

Vortrag des Gemeinderats an den Stadtrat

Stellvertretungsregelung im Stadtrat sowie Amtszeitbeschränkung: Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3. Dezember 1998 (GO; SSSB 101.1) und Reglement vom 16. Mai 2004 über die politischen Rechte (RPR; SSSB 141.1); Teilrevision (Abstimmungsbotschaft)

1. Worum es geht

Am 19. Mai 2022 erklärte der Stadtrat die beiden interfraktionellen Motionen AL/GPB-DA/PdA+, GLP (Christa Ammann, AL/Marco Pfister, GLP): Für ein StellvertreterInnen-System im Stadtrat, eingereicht am 28. April 2016, und 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 Ammenthaler, AL): Stellvertretungsregelung im Stadtrat, eingereicht am 2. Juli 2020, für erheblich. Beide Motionen fordern eine Stellvertretungsregelung für den Stadtrat mit dem Ziel, die Vereinbarkeit des Stadtratsmandats mit Familie und Beruf zu erhöhen, die Fluktuationsrate zu senken und eine aktive Nachwuchsförderung zu betreiben.

Die erste Motion schlägt ein System mit ständigen Stellvertretungen vor, die auch bei kurzzeitigen Absenzen eingesetzt werden können (im Folgenden «Motion 2016»). Gemäss der zweiten Motion sollen Stellvertretungen nur bei bestimmten Gründen und ab einer gewissen Dauer möglich sein (im Folgenden «Motion 2020»). Wahrgenommen werden sollen die Stellvertretungen in diesem Modell durch die ersten Ersatzpersonen auf den Wahllisten. Während die Motion 2016 mit 39 Ja-Stimmen, zu 26 Nein-Stimmen bei fünf Enthaltungen angenommen wurde, erhielt die Motion 2020 65 Ja-Stimmen und vier Nein-Stimmen bei einer Enthaltung.

Mit der vorliegenden Vorlage sollen die Motionen umgesetzt werden. Die vorgeschlagene Stellvertretungsregelung stützt sich, aufgrund der äusserst breiten Unterstützung durch Stadratsmitglieder aller politischer Ausrichtungen, mehrheitlich auf die Motion 2020 ab. Wie bereits in der Antwort des Gemeinderats vom 23. Dezember 2020 angekündigt, sollen einzelne Punkte jedoch abweichend vom Motionstext geregelt werden. Namentlich soll darauf verzichtet werden, die Stellvertretung auf bestimmte Gründe (wie z.B. Mutterschaft, Krankheit etc.) zu beschränken.

Die vorgeschlagene Regelung enthält folgende Eckpunkte:

- Eine Stellvertretung ist bei längerfristiger Verhinderung eines Stadratsmitglieds möglich. Eine Begründung ist nicht nötig.
- Stellvertretungen dauern mindestens drei und höchstens sechs Monate.
- Pro Legislatur darf sich ein Stadratsmitglied während maximal zwölf Monaten vertreten lassen.
- Die Bestimmung der Vertretung erfolgt nach dem gleichen Verfahren wie beim Nachrücken. Die Anzahl möglicher Stellvertreter*innen wird nicht beschränkt.
- Der Verzicht auf die Wahrnehmung einer Stellvertretung bedeutet nicht zugleich Verzicht auf das Nachrücken bei Ausscheiden eines Stadratsmitglieds.

- Stellvertretende Stadtratsmitglieder können nicht Mitglied des Büros oder einer Kommission des Stadtrats werden.
- Die Dauer der Stellvertretung soll sowohl dem vertretenden als auch dem vertretenen Mitglied an die Amtsdauer angerechnet werden.

Die Ermöglichung von Stellvertretungen kann zu nicht unerheblichen Veränderungen der personellen Zusammensetzung des Stadtrats führen. Dies rechtfertigt den Grundsatz der Stellvertretung in der Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3. Dezember 1998 (GO; SSSB 101.1) zu verankern. Ebenfalls in der Gemeindeordnung muss geklärt werden, wie die Stellvertretung an die Amtsdauer angerechnet wird. Dies wird zum Anlass genommen, zusätzlich Artikel 42 Absatz 3 der Gemeindeordnung neu zu formulieren, so dass taktisch motivierte Rücktritte zur Umgehung der Amtszeitbeschränkung erschwert werden. Die neue Regelung sieht vor, dass amtierende oder vor weniger als einer Legislatur aus dem Stadtrat ausgeschiedene Personen, die, bezogen auf das Ende des betreffenden Wahljahres, während mindestens zwölf der vergangenen 16 Jahre dem Rat angehört haben, für die nächstfolgende Amtsdauer nicht wählbar sind.

Die weiteren Eckpunkte des Stellvertretungssystems sollen im Reglement vom 16. Mai 2004 über die politischen Rechte (RPR; SSSB 141.1) festgeschrieben werden. Sowohl die Revision der Gemeindeordnung als auch die Revision des Reglements über die politischen Rechte bedingen eine Volksabstimmung (vgl. Art. 36 Bst. a und b GO). Beide Erlasse unterstehen zudem der Vorprüfungs- und Genehmigungspflicht durch das kantonale Amt für Gemeinden und Raumordnung. Die Einführung des Stellvertretungssystems soll auf den 1. Januar 2025 erfolgen.

2. Ausgangslage

Der Stadtrat von Bern besteht aus 80 gewählten Mitgliedern. Grundsätzlich wird der Wille der Stimmbevölkerung am Besten abgebildet, wenn diese an den Stadtratssitzungen vollständig anwesend sind. Dies ist in der Realität allerdings selten der Fall. Absenzen lassen sich nicht verhindern. Eine Stellvertretungsoption ist für Stadtratssitzungen im Gegensatz zu den Sitzungen der parlamentarischen Kommissionen bisher nicht vorgesehen.

Kurzzeitige Abwesenheiten gehören zu den Herausforderungen, welche ein Milizsystem mit sich bringen. Aus demokratiepolitischen Gründen heikler sind Abwesenheiten, welche über längere Zeit dauern, beispielsweise Abwesenheiten infolge Mutterschaft, Krankheit, Weiterbildung oder Beruf. Sie stellen die betroffenen Stadträt*innen vor die schwierige Wahl zwischen Beibehalten des Mandats (unter der Inkaufnahme einer längeren Vakanz für die eigene Fraktion) und Rücktritt (und damit Unterbruch oder Abbruch der eigenen politischen Karriere).

Die beiden Motionen 2016 und 2020 schlagen vor, dieses Problem über die Einführung eines Stellvertretungssystems anzugehen. Vorrangiges Ziel ist es, die Vereinbarkeit des Stadtratmandats zu verbessern, ein Ziel das sich die Stadt auch im Aufgaben- und Finanzplan 2024-2027 gesetzt hat. Beide Motionen wurden angenommen. Die äusserst breite Unterstützung der Motion 2020 zeigt, dass die Einführung eines Stellvertretungssystems einem grossen Bedürfnis entspricht. Während der Gemeinderat die Motion 2016 noch zur Ablehnung empfohlen hatte, hat er sich hinter die Motion 2020 gestellt. Er hielt fest, dass die Einführung eines Stellvertretungssystems die Vereinbarkeit eines Stadtratmandats mit Beruf und Familie wesentlich erhöhen würde, dazu beitragen könnte, die Präsenz bei den Ratssitzungen zu verbessern sowie die Nachwuchsförderung verbessern würde.

3. Rechtliche Zulässigkeit einer Stellvertretungsregelung im Kanton Bern

Die Gemeinden sind in der Organisation ihrer Parlamente weitgehend frei. Der Bundesgesetzgeber überlässt den Erlass von entsprechenden Bestimmungen den Kantonen (vgl. Art. 39 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101] i.V.m. Art. 83 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte [BPR; SR 161.1]). Im Kanton Bern beschränken sich die Vorschriften 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). Die Einführungen einer Stellvertretungsregelung für Stadtratsmitglieder ist demnach rechtlich zulässig.

4. Stellvertretungsmodelle im Vergleich

4.1 Kantone und Gemeinden

Auf *kantonal*er Ebene kennen die Kantone Aargau, Genf, Graubünden, Jura, Neuenburg und Wallis Stellvertretungsregeln.¹ Während in den Kantonen Aargau, Genf, Jura und Neuenburg die nichtgewählten Kandidierenden mit der höchsten Stimmenzahl der jeweiligen Liste als Stellvertreter*innen fungieren, werden die Stellvertreter*innen (sog. «Suppleant*innen») im Kanton Wallis auf separaten Wahlen gewählt.

In den Kantonen Genf, Graubünden, Jura, Neuenburg und Wallis, deren Stellvertretungssystem schon längere Zeit besteht, können sich Parlamentarier*innen jederzeit – auch nur für eine einzige Sitzung – vertreten lassen (zum Ganzen: Corsin Bisaz, in: Andreas Glaser (Hrsg.), Das Parlamentswahlrecht der Kantone, 2018, § 2 N 35-37 m.H.). Im Kanton Aargau, wo die Stellvertretungsregelung erst am 1. Januar 2023 in Kraft getreten ist, ist die Stellvertretung nur bei längeren Abwesenheiten aufgrund von Mutterschaft, Krankheit oder Unfall möglich. Im Kanton Basel-Land, im Kanton Bern und im Kanton Zürich wurden in jüngerer Zeit Vorstösse überwiesen, die sich wie im Kanton Aargau auf längerfristige Abwesenheiten aus bestimmten Gründen beschränken. Während im Kanton Zürich und im Kanton Basel-Land eine nicht abschliessende Liste von Gründen zur Diskussion steht, möchte sich der Grosse Rat des Kantons Bern auf die Abwesenheit infolge Elternschaft, Krankheit und Unfall beschränken.² Im Kanton Luzern wurde

¹ § 76 Abs. 3 Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 (SAR 100.000); Art. 82 Verfassung des Kantons Genf vom 14. Oktober 2012 (KV-GE; SR 131.234); Art. 27 Abs. 5 Verfassung des Kantons Graubünden vom 14. September 2003 (SR 131.226); Art. 74 Abs. 1 Bst. a Verfassung der Republik und des Kantons Jura vom 20. März 1977 (SR 131.235); Art. 52 Abs. 3 Verfassung von Republik und Kanton Neuenburg vom 24. September 2000 (SR 131.233); Art. 84 Verfassung des Kantons Wallis vom 8. März 1907 (SR 131.232) und entsprechende gesetzliche Grundlagen.

² Beschluss des Landrats des Kantons Basel-Land vom 3. Juni 2021 Nr. 941 «Stellvertretungsregelung für Parlamentarier*innen während längerer Abwesenheiten wegen Mutter-/Vaterschaft, Elternurlaub, Stillzeit oder Unfall und Krankheit»; Beschluss des Grossen Rats des Kantons Bern vom 7. März 2022 2022.RRGR.222 Motion 128-2022 Rai (Bern, AL) «Stellvertretungssystem für den Grossen Rat»; Beschluss des Kantons Zürich vom 23. August 2021 KR-Nr. 420/2020

eine Motion, welche sich ebenfalls auf längerfristige Abwesenheiten beschränkte, am 3. Dezember 2019 abgelehnt.³

Die meisten bestehenden kantonalen Regeln sehen vor, dass die Stellvertreter*innen grundsätzlich die gleiche Rechte und Pflichten haben wie ordentliche Parlamentsmitglieder, jedoch die Übernahme gewisser Funktionen nicht möglich ist.

Moutier ist soweit ersichtlich die einzige Berner Gemeinde, in der bereits eine Stellvertretungsregelung existiert. Diese ist in Artikel 40 Absatz 2 bis 5 des dortigen Reglements über Wahlen und Abstimmungen geregelt. Anders als bei der durch die Motion 2020 vorgeschlagenen Regelung, gibt es in Moutier ständige Stellvertreter*innen, die jederzeit abwesende Gewählte bei Stadtratssitzungen vertreten können. Es handelt sich hierbei um eine gewisse Anzahl nichtgewählter Kandidierender pro Partei (je nach Parteistärke zwischen einer und vier Personen). In der Stadt Biel und der Gemeinde Köniz bestehen gegenwärtig Bestrebungen für die Einführung eines Stellvertretungssystems für längerfristige Abwesenheiten.⁴ Die Motion 2020 orientiert sich weitgehend an Artikel 39 des Entwurfs für eine neue Bieler Stadtordnung.

Stellvertretungsregelungen im Vergleich

Gemeinwesen	Status	Bestimmung Stellvertretung	Dauer der Stellvertretung	Gründe für Stellvertretung
Kt. Wallis	In Kraft	Separat gewählt	Einzelne Sitzungen	Keine
Kt. Genf	In Kraft	Ersatzplätze	Einzelne Sitzungen	Keine
Kt. Jura	In Kraft	Ersatzplätze	Einzelne Sitzungen	Keine
Kt. Neuenburg	In Kraft	Ersatzplätze	Einzelne Sitzungen	Keine
Kt. Graubünden	In Kraft	Ersatzplätze (und Unterzeichnende)	Einzelne Sitzungen	Keine
Aargau (Kanton und Gemeinden)	In Kraft	Ersatzplätze	3-12 Monate	Mutterschaft, Krankheit oder Unfall
Gmd. Moutier	In Kraft	Ersatzplätze	Einzelne Sitzungen	Keine

Parlamentarische Initiative Sibylle Marti (SP, Zürich), Sonja Gehrig (GLP, Ur-dorf), Silvia Rigoni (Grüne, Zürich), Melanie Berner (AL, Zürich) vom 16. November 2020.

³ Beschluss des Kantonsrats Luzern vom 3. Dezember 2019 M 699 Motion Estermann Rahel und Mit. über die Einführung einer Stellvertretungsregelung im Kantonsrat.

⁴ Art. 39 Entwurf neue Stadtordnung der Stadt Biel; Beschluss des Parlaments der Gemeinde Köniz vom 21. August 2021 Erheblichkeitserklärung als Postulat der Motion (Junge Grüne, Grüne) «Vereinbarkeit von Lokalpolitik, Beruf und Familie im Könizer Parlament».

Kt. Bern	Annahme einzelner Punkte als Motion/Postulat	Ersatzplätze	Mind. 2 Sessionen	Elternzeit, Krankheit oder Unfall (andere Punkte abgelehnt)
Zürich (Kanton und Gemeinden)	Vorläufige Unterstützung Parlamentarische Initiative	Ersatzplätze	3-8 Monate / Max. zwei Mal pro Legislatur	Wenn Teilnahme im Parlament nicht möglich oder nicht zumutbar ist, insbesondere aufgrund von Elternschaft, Krankheit, Unfall oder ausbildungs- und betriebsbedingten Abwesenheiten
Kt. Basel-Land	Überweisung Motion	Offen	3-6 Monate	Während des Mutterschafts-, eines allfälligen Vaterschafts- oder Elternurlaubs und der Stillzeit, während längerdauernder Erkrankungen und unfallbedingten Absenzen sowie für weitere längere Abwesenheiten zwischen drei bis sechs Monaten, die unvermeidbar sind und nicht im Belieben des einzelnen Parlamentariers / der einzelnen Parlamentarierin liegen
Kt. Luzern	Ablehnung Motion	Ersatzplätze	Mind. 3 Monate	Mutterschafts-, Vaterschaftsurlaub, Krankheit
Stadt Biel	Entwurf im Rahmen Totalrevision GO	Ersatzplätze	Mind. 3 Monate	Wegen Krankheit oder Unfall, Elternschaft, auswärtiger Ausbildung oder Abwesenheit aus zwingenden beruflichen Gründen
Gmd. Köniz	Erheblichkeitserklärung der Motion als Postulat	Ersatzplätze	3-9 Monate	Elternschaft, Krankheit, Pflege nahestehender erkrankter Personen, Weiterbildung und Auslandsaufenthalt

4.2 Diskussionen auf Bundesebene

Auf Bundesebene wurde ein Postulat, welches die Prüfung einer Stellvertretungslösung für Parlamentarier*innen während des Mutterschafts- und Vaterschaftsurlaubs und bei längerer Krankheit verlangte, 2019 vom Nationalrat abgelehnt (Postulat 18.4370 Irène Kälin «Ersatz für Parlamentarierinnen und Parlamentarier bei Mutterschaft, Vaterschaft und längerer Krankheit»). Ebenfalls abgelehnt wurde eine parlamentarische Initiative, welche die Einführung eines Suppleantensystem in Anlehnung an das Walliser Modell forderte (Parlamentarische Initiative

19.492 Doris Fiala «Milizsystem unter Druck. Tragfähige Lösungen finden»). Im Rahmen einer Studie zur Umsetzung des Postulats 18.4252 Yvonne Feri «Parlamentarische Arbeit auf Vereinbarkeit von Beruf, Familie und Politik prüfen» wurde die Frage der Stellvertretung erneut aufgegriffen jedoch nicht weiterverfolgt.

Am 8. Juni 2023 hat der Ständerat entschieden das Bundesgesetz über den Erwerbsersatz vom 25. September 1952 (Erwerbsersatzgesetz; EOG; SR 834.1) so anzupassen, dass Parlamentarierinnen auf allen föderalen Ebenen an Ratssitzungen teilnehmen können, ohne ihren Anspruch auf Mutterschaftsentschädigung zu verlieren. Nicht gelten soll die neue Regelung nach dem Willen des Ständerats für Parlamente, in denen eine Stellvertretung vorgesehen ist. Begründet wird dies damit, dass sich in diesen Fällen eine unterschiedliche Behandlung von Müttern mit einem politischen Mandat und erwerbstätigen Müttern, welche bei Wiederaufnahme ihrer Tätigkeit den Anspruch auf Mutterschaftsentschädigung verlieren, nicht rechtfertigen liesse. Am 14. September 2023 hat der Nationalrat der Vorlage im Grundsatz zugestimmt. Nach dem Willen des Nationalrats soll die Regelung aber auch für Parlamente mit Stellvertretungslösungen gelten. Die Vorlage geht deshalb zurück an den Ständerat.

Setzt sich der Ständerat durch und führt die Stadt Bern eine Stellvertretungsregelung ein, würden Berner Stadträtinnen nicht von der neuen Regelung zum Erwerbsersatz profitieren. Würden sie während des Mutterschaftsurlaubs an einer Stadtratssitzung teilnehmen, würden sie auch in Zukunft ihren Anspruch auf Mutterschaftsentschädigung verlieren. Weil das Stellvertretungssystem eine breitere Zielsetzung verfolgt als die EOG-Revision, soll jedoch an seiner Einführung unabhängig vom Entscheid auf Bundesebene festgehalten werden.

5. Grundzüge der neuen Regelung

Die vorgeschlagene Stellvertretungsregelung stützt sich, aufgrund der äusserst breiten Unterstützung durch Stadratsmitglieder aller politischer Ausrichtungen (keine Fraktion stellte sich gegen die Motion), mehrheitlich auf die Motion 2020 ab. Das bedeutet, erstens, dass Stellvertretungen nur bei längerfristigen Abwesenheiten möglich sein sollen. Eine Vertretung für einzelne Sitzungen ist nicht möglich. Zweitens soll die Bestimmung der Vertretung nach dem gleichen Verfahren wie beim Nachrücken erfolgen. Dies schliesst aus, dass die zu vertretende Person mitentscheidet, wer ihre Vertretung wahrnimmt. Im Gegensatz zum Motionstext sollen die potenziellen Stellvertreter*innen in der Anzahl nicht limitiert werden. Auch wird darauf verzichtet, die Stellvertretung auf bestimmte Gründe (wie z.B. Mutterschaft, Krankheit etc.) zu beschränken. Eine solche Beschränkung macht nur Sinn, wenn das Vorliegen der Gründe überprüft werden kann. Ob zum Beispiel «zwingende berufliche Gründe» oder «ein sonstiger Fall höherer Gewalt» vorliegen, kann aber nicht ohne unverhältnismässigen Aufwand und Eingriff in die Privatsphäre überprüft werden. Eine Beschränkung auf wenige, überprüfbare Umstände wie Mutterschaft, Krankheit etc. würde wiederum dem Ziel widersprechen die Vereinbarkeit des Stadtratmandats in allen Bereichen (Beruf, Familie und Freizeit) zu verbessern. Stattdessen sieht die vorgesehene Regelung in allgemeiner Weise vor, dass sich Stadratsmitglieder bei «längerfristiger Verhinderung» vertreten lassen können. Es liegt demnach im Ermessen der einzelnen Stadratsmitglieder, ob in ihrem Fall eine solche Verhinderung vorliegt. Um die Kontinuität im Stadtrat dennoch zu gewährleisten, soll hingegen eine maximal mögliche Stellvertretungsdauer pro Legislaturperiode definiert werden.

Die vorgeschlagene Regelung enthält damit folgende Eckpunkte:

- Eine Stellvertretung ist bei längerfristiger Verhinderung eines Stadtratsmitglieds möglich. Eine Begründung ist nicht nötig.
- Stellvertretungen dauern mindestens drei und höchstens sechs Monate.
- Pro Legislatur darf sich ein Stadtratsmitglied während maximal zwölf Monaten vertreten lassen.
- Die Bestimmung der Vertretung erfolgt nach dem gleichen Verfahren wie beim Nachrücken. Die Anzahl möglicher Stellvertreter*innen wird nicht beschränkt.
- Der Verzicht auf die Wahrnehmung einer Stellvertretung bedeutet nicht zugleich Verzicht auf das Nachrücken bei Ausscheiden eines Stadtratsmitglieds.
- Stellvertretende Stadtratsmitglieder können nicht Mitglied des Büros oder einer Kommission des Stadtrats werden.
- Die Dauer der Stellvertretung soll sowohl dem vertretenden als auch dem vertretenen Mitglied an die Amtsdauer angerechnet werden.

Zusätzlich soll die Bestimmung in Artikel 42 Absatz 3 der Gemeindeordnung zur Berechnung der maximalen Amtsdauer neu formuliert werden. Um taktisch motivierte Rücktritte zu erschweren, soll die maximale Amtsdauer von zwölf Jahren in Bezug auf die letzten 16 Jahre vor Ende des Wahljahrs gesetzt werden.

5.1 Gründe für die Stellvertretung

Die Motion 2020 fordert in Ziffer 1, dass sich Stadträt*innen bei Verhinderung wegen Krankheit oder Unfall, Elternschaft, auswärtiger Ausbildung oder Abwesenheit aus zwingenden beruflichen sowie privaten Gründen durch eine Person vertreten lassen können. Im übrigen Motionstext werden «Mutterschaftsurlaub, gesundheitliche Gründe (Arztzeugnis) oder berufliche sowie private Gründe, die einen extralokalen Aufenthalt bedingen» erwähnt. In der Ratsdebatte wurden neben Mutter- und Vaterschaft, ein Zivildienst, ein Erasmus-Programm, berufliche bedingte Abwesenheiten, sonstige private Gründe oder sonstige Fälle höherer Gewalt eingebracht.

Eine Beschränkung der Stellvertretung auf bestimmte Gründe macht nur Sinn, wenn die Gründe belegt und überprüft werden können. Im Kanton Aargau, dem einzigen Gemeinwesen, welches bereits eine Stellvertretungslösung kennt, welche sich auf bestimmte Gründe beschränkt, wurde deshalb entschieden, nur drei Verhinderungsgründe zuzulassen: Mutterschaft, Krankheit und Unfall. Auch im Kanton Bern, wo erst kürzlich eine Motion zur Stellvertretung überwiesen wurde, soll die Stellvertretung auf Elternschaft, Krankheit oder Unfall beschränkt werden, weil bei den meisten weiteren Gründen eine Kontrolle nicht möglich wäre.

Ein derart eingeschränkter Katalog an Gründen widerspräche den politischen Zielsetzungen der Stadt Bern. Die Stadt Bern versteht Vereinbarkeit in einem breiten Sinn. Im Aufgaben- und Finanzplan 2024-2027 wird explizit das Ziel definiert, die Vereinbarkeit des Stadtratmandats mit Beruf, Familie und Freizeit zu verbessern. Auch in den Voten während der Ratsdebatte kam deutlich zum Ausdruck, dass ein allfälliger Begründungskatalog relativ weit gefasst werden soll. Eine politische Wertung, welcher Verhinderungsgrund gerechtfertigt ist und welcher nicht, solle möglichst vermieden werden. Tatsächlich stellt sich die Frage, ob z.B. ein beruflich bedingter Auslandsaufenthalt unterstützungswürdiger ist als ein Studienaufenthalt in der Romandie, ein freiwilliger Sabbatical oder ein unbezahlter Urlaub. Auch aufgrund der Tatsache, dass eine Mehrheit der Ratsmitglieder selbst ein System mit kurzzeitigen nicht zu begründenden Stellvertretungen zulassen wollte (Motion 2016), soll vorliegend auf eine entsprechende Beschränkung verzichtet werden.

Der Gemeinderat lehnte die Motion 2016, welche Stellvertretungen für einzelne Sitzungen einführen wollte, ab. Er befürchtete, dass ständige Wechsel sich negativ auf die Ratsarbeit auswirken könnten. Stellvertreter*innen, welche nur für einzelne Sitzungen im Rat anwesend seien, würde es an Kenntnissen des Ratsbetrieb und der Dossiers mangeln und sie könnten als blosses Sprachrohr für bestimmte Positionen missbraucht werden. Die Motion 2020 unterstützte er, aufgrund ihres Fokus auf längere und begründete Abwesenheiten. Aus heutiger Sicht genügt aber eine klare Definition der minimalen und maximalen Dauer der Stellvertretung(en), um die erwähnten Probleme anzugehen. Stellvertreter*innen, die mehrere Monate im Rat sind, können nachhaltig in die Ratsarbeit eingebunden werden. Ihnen ist es möglich, das notwendige Wissen über den parlamentarischen Betrieb und die einzelnen Dossiers nach und nach aufzubauen, so dass sie im Falle eines späteren Nachrückens bereits über fundierte Kenntnisse des Ratsbetriebs verfügen.

Der Entscheid, ob sich jemand bei Verhinderung vertreten lassen will oder nicht, wird dem betreffenden Ratsmitglied überlassen.

5.2 Dauer der Stellvertretung

5.2.1 Minimale Dauer

Die Motion 2020 zielt – im Gegensatz zur Motion 2016 – ausdrücklich auf längere Abwesenheiten. Im Motionstext ist von zwei Monaten die Rede.

Der vorliegende Entwurf sieht für Stellvertretungen eine Mindestdauer von drei Monaten vor. Dies entspricht etwa der (diskutierten) Mindestdauer im Kanton Aargau, Kanton Bern, Kanton Zürich, Kanton Basel-Land, der Gemeinde Köniz und der Stadt Biel. Die Stellvertreter*innen hätten so die Möglichkeit an vier bis sechs Stadtratssitzungen teilzunehmen, was ihnen ermöglicht, sich ein realistisches Bild von der Ratsarbeit zu machen. Bei einer Mindestdauer von drei Monaten lässt sich auch der organisatorische und administrative Aufwand, den eine Stellvertretung für die Stadt, die Parteien und die abwesenden Personen bedeutet, rechtfertigen. Es entspricht zudem der geltenden Regelung für die Stellvertretung in den Aufsichtskommissionen des Stadtrats (Art. 19d Abs. 1 des Geschäftsreglements des Stadtrats von Bern vom 12. März 2009 [Stadtratsreglement; GRSR; SSSB 151.21]).

5.2.2 Maximale Dauer

Die Motion 2020 schlägt eine maximale Dauer von vier Monaten vor. Absenzen aus beruflichen sowie privaten Gründen sollen nur einmal pro Legislatur möglich sein.

Mit der vorliegenden Vorlage wird vorgeschlagen, eine maximale Dauer der Stellvertretung pro Verhinderungsfall von sechs und pro Legislatur von zwölf Monaten zu verankern. Der gesetzlich verankerte Mutterschaftsurlaub in der Schweiz beträgt 14 Wochen. Während diesem ist zur Zeit eine Parlamentstätigkeit nicht möglich, ohne den Anspruch auf Erwerbssersatz zu verlieren. Die neue Regel würde es Stadträt*innen ermöglichen, sich drei Mal pro Legislatur aufgrund eines Mutterschafturlaubs vertreten zu lassen. Ein vierter Mutterschaftsurlaub wäre nur noch teilweise abgedeckt, die entsprechenden Fälle dürften aber selten sein. Durch die Begrenzung auf zwölf Monate pro Legislatur wird sichergestellt, dass die Stadträt*innen mindestens $\frac{3}{4}$ der Legislaturzeit anwesend sind. Unterschiedliche maximale Fristen je nach Verhinderungsgrund werden als nicht sinnvoll erachtet. Die maximale Dauer pro Stellvertretung und pro Legislatur muss selbstredend nicht ausgeschöpft werden.

Um die Planungssicherheit insbesondere auch für die Stellvertreter*innen zu erhöhen, soll der frühest mögliche Beendigungszeitpunkt im Moment der Bestimmung der Stellvertretung verbindlich festgelegt werden.

5.3 Bestimmung der Vertretung

5.3.1 Grundsatz

Die Bestimmung der Stellvertretung erfolgt nach den Grundsätzen über das Nachrücken gemäss Artikel 53 Absatz 1 und 5 des Reglements über die politischen Rechte. Demgemäss sind die nicht gewählten Kandidat*innen der Stadtratslisten Ersatzleute. Sie rücken an die Stelle von Stadratsmitgliedern derselben Liste, die während der Amtszeit ausscheiden. Massgebend für die Rangfolge des Nachrückens sind die erzielten Stimmzahlen. Bei Stimmgleichheit entscheidet das Los (Art. 53 Abs. 1 RPR). Das Ausscheiden eines Stadratsmitglieds und die Ordnung der Nachfolge werden durch Beschluss des Gemeinderats festgestellt (Art. 53 Abs. 5 RPR). Nicht zur Anwendung soll das Nachmelde- und Ergänzungswahlverfahren nach Artikel 52 des Reglements über die politischen Rechte kommen. Sind auf der Liste keine Ersatzleute (mehr) vorhanden, kann sich ein Ratsmitglied nicht vertreten lassen. Auch nicht zur Anwendung käme Artikel 53 Absatz 4 des Reglements über die politischen Rechte: Stellvertretungen sollen auch im letzten Jahr der Amtsdauer möglich sein. Nicht relevant für die vorliegende Fragestellung ist zudem Artikel 53 Absatz 2 RPR.

Durch das Abstellen auf die Stimmzahlen wird sichergestellt, dass der Wille der Wähler*innen respektiert wird. Die persönlichen Präferenzen des vertretenen Ratsmitglieds werden hingegen nicht berücksichtigt. Eine zusätzliche Beschränkung auf Ersatzpersonen, welche zum Zeitpunkt der Stellvertretung auf dem ersten oder zweiten Ersatzplatz positioniert sind, wie es die Motion 2020 vorschlägt, ist nicht nötig. Dass bei Verzicht der ersten beiden Ersatzleute auch die weiteren Ersatzpersonen zum Zuge kommen können, entspricht der Logik des Proporz und ist auch beim Nachrücken so vorgesehen. Eine Beschränkung auf eine bestimmte Anzahl Ersatzleute findet sich nur in Gemeinwesen, welche kurzfristige Stellvertretungen zulassen. Es ist davon auszugehen, dass damit sichergestellt werden soll, dass die Stellvertreter*innen im Rat nicht die Mehrheit bilden. Da in Bern nur längerfristige Stellvertretungen zulässig sein sollen, ist die Ausgangslage eine andere.

Die Umsetzung des Verfahrens dürfte sich als verhältnismässig einfach erweisen, weil auf bestehende Regeln und Prozesse zurückgegriffen werden kann. Aufgrund der bestehenden Erfahrungen dürfte zwischen der Ankündigung des Ratsmitglieds, eine Stellvertretung wahrnehmen zu wollen und dem Einsitz der Vertretung in den Stadtrat ca. vier bis sechs Wochen vergehen. Das stellvertretende Mitglied kann bereits am Tag nach dem Feststellungsbeschluss des Gemeinderats betreffend das vorübergehende Ausscheiden eines Mitglieds des Stadtrats und seiner Stellvertretung an der Ratssitzung teilnehmen. Für die Vorbereitung des Beschlusses braucht es jedoch einen gewissen Vorlauf, müssen die Parteien doch die potenziellen Ersatzleute angehen und ggf. schriftliche Verzichtserklärungen einholen. Auf die reglementarische Statuierung einer Frist, innert welcher der Vertretungsbedarf anzumelden ist, kann jedoch verzichtet werden. Die nötigen Vorkehrungen sind jeweils so rasch wie möglich zu treffen.

Explizit ausgeschlossen werden soll die Möglichkeit, dass Personen, die eine Stellvertretung wahrnehmen, sich selbst auch vertreten lassen können. Dies würde zu einem unverhältnismässigen administrativen Aufwand führen.

Wichtig ist, dass gegenüber der Wahlberechtigten jederzeit Transparenz herrscht, wer im Rat Einsitz hat. Dies erfolgt im Vorfeld über den veröffentlichten Sitzplan. Im Nachgang zur Sitzung

wird zudem die Präsenzliste gestützt auf Artikel 46 Absatz 1 GRSR im Anzeiger publiziert und im Protokoll festgehalten (Art. 44 GRSR).

5.3.2 Verhältnis zu Nachrücken

Der Verzicht auf die Wahrnehmung einer Stellvertretung bedeutet nicht zugleich Verzicht auf das Nachrücken bei Ausscheiden eines Stadtratsmitglieds. Es ist denkbar, dass eine Ersatzperson bereit ist, sich für ein längerfristiges Mandat neu zu organisieren, nicht jedoch für eine temporäre Stellvertretung. Zu denken ist etwa an eine Person, welche sich aufgrund der Unvereinbarkeitsbestimmungen bei Übernahme eines Mandats beruflich neu orientieren müsste. Hingegen sollen Ersatzpersonen, welche auf das Nachrücken in den Stadtrat verzichtet haben, nicht als Stellvertretung in Frage kommen. Gemäss ständiger Praxis ist der Verzicht auf das Nachrücken definitiv. Könnten nun Ersatzpersonen, welche auf das Nachrücken in den Stadtrat verzichtet haben, als Stellvertretungen im Stadtrat in Frage kommen, wäre dies systemwidrig. Auch fällt in diesen Fällen das Argument der Stellvertretung als Massnahme zur Nachwuchsförderung dahin. Schliesslich wäre eine solche Regelung auch für die Parteien in der Handhabung kompliziert.

5.4 Rechte und Pflichten

5.4.1 Stellvertreter*innen

Stellvertreter*innen sollen grundsätzlich die gleichen Rechte und Pflichten haben wie die ordentlichen Ratsmitglieder. Wo dieser Grundsatz gilt, braucht es auch keine neuen Regeln. So würden z.B. die Sitzungsgelder für die Stellvertreter*innen nach den allgemeinen Regeln ausbezahlt.

Wie in den meisten anderen Gemeinwesen mit Stellvertretungsregelungen, sollen im Gesetz gewisse Ausnahmen von dem erwähnten Grundsatz festgelegt werden. Die Stellvertreter*innen sollen nicht in Gremien des Stadtrats, wie etwa eine Kommission, gewählt werden können. Die Einarbeitung in solche Aufgaben und Dossiers braucht relativ Zeit und rechtfertigt sich für die Dauer von maximal sechs Monaten nicht. Da eine Stellvertretung in Kommissionen zudem bereits heute möglich ist (Art. 19d GRSR), bedarf es hier keiner neuen Regelung.

5.4.2 Vertretene

Die Rechte und Pflichten des vertretenen Mitglieds sollen während der Stellvertretung ruhen. Sie können etwa keine Anträge stellen oder Sitzungsgelder beziehen. Ob z.B. der Zugang zu den allgemeinen Informationen für Mitglieder des Stadtrats bestehen bleiben soll, muss nicht auf dieser Stufe geregelt werden.

5.5 Amtszeitbeschränkung

Artikel 42 Absatz 3 der Gemeindeordnung hält fest, dass, wer, bezogen auf das Ende des betreffenden Jahres, dem Rat ununterbrochen während zwölf Jahren oder länger angehört hat, für die nächstfolgende Amtsdauer nicht wählbar ist.

Aufgrund der Voraussetzung der «ununterbrochenen» Angehörigkeit, kann die Amtszeitbeschränkung durch einen kurzfristigen Rücktritt aus dem Rat im Vorfeld der Wahlen umgangen werden. Da die Einführung eines Stellvertretungssystems ohnehin eine Anpassung des Artikels erfordert, soll die Bestimmung generell überarbeitet werden. Neu sollen amtierende Stadtratsmitglieder oder vor weniger als einer Legislatur aus dem Rat ausgeschiedene

Stadtratsmitglieder für die nächstfolgende Amtsdauer nicht mehr wählbar sein, wenn sie während mindestens zwölf der vergangenen 16 Jahre dem Stadtrat angehört haben. Massgebend ist das Ende des betreffenden Wahljahrs.

Angenommen eine Person wurde im Jahr 2012 gewählt: Nach dem Willen des Gesetzgebers soll sie maximal 12 Jahre im Amt sein können, d.h. 2024 nicht mehr zur Wahl antreten. Heute kann sie die Amtszeitbeschränkung umgehen, in dem sie im Herbst 2024 aus dem Stadtrat zurück tritt. Wird sie wieder gewählt, kann sie für weitere drei volle Amtsperioden im Rat verbleiben. Nach der neuen Regel wäre ein taktischer Rücktritt zwar immer noch möglich, jedoch mit der Konsequenz, dass die Person 2028 definitiv nicht mehr zur Wahl antreten könnte und eine Legislatur aussetzen müsste. 2032 könnte die Person wieder in den Rat Einsitz nehmen. Eine Person, die bereits 2011 in das Amt nachgerückt ist, könnte auch bei einem vorzeitigen Rücktritt im Herbst 2024 nicht mehr zu den Wahlen 2024 antreten, weil sie im Zeitraum von 2008 bis 2024 (= 16 Jahre) total 13 Jahre im Stadtrat vertreten war. Das zusätzliche Erfordernis «wenn er oder sie amtierendes Stadtratsmitglied ist oder vor weniger als einer Legislaturperiode aus dem Stadtrat ausgeschieden ist» ist notwendig, weil ansonsten Personen, welche nach zwölf Jahren eine Legislaturperiode pausiert haben und danach wiedergewählt wurden, nach vier Jahren im Rat erneut pausieren müssten. Dies dürfte jedoch mit Artikel 35 Absatz 3 des Gemeindegesetzes nicht vereinbar sein.

Alternativ könnte auch festgelegt werden, dass bei einem Rücktritt im Vorfeld der Wahlen, die verbleibende Zeit bis zum Beginn der neuen Amtsperiode bei der Berechnung der Amtsdauer angerechnet wird. Die Frage, ab welchem Zeitpunkt von taktischen Rücktritten auszugehen ist, dürfte aber schwierig zu beantworten sein.

Die Dauer einer Stellvertretung soll sowohl dem vertretenden als auch dem vertretenen Mitglied an die Amtsdauer angerechnet werden. Diese klare Regel soll helfen zu verhindern, dass Stellvertretungslösungen aus taktischen Gründen eingesetzt werden.

5.6 Weitere Fragen

Im Zusammenhang mit der Einführung des Stellvertretungssystems stellen sich weitere Fragen, die aber nicht auf Stufe Reglement geregelt werden müssen. Dazu gehören etwa:

- Umgang mit Situationen, bei denen Stellvertreter*innen während einer Stellvertretung in Stadtrat Nachrücken können
- Umgang mit mehreren zeitlich versetzten Stellvertretungen derselben Liste
- Modalitäten bzgl. Beendigung der Stellvertretung
- Übernahme von Vorstößen eines vertretenen oder vertretenden Mitglieds

Hier wird sich eine entsprechende Praxis entwickeln müssen. Für eine allfällige Normierung dieser und ähnlicher Praxisfragen bietet sich das Geschäftsreglement des Stadtrats an.

6. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

6.1 Gemeindeordnung

Art. 41 Zusammensetzung; Wahl; *Stellvertretung*

¹ Der Stadtrat besteht aus 80 Mitgliedern, die nach dem Verfahren der Verhältniswahl gewählt werden.

² (neu) *Das Reglement über die politischen Rechte regelt die Stellvertretung.*

Die Grundlage in der Gemeindeordnung soll bewusst sehr kurz und prägnant gehalten werden. Alle weiteren Fragen sollen im Reglement über die politischen Rechte geregelt werden. Da eine Änderung des Reglements über die politischen Rechte ebenfalls zwingend dem Stimmvolk vorgelegt werden muss, ist es insbesondere nicht notwendig, die Stellvertretungen bereits in der Gemeindeordnung genauer zu umschreiben oder zu begrenzen. Mit dem Hinzufügen von Absatz 2 geht auch eine Änderung des Titels einher.

Art. 42 Amtsdauer

¹ Alle vier Jahre findet eine Gesamterneuerung des Stadtrats statt.

² Die Mitglieder des Stadtrats können wiedergewählt werden.

^{3 (neu)} *Nicht wiederwählbar ist wer, bezogen auf das Ende des betreffenden Wahljahres,*

a) amtierendes Stadratsmitglied ist oder vor weniger als einer Legislaturperiode aus dem Stadtrat ausgeschieden ist, und

b) dem Rat während mindestens zwölf der vergangenen 16 Jahre angehört hat.

^{4 (neu)} *Die Dauer einer Stellvertretung wird dem vertretenden und dem vertretenen Mitglied angerechnet.*

Absatz 3 soll so angepasst werden, um die Umgehung der Amtszeitbeschränkung durch Rücktritt kurz vor den Wahlen einzuschränken. Neu sollen amtierende Stadratsmitglieder oder vor weniger als einer Legislatur aus dem Rat ausgeschiedene Stadratsmitglieder für die nächstfolgende Amtsdauer nicht mehr wählbar sein, wenn sie bezogen auf das Ende des betreffend Jahres während mindestens zwölf der vergangenen 16 Jahre dem Stadtrat angehört haben.

Der neue Absatz 4 hält fest, dass die Stellvertretung sowohl dem vertretenden als auch dem vertretenen Mitglied an die Amtsdauer angerechnet wird.

6.2 Reglement über die politischen Rechte

Art. 53a (neu) *Stellvertretungen für den Stadtrat*

¹ *Die Mitglieder des Stadtrats können sich bei längerfristiger Verhinderung vertreten lassen. Stellvertretende Ratsmitglieder können sich nicht vertreten lassen.*

² *Eine Stellvertretung dauert jeweils mindestens drei und höchstens sechs Monate. Ein Stadratsmitglied darf sich pro Legislaturperiode während maximal zwölf Monaten vertreten lassen.*

³ *Die Bestimmung der Stellvertretung erfolgt nach den Grundsätzen über das Nachrücken gemäss Artikel 53 Absätze 1 und 5.*

⁴ *Der Verzicht auf die Wahrnehmung einer Stellvertretung bedeutet nicht zugleich Verzicht auf das Nachrücken bei Ausscheiden eines Stadratsmitglieds.*

⁵ *Stellvertretende Ratsmitglieder verfügen über die gleichen Rechte und Pflichten wie ordentliche Ratsmitglieder. Sie sind jedoch nicht in ein Gremium des Stadtrats wählbar.*

⁶ *Während der Dauer der Stellvertretung ruhen die Rechte und Pflichten des vertretenen Mitglieds.*

Der neue Artikel wird systematisch in das fünfte Kapitel «Gemeindewahlen» unter den ersten Abschnitt «Wahl des Stadt- und Gemeinderats» nach dem Artikel über das Nachrücken, an dem er sich auch orientiert, eingefügt.

Absatz 1 regelt den Grundsatz, dass sich Mitglieder des Stadtrats vertreten lassen können. Mit dem Zusatz «längerfristiger» wird bereits in Absatz 1 klar gemacht, dass es sich nicht um Vertretungen für einzelne Sitzungen handelt. Eine Vertretung für die als Vertretung bestimmte Person wird ausgeschlossen.

Absatz 2 legt fest, dass eine Vertretung zwischen drei und sechs Monaten dauern kann. Mit «jeweils» wird zum Ausdruck gebracht, dass der Verhinderungsfall auch mehrmals pro Legislaturperiode eintreten kann. Die maximale Vertretungsdauer pro Legislaturperiode wird aber auf zwölf Monate begrenzt (vgl. Ziffer 5.2.2).

Für die Bestimmung der Vertretung gelten gemäss Absatz 3 die Grundsätze über das Nachrücken beim Ausscheiden eines Mitglieds aus dem Stadtrat gemäss Artikel 53 Absatz 1 und Absatz 5 des gleichen Reglements. Nicht zur Anwendung kommen Artikel 53 Absatz 2, 3 und 4 (vgl. Ziffer 5.3.1).

Absatz 4 regelt das Verhältnis zwischen dem Nachrücken (Art. 53 RPR) und der Stellvertretung (Art. 53a RPR) und stellt klar, dass der Verzicht auf die Wahrnehmung einer Stellvertretung nicht zugleich Verzicht auf das Nachrücken bei Ausscheiden eines Stadratsmitglieds gilt.

Absatz 5 regelt die grundsätzliche Rechtsstellung der Vertretung. Dieser kommen dieselben Rechte und Pflichten wie den ordentlichen Mitgliedern zu. Sie können jedoch nicht Mitglied des Büros oder einer Kommission des Stadtrats werden.

Absatz 6 regelt die Stellung des vertretenen Mitglieds. Während der Stellvertretung ruhen seine Rechte und Pflichten.

7. Personelle und finanzielle Folgen

Die Stellvertretungslösung führt zu einem organisatorischer Mehraufwand für die Parteien, das Ratssekretariat und den Gemeinderat. Mit der Lösung ist aber auch die Hoffnung verbunden, dass die Vereinbarkeit des Stadtratmandats mit Beruf und Familie verbessert, die Fluktuationsrate im Stadtrat gesenkt und neue Mitglieder für die Aufgabe gewonnen werden können.

8. Klimaverträglichkeit

Die Vorlage hat keinen nennenswerten Einfluss auf das Klima und ist deshalb mit den Zielen des Reglements über Klimaschutz vom 17. März 2022 (Klimareglement; KR; SSSB 820.1) vereinbar.

9. Zeitplan

Ziel ist es, die neue Regelung auf den Beginn der neuen Legislatur, also auf den 1. Januar 2025 in Kraft zu setzen.

10. Vernehmlassung

.....

Entwurf externe Vernehmlassung

Antrag

1. Der Stadtrat nimmt Kenntnis vom Vortrag des Gemeinderats betreffend Stellvertretungsregelung im Stadtrat sowie Amtszeitbeschränkung: Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3. Dezember 1998 (GO; SSSB 101.1); Reglement über die politischen Rechte vom 16. Mai 2004 (RPR; SSSB 141.1); Teilrevision (Abstimmungsbotschaft).
2. Er genehmigt die Vorlage und beantragt den Stimmberechtigten der Stadt Bern die Teilrevision der Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3. Dezember 1998 (GO; SSSB 101.1) und des Reglements vom 16. Mai 2004 über die politischen Rechte (RPR; SSSB 141.1) betreffend Stellvertretungsregelung im Stadtrat sowie Amtszeitbeschränkung.
3. Der Gemeinderat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.
4. Der Stadtrat genehmigt die Botschaft an die Stimmberechtigten.

Bern, XX.XX.XXXX

Der Gemeinderat

Beilage:

- Änderungserlass: Gemeindeordnung und Reglement über die politischen Rechte; Teilrevision

Entwurf