

Vortrag der Aufsichtskommission an den Stadtrat

Geschäftsreglement des Stadtrats (GRSR); Teilrevision; Anträge Fraktionen AL/GPB-DA/PdA+, GFL/EVP und Manuel C. Widmer (GFL)

1. Ausgangslage

In Anwendung von Artikel 82 des Geschäftsreglements des Stadtrats (GRSR) wurden am 1. September 2016 bzw. 15. September 2016 beim Präsidium des Stadtrats zwei schriftliche Anträge auf Änderungen des GRSR eingereicht. Der eine Antrag „Vollendung der Gewaltenteilung zwischen dem Stadtrat und dem Gemeinderat“ (Beilage 1) wurde von Luzius Theiler bzw. der Fraktion AL/GPB-DA/PdA+, der andere „Stadtratssitzungen im Live-Stream: Öffentlichkeit für politische Entscheide schaffen“ (Beilage 2) von der GFL/EVP-Fraktion eingereicht.

Beide Anträge wurden vom Stadtrat auf entsprechende Empfehlung des Büros des Stadtrats mit Beschluss vom 20. Oktober 2016 an die Aufsichtskommission zur Vorberatung und Antragstellung zugewiesen.

Die Aufsichtskommission hat diese beiden Reglementsänderungen an ihrer Sitzung vom 30. Januar 2017 ein erstes Mal traktandiert.

Zum Antrag der Fraktion AL/GPB-DA/PdA+ «Vollendung der Gewaltenteilung zwischen dem Stadtrat und dem Gemeinderat» hat die Aufsichtskommission an dieser Sitzung entschieden, vorgängig zur Beratung und Beschlussfassung in der Aufsichtskommission eine Stellungnahme des Gemeinderats einzuholen. Mit diesem Vorgehen hält sich die Aufsichtskommission an ihre langjährige Praxis, gemäss welcher der Gemeinderat bei Geschäftsreglementsänderungen, die ihn direkt tangieren, bereits vorgängig um eine Stellungnahme gebeten wird.

Bezüglich des Antrags der Fraktion GFL/EVP „Stadtratssitzungen im Live-Stream: Öffentlichkeit für politische Entscheide schaffen“ hat die Aufsichtskommission am 30. Januar 2017 entschieden, zusätzliche Informationen zu den Kostenfolgen und zu den für die Umsetzung dieses Antrags notwendigen organisatorischen Massnahmen einzuholen.

In der Zwischenzeit war von Stadtratsmitglied Manuel C. Widmer am 2. Februar 2017 ein weiterer schriftlicher Antrag auf Änderung des GRSR beim Präsidium des Stadtrats eingereicht worden. Der Antrag „Demokratie lebt von der Öffentlichkeit“ (Beilage 3) wurde vom Stadtrat mit Beschluss vom 6. April 2017 ebenfalls der Aufsichtskommission zur Vorberatung und Antragstellung zugewiesen.

Damit lagen der Aufsichtskommission im April 2017 drei Anträge auf Änderung des Geschäftsreglements vor, welche sie in an den Sitzungen vom 24. April 2017, 12. Juni 2017 und 3. Juli 2017 vorberaten hat.

2 Antrag der Fraktion AL/GPB-DA/PdA+: „Vollendung der Gewaltenteilung zwischen Stadtrat und Gemeinderat“

Die Antragssteller streben mit ihrem Antrag eine – ihrer Ansicht nach – striktere Gewaltenteilung zwischen Stadtrat und Gemeinderat an. Zu dem Zweck beantragen sie einerseits, dass die zwingende Teilnahme der Stadtkanzlei an den Sitzungen des Stadtrats bzw. der entsprechende Artikel

5 Absatz 1 Buchstabe d GRSR, welcher dies vorsieht, ersatzlos gestrichen wird. Weiter beantragen sie, dass die Stadtkanzlei auch im Büro des Stadtrats in Zukunft nicht mehr Einsitz nimmt. Der entsprechende Artikel 13 GRSR, der die Zusammensetzung des Büros regelt und die Einsitznahme der Stadtkanzlei vorsieht, soll entsprechend angepasst und Absatz 1 Buchstabe f sowie Absatz 2 dieses Artikels sollen ersatzlos gestrichen werden.

Die Antragsteller begründen ihren Antrag damit, dass mit den bisherigen Regeln der Einsitznahme der Stadtkanzlei an den Sitzungen des Stadtrats und des Büros des Stadtrats ein einseitiges Privileg zugunsten der Stadtkanzlei bzw. der Verwaltung geschaffen werde. Ein entsprechendes Gegenrecht, nämlich eine Einsitznahme einer Vertretung des Ratssekretariats bzw. Parlaments an den Sitzungen des Gemeinderats, existiere nicht. Nach Ansicht der Antragsteller würden hier die Ebenen Parlament und Verwaltung auf unzulässige Art vermischt und dies auf Kosten der Selbstständigkeit des Parlaments. Die Antragsteller befürchten insbesondere, dass die Stadtkanzlei aufgrund dieser Regeln in unzulässiger Weise Einfluss auf die Gestaltung der Traktandenliste des Stadtrats und – was von noch grösserer Tragweite sei - auch auf den Entscheid des Büros bezüglich Dringlichkeitserklärung von Vorstössen nehme. Es sei der Exekutive damit möglich, in Belangen, die für sie von grossem Interesse seien, massgeblich Einfluss zu nehmen. Die Antragsteller weisen zudem darauf hin, dass in anderen Schweizer Städten – namentlich in Biel, Zürich und Winterthur aber insbesondere auch in der Stadt Basel – eine solche Einsitznahme nicht vorgesehen sei. Die zuständige Fachperson in der Stadt Basel habe anlässlich des Stadtratsausflugs ihr Erstaunen über diese Regel zum Ausdruck gebracht.

Der Gemeinderat hat zu dieser Reglementsänderung, die ihn direkt tangiert, mit Schreiben vom 9. März 2017 wie folgt Stellung genommen: Seines Erachtens haben die Anliegen der Antragsteller nichts mit dem Gewaltenteilungsprinzip zu tun. Es sei ausserdem – entgegen den Behauptungen der Antragsteller - keineswegs unüblich, dass in Schweizer Parlamenten eine Vertretung der Verwaltung Einsitz nehme. Eine solche Einsitznahme könne für die Parlamentsmitglieder bzw. deren Stabsstellen eine wertvolle Unterstützung darstellen. Es werde damit insbesondere auch die Möglichkeit eines unmittelbaren Austauschs zwischen Legislative und Exekutive sichergestellt, was gerade hinsichtlich schwieriger Verfahrensfragen von Vorteil sei und damit insgesamt dem Gang der Beratungen diene. Zudem würde die Anwesenheit der Stadtkanzlei an den Sitzungen des Stadtrats von den Parlamentarierinnen und Parlamentariern erfahrungsgemäss geschätzt und oft auch zu Informationszwecken genutzt. Aus diesen Gründen unterstütze der Gemeinderat die beantragten Änderungen nicht.

Die Aufsichtskommission hat den Antrag der Fraktion AL/GPB-DA/PdA+ nach Vorliegen dieser Stellungnahme an ihrer Sitzung vom 24. April 2017 diskutiert. Dabei hat sie erwogen, dass in Artikel 13 Absatz 3 GRSR, den der Antragsteller in seinem Vorstoss nicht erwähnt, explizit festgehalten werde, dass die Stadtkanzlei – genau wie der Ratssekretär – im Büro des Stadtrats nur mit *beratender* Stimme Einsitz nehme. Die Gefahr der Einflussnahme der Verwaltung auf die Beschlüsse des Büros, wie sie der Antragsteller befürchte, sei damit zumindest in formeller Hinsicht nicht gegeben. Zudem wurde ausgeführt, dass sich die Anwesenheit der Stadtkanzlei an den Stadtratssitzungen erfahrungsgemäss als nützlich erwiesen habe, sei damit doch entscheidendes - insbesondere juristisches - Knowhow im Rat vorhanden, welches gerade bei Entscheiden zur Dringlichkeit von Vorstössen von grossem Nutzen sein könne.

Eine Minderheit unterstützte in der Kommission den Antrag der Fraktion AL/GPB-DA/PdA+ und erwog, dass die frühzeitige Einflussnahme der Verwaltung auf materielle Fragen – insbesondere auf die Dringlichkeitserklärung von Vorstössen – unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung nicht angehe.

Gestützt auf diese verschiedenen Überlegungen entschied die Aufsichtskommission schliesslich, dem Stadtrat die Ablehnung des Antrags der Fraktion AL/GPB-DA/PdA+ zu beantragen.

3 Antrag der Fraktion GFL/EVP: „Stadtratssitzungen im Live-Stream: Öffentlichkeit für politische Entscheide schaffen“

Die Antragssteller beantragen, dass in Zukunft die Sitzungen des Stadtrats mit einem Live-Stream auf der Webseite des Stadtrats übertragen werden. Mit einem neuen Absatz 2a von Artikel 1 GRSS soll die dafür notwendige Rechtsgrundlage geschaffen werden. Gemäss der vorgeschlagenen Reglementsänderung sollen bei dieser Live-Übertragung nur der Ton der Sitzung sowie die im Stadtrat sichtbaren (Abstimmungs-)Bildschirme übertragen werden.

Die vorgeschlagene Änderung lautet im Wortlaut:

Art. 1 Abs. 2a (neu)

Die Sitzungen werden auf der Webseite des Stadtrats live übertragen. Dabei werden mindestens der Ton der Sitzung und die im Stadtrat sichtbaren Bildschirme zugänglich gemacht. Für die Ausstrahlung gelten die Regeln analog Art. 2.

Die Antragssteller begründen ihren Antrag damit, dass der Ratsbetrieb unter anderem auch dazu diene, die Entscheidungsprozesse des Parlaments transparent zu machen. Deshalb würden die Stadtratssitzungen protokolliert und deshalb seien sie grundsätzlich auch öffentlich und könnten auf der Tribüne mitverfolgt werden. Auch die Presse leiste mit ihrer Berichterstattung einen Beitrag an die Öffentlichkeit des Politikbetriebs. Neben den traditionellen Wegen der Information der Bevölkerung gäbe es heute mit dem Internet aber auch neue Möglichkeiten, diese Öffentlichkeit herzustellen, so namentlich die Möglichkeit, Ereignisse live und in Eigenregie zu übertragen. Mit einer solchen Übertragung könne auch das Interesse der Bevölkerung an der Politik und den Debatten des Stadtrats wieder angeregt werden.

Die Aufsichtskommission hat in einem ersten Schritt nähere Informationen zu den einmaligen und wiederkehrenden Kosten und den weiteren organisatorischen und technischen Voraussetzungen einer solchen Reglementsänderung eingeholt. Da der Grosse Rat des Kantons Bern eine solche Live-Übertragung seiner Sitzungen schon seit längerer Zeit kennt, konnte der zuständige Sachbearbeiter in der Staatskanzlei des Kantons Bern dazu präzise Angaben machen. Er bezifferte die einmaligen Installationskosten eines Live-Streamings der Stadt Bern auf total ca. CHF 3'000 – 3'500 und die jährlich wiederkehrenden Kosten (Swisscom-Gebühren) auf ca. CHF 2'800 pro Jahr. Weiter führte er aus, dass keine besonderen organisatorischen und technischen Vorkehrungen zu treffen seien bzw. dass solche, direkt mit der Firma Kilchenmann, welche das Live-Streaming im Grossratssaal technisch betreut, zu vereinbaren wären. Im Übrigen betonte er, dass der Kanton Bern viele positive Rückmeldungen zu seinem Live-Streaming erhalten habe: Bevölkerung, Schulen und die Verwaltung könnten nun auf einfache Weise die Debatten mitverfolgen.

Auf dem Hintergrund dieser Informationen hat die Aufsichtskommission diesen Antrag ein erstes Mal an ihrer Sitzung vom 24. April 2017 inhaltlich beraten. Dabei wurde der Antrag grundsätzlich begrüsst. Als positiv gewertet wurde dabei insbesondere, dass mit der vorgeschlagenen Änderung die Verwaltung und der Gemeinderat jederzeit die Debatten zu von ihnen betreuten Geschäften mitverfolgen könnten. Zwar könne nicht ausgeschlossen werden, dass die Pressetribüne dadurch leer(er) werde, alles in allem kam die Kommission aber zum Schluss, dass der Nutzen diese Risiken überwiege.

Zum Schluss der Debatte wurde die Frage gestellt, ob die Aufzeichnungen des Live-Streamings gespeichert würden und wenn ja, durch wen und wie lange die Daten in dem Fall aufbewahrt wür-

den. Da diese Fragen noch der Klärung bedurften, hat die Kommission den Entscheid zu diesem Antrag vertagt und das Kommissionssekretariat mit den entsprechenden Abklärungen beauftragt. Diese ergaben, dass das Live-Streaming im Grossratssaal grundsätzlich – und so auch beim Kanton Bern – nicht aufgezeichnet wird. Zwar gäbe es technisch die Möglichkeit einer Aufzeichnung, diese Möglichkeit müsste aber bewusst gewählt, d.h. es müsste bewusst der entsprechende Aufnahmebutton gedrückt werden. Wenn kein Aufnahmebutton gedrückt wird, werde nichts aufgezeichnet und entsprechend auch nichts aufbewahrt.

Der zuständige Sachbearbeiter beim Kanton wies in dem Zusammenhang aber immerhin noch darauf hin, dass auch in der Stadt Bern unbedingt eine Person für die Betreuung der Anlage zuständig erklärt werden müsse. Es sei daran zu denken, dass diese Person auch einen gewissen – bei technischen Problemen unter Umständen beträchtlichen - zusätzlichen Zeitaufwand haben werde. Die Kosten für diesen Betreuungsaufwand sowie weitere Administrationskosten, die mit der Inbetriebnahme der Anlage anfallen würden – Stichwort Ausarbeitung und Anpassung von Verträgen – seien in der Kostenzusammenstellung für die technische Infrastruktur nicht enthalten und müssten zu den laufenden Kosten von Fr. 2'800 pro Jahr hinzugezählt werden.

Somit ergeben sich für die Installation und den Betrieb eines Live-Streamings zusammengefasst die folgenden Kosten:

Kosten	einmalig	wiederkehrend
Einmalige Installationskosten	CHF 3'000 – 3'500	
Jährlich wiederkehrende Fix-Kosten (Swisscom-Gebühren)		CHF 1'400 p. Jahr
Jährlich wiederkehrende Administrations- und Unterhaltskosten		pro memoria

Die Aufsichtskommission hat an ihrer Sitzung vom 12. Juni 2017 auf der Grundlage dieser Informationen erneut über den Antrag zum Live-Streaming diskutiert. Dabei lag ihr ein leicht abgeänderter Vorschlag für eine Anpassung von Artikel 1 GRSR vor. Dieser nimmt die Anliegen der Antragsteller wie folgt auf:

Art. 1 Sitzungen; Öffentlichkeit

¹ Sitzungen des Stadtrats finden statt, so oft es die Geschäfte erfordern.

² Die Sitzungen des Stadtrats sind öffentlich. **Der Ton der Verstärkeranlage und die im Rat sichtbaren Bildschirme werden im Internet direkt übertragen.**

³ Der Stadtrat kann ~~jedoch~~ die Öffentlichkeit mit Zweidrittelmehrheit der Stimmenden für die Behandlung eines Ratsgeschäfts ausschliessen, falls dies zur Wahrung wichtiger staatlicher Interessen oder aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes nötig erscheint.

Die Aufsichtskommission beantragt dem Stadtrat einstimmig die entsprechende Änderung von Artikel 1 GRSR.

Ergänzend weist sie in dem Zusammenhang darauf hin, dass im Falle eines Ausschlusses der Öffentlichkeit von den Beratungen im Stadtrat gemäss Artikel 1 Absatz 3 GRSR, selbstverständlich auch keine Direktübertragung der Beratungen im Internet stattfinden kann.

4 Antrag von Manuel C. Widmer: „Demokratie lebt von der Öffentlichkeit“

Der Antragssteller regt mit seinem Antrag „Demokratie lebt von der Öffentlichkeit“ eine Überarbeitung von Artikel 10 Absatz 3 GRSR an, ohne dem Stadtrat einen konkreten Abänderungsantrag zu unterbreiten. Der erwähnte Artikel 10 Absatz 3 GRSR sieht vor, dass für Ton- und Bildaufnahmen im Grossratssaal beim Präsidium eine Bewilligung einzuholen ist. Nach Auffassung des Antragstellers ist diese Bewilligungspflicht veraltet und entspricht nicht mehr den aktuellen technischen Möglichkeiten. Heute sei es möglich, dass jedermann ohne weitere Umstände - auch unbemerkt - beispielsweise mit dem Handy, Aufnahmen der Ratssitzungen machen könne.

Der Antragsteller verweist zur Begründung seines Antrags primär auf den von ihm eingereichten Antrag betreffend Live-Streaming und betont erneut, dass die Herstellung von Öffentlichkeit für das Funktionieren des Politikbetriebs bzw. der Demokratie von grosser Bedeutung sei. Da das Interesse der Bevölkerung und der Medien an der Lokalpolitik in der Stadt Bern in letzter Zeit eher gesunken sei, sei es wichtig, dass die Politik wieder in die Öffentlichkeit getragen bzw. vermehrt der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werde. Deshalb sei das generelle Aufnahmeverbot durch eine Regel zu ersetzen, bei welcher Ton- oder Bildaufnahmen der Sitzungen grundsätzlich erlaubt sind und nur in Ausnahmefällen, durch entsprechenden Beschluss des Präsidenten, verboten werden können.

Die Aufsichtskommission hat die Anregung des Antragstellers aufgenommen und einstimmig beschlossen, dem Stadtrat den folgenden leicht abgeänderten Vorschlag auf Änderung von 9 und 10 des Geschäftsreglements zu beantragen:

Art. 9 Publikum

¹ Unverändert.

^{1bis} **(neu) Ton- und Bildaufnahmen sind zulässig, sofern das Präsidium diese nicht ausnahmsweise untersagt.**

² und ³ Unverändert.

Art. 10 Medienschaffende

¹ Unverändert.

² Ton- und Bildaufnahmen der über den Stadtrat berichtenden Medienschaffenden sind zulässig, soweit sie die Verhandlungen des Stadtrats nicht stören. **Sie sind beim Präsidium des Stadtrats anzumelden.**

³ Aufgehoben.

In der Beratung wurde erwogen, dass mit dem neuen Artikel 9 Absatz 1bis allfällige unerwünschte Konsequenzen der generellen Erlaubnis von Ton- und Bildaufnahmen durch einen entsprechenden Verbotsvorbehalt gut abgefangen werden könnten. Mit dieser Regel könne demnach allfälligen Bedürfnissen nach Diskretion und allfälliger Vertraulichkeit von Ratssitzungen in genügender Weise Rechnung getragen werden.

Mit dem neuen Artikel 10 GRSR wiederum würden auch für die Medienschaffenden der Bestimmungen über Ton- und Bildaufnahmen gelockert. Diese bräuchten neu keine Bewilligung für ihre Ton- und Bildaufnahmen mehr, sondern hätten eine solche beim Präsidium des Stadtrats nur noch anzumelden. Mit dieser Anmeldung erhalte das Ratspräsidium immerhin Kenntnis von den Aufnahmen und könne so nötigenfalls intervenieren.

5 Stellungnahme des Gemeinderates

Die vorliegende Teilrevision des Geschäftsreglements wird dem Gemeinderat gegebenenfalls nach der ersten Lesung im Stadtrat zur Stellungnahme unterbreitet.

Auf die Einholung weiterer Stellungnahmen oder Vernehmlassungen wurde verzichtet.

Antrag:

1. Der Stadtrat nimmt Kenntnis vom Vortrag der Aufsichtskommission vom 3. Juli 2017 zur Teilrevision des Geschäftsreglements des Stadtrats (GRSR) vom 12. März 2009.
2. Er beschliesst die Änderung von Artikel 1, 9, 10 und des Geschäftsreglements des Stadtrats (GRSR) vom 12. März 2009.
3. Er lehnt den Antrag der Fraktion AL/GPB-DA/PdA+ zu Artikel 5 und Artikel 13 GRSR ab.
4. Die Änderungen treten auf den 1. Januar 2018 in Kraft.
5. Das Ratssekretariat wird mit der Umsetzung von Artikel 1 Absatz 2a GRSR beauftragt.

Bern, 3. Juli 2017

Die Aufsichtskommission

Beilagen:

1. Antrag der Fraktion AL/GPB-DA/PdA+ vom 1. September 2016: „Vollendung der Gewaltenteilung zwischen dem Stadtrat und dem Gemeinderat“
2. Antrag der Fraktion GFL/EVP vom 15. September 2016: „Stadtratssitzungen im Live-Stream: Öffentlichkeit für politische Entscheide schaffen“
3. Antrag von Manuel C. Widmer vom 2. Februar 2017: „Demokratie lebt von der Öffentlichkeit“