

Totalrevision der Gemeindeordnung

1. DIE GEMEINDEORDNUNG ALS «VERFASSUNG» DER GEMEINDE

Die neue Gemeindeordnung der Gemeinde Muri bei Bern ist das Organisationsreglement im gemeinderechtlichen Sinn, also gewissermassen die «Verfassung» der Gemeinde. Sie muss mindestens «die Grundsätze der Organisation, der Zuständigkeiten und der Mitwirkung der Stimmberechtigten» regeln (Art. 51 Gemeindegesetz), soll aber auch nur das rechtlich oder politisch Wesentliche zur Organisation der Gemeinde enthalten. Einzelheiten, beispielsweise zu parlamentarischen Instrumenten oder zu Kommissionen, werden sinnvollerweise stufengerecht in ein Reglement des Parlaments oder gegebenenfalls in eine Verordnung des Gemeinderats aufgenommen. Damit wird sichergestellt, dass die Gemeindeordnung über längere Zeit verlässlich Auskunft über die Organisation der Gemeinde gibt und nicht dauernd an neue äussere Rahmenbedingungen angepasst werden muss. Dies dient nicht zuletzt der Rechtssicherheit.

Auch die politischen Rechte und das Verfahren bei Wahlen und Abstimmungen der Stimmberechtigten gehören zu den Grundsätzen der Gemeindeorganisation. Die Gemeinde Muri hat diese Punkte aber, wie alle grösseren Gemeinden im Kanton, grösstenteils nicht in der Gemeindeordnung selbst, sondern in einem besonderen Erlass, nämlich im Reglement vom 24. September 2000 über die politischen Rechte geregelt. Dieses Reglement ist wie die Gemeindeordnung durch die Stimmberechtigten erlassen und durch den Kanton genehmigt worden und hat den gleichen rechtlichen Stellenwert wie die Gemeindeordnung.

2. WARUM EINE TOTALREVISION?

Die geltende Gemeindeordnung vom 23. Mai 2000 entspricht aktuellen Bedürfnissen nicht mehr in allen Punkten und regelt einzelne wichtige Themen nicht oder höchstens punktuell. Sie enthält auf der andern Seite teilweise detaillierte Regelungen, die kaum «verfassungswürdig» erscheinen und stufengerecht eher in ein Reglement des Grossen Gemeinderats oder eine Verordnung des Gemeinderats aufzunehmen wären. In formaler Hinsicht erscheint der systematische Aufbau der Gemeindeordnung nicht durchwegs einleuchtend. Einzelne Bestimmungen wie beispielsweise Art. 15 über die Finanzen enthalten unterschiedlichste Regelungen und sind entsprechend unübersichtlich und schlecht lesbar.

Eine punktuelle Anpassung und Ergänzung der geltenden Gemeindeordnung mit den erforderlichen neuen Bestimmungen führte zu einem noch unübersichtlicheren «Flickwerk» und erschwerte die Lesbarkeit zusätzlich. Eine gründliche inhaltliche, systematische und redaktionelle Überarbeitung der Gemeindeordnung im Rahmen einer Totalrevision erscheint nach dem Ausgeführten angezeigt.

3. ERARBEITUNG DES ENTWURFS, VERNEHMLASSUNG UND VORPRÜFUNG

Der Gemeinderat diskutierte ab Sommer 2022 in einem ersten Schritt in verschiedenen Workshops Eckwerte für eine neue Gemeindeordnung und erarbeitete anschliessend gestützt auf die Ergebnisse dieser Diskussionen einen ersten Entwurf. Im September 2023 unterbreitete er den Entwurf den Ortsparteien, den ständigen Kommissionen und der Verwaltung zur Vernehmlassung. Bis zum Ablauf der Vernehmlassungsfrist am 15. Dezember 2023 haben sich alle politischen Parteien, die Finanzkommission, die Planungs- und Verkehrskommission, die Baukommission und die Finanzverwaltung mit teilweise ausführlichen Stellungnahmen vernehmen lassen.

Der Gemeinderat hat die Vernehmlassungsantworten einlässlich diskutiert und verschiedene Anregungen und Forderungen aufgenommen, in andern Punkten aber an seinem ursprünglichen Entwurf festgehalten. Hinweise auf aufgenommene und nicht aufgenommene Anliegen aus der Vernehmlassung finden sich in den folgenden Ausführungen über den Inhalt der neuen Gemeindeordnung und in der beiliegenden Synopsis «Entwurf neue Gemeindeordnung der Gemeinde Muri bei Bern, mit Erläuterungen».

Der Gemeinderat hat den bereinigten Entwurf am 28. Juni 2024 dem kantonalen Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) zur obligatorischen Vorprüfung unterbreitet. Der Vorprüfungsbericht vom 24. Juli 2024 liegt dieser Botschaft bei. Das AGR hat zu drei Punkten rechtliche Einwände angebracht und dem Gemeinderat darüber hinaus einige Anregungen oder Gedankenanstösse unterbreitet. Der vorliegende Entwurf trägt den rechtlichen Bedenken des AGR mit einer Ausnahme (Art. 73 Abs. 2) Rechnung; auch die weiteren Anregungen sind grösstenteils aufgenommen worden.

4. INHALT DER NEUEN GEMEINDEORDNUNG

Übersicht

Die Gemeindeordnung wird mit einer Präambel eingeleitet und gliedert sich in die folgenden Kapitel:

1. Die Gemeinde und ihre Aufgaben (Art. 1-6),
2. Information und Öffentlichkeit (Art. 7-9),
3. Organisation (Art. 10-63),
4. Finanzhaushalt (Art. 64-73),
5. Verantwortlichkeit und Rechtspflege (Art. 74 und 75),
6. Übergangs- und Schlussbestimmungen (Art. 76-79).

Inhaltliche Grundsatzbestimmungen

Die Gemeindeordnung soll nicht nur über die Organisation der Gemeinde Auskunft geben, sondern – in angemessener «Dichte» – auch politische Leitideen enthalten, die für die Gemeinde unabhängig von der Parteipolitik von Bedeutung sind. Sie enthält deshalb im ersten Kapitel zunächst Grundsatzbestimmungen zu inhaltlichen Aspekten, beispielsweise zu den Zielen und zum Handeln der Gemeinde (Art. 2) und zur Mitwirkung der Bevölkerung unabhängig vom Stimmrecht (Art. 5) und im zweiten Kapitel allgemeine Bestimmungen über die Information und die Öffentlichkeit.

Gemeindeorganisation und Zuständigkeiten im Allgemeinen

Die Totalrevision der Gemeindeordnung bezweckt keinen grundlegenden «Umbau» der Gemeindeorganisation. Was sich in der Vergangenheit bewährt hat, soll beibehalten werden. Inhaltliche Neuerungen enthält die Gemeindeordnung (nur) da, wo ein entsprechendes Bedürfnis ausgewiesen ist.

Die Zuständigkeitsordnung bleibt in den Grundzügen unverändert. Besonders wichtige Geschäfte wie die Gemeindeordnung, das Reglement über die politischen Rechte und die baurechtliche Grundordnung unterstehen nach wie vor dem obligatorischen Referendum, ebenso das Budget und die Steueranlage, wenn die Steueranlage ändert (Art. 16). Unter anderem mit Blick auf die Teuerung seit dem Jahr 2000 werden die Grenzen für die Ausgabenzuständigkeiten massvoll angehoben. Der Gemeinderat beschliesst neu Ausgaben bis 300 000 Franken (heute 250 000 Franken); höhere Beträge sind durch das Parlament oder gegebenenfalls durch die Stimmberechtigten zu beschliessen. Dem obligatorischen Referendum unterstehen neu Ausgaben von mehr als 5 Millionen Franken (heute 4 Millionen), dem fakultativen Referendum Ausgaben von mehr als 2.5 Millionen Franken (heute 2 Millionen).

Im Interesse einer «Verwesentlichung» und Stärkung der Demokratie werden vereinzelt Änderungen zur Mitwirkung der Stimmberechtigten vorgeschlagen. So unterstehen der Eintritt in einen Gemeindeverband und der Austritt aus einem solchen nicht mehr dem obligatorischen, sondern nur noch dem fakultativen Referendum (Art. 18 Abs. 1 Bst. e). Damit können (aufwändige) Volksabstimmungen zu einem Geschäft, das die Stimmberechtigten möglicherweise kaum interessiert, für die Zukunft vermieden werden. Auf der andern Seite wird das Referendumsrecht ausgebaut. Neu können die Stimmberechtigten gegen alle Reglemente des Parlaments mit Ausnahme der Geschäftsordnung, die das Parlament «in eigener Sache» erlässt, das Referendum ergreifen (Art. 18 Abs. 1 Bst. a). Damit wird die demokratische Legitimation dieser Reglemente gestärkt.

Stimmberechtigte und Volksrechte

Abgesehen von den erwähnten Punkten erfahren die Zuständigkeiten der Stimmberechtigten nur punktuelle Änderungen. Die Anzahl der erforderlichen Unterschriften für die Gemeindeinitiative (10 Prozent der Stimmberechtigten) und für ein Referendum (5 Prozent der Stimmberechtigten) entspricht dem bisherigen Recht (Art. 17 und 18). Neu besteht die Möglichkeit, anstelle eines herkömmlichen Referendums (das nur negative Wirkungen entfaltet und dazu führen kann, dass ein durch das Parlament beschlossenes Geschäft abgelehnt wird) einen Volksvorschlag im Sinn eines «konstruktiven Referendums» einzureichen, womit den Stimmberechtigten eine Alternative zu einem Beschluss des Parlaments unterbreitet wird (Art. 19).

Neu können die Stimmberechtigten in einer Konsultativabstimmung zu einem bestimmten Thema förmlich befragt werden (Art. 14). Konsultativabstimmungen sind Abstimmungen in einer Angelegenheit, für welche die Stimmberechtigten nicht zuständig sind. Das Abstimmungsergebnis bindet das für das Geschäft zuständige Organ rechtlich nicht, kann diesem aber Hinweise auf die Haltung der Stimmberechtigten geben und damit ein wichtiges politisches Signal sein. Ohne eine ausdrückliche Grundlage in der Gemeindeordnung dürfte die Gemeinde keine Konsultativabstimmungen durchführen.

Parlament (Grosser Gemeinderat)

Das Gemeindeparlament besteht nach wie vor aus 40 Mitgliedern, wird aber neu, wie beispielsweise in Köniz oder Münsingen, als «Parlament» und nicht mehr als «Grosser Gemeinderat» bezeichnet (Art. 30). Eine wesentliche Neuerung stellt die Möglichkeit der Stellvertretung dar: Die Mitglieder des Parlaments können sich aus wichtigen Gründen für eine beschränkte Zeit durch eine andere Person vertreten lassen, die entweder auf der gleichen Liste für das Parlament kandidiert hat oder durch die betreffende Partei oder Wählergruppe vorgeschlagen wird (Art. 31).

Ebenfalls neu ist die Befugnis des Parlaments, ein Geschäft, das dem fakultativen Referendum untersteht, freiwillig den Stimmberechtigten zu unterbreiten (so genannte Devolution, Art. 33 Abs. 2). Auch die Möglichkeit digitaler Sitzungen in ausserordentlichen Situationen wie in einer Corona-Pandemie wird neu in der Gemeindeordnung erwähnt (Art. 39). Digitale Sitzungen sind heute bereits in der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderats vorgesehen. Die Bedeutung dieser Form der Verhandlungen rechtfertigt aber eine ausdrückliche Erwähnung in der Gemeindeordnung als der «Gemeindeverfassung». Neu sind ebenso die Bestimmungen über parlamentarische Untersuchungen (Art. 43-45). Es ist zwar zu hoffen, dass solche Untersuchungen nicht erforderlich werden. Für den Fall, dass dies doch einmal der Fall sein sollte, erscheinen klare und einigermaßen präzise Regelungen aber angezeigt.

Gemeinderat

Zum Gemeinderat enthält die neue Gemeindeordnung keine grundlegenden Änderungen. Insbesondere ist eine Stellvertretung im Gemeinderat im Gegensatz zum Parlament nach wie vor nicht möglich. Neu sind die Möglichkeit, einem Ratsmitglied die Ressortverantwortung zu entziehen, wenn Unregelmässigkeiten die sachgerechte und rechtmässige Aufgabenerfüllung ernsthaft infrage stellen (Art. 48 Abs. 4), besondere Zuständigkeiten des Gemeinderats im Zusammenhang mit dem Erwerb von Grundstücken im Finanzvermögen (Art. 53 Abs. 4) sowie – als Ergebnis der Erfahrungen mit der Corona-Pandemie – bestimmte «Notrechtskompetenzen» in ausserordentlichen Situationen (Art. 54).

Drei Parteien (EVP, Grüne, SP) haben in der Vernehmlassung angeregt, die Möglichkeit eines Co-Präsidiums des Gemeinderats vorzusehen. Der Gemeinderat hat dieses Anliegen geprüft und einen Bericht zur möglichen Ausgestaltung und zur Opportunität einer solchen Lösung in Auftrag gegeben. Er hat schliesslich darauf verzichtet, entsprechende Bestimmungen in die vorliegende Totalrevision der Gemeindeordnung aufzunehmen. Ein Co-Präsidium kann die Vereinbarkeit von behördlicher Tätigkeit und Berufs- oder Privatleben fördern, weist aber mit Blick auf das Erfordernis einer klaren Zuordnung der Verantwortlichkeit Nachteile auf. Praktisch kaum lösbare Probleme ergeben sich, wenn sich die Beteiligten in inhaltlichen, politischen Fragen oder in Bezug auf die interne «Arbeitsteilung» nicht mehr einigen können. Vereinzelt wird die Auffassung vertreten, ein Co-Präsidium für eine Exekutivbehörde halte vor der verfassungsrechtlichen Gewährleistung der politischen Rechte (Art. 34 Bundesverfassung) nicht Stand.

Kommissionen

Die Kommissionen werden im Interesse einer stufengerechten Regelung in der Gemeindeordnung selbst nur noch in allgemeiner Form geregelt (Art. 58 und 59). Die Einzelheiten werden auf Reglements- oder gegebenenfalls

auf Verordnungsstufe oder – für nichtständige Kommissionen – im Einsetzungsbeschluss festzulegen sein. Eine Ausnahme gilt für die Geschäftsprüfungskommission, die im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit «gewaltenübergreifende» Funktionen ausübt und deshalb richtigerweise in der Gemeindeordnung als der «Gemeindeverfassung» geregelt wird (Art. 40 ff.).

In inhaltlicher Hinsicht ist mit dieser neuen Konzeption nichts präjudiziert. Es wird am Parlament liegen zu entscheiden, ob es die bisherigen Regelungen weiterführen will oder nicht.

Finanzhaushalt

Im Gegensatz zur Organisation ist der Finanzhaushalt der Gemeinde durch das kantonale Recht verhältnismässig detailliert und in vielen Punkten auch abschliessend geregelt. Die Gemeindeordnung enthält dazu neu ein besonderes Kapitel, unter anderem mit grundsätzlichen, aber vorwiegend nur deklaratorischen Grundsatzbestimmungen über den Finanzhaushalt im Allgemeinen (Art. 64) sowie mit besonderen Bestimmungen über die Ausgaben und einzelne Kreditarten (Art. 66-71), über die den Ausgaben gleichgestellte Geschäfte (Art. 72) und über die Wirkung von Ausgabenbeschlüssen (Art. 73). Die zuletzt genannte Regelung hat der Kanton im Rahmen der Vorprüfung als nicht genehmigungsfähig erklärt (vgl. dazu den beiliegenden Vorprüfungsbericht und die Erläuterungen zu Art. 73 Abs. 2 in der Synopsis «Entwurf neue Gemeindeordnung der Gemeinde Muri bei Bern, mit Erläuterungen»).

5. SYSTEMATIK UND REDAKTION

Die neue Gemeindeordnung will die wichtigsten Grundsätze für die Tätigkeit und die Organisation der Gemeinde wie erwähnt in leicht lesbarer, verständlicher Sprache klar und konzentriert regeln. Was wichtig ist, soll auch im systematischen Aufbau zum Ausdruck kommen. Die Gemeindeordnung beginnt deshalb mit einer einleitenden kurzen Präambel und Grundsatzbestimmungen über die Gemeinde und ihre Aufgaben und regelt erst anschliessend die Organisation. Sie bringt (auch) damit zum Ausdruck, dass die Organisation kein Selbstzweck ist, sondern im Dienst der Sache – und der Bevölkerung – steht.

In redaktioneller Hinsicht bemüht sich die Gemeindeordnung um eine klare, konzentrierte und zeitgemässe Sprache. Die einzelnen Artikel sind in möglichst knappe Absätze gegliedert, die nach üblichen gesetzgeberischen Gepflogenheiten grundsätzlich jeweils nur einen Gegenstand regeln. Umständliche Umschreibungen, «Schachtelsätze» und Passiv-Formulierungen werden wo immer möglich vermieden.

6. DIE VORLAGE IM EINZELNEN

Der vollständige Normtext der neuen Gemeindeordnung liegt dieser Botschaft bei. Die einzelnen Bestimmungen und die dahinter stehenden Ideen werden in der ebenfalls beiliegenden Synopsis «Entwurf neue Gemeindeordnung der Gemeinde Muri bei Bern, mit Erläuterungen» kommentiert. Die Synopsis führt zum Vergleich mit dem bisherigen Recht in der mittleren Spalte zu jedem Artikel entsprechende Bestimmungen der geltenden Gemeindeordnung auf, soweit solche bestehen. In der rechten Spalte finden

sich Erläuterungen zum Entwurf und teilweise auch Hinweise auf das Ergebnis der Vernehmlassung.

7. BERATUNG IM GROSSEN GEMEINDERAT

Gemäss Absprache mit dem Büro des Grossen Gemeinderats soll die neue Gemeindeordnung am 22. Oktober 2024 und am 19. November 2024 im Grossen Gemeinderat beraten werden. Ob die Beratung in einer oder in zwei Lesungen erfolgen soll, wird der Grosse Gemeinderat zu entscheiden haben. Die Geschäftsordnung schreibt eine zweite Lesung nicht vor, lässt eine solche aber zu (Art. 31 Abs. 1 Geschäftsordnung GGR).

Sollte die Beratung am 22. Oktober 2024 ergeben, dass zu einzelnen Bestimmungen noch vertiefte Abklärungen erforderlich sind, wäre eine Fortsetzung der Beratung bereits am 19. November 2024 kaum realistisch. Mit dem Büro des GGR ist deshalb vereinbart worden, dass in diesem Fall am 10. Dezember 2024 eine ausserordentliche Sitzung stattfinden soll. Die Beratung des Geschäfts im Grossen Gemeinderat sollte nach Auffassung des Gemeinderats auf jeden Fall wenn immer möglich noch während der laufenden Legislatur, d.h. bis Ende Dezember 2024, abgeschlossen werden.

8. WEITERES VORGEHEN

Über die neue Gemeindeordnung werden schliesslich die Stimmberechtigten zu beschliessen haben. Verabschiedet der Grosse Gemeinderat das Geschäft bis Ende dieses Jahres zuhanden der Stimmberechtigten, ist die Volksabstimmung für den 18. Mai 2025 vorgesehen. Das Büro des Grossen Gemeinderats wird den Wortlaut der Botschaft an die Stimmberechtigten nach Anhören des Gemeinderats festzulegen haben (Art. 13 Abs. 3 Geschäftsordnung des GGR).

Nehmen die Stimmberechtigten die neue Gemeindeordnung an, wird diese durch das kantonale Amt für Gemeinden und Raumordnung zu genehmigen sein. Aufgrund des Vorprüfungsberichts vom 24. Juli 2024 und den vorgenommenen Anpassungen darf, allenfalls abgesehen von Art. 73 Abs. 2, die das AGR bisher wie erwähnt als nicht genehmigungsfähig erachtet hat, davon ausgegangen werden, dass die Gemeindeordnung gemäss dem vorliegenden Entwurf des Gemeinderats genehmigt wird.

Das Reglement vom 24. September 2000 über die politischen Rechte wird an die neue Gemeindeordnung anzupassen sein. Neu aufzunehmen sind namentlich Regelungen, welche die Gemeindeordnung selbst nicht mehr enthält, etwa betreffend die Wahl und Ersatzwahl des Gemeindepräsidiums und die Anrechnung von dessen Parteizugehörigkeit (vgl. Art. 12 und 78 neue Gemeindeordnung und Erläuterungen dazu). Diese Änderungen werden ebenfalls durch die Stimmberechtigten zu beschliessen und durch den Kanton zu genehmigen sein.

Schliesslich werden das Parlament und der Gemeinderat Ausführungsbestimmungen zur Gemeindeordnung neu zu erlassen oder anzupassen haben. Das Parlament wird namentlich reglementarische Grundlagen für die heute in der Gemeindeordnung und im dazugehörigen Anhang geregelten ständigen Kommissionen schaffen müssen (vgl. Art. 58 und Erläuterungen

dazu). Geplant ist überdies beispielsweise ein neues besonderes Reglement über die Liegenschaftssteuer.

9. ANTRAG

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir dem Grossen Gemeinderat, folgenden

Beschluss

zu fassen:

1. Der Grosse Gemeinderat stimmt der Gemeindeordnung gemäss dem dieser Botschaft beiliegenden Normtext zu.
2. Er verabschiedet das Geschäft zuhanden der Stimmberechtigten und beantragt diesen, die neue Gemeindeordnung anzunehmen.
3. Er beauftragt das Büro des Grossen Gemeinderats mit der Ausarbeitung einer Abstimmungsbotschaft.

Gümligen, 19. August 2024

GEMEINDERAT MURI BEI BERN
Der Präsident Die Gemeindeschreiberin

Stephan Lack Karin Pulfer

Beilagen

- Normtext neue Gemeindeordnung
- Synopsis «Entwurf neue Gemeindeordnung der Gemeinde Muri bei Bern, mit Erläuterungen»
- Geltende Gemeindeordnung Muri bei Bern vom 23. Mai 2000, Fassung vom 10. Dezember 2023; https://www.muri-quemligen.ch/public/upload/assets/684/01_Gemeindeordnung.pdf?fp=2
- Vorprüfungsbericht Amt für Gemeinden und Raumordnung vom 24. Juli 2024
- Aktennotiz/Auslegeordnung: Co-Präsidium des Gemeinderats im Job Sharing vom 5. Juni 2024 von RA Ueli Friederich