

V2002 Motion (Mitglieder der Fiko (Stand 07.01.2020)) „Einführung der Planungserklärung in Köniz“

Beantwortung; Direktion Präsidiales und Finanzen

Vorstosstext

In der Gemeinde Köniz wird das Instrument der Planungserklärung eingeführt.

Begründung

Eine Planungserklärung ist ein parlamentarisches Instrument, das es dem Parlament erlaubt, im Kontext eines bestehenden Geschäfts einen Auftrag an die Regierung zu formulieren. Die Planungserklärung unterscheidet sich von anderen, bestehenden Instrumenten:

- **Votum:** In Kommissions-, Fraktions- oder Einzelvoten können zwar Anliegen an die Regierung formuliert werden. Anders als bei einer Planungserklärung, ist bei einem Votum aber nicht klar, ob das Parlament mehrheitlich dahintersteht. Zudem haben in Voten formulierte Anliegen keine Verbindlichkeit.
- **Erklärung¹:** Erklärungen enthalten keine Aufträge, sondern Stellungnahmen und politische Bewertungen. Zudem können nur im Rahmen der Kenntnisnahme von Berichten Erklärungen abgegeben werden.
- **Kenntnisnahme:** Auch Kenntnisnahmen sind nur bei Berichten möglich. Zudem sind sie inhaltlich stark interpretationsbedürftig. Vor allem eine «teilweise zustimmende» oder «ablehnende» Kenntnisnahme kann höchst unterschiedliche Gründe haben.
- **Motion/Postulat:** Diese Instrumente initiieren eigenständige Geschäfte. Demgegenüber soll mit einer Planungserklärung *im Rahmen eines bereits bestehenden Geschäfts* ein (Zusatz-)Auftrag erteilt werden.

Die Mitglieder der Finanzkommission (Stand: 7. Januar 2020) beantragen dem Parlament mit der vorliegenden Motion, das Instrument der Planungserklärung einzuführen. Sie sind der Ansicht, dass dieses Instrument einen Mehrwert für das Parlament darstellen würde, denn es lässt eine differenzierte Willensäußerung inkl. Auftrag an die Regierung im Rahmen eines bestehenden Geschäfts zu.

Für die Ausgestaltung² des neuen Instruments sind zumindest die folgenden Fragen zu beantworten:

- Zu welchen Geschäften kann eine Planungserklärung abgegeben werden?
Vorschlag: Zu allen Geschäften des Gemeinderats, insb. zu Berichten und Investitionsgeschäften. Nicht aber zu Motionen, Postulaten, Interpellationen, Anfragen und Planungsbeschlüssen.
- Welche Verbindlichkeit hat die Planungserklärung?
Vorschlag: Planungserklärungen haben Richtliniencharakter.
- Welche Berichterstattung muss der Gemeinderat zu Planungserklärungen liefern?
Vorschlag: Wenn der Gemeinderat einer Planungserklärung nicht oder nicht vollständig Folge leistet, muss er dies dem Parlament begründen. Andernfalls ist es dem Gemeinderat überlassen, ob und wie er das Parlament von sich aus über den Vollzug informiert.

¹ Vgl. Art. 64 Abs. 2 Geschäftsreglement des Parlaments.

² Ein Beispiel für die Definition des Instruments Planungserklärung findet sich im bernischen Gesetz über den Grossen Rat (https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/1628/download_pdf_file, Art. 52 und 53).

Die für die Einführung der Planungserklärung nötigen Änderungen an den rechtlichen Grundlagen sind dem Parlament nach Möglichkeit gleichzeitig mit den Änderungen zur Einführung der parlamentarischen Initiative (Umsetzung der Motion 1922) vorzulegen.

Köniz, Februar 2020

Eingereicht

17. Januar 2020

Unterschrieben von 29 Parlamentsmitgliedern

Casimir von Arx, Iris Widmer, Christian Roth, Kathrin Gilgen, Reto Zbinden, Adrian Burren, David Burren, Andreas Lanz, Toni Eder, Sandra Röthlisberger, Matthias Müller, Roland Akeret, Heinz Nacht, Bernhard Zaugg, Dominique Bühler, Christina Aebischer, Simon Stocker, David Müller Ruedi Lüthi, Tanja Bauer, Claudia Cepeda, Vanda Descombes, Franziska Adam, Mathias Rickli, Adrian Burkhalter, Fritz Hänni, Lucas Brönnimann, Katja Niederhauser, Michael Lauper

Antwort des Gemeinderates

1. Formelle Prüfung

Mit der Erheblicherklärung dieser Motion erteilt das Parlament dem Gemeinderat einen verpflichtenden Auftrag (siehe Beilage 1: Motionsprüfung der stv. Gemeindegemeinschafterin vom 22. Januar 2020)

2. Ausgangslage

Mit der Motion 2002 wird die Einführung eines neuen parlamentarischen Instruments, der Planungserklärung, in der Gemeinde Köniz gefordert. Mit der Planungserklärung kann das Parlament dem Gemeinderat bei einem *bestehenden/laufenden Geschäft* einen *konkreten Auftrag* erteilen. Dieser ist für den Gemeinderat *politisch verbindlich*.

Die vorliegende Beantwortung der Motion 2002 wird dem Parlamentsbüro vor der Behandlung im Parlament zur Stellungnahme vorgelegt und als Beilage angefügt (Beilage 2).

3. Die Planungserklärung in anderen Gemeinden

Eine Prüfung der Reglemente der 23 Parlamentsgemeinden, welche es gemäss AGR gibt, hat aufgezeigt, dass 2 Gemeinden das Instrument der Planungserklärung kennen, die Städte Bern (zu Berichten) und Burgdorf (zum Budget, zum Finanzplan und zu Berichten).

Stadt Bern, Planungserklärung: Art. 70a Geschäftsreglement des Stadtrats sieht vor, dass Planungserklärungen zu *Berichten des Gemeinderats* eingereicht werden können, von denen der Stadtrat Kenntnis nimmt. Falls eine Planungserklärung überwiesen wird, ist dies für den Gemeinderat „politisch verbindlich“. Erfüllt der Gemeinderat die Planungserklärung nicht, wird er dem Stadtrat gegenüber begründungspflichtig.

In der Praxis wird das Instrument der Planungserklärung vom Stadtrat der Stadt Bern häufig im Zusammenhang mit dem IAPF benutzt, um für spezifische Produkte oder Budgetposten Vorgaben zu machen, ähnlich dem „Planungsbeschluss“ der Gemeinde Köniz (die Stadt Bern kennt im Gegensatz zur Gemeinde Köniz keinen solchen). Im Geschäftsreglement des Stadtrats ist festgelegt, dass der Gemeinderat im Jahresbericht gesammelt über den Stand der Umsetzung der Planungserklärungen Bericht erstattet. In der Praxis wird aber oft erst im nachfolgenden Bericht Rechenschaft abgelegt, wenn der Bericht (so etwa der IAPF) periodisch wiederkehrend erstattet wird.

Stadt Burgdorf, Parlamentserklärung: Gemäss Art. 26e Reglement über die Organisation und das Verfahren des Stadtrats kann der Stadtrat eine „förmliche Erklärung“ zum *Budget, zum Finanzplan und zu Berichten*, die dem Stadtrat zur Kenntnis gebracht werden, beschliessen. Diese hat den Charakter einer Richtlinie.

In der Praxis wurde das Instrument in den letzten 11 Jahren vom Stadtrat von Burgdorf in nur 2 Fällen angewandt, beide Male im Zusammenhang mit dem Budgetprozess:

- Im 2010 forderte eine Planungserklärung, dass der Gemeinderat dem Parlament im Folgejahr ein ausgeglichenes Budget 2012 ohne Steuererhöhung vorlegt;
- Im November 2019 forderte eine Planungserklärung vom Gemeinderat, dass im Budget 2020 die Gehaltsentwicklung des Personals nicht höher als + 1% betragen dürfe.

Langenthal kennt gemäss Art. 60 Geschäftsordnung des Stadtrats das Instrument der „parlamentarischen Erklärungen“. Diese können nur von ständigen Kommissionen des Stadtrats oder von Fraktionen beantragt werden und sie verstehen sich gemäss Reglement „als grundsätzliche politische Hinweise zu Händen des Gemeinderates“. Zudem sind diese losgelöst von Berichten oder Planungen und somit eher nicht mit einer Planungserklärung vergleichbar.

Alle übrigen Parlamentsgemeinden (Biel, Thun, Ostermundigen, Steffisburg, Lyss, Muri bei Bern, Spiez, Münsingen, Worb, Zollikofen, Münchenbuchsee, Langnau im Emmental, Moutier, Nidau, Interlaken, Saint-Imier, Tramelan, Valbirse, La Neuveville) kennen das Instrument der Planungserklärung nicht. In etlichen Parlamenten gibt es blosse Erklärungen, die nicht als konkreter Auftrag wirken („Resolutionen“, „Fraktionserklärungen“ etc.) und somit mit der „Erklärung“ gemäss Art. 64 Absatz 2 Geschäftsreglement des Parlaments in Köniz vergleichbar sind (siehe Kapitel 4).

Auf kantonaler Ebene ist das Instrument der Planungserklärung in Art. 52 und 53 Gesetz über den Grossen Rat geregelt. Der Grosse Rat kann Planungserklärungen *zu Planungen und Berichten* des Regierungsrats abgeben. Diese sind für den Regierungsrat „politisch verbindlich“. Erfüllt der Regierungsrat eine Planungserklärung nicht, hat er dies dem Grossen Rat gegenüber zu begründen.

4. Die Position des Gemeinderats

Der Gemeinderat lehnt die Einführung der Planungserklärung als zusätzliches parlamentarisches Instrument in Köniz ab, aus folgenden Gründen und Überlegungen:

Bedarf für ein zusätzliches Instrument?

In der Motion 1922 (Einführung der parlamentarischen Initiative in Köniz) werden die bestehenden parlamentarischen Vorstösse/Instrumente der Gemeinde Köniz aufgeführt (Motion, Richtlinienmotion, Postulat, Anfragen, Planungsbeschluss). Mit der Überweisung der Motion 1922 wurde als zusätzliches Instrument die Einführung der parlamentarischen Initiative beschlossen. Des Weiteren kann das Parlament zu Berichten des Gemeinderats gemäss Art. 64 Absatz 2 Geschäftsreglement des Parlaments Erklärungen abgeben und seine politische Bewertung zum Ausdruck bringen.

Nach Ansicht des Gemeinderats verfügt das Könizer Parlament über genügend wirkungsvolle Instrumente, um seine Anliegen einzubringen und umzusetzen. Diese werden vom Parlament rege genutzt und vom Gemeinderat innerhalb der vorgegebenen Verfahren, Fristen und inhaltlichen Vorgaben umgesetzt. Zudem kann das Parlament Anliegen mittels ständiger und nicht-ständiger Kommissionen einbringen und im Dialog mit dem Gemeinderat mitgestalten.

Die Erfahrungen in Burgdorf und Bern zeigen, dass das Instrument der Planungserklärung auf Gemeindeebene vor allem im Zusammenhang mit dem IAFP und dem Budget genutzt wurde. Da die Motion von den FIKO-Mitgliedern (Stand: 7. Januar 2020) eingereicht wurde, nimmt der Gemeinderat an, dass dies ebenfalls die Hauptintention der vorliegenden Motion ist.

Zum IAFP kennt Köniz - im Gegensatz zu Bern und Burgdorf - das Instrument des Planungsbeschlusses, mit welchem das Parlament direkt auf die Entwicklung von Produkten und deren Finanzen Einfluss nehmen kann. Beim Budget kann das Parlament mittels Abänderungsantrag bei der Behandlung des Budgetentwurfs im Parlament jede Budgetposition abändern und beschliessen. Dass die Planungserklärung, wie von den MotionärInnen vorgeschlagen, „zu allen Geschäften des Gemeinderats insbes. zu Berichten und Investitionsgeschäften“ abgegeben werden kann, erachtet der Gemeinderat unter dem Aspekt der Kompetenzaufteilung von Gemeinderat und Parlament als schwierig. Zu Investitionsgeschäften hat das Parlament an der Sitzung vom 29. Juni 2020 bereits das Postulat 1937 „Einsetzung einer Hoch- und Tiefbaukommission“ überwiesen, wo eine stärkere Einbindung des Parlaments in die grösseren Investitionsprojekte angedacht ist. Somit sieht der Gemeinderat auch im Finanzbereich und im Bereich der Investitionsprojekte keinen Bedarf für ein weiteres parlamentarisches Instrument.

Risiko einer „Aufweichung“ der Kompetenzen und der damit verbundenen Verantwortung

Eine vom Parlament überwiesene Planungserklärung hätte - analog einer Richtlinienmotion oder einem Planungsbeschluss - Richtliniencharakter, d.h. sie wäre „politisch verbindlich“, rechtlich aber nicht.

Bei Instrumenten mit Richtliniencharakter fällt das Parlament Beschlüsse mit politischer Verbindlichkeit, welche gemäss Könizer Kompetenzordnung in der Zuständigkeit des Gemeinderats liegen. Dies kann in gewissen Fällen im Sinne einer politischen Stellungnahme oder einer „politischen Richtungsanweisung“ durchaus sinnvoll sein. Unter dem Aspekt einer klaren Kompetenz- und Gewaltenteilung kann dies aber auch zu unbefriedigenden Resultaten führen, insbesondere wenn der Gemeinderat einem Parlamentsbeschluss mit Richtliniencharakter nicht folgt bzw. diesen nicht umsetzt. Wenn ein Organ für etwas zuständig ist, ist es dafür auch verantwortlich, dies scheint dem Gemeinderat - gerade in Zeiten knapper Finanzen - wichtig. Allzu viele Instrumente und Entscheide mit Richtliniencharakter weichen dieses Prinzip auf.

Ressourcen

Ein zusätzliches parlamentarisches Instrument bewirkt immer zusätzlichen Aufwand für die Verwaltung, das Parlament und das Parlamentsbüro. Der Gemeinderat ist sich bewusst, dass die Einführung der Planungserklärung in der Gemeinde Köniz keine erheblichen Zusatzkosten bringen würde, so dass es ein Hauptargument gegen deren Einführung wäre. Dennoch bindet jedes neue Instrument Ressourcen für Abklärungen, die konkrete Ausgestaltung, die effektive Anwendung und die Berichterstattung. Bei Instrumenten mit Richtliniencharakter sind unter Umständen häufig zusätzliche rechtliche Abklärungen notwendig, da es auch um Kompetenzfragen geht.

Effizienz und Effektivität

Die Gemeinde Köniz zeichnet sich durch eine verhältnismässig schlanke Verwaltung und einen effizienten Parlamentsbetrieb aus, inklusive Fachstelle Parlament. Die Zusammenarbeit zwischen Gemeinderat, Parlament und Verwaltung ist effizient und effektiv, mit kurzen und direkten Wegen. Die Gemeinde hat damit bisher gute Erfahrungen gemacht. Die Einführung von formalen Instrumenten, bei denen Anliegen im Scheinwerfer der Öffentlichkeit diskutiert werden, könnte dem entgegenwirken. Zum Beispiel könnte bei einer Aufgabenüberprüfung das Parlament zu jeder einzelnen Massnahme eine Planungserklärung überweisen, welche für den Gemeinderat „politisch verbindlich“ ist. Der Gemeinderat stellt zumindest in Frage, ob dies sinnvoll und effizient wäre. Ein Prozess, bei welchem die Finanzkommission - die sich intensiv mit den Gemeindefinanzen befasst und sich regelmässig mit dem Gemeinderat austauscht - bei der Erarbeitung der Aufgabenüberprüfung involviert wird, scheint dem Gemeinderat zielführender.

Fazit:

Es ist nicht die Absicht des Gemeinderats, sich grundsätzlich gegen neue parlamentarische Instrumente „zu wehren“. Jedes Instrument hat seine Berechtigung und ist in bestimmten Situationen sicher auch sinnvoll. Die Frage stellt sich, ob Köniz all diese Instrumente einführen will.

Köniz verfügt über diverse und wirkungsvolle Instrumente, auch im Finanzbereich. Jedes neue Instrument bindet zusätzliche Ressourcen. Bei Instrumenten mit Richtliniencharakter werden zudem festgelegte Kompetenzen und Verantwortungsbereiche aufgeweicht. Ob dies zu effizienteren Lösungen und besseren Resultaten führt, stellt der Gemeinderat in Frage. Aus diesem Gründen lehnt der Gemeinderat die Einführung der Planungserklärung ab.

Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Parlament, folgenden Beschluss zu fassen:

Die Motion wird abgelehnt.

Köniz, 24. Juni 2020

Der Gemeinderat

Beilagen

- 1) Motionsprüfung der Stv. Gemeindeschreiberin vom 22. Januar 2020
- 2) Stellungnahme des Parlamentsbüros vom 20. Oktober 2020



Köniz, 22. Januar 2020 rc

V2002 Motion (Mitglieder der FiKo, Stand 7.1.2020) "Einführung der Planungserklärung in Köniz"
Formelle Prüfung der Motion

Gemäss der gemeinderätlichen Weisung HA 11 prüft der Gemeindeschreiber, ob der Gegenstand von eingereichten Motionen im ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Gemeinderates liegt. In diesem Fall käme einer Motion der Charakter einer Richtlinie zu.

Die reglementarische Grundlage in Art. 53 Abs. 1 des Geschäftsreglements des Parlamentes:

Eine Motion verpflichtet den Gemeinderat, einen bestimmten Beschlusses- oder Reglementsentwurf vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen. Soweit der Gegenstand der Motion in der ausschliesslichen Kompetenz des Gemeinderates liegt, kommt ihr der Charakter einer Richtlinie zu.

Mit der vorliegenden Motion wird der Gemeinderat beauftragt, das Instrument der Planungserklärung einzuführen.

Gemäss Art. 52a Gemeindeordnung (GO) sind die parlamentarischen Rechte und Instrumente in einem Reglement zu bezeichnen.

Das Parlament beschliesst den Erlass, die Änderung und die Aufhebung aller Reglemente und Pläne, die nicht nach besonderer Vorschrift einem anderen Organ vorbehalten sind (Art. 44 GO).

Fazit: Mit der Erheblicherklärung dieser Motion erteilt das Parlament dem Gemeinderat einen verpflichtenden Auftrag.

Cornelia Rauch
Stv. Gemeindeschreiberin



V2002 Motion (Mitglieder der Fiko (Stand 7.1.2020) "Einführung der Planungserklärung in Köniz"

Stellungnahme des Parlamentärsbüros zu Händen des Parlaments

1. Ausgangslage

Die Finanzkommission hat am Ende der Legislatur 2018/19 ihre Tätigkeit evaluiert und entschieden, dem Parlament die Einführung des Instruments der Planungserklärung mit diesem Vorstoss zu beantragen. Federführend ist der damalige Kommissionspräsident Casimir von Arx. Der Entscheid der Finanzkommission fiel einstimmig. 29 Parlamentärsmitglieder haben den Vorstoss am 17.1.2020 mitunterzeichnet.

Der Gemeinderat beantragt dem Parlament, die Motion abzulehnen.

2. Stellungnahme des Parlamentärsbüros

Das Parlamentärsbüro verzichtet auf eine politische Haltung zu diesem Vorstoss. Es konzentriert in seiner Stellungnahme vorwiegend auf die Frage, ob alle relevanten Informationen für die Entscheidungsfindung vorhanden sind.

Das Parlamentärsbüro hat am 20.10.2020 folgenden Beschluss gefasst:

1. Das Parlamentärsbüro nimmt zum Antrag des Gemeinderats nicht Stellung. Es überlässt den politischen Entscheid betreffend die Überweisung der Motion ausdrücklich dem Parlament.
2. Zum Inhalt der Motionsantwort des Gemeinderats, äussert sich das Parlamentärsbüro wie folgt:
 - a. Die Auflistung der Gemeinden, welche das Instrument der Planungserklärung kennen mit den entsprechenden Abklärungen zur Praxis ist aufschlussreich (Kapitel 3). Hilfreich wäre jedoch eine Übersicht über die Gemeinden, welche die Planungserklärung praktizieren mit den entsprechenden Anwendungsbereichen und mit Rückschluss auf die Praxis von Köniz. Abgeleitet aus den Ausführungen des Gemeinderats hat das Parlamentärsbüro diese Übersicht erstellt (vgl. Anhang zur Stellungnahme).
 - b. Die Auslegeordnung (Kapitel 4 "Position des Gemeinderats") ist eher knapp formuliert. Sie geht nicht auf die im Vorstoss gestellten Fragen zur Ausgestaltung des neuen Instruments ein. Der Gemeinderat lehnt den Vorstoss ab und hat sich deshalb offenbar auch keine Gedanken zu einer möglichen Ausgestaltung gemacht. Unter dem Titel "Bedarf für ein zusätzliches Instrument?" wäre eine Übersicht über die bestehenden Instrumente oder zumindest ein Verweis auf die entsprechenden Kapitel im Vademecum aufschlussreich gewesen, um sich ein Bild über die bestehenden Möglichkeiten der Einflussnahme durch das Parlament zu machen. Die Instrumente sind im Vademecum wie folgt zu finden:
 - Vorstösse (Kapitel 4, ab S. 34)
 - Planungsbeschluss (Kapitel 5.3, S. 45 und 46)
 - c. Der Gemeinderat verweist unter dem Titel "Bedarf für ein zusätzliches Instrument?" (S.3) auf die Motionsantwort V1922 "Einführung der parlamentarischen Initiative in Köniz", wo die bestehenden parlamentarischen Instrumente aufgeführt seien. Dieser Parlamentsantrag ist auf der Parlamentswebsite in der Sitzung vom 4.11.2019 zu finden. Er enthält jedoch keine vollständige Übersicht über die bestehenden Instrumente. Er geht einzig auf die Motion, den Einsatz von nichtständigen Kommissionen und auf die Funktion des Parlaments bei Reglementsänderungen ein (S. 5).
 - d. Zur Position des Gemeinderats ergänzt das Parlamentärsbüro folgende zusätzlichen Punkte:
 - Weitere Instrumente können zur Stärkung des Parlaments führen.

- Das Geschäftsreglement sieht die Möglichkeit einer Erklärung des Parlaments zu Berichten des Gemeinderats bereits vor¹. Die Planungserklärung geht jedoch weiter, indem der Gemeinderat eine Rückmeldung zur beschlossenen Planungserklärung geben muss und damit rechenschaftspflichtig ist.

Köniz, 20.10.2020
Parlamentsbüro

Darstellung zum Beschluss des Parlamentsbüros, Ziffer 2a

Stadt	Instrument	Praxis		Rückschluss auf Köniz
		PE zu IAFP	Häufig	
Bern	Planungserklärung (PE) zu Berichten des Gemeinderats zur Kenntnisnahme. Die PE ist verbindlich.	PE zu IAFP	Häufig	Die Erklärung des Parlaments zu Berichten des Gemeinderats ist auch in Köniz möglich (Art. 64 Abs. 2 GRP), jedoch nicht verbindlich. Sie wird nicht genutzt.
Burgdorf	Förmliche Erklärung zum Budget, zum Finanzplan und zu Berichten zur Kenntnisnahme. Die Erklärung hat Richtliniencharakter.	Erklärungen zum Budget	2x in 11 Jahren	Das Parlament kann auf den IAFP Einfluss nehmen. Mit einem Planungsbeschluss kann das Parlament verbindlich auf die Entwicklung der Produkte einwirken (Art. 6 ff IAFP-Reglement). ²
Langenthal	Parlamentarische Erklärung auf Antrag Kommissionen oder Fraktionen	<i>Keine Angaben</i>		Vergleichbar mit Erklärung des Parlaments nach Art. 64 Abs. 2 GRP jedoch nicht auf Kommissionen und Fraktionen beschränkt.
Übrige Parlamentsgemeinden Kanton Bern	Keine PE, jedoch in einigen Gemeinden Erklärungen, die nicht als Auftrag wirken (Resolutionen, Fraktionserklärungen etc.)	<i>Keine Angaben</i>		Vergleichbar mit Erklärung des Parlaments nach Art. 64 Abs. 2 GRP.

¹ Art. 64 Abs. 2 Geschäftsreglement des Parlaments: "Das Parlament kann in eigenen Erklärungen zu den Berichten Stellung nehmen und damit seine politische Bewertung zum Ausdruck bringen.

² Hinweis: 2015 wurde in Köniz ein Antrag Planungsbeschluss "Steuern Gemeinde Köniz" eingereicht. Das Parlament beschloss auf Antrag der Finanzkommission "Nichteintreten", da die Qualifikation der Steuern als Produkt "zweifelhaft" sei.