

Dringliche Motion Agglomerationskommission AKO (Jacqueline Gafner Wasem, FDP/Ursula Marti, SP): Regionalkonferenz: Zuständigkeit für Behördeninitiative und Behördenreferendum dem Stadtrat übertragen (2)

Am 17. Mai 2009 haben die Stimmberechtigten der 100 Gemeinden im Perimeter der Region Bern-Mittelland der Einführung einer Regionalkonferenz (RK) mit deutlichem Mehr zugestimmt. Die RK Bern-Mittelland wird voraussichtlich am 1. Januar 2010 ihre operative Tätigkeit aufnehmen und künftig die Aufgaben im Bereich der regionalen Raum-, Verkehrs- und Siedlungsplanung der regionalen Kulturförderung und der Regionalpolitik wahrnehmen. Aufgaben und Organisation der RK sind im Gemeindegesetz (GG; BSG 170.1) und im Geschäftsreglement der Regionalkonferenz geregelt. Letzteres wurde am 25. Juni 2009 von der erstmals zusammengetretenen Regionalversammlung genehmigt.

Zentrales Organ der RK ist die Regionalversammlung. Dort werden die 100 Gemeinden durch ihre Stadt- bzw. Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten vertreten. Eine direkte Mitwirkung des Parlaments ist nicht vorgesehen. Allerdings können sowohl die Gemeinden wie auch die Stimmberechtigten gegen bestimmte Beschlüsse der Regionalversammlung das Referendum ergreifen und besitzen darüber hinaus ein Initiativrecht. Zuständig für die Ergreifung von Behördeninitiative und Behördenreferendum ist gemäss GG grundsätzlich der Gemeinderat. Die Gemeinden können aber von dieser Regelung abweichen und den Entscheid über Behördeninitiative und -referendum einem anderen Organ (beispielsweise dem Parlament) übertragen.

Die Agglomerationskommission des Stadtrats hat bereits am 22. Mai 2008 eine Motion eingereicht, in der sie sich für die Übertragung der Zuständigkeit für Behördeninitiative und -referendum an den Stadtrat ausspricht und den Gemeinderat beauftragt, eine entsprechende Änderung der Gemeindeordnung der Stadt Bern (GO; SSSB 101.1) vorzubereiten. Aus der Sicht der Kommission wird durch die Kompetenzübertragung der parlamentarische Einfluss auf die Entscheidungsfindung in der RK gestärkt, die Bedeutung des Instruments Behördenreferendum erhöht und dem Stadtrat die Möglichkeit gegeben, mittels einer Behördeninitiative aktiv auf das „agenda setting“ in der RK einzuwirken. Der Gemeinderat stimmt dem Anliegen der AKO grundsätzlich zu und hat deshalb in seiner Antwort auf den Vorstoss am 12. November 2008 beantragt, die Motion als erheblich zu erklären. Die Behandlung der Motion im Stadtrat ist gegenwärtig noch hängig.

Inzwischen sind im Rahmen des VRB-Projekts „Bernplus – Stadt und Land gemeinsam“ Musterbestimmungen für die Übertragung der Zuständigkeit ans Parlament erarbeitet worden (siehe Beilage). Sie sehen vor, dass grundsätzlich an der gemeinderätlichen Kompetenz zum Beschluss über die Ergreifung von Behördenreferenden und -initiativen festgehalten, gleichzeitig aber dem Parlament die Möglichkeit eröffnet wird, den Gemeinderat zur Initialisierung eines Behördenreferendums oder einer Behördeninitiative zu verpflichten. Der Vorschlag von Bernplus sieht ausserdem vor, dass die Zuständigkeit zum Entscheid, ob das Parlament über die Referendumsfrage zu einem bestimmten RK-Beschluss befinden soll, der Geschäftsprüfungskommission zugewiesen wird.

Aufgrund dieser neuen Sachlage hat sich die Agglomerationskommission entschieden, den Auftrag ihrer ursprünglichen Motion vom 22. Mai 2008 zu erweitern und den vorliegenden überarbeiteten Vorstoss einzureichen. Neu soll der Gemeinderat beauftragt werden,

1. die für die Übertragung der Zuständigkeit an den Stadtrat notwendige Änderung der GO im Sinne der Motion vom 22. Mai 2008 vorzubereiten und dabei die Informationspflicht des Gemeinderats gegenüber dem Parlament über die Geschäfte der Regionalkonferenz zu berücksichtigen, die in Art. 1 der Musterbestimmungen von Bernplus vorgesehen ist.
2. eine zweite Variante für die rechtliche Umsetzung der Kompetenzübertragung analog der Musterbestimmungen von Bernplus zu erarbeiten (grundsätzlich Beibehaltung der gemeinderätlichen Kompetenz zur Ergreifung von Behördeninitiative und -referendum mit Vetorecht des Parlaments) und den zuständigen Organen zum Beschluss zu unterbreiten.

Begründung der Dringlichkeit:

Da die Regionalkonferenz Bern-Mittelland ihre operative Tätigkeit voraussichtlich am 1. Januar 2010 aufnehmen wird, sollte die Frage betreffend Zuständigkeit für die Ergreifung von Behördeninitiative und -referendum baldmöglichst geregelt werden.

Bern, 02. Juli 2009

Dringliche Motion Agglomerationskommission AKO (Jacqueline Gafner Wasem, FDP/Ursula Marti, SP):

Die Dringlichkeit wird vom Büro des Stadtrats bejaht.

Beilage: Muster – Bestimmungen für Parlamentsgemeinden im Zusammenhang mit der Einführung der Regionalkonferenz Bern-Mittelland

Ausgangslage

Mit der Einführung der Regionalkonferenz Bern-Mittelland stellt sich die Frage, welche Rolle kommunale Parlamente im Rahmen der Entscheidungsfindung der Organe der Regionalkonferenz spielen. Von besonderer Bedeutung sind die Entscheide der Regionalversammlung, namentlich dann, wenn diese dem Volks- und Behördenreferendum unterstehen. Die Gemeinden mit einem Parlament müssen entscheiden, ob sie ihre Rechtsgrundlagen im Interesse der parlamentarischen Mitwirkung anpassen wollen.

Weisungsrecht

Die direkten Einwirkungsmöglichkeiten der kommunalen Parlamente auf die „Alltagsschäfte“ der Regionalkonferenz sind beschränkt. Die Regionalkonferenz Bern-Mittelland wird – soweit sie Wirklichkeit wird – aus 100 Gemeinden bestehen. Die Mitwirkung der Gemeinden wird im Wesentlichen über die Gemeindepräsidien erfolgen, welche in der Regionalkonferenz eine zentrale Rolle spielen werden. Die Gemeindeexekutiven können ihren Gemeindepräsidien für die Beschlüsse der Regionalversammlung Weisungen erteilen. Das Gemeindegesetz legt die Zuständigkeit zum Erteilen von Weisungen fest, weshalb diesbezüglich keine parlamentarischen Zuständigkeiten begründet werden können. Dies wäre aufgrund der knappen Fristen (die Traktanden der Regionalversammlung müssen den Gemeinden spätestens 30 Tage vor der Versammlung zugestellt werden) auch nicht möglich. Es steht den Parlamenten indessen frei, das Verhalten des Gemeinderats und des Gemeindepräsidiums mit den zur Verfügung stehenden Instrumenten (Interpellation, Postulat, Richtlinienmotion und dergleichen) unverbindlich aber unter Umständen politisch wirkungsvoll zu beeinflussen.

Behördenreferenden und initiativen

Anders verhält es sich bei Behördenreferenden oder bei Behördeninitiativen: Hier ist aufgrund des Gemeindegesetzes zwar auch der Gemeinderat zuständig. Das Gesetz eröffnet aber die Möglichkeit, dass die Gemeinden abweichende Zuständigkeiten erlassen (Art. 150 Abs. 2, Art.

151 Abs. 2 GG). Die untenstehenden Muster-Bestimmungen halten grundsätzlich an der Zuständigkeit des Gemeinderats zum Beschluss über die Initialisierung von Behördenreferenden und –initiativen fest, weil davon auszugehen ist, im Normalfall werde der Gemeinderat selber aktiv, wenn ein Beschluss der Regionalversammlung die Interessen der Gemeinde missachtet. Dem Gemeindeparlament soll aber die Möglichkeit eröffnet werden, den Gemeinderat zu Aktivitäten bezüglich von Referenden und Initiativen zu verpflichten. Um bei der Anwendung der entsprechenden Bestimmungen Auslegungsprobleme zu vermeiden, soll die Frage im Reglementstext ausdrücklich beantwortet werden, ob der Gemeinderat mittels Parlamentsbeschluss auch gehindert werden kann, Behördenreferenden und –initiativen zu initialisieren (dies soll grundsätzlich auch ermöglicht werden).

Behördenreferendum

Gewisse Beschlüsse der Regionalversammlung können innen 90 Tagen seit Publikation mittels Referendum von 10% der Gemeinden (also von mindestens 11 Gemeinden) einer Volksabstimmung zugeführt werden. Eine Gemeinde allein kann also nichts bewirken, weshalb ein Gemeindereferendum nur dann zustande kommen wird, wenn sich mehrere Gemeinden absprechen. Dies setzt angesichts der beschränkten Zeit ein sehr zielgerichtetes Vorgehen voraus, weshalb die normalerweise geltenden Fristen zur Behandlung parlamentarischer Vorstösse nicht in Frage kommen. Der untenstehende Vorschlag sieht deshalb vor, dass die Zuständigkeit zum Entscheid, ob das Parlament über die Referendumsfrage entscheiden soll, der Geschäftsprüfungskommission zugewiesen wird. Sie kann „aus eigener Kraft“ oder auf Antrag eines Mitglieds des Parlaments aktiv werden. Bevor sie dem Gemeindeparlament Antrag stellt, gibt sie dem Gemeinderat Gelegenheit, innert drei Wochen Stellung zu nehmen. So sollte es möglich sein; innert der gesetzten Fristen (diese müssen von den Gemeinden zwingend beachtet werden) zu einem Entscheid zu kommen. Es wird aber auch in diesem ungewöhnlichen Verfahren in zeitlicher Hinsicht sehr eng werden, weil das Verfahren immer mit anderen Gemeinden koordiniert werden muss, soll sich ein „Referendumserfolg“ überhaupt einstellen.

Behördeninitiative

Dieses Instrument erscheint weniger problematisch, weil hier die Gemeinden nicht innerhalb bestimmter Fristen reagieren müssen. So ist es ohne weiteres möglich, dass ein Gemeindeparlament im Rahmen der geltenden kommunalen Fristen für politische Vorstösse Beschlüsse zur Initialisierung einer Behördeninitiative fällt.

Anpassung des kommunalen Rechts

Die nachstehenden Muster-Bestimmungen für Parlamentsgemeinden sind nur sehr rudimentär gehalten und können der Vielfältigkeit der kommunalen Regelungen, namentlich bezüglich der Fristen und des Ablaufs der parlamentarischen Mitwirkung nicht Rechnung tragen. Soweit die Gemeinde dem Parlament mehr Einwirkungsmöglichkeiten auf die Geschäfte der Regionalversammlung und Rechte einräumen will, muss sie mit Bestimmtheit ihre Rechtsgrundlagen noch differenzierter anpassen.

Muster-Bestimmungen

Information

Art. 1 ¹Der Gemeinderat informiert das Gemeindeparlament frühzeitig und umfassend über die Geschäfte der Regionalversammlung.

²Er gibt dem Gemeindeparlament unverzüglich traktandierte Beschlüsse der Regionalversammlung bekannt, wenn diese dem Behördenreferendum unterstehen.

Behördenreferendum	Art. 2 ¹ Untersteht ein Beschluss der Regionalversammlung dem Behördenreferendum gemäss Art. 150 GG, beschliesst der Gemeinderat, ob er zusammen mit anderen Gemeinden eine regionale Abstimmung verlangen will.
a Zuständigkeit	² Das Gemeindeparlament kann den Gemeinderat verpflichten, a. für einen dem Behördenreferendum unterstehenden Beschluss zusammen mit anderen Gemeinden eine regionale Abstimmung zu verlangen,
b Verfahren	b. auf das Behördenreferendum zu einem dem Referendum unterstehenden Beschluss der Regionalversammlung zu verzichten. ³ Die Geschäftsprüfungskommission kann auf Antrag einzelner Parlamentsmitglieder oder von sich aus dem Parlament einen Beschluss zur Verpflichtung des Gemeinderats im Sinn von Absatz 2 unterbreiten. Sie gibt dem Gemeinderat Gelegenheit, zu ihrem Antrag innert drei Wochen Stellung zu nehmen.
Behördeninitiative	Art. 3 ¹ Der Gemeinderat ist zuständig für Behördeninitiativen nach Art. 151 GG. ² Das Gemeindeparlament kann den Gemeinderat verpflichten, a. eine Behördeninitiative zu einem bestimmten Gegenstand einzureichen, b. auf eine Behördeninitiative zu einem bestimmten Gegenstand zu verzichten.

Antwort des Gemeinderats

Der Gemeinderat hat bereits die erste von der AKO in dieser Sache eingereichte Motion positiv beantwortet. Mit dem nun vorliegenden Vorstoss möchte die AKO den Auftrag an den Gemeinderat erweitern, indem dieser dem Stadtrat für die Zuordnung der Zuständigkeit für Behördeninitiative und Behördenreferendum in der Regionalkonferenz zwei Varianten vorlegen soll: Einerseits eine Variante, welche diese Zuständigkeit grundsätzlich dem Stadtrat zuweist, andererseits eine Variante, welche den Musterbestimmungen von Bernplus entspricht und die Zuständigkeit grundsätzlich (und wie vom kantonalen Recht vorgesehen) beim Gemeinderat belässt, dem Stadtrat jedoch ein Vetorecht einräumt.

Der Gemeinderat erachtet es als sinnvoll, in dieser Frage aufgrund der teilweise anspruchsvollen Abläufe beide Varianten zu prüfen und dem Stadtrat nebeneinander zum Entscheid vorzulegen. Er unterstützt deshalb den Erweiterungsvorschlag der AKO und ist bereit, die Motion entgegenzunehmen.

Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, die Motion erheblich zu erklären.

Bern, 21. Oktober 2009

Der Gemeinderat