2021.SR.000140

Vortrag der Geschäftsprüfungskommission an den Stadtrat

Teilrevision Geschäftsreglement des Stadtrates; Änderungsantrag Sonderkommission NSB2022 nach Art. 82 GRSR: Festlegung von Berechnungsgrundlage und Verteilverfahren zur Besetzung der Kommissionen (GRSR); Teilrevision;
Antrag der Sonderkommission NSB2022: Festlegung von Berechnungsgrundlagen und Verteilverfahren zur Besetzung der Kommissionen

1. Ausgangslage

In Anwendung von Artikel 82 des Geschäftsreglements des Stadtrats (GRSR) wurde am 3. Juni 2021 beim Präsidium des Stadtrats ein schriftlicher Antrag auf Änderung des GRSR eingereicht. Dieser Antrag der Sonderkommission NSB2022[1] wurde am 26. August 2021 an die Aufsichtskommission (heute Geschäftsprüfungskommission) zur Vorberatung und Antragstellung zugewiesen.

Die Geschäftsprüfungskommission hat die beantragte Reglementsrevision an ihren Sitzungen vom 30. Januar 2023, 27. März 2023 und 3. Juli 2023 vorberaten. Sie hat am 3. Juli 2023 den vorliegenden Vortrag verabschiedet.

2. Änderungsantrag bzw. -Anregung der Sonderkommission NSB2022: Festlegung von Berechnungsgrundlage und Verteilverfahren zur Besetzung der Kommissionen

2.1. Worum es geht

Die Sonderkommission NSB2022 beantragt, dass das Geschäftsreglement des Stadtrats um folgende Punkte zu ergänzen bzw. wie folgt abzuändern sei: (Antragstext im Original = kursiv)

«*Die Fraktionspräsidienkonferenz hat sich an ihrer Sitzung vom 8. Januar 2021 dafür ausgesprochen, dass im Hinblick auf die neue Legislatur 2025-2028 im Geschäftsreglement (GRSR) festgehalten werden soll, nach welchen Berechnungsgrundlagen und welchem Verteilverfahren die Vertretung der Fraktionen in den Kommissionen ab der Legislatur 2025 - 2028 berechnet werden soll.*
Die SokoNSB22 hat die Option geprüft, dem Stadtrat in der laufenden Revision dazu einen Vorschlag zu unterbreiten. Sie ist jedoch zum Schluss gekommen, dass ihr Revisionspaket damit überladen würde. Stattdessen reicht die SokoNSB22 dem Stadtrat einen entsprechenden Änderungsantrag nach Artikel 82 GRSR ein.
Die Thematik der Sitzverteilung der Stadtrats-Kommissionen soll in der Aufsichtskommission oder einem anderen Gremium umfassend aufgearbeitet werden, wobei mindestens die folgenden Punkte zu behandeln und mittels Änderung im GRSR festzuhalten sind:

- *Festlegen der betroffenen Kommissionen, deren Sitze gleichzeitig in ihrer Gesamtheit auf die Fraktionen zugeteilt werden*

---

[1] Die Sonderkommission NSB2022 ist eine nicht-ständige Kommission des Stadtrats, die zur Umsetzung des Projekts Neue Stadtverwaltung Bern 2022 (NSB2022) eingesetzt wurde. Sie hat insbesondere die entsprechenden Änderungen des Geschäftsreglement des Stadtrats und der Gemeindeordnung initiiert und vorberaten.

- *Berechnungsbasis (Stadtratssitze vs. Listenstimmen der SR-Wahlen, inkl. Klärung der Rolle der Listenverbindungen)*
- *Proporz-Sitzzuteilungsverfahren (Hagenbach-Bischoff oder ein anderes Verfahren)*
- *Verfahren bei Änderungen während der Legislatur (Rücktritte, Fraktionswechsel, Neuformierung von Fraktionen)*

Zudem soll auch ein entsprechender Regelungsvorschlag für die Kommissionen ausserhalb des Stadtrats vorgeschlagen werden, inkl. der Prüfung, welche Reglemente davon betroffen sind und wie die entsprechenden Änderungen darin eingeleitet werden können (parlamentarische Initiative, Anregung an Gemeinderat etc.).
Weiter sollen mit diesem Auftrag die Rolle und die Kompetenzen der Fraktionspräsidienkonferenz bei politischen Entscheiden, wie bei der Verteilung der Fraktionssitze auf die verschiedenen Kommissionen, geklärt werden. Die Fraktionspräsidienkonferenz widerspiegelt die Mehrheitsverhältnisse im Stadtrat nicht, da die Fraktionen unabhängig von ihrer Grösse je eine Stimme haben, auch die zwei Vizepräsident_innen des Stadtrats mitstimmen und das Stadtratspräsidium den Stichentscheid hat.
Insbesondere soll geprüft werden, wie das Geschäftsreglement dahingehend angepasst werden kann, dass in Zukunft gewährleistet ist, dass das Gremium, das politische Entscheide fällt, den Mehrheitsverhältnissen im Stadtrat entspricht.»

Wie die Antragstellerin in ihrem Antrag ausführt, geht der vorliegende Revisionsantrag auf die Sitzung der Fraktionspräsidien vom 8. Januar 2021 zurück. An dieser Sitzung haben die Fraktionspräsidien unter anderem die Anzahl der Sitze der Fraktionen in den fünf ständigen stadträtlichen Kommissionen für die neue Legislatur 2021-2024 festgelegt, d.h. sie haben bestimmt, welche Fraktionen, wie viele Sitze in welchen Kommissionen erhalten und dies - wie zu Beginn einer jeden Legislatur - in einer Vereinbarung festgehalten.

Die Zuteilung der Kommissionssitze gab an dieser Sitzung viel zu reden, denn es gibt verschiedene Möglichkeiten die Anzahl der Sitze, die einer Fraktion zustehen, zu berechnen. So können die Sitze einerseits mittels verschiedener mathematischer Sitzzuteilungsverfahren berechnet werden (insbesondere: Sitzzuteilungsverfahren nach Hagenbach-Bischoff oder nach St. Laguë), andrerseits können auch unterschiedliche Datenbasen für die Berechnung der Sitze beigezogen werden. Da im Geschäftsreglement des Stadtrats im entsprechenden Artikel 11 weder etwas zum anwendbaren Verfahren noch zu der anwendbaren Datenbasis für Zuteilung der Kommissionssitze gesagt wird, haben die Fraktionspräsidien an besagter Sitzung sowohl das Verfahren als auch die Datenbasis für die Zuteilung der Sitze für die Legislatur 2021-2024 per Mehrheitsbeschluss festgelegt. Gleichzeitig haben sie beschlossen, diesen Entscheid in Zukunft nicht mehr den Fraktionspräsidien zu überlassen. Vielmehr soll für die Zuteilung der Kommissionssitze für die nächste Legislatur sowohl das anwendbare Verfahren als auch die anwendbare Datenbasis im Geschäftsreglement des Stadtrats fixiert werden. Damit sollen die Fraktionspräsidien für ihren Entscheid bzw. ihre Vereinbarung über die Zuteilung der Kommissionssitze zu Beginn der Legislatur in Zukunft Leitlinien erhalten, welche demokratisch abgesichert sind. Die demokratische Legitimation der Entscheide der Fraktionspräsidien ist nämlich bisher beschränkt, da alle Fraktionen unabhängig von ihrer Grösse in der Fraktionspräsidienkonferenz das gleiche Stimmrecht haben.

Die entsprechende Revision des GRSR wollte ursprünglich die SoKoNSB22 im Rahmen der von ihr begleiteten Neuorganisation der Kommissionen des Stadtrats vornehmen. Um die komplexe Vorlage der SoKoNSB22 nicht zu überladen und sie insbesondere in zeitlicher Hinsicht nicht zu gefährden, hat die Kommission schliesslich entschieden, anstelle einer

Reformvorlage, dem Stadtrat einen entsprechenden Antrag auf Revision des GRSR zu stellen. Dieser wurde der GPK – wie erwähnt - zur Vorberatung und Antragstellung zugewiesen.

Die Geschäftsprüfungskommission hat sich vor ihrer Beschlussfassung intensiv mit der Thematik der Verteilverfahren von Kommissionssitzen in Parlamenten auseinandergesetzt. Sie hat sich durch eine Expertin des Instituts für Politikwissenschaft der Universität Bern über die Vor- und Nachteile der verschiedenen Sitzzuteilungsverfahren und der verschiedenen Berechnungsgrundlagen für die Zuteilung von Kommissionssitzen informieren lassen. Zudem hat sie bei der Vorberatung auch Anträge und Anliegen mitberücksichtigt, die seinerzeit im Vorfeld der Fraktionspräsidienkonferenz vom 8. Januar 2021 unter anderem von Mitgliedern des Stadtrats im Zusammenhang mit dem Sitzzuteilungsverfahren vorgebracht wurden.

2.2. Rechtliche Grundlagen:

Gemäss Artikel 19 GRSR wählt der Stadtrat aus seiner Mitte seine ständigen und nichtständigen Kommissionen. Für die Bestellung dieser Kommissionen schreibt Artikel 19a GRSR vor, dass der Stadtrat die Stärke der Fraktionen angemessen zu berücksichtigen hat. Für die Sitzzuteilung der *ständigen* Kommissionen hält das GRSR zudem explizit fest, dass alle Sitze zusammenzuzählen und anschliessend auf die Fraktionen zu verteilen sind (vgl. Artikel 19a Absatz 2 GRSR).

Artikel 11 GRSR wiederum regelt Aufgaben, Funktion und Kompetenzen der Fraktionen und Fraktionspräsidien. Im Zusammenhang mit der Festsetzung des Verteilschlüssel für die stadträtlichen Kommissionen werden die Kompetenzen der Fraktionspräsidienkonferenz in Absatz 4 wie folgt festgelegt:

***Art. 11** Fraktionen, Fraktionspräsidienkonferenz:*

[1-3] […]

[4] Die Fraktionspräsidienkonferenz setzt den Verteilschlüssel für die Zuteilung der Kommissionssitze an die Fraktionen fest. In den Kommissionen ist für eine proportionale Vertretung der Fraktionen zu sorgen. Verliert eine Fraktion während einer Legislaturperiode ihren Fraktionsstatus, wird eine neue Fraktion gebildet oder verändern sich die Fraktionsstärken, entscheidet die Fraktionspräsidienkonferenz über die Neufestsetzung des Verteilschlüssels. Der neue Verteilschlüssel gilt ab Anfang des folgenden Kalenderjahrs.

Gemäss den rechtlichen Grundlagen hat die Fraktionspräsidienkonferenz demnach also die Kompetenz, den Verteilschlüssen für die Zuteilung der Kommissionssitze festzulegen. Dabei hat sie für eine proportionale Vertretung der Fraktionen zu sorgen und insbesondere alle zu Beginn der Legislatur zu vergebenden Kommissionssitze zusammenzuzählen und auf die Fraktionen zu verteilen. Näheres zur Berechnungsart wird nicht geregelt.

Von der vorliegenden Revision nicht betroffen sind die Regelungen gemäss Artikel 11 Absatz 1 – 3 GRSR. zur Bildung von Fraktionen und zur Zusammensetzung der Fraktionspräsidienkonferenz. Für die die Bildung von Fraktionen sind also nach wie vor vier Stadtratsmitglieder notwendig und zwei oder mehr Parteien können nach wie vor gemeinsam eine Fraktion bilden.

3. Erwägungen und Anträge der Geschäftsprüfungskommission

Die GPK nimmt im Folgenden einzeln und in chronologischer Reihenfolge zu den von den SoKoNSB2022 aufgeführten Anliegen Stellung. Sie stellt und begründet dabei fortlaufend ihre diesbezüglichen Anträge.

3.1. Betroffene Kommissionen

Zu den oben erwähnten, ständigen stadträtlichen Kommissionen zählen zurzeit die drei Sachkommissionen (SBK, RWSU und PVS) und die zwei Aufsichtskommissionen (GPK und FIKO). Daneben wurde für das Jahr 2023 (und allenfalls 2024) eine nichtständige Kommission, die Spezialkommission Kooperation Bern (SEPZKO.KOBE) gewählt.

Neben diesen stadträtlichen Kommissionen gibt es in der Stadt Bern weitere Kommissionen, deren Mitglieder zum Teil - oder ganz, so bei den Schulkommissionen - durch den Stadtrat gewählt werden. Es sind dies:

- die Schulkommissionen mit insgesamt 68 Mitgliedern, die vom Stadtrat auf Vorschlag der Parteien und der Elternräte gewählt werden[2],
- die Tierparkkommission mit insgesamt 9 Mitgliedern, wovon 3 Mitglieder vom Stadtrat gewählt werden;
- die Betriebskommission Fonds- und Wohnbaupolitik mit insgesamt 13 Mitgliedern, wovon 7 Mitglieder vom Stadtrat gewählten werden;
- die Sozialhilfekommission mit insgesamt 9-13 Mitgliedern, wovon 5-9 Mitglieder vom Stadtrat gewählt werden.

In dieser Situation hatte die GPK die Frage zu klären, welche dieser Kommissionssitze bei dem vorliegend zu regelnden Sitzzuteilungsverfahren überhaupt berücksichtigt werden sollen.

Dazu ist festzuhalten, dass für drei ersten der oben erwähnten weiteren Kommissionen der Stadt Bern, in welche vom Stadtrat gewählten Mitglieder Einsitz nehmen, die Zuteilung der Sitze in gesonderten Rechtsgrundlagen festgehalten wird. Für diese Kommissionen gilt entsprechend, dass eine inhaltliche Änderung bzw. Neufestschreibung der Zuteilung der Kommissionssitze - beispielsweise neu durch die Fraktionen im Rahmen der Sitzzuteilung der stadträtlichen Kommissionen - nur durch eine entsprechende Änderung dieser jeweiligen Rechtsgrundlage erfolgen könnte. Im Rahmen der vorliegenden von GRSR-Revision, kann eine solche Anpassung nicht vorgenommen werden, da damit die entsprechenden Spezialvorschriften verletzt würden. Der Vollständigkeit halber sollen im Folgenden diese Kommissionen und deren Rechtsgrundlagen dennoch kurz erläutert werden:

3.1.1. Schulkommissionen

Das Schulreglement[3] schreibt vor, dass pro Schulkreis in der Stadt Bern (insgesamt 6), eine Schulkommission von neun Mitgliedern besteht, wovon je zwei durch die Elternräte vorgeschlagen werden. Weiter gibt es zwei Sonderschulkommissionen mit je sieben Mitgliedern, wovon wiederum zwei von den Elternräten bestimmt respektive nominiert werden. Der Stadtrat wählt die insgesamt 68 Mitglieder der Schulkommissionen, entweder auf Empfehlung der Elternräte oder der Parteien zu Beginn der Legislatur. Das Schulreglement bestimmt in Artikel 26, dass bei der Bestellung der Schulkommissionen die Vorschriften des Minderheitenschutzes gemäss dem Gemeindegesetz zu berücksichtigen sind. Dieses schreibt in Artikel

---

[2] 22 Mitglieder der Schulkommissionen (d.h. je zwei pro Kommission) werden von den Elternräten vorgeschlagen. Auch sie werden vom Stadtrat gewählt.

[3] Reglement vom 30. März 2026 über Reglement über das Schulwesen (Schulreglement; SR; SSSB 430.101)

44 vor, dass bei der Mehrheitswahl eines Organs durch ein anderes, die Parteien proportional vertreten sein müssen (vgl. Art. 38 ff Gemeindegesetz[4]).

Zwischenfazit: Von den 68 Sitzen in den Schulkommissionen der Stadt Bern werden 46 von den Parteien vorgeschlagen. Die Sitzzuteilung erfolgt im Parteienproporz, sie wird anfangs Legislatur durch die Konferenz der Parteipräsidien festgelegt.

Wie gesagt, ist es aus rechtlichen Gründen zurzeit nicht möglich, diese Sitze in die Sitzverteilung durch die Fraktionspräsidien anfangs Legislatur miteinzubeziehen, da reglementarisch ein Parteienproporz vorgeschrieben ist und entsprechend die Parteipräsidien darüber zu entscheiden haben.

Da sich das bisherige Wahlverfahren in die Schulkommissionen bewährt hat, sieht die GPK auch keine Notwendigkeit, beispielsweise mit einer entsprechenden Kommissionsmotion eine entsprechende Änderung des Schulreglements anzustreben und beispielsweise den Verweis im Schulreglement auf den Parteienproporz durch Regelungen für einen Fraktionenproporz zu ersetzen.

3.1.2. Tierparkkommission

Ähnliches gilt auch für die Tierparkkommission. Die Zusammensetzung dieser Kommission ist im Tierparkreglement[5] geregelt und dieses sieht vor, dass drei vom Stadtrat gewählte Mitglieder Einsitz in dieser Kommission haben. Für die weiteren Wahlvoraussetzungen wird auf das Kommissionsreglement der Stadt Bern[6] verwiesen, welches wiederum für die Wahl von Kommissionsmitgliedern auf die Vorschriften des Minderheitenschutzes gemäss Artikel 38 ff des Gemeindegesetzes verweist. Wie dargelegt, wird darin in Artikel 38 ff der Parteienproporz zum Schutz der Minderheiten verankert.

Zwischenfazit: Die drei durch den Stadtrat gewählten Mitglieder der Tierparkkommission werden ebenfalls im Parteienproporz gewählt. Die Sitzzuteilung wird ebenfalls anfangs Legislatur durch die Konferenz der Parteipräsidien festgelegt. Ein Einbezug dieser Sitze in das Sitzzuteilungsverfahren durch die Fraktionspräsidien Anfangs Legislatur ist zurzeit nicht möglich. Eine entsprechende Änderung des Tierparkreglements wird von der GPK ebenfalls nicht angestrebt.

3.1.3. Betriebskommission des Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik

Auch die Zusammensetzung dieser Kommission wird reglementarisch festgehalten. Gemäss Artikel 7 des Reglements über die Boden- und Wohnbaupolitik der Stadt Bern[7] gehören der Kommission u.a. sieben vom Stadtrat gewählte Mitglieder an. Auch auf diese Kommission ist das Kommissionsreglement mit seinem Verweis auf das Gemeindegesetz und den Parteienproporz anwendbar. Auch bezüglich der Zuteilung dieser Sitze gilt deshalb das oben Gesagte.

---

4 Gemeindegesetz des Kantons Bern vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11)

5 Reglement vom 18. Mai 2004 über den Tierpark Dählhölzli (Tierparkreglement; TPR; SSSB 152.08)

6 Reglement vom 17. August 2000 über die Kommissionen der Stadt Bern (Kommissionenreglement; KoR; SSSB 152.21)

7 Reglement vom 20. Mai 1984 über die Boden- und Wohnbaupolitik der Stadt Bern (Fondsreglement; FRBW; SSSB 854.1)

Zwischenfazit: Auch ein Einbezug dieser Sitze bei der Sitzzuteilung durch die Fraktionspräsidien anfangs Legislatur ist aus rechtlichen Gründen zurzeit nicht möglich, eine Änderung wird von der GPK nicht angestrebt.

Insgesamt wird also auf diese drei städtischen Kommissionen bisher je einzeln der Parteienproporz angewandt, respektive in einer entsprechenden Vereinbarung der Parteien zu Beginn der Legislatur so festgehalten.
Die GPK sieht keine Notwendigkeit an diesen Rechtgrundlagen etwas zu verändern, um diese Sitze bei der Sitzzuteilung durch die Fraktionspräsidien anfangs Legislatur mitberücksichtigen zu können.
Hingegen könnte nach Ansicht der GPK eine Zusammenrechnung all dieser Sitze mit Parteienporporz und eine anschliessende proportionale Verteilung all dieser Sitze auf die Parteien unter Umständen sinnvoll sein. Mit der vorliegenden Revision des GRSR kann diese Änderung aber nicht vorgenommen werden, denn das GRSR regelt die Organisation des Stadtrats und seiner Gremien. Vorschriften für die Bestellung und Zusammensetzung der drei oben erwähnten, primär mit Verwaltungsaufgaben betrauten Kommissionen gehören von der Regelungsmaterie nicht in das GRSR.

3.1.4. Sozialhilfekommission

Ein wenig anders sieht die Situation bei der Sozialhilfekommission aus. Für die Bestellung der Mitglieder dieser Kommission existieren keine eigentlichen Spezialvorschriften bzw. kein Reglement, das Vorschriften zur Bestellung dieser Kommission enthält. Wie auf alle Kommissionen der Stadt Bern ist aber auch auf diese Kommission das Kommissionsreglement der Stadt Bern anwendbar[8]. Gemäss Artikel 8 dieses Reglements hat der Stadtrat in entweder einem Spezialreglement (vergleiche oben) oder im Anhang zu diesem Reglement Aufgaben, Befugnisse und Mitgliederzahl der Kommissionen des Gemeinderats mit Entscheidbefugnissen zu regeln. Dies hat er bezüglich Sozialhilfekommission getan und in Anhang III des KoR die Sozialhilfekommission wie folgt geregelt:

«*Sozialhilfekommission*
…
Anzahl Kommissionsmitglieder 9 – 13.
Mitglieder: u.a. 5-9 vom Stadtrat gewählte Vertretungen der Fraktionen i.S. von Artikel 11 GRSR.»

Damit ist klar; bezüglich der Wahl der Mitglieder der Sozialhilfekommission gilt der Fraktionenproporz. Wieso dies so ist und weshalb gerade bei der Wahl der Mitglieder dieser Kommission der Parteienproporz nicht zum Zug kommt, entzieht sich der Kenntnis der GPK.

Mit dem gesetzlich bestimmten Fraktionenproporz bei der Wahl der Mitglieder dieser Kommission und dem expliziten Verweis auf Artikel 11 GRSR drängt sich die Frage, ob diese Sitze beim hier zu regelnden Sitzzuteilungsverfahren durch die Fraktionen zu Beginn der Legislatur mitberücksichtigt werden müssen.

Die GPK hat sich gestützt auf die folgenden Überlegungen gegen einen solchen Einbezug entschieden: Sie befürchtet primär, dass damit die Unterschiede zwischen den stadträtlichen Kommissionen, d.h. solchen, die durch den Stadtrat zur Vorberatung der Geschäfte des Stadtrats und für parlamentarische Kernaufgaben eingesetzt wurden und solchen, deren Mitglieder vom Stadtrat zwar (mit)gewählt werden, die aber von der Funktion her eher

---

8 Siehe Fussnote 6.

Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, vermischt würden. Insbesondere stossend fände sie zudem, wenn nur einer dieser primär «exekutiven» Kommissionen» – nämlich die Sozialhilfekommission - in das Verfahren für die Zuteilung der Kommissionssitze der stadträtlichen Kommissionen miteinbezogen würde. Ihrer Ansicht gibt es keine Gründe, die eine solche ungleiche Behandlung dieser Kommissionen rechtfertigen würden. Sie schlägt dem Stadtrat deshalb vor, diese Kommissionen bei der Sitzzuteilung durch die Fraktionspräsidien zu Beginn der Legislatur nicht zu berücksichtigen. Vielmehr wird sie im Gegenzug mit einer entsprechenden Kommissionsmotion dem Gemeinderat beantragen, dem Stadtrat eine entsprechende Revision von Anhang III der Kommissionsreglements vorzulegen. Darin soll neu auch für diese Kommission der Parteienproporz festgelegt werden. So könnte eine Einheitlichkeit bezüglich der Wahl von Mitgliedern von Kommissionen, die durch den SR (mit)gewählt werden, aber keine stadträtlichen Kommissionen sind, hergestellt werden. Die bisherige unterschiedliche Behandlung dieser Kommissionen bei der Festlegung der Kommissionssitze ist aufzuheben.

Das zu regelnde Zuteilungsverfahren bezieht sich deshalb grundsätzlich nur auf die Kommissionen, die in der Gesamtheit vom Stadtrat bestellt werden. Zu diesen gehören grundsätzlich alle ständigen und nichtständigen stadträtlichen Kommissionen. Da nichtständige Kommissionen aber nur bei Bedarf durch den Stadtrat eingesetzt werden, ist ein Einbezug dieser Kommissionen bei der Sitzzuteilung durch die Fraktionspräsidien zu Beginn der Legislatur nicht möglich.

Auch für die nichtständigen Kommissionen gilt aber, dass der Stadtrat die Stärke der Fraktionen bei der Bestellung angemessen zu berücksichtigen hat. Die in dem Zusammenhang sich aufdrängende Idee, bei der (späteren) Zuteilung der Sitze von nichtständigen Kommissionen die Resultate des Zuteilungsverfahrens der ständigen Kommissionen zu Beginn der Legislatur mitzuberücksichtigen, verliert nach Ansicht der Kommission mit den vorliegend beantragten Neuregelungen aber ihre Dringlichkeit. Denn mit dem von der GPK beantragen neuen Zuteilungsverfahren für die Kommissionssitze werden die bisher bestehenden Ungerechtigkeiten bei der Sitzzuteilung der Sitze der ständigen Kommissionen deutlich reduziert. Da die Anspruchsberechtigung auf einen Kommissionssitz detaillierter geregelt und entsprechend gerechter und proportionaler ausgestaltet wird, verkleinert sich die Gefahr doppelter Ungerechtigkeiten (Stichwort: 2x Proporzglück bei der Zuteilung der Sitze der ständigen und der nichtständigen Kommissionen). Der zusätzliche Aufwand, der bei einem Einbezug der Sitze der ständigen stadträtlichen Kommissionen in das Verfahren zur Bestellung der Sitze der nichtständigen Kommissionen geleistet werden müssen, rechtfertigt sich nach Ansicht der Kommission in dieser Situation nicht.

Fazit:
Die Kommissionen, deren Sitze gleichzeitig in ihrer Gesamtheit den Fraktionen zugeteilt werden sollen, sind nach Ansicht der GPK die fünf ständigen stadträtlichen Kommissionen mit zurzeit je 11, d.h. insgesamt 55 Sitzen. Für diese ständigen stadträtlichen Kommissionen wird bereits heute in Artikel 19a GRSR eine proportionale Verteilung der Sitze auf die Fraktionen vorgeschrieben. Eine Revision des GRSR ist diesbezüglich nicht notwendig und die GPK stellt entsprechend keinen Antrag.

3.2. Berechnungsbasis

Der zweite vorliegend zu klärende Punkt betrifft die Frage, welche Daten für die Berechnung der Ansprüche der Fraktionen beigezogen werden sollen. Auch hier gibt es verschiedene Modelle. Einerseits kann dazu von der Gesamtzahl der Stadtratssitze – also zurzeit von 80

– ausgegangen werden. Es ist aber auch möglich, für diese Berechnungen, die bei der betreffenden Stadtratswahl erreichte Anzahl Stimmen der Parteien, kumuliert pro Fraktionen beizuziehen. Wird ein solche Berechnung ins Auge gefasst, wäre zudem zu klären, wie in dem Fall mit den Stimmen aus den Listenverbindungen umgegangen werden soll, d.h. mit denjenigen Stimmen, die zum Resultat beigetragen haben, aber zu keinem Sitz im Stadtrat führten.

Da die GPK grundsätzlich die bereits im GRSR festgehaltene Zuteilung der Kommissionssitze auf die Fraktionen befürwortet und diesbezüglich keine Änderung – wie zum Beispiel einen Parteienproporz[9] - anstrebt, gibt es für sie also insgesamt die folgenden drei Möglichkeiten die Berechnungsbasis festzulegen:

Modell	**Datenbasis**	**Anzahl**
Fraktionenproporz aufgrund der Stadtratssitze	Anzahl Stadtratssitze	80
Fraktionenproporz aufgrund der kumulierten Parteienstimmen	Anzahl der von den im Stadtrat vertretenen Parteienstimmen, kumuliert pro Fraktion	Je nach Abstimmungsresultat
Erweiterter Fraktionenproporz aufgrund der kumulierten Parteienstimmen inklusive der Stimmen der Listenverbindungen	Anzahl der von den im Stadtrat vertretenen Parteienstimmen, kumuliert pro Fraktion inklusive der Stimmen von Parteien, mit denen Listenverbindungen eingegangen wurden, die aber keinen Stadtratssitz erzielten.	Je nach Abstimmungsresultat

Bisher wurde als Basis zur Berechnung der Sitzansprüche der Fraktionen gemäss Artikel 11 GRSR stets die Gesamtzahl der Stadtratssitze verwendet. Dies hatte den Vorteil, dass keine komplizierten Berechnungen angestellt und insbesondere keine Daten über die Anzahl der erzielten Stimmen eingeholt werden mussten. Die Datenbasis bleib zudem stets konstant bei 80, die Berechnungen waren für alle Beteiligten einfach nachvollziehbar und eine angemessene Vertretung der Fraktionen wurde auch mit diesem System gewährleistet.

Allerdings hat dieses System, wie auch die Expertin in der Kommission ausführte, auch bedeutende Nachteile. Da die Datenbasis in diesem Fall so klein ist, ergaben sich nämlich bisher für die Berechnung der Sitzansprüche oft Pattsituationen. D.h. verschiedene Fraktionen hatten den gleichen errechneten Sitzanspruch. Genau aus diesem Grund wurden die Sitzansprüche der Fraktionen in der Praxis bisher an der entsprechenden Fraktionspräsidienkonferenz unter den Fraktionen oft auch ausgehandelt. Dies beispielsweise in dem Sinn, dass eine Fraktion einen Sitz in einer Wunschkommission erhielt, dafür aber auf einen Sitz in einer anderen Kommission bei der auch eine Pattsituation vorlag, verzichtete. Dies gab den Fraktionen zwar eine gewisse Flexibilität, dennoch ist nicht von der Hand zu weisen, dass ein solches System grundsätzlich nicht die gleiche demokratische Legitimität besitzt und in dem Sinn nicht in gleichem Mass gerecht ist, wie ein System mit einer grösseren Datenbasis. Wird nämlich eine grössere Datenbasis zur Berechnung der Sitzansprüche beigezogen, so wird stets klar sein, welcher Fraktion, welche Sitze zustehen, denn es wird stets

[9] Beim Parteienproporz handelt es sich um ein Verfahren, in welchem die Sitze auf die Parteien und nicht die Fraktionen verteilt werden. Die Sitzverteilung erfolgt proportional zu den erzielten Stimmen der Parteien.

ein eindeutiges Resultat vorliegen. Ein Verhandeln unter den Fraktionen oder gar ein Abtausch von Sitzen ist in dem Fall nicht mehr notwendig. Zudem würde mit einem System, das auf der Anzahl der erzielten Parteienstimmen kumuliert pro Fraktion (mit oder ohne Listenstimmen) beruht, ein weiterer bedeutender Nachteil des bisherigen Systems behoben: nämlich der der doppelten Rundung und der entsprechenden doppelten Möglichkeit von Proporzverlierern- und Proporzgewinnern. Gemäss dem heutigen System wird ein erstes Mal bei der Zuteilung der Sitze im Parlament aufgrund der Wahlresultate gerundet. Gewisse Parteien haben hier Glück und erzielen aufgrund der Rundungen knapp einen weiteren Sitz, andere haben Pech und gehen leer aus. Das Gleiche wiederholt sich nach heutigem System nochmals bei der Sitzzuteilung der Kommissionen. Gewisse Parteien oder Fraktionen haben Proporzglück, andere Pech. Wenn man sich also für die Sitzanteile im Stadtrat als Basis entscheidet, hat man eine doppelte Verzerrung.

Antrag der GPK:
Aus all diesen Überlegungen beantragt die GPK dem Stadtrat, neu im GRSR festzulegen, dass als Datenbasis für die Berechnung der Zuteilung der Sitze der ständigen stadträtlichen Kommissionen auf die Fraktionen neu der erweiterte Fraktionenproporz gemäss obiger Liste verwendet werden soll. Den Einbezug der Listenstimmen erachtet sie dabei aus den gleichen Überlegungen, wie die gerade ausgeführten, als angezeigt: Sie stellt aus demokratischer Sicht die gerechteste Lösung dar, wird doch der Wille eines möglichst grossen Anteils der (Wahl)Bevölkerung in dieser Lösung mitberücksichtigt.

Die GPK stellt dementsprechend den Antrag, Artikel 11 GRSR sei mit Vorschriften zur Berechnung der Sitze zu ergänzen. Zum Wortlaut siehe nachfolgend Ziffer 3.3.

3.3. Sitzzuteilungsverfahren

Der umstrittenste Punkt bei der Verteilung der Kommissionssitze an der Fraktionspräsidienkonferenz vom 8. Januar 2021 war die Frage, welches mathematische Sitzzuteilungsverfahren für die Berechnung der Ansprüche verwendet werden soll.

Für die proportionale Zuteilung von Sitzen in Parlamenten und in deren Kommissionen gibt es verschiedene Berechnungsmodelle, von denen in Europa primär zwei zur Anwendung kommen. Es sind dies das Sitzzuteilungsverfahren nach Hagenbach-Bischoff und das nach Sainte-Laguë[10].

3.3.1. Verfahren nach Hagenbach-Bischoff

Diese von einem Schweizer entwickelte Methode ist das gebräuchlichste Proporzwahlsystem in der Schweiz. Es gelangt bei den Nationalratswahlen, bei der Mehrheit der kantonalen Parlamentswahlen und in den meisten Städten und Gemeinden des Kantons Bern zur Anwendung. Auch in der Stadt Bern ist dieses Verfahren üblich. Es wird bei den Stadtratswahlen angewendet für welche es im Reglement über die politischen Rechte[11] in Artikel 48 so vorgeschrieben ist. Bis zur Sitzzuteilung für die Legislatur 2021-2024 wurde auch die Zuteilung Kommissionssitze durch die Fraktionspräsidien nach diesem System vorgenommen.

---

[10] Weitere Sitzzuteilungsverfahren sind das Hare-Niemeyer-Verfahren und das d'hondtschen Höchstzahlenverfahren. Diese Verfahren werden in der Schweiz nirgends verwendet, auf eine weitere Prüfung dieser Verfahren wurde deshalb verzichtet.

[11] Reglement vom 16. Mai 2004 über die politischen Rechte (RPR; SSSB 141.1)

Bei der Hagenbach-Bischoff Methode wird die Zahl aller gültigen Stimmen durch die Anzahl der zu vergebenden Sitze plus 1 geteilt. Das auf die nächste ganze Zahl gerundete Resultat bildet die Verteilungszahl. Darauf werden jeder Liste so viele Sitze zugeteilt, wie die Verteilungszahl ganzzahlig in der Gesamtstimmenzahl der Liste enthalten ist. Werden in der ersten Runde nicht alle Sitze vergeben, wird die Stimmenzahl jeder Liste durch die um 1 vermehrte Zahl der ihr bereits zugeteilten Sitze geteilt. Diejenige Liste mit dem höchsten Quotienten erhält das erste Restmandat. Dieses Verfahren wird solange wiederholt, bis sämtliche Sitze verteilt sind.

Beispiel:
In einem Parlament sind insgesamt fünfzehn Sitze zu vergeben. Es sind 10'000 Wählerstimmen abgegeben worden, von denen 5200 auf Partei X, 1700 auf Partei Y und 3100 auf Partei Z entfallen. Die Verteilzahl beträgt entsprechend: 10'000: 16 = 625
Demnach erhalten in einer ersten Runde die Partei X 8 Sitze (5200/625), die Partei Y 2 Sitze (1700/625) und die Partei Z 4 Sitze (3100/625). D.h. es werden in einer ersten Runde 14 Sitze vergeben und anschliessend wird der Restsitz wie folgt verteilt:
Berechnung des höchsten Quotienten

- Partei X: 5200/(8+1) = 577
- Partei Y: 1700/(2+1) = 566
- Partei Z: 3100/(4+1) = 620

Aus dieser Rechnung folgt, dass Partei Z den verbleibenden Sitz im Gremium erhält, da sich für Partei Z der höchste Quotient ergibt.

Wie dieses Beispiel verdeutlicht, wird bei der Zuteilung der Mandate nach Hagenbach-Bischoff stets abgerundet beziehungsweise es wird in einem ersten Schritt in der Regel ein Sitz zu wenig vergeben und dieser anschliessend nach einem gewissen Verfahren bestimmt. Damit sorgt diese Methode dafür, dass hinter jedem Sitz die grösstmögliche Zahl von Stimmen steht. Andererseits führt dieses Zuteilungsverfahren aufgrund der systematischen Abrundung auch dazu, dass die grossen Parteien gegenüber kleineren begünstigt werden und Stimmenanteile gar nicht oder nur unterproportional vertreten sind. Dieser Effekt kann bei Parlamentswahlen durchaus erwünscht sein und wird ansonsten oft auch mit Sperrklauseln[12] bewirkt, um so einer Verzettelung der politischen Kräfte entgegenzuwirken. Bei der Zuteilung von Kommissionssitzen greift dieses Argument allerdings nicht. Die politischen Kräfte sind vielmehr schon bestimmt und es geht um ihre Teilnahme in verschiedenen politischen Gremien.

3.3.2. Verfahren nach Sainte-Laguë

Dieses Sitzzuteilungsverfahren ist in Europa weit verbreitet und wird in Deutschland etwa für die Bundestagswahlen und die Europawahlen angewandt. In der Schweiz kommt es ebenfalls immer häufiger zur Anwendung und wird zur Bestellung der Parlamente in den Kantonen Zürich (seit 2006), Aargau und Schaffhausen (beide 2008) und Kanton Basel-Stadt (2011) verwendet. Unterschieden werden hier grundsätzlich zwei Verfahren, die dieselbe Sitzverteilung liefern: Das Höchstzahlverfahren und das Divisorverfahren.
Beim Höchstzahlverfahren werden die Stimmenzahlen aller Parteien durch die Zahlen/Divisoren 0.5, 1.5, 2.5, 3.5… geteilt. Alle dadurch resultierenden Quotienten werden nach

[12] Beispiel: Parteien mit einem Stimmenanteil unter einem gewissen Prozentsatz schaffen den Einzug ins Parlament nicht (z.B. Fünf-prozent-Hürde in deutschen Bundesparlament)

Grösse rangiert. Sitze erhalten jene Parteien, die einen (oder mehrere) Quotienten aufweisen, dessen Rangzahl kleiner oder gleich der Zahl zu vergebender Sitze ist.

Beispiel:
Ausgangslage: zu verteilende Sitze: 10; 4 Parteien: A (4'000 Stimmen), B (2'500 Stimmen), C (1'500 Stimmen), D (1'000 Stimmen); Total Stimmen: 9'000
Vorgehen: Die Anzahl Stimmen der Parteien wird in einem ersten Schritt durch den Divisor 0.5, dann durch den Divisor 1.5, dann durch 2.5, 3.5 usw. geteilt und die Resultate entsprechend aufgelistet:

Divisor	Partei A	Partei B	Partei C	Partei D
0.5	8000.00	5000.00	3000.00	2000.00
1.5	2666.67	1666.67	10000	666.67
2.5	1600.00	1000.00	600.00	400.00
3.5	1142.86	714.29	428.57	285.71
4.5	888.89	555.56	333.33	222.22
5.5	727.27	454.55	272.73	181.82
6.5	615.38	384.62	230.77	153.85

Gelb markiert sind die 10 grössten Quotienten (10 Höchstzahlen).
Partei A erhält entsprechend 4 Sitze
Partei B erhält entsprechend 3 Sitze
Partei C erhält entsprechend 2 Sitze
Partei D erhält entsprechend 1 Sitz

Im Unterschied zum Hagenbach-Bischoff-Verfahren, wo der volle Anspruch auf einen Sitz der Erstberechnung zugrunde gelegt wird und deshalb ganze Zahlen zur Teilung verwendet werden, sind hier die Zuteilungsvoraussetzungen für einen Sitz herabgesetzt, so dass der Zugriff bereits dann erfolgt, wenn die Voraussetzungen hierfür erst zur Hälfte (Divisor 0.5) erfüllt sind, d.h. wenn also ein Anspruch auf mehr als einen halben Sitz besteht. Die Folge ist, dass kleinere Parteien schon früher im Verfahren zu einem ersten Sitz kommen. Gemäss Lehre gibt es also beim Sainte-Laguë-Verfahren weniger Verzerrungen zugunsten grosser Parteien.

Das Sainte-Laguë-Verfahren zeichnet sich gemäss Lehre zudem dadurch aus, dass es besonders gut mit dem wahlrechtlichen Grundsatz der Erfolgswertgleichheit von Wähler*innenstimmen harmoniert. Oder anders ausgedrückt, das Verfahren nach Sainte-Laguë ist eines der proportionalsten Zuteilungsverfahren. Grosse und kleine Parteien werden grundsätzlich gleichbehandelt. Einer der Nachteile des Verfahrens ist, dass es nicht mehrheitstreu ist, d.h. auch wenn eine Partei die absolute Stimmenmehrheit hat, heisst das nicht, dass sie auch die absolute Mehrheit der Sitze erhält. Bei der Zuteilung von Kommissionssitzen überwiegt aber nach Ansicht der Kommission der Vorteil, dass sich die Kommissionen entsprechend der Wählendenstärke der Parteien zusammensetzen, den Nachteil der mangelnden Mehrheitstreue.

3.3.3. Anwendungsbeispiele

Damit die Auswirkungen der Anwendung der verschiedenen Verfahren auf die Verteilung der stadträtlichen Kommissionsitze nachvollzogen werden können, werden untenstehend Zuteilungen der Kommissionssitze auf die verschiedenen Fraktionen gemäss diesen beiden Verfahren nach den Stadtratswahlen 2016 und 2020 aufgelistet. Als Datenbasis wird in diesen Beispielen zuerst in Variante a) die Anzahl Stadtratssitze, d.h. die Zahl 80 und dann

in Variante b) die Anzahl der kumulierten Parteienstimmen pro Fraktion verwendet. Die Zahlen und Berechnungen wurden einer Studie des Instituts für Politikwissenschaften der Universität Bern vom 1. Dezember 2020 entnommen, welche diese im Hinblick auf die besagte Fraktionspräsidienkonferenz vom 8. Januar 2021 erstellt hat[13].

Wahlen 2016

Variante a) Anzahl Stadtratssitze pro Fraktion als Berechnungsgrundlage
Tabelle 1

Fraktion	Hagenbach-Bischoff Verfahren	Sainte-Laguë Verfahren	Effektive Verteilung 2016**
SP/JUS0	17 oder 18*	16 oder 17*	17
GB/JA!	8	8	8
GFL/EVP	7	7	7
FDP	6	6	7
SVP	6	6	6
GLP/jGLP	5 oder 6*	5 oder 6*	5
BDP/CVP	3	3	3
AL/GPB-DA/PdA (FF)	2 oder 3*	3	2
Total	57	56	55

** Die Verteilung ergibt ein Resultat, bei dem gelost (verhandelt) werden müsste. Nur eine Fraktion mit * bekommt den Sitz.*
*** Die Verteilung 2016 wurde auf einer angepassten Variante a) vorgenommen.*

Variante b) Anzahl der summierten Parteienstimmen pro Fraktion als Berechnungsgrundlage
Tabelle 2

Fraktion	Hagenbach-Bischoff Verfahren	Sainte-Laguë Verfahren	Effektive Verteilung 2016**
SP/JUS0	17	16	17
GB/JA!	7	7	8
GFL/EVP	8	8	7
FDP	6	6	7
SVP	6	6	6
GLP/jGLP	5	6	5
BDP/CVP	3	3	3
AL/GPB-DA/PdA (FF)	3	3	2
Total	55	55	55

*** Die Verteilung 2016 wurde auf einer angepassten Variante a) vorgenommen.*

Wahlen 2020

Variante a) Anzahl Stadtratssitze pro Fraktion als Berechnungsgrundlage
Tabelle 3

[13] Studie: «Verteilung von Kommissionssitzen im Berner Stadtrat -Diskussionsgrundlage» von Marc Bühlmann und Anja Heidelberger vom Institut für Politikwissenschaften der Universität Bern vom 1. Dezember 2020, erstellt im Auftrag des Ratssekretariats der Stadt Bern.

Fraktion	Hagenbach-Bischoff Verfahren	Sainte-Laguë Verfahren	Effektive Verteilung 2020
SP/JUS0	17	16	16
GB/JA!	9	9	9
GFL/EVP	6	6	6
FDP	5	5	5
SVP	5	5	5
GLP/jGLP	8	8	8
Die Mitte	2	3	3
AL/GPB-DA/PdA (FF)	3	3	3
Total	55	55	55

Variante b) Anzahl der summierten Parteienstimmen pro Fraktion als Berechnungsgrundlage Tabelle 4

Fraktion	Hagenbach-Bischoff Verfahren	Sainte-Laguë Verfahren	Effektive Verteilung 2020
SP/JUS0	16	16	16
GB/JA!	9	9	9
GFL/EVP	7	7	6
FDP	5	5	5
SVP	5	5	5
GLP/jGLP	7	7	8
Die Mitte	3	3	3
AL/GPB-DA/PdA (FF)	3	3	3
Total	55	55	55

Aus diesen Zahlen lassen sich folgende Schlüsse ziehen:

Wie dargelegt, ist bei der Datenbasis der Anzahl der kumulierten Parteienstimmen die Zuteilung der Kommissionssitze stets klar. Es gibt keine Pattsituationen, in welcher - wie in Tabelle 1 - drei Parteien eine gleiche Berechtigung auf einen Sitz haben. Das Resultat ist eindeutig, die Zuteilung nicht abhängig vom Entscheid der Fraktionspräsidien.

Wichtig ist zudem festzuhalten, dass es bei einer Berechnung via summierte Parteienstimmen gegenüber denjenigen mit der Anzahl Stadtratssitze keine Gesetzmässigkeiten gibt, wer verliert oder gewinnt. Es sind weder die grösseren Parteien oder Fraktionen noch die kleineren, die eher einen Sitz mehr erhalten. Vielmehr hängt dieses Resultat vom konkreten Wahlresultat ab und gibt dieses wieder. Das Resultat kann mal zugunsten der einen und mal zugunsten der anderen Partei bzw. Fraktion ausfallen.

Weiter zeigen diese Zahlen, dass im Vergleich zum Hagenbach-Bischoff-Verfahren mit dem Verfahren nach Sainte-Laguë Verfahren kleinere Parteien oft mehr Sitze erhalten. Ob dies wünschenswert ist, ist eine politische Frage.

Antrag der GPK

Gestützt auf diese Zahlen und Überlegungen beantragt die GPK, dass in Zukunft für die Zuteilung der Sitze der stadträtlichen Kommissionen das Sainte-Laguë-Verfahren angewendet wird. Dieses Verfahren hat nach Ansicht der GPK den Vorteil, dass auch die kleineren Fraktionen besser in den stadträtlichen Kommissionen vertreten sind. Dies ist im Hinblick

auf die Funktion dieser Kommissionen, nämlich die Vorberatung der Geschäfte, in welcher der gegenseitige Austausch und Diskussion aller Argumente zentral sind, zu begrüssen. Aus demokratiepolitischer Sicht empfiehlt sich nach Ansicht der GPK eine möglichst grosse Beteiligung aller Fraktionen in allen Kommissionen.

Die GPK beantragt entsprechend Artikel 11 GRSR sei wie folgt abzuändern: (neues: ***fett-kursiv)***

Art. 11 Fraktionen, Fraktionspräsidienkonferenz:

[1-3] [unverändert]

[4] Die Fraktionspräsidienkonferenz setzt den Verteilschlüssel für die Zuteilung der Kommissionssitze an die Fraktionen ***aufgrund der in der Stadtratswahl insgesamt erzielten Parteienstimmen pro Fraktion*** fest. ***Stimmen von Parteien, mit welchen Listenverbindungen eingegangen wurden, die aber keinen Stadtratssitz erzielt haben, werden dabei mitberücksichtigt. Für die Berechnung der Sitzansprüche der Fraktionen wird das Sainte-Laguë-Verfahren angewandt***. ~~In den Kommissionen ist für eine proportionale Vertretung der Fraktionen zu sorgen~~. ~~Verliert eine Fraktion während einer Legislaturperiode ihren Fraktionsstatus, wird eine neue Fraktion gebildet oder verändern sich die Fraktionsstärken, entscheidet die Fraktionspräsidienkonferenz über die Neufestsetzung des Verteilschlüssels. Der neue Verteilschlüssel gilt ab Anfang des folgenden Kalenderjahrs.~~ [14]

3.4. Verfahren bei Änderungen während der Legislatur (Rücktritte, Fraktionswechsel, Neuformierung von Fraktionen)

Der vierte Auftrag der SoKoNSB2022 an die vorberatende Kommission im Zusammenhang mit der Zuteilung der Kommissionsitze durch die Fraktionspräsidien Anfangs Legislatur lautete, festzulegen, was für Verfahren bzw. Vorgehensweisen bei der Zuteilung der Kommissionssitze angewandt werden, wenn sich während der Legislatur eine Änderung in der Zusammensetzung der Fraktionen ergibt.

Folgende Szenarien sind dabei denkbar:

a) ein bzw. mehrere Mitglieder des Stadtrats wechseln während der Legislatur die Fraktion,

b) die Fraktionen formieren sich neu: d.h. eine oder mehrere Parteien treten aus einer Fraktion aus und treten in eine andere ein oder gründen eine neue Fraktion.

Der Vollständigkeit halber sei zudem der Fall erwähnt, in welchem ein Mitglied während der laufenden Legislatur aus dem Stadtrat zurücktritt. Dieser Fall kommt häufig vor und bedarf keine speziellen Regelungen, denn es ist klar, dass in dieser Situation – wie schon bisher - keine Neuberechnungen angestellt werden. Auch in Zukunft wird in dem Fall auf Vorschlag der Fraktion für das ausscheidende Kommissionsmitglied ein neues Kommissionsmitglied für die verbleibende Amtsdauer gewählt werden.

3.4.1. Variante a)

Wechselt ein Mitglied des Stadtrats während der Legislatur die Fraktion, so wäre theoretisch denkbar, die Anzahl der Stimmen, die diese Person bei der Stadtratswahl dazumal erzielt

[14] Dieser Textabschnitt wird modifiziert in einen neuen Absatz 5 verschoben. Siehe Erläuterungen Ziffer 3.4.1.

hat, neu derjenigen Fraktion zuzurechnen, zu welcher diese Person wechselt und umgekehrt, bei derjenigen Fraktion in Abzug zu bringen, die diese Person verlässt. Gestützt darauf müssten die Sitzansprüche aller Fraktionen neu berechnet werden.

Die GPK lehnt eine solche Vorgehensweise aus den folgenden Gründen ab: Erstens stellt sich die GPK auf den Standpunkt, dass der Wille der Wähler*innen zum Zeitpunkt Wahl entscheidend ist. Nach Ansicht der GPK steht aber die Parteizugehörigkeit einer Person, die gewählt wurde, für deren Wahl in der Regel im Vordergrund. Die GPK stellt sich also auf den Standpunkt, dass die erzielten Parteienstimmen und damit der Anspruch auf Kommissionssitze zum Zeitpunkt der Wahl sozusagen fixiert werden. Wechselt ein Mitglied des Stadtrats also die Fraktion und damit in der Regel auch die Partei –kein Stadtratsmitglied kann individuell seine Fraktionszugehörigkeit bestimmen[15].- so hat dieser Wechsel keinen Einfluss auf die Anspruchsberechtigung der betreffenden Fraktion. Ein «Mitnehmen» der Stimmen und entsprechende Neuberechnungen erachtet die GPK als nicht opportun, da nicht nachgewiesen werden kann, dass bei der damaligen Wahl dieses Stadtratsmitglieds die Person und nicht die Partei im Vordergrund stand.

Ein weiterer Grund keine Neuberechnungen bei Fraktionswechseln anzustellen, sieht die GPK darin, dass ein solcher Wechsel eines einzelnen Stadtratsmitglieds kaum je zu einer Änderung der Sitzansprüche der einzelnen Fraktionen führen wird, fällt doch in der Regel eine einzelne Person und deren Stimmen bei der Berechnung der Ansprüche kaum ins Gewicht. Falls doch, so müsste nach Ansicht der GPK diese Unkorrektheit in Kauf genommen werden. Reglementarisch stets eine Neuberechnung der Kommissionssitze gestützt auf den Fraktionswechsel eines Stadtratsmitglieds vorzusehen, obwohl ein solcher Wechsel in der Praxis kaum je vorkommt und noch seltener zu Änderungen bezüglich der Sitzansprüche führt, bedeutete für alle ein grosser Aufwand, der sich nicht lohnt.

Um Missverständnissen vorzubeugen, schlägt die GPK aber vor, in einem neuen Absatz von Artikel 11 GRSR einen entsprechenden Passus aufzunehmen, der diesen Grundsatz festhält (siehe Antrag der GPK, Ziffer 3.4.3.).

Eine der Konsequenzen dieses Grundsatzes ist allerdings, dass die Person, die die Fraktion wechselt, ihren Kommissionssitz nicht mitnehmen darf. Da keine Neuberechnungen vorgenommen werden, bleibt die Anzahl der Sitze der Fraktion, aus der die Person austritt, nach deren Austritt gleich hoch. Diese Fraktion wird entsprechend den betreffenden Sitz innerhalb der Fraktion neu vergeben. Da nun aber Kommissionsmitglieder gemäss Artikel 19b GRSR für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt werden, müssen für diesen Spezialfall Regelungen im GRSR vorgesehen werden. Dies kann mit einer kleinen Ergänzung von Artikel 19b GRSR geschehen. Die GPK beantragt entsprechend Artikel 19b GRSR wie folgt zu ergänzen (Ergänzungen= ***fett-kursiv)***:

Art. 19b Amtsdauer, Amtszeitbeschränkung

[1] Die Amtsdauer der Mitglieder der ständigen Kommissionen beträgt vier Jahre. ***Sie endet vorzeitig bei einem Austritt aus der Fraktion.***

3.4.2. Variante b)

[15] Ausnahmen hierzu sind höchstens bei Kleinstparteien und -Fraktionen denkbar, wenn beispielsweise ein Mitglied einer Partei der freien Fraktion aus dieser aus- und in eine neue Fraktion eintritt oder fraktionslos bleibt. In diesem Fall kommt aber Variante b zum Tragen.

Anders verhält es sich nach Ansicht der GPK im Falle eines Austritts einer oder mehrerer Parteien aus einer Fraktion. Hier muss nach Ansicht der GPK klar eine Neuberechnung, erfolgen. Gestützt auf die infolge des Austritts - und eventuell Neueintritts in eine andere Fraktion - zu korrigierenden kumulierten Parteienstimmen der betreffenden Fraktion(en) sind die Sitze neu zu berechnen. Denn der Wähler*innen-Wille bei einer Stadtratswahl bezieht sich stets und ausschliesslich auf die Parteizugehörigkeit, nie hingegen auf eine Fraktionszugehörigkeit, werden doch diese erst nach den Stadtratswahlen gebildet. Es ist also die Anzahl der Parteienstimmen massgebend, die pro Fraktion kumuliert werden. Bei einem Wechsel von Parteien in eine andere Fraktion oder bei einem Austritt, sind die Stimmen neu zu kumulieren. Die entsprechenden Daten sind vorhanden.

Die GPK schlägt entsprechend vor, dies in einem neuen Absatz 5 von Artikel 11 festzuhalten (siehe nachfolgend Ziffer 3.4.4)

Antrag der GPK

Entsprechend der obigen Ausführungen schlägt die GPK vor, Artikel 11 GRSR wie folgt zu ergänzen:

Art. 11 Fraktionen, Fraktionspräsidienkonferenz:

5 (neu)***Gibt es während der Legislatur einen Wechsel in der Parteienzusammensetzung der Fraktionen oder wird eine neue Fraktion gegründet, so werden die Sitzansprüche der Fraktionen gemäss Absatz 4 neu berechnet.***

6 (neu) ***Wechseln Stadtratsmitglieder während der Legislatur die Fraktion, wird der Verteilschlüssel nicht neu festgesetzt.***

3.5. Regelungsvorschlag für die Kommissionen ausserhalb des Stadtrats

Die SoKoNSB2022 regt in ihrem Antrag auch an, dass im Zusammenhang mit der vorliegenden GRSR-Revision auch Überlegungen zu den Kommissionen ausserhalb des Stadtrats angestellt und dem Stadtrat allfällige Regelungsvorschläge unterbreitet werden. Die GPK hat dazu bereits unter Ziffer 3.1 Stellung genommen. Wie dargelegt, sieht sie einzig für die Sozialhilfekommission einen gewissen Handlungsbedarf und wird gleichzeitig mit dieser Revisionsvorlage eine entsprechende Kommissionsmotion einreichen. Weiteren reglementarischen Handlungsbedarf sieht sie keinen, erachtet sie doch den gesetzlich vorgeschriebenen Parteienproporz für die Wahl der vom Stadtrat gewählten Mitglieder in diese weiteren Kommissionen als adäquat.

3.6. Rolle und Kompetenzen der Fraktionspräsidien

Zum Antrag der SoKoNSB2022, im Zuge dieser GRSR-Revision auch die Rolle und Funktion der Fraktionspräsidienkonferenz zu überdenken kann die GPK wie folgt Stellung nehmen:

Die Fraktionen und die Fraktionspräsidienkonferenz (FPK) werden im GRSR in einem einzigen Artikel, nämlich in besagtem Artikel 11 geregelt. Dabei äussern sich nur die Absätze 4 und 5 zu den Kompetenzen und Aufgaben der FPK. Nebst der bereits diskutierten Kompetenz der FPK zur Festsetzung des Verteilschlüssels für die Zuteilung der Kommissionssitze gemäss Absatz 4, hat die FPK auch die Kompetenz, den Turnus für das Präsidium des Rats und der ständigen Kommissionen, inklusive Dauer und Wechsel unter den Parteien festzulegen. Zudem dient die FPK der organisatorischen Vorbereitung von Debatten über komplexe Vorlagen.

Betrachtet man diese Kompetenzen genauer, so wird klar, dass die Kompetenz zur Festsetzung des Verteilschlüssels für die Kommissionsitze in Zukunft - sofern der diesbezügliche Antrag der GPK angenommen wird – deutlich eingeschränkter sein wird. Wird im GRSR die zur Anwendung kommende Datenbasis für die Berechnung der Kommissionssitze und auch das Sitzzuteilungsverfahren geregelt, so hat die FPK diesbezüglich kaum noch einen Entscheidspielraum. Einzig die Zuteilung der Sitze auf die konkreten Kommissionen könnte sie nach wie vor per Mehrheitsentscheid bestimmen. In der Praxis wurden bisher solche Entscheide stets in gegenseitiger Absprache getroffen und dabei die Interessen der involvierten Personen mitberücksichtigt. Dieses Vorgehen hat sich bewährt, reine Mehrheitsentscheide scheinen in diesem Punkt nicht zielführend.

Bleibt noch der Entscheid der FPK betreffend Turnus der Präsidien des Stadtrats und der Kommissionen. Diesbezüglich existiert zwar keine eigentliche reglementarische Grundlage, die einen gewissen Turnus festschreiben würde, wohl aber haben alle beteiligten Fraktionen sich auf einen solchen Turnus geeinigt, der seit über 10 Jahren zur Anwendung kommt und genau festhält, wer, wann welche Präsidien erhält. Natürlich sind durch entsprechende Änderungen in der Zusammensetzung des Parlaments auch bezüglich dieses Turnus grössere Änderungen denkbar. Die GPK geht aber davon aus, dass die Fraktionen in diesem Fall eine für alle akzeptable neue Lösung finden würden, ohne dass dazu das Gremium und dessen Entscheidprozesse umgestaltet werden müssten. Zusammenfassend kann also gesagt werden, dass die FPK zurzeit auch bezüglich des Turnus der Präsidien faktisch keinen Spielraum hat und wenn sich das ändern sollte, so würden die Fraktionen auch so eine einvernehmliche Lösung finden.

Insgesamt ist die GPK der Ansicht, dass die Fraktionspräsidienkonferenz ein wichtiges Gremium ist, welches aber primär dazu dient, die Fraktionen über wichtige Themen zu informieren, ihre Meinung zu neuen Ideen, Projekten usw. einzuholen und deren Inputs allenfalls aufzunehmen und weiterzuverfolgen. Es ist also primär kein Entscheid-, sondern ein Austausch- und Informationsgremium. Die GPK sieht keinen Grund daran etwas zu ändern. Angesichts der äusserst geringen Entscheidkompetenzen sieht sie insbesondere keine Notwendigkeit, neue Entscheidverfahren für dieses Gremium - wie etwa eine gewichtete Stimmabgabe - vorzusehen.

Hingegen hat die GPK Verständnis für das Bedürfnis nach einem Gremium, in dem (möglichst) alle Fraktionen vertreten sind, das aber gewichtet nach der Stärke der Fraktionen entscheidet. Nach Ansicht der GPK ist eine Anpassung der Regeln zu der Fraktionspräsidienkonferenz hierzu aber nicht der richtige Weg. Vielmehr könnten dazu allenfalls die Bestimmungen zum Büro des Stadtrats angepasst werden. Die GPK verzichtet vorliegend aber auf einen entsprechenden Antrag, da ein solcher den von der SoKoNSB2022 festgesetzten Rahmen dieser GRSR-Revision sprengen würde.

4. Finanzielle Auswirkungen.

Die vorgelegten Revisionsanträge haben keinerlei finanzielle Auswirkungen.

5. Stellungnahmen

Von den beantragten Änderungen sind weder der Gemeinderat noch das Ratssekretariat noch das Büro des Stadtrats in besonderer Weise betroffen. Auf die Einholung von Stellungnahmen dieser Gremien wurde deshalb verzichtet.

Die Fraktionen, die sehr zentral von dieser Änderung betroffen sind, können nach Ansicht der GPK ihre Meinungen und Anträge im Rahmen der Beratung dieser Vorlage im Stadtrat einbringen. Auf die Einholung einer formellen Stellungnahme der Fraktionen wurde deshalb ebenfalls verzichtet.

6. Antrag

1. Der Stadtrat nimmt Kenntnis vom Vortrag der Geschäftsprüfungskommission vom 3. Juli 2023 zur Teilrevision des Geschäftsreglements des Stadtrats (GRSR); Antrag der Sonderkommission NSB2022: Festlegung von Berechnungsgrundlage und Verteilverfahren zur Besetzung der Kommissionen.

2. Der Stadtrat beschliesst die folgenden Änderungen von Artikel 11 Absätze 4 und 5 und Artikel 19b Absatz 1 GRSR gemäss Antrag der GPK (neu: ***fett-kursiv):***

   Art. 11 Fraktionen, Fraktionspräsidienkonferenz:

   [1-3] [unverändert]

   [4] Die Fraktionspräsidienkonferenz setzt den Verteilschlüssel für die Zuteilung der Kommissionssitze an die Fraktionen ***aufgrund der in der Stadtratswahl insgesamt erzielten Parteienstimmen pro Fraktion*** fest. ***Stimmen von Parteien, mit welchen Listenverbindungen eingegangen wurden, die aber keinen Stadtratssitz erzielt haben, werden dabei mitberücksichtigt. Für die Berechnung der Sitzansprüche der Fraktionen wird das Sainte-Laguë-Verfahren angewandt***. ~~In den Kommissionen ist für eine proportionale Vertretung der Fraktionen zu sorgen~~. ~~Verliert eine Fraktion während einer Legislaturperiode ihren Fraktionsstatus, wird eine neue Fraktion gebildet oder verändern sich die Fraktionsstärken, entscheidet die Fraktionspräsidienkonferenz über die Neufestsetzung des Verteilschlüssels. Der neue Verteilschlüssel gilt ab Anfang des folgenden Kalenderjahrs.~~

   5 (neu)***Gibt es während der Legislatur einen Wechsel in der Parteienzusammensetzung der Fraktionen oder wird eine neue Fraktion gegründet, so werden die Sitzansprüche der Fraktionen gemäss Absatz 4 neu berechnet.***

   6 (neu) ***Wechseln Stadtratsmitglieder während der Legislatur die Fraktion, wird der Verteilschlüssel nicht neu festgesetzt.***

   Art. 19b Amtsdauer, Amtszeitbeschränkung

   [1] Die Amtsdauer der Mitglieder der ständigen Kommissionen beträgt vier Jahre. ***Sie endet vorzeitig bei einem Austritt aus der Fraktion.***

3. Die Änderungen treten am 1. Januar 2025 in Kraft.

4. Die Stadtkanzlei wird mit der Aufnahme der Änderung in die Systematische Sammlung des Stadtrechts von Bern (SSSB) beauftragt.

Bern, 3. Juli 2023

Die Geschäftsprüfungskommission