

Vortrag der Aufsichtskommission an den Stadtrat

Geschäftsreglement des Stadtrats (GRSR); Teilrevision; Änderungsantrag von Luzius Theiler (GaP): «Ausführung von Art. 44 GO im Stadtratsreglement – Stärkung des Ratssekretariates»

1. Ausgangslage

In Anwendung von Artikel 82 des Geschäftsreglements des Stadtrats vom 12. März 2009 (Stadtratsreglement; GRSR; SSSB 151.21) wurde am 2. Juli 2020 von Stadtrat Luzius Theiler (GaP) beim Präsidium des Stadtrats ein schriftlicher Antrag auf Ergänzung des GRSR eingereicht. Dieser Antrag wurde auf entsprechende Empfehlung des Büros des Stadtrats am 15. Oktober 2020 vom Stadtrat an die Aufsichtskommission zur Vorberatung und Antragstellung zugewiesen.

Die Aufsichtskommission hat die beantragte Reglementsrevision an ihren Sitzungen vom 17. Mai, 23. August 2021 und 13. September 2021 vorberaten. Sie hat am 13. September 2021 den vorliegenden Vortrag verabschiedet.

2. Änderungsantrag Theiler

2.1. Worum es geht

Stadtrat Luzius Theiler beantragt, dass das Geschäftsreglement des Stadtrats um folgende Punkte zu ergänzen bzw. wie folgt abzuändern sei:

«Das Präsidium des Stadtrates wird beauftragt, im Sinne einer Stärkung des Ratssekretariates und damit des Stadtrates einen Vorschlag für eine präzise Umschreibung der Aufgaben des Ratssekretariates im Sinne der ursprünglichen Absicht der Gewaltenteilung und der Steuerungsvorgaben im PGB zu unterbreiten. Zu beseitigen ist auch die Ungleichheit, dass der Stadtschreiber bei den Sitzungen des Ratsbüros anwesend ist und bekanntermassen z.B. auf die Dringlicherklärung von Vorstössen Einfluss nimmt, während die Leitung des Ratssekretariates keinen Zutritt zu Sitzungen des Gemeinderates besitzt.»

Dieses Begehren hat er wie folgt begründet:

«Anlässlich der umfassenden Revision der Gemeindeordnung kurz vor der Jahrtausendwende wurde im Interesse der Gewaltentrennung ein selbständiges, nur dem Stadtrat verantwortliches Ratssekretariat geschaffen. Gemäss Art. 44 GO umschreibt der Stadtrat die Aufgaben des Ratssekretariats in der Geschäftsordnung. Dies ist nur unvollständig geschehen. Das GRSR hält hauptsächlich die technischen Sekretariatsaufgaben fest, etwa die Terminkontrolle, die Abrechnung der Sitzungsgelder und das Stadtratsprotokoll.

Ausführlicher wird die Rolle des Ratssekretariates in der vom Stadtrat anlässlich der Behandlung des PGB 2020 präzierten Steuerungsvorgabe für das Ratssekretariat umschrieben:

«Das Ratssekretariat wahrt die Rechte und Kompetenzen des Stadtrates gegenüber anderen Behörden, sorgt für effiziente und formell korrekte Abläufe im Parlamentsbetrieb und ergreift die nötigen Massnahmen, damit die vom Gemeinderat verabschiedeten Geschäfte längstens

innerhalb eines Jahres traktandiert werden. Es ist verantwortlich dafür, dass das Ratsinformationssystem (RIS) als wichtiges Arbeitsinstrument des Parlamentes stets dem aktuellen inhaltlichen und technischen Stand entspricht. Es berät und unterstützt den Stadtrat bei der Beratung und Umsetzung ihrer Beschlüsse. Es gewährleistet die Verbindung zwischen Stadtrat, Gemeinderat und seiner Verwaltung und stellt damit sicher, dass der Stadtrat seine politische Funktion wahrnehmen kann.»

Gerade während der Corona-Krise, als der Gemeinderat Notrechtsvollmachten für sich beanspruchte und der Stadtrat während zwei Monaten stillgelegt wurde, wäre eine aktive Rolle des Ratssekretariates zur Wahrung der Rechte des Parlamentes besonders gefragt gewesen. Es war jedoch nach Einführung des Homeoffices in der Verwaltung zuerst gar nicht mehr erreichbar und trat auch später kaum in Erscheinung.

Allerdings ist die Rolle des Ratssekretariates auch nicht in allen Punkten geklärt und deshalb schwierig auszufüllen. Wann ist das Ratssekretariat dem Präsidium, wann dem Ratsbüro und wann dem ganzen Stadtrat unabhängig der jeweiligen Meinungen der schnell wechselnden Organe des Stadtrates verantwortlich? Der Name «Ratssekretariat» deutet auf eine ursprünglich nicht vorgesehene subalterne Rolle hin, treffender wäre «Parlamentsdienste» oder «Ratskanzlei».

3. Erwägungen der Aufsichtskommission

3.1. Allgemeines

Nach Rücksprache mit dem einreichenden Stadtrat Luzius Theiler hat die Aufsichtskommission die folgenden Punkte ausgemacht, die mit diesem GRSS-Änderungsantrag primär verfolgt werden:

1. Eine Klärung der Rolle und der Aufgaben des Ratssekretariats gegenüber den verschiedenen Gremien und Organen des Parlaments und eine allfällige Erweiterung der Aufgaben des Ratssekretariats in Sinne eines Ausbaus der beratenden und unterstützenden Funktionen zugunsten der Mitglieder des Parlaments und der Fraktionen. Mit diesem Anliegen einhergehen würde eine entsprechende Änderung oder Ergänzung der rechtlichen Grundlagen der Ratssekretariatsarbeit, namentlich des Geschäftsreglements des Stadtrats und des Pflichtenhefts des Ratssekretariats.
2. Eine Stärkung der Unabhängigkeit des Ratssekretariats vom Gemeinderat, der Verwaltung und der Stadtkanzlei bzw. die Herstellung eines Kräftegleichgewichts zwischen Stadtkanzlei und Ratssekretariat. Damit verbunden verlangt der Antragsteller, dass das Recht der Stadtkanzlei an Sitzungen des Büros des Stadtrats Einsitz zu nehmen – ohne ein entsprechendes Gegenrecht – aufgehoben wird.

Die Kommission hat zu diesen Punkten das Folgende erwogen:

Zu Punkt 1:

Die Aufsichtskommission begrüsst grundsätzlich, dass die Aufgaben des Ratssekretariats kritisch hinterfragt und einer Überprüfung unterzogen werden sollen. Da das Ratssekretariat eine Dienstleistungsfunktion hat und die Ratsmitglieder und –gremien bestmöglich in ihrer Arbeit unterstützen soll, ist es auch Aufgabe des Stadtrats zu bestimmen und immer wieder zu überdenken, in welcher Form und in welchem Umfang diese Unterstützung geschehen soll.

Der Stadtrat hat die wichtigsten Aufgaben des Ratssekretariats im Geschäftsreglement des Stadtrates sowie in dem von ihm erlassenen Pflichtenheft des Ratssekretariats festgehalten.

Die in diesem Pflichtenheft vom 4. Februar 2016 aufgeführten Aufgaben dienen primär der Aufrechterhaltung des Ratsbetriebs und seiner Gremien. Sie umfassen die dazu notwendigen Aufgaben wie Weibeldienste, Versand und Bereitstellung der Unterlagen, Vorbereitung der Sitzungen, Erfassung der Präsenzen und Sitzungsgelder usw. Alle diese Aufgaben sind für das Funktionieren des Parlaments unabdingbar und müssen erledigt werden, ohne dass das Ratssekretariat diesbezüglich eine Gewichtung vornehmen könnte oder in zeitlicher Hinsicht einen Spielraum hätte. Einzig die Aufgaben der Beratung und Unterstützung der Fraktionen und der einzelnen Ratsmitglieder gemäss Ziff. 3.7 des Pflichtenhefts, sind vom zeitlichen Umfang her unbestimmt. Diese Leistungen können vom Ratssekretariat in grösserem oder kleinerem Umfang erbracht werden. In der gegenwärtigen Situation und mit den gegenwärtigen personellen Ressourcen des Ratssekretariats werden diese Aufgaben nur in beschränktem Umfang wahrgenommen. Ist der Stadtrat der Ansicht, dass das Ratssekretariat für diese Aufgaben mehr Zeit aufwenden sollte, gäbe es nach Ansicht der Kommission wohl keine andere Lösung, als das Ratssekretariat personell aufzustocken. Eine solche Aufstockung wiederum müsste aber gründlich vorbereitet werden. Insbesondere müssten dazu vorab die Bedürfnisse der Fraktionen und Stadtratsmitglieder geklärt werden.

Nach Ansicht der Kommission ist für ein so umfassendes Vorhaben jetzt aber nicht der richtige Zeitpunkt. Dies namentlich aus den folgenden Gründen:

Sowohl der Stadtrat als auch die Aufsichtskommission bzw. Sonderkommission NSB 22 und das Büro des Stadtrats sind zurzeit bereits mit zwei grossen Geschäftsreglementsrevisionsvorhaben beschäftigt. Dabei handelt es sich einerseits um die Neustrukturierung des Kommissionswesens und die Schaffung einer neuen Finanzkommission und andererseits um die Thematik des Abbaus der immensen Geschäftslast im Stadtrat. Im Moment sind im Stadtrat über 400 traktandierungsbereite Vorstösse hängig und weil diese Situation als nicht mehr tragbar erachtet wird, ist die Aufsichtskommission gemeinsam mit dem Büro daran, für dieses Problem Lösungen zu suchen und dem Stadtrat ein entsprechendes Massnahmepaket zu unterbreiten. Zu diesen Massnahmen gehört auch die Revision verschiedener Bestimmungen des Geschäftsreglements des Stadtrats. Nach Ansicht der Kommission ist dieses Revisionsvorhaben sehr vordringlich und sollte möglichst rasch umgesetzt werden. In dieser Situation erachtet es die Kommission nicht als hilfreich, zusätzlich den Themenbereich «Neustrukturierung und Erweiterung der Aufgaben des Ratssekretariats» in dieses laufende Revisionsvorhaben einzubringen und dessen Thematik entsprechend zu erweitern. Auch ein gesondertes separates Geschäftsreglementsrevisionsverfahren durchzuführen, erachtet die Kommission momentan nicht als zielführend. Vielmehr sollen zuerst mit dem laufenden Revisionsvorhaben allenfalls die Geschäftsabläufe des Stadtparlaments gestrafft und restrukturiert werden und danach in einem zweiten Schritt die Aufgaben des Ratssekretariats überdacht und allenfalls neu festgelegt werden. Soweit möglich sollen die Anliegen des Antragstellers aber in dem bei der AK hängigen Revisionsvorhaben «Abbau des Pendenzenbergs» mitgedacht und im Auge behalten werden.

Zu Punkt 2:

Die Aufsichtskommission hat sich durch Rückfragen bei der Leitung des Ratssekretariats und bei einem Mitglied des Büros des Stadtrats davon überzeugen können, dass der Einsitz der Leitung der Stadtkanzlei an den Sitzungen des Büros in keiner Weise zu einem Ungleichgewicht führt und dass die Beschlüsse des Büros durch diese Einsitznahme nicht unzulässig beeinflusst werden. Vielmehr erachten offenbar sowohl die Mitglieder des Büros als auch die Leitung des Ratssekretariats diese Einsitznahme als sehr wertvoll und unterstützend. Es können dadurch Informationen und erste Einschätzungen seitens Verwaltung und Gemeinderat in die Diskussionen einfließen, was dazu beiträgt, dass schneller tragfähige Lösungen gefunden werden können. Das Wissen aus der Verwaltung ist für das Ratssekretariat oft

nicht greifbar, kann aber für Entscheide des Büros von grossem Nutzen sein. Wichtig ist, dass die Stadtkanzlei gemäss Artikel 13 Absatz 3 GR SR nur mit beratender Stimme an den Sitzungen des Büros Einsitz nimmt und nicht mitabstimmen kann. Die direkte Einflussnahme der Stadtkanzlei ist also nicht möglich. Die Aufsichtskommission ist deshalb der Ansicht, dass die bisherige Regelung beibehalten werden soll.

Ergänzend zu diesen Ausführungen weist die Aufsichtskommission darauf hin, dass der Stadtrat sich bereits im Jahr 2017 mit der gleichen Frage und dem gleichen Anliegen auseinandergesetzt hat. Die Fraktion AL/GPB-DA/PdA+ hatte damals den Antrag gestellt, Artikel 13 Buchstabe f GR SR sei zu revidieren und die dort festgehaltene Teilnahme der Stadtkanzlei an den Sitzungen des Büros sei ersatzlos zu streichen. Sowohl die Aufsichtskommission als auch der Stadtrat hatten schon damals diesen Antrag aus den genannten Gründen abgelehnt. Seither ist nichts vorgefallen, was zu einer Änderung dieser Einschätzung hätte führen können.

3.2. *Antrag der Aufsichtskommission*

Die Kommission empfiehlt dem Stadtrat, den Antrag von Luzius Theiler zur Stärkung des Ratssekretariats durch Anpassung der gesetzlichen Grundlagen insbesondere durch Anpassung des Geschäftsreglements des Stadtrats GR SR zum jetzigen Zeitpunkt aus den oben genannten Gründen abzulehnen.

3.3. *Finanzielle Auswirkungen*

Der Antrag der Aufsichtskommission gemäss Ziffer 4.2 hat keine finanziellen Auswirkungen.

3.4. *Stellungnahmen*

3.4.1. *Stellungnahme des Büros des Stadtrats und des Ratssekretariats*

Das Büro des Stadtrats hat in einer gemeinsamen Stellungnahme mit dem Ratssekretariat mit Schreiben vom 11. August 2021 zu den Anträgen der Aufsichtskommission Stellung genommen. In dieser Stellungnahme begrüssen beide Gremien grundsätzlich die Stossrichtung des Antrags der Aufsichtskommission, insbesondere erachten Sie die Einsitznahme des Stadtschreibers bzw. der Stadtschreiberin an den Sitzungen des Büros als hilfreich und möchten diese Regelung beibehalten.

Weiter erachten auch sie eine Überprüfung der Aufgaben des Ratssekretariats als sinnvoll. In zeitlicher Hinsicht schlagen sie vor, die entsprechenden Revisionsvorhaben nicht zu verschieben, sondern allenfalls einer Spezialkommission zur Revision des GR SR zu übertragen. Die Aufsichtskommission hat diese Überlegungen zur Kenntnis genommen. Sie kam jedoch zum Schluss, dass die Schaffung einer Spezialkommission zur Revision des GR SR zum jetzigen Zeitpunkt nicht zielführend ist. Vielmehr sollen – wie dargelegt – die bestehenden Gremien und insbesondere der gemeinsam mit dem Büro gegründete Ausschuss zum Abbau des Pendenzenbergs mit den entsprechenden Revisionen des Geschäftsreglements ihre Arbeiten in Ruhe abschliessen können, bevor neue Gremien und weitere grössere Revisionsvorhaben angegangen werden sollen.

4. Antrag

1. Der Stadtrat nimmt Kenntnis vom Vortrag der Aufsichtskommission vom 23. August 2021 zur Teilrevision des Geschäftsreglements des Stadtrats (GRSR) vom 12. März 2009.
2. Er lehnt den Antrag von Luzius Theiler (GaP) «Ausführung von Art. 44 GO im Stadtratsreglement (GRSR) – Stärkung des Ratssekretariates» ab.

Bern, 13. September 2021

Die Aufsichtskommission