

Parlamentarische Initiative, Einführung; Änderung des Geschäftsreglements des Parlamentes

Beschluss; Direktion Präsidiales und Finanzen

1. Ausgangslage

Am 11. November 2019 erklärte das Parlament die Motion V1922 erheblich.

Die Motion beauftragt den Gemeinderat mit der Einführung der parlamentarischen Initiative in Köniz. Für die Ausgestaltung gibt sie dem Gemeinderat einen Rahmen vor und beauftragt den Gemeinderat mit der Regelung der Detailfragen. Der verlangte Entwurf wird dem Parlament hiermit vorgelegt.

2. Erarbeitung der Reglementsänderung

Schon die Motion weist darauf hin, dass sich die genaue Ausgestaltung der parlamentarischen Initiative von Parlament zu Parlament unterscheidet. Tatsächlich unterscheiden sich insbesondere die Formvorschriften und die Abläufe auf Bundesebene, in den Kantonen und in verschiedenen Gemeinden stark. Bei der Erarbeitung der Reglementsänderung wurden verschiedene Regelungen zur parlamentarischen Initiative berücksichtigt, namentlich jene des Bundes, des Kanton Berns und der Gemeinden Bern, Thun und Münsingen.

Im Mai 2021 unterbreitete der Gemeinderat dem Parlamentsbüro einen ersten Entwurf. Das Parlamentsbüro beriet den Entwurf und nahm dazu Stellung. Die Anliegen des Parlamentsbüros wurden mehrheitlich aufgenommen, wie die folgende Übersicht zeigt:

Anliegen des Parlamentsbüros	Behandlung
Form der Einreichung: Es muss auch eine Zielsetzung formuliert sein.	Aufgenommen (Art. 64a Abs. 2).
Die Vorprüfung soll durch das Parlamentsbüro erfolgen.	Aufgenommen (Art. 64f).
Initiant*innen sollen zum ausgearbeiteten Entwurf Stellung nehmen können.	Nicht aufgenommen. Nach Auffassung des Gemeinderats gibt es keine überzeugenden Gründe dafür, weshalb die InitiantInnen Stellung nehmen können sollten. Sie alle gehören dem Parlament an, und das Geschäft wird durch ein Gremium des Parlaments erarbeitet, zudem sind die InitiantInnen noch im vorbereitenden Gremium vertreten.
Das vorbereitende Gremium soll eine Vernehmlassung durchführen, also interessierte Kreise zur Mitwirkung einladen können.	Nicht aufgenommen. Aus Sicht des Gemeinderats ist die Gemeinde zu klein für eine eigentliche Vernehmlassung. Zudem gäbe es ein Ungleichgewicht, denn bei anderen Geschäften (v.a. Reglemente, Kredite) findet ebenfalls keine Vernehmlassung statt.
Mitarbeit der Verwaltung mit vorgängiger Zustimmung des / der Direktionsvorstehenden.	Aufgenommen (Art. 64i Abs. 2).
Beizug von externen Personen: Dazu soll das vorbereitende Gremium zusätzliche Mittel beanspruchen können (Finanzkompetenz).	Aufgenommen (Art. 64i Abs. 3).

3. Allgemeines zum Entwurf

Die parlamentarische Initiative ist in der Gemeinde Köniz ein neues parlamentarisches Instrument. Es ist im Geschäftsreglement des Parlamentes zu regeln.

Thematisch hat die parlamentarische Initiative Berührungspunkte mit den Vorstössen, sie wird aber üblicherweise gerade nicht als Vorstoss betrachtet (siehe z.B. Graf / Theler / von Wyss - Graf, Kommentar zum eidg. Parlamentsgesetz, Art. 118 N 27). Auch sonst weist die parlamentarische Initiative Eigenheiten auf, die nicht ohne weiteres durch die Anpassung bestehender Artikel abgedeckt werden können. Aus diesem Grund widmet der Entwurf der Änderung des Geschäftsreglements der parlamentarischen Initiative einen separaten neuen Gliederungstitel 6a, der an den Gliederungstitel «6. Parlamentarische Vorstösse und Kenntnisnahme von Berichten» anschliesst. Wo es dennoch sinnvoll erscheint, dehnt der Entwurf die Anwendung bestehender Artikel durch Verweis auf das neue Instrument aus.

4. Parlamentarische Initiative in Köniz – Ablauf

Der Ablauf der parlamentarischen Initiative ergibt sich aus den Artikeln 64a – 64k des Geschäftsreglements des Parlamentes. In der Folge wird das Wesentliche dieses Ablaufs zusammengefasst.

4.1 Wie wird eine parlamentarische Initiative angestossen? – (Initiantinnen/Initianten)

Jedes einzelne Parlamentsmitglied kann eine parlamentarische Initiative zu einem Thema, das in den Zuständigkeitsbereich des Parlaments oder der Stimmberechtigten fällt, einreichen. Themen, die in den Zuständigkeitsbereich des Gemeinderats fallen, sind nicht zulässig. Die parlamentarische Initiative muss in schriftlicher Form eingereicht und mindestens von einem aktuellen Parlamentsmitglied unterzeichnet werden. Zudem muss sie eine Begründung und eine Zielsetzung enthalten. Innerhalb dieser Vorgaben steht es den Initiantinnen und Initianten frei, den Detaillierungsgrad zu wählen. Sie können eigene Ideenskizzen oder Entwürfe vorschlagen, können aber auch darauf verzichten. Einmal eingereicht, kann die parlamentarische Initiative von den InitiantInnen nicht mehr geändert werden.

Während den Parlamentssitzungen ist die parlamentarische Initiative beim Präsidium einzureichen, dazwischen beim Sekretariat. Am Ende jeder Parlamentssitzung gibt das Präsidium dem Parlament Kenntnis von allen parlamentarischen Initiativen, die seit der letzten Parlamentssitzung eingegangen sind.

Die parlamentarische Initiative kann auch von mehreren Parlamentsmitgliedern unterschrieben und eingereicht werden, wobei – wie bei der Motion – die Erstunterzeichnerin / der Erstunterzeichner eine besondere Stellung einnimmt. Namentlich kann nur sie oder er die parlamentarische Initiative zurückziehen. Der Rückzug ist bis vor dem Beschluss über die vorläufige Unterstützung möglich. Scheidet die Erstunterzeichnerin / der Erstunterzeichner vor diesem Beschluss aus dem Parlament aus, so gelten für die Übernahme die gleichen Regeln wie bei den Vorstössen (Art. 63 Geschäftsreglement). Im Übrigen hat die Erstunterzeichnerin / der Erstunterzeichner wie bei den Vorstössen grundsätzlich das erste Wort bei der Behandlung im Parlament.

Analog zu den Vorstössen ist nicht vorgesehen, dass Kommissionen parlamentarische Initiativen einreichen können.

4.2 Stellungnahme zur parlamentarischen Initiative – (Gemeinderat)

Der Gemeinderat erhält Gelegenheit, eine Stellungnahme zur parlamentarischen Initiative abzugeben. Das Parlamentsbüro berücksichtigt diese Stellungnahme bei der Vorprüfung und beim Antrag zur vorläufigen Unterstützung.

4.3 Vorprüfung – (Parlamentsbüro)

Nach Eingang der Stellungnahme des Gemeinderats führt das Parlamentsbüro eine Vorprüfung durch. Dabei überprüft es, ob die parlamentarische Initiative die formellen Vorgaben einhält:

Ob die parlamentarische Initiative nicht gegen Sitte und Anstand verstösst (wobei der gleiche Massstab angewendet wird wie bei Vorstössen, siehe Art. 48 Abs. 5 Geschäftsreglement); ob der Gegenstand der parlamentarischen Initiative nicht bereits als Parlamentsgeschäft hängig ist oder in einem solchen Geschäft als Antrag eingebracht werden könnte. Geprüft wird auch, ob die Initiative einen Gegenstand hat, der in der Zuständigkeit der Stimmberechtigten oder des Parlaments liegt (sie darf keinen Gegenstand haben, der in der Zuständigkeit des Gemeinderats liegt).

Sind die formellen Voraussetzungen erfüllt, so erarbeitet das Parlamentsbüro einen Antrag an das Parlament (siehe unten: Vorläufige Überprüfung).

Kommt das Parlamentsbüro hingegen zum Schluss, dass eine parlamentarische Initiative die formellen Voraussetzungen nicht erfüllt, so weist es diese zurück.

Gegen einen Zurückweisungsbeschluss kann die Erstunterzeichnerin / der Erstunterzeichner innert 30 Tagen eine Überprüfung durch das Parlament beantragen. Das Parlament entscheidet gemeindeintern endgültig über die Erfüllung der formellen Voraussetzungen. Eine solche interne Anfechtungsmöglichkeit ist nicht in allen, aber in einigen anderen Gemeinwesen vorgesehen und wird dem Könizer Parlament auch vorgeschlagen. Sie ermöglicht insbesondere die interne Überprüfung jener formellen Voraussetzungen, bei denen ein gewisser Spielraum besteht.

4.4 Vorläufige Unterstützung – (Parlament)

Bei einer Motion findet zwei Mal eine Beratung im Parlament statt: In einem ersten Umgang entscheidet das Parlament über die Erheblicherklärung. Wird die Motion erheblich erklärt, so wird anschliessend das eigentliche Geschäft erarbeitet und dem Parlament vorgelegt.

Es ist nicht zwingend, scheint aber sinnvoll, den Ablauf bei der parlamentarischen Initiative ähnlich zu gestalten. Bei einem ersten Umgang im Parlament zeigt sich, ob das Anliegen im Parlament den nötigen Rückhalt hat. Wenn nicht, sparen sich die Beteiligten die vergebliche aufwändige Detailarbeit. Wenn der nötige Rückhalt besteht, so geht ein noch festzulegendes Gremium an die Arbeit und erarbeitet das eigentliche Geschäft; dieses kommt dann wieder ins Parlament (zweiter Umgang).

In Anlehnung an andere Gemeinwesen wird vorgeschlagen, den ersten Schritt im Parlament als «vorläufige Unterstützung» zu bezeichnen. Den entsprechenden Parlamentsantrag hat das Parlamentsbüro zu erarbeiten, nachdem die Stellungnahme des Gemeinderats eingetroffen ist und die Vorprüfung durchgeführt wurde.

Das Parlament entscheidet, ob es der parlamentarischen Initiative die vorläufige Unterstützung gewährt. Erforderlich ist das (normale) einfache Mehr.

4.5 Wer arbeitet die Vorlage aus und wer wirkt mit? – (vorbereitendes Gremium)

Anschliessend geht es darum, das eigentliche Geschäft zu erarbeiten. Dabei stellt sich zuerst die Frage, wer diese Aufgabe erledigen soll. Weil sich die Geschäfte stark unterscheiden können, gibt es keine einheitliche Antwort auf diese Frage. Einmal wird das Parlamentsbüro das Geschäft erarbeiten (vor allem wenn es um Anliegen geht, die den Parlamentsbetrieb betreffen), ein andermal wird eine bestehende Kommission (GPK, Fiko) das Geschäft erarbeiten, und bei aufwändigeren Anliegen wird wohl eine nichtständige Kommission eingesetzt werden müssen.

Die Wortwahl ist deshalb offen: Das Gremium, das vom Parlament mit den Arbeiten beauftragt wird, wird im Reglement einfach «vorbereitendes Gremium» genannt.

Das Parlamentsbüro formuliert in seinem Antrag auf vorläufige Unterstützung einen Beschlussesentwurf, der sich auch dazu äussert, wer als vorbereitendes Gremium eingesetzt werden soll.

Die Initiantinnen und Initianten haben Anspruch darauf, in diesem vorbereitenden Gremium vertreten zu sein. Diese Vertretung muss nicht zwingend durch die Erstunterzeichnerin / den Erstunterzeichner erfolgen. Der Gemeinderat hat diesen Anspruch auf Vertretung nicht. Das vorbereitende Gremium muss aber das Gemeinderatsmitglied der zuständigen bzw. betroffenen Direktion mindestens an eine Sitzung einladen und konsultieren. Das Gemeinderatsmitglied hat an dieser Sitzung das Recht Anträge zu stellen, darf aber nicht am Beschluss mitwirken.

Für die Ausarbeitung der Vorlage kann das vorbereitende Gremium externe Personen beiziehen. Mit der Zustimmung des Gemeinderatsmitglieds der zuständigen Direktion kann das vorbereitende Gremium zudem Mitarbeitende der Verwaltung für Auskünfte oder weitergehende Mitarbeit beiziehen.

4.6 Was ist bei der Ausarbeitung der Vorlage zu berücksichtigen? – (vorbereitendes Gremium)

Innerhalb von zwei Jahren seit der vorläufigen Unterstützung erarbeitet das vorbereitende Gremium eine eigene Vorlage und unterbreitet sie dem Parlament. Auf Antrag kann das Parlament diese Frist verlängern.

Das vorbereitende Gremium ist bei der Ausarbeitung der Vorlage an die Begründung und Zielsetzung der parlamentarischen Initiative gebunden. Seine Vorlage darf weder beliebig über den Kern des Anliegens hinausgehen noch diesen ohne sachliche Gründe (bspw. höherrangiges Recht) einschränken.

Der Gemeinderat erhält die Gelegenheit, zur Vorlage Stellung zu nehmen.

Zu beachten sind im Übrigen die Vorgaben des übergeordneten Rechts (zum Beispiel in wenigen Fällen die Pflichten zur Mitwirkung, zur Vorprüfung, zur Genehmigung).

4.7 Behandlung des Geschäfts und Abschreibung – (Parlament; Stimmvolk)

Unterbreitet das vorbereitende Gremium seine Vorlage dem Parlament, so wird das Geschäft vom Parlament behandelt und je nach Zuständigkeit danach dem Stimmvolk vorgelegt (dies unter der Voraussetzung, dass das Parlament dem Geschäft zustimmt).

Mit der Annahme oder Ablehnung der Vorlage wird die parlamentarische Initiative stillschweigend abgeschrieben.

5. Inkrafttreten

Für den Fall, dass das Parlament die Reglementsänderung an der Sitzung vom 8. November 2021 beschliesst, beantragt der Gemeinderat, die Änderungen auf den 1. Januar 2022 in Kraft zu setzen. Kommt es zu Verzögerungen, ist die Änderung auf einen späteren Zeitpunkt in Kraft zu setzen.

Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Parlament, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Die Änderung des Geschäftsreglements des Parlamentes wird gemäss vorgelegtem Entwurf beschlossen.
2. Die Änderung tritt am 1. Januar 2022 in Kraft.

Köniz, 22. September 2021

Der Gemeinderat

Beilagen

- 1) Geschäftsreglement des Parlamentes, Änderung, Entwurf