

V1922 Motion (Mitte-Fraktion BDP, CVP, EVP, glp, Grüne, SP) „Einführung der parlamentarischen Initiative in Köniz“

Beantwortung; Direktion Präsidiales und Finanzen

Vorstosstext

Der Gemeinderat wird beauftragt, in der Gemeinde Köniz das Instrument der parlamentarischen Initiative einzuführen.

Begründung

Die parlamentarische Initiative ist ein etabliertes parlamentarisches Instrument. Das Bundesparlament¹ und der Grosse Rat des Kantons Bern² kennen sie, aber auch verschiedene Gemeindeparlamente, z. B. der Stadtrat von Bern³ und der Stadtrat von Thun⁴.

Anders als die Motion oder das Postulat erlaubt es die parlamentarische Initiative der Legislative, ihre Rolle als Gesetzgeberin direkt, ohne Umweg über die Exekutive, wahrzunehmen. Das Instrument stärkt somit die Unabhängigkeit des Parlaments von der Regierung. Bedarf für den Einsatz dieses Instruments gibt es seltener als bei Motionen oder Postulaten. Im Bedarfsfall ist es aber umso wichtiger, dass dieses Instrument existiert.

Parlamentarische Initiativen werden üblicherweise wie folgt behandelt:

- Die parlamentarische Initiative wird eingereicht.
- Das Parlament entscheidet über die vorläufige Unterstützung.
- Gewährt das Parlament keine Unterstützung, ist das Geschäft erledigt.
- Gewährt das Parlament vorläufige Unterstützung, so arbeitet eine Parlamentskommission ein Gesetz (bzw. ein Reglement) aus und stellt dem Parlament Antrag.
- Das Parlament entscheidet über den Antrag.

Die genaue Ausgestaltung des Instruments unterscheidet sich von Parlament zu Parlament. Zu regeln sind insbesondere folgende Punkte:

Einreichung und Überweisung

- Kann eine parlamentarische Initiative den Wortlaut oder die Grundzüge des Wortlauts für ein neues oder geändertes Reglement direkt vorschlagen? Kann sie ein Ziel vorgeben, zu dem ein neues Reglement oder eine Reglementsänderung ausgearbeitet wird?
- Sind parlamentarische Initiativen ausgeschlossen, solange zum selben Gegenstand bereits ein Parlamentsgeschäft hängig ist?
- Wie viele Parlamentsmitglieder braucht es, um eine parlamentarische Initiative einzureichen?
- Wie viele Parlamentsmitglieder braucht es, um die vorläufige Unterstützung zu gewähren?

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20010664/index.html#a107>

² <https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/1076>, Kapitel 7.1

³ https://stadtrecht.bern.ch/lexoverview-home/lex-151_21#pos58

⁴ http://www.thun.ch/fileadmin/media/reglemente_verordnungen/grundlagen_organisation_behoerde/stadtrat/151.201.pdf, Artikel 50 und 50a

Ausarbeitung

- Welche Parlamentskommission behandelt das Geschäft?
- Wie wird die Erstunterzeichnerin/der Erstunterzeichner einbezogen, wenn sie/er nicht Mitglied jener Kommission ist?
- Wie werden Sachverständige aus der Verwaltung oder von ausserhalb beigezogen?
- Wie wird die Regierung einbezogen? Hat sie ein Antragsrecht?
- Besteht die Möglichkeit der Vernehmlassung?
- Welche Fristen gelten?

Köniz, Juni 2019

Eingereicht

24.06.2019

Unterschrieben von 28 Parlamentsmitgliedern

Casimir von Arx, Sandra Röthlisberger, Roland Akeret, Andreas Lanz, Beat Biedermann, Toni Eder, Erica Kobel, Dominic Amacher, Ronald Sonderegger, Mathias Robellaz, Michael Lauper, Ruedi Lüthi, David Müller, Elena Ackermann, Iris Widmer, Christina Aebischer, Dominique Bühler, Bernhard Zaugg, Matthias Müller, Tanja Bauer, Astrid Nusch, Franziska Adam, Christian Roth, Vanda Descombes, Markus Willi, Katja Niederhauser, Lucas Brönnimann, Mathias Rickli

Antwort des Gemeinderates

1. Formelle Prüfung (nur bei Motion)

Mit der Erheblicherklärung dieser Motion erteilt das Parlament dem Gemeinderat einen verpflichtenden Auftrag. (Beilage 1: Motionsprüfung).

2. Ausgangslage

Mit der vorliegenden Motion V1922 wird verlangt, in der Gemeinde Köniz als neues zusätzliches parlamentarisches Instrument die „parlamentarische Initiative“ einzuführen. Mit diesem Instrument könnte das Parlament selbstständig Reglementsunterlagen einreichen bzw. ausarbeiten.

Nach geltendem Recht werden in Köniz Vorlagen für ein neues Reglement bzw. eine Reglementsanpassung vom Gemeinderat zu Händen des Parlaments erarbeitet.⁵ Das Parlament kann dabei den Gesetzgebungsprozess mittels einer Motion (parlamentarischer Vorstoss) in Auftrag geben, welche den Gemeinderat verpflichtet, dem Parlament „einen bestimmten Beschlusses- oder Reglementsentwurf vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen“ (Art. 53 GRP).

In der vorliegenden Antwort des Gemeinderats wird das Instrument der parlamentarischen Initiative kurz dargestellt (inkl. Vergleich mit anderen Gemeinden) und vom Gemeinderat beurteilt. Fragen zur detaillierten Ausgestaltung des Instruments müssten bei einer Erheblicherklärung der vorliegenden Motion diskutiert und geklärt werden.

3. Das Instrument der parlamentarischen Initiative

Im Folgenden soll kurz auf das Instrument der parlamentarischen Initiative eingegangen werden.

⁵ In Ausnahmefällen sind Reglementsanpassungen in der Zuständigkeit des Stimmvolks, z.B. Reglement für Abstimmungen und Wahlen

3.1 Bund

Auf der Stufe Bund können Ratsmitglieder einen Gesetzesentwurf vorschlagen oder beantragen, dass die zuständige Kommission einen solchen ausarbeitet (Art. 107 Parlamentsgesetz; ParlG). Nach der Eingabe erfolgt ein Vorprüfungsverfahren. Die zuständige Kommission entscheidet zunächst, ob sie der Initiative Folge geben will oder nicht. Entscheidet die Kommission dem Entwurf nicht Folge zu geben, so stellt sie dem Rat den Antrag auf Abweisung. Folgt der Rat dieser Empfehlung, so gilt die Initiative als erledigt. Wenn die Kommission der Initiative Folge leisten möchte, so braucht sie die Zustimmung der Kommission des zweiten Rates. Erhält sie diese nicht, so müssen stattdessen beide Räte der Initiative zustimmen (Art. 109 ParlG). Stimmt der Zweirat nicht zu, so ist die Initiative endgültig abgelehnt.

Bei der Vorprüfung wird geklärt, ob das Mittel der parlamentarischen Initiative in der vorliegenden Sache zweckmässig ist. Zweckmässig ist es nur dann, wenn die Initiative einen Erlassentwurf im Bereich des Parlamentsrechts vorschlägt, die von überwiesenen Motionen verlangte Ausarbeitung eines Erlassentwurfs nicht rechtzeitig erfolgt ist oder die Ausarbeitung eines Erlassentwurfs auf diesem Wege voraussichtlich zeitgerechter erreicht werden kann als auf dem Weg über die Motion (Art. 110 Abs. 1 und 2 ParlG). Die parlamentarische Initiative ist also nur subsidiär zur Motion zulässig.

Nach dem Vorprüfungsverfahren wird eine Kommission des Rates, aus dem die Initiative hervorging, mit der Ausarbeitung eines Vorentwurfs beauftragt. Dabei gilt der ursprüngliche Initiativtext nur als eine politische Richtlinie und stellt keine zwingende Vorgabe dar (Baslerkommentar BV- Daniela Thurnherr, Art. 160, Rz. 19). Die ausarbeitende Kommission hat die Möglichkeit, die zuständigen bzw. betroffenen Departemente beizuziehen (Art. 112 ParlG). Diese Möglichkeit rechtfertigt sich zwar aus Praktikabilitätsabwägungen, birgt aber Loyalitätskonflikte für die Bundesverwaltung (Baslerkommentar BV- Daniela Thurnherr, Art. 160, Rz. 20).

Der Vorentwurf gelangt danach in die Vernehmlassung (Art. 112 Abs. 2 ParlG). Nach der Vernehmlassung hat der Bundesrat die Möglichkeit, zum Erlassentwurf Stellung zu nehmen (Art. 112 Abs. 3 ParlG).

Schliesslich folgt die Beratungs- und Beschlussphase in den Räten. Wenn nötig wird ein Differenzbereinungsverfahren durchgeführt (Pierre Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3. Aufl., §45, Rz. 71).

Im Bund machten Gesetzänderungen, die auf eine parlamentarische Initiative zurückzuführen sind zwischen 2007 und 2011 27% aus. Dabei zeigte sich, dass sich das Instrument eher für den Erlass einfacherer Gesetze eignete. In der Lehre wird ferner die Qualität der auf diesem Weg entstandenen Gesetze kritisiert (Baslerkommentar BV- Daniela Thurnherr, Art. 160, Rz. 23 f.).

3.2 Kanton Bern

Das Verfahren im Kanton Bern ist weniger komplex als beim Bund mit seinen zwei Räten. Aber auch im Kanton Bern wird eine parlamentarische Initiative durch die zuständige Kommission vorberaten (Art. 67 Gesetz über den Grossen Rat; GRG). Die Kommission kann dabei auf sachverständige Gutachter zurückgreifen (Art. 70 Geschäftsordnung des Grossen Rates; GO). In der Regel sind dies externe Experten und/oder Sachverständige aus der Verwaltung. Ein Grossteil der Unterstützungs-Arbeit wird zudem vom Kommissionssekretariat des Grossen Rates (Kommissionsdienste, Rechtsdienst des Grossen Rates) erbracht.

Im Kanton Bern wurden seit 2012 insgesamt 11 parlamentarische Initiativen eingereicht.⁶

6

<https://www.gr.be.ch/gr/de/index/geschaefte/geschaefte/parlamentarischeinstrumente/parlamentarische-initiativen.html> (Stand 14. August 2019); zu beachten ist, dass auf der Liste neben den 11 parlamentarischen auch zwei Standesinitiativen aufgeführt sind.

3.3 Regelung in anderen Gemeinden

Von den Berner Gemeinden kennen die Städte Bern und Thun das Instrument der parlamentarischen Initiative. In Bern sind seit Einführung des Instruments vor 21 Jahren insgesamt 6 parlamentarische Initiativen eingereicht worden. In Thun wurde das Instrument im Jahr 2010 eingeführt. Bisher wurde das Instrument vom Stadtrat noch nie angewandt.

In anderen grösseren und mittleren Berner Parlamentsgemeinden wie Biel, Muri, Ostermundigen, Langenthal, Zollikofen, Münchenbuchsee und Burgdorf existiert das Instrument der parlamentarischen Initiative nicht. In Biel wurde eine mögliche Einführung im Hinblick auf die laufende Revision der Stadtordnung diskutiert, aber schliesslich nicht aufgenommen.

Eine kurze Rechtsanalyse mit Köniz vergleichbaren Gemeinden in anderen Kantonen (La Chaux-de-Fonds, Fribourg, Schaffhausen, Chur, Sion, Uster, Neuchâtel, Frauenfeld, Nyon) zeigt, dass das Mittel der parlamentarischen Initiative unter Gemeinden nicht weit verbreitet ist. Von diesen neun Gemeinden kennt nur die Stadt Neuchâtel die parlamentarische Initiative.

4. Beurteilung durch den Gemeinderat

Die kurze Darstellung der Situation im Bund, im Kanton Bern und in anderen Gemeinden zeigt auf, dass das Instrument primär auf Bundesebene zur Anwendung kommt. Im Kanton Bern sowie in der Stadt Bern wird das Instrument angewandt, aber eher selten. In mit Köniz vergleichbaren Gemeinden ist das Instrument nur in ganz wenigen Gemeinden vorgesehen. In denjenigen Gemeinden, in denen das Instrument eingeführt wurde, wurde es kaum angewandt. Dies lässt darauf schliessen, dass sich das Instrument primär für „grössere“ Parlamente eignet, welche auch über eigenständige und grössere fachliche Unterstützungsdienste verfügen.

Das Beispiel der Stadt Bern – bei der das Instrument nicht subsidiär zur Motion zur Anwendung gelangt - zeigt zudem auf, dass die mit parlamentarischer Initiative auf Gemeindeebene eingebrachten Themen/Anliegen (Wahlverfahren, preisgünstiger Wohn- und Gewerberaum, Einführung einer Schuldenbremse, Förderung Fuss- und Veloverkehr)⁷ auch mit anderen parlamentarischen Instrumenten (z.B. einer Motion) oder allenfalls mittels Volksinitiative eingebracht werden können.

All dies weist auf einen geringen Bedarf für das Instrument der parlamentarischen Initiative auf Gemeindeebene hin.

⁷ In Bern wurden bisher folgende parlamentarischen Initiativen eingereicht:

- 2017: Interfraktionelle Parlamentarische Initiative GLP/JGLP, FDP/JF, SVP, BDP/CVP, AL/GPB-DA/PdA (Melanie Mettler, GLP/Bernhard Eicher, FDP/Alexander Feuz, SVP/Philip Kohli, BDP/Daniel Egloff, PdA): Neutrales Wahlverfahren bei den Stadtberner Wahlen
- 2012: Interfraktionelle parlamentarische Initiative SP/JUSO, GB/JA!, GFL/EVP (Rithy Chheng, SP/Christine Michel, GB/Rahel Ruch, JA!/Daniel Klausner, GFL/Martin Trachsel, EVP): Förderung und Erhaltung von preisgünstigem Wohn- und Gewerberaum in der Stadt Bern
- 2010: Parlamentarische Initiative Fraktion GLP (Michael Köpfli): Gesunde Finanzen für die kommenden Generationen. Die Stadt Bern braucht eine Schuldenbremse!
- 2009: Interfraktionelle Parlamentarische Initiative FDP, GFL/EVP, SVPplus, BDP/CVP, GLP (Bernhard Eicher, JF/Jacqueline Gafner Wasem, FDP/Peter Künzler, GFL/Erich Hess, SVPplus/Kurt Hirsbrunner, BDP/Béatrice Wertli, CVP/Michael Köpfli, GLP): Zustimmung zu einem Reglement über die Übertragung von freiwilligen Aufgaben an die Regionalkonferenz bzw. eine Teilkonferenz: Entscheidungskompetenz beim Stadtrat unter Vorbehalt des fakultativen Referendums
- 2007: Parlamentarische Initiative Daniele Jenni (GPB), Franziska Schnyder (GB): Kein Kundgebungsverbot mehr auf dem Bundesplatz während den Sessionen!
- 1998: Fuss- und Velo-Initiative des Grünen Bündnisses (GB) / Reglement über die Förderung des Fuss- und Veloverkehrs (RFFV)

Das Könizer Parlament verfügt nach Ansicht des Gemeinderats über verschiedene und wirkungsvolle Instrumente um den Gesetzgebungsprozess vom Zeitpunkt der Initiierung bis zum Beschluss mitzugestalten. Mit einer Motion kann es den Gemeinderat beauftragen, einen Reglementsentwurf auszuarbeiten. Im Motionstext kann es die Ziele vorgeben und konkrete inhaltliche Vorgaben machen. Wo zusätzlicher Klärungsbedarf besteht, nimmt der Gemeinderat häufig während der Ausarbeitung einer Vorlage mit den Motionären Kontakt auf, damit deren Anliegen in der konkreten Vorlage angemessen aufgenommen werden. Zudem kann das Parlament bei wichtigen Vorlagen eine parlamentarische Kommission einsetzen, welche direkt an der inhaltlichen Ausarbeitung des Entwurfs mitwirkt. Schliesslich entscheidet das Parlament als Gesetzgeber über jede Reglementsänderung, d.h. es kann über die Vorschläge des Gemeinderats und Anträge der zuständigen parlamentarischen Kommission, von Parlamentsmitgliedern oder Fraktionen als zuständiges Organ beschliessen. Das Argument der grösseren Unabhängigkeit des Parlaments von der Regierung ist deshalb nach Ansicht des Gemeinderats kein überzeugender Grund für die Einführung des Instruments. Die Zusammenarbeit zwischen Gemeinderat und Parlament ist nach Ansicht des Gemeinderats gut und vertrauensvoll, unter Berücksichtigung der jeweiligen Rollen und Kompetenzen. Überwiesene Motionen zu Reglementsänderungen werden in der Gemeinde Köniz innerhalb der vorgegebenen Verfahren, Fristen und inhaltlichen Vorgaben umgesetzt. Ein konkreter „Bedarfsfall“ für das Instrument der parlamentarischen Initiative - wie die Motionäre ausführen - ist für den Gemeinderat, auch als subsidiäre Anwendung zur Motion, nicht ersichtlich.

Das für den Gemeinderat wichtigste Argument gegen die Einführung des Instruments der parlamentarischen Initiative sind die dafür zusätzlich erforderlichen Ressourcen. Gesetzgebung ist ein aufwändiger und arbeitsintensiver Prozess, welcher spezialisiertes Fach- und Verfahrenswissen erfordert, das von einem Parlamentsmitglied nicht verlangt bzw. erwartet werden kann. Köniz verfügt über ein gut funktionierendes Milizparlament, welches durch eine effiziente und effektive Fachstelle Parlament unterstützt wird. Beim Instrument der parlamentarischen Initiative würde das Parlament, je nach Ausgestaltung, entweder einen ausformulierten Reglementsvorschlag einreichen oder die Grundzüge vorschlagen und das Reglement anschliessend selbständig in einer parlamentarischen Kommission ausarbeiten. In beiden Fällen wäre eine administrative und fachliche Unterstützung erforderlich. Der Gemeinderat sieht hierfür drei mögliche Optionen: 1.) Unterstützung durch die Fachstelle Parlament; 2.) Unterstützung durch die Verwaltung (Fachstelle Recht und Fachabteilung/en); oder 3.) externe Fachunterstützung finanziert via Gemeindebudget; allenfalls wären auch Kombinationen denkbar. Bei Option 1 (Unterstützung durch die Fachstelle Parlament) müsste die Fachstelle Parlament personell aufgestockt werden und auch dann wäre eine Abdeckung der verschiedenen Fachgebiete nicht gewährleistet. Option 2 (Unterstützung durch die Verwaltung) würde der Zielsetzung der Motionäre (Gesetzgebung ohne „Umweg über die Regierung“, Unabhängigkeit des Parlaments von der Regierung) widersprechen, zudem wären Loyalitätskonflikte der involvierten Verwaltungspersonen im Fall von unterschiedlichen Meinungen des Parlaments und des Gemeinderats unvermeidbar. Option 3 (externe Fachunterstützung finanziert via Gemeindebudget) wäre kostspielig und nach Ansicht des Gemeinderats unverhältnismässig. Andere Lösungen wie z.B. eine Drittfiananzierung (z.B. durch Parteien oder Dritte) wären demokratiepolitisch fragwürdig und wohl nicht im Interesse des Parlaments und der Könizer Bevölkerung.

5. Fazit

In der Gemeinde Köniz existieren verschiedene und wirkungsvolle Instrumente und Verfahren, mit welchen das Könizer Parlament den Gesetzgebungsprozess initiieren und bis zum Beschluss mitgestalten kann. Die Zusammenarbeit zwischen Gemeinderat und Parlament funktioniert gut, basierend auf gegenseitigem Vertrauen. Vom Parlament überwiesene Motionen zu Reglementsänderungen werden in Köniz umgesetzt. Ein Vergleich mit anderen Gemeinden zeigt, dass das Instrument der parlamentarischen Initiative auf Gemeindeebene nur selten vorgesehen ist. Wo es existiert, wird es spärlich angewandt. Das Instrument der parlamentarischen Initiative kommt vor allem auf Bundesebene und eingeschränkt im Kanton und in der Stadt Bern zur Anwendung, also bei grösseren Parlamenten mit eigenständigen fachlichen Unterstützungsdiensten. Die Notwendigkeit und der Bedarf und somit der konkrete Nutzen für die Könizer Bevölkerung sind für den Gemeinderat nicht ersichtlich.

Eine Umsetzung wäre - bei effektiver Anwendung des Instruments durch das Parlament - teuer und angesichts der laufenden Aufgabenüberprüfung und Spardiskussionen nicht angemessen. Aus diesen Gründen beantragt der Gemeinderat dem Parlament, die Motion abzulehnen.

6. Finanzielle Auswirkungen

Bei Anwendung der parlamentarischen Initiative muss mit zusätzlichen Ressourcen (Personal und Finanzen) gerechnet werden (vgl. Kapitel 4).

Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Parlament, folgenden Beschluss zu fassen:

Die Motion wird abgelehnt.

Köniz, 18. September 2019

Der Gemeinderat

Beilagen

- 1) Formelle Prüfung der Motion der stellvertretenden Gemeindeschreiberin vom 8. Juli 2019



Köniz, 8. Juli 2019 rc

**V1922 Motion (Mitte-Fraktion BDP, CVP, EVP, glp, Grüne, SP) „Einführung der parlamentarischen Initiative in Köniz
Formelle Prüfung der Motion**

Gemäss der gemeinderätlichen Weisung HA 11 prüft der Gemeindeschreiber, ob der Gegenstand von eingereichten Motionen im ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Gemeinderates liegt. In diesem Fall käme einer Motion der Charakter einer Richtlinie zu.

Die reglementarische Grundlage in Art. 53 Abs. 1 des Geschäftsreglements des Parlamentes:

Eine Motion verpflichtet den Gemeinderat, einen bestimmten Beschlusses- oder Reglementsentswurf vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen. Soweit der Gegenstand der Motion in der ausschliesslichen Kompetenz des Gemeinderates liegt, kommt ihr der Charakter einer Richtlinie zu.

Mit der vorliegenden Motion wird der Gemeinderat beauftragt, in der Gemeinde Köniz das Instrument der parlamentarischen Initiative einzuführen.

Gemäss Art. 52a Abs. 1 Gemeindeordnung (GO), werden die parlamentarischen Rechte und Instrumente in einem Reglement bezeichnet. Die Einführung der parlamentarischen Initiative müsste im Geschäftsreglement des Parlaments aufgenommen werden.

Das Parlament beschliesst den Erlass, die Änderung und die Aufhebung aller Reglemente und Pläne, die nicht nach besonderer Vorschrift einem anderen Organ vorbehalten sind (Art. 44 GO).

Fazit: Mit der Erheblicherklärung dieser Motion erteilt das Parlament dem Gemeinderat einen verpflichtenden Auftrag.

Cornelia Rauch
Stv. Gemeindeschreiberin