

2020.SR.000233**Interfraktionelle Motion FDP/JF, BDP/CVP, SP/JUSO, GLP/JGLP, SVP, GFL/EVP, GB/JA!, AL/GaP/PdA (Vivianne Esseiva, FDP/Tom Berger, JF/Milena Daphinoff, CVP/Elisabeth Arnold, SP/Marianne Schild/Gabriela Blatter, GLP/Alexander Feuz, SVP/Brigitte Hilty Haller, GFL/Bettina Jans-Troxler, EVP/Sophie Achermann, GB/Eva Gammenthaler, AL): Stellvertretungsregelung im Stadtrat**

Zum heutigen Zeitpunkt ist es nicht möglich, sich im Berner Stadtparlament temporär vertreten zu lassen. Bei begründeten Abwesenheiten infolge von Mutter- oder Vaterschaft, längerer Krankheit oder berufsbedingten Abwesenheiten stellt dies die betroffenen vor eine schwierige Entscheidung und deckt eine Schwäche des Milizsystems auf. Für die Verbesserung der Vereinbarkeit von politischem Engagement und von Familie und Beruf ist eine Stellvertreter Regelung für längere Abwesenheiten ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Es geht hierbei aber nicht um die Einführung eines Suppleanten-Systems, wie es etwa im Kanton Wallis existiert, sondern eine neue Form, wie Stellvertretungen in Parlamenten organisiert werden können. Die vorgeschlagene Lösung für die Stadt Bern entspricht in weiten Zügen dem Vorschlag aus der Stadt Biel. Auch andere Schweizer Gemeinden wie etwa die Stadt Zürich diskutieren aktuell die Einführung einer solchen Regelung.

Diese Stellvertreterregelung soll nicht unbeschränkt, sondern nur unter bestimmten Voraussetzungen möglich sein. Dies beinhaltet entweder Mutterschaftsurlaub, gesundheitliche Gründe (Arztzeugnis) oder berufliche sowie private Gründe, die einen extralokalen Aufenthalt bedingen. Die Absenz aus beruflichen sowie privaten Gründen (nicht aber Mutter- oder Vaterschaft) soll maximal auf 1x pro Legislatur limitieren sein und soll im Voraus (ausser bei Krankheit oder Unfall) angemeldet werden.

Die Mitglieder des Stadtrats werden von den Stimmberechtigten der Stadt Bern gewählt (Gemeindeordnung Art. 35 Abs. a.). Der Stadtrat besteht aus 80 Mitgliedern, welche alle vier Jahre im Rahmen von Gesamterneuerungswahlen gewählt werden. Die Mitgliedschaft im Stadtrat ist durch die Volkswahl legitimiert. Eine Stellvertretung sollen deshalb nur Personen übernehmen können, die als Ersatzpersonen auf den Wahllisten der im Stadtrat vertretenen Parteien entsprechend legitimiert wurden und zum Zeitpunkt der Stellvertretung auf dem ersten oder zweiten Ersatzplatz positioniert sind.

Im Rahmen der vorliegenden Motion soll die Gemeindeordnung der Stadt Bern entsprechend ergänzt werden.

1. Die Mitglieder des Stadtrats können sich bei Verhinderung von mindestens zwei und maximal vier Monaten wegen Krankheit oder Unfall, Elternschaft, auswärtiger Ausbildung oder Abwesenheit aus zwingenden beruflichen sowie privaten Gründen durch eine Person vertreten lassen, die auf der gleichen Liste für die Wahl in den Stadtrat kandidiert hat und zum Zeitpunkt der Stellvertretung erste oder (bei deren Verzicht) zweite Ersatzperson ist.
2. Die Stellvertreterin oder der Stellvertreter verfügt über die gleichen Rechte und Pflichten wie das Ratsmitglied. Sie oder er kann aber nicht in das Büro des Stadtrats oder in eine ständige/nichtständige Kommission gewählt werden, die ausschliesslich aus Mitgliedern des Stadtrats besteht.
3. Stellvertretungen sind nur zulässig, wenn sie zusammen mit der Einladung zur Sitzung öffentlich bekanntgemacht worden sind. Die Ratsmitglieder melden eine geplante Stellvertretung dem Stadtratsbüro rechtzeitig an. Die Modalitäten sind durch das Ratssekretariat zu definieren.

4. Die Geschäftsordnung regelt die Einzelheiten.

Bern, 02. Juli 2020

Erstunterzeichnende: Vivianne Esseiva, Tom Berger, Milena Daphinoff, Elisabeth Arnold, Marianne Schild, Gabriela Blatter, Alexander Feuz, Brigitte Hilty Haller, Bettina Jans-Troxler, Sophie Achermann, Eva Gammenthaler

Mitunterzeichnende: Peter Ammann, Remo Sägesser, Maurice Lindgren, Michael Hoekstra, Sarah Rubin, Francesca Chukwunyere, Hans Ulrich Gränicher, Dolores Dana, Timur Akçasayar, Ueli Fuchs, Michael Sutter, Bernadette Häfliger, Edith Siegenthaler, Ayse Turgul, Johannes Wartenweiler, Patrizia Mordini, Simon Rihs, Katharina Gallizzi, Irène Jordi, Seraina Patzen, Ursula Stöckli, Philip Kohli, Marcel Wüthrich, Ursina Anderegg, Manuel C. Widmer, Kurt Rügsegger, Seraphine Iseli, Bernhard Eicher, Barbara Freiburghaus, Esther Muntwyler, Marieke Kruit, Bettina Stüssi, Nora Krummen, Nadja Kehrl-Feldmann, Laura Binz, Diego Bigger, Peter Marbet, Szabolcs Mihalyi, Claudine Esseiva, Ruth Altmann, Lukas Gutzwiller, Michael Burkard, Therese Streit-Ramseier, Regula Bühlmann, Rahel Ruch, Matthias Humbel, Lea Bill, Eva Krattiger

Antwort des Gemeinderats

Die vorliegende Motion fordert im Wesentlichen, die Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3. Dezember 1998 (GO; SSSB 101.1) abzuändern und eine Stellvertretungsregelung für den Stadtrat einzuführen. Greifen soll diese bei längeren Abwesenheiten infolge von Mutter- oder Vaterschaft, längerer Krankheit, Unfall oder zwingenden beruflichen sowie privaten Gründen.

Die Gemeinden sind in der Organisation ihrer Parlamente weitgehend frei. Die einschlägigen kantonalen Vorschriften beschränken sich 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 170.111]). 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 GO). Eine Stellvertretungsoption ist für Stadtratssitzungen im Gegensatz zu den Sitzungen der parlamentarischen Kommissionen bisher nicht vorgesehen. Eine entsprechende Bestimmung müsste – wie die Motionär*innen zurecht festhalten – in der GO oder/und im städtischen Reglement vom 16. Mai 2004 über die politischen Rechte (RPR; SSSB 141.1) verankert und daher von den Stimmberechtigten der Stadt Bern beschlossen werden (obligatorisches Referendum, Art. 36 Bst. a und b GO). Zusätzlich müsste das Geschäftsreglements des Stadtrats von Bern vom 12. März 2009 (Stadtratsreglement, GRSR; SSSB 151.21) entsprechend revidiert werden.

In der Motion wird auf vergleichbare Regelungen bzw. Bestrebungen in anderen Kantonen und Gemeinden verwiesen. Eine auf Verfassungsstufe statuierte Stellvertretungsregelung für Mitglieder ihrer Kantonsparlamente kennen die Kantone Wallis, Neuenburg, Genf, Jura und Graubünden. Auf Gemeindeebene existiert eine solche im Kanton Bern soweit ersichtlich bisher nur in Moutier. In allen

genannten Gemeinwesen bestehen ständige Stellvertretende, die jederzeit – auch nur für eine einzige Sitzung – abwesende Gewählte vertreten können. Diese Aufgabe wird dabei jeweils entweder von den ersten nichtgewählten Personen auf den Wahllisten der Parteien oder (namentlich im Kanton Wallis) von Personen (sog. «Suppleant*innen») übernommen, die auf speziellen Partei-Stellvertretungslisten gewählt worden sind. Im Gegensatz zu diesen bereits bestehenden Systemen gibt es in der Stadt Biel gegenwärtig Bestrebungen für die Einführung eines Stellvertretungssystems nach Art des von den Motionär*innen vorgeschlagen. Die vier Elemente, welche im Vorstoss als Eckpunkte einer neuen GO-Bestimmung genannt werden, entsprechen weitgehend Artikel 39 des Entwurfs für eine neue Bieler Stadtordnung. Im Motionstext wird schliesslich auch die Stadt Zürich erwähnt. Hier hat das Zürcher Stadtparlament indes erst eine Behördeninitiative überwiesen, welche die Schaffung einer Rechtsgrundlage auf kantonaler Ebene fordert, damit Gemeinden eine Stellvertretungsregelung einführen dürfen (anders als im Kanton Bern besteht derzeit kein entsprechender Regelungsspielraum für die Zürcher Gemeinden).

In Bern wurde bereits im Jahr 2016 eine Motion für ein Stellvertretungssystem eingereicht (interfraktionelle Motion AL/GPB-DA/PdA+, GLP: Für ein StellvertreterInnen-System im Stadtrat; 2016.SR.000093 [nachfolgend: Motion 2016]). Diese schlägt ein System mit ständigen Stellvertretenden nach Westschweizer Vorbild vor, die auch bei kurzzeitigen Absenzen eingesetzt werden könnten. Der Gemeinderat beantragte dem Stadtrat mit Antwort vom 5. September 2018, die Motion abzulehnen. Er kam damals zum Schluss, dass eine mutmasslich höhere Ratspräsenz die Nachteile eines Stellvertretungssystems in der Art des Vorgeschlagenen nicht zu kompensieren vermag. Er befürchtete namentlich ungenügende Kenntnisse des Ratsbetriebs und der Dossiers bei nur kurzfristigen Teilnahmen, die Instrumentalisierung von ungenügend eingebundenen Stellvertreter*innen als blosses Sprachrohr, häufigere Absenzen der Gewählten und Unsicherheiten in Bezug auf die Zusammensetzung des Rats. Sodann wies er mit Blick auf die demokratische Legitimation auf Unklarheiten bei der Interessenvertretung und bei der Wahrnehmung der politischen Verantwortung hin. Der Stadtrat selbst hat den Vorstoss aus dem Jahr 2016 noch nicht beraten.

Der Gemeinderat teilt die Ansicht, dass die Einführung einer Stellvertretungsregelung die Vereinbarkeit eines Stadtratsmandats mit Familie und Beruf wesentlich erhöhen würde und einem weit verbreiteten Bedürfnis entspricht. Ein Modell, das längere Absenzen zufolge Mutter-/Vaterschaft, Krankheit oder Unfall sowie aus zwingenden beruflichen oder privaten Gründen zum Gegenstand hat, hätte nach Einschätzung des Gemeinderats die positive Folge, dass sich bei solchen legitimen längeren Absenzen der Druck auf die Ratsmitglieder zur raschen Rückkehr oder aber zum Rücktritt verringern würde (vgl. auch die Antwort vom 5. September 2018 auf die Motion 2016). Stellvertretungsregeln können sodann allgemein dazu beitragen, dass Parlamentssitzungen besser besucht werden; zudem sind sie ein Instrument der Nachwuchsförderung.

Anders als die 2016 eingereichte Motion fordert der vorliegende Vorstoss eine Regelung, nach welcher eine Stellvertretung nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen möglich ist: Angeknüpft wird an längere Absenzen (zwei bis vier Monate) aus zwingenden Gründen wie Mutter-/Vaterschaft, Krankheit oder Unfall sowie zwingende berufliche oder private Gründe. Der Gemeinderat begrüsst namentlich, dass sich Stadtratsmitglieder nur für zwingende Absenzen von einer gewissen Dauer vertreten lassen können und dass Absenzen aus beruflichen oder privaten Gründen auf maximal einmal pro Legislatur beschränkt werden sollen. Dass stellvertretende Ratsmitglieder nicht in das Büro des Stadtrats oder in eine Stadtratskommission gewählt werden können sollen, wird die Handhabung der Regelung sodann wesentlich vereinfachen.

Durch die vorgeschlagene Ausgestaltung der Stellvertretungsregelung werden die meisten Nachteile relativiert, die bei einem System ständiger Stellvertretungen auftreten und den Gemeinderat bewegen

haben, die Motion aus dem Jahr 2016 zur Ablehnung zu empfehlen: Das Risiko von ungenügenden Kenntnissen des Ratsbetriebs oder der Dossiers fällt weniger ins Gewicht, da entsprechende Absenzen von einer gewissen Dauer und in den meisten Fällen absehbar sind. Analoges gilt für die Gefahr, dass die Stellvertreter*innen zufolge ungenügender Einbindung als blosses Sprachrohr für bestimmte Positionen eingesetzt werden könnten. Auch kann ein System wie das vorgeschlagene nicht zu häufigeren kurzfristigen Abwesenheiten führen und dürften Unsicherheiten in Bezug auf die Zusammensetzung des Rats wegfallen, da diese nicht aufgrund der Stellvertretungsmöglichkeit von Sitzung zu Sitzung variieren wird.

Was die genaue Umsetzung der Stellvertretungsregelung angeht, hält der Gemeinderat in einzelnen Punkten Abweichungen vom Wortlaut der Motion für prüfenswert. Sollte die Motion erheblich erklärt werden, behält sich der Gemeinderat daher einen gewissen Spielraum für die Umsetzungsvorlage vor. So ist in formeller Hinsicht darauf hinzuweisen, dass neben den vier in der Motion explizit erwähnten, von Biel übernommenen Eckpunkten auch noch weitere Fragen in der GO bzw. dem RPR geregelt werden sollten (beispielsweise die in der Motionsbegründung erwähnte Limitierung der Anzahl Absenzen pro Legislatur). Inhaltlich sollten nach Ansicht des Gemeinderats nicht nur die ersten beiden Ersatzleute für eine Stellvertretung infrage kommen. Gerade bei grossen Fraktionen ist es nicht ausgeschlossen, dass gleichzeitig drei oder allenfalls noch mehr Personen abwesend sind. Weiter müsste geprüft werden, ob der Gemeinderat allenfalls – analog zur Feststellung des Ausscheidens eines Ratsmitglieds während der Amtszeit und der Regelung der Nachfolge gemäss Artikel 53 Absatz 5 RPR – die Stellvertretung im Einzelfall feststellen sollte. Sodann stellt sich die Frage, wie vorzugehen ist, wenn unklar ist, ob ein legitimer Grund für eine Stellvertretung vorliegt. Schliesslich werden in der Umsetzungsvorlage auch der Verzicht auf die Ausübung einer Stellvertretung, das gleichzeitige Auftreten mehrerer Absenzen auf einer Liste, das Nachrücken und Kombinationen dieser Konstellationen sowie die Amtszeitbeschränkung zu regeln sein. Eine Lösung all dieser Fragen ist jedoch nach Einschätzung des Gemeinderats möglich.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass eine Stellvertretungsregelung von der Art der Vorgeschlagenen rechtlich zulässig ist und in ihren Grundzügen praktikabel erscheint. Anderes als bei der mit Motion aus dem Jahr 2016 vorgeschlagene Stellvertretungsregelung überwiegen sodann die Vorteile des mit dem Vorstoss geforderten Systems. Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat daher, die Motion erheblich zu erklären.

Folgen für das Personal und die Finanzen

Die Einführung der skizzierten Stellvertretungsregelung würde für das Ratssekretariat und die Stadtkanzlei einen gewissen administrativen und daher auch personellen Mehraufwand bedeuten. Dieser wird jedoch wesentlich geringer ausfallen, als dies bei einem ständigen Stellvertretungsmodell der Fall wäre, wie es die Motion 2016 gefordert hat.

Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, die Motion erheblich zu erklären.

Bern, 23. Dezember 2020

Der Gemeinderat