



Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK)
Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE)

Entwurf für das Vernehmlassungsverfahren (27.4 – 12.8.2026)

Lockerung Unvereinbarkeitsregeln Mitglieder Grosser Rat (Umsetzung M 168-2024); GRG-Teilrevision

Vortrag der SAK an den Grossen Rat

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung	2
2.	Ausgangslage und Handlungsbedarf	2
3.	Erlassform und Erlassart	5
4.	Lockerung Unvereinbarkeitsregeln Mitglieder Grosser Rat – Vorgaben	5
4.1	Vorgaben gemäss Art. 68 KV.....	5
4.2	Grossratsdebatte zur Motion 168-2024	6
4.3	«in begründeten Fällen» – «Ausnahmen» möglich	6
4.4	verworfenen Alternativen	7
5.	Erläuterungen zu den Änderungen in Artikel 9 GRG	8
6.	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen	9
7.	Finanzielle Auswirkungen	10
8.	Personelle und organisatorische Auswirkungen	10
9.	Auswirkungen auf die Gemeinden	10
10.	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	10
11.	Ergebnis des Konsultationsverfahrens	10
12.	Antrag	11

1. Zusammenfassung

Bisher ist es dem Personal der kantonalen Verwaltung verwehrt, dem Grossen Rat anzugehören (sog. Unvereinbarkeit). Nachdem allerdings am 12. März 2023 die Kantonsverfassung dahingehend geändert worden ist, dass das Gesetz für das Personal der kantonalen Verwaltung in begründeten Fällen Ausnahmen von dieser Unvereinbarkeit festlegen kann und im Grossen Rat zudem eine Motion überwiesen worden ist, welche für Polizistinnen und Polizisten ohne (höhere) Kaderfunktion den Zugang zum Grossen Rat ermöglichen soll, wird mit der vorliegenden Gesetzesrevision nun konkret bestimmt, welches Personal der kantonalen Verwaltung künftig im Grossen Rat soll Einsitz nehmen können. Neu könnten Polizistinnen und Polizisten, deren *Berufsfunktion in den Gehaltsklassen 1 – 18* eingereicht sind, dem *Grossen Rat* angehören. Bei dieser Grenzziehung wäre gewährleistet, dass keinerlei höhere Polizeikader dem Grossen Rat angehören könnten, denn bei Kadern können regelmässig Interessenkonflikte zwischen exekutiver und legislativer Tätigkeit auftreten.

2. Ausgangslage und Handlungsbedarf

Wie eingangs erwähnt, nahmen die Stimmberechtigten am 12. März 2023 eine *neue Verfassungsbestimmung* an, welche es ermöglicht, dass per Gesetz in begründeten Fällen Ausnahmen von der generellen Unvereinbarkeit der Zugehörigkeit des Personals der kantonalen Verwaltung zum Grossen Rat festgelegt werden können (Art. 68 Abs. 1a der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 [KV]).¹

Die Kantonsverfassung regelt insbesondere Unvereinbarkeiten für Mitglieder des Grossen Rates, des Regierungsrates, der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft sowie der Kantonsverwaltung (Art. 68 Abs. 1 – 3 KV). Mit *Unvereinbarkeitsbestimmungen* soll verhindert werden, dass eine Person

¹ BSG 101.1

gleichzeitig mehr als einer Staatsgewalt angehören würde (Gewaltenteilung [Art. 66 KV]). Sie bezwecken, Machtkonzentrationen zu vermeiden und Interessenkollisionen vorzubeugen. Sie sind das organisationsrechtliche Mittel, mit welchen mögliche Interessenkollisionen generell und präventiv verhindert werden.² Unvereinbarkeitsgründe schliessen die Wählbarkeit bzw. Wahl nicht aus; wird der Unvereinbarkeitsgrund beseitigt, kann das Amt angetreten werden.

Nach Inkrafttreten der neuen Verfassungsbestimmung überwies der Grosse Rat im Winter 2024 einen Vorstoss zu Unvereinbarkeitsregeln für Mitglieder des Grossen Rates, konkret die Motion 168- 2024 («Fachwissen nutzen – Polizistinnen und Polizisten den Zugang zum Grossen Rat ermöglichen»)³ Die Motion fordert, dass «*Polizistinnen und Polizisten ohne (höhere) Kaderfunktion*» ein Amt als Grossrätin bzw. Grossrat sollen annehmen und ausüben dürfen, ohne deshalb ihren Beruf aufgeben zu müssen. Gemäss Motionsbegründung *schliesst der Vorstoss eine zusätzliche Ausweitung auf andere Berufsgruppen nicht aus*. Begründet wurde der Vorstoss damit, dass heute Lehrerinnen und Lehrer dem Grossen Rat angehören könnten und es nicht nachvollziehbar sei, weshalb dieses Privileg auf Lehrkräfte beschränkt sei. Mit dem Einbezug von Polizistinnen und Polizisten würde die Vertretung im Parlament ausgewogener.

Mit der vorliegenden Vorlage wird nun bestimmt, welches Personal der kantonalen Verwaltung künftig im Grossen Rat Einsitz nehmen kann. Der *Verfassungsvorgabe* entsprechend sind Ausnahmen für das Personal der sogenannt zentralen und dezentralen kantonalen Verwaltung [= Personal der kantonalen Verwaltung]⁴ möglich (Art. 68 Abs. 1a i.V. mit Art. 68 Abs. 1 Bst. c KV).

- Zum Personal der *zentralen* kantonalen Verwaltung gehören gemäss Gesetz vom 20. Juni 1995 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Organisationsgesetz, OrG)⁵ die Angehörigen der Direktionen und der Staatskanzlei inkl. ihnen unterstellte Ämter, Abteilungen, Dienst- und Zweigstellen und gleichgestellten Organisationseinheiten (Art. 25 Abs. 1 und 2 OrG).

Beispielsweise gehört die *Kantonspolizei* zur Sicherheitsdirektion (Art. 2 Abs. 1 Bst. a der Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Sicherheitsdirektion [Organisationsverordnung SID, OrV SID])⁶ und somit ihr Personal zur Zentralverwaltung. Weiter sind etwa auch landwirtschaftliche und bäuerlich-hauswirtschaftliche Bildungs- und Beratungszentren (*Inforamen*) Zweigstellen der Zentralverwaltung und dem Amt für Landwirtschaft und Natur (LANAT) unterstellt (vgl. Art. 2 Abs. 3 Bst. a und Art. 8 Abs. 2 der Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion [Organisationsverordnung WEU, OrV WEU]).⁷ Für die Anstellungsverhältnisse von Mitarbeitenden von Inforamen inkl. von deren Lehrkräfte gilt die Personalgesetzgebung (Art. 1a Abs. 1 der Verordnung vom 28. März 2007 über die Anstellung der Lehrkräfte [LAV]).⁸ Sie werden durch die WEU bzw. einer ihrer Organisationseinheiten angestellt (Art. 14 Abs. 1 Bst. b der Personalverordnung vom 18. Mai 2005 [PV]).⁹ Infolge dieser organisationsrechtlichen Ausgangslage dürfen Angehörige der Inforamen, auch Lehrkräfte, nicht dem Grossen Rat angehören. Entsprechend sah sich der Grosse Rat nach den Grossratswahlen 2002 gezwungen, die Tätigkeit eines Beraters/Regionalleiters eines Inforamas als mit einem Grossratsmandat unvereinbar zu erklären (Tagblatt 2002, S. 493 ff.).¹⁰

² Zur Vermeidung von Interessenkollisionen in blossen Einzelfällen gibt es *Ausstandsvorschriften*. Wer von einem Geschäft unmittelbar betroffen ist, hat in den Ausstand zu treten (Art. 68 Abs. 4 KV). Dies trägt zu einer sachgerechten Beschlussfassung bei.

³ Vgl. zum Geschäft: < <https://www.gr.be.ch/de/start/geschaefte/geschaeftsuche/geschaeftsdetail.html?guid=8b563cdfbdf441e3ae7a06182f202e5e> >.

⁴ Der Vortrag spricht – wie schon die Abstimmungserläuterungen für die Volksabstimmung vom 12. März 2023 zur betreffenden Bestimmung (Art. 68 Abs. 1a KV) – der besseren Verständlichkeit halber zuweilen auch einfach von «Personal der kantonalen Verwaltung», womit im Detail das Personal der zentralen und dezentralen Verwaltung gemäss KV gemeint ist (Art. 68 Abs. 1 Bst. c KV).

⁵ BSG 152.01

⁶ BSG 152.221.141

⁷ BSG 152.221.111

⁸ BSG 430.251.0

⁹ BSG 153.011.1

¹⁰ Vgl. dazu Tagblatt 2002: < <https://www.gr.be.ch/de/start/sessionen/sessionen-auswahl/sessiondetail.html?guid=a3224815aaff4c439a280c4cd90bbe10> >.

In der Folge sah der Grosse Rat dennoch von einer Lockerung der Unvereinbarkeitsregeln für das Personal der kantonalen Verwaltung ab, sowohl 2003 als auch 2013. Ebenso wenig befand der Grosse Rat, Unvereinbarkeiten sollten neu auf gewisse Angehörige von Trägern öffentlicher Aufgaben ausgedehnt werden.¹¹

- Zum Personal der *dezentralen* kantonalen Verwaltung gehört nach Organisationsgesetz das Personal jener Verwaltungseinheiten, die ihren Sitz in Verwaltungsregionen und Verwaltungskreisen haben und *örtlich dezentralisiert* angesiedelt sind (vgl. Art. 39a OrG), wie die Regierungsstatthalter-, Grundbuch-, Betreibungs- und Konkursämter sowie die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (vgl. Art. 3 Abs. 3 und Abs. 4 sowie Anhang 1 der Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Direktion für Inneres und Justiz [Organisationverordnung DIJ, OrV DIJ]).¹²

Nicht zum Personal der zentralen oder dezentralen Verwaltung gehört das *Personal der sogenannten anderen Träger öffentlicher Aufgaben* (Art. 95 KV). Dieses kann darum dem *Grossen Rat* angehören.¹³ Als andere Träger öffentlicher Aufgaben gelten insbesondere kantonale Anstalten und andere Institutionen des öffentlichen und privaten Rechts, welche vom Kanton errichtet worden sind oder an denen er beteiligt ist (z.B. Universität Bern, Berner Fachhochschule, Pädagogische Hochschule, BKW AG, BLS AG, Berner Kantonalbank AG, Bedag Informatik AG, Gebäudeversicherung Bern [GVB] etc.). Allerdings sieht die KV vor, dass per Gesetz Unvereinbarkeiten vorgesehen werden können (Art. 68 Abs. 1 Bst. d KV). Per Gesetz könnte somit vorgesehen werden, dass (gewisse) Angehörige von Trägern öffentlicher Aufgaben künftig nicht mehr dem Grossen Rat angehören dürften.

Auch *Gemeinden* gehören nicht zur kantonalen Verwaltung. Sie sind öffentlich-rechtliche Körperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit (Art. 107 Abs. 1 KV).

Lehrerinnen und Lehrer konnten unter der früheren Staatsverfassung offenbar aufgrund einer Sonderbestimmung *dem Grossen Rat angehören* und seit der neuen KV deshalb, da sie nicht als zur Zentral- oder Bezirksverwaltung, d.h. nicht zum Personal der kantonalen Verwaltung zählend aufgefasst werden.¹⁴

- *Volksschullehrkräfte* werden *von kommunalen Schulkommissionen angestellt* (Art. 7 Abs. 2 des Gesetzes vom 20. Januar 1993 über die Anstellung der Lehrkräfte [LAG])¹⁵ und auch von diesen direkt beaufsichtigt (Art. 23 Abs. 2 i.V. mit Art. 7 Abs. 2 LAG, Art. 34 Abs. 2 des Volksschulgesetzes vom 19. März 1992 [VSG]).¹⁶ Träger der Volksschulen (Kindergarten/Primar- und Sekundarschulen) sind die Gemeinden (Art. 5 Abs. 3 VSG).
- *Lehrkräfte kantonalen Bildungsinstitutionen* (Gymnasien, Fachmittelschulen, Berufsfachschulen, höhere Fachschulen) werden *von den Schulleitungen angestellt*, welchen auch die Aufsicht über diese Lehrkräfte obliegt (Art. 5 Abs. 5 der Verordnung vom 28. März 2007 über die Anstellung der Lehrkräfte [LAV])¹⁷, Art. 23 Abs. 2 LAG i.V. mit Art. 7 Abs. 1 LAG und Art. 5 Abs. 5 LAV). Kantonale Schulen und Bildungsinstitutionen gelten als teilautonome Organisationseinheiten (Art. 3 Abs. 1 der Verordnung vom 27. November 2022 über die Organisation und die Aufgaben der Bildungs- und Kulturdirektion [Organisationsverordnung BKD, OrV BKD]).¹⁸ Die Schulen unterstehen der Aufsicht des Mittelschul- und Berufsbildungsamtes, d.h. der Zentralverwaltung (Art. 23 Abs. 2 i.V. mit Art. 7 LAG, Art. 5 Abs. 4 LAV, Art. 36 der Mittelschulverordnung vom 7. November 2007 [MiSV]),¹⁹ Art. 58 Abs. 1 des Gesetzes vom 14. Juni 2005 über die Berufsbildung, die Weiterbildung und die Berufsberatung [BerG]).²⁰

¹¹ Vgl. dazu Hinweise im Vortrag der Kommission Parlamentsrechtsrevision vom 3. Dezember 2012 bezüglich Totalrevision der Grossratsgesetzgebung, Tagblatt 2013: < <https://www.gr.be.ch/de/start/sessionen/sessionen-auswahl/sessionsdetail.html?quid=679f24b42be94bf5bd6e16aff8683de5> >, S. 12 ff. m.w.H.

¹² BSG 152.221.131

¹³ Vgl. zum Ganzen auch Abstimmungserläuterungen für die Volksabstimmung vom 12. März 2023, S. 14 - 18 < https://www.bewas.sites.be.ch/2023/2023-03-12/ABSTIMMUNG/Botschaft-KANTON-4_de.pdf >, S. 15: Demnach sei es nach geltendem Recht möglich, dass bestimmte Personen, welche in einer staatsnahen Stellung tätig seien, dem Grossen Rat angehören dürften, weil sie *nicht zur eigentlichen Kantonsverwaltung* gezählt würden, wie z.B. Universitätsprofessorinnen und -professoren.

¹⁴ Bolz, Urs (1995) in: Kälin, Walter/Bolz, Urs (Hrsg.), Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern, Kommentar zu Art. 68 Abs. 1 Bst. c KV, Ziff. 9a. Die frühere Sonderbestimmung lautete (Art. 20): «Unvereinbar mit der Stelle eines Mitglieds des Grossen Rates sind alle geistlichen und weltlichen Stellen, welche vom Staate besoldet sind oder von einer Staatsbehörde besetzt werden, und alle Dienstverhältnisse in einem fremden Staate. Für Lehrer gilt die Unvereinbarkeit nur, soweit ihre Stellen von einer Staatsbehörde besetzt werden» (= Art. 20 der Staatsverfassung des Kantons Bern vom 4. Juni 1893 [Stand 23.09.1990]).

¹⁵ BSG 430.250

¹⁶ BSG 432.210

¹⁷ BSG 430.251.0

¹⁸ BSG 152.221.181

¹⁹ BSG 433.121

²⁰ BSG 435.11

- *Schulleiter/-innen kantonalen Mittel- und Berufsschulen bzw. höherer Fachschulen* (Rektoren/-innen) werden *von der Zentralverwaltung ernannt bzw. angestellt*, konkret vom Mittelschul- und Berufsbildungsamt, und unterstehen der *Aufsicht dieses Amtes* (Art. 34 Abs. 4 des Mittelschulgesetzes vom 27. März 2007 [MiSG],²¹ Art. 37, Art. 45 Abs. 2 Bst. c MiSV i.V. mit Art. 5 Abs. 4 LAV; Art. 5 Abs. 4 LAV, Art. 23 Abs. 2 LAG i.V. mit Art. 7 Abs. 1 LAG). Sie können gemäss Praxis dem Grossen Rat angehören, da bislang angenommen wurde, kantonale Schulen seien unselbständige Anstalten, welche unter Artikel 95 Absatz 1 Buchstabe a KV fielen.²²

Da der vorliegend umzusetzende Vorstoss einzig Lockerungen bezüglich der Unvereinbarkeiten für das *Personal der kantonalen Verwaltung* zum Gegenstand hat (vgl. S. 2 oben [Lockerung gemäss Art. 68 Abs. 1a KV i.V. mit Art. 68 Abs. 1 Bst. c KV]), beschränkt sich die Kommission für Staatspolitik und Ausenbeziehungen (SAK) auf eine entsprechende Gesetzesänderung und schlägt *nicht* auch noch vor, dass neu (gewisse) *Angehörige von Trägern öffentlicher Aufgaben* nicht mehr dem Grossen Rat angehören dürften, was wie erwähnt ebenfalls mit einer Gesetzesanpassung festgelegt werden könnte (vgl. S. 2 unten). Sollten künftig einmal Einschränkungen der Zugehörigkeit zum Grossen Rat für Angehörige von Trägern öffentlicher Aufgaben ins Auge gefasst werden, wären wohl – wie vorliegend bezüglich der Polizistinnen und Polizisten vorgeschlagen – ebenfalls Unvereinbarkeiten für das *Kaderpersonal* solcher Träger angezeigt. Dazu gehörten die Mitglieder der strategischen und operativen Führungsorgane wie etwa Verwaltungsräte und Geschäftsleitungsmitglieder einer Aktiengesellschaft oder Stiftungsräte und Geschäftsführende von Stiftungen. Zudem wäre wohl noch zu prüfen, ob alle solche Träger darunterfielen oder z.B. wie im Kanton Freiburg nur solche, an denen der Kanton zu mindestens 50% beteiligt wäre.²³

Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen betreffen somit *Ausnahmen der Unvereinbarkeiten für das Personal der kantonalen Verwaltung*. Solche Ausnahmen sind gemäss Verfassung in begründeten Fällen möglich (Art. 68 Abs. 1a KV).

3. Erlassform und Erlassart

Die Ausnahmen der Unvereinbarkeiten für das Personal der kantonalen Verwaltung sind gemäss Verfassung auf *Gesetzesstufe* festzulegen (Art. 68 Abs. 1a KV). Sie werden im schon bestehenden Artikel 9 des Grossratsgesetzes zu den Unvereinbarkeiten im Grossen Rat normiert (Art. 9 Abs. 1 Bst. c GRG).

4. Lockerung Unvereinbarkeitsregeln Mitglieder Grosser Rat – Vorgaben

4.1 Vorgaben gemäss Art. 68 KV

Die Verfassung erlaubt nur, aber immerhin, dass das Gesetz *«in begründeten Fällen»* für das Personal der kantonalen Verwaltung *«Ausnahmen»* von der Unvereinbarkeit mit einem Grossratsmandat vorsehen kann (Art. 68 Abs. 1a KV i.V. mit Art. 68 Abs. 1 Bst. c KV).²⁴

Im Vortrag zu Artikel 68 Absatz 1a KV²⁵ wurde betont, dass die Verfassungsänderung es ermöglichen würde, den *Kreis möglicher Grossratsmitglieder «ein wenig» zu erweitern. Keine Ausnahmen sollten für «Personen mit Kaderfunktion»* erfolgen. Gedacht wurde an *Ausnahmen für «Personen ohne Kader- oder*

²¹ BSG 433.12

²² Wann genau aber eine Organisationsform als Anstalt aufgefasst werden darf, scheint nicht abschliessend geklärt zu sein. Gemäss Tschannen/Müller/Kern stellten z.B. staatliche Schulen *keine* öffentlich-rechtlichen Anstalten dar (vgl. Tschannen, Pierre/Müller, Markus/Kern, Markus, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage, Bern 2022, §8 Ziff. 176, S. 65).

²³ Vgl. zum Kanton Freiburg: Gesetz vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (Art. 49 Abs. 2 Bst. d PRG-FR [SGF 115.1]) <https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/115.1>.

²⁴ Unvereinbarkeiten bezwecken wie erwähnt, Machtkonzentrationen zu vermeiden und Interessenkollisionen vorzubeugen und sind das Mittel, solche präventiv und generell zu verhindern (Ziff. 2). Zu Interessenkollisionen zwischen Grossratsmandat und Zugehörigkeit zum Personal der kantonalen Verwaltung würde es beispielsweise kommen, wenn eine Person auf Seiten Verwaltung an der Vorbereitung eines Grossratsgeschäfts beteiligt gewesen wäre und dann als Grossratsmitglied wieder darüber befinden würde. Denkbar wären auch Loyalitätskonflikte, wenn etwa eine Person der kantonalen Verwaltung als Grossratsmitglied einen parlamentarischen Vorstoss einreichen würde, welcher der Haltung des/der vorgesetzten Direktionsvorstehers/-in widersprechen würde oder wenn diese Person sich unter Druck gesetzt fühlen würde, einen der vorgesetzten Stelle genehmen Vorstoss einreichen zu müssen.

²⁵ Konkret handelt es sich um einen «Nachtrag» der Justizkommission zum «Vortrag» des Regierungsrates, da die zur Diskussion stehende Verfassungsbestimmung erst bei erster Lesung Teil der Vorlage wurde, auf Antrag der vorberatenden Justizkommission hin (vgl. nachfolgende Fussnote).

Im bernischen Personalrecht gibt es zwar keine formelle Definition des Begriffs «Kader», es erfolgt aber dennoch eine Grenzziehung und zwar anhand faktisch vorgenommenen Unterscheidungen (im HR-Reporting): Berufsfunktionen der Gehaltsklassen 19 – 23 gelten als «unteres Kader», Funktionen der Gehaltsklasse 24 – 26 als «mittleres Kader» und Funktionen der Gehaltsklassen 27 – 30 als «oberes Kader»,³¹ wobei gewisse Führungsfunktionen auch durch Angehörige ausgeübt werden, welche unter der Gehaltsklasse 19 eingereiht sind (z.B. «Dienstchef III/IV Anstalt» [GK 17/18], «Fischereiaufsicht» [GK 16/17] «Gruppenleitung Strassenunterhalt» [GK 16], «Gruppenleitung Pflegefachpersonen» [GK 16] «Teamleitung 2» [GK 14]). Wissenschaftliche Mitarbeitende werden im Übrigen in den Gehaltsklassen 21 – 23 eingereiht,³² und spielen bei der Ausarbeitung von Grossratsgeschäften regelmässig eine wesentliche Rolle. Eine Unterscheidung von Kadern schliesslich mit strategischen oder bloss operativen Funktionen wird für das Kantonspersonal nicht gemacht, auch nicht in der Praxis.³³ Die Kantonspolizei sodann kennt eine etwas andere Kaderstruktur,³⁴ welche aber für das HR-Reporting keine Rolle spielt. In diesem Reporting sind Polizeiangehörige ebenfalls enthalten, da sie auch zum Personal der kantonalen Verwaltung gehören. Desgleichen werden Polizeiangehörige, wie das übrige Personal der kantonalen Verwaltung, vom kantonalen Gehaltsklassensystem bzw. der Zuweisung jeder Berufsfunktion zu einer Gehaltsklasse mitumfasst.³⁵

Angesichts dessen, dass gemäss Verfassungsmaterialien die «Zahl möglicher Ausnahmen gering» bleiben und für «Personen mit Kaderfunktion keine Ausnahmen» erfolgen sollten, wird ausgehend vom Kaderbegriff für das Kantonspersonal festgelegt, dass dem Grossen Rat nur *Polizistinnen und Polizisten* angehören können, welche in den *Gehaltsklassen 1 – 18* eingereiht sind. Unter den Begriff «Polizist/-in» fallen gemäss Polizeigesetz *Polizistinnen und Polizisten, welche über einen eidgenössischen Fachausweis oder ein mindestens gleichwertiges Diplom einer höheren Fachprüfung verfügen* (Art. 155 Abs. 3 Satz 1 des Polizeigesetzes vom 10. Februar 2019 [PoIG]).³⁶ Andere Polizeiangehörige sowie Polizisten/-innen über der Gehaltsklasse 18 können weiterhin nicht dem Grossen Rat angehören.³⁷ Konkret wäre es damit dann möglich, dass Personen dem Grossen Rat angehörten, welche *allgemeine, fachbezogene oder spezialisierte Polizeiarbeit* verrichten oder die Funktionen «Teamleitung Polizei 1 – 5» oder «Teilbereichsleitung Polizei 1» ausüben, da diese unter der Gehaltsklasse 19 eingereiht sind. Weiterhin unvereinbar wären Funktionen höherer team- oder bereichsleitender sowie der wissenschaftlichen Polizeiarbeit und Funktionen von Teilbereichs-, Bereichs- oder Abteilungsleitungen sowie der Leitung des Polizeikorps, da diese Funktionen alle über der Gehaltsklasse 18 eingereiht sind.³⁸

Bei einer solchen Grenzziehung (Ausnahmen einzig für Polizisten/-innen der Kantonspolizei, welche in den Gehaltsklassen 1 – 18 eingereiht sind) würde die Unvereinbarkeit künftig aufgehoben für 1'229 von gesamthaft 13'174 Personen der kantonalen Verwaltung, d.h. für 9,3 %.³⁹

Die Grenzziehung anknüpfend an *Gehaltsklassen* führt schliesslich zu einem *eindeutigen* und einfach handhabbaren Regime. Es hat zudem den Vorteil, dass auch Kandidierende rasch einschätzen können, ob bei ihnen eine Unvereinbarkeitsproblematik bestehen könnte.

4.4 verworfene Alternativen

Unter Rechtsgleichheitsaspekten noch geprüft, aber verworfen, hat die SAK, *Lockerungen auch hinsichtlich anderer Berufsgruppen* der kantonalen Verwaltung. Das Fachwissen anderer Berufsgruppen könnte dem

³¹ Auskunft Finanzdirektion vom 26. August 2025.

³² Vgl. zu den Gehaltsklassen: Artikel 69 PG und Anhang 1 zum PG (BSG 153.01): < https://www.belex.sites.be.ch/app/de/texts_of_law/153.01 >.

³³ Auskunft Finanzdirektion vom 16. Oktober 2025.

³⁴ Gemäss Kaderstruktur der Kantonspolizei gehören Funktionen der Gehaltsklassen 14 – 18 bereits zum Kader und zwar zum unteren Kader, die Funktionen der Gehaltsklassen 18 – 21 zum mittleren Kader, die Funktionen der Gehaltsklassen 22 – 24 zum oberen Kader und jene der Gehaltsklassen 26 – 28 zum obersten Kader. Höher eingereiht sind schliesslich noch der Kommandant-Stellvertreter und der Kommandant (Auskunft Sicherheitsdirektion vom 7. Oktober 2025).

³⁵ Vgl. Anhang 1 zur Personalverordnung vom 18. Mai 2025 (BSG 153.011.1-A1): < https://www.belex.sites.be.ch/app/de/texts_of_law/153.011.1 >.

³⁶ BSG 551.1

³⁷ Von insgesamt 3'080 Mitarbeitenden der Kantonspolizei sind 1'444 Polizisten/-innen, d.h. rund 47% (Auskunft Kantonspolizei vom 12. November 2025 i.V. mit Auskunft Finanzdirektion vom 10. November 2025).

³⁸ Vgl. Anhang 1 zur Personalverordnung vom 18. Mai 2025 (BSG 153.011.1-A1): < https://www.belex.sites.be.ch/app/de/texts_of_law/153.011.1 >.

³⁹ Auskunft Kantonspolizei vom 12. November 2025 i.V. mit Auskunft Finanzdirektion vom 10. November 2025. Die Angehörigen der Kantonspolizei machen im Übrigen rund 23% des gesamten Kantonspersonals aus (3'080 von 13'174 Personen [Auskunft Finanzdirektion vom 16. Oktober 2025]).

Grossen Rat zwar ebenso dienlich sein wie das Fachwissen aus dem Sicherheitsbereich. Damit allerdings die Verfassungsvorgabe (Lockerungen/«Ausnahmen» nur «in begründeten Fällen») eingehalten werden könnte, müsste die Grenzziehung wohl relativ tief gewählt werden (z.B. bei Gehaltsklasse 13/14), mit dem Ergebnis, dass dann kaum mehr Polizistinnen und Polizisten dem Grossen Rat angehören könnten, womit deren Fachwissen nicht genutzt werden könnte.

Konkret könnten bei einer Grenzziehung bei Gehaltsklassen 13/14 – womit auch nach der Kaderstruktur der Kantonspolizei keinerlei Kader dem Grossen Rat angehörten⁴⁰ – nur noch Angehörige mit den Funktionen «Sicherheitsassistent Verkehrsdienst/Botschaftsschutz» dem Grossen Rat angehören, höher eingereihte Personen nicht.⁴¹ Es wären dies dann 13 % der Polizeiangehörigen und 17,5 % beim übrigen Personal der kantonalen Verwaltung.⁴² Der Anteil der Angehörigen der Kantonspolizei am gesamten Personal der kantonalen Verwaltung beträgt 23,4 %.⁴³

Bei Grenzziehung bei Gehaltsklasse 18/19 und Lockerungen auch für andere Berufsgruppen könnte 65 % des Personals der kantonalen Verwaltung neu dem Grossen Rat angehören.⁴⁴ Eine solche Lösung wäre nach Ansicht der SAK nicht mehr mit der Verfassung vereinbar.

Andere Abgrenzungskriterien, wie z.B. eine je konkrete Prüfung von Leitungs- oder Führungsfunktionen im Einzelfall, würden gemäss SAK zunächst einmal einen hohen Abklärungsaufwand bedeuten, was zum vornherein problematisch wäre, weil nach einer Wahl in den Grossen Rat eine rasche Klärung nötig ist. Zudem müsste das Gesetz auch bei Wahl anderer Abgrenzungskriterien mindestens abstrakt umschreiben, wer nun künftig dem Grossen Rat soll angehören können, da der Gesetzgeber die Verfassungsbestimmung zu konkretisieren hat. Eine Umschreibung nur anhand unbestimmter Rechtsbegriffe würde im Anwendungsfall wohl zu Auslegungsfragen und allenfalls ausufernden Praxisfestlegungen führen, je nachdem, was in einem konkreten Fall, warum, wie gewichtet würde. Dies wäre nicht praktikabel und würde auch viel zu viel Zeit in Anspruch nehmen.

5. Erläuterungen zu den Änderungen in Artikel 9 GRG

Artikel 9 GRG listet der Transparenz halber weiterhin alle Unvereinbarkeitskonstellationen auf, auch wenn sich die meisten bereits aus übergeordnetem Recht ergeben. Die in Artikel 9 Absatz 1 Buchstaben a, b und d erwähnten Konstellationen – betreffend Mitglieder des *Regierungsrates* (Bst. a), Mitglieder der kantonalen *richterlichen Behörden und der Staatsanwaltschaft* (Bst. b) und das *Personal der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft* (Bst. d) – sind bereits von der KV so vorgegeben (vgl. Art. 68 Abs. 1 Bst. a, b und c1 KV). Da die jetzt geltenden Verfassungsbestimmungen (vgl. dazu oben, Ziff. 1) gegenüber früher teilweise präzisiert worden sind, werden diese Präzisierungen bei vorliegender Gelegenheit im Grossratsgesetz nachgeführt, konkret mit der Ergänzung in Buchstabe b mit der «Staatsanwaltschaft» und mit dem neu formulierten Buchstabe d bezüglich dem «Personal der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft».

Der Buchstabe c betrifft wie schon bisher das *Personal der kantonalen Verwaltung* und gründet ebenfalls auf der KV (vgl. Art. 68 Abs. 1a i.V. mit Art. 68 Abs. 1 Bst. c KV). An dieser Stelle erfolgt nun die Konkretisierung, welche Mitarbeitende genau künftig ausnahmsweise dem Grossen Rat angehören dürfen. Die Grenze wird so gezogen, dass künftig Polizistinnen und Polizisten der Kantonspolizei dem Grossen Rat

⁴⁰ Vgl. Fussnote 34.

⁴¹ Vgl. Anhang 1 zur Personalverordnung vom 18. Mai 2025 (BSG 153.011.1-A1): < https://www.belex.sites.be.ch/app/de/texts_of_law/153.011.1 >.

⁴² Beim übrigen Personal der kantonalen Verwaltung hätte dies bedeutet, dass z.B. Mitarbeitende in den Funktionen «Hausdienst», «Zahntechniker/-in» oder «administrative Sachbearbeitung 1/2» dem Grossen Rat angehören könnten, da sie unter der Gehaltsklasse 14 eingereiht sind (vgl. Anhang 1 zur Personalverordnung vom 18. Mai 2025 [BSG 153.011.1-A1]: https://www.belex.sites.be.ch/app/de/texts_of_law/153.011.1). Sachbearbeiter/-innen wurden im Übrigen im Vortrag zur massgebenden Verfassungsbestimmung ausdrücklich als Beispiele für mögliche Ausnahmen/Lockerungen erwähnt, nebst dem Personal aus dem Sicherheitsbereich (vgl. Nachtrag der Justizkommission vom 6. April 2022 zum Vortrag des Regierungsrates zur Justizverfassung vom 17. Februar 2021, Sommer-Session 2022, < <https://www.gr.be.ch/de/start/geschaefte/geschaeftsuche/geschaeftsdetail.html?quid=7bbe54e277b4ad6b6976a78029448d4> «Vortrag: Nachtrag zum Vortrag», Erläuterungen zu Artikel 68 Absatz 1a KV, S. 3).

⁴³ Auskunft Finanzdirektion vom 16. Oktober 2025 (Stand Zahlen: jeweils 01.01.2025).

⁴⁴ Auskunft Finanzdirektion vom 16. Oktober 2025. Von den Funktionen her betrachtet, könnten diesfalls dem Grossen Rat etwa angehören: Leute mit den Funktionen «Förster/-in 1/2» «Wildhut», «administrative Fachbearbeitung 1-3» (vgl. Anhang 1 zur Personalverordnung vom 18. Mai 2025 [BSG 153.011.1-A1]: < https://www.belex.sites.be.ch/app/de/texts_of_law/153.011.1 >).

angehören können, welche in den *Gehaltsklassen 1 – 18* eingereiht sind.⁴⁵ Für alle anderen Mitarbeitenden besteht damit weiterhin eine Unvereinbarkeit (vgl. zum Ganzen im Detail Ziff. 4.3). Die Anknüpfung an Gehaltsklassen ist eindeutig, klar nachvollziehbar und in der Umsetzung einfach handhabbar.⁴⁶ Die je einzelnen Gehaltsklassen-Berufsfunktionseinreihungen ergeben sich im Detail aus der Personalverordnung.⁴⁷ Auskünfte, ob jemand Polizist/-in ist oder nicht, können bei Bedarf bei der Sicherheitsdirektion oder direkt der Kantonspolizei eingeholt werden. Diese Stellen wissen, ob die betreffende Person über die abgeschlossene Ausbildung als *Polizist/-in mit eidgenössischem Fachausweis* verfügt bzw. über einem mindestens *gleichwertigen Diplom einer höheren Fachprüfung* (vgl. Art. 155 Abs. 3 Satz 1 PolG).

Weiter knüpft Buchstabe e am bisherigen Buchstabe d von Artikel 9 GRG an, welcher bestimmt, dass Mitarbeitende der *Finanzkontrolle* nicht gleichzeitig dem Grossen Rat angehören dürfen. Schon das frühere Grossratsgesetz kannte, wohl aus Gewaltenteilungsgründen, eine solche Bestimmung (vgl. Art. 3a Abs. 1 Bst. e a-GRG).⁴⁸ Sie fusst auf Artikel 68 Absatz 1 Buchstabe d KV, welcher es erlaubt, dass das Gesetz für weitere Personen Unvereinbarkeiten vorsehen kann. Bei vorliegender Gelegenheit erscheint es in diesem Zusammenhang als sachgerecht, die Bestimmung zur Finanzkontrolle um die weiteren *verwaltungsunabhängig bzw. selbstständig ausgestalteten Organisationseinheiten* zu ergänzen (*Datenschutzbehörde, Parlamentsdienste*) und bei dieser Gelegenheit generell von «Personal» zu sprechen, um sicher zu stellen, dass die Vorsteherinnen und Vorsteher dieser Behördenstellen mitgemeint sind.⁴⁹ Für das Personal der Staatskanzlei,⁵⁰ welche Stabs- und Verbindungsstelle des Regierungs- und des Grossen Rates ist (Art. 92 Abs. 2 KV, Art. 95 GRG), gilt bereits bisher eine generelle Unvereinbarkeit, da es der zentralen kantonalen Verwaltung angehört.

Im Verlaufe eines Arbeitslebens kann es schliesslich vorkommen, dass Mitarbeitende (vorliegend insbesondere von Bedeutung bei Polizistinnen und Polizisten) neue Funktionen ausüben. Käme es bei Polizistinnen und Polizisten zu einem Wechsel in die Gehaltsklasse 19, läge neu eine Unvereinbarkeit vor (vgl. Abs. 1 Bst. c). Absatz 3 erlaubt es diesbezüglich, dass die Unvereinbarkeit *innert spätestens sechs Monaten* zu beseitigen ist. Es gilt damit die gleiche Frist wie schon seit Langem im Falle einer zu beseitigenden Unvereinbarkeit eines Regierungsratsmandats mit der Zugehörigkeit zur Bundesversammlung (vgl. Art. 68 Abs. 3 KV, Art. 17a OrG). Und da auch bei anderen Konstellationen in der Praxis bereits eine sechsmonatige Übergangsfrist gewährt worden ist (z.B. bei Zugehörigkeit zur Finanzkontrolle)⁵¹ – auch wenn dies in Artikel 57 des Gesetzes vom 5. Juni 2012 über die politischen Rechte (PRG)⁵² nicht ausdrücklich vorgesehen ist – soll diese Praxis nun genereller im Gesetz abgebildet werden, indem eine solche Frist für weitere Konstellationen gewährt wird. Ausgenommen ist dies aber gemäss Absatz 2 bei vom Grossen Rat gewählten Personen sowie bei Regierungsmitgliedern, da hier parallele Ämterausübungen strikte auszuschliessen sind. Dies entspricht im Ergebnis auch der Situation im Bund.⁵³ Keine Übergangsfrist gilt somit, da vom Grossen Rat gewählt, namentlich auch für Richterinnen und Richter, (stv.) Generalstaatsanwalt/-anwältin, Vorsteher/-in Finanzkontrolle, Beauftragte/-r für Datenschutz, Generalsekretär/-in des Grossen Rates und Staatsschreiber/-in (vgl. dazu im Übrigen Art. 57 PRG, auch zum Verfahren). Da schliesslich die sechsmonatige Zeitspanne der Übergangsfrist schon lang ist, ist diese in jedem Fall einzuhalten.

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

Die Vorlage ist in den Richtlinien der Regierungspolitik 2023 – 2026 nicht erwähnt. Der Handlungsbedarf ergibt sich aus dem eingangs erwähnten, grossrätlichen Umsetzungsauftrag (vgl. Ziff. 2).

⁴⁵ Vgl. Artikel 69 PG und Anhang 1 zum PG (BSG 153.01): < https://www.belex.sites.be.ch/app/de/texts_of_law/153.01 >.

⁴⁶ Wie schon nach geltendem Recht gelten die Unvereinbarkeitsbestimmungen überdies auch bei Teilzeitanstellung (vgl. Bolz, Urs [1995] in: Kälin, Walter/Bolz, Urs [Hrsg.], Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern, Kommentar zu Art. 68 Abs. 1 Bst. c KV, Ziff. 8b).

⁴⁷ Vgl. Anhang 1 zur Personalverordnung vom 18. Mai 2025 (BSG 153.011.1-A1): < https://www.belex.sites.be.ch/app/de/texts_of_law/153.011.1 >.

⁴⁸ Gesetz vom 8. November 1988 über den Grossen Rat (a-GRG).

⁴⁹ Die Vorsteherinnen und Vorsteher dieser Behördenstellen sind im Übrigen vom Grossen Rat gewählte Magistratspersonen (vgl. Art. 3 Abs. 4 PG i.V. mit Art. 77 Abs. 1 Bst. c KV, Art. 92 Abs. 2 GRG, Art. 3 Abs. 1 des Kantonalen Finanzkontrollgesetzes vom 7. März 2022 [KFKG], Art. 32 Abs. 1 des Datenschutzgesetzes vom 19. Februar 1986 [KDSG] bzw. Art. 36 KDSG gemäss Fassung 2. Lesung Winter-Session 2025).

⁵⁰ Der/die Staatsschreiber/-in gehört auch zum Personal der Staatskanzlei.

⁵¹ Vgl. Bericht des Regierungsrates vom 7. Mai 2014 zu den Gesamterneuerungswahlen des Grossen Rates und des Regierungsrates vom 30. März 2014, Ziff. 4.3 (vgl. zu diesem Geschäft: < <https://www.gr.be.ch/de/start/geschaefte/geschaefftssuche/geschaeftsdetail.html?guid=49e025848e9b4d2daa0f4939c998b46b> >).

⁵² BSG 141.1

⁵³ Vgl. Artikel 14 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10).

7. Finanzielle Auswirkungen

Die Vorlage hat keine finanziellen Auswirkungen.

8. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Die Umsetzung der Vorlage führt wohl zu einem gewissen administrativen Mehraufwand bei der Staatskanzlei (Art. 133 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 4. Juni 2013 [GO]),⁵⁴ da neu Abklärungen zur Feststellung der Unvereinbarkeit von Angehörigen der Kantonspolizei bzw. von Polizistinnen und Polizisten nötig werden können. Unvereinbarkeitsfragen stellten sich indes schon bisher hinsichtlich des Personals der kantonalen Verwaltung. Allenfalls wird es neu nötig sein, in Einzelfällen bei der Sicherheitsdirektion bzw. Kantonspolizei die Gehaltsklassenzuteilung nachzufragen sowie, ob die Person als «Polizist/-in» gilt. Angesichts zu erwartender blosser Einzelfälle dürfte sich indes der Mehraufwand insgesamt in Grenzen halten.

9. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf die Gemeinden.

10. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf die administrative oder finanzielle Belastung von Unternehmen oder auf die Volkswirtschaft insgesamt.

11. Ergebnis des Konsultationsverfahrens

Die Staatskanzlei wurde vom 12. Januar – 5. Februar 2026 zur Vorlage konsultiert, da es Aufgabe der Staatskanzlei ist, nach Grossratswahlen eine Vorprüfung der Unvereinbarkeiten vorzunehmen (Art. 133 Abs. 3 GO). Die Staatskanzlei schlug in ihrer Antwort noch eine vorgängige Konsultation des Regierungsrates vor und verwies für die Prüfung der Grenzziehung auf dazu nötige Einschätzungen der Finanz- und der Sicherheitsdirektion. Die SAK erachtete eine zusätzliche Konsultation des Regierungsrates nicht für notwendig, da dies dann angezeigt ist, wenn wesentliche Strukturfragen zur Diskussion stehen, wie beispielsweise Änderungen bei den politischen Rechten. In anderen Fällen entspricht es der gängigen ratsseitigen Praxis, nicht den Regierungsrat zu konsultieren, sondern von der Vorlage direkt betroffene Direktionen oder wie vorliegend die Staatskanzlei. Die Finanz- und die Sicherheitsdirektion wurden im Übrigen von der SAK schon vor Ausarbeitung der Vorlage mehrmals zur Klärung von Sachverhaltsfragen beigezogen und erstatteten der SAK stets sehr dienliche Rückmeldungen (z.B. zu Kaderbegriff und Zahlen [vgl. Art. 96 GRG]).

Im Entwurf für die Konsultation schlug die SAK im Übrigen noch vor, die Unvereinbarkeitsbestimmungen für den Grossen Rat neu im Gesetz über die politischen Rechte zu normieren, da dieses bereits die Wählbarkeitsvoraussetzungen und das Verfahren bei Vorliegen von Unvereinbarkeiten statuiert und damit alle relevanten Bestimmungen an einem Ort konzentriert werden könnten. Die Staatskanzlei schlug demgegenüber vor, die Unvereinbarkeitsbestimmungen weiterhin im Grossratsgesetz zu normieren, da sich konkretisierende Bestimmungen auch sonst aus Spezialerlassen ergäben (z.B. für die Mitglieder des Regierungsrates aus dem Organisationsgesetz [OrG] und für die Mitglieder der Justiz aus dem Gerichtsorganisationsgesetz [GSOG]⁵⁵). Die SAK ist diesem Vorschlag gefolgt, sodass die Neuerungen im Grossratsgesetz aufgenommen werden.

Schliesslich sah der Konsultationsentwurf einzig für Polizistinnen und Polizisten die Gewährung einer sechsmonatigen Übergangsfrist für die Beseitigung einer Unvereinbarkeit vor, für den Fall eines entsprechenden Gehaltsklassenwechsels. Die Staatskanzlei begrüsst diese Regelung und wies darauf hin, dass eine solche Übergangsfrist der Praxis entspreche, wie sie bei der Wahl von Grossratsmitgliedern

⁵⁴ BSG 151.211

⁵⁵ Gesetz vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (GSOG, BSG 161.1).

schon angewendet werde. Da sodann eine nachträgliche Unvereinbarkeit auch bei anderen Konstellationen vorkommen könne, schlug die Staatskanzlei zusätzlich vor, dies allgemein zu regeln und stets eine sechsmonatige Übergangsfrist zu gewähren. Eine allgemeinere Bestimmung hat die SAK zwar überzeugt, allerdings ist hierfür eine differenziertere Regelung nötig, weil eine Übergangsfrist nicht in allen Fällen sachgerecht ist, namentlich nicht bei vom Grossen Rat gewählten Personen (siehe für Details oben, Ziff. 5). Die Vorlage wurde entsprechend angepasst.

(Das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens wird später eingefügt)

12. Antrag

Die Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK) beantragt dem Grossen Rat, die Vorlage anzunehmen.⁵⁶

Bern, xx.xx.xxxx

Im Namen der Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK):

Der Präsident

⁵⁶ Es wird dann dem Büro des Grossen Rates obliegen, nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens noch den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Gesetzesänderungen festzulegen.