

Stadtratssitzung vom 21. März 2019

Motion Nr. M 3/2018

Motion betreffend mehr Mitsprache- und Rechenschaftsrechte für das städtische Parlament

Fraktion der Mitte, Fraktion SVP, Fraktion SP und Mitunterzeichnende vom 15. November 2018; Beantwortung

Wortlaut der Motion

Der Gemeinderat wird beauftragt, dem Stadtrat die notwendigen Ergänzungen zur Einführung einer Motion, der der Charakter einer Richtlinie zukommt (Richtlinienmotion), im Geschäftsreglement des Stadtrates vorzulegen. Dabei sind folgende Eckwerte zu beachten:

- Soweit der Gegenstand einer Motion im Bereich der stadträtlichen Zuständigkeit liegt, kommt ihr der Charakter einer Weisungsmotion zu. Soweit der Gegenstand der Motion im Bereich der gemeinderätlichen Zuständigkeit liegt, kommt ihr von Gesetzes wegen der Charakter einer Richtlinienmotion zu.
- Die Behandlungsfristen für eine Richtlinienmotion sollen sich an den bestehenden Fristen für Motionen orientieren. Dasselbe gilt für die Beantwortung durch den Gemeinderat, die Debatte im Rat, den Erheblichkeitsbeschluss, die Urheberschaft, die Umwandlung in ein Postulat und die punktweise Abstimmung, wenn die Motion inhaltlich teilbar ist.
- Bei einer als erheblich erklärten Richtlinienmotion hat der Gemeinderat mittels schriftlicher Berichterstattung zu begründen, inwieweit er dieser folgen will und in wie weit er ihr nicht folgen will.
- Gleichzeitig mit Kenntnisnahme des gemeinderätlichen Begründungsberichts schreibt der Stadtrat die Motion als erledigt ab.

Begründung

Der Stadtrat beaufsichtigt den Gemeinderat und die Verwaltung. In politisch brisanten Bereichen ist es wünschenswert, dass der Stadtrat weitergehende Mitsprache- und Rechenschaftsrechte erhält als mittels den vorhandenen Instrumenten. Dies ist mit einer Richtlinienmotion umsetzbar. Der Gemeinderat setzt sich bei überwiesenen Richtlinienmotion zweimal mit einer Frage auseinander und äussert sich verbindlich, was gerade bei Postulaten nicht der Fall ist. Der aufgeworfenen Frage im Bereich der gemeinderätlichen Zuständigkeit kommt damit in wichtigen politischen Fragen eine angemessene Auseinandersetzung in allen betroffenen Organen zu. Der Stadtrat kann dadurch seiner Aufsichtsfunktion nachkommen. Eine ausreichende Diskussion kann sichergestellt werden, ohne langwierige und sich wiederholende Berichterstattungen zum Stand der Umsetzung bspw. von überwiesenen Postulaten. Bei der Richtlinienmotion stellt die Abschreibung nach erfolgter gemeinderätlicher Stellungnahme sicher, dass solche Vorstösse nicht zu einem Plus an Sitzungen des Stadtrates und bedeutendem Mehraufwand innerhalb der Verwaltung führen. Zudem bleibt auch mit einer ausgedehnten politischen Diskussion die abschliessende gemeinderätliche Zuständigkeit unangetastet. Das Instrument der Richtlinienmotion ist in weiteren Gemeinden (Köniz usw.) und auf kantonaler Ebene etabliert.

Stellungnahme des Gemeinderates

Die Motion verlangt die Anpassung eines städtischen Reglements. Die Motionsfähigkeit ist damit gegeben (Art. 49 Geschäftsreglement des Stadtrates).

Neben dem Kanton Bern verfügen gegenwärtig sechs von 23 Parlamentsgemeinden über eine sog. Richtlinienmotion (Bern, Köniz, Ostermündigen, Langenthal, Zollikofen und Interlaken).¹ 17 bernische Parlamentsgemeinden kennen das Instrument nicht.

Der Gemeinderat hat sich eingehend mit der Frage der Richtlinienmotion befasst. Weil er sich nicht dem Vorwurf einer einseitigen Betrachtungsweise aussetzen will, hat er bei Dr. Daniel Arn, Geschäftsführer des Verbandes Bernischer Gemeinden (VBG), eine Meinungsäusserung eingeholt (vgl. Beilage 1). Dr. Daniel Arn, ein ausgewiesener Experte des Gemeinderechts, hält zur Richtlinienmotion das Folgende fest:

«Aus staatsrechtlicher Sicht erscheinen Richtlinienmotionen problematisch. Die Zuständigkeitsordnung im bernischen Gemeinderecht ist in der Regel „entweder/oder“, eine Verschiebung der Zuständigkeit ist nur in einem formalisierten Verfahren möglich (fakultatives Referendum, Devolvierungsklausel). In diesen Fällen geht indessen nicht nur die Zuständigkeit, sondern auch die Verantwortung über, was bei der Richtlinienmotion gerade nicht der Fall ist. Aus meiner Sicht bewirkt diese eine Verwischung der Zuständigkeiten und entsprechend auch der Verantwortlichkeiten. Mit der Einführung der Richtlinienmotion will man bezüglich Verbindlichkeit weiter gehen als beim Postulat. Letzteres ist nur ein Prüfauftrag. Abgestimmt wird beim Postulat über die Frage, ob der Gemeinderat eine Frage prüfen soll, während bei der Abstimmung über eine Richtlinienmotion über die Frage selber entschieden wird (auch wenn der Entscheid rechtlich nicht verbindlich ist). Letztlich geht es wohl darum, den Druck auf den Gemeinderat zu erhöhen, ohne selber – aufgrund der Zuständigkeitsordnung – in der Verantwortung zu stehen. Das Gemeindegesetz weist dem Gemeinderat eine starke Rolle zu, obliegt ihm doch explizit die Führung der Gemeinde (Art. 25 Abs. 1 GG). Die Einführung der Richtlinienmotion führt dazu, dass der Stadtrat vermehrt Entscheide zu Gegenständen fällt, die in der Zuständigkeit des Gemeinderats liegen. Rechtlich sind diese Entscheide zwar nicht verbindlich, doch gilt es immer zu beachten, dass dem Entscheid eines legislativen Organs faktisch eine sehr hohe Verbindlichkeit zukommt.»

Auch im Lichte von Artikel 4 Buchstabe a der Stadtverfassung erscheint die Einführung einer Richtlinienmotion problematisch. Angesichts der faktischen Verbindlichkeit von Richtlinienmotionen wird meines Erachtens die Vorgabe missachtet, wonach die Organe die Zuständigkeiten der anderen Organe zu respektieren haben.»

Im Kommentar zum bernischen Gemeindegesetz (vgl. Beilage 2) hält Dr. Stefan Müller, als ehemaliger Bieler Stadtschreiber und Generalsekretär der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern ebenfalls ein ausgewiesener Kenner des Gemeinderechts, zur Frage der Richtlinienmotion das Folgende fest: *«Der Regierungsrat des Kantons Bern hat in einem Entscheid vom 5. Juli 1995 im Grundsatz deutlich festgehalten, in bernischen Parlamentsgemeinden seien Motionen unzulässig, mit denen das Parlament Kompetenzen des Gemeinderates für sich beanspruche; die Zuständigkeitsordnung werde nach Sachbereichen bzw. zu tätigen Ausgaben bestimmt. Der „Ausschliesslichkeit der Zuständigkeitsordnung wird (vorbehältlich der Änderung der massgebenden Bestimmungen in der Gemeindeordnung und in den Reglementen) Bestandeskraft und Stabilität zugeschrieben, welche klare Verantwortungsbereiche schafft und ein kompetenzwidriges gegenseitiges Übereinandergreifen der Organe verhindert ...“ Diese klare Haltung ist zu begrüssen. Eine unmissverständliche Abgrenzung der Zuständigkeits- und Verantwortungsbereiche von Parlament und Regierung ist unbedingt geboten und letztlich im Interesse beider Organe. Die Zuständigkeiten werden verwischt, wenn Motionen auch im abschliessenden Kompetenzbereich des Gemeinderats zugelassen werden. Die für den Grossen Rat geltende Regelung sollte in den Gemeinden nicht übernommen werden.»*

Nach Würdigung dieser Stellungnahmen hat der Gemeinderat Bedenken, ob sich die Einführung der Richtlinienmotion mit der Stadtverfassung vereinbaren liesse. Gemäss Artikel 4 Buchstabe a der Stadtverfassung achten sich die politischen und ausführenden Organe gegenseitig, nehmen die eigenen Zuständigkeiten wahr und respektieren diejenigen der anderen.

Es stellen sich für den Gemeinderat zudem auch Fragen zum richtigen Zeitpunkt einer Revision des Parlamentsrechts. Das Thuner Stadtratsreglement ist erst vor kurzem geändert worden. Am 17. November 2016 genehmigte der Stadtrat eine Teilrevision des Parlamentsrechts, welche von einer Spezialkommission des Stadtrates vorbereitet worden war. Diese Änderungen sind am 1. Januar 2017 in Kraft getreten.

¹ vgl. Umfrage der Gemeinde Steffisburg aus dem Jahr 2016. In Steffisburg wurde eine Motion, welche die Einführung der Richtlinienmotion verlangte, am 29. April 2016 mit 25 zu 7 Stimmen abgelehnt. (vgl. <https://www.steffisburg.ch/de/politik-verwaltung/politik/cdws/vorstoss.php?gid=1f93f7b3eac5481288bb6c6bdef74754> und <https://www.steffisburg.ch/de/politik-verwaltung/politik/parlament-ggr/sitzungen/Protokolle/2016/02Protokoll-GGR-29.04.2016.pdf>).

Es stellt sich die Frage, ob eine erneute Anpassung des Parlamentsrechts bereits nach zwei Jahren und ohne Durchführung einer Evaluation sinnvoll und zweckmässig ist.

Der Gemeinderat erachtet es im Weiteren als problematisch, wenn einzelne Teile des Parlamentsrechts einer anderen Stadt unkritisch und unverändert in das Thuner Stadtratsreglement übernommen werden. Neues Parlamentsrecht sollte an die Thuner Verhältnisse angepasst und nicht anderswo kopiert werden. Die Einführung eines neuen parlamentarischen Instrumentes hat zudem immer auch Auswirkungen auf das Gesamtsystem der parlamentarischen Instrumente. Es braucht deshalb eine Gesamtsicht. Bei einer Einführung der Richtlinienmotion müssten deshalb wohl auch die anderen parlamentarischen Instrumente überprüft werden.

Das Anliegen der Motionäre würde zu einer verstärkten Berichterstattungspflicht des Gemeinderates führen. Es hat deshalb eine ähnliche Zielsetzung wie die Motion M 1/2018 (Anpassung Geschäftsreglement des Stadtrates betreffend Prüfungsberichte zu als erheblich erklärten Postulaten). Der Stadtrat lehnte diese Motion am 5. Juli 2018 mit 27 zu 9 Stimmen deutlich ab. Es kann deshalb an dieser Stelle auch auf die Antwort des Gemeinderates vom 8. Juni 2018 auf die Motion M 1/2018 (vgl. Beilage 3) verwiesen werden. Auch die Einführung einer Richtlinienmotion würde durch die zusätzlichen Berichterstattungen zu deutlich längeren Sitzungen des Stadtrates führen, ohne dass der Stadtrat nennenswerte neue Steuerungsmöglichkeiten erhalte. Die Einführung der Richtlinienmotion würde zudem zu höheren Kosten und mehr Bürokratie führen, ohne dass zusätzliche Wirkung erzielt werden könnte.

Der Gemeinderat schätzt die bisherige gute und vertrauensvolle Zusammenarbeit mit dem Stadtrat. Die Einführung einer Richtlinienmotion würde aber zu schwierigen Abgrenzungsfragen führen. Das gute Verhältnis zwischen Stadtrat und Gemeinderat könnte durch diese Diskussionen belastet werden.

An der Jubiläumsveranstaltung «100 Jahre Thuner Stadtrat» vom 10. Januar 2019 hat Prof. Dr. Kurt Nuspiger in seinem Referat «Politische Steuerung: Der Dialog zwischen Regierung und Parlament» auf die Bedeutung einer respektvollen und fairen Zusammenarbeit zwischen Regierung und Parlament hingewiesen: *«Nicht nur die Trennung der Gewalten, sondern auch die Kooperation der Gewalten ist in der Verfassung angelegt. Der Stadtrat kann seine Aufgaben nur erfüllen, wenn er mit dem Gemeinderat zusammenarbeitet. Und umgekehrt. Der Stadtrat und der Gemeinderat sollten sich mit Respekt und Fairness begegnen. Beide sollten die Handlungsspielräume des Partners achten. Das steht auch in Artikel 4 Buchstabe a der Stadtverfassung.»*

Zusammenfassend kann der Gemeinderat dem Stadtrat im Lichte der vorstehenden Ausführungen nicht empfehlen, die Richtlinienmotion entgegen den ablehnenden Aussagen in der Staatsrechtsliteratur einzuführen. Zuständigkeit und Verantwortung müssen am gleichen Ort sein. Die Einführung einer Richtlinienmotion würde zu einer unerwünschten Verwischung der Zuständigkeiten von Gemeinderat und Stadtrat und zu unnötigen Abgrenzungsproblemen führen. Aus der Verantwortung für eine effiziente Struktur und für einen fairen und respektvollen Dialog zwischen Regierung und Parlament muss der Gemeinderat deshalb die Ablehnung der vorliegenden Motion beantragen. Im Falle einer Annahme würde es Aufgabe des Stadtratspräsidiums sein, das weitere Vorgehen festzulegen.

Antrag

Ablehnung.

Thun, 27. Februar 2019

Für den Gemeinderat der Stadt Thun

Der Stadtpräsident
Raphael Lanz

Der Stadtschreiber
Bruno Huwyler Müller

Beilagen

1. Stellungnahme von Dr. Daniel Arn vom 30. Januar 2019
2. Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern: Stefan Müller zu Art. 24 GG, RN 27
3. Antwort des Gemeinderates vom 8. Juni 2018 auf die Motion M 1/2018 (Anpassung Geschäftsreglement des Stadtrates betreffend Prüfungsberichte zu als erheblich erklärten Postulaten)