

Vortrag der Aufsichtskommission an den Stadtrat

Geschäftsreglement des Stadtrats (GRSR); Teilrevision

1 Ausgangslage

Die Zahl der pendenten Geschäfte des Stadtrats hat im vergangenen Jahr deutlich zugenommen. Es wird zunehmend schwieriger, die steigende Geschäftslast im Rahmen der ordentlichen Sitzungen zu bewältigen und die Beratungen so zu planen und durchzuführen, dass die Geschäfte fristgerecht behandelt werden können. Deshalb hat das Büro des Stadtrats am 4. Juli 2014 beschlossen, Massnahmen für eine effizientere Verhandlungsführung im Rat zu prüfen und entsprechende Vorschläge für die Anpassung der gesetzlichen Grundlagen zu erarbeiten. Ergebnis dieser Arbeiten sind die vorliegenden Änderungsanträge zum Geschäftsreglement des Stadtrats (GRSR) vom 12. März 2009. Die Anträge sind am 12. Dezember 2014 vom Büro beschlossen und vom Stadtrat am 15. Januar 2015 gemäss Art. 82 GRSR der Aufsichtskommission (AK) zur Vorberatung und Antragstellung zugewiesen worden. Die AK hat die Teilrevision mehrmals beraten und am 30. März 2015 zuhanden der ersten Lesung im Stadtrat verabschiedet.

2 Ziel der Revision

Bei den Änderungsanträgen des Ratsbüros handelt es sich formell um ausgearbeitete Entwürfe. Sie betreffen einerseits die Traktandierung und Behandlung der Ratsgeschäfte, andererseits den Gang der Beratung im Stadtrat inkl. Redezeiten und Beschlussfassung während und am Ende der Ratsdebatte. Die beantragten Änderungen und Präzisierungen des Geschäftsreglements sollen es aus der Sicht des Büros ermöglichen, den Ablauf der Beratungen besser und übersichtlicher zu gestalten. Ziel ist es, die vorhandene Sitzungszeit optimal zu nutzen, damit die fristgerechte Beratung von Sachvorlagen (Reglemente, Kreditgeschäfte) und von dringlichen Vorstössen sichergestellt und die Behandlung der übrigen Ratsgeschäfte in einem angemessenen zeitlichen Rahmen ermöglicht werden können.

Die Aufsichtskommission unterstützt grundsätzlich die Zielsetzung der Teilrevision. Allerdings gehen einige der Vorschläge aus der Sicht der Kommission zu weit und/oder sind nur schlecht umsetzbar. Die AK hat deshalb im Rahmen ihrer Beratungen in einigen Punkten eigene modifizierte Anträge ausgearbeitet, die sie dem Stadtrat zur Beschlussfassung unterbreitet. Die Anträge des Ratsbüros auf den Verzicht von Wortmeldungen nach dem Gemeinderat und die Beschränkung der Anzahl Wortmeldungen im Rahmen der Debatte lehnt die AK ab (siehe dazu die Ausführungen in Kapitel 3).

3 Die Änderungen im Überblick

3.1 Traktandierung (Art. 16 Abs. 2)

Artikel 16 GRSR legt Aufgaben und Zuständigkeiten des Ratspräsidiums fest. Der bisherige Absatz 2 betrifft dagegen die Traktandierung von verschobenen Geschäften und ist systematisch falsch platziert. Die Bestimmung wird deshalb gestrichen und unverändert als neuer Absatz 2 in Artikel 47 aufgenommen. Nach wie vor gilt damit der Grundsatz, dass verschobene Geschäfte in der Regel zu Beginn der nachfolgenden Ratssitzung zu traktandieren sind.

3.2 *Traktandierung und Behandlung der Geschäfte (Art.47 Abs.1-3)*

Der gesamte Artikel 47 wird mit Bestimmungen zur Traktandierung und Behandlung von Geschäften ergänzt und deshalb neu mit „Behandlung der Geschäfte“ betitelt. Sinn des neu eingefügten Absatz 1 ist es, den Vorrang von Sach- und Wahlgeschäften bei Traktandierung und Behandlung auch gegenüber dringlich erklärten Vorstössen sicherzustellen. Der neue Absatz 2 entspricht wörtlich dem bisherigen Artikel 16 Absatz 2 GRSS (siehe dazu die Ausführungen in Kapitel 3.1).

Die Aufsichtskommission teilt die Auffassung des Ratsbüros, wonach die Behandlung von Sachgeschäften grundsätzlich den Vorzug gegenüber den übrigen Geschäften und auch gegenüber dringlich erklärten Vorstössen erhalten soll. Allerdings soll dieser Vorrang insofern eingeschränkt werden, als dringliche Vorstösse nur einmal verschoben werden können und an der darauffolgenden Ratssitzung zwingend behandelt werden müssen. Die AK beantragt dem Stadtrat deshalb, einen neuen Absatz 3 mit dem entsprechenden Regelungsinhalt einzufügen. Wie bisher bleibt dem Stadtrat immer die Möglichkeit, Änderungen der Traktandenliste am Sitzungstag beschliessen (Artikel 16 Absatz 1 und Artikel 47 Absatz 4).

3.3 *Persönliche Erklärung (Art.48)*

Es besteht kein sachlicher Zusammenhang zwischen Artikel 48 und Artikel 49 betreffend die Diskussion von aktuellen Ereignissen. Der Vorbehalt kann deshalb gestrichen werden.

3.4 *Gang der Beratung (Art.50)*

Die Bestimmungen zum Ablauf der Beratungen in Artikel 50 werden präzisiert. Der neu formulierte Absatz 1 regelt die Reihenfolge der Voten im Rahmen der Ratsdebatte, wobei wie bisher zuerst die Fraktionserklärungen abgegeben werden und anschliessend die Einzelrednerinnen zu Wort kommen. Neu wird die bestehende Praxis, wonach Antragstellende und Ratsmitglieder, die einen eigenen Vorstoss begründen, Vorrang geniessen, reglementarisch verankert. In der vom Ratsbüro beantragten Neufassung von Absatz 1 wurde der Vorbehalt weiterer Wortmeldungen gestrichen. Damit wäre die Wortmeldung eines Ratsmitglieds nach dem Votum des Gemeinderats nur noch in Ausnahmefällen (Artikel 48) möglich. Die Aufsichtskommission ist der Ansicht, dass diese Regelung zu weit geht und beantragt deshalb, den Vorbehalt als neuen Absatz 2 in den geänderten Artikel aufzunehmen.

3.5 *Eintretensdebatte (Art.50a)*

Die bestehende Regelung hinsichtlich der Durchführung einer Eintretensdebatte ist unpräzise. Eine solche ist grundsätzlich dann sinnvoll, wenn durch Nichteintreten eine langwierige Detailberatung verhindert werden kann. Dies gilt für die Beratung von Reglementen und für Sachvorlagen, bei denen eine grosse Anzahl Anträge zu behandeln ist. In diesen Fällen soll das Ratspräsidium eine Eintretensdebatte durchführen können. Am Ende der Debatte befindet der Rat in der Regel über das Eintreten, allerdings legt die Ergänzung von Absatz 1 neu fest, dass eine entsprechende Abstimmung nur dann durchgeführt werden muss, wenn ein Antrag auf Nichteintreten vorliegt. In Absatz 2 wird weiter präzisiert, dass Eintreten bei Beratung von Geschäften, zu deren Behandlung der Stadtrat reglementarisch verpflichtet ist (Abstimmungsgeschäfte, Jahresbericht, IAFP, Legislaturziele, Jugendmotion), nicht bestritten werden kann. Anstelle einer Eintretensdebatte wird in diesen Fällen eine Grundsatzdebatte geführt.

3.6 *Beratung von Erlassen (Art.50b)*

Die Bestimmungen betreffend die Beratung von Erlassen und Teilrevisionen werden unverändert in einem separaten Artikel 50b zusammengefasst.

3.7 *Ordnungsanträge (Art.51)*

Artikel 51 GRSR regelt Inhalt und Behandlung von Ordnungsanträgen im Stadtrat. Die Bestimmungen werden präzisiert und geringfügig ergänzt. Der neu formulierte Absatz 2, wonach Ordnungsanträge jederzeit gestellt werden können, entspricht dem bisherigen Wortlaut von Artikel 53 Absatz 3. Die Anpassung der Absätze 3 und 4 bezweckt eine Klärung der Regelung von Diskussionen zu Ordnungsanträgen: Grundsätzlich werden Ordnungsanträge nach einer kurzen Begründung durch das antragstellende Ratsmitglied sofort und ohne Diskussion zur Abstimmung gebracht, Wortmeldungen dazu sind nicht möglich.

Ausgenommen von dieser Regelung sind jedoch Ordnungsanträge auf Verschiebung, Schluss oder Verlängerung der Beratung. Der neue Absatz 4 legt fest, dass zu diesen Ordnungsanträgen (wie bisher) gesprochen werden kann. Falls der Stadtrat einem Ordnungsantrag auf Schluss der Diskussion zustimmt, können weiterhin die zuvor angemeldeten Ratsmitglieder das Wort noch ergreifen. Zusätzlich sollte dieses Recht nach Auffassung des Ratsbüros und der Aufsichtskommission auch dem Gemeinderat zustehen. Der neue und ergänzte Absatz 5 präzisiert deshalb, dass sich die Mitglieder des Gemeinderats ebenfalls noch zur Sache äussern können, sofern sie dies nicht bereits getan haben.

3.8 *Verhandlungsordnung (Art.53)*

Artikel 53 enthält im bisherigen Wortlaut eine Reihe von Bestimmungen zur Verhandlungsordnung. Diese werden neu in zwei getrennten Artikeln zusammengefasst. Der neu formulierte Artikel 53 enthält gemäss Antrag des Ratsbüros noch drei Absätze. Die bisherigen Absätze 2 und 3 werden gestrichen, womit der bisher bestehende Vorrang für Erstvotanten entfällt. Der Regelungsinhalt von Absatz 3 ist neu in Artikel 51 Absatz 2 (Ordnungsanträge) enthalten, was der Systematik des Reglements entspricht. Auf die Möglichkeit, jederzeit einen Rückweisungsantrag einzureichen, wird künftig verzichtet. Nach der Kommissionsberatung sollte Klarheit bestehen hinsichtlich einer allfälligen Rückweisung, folgerichtig soll der Stadtrat sofort oder spätestens nach der Eintretensdebatte darüber entscheiden, wie das auch Artikel 75 Absatz 1 vorsieht.

Der gemäss Antrag Ratsbüro neu eingefügte Absatz 3 schränkt die Anzahl Wortmeldungen eines Ratsmitglieds zum gleichen Gegenstand ein: Neu kann höchstens zweimal zur gleichen Sache gesprochen werden. Dies entspricht den Regelungen im Nationalrat und in einer Vielzahl von Stadtparlamenten (Zürich, St. Gallen, Biel). Gleichwohl ist die Aufsichtskommission der Auffassung, dass auf die Einführung dieser Beschränkung verzichtet werden soll. Aus der Sicht der Kommission schränkt die neue Bestimmung nicht nur das Rederecht der Parlamentsmitglieder zu stark ein, sondern ist zudem kaum praktikabel.

3.9 *Redezeit (Art.53a)*

Im neu eingefügten Artikel 53a werden die Redezeiten geregelt und präziser formuliert. Der bisherige Artikel 53 Absatz 5 wird in drei separate Absätze geteilt:

- Absatz 1 legt die Redezeiten für Fraktionserklärungen und für die übrigen Ratsmitglieder fest. Sie bleiben mit 10 bzw. 5 Minuten unverändert.
- Absatz 2 betrifft die Redezeit zur Begründung von Vorstössen durch das einreichende Ratsmitglied (Erstunterzeichner/in). Sie beträgt weiterhin 10 Minuten. Neu wird festgelegt, dass die Redezeit aufzuteilen ist, falls mehrere erstunterzeichnende Ratsmitglieder den Vorstoss begründen wollen.

- Mit dem neu eingefügten Absatz 3 möchte das Ratsbüro die bisher geltende Redezeit von 10 Minuten zur Begründung von Anträgen auf 3 Minuten reduzieren. Das Büro hält diese Kürzung für angemessen und vertretbar. Sie begünstigt insbesondere die Durchführung von effizienten Detailberatungen, ohne dass das Rederecht übermässig eingeschränkt wird. Die Aufsichtskommission ist dagegen der Ansicht, dass die vorgesehene Verkürzung auf 3 Minuten zu drastisch ist und beantragt deshalb, die Redezeit zur Begründung von Anträgen auf 5 Minuten festzulegen. Damit ist gewährleistet, dass auch für die Begründung von wichtigen Anträgen (Rückweisung) genügend Zeit zur Verfügung steht.

Der neu formulierte Absatz 5 regelt wie bisher die Möglichkeit zur Verkürzung oder Verlängerung der Redezeit durch den Rat. Gemäss Antrag des Ratsbüros wird der Absatz in zweifacher Hinsicht ergänzt: Einerseits wird klargestellt, dass der Stadtrat zwar die Redezeit seiner Mitglieder und Fraktionen, nicht aber diejenige der Kommissionsvertretungen und der Gemeinderatsmitglieder verkürzen kann. Zum Zweiten muss eine Änderung der Redezeit aus Gründen des Minderheitenschutzes zwingend nicht während, sondern vor der entsprechenden Debatte beschlossen werden. Die Ergänzung von Absatz 6 schliesslich trägt der wachsenden Bedeutung der IAFP-Beratung im Stadtrat (mit allfälligen Planungserklärungen) Rechnung. Neu soll deshalb eine separate Verhandlungsordnung analog PGB erlassen werden, in der die Redezeiten einzelfallweise festgelegt werden können. Die Aufsichtskommission unterstützt die Anträge des Ratsbüros inhaltlich, ist aber der Ansicht, dass es aus gesetzssystematischer Sicht zielführender ist, wenn die Ausnahmeregelung für die Sprecherinnen und Sprecher der Kommissionen bzw. die Gemeinderatsmitglieder in einem eigenen neuen Absatz 6 festgehalten wird.

3.10 Schluss der Beratung (Art.57 bisher)

Die bisherige Bestimmung zum Schluss der Beratung in Artikel 57 Absatz 1 hat rein deklaratorische Bedeutung und kann ersatzlos aufgehoben werden. Der Regelungsgehalt von Absatz 2 ist neu in Artikel 51 Absatz 4 vollständig enthalten.

3.11 Dringliche Behandlung (Art.64 Abs.3)

In Artikel 64 Absatz 3 wird die Regelung der Frist für die Behandlung von dringlich erklärten Vorstössen mit dem Vorbehalt gemäss Artikel 47 Absatz 1 ergänzt, wonach Sachgeschäfte bei der Traktandierung und Behandlung Priorität gegenüber dringlichen Vorstössen geniessen. Weiter wird präzisiert, dass dringlich erklärte Vorstösse gemäss der festgelegten Frist im Rat traktandiert werden müssen, die Geschäftsbehandlung aber allenfalls auch verschoben werden kann. Allerdings soll nur eine einmalige Verschiebung möglich sein: Wird ein dringlicher Vorstoss verschoben, muss er zwingend an der nächsten Stadtratssitzung traktandiert und behandelt werden (siehe dazu auch die Ausführungen in Kapitel 3.2).

3.12 Reihenfolge der Abstimmungen (Art.75)

Im neu formulierten Artikel 75 soll das Abstimmungsverfahren im Stadtrat präziser gefasst werden. Absatz 1 legt neu fest, dass zunächst über Nichteintreten und anschliessend über Rückweisung abzustimmen ist. Das Vorgehen bei Abstimmungen über Ordnungsanträge ist aus systematischen Gründen neu in Artikel 51 abschliessend geregelt. Die neu formulierten Absätze 2 und 3 stellen klar, dass zunächst über Änderungs- und anschliessend über Hauptanträge zu befinden und wie über sich gegenseitig ausschliessende Abänderungs- und Hauptanträge abzustimmen ist. Die Reihenfolge beim Ausmehren der Anträge bestimmt sich nach Absatz 3. Dieser Absatz ist redaktionell angepasst und inhaltlich mit dem Vorbehalt ergänzt worden, dass die Reihenfolge nicht gilt, wenn es um den Entscheid über Nichteintreten und Rückweisung geht. Über diese muss in der sachlich richtigen Abfolge abgestimmt werden.

4 Vernehmlassungsergebnisse

Das Ratsbüro hat seine Änderungsanträge den Fraktionen des Stadtrats, der Aufsichtskommission und dem Gemeinderat im Rahmen eines Vernehmlassungsverfahrens im Oktober 2014 zur Stellungnahme unterbreitet. Zusätzlich hat die AK am 26. Januar 2015 beschlossen, auch den fraktionslosen Ratsmitgliedern die Gelegenheit zu geben, sich zu den Änderungsanträgen des Büros zu äussern. Die Ergebnisse der Vernehmlassung können der beigefügten Zusammenstellung entnommen werden (siehe Beilage).

5 Stellungnahme des Gemeinderats

Die vorliegende Teilrevision des Geschäftsreglements ist dem Gemeinderat am 14. Oktober 2014 zur Stellungnahme unterbreitet worden. In seiner Stellungnahme vom 27. November 2014 begrüsst er die Stossrichtung der Teilrevision und hält fest, dass er sämtliche Bemühungen unterstützt, die zu einem effizienteren Ratsbetrieb beitragen. Zu den Details siehe die beigefügte Zusammenstellung der Vernehmlassungsergebnisse.

Antrag

1. Der Stadtrat nimmt Kenntnis vom Vortrag der Aufsichtskommission zur Teilrevision des Geschäftsreglements des Stadtrats (GRSR) vom 12. März 2009.
2. Er genehmigt die Änderung von Artikel 16, 47-51, 53, 55, 57, 64 und 75 und die Ergänzung der Artikel 50a, 50b und 53a GRSR.
3. Die Änderungen treten am 1. Januar 2016 in Kraft.

Bern, 30. März 2015

Aufsichtskommission

Beilagen:

- Änderungen GRSR (Synopsis)
- Übersicht über die Ergebnisse der Vernehmlassung