

Vortrag der Aufsichtskommission an den Stadtrat**Geschäftsreglement des Stadtrats (Stadtratsreglement; GRSR) vom 12. März 2009; Teilrevision****1 Ausgangslage**

Grundlage für die vorliegende Teilrevision des Geschäftsreglements vom 12. März 2009 bildet der mit Stadtratsbeschluss vom 14. Februar 2013 der Aufsichtskommission zur Vorberatung überwiesene Antrag der SP-Fraktion. Dieser wurde von der Aufsichtskommission mit Beschluss vom 28. Februar 2013 der Arbeitsgruppe Geschäftsreglement (AG GRSR) zur Vorberatung und Antragsstellung unterbreitet. Die AG GRSR hat den vorstehend genannten Antrag an ihren Sitzungen vom 15. Mai 2013, 9. September 2013 und 2. Dezember 2013 diskutiert und in der Folge ihren Antrag der Aufsichtskommission unterbreitet. Die Kommission hat an der Sitzung vom 27. Januar 2014 den Entwurf des Ausschusses diskutiert und die vorliegende Teilrevision mit Schreiben vom 10. Februar 2014 dem Gemeinderat zur Stellungnahme unterbreitet. In seiner Antwort vom 20. März 2014 teilt der Gemeinderat die Ausführungen der Aufsichtskommission. Die Vorlage ist von der Aufsichtskommission definitiv am 28. April 2014 zuhanden des Stadtrats verabschiedet worden.

2 Antrag der SP-Fraktion

Die SP-Fraktion verlangt eine Anpassung von Artikel 50 GRSR in dem Sinne, als dass bei der (Teil-) Revision von Erlassen keine Anträge auf Behandlung von Artikeln zulässig sind, die im Entwurf an die vorberatende Kommission nicht enthalten waren, d.h. nicht im Zusammenhang mit der Zielsetzung der Revision stehen. Sie begründet ihren Antrag damit, dass gemäss der heutigen Regelung im Geschäftsreglement eine Teilrevision mit einer bestimmten Zielsetzung dazu gebraucht, bzw. missbraucht werden könne, im Rahmen einer Stadtratsdebatte völlig andere Themen aufzugreifen, die im betreffenden Erlass zwar verankert seien, nicht aber Teil der jeweiligen Teilrevision bilden würden. Dies hätten die Debatten zu den kürzlich vom Stadtrat verabschiedeten Teilrevisionen des Schulreglements und des Personalreglements gezeigt. Dies sei nicht nur im Blick auf den Grundsatz der Einheit der Form (mündlicher/schriftlicher Antrag im Rat statt wie vorgesehen schriftlich mittels Motion) und den Grundsatz der Einheit der Materie stossend, sondern vor allem dann problematisch, wenn es sich um grundlegende Fragen wie der Anzahl Schulkommissionen oder den Altersrücktritt handle. Die betreffenden Anträge seien dem ordentlichen Gesetzgebungs- bzw. Meinungsbildungsprozess entzogen. Sinn und Zweck der Vernehmlassung werde ausgehöhlt. Aus diesen Gründen sollen, wie bei der Revision der Gemeindeordnung oder dem Geschäftsreglement offenbar selbstverständlich, keine Anträge zu Artikeln gestellt werden können, die von der jeweiligen Teilrevision nicht betroffen sind.

2.1 Praxis bei der Beratung von Erlassen im Stadtrat

Die SP thematisiert mit der vorstehend genannten Problematik einen Bereich, deren Regelungsbedarf der Stadtrat bereits früher erkannt hat und welcher zu mehreren Anpassungen der Bestimmungen des Geschäftsreglements über die Beratung von Erlassen im Stadtrat führte. So wurde im 2010 im Rahmen einer ersten Teilrevision des GRSR beschlossen, bei der Beratung von Erlassen grundsätzlich eine zweite Lesung durchzuführen, wobei dem Stadtrat die Möglichkeit gegeben wurde, vor der Schlussabstimmung mittels Zweidrittelmehrheit auf die Durchführung einer zweiten Lesung zu verzichten.¹ Mit dieser Neuregelung sollte verhindert werden, dass wichtige Vorlagen durch kurzfristig eingereichte Anträge wesentlich verändert und gleichzeitig vom Stadtrat verabschiedet werden können. Gleichzeitig wurde beschlossen, dass Anträge auf Behandlung von Artikeln, die nicht im Entwurf für die erste Lesung enthalten waren, spätestens bei der ersten Lesung gestellt werden müssen. In einer weiteren Teilrevision des Geschäftsreglements im Jahr 2012 hat der Rat eine Präzisierung des Antragsinhalts in dem Sinne vorgenommen, als dass alle Anträge an den Stadtrat, die nicht von der vorberatenden Kommission stammen, erstens vor Abschluss der ersten Lesung gestellt werden müssen und zweitens zwingend eine zweite Lesung auslösen, d.h. dass der Rat in diesen Fällen nicht mehr auf die Durchführung einer zweiten Lesung verzichten kann.² Über diese Anträge wird in der ersten Lesung nicht befunden, sondern sie werden im Rahmen der ersten Lesung von den Antragsstellern begründet und vom Rat zu Händen einer zweiten Lesung verabschiedet. In der Folge geht das Geschäft zurück zur Beratung in die zuständige Kommission, wo dem Gemeinderat die im Geschäftsreglement vorgesehene Möglichkeit eingeräumt wird, zu den Anträgen Stellung zu nehmen. Die Kommission verabschiedet das Geschäft mit ihren Anträgen zu den neu eingereichten Anträgen zu Händen des Stadtrats, wo das Geschäft in zweiter Lesung beraten und allenfalls verabschiedet wird.

Mit den beiden Neuerungen, wonach einerseits bei der Beratung von Reglementen grundsätzlich eine zweite Lesung stattfinden muss und andererseits jeder Antrag, der nicht von der vorberatenden Kommission zu Händen des Stadtrats verabschiedet wurde, automatisch eine zweite Lesung auslöst, wurden zwei Sicherheitsventile eingebaut, die den Stadtrat bei der Beratung von Erlassen stark einschränkt bzw. klare Richtlinien für die Beratung vorgibt. So ist bereits heute ausgeschlossen, dass der Stadtrat im Rahmen der ersten Lesung aufgrund von ad hoc Anträgen mittels Zufallsmehr einen Antrag gutheisst oder ablehnt, ohne dass die entsprechenden Abklärungen in der Verwaltung und eine zweite Beratung in der zuständigen Kommission stattgefunden hat.

2.2 Bundegerichtliche Rechtsprechung

Der von der SP eingereichte Abänderungsantrag möchte nun einen Schritt weiter gehen und das Antragsrecht des Parlamentariers insofern gesetzlich einschränken, als dass bei der Beratung von Teilrevisionen von Erlassen keine Anträge auf Behandlung von Artikeln zulässig sind, die im Entwurf an die vorberatenden Kommission nicht enthalten waren, d.h. nicht in Zusammenhang mit der Zielsetzung der Revision stehen.

Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung bildet die Identität der Vorlage die Schranke für Abänderungsanträge. Abänderungsanträge dürfen demnach nicht dazu missbraucht werden, Ziele zu verwirklichen, die mit der ursprünglichen Vorlage nicht in einem engen Sachzusammenhang stehen.³

Nach Artikel 95 der Gemeindeordnung (GO) bereitet der Gemeinderat die Geschäfte der Stimmberechtigten und des Stadtrats vor und stellt dem Stadtrat Antrag. Damit ist im Grundsatz davon auszugehen, dass nur der Gemeinderat dem Stadtrat neue Sachgeschäfte unterbreiten darf. Davon ausgenommen sind natürlich die Geschäfte im selbständigen Wirkungsbereich des Stadtrats, wie z.B. die Wahl des Ratsbüros oder der Kommissionen des Stadtrats, den Erlass der Geschäftsordnung des Stadtrats

¹ SRB Nr. 638/2010 vom 18. November 2010

² SRB Nr. 584/2012 vom 29. November 2012

³ Urteil des Bundesgerichts vom 31. August 2006 (1P.250/2006) E. 4.3; Entscheid des Regierungsrats vom 17. Februar 2011 betr. Personalreglement der Stadt Bern vom 21. November 1991

und natürlich auch parlamentarische Initiativen (vgl. Art. 95 Abs. 1 lit. a – c GO). In Übereinstimmung mit dem kantonalen Recht sieht das Geschäftsreglement des Stadtrats vor, dass der Rat nur über Verhandlungsgegenstände beschliessen darf, die mindestens 14 Tage vor der Sitzung öffentlich in der Traktandenliste bekannt gemacht wurden. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Ratsmitglieder keine Änderungsanträge zu den vom Gemeinderat dem Stadtrat unterbreiteten und traktandierten Geschäfte stellen dürfen. Dieses im Vergleich zum Gemeinderat unselbständige Antragsrecht ist jedoch beschränkt auf die im Antrag der Exekutivbehörden enthaltene Thematik. Anträge, die darüber hinausgehen, sind gemäss herrschender Lehre nicht zulässig.⁴ Mit Blick auf die Traktandierungspflicht ist somit lediglich erforderlich, dass Abänderungsanträge in einem hinreichend engen Sachzusammenhang zum traktandierten Geschäfte stehen, so dass faktisch nicht über eine neue, nicht traktandierete Vorlage abgestimmt wird.⁵

Soll also diese Gewaltenteilung zwischen dem grundsätzlichen Vorbereitungs- und Antragsrecht des Gemeinderats zu allen Sachvorlagen und dem vorstehend ausgeführten unselbständigen Antragsrecht des Stadtrats bezüglich gemeinderätlichen Vorlagen nicht unterlaufen werden, darf das Parlament eine Vorlage nur ändern bzw. ergänzen, solange ein enger Sachzusammenhang mit dem von der Exekutive unterbreiteten Antrag besteht. Ob dieser Zusammenhang noch gegeben ist, stellt einerseits eine Ermessensfrage dar und muss andererseits im konkreten Anwendungsfall geprüft werden. Natürlich steht es dem Stadtrat offen, die gemeinderätliche Vorlage mittels Rückweisung und entsprechender Auftragserteilung zur Überarbeitung an den Gemeinderat zurückzuweisen und damit maximalen Einfluss auf die gemeinderätliche Vorlage nehmen. Letztendlich kann der Rat mittels einer parlamentarischen Initiative nicht nur Einfluss auf die gemeinderätliche Vorlage nehmen, sondern die Zuständigkeit zur Ausarbeitung einer Sachvorlage an sich ziehen und damit auch den thematischen Rahmen selbständig und unabhängig vom Gemeinderat definieren.

2.3 Regelung in anderen Städten und Regelungsbedarf in der Stadt Bern

Eine Umfrage in den Städten Zürich, Winterthur, Basel, Biel und Schaffhausen sowie beim Kanton Bern hat ergeben, dass weder in den genannten Städten noch beim Kanton eine wie von der SP verlangte Einschränkung des Antragsrechts des Parlamentariers zu einer von der Exekutive unterbreiteten Vorlage gesetzlich verankert ist. Zwar ist man sich bei den Parlamentsdiensten der Problematik durchaus bewusst, aus verschiedenen Gründen wurde aber bis anhin auf eine gesetzliche Regelung verzichtet. Eine mögliche Erklärung für den Regelungsverzicht ist, dass trotz einer im Geschäftsreglement genau formulierten gesetzlichen Regelung im konkreten Fall entschieden werden muss, ob eine im Rat beantragte Erlassänderung noch in einem direkten Zusammenhang mit der ursprünglichen vom Gemeinderat eingebrachten Vorlage steht und entsprechend zulässig ist oder ob, weil eben dieser enge Sachzusammenhang nicht mehr gegeben ist, der Antragssteller auf den gesetzgeberischen Weg über z.B. das Einreichen einer Motion verwiesen werden muss. Eine weitere Erklärung besteht sicherlich darin, dass das Antragsrecht des Parlamentariers nicht grundsätzlich eingeschränkt werden soll, sondern in Einklang mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung im Einzelfall geprüft und als zulässig oder eben nicht zulässig erklärt werden soll.

Mit den einleitend genannten Neuerungen zum Geschäftsreglement bei der Beratung von Erlassen hat der Stadtrat die Möglichkeit geschaffen, dass die in der ersten Lesung eingereichten Anträge einer vertieften Abklärung in der Verwaltung unterzogen werden und mit einem Antrag zu Handen einer zweiten Lesung an die vorberatende Kommission und an den Stadtrat verabschiedet werden. Gleichzeitig führen die Neuerungen dazu, dass die von der SP einleitend beanstandeten Fälle nicht mehr eintreten können. Ein weitergehender gesetzlicher Regelungsbedarf ist aus Sicht der Aufsichtskommission nicht gegeben, dies auch Hinblick darauf, dass die bundesgerichtliche Rechtsprechung auch

⁴ H.R. Thalman, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Überarbeitete Auflage 2000, N. 4.3.2. zu § 105).

⁵ Urteil des Bundesgerichts vom 31. August 2006 (1P.250/2006) E. 4.2

ohne eine entsprechende Präzisierung im Geschäftsreglement Anwendung findet. Ob letztendlich der im Rat im Rahmen der ersten Lesung gestellte Antrag den notwendigen sachlichen Zusammenhang zu der ursprünglich vom Gemeinderat dem Stadtrat unterbreiteten Vorlage aufweist und entsprechend zulässig ist, muss der Gemeinderat in seiner vorzunehmenden internen Prüfung abklären und der vorberatenden Kommission zu Handen der zweiten Lesung mitteilen bzw. entsprechend Antrag stellen.

Aufgrund dieser Überlegungen folgt die Aufsichtskommission den Überlegungen der AG GRSR und empfiehlt dem Stadtrat, auf eine gesetzliche Regelung für die Einschränkung des Antragsrechts des Parlamentariers im Rahmen von Erlassberatungen zu verzichten und damit den Änderungsantrag der SP abzulehnen.

3 Stellungnahme des Gemeinderats

Die vorliegende Teilrevision des Geschäftsreglements des Stadtrats ist dem Gemeinderat am 10. Februar 2014 zur Stellungnahme unterbreitet worden. In seiner Antwort vom 20. März 2014 teilt der Gemeinderat die Ausführungen der Aufsichtskommission.

Antrag

1. Der Stadtrat nimmt Kenntnis vom Vortrag der Aufsichtskommission vom 28. April 2014 zur Teilrevision des Geschäftsreglements des Stadtrats (GRSR) vom 12. März 2009.
2. Der Stadtrat folgt dem Antrag der Aufsichtskommission und lehnt den von der SP-Fraktion eingereichte Abänderungsantrag ab.

Bern, 28. April 2014

Die Aufsichtskommission

Anhang:

- Ablaufschema Beratung Reglemente im Stadtrat