2023.SR.000015

Vortrag der Geschäftsprüfungskommission an den Stadtrat

Totalrevision des Geschäftsreglements des Stadtrats (GRSR); Antrag der Fraktion GFL/EVP (Manuel C. Widmer, GFL/Tanja Miljanovic, GFL)

1. Ausgangslage

In Anwendung von Artikel 82 des Geschäftsreglements des Stadtrats (GRSR) wurde am 12. Januar 2023 beim Präsidium des Stadtrats ein schriftlicher Antrag auf Totalrevision des GRSR eingereicht. Dieser Antrag der Fraktion GFL/EVP eingereicht von Manuel C. Widmer (GFL) und Tanja Miljanovic (GFL) wurde am 2. Februar 2023 der Geschäftsprüfungskommission (GPK) zur Vorberatung und Antragstellung zugewiesen.

Die GPK hat die beantragte Reglementsrevision an ihrer Sitzung vom 27. Februar 2023 ein erstes Mal vorberaten. Dabei hat sie entschieden, das Geschäft vorderhand zu sistieren und abzuwarten, ob die Stimmberechtigten der beiden Gemeinden Bern und Ostermundigen im Herbst 2023 ihre Zustimmung zu einer Fusion geben würden. Falls die beiden Gemeinden fusionieren würden, erachtete es die GPK als angezeigt, mit der Weiterbearbeitung des Antrags auf Totalrevision des GRSR bis nach der Konstitutionierung des neuen Parlaments zuzuwarten. Eine solche Vorgehensweise erschien der GPK sinnvoll, weil damit die Meinungen und Erfahrungen der neuen Parlamentsmitglieder aus Ostermundigen in diese Totalrevision hätten einfliessen können. Weiter war eine solche Vorgehensweise auch aus Gründen der Höflichkeit angemessen: Kurz vor einer möglichen Gemeindefusion das eigene Parlamentsrecht total zu revidieren bzw. mit einer solchen Revision zu beginnen, hätte nach Ansicht der GPK die Parlamentsmitglieder aus Ostermundigen vor den Kopf stossen können. Die GPK entschied deshalb, das Geschäft zu sistieren und erst nach der Volksabstimmung m Herbst 2023 zu entscheiden, wie es weitergehen soll.

Nachdem die Stimmbevölkerung von Ostermundigen die Fusion mit der Stadt Bern abgelehnt hatte, wurde das Geschäft am 25. März 2024 erneut in der GPK traktandiert.

Dabei sprach sich die GPK grundsätzlich gegen die beantragte Totalrevision aus. Sie entschied gleichzeitig, diese Frage auch der Fraktionspräsidienkonferenz zu unterbreiten, um die Haltung der Fraktionen in dieser Sache zu kennen.

Die Fraktionen sprachen sich ihrerseits an der Fraktionspräsidienkonferenz vom 28. Juni 2024 – mit einer Ausnahme – gegen eine Totalrevision des GRSR aus.

Die GPK hat daraufhin an ihrer Sitzung vom 16. September 2024 beschlossen, dem Stadtrat die Ablehnung des Antrags auf Totalrevision des GRSR zu beantragen und einen entsprechenden Vortrag auszuarbeiten. Dieser wurde von der Kommission am 18. November 2024 verabschiedet.

2. Änderungsantrag Fraktion GFL/EVP (Manuel C. Widmer, GFL/Tanja Miljanovic, GFL)

2.1. Worum es geht

Die Fraktion GFL/EVP (Manuel C. Widmer, GFL/Tanja Miljanovic, GFL) begründete ihren Antrag auf Totalrevision des GRSR wie folgt:

„Seit den letzten grösseren Revisionen 2014/2015 hat der Stadtrat sein Ratsreglement immer wieder in Teilen revidiert. Die Aufsichtskommission AK übernahm um 2014 mit der "AG Pendenzenberg" die Beratung von Revisionen, Revisiönchen und Abänderungsanträgen. Deren Zahl wurde immer grösser - und damit auch die aufgewendete Zeit der Kommission dafür. Die steigende Zahl von Änderungsanträgen hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass die Unzufriedenheit der Ratsmitglieder mit der Laufzeit bis zur Beratung eingereichter Vorstösse - nicht zuletzt durch die Pendenzenbugwelle verursacht - auch gewachsen ist. Wartezeiten über 2 Jahre sind nicht selten. Gleichzeitig ist zu befürchten, dass die Aufsichtstätigkeit der AK/GPK in Mitleidenschaft gezogen wird/werden könnte, wenn sich das Aufsichtsgremium vornehmlich mit der Beratung von Reglementsrevisionen beschäftigt. Es soll deshalb das Ratsreglement GRSR totalrevidiert werden. Für diese Revision soll eine Nichtständige Spezialkommission nach Art. 26 einberufen werden, die eine Totalrevision des GRSR an die Hand nimmt. Dabei sollen alle beim Ratssekretariat deponierten Inkonsistenzen behoben werden. Es soll das GRSR neu geordnet und auf Widersprüche und terminologische und inhaltliche Fehler untersucht werden. Alle noch hängigen Änderungsanträge sollen integriert werden. Es soll die Revision des Reglements neu geregelt werden, so dass die Arbeit der AK/GPK nicht mehr über Gebühr belastet wird (z.B. Vorberatung durch Büro?) Ziel ist eine abgeschlossene Revision auf die neue Legislatur.“

2.2. Erwägungen der Geschäftsprüfungskommission

Die GPK hat sich mit den Argumenten der Antragstellenden eingehend auseinandergesetzt und kommt dabei zu den folgenden Schlüssen:

2.2.1. Pendenzenberg:

Wie die Antragstellenden zu Recht festhalten, ist in der Stadt Bern über die Jahre tatsächlich ein hoher Pendenzenberg mit zur Traktandierung im Stadtrat bereiten Vorstössen entstanden. Trotz vielfältiger Bemühungen konnte er nie abgebaut werden. Wartezeiten von zwei und mehr Jahren von der Einreichung von Vorstössen bis zu deren Beratung im Stadtrat waren deshalb die Regel, 300–350 zur Traktandierung bereite Vorstösse normal. Dass dies zu Frustrationen und zu entsprechenden Anträgen auf Änderungen des GRSR geführt hat, ist in keiner Weise erstaunlich und entspricht den Tatsachen. Die GPK hat in der Folge die auf einen Abbau des Pendenzenbergs abzielenden Änderungsanträge des GRSR sowie eine Parlamentarische Initiative zu diesem Thema in einem Geschäft mit dem Titel GRSR-Teilrevision «Abbau des Pendenzebergs im Stadtrat» vereinigt und dem Stadtrat im Jahr 2022 die entsprechende Revisionsvorlage unterbreitet. Diese sah verschiedene Neuerungen vor, mit denen der Ratsbetrieb effizienter gestaltet werden sollte. Diese Revisionsvorlage wurde vom Stadtrat im November 2022 beschlossen und trat auf den 1. Januar 2023 in Kraft. Wie sich in der Folge zeigte, konnten mit den beschlossenen Änderungen, die beabsichtigen Wirkungen erzielt werden: 2 Jahre nach dieser GRSR-Teilrevision ist die Anzahl der traktandierungsbereiten Vorstösse von 364 auf unter 50 gesunken. Die Unzufriedenheit der Parlamentsmitglieder mit dem Parlamentsrecht dürfte damit abgenommen haben, entsprechende Anträge auf Teilrevision des GRSR wurden jedenfalls nicht mehr gestellt Diesem Argument für eine Totalrevision des GRSR konnte mit den bereits beschlossenen Massnahmen begegnet werden.

2.2.2. Beeinträchtigung Aufsichtsfunktion

Ein Hauptargument der Antragstellenden für eine Totalrevision des GRSR mit Einsetzung einer Spezialkommission ist, dass durch die gehäuften Beratungen von

Teilrevisionen des GRSR in der GPK die Hauptaufgabe der GPK, nämlich die Wahrnehmung ihrer Aufsichtsfunktion, beeinträchtigt werden könnte. Für dieses Argument hat die GPK viel Verständnis. Auch für die GPK stellen die vielen Teilrevisionen des GRSR ein Problem dar, dass auch immer wieder intern zu Diskussionen führt. So musste in den Jahren 2021–2023 ein Grossteil der Sitzungszeit der GPK für die Beratung der verschiedenen Teilrevisionen des GRSR verwendet werden. Abhilfe hätte in dieser Situation nur ein weiterer Antrag auf Teilrevision des GRSR schaffen können, nämlich der, die entsprechenden Vorschriften im GRSR über die Vorberatung der GRSR-Teilrevisionen durch die GPK anzupassen. Da auch ein solcher Antrag kurzfristig keine Änderungen gebracht hätte und in der Hoffnung, dass mit den unzähligen Revisionsanträgen der Reformbedarf des GRSR irgendwann ausgeschöpft sein würde, hat die GPK alle Änderungen durchberaten. Sie hat in den Jahren 2021-2023 insgesamt siebzehn GRSR-Teilrevisionen verabschiedet. Ende 2023 hat sie schliesslich entschieden, ihre Aufsichtstätigkeit insgesamt neu auszurichten und zu stärken. Im Zuge dieser Neuausrichtung beschloss sie, auch ihren Umgang mit GRSR-Teilrevisionsanträgen zu überdenken und sich beispielsweise vorzubehalten, die Revisionsanträge einerseits zu sammeln und allenfalls zu vereinen und andrerseits zu priorisieren, um sie so päckliweise und in einem von ihr bestimmten Fahrplan, mit der von ihr bestimmten Priorität in ihrer Geschäftsagenda zu beraten.

Da im Jahr 2023 - abgesehen vom vorliegenden Antrag auf Totalrevision – nur zwei weitere kleine GRSR-Revisionsanträge eingereicht wurden, konnte die GPK in diesem Jahr die noch vorhandenen Pendenzen im Bereich GRSR-Teilrevisionen nach und nach abbauen und glaubte sich bezüglich ihrer angestrebten Arbeitsbelastung für GRSR-Teilrevisionen auf Kurs.

Als aber schon zu Beginn des Jahres 2024 wieder sechs neue Anträge auf Teilrevision des GRSR eingereicht wurden, hat die GPK beschlossen, einerseits das Gespräch mit dem Büro des Stadtrats zu suchen und mit diesem die Möglichkeiten einer Entlastung der GPK von den Beratungen der GRSR-Teilrevisionen zu diskutieren.
Andrerseits hat die GPK entschieden, die oben erwähnten Beschlüsse umzusetzen und die Revisionsanträge nach und nach in dem von ihr bestimmten Tempo und in der nach ihren Kriterien priorisierten Reihenfolge zu beraten. In der Regel berät sie seither –wenn überhaupt – maximal einen GRSR-Teilrevisionsantrag pro Sitzung vor. So hat sie nun genügend Zeit für ihre eigentlichen Aufsichtsaufgaben, die sie im Jahr 2024 auch stark intensiviert hat. Die GPK hat deshalb heute wieder genügend Zeit ihre Aufsichtsfunktion pflicht- und reglementsgemäss wahrzunehmen, womit einem zentralen Anliegen der Antragstellenden begegnet werden konnte.

2.2.3. Grosser Revisionsbedarf

Ein weiteres Argument der Antragstellenden für eine Totalrevision des GRSR ist, dass damit die zahlreichen beim Ratssekretariat über die Jahre gesammelten Hinweise zu Inkonsistenzen und Unklarheiten des aktuellen GRSR und die entsprechenden Vorschläge im Hinblick auf eine Totalrevision des GRSR abgearbeitet werden könnten.

In der Tat hat das Ratssekretariat bereits im Jahr 2017 damit begonnen, intern eine «Sammelliste GRSR-Revisionen» zu erstellen und darin die von ihm aufgrund seiner Erfahrungen mit dem Parlamentsbetrieb und dem Parlamentsrecht im Hinblick

auf eine Totalrevision des GRSR als wichtig, nützlich oder klärend erachteten Anregungen auf Revision einzelner Bestimmungen des GRSR zu sammeln. Auf diese Sammelliste beziehen sich die Einreichenden in ihrem Antrag.

Das Ratssekretariat ist im Hinblick auf die Beratung dieses Geschäfts in der GPK an einer internen Sitzung diese Sammelliste nochmals durchgegangen und hat dabei zu jeder einzelnen Anregung auf der Liste festgehalten, ob das entsprechende Revisionsanliegen noch aktuell ist und wenn ja, wie dringend eine entsprechende Revision seiner Ansicht nach angegangen werden müsste.

Dabei konnte das Ratssekretariat erfreut feststellen, dass durch die zahlreichen GRSR-Teilrevisionsanträge in den Jahren 2021–2023 ein Grossteil der vom Ratssekretariat als notwendig und nützlich erachteten Änderungen bereits vollzogen worden waren bzw. eine entsprechende Änderung bereits beantragt wurde. So zum Beispiel die Notwendigkeit von detaillierteren Regelungen zur Parlamentarischen Initiative, die Klärung des Umfangs des Kommissionsgeheimnisses, die Anpassung des GRSR an die neue Zuordnung der Dienststellen zu den Direktionen und an das neue Ombuds- und Datenschutzreglement.

Nach der Bereinigung der Liste durch das Ratssekretariat blieben noch fünf kleinere Anregungen für formelle Anpassungen des Reglements an neue Gegebenheiten – wie beispielsweise der Nachvollzug der Regelung zur Nachkreditskompetenz des Büros gemäss dem revidierten Ombuds- und dem neuen Datenschutzreglement, der Nachvollzug der Entgegennahme und der Vorprüfung von Partizipationsmotionen durch das Ratssekretariat gemäss dem Partizipationsreglement, oder der durchgehende Gebrauch des Begriffs «stimmende» statt «anwesende» Parlamentsmitglieder bei Abstimmungen im Stadtrat.

Weiter wurden nur zwei inhaltliche Anregungen des Ratssekretariats für Reglementsanpassungen gemäss der Sammelliste bisher nicht umgesetzt. Einerseits eine griffigere Neuformulierung der Regelungen zum parlamentarischen Anstand und andrerseits allenfalls eine neue Regelung für die Rückweisung unzulässiger Anträge durch das Büro. Das Ratssekretariat bzw. das Büros des Stadtrats, welches die Liste in den letzten Jahren seinerseits mit Anregungen ergänzt hatte, kamen zum Schluss, dass sich eine Totalrevision des GRSR zurzeit nicht aufdrängt und die wenigen allenfalls noch notwendigen oder sinnvollen Änderungen in anderer Form eingebracht werden können.

Die vom Ratssekretariat bereinigte Liste wurde der GPK anlässlich der Vorberatung des Geschäfts an ihrer Sitzung vom 25. März 2024 unterbreitet und die GPK kam ihrerseits zum Schluss, dass dieser allenfalls noch bestehende Revisionsbedarf keine Totalrevision des GRSR rechtfertigt.

Als Zwischenfazit lässt sich somit festhalten, dass die von den Antragstellenden geltend gemachten Gründe für eine Totalrevision des GRSR in der Zwischenzeit aufgrund veränderter Umstände überholt sind.

Für die GPK sprechen aber zwei weitere Gründe gegen eine Totalrevision des GRSR zum jetzigen Zeitpunkt:

2.2.4. Sich wandelnde Abläufe

Zurzeit wird die Digitalisierung des Parlamentsbetriebs in der Stadt Bern stark vorangetrieben. Mit dem Projekt RIS 2.0 sollen das Geschäftsverwaltungssystem der Parlamentsdienste und der Verwaltung, das sogenannte CMI, mit dem Ratsinformationssystem (RIS) des Stadtrats stärker verknüpft werden. Dabei sollen auch die Geschäftsabläufe vereinfacht und koordiniert werden. Nach Ansicht der GPK wird dieser Digitalisierungsprozess Auswirkungen auf die bestehenden Abläufe im Ratsbetrieb haben. Da diese Abläufe teilweise auch im GRSR abgebildet sind, macht es nach Ansicht der GPK keinen Sinn, das Parlamentsrecht zu einem Zeitpunkt total zu revidieren, an dem diese neuen Abläufe noch nicht bekannt sind. Vielmehr würde die Gefahr bestehen, dass das totalrevidierte Reglement unter Umständen aufgrund der neuen Abläufe sofort erneut überarbeitet bzw. dass das Totalrevisionsvorhaben laufend an neue Gegebenheiten angepasst werden müsste. Die GPK empfiehlt dem Stadtrat deshalb, den Vollzug der Digitalisierung des Parlamentsbetriebs abzuwarten und erst danach allenfalls neue Abläufe in revidierten Gesetzesbestimmungen festzuschreiben. Eine gleichzeitige Digitalisierung des Parlamentsbetriebs und Totalrevision des Parlamentsrechts könnte zudem das Parlament überfordern, weshalb eine Staffelung dieser Vorhaben angezeigt erscheint. Auch aus diesem Grund lehnt die GPK eine Totalrevision des GRSR zum jetzigen Zeitpunkt ab.

2.2.5. Personeller und finanzieller Aufwand

Nach Ansicht der GPK macht eine Totalrevision insbesondere dann Sinn, wenn die gesamte Struktur eines Erlasses überdacht und erneuert werden soll. Diese Arbeit kann ein Milizparlament – wie der Berner Stadtrat – allerdings nicht leisten, vielmehr müsste sie nach Ansicht der GPK an eine externe Fachperson delegiert werden. Der zu diesem Zweck eingesetzten Spezialkommission käme dabei wohl die Aufgabe zu, die Eckwerte der Revision und die neue Struktur festzulegen. Ein solcher Prozess zur Erarbeitung der Revisionsvorlage würde mutmasslich mehrere Jahre in Anspruch nehmen und hätte auch entsprechende finanzielle Konsequenzen. Sowohl die Einsetzung einer Spezialkommission als auch deren Betreuung durch die Parlamentsdienste und der Beizug externer Fachpersonen würden Ausgaben in grösserem Umfang nach sich ziehen (Details dazu siehe unten unter der Rubrik «Finanzielle Auswirkungen».) Da nun aber das GRSR in den letzten Jahren durch die Vielzahl der kleinen Teilrevisionen auf einen akzeptablen Stand gebracht wurde, lohnt sich nach Ansicht der GPK ein solcher Aufwand weder in finanzieller noch in personeller Hinsicht. Vielmehr möchte die GPK abwarten, ob sich die neuen, eben erst eingeführten Regelungen bewähren, bevor weitere Revisionen angegangen werden sollen. Da bisher auch keine eklatanten Strukturdefizite des GRSR ausgemacht werden konnten, empfiehlt die GPK auch aus diesen Gründen den Antrag auf Totalrevision des GRSR abzulehnen.

2.3. Antrag der Geschäftsprüfungskommission

Die Kommission lehnt den Antrag auf Totalrevision des GRSR ab.

2.4. Finanzielle Auswirkungen

Eine Annahme des Antrags auf Totalrevision des GRSR hätte verschiedene finanzielle Auswirkungen, die sich zum heutigen Zeitpunkt nur schwer quantifizieren lassen. Details dazu müssten im Rahmen der Ausarbeitung der Revisionsvorlage ermittelt werden. Grob geschätzt ergäben sich aus heutiger Sicht im Falle einer Einsetzung einer nichtständigen Spezialkommission – wie sie von den Antragstellenden verlangt wird – die folgenden Folgekosten:

Firma / Dienststelle	Arbeiten / Aufwand	Kosten
Spezialkommission	- Sitzungsgelder - Referent*innen-Entschädigungen - Budget (Mandate, Essen)	ca. 40’000 Franken
Ratssekretariat	Personalaufwand für: - Kommissionsekretariat (20 %) - Protokoll (30 %) - Geschäftsleitung (20 %)	ca. 100'000 Franken
Externe Expert*innen	Ausarbeitung oder begleitende Begutachtung der neuen Regelungen	ca. 30'000–50'000 Franken (Schätzung: ca. 15 Arbeitstage)
Total der Kosten		**170'000–200’000 Franken.**

3. Stellungnahmen des Gemeinderats, des Ratssekretariats und des Büros des Stadtrats

Da es vorliegend um eine Revision des Parlamentsrechts geht und gemäss Antrag der GPK diese Totalrevision abgelehnt werden soll, wurde auf die Einholung einer Stellungnahme des Gemeinderats zu diesem Antrag verzichtet.

Die Meinung und Haltung des Ratssekretariats zur Option einer Totalrevision ist, wie oben ausgeführt, durch einen sekretariatsinternen Informationsaustausch in den vorliegenden Vortrag und Antrag der GPK eingeflossen. Auf eine formelle Stellungnahme des Ratssekretariats wurde deshalb ebenfalls verzichtet wurde.

Gestützt auf die grossmehrheitlich ablehnende Haltung der Fraktionen und angesichts der beantragten Ablehnung der Totalrevision des GRSR hat die GPK auch auf die Einholung einer Stellungnahme des Büros des Stadtrats verzichtet.

4. Antrag

1. Der Stadtrat nimmt Kenntnis vom Vortrag der Geschäftsprüfungskommission vom 18. November 2024 zum Antrag der Fraktion GFL/EVP (Manuel C. Widmer/Tanja Miljanovic) auf Totalrevision des Geschäftsreglements des Stadtrats (GRSR).

2. Er lehnt den Antrag auf Totalrevision des Geschäftsreglements des Stadtrats ab.

3. *Eventualantrag:*
   Weist der Stadtrat den Antrag der GPK gemäss Ziffer 2 ab, wird das Geschäft an die GPK zur Ausarbeitung einer entsprechenden Vorlage zurückgewiesen.

Bern, 18. November 2024

Die Geschäftsprüfungskommission