

0833 Motion (Stucki, Lagger)

"Für ein starkes Parlament – Zulässigkeit von Richtlinienmotionen"

Beantwortung; Parlamentsbüro

Vorstosstext

Das Büro wird beauftragt, dem Parlament eine Änderung von Artikel 53 Absatz 1 des Geschäftsreglements vorzulegen, bei welcher der letzte Satz („Sie ist nur für Gegenstände zulässig, die nicht in der ausschliessenden Kompetenz des Gemeinderates liegen.“) gestrichen wird und sinngemäss durch folgende Formulierung ersetzt wird: „Soweit der Gegenstand der Motion im Bereich der gemeinderätlichen Zuständigkeit liegt, kommt ihr der Charakter einer Richtlinie zu.“

Begründung

In fast jeder Parlamentssitzung wird das Parlament seitens des Gemeinderates darauf hingewiesen, dass eine eingereichte Motion nicht motionsfähig sei. Oftmals wird diese Sichtweise von Ratsmitgliedern in Zweifel gezogen, teils werden Motionen aufgrund der gemeinderätlichen Argumentation in Postulate gewandelt, teils trotzdem als Motionen mit unklarer Rechtswirkung überwiesen. Kurz, die aktuelle Rechtslage führt zu mehr Unsicherheiten, als dass sie Klarheit schafft. Gleichzeitig scheint es jedoch sinnvoll zu sein, dass das Parlament nicht *direkt* auf Einzelakte in der Kompetenz des Gemeinderates einwirken kann. Es sollte dem Parlament als übergeordnetem politischem Gremium jedoch möglich sein, sich auch im Kompetenzbereich des Gemeinderates verbindlicher zu äussern, als eine blosser Prüfung eines Vorschlags (Postulat) zu veranlassen. In vielen Ratsreglementen (z. B. Kanton Bern, Stadt Bern), wird dazu die Möglichkeit der Richtlinienwirkung von Motionen eröffnet. Damit wird der Exekutive ein weit verbindlicherer Auftrag gegeben, den Vorgaben des Parlaments zu folgen, als dies mit einem Postulat geschieht. Gleichzeitig bleiben die Kompetenzen des Gemeinderates im Grundsatz unangetastet.

Eingereicht

15. September 2008

Unterschrieben von 32 Parlamentsmitgliedern

Mark Stucki, Valentin Lagger, Ignaz Caminada, Rolf Zwahlen, Ueli Salvisberg, Hans Moser, Stefan Lehmann, Niklaus Hofer, Elisabeth Rüeegsegger, Daniel Krebs, Brigitta Matter, Markus Stähli, Christian Balz, Evelyn Bühler, Thomas Herren, Peter Antenen, Heinz Engi, Bernhard Bichsel, Daniel Oester, Alfred Arm, Andreas Jungo, Hugo Staub, Rita Sidler Omoregbee, Christian Roth, Stephe Staub-Muheim, Jan Remund, Ursula Wyss, Liz Fischli-Giesser, Hermann Gysel, Harald Henggi, Christian Burren, Hansueli Pestalozzi

Antwort des Parlamentsbüros

Das Parlamentsbüro hat die verschiedenen Vor- und Nachteile der Zulässigkeit von Richtlinienmotionen ausgiebig abgeklärt und diskutiert. Es hat sich auch mit der Praxis des Berner Stadtrats auseinandergesetzt. Das Büro ist zur Überzeugung gekommen, dass die vorgeschlagene Neuregelung in bestimmten Bereichen mehr Klarheit schafft und deshalb zu begrüßen ist. Wenn die neue Regelung sich nicht bewähren sollte, steht es dem Parlament frei, sie später wieder abzuschaffen.

1. Aufteilung der Kompetenzen

Die Kompetenzbereiche der Gemeindeorgane sind in der Gemeindeordnung und im übergeordneten Recht geregelt. Die von der Stimmbevölkerung beschlossene Gemeindeordnung ist die gesetzliche Grundlage für den Erlass des Geschäftsreglements durch das Gemeindeparlament (siehe dazu auch RRB 1857, 5. Juli 1995; JGK 94.02322).

Die parlamentarischen Instrumente dienen der Verfeinerung und Vervollständigung der Zusammenarbeit zwischen Parlament und Gemeinderat. Es ist offensichtlich, dass die parlamentarischen Vorstösse nicht zu einer Aufweichung oder Verschiebung der Kompetenzregelung innerhalb der demokratischen Gewaltenteilung führen dürfen. Der Berner Regierungsrat kommt im oben zitierten Entscheid zum Schluss, dass deshalb die schrankenlose Zulässigkeit der Motion aus Gründen der Gewaltenteilung, der Praktikabilität, der Rechtssicherheit und auch der eindeutigen Verantwortlichkeiten abgelehnt werden muss.

Die von den Motionären vorgeschlagene Formulierung ("kommt ihr der Charakter einer Richtlinie zu") lehnt sich an die Regelung in anderen Parlamenten an (z. B. Berner Stadtrat). Der Begriff der Richtlinie macht klar, dass solche Motionen für den Gemeinderat nicht vollständig bindend sind. Dem Gemeinderat bleibt also die Möglichkeit, von einer Motion mit Richtliniencharakter abzuweichen. Die "Richtlinienmotion" widerspricht der Kompetenzaufteilung zwischen Parlament und Gemeinderat deshalb juristisch nicht. Das Könizer Parlament hat mit dem Planungsbeschluss bereits ein sehr ähnliches Instrument in der Hand.

2. Zulässigkeit von Motionen

Der Gemeinderat lässt seit einiger Zeit bei allen Motionen juristisch abklären, in welchen Kompetenzbereich der Gegenstand der Motion fällt. Gemäss Artikel 53 Absatz 1 des Geschäftsreglements des Parlaments ist eine Motion nur dann zulässig, wenn ihr Gegenstand nicht in der ausschliesslichen Kompetenz des Gemeinderates liegt.

Der Gemeinderat hat die Resultate dieser Abklärung jeweils in seiner Antwort dargelegt, wenn er zum Schluss kam, dass eine Motion nicht zulässig sei. Aus der Sicht des Parlaments wäre es wünschenswert, wenn der Gemeinderat bei jeder Antwort auf eine Motion diese juristische Abklärung getrennt von seiner politischen Haltung transparent machen würde. Das kann zur Entwicklung einer gemeinsamen Praxis dienen und so mithelfen, gewisse – meist unfruchtbare – Diskussionen über die Zuständigkeitsbereiche unnötig zu machen.

Wenn das Parlament mit der bisherigen Regelung eine Motion erheblich erklärt, sagt es damit zwei Dinge:

1. Das Parlament sieht die Motion juristisch als zulässig an.
2. Das Parlament teilt das politische Anliegen der Motion.

Wenn ein Parlamentsmitglied die Motion als juristisch unzulässig ansieht, muss es eigentlich dagegen stimmen, auch wenn es das politische Anliegen teilt.

Der Gemeinderat muss keine parlamentarischen Aufträge ausführen, die in seinem ausschliesslichen Kompetenzbereich liegen. Wenn eine Motion erheblich erklärt wird, deren Gegenstand ausschliesslich in seinem Kompetenzbereich liegt, ist es höchstens ein politisches Gebot, dass er sie nicht gerade vollständig ignoriert. Auch mit der heutigen Regelung sollte der Gemeinderat hier eine differenzierte und angemessene Reaktion ins Auge fassen.

Mit der neuen Regelung würde die Frage der Zulässigkeit wegfallen, weil alle Motionen zulässig sind. Es stellt sich aber eine neue Frage: Muss der Gemeinderat die Motion als verbindlichen Auftrag oder nur als Richtlinie entgegennehmen? Die Antwort auf diese neue Frage basiert auf den genau gleichen juristischen Abklärungen wie bei der Frage der Zulässigkeit heute.

Das Parlament hat sich bisher mit der Erheblicherklärung einer Motion gleich auch über die Zulässigkeit geäußert. Mit der neuen Formulierung ist die Zulässigkeit automatisch erfüllt. Das Parlament folgt mit einem Ja zur Erheblicherklärung der juristischen Interpretation des Gemeinderates darüber, in wessen Kompetenz der Motionsgegenstand liegt. Es ist nicht vorgesehen, dass das Parlament einen Beschluss über den Charakter einer Motion (verbindlich oder Richtlinie) fällt. Der Parlamentsbeschluss bezieht sich neu nur noch auf den politischen Inhalt.

3. Unterscheidung Motion – Postulat

Eine Motion kann den Gemeinderat damit beauftragen, einen bestimmten Beschlusses- oder Reglementsentwurf vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen (Art. 53 Abs. 1 Geschäftsreglement). Ein Postulat hingegen verlangt einen Prüfungsbericht darüber, ob eine Massnahme zu treffen sei oder ein Beschlusses- oder Reglementsentwurf vorzulegen sei. Ein Postulat kann auch zu einer anderen Angelegenheit ein Berichterstattung verlangen (Art. 53 Abs. 2 Geschäftsreglement). Die Instrumente zielen also auf etwas grundlegend anderes und sind 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 einen 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 möglich sind. Als neue Möglichkeit kann das Parlament auch Motionen erheblich erklären, die direkt Richtlinien für den Gemeinderat in seinem Kompetenzbereich formulieren.

Das Parlament hat sehr weitreichende Kompetenzen. Diese liegen aber gemäss der demokratischen Gewaltenteilung auch auf der Gemeindeebene primär im strategischen Bereich. Parlamentarische Vorstösse sind im Allgemeinen wirkungsvoller, wenn sie sich auf den Kompetenzbereich des Parlaments beziehen. Die Umwandlung einer Motion in ein Postulat steht auch mit der neuen Regelung für diejenigen Fälle weiterhin offen, wo es inhaltlich und politisch gewünscht ist.

4. Abschreibung

Gemäss dem Geschäftsreglement müssen Motionen als "erfüllt" oder als "unerfüllbar" abgeschrieben werden (Art. 62). Das gilt sinngemäss auch für Motionen mit Richtliniencharakter. Weil eine Richtlinie aber nicht bindend ist, wird unklar, was in diesem Zusammenhang "erfüllt" und "unerfüllbar" bedeuten.

Für das Parlamentsbüro kommt hier in Anlehnung an die Praxis des Stadtrats von Bern folgendes Vorgehen in Frage: Der Gemeinderat legt wie bei einer normalen Motion spätestens nach zwei Jahren einen Bericht vor. In diesem Bericht legt er begründet dar, inwiefern er die Richtlinie eingehalten hat oder nicht. Dieser Bericht wird wie bei anderen Motionen fürs Parlament traktandiert und kann diskutiert werden. Die Motion mit Richtliniencharakter gilt nach der Be-

handlung dieses Begründungsberichts im Parlament als "erfüllt" und wird automatisch abgeschrieben. Das Parlament fällt dazu formell keinen Beschluss.

Diese Praxis wäre aber je nach Lesart mit dem heutigen Wortlaut von Art. 62 des Geschäftsreglementes in Konflikt (siehe dazu auch die Stellungnahme des Gemeinderates). Das Parlamentsbüro schlägt deshalb dem Parlament vor, dass es diese Thematik umfassend abklärt und dem Parlament einen Entwurf für eine sinnvolle Änderung des Geschäftsreglements vorlegt.

5. Fazit

Die vorgeschlagene neue Regelung bringt vor allem eine gewisse Verlagerung der Diskussion: Das Parlament muss sich nur noch darüber einigen, ob es das politische Anliegen einer Motion teilt. Die juristische Unterscheidung der Kompetenzbereiche wird vollständig durch den Gemeinderat durchgeführt.

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 er als Motion verbindlich oder nur als Richtlinie interpretiert wird.

Der Gemeinderat soll jedesmal juristisch abklären, in wessen Kompetenzbereich der Gegenstand der Motion fällt. Er soll die Ergebnisse bei jeder Beantwortung schlüssig darlegen und erklären, ob er die Motion als Richtlinie oder als verbindlichen Auftrag interpretieren wird. Der Gemeinderat muss diese Abklärung unabhängig von seiner politischen Haltung durchführen und transparent machen. Das gilt auch, wenn die bisherige Regelung beibehalten bleibt. Wenn eine Motion erheblich erklärt wird, die in den Kompetenzbereich des Gemeinderats fällt, darf dieser sie aus politischen Gründen nicht vollständig ignorieren. Er muss sowohl mit der heutigen wie auch mit der neuen Regelung eine differenzierte und angemessene Reaktion ins Auge fassen.

Antrag

Das Parlamentsbüro beantragt dem Parlament, folgenden Beschluss zu fassen:

Die Motion wird erheblich erklärt.

Köniz, 9. Februar 2009

Das Parlamentsbüro

Beilage

- Stellungnahme des Gemeinderates



Gemeinde
Köniz

Der Gemeinderat

Landorfstrasse 1
3098 Köniz

T 031 970 91 11
www.koeniz.ch

Herr Markus Heinzer
Parlamentssekretär
zHd Parlamentsbüro

Zuständige Verwaltungsstelle:
Stabsabteilung

Beatrice Zbinden
Gemeindeschreiberin

Köniz, 21. Januar 2009 Zb

Motion Stucki, Lagger betr. Richtlinienmotionen; Stellungnahme Gemeinderat

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Gemeinderat dankt dem Parlamentsbüro, zu seiner Beantwortung der Motion Stellung nehmen zu können. Das Büro hat die Formen von parlamentarischen Vorstössen umfassend und sorgfältig analysiert. Der Gemeinderat teilt dessen Meinung, dass die vorgeschlagene Neuregelung in bestimmten Bereichen mehr Klarheit schafft.

Wie in der Antwort des Büros erwähnt, lässt der Gemeinderat bei allen Motionen juristisch abklären, in welchen Kompetenzbereich der Gegenstand der Motion fällt. Er ist gerne bereit, das Resultat der juristischen Abklärung bei jeder Antwort auf eine Motion transparent darzulegen und nicht nur wie bisher, wenn er zum Schluss kommt, die Motion sei nicht zulässig. Dies ist aus Sicht des Gemeinderates unabdingbar, falls das Parlament die Richtlinienmotion einführen sollte, folgt doch in diesem Fall - wie das Parlamentsbüro korrekt in seiner Antwort schreibt - das Parlament mit einem Ja zur Erheblicherklärung der juristischen Interpretation des Gemeinderates. Selbst wenn das Parlament das Instrument der Richtlinienmotion ablehnen sollte, nimmt der Gemeinderat dessen Anregung gerne auf, bei jeder Antwort auf eine Motion das Resultat der juristischen Abklärung wiederzugeben. Dies dient der Transparenz und damit auch dem Dialog zwischen Gemeinderat und Parlament.

Der Gemeinderat begrüsst auch die Überlegungen des Parlamentsbüros zur Abschreibung einer Motion mit Richtliniencharakter. Er weist darauf hin, dass eine Lösung mit dem Verzicht auf einen formellen Beschluss eine entsprechende Anpassung von Art. 62 des Geschäftsreglements des Parlaments bedingt. Die Regelung der Stadt Bern zur Abschreibung von parlamentarischen Vorstössen unterscheidet sich von derjenigen der Gemeinde Köniz.

Im Namen des Gemeinderates

Luc Mentha
Gemeindepräsident

Beatrice Zbinden
Gemeindeschreiberin