

Vortrag der Agglomerationskommission an den Stadtrat**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: Entscheidkompetenz beim Stadtrat unter Vorbehalt des fakultativen Referendums (Abstimmungsbotschaft)****1. Ausgangslage**

Die Fraktionen FDP, GFL/EVP, SVPplus, BDP/CVP und GLP haben am 22. Oktober 2009 eine Parlamentarische Initiative eingereicht, die den Entscheid über ein Reglement betreffend die Übertragung von freiwilligen Aufgaben an die Regionalkonferenz Bern-Mittelland (oder an eine Teilkonferenz) in die Zuständigkeit des Stadtrats unter Vorbehalt des fakultativen Referendums legen will. Zu diesem Zweck soll das städtische Recht entsprechend angepasst und ergänzt werden. Die Parlamentarische Initiative ist von insgesamt 37 Stadträtinnen und Stadträten unterzeichnet worden, womit das für eine Behandlung notwendige Quorum von 30 Ratsmitgliedern erreicht wurde.

Das Büro des Stadtrats hat die Parlamentarische Initiative am 10. November 2009 an die Agglomerationskommission (AKO) zur Vorbereitung und Antragstellung an den Stadtrat überwiesen. Anschliessend hat die AKO eine Arbeitsgruppe unter Einbezug des Stadtschreibers mit der Ausarbeitung der Vorlage beauftragt und das Geschäft am 11. März 2010 zuhanden des Stadtrats verabschiedet. Da die von der Initiative geforderte Ergänzung der parlamentarischen Zuständigkeiten eine Änderung der Gemeindeordnung der Stadt Bern (GO) bedingt, werden letztlich die Stimmberechtigten über die Vorlage entscheiden. Die entsprechende Volksabstimmung findet voraussichtlich am 13. Juni 2010 statt.

2. Inhalt der Parlamentarischen Initiative

Mit einer parlamentarischen Initiative kann der ausgearbeitete Entwurf zu einem Reglement oder zu einem Beschluss des Stadtrats oder der Stimmberechtigten eingereicht werden. Die vorliegende interfraktionelle Parlamentarische Initiative ist in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs zu einem Stadtratsbeschluss eingereicht worden und lautet wie folgt:

„Nach der Zustimmung der Stimmberechtigten vom 17. Mai 2009 zur Einführung der Regionalkonferenz (RK) Bern-Mittelland wird die RK am 1. Januar 2010 ihre operative Tätigkeit aufnehmen. Sie wird künftig zwingend für die regionale Richt-, Verkehrs- und Siedlungsplanung sowie die regionale Kulturförderung zuständig sein (siehe Art. 141 GG). Die Gemeinden können der RK bzw. einer Teilkonferenz (TK) der RK mittels Reglement jedoch zusätzliche Aufgaben übertragen, wobei die Aufgabenübertragung nur diejenigen Gemeinden der RK ver-

pflichtet, die dem entsprechenden Reglement zustimmen (siehe Art. 142 und 143 GG). Welches Organ gemeindeintern für den Beschluss über ein derartiges Übertragungsreglement zuständig ist, legt gemäss kantonalem Gemeindegesetz (GG) jede Gemeinde selbstständig fest.

Die Agglomerationskommission der Stadt Bern (AKO) hat sich nach der eingangs erwähnten Abstimmung mehrmals mit der Frage befasst, welches Organ (Gemeinderat, Stadtrat, Volk) gemäss geltendem städtischen Recht stadintern für die Genehmigung eines Reglements zuständig ist, mit dem der RK bzw. einer TK bestimmte Aufgaben, welche die Stadt heute in eigener Zuständigkeit erfüllt, auf freiwilliger Basis übertragen werden. Erste juristische Abklärungen haben dabei ergeben, dass das geltende städtische Recht diese Frage aus naheliegenden Gründen nicht explizit regelt. Das heisst, bisher besteht eine Lücke, welche durch Interpretation geschlossen werden muss. Dies führt – je nach Lesart – zu unterschiedlichen Ergebnissen und Lösungen.

Im Interesse der Rechtssicherheit muss die heute bestehende Lücke rasch und explizit geschlossen werden. Mit Blick auf die unter Umständen weitreichenden Konsequenzen finanzieller Natur sowie kompetenzrechtlicher Art ist nach Auffassung der Unterzeichnenden die Einflussnahme des Stadtrats sowie der Stimmberechtigten der Stadt Bern weiterhin zu gewährleisten.

Der Stadtrat fasst daher folgenden Beschluss:

Die Zustimmung zu einem Reglement der Regionalkonferenz Bern-Mittelland (RK) zur Übertragung von freiwilligen Aufgaben an die RK respektive eine Teilkonferenz (TK) der RK fällt unter Vorbehalt des fakultativen Referendums in die Zuständigkeit des Stadtrats. Dazu wird das städtische Recht entsprechend angepasst und ergänzt.

Bern, 22. Oktober 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), Dolores Dana, Mario Imhof, Hans Peter Aeberhard, Manuel C. Widmer, Martin Schneider, Edith Leibundgut, Thomas Weil, Manfred Blaser, Pascal Rub, Peter Wasserfallen, Ueli Jaisli, Barbara Streit-Stettler, Claude Grosjean, Nadia Omar, Tania Espinoza, Daniela Lutz-Beck, Susanne Elsener, Martin Trachsel, Daniel Klausner, Kathrin Bertschy, Jan Flückiger, Tanja Sollberger, Philippe Müller, Claudia Meier, Vinzenz Bartlome, Vania Kohli, Simon Glauser, Peter Bühler, Jimmy Hofer“

3. Stellungnahme und Antrag des Gemeinderats

Gemäss Art. 61 der GO und Art. 67 GRSR hat der Gemeinderat das Recht, bei der Behandlung von Parlamentarischen Initiativen mitzuwirken und Antrag zu stellen. Er hat am 3. März 2010 die folgende Stellungnahme zuhanden der AKO abgegeben:

„Grundsätzlich kann sich der Gemeinderat mit dem Anliegen der Parlamentarischen Initiative einverstanden erklären. In der Tat ist es so, dass gemäss geltender Gemeindeordnung - je nach Auslegung - entweder die Stimmberechtigten oder der Gemeinderat für Beschlüsse über den Beitritt zu einer Teilkonferenz bzw. über die Zustimmung zu einem entsprechenden Reglement einer Drittorganisation zuständig sind, sicher aber nicht das Parlament. Der Gemeinderat hat Verständnis dafür, dass ein solcher Entscheid in die Kompetenz des Parlaments gelegt werden soll, unter Vorbehalt des fakultativen Referendums.“

Der Gemeinderat beantragt indessen, die geplante Teilrevision der Gemeindeordnung weiter zu fassen, als dies die Parlamentarische Initiative vorschlägt. Die Initiative will die Zuständigkeit des Stadtrats lediglich auf Beitritte zu bzw. Aufgabenübertragungen an Regional- bzw. Teilkonferenzen beschränken. Regional- und Teilkonferenzen sind aber nur eine Möglichkeit der institutionellen Zusammenarbeit der Stadt mit anderen Gemeinden. Namentlich in Gemeindeverbänden, aber auch in anderen institutionellen Formen (Vereine etc.), arbeitet die Stadt in institutionellen Verbänden mit anderen Gemeinden zusammen.

Für den Beitritt zu Gemeindeverbänden (was immer mit entsprechender Aufgabenübertragung verbunden ist) ist gemäss geltender Gemeindeordnung zwingend eine Volksabstimmung durchzuführen. Es ist sachlich nicht begründbar, weshalb im einen Fall (Teilkonferenz) das Parlament entscheiden soll, im anderen (Gemeindeverband) die Stimmberechtigten. Aufgaben, die an Teilkonferenzen übertragen werden, können wesentlich schwerer gewichten als solche, die an Gemeindeverbände übertragen werden. Aus sachlicher Sicht müssten diese Sachverhalte gleich behandelt werden.

Im Interesse einer konsistenten und systematisch korrekten Gesetzgebung beantragt der Gemeinderat deshalb, die Zuständigkeit des Stadtrats für Beitritte und Aufgabenübertragungen generell auf alle institutionellen Zusammenschlüsse der Stadt mit anderen Gemeinden zu erweitern und gleichzeitig die bisherige Bestimmung in der Gemeindeordnung, welche zwingend Volksabstimmungen für Beitritte zu Gemeindeverbänden vorsieht, ersatzlos zu streichen. Da jeweils fakultative Referenden gegen die Beschlüsse des Stadtrats vorgesehen sind, würden die Rechte der Stimmberechtigten nicht wesentlich eingeschränkt.

Für den Gemeinderat scheint jedoch auch unabdingbar, dass Beitritte zu Drittinstitutionen nur dann in die Zuständigkeit des Stadtrats fallen, wenn sie mit der Übertragung einer wesentlichen Aufgabe (z.B. Wirtschaftsförderung, Anzeigerwesen, Wasserversorgung etc.) verbunden sind. Die Stadt ist Mitglied vieler Institutionen, die auf exekutiver und administrativer Ebene eine wichtige Rolle für die Zusammenarbeit der Gemeinden spielen, an die jedoch keine eigentlichen Aufgaben übertragen werden. Müssten solche Kooperationen jedes Mal dem Parlament vorgelegt werden, so wäre dies kaum stufengerecht und es würde ein erheblicher Zusatzaufwand verursacht, obwohl keine wesentlichen Aufgaben übertragen werden.

Aus diesem Grund schlägt der Gemeinderat vor, die Gemeindeordnung wie folgt zu ändern:

Artikel 36 Buchstabe e:

Ersatzlos streichen.

Artikel 48:

¹ unverändert

² unverändert

³ (neu) Der Stadtrat beschliesst über den Beitritt zu und den Austritt aus Institutionen der kommunalen Zusammenarbeit, sofern diesen städtische Aufgaben übertragen werden, die in der Zuständigkeit des Stadtrats liegen. Er beschliesst auch über die Übertragung zusätzlicher städtischer Aufgaben an solche Institutionen, sofern die Aufgaben in der Zuständigkeit des Stadtrats liegen. Vorbehalten bleibt jeweils die fakultative Volksabstimmung.“

4. Bericht und Stellungnahme der Agglomerationskommission

4.1 Organisation und Aufgaben der Regionalkonferenz (RK) Bern-Mittelland

In der regionalen Volksabstimmung vom 17. Mai 2009 stimmten weit über 80 Prozent der Stimmberechtigten und 91 der 98 beteiligten Gemeinden der Einführung einer Regionalkonferenz Bern-Mittelland zu. Inzwischen sind die Vorbereitungsarbeiten abgeschlossen und die Gremien der RK haben ihre operative Tätigkeit am 1. Januar 2010 aufgenommen. Aufgaben und Organisation der RK ergeben sich aus dem Gemeindegesetz (GG) und dem Geschäftsreglement für die Regionalkonferenz Bern-Mittelland vom 25. Juni 2009. Wichtigste Organe der RK sind die Regionalversammlung, die von den 98 Stadt- und Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten gebildet und derzeit von Beat Giauque (Gemeindepräsident von Ittigen) präsiert wird, die Geschäftsleitung sowie die vier Fachkommissionen in den Bereichen Raumplanung, Verkehr, Kultur und Regionalpolitik.

Stadtpräsident Alexander Tschäppät ist Mitglied der Regionalversammlung und vertritt die Stadt Bern in der Geschäftsleitung und in den Kommissionen Raumplanung und Kultur. Als weitere städtische Vertreterinnen und Vertreter wählte die Regionalversammlung am 29. Oktober 2009: Gemeinderätin Regula Rytz (Kommission Verkehr, Ausschuss Raumplanung und Verkehr), Stadtplaner Christian Wiesmann (Kommission Raumplanung), Verkehrsplaner Urs Gloor (Kommission Verkehr) und die Leiterin der Abteilung Kulturelles Veronica Schaller (Kommission Kultur).

Das Gemeindegesetz überträgt der RK die regionale Richt-, Verkehrs- und Siedlungsplanung, die regionale Kulturförderung und die Erfüllung der Aufgaben im Bereich Regionalpolitik als obligatorische Aufgaben (Art. 141 GG). Künftig werden also die Regionalversammlung und ihre Kommissionen verbindlich über die regionale Planungs- und Verkehrspolitik und die regionale Kulturförderung beschliessen, wobei die wichtigsten Entscheide der fakultativen Volksabstimmung unterstehen. Zusätzlich können die Gemeinden der RK weitere Aufgaben aus ihrem Zuständigkeitsbereich übertragen. Sie werden in der Regel im Rahmen einer Teilkonferenz erfüllt, zu denen nur ein Teil der insgesamt 98 RK-Gemeinden gehört. Auch die obligatorischen Aufgaben der Kulturförderung und der Regionalpolitik werden im Rahmen so genannter Teilkonferenzen wahrgenommen, da nicht alle Gemeinden gesetzlich zur Erfüllung dieser Aufgaben verpflichtet sind.

4.2 Zuständigkeit für die Übertragung von zusätzlichen Aufgaben

Die Übertragung von zusätzlichen Aufgaben an die RK oder an eine Teilkonferenz erfolgt mittels Reglement, das von der Regionalversammlung zuhanden der RK-Gemeinden verabschiedet wird. Es regelt die Voraussetzungen für die Aufgabenübertragung, die Finanzierung und Erfüllung der Aufgaben sowie Beitritt und Austritt der Gemeinden. Die Aufgabenübertragung und der Beitritt zur betreffenden Teilkonferenz erfolgen durch die Zustimmung der einzelnen Gemeinden zum entsprechenden Reglement und verpflichten ausdrücklich nur die zustimmenden Gemeinden (Art. 143 GG). Welches Organ gemeindeintern für den Entscheid über ein solches Übertragungsreglement zuständig ist, legt jede Gemeinde selbständig fest.

Die AKO befasst sich im Auftrag des Stadtrats mit sämtlichen Fragen, die sich aus der Einführung der RK ergeben. Sie hat deshalb 2009 abklären lassen, wer stadintern für die Genehmigung eines Reglements zuständig ist, mit dem Aufgaben aus der städtischen Zuständigkeit an die RK oder eine Teilkonferenz der RK übertragen werden. Dabei hat sich gezeigt, dass das geltende städtische Recht diese Frage nicht abschliessend regelt und eine Lücke besteht, die

unterschiedliche Interpretationen zulässt. Die Initianten der vorliegenden Parlamentarischen Initiative sind der Auffassung, dass diese Lücke im Interesse der Rechtssicherheit rasch und explizit geschlossen werden sollte und fordern, dass der Entscheid über ein Übertragungsreglement dem Stadtrat unter Vorbehalt des fakultativen Referendums zugewiesen werden soll.

4.3 Regelung mittels Teilrevision der Gemeindeordnung

Die AKO unterstützt die Forderung, dass die Entscheidkompetenz für die Genehmigung bzw. Ablehnung eines Reglements zur Übertragung von freiwilligen Aufgaben an die RK oder eine Teilkonferenz auf Ebene des städtischen Rechts ausdrücklich und abschliessend geregelt werden soll. Materiell teilt sie die Ansicht der Initianten und befürwortet die Ansiedlung der Zuständigkeit beim Stadtrat unter dem Vorbehalt des fakultativen Referendums. Die Einflussnahme des Parlaments soll nicht zuletzt deshalb gesichert werden, weil die RK grundsätzlich eine stark exekutivlastige Organisation ist. Zwar schreibt das Gemeindegesetz vor, dass die RK ihren Geschäftsbericht den Stadt- und Gemeindeparlamenten zu unterbreiten und die Parlamente bei ihren Konsultationen zu berücksichtigen hat, es besteht aber keine Möglichkeit zur direkten parlamentarischen Mitwirkung. Zudem erachtet es die AKO als wichtig, dass sich gegebenenfalls auch die Stimmberechtigten zur Aufgabenübertragung äussern können.

Die Zuständigkeiten des Stadtrats sind auf Stufe Gemeindeordnung (GO) geregelt. Eine Ergänzung der parlamentarischen Kompetenzen bedingt deshalb eine Teilrevision der GO, die den Stimmberechtigten zum Entscheid zu unterbreiten ist. Die AKO hat die notwendige Änderung der GO ausgearbeitet und beantragt dem Stadtrat bzw. den Stimmberechtigten folgende Ergänzung:

Art. 48a (neu) Regionalkonferenz Bern-Mittelland und Teilkonferenzen

„Der Stadtrat beschliesst unter Vorbehalt der fakultativen Volksabstimmung über die Genehmigung und Aufhebung von Reglementen zur Übertragung von zusätzlichen Aufgaben an die Regionalkonferenz Bern-Mittelland oder an Teilkonferenzen der Regionalkonferenz sowie über den Beitritt zu und den Austritt aus einer Teilkonferenz.“

Die Anpassung weiterer gesetzlicher Grundlagen (Geschäftsreglements des Stadtrats GRSS, Reglement über die politischen Rechte RPR) ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht notwendig. Eine Änderung des GRSS (und eine weitere Änderung der GO) werden dann zu prüfen sein, wenn der Stadtrat beschliessen sollte, die AKO als ständige Kommission einzusetzen und sie mit der Vorberatung der entsprechenden Geschäfte und weiteren Aufgaben beauftragt, die sich aus der Einführung der RK ergeben.

4.4 Teilkonferenz (TK) Wirtschaft

Gemäss dem Antrag der Kommission soll die Änderung der GO sofort nach der Genehmigung durch die Stimmberechtigten in Kraft treten. Die Dringlichkeit ergibt sich daraus, dass die Stadt Bern möglichst bald über den Beitritt zur Teilkonferenz (TK) Wirtschaft wird befinden müssen. Die Regionalversammlung hat am 29. Oktober 2009 ein entsprechendes Reglement verabschiedet, das die Aufgaben der regionalen Wirtschaftsförderung an die TK Wirtschaft überträgt und nun den Gemeinden zum Beschluss unterbreitet wird. Zu den 30 interessierten Gemeinden aus dem RK-Perimeter gehört auch die Stadt Bern, deren Wirtschaftsamt allenfalls die regionale Wirtschaftsförderung im Mandatsverhältnis für die TK erfüllen könnte.

Im Fall der Zustimmung zur vorliegenden Teilrevision wird das Parlament noch vor den Sommerferien über die Aufgabenübertragung und den Beitritt zur TK Wirtschaft beschliessen kön-

nen. Auf den gleichen Zeitpunkt erwartet die RK auch die Entscheidung der Gemeinde Köniz, die eine Volksabstimmung zu dieser Frage durchführen wird. Andere Regionsgemeinden haben bereits durch Gemeinderatsbeschluss (Worb) oder durch Beschluss des Grossen Gemeinderats (Muri) über den Beitritt entschieden. Die unterschiedliche Praxis der Gemeinden zeigt, dass das geltende Recht ganz unterschiedlich ausgelegt wird. Mit der Zustimmung zur Parlamentarischen Initiative und der Festlegung einer klaren stadtinternen Kompetenzregelung für die Aufgabenübertragung an die RK oder an eine Teilkonferenz können langwierige Diskussionen über die Interpretation der städtischen Zuständigkeitsordnung verhindert werden.

5. Neuregelung des Beitritts zu Gemeindeverbänden

Im Rahmen der Geschäftsberatung hat sich die AKO auch ausführlich mit dem gemeinderätlichen Vorschlag zu einer weiter gefassten Teilrevision der GO befasst. Dieser sieht vor, dass der Stadtrat künftig nicht nur über die Aufgabenübertragung an die RK oder an eine Teilkonferenz, sondern über den Beitritt zu und die Aufgabenübertragung an sämtliche Institutionen der kommunalen Zusammenarbeit zu beschliessen hat, sofern die betreffenden Aufgaben im Zuständigkeitsbereich des Stadtrats liegen (siehe Kapitel 3). Die Ausdehnung der stadträtlichen Zuständigkeit auf alle institutionellen Zusammenschlüsse der Stadt (unter Vorbehalt der fakultativen Volksabstimmung) betrifft insbesondere den Beitritt zu Gemeindeverbänden, für den gemäss geltender GO zwingend eine Volksabstimmung notwendig ist. Aus der Sicht des Gemeinderats ist sachlich nicht begründbar, weshalb im Fall Teilkonferenz das Parlament, im Fall Gemeindeverband dagegen die Stimmberechtigten entscheiden sollen, zumal mit dem Beitritt zu einem Gemeindeverband auch die Übertragung der entsprechenden Aufgaben verbunden ist.

Auch die AKO ist der Ansicht, dass eine Gleichbehandlung von Aufgabenübertragungen bzw. Beitritten zu einer Teilkonferenz oder einem Gemeindeverband sachlich richtig und im Interesse einer systematisch korrekten Gesetzgebung wünschenswert ist. Insofern begrüsst sie den Vorschlag für eine entsprechende Neuregelung. Allerdings hält die AKO die gemeinderätliche Lösung aus mehreren Gründen für unbefriedigend: Die Einschränkung der Regelung auf die Übertragung von Aufgaben aus dem Zuständigkeitsbereich des Stadtrats ist zu wenig klar. Zudem richtet sich das Augenmerk der AKO in erster Linie auf die Umsetzung der Parlamentarischen Initiative und damit einzig auf die Regelung der Aufgabenübertragung an die RK oder an eine Teilkonferenz. Die Zuweisung der entsprechenden Zuständigkeit an den Stadtrat soll nicht dadurch gefährdet werden, dass den Stimmberechtigten gleichzeitig die Möglichkeit zur Abstimmung über den Beitritt zu einem Gemeindeverband entzogen wird.

Aufgrund dieser Überlegungen hält die Kommission an ihrer (eingeschränkten) Fassung der Teilrevision der GO fest und will diese in unveränderter Form den Stimmberechtigten unterbreiten. Da sie jedoch auch die Bestrebungen des Gemeinderats für eine sachlich und systematisch korrekte Rechtssetzung unterstützt, sollen sich die Stimmberechtigten auch zur Frage äussern können, ob dem Stadtrat zusätzlich die Kompetenz übertragen wird, unter Vorbehalt der fakultativen Volksabstimmung über den Beitritt zu Gemeindeverbänden zu beschliessen. Dazu muss allerdings eine separate Teilrevision der GO erarbeitet werden, über die aus rechtlichen Gründen nicht im Rahmen des vorliegenden Abstimmungsgeschäfts entschieden werden kann.

Antrag

1. Der Stadtrat stimmt der Interfraktionellen Parlamentarischen Initiative betreffend „Zustimmung zu einem Reglement über die Übertragung von freiwilligen Aufgaben an die Regionalkonferenz bzw. eine Teilkonferenz: Entscheidkompetenz beim Stadtrat unter Vorbehalt des fakultativen Referendums“ zu.
2. Gestützt auf Artikel 36 Buchstabe a der Gemeindeordnung empfiehlt der Stadtrat den Stimmberechtigten mit XX Ja- zu XX Nein-Stimmen bei XX Enthaltungen, den folgenden Beschluss zu fassen:
 - 2.1 Die Teilrevision der Gemeindeordnung der Stadt Bern (Einfügung von Art. 48a Regionalkonferenz Bern-Mittelland und Teilkonferenzen der Regionalkonferenz) wird genehmigt.
 - 2.2 Die Änderung tritt mit sofortiger Wirkung in Kraft, vorbehalten bleibt die Genehmigung durch das Kantonale Amt für Gemeinden und Raumordnung.
 - 2.3 Der Gemeinderat wird mit der Durchführung des Genehmigungsverfahrens beauftragt.
3. Der Stadtrat genehmigt die Botschaft an die Stimmberechtigten.

Bern, 11. März 2010

Agglomerationskommission

Beilage:
Abstimmungsbotschaft