

Sitzung vom 30. Juni 2010/ Geschäft Nr. 6

Bericht und Antrag Konsultativer Einbezug des Gemeindeparlamentes in die Entscheidungsfindung des Gemeinderates für die Mitarbeit der Gemeinde in einer künftigen "Regionalkonferenz Bern-Mittelland" (Motion Hans-Jörg Rhyn und Mitunterzeichnende)

1. Ausgangslage

In der Sitzung vom 2. Juli 2008 hat der Grosse Gemeinderat den Gemeinderat beauftragt, eine Lösung auszuarbeiten, wonach das Parlament nach Ermessen der Exekutive bei wichtigen Geschäften der Regionalkonferenz konsultativ in den Entscheid einbezogen werden kann.

2. Rechtsgrundlagen

Art. 38 Abs. 4 des Geschäftsreglementes des Grossen Gemeinderates (GOGGR)
Art. 153 kantonales Gemeindegesetz (GG)

3. Aufgaben der Regionalkonferenz

Das kantonale Gesetz überträgt der Regionalkonferenz folgende vier Aufgabenbereiche:

- Verkehr (Regionale Gesamtverkehrsplanung)
- Raumplanung (Regionale Siedlungsplanung)
- Kultur (Regionale Kulturförderung)
- Neue Regionalpolitik (NRP) .

Die Regionalkonferenz entscheidet in diesen Bereichen verbindlich anstelle der Gemeinden. Die Gemeinden können der Regionalkonferenz weitere Aufgaben aus ihrem Zuständigkeitsbereich übertragen.

Aus dieser abschliessenden Aufzählung geht hervor, dass die Politikbereiche klar begrenzt sind.

4. Bezug zum Leitbild

Das Geschäft ist mit dem Leitbild vereinbar: Schwerpunkt 1: Alle, wirklich alle, ins Gemeindegesehen einbeziehen.

5. Personelle und finanzielle Auswirkungen

Keine Auswirkungen.

Autor:	Speicherdatum	Pfad, Datei:	Datum, Zeit / User	Version	Seite
Roland Gatschet	04.06.2010	g:\winword\präsidial\gdeschr\ggr\100630\ggr konsultativabstimmung.stand30.6.2010.doc	16.06.2010, 14:48 / bd	1.9	1 von 6

6 . Stellungnahme des Gemeinderates

6.1 Rechtliches

Das kantonale Recht bestimmt nicht, was unter dem Begriff der Konsultativabstimmung zu verstehen ist. Die Lehre versteht die Konsultativabstimmung als Meinungsäusserung im Verfahren einer normalen Abstimmung, wobei das Ergebnis der Abstimmung unverbindlich oder eben "konsultativ" ist. Von dieser Begriffsbestimmung wird nachfolgend ausgegangen. Häufig werden Konsultativabstimmungen durchgeführt, um das politische Klima betreffend eines bestimmten Geschäfts auszuloten. Das Begehren des Vorstosses geht in diese Richtung. In der geltenden Zuständigkeitsordnung der Gemeinde ist die Konsultativabstimmung nicht geregelt. Deshalb ist es wichtig, dass die Gemeinde eine gesetzliche Grundlage in der Gemeindeverfassung schafft und das Abstimmungsverfahren in der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates regelt.

Bei der Vorbereitung der Regionalkonferenz wurden (im Projekt „BernPlus“) Musterbestimmungen ausgearbeitet, welche die Rolle kommunaler Parlamente im Rahmen der Entscheidungsfindung der Organe der Regionalkonferenz möglichst einheitlich regeln sollen. Sie stützen sich auf das Gemeindegesetz.

6.2 Ergebnisse der Umfrage von Bernplus zum Einbezug der Parlamente (Stand 20. Oktober 2009)

"Stadt Bern:

Bern wird die Anliegen, die in den Musterbestimmungen abgedeckt sind, in der einen oder anderen Form umsetzen, nachdem der Stadtrat entsprechende Mitwirkungsmöglichkeiten wünscht. Eine konkrete Umsetzung hat indessen noch nicht stattgefunden; sie wird in den nächsten Wochen und Monaten an die Hand genommen.

Köniz:

Es wurden zwei (für erheblich erklärte) Vorstösse eingereicht, wonach die Kompetenz zur Ergreifung von Initiativen / Referenden dem Parlament zuzuweisen sei. Die Vorstösse sind bis Mitte 2010 zu erfüllen. Die Gemeinde klärt bis in der 1. Hälfte 2010 die Lösungsmöglichkeiten ab.

Münchenbuchsee:

Seit Februar 2009 überarbeitet die Spezialkommission Revision OgR die Gemeindeerlasse OgR, Kommissionenreglement und Wahl- und Abstimmungsreglement. Im Zusammenhang mit diesen Revisionsarbeiten haben wir auch die Umsetzung der Musterbestimmungen geprüft. Das Parlament hat den Gemeinderat zusätzlich mit einer Motion beauftragt, die Mitwirkung der Behörden zu Themen der Regionalkonferenz zu prüfen. Da noch keine Erfahrungswerte vorliegen, hat die Kommission an ihrer letzten Sitzung entschieden, die Umsetzung der Musterbestimmungen als Pendeuz aufzunehmen und zu einem späteren Zeitpunkt (analog anderer Parlamentsgemeinden) zu definieren.

Münsingen:

An der Sitzung des Parlaments vom 19. Oktober 2009 wird eine Motion eingereicht, welche erreichen will, dass das Parlament in Bezug auf die Behördenreferenden und -initiativen einbezogen wird. Die Motion wird an einer nächstjährigen Sitzung behandelt. Wird die Motion erheblich erklärt, ist dem Parlament eine Regelung bezüglich der Behördenreferenden und -initiativen unter Einbezug des Parlaments vorzulegen.

Muri b. Bern:

Dem Parlament soll im 1. Quartal 2010 eine Vorlage zum Einbezug des Parlaments unterbreitet werden.

Autor:	Speicherdatum	Pfad, Datei:	Datum, Zeit / User	Version	Seite
Roland Gatschet	04.06.2010	g:\winword\präsidial\gdeschr\ggr\100630\ggr konsultativabstimmung.stand30.6.2010.doc	16.06.2010, 14:48 / bd	1.9	2 von 6

Ostermundigen:

Ostermundigen hat die Musterbestimmungen nicht umgesetzt. Die Gemeinde steckt zurzeit in einer Behörden- und Verwaltungsreform. In diesem Rahmen werden die Mitwirkungsrechte des Parlaments im Zusammenhang mit der Regionalkonferenz geprüft. Dies wird noch einige Zeit in Anspruch nehmen.

Worb:

Das Büro des Grossen Gemeinderats hat beschlossen, die Musterbestimmungen unverändert in die Geschäftsordnung aufzunehmen. Im November oder Dezember 2009 wird dem Grossen Gemeinderat ein entsprechender Antrag auf Anpassung der Geschäftsordnung unterbreitet."

Inzwischen haben Worb (7. Dezember 2009) und Muri (23. März 2010) die Musterbestimmungen beschlossen. Das Parlament von Köniz hat mit der Erheblicherklärung einer Motion gewünscht, selber abschliessend zuständig für Behördenreferenden und Behördeninitiativen zu sein. Aus diesem Grund sind die Musterbestimmungen für Köniz nicht anwendbar. Es wurde eine eigene Lösung erarbeitet. In den übrigen Gemeinden ist zum heutigen Zeitpunkt noch offen, welche Lösung dereinst getroffen wird.

6.3 Lösungsmöglichkeiten

a) Bestehende Strukturen einbeziehen

Der Gemeinderat unterbreitet dem Grossen Gemeinderat das Geschäft der Regionalkonferenz konsultativ in Form eines schriftlichen Berichts und Antrags zur Stellungnahme. Die Vorlage wird wie die übrigen Gemeindegeschäfte behandelt. Das Ergebnis des Parlaments ist für den Gemeinderat rechtlich unverbindlich.

Vorteil:

- Das Verfahren ist bekannt;
- Die "Konsultation" erfolgt im Rahmen der bestehenden Strukturen

Nachteil:

- Die Bestimmung hat ein sehr hohes Konfliktpotential zwischen Exekutive und Legislative, weil die Einflussmöglichkeiten des Parlaments sehr offen formuliert sind.

Massnahmen:

- Rechtsgrundlagen in der Gemeindeverfassung (Grundsatz Konsultativabstimmung) und der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates (Abstimmungsverfahren) schaffen.

b) Kommission einsetzen

Der GGR setzt eine Kommission ein. Diese besteht aus sieben Mitgliedern. Die Fraktionen müssen angemessen vertreten sein. Der Gemeinderat unterbreitet der GGR-Kommission das Geschäft der Regionalkonferenz in Form eines schriftlichen Berichts und Antrags zur Stellungnahme. Die Kommission ist anstelle des Grossen Gemeinderates zuständig, abschliessend Stellung zu nehmen. Das Ergebnis der Kommission ist auch hier für den Gemeinderat rechtlich unverbindlich.

Vorteil:

- Die Kommission ist flexibler als das Parlament.

Nachteil:

- Eine neue ständige Kommission muss eingesetzt werden.
- Die Bestimmung hat ein sehr hohes Konfliktpotential zwischen Exekutive und Legislative, weil die Einflussmöglichkeiten des Parlaments sehr offen formuliert sind.

Autor:	Speicherdatum	Pfad, Datei:	Datum, Zeit / User	Version	Seite
Roland Gatschet	04.06.2010	g:\winword\präsidial\gdeschr\ggr\100630\ggr konsultativabstimmung.stand30.6.2010.doc	16.06.2010, 14:48 / bd	1.9	3 von 6

Massnahmen:

- Im Reglement über die ständigen Kommissionen ist die Rechtsgrundlage für die neue Kommission zu schaffen.

c) Regionale Musterbestimmungen (BernPlus) anwenden

Ausgangslage

„Bernplus“ hat die Zweckmässigkeit der Musterbestimmungen – noch vor Einführung der Regionalkonferenz – wie folgt begründet:

"Mit der Einführung der Regionalkonferenz Bern-Mittelland stellt sich generell die Frage, welche Rolle kommunale Parlamente im Rahmen der Entscheidungsfindung der Organe der Regionalkonferenz spielen. Von besonderer Bedeutung sind die Entscheide der Regionalversammlung, namentlich dann, wenn diese dem Volks- und Behördenreferendum unterstehen. Die Gemeinden mit einem Parlament müssen entscheiden, ob sie ihre Rechtsgrundlagen im Interesse der parlamentarischen Mitwirkung anpassen wollen."

Weisungsrecht

Die direkten Einwirkungsmöglichkeiten der kommunalen Parlamente auf die „Alltagsgeschäfte“ der Regionalkonferenz sind beschränkt. Die Regionalkonferenz Bern-Mittelland wird – soweit sie Wirklichkeit wird – aus 100 Gemeinden bestehen. Die Mitwirkung der Gemeinden wird im Wesentlichen über die Gemeindepräsidien erfolgen, welche in der Regionalkonferenz eine zentrale Rolle spielen werden. Die Gemeindeexekutiven können ihren Gemeindepräsidien für die Beschlüsse der Regionalversammlung Weisungen erteilen. Das Gemeindegesetz (Art. 145) legt die Zuständigkeit zum Erteilen von Weisungen fest, weshalb diesbezüglich keine parlamentarischen Zuständigkeiten begründet werden können. Dies wäre aufgrund der knappen Fristen (die Traktanden der Regionalversammlung müssen den Gemeinden spätestens 30 Tage vor der Versammlung zugestellt werden) auch nicht möglich. Es steht den Parlamenten indessen frei, das Verhalten des Gemeinderats und des Gemeindepräsidiums mit den zur Verfügung stehenden Instrumenten (Interpellation, Postulat, Richtlinienmotion und dergleichen) unverbindlich, aber unter Umständen politisch wirkungsvoll, zu beeinflussen.

Behördenreferenden und -initiativen

Anders verhält es sich bei Behördenreferenden oder bei Behördeninitiativen: Hier ist aufgrund des Gemeindegesetzes zwar auch der Gemeinderat zuständig. Das Gesetz eröffnet aber die Möglichkeit, dass die Gemeinden abweichende Zuständigkeiten erlassen (Art. 150 Abs. 2, Art. 151 Abs. 2 GG). Die Musterbestimmungen halten grundsätzlich an der Zuständigkeit des Gemeinderats zum Beschluss über die Initialisierung von Behördenreferenden und -initiativen fest, weil davon auszugehen ist, dass im Normalfall der Gemeinderat selber aktiv wird, wenn ein Beschluss der Regionalversammlung die Interessen der Gemeinde missachtet. Dem Gemeindeparlament soll aber die Möglichkeit eröffnet werden, den Gemeinderat zu Aktivitäten bezüglich Referenden und Initiativen zu verpflichten. Um bei der Anwendung der entsprechenden Bestimmungen Auslegungsprobleme zu vermeiden, soll die Frage im Reglementstext ausdrücklich beantwortet werden, ob der Gemeinderat mittels Parlamentsbeschluss auch gehindert werden kann, Behördenreferenden und -initiativen zu initialisieren (dies soll grundsätzlich auch ermöglicht werden).

Behördenreferendum

Gewisse Beschlüsse der Regionalversammlung können innert 90 Tagen seit Publikation mittels Referendum von 10 % der Gemeinden (also von mindestens 11 Gemeinden) einer Volksabstimmung zugeführt werden. Eine Gemeinde allein kann also nichts bewirken, weshalb ein Gemeindeferendum nur dann zustande kommen wird, wenn sich mehrere Gemeinden absprechen. Dies setzt angesichts der beschränkten Zeit ein sehr zielgerichtetes Vorgehen voraus, weshalb die normalerweise geltenden Fristen zur Behandlung parlamentarischer Vorstösse nicht in Frage kommen. Die Musterbestimmungen sehen deshalb vor, dass die Zuständigkeit zum Entscheid, ob das Parlament über die Referendumsfrage entscheiden soll,

Autor:	Speicherdatum	Pfad, Datei:	Datum, Zeit / User	Version	Seite
Roland Gatschet	04.06.2010	g:\winword\präsidial\gdeschr\ggrn100630\ggr konsultativabstimmung.stand30.6.2010.doc	16.06.2010, 14:48 / bd	1.9	4 von 6

der Geschäftsprüfungskommission zugewiesen wird. Sie kann „aus eigener Kraft“ oder auf Antrag eines Mitglieds des Parlaments aktiv werden. Bevor sie dem Gemeindeparlament Antrag stellt, gibt sie dem Gemeinderat Gelegenheit, innert drei Wochen Stellung zu nehmen. So sollte es möglich sein, innert der gesetzten Fristen (diese müssen von den Gemeinden zwingend beachtet werden) zu einer Entscheidung zu kommen. Es wird aber auch in diesem ungewöhnlichen Verfahren in zeitlicher Hinsicht sehr eng werden, weil das Verfahren immer mit anderen Gemeinden koordiniert werden muss, soll sich ein „Referendumserfolg“ überhaupt einstellen.

Behördeninitiative

Bei der Behördeninitiative scheint es weniger problematisch zu sein, weil hier die Gemeinden nicht innerhalb bestimmter Fristen reagieren müssen. So ist es ohne Weiteres möglich, dass ein Gemeindeparlament im Rahmen der geltenden kommunalen Fristen für politische Vorstösse Beschlüsse zur Initialisierung einer Behördeninitiative fällt.

Daraus ergibt sich auch für die Gemeinde Zollikofen eine weitere anwendbare Lösungsmöglichkeit: Übernahme der Musterbestimmungen in die Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates.

Vorteil:

- Alle Parlamentsgemeinden haben eine ähnliche oder gleiche Lösung.
- Das Parlament hat klar umschriebene Einflussmöglichkeiten.

Nachteil:

- Keine spezifische Lösung für konsultativen Einbezug des Parlaments.

Massnahmen:

- In der Geschäftsordnung sind Bestimmungen im Sinne des Musterwortlautes aufzunehmen.

Die entsprechende Änderung der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates (Art. 59 - 61) liegt im Entwurf vor. Der Text geht aus dem Anhang hervor.

6.4 Schlussfolgerungen

Der Gemeinderat kommt zum Schluss, dass eine möglichst einheitliche Lösung bei den Gemeinden mit Parlament im Gebiet der Regionalkonferenz Bern-Mittelland sinnvoller ist als eine Einzellösung. Zudem sind bei der wörtlichen Auslegung des Vorstosses Konflikte zwischen Exekutive und Legislative vorprogrammiert. Es ist nämlich davon auszugehen, dass nicht immer klar ist, welche Geschäfte wirklich wichtig sind. Zudem berühren Konsultativabstimmungen die Zuständigkeitsordnung: Die rechtlichen und politischen Verbindlichkeiten führen unweigerlich zu einem Auseinanderklaffen von Zuständigkeit und Verantwortung. Dieser Nachteil überwiegt den möglichen Vorteil vermehrter Partizipation der Legislative.

Unbestritten ist jedoch, dass Entscheide über Behördenreferenden und Behördeninitiativen für eine Gemeinde sehr wichtig sind.

Deshalb empfiehlt der Gemeinderat dem Grossen Gemeinderat, die regionalen Musterbestimmungen einzuführen.

7. Mitbericht Büro Grosser Gemeinderat

Das Ratsbüro unterstützt die vorgeschlagene Lösung mit den Musterbestimmungen. Das Büro erachtet es als sachgerecht, dass das Parlament in die wichtigen Entscheidungen der Regionalkonferenz einbezogen wird. Somit kann das Parlament dem Gemeinderat - sofern es dies will - verbindliche Vorgaben machen. Damit wird das Begehren der Motion, das Parlament bei

Autor:	Speicherdatum	Pfad, Datei:	Datum, Zeit / User	Version	Seite
Roland Gatschet	04.06.2010	g:\winword\präsidial\gdeschr\ggr100630\ggr konsultativabstimmung.stand30.6.2010.doc	16.06.2010, 14:48 / bd	1.9	5 von 6

wichtigen Geschäften einzubeziehen, erfüllt. Die neuen Bestimmungen gewährleisten, dass das Parlament frühzeitig über Traktanden und Beschlüsse der Regionalversammlungen informiert wird und rechtzeitig reagieren kann. Das Büro erwartet, dass der Gemeinderat regelmässig orientiert. Das kann mündlich geschehen. Die Parlamentsmitglieder können aber auch selbständig über www.bernmittelland.ch Informationen einholen. Die Erfahrungen werden zeigen, ob die Lösung funktioniert. Es liegt in der Kompetenz des Grossen Gemeinderates Korrekturen anzubringen, falls sich die Lösung nicht bewähren sollte.

8. Antrag

Der Gemeinderat beantragt Ihnen, zu

beschliessen:

1. Auf die Vorlage von Geschäften der Regionalkonferenz zur konsultativen Beratung und Abstimmung im Gemeindeparlament wird verzichtet.
2. Stattdessen werden die regionalen Musterbestimmungen betreffend Zuständigkeit und Verfahren bei Gemeindereferenden und Gemeindeinitiativen (Art. 150 und 151 Gemeindegesetz) in die Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates aufgenommen.
3. Die entsprechende Änderung der Geschäftsordnung wird genehmigt.
4. Die Motion Hans-Jörg Rhyn und Mitunterzeichnende betreffend Einbezug des Gemeindeparlamentes in die Entscheidungsfindung des Gemeinderates für die Mitarbeit der Gemeinde in einer künftigen "Regionalkonferenz Bern-Mittelland" wird als erledigt abgeschrieben.

Zollikofen, 11. Juni 2010

GEMEINDERAT ZOLLIKOFEN



Stefan Funk
Präsident



Roland Gatschet
Sekretär

Beilagen:

- Entwurf Änderung Geschäftsordnung Grosser Gemeinderat
- Motion Hans-Jörg Rhyn und Mitunterzeichnende betr. konsultativer Einbezug des Gemeindeparlamentes in die Entscheidungsfindung des Gemeinderates für die Mitarbeit der Gemeinde in einer künftigen "Regionalkonferenz Bern-Mittelland"

Autor:	Speicherdatum	Pfad, Datei:	Datum, Zeit / User	Version	Seite
Roland Gatschet	04.06.2010	g:\winword\präsidial\gdeschr\ggr\100630\ggr konsultativabstimmung.stand30.6.2010.doc	16.06.2010, 14:48 / bd	1.9	6 von 6