

Vortrag der Geschäftsprüfungskommission an den Stadtrat

Teilrevision Geschäftsreglement des Stadtrats; Änderungsantrag Fraktion SVP (Alexander Feuz, SVP): Die Wahlen des Ratspräsidiums inkl. des Vizepräsidiums (1. und 2. Vize) sowie der Kommissionspräsidien inkl. der Vizepräsidien erfolgt künftig offen

1. Ausgangslage

In Anwendung von Artikel 82 des Geschäftsreglements vom 12. März 2009 des Stadtrats von Bern [Stadtratsreglement; GRSR; SSSB 151.21] wurde am 17. Januar 2019 beim Präsidium des Stadtrats ein schriftlicher Antrag auf Teilrevision des GRSR eingereicht. Der Stadtrat hat an seiner Sitzung vom 14. März 2019 auf entsprechenden Antrag des Büros des Stadtrats beschlossen, diesen Antrag an die damalige Aufsichtskommission zur Vorbereitung und Antragstellung zu überweisen. Dieser Stadtratsbeschluss wurde in der Folge aus Versehen nicht an die Aufsichtskommission weitergeleitet. Nach Entdecken des Versäumnisses, wurden die Antragsstellenden im September 2023 darüber in Kenntnis gesetzt.

Daraufhin hat die Geschäftsprüfungskommission an ihren Sitzungen vom 29. Januar und 13. Mai 2024 die beantragte Reglementsrevision vorberaten und am 13. Mai 2024 den vorliegenden Vortrag verabschiedet.

2. Änderungsantrag Fraktion SVP (Alexander Feuz, SVP)

2.1. Worum es geht

Die Fraktion SVP stellt in Form einer allgemeinen Anregung den folgenden Antrag:
«Die Wahlen des Ratspräsidiums inkl. des Vizepräsidiums (1. und 2. Vize) sowie der Kommissionspräsidien inkl. der Vizepräsidien erfolgt künftig offen.»

Diesen Antrag begründet die Antragstellerin wie folgt:

- *«Erhöhung der Transparenz*
- *Stärkung der Glaubwürdigkeit des Parlaments gegenüber den Bürgern*
- *Wer Kritik üben möchte, soll es offen machen und dazu stehen - das ist ja schliesslich die Voraussetzung jeder parlamentarischen Debatte*
- *Die Kritik muss sich dann zwingend auf fachliche Argumente beziehen*
- *Das Ratsreglement ist etwas missverständlich, die Präzisierung dienet der Klarheit»¹*

2.2. Zu ändernde Gesetzesbestimmungen

Für die Umsetzung des Antrags der Fraktion SVP müsste das GRSR (wie folgt abgeändert werden:

3. Kapitel: Büro

Art. 13 Zusammensetzung und Amtsdauer

¹ [unverändert]

² [unverändert]

¹ Originalbegründung des Vorstosses

³ Die Mitglieder gemäss Buchstaben a–d werden in der ersten Sitzung nach Neujahr für die Dauer des Kalenderjahrs gewählt. **Die Wahl der Mitglieder gemäss Buchstaben a–c erfolgt stets offen, die Wahl der Mitglieder gemäss Buchstabe d kann auch geheim erfolgen.** Das Präsidium des Stadtrats ist nicht wiederwählbar. Die Mitglieder gemäss Buchstaben e–f haben beratende Stimme.

⁴⁻⁵ [unverändert]

Art. 19c Präsidium

¹ Der Stadtrat wählt die Präsidien und die Vizepräsidien der ständigen Kommissionen für ein Jahr **in offener Wahl**.

² Die betreffenden Personen können im darauffolgenden Jahr nicht in dasselbe Amt wiedergewählt werden.

Art. 81 Verfahren

¹ Bei der Wahl des Präsidiums des Stadtrats wird durch Aufstehen gestimmt, bei anderen Wahlen durch Handerheben ~~und auf~~. **Soweit reglementarisch nicht ausgeschlossen, können auf Verlangen von elf Ratsmitgliedern eine Wahl** mittels geheimer Stimmabgabe **verlangen**.

3.1. Antrag der Geschäftsprüfungskommission

Die Kommission beantragt dem Stadtrat, den Revisionsantrag der Fraktion SVP insbesondere aus den folgenden Gründen abzulehnen:

Geheime Wahlen stellen einen wichtigen Wahlrechtsgrundsatz in einer Demokratie dar. Sie dienen dem Schutz des Wahlgeheimnisses und bezwecken eine ungehinderte und unbeeinflusste Stimmabgabe der Stimmenden.

In der Schweiz wird das Wahlgeheimnis durch die Bundesverfassung geschützt. Diese garantiert in Artikel 34 «die freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe» als Teil der politischen Rechte in der Schweiz.² Zu diesem Recht auf unverfälschte Stimmabgabe gehört grundsätzlich auch das Recht, die eigene Stimme im Geheimen abgeben zu können. Auf internationaler Ebene wird dieses Recht im Internationalen Pakt über die bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II, SR 0.103.2) festgehalten. Artikel 25 Buchstabe b UNO-Pakt II garantiert das Recht und die Möglichkeit zu insbesondere allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlen. Allerdings hat die Bundesversammlung gegenüber diesem Artikel einen Vorbehalt zugunsten von Bestimmungen des kantonalen und kommunalen Rechts anbringen müssen, der sich auf die Wahlen und Abstimmungen an Landsgemeinden bezieht. Die Wahlen und Abstimmungen an Landsgemeinden werden bekanntlich öffentlich und eben nicht im Geheimen durchgeführt. Mit dem angebrachten Vorbehalt wird dieses politische System geschützt. Bei der gerichtlichen Prüfung der Wahl- und Abstimmungspraxis an Landsgemeinden durch das Bundesgericht im Jahr 1995 sah das Gericht aus Rücksicht auf diese alte Form der Versammlungsdemokratie davon ab, Wahlen an Landsgemeinden per se als mit Artikel 34 BV unvereinbar zu erklären. Es hielt diesbezüglich fest, dass es nicht Aufgabe des Gerichts sein könne, die Institution der Landsgemeinde als solche leichthin in Frage zu stellen oder gar aufzuheben.³

² Art. 34 BV: Politische Rechte im Wortlaut:

¹ Die politischen Rechte sind gewährleistet.

² Die Garantie der politischen Rechte schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe.

³ Vgl. BGE 121 I 138 ff.

Das Recht auf geheime Wahlen gilt in der Schweiz somit nicht uneingeschränkt, die bestehenden Vorbehalte gegenüber einer absoluten Geltung des Wahlgeheimnisses beziehen sich bisher jedoch auf Wahlen und Abstimmungen an Landsgemeinden, bei denen weitere wichtige (staats)politische Interessen zu beachten sind. Feststeht, dass geheime Wahlen sowohl auf Bundesebene (Art. 130 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung [Parlamentsgesetz; ParlG; SR171.10]) als auch auf Kantonsebene (Art. 82 Abs. 1 des Gesetzes vom 4. Juni 2013 über den Grossen Rat [Grossratsgesetz; GRG; BSG 151.21] Standard sind und geheime Wahlen nicht speziell beantragt werden müssen. Dies im Gegensatz zur heute geltenden Regelung in der Stadt Bern gemäss Artikel 81 Absatz 1 GRSR.

Gestützt auf diese rechtliche Ausgangslage müsste der Antrag der Fraktion SVP deshalb wohl grundsätzlich als rechtlich unzulässig zurückgewiesen werden. Wegen den erwähnten rechtlichen Unsicherheiten und weil für die GPK der politische Diskurs wichtig ist, verzichtet die Kommission aber auf einen entsprechenden Antrag. Stattdessen beantragt die GPK dem Stadtrat den Antrag der Fraktion SVP aus materiellen und nicht (nur) aus formellen Gründen abzulehnen. Ihrer Ansicht nach ist es wichtig, die bisherige Regelung im GRSR beizubehalten und aus den oben erwähnten Gründen die Möglichkeit geheimer Wahlen – insbesondere von Präsidium und Vizepräsidium des Stadtrats – nach wie vor vorzusehen. Die Praxis und Erfahrung hat nach Ansicht der GPK gezeigt, dass solche geheimen Wahlen in gewissen Situationen sehr sinnvoll sind. Sie schützen Parlamentsmitglieder vor persönlichen, öffentlichen Anfeindungen und Verunglimpfungen und dienen damit insgesamt dem politischen Diskurs im Parlament. Wenn persönliche Feindseligkeiten vermieden werden können, so trägt dies zu einer vermehrt sach- und nicht personenbezogenen Diskussion im Stadtrat bei. Aus all diesen Gründen erachtet es die GPK als wichtig, dass das GRSR die Möglichkeit geheimer Wahlen nach wie vor vorsieht und die diesbezüglichen bisherigen Bestimmungen beibehalten werden.

Hingegen ist sich die GPK der Problematik, die dem Antrag der Fraktion SVP zugrunde liegt, durchaus bewusst. Sie hat die Ereignisse rund um die Wahl bzw. Nichtwahl des von der SVP nominierten Vertreters bei den Wahlen für das 2. Stadtratsvizepräsidium im Jahr 2019 eingehend diskutiert. Dabei hat sie festgestellt, dass der Anspruch einer Fraktion zu bestimmen, welches Fraktionsmitglied für sie das zur Wahl stehende Amt ausüben soll, auf einfache Art umgangen werden kann.

Die damalige Wahl für das 2. Stadtratsvizepräsidium wurde auf Verlangen von elf Stadtratsmitgliedern in geheimer Wahl durchgeführt. Dabei wurde schliesslich ein Vertreter der SVP gewählt, der weder von der SVP noch von einer anderen Partei offiziell für dieses Amt zur Wahl vorgeschlagen worden war. Die Wahl war vielmehr das Resultat einer Absprache unter einigen Parteien des Stadtrats gewesen, ohne dass die anspruchsberechtigte Fraktion konkret etwas davon gewusst hätte. Für die GPK ist ein solches Vorgehen nicht mit den zentralen Grundsätzen einer Demokratie der Offenheit, Transparenz und Fairness vereinbar. Sie schlägt dem Stadtrat deshalb als Antwort auf den vorliegenden Antrag der Fraktion SVP eine Ergänzung der Bestimmungen des Geschäftsreglements des Stadtrats zu den Wahlen vor. Mit dieser würde in Zukunft sichergestellt, dass nur Personen gewählt werden können, die vorgängig offiziell zur Wahl vorgeschlagen worden sind. Eine überraschende Wahl von Personen, die nicht zur Wahl vorgeschlagen wurden, wäre damit nicht mehr möglich. Stadtratsmitglieder, Parteien oder Fraktionen, die dem Stadtrat eine Alternativwahl vorschlagen, könnten dies immer noch tun, müssten aber zumindest offiziell und transparent zu diesem Vorschlag stehen. Die Mitglieder des Stadtrats könnten anschliessend in Kenntnis ihrer Wahlmöglichkeiten und allenfalls deren Begründung ihren Wahlent-

scheid fällen. Damit würde am Wahlergebnis unter Umständen nichts geändert, aber das Gebot der Transparenz und Fairness würde eingehalten.

Die GPK beantragt dem Stadtrat deshalb, Artikel 81 GRSR, der das Wahlverfahren regelt, wie folgt zu ergänzen:

Art. 81 Verfahren

¹ Bei der Wahl des Präsidiums des Stadtrats wird durch Aufstehen gestimmt, bei anderen Wahlen durch Handerheben und auf Verlangen von elf Ratsmitgliedern mittels geheimer Stimmabgabe.

² Im Falle von geheimen Wahlen kann der Stadtrat den ordentlichen Stimmzählenden ausserordentliche begeben.

³(neu) Es können ausschliesslich Personen gewählt werden, für die ein schriftlicher Wahlantrag vorliegt.

⁴ (neu) Wahlanträge können bis zur Wahl eingereicht werden.

Die neue Vorschrift würde selbstverständlich in Zukunft für alle Wahlen gelten. In der Praxis zum Tragen käme sie aber primär bei den Wahlen zu den Stadtrats(vize)präsidien. Nebst diesen wählt der Stadtrat auch die Mitglieder der ständigen und nichtständigen Kommissionen, die (übrigen) Mitglieder des Büros des Stadtrats sowie jeweils die Mitglieder der Schulkommissionen, der Sozialhilfekommission, des Fonds für Boden und Wohnbaupolitik und der der Tierparkkommission.⁴ Für alle diese Gremien liegen aber schon heute stets schriftliche Wahlanträge vor. Für die Wahlen der Kommissionsmitglieder und der Stimmzählenden werden die Anträge der Fraktionen in die Antragsliste aufgenommen, für die übrigen Wahlen werden die Wahlvorschläge der Parteien bzw. - im Falle der Wahlen in die Sozialhilfekommission die Nominierungen der Fraktionen - im Vortrag und Antrag des Gemeinderats aufgeführt. Alternative Wahlvorschläge oder Wahlen von Personen, die nicht zur Wahl vorgeschlagen wurden, gab es in diesen Gremien entsprechend bisher noch nie.

Zur Klarstellung hält die GPK zudem fest, dass es sich bei diesen Wahlanträgen um ganz normale Anträge handelt. Das bedeutet, dass sie vom Ratssekretariat auf die Antragsliste der entsprechenden Stadtratssitzung aufgenommen und verschickt werden. Genau wie andere Anträge, können die Wahlanträge aber auch bis zur Wahl/Geschäftsberatung eingereicht werden. Da in gewissen Parlamenten Fristen zur Einreichung von Wahlanträgen vorgesehen sind, soll im GRSR ausdrücklich festgehalten werden, dass Wahlanträge bis zur Wahl eingereicht werden können.

3.2. *Finanzielle Auswirkungen*

Die beantragten Reglementsänderungen haben keine finanziellen Auswirkungen.

⁴ Der Stadtrat wählt gemäss Artikel 47 der Gemeindeordnung vom 3. Dezember 1998 (GO; SSSB 101) zudem auch das Rechnungsprüfungsorgan und die Leitungen der verwaltungsexternen Dienststellen (Ratssekretariat, Ombudsstelle, Fach- und Aufsichtsstelle Datenschutz). Faktisch handelt es sich bei Letzteren nicht um Wahlgeschäfte, sondern Anstellungsentscheidungen des Stadtrats. Gemäss dem städtischen Personalrecht werden diese Personen mittels Vertrags und unter Einhaltung einer Probezeit angestellt. Gemäss dem neuen Finanzkontrollreglement wird ab dem 11.5.2024 aber die Leitung der Finanzkontrolle durch den Stadtrat gewählt. Hier handelt es sich um eine Wahl auf 4 Jahre, diese geschieht auf Vorschlag des Finanzkontrollgremiums.

4. Stellungnahme des Gemeinderats / Stellungnahme des Ratssekretariats

Der Gemeinderat und das Ratssekretariat sind von der beantragten Reglementsänderung nicht betroffen. Auf das Einholen einer Stellungnahme dieser Stellen wurde deshalb verzichtet.

5. Antrag

1. Der Stadtrat nimmt Kenntnis vom Vortrag der Geschäftsprüfungskommission vom 13. Mai 2024 zur Teilrevision des Geschäftsreglements des Stadtrats (GRSR); Antrag der Fraktion SVP: «Die Wahlen des Ratspräsidiums inkl. des Vizepräsidiums (1. und 2. Vize) sowie der Kommissionspräsidien inkl. der Vizepräsidien erfolgt künftig offen».
2. Er lehnt die Änderungsbegehren der Fraktion SVP ab.
3. Er beschliesst die Änderungen des Geschäftsreglements des Stadtrats gemäss Änderungserlass in der Beilage.

Bern, 13. Mai 2024

Die Geschäftsprüfungskommission