

Vortrag der Aufsichtskommission an den Stadtrat

Geschäftsreglement des Stadtrats (Stadtratsreglement; GRSR) vom 12. März 2009; Teilrevision

1 Ausgangslage

Grundlage für die vorliegende Teilrevision des Geschäftsreglements vom 12. März 2009 bilden mehrere Änderungsanträge der Fraktion SVPplus und der Fraktion GFL/EVP. Die zwei Änderungsanträge der Fraktion SVPplus verlangen, dass künftig Kleine Anfragen und dringlich erklärte Vorstösse zwingend zu Beginn der Ratssitzungen traktandiert und behandelt werden. Zudem soll der Gemeinderat den anfragenden Ratsmitgliedern die Antwort auf ihre Kleine Anfrage umgehend in schriftlicher Form zustellen. Dieser letztgenannte Antrag ist weitgehend identisch mit einem Änderungsantrag der Fraktion BDP/CVP, welcher die Streichung der Mündlichkeit der Kleinen Anfrage beantragt und der Aufsichtskommission mit Stadtratsbeschluss vom 28. Juni 2012 zur Vorberatung und Behandlung anlässlich der laufenden Teilrevision überwiesen wurde. Der Änderungsantrag der Fraktion GFL/EVP verlangt, dass der Gemeinderat künftig zwingend zu begründen hat, ob und weshalb er eine vom Stadtrat beschlossene Planungserklärung nicht oder nur teilweise erfüllen will. In diesem Zusammenhang soll auch geprüft werden, ob Art. 58 Abs. 2 der Gemeindeordnung als Grundlage für den wirkungsvollen Einsatz von Planungserklärungen ausreicht. Weiter liegt ein Antrag des Ratsbüros vor, welcher die AK mit einer Überprüfung des Verfahrens zur Revision des Geschäftsreglements nach Art. 82 GRSR beauftragt. Letztendlich hat die Fraktionspräsidienkonferenz mit Schreiben vom 24. August 2012 die Aufsichtskommission gebeten, im Rahmen der laufenden Teilrevision zu prüfen, ob die von den Fraktionspräsidien festgelegte Praxis betreffend Zustellung der Antworten auf dringliche Vorstösse nach den Ferien und die Frage der Berücksichtigung von zusätzlich einberufenen Ratssitzungen beim Fristenlauf für die Beantwortung der dringlichen Vorstösse einer reglementarischen Verankerungen bedarf.

Die Vorlage ist in der Aufsichtskommission am 20. Februar 2012, am 30. April 2012, am 22. Mai 2012 sowie am 2. Juli 2012 beraten und dem Gemeinderat mit Schreiben vom 10. Juli 2012 zur Stellungnahme unterbreitet worden. In seiner Antwort begrüsst der Gemeinderat grundsätzlich die vorgesehenen Änderungen und hat zusätzliche Anregungen eingebracht, die teilweise in die vorliegende Teilrevision eingeflossen sind. Die Vorlage ist von der Aufsichtskommission am 17. September 2012 in bereinigter Form zuhänden des Stadtrats verabschiedet worden. Ziel ist es, die vorliegende Änderung des GRSR auf den 1. Januar 2013 in Kraft setzen zu können.

2 Die Anträge im Überblick

2.1 Kleine Anfragen (Art. 65 Abs. 2 GRSR)

„Art. 65 Kleine Anfrage

(BDP/CVP-Antrag (Abs. 1): Änderungsantrag ~~durchgestrichen~~;

*SVPplus-Anträge (Abs. 2): **Änderungsanträge fett**)*

¹ *Die Kleine Anfrage beauftragt den Gemeinderat, über einen Gegenstand ~~mündlich~~ eine kurze Auskunft zu erteilen. Die Fragen müssen mit geringem Aufwand*

beantwortet werden können.

² Die Kleine Anfrage wird dem Stadtrat zur Kenntnis gebracht. Die Antwort des Gemeinderats wird spätestens am zweiten auf die Kenntnisnahme folgenden Sitzungstag **direkt nach dem Protokoll und allfälligen Wahlen traktandiert und behandelt**. Im Stadtrat findet keine Diskussion statt. Die Fragestellenden sind berechtigt, eine kurze Bemerkung zur Antwort abzugeben oder vom Gemeinderat eine Zusatzfrage gleich mündlich beantworten zu lassen. Die Bemerkung oder die Zusatzfrage dauert maximal eine Minute. **Den Fragestellern wird nach behandeln der Kleinen Anfrage die Antwort des Gemeinderats umgehend in schriftlicher Form abgegeben.**⁴

2.1.1 Traktandierung der Kleinen Anfrage nach Protokoll und allfälligen Wahlen

In ihrem ersten Antrag verlangt die Fraktion SVPplus, dass Kleine Anfragen künftig nach der Behandlung von Protokoll und allfälligen Wahlen traktandiert und behandelt werden sollen.

Das Geschäftsreglement räumt in Art 16 dem Stadtratspräsidium die – in Absprache mit dem Gemeinderat – alleinige Kompetenz zur Traktandierung der stadträtlichen Geschäfte ein. Ergänzend stellt der Beschluss der Fraktionspräsidienkonferenz vom 9. November 2006 Grundsätze für die Traktandierung von Sachgeschäften und parlamentarischen Vorstössen im Stadtrat auf, welche in Rücksprache mit dem jeweiligen Präsidium für das laufende Jahr übernommen werden. Diese Grundsätze halten u.a. die Reihenfolge und Prioritäten in der Behandlung der stadträtlichen Geschäfte fest, verlangen aber auch, dass Geschäfte der Gemeinderatsmitglieder möglichst gebündelt zu traktandieren sind, d.h. dass deren Sachgeschäfte und Vorstösse ‚blockweise‘ im Stadtrat behandelt werden. Die Behandlung von parlamentarischen Vorstössen ist gemäss den genannten Grundsätzen erst an fünfter Stelle vorgesehen, namentlich nach der Behandlung von Wahlen, der Protokollgenehmigung, der verschobenen Geschäfte und (neuen) Sachgeschäfte.

Die Kommission bringt ein gewisses Verständnis für das Anliegen der Antragstellerin auf und stellt fest, dass die Situation betreffend die Behandlung von parlamentarischen Vorstössen im Rat tatsächlich teilweise unbefriedigend ist. Entsprechend hat sich die Kommission mit dem Anliegen der Fraktion SVPplus auseinandergesetzt und verschiedene Varianten diskutiert; u.a. stand auch die Einführung eines zusätzlichen Instruments wie z.B. einer Fragestunde zur Diskussion, an welcher alle Gemeinderatsmitglieder gleichzeitig für die Behandlung anwesend wären. Die Aufsichtskommission ist der Einführung einer Fragestunde aufgrund der Häufigkeit der durchgeführten Stadtratssitzungen jedoch eher kritisch eingestellt, kennt man dieses Instrument doch hauptsächlich von Parlamenten, die nicht konstant tagen und die Fragestunde dazu dient, die während der sessionsfreien Zeit aufgelaufenen Fragen der Parlamentarier zu Beginn der Session zu beantworten. Solche neuen, zusätzlichen Instrumente wären zu prüfen; in erster Linie sind nach Ansicht der Kommission jedoch die Fraktionen und damit auch der einzelne Parlamentarier gefordert, die Anzahl einzureichender Vorstösse zu reduzieren und damit deren rasche Erledigung im Rat zu fördern. Demzufolge ist die Kommission der Ansicht, dass das Problem rund um die verschobenen und nicht behandelten Vorstösse im Rat nicht über eine Neuregelung der Traktandierungsreihenfolge gelöst werden kann und möchte an der präsidialen Kompetenzregelung betreffend die Traktandierung der Stadratsgeschäfte festhalten. Dies insbesondere auch im Hinblick darauf, dass der Traktandierungsprozess bereits Wochen vor der entsprechenden Sitzung erfolgt und sich bei wichtigen Geschäften über einen Zeitraum von bis zu sechs Monaten erstreckt. Die Traktandierung ist eine aufwändige und delikate Aufgabe und die Kommission ist sich bewusst, dass nie alle Bedürfnisse und Erwartungen erfüllt werden können.

Damit sollen auch künftig Kleine Anfragen nicht zu Beginn einer Nachmittags- oder Abendsitzung, sondern wie bisher üblich direktionsweise und gemäss der reglementarischen Frist traktandiert werden. Sollte ihre Behandlung jedoch verschoben werden, ist im Einklang mit der geltenden Regelung von Art. 16 Abs. 2 GR SR sowie mit den vorstehend genannten Grundsätzen die an der letzten Stadtratssitzung verschobenen Sachgeschäfte und parlamentarische Vorstösse gleich im Anschluss an Wahlgeschäfte und der Protokollgenehmigung zu behandeln. Im Übrigen steht es jedem Stadratsmitglied offen, anlässlich der Stadtratssitzung mit einem entsprechenden Ordnungsantrag die Reihenfolge der Traktandierung abzuändern.

2.1.2 Form der Beantwortung der Kleinen Anfrage

2.1.2.1 Antrag SVPplus

Weiter verlangt die SVPplus, dass den Fragestellern die Antwort des Gemeinderats auf die Kleine Anfrage künftig (zusätzlich zum mündlichen Vortrag) schriftlich, und zwar umgehend nach Behandlung im Rat, ausgehändigt werden soll.

Die Aufsichtskommission ist der Ansicht, dass die Kleine Anfrage als parlamentarisches Instrument nicht weiter aufgewertet werden soll. Mit der Einführung der Schriftlichkeit auch für die Kleine Anfrage findet eine Vermischung zwischen dieser und der Interpellation statt, wodurch Letztere sowohl in Funktion als auch Wirkung abgewertet wird. Beide Instrumente dienen heute dazu, eine Auskunft vom Gemeinderat bzw. von der Verwaltung zu einem bestimmten Sachverhalt zu erhalten. Der Unterschied der beiden Instrumente besteht einerseits in der unterschiedlichen Fristenregelung, andererseits aber auch in Umfang sowohl der zu stellenden Fragen als auch in den zu erwartenden Antworten. Dient die Kleine Anfrage dazu, in-nernt bewusst kurz gehaltenen Fristen von Verwaltung und Gemeinderat kurze und erwartungsgemäss weniger fundierte Antworten zu erhalten (vgl. Art. 65 Abs. 1 GR SR, welcher bestimmt, dass die Fragen mit *einfachem* Aufwand beantwortet werden können), so werden mit der Interpellation komplexe und umfangreiche Sachverhalte von der Verwaltung entsprechend tief abgeklärt und schriftlich beantwortet.

Im Übrigen ist die Schriftlichkeit der Kleinen Anfrage bereits heute garantiert, wird die Antwort des Gemeinderats doch integral in das entsprechende Stadratsprotokoll aufgenommen.

2.1.2.2 Antrag BDP/CVP

Der Antrag der SVPplus ist insofern deckungsgleich mit dem von der BDP/CVP-Fraktion eingereichten Abänderungsbegehren, als dass diese vom Gemeinderat lediglich bei der Beantwortung von komplexen und umfangreichen Texten eine schriftliche Antwort verlangen. In den übrigen Fällen soll es dem Gemeinderat offenstehen, weiterhin mündliche Antworten abzuliefern. Entsprechend beantragen sie, dass das Wort ‚mündlich‘ in Art. 65 Abs. 1 GR SR gestrichen werden soll. Der Antrag der BDP/CVP-Fraktion kann zu unnötigen Diskussionen im Rat führen, da der Gemeinderat bestimmt, wann er dem Parlament eine schriftliche Antwort einreichen will bzw. wann die Komplexität der Anfrage nach einer solchen schriftlichen Antwort verlangt.

Die Aufsichtskommission ortet einen grundsätzlichen Bedarf, die parlamentarischen Instrumente sowie die Frage einer möglichen Effizienzsteigerung im Ratsbetrieb ganzheitlich zu überprüfen. Die Kommission hat daher an ihrer letzten Sitzung beschlossen, einen Ausschuss mit den damit zusammenhängenden Abklärungen zu beauftragen. Um einen möglichst offenen Dialog rund um den allenfalls zu straffenden Parlamentsbetrieb zu gewährleisten, hat die Aufsichtskommission einstimmig beschlossen, den von der BDP/CVP-Fraktion eingereichte Antrag zurückzustellen und vorerst die Berichterstattung des Kommissionsausschusses abzuwarten.

Aufgrund der vorstehend gemachten Erwägungen beantragt die Aufsichtskommission dem Stadtrat, die bisherige Regelung der Kleinen Anfrage unverändert zu belassen und die beiden Abänderungsanträge der SVPplus-Fraktion abzulehnen sowie den von der BDP/CPV-Fraktion eingereichten Antrag bis zu der Berichterstattung des oben erwähnten Kommissionsausschusses zurückzustellen. Danach wird die AK definitiv über diesen Antrag entscheiden.

2.2 Dringliche Behandlung (Art. 64 Abs. 4 GRSR)

Die Fraktion SVPplus verlangt, dass die dringlichen Vorstösse direkt nach den Kleinen Anfragen traktandiert und am gleichen Sitzungstag behandelt werden. Der entsprechende Artikel 64 GRSR soll wie folgt ergänzt werden:

*„Art. 64 Dringliche Behandlung (**Änderungen fett**)*

¹ [...].

² [...].

³ [...].

⁴ [...]. **Die dringlichen Vorstösse werden direkt nach den Kleinen Anfragen traktandiert und am gleichen Sitzungstag behandelt.**‘

Sowohl nach Artikel 16 Abs. 2 GRSR als auch gemäss dem vorstehend genannten Fraktionspräsidienbeschluss vom 9. November 2006 besteht grundsätzlich die Verpflichtung, die am Sitzungstag verschobenen Geschäfte inkl. der verschobenen parlamentarischen Vorstösse an der nächsten Sitzung gleich nach den Wahlen und der Protokollgenehmigung zu traktandieren. Aufgrund der weiteren, unter Ziffer 2.1 gemachten Erwägungen zur präsidialen Traktandierungshoheit, beantragt die AK dem Stadtrat, den Abänderungsantrag der SVPplus-Fraktion betreffend die dringliche Behandlung von Vorstössen abzulehnen.

2.3 Antrag Fraktionspräsidienkonferenz

Mit Schreiben vom 24. August 2012 hat die Fraktionspräsidienkonferenz der Aufsichtskommission ihre neu beschlossene Praxis bei der Zustellung der Antworten auf dringliche Vorstösse nach den Ferien und bezüglich der Frage der Berücksichtigung von zusätzlich einberufenen Ratssitzungen beim Fristenlauf für die Beantwortung der dringlichen Vorstösse mitgeteilt. Demnach soll die Zustellung der gemeinderätlichen Antworten auf dringliche Motionen und Postulate auch nach den Ferien reglementskonform am Montag vor der jeweiligen Stadtratssitzung erfolgen (vgl. Art. 58 Abs. 5 GRSR). Weiter erklären sich die Fraktionspräsidien grundsätzlich damit einverstanden, dass der Gemeinderat dem Ratssekretariat seine Antworten auf dringliche Interpellationen, die am ersten Sitzungstag des Stadtrats nach den Ferien traktandiert sind, in Abweichung von der geltenden Bestimmung erst am Mittwoch vor der Stadtratssitzung zukommen lässt. Dies gibt ihm die Möglichkeit, seine Antwort erst nach den Ferien zu verabschieden. Schliesslich werden zusätzlich einberufene Sitzungen des Stadtrats beim Fristenlauf für die Beantwortung von parlamentarischen Vorstössen nicht berücksichtigt. Vorstösse, die an einer solchen Sitzung eingereicht werden, werden auf die nächste ordentliche Sitzung datiert.

Die Aufsichtskommission hat die Bitte der Fraktionspräsidien, wonach im Rahmen der laufenden Teilrevision geprüft werden soll, ob die vorstehend geschilderte Praxis in geeigneter Weise reglementarisch verankert werden kann, diskutiert und beschlossen, einen allfällig vorhandenen Anpassungsbedarf ebenfalls von dem genannten Ausschuss vorprüfen zu lassen. Im Anschluss an diese Berichterstattung wird die Aufsichtskommission entscheiden, ob und in welcher Form die geltende Praxis reglementarisch verankert werden soll.

2.4 Überprüfung des Verfahrens zur Revision des Geschäftsreglements (Art. 82 GRSR)

2.4.1 Antrag Ratsbüro

Das Ratsbüro stellt den Antrag, im Rahmen der vorliegenden Geschäftsreglementrevision auch das Verfahren zur Änderung des Geschäftsreglements nach Art. 82 GRSR zu überprüfen, da es der Ansicht ist, dass das Verfahren umständlich und klärungsbedürftig ist. Störend ist aus Sicht des Büros insbesondere, dass auch ausgearbeitete Änderungsanträge zunächst einer vorberatenden Kommission zur Bearbeitung zugewiesen und nicht direkt dem Stadtrat zur Beschlussfassung unterbreitet werden können. Art. 82 GRSR lautet wie folgt:

„Art. 82 GRSR Abänderungsantrag

Jedes Mitglied des Stadtrats kann schriftlich beim Präsidium des Stadtrats die Abänderung des Stadtratsreglements beantragen. Der Antrag kann in Form einer allgemeinen Anregung oder in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs gehalten sein. Er ist innert zwei Monaten zu traktandieren. Auf Empfehlung seines Büros bestimmt der Stadtrat, wer das Geschäft vorzubereiten und Antrag zu stellen hat.“

Für die Kommission ist die heutige Regelung, wonach in einer Kommission auch ein ausgearbeiteter Entwurf im Rahmen einer Geschäftsreglementrevision vorbesprochen wird, durchaus sinnvoll. Oftmals müssen auch bei einem ausgearbeiteten Entwurf weitere Abklärungen, z.B. auf kantonaler Ebene, getätigt werden. Zudem muss auch bei einem ausgearbeiteten Entwurf eine Stellungnahme des Gemeinderats eingeholt werden, womit eine sofortige Beschlussfassung im Rat nicht sinnvoll ist. Ausserdem ist die Kommission der Ansicht, dass kein Unterschied gemacht werden soll bezüglich der Behandlung von Geschäftsreglements- und übrigen Revisionen, womit auch ein ausgearbeiteter Entwurf einer Kommission zur Vorberatung überwiesen werden muss. Entsprechend empfiehlt die Aufsichtskommission, auf eine Änderung des Verfahrensablaufs zu verzichten.

2.4.2 Beratung von Reglementen und Erlassen - Verfahren

Die AK hat sich aufgrund des vorstehend genannten Antrags des Büros auch mit dem in Artikel 82 GRSR festgehaltenen und in Artikel 50 GRSR weiter konkretisierten Verfahren befasst. Einleitend hält die Kommission fest, dass keine Unterscheidung zwischen dem Verfahren rund um die Revision des Geschäftsreglements des Stadtrats und der Revision übriger Reglemente/ Erlasse gemacht werden soll. Die beiden relevanten Absätze von Artikel 50 GRSR für das anzuwendende Verfahren lauten wie folgt:

„Art. 50 GRSR Gang der Beratung

⁴ Steht ein Erlass oder dessen Revision zur Beratung, findet eine zweite Lesung statt. Der Stadtrat kann vor der Schlussabstimmung mit Zweidrittel der anwesenden Ratsmitglieder beschliessen, auf die Durchführung einer zweiten Lesung zu verzichten.

⁵ Anträge auf Behandlung von Artikeln, die nicht im Entwurf für die erste Lesung enthalten sind, müssen spätestens bei der ersten Lesung gestellt werden. Die Schlussabstimmung findet nach der zweiten Lesung statt.“

Die Aufsichtskommission hält fest, dass im Rat bei der Beratung von Reglementen und weiteren Erlassen aufgrund des unpräzise formulierten Art. 50 Abs. 5 ein gewisser Interpretationsspielraum besteht bzw. es nicht klar ist, wann genau eine zweite Lesung stattfinden muss.

Die Regelung des Beratungsverfahrens bei Erlass oder Revision von Reglementen ist im Rahmen der Teilrevision des GRSR 2010 beschlossen und auf den 1. Januar 2011 in Kraft gesetzt worden. Mit der Neuregelung sollte verhindert werden, dass wichtige Vorlagen durch kurzfristig eingereichte Anträge wesentlich verändert und gleichzeitig verabschiedet werden können. Entsprechend werden die Bestimmungen bei der Beratung von Reglementen im Stadtrat umgesetzt: Im Rahmen der 1. Lesung wird nur über Anträge zu traktandierten Artikeln beraten und beschlossen. Liegen keine weiteren Anträge vor, entscheidet der Stadtrat nach der Detailberatung über die Durchführung einer 2. Lesung. Bei Verzicht findet anschliessend die Schlussabstimmung über das bereinigte Reglement statt.

Die Kommission hat sich mit der Frage auseinandergesetzt, wann genau Anträge auf Behandlung von Artikeln, die nicht im Entwurf für die erste Lesung enthalten sind (vgl. Formulierung in Abs. 5), zwingend eine zweite Lesung auslösen. Das Problem dabei ist, dass grundsätzlich jede Art von Antrag eingereicht werden kann. Wird ein Antrag zu einem Artikel eingereicht, der nicht im Entwurf für die erste Lesung enthalten war, scheint der Fall klar und eine zweite Lesung ist anzusetzen. Was aber passiert, wenn Anträge zu Artikeln gestellt werden, die zwar im Entwurf für die erste Lesung enthalten waren, jedoch keinen engen Sachzusammenhang aufweisen mit dem bereits in der Kommission vorberatenden Version?

Um Klarheit zu schaffen und weiterhin zu garantieren, dass im Rahmen der ersten Lesung über keine neuen Anträge abgestimmt wird bzw. im Stadtrat mittels Quorumsbeschluss auf eine zweite Lesung verzichtet und die Schlussabstimmung durchgeführt wird, möchte die Aufsichtskommission dem Stadtrat beantragen, Art. 50 Abs. 5 GRSR insofern zu präzisieren, als dass alle neuen Anträge, welche nicht in der zuständigen Kommission beraten und dem Stadtrat zur Annahme empfohlen wurden, automatisch eine zweite Lesung auslösen. Damit wird sichergestellt, dass im Stadtrat nur diejenigen Anträge eine zweite Lesung auslösen, welche dem Stadtrat von der Kommission nicht einstimmig oder zur Mehrheit bzw. als reglementarisch vorgesehener Minderheitsantrag (Drittelsquorum, vgl. Art. 31 Abs. 3 GRSR) zur Annahme beantragt werden.

Neu wird reglementarisch festgelegt, dass in der ersten Lesung über die neu gestellten Anträge nicht befunden wird. Damit wird sichergestellt, dass der Stadtrat bei ad hoc Anträgen nicht mittels Zufallsmehr einen Antrag ablehnt, welcher sich zu einem späteren Zeitpunkt als sinnvoll erweist und worüber keine Beratung in der Kommission bzw. Abklärung in der Verwaltung stattgefunden hat. Wichtiger in diesem Zusammenhang ist, dass die fraktionslosen Mitglieder des Stadtrats ihre Anträge erst in der ersten Lesung einbringen können und ihre Anträge den vorberatenden Kommissionen nicht bekannt gewesen sind. Hier führt eine voreilige Abstimmung unter Nichtkennen aller Fakten dazu, dass fraktionslose Mitglieder des Stadtrats mit ihren Anträgen praktisch immer unterliegen und keine Behandlung in der Kommission bzw. weitere Abklärungen in der Verwaltung stattfinden.

Unter Berücksichtigung der vorstehend gemachten Überlegungen empfiehlt die Aufsichtskommission folgende Formulierung von Art. 50 Abs. 5 (**Änderungen fett markiert**):

Art. 50 GRSR Gang der Beratung

⁴ [...].

⁵ ~~Anträge an den Stadtrat, auf Behandlung von Artikeln, die nicht im Entwurf für die erste Lesung enthalten sind~~ **die nicht von der vorberatenden Kommission stammen**, müssen ~~spätestens bei vor Abschluss~~ **Über diese Anträge wird in der ersten Lesung nicht befunden**. Die Schlussabstimmung findet nach der zweiten Lesung statt.'

Mit dieser Regelung wird präzisiert, dass auch Anträge, welche zwar in der Kommission vorberaten, aber in dieser bereits abgelehnt wurden, auch als Anträge gelten, die eine zweite Lesung auslösen. Dies hat damit zu tun, dass oftmals die in der Kommission unterliegende Fraktion ihren Antrag erneut im Stadtrat stellt, der in der Kommission abgelehnte Antrag jedoch keine Folgen bzw. Aufträge an die Verwaltung beinhaltet, mit welcher man die Konsequenzen des Antrags bereits in seinen Details absehen und entsprechend im Rat beschliessen könnte. Die Aufsichtskommission ist sich bewusst, dass mit dieser Regelung eine relativ rigide Praxis betreffend die Behandlung von Anträgen in der ersten Lesung eingeführt wird, ist aber der Ansicht, dass damit die Diskussion über die Reglementsrevision noch mehr zugunsten der vorberatenden Kommission vorverschoben und allenfalls zu einem Rückgang von neu gestellten Anträgen im Rat führen wird.

Zum weiteren Verfahrensablauf: In der Folge werden wie bis anhin die betreffenden Anträge für die 2. Lesung traktandiert, können aber im Rahmen der 1. Lesung bereits mündlich begründet werden. Anschliessend werden die Anträge zur Stellungnahme an den Gemeinderat und zur Vorberatung an die zuständige Kommission überwiesen. Sowohl der Gemeinderat wie die Kommission können eigene Anträge dazu einbringen. Dieses Vorgehen lehnt sich an die Regelung beim Grossen Rat an, wonach eine Gesetzesvorlage nach der 1. Lesung an die vorberatende Kommission zur Vorbereitung der 2. Lesung überwiesen wird.¹

2.5 Planungserklärungen

Die GFL/EVP-Fraktion beantragt, dass eine Änderung des Geschäftsreglements auszuarbeiten ist, die eine Begründungspflicht für den Gemeinderat vorsieht, wenn dieser Planungserklärungen nicht oder nur teilweise erfüllen will. Dabei seien vergleichbare gesetzliche Grundlagen des Kantons Bern nach Möglichkeit zu adaptieren. Weiter verlangt die Antragstellerin, dass Art. 58 Abs. 2 GO auf seine Tauglichkeit als Grundlage für den wirkungsvollen Einsatz von Planungserklärungen zu überprüfen ist.

2.5.1 Art. 58 Abs. 2 GO als Grundlage für die Planungserklärung – Tauglichkeit

Bereits im Rahmen der Totalrevision zum Geschäftsreglement im 2010 wurde im Rat darüber diskutiert, ob Art. 58 Abs. 2 GO eine rechtsgenügende Grundlage für die Einführung der Planungserklärung im Geschäftsreglement bildet. War die damalige Budget- und Aufsichtskommission in der ersten Lesung noch der Ansicht, dass die Einführung einer Planungserklärung eine entsprechende Revision der Gemeindeordnung bedürfe, wurde aufgrund von getätigten Abklärungen in der zweiten Lesung diese Auffassung verneint und der Rat führte die Planungserklärung ein, ohne eine entsprechende Anpassung von Art. 58 Abs. 2 GO vorzunehmen. Auch hat der Rat bei dieser Gelegenheit verzichtet, im Geschäftsreglement entsprechende ausführende Bestimmungen vorzunehmen.

Eine Analyse der Planungserklärung auf Kantonsebene hat gezeigt, dass die einzige bestehende gesetzliche Grundlage im Kanton in Artikel 61 des Grossratsgesetzes (GRG) zu finden ist. Dieses Gesetz über den Grossen Rat, welches ein Erlass desselben ist, ist gesetzessystematisch gleichzusetzen mit dem Geschäftsreglement des Stadtrats. Entsprechend bildet das Geschäftsreglement des Stadtrats eine genügende gesetzliche Grundlage, um auch im Konfliktfall (politisch) Druck auf den Gemeinderat auszuüben, falls dieser die Bearbeitung einer Planungserklärung unterlässt. Im Gegensatz zur Stadt Bern wird aber auf Kantonsebene der Geschäftsverkehr zwischen dem Regierungsrat und dem Grossen Rat und insbesondere die

¹ Siehe GRG, Art. 65b und 65c, und GO Grosser Rat, Art. 59 Abs. 2. Auch im Grossen Rat findet bei Gesetzesberatungen eine 2. Lesung statt, wenn der Rat nicht mit einem bestimmten Quorum auf die Durchführung verzichtet.

Behandlung von Planungserklärungen in denen vom Regierungsrat erlassenen ‚Richtlinien der Staatskanzlei über die verwaltungsinterne Behandlung von Regierungsrats- und Grossratsgeschäften (Richtlinien RR-/GR-Geschäfte)‘ vom 14./21. September 2006, geregelt. Darin wird das Verfahren sowie die Umsetzung und Information der überwiesenen Planungserklärungen explizit festgelegt². Dem Gemeinderat ist es belassen, im Sinne von Art. 100 GO ebenfalls näheres zur Behandlung von Planungserklärungen in einer Verordnung zu erlassen. Grundsätzlich ist die Aufsichtskommission auch heute noch der Ansicht, dass Art. 58 Abs. 2 GO eine rechtsgenügende Grundlage für die Konkretisierung der Planungserklärung im Geschäftsreglement bildet. Immerhin empfiehlt sie dem Stadtrat eine entsprechenden Anpassung der GO bzw. eine Konkretisierung von Art. 58 Abs. 2 GO bei der einer nächsten GO-Revision in Betracht zu ziehen.

2.5.2 Planungserklärung – Ergänzung des Geschäftsreglements

Die GFL/EVP-Fraktion beantragt, im Geschäftsreglement eine Begründungspflicht für den Gemeinderat aufzunehmen, wenn dieser Planungserklärungen nicht oder nur teilweise erfüllen will.

Im geltenden Geschäftsreglement des Stadtrats wird die Planungserklärung in Art. 70 GRSR nur rudimentär geregelt. Nebst dem Hinweis, dass der Stadtrat von Berichten des Gemeinderats mit einer Planungserklärung Kenntnis nehmen kann (Abs. 3), wird in Abs. 4 derselben Bestimmung lediglich die Berechtigung der verschiedenen Gremien zur Einreichung einer Planungserklärung sowie die Beschlussfassung durch den Stadtrat erwähnt. Für den wirkungsvollen Einsatz einer Planungserklärung müssen nebst der geforderten Begründungspflicht auch noch andere wichtige Aspekte berücksichtigt werden, wie z.B. wo und bis wann die genannte Begründungspflicht des Gemeinderats erfolgen muss, sowie ob und welche Verbindlichkeit der überwiesenen Planungserklärung zukommen soll. Entsprechend ist die Aufsichtskommission der Ansicht, dass der Planungserklärung aufgrund ihrer Besonderheit und in Analogie zu den übrigen im Geschäftsreglement erwähnten parlamentarischen Instrumenten ein eigener Gesetzesartikel zukommen muss.

Zurzeit findet auf kantonaler Ebene eine Totalrevision des Grossratsgesetzes statt und der entsprechende Entwurf ist noch bis nach den Sommerferien in der internen Vernehmlassung. Auch auf Kantonsebene fehlen nach geltendem Recht die ausführenden Bestimmungen zur Planungserklärung (z.B. sind keine Bearbeitungsfristen für die Antwort des Regierungsrats vorgesehen, oder die Ausführlichkeit der Antwort des Regierungsrates wird nicht näher geregelt); dennoch ist die Planungserklärung auf Kantonsebene ein oft und gerne eingesetztes Instrument. Das Parlamentsrecht sieht die Planungserklärung als [politisches] Instrument vor, das dem Grossen Rat eine Stellungnahme zu einer Planung des Regierungsrates bei denjenigen Berichten ermöglicht, die der Grosse Rat nicht genehmigt.³ Er signalisiert dabei, inwiefern die Exekutive bei der Realisierung ihrer Absichten mit seiner Unterstützung rechnen kann. Diese selbständige Stellungnahme des Parlaments bringt den Gedanken des Planungsdialogs zwischen Legislative und Exekutive zum Ausdruck und berücksichtigt dabei die Kompetenzen der Regierung.⁴

Mit der Totalrevision des Grossratsgesetzes ist auch eine Konkretisierung der Planungserklärungen auf Kantonsebene vorgesehen. In Analogie zum Entwurf des neuen Artikels zu den Planungserklärungen auf Kantonsebene schlägt die Aufsichtskommission folgende Ergänzung des Geschäftsreglements mit einem neuen Artikel 70a ‚Planungserklärungen‘ vor:

² Auszug aus dem Protokoll des RR vom 26. Januar 2005 bzw. Auszug aus den Richtlinien der Staatskanzlei über die verwaltungsinterne Behandlung von Regierungsrats- und Grossratsgeschäften.

³ Vgl. Reform des Parlamentsrechts im Kanton Bern, Rechtliche Fragestellungen und Befunde, S. 40.

⁴ Reform des Parlamentsrechts im Kanton Bern, Rechtliche Fragestellungen und Befunde, S. 47.

„Art. 70a (neu) Planungserklärung

¹ Jedes Mitglied des Stadtrats, die Kommissionen, die Finanzdelegation sowie die Fraktionen haben das Recht, Planungserklärungen zu Berichten des Gemeinderats einzureichen, von denen der Stadtrat Kenntnis nimmt.

² Planungserklärungen des Stadtrats können sowohl als allgemeine Würdigung als auch hinsichtlich einzelner Teile erfolgen.

³ Der Stadtrat beschliesst über die eingereichten Planungserklärungen. Er kann sie abändern.

⁴ Planungserklärungen sind in der elektronischen Fassung des entsprechenden Berichts an prominenter Stelle aufzuführen. Druck- und Archivexemplare sind mit einem Beiblatt zu ergänzen.

⁵ Planungserklärungen sind für den Gemeinderat politisch verbindlich. Erfüllt der Gemeinderat eine Planungserklärung nicht, wird er dem Stadtrat gegenüber begründungspflichtig.

⁶ Der Gemeinderat informiert im Jahresbericht gesammelt über den Stand der Umsetzung der Planungserklärungen.

Erläuterungen zum neuen Artikel 70a GRSR:**Zu Abs. 1:**

Für die Ausfertigung einer Planungserklärung sind auch auf Kantonsebene keine formalen Anforderungen vorgesehen und es braucht wie anhin für die Einreichung einer Planungserklärung kein Quorum. Entsprechend kann jedes einzelne Stadratsmitglied bzw. die in Abs. 1 genannten Organe eine Planungserklärung zu einem Bericht des Gemeinderats einreichen. Die Stimmenmehrheit im Stadtrat entscheidet über die Überweisung der Planungserklärung. Mit der Totalrevision des Grossratsgesetzes wird auf Kantonsebene die Möglichkeit zur Einreichung einer Planungserklärung von den bisher lediglich zur Kenntnis genommenen Berichten des Regierungsrates auf alle Berichte des Regierungsrates ausgedehnt, d.h. dass vorgesehen ist, dass der Grosse Rat auch zu Berichten, welche er genehmigt, eine Planungserklärung einreichen kann. Diese Flexibilisierung ermöglicht dem Rat Berichte, welche ihm zur Genehmigung unterbreitet werden, mittels dem ‚Soft-Tool‘ Planungserklärung mit Hinweisen zu ergänzen, ohne eine formelle Rückweisung des Geschäfts und den damit verbundenen Aufträgen zur Ausarbeitung/Verbesserung zu beantragen.

Auf städtischer Ebene bestimmt die Gemeindeordnung in Artikel 58 GO, dass der Stadtrat von den Berichten des Gemeinderats Kenntnis nimmt. Ausnahme bildet lediglich der Jahresbericht, welcher vom Stadtrat beschlossen wird (vgl. Art. 55 GO). Die Aufsichtskommission ist entsprechend der Ansicht, dass das Geschäftsreglement mit einer wie im Grossen Rat vorgesehenen Ausdehnung für die Einreichung einer Planungserklärung auf alle Berichte, der Gemeindeordnung widersprechen würde und schränkt Planungserklärungen auf Berichte ein, welche dem Stadtrat zur Kenntnis gebracht werden.

Mit der Schaffung eines neuen Artikels werden die bisher in Artikel 70 Abs. 4 GRSR festgehaltenen Ausführungen zu den Planungserklärungen obsolet. Die Aufsichtskommission beantragt die Streichung von Art. 70 Abs. 4 GRSR.

Zu Abs. 2 und 3:

Planungserklärungen können als allgemeine Würdigung ausgestaltet sein oder sich auf einen ganz bestimmten Bereich beziehen. Wie bis anhin beschliesst der Stadtrat über die eingereichten Planungserklärungen und diese können im Rat weiterhin abgeändert werden (Abs. 3).

Zu Abs. 4

Auf kantonaler Ebene ist vorgesehen, dass der Regierungsrat die überwiesenen Planungserklärungen in der betreffenden Planung bzw. im betreffenden Bericht und zwar an prominenter Stelle, d.h. am Anfang der Planung oder des jeweiligen Berichts, erwähnt. Die vorgesehene Regelung auf Kantonsebene entfaltet eine grosse Aussenwirkung und führt zu einer aktiven Rolle des Parlaments. Eine entsprechende Regelung ist auch auf Stadtebene vorgesehen.

Zu Abs. 5

Planungserklärungen sind Ausfluss des Planungsdialogs zwischen Legislative und Exekutive. Sie stellen selbständige Willensäusserungen des Parlaments zu einer Planung oder einem Bericht dar. Sie sind für den Gemeinderat zwar nicht rechtlich, aber politisch verbindlich. Ihnen kommt deshalb eine hohe politische Bedeutung zu.⁵ Erfüllt der Gemeinderat die Planungserklärung nicht oder nicht in vollem Umfang, wird er dem Stadtrat gegenüber begründungspflichtig.

Zu Abs. 6

Die Berichterstattung des Gemeinderates über den Stand der Umsetzung der Planungserklärungen im Jahresbericht bleibt trotz der Regelung nach Abs. 4 bestehen.

2.5.3 Kontrolle der beschlossenen Planungserklärungen

Auf Kantonsebene führt die Staatskanzlei eine Liste der vom Grossen Rat beschlossenen Planungserklärungen, die sie laufend aktualisieren. Eine eigentliche Fristen- oder Umsetzungskontrolle findet durch die Staatskanzlei jedoch nicht statt und ist auch mit der Totalrevision des Grossratsgesetzes nicht vorgesehen. Die Umsetzung ist Aufgabe der zuständigen Direktionen, welche dem Regierungsrat rechtzeitig Antrag zur Umsetzung der Planungserklärungen beantragen.

3 Stellungnahme des Gemeinderats

Die vorliegende Teilrevision des Geschäftsreglements des Stadtrats ist dem Gemeinderat am 10. Juli 2012 zur Stellungnahme unterbreitet worden. In seiner Antwort begrüsst der Gemeinderat grundsätzlich die vorgesehenen Änderungen und hat zusätzliche Anregungen eingebracht, die teilweise in die vorliegende Teilrevision eingeflossen sind.

⁵ Kurt Nuspliger in: Parlament 3/04 – 7. Jahrgang – November, Schwerpunkt: Politische Planung im Kanton Bern: Die Mitwirkung des Grossen Rates bei der politischen Planung.

Antrag

1. Der Stadtrat nimmt Kenntnis vom Vortrag der Aufsichtskommission zur Teilrevision des Geschäftsreglements des Stadtrats (GRSR) vom 12. März 2009.
2. Er genehmigt die Änderung von Art. 50 Abs. 5 GRSR, die Streichung von Art. 70 Abs. 4 GRSR und die Aufnahme eines neuen Artikels 70a GRSR betreffend die Neuregelung der Planungserklärung.
3. Die Änderung tritt am 1. Januar 2013 in Kraft.

Bern, 17. September 2012

Aufsichtskommission

Anhang:

Änderung GRSR (tabellarisch)

Ablaufdiagramm zur Beratung von Erlassen/Reglementen