

Motion Fraktion SP/JUSO (Michael Aebersold/Stefan Jordi, SP) vom 1. Juni 2006: Mitsprache ernst nehmen - Faire Rahmenbedingungen für Mitwirkungs- und Vernehmlassungsverfahren; Begründungsbericht

Bei wichtigen Geschäften konsultieren der Gemeinderat und die städtischen Behörden die politischen Parteien, Organisationen, Interessensvertreter sowie bei Planungen zusätzlich Quartierkommissionen. Für viele Planungen werden öffentliche Auflagen durchgeführt, in der Regel während eines Monats. Dieses Vorgehen garantiert eine gewisse Mitsprache der Bevölkerung.

In letzter Zeit wurden jedoch etliche Mitwirkungen sehr kurzfristig angekündigt und zum Teil während Schulferien gestartet. Dies ist problematisch, weil während Schulferien die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Milizorganisationen eingeschränkt ist, bspw. weil keine Sitzungen stattfinden. Die Stadtverwaltung scheint oft unter zeitlichem Druck zu stehen. Woher dieser kommt, ist meist unklar. Auch sind kurzfristig angesagte Mitwirkungsvorlagen für eine seriöse Erarbeitung einer Stellungnahme, gerade bei grossen und komplexen Vorlagen wie z.B. der neuen KVA, kaum dienlich. Bei zu kurzen Fristen stossen Milizgremien an Grenzen: Mitwirkungsantworten binden nämlich beträchtliche (freiwillige und unentgeltliche) Ressourcen für Aktenstudium, Rückfragen bei der Stadtverwaltung, Absprachen mit Vereinsmitgliedern, Besichtigung und schlussendlich für das Verfassen der Mitwirkungs- oder Vernehmlassungseingabe.

Wenig transparent ist oft auch das Vorgehen der Verwaltung im Vorfeld einer Mitwirkung und auch bei dessen Auswertung. Die Mitwirkenden werden in der Regel nicht informiert, wie die Stadtverwaltung im fortlaufenden Verfahren mit den Eingaben umgeht. Die Mitwirkungsverfahren müssen verbessert werden, wenn sie einen ernsthaften Einbezug der Bevölkerung bezwecken und zu demokratisch breit abgestützten Entscheiden führen sollen.

Anlass zu Kritik gibt auch das Vorgehen der städtischen Behörden mit bedeutenden Planungsvorhaben. Solche beinhalten vielfach Konfliktpotential. Organisationen sowie Betroffene haben bei solchen Vorhaben ein Bedürfnis, ihre Fragen, Bedenken oder Forderungen einzubringen. Es ist deshalb nötig, hier den Mitsprache- und Mitwirkungskreis zu erweitern, beispielsweise durch moderne Partizipationsinstrumente wie Bürgerforen oder Planungszellen.

Wir fordern den Gemeinderat deshalb auf, Richtlinien für Mitwirkungs- und Vernehmlassungsverfahren zu erlassen und dem Stadtrat zur Kenntnis zu bringen.

Die Richtlinien sollen folgende Punkte berücksichtigen:

1. Der Gemeinderat führt eine öffentlich zugängliche Jahresplanung über anstehende Mitwirkungs- und Vernehmlassungsverfahren und aktualisiert diese regelmässig;
2. Die Eröffnung der Mitwirkung zu wichtigen Geschäften ist frühzeitig, d.h. mindestens zwei Monat vorher, anzukündigen.
3. Für die Mitwirkungsdauer gilt ausschliesslich die Sessionszeit des Stadtrates. Findet eine Mitwirkung über die Ferien statt, wird die Frist entsprechend verlängert.
4. Bei wichtigen Geschäften beträgt die Dauer mindestens zwei Monate.

5. Die Auswertung der Mitwirkung zu wichtigen Geschäften ist in einem öffentlich zugänglichen Bericht zusammen zu fassen.
6. Im weiteren Verfahren ist aufzuzeigen, in wie weit die Mitwirkungseingaben berücksichtigt wurden resp. aus welchen Gründen nicht darauf eingegangen wird.

Zu prüfen sind weiter:

7. der Einsatz von geeigneten Partizipationsinstrumenten bei bedeutenden Geschäften (als Beispiele können das Öffentlichkeitsforum Masterplan Bahnhof Bern oder die Veranstaltungen zum Tram Bern West dienen);
8. eine Verbesserung der frühzeitigen, umfassenden und verständlichen Information der Bevölkerung.

Soweit der Gegenstand der Motion im Bereich der gemeinderätlichen Zuständigkeit liegt, kommt der Motion der Charakter einer Richtlinie zu.

Bern, 1. Juni 2006

Motion Fraktion SP/JUSO (Michael Aebersold/Stefan Jordi, SP), Christof Berger, Ruedi Keller, Andreas Flückiger, Margrith Beyeler-Graf, Andreas Zysset, Rolf Schuler, Patrizia Mordini, Liselotte Lüscher, Hasim Sönmez, Annette Lehmann, Claudia Kuster, Thomas Göttin, Giovanna Battagliero, Andreas Krummen, Miriam Schwarz, Raymond Anliker, Sarah Kämpf, Gisela Vollmer, Beni Hirt, Ursula Marti

Bericht des Gemeinderats

Der Inhalt der vorliegenden Motion betrifft inhaltlich einen Bereich, der in der Zuständigkeit des Gemeinderats liegt. Der Motion kommt deshalb der Charakter einer Richtlinie zu, sie ist für den Gemeinderat nicht bindend. Er hat bei Richtlinienmotionen einen relativ grossen Spielraum hinsichtlich des Grades der Zielerreichung, der einzusetzenden Mittel und der weiteren Modalitäten bei der Erfüllung des Auftrags. Zudem bleibt die Entscheidverantwortung beim Gemeinderat.

Wie schon in der Antwort des Gemeinderats auf den Vorstoss erläutert, bilden Mitwirkungen und Vernehmlassungsverfahren wichtige Instrumente des politischen Prozesses, um die Bevölkerung, die Parteien und die betroffenen Organisationen frühzeitig in Projekte von grösserer Tragweite einzubeziehen. Solche Verfahren sollen qualitativ hochstehend und professionell durchgeführt werden. Voraussetzungen dafür sind, dass die Projekte, zu denen Stellungnahmen erwartet werden, frühzeitig veröffentlicht und verständlich vorgestellt werden, damit sich die zur Stellungnahme Eingeladenen auch tatsächlich einbringen können.

Die Praxis betreffend Mitwirkungsverfahren hat sich in den letzten Jahren verändert und den Bedürfnissen der Bevölkerung angepasst. Dennoch hat der Gemeinderat im Frühjahr 2012 die heutige Praxis der durch die Stadtverwaltung durchgeführten Mitwirkungs- und Vernehmlassungsverfahren überprüfen lassen. Im Zusammenhang mit der *Motion Fraktion GB/JA! (Lea Bill/Rahel Ruch, JA!)* wurde verwaltungsintern sowie bei den Quartierkommissionen, bei vbG, DOK und TOJ abgeklärt, ob das Bedürfnis nach einer Wegleitung für Mitwirkungs- und Beteiligungsprozesse besteht.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Situation rund um Mitwirkungs- und Vernehmlassungsprozesse in Bern aus Sicht der befragten Akteure und Akteurinnen heute als weitgehend zufriedenstellend eingeschätzt wird. Vor allem die Präsidioldirektion, die Direktion für Tiefbau, Verkehr und Stadtgrün sowie die Direktion für Bildung, Soziales und Sport weisen etablierte und teilweise stark formalisierte Mitwirkungsprozesse und viel Know-how in diesem Bereich auf. Eine gesetzliche Verankerung der Mitwirkungsverfahren ist nur vereinzelt vorhanden. Die Evaluation hat jedoch gezeigt, dass dies den Direktionen den nötigen Spielraum gibt, um die sehr unterschiedlichen Prozesse in den Verwaltungseinheiten den Umständen entsprechend auszugestalten. Die fachspezifische und personenbezogene Mitwirkung wird so mittels einer konkreten und angemessenen Anpassung des Prozesses auf das einzelne Projekt ermöglicht.

Weiter ist in Zusammenhang mit der Motion (umgewandelt in ein Postulat) Fraktion GB/JA! (Lea Bill/Rahel Ruch, JA!) vom 11. November 2010: Wegleitung für Mitwirkungs- und Beteiligungsprozesse in der Stadt Bern und dem Postulat Fraktion GB/JA! (Anne Wegmüller/Lea Bill, JA!) vom 16. Dezember 2009: Wegleitung für Mitwirkungs- und Beteiligungsprozesse in der Stadt Bern abgeklärt worden, ob sich eine Wegleitung zur Strukturierung von freiwilligen Mitwirkungsverfahren als effektives Mittel zur Verbesserung der Mitwirkungssituation in Bern empfehlen lässt. In Zürich wurde 2006 eine solche Wegleitung erarbeitet und dient seither der Zürcher Stadtverwaltung als Arbeitshilfe.

Die Zürcher Wegleitung wurde im Rahmen einer intensiven Auseinandersetzung mit der Mitwirkungsthematik stadtintern erarbeitet. In Ergänzung zu weiteren Massnahmen ist das Dokument lediglich als Endprodukt einer intensiven Beschäftigung mit dem Thema Mitwirkung zu verstehen. Die Erarbeitung des Dokuments, und die damit einhergehende Auseinandersetzung über die fachlichen Grenzen hinweg, hat in Zürich zur Sensibilisierung der Verwaltungsmitarbeitenden bezüglich der Anforderungen an Mitwirkungsprozesse geführt.

Bern weist im Unterschied zu Zürich eine lange Mitwirkungstradition der Bevölkerung auf. Als offizielle Ansprechpartnerinnen der städtischen Stellen und der Quartierbevölkerung sind die Quartierkommissionen etablierte und gesetzlich verankerte Mitwirkungsorgane. Sie sind mit den lokalen Verhältnissen vertraut, können auf relevante Akteurinnen und Akteure verweisen und agieren somit als - repräsentative - Bindeglieder zwischen Bevölkerung und Stadtverwaltung. Zielgruppenspezifische Fachstellen dienen ortsübergreifend als Austausch- und Informationsstelle für verschiedene Anliegen (zum Beispiel das Jugendamt). Die Tradition hat sich bewährt und wurde in den vergangenen Jahren durch einen erhöhten Informationsaustausch ausgeweitet. In Zürich hingegen kann nicht wie in Bern auf verschiedene Ansprechpartnerinnen und -partner zurückgegriffen werden. Zürich muss bei jeder Mitwirkung verwaltungsintern den Prozess neu gestalten. Die Zürcher Wegleitung ist demzufolge nicht auf eine Zusammenarbeit mit externen Stellen ausgerichtet. Eine Wegleitung nach diesem Vorbild ist für Bern mit einer starken kulturellen Verankerung der Mitwirkung zu hinterfragen. Nicht zuletzt besteht die Gefahr, dass eine Wegleitung die ohnehin relativ geringen Handlungsspielräume gerade in komplexen Projekten verkleinern und unnötig bürokratisieren würden. Ausserdem müsste eine für die gesamte Stadtverwaltung gültige und anwendbare Wegleitung angesichts der unterschiedlichen Bedürfnisse sehr allgemein gehalten sein, was ihr konkretes Unterstützungspotential wiederum stark einschränken würde. Als Grundsatzregelungen bestehen im Übrigen generelle Prinzipien über die Mitwirkung in der Stadt Bern in der Gemeindeordnung und im Reglement über die politischen Rechte bereits.

Zu Punkt 1:

Die repräsentativ zusammengesetzten Quartierkommissionen sind die primären Ansprechpartnerinnen für Mitwirkungsverfahren. Ihnen kommt der gesetzliche Auftrag zu, das Recht auf Mitwirkung insbesondere im Rahmen von Artikel 4 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung und Artikel 58 des Baugesetzes des Kantons Bern vom 9. Juni 1985 auszuüben. Sie agieren als Informationsaustauschpunkt zwischen der Quartierbevölkerung und der Stadtverwaltung. Die Quartierorganisationen treffen sich seit 2010 zweimal jährlich mit den Vertretungen der Generalsekretariate. Diese regelmässigen Gespräche dienen dem Informationsaustausch über anstehende Mitwirkungsprozesse und dem Erweitern des Know-Hows betreffend Mitwirkung und werden von beiden Seiten geschätzt.

Was die Mitwirkung der politischen Parteien betrifft, so wurde kürzlich eine Internetseite zu den aktuellen Vernehmlassungsverfahren aufgeschaltet (www.bern.ch/vernehmlassungen). Somit sind die aktuellen Verfahren öffentlich zugänglich und werden so früh wie möglich angekündigt.

Der Gemeinderat erachtet deshalb die Forderung nach einer Jahresplanung über anstehende Mitwirkungs- und Vernehmlassungsverfahren als erfüllt.

Zu Punkt 2:

Das Einführen einer zweimonatigen Ankündigungsfrist für die Mitwirkung bei wichtigen Geschäften ist nicht praktikabel. Häufig ist nicht von Anfang an klar, welche Geschäfte in Bezug auf Mitwirkung wichtig sind und inwiefern und in welchen Formen oder Prozessen sie Mitwirkung erfordern. Die Notwendigkeit einer Mitwirkung bei Geschäften wird vielfach erst ersichtlich, wenn das Geschäft eine gewisse Form angenommen hat und der Grad und die Dichte der zu treffenden Regelungen erkennbar werden. Wenn dieses Stadium erreicht ist und feststeht, dass eine Mitwirkung geplant ist, werden die Quartierorganisationen informell darüber in Kenntnis gesetzt (vgl. Punkt 1). Eine verbindliche Ankündigung zwei Monate im Voraus ist nicht möglich, da einerseits jedes Gemeinderatsmitglied jederzeit befugt ist, ein Geschäft in Mitbericht zu nehmen, andererseits der Gesamtgemeinderat ein Geschäft jederzeit zurückweisen kann. Dadurch kann der Zeitplan für eine Mitwirkung unter Umständen stark beeinflusst werden. Diese Entscheidkompetenz ist im Kollegialsystem von grosser Bedeutung und soll nicht durch im Voraus angekündigte Verfahren beschnitten werden. Die Ankündigung der Mitwirkung wäre demnach erst nach der Beschlussfassung im Gemeinderat möglich und würde zu einer Verzögerung der ohnehin schon langwierigen Verfahren führen. Eine gesetzliche Vereinbarung, die eine solche Ankündigung verbindlich regelt, wäre demnach kontraproduktiv und würde dazu führen, dass in dringlichen Fällen ganz auf eine Mitwirkung verzichtet wird.

Bei den stark formalisierten Verfahren, wie sie zum Beispiel die Präsidialdirektion (Stadtplanung) oder die Direktion für Tiefbau, Verkehr und Stadtgrün durchführt, besteht ohnehin ein früher Zeitplan, mit dem allfällige Mitwirkungen mehr als zwei Monate vorher geplant und angekündigt werden. Allerdings unterliegen auch diese Zeitpläne den Einflüssen, die sich durch Entscheide der zuständigen Organe ergeben können.

Zu den Punkten 3 und 4:

Die Umfrage bei den Direktionen hat ergeben, dass diese zwei Punkte grundsätzlich bereits heute eingehalten werden. Ausnahmen von dieser Regelung sind selten bzw. nur dann von Nöten, wenn übergeordnete Fristen (Beispiel Gegenvorschlag zur Kita-Initiative) einen engen Zeitplan unabdingbar machen. Eine gesetzliche Verankerung dieser Frist ist nicht zielführend; wie in der Begründung zu Punkt 2 erläutert, kann sie in dringlichen Fällen ausserdem dazu führen, dass gänzlich auf eine Mitwirkung verzichtet wird.

Zu Punkt 5:

Die Direktionen für Tiefbau, Verkehr und Stadtgrün (TVS) und die Präsidialdirektion (PRD), welche stark formalisierte Mitwirkungen durchführen, erstellen grundsätzlich für alle Geschäfte - und nicht nur für die wichtigen - einen Bericht, der öffentlich aufgelegt wird und aufzeigt, welche Anliegen berücksichtigt wurden und welche Eingaben aus welchen Gründen unberücksichtigt blieben. Die anderen Direktionen führen nur unregelmässig Mitwirkungen durch (namentlich Vernehmlassungen bei wichtigen Vorlagen des Stadtrats oder der Stimmberechtigten). Die Ergebnisse werden bei diesen Geschäften im öffentlich zugänglichen Stadtratsvortrag abgebildet. Die Erstellung eines zusätzlichen Berichts über die Auswertung der Mitwirkung erscheint unverhältnismässig. Prioritär ist, dass die Mitwirkungsergebnisse in die Vorlage einfließen, und nicht, dass sie aufwändig aufbereitet werden. Eine solche Pflicht würde die Ressourcen der Direktionen übersteigen.

Zu Punkt 6:

Eine Begründung für die Beachtung respektive der Nichtbeachtung der Mitwirkungsanliegen wird grundsätzlich in jedem Verfahren dargelegt. Dieser Punkt wird bereits heute erfüllt, weshalb aus Sicht des Gemeinderats kein zusätzlicher Handlungsbedarf besteht.

Zu den Punkten 7 und 8:

Die Untersuchung über die Mitwirkungsprozesse in der Stadt Bern hat ergeben, dass die Vorstände der Quartierkommissionen einen regen Austausch untereinander pflegen und so voneinander profitieren. Als Ansprechpartnerinnen der Bevölkerung sind sie ein wichtiges Glied beim Informationsaustausch mit der Stadt. Der Auftrag, Mitwirkungsprozesse den Bedürfnissen der verschiedenen Organisationen anzupassen, ist ein Dauerauftrag und hängt stark von den Personen ab, die sich in den Organisationen engagieren.

Einheitliche Regelungen für alle Mitwirkungsprozesse zu treffen, könnte allenfalls dann sinnvoll sein, wenn keine offiziellen Ansprechpartner vorhanden wären (so beispielsweise in Zürich). In der Stadt Bern hat sich jedoch gezeigt, dass die aktuellen Strukturen viel Raum bieten, um im Einzelfall eine angemessene Mitwirkung durchzuführen. Im Rahmen der jeweiligen Fachbereiche ist viel Wissen vorhanden. Die Vielfalt von Mitwirkungsprozessen und -formen in den Direktionen ist notwendig, da sie je nach Komplexität der Verfahrens- und Projektstrukturen angepasst werden können. Eine Vereinheitlichung der Verfahren wäre folglich möglicherweise sogar kontraproduktiv.

Angesichts der umfassenden Abklärung der Mitwirkungsprozesse in der Stadt Bern in Bezug auf die *Motion Fraktion GB/JA! (Lea Bill/Rahel Ruch, JA!)* und der Tatsache, dass in den Direktionen etablierte, aber sehr unterschiedliche Mitwirkungsprozesse bestehen, erachtet der Gemeinderat die Ausarbeitung einer Richtlinie als nicht zielführend. Die inhaltlichen Anliegen der Motion wurden aber in den vergangenen Jahren aufgenommen und so weit möglich umgesetzt. Der Gemeinderat prüft ausserdem laufend weitere Vereinfachungen, so zuletzt durch das Aufschalten der erwähnten Internetseite über die aktuellen Vernehmlassungsverfahren.

Der Gemeinderat erachtet es als wichtig, das Vertrauen zwischen den Akteurinnen und Akteuren innerhalb und ausserhalb der Stadtverwaltung zu stärken und die Anliegen der Bevölkerung rechtzeitig aufzunehmen. Er kann sich daher vorstellen, dem Thema Mitwirkung in der neuen Legislatur eine besondere Stellung einzuräumen. Im Vordergrund würden dabei aber nicht die Erarbeitung von Richtlinien stehen, sondern die Schulung und Sensibilisierung der Mitarbeitenden der Stadtverwaltung. So könnten verschiedene Massnahmen wie beispielsweise die Behandlung der Mitwirkung in den städtischen Weiterbildungsangeboten, die Durch-

führung einer Mitwirkungstagung sowie die Organisation von Informationsveranstaltungen diskutiert werden. Diese Thematik geht über die vorliegende Motion hinaus, und es wird am neuen Gemeinderat zu entscheiden sein, ob er einen entsprechenden Schwerpunkt in der Legislaturplanung setzen will.

Bern, 22. August 2012

Der Gemeinderat