bis längstens 1. Oktober 2021.

Möchte ein Mitglied des Nationalrates seine Stimme in Abwesenheit abgeben, hat es am Vortag das Ratssekretariat zu informieren. Die auf diese Weise abgegebenen Stimmen werden im elektronischen Abstimmungssystem gleichzeitig mit der im Rat laufenden Abstimmung erfasst. Die Abstimmung wird nicht wiederholt, wenn ein Ratsmitglied seine Stimme aus technischen Gründen nicht abgeben kann (Art. 10a Abs. 2 und 3 ParlG). Möglich ist Abstimmen von extern, nicht aber Voten abzugeben oder an Wahlen teilzunehmen. *«Ziel dieser Vorlage ist es, die Repräsentativität der Entscheide des Nationalrates zu gewährleisten, auch wenn mehrere Mitglieder aufgrund behördlicher Weisung im Zusammenhang mit Covid-19 nicht physisch an den Ratssitzungen teilnehmen können».*¹⁴

Für den Ständerat gibt es keine entsprechende Regelung. Begründet wurde dies damit, die parteipolitische Repräsentativität sei im Nationalrat, welcher im Proporzverfahren gewählt werde, von grösserer Bedeutung als im Ständerat. Ohnehin würden die Grundsätze des schweizerischen Parlamentarismus die physische Anwesenheit der Ratsmitglieder verlangen.¹⁵

In der Lehre wurde diese Regelung bzw. das Abstimmen von extern vereinzelt kritisch beurteilt, wobei auch eingeräumt wurde, dass dieses Abstimmen immerhin dann gerechtfertigt sein könne, wenn und solange bestimmte, restriktiv gehaltene Voraussetzungen gegeben seien (physische Versammlung gefährdet und Beschränkung auf wichtige und dringliche Geschäfte), immer aber nur als vorübergehender Notbehelf in einer ausserordentlichen Situation (*«besser virtuelles Parlament als gar kein Parlament»*).¹⁶

5.2 Kanton Freiburg

Der Kanton Freiburg ermöglichte schon ab Ende Mai 2020 Abstimmen von extern, verfügte aber mit der Regelung in einer blossen Parlamentsverordnung nicht über eine ausreichende Rechtsgrundlage. In der Folge erliess der Kanton Freiburg im November 2020 ein Gesetz, welches er – wie der Bund – auf Grund der verfassungsmässig eingeräumten Möglichkeit zur *«dringlichen Gesetzgebung»* (Art. 92 KV-FR) sofort in Kraft setzen konnte (*«Gesetz vom 17.11.2020 über die Teilnahme an den Arbeiten des Grossen Rates von zuhause aus während der COVID-19-Pandemie»* [ASF 2020_146]).¹⁷ Dieses Gesetz bleibt solange in Kraft, *«wie es aufgrund der besonderen Umstände der Covid-19-Pandemie erforderlich ist»*. Das Büro des Grossen Rates hat aber nicht nur diese grundsätzliche Erforderlichkeit regelmässig zu prüfen, sondern muss zudem für jede Session bestimmen, ob das Gesetz noch angewendet werden darf (Art. 2 und 5).

Der Kanton Freiburg erlaubt nicht nur das Abstimmen von extern, sondern eine generelle Teilnahme, d.h. etwa auch Voten abzugeben, ausser wenn eine Abstimmung durch Sitzenbleiben/Aufstehen oder geheim erfolgt. Ähnlich wie im Nationalrat ist eine Teilnahme aber nur möglich, wenn Ratsmitglieder *«aus bestätigten gesundheitlichen Gründen»* nicht physisch dabei sein können (Art. 1).

¹³ Der Kanton Bern kennt keine *«Gesetzgebung bei Dringlichkeit»* (vgl. Art. 74 KV ff.). Auch kennt der Kanton Bern kein Notverordnungsrecht des Parlaments (anders im Bund, vgl. Art. 173 Abs. 1 Bst. c BV). Hingegen kann der Regierungsrat Notverordnungen erlassen (Art. 91 KV).

¹⁴ Vgl. Bericht der Staatspolitischen Kommission vom 1. Dezember 2020, S. 2 (BBl 2020 9271).

¹⁵ Vgl. Bericht der Staatspolitischen Kommission vom 1. Dezember 2020, S. 2 (BBl 2020 9271).

¹⁶ Caroni, Andrea/Graf, Martin, Abstimmen von zu Hause statt vom Bundeshaus, in: *Parlament/Parlement/Parlamento* 1/2021, S. 3 ff.

¹⁷ Vgl. Wickramasingam, Khirtana, *Vote et participation é distance au parlement fribourgeois: la démocratie en temps de pandémie*, in: *Parlament/Parlement/Parlamento* 1/2021, S. 32 ff.; Martenet, Vincent, *La participation à distance aux débats et aux votes d'un parlement cantonal, spécialement dans le canton de Fribourg*, in: *Parlament/Parlement/Parlamento* 1/2021, S. 14 ff.; Rechtsgutachten von Vincent Martenet vom 10.9.2020 (*Participation à distance aux débats et aux votes du Grand Conseil du Canton de Fribourg*).

5.3 Stadt Bern

Die Stadt Bern ermöglicht seit März 2021 Abstimmen von extern durch eine bis Ende 2021 geltende Ergänzung des Stadtratreglements (Parlamentsverordnung, vgl. Art. 49 der Gemeindeordnung der Stadt Bern), falls sich *Ratsmitglieder in einer aufgrund der Corona-Pandemie behördlich angeordneten Quarantäne oder Isolation befinden* oder sie ein *positives Testresultat* ausweisen, das nicht älter ist als die Isolationsdauer, oder wenn sie *auf ein Testresultat warten* (Art. 2a GRSR [SSBR 151.21]).¹⁸ Voten können keine abgegeben werden und auch wählen ist nicht von extern möglich.

5.4 Kanton Basel-Landschaft

Der Kanton Basel-Landschaft hat als erster eine unbefristete und nicht auf die Corona-Situation zugeschnittene Regelung geschaffen und seine Landratsgesetzgebung im Mai 2021 entsprechend ergänzt. Es trat nach Ablauf der Referendumsfrist in Kraft. Der Kanton nahm die Gesetzesänderung im ordentlichen Verfahren an die Hand, obwohl er – wie z.B. auch der Bund oder der Kanton Freiburg, im Gegensatz aber zum Kanton Bern – die Möglichkeit zur «dringlichen Gesetzgebung» mit sofortiger Inkraftsetzung gehabt hätte (vgl. § 63 Abs. 4 KV-BL¹⁹).

Landratsmitglieder können gemäss dieser Vorlage unter Umständen in *Krisensituationen* von extern abstimmen, wobei die Hürden dazu bewusst hoch angesetzt sind, da Sessionen wenn immer möglich mit physischer Präsenz der Ratsmitglieder erfolgen sollten. Ausdrücklich nicht gewollt sind in Baselland Landratssitzungen als Videokonferenzen oder dergleichen oder als hybride Anlässe, *«weil ein solches Vorgehen dem Wesen eines Parlaments widerspräche, das vom gegenseitigen unmittelbaren Austausch»* lebe.²⁰ Vorausgesetzt ist, dass eine Krisensituation vorliegt, das *Risiko von vielen Abwesenheiten besteht* und das *Stärkeverhältnis der Fraktionen oder die Repräsentation eines Wahlkreises deutlich gefährdet* wären (vgl. § 57a Abs. 1 LRG [SGS 131]). *«Ziel ... der Vorlage ... ist nicht eine nur auf die aktuelle Corona-Krise beschränkte Lösung. Vielmehr soll für die Zukunft eine Regelung geschaffen werden, mit welcher das Abstimmen generell bei Krisensituationen (nebst Pandemien wären z.B. Erdbeben oder andere schwere Naturkatastrophen denkbar) ermöglicht wird. Allerdings soll als Grundsatz weiterhin die physische Sitzungsteilnahme gelten, weshalb die Hürden für eine Zulassung der Abstimmung in Abwesenheit recht hoch sind»*.²¹

Ob eine Krisensituation vorliegt und ob auch die anderen Kriterien erfüllt sind, darüber hat die Geschäftsleitung des Landrates mit einer 2/3-Mehrheit zu beschliessen und zu begründen. Der Beschluss ist sofort anwendbar, muss aber zwecks breiterer Unterstützung durch den Landrat an seiner nächsten Sitzung bestätigt werden. Verweigert der Landrat die Bestätigung, fällt der Beschluss für weitere Sitzungen dahin. Zu den hohen Hürden gehört zudem, dass das Abstimmen von extern jeweils nur für maximal drei aufeinander folgende Landratssitzungen zugelassen werden kann.²² Schliesslich ist es *einzig möglich, von extern abzustimmen*; weitere Rechte der Ratsmitglieder setzen persönliche Anwesenheit voraus. Abstimmungen werden auch nicht wiederholt, sollte die Stimme infolge technischer Probleme nicht abgegeben werden können (§ 57 Abs. 2 – 6 LRG sowie § 86 GO-LR [SGS 131.1]).

¹⁸ Eine Regelung nur auf Stufe Parlamentsverordnung war möglich, weil auch die sonstigen Bestimmungen für den Stadtrat nur auf dieser Stufe geregelt sind, wie z.B. in Artikel 2 die Beschlussfähigkeit des Rats (Parallelität der Rechtsetzungsstufe). Das Stadtratreglement unterliegt zudem gemäss Gemeindeordnung der Stadt Bern nicht dem Referendum (vgl. Art. 37 Bst. a i.V. mit Art. 49 GO [SSBR 101.1]), was nach kantonalem Gemeindegesetz so vorgesehen werden kann (Art. 14 Abs. 1 GG, Art. 23 'e contrario' GG [BSG 170.1 1]).

¹⁹ Der Kanton Basel-Landschaft verlangt für dringliche Gesetze eine 2/3-Zustimmung der anwesenden Ratsmitglieder (so auch Graubünden [Art. 20 KV-GR] oder Bern für einen Beschluss des Grossen Rates, ein Geschäft ausnahmsweise geheim zu beraten [Art. 11 Abs. 2 GRG]).

²⁰ Vgl. Vorlage der Geschäftsleitung Landrat Basel-Landschaft an den Landrat vom 11.3.2021, S. 4 f.

²¹ Vorlage der Geschäftsleitung Landrat Basel-Landschaft an den Landrat vom 11.3.2021, S. 4.

²² Der Landrat Basel-Landschaft tagt in der Regel zwei Mal im Monat (<<https://www.baselland.ch/politik-und-behorden/landrat-parlament/sitzungen>>, besucht am 26.4.2021).

6. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Artikel 77a (neu) GRG und Artikel 105a (neu) GO: externe Stimmabgabe an Sessionen in Krisensituationen

In *systematischer Hinsicht* ist es sachgerecht, die Bestimmung von **Artikel 77a (neu) GRG** fürs Abstimmen von extern an Sessionen direkt im Anschluss an die schon bestehenden Vorgaben bezüglich Beratungs- und Beschlussfähigkeit (Art. 76 GRG) und zur Stimmabgabe (Art. 77 GRG) einzufügen. Gemäss Artikel 76 GRG ist der Grosse Rat beratungs- und beschlussfähig, wenn die Mehrheit der Mitglieder anwesend ist. Artikel 77 regelt die Grundsätze der Stimmabgabe.

Der neue Artikel 77a GRG ermöglicht das Abstimmen an Sessionen von extern in Krisensituationen. Er stellt damit eine *Ausnahmebestimmung* zu den anderen Gesetzesbestimmungen dar (z.B. ist nur Abstimmen von extern möglich, nicht aber auch Wählen [Art. 80 ff. GRG] oder sich zu Wort melden [Art. 14 Bst. a GRG], und es wird etwa auch die Sitzungsteilnahmepflicht relativiert [Art. 15 Bst. b GRG²³]). Machen Ratsmitglieder vom externen Abstimmen Gebrauch, gelten sie bei den entsprechenden Geschäften als anwesend, auch für das Beratungs- und Beschlussquorum (vgl. Art. 76 GRG), und sie werden grundsätzlich wie üblich entschädigt (Art. 77a Abs. 3 i.V. mit Art. 124 ff. GO [ohne Mahlzeiten- und Reiseentschädigung]). Bei Wahlgeschäften gelten sie demgegenüber nicht als anwesend, weil auch keine externe Stimmabgabe möglich ist (vgl. auch Art. 80 Abs. 2 GRG).

Vorausgesetzt ist in *formaler Hinsicht*, dass das Büro ein solches Abstimmen von extern mittels 2/3-Mehrheits-Beschluss auslöst (Abs. 1 Einleitungssatz), das Büro dabei die Krisensituation begründet sowie die Repräsentativitäts-Kriterien und die technischen Anforderungen der Stimmabgabe festlegt (Abs. 2). Das externe Abstimmen kann das Büro jeweils, d.h. auch mehrmals, für längstens zwei aufeinanderfolgende Sessionen zulassen (Abs. 4 Bst. b). Der Beschluss des Büros ist sofort anwendbar (Abs. 4 Bst. a). Auf eine Bestätigung des Bürobeschlusses durch den Grossen Rat wird verzichtet. Es ist am Büro als politisches und strategisches Leitungsorgan des Grossen Rates (Art. 23 GRG), aus einer Gesamtsicht heraus darüber zu befinden. Das dient der Verlässlichkeit und Berechenbarkeit des Parlaments. Der Entscheid des Büros ist damit abschliessend (Art. 33a GO [einzig vorbehaltlich der Zuständigkeit des Grossratspräsidiums in dringenden Fällen nach Art. 24 Bst. c1[neu] GO]). Diese *Hürden* bezwecken zusammen mit den weiteren restriktiven Kriterien (vgl. Abs. 1 Bst. a und b), dass *vom externen Abstimmen wirklich nur in einem Notfall* Gebrauch gemacht wird, wenn ansonsten die Handlungsfähigkeit des Grossen Rates ernsthaft gefährdet wäre («ultima ratio»). Denn Sessionen sollen wenn immer möglich mit durchgehend physischer Präsenz erfolgen, weil dies zum Wesen des Parlaments gehört (vgl. vorne, Ziff. 3 zweiter Abschnitt]). Auch führt das Abstimmen von extern zu verschiedenen Kategorien von Ratsmitgliedern, solchen mit vollen Rechten und anderen, was zwar besser ist als wenn in einem Krisenfall gar keine Parlamentssitzungen erfolgen könnten, aber auch aus diesem Grund wenn immer möglich vermieden werden soll.

In *materieller Hinsicht* ist kumulativ vorausgesetzt, dass eine Krisensituation vorliegt und die Repräsentativität von Fraktionen oder Wahlkreisen im Grossen Rat infolge damit in Zusammenhang stehender Abwesenheiten stark gefährdet wäre (Art. 77a Abs. 1 Bst. a und b GRG). Beim Begriff «*Krisensituation*» (Bst. a) handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, welcher im Gesetz bewusst nicht weiter konkretisiert wird, weil es schwierig ist, für die Zukunft alle möglichen Krisensituationen vorherzusehen. Die Bestimmung soll in allen Krisensituationen anwendbar sein, z.B. bei Pandemien, aber z.B. auch bei Natur- oder Nuklearkatastrophen, Stromausfällen oder dergleichen. Das Erfordernis, dass auch die «*Repräsentativität von Fraktionen oder Wahlkreisen im Grossen Rat*»

²³ Vgl. dazu bereits Artikel 84 Absatz 2 GO; Abwesenheiten waren schon bisher möglich und zulässig.

stark gefährdet sein müsse (Bst. b), gründet darauf, dass zwar Abwesenheiten einzelner Ratsmitglieder unter Repräsentativitätsaspekten nicht zum Vornherein problematisch sind,²⁴ allerdings dann, wenn sie stark gehäuft vorkommen. Wenn über längere Zeit gewisse Fraktionen oder Wahlkreise im Grossen Rat fehlten, wäre das demokratiepolitisch problematisch, weil dann im Grosse Rat die Bevölkerung nicht mehr ihrem Abbild entsprechend vertreten wäre. Dass an dieser Stelle in Bezug auf die Repräsentativität einzig auf die Fraktionen und Wahlkreise abgestellt wird, nicht aber noch auf weitere Aspekte wie z.B. das Alter oder Geschlecht,²⁵ gründet im Wahlverfahren für den Grossen Rat, welcher im Proporzverfahren in Wahlkreisen erfolgt (Art. 73 KV, Art. 63 PRG). Es rechtfertigt sich deshalb, dem Wahlverfahren entsprechend auch nur diese beiden Kriterien zu berücksichtigen sowie hinsichtlich der Parteien noch eine gewisse Grösse vorauszusetzen (für eine Fraktion braucht es fünf Ratsmitglieder, vgl. Art. 32 GRG). Inwiefern sodann die Repräsentativität in einem konkreten Fall als gefährdet zu erachten wäre, entscheidet das Büro im Anwendungsfall. Wie schon beim Begriff «Krisensituation» kann dies nicht genau vorausgesehen oder vorgegeben werden und hängt auch von der dann konkret vorliegenden Krisensituation ab, weshalb entsprechend Handlungsspielraum eingeräumt werden muss. Gewisse Hinweise zur Repräsentativität der Fraktionen kann allerdings die andernorts erwähnte Absichtserklärung der Fraktionen für die Frühlings-Session 2021 geben.²⁶

In *technischer Hinsicht* legt das Büro die nötigen Anforderungen abschliessend fest (Art. 77a Abs. 2 Bst. c GRG).²⁷ Die eingesetzte Technik hat die Authentifizierung der Ratsmitglieder und die korrekte und transparente Ermittlung der Abstimmungsergebnisse zu gewährleisten sowie die Anforderungen der Informationssicherheit zu berücksichtigen. Zwecks Sicherung der Handlungsfähigkeit des Grossen Rates kann auch hier nicht bereits das Gesetz genaue Vorgaben aufstellen, weil die passende, konkrete Möglichkeit massgeblich vom aktuellen Stand der Technik abhängen wird. Im Moment denkbar wäre z.B. ein Zuschalten via Telefon und einer Identifikation durch Fraktionskollegen/innen oder Stimmzähler/innen. Denkbar wären je nach technischen Anbindungsmöglichkeiten auch Telefon- oder Videokonferenzlösungen (z.B. gegenwärtig Skype for Business, Teams, Zoom). Zu gewährleisten ist in jedem Fall, dass auch die externe Stimmabgabe korrekt und transparent erfolgt, was u.a. ein zeitgleiches Abstimmen bedingt (vgl. dazu Art. 105a Abs. 3 GO). Auch wird eine Abstimmung nicht wiederholt, wenn ein Ratsmitglied aus technischen Gründen seine Stimme nicht abgeben kann (vgl. ebenfalls Art. 105a Abs. 3 GO). Das Vertrauen in die Ratsarbeit würde geschwächt, wenn Abstimmungen laufend wiederholt würden.

Auf Stufe Geschäftsordnung erfolgen in **Artikel 105a (neu) GO** noch gewisse Ausführungsbestimmungen zum externen Abstimmen.

In *systematischer Hinsicht* erfolgen diese Bestimmungen, wie schon im Gesetz, im Anschluss an die bereits bestehenden Regelungen zur Stimmabgabe (vgl. für GO die Art. 103 – 105 GO). Auch sie stellen Ausnahmebestimmungen zu den sonstigen Bestimmungen dar.

Inhaltlich regelt die Geschäftsordnung, dass und wie die Ratsmitglieder über das Abstimmen von extern informiert werden (Information nach Beschlussfassung des Büros durch die Parlamentsdienste [Abs. 1]) und dass die Ratsmitglieder, welche infolge der Krisensituation, d.h. nicht aus anderen Gründen wie sonstigen Abwesenheiten²⁸, davon Gebrauch machen wollen, das aus organisa-

²⁴ Gewisse Abwesenheiten gab es seit je (z.B. infolge Überschneidung mit geschäftlichen Terminen, Ferien, Auslandsaufenthalte oder Krankheit, Unfall oder Mutterschaftsurlaub), und der Grosse Rat ist und war immer handlungsfähig, solange mehr als die Hälfte seiner Mitglieder anwesend ist/war (vgl. zur Repräsentativität ausführlicher vorne, Ziff. 3 zweitletzter Abschnitt).

²⁵ Hinsichtlich der Sprache ist zu erwähnen, dass der Berner Jura via (eigenem) Wahlkreis berücksichtigt wäre.

²⁶ Vgl. Fussnote 9.

²⁷ Der Beschluss des Büros ist wie in den Erläuterungen schon erwähnt abschliessend. Eine Übersteuerung durch Ordnungsanträge im Rat ist auch hinsichtlich der technischen Anforderungen ausgeschlossen.

²⁸ Vgl. zu sonstigen Abwesenheiten Fussnote 24.

torischen Gründen vorgängig melden müssen (Abs. 2). Die von extern abgegebenen Stimmen werden gleichzeitig mit der im Rat laufenden Abstimmung erfasst (Abs. 3 Satz 1), damit alle Ratsmitglieder ihre Stimme unter gleichen Bedingungen abgeben. Wie schliesslich auch im Nationalrat und im Kanton Baselland ausdrücklich geregelt, wird eine Abstimmung nicht wiederholt, falls ein Ratsmitglied seine Stimme aus technischen Gründen nicht abgeben kann (Abs. 3 Satz 2); wenn Abstimmungen laufend wiederholt würden, wäre das Vertrauen in die Ratsarbeit geschwächt. Erfolgt keine externe Stimmabgabe, zählt das auch nicht zum Beschlussquorum (vgl. Art. 76 GRG).

Artikel 77b (neu) GRG und Artikel 105b (neu) GO: Zirkulationsverfahren an Sessionen in Krisensituationen

In *systematischer* Hinsicht ist es sachgerecht, die Bestimmung von **Artikel 77b (neu) GRG** gleich im Anschluss an die Ausnahmeabstimmung der Stimmabgabe von extern in Krisensituationen einzufügen (vgl. zur Systematik deshalb auch die Erläuterungen zu Art. 77a GRG).

Der neue Artikel 77b GRG regelt das *ausnahmsweise* Abstimmen in Krisensituationen im *Zirkulationsverfahren* für Geschäfte des Grossen Rats (Geschäfte Plenum/Session). Auf den ersten Blick betrachtet scheint die Vorstellung, dass ein Parlament Beschlüsse im Zirkulationsverfahren soll fassen können, befremdend, weil ein solches nicht nur der Unmittelbarkeit der Beratung und damit dem Wesen eines Parlamentes widerspricht (vgl. dazu im Detail oben, Ziffer 3 zweiter Abschnitt), sondern die Stimmabgaben überdies nicht zwingend zeitgleich erfolgen, da bei einem Zirkulationsverfahren nur ein Endtermin, bis wann die Stimmabgabe spätestens nötig ist, festgelegt werden kann. Angesichts dessen aber, dass Krisensituationen denkbar sind, bei welchen weder ein physisches Zusammenkommen noch ein Abstimmen von extern mit elektronischen Tools möglich wären (z.B. infolge Pandemie und Strommangellage²⁹), soll als absoluter Notnagel – sofern die Beratungs- und Beschlussfassung des Grossen Rates sonst gefährdet wäre, ein Geschäft dringend durch den Grossen Rat zu beschliessen ist und es sich für ein Zirkulationsverfahren eignet (z.B. wenn blosser Genehmigung nötig ist) – das Büro des Grossen Rates in abschliessender Kompetenz³⁰ eine Stimmabgabe im Zirkulationsverfahren ermöglichen können (vgl. die kumulativ zu erfüllenden Voraussetzungen von Abs. 1 Bst. a – d). Es geht darum, in einem solchen Fall nötigenfalls auch stromnetzunabhängig³¹ abstimmen zu können (z.B. mit brieflicher Stimmabgabe, Kuriere). Sollte auch Wählen im Zirkulationsverfahren nötig werden, was im Moment kaum denkbar ist, gälten die vorliegenden Vorgaben zum Abstimmen analog.

Nebst diesen *materiellen* Voraussetzungen ist in *formaler* Hinsicht vorausgesetzt, dass das Büro ein solches Abstimmen zuerst mittels 2/3-Mehrheits-Beschluss fällt (Abs. 1 Einleitungssatz). Dabei hat es zu begründen, inwiefern die materiellen Voraussetzungen (Abs. 1 Bst. a – d) erfüllt sind (Abs. 2 Bst. a). Zudem hat es die *technischen Anforderungen* der Stimmabgabe festzulegen (Abs. 2 Bst. b).³² Die eingesetzte Technik muss die Authentifizierung (z.B. mittels Meldung einer eindeutigen Identifikationsnummer [AHV, Krankenkasse, Bankkonto etc.]) und die korrekte Ermittlung der Abstimmungsergebnisse gewährleisten sowie die Anforderungen an die Informationssicherheit berücksichtigen. Auf konkrete Vorgaben wird verzichtet, damit die passendste Technik eingesetzt werden kann. Eine Abstimmung wird nicht wiederholt, wenn ein Ratsmitglied seine Stimme z.B. wegen technischer Gründe, mangelnder Erreichbarkeit u.a.m. nicht abgeben kann (vgl. Art. 105a Abs. 3 GO). Das Vertrauen in die Ratsarbeit würde geschwächt, wenn solche Abstimmungen wiederholt werden müssten.

²⁹ Vgl. dazu Sicherheitsverbandsübung Bund 2014 zum Szenario «Pandemie und Strommangellage». Vgl. zu längerdauerndem Stromausfall, Katastrophe z.B. Medienmitteilung Sicherheitsdirektion Kanton Bern vom 6.5.2021 zu Notfalltreffpunkte als Anlaufstellen für die Bevölkerung, u.a. mit Möglichkeit, über ein stromnetzunabhängiges Funknetz Notrufe abzusetzen.

³⁰ Der Grosse Rat kommt in einem solchen Fall gar nicht zusammen.

³¹ Z.B. auch bei Cyber-Angriffe.

³² Ordnungsanträge können das nicht übersteuern.

Auf Stufe Geschäftsordnung erfolgen in **Artikel 105b (neu) GO** noch Ausführungsbestimmungen dazu.

In *systematischer Hinsicht* ist es sachgerecht, die Bestimmung von Artikel 105b (neu) gleich im Anschluss an die Ausnahmeabstimmung der Stimmabgabe von extern in Krisensituationen einzufügen (vgl. zur Systematik deshalb auch die Erläuterungen zu Art. 105a GO).

Inhaltlich regelt die Geschäftsordnung noch detaillierter, wie das Abstimmen im Zirkulationsverfahren erfolgt (Information der Ratsmitglieder nach Beschlussfassung des Büros über den Ablauf des Zirkulationsverfahrens [Abs. 1], Durchführung durch Grossratspräsident/in [Abs. 2 Bst. a] mit Unterstützung der Parlamentsdienste [Abs. 2 Bst. b], Information zum Abstimmungsergebnis [Abs. 4]). Wie beim Abstimmen von extern (Art. 77a GRG, Art. 105aGO) wird eine Abstimmung nicht wiederholt, sollte ein Ratsmitglied seine Stimme aus technischen Gründen nicht abgeben können, weil sonst das Vertrauen in die Ratsarbeit gefährdet würde (vgl. Abs. 3).

Artikel 108a (neu) GO: Virtuelle Sitzungen von Ratsorganen sowie Zirkulationsverfahren

Anders als Sessionen sollen Sitzungen der *Ratsorgane* unter gewissen Bedingungen *auch virtuell* erfolgen können, d.h. ausnahmsweise ohne physische Präsenz der Ratsmitglieder oder wie gemäss schon längerer, bisheriger Praxis durch Beschlussfassung im Zirkulationsverfahren. Dies wie schon erwähnt, weil der Kreis der Teilnehmenden in den Ratsorganen noch überschaubar ist und eine «virtuelle» Meinungsbildung und Entscheidfindung bei wenig komplexen Geschäften möglich erscheint. Zudem bereiten die Ratsorgane die Geschäfte fast ausnahmslos «nur» vor; die eigentlichen Entscheide zu den Geschäften fällt der Grosse Rat. Da aber auch Sitzungen von Ratsorganen *grundsätzlich physisch* erfolgen, normiert die Geschäftsordnung unter welchen Voraussetzungen ausnahmsweise nicht physische Sitzungen oder Beschlüsse im Zirkulationsverfahren möglich sind.³³

In *systematischer Hinsicht* ist es sachgerecht, die Vorgaben am Schluss des Kapitels 8. (Verfahren) einzufügen, nach Artikel 108 GO, mit einem neuen *Abschnitt 8.12* und dem Titel «Virtuelle Sitzungen von Ratsorganen sowie Zirkulationsverfahren». Eine Regelung auf Stufe GO reicht wie andernorts erwähnt aus.³⁴

Inhaltlich wird zuerst daran erinnert, dass auch Sitzungen der Ratsorgane grundsätzlich mit physischer Präsenz der Ratsmitglieder, d.h. mit Anwesenheit am selben Sitzungsort zu erfolgen haben (Abs. 1).

Absatz 2 erlaubt aber *ausnahmsweise virtuelle Sitzungen* (z.B. mittels Telefon- oder Videokonferenz). Allerdings ist – zur Absicherung, dass solche Sitzungen auch aus einer Gesamtsicht betrachtet für möglicherweise erforderlich aufgefasst werden – vorausgesetzt, dass das Büro den Einsatz virtueller Sitzungen für eine bestimmte Zeitdauer zulässt (vgl. Abs. 2 Bst. a) z.B. möglich in einer Krisensituation oder bei sonstiger Notwendigkeit [z.B. Unmöglichkeit des Zusammentretens, grosse Dringlichkeit]). Der Entscheid des Büros ist abschliessend.³⁵ Sind sodann virtuelle Sitzungen für Ratsorgane gemäss Büro grundsätzlich möglich, müssen im konkreten Fall noch weitere Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein. Erstens ist pro Sitzung ein *Vorab-Entscheid* des betreffenden Ratsor-

³³ Die Regelung übernimmt im Wesentlichen die Vorgaben gemäss Beschluss des Büros des Grossen Rates vom 9. November 2020 zur Durchführung von Sitzungen der Ratsorgane während der Corona-Situation.

³⁴ Vgl. vorne Ziff. 4 letzter Abschnitt.

³⁵ Ordnungsanträge an den Grossen Rat sowie ein Entscheid des Grossen Rates (vgl. Art. 91 GO) würden zum Vornherein ausscheiden, weil nicht die Ordnung oder das Verfahren im Ratssaal betroffen wäre; die vorliegende Bestimmung wäre ohnehin eine «lex specialis», welche anderen GO-Bestimmungen vorgehe.

gans zur Frage der Durchführung einer virtuellen Sitzung abzuholen (Abs. 2 Bst. b), welcher im Zirkulationsverfahren beschlossen werden kann. Zweitens müssen sich die so zu beratenden Geschäfte dafür *eignen* (Abs. 2 Bst. c; z.B. denkbar bei blossen Kenntnisnahmen, einfachen Kreditgeschäften, kurzen Erlassberatungen; nicht oder kaum geeignet hingegen bei komplexeren Geschäften oder «Aufsichts-Geschäften»). Drittens muss die *Vertraulichkeit* der Sitzungen und der Beratungsunterlagen der Ratsorgane (Art. 12 Abs. 1 GRG, Art. 4 IG) unter allen Umständen *gewahrt* werden, weshalb ausschliesslich mit der vom Kanton zur Verfügung gestellten, sicheren und datenschutzkonformen Informatikplattform gearbeitet werden darf (momentan sog. «Arbeitsumgebung Grosser Rat»; vgl. Abs. 2 Bst. d). Zudem haben die Sitzungsteilnehmenden die Vertraulichkeit und den Datenschutz auch sonst (Räumlichkeiten etc.) zu wahren (Abs. 2 Bst. e); das Amtsgeheimnis gilt auch gegenüber Dritten, Dokumente und Besprechungen sind vertraulich. Sitzungen mit teils physischer und teils nicht physischer Präsenz von Ratsmitgliedern wären nicht zum Vornherein ausgeschlossen, auch wenn sich die Diskussions- und Meinungsäusserungsmöglichkeiten bei einer solchen Sitzung nicht für alle Ratsmitglieder gleich präsentierte.³⁶

Daneben können Ratsorgane beschliessen, dass *ausnahmsweise* über ein Geschäft schriftlich, im *Zirkulationsverfahren* beschlossen wird, sofern die Beschlussfassung dringlich ist, weshalb nicht bis zur nächsten Sitzung zugewartet werden kann (Abs. 3 Bst. a). Zudem (kumulativ) muss sich ein Geschäft für eine solche Beschlussfassung eignen (Abs. 3 Bst. b). Das ist beispielsweise denkbar bei einem unbestrittenen Kreditgeschäft, welches keine eigentliche Beratung (mehr) benötigt oder bei einer rein förmlichen Verabschiedung eines Erlasses, welcher bereits an einer früheren Sitzung inhaltlich vorberaten worden ist und allenfalls einzig noch gewisse rein redaktionelle Änderungen erfahren hat. Überdies müssen die Vertraulichkeit und der Datenschutz gewahrt werden (Abs. 3 Bst. c). Die Ratsorgane können im Übrigen beim Zirkulationsverfahren selber festlegen, unter welchen weiteren Bedingungen genau sie dieses zulassen wollen (z.B. auf Grund eines Entscheids des Präsidiums, der Geschäftsleitung oder der Mehrheit des Ratsorgans) und welches Mittel eingesetzt wird (z.B. brieflich, E-Mail, Chat). Im Falle einer elektronischen Übermittlungsart darf allerdings einzig mit den vom Kanton zur Verfügung gestellten Informatikmitteln gearbeitet werden.

Das Büro des Grossen Rates kann schliesslich Präzisierungen dieser Vorgaben vornehmen (Abs. 4 sowie Art. 33b GO). In dringenden Fällen obliegt diese Befugnis sowie die Festlegung des Zeitraums möglicher virtueller Sitzungen von Ratsorganen (Abs. 2 Bst. a) dem Grossratspräsidium (Art. 24 Bst. e GO).

Artikel 17 GO, Artikel 24 GO, Artikel 33a (neu) GO, Artikel 33b (neu) GO: Aufgaben von Grossratspräsident/in, von Grossratspräsidium und von Büro

Diese Bestimmungen präzisieren die Aufgaben und Befugnisse von Grossratspräsident/in, Grossratspräsidium und Büro entsprechend der bisherigen Logik der Grossratsgesetzgebung sowie der obigen, bereits erläuterten neuen Bestimmungen. Es geht darum, die Aufgabenportefeuilles der erwähnten Organe dementsprechend nachzuführen.

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

Die Vorlage ist in den Richtlinien der Regierungspolitik 2019 – 2022 nicht erwähnt. Die Corona-Situation hat Handlungs- und Regelungsbedarf aufgezeigt.

³⁶ Bei externem Abstimmen an einer Session kommt es auch zu einem Mischsystem, dieses Abstimmen ist allerdings zum Vornherein nur in absoluten Ausnahmefällen zulässig und zudem einzig als Alternative zu einem gänzlichen Verzicht auf eine Session gedacht.

8. Finanzielle Auswirkungen

Die Vorlage hat keine finanziellen Auswirkungen.

9. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Die Vorlage hat keine personellen oder nennenswerte organisatorische Auswirkungen.

10. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf die Gemeinden.

11. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf die Volkswirtschaft.

12. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Das Vernehmlassungsverfahren erfolgte in verkürzter Frist, weil einerseits die Sicherstellung der Durchhaltbarkeit des Grossen Rats in Krisensituationen dringlich ist und sich die Vorlage andererseits auf den Ratsbetrieb beschränkt und damit insgesamt von relativ untergeordneter Bedeutung ist.³⁷

Es gingen 34 Vernehmlassungsantworten von Behörden, Parteien, Gemeindeverband, Gemeinden und Regionalkonferenzen sowie des Kirchgemeindeverbandes ein, wovon 13 Vernehmlassungsteilnehmende auf inhaltliche Bemerkungen verzichteten. *Alle*, die sich inhaltlich zur Vorlage geäussert haben, *stimmen* der Vorlage grundsätzlich *zu*, so insbesondere die teilnehmenden Parteien und der Regierungsrat. Abgelehnt wurde die Vorlage von niemandem.

Vorgeschlagen wurden zuweilen gewisse Präzisierungen, die meist berücksichtigt werden konnten. Während sodann die SVP der Vorlage nur im Sinne einer Ausnahme zustimmte und eine Ausdehnung über Notlagen hinaus ablehnen würde, forderten SP und Grüne, Abstimmen von extern und Zirkulationsverfahren seien über den Krisenfall hinaus auszudehnen bzw. dies sei zu prüfen. Abstimmen von extern während der Session und Zirkulationsverfahren werden vorderhand bewusst nur in Krisensituationen ermöglicht. Eine Ausdehnung ist nicht Gegenstand der Vorlage. Sodann erwähnten SP, Grüne und EVP die Situation von Grossrätinnen im Mutterschaftsurlaub und forderten zum einen, Abstimmen von extern für Grossrätinnen im Mutterschaftsurlaub zuzulassen (SP und Grüne), bzw. zum anderen, dass sich die Kantonsbehörden beim Bund für eine Anpassung der gesetzlichen Bestimmungen einsetzten (EVP). Die Problematik des möglichen Verlustes von Mutterschaftsentschädigung bei vorzeitiger Aufnahme der Erwerbstätigkeit ist auf Bundesebene zu lösen; eine Kommission ist im Bund – ausgehend von drei schon eingereichten Standesinitiativen – bereits daran, eine entsprechende Vorlage auszuarbeiten. Die Grünen schlugen des Weiteren vor, dass der Beschluss des Büros fürs externe Abstimmen mit einfachem Mehr sollte erfolgen können, Weil externes Abstimmen nur als «ultima ratio» gedacht ist, wird das Zweidrittelsmehr für den Beschluss des Büros so belassen, damit die Hürde hoch bleibt. Die Mitte stellte zur Diskussion, ob die Bestätigung des Bürobeschlusses durch den Grossen Rat tatsächlich nötig sei. Darauf wird

³⁷ Bei der Änderung des Organisationsgesetzes (OrG) vom Frühling 2021 hinsichtlich der Schaffung der Rechtsgrundlagen für den Regierungsrat, seine Beschlüsse auch ohne physisches Zusammenkommen oder nur mit teils physischer Präsenz zu fällen, wurde auf eine Vernehmlassungsverfahren gänzlich verzichtet. Vgl. zum Ganzen: Artikel 5 Absatz 2 und Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung vom 26. Juni 1996 über das Vernehmlassungs- und das Mitberichtsverfahren (VMV, BSG 152.025).

neu verzichtet. Es ist am Büro als politisches und strategisches Leitungsorgan des Grossen Rates (Art. 23 GRG) – welches auf Grund seiner Zusammensetzung auch breit legitimiert ist – das Abstimmen von extern abschliessend zu beschliessen. Folglich wird der Grosse Rat auch nicht, falls das Büro Abstimmen von extern abgelehnt hat, das beschliessen können. Es widerspräche der Verlässlichkeit und Berechenbarkeit des Parlaments, wenn erst zu Sessionsbeginn noch Modalitäten zum externen Abstimmen beschlossen werden könnten. Möglich ist allerdings eine erneute Diskussion und Beschlussfassung im Büro. Des Weiteren schlugen die Grünen vor, das Büro solle eine Grundlage erarbeiten, welche den Einsatz des Covid-Zertifikats für den Ratsbetrieb zulasse. Eine solche Regelung müsste zumindest auf Gesetzesstufe erfolgen und könnte, anders als im Bund, nicht sofort in Kraft gesetzt werden, weil der Kanton Bern nicht über die Möglichkeit der dringlichen Gesetzgebung verfügt. CJB und CAF schliesslich erwähnten noch die Wichtigkeit, dass die Zweisprachigkeit in der Umsetzung zu gewährleisten sei, was insbesondere die Aufgabe des Büros des Grossen Rates sein wird. Detailliertere Hinweise zu den Vernehmlassungen können dem entsprechenden Auswertungsbericht entnommen werden.³⁸

13. Antrag

Das Büro beantragt dem Grossen Rat, die Vorlage anzunehmen.

Die Vorlage soll auf den 1. Juni 2022 in Kraft treten können. Deshalb wird beantragt, auf die zweite Lesung der Gesetzesänderung zu verzichten (Art. 75 Abs. 3 GRG).³⁹

Bern, 15. November 2021

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

³⁸ Vgl. <https://www.gr.be.ch/gr/de/index/gr/gr/downloads_publicationen.html>.

³⁹ Dekrete wie die Geschäftsordnung werden ohnehin nur einmal beraten (Art. 75 GRG 'e contrario'). Eine Inkraftsetzung auf den 1. Juni 2022 ist zudem nur möglich, wenn zur Gesetzesänderung das Referendum nicht ergriffen wird.