

Planungserklärung; Änderung Geschäftsreglement des Parlaments zur Einführung der Planungserklärung

Beschluss; Direktion Präsidiales und Finanzen

1. Ausgangslage

Das Parlament hat an der Sitzung vom 7.12.2020 die Motion 2002 "Mitglieder der Fiko (Stand 07.01.2020)) „Einführung der Planungserklärung in Köniz“ erheblich erklärt. Diese verlangt vom Gemeinderat, mittels Änderung des Geschäftsreglement des Parlaments in der Gemeinde Köniz das Instrument der Planungserklärung einzuführen. Die Frist zur Erfüllung der Motion wurde vom Parlament bis am 31. Mai 2023 verlängert.

In der Begründung zur Motion 2002 wird u.a. verlangt, dass für die Ausgestaltung des neuen Instruments zumindest die folgenden Fragen zu beantworten sind:

- Zu welchen Geschäften kann eine Planungserklärung abgegeben werden?
- Welche Verbindlichkeit hat die Planungserklärung?
- Welche Berichterstattung muss der Gemeinderat zu Planungserklärungen liefern?

Mit vorliegendem Antrag kommt der Gemeinderat diesem Auftrag nach und legt dem Parlament eine Änderung des Geschäftsreglement des Parlaments vor.

2. Vorgehen

Bei der Erarbeitung der vorliegenden Änderung des Geschäftsreglements des Parlaments wurde auf die entsprechenden Bestimmungen und Erfahrungen anderer Parlamente abgestellt, insbesondere auf diejenigen des Grossen Rats des Kantons Bern (Art. 52 und 53 des Gesetzes über den Grossen Rat vom 4. Juni 2013, Stand 1. Juni 2022) sowie des Stadtrats der Stadt Bern (Art. 70a des Geschäftsreglements des Stadtrats von Bern vom 12. März 2009, Stand 12. Januar 2023). Zudem wurde die Bestimmung der Stadt Burgdorf zur sogenannten "Parlamentserklärung" (Art. 26e Reglement über die Organisation und das Verfahren des Stadtrats) konsultiert. Wie bereits in der gemeinderätlichen Antwort ausgeführt wurde, kennen die übrigen Berner Parlamentsgemeinden die Planungserklärung nicht, die "parlamentarische Erklärung" der Stadt Langenthal ist nicht mit einer Planungserklärung vergleichbar.

Das Parlamentsbüro wurde an dessen Sitzung vom 3. März 2023 zu formalen Fragen und dem praktischen Ablauf der Behandlung von Planungserklärungen konsultiert (insbesondere Form, Ablauf, Zeitpunkt der Einreichung, siehe Kapitel 8). Die Rückmeldungen des Parlamentsbüros wurden im Reglementstext respektive den Erläuterungen aufgenommen. Des Weiteren hat das Parlamentsbüro bereits zum Inhalt der Motionsantwort des Gemeinderats Stellung bezogen.¹

3. Grundsätze

Die vorliegende Änderung wurde entlang folgender Grundsätze erarbeitet:

- Das Instrument der Planungserklärung soll komplementär zu anderen parlamentarischen Instrumenten sein, Doppelspurigkeiten sollen vermieden werden.
- Die bestehende Kompetenzordnung und -abgrenzung zwischen Gemeinderat und dem Parlament soll mit dem Instrument der Planungserklärung nicht aufgeweicht werden.

¹ Siehe Antwort des Gemeinderats zur Motion 2002,
https://www.koeniz.ch/public/upload/assets/16705/2020-12-07_T03_V2002_Einf%C3%BChrung%20der%20Planungserkl%C3%A4rung%20in%20K%C3%B6niz.pdf?fp=1604918305804

- Das Instrument der Planungserklärung soll ein einfaches und "niederschwelliges" Instrument darstellen. Parlamentsmitglieder sollen Planungserklärungen einfach und ohne formale Hürden einreichen können, die Abwicklung soll einen möglichst geringen Verwaltungsaufwand bewirken.

4. Definition und Inhalt der Planungserklärung

Planungserklärungen stellen selbständige Willensäusserungen des Parlaments zu einem Bericht des Gemeinderats oder zur Legislaturplanung dar. Sie sind für den Gemeinderat rechtlich nicht verbindlich, haben aber den Charakter einer Richtlinie (siehe unten).

Im Gegensatz zur Begründung im Motionstext ist die Definition weiter gefasst: Willensäusserungen müssen nicht zwingend einen Auftrag an den Gemeinderat beinhalten. Dabei können Planungserklärungen das ganze Geschäft oder Teile davon betreffen (Art. 47d Absatz 2). Ein Antrag für eine Planungserklärung muss formal folgendes enthalten: Traktandum, Text der beantragten Planungserklärung sowie Vorname und Name der antragstellenden Person.

5. Zu welchen Geschäften kann eine Planungserklärung eingereicht werden? (Art. 47d Absatz 1)

Planungserklärungen können zu Berichten des Gemeinderats eingereicht werden, welche dem Parlament zur Kenntnisnahme vorgelegt werden. Der Begriff "Berichte" ist dabei weit zu verstehen; es fallen alle Berichte des Gemeinderats darunter, von denen das Parlament Kenntnis nimmt. Dazu gehören etwa auch Strategien, Konzepte und Leitbilder des Gemeinderats. Planungserklärungen sind auch bei der Legislaturplanung zulässig. Auch sie ist ein Instrument des Gemeinderats, von dem das Parlament Kenntnis nimmt (Art. 50 Bst. f GO). Vom Begriff Berichte im Sinne von Art. 47d Absatz 1 nicht erfasst sind z.B. Nutzungspläne, Kredite, oder das Budget, diese Geschäfte liegen ohnehin in der Zuständigkeit des Parlaments respektive der Stimmbevölkerung. Bei diesen Geschäften kann das Parlament bereits heute mit parlamentarischen Instrumenten wie Anträge auf Abänderung oder Rückweisung direkt eingreifen.

Der Anwendungsbereich der Planungserklärung ist somit komplementär zu anderen parlamentarischen Instrumenten:

Eine Motion verpflichtet den Gemeinderat, einen bestimmten Beschlusses- oder Reglementsentwurf vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen (Art. 53 Abs. 1 GRP).

Soweit der Gegenstand der Motion in der ausschliesslichen Kompetenz des Gemeinderates liegt, kommt ihr der Charakter einer Richtlinie zu (Art. 53 Abs. 2 GRP, Richtlinienmotion).

Ein Postulat beauftragt den Gemeinderat zu prüfen, ob ein Reglements- oder Beschlussesentwurf vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen sei. Mit einem Postulat kann auch die Erstattung eines Berichtes zu einer bestimmten Angelegenheit verlangt werden (Art. 53 Abs. 2 GRP)

Mit einer Interpellation oder einer Anfrage wird der Gemeinderat ersucht, über einen Gegenstand der Gemeinde Auskunft zu erteilen (Art. 54 GRP).

Mit einer parlamentarischen Initiative kann jedes Parlamentsmitglied die Ausarbeitung einer Vorlage zu einem Reglement oder zu einem Beschluss in der Zuständigkeit der Stimmberechtigten oder des Parlaments durch eine Kommission oder durch das Parlamentsbüro beantragen (Art. 64 a - k GRP);

Regionale Abstimmungen: Zu einem referendumsfähigen Beschluss der Regionalversammlung können 15 Parlamentsmitglieder den Antrag stellen, eine regionale Abstimmung zu verlangen (Behördenreferendum, Art. 64l GRP). 15 Parlamentsmitglieder können zudem den Antrag stellen, eine Behördeninitiative nach Artikel 151 des kantonalen Gemeindegesetzes² einzureichen (Behördeninitiative Art 64m GRP);

² Gemeindegesetz vom 16. März 1998 (GG, BSG 170.11)

Mit dem Planungsbeschluss beauftragt das Parlament den Gemeinderat, ein Produkt des Integrierten Aufgaben- und Finanzplans in eine bestimmte Richtung zu entwickeln (Art. 6 IAFP Reglement und Art. 47 a-c GRP).

Berichte des Gemeinderats, welche dem Parlament zur Kenntnisnahme vorgelegt werden, können vom Parlament zustimmend, teilweise zustimmend oder ablehnend zur Kenntnis genommen werden.

Zu Berichten des Gemeinderats kann das Parlament in eigenen Erklärungen Stellung nehmen und damit seine politische Bewertung zum Ausdruck bringen (Art. 64 Abs. 2 GRP).

Mit dem Instrument der Planungserklärung kann das Parlament nun neu zu Berichten des Gemeinderats, welche dem Parlament zur Kenntnisnahme vorgelegt werden, eine differenzierte Willensäußerung (evtl. mit Auftrag) beschliessen,

- a) welche im betreffenden Bericht vollständig aufgeführt werden muss;
- b) welche den Charakter einer Richtlinie hat, d.h. die Planungserklärung hat eine gewisse "politische Verbindlichkeit";
- c) welche eine Rechenschaftspflicht durch den Gemeinderat auslöst (Information über den Stand der Umsetzung, Begründungspflicht falls der Gemeinderat einer Planungserklärung nicht nachkommt).

Im Gegensatz zum Vorschlag der Motionär:innen in der Motionsbegründung ist die Planungserklärung ausschliesslich für Berichte in der Zuständigkeit des Gemeinderats vorgesehen. Ein Instrument mit Richtliniencharakter zu Geschäften, welche in der Zuständigkeit des Parlaments liegen, würde nach Ansicht des Gemeinderats die Kompetenzen vermischen bzw. aufweichen, da das Parlament bei diesen Geschäften ja direkt eingreifen und Anpassungen beschliessen kann (z.B. mittels Anträge auf Abänderungen (Art. 74 GRP) oder Rückweisungen (Art. 36 GRP) bei Reglementen, Kreditgeschäften und dem Budget; mittels Federführung bei der Umsetzung bei parlamentarischen Initiativen).

Zum Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) können ebenfalls keine Planungserklärungen eingereicht werden. Der Grund hierfür liegt in der Vermeidung von Doppelspurigkeiten: Zum IAFP sieht das IAFP-Reglement und das GRP bereits das Instrument des Planungsbeschlusses vor.

6. Wer kann eine Planungserklärung einreichen?

Analog zur entsprechenden Regelung bei parlamentarischen Vorstössen (Art. 48 GRP) und der parlamentarischen Initiative (Art. 64a GRP) kann jedes einzelne Parlamentsmitglied eine Planungserklärung einreichen.

7. Verbindlichkeit einer Planungserklärung und Rechenschaftspflicht des Gemeinderats

Planungserklärungen haben den Charakter einer Richtlinie (Art. 47d Abs. 5) Somit ist eine Planungserklärung für den Gemeinderat rechtlich nicht verbindlich, sie schafft aber eine Begründungspflicht im Fall von Abweichungen oder falls der Gemeinderat einer Planungserklärung nicht nachkommt.

Das Reglement sieht zudem eine Rechenschaftspflicht des Gemeinderats gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit in Form einer schriftlichen Berichterstattung über den Stand der Umsetzung der Planungserklärungen vor (Art. 47d Abs. 6). Aus verwaltungswirtschaftlichen Gründen sind keine separaten Berichte vorgesehen, die Berichterstattung zu den Planungserklärungen soll jährlich im Jahresbericht erfolgen (z.B. als Tabelle).

Zusätzlich muss der Gemeinderat vom Parlament beschlossene Planungserklärungen im betreffenden Bericht vollständig auführen (Art. 47d Abs. 4).

8. Ablauf und Formvorschriften

Der Ablauf soll einfach und klar geregelt werden, um einen einwandfreien Ablauf des Parlamentsbetriebs zu gewährleisten und den Verwaltungsaufwand (insbes. der Fachstelle Parlament) möglichst gering zu halten. Wie bereits oben ausgeführt, wurde hierzu das Parlamentsbüro konsultiert, deren Rückmeldungen und Vorschläge wurden im vorliegenden Reglementsentwurf aufgenommen.

Formal muss ein Antrag für eine Planungserklärung folgendes enthalten: Traktandum, Text der beantragten Planungserklärung sowie Vorname und Name der antragstellenden Person. Der Antrag ist bis 10.00 Uhr des Tags der Parlamentssitzung in Textform (eMail reicht aus) der Fachstelle Parlament einzureichen (Art. 47e Abs. 1). Das Parlamentspräsidium kann einen Antrag zu einer Planungserklärung zurückweisen, wenn die formalen Voraussetzungen nicht erfüllt sind (Art. 47e Abs. 2), z. B. wenn der Antrag ausserhalb des Anwendungsbereichs von Artikel 47d Absatz 1 liegt oder wenn Name- und Vorname der/des Antragsstellenden fehlt. Eine vorgängige juristische Prüfung der Planungserklärung ist nicht vorgesehen. Im Fall einer Zurückweisung wird die/der Antragstellende durch die Fachstelle Parlament über die Zurückweisung informiert. Ein nachgebesserter Antrag kann bis 4 Stunden vor Sitzungsbeginn eingereicht werden (Art. 47e Abs. 3).

Der Antrag zu einer Planungserklärung wird von der Fachstelle Parlament als Tischvorlage für die Parlamentsmitglieder und den Gemeinderat aufbereitet. Die Fachstelle Parlament informiert zudem das für das Traktandum zuständige Gemeinderatsmitglied über den Inhalt des Antrags.

9. Finanzen

Je nach Häufigkeit der Anwendung der Planungserklärung wird der Verwaltungsaufwand unterschiedlich ausfallen. Der Gemeinderat geht davon aus, dass der Zusatzaufwand aufgrund der Einführung dieses neuen parlamentarischen Instruments in der vorgeschlagenen Form (Anwendungsbereich, Berichterstattung, Frist- und Formvorgaben) im Rahmen gehalten werden kann.

Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Parlament, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Die Änderung des Geschäftsreglements des Parlaments wird gemäss vorgelegtem Entwurf beschlossen.
2. Die Änderung tritt am 1. September 2023 in Kraft.

Köniz, 29. März 2023

Der Gemeinderat

Beilagen

- 1) Entwurf Geschäftsreglement des Parlamentes, Änderung, mit Erläuterungen

Geschäftsreglement des Parlamentes, Änderung

Vorlage/Neuer Text, Entwurf

Erläuterungen

Neuer Gliederungstitel nach Artikel 47c:

5b. Planungserklärungen

Art. 47d (neu)

Anwendungsbe-
reich und
Grundsätzliche
s

¹ Jedes einzelne Parlamentsmitglied hat das Recht, Planungserklärungen zu beantragen

- a) zu Berichten des Gemeinderats, von denen das Parlament Kenntnis nimmt (Art. 64);

Erläuterungen

Die Bestimmung ist angelehnt an jene von Art. 70a des Geschäftsreglements des Stadtrats von Bern vom 12. März 2009 (Stand 12. Januar 2023) sowie Art. 53 des Gesetzes über den Grossen Rat vom 4. Juni 2013 (Stand 1. Juni 2022).

Planungserklärungen stellen selbständige Willensäusserungen des Parlaments zu einem Bericht des Gemeinderats dar. Sie sind für den Gemeinderat rechtlich nicht verbindlich, haben aber den Charakter einer Richtlinie (analog der Wirkung einer Richtlinienmotion).

Mit Berichten sind sämtliche Berichte des Gemeinderats gemeint, von denen das Parlament Kenntnis nimmt.

Als «Berichte» werden gemäss Könizer Praxis namentlich eingestuft:

- Berichte
- Konzepte
- Leitbilder
- Strategien.

Demgegenüber wären Planungserklärungen nicht zulässig namentlich bei

- Budget (es kann vom Parlament direkt abgeändert werden);
- IAFP (hier kann das Parlament Planungsbeschlüsse fassen);
- Nutzungsplänen;
- Krediten.

b) zur Legislaturplanung.

² Planungserklärungen können das ganze Geschäft oder Teile davon betreffen.

³ Das Parlament beschliesst über die beantragten Planungserklärungen.

⁴ Beschlossene Planungserklärungen sind im betreffenden Dokument gemäss Absatz 1 vollständig aufzuführen.

⁵ Planungserklärungen haben den Charakter einer Richtlinie. Kommt der Gemeinderat einer Planungserklärung nicht nach, hat er dies zu begründen.

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

Art. 47e (neu)

Einreichung
und Form

¹ Anträge zu Planungserklärungen sind bis 10.00 Uhr des Tags der Parlamentssitzung in Textform der Fachstelle Parlament einzureichen.

Planungserklärungen sollen auch bei der Legislaturplanung zulässig sein. Auch sie ist ein Instrument des Gemeinderats, von dem das Parlament Kenntnis nimmt (Art. 50 Bst. f GO).

Keine Bemerkungen.

Zum Richtliniencharakter siehe beispielsweise Kälin/Bolz, Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern, S. 466: «Weisungen sind in allen wesentlichen Teilen verbindlich; sie beschränken die Verantwortung der Regierung auf den Vollzug und auf die Interessenwahrung bei veränderten oder nicht berücksichtigten Umständen. *Richtlinien weisen demgegenüber bloss die Richtung. Sie sind nicht unabänderlich, schaffen aber eine Begründungspflicht für Abweichungen. Sie beschränken die Entscheidungsverantwortung der Regierung nicht.*»

Bspw. tabellenartig möglich mit Spalten: Titel, Datum, Erklärung, Kurzbeschreibung des Gegenstands, Bearbeitungsstand (zusammengefasst), Status.

Die Frist- und Formvorschriften erleichtern einen einwandfreien Ablauf des Parlamentsbetriebs.

Textform meint: Etwas Schriftliches, es ist aber keine Unterschrift erforderlich (E-Mail reicht aus).

- ² Das Parlamentspräsidium kann einen Antrag zu einer Planungserklärung zurückweisen, wenn die formellen Voraussetzungen nicht erfüllt sind.
- ³ Das antragstellende Mitglied wird durch die Fachstelle Parlament über die Zurückweisung informiert. Es kann einen nachgebesserten Antrag bis vier Stunden vor Sitzungsbeginn einreichen.

Der Empfang des Antrags zu einer Planungserklärung wird durch die Fachstelle Parlament bestätigt.

In formeller Hinsicht muss ein Antrag zu einer Planungserklärung folgende Elemente enthalten: Traktandum, Text der beantragten Planungserklärung sowie Vorname und Name der antragstellenden Person. Ausserdem kann ein Antrag zu einer Planungserklärung zurückgewiesen werden, wenn der Antrag ausserhalb des Anwendungsbereichs von Artikel 47d Absatz 1 liegt.

Eine juristische Prüfung des Inhalts des Antrags findet nicht statt.

Der Antrag zu einer Planungserklärung wird als Tischvorlage für die Parlamentsmitglieder und den Gemeinderat aufbereitet. Die Fachstelle Parlament informiert das für das Traktandum zuständige Gemeinderatsmitglied über den Inhalt des Antrags.