

Beschluss Grosser Gemeinderat

2016-35 Motion der FDP/glp-Fraktion betr. "Einführung Richtlinienmotion - Änderung Gemeindeordnung" (2016/01); Behandlung

Traktandum 9, Sitzung 2 vom 29. April 2016

Registratur

10.061.001 Motionen

Ausgangslage

An der Sitzung des Grossen Gemeinderats vom 29. Januar 2016 reichte die FDP/glp-Fraktion eine Motion mit dem Titel "Einführung Richtlinienmotion - Änderung Gemeindeordnung" (2016/01) ein.

Begehren

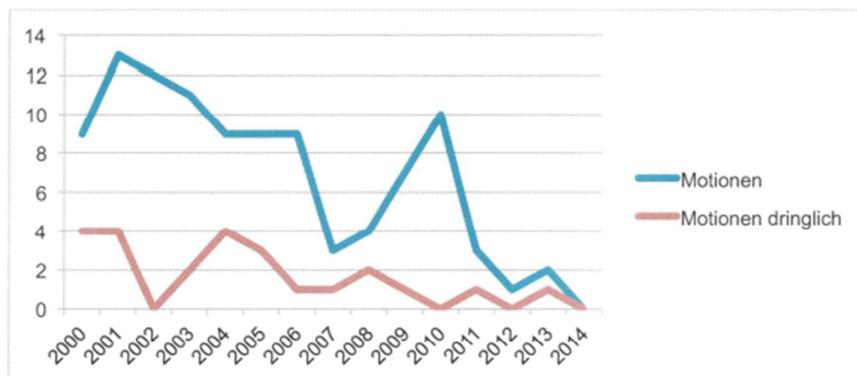
Der Gemeinderat wird beauftragt, dem Stimmbürger eine Änderung der Gemeindeordnung zu unterbreiten: Neu soll der Grosse Gemeinderat über ein zusätzliches politisches Instrument in der Form einer Richtlinienmotion verfügen können. Der heutige Art. 46 der Gemeindeordnung ist entsprechend abzuändern bzw. zu ergänzen. Textvorschlag- für die Neufassung von Art. 46 der Gemeindeordnung:

Art. 46 (Motion)

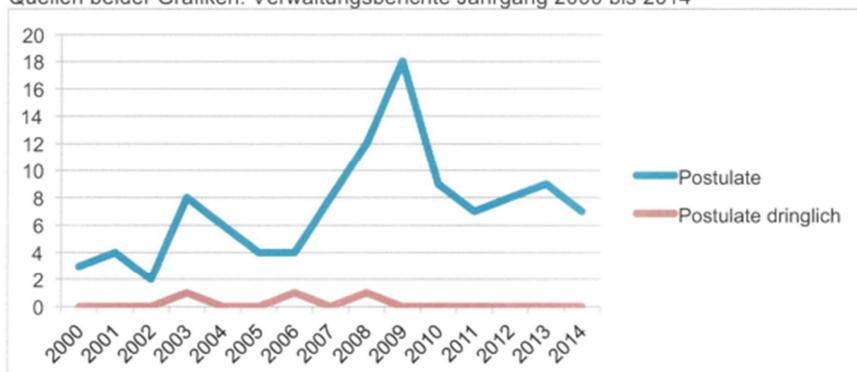
- 1. Ein Mitglied des Grossen Gemeinderates kann mittels Motion das Begehren stellen, dass der Gemeinderat dem Grossen Gemeinderat ein bestimmtes Geschäft aus dem Zuständigkeitsbereich der Stimmberechtigten oder des Grossen Gemeinderates zum Beschluss unterbreitet. (unverändert)*
- 2. Soweit der Gegenstand der Motion in den Zuständigkeitsbereich des Gemeinderats fällt, kommt der Motion der Charakter einer Richtlinie zu. (neu)*

Begründung

„Die Kraft des Parlaments hängt von seiner Substanz ab“ (Zitat Max Imboden, 1964). In den letzten Jahren sind die Kraft und damit auch die Substanz des GGR Steffisburg deutlich zurückgegangen. Es fand eine (häufig auch sinnvolle) Verlagerung der Kompetenzen zum Gemeinderat und in die Verwaltung statt. Am eindrücklichsten verdeutlicht wird diese Tatsache im Rückgang der Anzahl Motionen in den letzten Jahren. Waren es in den Jahren 2000 – 2004 durchschnittlich 10,8 Motionen pro Jahr, sank in gleichem Zeitraum 2010 bis 2014 die Anzahl auf 3,2 pro Jahr. Dem gegenüber stiegen die Postulate von 4,6 im Schnitt 2000 - 2004 auf 8,0 im Schnitt in den Jahren 2010 - 2014. Diese Statistik verdeutlicht die Reduktion der Kompetenzen des GGR primär auf Postulate und das Bemühungen des GGR um Einflussnahme durch reine Prüfungsaufträge. Die nachfolgenden Grafiken illustrieren diese Entwicklung (inkl. dringliche Motionen/Postulate) bildlich:



Quellen beider Grafiken: Verwaltungsberichte Jahrgang 2000 bis 2014



Um dieser negativen Entwicklung (Substanzenzug des Parlaments) entgegenzuwirken, schlagen wir die Einführung eines neuen politischen Instruments in Form einer Richtlinienmotion vor. Eine überwiesene Motion (Art. 46 Abs. 1 GO) verpflichtet den Gemeinderat, einen bestimmten Beschluss-/Reglemententwurf vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen. Die Motion hat also eine weitreichende Verpflichtungswirkung. Motionen sind aber nur für Gegenstände zulässig, die nicht in der ausschliesslichen Kompetenz des Gemeinderates liegen. Motionen, mit denen das Parlament Kompetenzen des Gemeinderates für sich beansprucht, sind daher unzulässig. 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 berücksichtigten 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." Mit ihrer Einführung werden die Kompetenzen nicht verwischt. Wie der Name andeutet, hat die Richtlinienmotion nämlich lediglich die Wirkung einer Richtlinie. Sie ist nicht unabänderlich, schafft aber für die Exekutive eine Begründungspflicht bei Abweichungen. Der Gemeinderat hat bei Richtlinien-Motion einen relativ grossen Spielraum hinsichtlich des Grades der Zielerreichung, der einzusetzenden Mittel und der weiteren Modalitäten bei der Erfüllung des Auftrags, und die Entscheidungsverantwortung bleibt beim Gemeinderat. Wenn Parlamentsmitglieder eine wirkungsvolle Motion verfassen wollen, müssen sie wie bisher die Kompetenzaufteilung beachten. Die Wahl des Motionsgegenstandes wird der Anhaltspunkt dafür sein, ob der Vorstoss als Motion verbindlich oder nur als Richtlinie behandelt wird. Mit dieser Ergänzung und Teilrevision von Art. 46 der Gemeindeordnung soll das Parlament gegenüber dem Gemeinderat und der Verwaltung gestärkt werden. Der GGR erhält nebst der Motion, des Postulats, der Interpellation und der einfachen Anfrage ein zusätzliches politisches Instrument, welches sich nicht nur im Grossen Rat des Kantons Bern sondern auch in verschiedenen Gemeindeparlamenten (u. a. Stadt Bern, Zollikofen, Köniz) bereits bestens bewährt hat. Die Vorteile einer Einführung einer Richtlinienmotion lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Stärkung des Parlaments gegenüber Regierung und Verwaltung,
- Möglichkeit der Motionierung in den Zuständigkeitsbereich des Gemeinderates,
- Wegfall von Auseinandersetzungen um die Frage der Zulässigkeit von Motionen im Zuständigkeitsbereich des Gemeinderates,
- Klarere Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche zwischen Parlament und Gemeinderat, ohne diese zu tangieren.

Stellungnahme Gemeinderat

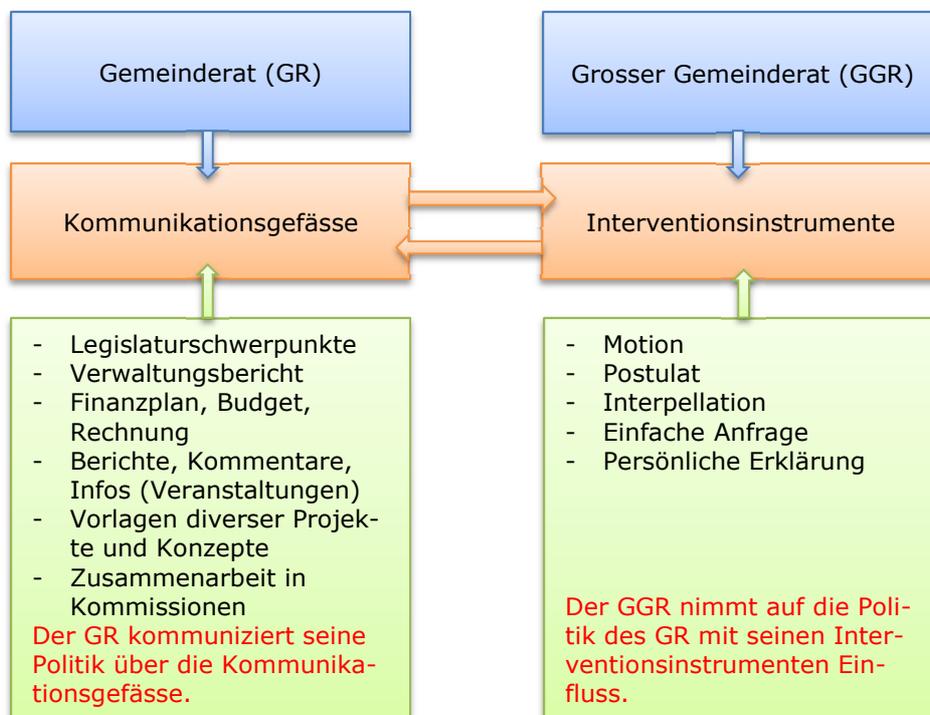
In der Gemeindeordnung sind in Art. 46 bis 48 die parlamentarischen Instrumente (Motion, Postulat, Interpellation und Einfache Anfrage) aufgeführt. Die vorerwähnten Instrumente und deren Anwendung sind in der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates in den Artikeln 23 bis 33 im Detail erläutert. Im

Falle einer Annahme der Motion müssten beide Erlasse angepasst werden, wobei in abschliessender Zuständigkeit hierfür die Stimmberechtigten (Gemeindeordnung) bzw. der Grosse Gemeinderat (Geschäftsordnung) zuständig sind.

Der Regierungsrat des Kantons Bern hat in einem Entscheid vom 5. Juli 1995 (BVR 1996, S. 147 ff) im Grundsatz deutlich festgehalten, in bernischen Parlamentsgemeinden seien Motionen unzulässig, mit denen das Parlament Kompetenzen des Gemeinderats für sich beanspruche; die Zuständigkeitsordnung werde nach Sachgebieten bzw. zu tätigen Ausgaben bestimmt. Der "Ausschliesslichkeit der Zuständigkeitsordnung wird (vorbehältlich der Änderung der massgebenden Bestimmungen in der Gemeindeordnung und in den Reglementen) Bestandeskraft und Stabilität zugeschrieben, welche klare Verantwortungsbereiche schafft und ein kompetenzwidriges gegenseitiges Übereinandergreifen der Organe verhindert..." (BVR 1996, S. 150). Diese klare Haltung ist zu begrüessen. "Eine unmissverständliche Abgrenzung der Zuständigkeits- und Verantwortungsbereiche von Parlament und Regierung ist unbedingt geboten und letztlich im Interesse beider Organe. Die Zuständigkeiten werden verwischt, wenn Motionen auch im abschliessenden Kompetenzbereich des Gemeinderats zugelassen werden" (Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern 1999, Stefan Müller, S. 181, RN 27).

Aus staatsrechtlicher Sicht erscheinen Richtlinienmotionen problematisch. Die Zuständigkeitsordnung im bernischen Gemeindericht ist in der Regel "entweder – oder", eine Verschiebung der Zuständigkeit ist nur in einem formalisierten Verfahren möglich (fakultatives Referendum, Devolvierungsklausel¹). In diesen Fällen geht indessen nicht nur die Zuständigkeit, sondern auch die Verantwortung über, was bei der Richtlinienmotion gerade nicht der Fall ist. Auch beim Postulat muss der Gemeinderat begründen, wenn er sich gegen das Begehren entscheidet. Da er in der Sache zuständig ist, prüft er das Anliegen und entscheidet dann frei. Aus rechtlicher Sicht kann letztlich aber der Unterschied der Richtlinienmotion zum Postulat nicht erkannt werden, weil – wie gesagt – auch hier der Gemeinderat seine Haltung begründen müsste und Geschäfte in seiner Kompetenz liegend selbständig und abschliessend entscheiden kann. Mit der Einführung der Richtlinienmotion wollen die Motionäre bezüglich Verbindlichkeit weiter gehen als beim Postulat, was sich aber rechtlich nicht auswirken würde. Mit der Richtlinienmotion würde aus Sicht des Gemeinderates ein zusätzliches Instrument geschaffen, das so nicht nötig ist.

Heute bestehen folgende Gefässe und Instrumente im Zusammenspiel und Austausch zwischen Exekutive und Legislative:



¹ übertragen, übernehmen, übergehen einer Sache oder eines Rechts an übergeordnete Instanz

Der Gemeinderat pflegt im Umgang mit dem Parlament eine offene, umfassende und transparente Politik. Die Zusammenarbeit erachtet er als vertrauensvoll und gut. Mit oder ohne Richtlinienmotion wird und soll sich daran nichts ändern.

In den letzten Jahren gab es auch keine Meinungsverschiedenheit zwischen dem Grossen Gemeinderat und dem Gemeinderat, ob ein Geschäft motionierbar ist oder nur in Form eines Postulates überwiesen werden kann. Dieser Umstand führte zum Beispiel bei anderen Gemeinden zur Einführung des Instruments einer Richtlinienmotion.

Dem Gemeinderat ist es ein grosses Anliegen optimal und effizient mit dem Parlament zusammenzuarbeiten. Der Gemeinderat ist stets auch bestrebt, Geschäfte dem Parlament vorausschauend vorzulegen, welche auch mehrheitsfähig sind, was in den letzten Jahren ja auch meist der Fall war. Ein direkter Dialog und Austausch sind das Erfolgsrezept von Steffisburg.

Umfrage bei Parlamentsgemeinden im Kanton Bern

Bei allen 23 Parlamentsgemeinden im Kanton Bern wurde eine Umfrage bezüglich der Richtlinienmotion durchgeführt. Davon haben sechs Gemeinden (Bern, Köniz, Ostermundigen, Langenthal, Zollikofen und Interlaken) die Richtlinienmotion eingeführt und 17 Gemeinden kennen das Instrument nicht. Das Ergebnis der Umfrage kann der separaten Beilage entnommen werden.

Beschluss

1. Die Motion der FDP/glp-Fraktion betr. "Einführung Richtlinienmotion - Änderung Gemeindeordnung" wird abgelehnt.
2. Mit dem Vollzug dieses Beschlusses wird der Gemeinderat beauftragt.
3. Eröffnung an:
 - Jürg Marti, Gemeindepräsident
 - Präsidiales, Sekretariat GGR (10.061.001)
 - Rolf Zeller, Gemeindeschreiber

Für die Richtigkeit

Grosser Gemeinderat Steffisburg
Stv. Gemeindeschreiber

Christoph Stalder

Steffisburg, 17. Juni 2016 mn/mae