

Interpellation Fraktion FDP (Bernhard Eicher, FDP): Kompetenzabgrenzung zwischen Stadt- und Gemeinderat

Die Kompetenzabgrenzung zwischen Stadt- und Gemeinderat führt seit geraumer Zeit zu Verunsicherung. Zwar werden in der Gemeindeordnung (GO) Art. 40 ff. die Aufgaben des Stadtrates genannt und GO Art. 93 weist dem Gemeinderat „alle Aufgaben, die nicht einem anderen Organ übertragen sind“ zu. Diese generellen Abgrenzungsnormen erweisen sich aber im Einzelfall – insbesondere bei der Frage der Verbindlichkeit von Motionen – als schwierig:

- Es kommt immer wieder vor, dass Parlamentsmitglieder Motionen zu Themen einreichen, bei welchen sich der Gemeinderat als abschliessend zuständig erachtet. Er erklärt diese Vorstösse dann zu rechtlich unverbindlichen Richtlinienmotionen. Für Parlamentsmitglieder ist es schwierig nachvollziehbar, aufgrund welcher konkreter Kriterien sich der Gemeinderat als abschliessend zuständig erachtet.
- Weiter ist reglementarisch nicht klar definiert, welches Organ darüber entscheidet, ob eine Motion in die gemeinderätliche Zuständigkeit fällt oder nicht. Bisher wurde diese Beurteilung in der Regel durch die Stadtregierung vorgenommen.

Der Gemeinderat wird deshalb gebeten, folgende Fragen zu beantworten:

1. Welche gesetzliche Grundlage erteilt dem Gemeinderat die Kompetenz, über die abschliessende Zuständigkeit zu entscheiden respektive Motionen zu Richtlinienmotionen zu erklären?
2. Aufgrund welcher konkreten Kriterien (bitte nicht nur auf GO und GRSR verweisen) entscheidet der Gemeinderat, ob er abschliessend zuständig ist oder nicht?
3. Erachtet der Gemeinderat die bestehende Kompetenzabgrenzung zwischen Stadt- und Gemeinderat als ausreichend? Falls nein: Welche Verbesserungen möchte er dem Parlament beliebt machen?

Bern, 13. Januar 2011

Interpellation Fraktion FDP (Bernhard Eicher, FDP), Pascal Rub, Alexandre Schmidt, Yves Seydoux, Hans Peter Aeberhard, Mario Imhof, Jacqueline Gafner Wasem, Christoph Zimmerli

Antwort des Gemeinderats

Zur Frage 1:

Dem Gemeinderat stehen all jene Befugnisse zu, die nicht durch Vorschriften von Bund, Kanton oder Gemeinde einem anderen Organ übertragen sind. Diese Regelung findet sich in Artikel 25 des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 und wurde in Artikel 93 der Gemeindeordnung aufgenommen. Da keine explizite Regelung für den Entscheid über die Zuständigkeit der verschiedenen städtischen Organe bei parlamentarischen Vorstössen besteht, kommt grundsätzlich die genannte Regelung zur Anwendung. Entsprechend bezeichnet der Gemeinderat jene Motionen als Richtlinien, die ganz oder teilweise in seinem Zuständigkeitsbereich liegen (vgl. dazu Frage 2), und hält dies in den Antworten jeweils fest. Der Entscheid des

Gemeinderats ist allerdings nicht „abschliessend“. Gemäss ständiger Rechtsprechung hat jenes Organ über Kompetenzkonflikte zu entscheiden, welches die Oberaufsicht über die streitenden Gewalten innehat. Im Fall der bernischen Gemeinden ist dies das Regierungsstatthalteramt. So sind sowohl Beschlüsse des Gemeinderats als auch solche des Stadtrats anfechtbar, wenn sie innerhalb des Gemeinwesens letztinstanzlich sind. Käme es zu einem unlösbaren Kompetenzkonflikt zwischen Stadtrat und Gemeinderat, müsste folglich das Regierungsstatthalteramt entscheiden, sei dies im Rahmen der Oberaufsicht oder aufgrund eines Beschwerdeverfahrens. Schliesslich haben die beiden Organe auch die Möglichkeit, im Streitfall eine neue Kompetenzzuweisung anzuregen. Dazu ist jeweils eine Änderung der Gemeindeordnung und eine Volksabstimmung notwendig.

Zur Frage 2:

Die Gemeindeordnung bestimmt, welches Organ der Stadt Bern für welche Aufgaben zuständig ist. Der Stadtrat wählt, setzt Recht, entscheidet über bedeutende Ausgaben und beaufsichtigt den Gemeinderat und die Verwaltung (Art. 40 GO). Der Gemeinderat ist das oberste leitende, planende und vollziehende Organ der Stadt. Er bestimmt Ziele und Mittel des öffentlichen Handels, plant und koordiniert die Tätigkeiten der Stadt und führt die Stadtverwaltung (Art. 86 und 94 GO). Er ist in diesem Rahmen zuständig für eine Reihe von explizit genannten Aufgaben wie beispielsweise die Bestimmung der Ziele und Prioritäten der Stadtverwaltung (Art. 94a und 97 GO), die Anhebung oder Beilegung von Rechtsstreitigkeiten (Art. 107 GO) oder die Vertretung der Stadt und die Beziehungspflege (Art. 96 GO). Dazu kommen alle Aufgaben, die als leitend, planend und vollziehend einzustufen und nicht einem anderen Organ übertragen sind, beispielsweise zufolge der Finanzkompetenzen. Der Grundsatz, wonach Motionen nur in den Schranken der jeweiligen Zuständigkeiten Rechtswirksamkeit erlangen und folglich verbindlich oder nur als Richtlinie einzustufen sind, findet sich ebenfalls in der Gemeindeordnung (Art. 59 GO). In der Lehre des New Public Management wird oftmals darauf hingewiesen, dass das Parlament darüber zu bestimmen habe, was getan werde, die Regierung aber bestimme, wie die parlamentarischen Aufträge zu erfüllen seien. Dem Parlament stehen dazu drei Kernkompetenzen zur Verfügung: Die Gesetzgebung, die Budgethoheit mit der zugehörigen strategischen Steuerung (Verknüpfung von finanziellen Mitteln und Wirkungszielen) und die Oberaufsicht. Dazu kommen Kompetenzen des Parlaments oder der Stimmberechtigten, die ihnen aufgrund von Spezialerlassen zugeteilt sind, so beispielsweise Planungen oder Beschlüsse über Gebühren. Motionen, die sich keinem der drei parlamentarischen Kernkompetenzen zuordnen lassen und auch nicht auf einer anderen Kompetenznorm stützen können, sind als Richtlinien einzustufen. So ist es beispielsweise nicht Aufgabe des Parlaments, die Aufträge, die es der Regierung gibt, sogleich selbst umzusetzen. Exemplarisch sei hier auf das Videoreglement verwiesen: Es obliegt dem Stadtrat, die reglementarischen Rahmenbedingungen der Videoüberwachung festzulegen und die Mittel dafür bereit zu stellen. Demgegenüber ist es Aufgabe des Gemeinderats, den Bedarf und mögliche Standorte zu eruieren, die Kosten abzuklären und dem Stadtrat entsprechend Antrag zu stellen. Er ist auch zuständig dafür, die technische Machbarkeit sicherzustellen, und er trägt die Verantwortung für die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben. Dieses Beispiel lässt sich in Bezug auf die Kompetenzen auf fast jede städtische Aufgabe übertragen.

Zur Frage 3:

Der Motionär erachtet die Regelung gemäss Artikel 93 der Gemeindeordnung, wonach der Gemeinderat für alle Aufgaben zuständig ist, die nicht einem anderen Organ übertragen sind, als schwierig, da sie sehr allgemein gehalten und die Verbindlichkeit von Motionen dadurch in Frage gestellt sei. Der Gemeinderat teilt diese Meinung nicht. Zum einen ist diese Regelung unerlässlich: Fehlt sie, so wäre das Gemeinwesen bei einer fehlenden Kompetenzregelung handlungsunfähig. Zum anderen kommt es kaum je vor, dass sich der Gemeinderat für die

Begründung seiner Zuständigkeit auf die erwähnte Norm beruft. Sie kommt im Gegenteil in der Praxis so gut wie nie zur Anwendung. Die meisten Aufgaben sind nämlich gemäss Gemeindeordnung durchaus entweder Stadtrat oder Gemeinderat übertragen. Lücken in der Kompetenzzuweisung sind selten – letztmals stellte sich diese Frage beim Entscheid über den Beitritt zu einer Teilkonferenz der Regionalkonferenz Bern-Mittelland. Der Gemeinderat wäre für diesen Entscheid subsidiär zuständig gewesen, wobei die Stimmberechtigten die Zuständigkeit sodann dem Stadtrat übertragen.

Der Gemeinderat hat den Eindruck, dass Kompetenzkonflikte meist nicht in einer unklaren Zuständigkeitsregelung, sondern in einem unterschiedlichen Verständnis über die Verantwortlichkeiten und den Inhalt der Tätigkeit von Stadtrat und Gemeinderat gründen. So ist die Zuständigkeit nicht selten dort streitig, wo Stadtrat und Gemeinderat unterschiedlicher Meinung sind und die beiden Organe Mühe bekunden, die vom anderen Organ getroffenen Entscheidungen zu akzeptieren. Solche Konflikte liessen sich selbst durch eine bis ins letzte Detail geregelte Abgrenzung der Kompetenzen nicht vermeiden. Zum einen sind gewisse Reibungsflächen dem System des New Public Management inhärent, soll doch das Parlament in die strategische Planung einbezogen werden – eine Aufgabe, die traditionell der Exekutive mittels Legislaturplanung vorbehalten war – und muss sich das Parlament auch daran gewöhnen, dass es in die operativen Entscheidungen – so etwa das Personal- und Ressourcenmanagement – nicht mehr eingreifen kann. Zum anderen hat sich in einer Untersuchung auf Bundesebene gezeigt, dass die Regierung durchaus auch Aufträge des Parlaments umsetzt, die nicht in dessen Kompetenzbereich liegen, wenn sich dafür ein politischer Konsens finden lässt. Ob eine politische Zielsetzung erreicht werden kann, ist demnach nicht primär eine Frage der Zuständigkeitsregelung.

Diesen Ausführungen entsprechend erachtet der Gemeinderat die heutige Regelung als ausreichend. Es ist jedoch Sache des Stadtrats zu entscheiden, ob er das Instrument der Richtlinienmotion als zielführend erachtet und er daran festhalten will. Schliesslich können die Stadratsmitglieder schon heute viel zur Vermeidung von Kompetenzstreitigkeiten beitragen: Abgrenzungsschwierigkeiten lassen sich nämlich eher vermeiden, wenn die Motion einen konkreten und sorgfältig formulierten Auftrag enthält. Wird der Gemeinderat beauftragt „Massnahmen zu treffen“, so ist unklar, ob diese in den Zuständigkeitsbereich von Stadtrat oder Gemeinderat fallen bzw. es bleibt letztlich dem Gemeinderat überlassen, über die zu ergreifenden Massnahmen und damit auch die Zuständigkeit zu entscheiden. Es obliegt daher auch den Mitgliedern des Stadtrats, Motionen so auszugestalten, dass sie klar dem Kompetenzbereich des Stadtrats zugeordnet werden können.

Bern, 25. Mai 2011

Der Gemeinderat