

Rechtsetzung auf Gemeindestufe: Stadt Thun

Marius Mauron | *Thun ist eine der knapp 400 Gemeinden des Kantons Bern mit ihren 41'000 Einwohnern und Einwohnerinnen grösser als einige kleinere Kantone. Dementsprechend hat sie eine ausgebaute Verwaltung. Es bestehen genügend Ressourcen, um den Anforderungen gerecht zu werden. Trotzdem ergeben sich einige Besonderheiten, auf die hier näher eingegangen wird.*

1 Selbstgesetzgebung

Während früher der Stellenwert kommunaler Rechtsetzung eher kritisch eingeschätzt wurde, ist es heute in Lehre und Rechtsprechung unbestritten, dass auch Gemeinden Gesetze im formellen und materiellen Sinne erlassen können.¹

In Artikel 50 des Bernischen Gemeindegesetzes vom 16.3.1998 (BSG 170.11) wird diese Kompetenz den Gemeinden des Kantons Bern ausdrücklich zugestanden (Grundsatz der Selbstgesetzgebung):

¹ *Die Gemeinden erlassen im Rahmen des übergeordneten Rechts die für ihre Organisation und zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Vorschriften.*

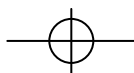
² *Die Erlasse der Stimmberechtigten und des Gemeindeparlamentes heissen Reglemente.*

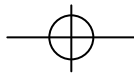
³ *Die Erlasse des Gemeinderates und der ihm untergeordneten Organe heissen Verordnungen.*

Die Gemeinden können demnach überall dort Recht setzen, wo übergeordnetes Recht dies nicht ausschliesst. Aus Sicht der grösseren Gemeinden und Städte trägt der Kanton der Gemeindeautonomie, insbesondere im Bereich der Organisation, zu wenig Rechnung.

2 Organisationsautonomie

Die bernische Kantonsverfassung (BSG 101.1) räumt der Gemeindeautonomie einen hohen Stellenwert ein und gewährleistet in Artikel 109 Absatz 2 den Gemeinden einen möglichst weiten Handlungsspielraum. Dieser Grundsatz wird in Artikel 4 des neuen Gemeindegesetzes (BSG 170.11) von 1998 wiederholt. Allerdings gewährt er den Gemeinden keinen justiziablen Anspruch, sondern richtet sich primär an den kantonalen Gesetzgeber.





Dieser Spielraum wird jedoch aus der Sicht grosser Gemeinden und Städte immer wieder unnötig eingeengt, insbesondere, wenn der Kanton bei Zuständigkeitsregelungen in die Organisationsautonomie der Gemeinden eingreift.

Der Leitfaden für die Rechtsetzung im Bereich der Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden von 1997² nimmt den Autonomiegedanken der Kantonsverfassung (KV) ebenfalls auf:

4. *Im Bereich des Organisationsrechts der Gemeinden hat sich der Kanton auf Grundzüge zu beschränken (Art. 111 Abs. 1 KV). Diese finden sich im wesentlichen bereits im Gemeindegesetz. Organisationsrechtliche Festlegungen in Spezialerlassen sollen nur in Ausnahmefällen vorgesehen werden; sie sind in jedem Fall zu begründen. Die Spezialerlasse haben den Gemeinden bezüglich der Möglichkeit zur Zusammenarbeit grösstmögliche Freiheiten zu belassen.*

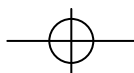
...

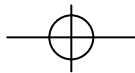
6. *Wenn der Kanton Regelungen für die Gemeinden trifft, dann hat er die unterschiedlichen tatsächlichen Gegebenheiten zu berücksichtigen. Mittel dazu sind:*
 - a) *Wahl einer Rechtsetzungsart, die den Gemeinden Handlungsspielraum offenlässt (vgl. 5).*
 - b) *Differenzierte Rechtsetzung nach Gemeindeart und -grösse, z. B. Aufgaben und Kompetenzdelegationen.*

Im gleichen Leitfaden wird festgehalten, dass der kantonale Gesetzgeber in der Regel nicht festlegen sollte, welche Behörde auf der Gemeindeebene für die Rechtsetzung oder für den Vollzug zuständig ist. Den Gemeinden solle in möglichst weitem Umfang Organisationsfreiheit zukommen.

Obschon die kantonalen Gesetzesvorlagen, welche auch der Stadt Thun zur Vernehmlassung zugestellt werden, jeweils einer speziellen «Gemeindeverträglichkeitsprüfung» unterzogen werden, stellen wir immer wieder fest, dass der Kanton Organisationsfragen bis ins Detailregelt, welche die Gemeinden aufgrund ihrer Grösse und individuellen Bedürfnisse eigentlich selber treffen könnten.

Gutes (oder eben schlechtes!) Beispiel hierzu ist die Volksschulgesetzgebung, insbesondere die Aufteilung von Zuständigkeiten auf die verschiedenen Schulorgane. Es würde genügen, wenn der Kanton jeweils eine subsidiäre Zuständigkeit bestimmen würde für den Fall, dass die Gemeinde diese selber nicht regeln will oder kann. Damit könnte den unterschiedlichen





lokalen Gegebenheiten und Möglichkeiten eher Rechnung getragen werden. Die Schulorganisation ist in einer kleinen Berggemeinde eben anders zu regeln als in einer Stadt.

3 Organisationsbestimmungen und ausführendes Recht

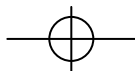
Viele Rechtsgebiete sind durch übergeordnetes Recht bereits geregelt und lassen den Gemeinden nicht mehr grossen Spielraum für eigene Regelungen. Kommunales Recht ist daher primär ausführendes Recht (Friedrich/Wichtermann 1997, 14) und Organisationsrecht. Kleine Gemeinden benötigen neben dem Organisationsreglement und dem Baureglement oft keine weiteren Erlasse. Dies führt dazu, dass in das Organisationsreglement auch Details hineingepackt werden, die eigentlich nicht dort geregelt werden müssten. Allerdings ist der Gesetzgebungsprozess in kleinen Gemeinden für eine Änderung dann auch nicht so kompliziert.

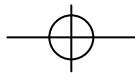
4 Kantonale Aufsicht

Nach dem alten Gemeindegesetz mussten die Gemeinden alle Rechtserlasse dem Kanton vorlegen, wobei diese Genehmigung konstitutiven Charakter hatte. Heute gilt diese Pflicht zur Genehmigung durch die zuständige kantonale Stelle nur noch für das Organisationsreglement (bzw. Gemeindeordnung, Gemeindeverfassung, in Thun Stadtverfassung) sowie für einige wenige spezialgesetzlich definierte Erlasse (z.B. das Baureglement). Zudem unterliegen diese Erlasse einer obligatorischen Vorprüfung. Für andere Erlasse ist diese Vorprüfung fakultativ.

Während für kleine und mittlere Gemeinden diese obligatorische Vorprüfung und Genehmigung als Qualitätsprüfung (Rechtmässigkeitskontrolle) Sinn machen, sind sie für grosse Gemeinden und Städte mit fachlich ausgebauter Verwaltung eher eine zusätzliche letzte Hürde, die im Rechtsetzungsprozess auch noch genommen werden musste, aber kaum zu Beanstandungen führt.

Die heutige eher zurückhaltende Regelung überlässt es weitgehend den Gemeinden, wie weit sie von der Dienstleistung des Kantons Gebrauch machen wollen. Für die Umgestaltung der Pflicht in eine Dienstleistung dürften beim Kanton nicht zuletzt finanzielle Überlegungen ausschlaggebend gewesen sein. Ein Beispiel, das noch da und dort Schule machen dürfte. Thun nimmt die entsprechenden Dienstleistungen des Kantons vor allem noch auf dem Gebiet des Bau- und Planungsrechts in Anspruch, auf anderen Gebieten der Rechtsetzung in der Regel nur, wenn dies obligatorisch ist oder allenfalls zum Einholen einer second opinion.





5 Mustererlasse

Der Kanton stellt den Gemeinden für die unterschiedlichsten Bereiche Mustererlasse zur Verfügung.³ Dies sicher nicht zuletzt, weil in den meisten Gemeinden die Rechtsetzungsaufgabe in der Regel von juristischen Laien aus der Verwaltung wahrgenommen wird. Diese Mustererlasse sind jedoch auf kleinere bis mittlere Gemeinden zugeschnitten und für städtische Verhältnisse oder Parlamentsgemeinden oft nur teilweise oder gar nicht geeignet. Zudem besteht die Gefahr, dass bei der unkritischen und integralen Übernahme solcher Erlasse nicht den eigentlichen Bedürfnissen der Gemeinden Rechnung getragen wird, weil eine individuelle Bestandsaufnahme unterbleibt und nur ein Reglement abgeschrieben wird, bei dem der Gemeindegemeinde durch den eigenen ersetzt wird.

Die grösseren bernischen Parlamentsgemeinden stellen sich die Vorlagen an ihre jeweiligen Parlamente regelmässig zu. Auch hier finden sich öfters Erlasse, die als Anregung für die Rechtsetzung in der eigenen Gemeinde dienen.

6 Organe der Rechtsetzung

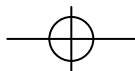
In Gemeinden sind Parlamente eher die Ausnahme. Im Kanton Bern kennen 21 Gemeinden einen Stadtrat bzw. Grossen Gemeinderat als Legislativorgan. In den übrigen Gemeinden werden Reglemente durch die Stimmberechtigten oder die Gemeindeversammlungen erlassen.

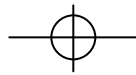
Das Gemeindegesetz lässt zumindest hier für die Zuweisung der Zuständigkeiten einen sehr breiten Spielraum, der in Thun auch ausgenützt worden ist.

In Thun erlässt der Stadtrat mit Ausnahme der Stadtverfassung (obligatorisches Referendum) sämtliche Reglemente unter dem Vorbehalt des fakultativen Referendums. Aufgrund von Delegationsnormen ist jedoch auch der Gemeinderat sehr stark als Verordnungsgeber tätig.

7 Ressourcen

Thun ist seit jeher bekannt für seine eher schlanke Verwaltung. Der zentrale Rechtsdienst besteht aus 1,9 Stellen. Seine Aufgaben sind sehr umfassend. Dazu gehören insbesondere: Rechtsberatung von Organen und Verwaltung sowie Beurteilung der entsprechenden Geschäfte, Erstellen von Berichten, Gutachten und Verträgen; Prozessvertretung; Instruktion des gemeindeinternen Beschwerdeverfahrens; Bearbeiten von parlamentarischen Vorstößen und Vernehmlassungen; Beteiligung an grösseren abteilungsübergreifenden Projekten. Eine der wichtigsten Aufgaben betrifft zudem den ganzen





Bereich der Rechtsetzung, das heisst die Verantwortung für das Rechtsetzungsprogramm, die Leitung und/oder Begleitung der städtischen Rechtsetzungsprojekte aller Stufen und Formen sowie die Herausgabe der Systematischen Sammlung der Gemeindeerlasse.

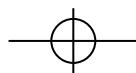
Angesichts der vielfältigen Aufgaben kann sich der Rechtsdienst nicht mit allen Rechtsetzungsprojekten gleich intensiv befassen. Einfachere Erlasse werden denn auch von den zuständigen Abteilungen oft selber vorbereitet und vom Rechtsdienst erst in der Schlussphase vor dem Einreichen an den Gemeinderat geprüft, allerdings nicht immer zur Freude der ursprünglichen Redaktoren, weil formal wie inhaltlich Fehler verbessert, Widersprüche ausgemerzt und Lücken gefüllt werden müssen. Kritik muss des öfters auch angebracht werden, wenn in einem Erlass das übergeordnete Recht oder bereits anderswo geregelte Sachverhalte «eingepackt» werden, mit dem Argument, die Anwender und Anwenderinnen hätten dann aus praktischen Gründen gleich «alles beieinander». Komplexere Erlasse werden vom Rechtsdienst in Zusammenarbeit mit den Fachabteilungen erarbeitet oder projektmässig aufgestellt wie zum Beispiel die Totalrevision des Baureglements oder die neue Stadtverfassung (vgl. Pkt. 10).

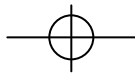
Insgesamt kann jedoch festgestellt werden, dass in der Durchschnittsgemeinde wohl eher pragmatisch als wissenschaftlich und nach einer 20:80%-Regel⁴ an der Rechtsetzung gearbeitet wird. Mit den damit verbundenen Unzulänglichkeiten kann aber offenbar gelebt werden. So hat mir der Gemeindeschreiber einer kleinen Gemeinde einmal erzählt, er trage die Mutationen jeweils auf dem Original des Reglements nach, allerdings wisse er dann manchmal nicht mehr ganz genau, welche Version effektiv gelte.

8 Ausbildung

In den Gemeinden dürften insgesamt eher wenig Juristen und Juristinnen angestellt sein, die sich von Amtes wegen mit Rechtsetzung befassen können. Zudem ist Rechtsetzung ein Fachgebiet, für welches in der Regel erst nach der universitären Ausbildung das nötige Rüstzeug geholt wird. Das entsprechende Angebot ist für Juristen und Juristinnen vorhanden, allerdings – soweit ersichtlich – ohne spezifisch auf die Bedürfnisse von Gemeinden einzugehen.

Im Rahmen der Gemeindeschreiberausbildung im Kanton Bern werden Grundkenntnisse der Rechtsetzung vermittelt. Zudem wurde im Jahr 2002 an der Berufsschule für Verwaltung in Bern ein Kurs «Reglemente und Verordnungen korrekt erarbeiten» durchgeführt, der auf reges Interesse gestossen ist. Kursadressaten waren juristische Laien, welche sich in ihrem Berufs-





alltag als Gemeindeangestellte mit der Redaktion von Erlassen befassen. Bei komplexeren Projekten empfiehlt sich jedoch für die Gemeinden ohne eigene Fachstelle der Beizug einer entsprechenden Fachperson.

9 Rechtserlasse der Stadt Thun

Seit über zehn Jahren sind die Rechtserlasse der Stadt Thun analog der Systematischen Sammlung des Bundesrechts (SR) und der bernischen Gesetzssammlung (BSG) klassifiziert. Das Inhaltsverzeichnis der Erlassammlung (SSG) wird jährlich neu herausgegeben. Ab 2004 werden diese auch im Intranet und Internet jederzeit und für alle Interessierten verfügbar sein.

Zur Zeit sind über 140 Reglemente und Verordnungen in Kraft. Davon stammen lediglich gut 5 % aus der Zeit vor 1990. Der älteste Erlass stammt von 1956. Thun verfügt damit über ein aktuelles und «junges» Recht.

Der Umfang der Erlassammlung, die personellen Kapazitäten und die Erneuerungskadenz (im Takt mit dem Kanton!) verlangen nach einem kleinen Rechtsetzungsprogramm. Auch dieses wird jährlich nachgeführt und über die Realisierung legt der Gemeinderat im Jahresbericht Rechenschaft ab. So herrscht auch gegenüber dem Stadtrat Transparenz.

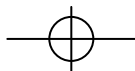
10 Versuchserlasse

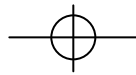
Die Stadt Thun wird seit dem 1. Januar 2003 vollständig nach den Grundsätzen der «wirkungsorientierten Verwaltungsführung» (in Thun MVT = Moderne Verwaltung Thun) geführt.

Der Einführung ging eine mehrjährige Versuchsphase voraus. Für den zweiten Teil dieser Versuchsphase (der notabene parallel zur Erarbeitung der neuen Stadtverfassung lief, vgl. Pkt. 11) wurden auf Stufe Stadtrat und Gemeinderat eigens befristete Versuchserlasse in Kraft gesetzt.

Diese Erlasse orientierten sich an Modellen, wie sie in verschiedenen Kantonen und Parlamentsgemeinden diskutiert und erprobt wurden. Sie wurden den besonderen Bedürfnissen, der Grösse und tatsächlichen Möglichkeiten der Stadt Thun angepasst.

Das Reglement über die Einführung der wirkungsorientierten Verwaltung (WVR) diente als Rechtsgrundlage für weitere Versuche, die vorher nur auf Beschlüssen und Erlassen tieferer Stufe beruhten. Es definierte verschiedene Begriffe wie Globalbudget, Produktegruppe, Produkt usw., regelte die Zuständigkeiten im Bereich der politischen und finanziellen Planung, unterstellte die Legislaturziele der Genehmigung durch den Stadtrat und führte neu den Aufgaben- und Finanzplan ein. Die Organisations- und die Stellenschaffungskompetenz wurde an den Gemeinderat delegiert.





Die beiden bisherigen stadträtlichen Prüfungskommissionen wurden zur Kontroll- und Planungskommission (KPK) vereint und gleichzeitig wurde für jede Direktion eine ständige Sachkommissionen eingeführt.

Die parlamentarischen Instrumente des Stadtrates wurden erweitert und auf die speziellen Belange von MVT zugeschnitten. Zahlreiche Bestimmungen des WVR ersetzten materiell die entsprechenden Bestimmungen des Geschäftsreglementes des Stadtrats, die für die Dauer des Versuchs ausser Kraft gesetzt wurden. Aufgrund erster Erfahrungen wurde während des Versuchs eine Teilrevision vorgenommen.

Ende 2002 wurde der Versuch beendet und ausgewertet («evaluiert» wäre zu hoch gegriffen), die befristeten Erlasse aufgehoben, ein neues Finanzreglement samt Verordnung sowie ein neues Geschäftsreglement für den Stadtrat erlassen.

Im Bereich der Volksschule wird voraussichtlich ab 2005 ein weiterer befristeter Versuch mit einer neuen Schulorganisation durchgeführt werden, welche weitgehende Kompetenzdelegationen an die Schulleitungen und die Reduktion der bisherigen Schulkommissionen auf eine einzige bringen soll. (Vgl. Pkt. 2).

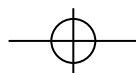
11 Stadtverfassung Thun

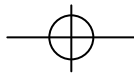
Was bei den meisten Gemeinden als «Organisationsreglement» oder «Gemeindeordnung» bezeichnet wird, heisst in Thun neuerdings etwas selbstbewusster «Stadtverfassung».

Mit dieser Wortwahl wollte sich die Stadt Thun auch in ihrem wichtigsten Reglement als urbane Gemeinde positionieren. Obschon die Stadtverfassung in weiten Teilen ein Organisationserlass geblieben ist, enthält sie im allgemeinen Teil doch einige Zielsetzungen und programmatische Grundsätze, welche diese Bezeichnung einigermaßen rechtfertigen.

Angesichts der politischen Bedeutung und des Umfangs dieses Projekts wurde für das Erarbeiten von Anfang an ein Weg gewählt, der eine möglichst breite Abstimmung der verschiedenen Interessen und eine hohe Akzeptanz ermöglichen sollte. Mit der Stadtverfassung sollten zahlreiche Ziele gleichzeitig erreicht werden, darunter insbesondere:

- Anpassung an das neue Gemeindegesetz
- Reduktion des Gemeinderates von 7 auf 5 Mitglieder
- Einführung eines neuen Wahlsystems für den Gemeinderat
- massive Erhöhung der Finanzkompetenzen für alle Organe und neue Zuständigkeit für den Voranschlag





- Umbau der politischen Steuerung nach dem Modell der wirkungsorientierten Verwaltungsführung
- Reduktion der Kommissionen

Eine neunköpfige Spezialkommission des Stadtrates, die auch den Einbezug der kleineren Parteien ermöglichte, wurde vom Rechtsdienst (Projektleitung) fachlich eng begleitet.

Vor der Erarbeitung eines ersten Entwurfs wurde die Kommission umfassend über den Revisionsbedarf und den Spielraum für Anpassungen orientiert. Die Kommission gab sich dann Grundsätze, nach welchen sie arbeiten wollte und bestimmte anhand von Grundlagenpapieren zu den einzelnen Regelungsbereichen die Richtung und den Inhalt der künftigen Regelung. Die Grundlagenpapiere waren alle einheitlich nach dem folgenden Raster aufgebaut:

Grobumschreibung Regelungsgebiet

Hier wurde in wenigen Sätzen gesagt, um was es im vorliegenden Papier ging.

Bisherige Regelung

In diesem Abschnitt wurde auf die damals geltenden Bestimmungen, wo nötig systematisch und transparent aufbereitet, hingewiesen.

Kernfragen

Ohne Anspruch auf Vollständigkeit wurden die zentralen Punkte erwähnt, um die es bei der Diskussion voraussichtlich gehen werde. Es war der Kommission unbenommen, die Akzente anders zu setzen.

Politische Einflüsse

Hier wurden mögliche politische Einflüsse (Chancen, Gefahren) aufgelistet.

Rechtlicher Spielraum

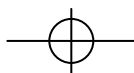
Die übergeordnete Gesetzgebung (Kantonsverfassung, Gemeindegesetz, Gemeindeverordnung) steckte den Rahmen ab. Die Spielräume wurden vorerst analysiert und hier näher erörtert. Zumeist wurde auch empfohlen, von ihnen Gebrauch zu machen, was massgeschneiderte Lösungen für eine Gemeinde von der Grösse Thuns ermöglichte.

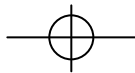
Denkbare Lösungsansätze/Varianten

Hier fanden sich erste Lösungsvorschläge, teilweise mit Varianten.

Fragen an die Kommission

Wenn sich die Kommission eingehend mit dem Thema des Papiers auseinandergesetzt hatte, bildete sie sich zu den betreffenden Fragen eine





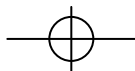
Meinung und beantwortete die hier gestellten Fragen. Aus den Antworten ergaben sich dann für die Redaktion des ersten Entwurfs und die weiteren Arbeiten verbindliche Aufträge und Hinweise. Bei der späteren Beratung des kommentierten Entwurfs wurde auf die entsprechenden Vorentscheide hingewiesen.

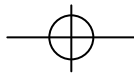
Die Themen der wichtigsten Arbeitspapiere lauteten :

- Gesetzliche Rahmenbedingungen
- Organisationserlass oder «Verfassung»
- Integration des Wahl- und Abstimmungsrechts oder separate Regelung
- Aufgaben und Grundsätze der Aufgabenerfüllung
- Politische Steuerungsmittel, Überblick
- Kriterien der Gewaltenteilung/Aufgabenverteilung
- Grobzuordnung der Rechte der Bevölkerung und der Kompetenzen der Stimmberechtigten
- Grobzuordnung der Kompetenzen des Stadtrates
- Organisation und Instrumente des Stadtrates, Neuausrichtung
- stadträtliche Kommissionen
- Grobzuordnung der Kompetenzen des Gemeinderates
- Struktur, Organisation und Instrumente des Gemeinderates
- Kommissionen; Notwendigkeit und Zweckmässigkeit; künftige Aufgaben
- Organisation der Verwaltung
- Finanzkompetenzen
- Wirkungsorientierte Verwaltung

Für die weitere Arbeit stellte die Kommission die folgenden Leitplanken auf:

- Der Name lautet neu «Stadtverfassung»
- Die Spielräume des kantonalen Rechts werden ausgenützt.
- Die Stadtverfassung enthält auch gewisse politische Zielsetzungen.
- Die bisherigen Erfahrungen im Rahmen der Wirkungsorientierten Verwaltung (MVT) fliessen ein.
- Der Stadtrat wird stärker in die politische Planung einbezogen.
- Die Bevölkerung soll sich vermehrt schon im Vorstadium von politischen Beschlüssen beteiligen können.
- Die Zuständigkeiten werden neu geregelt: Nur noch die grundlegenden Entscheide müssen obligatorisch vors Volk. Umstrittene Vorlagen können über das fakultative Referendum wegen der gesenkten Unterschriftenzahlen leichter als bisher politisch ausgetragen werden.





- Der Voranschlag wird dem Volk vorgelegt, wenn die Steueranlage geändert werden soll; sonst gilt das fakultative Referendum.
- Die Finanzkompetenzen orientieren sich an der 1996 abgelehnten Vorlage, setzen aber einige Zuständigkeiten tiefer an, so zum Beispiel im Bereich der neuen einmaligen Ausgaben.
- Organisationskompetenz und Stellenbewirtschaftung sind künftig Sache des Gemeinderates.
- Die Arbeit in den städtischen Kommissionen soll attraktiver werden, gleichzeitig ist die Zusammenlegung oder Aufhebung von Kommissionen zu prüfen.

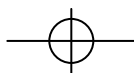
Auf der Basis dieses bereits vor der Redaktion des Erlasses erzielten politischen Konsenses in den Grundfragen, der auch vom Gemeinderat mitgetragen wurde, ging die weitere Beratung des Verfassungsentwurfs recht zügig voran, da die Kommission in den Formulierungen ihre bereits beschlossene Haltung wieder fand. Nicht in der Kommission vertretene Kleinparteien wurden in einem Hearing speziell angehört.

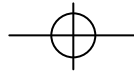
In der Vernehmlassung fand die Stadtverfassung ebenfalls breite Unterstützung. In zwei bis zuletzt politisch umstrittenen Fragen (Zuständigkeit für den Voranschlag bzw. Wahlsystem für den Gemeinderat) wurde den Stimmberechtigten zwei Varianten vorgelegt.

Es erstaunt daher nicht so sehr, dass die Stadtverfassung im Stadtrat einstimmig angenommen wurde und der Ja-Anteil in der Volksabstimmung 78 % betrug. Die Stadtverfassung ist seit dem 1. Juli 2002 in Kraft.

12 Würdigung

Es besteht eine eigenständige Rechtsetzung auf Gemeindeebene, die derjenigen auf Stufe Kanton und Bund gleichgestellt werden darf. Zumindest in grösseren Gemeinden und Städten sind genügend eigene Ressourcen vorhanden, um den entsprechenden Anforderungen gerecht zu werden. Es herrscht ein gewisser Pragmatismus, man ist etwas näher bei den «Rechtsunterworfenen», die Auswirkungen und Rückwirkungen werden hautnah erlebt. Die kantonale Aufsicht (im Kanton Bern) trägt der unterschiedlichen Gemeindegrösse mitunter noch zu wenig Rechnung, vor allem wird oft unnötigerweise in die Organisationsautonomie eingegriffen.





Anmerkungen

- 1 Vgl. z. B. Rhinow/Krähenmann 1999, S. 34; Wichtermann 1999, Vorbem. zu Art. 50 -60, mit weiteren Hinweisen.
- 2 Herausgegeben von der Koordinationsstelle für Gesetzgebung des Kantons Bern, http://www.jkg.be.ch/agr/Index_d.html.
- 3 http://www.jkg.be.ch/agr/Index_d.html.
- 4 Das sog. Pareto-Prinip, nach dem 20% des Aufwands schon 80% der Ergebnisse zeitigen. Um die restlichen 20% zu erreichen, muss umgekehrt 80% des Gesamtaufwands also ein im Verhältnis überproportionaler Aufwand betrieben werden

Literatur

- Friedrich, Ueli/Wichtermann, Jürg, 1997, Zwischen Legalität und Flexibilität. Die Gesetzgebung für Gemeinden vor neuen Herausforderungen, *LeGes* 1997/3, S.13-61.
- Rhinow, René, A./Krähenmann, Beat, 1999, Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Nr. 12, VIII.
- Wichtermann, Jürg, 1999, Kommentar zum bernischen Gemeindegesetz, Bern.

Résumé

Bien que soumis à la surveillance cantonale, les règlements et les ordonnances des communes ne constituent pas du droit de moindre valeur par rapport au droit cantonal, même si les communes procèdent de manière peut-être plus pragmatique. Il s'agit avant tout de droit d'exécution ou de droit d'organisation qui, souvent, est élaboré par des personnes sans formation juridique. Le canton de Berne limite parfois trop l'autonomie organisationnelle des communes et n'aménage pas suffisamment la marge de manœuvre de celles-ci en fonction de leur grandeur. La ville de Thoune dispose d'un recueil systématique du droit communal à l'exemple de la Confédération et des cantons. Avec un petit groupe de juristes, elle établit son propre programme législatif et mène des projets législatifs d'envergure (p. ex. le règlement d'organisation). De bonnes expériences ont été faites avec des actes législatifs exploratoires (de durée limitée), notamment dans le domaine de la nouvelle gestion publique.

