

BERICHT UND ANTRAG DES STADTRATES AN DAS GEMEINDEPARLAMENT

Einführung des Auftrags/Änderung der Gemeindeordnung und der Geschäftsordnung des Gemeindeparlamentes

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Stadtrat von Olten unterbreitet Ihnen folgenden Bericht und Antrag:

1. Ausgangslage

Am 25. Juni 2018 wurde der Auftrag «den Auftrag auch für die Gemeinden» eingereicht. Damit wurde der Regierungsrat aufgefordert, die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, um den Gemeinden die Möglichkeit zu geben, zwischen dem heute praktizierten System mit Motion und Postulat oder einem System mit Auftrag frei wählen zu können.

Am 15. Januar 2019 beantragte der Regierungsrat Erheblich-Erklärung mit folgendem Wortlaut: «Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat die gesetzlichen Anpassungen zu unterbreiten, wonach bei der ausserordentlichen Gemeindeorganisation der Auftrag als politisches Instrument der Parlamentsmitglieder vorgesehen wird (RRB Nr. 2019/37).»

Damit wich der Regierungsrat vom ursprünglichen Vorstosstext ab, indem er, aus Gründen der Praktikabilität, keine Wahlfreiheit mehr vorsah, sondern die Einführung des Auftrags bei Gemeinden mit der ausserordentlichen Gemeindeorganisation vorschrieb.

Mit Beschluss A 0188/2018 erklärte der Kantonsrat antragsgemäss Erheblich-Erklärung mit dem Wortlaut des Regierungsrates.

Am 11. November 2019 wurde der Antrag des Regierungsrates auf Revision des Gemeindegesetzes wie folgt gutgeheissen:

§ 90 Abs. 2 (*geändert*)

Die Vorschläge sind wie Aufträge eines Mitgliedes des Gemeindeparlamentes zu behandeln.

§ 93^{bis} (*neu*)

II.^{bis} Auftrag

¹ Jedes Mitglied des Gemeindeparlamentes kann ein Auftragsbegehren stellen.

² Der Auftrag verlangt vom Gemeinderat, dem Gemeindeparlament einen Reglements- oder Beschlussesentwurf zu einem Gegenstand, für den das Gemeindeparlament zuständig ist, vorzulegen oder zu prüfen, ob zu einem Gegenstand ein Reglements- oder Beschlussesentwurf zu erarbeiten oder ob eine Massnahme zu treffen oder zu unterlassen sei.

³ Das Verfahren, die Dringlichkeit sowie die Berichterstattung zum Stand hängiger Vorstösse richten sich sinngemäss nach den §§ 45 bis 47.

Aufgrund fehlender 2/3-Mehrheit wurde die Vorlage am 27. September 2020 dem Stimmvolk unterbreitet und gutgeheissen.

2. Erwägungen

Mit Inkrafttreten der Teilrevision des Gemeindegesetzes vom 27. September 2020 per 1. Januar 2021 werden bei der ausserordentlichen Gemeindeorganisation die parlamentarischen Instrumente Motion und Postulat automatisch, aufgrund übergeordnetem Recht, durch den Auftrag ersetzt. Die Gemeindeordnung, welche noch die bisherigen Instrumente Motion und Postulat enthält, muss demnach formell nachgeführt werden, damit sie den aktuell gültigen Verhältnissen entspricht.

Da mit der Einführung des Auftrages aus zwei unterschiedlichen parlamentarischen Instrumenten eins gemacht wird, welches aber zwei unterschiedliche Wirkungen hat, muss das bisherige Verfahren mindestens formell angepasst werden. Aus diesem Grund erfolgt gleichzeitig eine Teilrevision der Geschäftsordnung des Parlaments.

3. Einleitende Erläuterung

Mit der Einführung des Auftrages, anstelle Motion und Postulat, ändert sich an der herrschenden Kompetenzordnung nichts. Das Gemeindeparlament kann nur in seinem Kompetenzbereich den Stadtrat verbindliche Vorgaben im Sinne von Anweisungen machen. Im Kompetenzbereich der Exekutive kann ein Auftrag lediglich die Aufforderung zur Prüfung enthalten.

Folgende Darstellung veranschaulicht die Wirkung des Auftrages, je nachdem ob er einen Gegenstand im Kompetenzbereich des Gemeindeparlaments oder jenen des Stadtrates betrifft:

	Auftrag	
	Legislativ-Kompetenz	Exekutiv-Kompetenz
Motion	Aufforderung einen Reglements- oder Beschlussesentwurf vorzulegen.	
Postulat	Prüfen, ob ein Reglements- oder Beschlussesentwurf zu erarbeiten oder eine Massnahme zu treffen oder zu unterlassen sei.	Prüfen, ob ein Beschluss oder eine Massnahme zu treffen oder zu unterlassen sei.

Vorstösse, welche einen Gegenstand betreffen, für den das Gemeindeparlament zuständig ist, werden weiterhin mit einem Reglements- oder Beschlussesentwurf oder, bei einem Prüfungsauftrag, mit einer Berichterstattung erledigt. Vorstösse, die einen Gegenstand betreffen, für den der Stadtrat zuständig ist, sind ausschliesslich Prüfungsaufträge, welche grundsätzlich mit einer Berichterstattung erledigt werden.

Damit unterscheidet sich der Auftrag auf Gemeindeebene wesentlich vom Auftrag auf Kantonsebene. Denn der Auftrag auf kantonaler Ebene kann auch Massnahmen (nicht nur Prüfungsaufforderungen) enthalten, welche im Kompetenzbereich des Regierungsrates liegen. Der Auftrag hat dann aber nur Richtliniencharakter, d.h. der Regierungsrat kann vom Auftrag abweichen, muss dies aber begründen. Damit kann die Legislative ihr angestammtes Gebiet der Gesetzgebung verlassen, die Gewaltenteilung durchbrechen, ohne aber die Exekutive zwingen zu können, in ihrem Kompetenzbereich nach den Vorstellungen des Parlamentes handeln zu müssen. Dies bedingt ein neues Verständnis der Gewaltenteilung und ist unter dem Begriff der «kooperativen Gewaltenteilung» zusammen mit weiteren Instrumenten, im Rahmen der Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung auf kantonaler Ebene eingeführt worden.

Mit der Einführung des Auftrages als politisches Instrument der Parlamentsmitglieder bei der ausserordentlichen Gemeindeorganisation hatte der Gesetzgeber nicht die Absicht, die kooperative Gewaltenteilung auf Gemeindeebene einzuführen. Dafür wäre eine viel umfangreichere Revision, mit zusätzlichen Instrumenten für Volk und Parlament notwendig, um das Gleichgewicht der Gewalten sicherzustellen. (Vgl. dazu Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 4. März 2003, RRB 2003/396; Demokratietaugliche WoV: Das Solothurner Modell, in Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBL), 104 (Jg. 2003), S. 393ff.)

4. Teilrevision der Gemeindeordnung

Art. 16 Vorschlagsrecht

Abs. 1 und 2 werden geändert:

¹ 30 Stimmberechtigte haben das Recht, dem Gemeindeparlament schriftlich Vorschläge zu unterbreiten. Diese sind wie **ein Auftrag** eines Mitgliedes des Gemeindeparlaments zu behandeln.

² 30 in Olten wohnhafte Schweizer Jugendliche zwischen 16 und 26 Jahren haben das Recht, dem Gemeindeparlament schriftlich Vorschläge zu unterbreiten. Diese sind wie **ein Auftrag** eines Mitgliedes des Gemeindeparlaments zu behandeln.

(...)

Art. 24 Motion, Postulat, Interpellation, Kleine Anfrage

Titel wird geändert:

Auftrag, Interpellation, Kleine Anfrage

Abs. 1 wird geändert:

¹Jedes Mitglied des Gemeindeparlaments ist befugt, im Parlament **Aufträge**, Interpellationen oder Kleine Anfragen einzureichen.

Schlussbestimmungen werden ergänzt:

Die Teilrevision vomtritt rückwirkend per 1. Januar 2021 in Kraft.

5. Teilrevision der Geschäftsordnung des Gemeindeparlamentes der Stadt Olten (SRO 121)

Art. 28 Redezeit

Abs.1 wird geändert:

¹ Die Redezeit für die Berichterstattung in Sachgeschäften sowie zur Begründung von **Aufträgen** und Interpellationen beträgt höchstens

- 15 Minuten für die Fraktionssprecher und Fraktionssprecherinnen
- 10 Minuten für die Begründung
- 5 Minuten für die Diskussionsredner und Diskussionsrednerinnen.

(...)

Art. 60 Begriff der Motion

Titel wird geändert:

*Begriff **des Auftrages***

Abs. 1 wird geändert:

Der **Auftrag** verlangt vom Stadtrat, dem Gemeindeparlament einen Reglements- oder Beschlussesentwurf **zu einem Gegenstand, für den das Gemeindeparlament zuständig ist**, vorzulegen oder zu prüfen, **ob zu einem Gegenstand** ein Reglements- oder Beschlussesentwurf zu erarbeiten oder eine Massnahme zu treffen oder zu unterlassen sei.

Art. 61 Begriff der Motion

Ganzer Artikel wird gestrichen.

Art. 62 Einreichung

Abs. 1 wird geändert:

¹ **Aufträge** oder parlamentarische Anträge können von Parlamentsmitgliedern oder von parlamentarischen Kommissionen eingereicht werden. Sie sind schriftlich abzufassen und zu unterzeichnen. Sie haben ein bestimmtes Begehren und eine kurze schriftliche Begründung zu enthalten. Sie sind bei der Stadtkanzlei zuhanden des Parlamentspräsidenten oder der Parlamentspräsidentin einzureichen.

(...)

Art. 63 Zeitpunkt der Behandlung

Titel wird geändert:

Behandlung

Abs. 5,6,7 und 8 werden geändert

(...)

⁵ Änderungen am Wortlaut des Vorstosses sind nur mit Zustimmung oder auf Antrag **des Urhebers bzw. der Urheberin des Auftrags** zulässig.

⁶ **Verlangt ein erheblich erklärter Auftrag die Vorlage eines Reglements- oder Beschlussesentwurfs**, so muss die Vorlage innerhalb von 2 Jahren dem Gemeindeparlament unterbreitet werden. Das Gemeindeparlament kann die Frist verlängern oder verkürzen.

⁷ **Verlangt ein erheblich erklärter Auftrag die Prüfung eines Reglements- oder Beschlussesentwurfs oder einer Massnahme**, so muss die Prüfung und Berichterstattung innerhalb eines Jahres erfolgen. Das Gemeindeparlament kann die Frist verlängern oder verkürzen.

⁸ Die Mehrheit der anwesenden Parlamentsmitglieder kann die sofortige Behandlung **eines Auftrages** oder eines parlamentarischen Antrags beschliessen. Dringliche **Aufträge** oder parlamentarische Anträge sind spätestens 48 Stunden vor der Sitzung einzureichen. Eine kürzere Frist bei besonderen dringenden Ereignissen bleibt vorbehalten.

Art. 65 Weiterbehandlung, Erledigung und Abschreibung

Titel wird geändert:

Weiterbehandlung

Abs. 1 und 2 werden in die Schlussbestimmungen (Art. 69^{bis}) überführt und an der jetzigen Stelle gestrichen.

Abs. 3 wird gestrichen

Abs. 4 wird geändert:

⁴ Die unerledigten **Aufträge** sind im Verwaltungsbericht aufzuführen.

Art. 66 Vorschlagsrecht der Stimmberechtigten

Abs. 1 wird geändert:

¹ Machen 30 Stimmberechtigte von ihrem Recht, dem Gemeindeparlament einen schriftlichen und begründeten Vorschlag zu unterbreiten, Gebrauch, wird dieser wie **ein Auftrag** des Gemeindeparlamentes behandelt.

(...)

Art. 69^{bis} wird eingefügt:

Art. 69^{bis} Behandlung von Vorstössen nach altem Recht¹

¹ Der Stadtrat hat alle zwei Jahre dem Gemeindeparlament einen Bericht über den Stand der erheblich erklärten Motionen und Postulate zu erstatten.

² Sofern im Falle von Motionen Massnahmen zur Durchführung eingeleitet sind oder sich der Vorstoss als undurchführbar erweist, kann der Stadtrat einen begründeten Antrag auf Abschreibung stellen.

³ Sobald der letzte Vorstoss nach altem Recht abgeschrieben ist, fällt diese Bestimmung ersatzlos dahin.

Art. 70 Inkrafttreten

Abs. 4 wird eingefügt:

Die Teilrevision vomtritt rückwirkend per 1. Januar 2021 in Kraft.

6. Erläuterung zu den einzelnen Bestimmungen

6.1 Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde der Stadt Olten, SRO 111

In der Gemeindeordnung kommen die Begriffe «Motion» und «Postulat» in den Art. 16 Abs. 1 und 2 (Vorschlagsrecht) sowie in Art. 24 im Titel und in Abs. 1 (Motion, Postulat, Interpellation, Kleine Anfrage) vor. Bei diesen Bestimmungen werden die Wörter «Motion» und «Postulat» durch das Wort «Auftrag» ersetzt. Wie bereits weiter oben erwähnt sind damit keine materiellen Änderungen verbunden. Sowohl das Vorschlagsrecht des stimmberechtigten Volkes als auch dasjenige der Jugendlichen bleibt im Umfang bestehen. Dasselbe gilt für die parlamentarischen Instrumente der Motion und des Postulates, welche nun unter dem Titel Auftrag zusammengefasst sind.

¹ Vgl. Parlamentsbeschluss vom Nr. sowie Botschaft zur Volksabstimmung vom

6.2 Geschäftsordnung des Gemeindeparlamentes der Stadt Olten (SRO 121)

Bei Art. 28 Abs. 1 (Redezeit) werden die beiden Wörter Motion und Postulat durch Auftrag ersetzt.

Art. 60 neu fasst Art. 60 und 61 in einem zusammen. Obwohl die beiden Instrumente Motion und Postulat in einem Instrument Auftrag zusammengefasst werden, bleiben die unterschiedlichen Wirkungen weiterhin bestehen: Im Kompetenzbereich des Gemeindeparlamentes können dem Stadtrat verbindliche Aufträge zum Erlass eines Reglements- oder Beschlussesentwurf oder ein Prüfungsauftrag erteilt werden. Wohingegen im Kompetenzbereich des Stadtrates nur die Prüfungsaufträge erteilt werden können. Da es künftig nur noch ein Instrument gibt, werden die beiden verschiedenen Wirkungen in einem Artikel zusammengefasst.

Unter dem Titel Einreichung von Art. 62 werden in Abs. 1 lediglich die Wörter Motion und Postulat durch Auftrag ersetzt.

In Art. 63 Abs. 5 wird festgehalten, dass analog der Motion und dem Postulat, der Wortlaut des Vorstosstextes nur mit Zustimmung oder auf Antrag des Urhebers bzw. der Urheberin geändert werden kann. Eine Umwandlungsmöglichkeit hingegen scheint nicht mehr opportun, da der Gegenstand bzw. die Zugehörigkeit zum entsprechenden Verantwortungsbereich über die Wirkung des Vorstosses entscheidet.

Abs. 6 und 7 regeln die Fristen, innerhalb derer der Vorstoss erledigt sein muss. Ein Reglements- oder Beschlussesentwurf muss wie die Motion innerhalb von zwei Jahren dem Gemeindeparlament vorgelegt werden. Die Berichterstattung zu einem Prüfungsauftrag hat hingegen innerhalb eines Jahres zu erfolgen.

Auch ein Auftrag kann dringlich erklärt werden. Das bewährte Verfahren soll aber nicht geändert werden, weshalb in Abs. 8 lediglich die entsprechenden Wortanpassungen vorgenommen werden müssen.

Art. 65 ist ein Überbleibsel der Reform aus dem Jahr 2017, anlässlich welcher das System mit Überweisen und Abschreiben von Vorstössen zu Gunsten des Systems mit Erheblich-Erklärung geändert wurde. Da noch immer einzelne Vorstösse nach altem Recht pendent sind, die Bestimmungen von Abs. 1 und 2 somit noch befristet Geltung haben, wird empfohlen diese in die Übergangsbestimmungen aufzunehmen. Abs. 3 erübrigt sich, weil zu jedem Auftrag, der einen Gegenstand betrifft, der im Kompetenzbereich des Stadtrates liegt, eine Berichterstattung folgt. Einzig Abs. 4 soll beibehalten und die Begriffe Motion und Postulat durch Auftrag ersetzt werden.

Bei Art. 66 Abs. 1 (Vorschlagsrecht der Stimmberechtigten) erfolgt wiederum lediglich eine Anpassung der Begriffe Motion und Postulat in Auftrag.

Da gemäss übergeordnetem, kantonalem Recht der Auftrag per 1. Januar 2021 eingeführt wird und somit ab diesem Datum zwingend Geltung beansprucht, soll diese Revision ausnahmsweise rückwirkend in Kraft treten.

Beschlussesantrag:

I.

1. Die Teilrevision der Artikel 16 Abs. 1 und 2; 24 Titel sowie Abs. 1 Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde der Stadt Olten (SRO 111) wird gemäss den Erwägungen beschlossen.
2. Die Teilrevision der Artikel 28 Abs. 1; 60 Titel sowie Abs. 1; 61, 62 Abs. 1; 63 Titel sowie Abs. 5, 6, 7 und 8; 65; 66 Abs. 1 und 69^{bis} (neu) der Geschäftsordnung des Gemeindeparlamentes der Stadt Olten (SRO 121), wird gemäss den Erwägungen beschlossen.
3. Der Stadtrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

II.

1. Ziff. 1 dieses Beschlusses untersteht dem obligatorischen Referendum.
2. Ziff. 2 dieses Beschlusses untersteht dem fakultativen Referendum

Olten, 5. Januar 2021

NAMENS DES STADTRATES VON OLTEN

Der Stadtpräsident Der Stadtschreiber

Dr. Martin Wey

Markus Dietler