

Sitzung vom 19. Mai 2010 / Geschäft Nr. 4

Bericht und Antrag Vermeidung von "unechten Motionen" (Motion Hans Peter Baumann)

1. Ausgangslage

In der Sitzung vom 19. August 2009 hat der Grosse Gemeinderat die Motion Hans Peter Baumann betreffend "unechte Motionen" grossmehrheitlich erheblich erklärt. Der Text der Motion lautet:

"Das Ratsbüro wird beauftragt, dem Grossen Gemeinderat einen Vorschlag zur Vermeidung von so genannten „unechten Motionen“ zu unterbreiten. Als unechte gelten Motionen, die in den Zuständigkeitsbereich des Gemeinderates fallen. Dabei soll Art. 34 der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates (GOGGR) dahingehend geändert werden, dass

- *entweder die Möglichkeit von Richtlinienmotionen geschaffen wird*
- *oder ein Gremium (z.B. Geschäftsprüfungskommission), welches über eine allfällige Ungültigkeitserklärung entscheidet."*

2. Rechtsgrundlagen

Art. 49 der Gemeindeverfassung (GV)

Art. 35 und 44 der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates (GOGGR)

3. Stellungnahme Ratsbüro

Das Ratsbüro hat die verschiedenen Vor- und Nachteile einer Richtlinienmotion oder eines Gremiums abgeklärt und diskutiert. Es hat sich auch mit der Praxis des Berner Stadtrats und des Grossen Rates des Kantons Bern auseinandergesetzt. Nachfolgend die Resultate zu den einzelnen Möglichkeiten:

3.1 Allgemeines

Eine überwiesene Motion verpflichtet den Gemeinderat einen bestimmten Beschluss- oder Reglementsentwurf vorzulegen beziehungsweise eine Massnahme zu treffen. Die Motion hat also eine weitreichende Verpflichtungswirkung. Motionen sind nur für Gegenstände zulässig, die nicht in der ausschliesslichen Kompetenz des Gemeinderates liegen. Der Regierungsrat des Kantons Bern hat in einem Entscheid vom 5. Juli 1995 im Grundsatz deutlich festgehalten, in bernischen Parlamentsgemeinden seien Motionen unzulässig, mit denen das Parlament Kompetenzen des Gemeinderates für sich beansprucht.

3.2 Richtlinienmotion

Eine Richtlinienmotion ist eine Motion im Zuständigkeitsbereich des Gemeinderates. Sie hat lediglich die Wirkung einer Richtlinie. Der Begriff der Richtlinie wird wie folgt definiert (Handbuch zum bernischen Verfassungsrecht, Seite 466):

"Weisungen sind in wesentlichen Teilen verbindlich; sie beschränken die Verantwortung der Regierung auf den Vollzug und auf die Interessenwahrung bei veränderten oder nicht berück-

Autor:	Speicherdatum	Pfad, Datei:	Datum, Zeit / User	Version	Seite
Roland Gatschet	09.02.2010	g:\winword\präsidial\gdeschr\ggr\100519\unechte motionen.bericht und antrag.stand 23.3.2010.doc	30.04.2010, 14:23 / bd	1.17	1 von 4

sichtigen Umständen. Richtlinien weisen demgegenüber bloss die Richtung. Sie sind nicht unabänderlich, schaffen aber eine Begründungspflicht bei Abweichungen. Sie beschränken die Entscheidungsverantwortung der Regierung nicht. Die Definition der Weisung und der Richtlinie sind auf Gesetzesstufe zu verankern...Damit werden die Kompetenzen nicht verwischt und die Entscheidungsverantwortung der Regierung nicht tangiert. Die Abgrenzungen der Zuständigkeit von Regierung und Parlament wird klarer. Die Verantwortlichkeiten werden eindeutig zugeordnet."

Wenn Parlamentsmitglieder eine wirkungsvolle Motion verfassen wollen, müssen sie wie bisher die Kompetenzaufteilung im Auge behalten. Die Wahl des Motionsgegenstandes wird der Anhaltspunkt dafür sein, ob der Vorstoss als Motion verbindlich oder nur als Richtlinie behandelt wird.

Wichtig erscheint an dieser Stelle auch, auf den Unterschied zwischen Motion und Postulat hinzuweisen: Ein Postulat, das angenommen oder erheblich erklärt oder überwiesen wird, hat in der Regel eine beschränkte Verpflichtungswirkung. Es verpflichtet zur Prüfung oder Berichterstattung, ob ein Reglement zu erlassen, ein Beschluss zu fassen oder eine Massnahme zu treffen sei. Das Postulat zielt also auf etwas grundlegend anderes und ist deshalb im Idealfall auch unterschiedlich formuliert. Im Fall, dass der Gemeinderat zwar die politische Zielsetzung einer Motion teilte, sie aber als juristisch nicht zulässig ansah, musste er bisher die Umwandlung in ein Postulat beantragen. In vielen Fällen ist aber unklar, wie der Motionsauftrag in einem Prüfungsbericht münden soll. Hier bringt die neue Regelung den Vorteil, dass eine Motion grundsätzlich eine Motion bleibt, auch wenn sie auf den Kompetenzbereich des Gemeinderates abzielt. Eine Motion verlangt immer eine Massnahme und es ist nur noch zu entscheiden, wie verbindlich sie den Gemeinderat in die Pflicht nimmt. Der Gemeinderat muss nun in solchen Fällen nicht mehr die Umwandlung in ein Postulat mit den manchmal unklaren Folgen beantragen. Für die Parlamentarierinnen und Parlamentarier wird das Verfassen von Vorstössen mit der neuen Regelung ein bisschen einfacher: Sie müssen sich primär entscheiden, ob sie eine Massnahme oder einen Prüfungsbericht fordern wollen. Falls sie sich für eine Massnahme entscheiden, müssen sie sich wie bisher bewusst sein, dass verbindliche Aufträge an den Gemeinderat nur im Kompetenzbereich des Parlaments und der Stimmberechtigten möglich sind. Als neue Möglichkeit kann das Parlament auch Motionen erheblich erklären, die direkt Richtlinien für den Gemeinderat in seinem Kompetenzbereich formulieren.

Die Einführung der Richtlinienmotion bedingt nicht nur die Anpassung der GOGGR (Art. 35) sondern auch der GV (Art. 49).

Vorteil dieser Lösung:

- Auseinandersetzungen um die Frage der Zulässigkeit von Motionen im Zuständigkeitsbereich des Gemeinderates entfallen in der Regel.
- Die Zuständigkeitsbereiche zwischen Parlament und Gemeinderat werden nicht tangiert, aber werden klarer.

Nachteil dieser Lösung

- Die Kosten der notwendigen Volksabstimmung

3.3 Gremium

Es ist rechtlich möglich, die Frage ob eine Motion zulässig ist oder nicht, einem Gremium zu übertragen. In Frage kommen einerseits das Ratsbüro oder die Geschäftsprüfungskommission. Es gibt aber einige Vorbehalte zu beachten: Die Zusammensetzung des Ratsbüros wechselt jährlich. Auch bei der Geschäftsprüfungskommission fehlt die Kontinuität und vor allem ein professionelles Sekretariat. Die rechtlichen Grundlagen müssten in der GOGGR, nicht jedoch in der GV, geschaffen werden.

Vorteil dieser Lösung

- Die Rechtsgrundlagen könnten auf Stufe Geschäftsordnung geschaffen werden.

Autor:	Speicherdatum	Pfad, Date:	Datum, Zeit / User	Version	Seite
Roland Gatschet	09.02.2010	g:\winword\präsidial\gdeschr\ggr100519\unechte motionen.bericht und antrag.stand 23.3.2010.doc	30.04.2010, 14:23 / bd	1.17	2 von 4

- Es ist keine Volksabstimmung notwendig.

Nachteil dieser Lösung

- Zusammensetzung und Kontinuität von Ratsbüro und Geschäftsprüfungskommission
- Fehlendes Sekretariat
- Diskussion verschiebt sich in dieses Gremium

4. Ansichtsäusserung Büro Arn, Bern

Das Ratsbüro hat Dr. Daniel Arn, Rechtsanwalt, Bern, zu einer Ansichtsäusserung eingeladen. Er kommt eindeutig zum Schluss, dass die Einführung der Richtlinienmotion aufgrund des Wortlauts und der Entstehungsgeschichte in der Verfassung auf Stufe „Gemeindeverfassung“ erfolgen müsste. Aus „technischer“ Sicht erachtet er die Richtlinienmotionen als problematisch, weil die an sich klar geregelten Zuständigkeitsbereiche von Exekutive und Legislative unscharf werden. Zudem ist auch die Abgrenzung der Richtlinienmotion zur Motion nicht eine exakte Wissenschaft, weshalb auch hier wieder Diskussionen entstehen können. Diese Frage ist indessen nicht rechtlich, sondern politisch zu entscheiden.

Die Zuständigkeit eines Gremiums zum Entscheid, ob eine Motion zulässig sei oder nicht, bedingt nach Beurteilung des Gemeinderechtsexperten keine Anpassung der Gemeindeverfassung. Es braucht aber eine Rechtsgrundlage in der GOGGR. Es wäre sicher nahe liegend, mit dieser Zuständigkeit das Büro GGR zu beauftragen, welches in anderem Bereich auch verbindliche Entscheide im Zusammenhang mit Rechtsfragen fällt (Art. 52 Abs. 6 GOGGR). Auch wenn die Zuständigkeiten der GPK in der GV verankert sind, würde dies aus rechtlicher Sicht nicht daran hindern, in der GOGGR eine entsprechende Zuständigkeit aufzunehmen. Die Frage, ob als entscheidungsbefugtes Gremium das Büro GGR oder die GPK vorgesehen werden soll, wäre gegebenenfalls ebenfalls politisch zu entscheiden.

5. Schlussbemerkungen des Ratsbüros

Das Ratsbüro favorisiert wie bereits im Rahmen der Erheblicherklärung ganz klar die Richtlinienmotion. Das Büro ist überzeugt, dass damit künftig juristische Auseinandersetzungen um die Frage der Zulässigkeit von Motionen im Zuständigkeitsbereich des Gemeinderates entfallen werden. Zudem führt die neue Regelung nicht zu einer Aufweichung oder Verschiebung der Kompetenzenregelung innerhalb der demokratischen Gewaltenteilung.

6. Umsetzung der Richtlinienmotion

Der Gemeinderat klärt bei jeder Motion ab, in wessen Kompetenzbereich der Gegenstand der Motion fällt. Er legt die Ergebnisse bei jeder Beantwortung dar und erklärt, ob die Motion als Richtlinie oder als verbindlicher Auftrag behandelt wird.

In der gemeinderätlichen Berichterstattung legt die Exekutive begründet dar, inwiefern sie die Richtlinie eingehalten hat oder nicht. Nach der Behandlung dieses Begründungsberichts gilt die Richtlinienmotion als "erfüllt" und wird automatisch abgeschrieben. Das Parlament fällt dazu formell keinen Beschluss.

In Art. 49 Abs. 2 GV wird die Rechtsgrundlage für die Richtlinienmotion geschaffen. In Art. 35 Abs. 2 GOGGR wird der Grundsatz wiederholt. Und in Abs. 3 wird die automatische Abschreibung des Vorstosses geregelt.

Autor:	Speicherdatum	Pfad, Date:	Datum, Zeit / User	Version	Seite
Roland Gatschet	09.02.2010	g:\winword\präsidial\gdeschr\ggr\100519\unechte motionen.bericht und antrag.stand 23.3.2010.doc	30.04.2010, 14:23 / bd	1.17	3 von 4

7. Antrag

Das Ratsbüro beantragt Ihnen, zu

beschliessen:

A) In eigener Kompetenz

1. Die Änderung der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates wird genehmigt.
2. Das Ratsbüro wird beauftragt, die Botschaft für die Stimmberechtigten zu entwerfen und dem Grossen Gemeinderat zur Genehmigung vorzulegen.
3. Die Motion Hans Peter Baumann betreffend "unechte Motionen" wird als erfüllt abgeschrieben.

B) Zuhanden der Stimmberechtigten

4. Die Änderung der Gemeindeverfassung wird genehmigt.

Zollikofen, 30. April 2010

RATSBÜRO GROSSER GEMEINDERAT

Andreas Byland
Präsident

Roland Gatschet
Sekretär

Beilagen:

- Entwurf Änderung Gemeindeverfassung
- Entwurf Änderung Geschäftsordnung Grosser Gemeinderat

Autor:	Speicherdatum	Pfad, Datei:	Datum, Zeit / User	Version	Seite
Roland Gatschet	09.02.2010	g:\winword\präsidial\gdeschr\ggr\100519\unechte motionen.bericht und antrag.stand 23.3.2010.doc	30.04.2010, 14:23 / bd	1.17	4 von 4