

# Themen und Fragen zuhanden des öffentlichen Dialogs über die neue Stadtordnung

## Thema 1: Grundlagen und Leit-Ideen der städtischen Politik

Soll die Stadtordnung wie heute blosses „Organisationsstatut“ bleiben oder neu Bestimmungen inhaltlicher Natur über die Grundlagen und die Ausrichtung der städtischen Politik enthalten (1.1)?

Im zweiten Fall: Was soll Inhalt solcher Bestimmungen sein?

## Thema 2: Politische Partizipation

Soll die politische Mitwirkung der Stimmberechtigten (Stimmbeteiligung) durch besondere Massnahmen aktiv gefördert werden?

Sollen die politischen Akteure, namentlich Parteien, gezielt gefördert werden?

Soll das Parlament als Vertretung der Stimmberechtigten und der ganzen Bevölkerung gestärkt werden, insbesondere durch die Möglichkeit der Stellvertretung für Ratsmitglieder?

Sollen neue Formen der Mitwirkung unabhängig vom Stimmrecht eingeführt werden?

## Thema 3: Verwesentlichung der direkt-demokratischen Mitwirkung

Sollen Referendumsabstimmungen dank Verkürzung der Referendumsfrist rascher erfolgen können?

Sollen das Budget und die Steueranlage nicht mehr (unbedingt) dem obligatorischen Referendum unterstellt werden?

## Thema 4: Handlungsfähige, wirksame und nachhaltige Politik

Soll die Amtsdauer der Behörden im Interesse einer ruhigen, durch wahltaktische Überlegungen möglichst ungestörten behördlichen Arbeit verlängert werden?

Sollen die Ausgabenzuständigkeiten angepasst und vereinfacht werden?

Soll im Interesse eines nachhaltigen Finanzhaushalts zusätzlich zu den bestehenden finanzrechtlichen Vorgaben eine besondere stadt eigene Schulden- oder Ausgabenbremse eingeführt werden?

Sollen die Mitglieder des Gemeinderats (wieder) die Möglichkeit haben, in der Bundesversammlung oder im Grossen Rat des Kantons Bern Einsitz zu nehmen und Interessen der Stadt Biel auf Bundes- und kantonaler Ebene wahrzunehmen?

## Thema 5: Vertrauen in Politik und Behörden

Sollen im Interesse der Transparenz Interessenbindungen von Behörden, allenfalls auch von Parteien (Parteienspenden), offengelegt werden?

Soll eine Ombudstelle eingeführt werden, die bei Unklarheiten und offenen Fragen Auskunft über die Tätigkeit der Stadt geben und in Konfliktsituationen zwischen der Verwaltung und betroffenen Privaten vermitteln kann?

## Thema 1: Grundlagen und Leit-Ideen der städtischen Politik

Die Stadtordnung hat – als Organisationsreglement im gemeinderechtlichen Sinn – nach den kantonalen Vorgaben in erster Linie die Organisation der Stadt Biel, d.h. die Zuständigkeiten der Stimmberechtigten und der Behörden sowie deren Zusammenwirken, zu regeln.

Organisatorische Vorgaben bestimmen lediglich die „Gefässe“ und Verfahren, in denen die Politik der Stadt gestaltet wird. Die Bundesverfassung, die Verfassung des Kantons Bern und gelegentlich auch Organisationsreglemente von Gemeinden enthalten neben organisatorischen Regelungen auch Bestimmungen inhaltlicher Natur, beispielsweise über Grundlagen, „Identität“, Ziele und Aufgaben des Gemeinwesens oder politische Leit-Ideen.

Für die neue Stadtordnung stellen sich namentlich folgende Fragen:

- Soll die Stadtordnung wie heute blosses „Organisationsstatut“ bleiben oder neu Bestimmungen inhaltlicher Natur über die Grundlagen und die Ausrichtung der städtischen Politik enthalten (1.1)?
- Im zweiten Fall: Was soll Inhalt solcher Bestimmungen sein (1.2)?

## Thema 1: Grundlagen und Leit-Ideen der städtischen Politik

### 1.1 Bestimmungen zu Grundlagen und zur Ausrichtung der Politik in der Stadtordnung?

#### Was gilt heute?

Die Stadtordnung hat als Organisationsreglement der Stadt Biel im gemeinderechtlichen Sinn in erster Linie die Organisation der Stadt festzulegen. Zu regeln sind namentlich die Grundzüge der Zuständigkeiten der Stimmberechtigten, des Stadtrats und des Gemeinderats, die politischen Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten sowie die Grundzüge des Wahl- und Abstimmungsverfahrens. Über die Organisation hinaus gehende Regelungen sind möglich, aber nicht vorgeschrieben.

Die geltende Stadtordnung beschränkt sich abgesehen vom Hinweis auf die Zweisprachigkeit der Stadt auf organisatorische Bestimmungen.

#### Mögliche Änderung

Einleitung der Stadtordnung mit einer Präambel

Aufnahme von Bestimmungen über die inhaltliche Ausrichtung und Gestaltung der städtischen Politik

#### Beurteilung

Organisationsreglemente anderer Städte und grösserer Gemeinden im Kanton Bern enthalten nicht selten Bestimmungen, die über die Organisation hinausgehen, beispielsweise Präambeln (z.B. Bern, Köniz, Wohlen bei Bern), politische Leitlinien oder Ziele der Gemeindepolitik (z.B. Burgdorf, Langenthal, Thun), allgemeine Bestimmungen über die Erfüllung der Gemeindeaufgaben oder gar einen eigentlichen Aufgabenkatalog (z.B. Bern). Für derartige inhaltliche Bestimmungen werden etwa folgende Argumente ins Feld geführt:

- Die Stimmberechtigten sollen in allgemeiner Weise festlegen, an welchen Grundideen sich die städtische Politik ausrichten soll.
- Grundsatzbestimmungen über die Grundlagen und Ziele der Stadt verleihen der Stadt ein „Gesicht“ und haben eine integrative Funktion.
- Eine Stadtordnung mit solchen Bestimmungen ist zeitgemässer als ein blosses „Organisationsstatut“ und entspricht dem heutigen „Standard“ im Bund, in den Kantonen und vielen Gemeinden.

Gegen inhaltliche Bestimmungen werden etwa folgende Argumente vorgetragen:

- Inhaltliche Aussagen sind unter Umständen rasch überholt. Über die „richtige“ Politik sollen die zuständigen Organe im Licht aktueller Herausforderungen immer wieder neu entscheiden können.
- Die Stadtordnung soll so schlank wie möglich sein und keine unnötigen Bestimmungen enthalten.

Insgesamt sprechen gute Gründe für gewisse, zeitgemäss formulierte inhaltliche Grundsatzbestimmungen in der Stadtordnung, die aber genügend Raum für die politische Auseinandersetzung und für Anpassungen an aktuelle Herausforderungen lassen. Zu denken ist etwa an allgemeine Grundsätze, z.B. in einer einleitenden **Präambel**, oder an Grundsatzbestimmungen über **politische Leitideen oder Ziele der städtischen Politik**. Ein eigentlicher **Aufgabenkatalog** ist denkbar, könnte aber unter Umständen rasch überholt sein und damit der gebotenen Offenheit der Stadtordnung widersprechen.

#### **Fragen:**

Soll die Stadtordnung mit einer Präambel zu den Grundlagen der Stadt Biel eingeleitet werden?

Soll die Stadtordnung inhaltliche Bestimmungen, z.B. zu Grundwerten, Zielen, Leitideen oder Aufgaben der Stadt Biel, enthalten?

## Thema 1: Grundlagen und Leit-Ideen der städtischen Politik

### 1.2 Art und Gegenstand inhaltlicher Bestimmungen?

#### **Hinweis:**

Die folgenden Stichworte sind bloss „**Platzhalter**“; die Angaben werden durch das Projekt „Stadtidee“ zu liefern sein

#### **Was gilt heute?**

Die Stadtordnung enthält heute abgesehen von einem Hinweis auf die Zweisprachigkeit der Stadt keine Bestimmungen die Besonderheiten der Stadt, über Visionen und Ziele der städtischen Politik oder über die Art und Weise, wie die Stadt gesetzte Ziele erreichen soll. Bestimmungen in diesem Sinn sind nicht zwingend, aber möglich.

#### **Mögliche Änderungen**

Aussagen über Besonderheiten der Stadt und Visionen in einer Präambel

Aussagen zum „Was?“ und „Wohin?“ der städtischen Politik: An welchen Grundsätzen und Zielen orientiert sich die Stadt?

Aussagen zum „Wie?“ der städtischen Politik: Wie soll die Stadt bei gesetzte Ziele verfolgen?

#### **Beurteilung**

Möglich sind beispielsweise Aussagen zu Leit-Ideen der Stadt („Was?“), zu Visionen und Zielen der städtischen Politik („Wohin?“) und zur Art und Weise, wie die gesetzten Ziele verfolgt werden („Wie?“).  
(...)

#### **Fragen:**

Was soll Gegenstand allfälliger inhaltlicher Bestimmungen sein?

Wie konkret und „dicht“ sollen solche Bestimmungen gefasst sein (Vision, Grundsätze, konkrete Vorgaben für die Politik)?

Soll die Stadtordnung einen Katalog von Aufgaben der Stadt bei enthalten?

## Thema 2: Politische Partizipation

Die Demokratie lebt von der Partizipation der Bevölkerung. Sie „ist ‚Demokratie des Engagements‘, oder sie ist nicht Demokratie“ (Peter Saladin, Verantwortung als Staatsprinzip). Ein solches Engagement setzt voraus, dass die Bevölkerung und im Besonderen die Stimmberechtigten in der Gestaltung der städtischen Politik in geeigneter und zielführender Weise mitwirken können.

Politisches Engagement ist in verschiedenen Formen möglich. Zu denken ist in erster Linie an direkt-demokratische Mitwirkungsrechte, aber auch an Parteien und andere politische Akteure, an die indirekte Einflussnahme über den Stadtrat als Repräsentant der Stimmberechtigten und der ganzen Bevölkerung sowie an neue Möglichkeiten der Mitwirkung unabhängig vom Stimmrecht als Ergänzung zu den herkömmlichen Formen der politischen Partizipation.

Für die neue Stadtordnung stellen sich namentlich folgende Fragen:

- Soll die politische Mitwirkung der Stimmberechtigten (Stimmbeteiligung) durch besondere Massnahmen aktiv gefördert werden (2.1)?
- Sollen die politischen Akteure, namentlich Parteien, gezielt gefördert werden (2.2)?
- Soll das Parlament als Vertretung der Stimmberechtigten und der ganzen Bevölkerung gestärkt werden, insbesondere durch die Möglichkeit der Stellvertretung für Ratsmitglieder (2.3)?
- Sollen neue Formen der Mitwirkung unabhängig vom Stimmrecht eingeführt werden (2.4)?

## Thema 2: Politische Partizipation

### 2.1 Förderung der Mitwirkung der Stimmberechtigten (Stimmbeteiligung)?

#### Was gilt heute?

Die städtische Politik wird direkt oder indirekt durch die Stimmberechtigten gestaltet, die nach Massgabe der Stadtordnung über Grundsatzfragen entscheiden und mit der Wahl der Behörden sowie mit Initiativen und Referenden Einfluss auf die Politik nehmen. Die Mitwirkung der Stimmberechtigten ist rechtlich betrachtet ein blosses Recht, nicht aber Pflicht der Stimmberechtigten. Das kantonale Gemeinderecht kennt weder einen Stimmzwang noch einen Amtszwang, verbietet den Gemeinden aber nicht, einen solchen Zwang einzuführen. Die Stadt Biel hat von dieser Möglichkeit nicht Gebrauch gemacht.

#### Mögliche Änderungen

Gezielte Förderung der Teilnahme an Abstimmungen und Wahlen

Einführung eines Stimmzwangs

#### Beurteilung

Die Stadt Biel lebt als demokratische Institution von der Legitimation durch ihre Bevölkerung und namentlich die Stimmberechtigten. Die Stimmbeteiligung ist in der Stadt Biel allerdings regelmässig verhältnismässig tief. Eine Regelung in der Stadtordnung, die es erlaubt, die Mitwirkung der Stimmberechtigten und damit **die Stimmbeteiligung gezielt zu fördern**, erscheint deshalb diskussionswürdig.

Demgegenüber besteht kein Bedürfnis für die (Wieder-)Einführung eines **Amtszwangs**, d.h. der Möglichkeit, eine Person zur Übernahme eines bestimmten behördlichen Amtes zu zwingen. Ein solcher Amtszwang ist unter Umständen für Gemeinden angezeigt, die nicht mehr in der Lage sind, ihre Behörden ordnungsgemäss zu besetzen. Dieses Problem stellt sich für die Stadt Biel nicht.

Eine Förderung des politischen Engagements und der Stimmbeteiligung kann in unterschiedlichen Formen erfolgen, namentlich in Form von **Anreizen** für die Ausübung des Stimmrechts oder in Form von Zwangsmassnahmen, insbesondere durch einen mit Sanktionen (Busse) „bewaternten“ **Stimmzwang**. Einen solchen Stimmzwang kennt beispielsweise der Kanton Schaffhausen.

Sowohl für als auch gegen einen Stimmzwang lassen sich Gründe anführen. Für einen Stimmzwang lassen sich etwa folgende Argumente vortragen:

- Die notorisch tiefe Stimmbeteiligung in Biel erfordert wirksame Massnahmen.
- Ein Stimmzwang ist zwar wenig verbreitet, aber da, wo er existiert, offenbar einigermassen etabliert und akzeptiert (Kanton Schaffhausen).

Demgegenüber können gegen einen Stimmzwang folgende Argumente vorgetragen werden:

- Ein Stimmzwang mag zwar zu einer höheren Stimmbeteiligung führen, verbessert aber die Qualität des Ergebnisses nicht, weil viele Stimmberechtigte lediglich Sanktionen vermeiden wollen und nicht echte Überzeugungen zum Ausdruck bringen.
- Es kann nicht Sache der Stadt Biel sein, ihre Stimmberechtigten in dieser Art zu „bevormunden“.

Ein allfälliger Stimmzwang würde als **„bürgerliche Grundpflicht“** sinnvollerweise in der Stadtordnung selbst verankert. Für andere Massnahmen zur Förderung der politischen Partizipation erscheint demgegenüber lediglich eine **Grundsatzbestimmung** in der Stadtordnung angezeigt. In welcher Form eine solche Förderung genau erfolgen sollte, hätte gegebenenfalls der Stadtrat zu entscheiden.

#### **Fragen:**

Soll die Stadtordnung eine Bestimmung über die aktive Förderung der politischen Partizipation der Stimmberechtigten (Stimmbeteiligung) enthalten?

Soll die Stadtordnung „Bürgerpflichten“ wie einen Stimmzwang vorsehen?

## Thema 2: Politische Partizipation

### 2.2 Gezielte Förderung politischer Akteure?

#### Was gilt heute?

Die geltende Stadtordnung sieht vor, dass der Stadtrat die finanzielle Unterstützung der Fraktionen und der Mitglieder des Stadtrats, die keiner Fraktion angehören, für ihre Arbeit im Stadtrat regelt. Der Stadtrat ist diesem Auftrag mit einem besonderen Beschluss über die Sitzungsgelder und Fraktionsentschädigungen nachgekommen. Eine allgemeine Regelung der Förderung politischer Parteien oder anderer politischer Akteure enthält die Stadtordnung nicht.

#### Mögliche Änderung

Allgemeinere und umfassendere Regelung der Förderung politischer Akteure, namentlich von Parteien

#### Beurteilung

In der politischen Auseinandersetzung spielen die **Parteien** herkömmlicherweise eine wichtige Rolle. Die Existenz von Parteien mit unterschiedlichen politischen Programmen bietet den Stimmberechtigten eine Orientierung und führt zu einer organisierten und damit transparenten politischen Auseinandersetzung. Parteien sind in diesem Sinn ein wichtiges **Fundament einer lebendigen Demokratie**. An einer lebendigen „Parteienlandschaft“ besteht dementsprechend ein erhebliches öffentliches Interesse. Aktive Parteien können mittelbar auch zur Erhöhung der Stimmbeteiligung beitragen.

In neuerer Zeit sind es allerdings nicht mehr unbedingt die Parteien, welche die Diskussion um aktuelle politische Vorhaben prägen. Diese Funktion kommt zunehmend andern Akteuren, namentlich **ad hoc gebildeten Interessengruppen**, zu. Auch diese Akteure spielen in der politischen Auseinandersetzung, wie die traditionellen Parteien, eine wichtige Rolle.

In der heutigen Zeit zunehmender Individualisierung bekunden Parteien und andere Akteure Mühe, Interesse für ihr politisches Programm zu wecken und Mitglieder oder Unterstützerinnen und Unterstützer zu rekrutieren und zu mobilisieren. Es erscheint deshalb richtig, nicht nur die etablierten, im Stadtrat vertretenen Parteien über die Fraktionsentschädigungen zu unterstützen, sondern die **Arbeit wichtiger politischer Akteure ganz allgemein** zu fördern. Eine solche Unterstützung muss **keineswegs (nur) durch finanzielle Beiträge** erfolgen. Denkbar ist beispielsweise, dass die Stadt bestimmte Aktivitäten von allgemeiner Bedeutung logistisch oder in anderer Weise unterstützt, so etwa Veranstaltungen zur Gewinnung neuer Mitglieder, Informationsveranstaltungen zu bestimmten Themen oder die Übersetzung von Dokumenten.

Mit einer unreflektierten Förderung politischer Akteure können auch Gefahren verbunden sein. Es wird darauf zu achten sein, dass die Stadt über die Förderung **nicht direkt oder indirekt Einfluss auf die inhaltliche politische Diskussion** nimmt. Es dürfte auch kaum im Interesse der Stadt liegen, wenn ihre Unterstützung schliesslich mehr oder weniger direkt der Bekämpfung einer eigenen städtischen Vorlage dient. Die Stadt wird die Parteien und weiteren Akteure auch **rechtsgleich** und damit nach bestimmten sachlich begründeten Kriterien behandeln müssen. Die Rechtsgleichheit verlangt, dass Gleiches gleich und Ungleiches ungleich behandelt wird; sie schliesst damit eine gezielte Förderung kleinerer Parteien oder anderer Akteure mit wenig eigenen Mitteln nicht aus.

Eine Regelung über die Förderung politischer Akteure wird nach diesen Grundsätzen **mit Bedacht zu treffen** sein. In die Stadtordnung wäre gegebenenfalls lediglich eine **Grundsatzbestimmung** aufzunehmen, die Einzelheiten wären sinnvollerweise in einem Reglement des Stadtrats zu regeln.

#### **Frage:**

Soll die Stadtordnung eine Grundsatzbestimmung über die Förderung politischer Akteure, namentlich von Parteien, enthalten?

## Thema 2: Politische Partizipation

### 2.3 Stärkung des Stadtrats durch die Möglichkeit der Stellvertretung?

#### Was gilt heute?

Die Mitglieder des Gemeindeparlaments sind nach den kantonalen Vorgaben zwingend durch die Stimmberechtigten zu wählen. Das Gemeindegesetz regelt nicht, was gilt, wenn ein gewähltes Parlamentsmitglied an einer Sitzung nicht teilnehmen kann. Es enthält insbesondere keine Regelung über die Möglichkeit einer Stellvertretung. In andern Kantonen (Genf, Graubünden, Jura, Neuenburg, Solothurn, Wallis) und vereinzelt auch im Kanton Bern (z.B. Moutier) kennen Gemeinden eine Stellvertretung für Parlamentsmitglieder. In der Stadt Biel besteht diese Möglichkeit nicht.

#### Mögliche Änderung

Einführung einer Stellvertretungslösung für die Mitglieder des Stadtrats

#### Beurteilung

Die Stärkung des Parlaments ist neben direkt-demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten ein weiteres Mittel zur Förderung der politischen Partizipation. Eine Stärkung kann beispielsweise erreicht werden durch grösseren Zwang zu einer **Sitzungsdisziplin**, durch eine intensivere **Unterstützung der Ratsmitglieder und der Fraktionen durch ein ausgebautes Ratssekretariat** oder durch die Einführung **ständiger Sachkommissionen**, die sich kompetent mit Geschäften eines bestimmten Themenbereichs (z.B. Geschäfte einer bestimmten Direktion) befassen. Auch mit solchen Massnahmen bleibt die Belastung für die Mitglieder eines Milizparlaments aber beachtlich. Ein besonderes Problem stellen in Biel Vakanzen dar. Je nach parteipolitischer Zusammensetzung des Stadtrats führt bereits die Abwesenheit einer Person zu einer entscheidenden Verschiebung der politischen Kräfteverhältnisse. Diesem Problem könnte mit einer **Stellvertretungslösung** vorgebeugt werden.

Sowohl für als auch gegen eine Stellvertretungslösung lassen sich Gründe anführen. Gegen eine Stellvertretungslösung sprechen etwa folgende Argumente:

- Die Kontinuität der Parlamentsarbeit leidet, wenn die Zusammensetzung des Parlaments dauernd wechselt und ständig neue Personen mit einer bestimmten Vorlage befasst sind.
- Die Hürde für Absenzen wird herabgesetzt, was sich negativ auf die Disziplin der Stadtratsmitglieder auswirken kann.
- Es besteht die Gefahr einer „Zweiklassengesellschaft“ im Stadtrat (ordentliche Mitglieder und Stellvertretungen).

Für eine Stellvertretungslösung sprechen demgegenüber etwa folgende Argumente:

- Eine Stellvertretung kann Absenzen auffangen und führt zu repräsentativeren Ergebnissen.
- Eine Stellvertretung verhindert, dass Personen aufgrund einer vorübergehenden besonderen Situation (Mutterschaftsurlaub, Auslandsaufenthalt von Studierenden) zurücktreten müssen.
- Eine Stellvertretung ermöglicht es interessierten Personen, sich in politische Geschäfte einzuarbeiten. Sie dient damit der Förderung des „Nachwuchses“ im Parlament.

Im Fall einer Stellvertretungslösung wird zu entscheiden sein, **welche Personen** ein bestimmtes Mitglied des Stadtrats vertreten können. Üblicherweise sind dies eine bestimmte Anzahl nicht gewählter Kandidatinnen und Kandidaten der gleichen Partei oder Liste, in der Regel diejenigen mit dem besten Wahlergebnis. Denkbar, aber in der Praxis soweit bekannt nicht umgesetzt ist ein System, wonach jedes Ratsmitglied über eine persönliche Stellvertreterin oder einen persönlichen Stellvertreter verfügt.

#### **Frage:**

Soll die Stadtordnung Massnahmen zur Stärkung des Parlaments vorsehen?

Soll für die Ratsmitglieder eine Stellvertretungslösung eingeführt werden?

## Thema 2: Politische Partizipation

### 2.4 Neue Formen der Mitwirkung unabhängig vom Stimmrecht?

#### Was gilt heute?

Die nicht stimmberechtigte Bevölkerung kann den Behörden zwar mit Petitionen oder in Vernehmlassungs- oder Mitwirkungsverfahren Anliegen unterbreiten, hat aber keine Möglichkeit, aktiv in einem formalisierten Verfahren bei der Gestaltung des städtischen Lebens mitzuwirken. Der Stadtrat hat ein Postulat erheblich erklärt, nach welchem die Einführung eines Antragsrechts von Ausländerinnen und Ausländern an das Parlament geprüft werden soll. Ein weiterer Vorstoss in der gleichen Richtung ist hängig.

#### Mögliche Änderung

Einführung neuer Formen der Mitwirkung der gesamten Bevölkerung unabhängig vom Stimmrecht

#### Beurteilung

In einer weltoffenen Stadt Biel sollen **auch Personen ohne Stimmrecht** ihre Anliegen in geeigneter Form in die politische Diskussion einbringen können. Entscheide der Stimmberechtigten und der städtischen Behörden betreffen die Bevölkerung unabhängig von ihrem Stimmrecht; es erscheint angezeigt, dass alle Betroffenen konkrete Bedürfnisse anmelden können. Der Einbezug der gesamten Bevölkerung fördert darüber hinaus die Identifikation mit der Stadt, was nicht zuletzt zu einer besseren Integration führt und auch im Interesse der Stadt liegt.

Einer **verbindlichen Mitsprache** nicht stimmberechtigter Personen sind allerdings **rechtliche Grenzen** gesetzt. Das öfters gewünschte Ausländerstimmrecht lässt sich aufgrund des übergeordneten Rechts nicht verwirklichen. Eine Mitwirkung unabhängig vom Stimmrecht kann auch nicht Ersatz, sondern nur **Ergänzung** der bewährten Formen demokratischer Willensbildung sein. Sie wird sich im Wesentlichen darauf beschränken müssen, Anliegen in die Diskussion **einzubringen**. Zu denken ist namentlich an folgende Formen:

- Eine bestimmte Anzahl von Personen kann dem Stadtrat wie ein Parlamentsmitglied parlamentarische Vorstösse (z.B. Motion, Postulat) unterbreiten, die anschliessend im herkömmlichen Verfahren behandelt werden. Denkbar ist, dass eine Vertretung dieser Personen das Anliegen im Stadtrat vertritt.
- Die Bevölkerung der Quartiere wird zu Fragen, die das Quartier besonders betreffen, z.B. im Rahmen der Ortsplanung, in einem formalisierten Verfahren weitergehend als in einem baurechtlichen Mitwirkungsverfahren einbezogen (Quartiermitwirkung).
- Jugendliche können Anliegen im Rahmen eines Jugendparlaments diskutieren und den Behörden unterbreiten. Insbesondere ist denkbar, dass ein Jugendparlament dem Stadtrat parlamentarische Vorstösse unterbreiten kann (Jugendmotion oder Jugendpostulat).

Eine abschliessende Regelung der Instrumente zur Förderung der Partizipation in der Stadtordnung erscheint nicht angezeigt. Die Einzelheiten wird gegebenenfalls der Stadtrat zu regeln haben.

#### **Frage:**

Soll die Stadtordnung als Ergänzung zu den bewährten demokratischen Formen der politischen Willensbildung die Möglichkeit einer Mitwirkung der Bevölkerung unabhängig vom Stimmrecht vorsehen?

## Thema 3: Verwesentlichung der direkt-demokratischen Mitwirkung

Nach demokratischen Grundsätzen entscheiden die Stimmberechtigten eines Gemeinwesens als „Souverän“ über wichtige politische Grundsatzfragen selbst. Sie nehmen darüber hinaus mit der Wahl der Behörden sowie mit Initiativen und Referenden Einfluss auf die Politik. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, in welchen Angelegenheiten die Stimmberechtigten in jedem Fall und unabhängig von der politischen Brisanz des konkreten Geschäfts mitentscheiden sollen (obligatorisches Referendum) und in welchen Angelegenheiten eine Volksabstimmung nur stattfinden soll, wenn ein entsprechendes politisches Bedürfnis ausgewiesen ist (fakultatives Referendum).

Im Interesse der demokratischen Legitimation der städtischen Politik ist sicherzustellen, dass die Stimmberechtigten bei Bedarf von einem fakultativen Referendum wirksam Gebrauch machen können. Auf der anderen Seite soll diese Möglichkeit nicht dazu führen, dass wichtige Entscheidungen übermäßig verzögert werden und entsprechende Rechtsunsicherheit entsteht.

Für die neue Stadtordnung stellen sich namentlich folgende Fragen:

- Sollen Referendumsabstimmungen dank Verkürzung der Referendumsfrist rascher erfolgen können (3.1)?
- Sollen das Budget und die Steueranlage nicht mehr (unbedingt) dem obligatorischen Referendum unterstellt werden (3.2)?
-

## Thema 3: Verwesentlichung der direkt-demokratischen Mitwirkung

### 3.1 Mehr Rechtssicherheit durch raschere Referendumsabstimmungen?

#### Was gilt heute?

Die Gemeinden können grundsätzlich beliebige Geschäfte dem fakultativen Referendum unterstellen. Vorgeschrieben ist das fakultative Referendum für das Budget der Erfolgsrechnung und die Steueranlage bei veränderter Steueranlage sowie für Beschlüsse betreffend Veränderungen des Gemeindegebiets oder Gemeindefusionen, wenn darüber ordentlicherweise das Gemeindeparlament beschliesst. Für das fakultative Referendum schreibt das Gemeindegesetz eine minimale Referendumsfrist von 30 Tagen vor. Vorgeschrieben ist überdies, dass fünf Prozent der Stimmberechtigten das Referendum ergreifen können. Die Gemeinden können eine längere (aber keine kürzere) Referendumsfrist und eine tiefere (aber keine höhere) Anzahl erforderlicher Unterschriften vorsehen.

In Biel können heute fünf Prozent der Stimmberechtigten das Referendum gegen bestimmte Beschlüsse des Stadtrats (Reglemente, Ausgaben) ergreifen, was rund 1'500 Unterschriften entspricht. Die Referendumsfrist beträgt 60 Tage. In Bezug auf die Zahl der erforderlichen Unterschriften entspricht diese Regelung somit den Mindestanforderungen des Gemeindegesetzes, in Bezug auf die Referendumsfrist ist sie grosszügiger.

#### Mögliche Änderung

Verkürzung der Referendumsfrist, verbunden mit einer Herabsetzung der Anzahl erforderlicher Unterschriften

#### Beurteilung

Das fakultative Referendum ist ein Instrument der Stimmberechtigten, mit welchem für ein politisch umstrittenes Geschäft bei Bedarf ein demokratischer Volksentscheid herbeigeführt werden kann. Es hat mit andern Worten die Funktion einer „**demokratischen Notbremse**“. Die Hürde dafür soll einerseits nicht zu hoch sein, damit die Mitwirkung der Stimmberechtigten nicht übermässig erschwert und das Volksrecht nicht ausgehöhlt wird. Auf der andern Seite soll das Referendum nicht für blosser „Störaktionen“ ohne jede politische Legitimation missbraucht werden können. Die Höhe der Hürde bestimmt sich einerseits nach der Zahl der erforderlichen Unterschriften und andererseits nach der Zeit, die für die Sammlung der Unterschriften zur Verfügung steht (Referendumsfrist).

Die heutige Referendumsfrist von 60 Tagen führt dazu, dass ein durch den Stadtrat beschlossenes Geschäft längere Zeit „in der Schwebe“ bleibt und nicht vollzogen werden kann. Dies ist namentlich dann störend, wenn ein dem fakultativen Referendum unterstehendes Geschäft unbestritten ist. Auf jeden Fall besteht während laufender Referendumsfrist eine an sich unerwünschte **Rechtsunsicherheit**, weil nicht klar ist, was nun wirklich gilt oder gelten wird. Gute Gründe sprechen deshalb dafür, die **Referendumsfrist** auf das gesetzlich vorgesehene Minimum von **30 Tagen** herabzusetzen.

Zur Kompensation dieser Erschwernis erscheint es angezeigt, im Gegenzug die **Anzahl erforderlicher Unterschriften herabzusetzen** (z.B. von heute rund 1'500 auf rund die Hälfte, d.h. etwa 800; möglich wäre die Festlegung einer bestimmten Zahl von Unterschriften an Stelle eines Prozentsatzes). Damit dürfte die Hürde für ein Referendum insgesamt eher tiefer liegen. Die Parteien und politisch Interessierte werden das Geschehen im Stadtrat verfolgen und wissen, wann ein bestimmtes Geschäft behandelt wird. Sie können sich damit bei Bedarf auf das konzentrierte Sammeln von Unterschriften für ein Referendum vorbereiten. Eine substanzielle Herabsetzung der Zahl erforderlicher Unterschriften dürfte unter dem Strich eine Verkürzung der Referendumsfrist mehr als wettmachen.

#### **Frage:**

Soll die Frist für das fakultative Referendum auf 30 Tage verkürzt und im Gegenzug die Anzahl erforderlicher Unterschriften herabgesetzt werden (z.B. von heute rund 1'500 auf 800 Unterschriften)?

### Thema 3: Verwesentlichung der direkt-demokratischen Mitwirkung

## 3.2 Weg vom obligatorischen Referendum für Budget und die Steueranlage?

### Was gilt heute?

Das Budget der Erfolgsrechnung und die Steueranlage müssen nach den kantonalen Vorgaben zwingend zusammen beschlossen werden, damit der Finanzhaushalt im Gleichgewicht bleibt und die Gemeinden keine nicht finanzierbaren Aufwendungen beschliessen. Zuständig sind die Stimmberechtigten, wenn die Steueranlage ändert, in Parlamentsgemeinden allenfalls das Parlament unter Vorbehalt des fakultativen Referendums. Ändert die Steueranlage nicht, können das Budget und die Steueranlage einem beliebigen Organ zugewiesen werden.

In Biel unterstehen das Budget und die Steueranlage heute dem obligatorischen Referendum. Die Stimmberechtigten haben in jedem Fall darüber abzustimmen – auch dann, wenn die Steueranlage nicht ändert und das Budget und die Steueranlage unbestritten sind.

### Mögliche Änderung

Abkehr vom zwingenden obligatorischen Referendum für das Budget und die Steueranlage

### Beurteilung

Werden das Budget und die Steueranlage nicht mehr zwingend und in jedem Fall dem obligatorischen Referendum unterstellt, sondern unter Umständen dem Stadtrat zugewiesen, bestehen namentlich die folgenden Möglichkeiten:

- **Variante 1:** Der Stadtrat beschliesst **abschliessend**, wenn die **Steueranlage nicht ändert**.
- **Variante 2:** Der Stadtrat beschliesst **in jedem Fall unter Vorbehalt des fakultativen Referendums**, auch dann, wenn die Steueranlage nicht ändert.

Für die Beibehaltung des heutigen obligatorischen Referendums sprechen folgende Argumente:

- Die politische Bedeutung des Budgets rechtfertigt eine Abstimmung durch die Stimmberechtigten. Insbesondere in Biel besteht offenkundig ein Bedürfnis nach demokratischer Mitwirkung; die Stimmberechtigten haben das vorgelegte Budget innerhalb einer Legislatur zweimal verworfen.
- Ein fakultatives Referendum führt zu Unsicherheit, weil das Budget für das Folgejahr kaum mehr rechtzeitig beschlossen werden kann. Eine Volksabstimmung an eidgenössischen Abstimmungstagen ist praktisch kaum durchführbar und verursacht teure zusätzliche Abstimmungen.

Für eine (teilweise) Abkehr vom obligatorischen Referendum sprechen dagegen folgende Argumente:

- Ist ein Budget unbestritten, macht es keinen Sinn, die Stimmberechtigten an die Urne zu bemühen. Diese sollen sich auf Vorlagen konzentrieren können, die sie interessieren.
- Ein unbestrittenes Budget kann rascher beschlossen werden. Die Behörden und die städtischen Stellen können die Aktivitäten für das Folgejahr früher und besser planen.
- Die Volksrechte werden nicht übermässig beschnitten, wenn gegen den Beschluss des Stadtrats das Referendum ergriffen und eine Volksabstimmung erzwungen werden kann.

#### **Fragen:**

Soll das zwingende obligatorische Referendum für das Budget und die Steueranlage abgeschafft werden?

Wenn ja: Soll eine Lösung nach der Variante 1 oder 2 gewählt werden?

## Thema 4: Handlungsfähige, wirksame und nachhaltige Politik

Mit Blick auf ein angemessenes Gleichgewicht zwischen demokratischer Legitimation und Handlungsfähigkeit der Politik müssen die städtischen Behörden in der Lage sein, im Rahmen der gefällten politischen Grundsatzentscheide zeitgerecht und wirksam, d.h. effektiv und effizient, zu handeln. Effektivität (Zielkonformität) bedeutet Ausrichtung der behördlichen Arbeit und des Mitteleinsatzes auf die vorgegebenen politischen Ziele und die gestellten Aufgaben. Effizienz (optimales Kosten-Nutzen-Verhältnis) bedeutet, dass die finanziellen, personellen und weiteren Mittel so einzusetzen sind, dass der grösstmögliche Nutzen entsteht. Alles politische und behördliche Handeln der Stadt soll überdies nachhaltig sein und kurzfristige Entscheide zu Lasten künftiger Generationen vermeiden.

Für die neue Stadtordnung stellen sich namentlich folgende Fragen:

- Soll die Amtsdauer der Behörden im Interesse einer ruhigen, durch wahltaktische Überlegungen möglichst ungestörten behördlichen Arbeit verlängert werden (4.1)?
- Sollen die Ausgabenzuständigkeiten angepasst und vereinfacht werden (4.2)?
- Soll im Interesse eines nachhaltigen Finanzhaushalts zusätzlich zu den bestehenden finanzrechtlichen Vorgaben eine besondere stadt-eigene Schulden- oder Ausgabenbremse eingeführt werden (4.3)?
- Sollen die Mitglieder des Gemeinderats (wieder) die Möglichkeit haben, in der Bundesversammlung oder im Grossen Rat des Kantons Bern Einsitz zu nehmen und Interessen der Stadt Biel auf Bundes- und kantonaler Ebene wahrzunehmen (4.4)?

## Thema 4: Handlungsfähige, wirksame und nachhaltige Politik

### 4.1 Verlängerung der Amtsdauer auf fünf oder sechs Jahre?

#### Was gilt heute?

Nach kantonalem Gemeinderecht sind die kommunalen Behörden auf eine bestimmte Amtsdauer zu wählen, die sechs Jahre nicht überschreiten darf. Die Gemeinden können in diesem Rahmen für die verschiedenen Behörden oder für das Präsidium und die übrigen Mitglieder einer bestimmten Behörde unterschiedliche Amtsdauern festlegen. In Biel werden die Mitglieder des Stadtrats, des Gemeinderats und der Kommissionen auf eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt. Für das Büro des Stadtrats gilt eine Amtsdauer von 16 Monaten.

#### Mögliche Änderung

Verlängerung der Amtsdauer der Mitglieder städtischer Behörden

#### Beurteilung

Die heutige vierjährige Amtsdauer entspricht üblichen, offenbar bewährten Gepflogenheiten in der Schweiz. Vor allem in letzter Zeit sind Kantone aber teilweise zu längeren Amtsdauern übergegangen. In den Kantonen Freiburg, Jura und Waadt beträgt die Amtsdauer kommunaler Behörden fünf Jahre.

Sowohl für lange als auch für kurze Amtsdauern lassen sich Argumente ins Feld führen. Für eine eher **kurze Amtsdauer** sprechen etwa folgende Argumente:

- Kurze Amtsdauern beleben die Demokratie. Die Stimmberechtigten haben häufiger die Möglichkeit, mit Neuwahlen Einfluss auf die Politik zu nehmen.
- Mit häufigeren Wechseln bringen kurze Amtsdauern eher „frischen Wind“ in die Politik.
- Kurze Amtsdauern vergrössern die Auswahl an Kandidierenden und lassen sich eher mit andern Tätigkeiten (Beruf, Familie) vereinbaren, weil sich interessierte Personen weniger lang für ein Amt verpflichten müssen.

Demgegenüber sprechen folgende Argumente für eine eher **lange Amtsdauer**:

- Lange Amtsdauern fördern die Kontinuität und Verlässlichkeit in der Politik.
- Sie fördern ebenso die Qualität der politischen Arbeit. Es verbleibt mehr Zeit für die ruhige und sachliche politische Arbeit zwischen der Einführungs- und Einarbeitungsphase und der Abschluss- und Wahlkampfphase einer Amtsdauer.

Unter dem Strich sprechen gute Gründe für eine **Verlängerung der Amtsdauer auf fünf oder gar sechs Jahre**. Die Vorteile kurzer Amtsdauern sind zu relativieren. Für „frischen Wind“ in der Politik bestehen andere Instrumente (z.B. Volksrechte). Personen, die nur für ein kurzfristiges politisches Engagement bereit sind, sind kaum die geeigneten Vertreterinnen und Vertreter der Bevölkerung. Es liegt demgegenüber im Interesse der Stadt und ihrer Bevölkerung, dass die politische Arbeit nicht in erster Linie durch taktische Überlegungen mit Blick auf die nächsten Wahlen bestimmt wird.

Angezeigt ist eine **einheitliche Amtsdauer** für die **Mitglieder aller Behörden** und ebenso grundsätzlich für **die Präsidien und die übrigen Mitglieder** der einzelnen Behörden. Dies erleichtert die Abstimmung der Politik auf allen Ebenen (Parlament, Gemeinderat, Kommissionen) auf eine Legislatur.

#### Fragen:

Soll die Amtsdauer der Mitglieder städtischer Behörden von heute vier Jahren verlängert werden?

Wenn ja: Soll die Amtsdauer neu fünf oder sechs Jahre betragen?

## Thema 4: Handlungsfähige, wirksame und nachhaltige Politik

### 4.2 Anpassung und Vereinfachung der Ausgabenzuständigkeiten?

#### Was gilt heute?

Abgesehen vom Budget enthält das kantonale Recht keine zwingenden Vorgaben zu den Ausgabenzuständigkeiten. Nach der Stadtordnung beschliesst der Gemeinderat neue Ausgaben bis 300'000 Franken. Der Stadtrat beschliesst Ausgaben bis drei Millionen Franken abschliessend und Ausgaben bis fünf Millionen Franken unter Vorbehalt des fakultativen Referendums. Höhere Ausgaben unterstehen dem obligatorischen Referendum. Die Stadtordnung enthält zahlreiche Sonderregeln für bestimmte Fälle (z.B. Darlehen, Bürgschaften, Rechtsgeschäfte über Grundstücke) und sieht vor, dass die Ausgabengrenzen an die Teuerung anzupassen sind.

#### Mögliche Änderungen

Vereinfachung und Anpassung der Ausgabenzuständigkeiten

Insbesondere: „Fakultatives Referendum“ gegen Ausgabenbeschlüsse des Gemeinderats

#### Beurteilung

Die heutigen Ausgabenzuständigkeiten sind **sehr kompliziert und unübersichtlich** formuliert. Dies gibt immer wieder Anlass zu Diskussionen und schadet der Rechtssicherheit. Dazu kommt, dass sich die **Ausgabengrenzen** teilweise als **zu tief und damit hinderlich** erweisen. Auch unbestrittene Vorhaben erfordern nicht selten eine aufwändige Volksabstimmung. Der Gemeinderat hat z.B. nicht die Möglichkeit, im Rahmen einer Versteigerung kurzfristig ein attraktives Grundstück zu erwerben.

Im Interesse der Handlungsfähigkeit der Stadt erscheint es angezeigt, die **Ausgabenzuständigkeiten des Stadtrats und des Gemeinderats deutlich zu erhöhen**, beispielsweise so, dass der Stadtrat Ausgaben für einen unbestrittenen Schulhausneubau und der Gemeinderat Ausgaben für ein Feuerwehrfahrzeug selbst beschliessen kann (was z.B. bedeuten könnte, dass der Stadtrat Ausgaben bis 10 Millionen Franken abschliessend und bis 15 Millionen Franken unter Vorbehalt des fakultativen Referendums und der Gemeinderat Ausgaben bis zu einer Million Franken beschliessen kann).

In Anlehnung an das fakultative Referendum gegen Beschlüsse des Stadtrats ist denkbar, dass auch **für Ausgabenbeschlüsse des Gemeinderats ab einer bestimmten Höhe** (z.B. über 500'000 Franken) **eine Art „Referendum“** in folgendem Sinn besteht: Eine bestimmte Anzahl von Stadtratsmitgliedern (z.B. ein Fünftel, also 12 Mitglieder) kann innert kurzer Frist (z.B. 10 Tage) verlangen, dass der **Stadtrat** über das Geschäft entscheidet. Eine solche Lösung bedeutete zwar wohl „juristisches Neuland“, müsste aber angesichts der Organisationsautonomie der Gemeinden zulässig sein. Sie erforderte unter anderem einer Regelung, die gewährleistet, dass die Mitglieder des Stadtrats rasch und zuverlässig über Ausgabenbeschlüsse des Gemeinderats informiert werden.

Im Interesse der Handlungsfähigkeit auf dem Liegenschaftsmarkt (Steigerungen!) erscheint es sinnvoll, dass der Gemeinderat **Liegenschaften für das Finanzvermögen unabhängig vom Kaufpreis** erwerben kann. Eine solche besondere Zuständigkeit beschränkt sich auf den **Erwerb im Sinn einer Anlage**. Für Verkäufe oder eine allfällige spätere Widmung zu Verwaltungsvermögen sollen nach wie vor die ordentlichen Zuständigkeiten gelten, da diese Geschäfte kaum je wirklich dringlich sind.

Eine Neuregelung in diesem Sinn ermöglicht eine **wesentliche Vereinfachung der Zuständigkeitsordnung**. Auf komplizierte Regelungen besonderer Fälle (Projektierungskredite, differenzierte Regelung der den Ausgaben gleichgestellten Geschäfte) kann verzichtet werden, was der Klarheit und Rechtssicherheit dient.

#### **Fragen:**

Sollen die Ausgabenzuständigkeiten, beispielsweise im Sinn der vorstehenden Vorschläge, angepasst (erhöht) und vereinfacht werden?

Soll die Möglichkeit eines „Referendums“ gegen bestimmte Ausgabenbeschlüsse des Gemeinderats im skizzierten Sinn eingeführt werden?

## Thema 4: Handlungsfähige, wirksame und nachhaltige Politik

### 4.3 Einführung einer Schulden- oder Ausgabenbremse?

#### Was gilt heute?

Das Gemeindegesetz schreibt den Gemeinden einen ausgeglichenen Finanzhaushalt vor. Ein Defizit der Erfolgsrechnung darf nur budgetiert werden, wenn es durch einen Bilanzüberschuss gedeckt ist oder zumindest Aussicht auf Deckung besteht. Ein Bilanzfehlbetrag darf einen Drittel des Jahressteuerertrags nicht übersteigen und muss innert acht Jahren abgetragen werden. Werden diese Vorgaben nicht eingehalten, sind je nach Situation verschiedene Massnahmen zu treffen (besonderer Finanzplan, Sanierungsmassnahmen, Festsetzung von Budget und Steueranlage durch den Regierungsrat).

Die Stadt Biel kennt keine weiter gehenden eigenen Regelungen. Im Jahr 2016 hat der Stadtrat eine Motion erheblich erklärt, die eine kommunale Schuldenbremse verlangt.

#### Mögliche Änderung

Einführung einer Schulden- oder Ausgabenbremse

#### Beurteilung

Bereits die kantonalen Vorschriften zur Sicherstellung eines ausgeglichenen Finanzhaushalts lassen sich als Schuldenbremse bezeichnen. Eine besondere gemeindeeigene Regelung **ergänzt** diese Vorgaben und bedeutet **eine zusätzliche Beschränkung der Befugnis, Ausgaben zu beschliessen**.

Für die konkrete Ausgestaltung einer Schulden- oder Ausgabenbremse bestehen verschiedene Möglichkeiten. Verbreitet sind Vorgaben für den Fall, dass die Bruttoverschuldung ein gewisses Ausmass zu überschreiten droht. Das Budget darf diesfalls nicht mit einem Aufwandüberschuss abschliessen, Investitionen müssen mittelfristig selbstfinanziert werden, d.h. dürfen keinen Finanzierungsfehlbetrag auslösen. Die zuständigen Organe müssen die notwendigen Massnahmen ergreifen (z.B. das Budget ausgeglichen gestalten, Investitionsausgaben kürzen, Finanzvermögen realisieren). Gemäss der für den Kanton Bern geltenden Defizit- bzw. Schuldengrenze darf der Grosse Rat mit einem qualifizierten Mehr (drei Fünftel der Mitglieder) auch in finanziell prekären Situationen beschliessen, eine weitere Verschuldung in Kauf zu nehmen.

Für eine Schuldenbremse werden etwa folgende Argumente ins Feld geführt:

- Die Verschuldung der Stadt Biel hat eine kritische Grösse erreicht.
- Es besteht ein erhebliches öffentliches Interesse an einer nachhaltigen Finanzpolitik und einem entsprechenden Finanzhaushalt. Hohe Schulden schränken die Handlungsfähigkeit der Stadt ein, insbesondere, wenn die heutige Tiefzinsphase zu Ende geht.
- Eine Schuldengrenze kann den Blick auf das Ganze und eine langfristige Denkweise fördern und verhindern, dass Vorhaben beschlossen werden, die sich die Stadt gar nicht leisten kann.

Gegen eine Schuldenbremse werden etwa folgende Argumente vorgetragen:

- Die Ausgabenzuständigkeiten der einzelnen Organe werden in der Stadtordnung demokratisch festgelegt. Diese Zuständigkeiten und die damit verbundene Verantwortung sind zu respektieren.
- Eine Schuldenbremse kann allzu starr sein, weil eine konkrete besondere Situation nicht berücksichtigt und einem unbestrittenen politischen Anliegen nicht Rechnung getragen werden darf.
- Die kantonalen Vorgaben für einen ausgeglichenen Finanzhaushalt genügen.

#### **Frage:**

Soll in Ergänzung zu den kantonalen Vorgaben eine Schuldenbremse eingeführt werden, welche die Ausgabenbefugnisse der zuständigen Organe im Interesse der Sicherstellung eines ausgeglichenen Finanzhaushalts beschränkt?

## Thema 4: Handlungsfähige, wirksame und nachhaltige Politik

### 4.4 Möglichkeit der Mitwirkung von Mitgliedern des Gemeinderats im eidgenössischen oder kantonalen Parlament?

#### Was gilt heute?

Nach dem Gemeindegesetz dürfen die Mitglieder des Gemeinderats nicht dem Parlament oder dem Rechnungsprüfungsorgan der Gemeinde oder dem Regierungsrat angehören oder Regierungsstatthalterin oder Regierungsstatthalter sein. Weitere Vorschriften über die Unvereinbarkeit mit andern Ämtern enthält das Gesetz nicht. Die Gemeinden können weitergehende Unvereinbarkeiten vorsehen.

Die Stadtordnung verbietet den Mitgliedern des Gemeinderats – als Folge der Gutheissung einer entsprechenden Volksinitiative – seit 2010 die Mitgliedschaft in der Bundesversammlung (National- oder Ständerat) oder im Grossen Rat des Kantons Bern, dies nach einer allfälligen Übergangsfrist von einem Jahr nach der Wahl in das betreffende Parlament.

#### Mögliche Änderung

Aufhebung des Verbots öffentlicher Ämter für die Mitglieder des Gemeinderats

#### Beurteilung

Ein Verbot von **Nebenbeschäftigungen mit Erwerbscharakter** ist für vollamtliche Mitglieder einer Exekutive üblich. Seltener besteht, wie in Biel, ein Verbot **anderweitiger öffentliche Ämter** wie namentlich der Mitgliedschaft in der Bundesversammlung oder im Grossen Rat. Für ein solches Verbot werden etwa folgende Gründe ins Feld geführt:

- Ein vollamtliches Mitglied des Gemeinderats ist für dieses Amt gewählt und bezahlt. Es soll deshalb seine ganze Arbeitskraft der Tätigkeit im Gemeinderat widmen.
- Das städtische Exekutivamt soll nicht bloss als Sprungbrett für eine weitere politische Karriere im Kanton oder im Bund dienen.

Demgegenüber können für die Möglichkeit einer Einsitznahme im kantonalen oder eidgenössischen Parlament namentlich folgende Argumente vorgetragen werden:

- Die Mitwirkung von Mitgliedern des Gemeinderats im Parlament des Bundes oder des Kantons liegt auch im Interesse der Stadt. Die Ratsmitglieder sind über künftige Entwicklungen informiert und können wo nötig zugunsten der Stadt Einfluss nehmen, was auch der Verwaltung dient (Information, Vermittlung von Know How, Vertretung von Interessen).
- Andere Städte kennen in der Regel keine vergleichbare einschränkende Regelung, was für die Stadt Biel einen „Wettbewerbsnachteil“ bedeutet (z.B. in der Finanz- oder Sozialpolitik).
- Die Möglichkeit der Einsitznahme in einem Parlament wirkt sich tendenziell günstig auf die Auswahl der Kandidatinnen und Kandidaten für den Gemeinderat aus. Sie fördert die Kandidatur profilierter Persönlichkeiten mit politischen Ambitionen.

Das Verbot anderweitiger politischer Ämter wurde zu einer Zeit eingeführt, in der sämtliche hauptamtlichen Mitglieder des damaligen Gemeinderats im eidgenössischen oder im kantonalen Parlament sass, was offenbar „den Bogen überspannt“ hat. Wird dieses Verbot wieder aufgehoben, erscheint deshalb eine **Regelung mit Augenmass**, angezeigt, z.B. in dem Sinn, dass nicht alle Ratsmitglieder (sondern z.B. nur deren zwei oder drei) gleichzeitig einem dieser Parlamente angehören dürfen. Zu regeln wäre diesfalls die Frage der Priorität (z.B. Anciennitätsprinzip).

#### **Frage:**

Soll die Möglichkeit bestehen, dass sich Mitglieder des Gemeinderats in den National- oder Ständerat oder in den Grossen Rat des Kantons Bern wählen lassen können?

## **Thema 5: Vertrauen in Politik und Behörden**

Die Demokratie lebt nicht zuletzt vom Vertrauen der Bevölkerung in die Politik und die Behörden. Vertrauen kann nicht erzwungen, aber mit geeigneten Mitteln gefördert werden. Solche Mittel sind namentlich die Schaffung von Transparenz durch Information sowie geeignete Verfahren für die Bereinigung unklarer Situationen oder die Lösung von Konflikten.

Für die neue Stadtordnung stellen sich namentlich folgende Fragen:

- Sollen im Interesse der Transparenz Interessenbindungen von Behörden, allenfalls auch von Parteien (Parteienspenden), offengelegt werden (5.1)?
- Soll eine Ombudstelle eingeführt werden, die bei Unklarheiten und offenen Fragen Auskunft über die Tätigkeit der Stadt geben und in Konfliktsituationen zwischen der Verwaltung und betroffenen Privaten vermitteln kann (5.2)?

## Thema 5: Vertrauen in Politik und Behörden

### 5.1 Offenlegen von Interessenbindungen?

#### Was gilt heute?

Der Kanton schreibt keine Offenlegung der Interessenbindungen von Behördenmitgliedern oder Parteien vor. Eine Person, die wegen privater Interessen für ein bestimmtes Geschäft möglicherweise ausstandspflichtig ist, muss aber das betreffende Gremium über eine mögliche Befangenheit informieren. Die Stadt Biel kennt keine Pflicht zur öffentlichen Bekanntgabe von Interessenbindungen.

#### Mögliche Änderung

Öffentliche Bekanntgabe der Interessenbindungen von Behördenmitgliedern und Parteien

#### Beurteilung

Die Bekanntgabe der **Interessenbindungen von Behördenmitgliedern** erfolgt in der Regel in Form eines **öffentlichen Registers**. Die Gemeinde Köniz kennt ein solches Register für die Gemeinderatsmitglieder, der Bund und der Kanton Bern für die Mitglieder des Parlaments. Nicht in das Register aufgenommen werden Verbindungen, die dem **Berufs- oder Geschäftsgeheimnis** unterstehen. Die Behördenmitglieder sind verpflichtet, ihre Bindungen bekanntzugeben.

Denkbar, aber deutlich weiter gehend, wäre eine Pflicht zur Bekanntgabe von Interessenbindungen auch von politischen **Parteien** oder eine Pflicht zur Bekanntgabe von **Parteispenden**.

Für eine Offenlegung von Interessenbindungen lassen sich etwa folgende Argumente vortragen:

- Behördenmitglieder sind gewählte Repräsentanten der Stimmberechtigten. Die Stimmberechtigten haben ein legitimes Interesse zu wissen, wer sie in den Behörden vertritt und welche Bindungen ihre Vertreterinnen und Vertreter und deren Parteien eingegangen sind.
- Eine Offenlegung von Interessenbindungen wirkt möglichen Befangenheiten und der Anfälligkeit für Korruption entgegen. Eine Offenlegung schafft damit Vertrauen in die Stadt und ihre Politik.
- Eine Offenlegung von Interessenbindungen liegt auch im Interesse der Betroffenen selbst. Sie müssen sich nicht vorwerfen lassen, sie hätten aufgrund eigener, nicht offen gelegter Interessen so oder anders entschieden.

Gegen eine Offenlegung von Interessenbindungen sprechen etwa folgende Argumente:

- Das übergeordnete Recht regelt die Pflicht zum Ausstand von Behördenmitgliedern. Weiter gehende Regelungen sind nicht erforderlich.
- Interessenbindungen betreffen oft private Tätigkeiten, die Privatsache sind und der Öffentlichkeit nicht bekannt gemacht werden sollen.
- Eine Offenlegung von Interessenbindungen hält unter Umständen fähige Personen ab, für ein öffentliches Amt zu kandidieren. Sie liegt daher nicht im Interesse der Stadt.
- Die Umsetzung verursacht Aufwand und Kosten.

Im Zusammenhang mit der Offenlegung der Interessenbindungen von Behördenmitgliedern spricht für eine entsprechende Verpflichtung der Exekutivmitglieder grundsätzlich, dass vor allem diese Personen über weitreichende Zuständigkeiten und „Macht“ verfügen. Andererseits weisen sie naturgemäss eher in beschränktem Umfang solche Bindungen auf, wenn ihnen Nebenbeschäftigungen untersagt sind. Gegen eine Offenlegung von Interessenbindungen der Parlamentsmitglieder kann eingewendet werden, dies ginge für ein Milizsystem (allzu) weit.

#### **Fragen:**

Soll eine Regelung über die Offenlegung von Interessenbindungen, z.B. in Form eines öffentlichen Registers, eingeführt werden?

Soll dies nur für die Mitglieder des Gemeinderats, nur für die Mitglieder des Stadtrats, in beiden Fällen oder allenfalls auch für Parteien gelten?

## Thema 5: Vertrauen in Politik und Behörden

### 5.2 Einführung einer Ombudsstelle?

#### Was gilt heute?

Eine Ombudsstelle (altnordisch: ombud, umboð = Vollmacht) ist eine Anlaufstelle, die in Streitigkeiten in einem informellen Verfahren Rat erteilt, vermittelt und zu schlichten versucht. Sie hat im Gegensatz zu einer Rechtsmittelinstanz nicht die Möglichkeit, rechtlich verbindlich über Streitigkeiten zu entscheiden. In den letzten Jahrzehnten haben verschiedene Branchen der öffentlichen Verwaltung und der Privatwirtschaft (z.B. Spitäler, stationäre Altersbetreuung, Spitex, Tourismus, Radio und Fernsehen, Kranken- und Privatversicherung) solche Stellen eingerichtet. Den Gemeinden ist eine Ombudsstelle nicht vorgeschrieben. Die Stadt Biel kennt diese Institution bisher nicht.

#### Mögliche Änderung

Einführung einer Ombudsstelle

#### Beurteilung

Eine Reihe von Städten und grösseren Gemeinden der Schweiz haben in den vergangenen Jahren eine Ombudsstelle eingerichtet. Solche Stellen haben in der Regel die Möglichkeit, bei der Verwaltung Akten einzusehen und Auskünfte einzuholen. In der Stadt Bern nimmt die Ombudsfrau heute gleichzeitig die Funktion der Aufsichtsstelle für den Datenschutz wahr.

Eine Ombudsstelle mit den erwähnten Zuständigkeiten stellt **keinen Ersatz für ein förmliches Rechtsmittelverfahren** dar. Sie ist vielmehr eine **Ergänzung** mit präventiver Wirkung und bezweckt, Rechtsstreitigkeiten zu vermeiden. Gleichzeitig soll sie durch Beratung und Aufklärung über das Funktionieren der Verwaltung Vertrauen schaffen.

Für eine Ombudsstelle werden etwa folgende Argumente ins Feld geführt:

- Es ist eine Tatsache, dass das Handeln der Verwaltung in der Bevölkerung nicht immer verstanden wird. Eine Ombudsstelle kann Vertrauen in die Stadt, in ihre Behörden und in die Stadtverwaltung schaffen und fördert damit die Identifikation der Bevölkerung mit der Stadt.
- Eine Ombudsstelle kann unter Umständen teure Rechtsmittelverfahren vermeiden und hilft damit sowohl der Stadt als auch den Privaten, Kosten zu sparen.
- Eine Ombudsstelle kann, anders als eine gerichtliche Instanz, ohne Bindung an förmliche Verfahrensvorschriften handeln und damit auf konkrete Bedürfnisse unbürokratisch eingehen.
- Eine Ombudsstelle ist insbesondere für Biel angezeigt, weil die Stadt kein gemeindeinternes Beschwerdeverfahren mehr kennt und Konflikte nicht mehr stadintern beigelegt werden können.

Gegen eine kommunale Ombudsstelle werden etwa folgende Argumente vorgetragen:

- Eine Ombudsstelle ist nicht erforderlich und verursacht unnötige Kosten. Die betroffenen Stellen können Fragen und Kritik bei Bedarf auch selbst beantworten.
- Für Streitigkeiten steht ein ausgebautes Rechtsmittelsystem zur Verfügung, mit dem alle möglichen Beschlüsse durch Beschwerde angefochten werden können und das Gewähr für ein korrektes Verfahren bietet.

Soll eine Ombudsstelle eingeführt werden, wird sie **von der Exekutive und Verwaltung unabhängig** sein müssen. Eine Ombudsfrau oder ein Ombudsmann wird dementsprechend durch den Stadtrat zu wählen sein. Sie könnte, müsste aber nicht gleichzeitig die Funktion der Aufsichtsstelle für Datenschutz wahrnehmen. Dies müsste nicht zwingend in der Stadtordnung selbst festgelegt werden.

#### **Frage:**

Soll eine Ombudsstelle eingeführt werden?