
Vorstoss-Nr: 267-2012
Vorstossart: **Interpellation**
Eingereicht am: 28.11.2012
Eingereicht von: Aebersold (Bern, SP) (Sprecher/ -in)
Weitere Unterschriften: 0
Dringlichkeit:
Datum Beantwortung: 24.01.2013
RRB-Nr:
Direktion: GR

Anwendung und Auslegung der Geschäftsordnung für den Grossen Rat

Bei der Beratung des Voranschlags 2013 in der Session des Grossen Rats des Kantons Bern vom 27. November 2012 wurden Anträge von Ratsmitgliedern zur Beschlussfassung zu den zwei folgenden Anträgen unterschiedlich behandelt.

Antrag SVP (Blank) und BDP (Etter)
Bericht FIKO S. 25

Auf die Entlastungsmassnahme des Regierungsrates nach dem RESKO-Schlüssel von 3'000'000.-- betreffend Streichung Beiträge an die Schülertransportkosten ist zu verzichten. Ein Betrag von CHF 1,5 Mio. ist innerhalb der Erziehungsdirektion durch andere Massnahmen einzusparen.

Die restliche Kompensation hat durch folgende Änderungen des Zahlenwerks zu erfolgen:

- *Produktgruppe Führungsunterstützung ERZ: Kürzung von CHF 200'000 zusätzlich zu den Entlastungsmassnahmen des Regierungsrates nach dem RESKO-Schlüssel per 25. Oktober 2012.*
- *Produktgruppe Kultur: Kürzung von CHF 1'000'000 zusätzlich zu den Entlastungsmassnahmen des Regierungsrates nach dem RESKO-Schlüssel per 25. Oktober 2012.*
- *Produktgruppe Interne Dienstleistungen ERZ: Kürzung von CHF 300'000 zusätzlich zu den Entlastungsmassnahmen des Regierungsrates nach dem RESKO-Schlüssel per 25. Oktober 2012.*

Antrag EVP (Gfeller, Grossen)
Bericht FIKO S. 21

Der Saldo der Produktgruppe „Angebote für ältere und/oder chronischkranke Menschen“ ist gegenüber dem Voranschlag des Regierungsrates vom 22. August 2012 nicht zu reduzieren (Verzicht auf die Massnahme „Verzicht auf die Subventionierung von Mahlzeitendiensten im Alters- und Langzeitbereich“).

Produktgruppe Kantonsstrassen: Der Saldo der Produktgruppe Kantonsstrassen wird um CHF 0,8 Millionen reduziert.

Bei beiden Anträgen stellte ein Ratsmitglied gemäss Art. 93 der Geschäftsordnung für den Grossen Rat (GO) Antrag auf getrennte Abstimmung (Abstimmung über das Rückgängigmachen der Sparmassnahme und separat über die Frage der Kompensation). Gemäss



GO kann nämlich über teilbare Abstimmungsfragen auf Antrag getrennt abgestimmt werden.

Im ersten Fall stellte Grossrat Blank einen Ordnungsantrag¹, wonach über den Antrag als Ganzes zu befinden sei. Dieser Antrag wurde von der Ratsmehrheit angenommen und in der Folge umgesetzt. Im zweiten Fall gab es auf Anfrage der Ratspräsidentin keine Opposition aus dem Grossen Rat gegen eine separate Abstimmung, die von den Antragsstellenden unterstützt wurde. Entsprechend wurde über die zwei Teile separat abgestimmt.

Das schlussendlich vom Grossen Rat akzeptierte Vorgehen führt zu Fragen. Eine Klärung der Sachlage ist insbesondere aus folgenden Gründen unabdingbar:

- Gesetze und Reglement werden erlassen, um Rechtssicherheit zu schaffen. Sie dienen aber auch dem Minderheitsschutz. Wenn eine Mehrheit beschliesst, in Einzelfällen davon abzuweichen, grenzt dies an Willkür und verletzt die Minderheitsrechte.
- Zurzeit ist eine Parlamentsrechtsrevision am Laufen. Aus diesem Grund sollten allfällige Unklarheiten geklärt und für die Zukunft unmissverständlich festgelegt werden.

Wir stellen dem zuständigen Organ deshalb folgende Fragen:

1. Sind Anträge auf getrennte Abstimmung gemäss Art. 93 GO nicht per se umzusetzen? Falls nicht, wer entscheidet abschliessend über solche Anträge und aufgrund welcher Rechtsgrundlage?
2. Wurde der Ordnungsantrag zur Verhinderung einer getrennten Abstimmung beim Antrag Blank und Etter sachgerecht und gemäss geltender Praxis angewendet? Insbesondere stellt sich auch die Frage, ob eine vorgängige Abstimmung über die Gültigkeit eines Ordnungsantrags rechtmässig ist.
3. Gibt es betreffend Auslegung von Art. 93 GO Rechtsunsicherheit und falls ja, welche?
4. Ist es grundsätzlich zulässig, im Rahmen einer Grossratsdebatte Beschlüsse zu fassen, die der GO widersprechen?
5. Besteht im Hinblick auf die laufende Parlamentsrechtsrevision bezüglich Auslegung von Art. 93 Klärungsbedarf? Wenn ja, welcher?

Antwort des Büros des Grossen Rates

Zu Frage 1

Gemäss Artikel 93 der Geschäftsordnung vom 9. Mai 1989 für den Grossen Rat (GO; BSG 151.211.1) wird über teilbare Abstimmungsfragen auf Antrag getrennt abgestimmt. Falls also eine teilbare Abstimmungsfrage vorliegt und der Antrag auf eine getrennte Abstimmung gestellt wird, muss getrennt abgestimmt werden. Die Norm enthält mit dem Begriff der „teilbaren Abstimmungsfrage“ einen unbestimmten Gesetzesbegriff. Dieser muss im konkreten Anwendungsfall ausgelegt werden.

Zur Beurteilung ob ein Abstimmungsgegenstand teilbar ist oder nicht, kann sinngemäss der Grundsatz der Einheit der Materie herangezogen werden (Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]). Gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts verlangt der Grundsatz der Einheit der Materie, dass zwei oder mehrere Sachfragen und Materien nicht in einer Art und Weise miteinander zu einer einzigen Abstimmungsvorlage verbunden werden, die die Stimmberech-

¹ Gemäss Parlamentswörterbuch (www.parlament.ch) können sich Ordnungsanträge auf alle Themen beziehen, die das Verfahren oder die Ordnung im Ratssaal betreffen (zum Beispiel Abbruch der Beratungen, Änderung der [Tagesordnung](#), [Rückkommen](#) auf einen bestimmten Artikel des [Geschäfts](#)). In der kantonalen Gesetzgebung findet sich dazu keine Definition.

tigten in eine Zwangslage versetzen und ihnen keine freie Wahl zwischen den einzelnen Teilen belassen. Ausschlaggebend ist der sachliche innere Zusammenhang der einzelnen Teile einer Vorlage (BGE 129 I 366 E. 2.2 ff., vgl. auch BGE 137 I 300 [frz.]). Die Lehre hat zu diesem Erfordernis Fallgruppen unterschiedlicher Konstellationen herausgearbeitet (z.B. Beschränkung auf einen einzigen Zweck, Verbindung eines Zwecks mit der dafür erforderlichen Finanzierung, Verbindung verschiedener Forderungen mit logischem oder sachlichem Zusammenhang). Der Begriff der Einheit der Materie ist schwer zu fassen. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung betont daher, dass der Grundsatz von relativer Natur und vor dem Hintergrund der konkreten Verhältnisse zu betrachten ist (BGE 129 I 366 E. 2.3). Der innere Zusammenhang kann sich unter Umständen aus einer logischen Betrachtung ergeben, wenn etwa der eine Teil den andern bedingt und der eine ohne den andern keinen vernünftigen Sinn ergibt. Eine Verbindung zwischen einzelnen Teilen kann sich aus einem einheitlichen Ziel oder gemeinsamen Zweck ergeben. Ob dies im Einzelfall dann als gegeben erachtet wird, kann vom Standpunkt und der Abstraktionshöhe der Betrachtung abhängen. Im Sinne einer Grenzziehung hält die Rechtsprechung lediglich fest, dass zur Wahrung der Einheit der Materie nicht jegliche, rein künstlich oder politisch hergestellte Verbindung zwischen einzelnen Teilen ausreicht (BGE 129 I 366 E. 2.3).

Bei der Berücksichtigung dieser Rechtsprechung im Rahmen der Auslegung von Artikel 93 GO ist jedoch zu beachten, dass jede Grossrätin und jeder Grossrat die Möglichkeit hat, Anträge zu einem Geschäft bzw. einer Vorlage zu stellen. Die Situation ist damit grundsätzlich eine andere als bei Volksabstimmungen, bei denen die Stimmbürgerin oder der Stimmbürger eine Vorlage nur annehmen oder ablehnen kann.

Für die Verfahrensabläufe im Grossen Rat kann Folgendes festgehalten werden: Falls ein Antrag auf getrenntes Abstimmen nach Artikel 93 GO vorliegt, ist grundsätzlich direkt zur Abstimmung über die einzelnen Teile zu schreiten. Nur in denjenigen Fällen in denen im Grossen Rat umstritten ist, ob es sich um eine teilbare Abstimmungsfrage handelt oder nicht, ist es sachgerecht, diese Auslegungsfrage zuerst durch den Grossen Rat entscheiden zu lassen.

Zu Frage 2

Im vorliegenden Fall sahen die Antragsteller Blank (SVP) und Etter (BDP) den Antrag als eine Einheit an. Grossrat Blaser (SP) vertrat gestützt auf Artikel 93 GO die Gegenposition. Neben den beiden gegensätzlichen Positionen, die im Grossen Rat durch die entsprechenden „Parteivertreter“ unterstützt wurden, äusserten sich „neutrale Akteure“ unterschiedlich: Ein ehemaliger Grossratspräsident (Widmer, BDP) und der Staatsschreiber vertraten die Auffassung die Abstimmungsfrage sei teilbar, während der Sprecher der Finanzkommission (Tromp, BDP) davon ausging, es bestünden unterschiedliche Auffassungen zum Verfahren. Deshalb habe der Rat zu entscheiden.

Bestehen im Grossen Rat unterschiedliche Auffassungen in einer Verfahrensfrage oder sind sich die Mitglieder des Grossen Rates nicht einig, ob eine teilbare Abstimmungsfrage vorliegt, ist darüber abzustimmen (vgl. auch Ausführungen zu Frage 1). Das Vorgehen war damit grundsätzlich richtig.

Jede Auslegung ist mit Wertungen verbunden. Es liegen sowohl gute Gründe für die Annahme einer teilbaren wie auch für die Annahme einer nicht teilbaren Abstimmungsfrage vor. Für die Teilbarkeit des Antrags spricht, dass die Grossrätinnen und Grossräte zwar einem Verzicht auf die Streichung der Beiträge an die Schülertransporte mit gleichzeitiger Kompensation grundsätzlich hätten zustimmen können, jedoch mit der Kompensation in den einzelnen Produktgruppen gemäss Antrag Blank/Etter nicht hätten einverstanden sein können. Für die Unteilbarkeit des Antrags sprechen der Wille der Antragsteller, die den Antrag als eine Einheit (einheitliches Ziel) auffassten und die Tatsache, dass jede Grossrätin und jeder Grossrat die Möglichkeit gehabt hätte, einen eigenständigen Antrag mit Kompensationsvorschlägen zu stellen.

Zu Frage 3

Die Norm enthält mit dem Begriff der „teilbaren Abstimmungsfrage“ einen unbestimmten Gesetzesbegriff, der Interpretationsspielraum offenlässt (vgl. dazu Ausführungen zu Frage 1).

Zu Frage 4

Der Grosse Rat hat sich an das geltende Recht und damit die GO zu halten. Meinungsverschiedenheiten in der Auslegung unbestimmter Gesetzesbegriffe können durch Abstimmung entschieden werden.

Zu Frage 5

Dass in der Gesetzgebung unbestimmte Gesetzesbegriffe verwendet werden müssen, lässt sich nicht vermeiden. Es ist Sache der Kommission für die Totalrevision des Parlamentsrechts und des Grossen Rates zu entscheiden, ob bei Artikel 101 des Entwurfs für die neue Geschäftsordnung des Grossen Rates noch Anpassungsbedarf besteht.

An den Grossen Rat