

Interfraktionelle Motion AL/GPB-DA/PdA+, GLP (Christa Ammann, AL/Marco Pfister, GLP): Für ein StellvertreterInnen-System im Stadtrat

Die MotionärInnen fordern, dass im Berner Stadtrat ein StellvertreterInnen-System nach dem unten beschriebenen Modell eingeführt wird.

1. Jeweils die ersten fünf Personen auf einer Liste, die nicht gewählt worden sind, sollen Stellvertretungen übernehmen können. Es ist in der Verantwortung der abwesenden gewählten Person, eine dieser fünf Personen für die Stellvertretung zu organisieren. Die StellvertreterInnen können keine Vertretungen in Kommissionen übernehmen, dort soll die bestehende Regelung beibehalten werden.
2. Stellvertretungen können (Variantenabstimmung)
 - a) für Ratsmitglieder, die an mindestens drei aufeinander folgenden Sitzungstagen abwesend sind, eingesetzt werden. Die StellvertreterIn kann vom ersten Abwesenheitstag an eingesetzt werden.
 - b) für Ratsmitglieder, die verhindert sind, eingesetzt werden (ab einem Sitzungstag).
3. Ein Ratsmitglied kann sich pro Legislatur während höchstens 12 Sitzungstagen (entspricht in etwa einem halben Jahr) vertreten lassen.

Begründung

Personen, die sich entscheiden, im Stadtrat mitzuarbeiten, investieren viel Freizeit in diese Aufgabe. Nicht selten kommt es vor, dass Gewählte fehlen, weil sie aus beruflichen Gründen verhindert sind, weil sie im Mutter- oder Vaterschaftsurlaub sind, eine längere (berufliche) Reise machen o.ä. Dies kann zu verzerrten Abstimmungsergebnissen führen und auch die Kontinuität an der inhaltlichen Arbeit im Rat selber beeinträchtigen.

Aus diesen und anderen Gründen haben bereits diverse kantonale und kommunale Parlamente ein StellvertreterInnen-System in unterschiedlichen Varianten eingeführt.

Jeweils die ersten fünf Personen auf einer Liste, die nicht gewählt worden sind, sollen Stellvertretungen übernehmen können. Verzichten diese Personen auf das Amt als StellvertreterIn oder ziehen sie weg, rückt die nächste nicht-gewählte Person in den StellvertreterInnen-Pool (StellvertreterInnen müssen in der Stadt Bern stimmberechtigt sein). Es ist in der Verantwortung der abwesenden gewählten Person, eine dieser fünf Personen für die Stellvertretung zu organisieren. Die StellvertreterInnen können keine Vertretungen in Kommissionen übernehmen, dort soll die bestehende Regelung beibehalten werden.

Das „Nachrutsch-System“ für gewählte Personen soll wie bisher beibehalten werden. Wenn also ein Ratsmitglied zurücktritt, rutscht die erste nicht-gewählte Person in den Rat nach und die erste nicht-StellvertreterIn wird StellvertreterIn.

Mit diesem System sollen zwei Aspekte berücksichtigt werden:

- Die StellvertreterInnen haben demokratische Legitimation durch die WählerInnen
- Die gewählte Person kann bei Verhinderung aus den StellvertreterInnen zuerst diejenige Person anfragen, welche ihrem Profil am nächsten ist und somit die gleichen Schwerpunkte vertritt.

Bern, 28. April 2016

Erstunterzeichnende: Christa Ammann, Marco Pfister

Mitunterzeichnende: Melanie Mettler, Mess Barry, Sandra Ryser, Luzius Theiler, Benno Frauchiger, Bettina Jans-Troxler, Matthias Stürmer, Patrik Wyss, Danielle Cesarov-Zaugg, Marcel Wüthrich, Peter Ammann, Lukas Meier, Halua Pinto de Magalhães, Lena Sorg, Daniel Egloff

Antwort des Gemeinderats

Die vorliegende Motion fordert die Einführung eines Stellvertretungssystems für den Stadtrat. Demnach sollen die ersten fünf nichtgewählten Personen einer Liste (Ersatzleute) Stellvertretungen übernehmen können – entweder bei Abwesenheiten an mindestens drei aufeinanderfolgenden Sitzungstagen (Variante 1) oder vom ersten Tag an (Variante 2). Als Begründung werden die berufs- oder anderweitig bedingten Abwesenheiten aufgeführt, die zu verzerrten Abstimmungsergebnissen führen und die inhaltliche Arbeit im Rat beeinträchtigen würden.

Die Gemeinden sind in der Organisation ihrer Parlamente weitgehend frei. Der Bundesgesetzgeber überlässt den Erlass von entsprechenden Bestimmungen den Kantonen (vgl. Art. 39 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101] i.V.m. Art. 83 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte [BPR; SR 161.1]). Im Kanton Bern beschränken sich die Vorschriften auf die Grundzüge der Gemeindeorganisation. Vorgeschrieben ist, dass Zuständigkeit, Mitgliederzahl und Amtsdauer eines Gemeindeparlaments im Organisationsreglement verankert sein müssen (Art. 24 Abs. 2 Gemeindegesetz vom 16. März 1998 [GG; BSG 170.11]). Vorgaben bestehen weiter zur Mitgliederanzahl (mindestens 30 Personen; Art. 24 Abs. 3 GG) sowie zur Beschlussfähigkeit des Parlaments (Art. 12 Abs. 1-3 der Gemeindeverordnung vom 16. Dezember 1998 [GV; BSG 170.11]). Auf den Erlass von Vorschriften zu einem parlamentarischen Stellvertretungssystem hat der kantonale Gesetzgeber bewusst verzichtet. Stattdessen hat er den Entscheid über die Schaffung eines Stellvertretungssystems den Gemeinden überlassen (Vortrag des Regierungsrats an den Grossen Rat vom 2. Juli 1997 betreffend die Totalrevision des Gemeindegesetzes, S. 23).

Der Stadtrat der Stadt Bern besteht aus 80 Mitgliedern, die nach dem Verfahren der Verhältniswahl gewählt werden (Art. 41 der Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3. Dezember 1998 [GO; SSSB 101.1]). Gewählt sind von jeder Liste, welcher Sitze zugeteilt wurden, jene Kandidatinnen und Kandidaten, die am meisten Stimmen erzielt haben. Die nicht gewählten Kandidatinnen und Kandidaten dieser Listen sind Ersatzleute, die an die Stelle von Stadratsmitgliedern derselben Liste rücken, die während der Amtszeit ausscheiden (Art. 51 Abs. 1 und Art. 53 Abs. 1 des Reglements vom 16. Mai 2004 über die politischen Rechte [RPR; SSSB 141.1]). Eine Stellvertretungsoption ist für Stadrats-sitzungen im Gegensatz zu den Sitzungen der parlamentarischen Kommissionen bisher nicht vorgesehen. Eine entsprechende Bestimmung müsste zumindest im RPR verankert und daher von den Stimmberechtigten der Stadt Bern beschlossen werden (obligatorisches Referendum, vgl. Art. 36 Bst. b GO). Zusätzlich müsste die konkrete Ausgestaltung der Regelung im Geschäftsreglement des Stadtrats von Bern vom 12. März 2009 (Stadratsreglement, GRSS; SSSB 151.21) festgelegt und der Erlass entsprechend revidiert werden.

In der Motion wird auf vergleichbare Regelungen für andere kantonale und kommunale Parlamente verwiesen. Eine auf Verfassungsstufe statuierte Stellvertretungsregelung für Parlamentsmitglieder kennen namentlich die Kantone Wallis, Neuenburg, Genf, Jura und Graubünden sowie einzelne Gemeinden (wie Moutier). In den betreffenden Gemeinwesen werden die Stellvertretungen jeweils von den ersten nichtgewählten Personen auf den Wahllisten der Parteien oder von Personen übernommen, die auf speziellen Partei-Stellvertretungslisten gewählt worden sind. Die Mehrheit der Städte und Kantone sieht indes bisher keinen Bedarf für eine Stellvertretungsregelung. Dies gilt auch für den Kanton Bern, wo der Grosse Rat in der Juni-Session 2016 im Zusammenhang mit einer Motion die Einführung eines Stellvertretungsmodells diskutiert und schliesslich mit 100 zu 38 Stimmen klar abgelehnt hat (Motion 310-2015 Dunning, Stellvertretungsmodell für Kantonsparlamentarierinnen und Kantonsparlamentarier).

Der Gemeinderat geht mit den Motionärinnen und Motionären zunächst darin einig, dass die Einführung eines Stellvertretungsmodells im Stadtrat voraussichtlich zu einer höheren Präsenz der Ratsmitglieder führen würde. Gerade längere Abwesenheiten infolge Krankheit oder Mutter- bzw. Vaterschaft könnten durch ein solches Modell voraussichtlich abgedeckt werden, wodurch sich der Druck auf die Ratsmitglieder zur schnellstmöglichen Rückkehr verringern würde. Dieser Vorteil des Stellvertretungssystems ist indes in zweierlei Hinsicht zu relativieren: Zunächst muss einschränkend festgestellt werden, dass wohl nur die Einführung einer Stellvertretungsmöglichkeit nach Variante 2 einen wesentlichen Effekt auf die Präsenz in den Ratssitzungen hätte, denn beim weitaus grössten Teil der Absenzen handelt es sich um Abwesenheiten an einzelnen oder allenfalls zwei aufeinanderfolgenden Sitzungen am gleichen Abend (mutmasslich berufsbedingte Abwesenheiten). Ein Blick auf die Anwesenheitsstatistik des Stadtrats zeigt weiter, dass in den Jahren 2009 bis 2017 von den 80 Ratsmitgliedern durchschnittlich 70 pro Sitzung anwesend waren, was einer Anwesenheitsrate von gut 87 Prozent entspricht. Gewisse Absenzen sind in einem Milizparlament schliesslich nicht zu verhindern und fallen in einem 80-köpfigen Parlament selbst bei länger andauernden Abwesenheiten nicht massgeblich ins Gewicht.

Einen weiteren Vorteil eines Stellvertretungsmodells sieht der Gemeinderat darin, dass dieses den nachrückenden Politikerinnen und Politikern die Möglichkeit bieten würde, durch die Übernahme von Stellvertretungen frühzeitig Einblick in den Ratsbetrieb zu erhalten und den Politbetrieb kennenzulernen.

Für den Gemeinderat birgt ein Stellvertretungssystem aber auch bedeutende Nachteile: So bezweifelt er, dass die Möglichkeit zur Stellvertretung von Ratsmitgliedern die Kontinuität der inhaltlichen Arbeit zu steigern vermag und einen qualitativen Mehrwert mit sich bringt. Selbst wenn die Präsenz an den Ratssitzungen insgesamt höher ausfallen würde, sind bei einer bloss sporadischen und mitunter auch sehr kurzfristigen Teilnahme der Stellvertreterinnen und Stellvertreter an den Ratssitzungen ungenügende Kenntnisse des parlamentarischen Betriebs sowie der Dossiers zu befürchten. Bei ungenügender Einbindung in den Stadtrat besteht sodann ein gewisses Risiko, dass die Stellvertreterinnen und Stellvertreter als blosses Sprachrohr für bestimmte Positionen eingesetzt werden könnten, was gerade aufgrund des Repräsentationsgedankens heikel wäre und zu verzerrten Abstimmungsergebnissen führen könnte. Mit Blick auf die demokratische Legitimation stellt sich zudem die Frage, wessen Interessen und politische Positionen die Stellvertreterinnen und Stellvertreter wahrnehmen, diejenigen ihrer eigenen Wählerinnen und Wähler oder diejenigen der vertretenen Person. Fraglich ist in diesem Zusammenhang auch, ob die mit dem Stadtratsmandat verbundene politische Verantwortlichkeit überhaupt durch die Stellvertreterinnen und Stellvertreter wahrgenommen werden kann. So wäre bei den eingesetzten Stellvertreterinnen und Stellvertretern nicht auf Anhieb klar, wem diese Rechenschaft ablegen müssten. Zudem befürchtet der Gemeinderat, dass es bei Einführung eines Stellvertretungssystems zu häufigeren Abwesenheiten der Gewählten kommen könnte, was mit Blick auf die Verpflichtungen, die ein Parlamentsmandat mit sich bringt, und die demokratische Legitimation des gesamten Gremiums nicht gewollt sein kann. Schliesslich sind auch Unsicherheiten in Bezug auf die Zusammensetzung des Rats zu befürchten, da diese (zumindest bei Einführung eines Modells nach Variante 2) von Sitzung zu Sitzung variieren könnte.

Zusammenfassend kommt der Gemeinderat zum Schluss, dass eine mutmasslich höhere Ratspräsenz die Nachteile eines Stellvertretungssystems nicht zu kompensieren vermag. Der Gemeinderat erachtet die demokratische Legitimation der Ratsmitglieder, eine möglichst unverfälschte Repräsentation und die damit verbundene klare politische Verantwortlichkeit der Mandatsträgerinnen und Mandatsträger für wichtiger als eine allfällige höhere Präsenz in den Ratssitzungen, dies vor allem auch deshalb, weil die Ratspräsenz mit gut 87 Prozent bisher durchaus beachtlich war. Er beantragt dem Stadtrat deshalb, die Motion abzulehnen.

Folgen für das Personal und die Finanzen

Die Annahme der Motion würde für das Ratssekretariat einen erheblichen Mehraufwand bedeuten und wäre allenfalls mit höherem Personalaufwand verbunden. Zu klären wären zahlreiche administrative Fragen in Bezug auf kurzfristige Absenzen, Sicherstellung der korrekten Stellvertretung, Präsenzerfassung oder Unterzeichnungsberechtigung von Vorstössen. Insgesamt würde der Ratsbetrieb sicherlich komplizierter und schwerfälliger, insbesondere dann, wenn ein Stellvertretungsmodell gemäss Variante 2 eingeführt würde.

Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, die Motion abzulehnen.

Bern, 5. September 2018

Der Gemeinderat