**2024.SR.0136**

**Vortrag der Geschäftsprüfungskommission an den Stadtrat**

# Teilrevision des Geschäftsreglements des Stadtrats (GRSR); Antrag der Fraktion SVP: Zuständigkeit und rechtliche Zulässigkeit von Vorstössen

## 1. Ausgangslage

In Anwendung von Artikel 82 Geschäftsreglement des Stadtrats vom 12. März 2009 (Stadtratsreglement; GRSR; SSSB 1521.21) wurde am 30. Mai 2024 beim Präsidium des Stadtrats ein schriftlicher Antrag auf Teilrevision des GRSR eingereicht. Dieser Antrag der Fraktion SVP wurde an die Geschäftsprüfungskommission zur Vorberatung und Antragstellung zugewiesen.

Die Geschäftsprüfungskommission hat die beantragte Reglementsrevision an ihrer Sitzung vom 1. Juli 2024 ein erstes Mal vorberaten und an der Sitzung vom 28. Oktober 2024 den vorliegenden Vortrag verabschiedet.

## 2. Änderungsantrag Fraktion SVP

### *2.1. Worum es geht*

Die Fraktion SVP beantragt in Sinne einer allgemeinen Anregung, dass das Geschäftsreglement des Stadtrats um folgende Punkte zu ergänzen sei:

- «*Alle Vorstösse werden dahingehend überprüft, ob sie ein Thema zum Gegenstand haben, das gar nicht in die städtische Kompetenz fällt oder*
- *die eine Verletzung übergeordneten Rechts beinhalten. In einer Rubrik «Städtische Kompetenz/Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht», wird vom Gemeinderat oberhalb der Rubrik «Folgen für das Personal und die Finanzen» ein entsprechender Vermerk mit weiteren Hinweisen angebracht.»*

Begründung:
Dieses Begehren wurde wie folgt begründet:

«*Leider haben sich die Fälle gehäuft, in denen Vorstösse eingereicht werden, die gar nicht in die städtische Kompetenz fallen oder die eine Verletzung übergeordneten Rechts beinhalten. Durch die vorgesehene Änderung kann der Vorbereitungsaufwand reduziert werden. Auch die Medien und die Ratskollegen können bei der Vorbereitung beurteilen, was für Konsequenten bei der Umsetzung des Vorstosses eintreten.»*

### *2.2. Erwägungen der Geschäftsprüfungskommission*

Die GPK hat an ihrer Sitzung vom 1. Juli 2024 diesen Antrag ein erstes Mal beraten und dabei entschieden, dem Stadtrat dessen Ablehnung zu beantragen.

Dies aus den folgenden Gründen:
Gemäss Artikel 58 Absatz 2 GRSR hat das Vizepräsidium die Pflicht, die von den Mitgliedern des Stadtrats an den jeweiligen Stadtratssitzungen eingereichten Vorstösse auf ihre formelle Richtigkeit zu prüfen. Es weist sie an die Antragstellenden zurück, wenn sie:

«a. nicht die richtige Form aufweisen;
b. das Begehren nicht Gegenstand eines Vorstosses sein kann.»

Zur Prüfung, ob ein Begehren «Gegenstand eines Vorstosses sein kann» gehört nach Ansicht der GPK ganz klar auch die Frage, ob das Begehren Gegenstand eines *städtischen* Vorstosses sein kann, denn Gegenstand eines Vorstosses, der von einem Mitglied des Stadtrats der Stadt Bern eingereicht wird, kann nur sein, was dieses Mitglied berechtigt ist zu beantragen bzw. zu begehren. Dies wird für Motionen und Postulate in den Artikeln 59 und 61 GRSR klar festgehalten. Hiernach kann die Prüfung bzw. das Ausarbeiten einer Vorlage, eines Erlasses oder eines Beschlusses, *der in den Kompetenzbereich des Stadtrats oder der Gemeinde oder der Stimmberechtigten fällt,* beantragt werden.
Als Zwischenfazit kann deshalb festgehalten werden, dass keine Motionen oder Postulate eingereicht werden können, deren Anliegen nicht in den Kompetenzbereich der Stadt fallen bzw. dass solche Vorstösse bereits gemäss dem geltenden Geschäftsreglement von 1. Vizepräsidium geprüft und allenfalls zurückgewiesen werden

Anders sieht es bei den Interpellationen oder den Kleinen Anfragen, bei denen es sich ebenfalls um Vorstösse handelt, aus. Mit diesen Vorstössen können vom Gemeinderat Auskünfte «über einen Gegenstand» verlangt werden (vgl. Art. 63 Abs. 1 sowie Art. 65 Abs. 1 GRSR). Die Einschränkung, dass diese Auskünfte die Stadt Bern betreffen müssen, gibt es nicht. Hingegen ist für die GPK klar, dass es wenig Sinn macht und auch kaum vorkommen wird, dass vom Berner Gemeinderat Auskünfte verlangt werden, die nicht die Stadt Bern betreffen. Sollte dies dennoch einmal vorkommen, kann der Gemeinderat in seiner Antwort ohne grossen Aufwand auf diese Tatsache hinweisen und die Antwort entsprechend kurzhalten. Eine gesetzliche Regelung, die das Einreichen von Interpellationen und kleinen Anfragen auf Belange der Stadt Bern beschränkt bzw. eine dahingehende Prüfung durch das 1. Vizepräsidium festschreibt, scheint der GPK jedenfalls nicht notwendig. Zudem wurde die entsprechende Ergänzung der Artikel 63 und 65 GRSR von der Antragstellerin auch nicht beantragt.

Damit steht für die GPK fest, dass eine Prüfplicht hinsichtlich städtischer Zuständigkeit, wie sie die Antragstellerin mit ihrem ersten Antrag will, bezüglich der Motionen und Postulate bereits besteht und bezüglich der Interpellationen und Kleinen Anfragen unnötig ist bzw. von ihr auch nicht beantragt wurde.

Analoges gilt für das zweite Begehren der Antragstellenden, nämlich dass die Vorstösse auf eine Verletzung mit übergeordnetem Recht geprüft werden sollen. Gemäss Artikel 50 des Gemeindegesetzes vom 16.03.1998 (GG; BSG 170.11) können die Gemeinden nur im Rahmen des übergeordneten Rechts, die für ihre Organisation und zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Vorschriften erlassen. Vorschriften, die mit dem übergeordneten Recht des Kantons Bern oder mit dem übergeordneten Recht des Bundes nicht vereinbar sind, verstossen gegen diese Norm und zudem auch gegen das allgemeine Legalitätsprinzip als Teilgehalt von Artikel 5 der Bundesverfassung, welches besagt, dass Normen grundsätzlich nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen dürfen. Auch hier braucht es nach Ansicht der GPK keine spezielle gesetzliche Grundlage, die das Einreichen solcher Vorstösse verbietet. Denn schon heute kann mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen «nicht Gegenstand eines Vorstosses» sein, was gegen übergeordnetes Recht verstösst. Auch in dem Fall greift deshalb die Pflicht des ersten Vizepräsidiums, solche Vorstösse zurückzuweisen.

In der Praxis jedoch ist es für das Vizepräsidium nicht immer einfach, innert der ihm bisher zur Verfügung stehenden Zeit, zu klären, ob ein Vorstoss gegen übergeordnetes Recht verstösst und/oder in den Kompetenzbereich der Stadt Bern fällt. Sollte der Wunsch bestehen, an dieser faktischen Situation etwas zu verbessern, wären primär zwei verschiedene

Lösungen denkbar: Entweder könnte dem Vizepräsidium mehr Zeit und zusätzlich externes Know-How für diese Prüfung zur Verfügung gestellt werden oder diese Prüfung würde durch ein anderes Gremium, zum Beispiel das Büro, vorgenommen werden.

Beides lehnt die GPK aber aus den folgenden Gründen ab:
Eine fundierte Prüfung, ob ein Vorstoss gegen übergeordnetes Recht verstösst, bedarf unter Umständen vertiefter juristischer Kenntnisse, über welches in der Regel weder das Vizepräsidium noch die Mitglieder des Büros des Stadtrats verfügen. Das entsprechende Know-How müsste also vielmehr von Dritten - allen vorab vom Ratssekretariat - zur Verfügung gestellt bzw. von diesem eingekauft werden. Dabei ist festzuhalten, dass das Ratssekretariat ohne unverhältnismässigen Aufwand (Teilnahme eines weiteren Mitglieds des Ratssekretariats an der betreffenden Stadtratssitzung) diese Prüfung wohl kaum an der betreffenden Stadtratssitzung vornehmen könnte. Die Abläufe müssten also entsprechend geändert und diese Prüfung nach der entsprechenden Stadtratssitzung vorgenommen und danach das Ergebnis der Prüfung dem Vizepräsidium zum Entscheid und zur Kommunikation an die Betroffenen weitergeleitet werden.

Dies hätte einen zusätzlichen bürokratischen Aufwand für alle Beteiligten zur Folge, der sich nach Ansicht der GPK nicht rechtfertigt. Denn das juristische Know-How für eine fundierte Prüfung eines Vorstosses auf seine Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht ist in der Regel in der Verwaltung ohne Weiteres vorhanden und kann problemlos in die Antwort des Gemeinderats einfliessen. Der zusätzliche Aufwand, der sich für die Mitglieder des Parlaments aus diesem bisherigen Vorgehen ergibt, ist zudem gering. Denn die Anzahl Vorstösse, die möglicherweise gegen übergeordnetes Recht verstossen oder in den vergangenen Jahren nach Ansicht des Gemeinderats dagegen verstossen haben, ist nach der Erfahrung der GPK klein und bei Vorliegen einer entsprechenden Antwort des Gemeinderats, kann der Aufwand für die Vorbereitung der Beratung dieses Vorstosses im Stadtrat zusätzlich reduziert werden. Demgegenüber liegen die Nachteile einer von Expert*innen unterstützten Überprüfung der Rechtmässigkeit der Vorstösse durch das Vizepräsidium nach Ansicht der GPK auf der Hand: Abgesehen vom bürokratischen Mehraufwand müsste wohl davon ausgegangen werden, dass die Entscheide des Vizepräsidiums von den Einreichenden unter Umständen nicht akzeptiert würden, so dass zusätzlich noch eine Rechtsmittelinstanz gegen diese Entscheide eingeführt werden müsste. Dies wiederum hätte einen noch grösseren bürokratischen Aufwand zur Folge.

Die GPK hat sich zudem darüber informiert, wie andere Parlamente insbesondere der Grosse Rat des Kantons Bern diese Prüfung der Vereinbarkeit von Vorstössen mit übergeordnetem Recht handhaben. Im Grossen Rat des Kantons Bern gilt die Regel, dass Vorstösse vom Büro des Grossen Rats zurückgewiesen werden, wenn:

*«a sie nicht die richtige Form aufweisen*
*b das Anliegen in der laufenden Legislaturperiode schon einmal beraten worden ist und sich der Sachverhalt seither nicht geändert hat oder*
*c das Anliegen nicht Gegenstand eines Vorstosses sein kann.[1]»*

Inhaltlich hat der Kanton damit zumindest teilweise ähnliche Regeln wie die Stadt Bern, auch hier wird die Vereinbarkeit des Vorstosses mit übergeordneten Recht unter dem Buchstaben c bei der Einreichung geprüft. Dies aber mit dem Unterschied, dass das Büro des Grossen Rates für diesen Entscheid zuständig ist. Da der Kanton eine Geschäftsberatung in Sessio-

[1] Gesetz über den Grossen Rat vom 4.6.2013 (Grossratsgesetz; BSG 151.21); Artikel 69

nen kennt, ist ein Prüfung der Vorstösse durch das Büro des Grossen Rates aber viel einfacher zu bewerkstelligen als in der Stadt Bern. Denn dieses kann an einer einzigen Sitzung zu Beginn der Session alle eingereichten Vorstösse auf die oben erwähnten Gültigkeitsanforderungen in aller Ruhe und unter Beizug von Expert*innen prüfen, wohingegen das Büro des Stadtrats *an* oder *nach* jeder Stadtratsitzung einen solchen (Zirkular)-Beschluss fällen müsste. Die erste Variante würde hinsichtlich der Qualität des Entscheids kaum zu den gewünschten Resultaten führen, während die zweite Variante eines nachträglichen Entscheids durch das Büro unter den gegenwärtigen Voraussetzungen zu aufwändig wäre.

### *2.3. Antrag der Geschäftsprüfungskommission*

Die Kommission lehnt den Änderungsantrag der Fraktion SVP insgesamt ab und unterbreitet dem Stadtrat auch keine materiellen Anträge dazu. Sollte der Stadtrat den Änderungsantrag gutheissen, so beantragt die Kommission, dass das Geschäft an sie zur Ausarbeitung einer entsprechenden Vorlage zurückgewiesen wird.

### *2.4. Finanzielle Auswirkungen*

Die finanziellen Auswirkungen bei einer Annahme des Antrags der Fraktion SVP lassen sich schlecht beziffern. Die GPK geht aber davon aus, dass für allfällige Rechtmässigkeitsprüfungen der eingereichten Vorstösse vor Ort an den Stadtratssitzungen oder nachträglich unter Anpassung des Verfahrens über die Einreichung von Vorstössen, zusätzliche Personalressourcen gesprochen werden müssten.

## 3. Stellungnahme des Gemeinderats / Stellungnahme des Büros des Stadtrats

Da die Materie dieses Antrags primär Belange des Parlaments betrifft, wurde der Gemeinderat von der GPK nicht zu einer Stellungnahme eingeladen. Da zudem die Ablehnung des Antrags und damit die Beibehaltung des Status Quo beantragt wird, wurde auch auf eine Stellungnahme des Büros des Stadtrats verzichtet.

## 4. Antrag

1. Der Stadtrat nimmt Kenntnis vom Vortrag der Geschäftsprüfungskommission vom 28. Oktober 2024 zur Teilrevision des Geschäftsreglements des Stadtrats (GRSR); Antrag der Fraktion SVP: Zuständigkeit und rechtliche Zulässigkeit von Vorstössen.

2. Er lehnt die Änderungsanträge ab.

3. Eventualiter: Der Stadtrat weist die Vorlage zur Ausarbeitung von Bestimmungen, mit denen die Anträge der Fraktion SVP umgesetzt werden, an die Geschäftsprüfungskommission zurück.

Bern, 28. Oktober 2024

Die Geschäftsprüfungskommission