

Begleitbericht zum öffentlichen Vernehmlassungsverfahren



1. Warum eine neue Stadtordnung?

Die Stadtordnung ist die «Verfassung» und das rechtliche «Herzstück» der Stadt Biel.

Die Stadtordnung regelt das Zusammenwirken der Behörden und die Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten. Sie legt fest, welche Organe die Politik der Stadt bestimmen und für sie handeln, welche weiteren Aufgaben und Kompetenzen den einzelnen Organen zustehen und welche Möglichkeiten die Bevölkerung hat, um sich an politischen Entscheidungen und am öffentlichen Leben der Stadt zu beteiligen.

Die heutige Stadtordnung beruht auf Grundgedanken und auf einer Grundstruktur, die mehrere Generationen alt sind. Die Ordnung des Zusammenwirkens der Bevölkerung, der Gemeindebehörden und der Verwaltung entspricht nicht mehr den heutigen Gegebenheiten und Bedürfnissen.

Die geltende Stadtordnung geht auf die Sechziger Jahre des letzten Jahrhunderts zurück und ist damit in den Grundzügen ein halbes Jahrhundert alt. Sie wurde zwar im Jahr 1996 total revidiert; die meisten Regelungen und der formale Aufbau sind bei dieser Gelegenheit aber nicht verändert worden.

Die Stadtordnung ist durch eine Zeit geprägt, in der die Stadt Biel bedeutend weniger Aufgaben als heute zu bewältigen hatte. Die Stadtverwaltung war wesentlich kleiner, die Strukturen waren weniger komplex, die Wege und Verfahren deutlich kürzer. Die äusseren Rahmenbedingungen waren ganz anders als heute. Viele heute selbstverständliche Bedürfnisse der Bevölkerung waren für die Stadt kein Thema. Die Informatik und namentlich das Internet mit all ihren Möglichkeiten und Herausforderungen spielten noch kaum eine oder gar keine Rolle.

Hinzu kommt, dass die Stadtordnung, entsprechend dem damaligen «Zeitgeist», in vielen Punkten sehr ausführliche und komplizierte Regelungen, beispielsweise über Gesetzgebungs- oder Ausgabenkompetenzen, enthält. Seit 1996 mussten zudem etliche Bestimmungen der

aktuellen Entwicklung und neuen Bedürfnissen angepasst werden. Beispiele sind Anpassungen an die übergeordnete Gesetzgebung, etwa über das Anzeigerwesen, die Neuorganisation des Gemeinderats und die Aufhebung der Unterscheidung zwischen voll- und nebenamtlichen Gemeinderäten, die Totalrevision des städtischen Abgaberechts und die Abschaffung gemeindeinterner Beschwerdemöglichkeiten. Dies erforderte im Lauf der Zeit eine ganze Reihe von Teilrevisionen der Stadtordnung und führte dazu, dass deren Text weiter an innerem Zusammenhang, an Übersichtlichkeit und an Klarheit verloren hat. Die interessierte Bevölkerung kann der Stadtordnung nur noch mit Mühe entnehmen, welche Rechte und Pflichten den Stimmberechtigten zustehen, über welche Zuständigkeiten die einzelnen Behörden verfügen und wie die Stadtverwaltung organisiert ist und funktioniert.

Die Stadt Biel soll deshalb eine neue Stadtordnung erhalten, die sich nicht an überholten Gepflogenheiten, sondern an aktuellen Bedürfnissen und Anforderungen orientiert.

Der Entwurf für eine neue Stadtordnung orientiert sich an aktuellen Bedürfnissen, wie sie beispielsweise in parlamentarischen Vorstössen oder im Rahmen der Mitwirkung der Bevölkerung zum Ausdruck gekommen sind. Sie entspricht zeitgemässen «gesetzgeberischen Gepflogenheiten» und legt Wert auf möglichst einfache, klare und damit nachvollziehbare Regelungen. Die Stadtordnung ist in diesem Sinn inhaltlich und formal von Grund auf neu «gedacht» und neu geschrieben worden. Dies bedeutet aber keineswegs, dass alles Bisherige leichthin über Bord geworfen wird. Regelungen, die sich bewährt haben, sind unverändert aufgenommen worden.

Die Stadtordnung steht im Dienst der Menschen, die heute und morgen in Biel leben.

Die Stadtordnung ist, wie jede rechtliche Ordnung, nicht «Selbstzweck». Sie steht im Dienst aller Menschen, die heute und morgen in Biel leben. Sie soll deshalb zu Beginn in Form einer Präambel eine Standortbestimmung vornehmen und aufzeigen, auf welchen Grundideen das Zusammenleben der Menschen in Biel beruhen soll und welche grundlegenden Ziele die Stadt und ihre Behörden in den nächsten zehn oder zwanzig Jahren verfolgen sollen.

2. Wie der Entwurf für die neue Stadtordnung entstanden ist

Verschiedene Gremien und die Bieler Bevölkerung haben bei der Erarbeitung des Entwurfs für eine neue Stadtordnung intensiv mitgewirkt.

Der Entwurf für die neue Stadtordnung ist nicht «im stillen Kämmerlein», sondern in einem partizipativen Prozess erarbeitet worden. In verschiedenen Etappen haben unterschiedliche Gremien und die Bevölkerung die Gelegenheit gehabt, sich zu Grundsatzfragen zu äussern.

In einem ersten Schritt hat der Gemeinderat vorläufige Arbeitshypothesen für die neue Stadtordnung beschlossen, die teilweise die formale Gestaltung und teilweise inhaltliche Grundsatzfragen betrafen. Anschliessend diskutierten Vertretungen des Stadtrats, des Gemeinderats und der Verwaltung in verschiedenen Teilprojekten inhaltliche Grundsatzfragen, beispielsweise zu politischen Leitideen, zur Mitwirkung der Stimmberechtigten und der Bevölkerung, zur Organisation der Behörden und zum Finanzhaushalt.

Wichtige, insbesondere kontrovers gebliebene Fragen, wurden in einem weiteren Schritt unter Einbezug der Bevölkerung breit diskutiert. Zu diesem Zweck fanden im Januar 2018 zunächst Diskussionen in zwei deutschsprachigen und zwei französischsprachigen so genannten Fokusgruppen statt. Die Diskussionsteilnehmerinnen und -teilnehmer wurden per Los aus dem Einwohnerregister der Stadt ausgewählt; die Teilnahme stand somit nicht nur der stimmberechtigten Bevölkerung offen. In diesen Fokusgruppen konnten viele wertvolle Überlegungen und Anregungen aus der Bevölkerung zusammengetragen werden. Die anschliessende online-Impulsbefragung bot zahlreichen Bielerinnen und Bielern die Gelegenheit, Fragen zur

Stadtordnung weiter zu diskutieren und eigene Vorschläge und Wünsche einzubringen. Schliesslich wurde aufgrund der Ergebnisse aus den Fokusgruppen und der online-Befragung ein Fragebogen für eine repräsentative Befragung erstellt und 4000 ebenfalls per Los aus dem Einwohnerregister bestimmten Einwohnerinnen und Einwohnern von Biel unterbreitet. Über 1000 Bielerinnen und Bieler – ein erfreulich hoher Anteil der Angeschriebenen – haben den Fragebogen ausgefüllt.

Die Ergebnisse der Diskussionen in den Teilprojekten und die Prioritäten und Wünsche, welche die Bevölkerung in diesem partizipativen Prozess angemeldet hat, bilden eine wichtige Grundlage für den Inhalt der neuen Stadtordnung. Interessierte finden unter www.biel-bienne.ch/Stadtordnung eine Reihe von Dokumenten zu den Vorarbeiten für die Stadtordnung und zur Bevölkerungsbefragung.

3. Die wichtigsten Ergebnisse der Mitwirkung der Bevölkerung

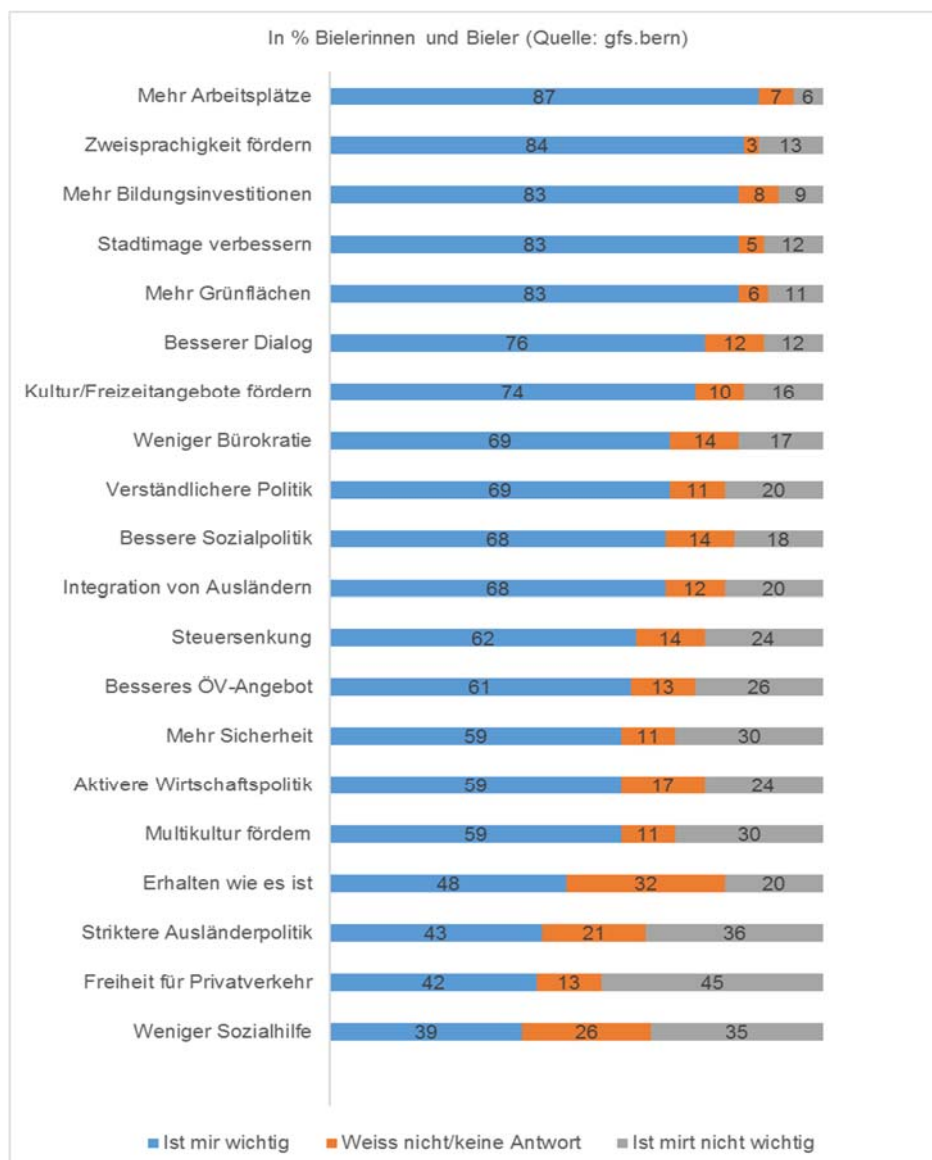
3.1 Was die Bielerinnen und Bieler vor allem wollen

Gemäss der durchgeführten Befragung sind der Bevölkerung mit Blick auf die neue Stadtordnung die folgenden Themen besonders wichtig:



3.2 Wünsche der Bielerinnen und Bieler an ihre Stadt und die Behörden

Generell wünschen sich die Bielerinnen und Bieler für die Zukunft das Folgende:



4. Was regelt die neue Stadtordnung?

4.1 Gesetzliche Vorgaben

Das kantonale Gemeindegesetz verpflichtet die Gemeinden, die Grundzüge ihrer Organisation in einem so genannten Organisationsreglement zu regeln. Dieses Organisationsreglement ist gewissermassen die «Gemeindeverfassung» und wird in Biel, wie teilweise in anderen Städten, Stadtordnung genannt. Die Stadtordnung muss mindestens die Grundzüge der Zuständigkeiten der Stimmberechtigten, des Parlaments und des Gemeinderates sowie die Grundzüge ihrer Organisation und der Mitwirkung der Stimmberechtigten (Wahl- und Abstimmungsverfahren) regeln.

Zur Organisation schreibt das Gemeindegesetz bestimmte Grundsätze vor. So sind die Stimmberechtigten zwingend zuständig für den Erlass des Organisationsreglements und damit für die Stadtordnung von Biel. Sie wählen ebenso zwingend die Mitglieder des Parlaments und des Gemeinderats. Das Parlament, in Biel Stadtrat genannt, ist nach gemeinderechtlicher Vorschrift der ordentliche Gesetzgeber (Legislative); es erlässt grundsätzlich alle Reglemente der Stadt mit Ausnahme derjenigen, die – wie namentlich die Stadtordnung – durch die Stimmberechtigten beschlossen werden. Der Gemeinderat ist als Exekutive verantwortlich für den Vollzug, d.h. für die Umsetzung der politischen Beschlüsse und die Erfüllung der städtischen Aufgaben. Er bestimmt unter Vorbehalt der Zuständigkeiten von Volk und Parlament die Gemeindepolitik und führt die Verwaltung. Im Übrigen können die Gemeinden weitgehend selbst bestimmen, welchen Organen (Stimmberechtigte, Stadtrat, Gemeinderat, Kommissionen) welche Zuständigkeiten, beispielsweise für Ausgaben, zukommen.

4.2 Der Inhalt der Stadtordnung im Überblick

Die Stadtordnung regelt in erster Linie die erwähnten, gesetzlich vorgeschriebenen Punkte. Sie legt für jedes Organ fest, wie es sich zusammensetzt und für welche Aufgaben und Entscheide es zuständig ist. Sie beschreibt weiter, wie die Organe zusammenwirken, um die Aufgaben der Stadt im Interesse ihrer Einwohnerinnen und Einwohner rechtmässig, wirksam und nachhaltig zu erfüllen. Zur Gewährleistung und Stärkung der Mitwirkung der Stimmberechtigten und der Bevölkerung, auch der nicht stimmberechtigten, sieht die Stadtordnung neue Formen und Instrumente vor. Sie nimmt damit die Anliegen auf, die im Rahmen der Bevölkerungsbefragung an oberster Stelle standen (vgl. vorne Ziffer 3.1).

Die Stadtordnung regelt zudem die Grundzüge der Verwaltungsorganisation mit fünf den Gemeinderatsmitgliedern zugeteilten Direktionen. Sie beschränkt sich aber nicht auf rein organisatorische Bestimmungen und enthält neu ein besonderes Kapitel über den Finanzhaushalt. Sie trägt damit dem Umstand Rechnung, dass die Bielerinnen und Bieler gemäss der Bevölkerungsbefragung einem ausgeglichenen Gemeindefinanzhaushalt grosse Bedeutung beimessen. Ebenfalls neu sind, zumindest in dieser Form, Grundsatzbestimmungen über die Übernahme und Erfüllung städtischer Aufgaben und über das Verhältnis der Behörden zur Bevölkerung.

4.3 Der Aufbau der Stadtordnung

Die neue Stadtordnung ist entsprechend den dargestellten Grundsätzen aufgebaut. Sie weist die folgenden Kapitel und Abschnitte auf:

Präambel

1. Die Stadt und ihre Aufgaben

1.1 Allgemeines

1.2 Aufgaben

1.3 Bevölkerung, Information und Öffentlichkeit

2. Organisation

2.1 Organe und Behörden

2.2 Die Stimmberechtigten

2.3 Mitwirkung in Behörden und der Stadtverwaltung

2.4 Der Stadtrat

2.5 Der Gemeinderat

2.6 Kommissionen

2.7 Das Rechnungsprüfungsorgan

2.8 Die Stadtverwaltung

2.9 Ombudsstelle

- 3. *Finanzhaushalt*
 - 3.1 Allgemeine Bestimmungen
 - 3.2 Ausgaben
- 4. *Rechtspflege*
- 5. *Übergangs- und Schlussbestimmungen*

5. Das Wichtigste zu einzelnen Kapiteln, Abschnitten und Bestimmungen

Die einzelnen Bestimmungen werden im beiliegenden Entwurf für die neue Stadtordnung im Anhang zu diesem Bericht kommentiert. Zu einigen Punkten, zu denen sich die Stadt eine grundsätzliche Stellungnahme erhofft, enthält der Entwurf Varianten. Demgegenüber ist darauf verzichtet worden, neu vorgeschlagenen Regelungen jeweils auch die heute geltenden Bestimmungen als Variante gegenüberzustellen. Selbstverständlich könnte anstelle einer vorgeschlagenen Neuerung grundsätzlich immer auch die bisherige (oder eine andere) Regelung gewählt werden.

Im folgenden Kapitel werden die wichtigsten Bestimmungen und Neuerungen erläutert und wird dargestellt, wie die Ergebnisse aus der Bevölkerungsbefragung umgesetzt worden sind. Die folgenden Ziffern entsprechen den Titeln zu den Kapiteln und Abschnitten der Stadtordnung.

Präambel

Eine Präambel ist, wie der Name sagt, eine „vorangehende“ oder einleitende Erklärung zu einem Verfassungstext. Sie enthält übergeordnete Absichten und Ziele für die gesellschaftliche Ordnung und das Zusammenleben, die dem Verfassungstext zugrunde gelegt werden sollen. Die Präambel hat nicht Gesetzescharakter und ist nicht Bestandteil des eigentlichen Normtextes.



Die heutige Stadtordnung enthält keine Präambel. Ob es eine solche braucht und wie sie lauten soll, war in der Bevölkerungsbefragung umstritten. Immerhin wurde eine Präambel aber in der Liste der Prioritäten schliesslich an fünfter Stelle genannt. Für den Fall, dass eine Präambel in die Stadtordnung aufgenommen werden soll, sind sich die Bielerinnen und Bieler hingegen einig, dass darin die Zweisprachigkeit der Stadt als wichtiges Merkmal und Element des Zusammenlebens genannt werden muss. Als weitere typische Merkmale Biels, welche in einer Präambel enthalten sein sollten, sind namentlich das friedliche Zusammenleben verschiedener Kulturen und die Weltoffenheit der Stadt genannt worden.

Der vorliegende Vernehmlassungsentwurf für eine neue Stadtordnung enthält (noch) keine ausformulierte Präambel. Geplant ist, dass für eine allfällige Präambel ein öffentlicher «Wettbewerb» durchgeführt wird und dass eine Jury, bestehend aus Vertretungen der Behörden

und der Bevölkerung, bestimmt, welcher Text schliesslich, gegebenenfalls noch etwas angepasst, als Präambel in die Stadtordnung aufgenommen werden soll.

1. Die Stadt und ihre Aufgaben

1.1 Allgemeines

Dieser Abschnitt nimmt die bisherigen Grundsätze zum Bestand der Stadt und zur Zweisprachigkeit auf, formuliert diese aber teilweise neu.

1.2 Aufgaben

Neu enthält die Stadtordnung ein besonderes Kapitel über die städtischen Aufgaben und deren Erfüllung. Die Bestimmungen bringen zum Ausdruck, dass die Stadt ihre Aufgaben zum Wohl der Bevölkerung weitsichtig planen und sachgerecht, wirtschaftlich und nachhaltig erfüllen soll (Art. 4 und 5). Der Entwurf enthält zu den Aufgaben und ihrer Erfüllung nur allgemeine Vorgaben und verzichtet auf einen eigentlichen Aufgabenkatalog, wie ihn beispielsweise die Kantonsverfassung oder einzelne Stadt- oder Gemeindeordnungen (z.B. die Gemeindeordnung der Stadt Bern) kennen. Eine ausdrückliche Aufzählung einzelner Aufgabe erscheint angesichts der übergeordneten Vorgaben nicht sinnvoll und könnte als «Momentaufnahme» unter Umständen auch rasch überholt sein. Sie widerspräche damit auch der Absicht, eine Stadtordnung zu schaffen, die für längere Zeit unverändert Bestand haben kann. Neu ist namentlich auch Artikel 6 über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung.

Art. 6 – Wirkungsorientierte Verwaltungsführung

Der Stadtrat kann beschliessen, dass die Stadt Biel Aufgaben nach dem System der so genannten wirkungsorientierten Verwaltungsführung erfüllen kann. Dies bedeutet, dass anstelle der heutigen detaillierten, an den Ressourcen orientierten Budgetierung Globalbudgets für ganze Aufgabenbereiche (so genannte Produktgruppen) und Ziele beschlossen werden, die mit dem Budget erreicht werden sollen. Dieses System der Budgetierung räumt dem Gemeinderat und der Verwaltung mehr Handlungsspielraum bei der Organisation der Aufgabenerfüllung ein und überlässt es der Verwaltung zu entscheiden, wofür genau die Mittel eingesetzt werden sollen. Auf der anderen Seite sind die Verwaltung und der Gemeinderat zu einer angemessenen formalisierten Berichterstattung verpflichtet, damit der Stadtrat und die Stimmberechtigten überprüfen können, ob die gesetzten Ziele auch erreicht worden sind. Dieses System gilt beispielsweise im Kanton und in der Stadt Bern. Der Stadtrat kann eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung entweder für die gesamte Stadtverwaltung oder nur für Teile der Verwaltung anwendbar erklären.

1.3 Bevölkerung, Information und Öffentlichkeit

Entsprechend dem Ergebnis der Bevölkerungsbefragung ist dem Verhältnis der Stadt zur Bevölkerung ebenfalls ein besonderer Abschnitt gewidmet. Der Abschnitt enthält teilweise Regelungen, die bereits im übergeordneten Recht vorgeschrieben sind (z.B. für Petitionen), will damit aber die Bedeutung dieser Grundsätze für das Zusammenwirken der Behörden und der Bevölkerung unterstreichen. Wichtige Bestimmungen sind Artikel 7 über die Mitwirkung der Bevölkerung und Artikel 9 über die Information.

Art. 7 – Mitwirkung der Bevölkerung

Der neue Artikel 7 setzt eines der wichtigsten Anliegen aus der Bevölkerungspartizipation um, nämlich die Schaffung von Instrumenten für eine verstärkte Mitwirkung aller Einwohnerinnen und Einwohner von Biel am öffentlichen Leben zu wichtigen Themen.



Die Quartiermitwirkung, die Volksmotion, ein Jugendparlament und öffentliche Diskussionsforen sind Beispiele für Instrumente, die den Einwohnerinnen und Einwohnern von Biel unabhängig von ihrer Nationalität und ihrer Stimmberechtigung die Möglichkeit geben, Anliegen, die sie besonders betreffen, direkt an die Behörden heranzutragen. Der Stadtrat wird verpflichtet, dazu ein Reglement zu erlassen. Er kann darin auch weitere, in der Stadtordnung nicht ausdrücklich genannte Instrumente der Mitwirkung einführen.

Art. 9 – Information

Auch diese Bestimmung ist neu und nimmt ein wichtiges Anliegen aus der Bevölkerungsbefragung auf, nämlich die Erhöhung der Stimmbeteiligung. Als Gründe für die sinkende, zuweilen sehr schwache Stimmbeteiligung in Biel gaben viele Befragte an, es fehlten oft Informationen, die den Stimmberechtigten ein verlässliches Bild über eine Abstimmungsvorlage erlauben; die Vorlagen selbst seien schlecht verständlich. Eine umfassende, aktive und klare Information durch die Behörden über politische Geschäfte und Entscheide soll das Interesse der Bevölkerung für die Politik und die Verständlichkeit von Geschäften fördern und damit zu einer höheren Stimmbeteiligung bei Entscheiden an der Urne führen.



2. Organisation

Das ausführliche Kapitel über die Organisation bildet das «Herzstück» der Stadtordnung. Es enthält namentlich die durch die kantonale Gesetzgebung vorgeschriebenen Regelungen über die wichtigsten Zuständigkeiten der obersten Organe der Stadt.

2.1 Organe, Behörden

Die Definition der Organe entspricht dem Gemeindegesetz. Zusätzlich wird zur Vereinfachung späterer Formulierungen ausdrücklich der Begriff «Behörden» definiert.

2.2 Die Stimmberechtigten

Die Stimmberechtigten sind von Gesetzes wegen das oberste Organ und damit der «Souverän» der Stadt. Die Regelungen in diesem Abschnitt entsprechen weitgehend kantonalen Vorgaben und der heutigen Stadtordnung. Von politischer Bedeutung sind namentlich Artikel 17 über Konsultativabstimmungen, Artikel 19 über die Zuständigkeiten in Sachgeschäften sowie die Neuregelung des Referendums in Artikel 20. Zu beachten ist, dass die Regelungen in den Artikeln 19 und 20 ein «Gesamtpaket» bilden, das die Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten insgesamt nicht beschränken, aber in dem Sinn «verwesentlichen» soll, dass alle politisch wichtigen, aber auch nur die politisch wirklich wichtigen Geschäfte den Stimmberechtigten zum Entscheid unterbreitet werden.

Art. 17 – Konsultativabstimmungen

Konsultativabstimmungen sind nicht rechtlich verbindliche Abstimmungen, sondern sollen dazu dienen, bei der Bevölkerung den «Puls» zu einem Geschäft zu fühlen, für das ein anderes Organ zuständig ist. Sie können mit diesem Zweck unter Umständen sinnvoll sein, relativieren aber die gesetzliche Zuständigkeitsordnung und erfordern deshalb eine ausdrückliche gesetzliche Regelung. Der Hauptvorschlag zu Artikel 17 ist offen formuliert und sieht vor, dass sich die Stimmberechtigten auch konsultativ zu Geschäften z.B. des Parlaments oder des Gemeinderats äussern können. Die Variante erlaubt Konsultativabstimmungen nur für Angelegenheiten des Bundes oder des Kantons; sie entspricht grundsätzlich der heutigen Stadtordnung.

Art. 19 - Sachgeschäfte

Wie im vorangehenden Kapitel beschrieben, stand die Erhöhung der Stimmbeteiligung an erster Stelle der Anliegen aus der Bevölkerungspartizipation zur neuen Stadtordnung. Es beschäftigt die Bielerinnen und Bieler, dass nur so wenige von ihnen an Abstimmungen teilnehmen, weil sie sich von den Abstimmungsthemen oft wenig betroffen fühlen. Eine Mehrheit befürwortete deshalb die Notwendigkeit von Massnahmen zur Förderung der Stimmbeteiligung wie beispielsweise bessere Information (s. Bemerkungen zu Art. 9), politische Bildung in den Schulen, öffentliche Diskussionsforen (s. Bemerkungen zu Art. 7), lehnte aber einen Stimmzwang mit Sanktionsmöglichkeiten ab.

Die teilweise Neuordnung der Zuständigkeiten der Stimmberechtigten in Artikel 19 beruht deshalb auf dem Grundsatz, dass die Bielerinnen und Bieler nur dann obligatorisch an die Urne gerufen werden, wenn es um gesamtstädtisch wichtige Themen geht, die sie direkt betreffen und zur Stimmabgabe motivieren. Zu anderen Themen sollen die Parteien und die Bevölkerung entscheiden, ob diese wichtig genug sind, um – mittels eines fakultativen Referendums – eine Abstimmung zu verlangen. Ein solches Referendum, das heisst der bewusste Entscheid, über ein Thema mitbestimmen zu wollen, führt zu einer verstärkten Auseinandersetzung mit politischen Geschäften, zu mehr Diskussionen und damit insgesamt zu einer lebendigeren Demokratie. Aus diesem Grund soll das Ergreifen eines Referendums erheblich erleichtert werden (s. Bemerkungen zu Art. 20).

Artikel 19 sieht vor diesem Hintergrund vor, dass die Stimmberechtigten über das Budget und die Steueranlage nur noch dann obligatorisch abstimmen, wenn die Steuern erhöht oder gesenkt werden, d.h. wenn Veränderungen auf der «Einnahmeseite» erfolgen. Obwohl ein Budget grundsätzlich ausgeglichen sein muss und Änderungen auf der «Einnahmeseite» dementsprechend auch immer mit veränderten Ausgaben verbunden sind, ist in erster Linie die Festsetzung der Steueranlage ein Thema, durch das sich die Stimmberechtigten und die weitere Bevölkerung direkt betroffen fühlen. Ändert die Steueranlage nicht, soll über das Budget deshalb nur noch abgestimmt werden, wenn dies mit dem fakultativen Referendum verlangt wird. Anlass für ein Referendum könnte beispielsweise das Anliegen geben, die Steueranlage zu erhöhen oder zu senken; denkbar ist ebenso, dass das Referendum ergriffen wird, weil

budgetierte Ausgaben für bestimmte Vorhaben als zu hoch oder zu niedrig erachtet werden. Bei Budget-Abstimmungen beträgt die Stimmbeteiligung heute regelmässig weniger als 30 Prozent, was zu demokratisch wenig legitimierten Entscheiden führt.

Die demokratischen Rechte der Stimmberechtigten werden mit der Neuregelung unter Berücksichtigung von Artikel 20 insgesamt nicht eingeschränkt, aber anders fokussiert und auf politisch wichtige Geschäfte konzentriert.



Geändert werden mit Artikel 19 auch die Ausgabenzuständigkeiten. Neu sollen der Gemeinderat und der Stadtrat höhere Ausgaben als bisher beschliessen können, damit sie handlungsfähig sind und die ihrer Funktion angemessenen Ausgaben beschliessen können. Dies entspricht einer zeitgemässen stufengerechten Regelung. Die Ausgabenzuständigkeiten sind seit 22 Jahren unverändert und nicht der Entwicklung der Preise und der Kaufkraft angepasst worden. Mit der Erhöhung der Ausgabengrenzen von bisher 3 auf 5 Millionen Franken für das fakultative Referendum und von 5 auf 8 Millionen Franken für das obligatorische Referendum wird dieser Entwicklung Rechnung getragen.

Wichtige Finanzgeschäfte mit gesamtstädtischer Bedeutung wie beispielsweise der Bau oder die Erneuerung von Schulanlagen oder der Verkauf strategisch wichtiger Landparzellen sind auch mit den neuen Ausgabengrenzen immer noch obligatorisch den Stimmberechtigten zu unterbreiten.

Art. 20 – Grundsatz

Die Neuregelung des fakultativen Referendums bildet das Gegenstück zur Konzentration der obligatorischen Volksabstimmungen auf politisch gewichtige Geschäfte. Der Zugang zum fakultativen Referendum wird wesentlich erleichtert. Das fakultative Referendum steht auf der einen Seite für mehr Geschäfte als heute zur Verfügung. Auf der anderen Seite wird die Hürde für das Ergreifen des Referendums deutlich herabgesetzt.



Heute unterstehen nur bestimmte Reglemente des Stadtrats dem fakultativen Referendum. In vielen Fällen war in der Vergangenheit unklar, ob das Referendum gegen einen bestimmten Beschluss zulässig ist. Neu sollen die Stimmberechtigten grundsätzlich gegen alle Regle-

mente des Stadtrats mit Ausnahme seiner eigenen Geschäftsordnung das fakultative Referendum ergreifen und damit eine Volksabstimmung verlangen können. Damit werden die Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten im Bereich der Gesetzgebung gestärkt. Zugleich wird mit dieser Regelung das heutige komplizierte System deutlich vereinfacht, was ebenfalls einer Zielsetzung der neuen Stadtordnung entspricht (vgl. vorne Kapitel 1).

Für das Zustandekommen des fakultativen Referendums sind nach Artikel 20 nur noch die Hälfte der bisher erforderlichen Unterschriften notwendig. Das Erfordernis von 800 Unterschriften entspricht ungefähr 1/40 der Stimmberechtigten; heute muss ein Referendum durch 1/20 der Stimmberechtigten verlangt werden. Eine feste Zahl für die nötigen Unterschriften trägt zwar möglichen Veränderungen der Bevölkerungszahl nicht Rechnung, hat aber den Vorteil der Klarheit und «Kundenfreundlichkeit». Auf der anderen Seite wird die heutige Frist von 60 Tagen auf 40 Tage, d.h. von achteinhalb auf knapp sechs Wochen, gekürzt (vgl. Art. 21 Abs. 5). Damit soll vermieden werden, dass ein Geschäft lange Zeit «in der Schwebe» bleibt und unklar ist, ob ein Beschluss des Stadtrats «gilt» oder nicht. In der Sache bedeutet diese Verkürzung keine wesentliche Erschwernis. Erfahrungsgemäss werden die allermeisten Unterschriften in den ersten zwei bis drei Wochen gesammelt, so dass die wesentliche Erleichterung durch die herabgesetzte Unterschriftenzahl nicht relativiert wird.

2.3 Mitwirkung in den Behörden und der Stadtverwaltung

Dieser Abschnitt enthält im Interesse einer übersichtlichen Regelung allgemeine Bestimmungen, die für die Mitwirkung in allen städtischen Behörden und für die Mitarbeitenden der Stadtverwaltung gelten. Die einzelnen Regelungen entsprechen weitgehend kantonalen, teilweise zwingenden Vorgaben (z.B. Verwandtenschluss, Beschlussfähigkeit, Ausstandspflicht) und der heutigen Stadtordnung. Neu ist namentlich Artikel 36 über die Pflicht zur Information über Interessenbindungen.

Art. 36 – Interessenbindungen

Unter dem Titel «Transparenz und Vertrauen in die Behörden» stand das Anliegen, dass die Mitglieder des Gemeinderats und des Stadtrats ihre Interessenbindungen offenlegen müssen, an fünfter Stelle der Prioritäten bei den Ergebnissen aus der Bevölkerungspartizipation. Die Stadtratsmitglieder geben ihre Interessenbindungen bereits heute zu einem guten Teil freiwillig auf der Website des Stadtrats bekannt. Artikel 36 schreibt die Bekanntgabe solcher Bindungen sowohl für die Parlamentarierinnen und Parlamentarier als auch für die Mitglieder des Gemeinderats und der ständigen Kommissionen neu zwingend vor und verlangt, dass die Stadt ein öffentliches Verzeichnis dieser Interessenbindungen führt. Das Verzeichnis soll Auskunft über wirtschaftliche, politische und behördliche Tätigkeiten und Verbindungen geben, die das Wirken der Behördenmitglieder beeinflussen können. Entsprechende Regelungen kennen auch andere Gemeinden wie z.B. Köniz sowie, für das Parlament, der Bund und der Kanton Bern.



2.4 Der Stadtrat

Der Stadtrat soll wie heute aus 60 Mitgliedern bestehen. Die interne Organisation, die Zuständigkeiten und der Geschäftsgang entsprechen zu einem guten Teil der heutigen Regelung. Wichtige Neuerungen sind die Möglichkeit einer Stellvertretung nach Artikel 39, die Möglichkeit einer Devolution an die Stimmberechtigten (Art. 42), die teilweise veränderten Zuständigkeiten, insbesondere im Bereich der Gesetzgebung (Art. 43) und der Finanzgeschäfte (Art. 46), die Möglichkeit von Planungserklärungen (Art. 52) sowie die ausführliche Regelung parlamentarischer Untersuchungen durch eine Parlamentarische Untersuchungskommission.

Art. 39 - Stellvertretung

An siebter Stelle der Prioritäten wurde in der Bevölkerungsbefragung mit fast 70 Prozent Zustimmung die Stärkung des Parlaments durch die Möglichkeit einer Stellvertretung genannt. Mit dem neuen Artikel 39 erhalten Parlamentarierinnen und Parlamentarier, die aus persönlichen, familiären oder beruflichen Gründen (z.B. Krankheit, Elternschaft oder Weiterbildung) für eine gewisse Zeit verhindert oder landesabwesend sind oder eine Entlastung benötigen, die Möglichkeit, sich im Stadtrat durch eine andere Person vertreten zu lassen. Diese Aufgabe kann aber nur eine Person übernehmen, die auf der gleichen Liste für den Stadtrat kandidiert hat, als Ersatzperson ein gutes Ergebnis erzielt hat und damit über eine entsprechende Legitimation verfügt.



Art. 42 – Vorlagen an die Stimmberechtigten

Wie heute verabschiedet der Stadtrat alle Geschäfte, die dem obligatorischen Referendum unterstehen, zuhanden der Stimmberechtigten. Neu ist die Möglichkeit, den Stimmberechtigten freiwillig auch Geschäfte zum verbindlichen Entscheid zu unterbreiten, für die der Stadtrat unter Vorbehalt des fakultativen Referendums zuständig ist. Der Stadtrat soll damit, wie ein Referendumskomitee, selbst die Möglichkeit haben, eine Volksabstimmung herbeizuführen. Diese Möglichkeit relativiert zwar die Zuständigkeitsordnung, erlaubt es aber, ein politisch besonders gewichtiges Geschäft demokratisch noch besser abzustützen, wenn dies aus der Sicht des Parlaments angezeigt ist. Ein solcher Entscheid soll indes nicht leichtsin getroffen werden können; erforderlich ist deshalb ein Beschluss von zwei Dritteln aller Mitglieder des Stadtrats.

Art. 43 – Rechtsetzung

Ein wichtiges Ziel der Totalrevision der Stadtordnung ist eine möglichst klare und für alle Beteiligten leicht nachvollziehbare Neuordnung des Zusammenwirkens aller Behörden und der Stimmberechtigten. Die heutige Ordnung ist unübersichtlich. Die geltende Stadtordnung listet die Zuständigkeiten des Stadtrats und des Gemeinderats in langen Katalogen umständlich auf und regelt auch die Organisation der Stadtverwaltung teilweise kompliziert. Zur Rechtsetzung enthält Artikel 43 eine einfache und klare Regelung: Der Stadtrat ist in erster Linie der Gesetzgeber der Stadt und erlässt dementsprechend alle Reglemente, soweit diese nicht, wie z.B. die Stadtordnung selbst, dem obligatorischen Referendum unterliegen. Er tut dies, im Interesse der Mitwirkung der Stimmberechtigten, wo diese als nötig erachtet wird (s. Bemerkungen

zu Art. 20), mit Ausnahme der eigenen Geschäftsordnung durchwegs unter Vorbehalt des fakultativen Referendums.



Art. 45 – Finanzgeschäfte

Die Ausgabenzuständigkeiten des Stadtrates werden nach oben angepasst. Der Stadtrat beschliesst in eigener Kompetenz Ausgaben bis 5 Millionen Franken (heute 3 Millionen Franken). Höhere Ausgaben beschliesst er unter Vorbehalt des fakultativen Referendums. Neu hat der Stadtrat die Möglichkeit, Ausgabenbeschlüsse des Gemeinderats ab einem bestimmten Betrag an sich zu ziehen (Art. 45 Abs. 2 Bst. d; s. auch Bemerkungen zu Art. 66).

Art. 52 – Planungserklärungen

Neben den herkömmlichen parlamentarischen Instrumenten (Motion, Postulat, Interpellation, Kleine Anfrage) hat der Stadtrat neu die Möglichkeit, Planungserklärungen zu Planungen und Berichten des Gemeinderats zu beschliessen. Solche Erklärungen sind Aufträge an den Gemeinderat. Mit diesem Instrument kann der Stadtrat dem Gemeinderat beispielsweise gewisse «Leitplanken» für ein geplantes Reglement (z.B. Grundsätze für die Regelung einer Unterhaltszulage im Personalreglement) oder ein anderes Geschäft vorgeben. Damit besteht die Möglichkeit, vor der Detailberatung eines Geschäfts die wesentlichen Grundsätze festzulegen. Diese Möglichkeit hat beispielsweise auch der Grosse Rat des Kantons Bern. Das Instrument hat sich in der Praxis bewährt.

Art. 56-58 – Parlamentarische Untersuchungskommission

Neu werden die heute im Reglement für die Kommissionen des Stadtrates geregelte Parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) und das Verfahren für entsprechende Untersuchungen in der Stadtordnung selbst erwähnt und geregelt. Eine PUK soll nur eingesetzt werden, wenn dies besondere Vorkommnisse von grosser Tragweite erfordern und die Aufsicht durch die Geschäftsprüfungskommission im Rahmen des «courant normal» nicht mehr genügt. Die PUK verfügt deshalb über besonders weitreichende Rechte; sie kann überdies die für ihre Untersuchung erforderlichen Ausgaben, z.B. einen Nachkredit zum Budget oder gegebenenfalls einen Verpflichtungskredit, in unbeschränkter Höhe selbst beschliessen. Geregelt werden in den Artikeln 57 und 58 auch das Verfahren und die Rechte der Betroffenen, die sich weitgehend aus verfassungsrechtlichen Grundsätzen und den gesetzlichen Bestimmungen über das Verwaltungsverfahren ergeben. Die Regelungen entsprechen inhaltlich weitgehend dem, was z.B. für den Kanton Bern und die Stadt Bern gilt.

2.5 Der Gemeinderat

Die Zusammensetzung und die interne Organisation des Gemeinderats sind vor verhältnismässig kurzer Zeit, per 1. Januar 2013, neu geregelt worden. Die neue Stadtordnung enthält dazu dementsprechend keine grundlegenden Neuerungen. Teilweise neue Bestimmungen fin-

den sich zum Pensum der Ratsmitglieder (Art. 60), zur Zulässigkeit von Nebenbeschäftigungen und politischen Ämtern (Art. 62) und zu den Zuständigkeiten, namentlich in Finanzgeschäften (Art. 66).

Art. 60 – Pensum

Die geltende Stadtordnung regelt das Pensum für die Mitglieder des Gemeinderats nicht. Das so genannte Gemeinderatsreglement sieht vor, dass alle Ratsmitglieder ein Vollamt ausüben. Nach Artikel 60 haben die Mitglieder des Gemeinderats neu die Möglichkeit, anstelle eines 100-Prozent-Pensums ein Teilpensum von mindestens 80 Prozent zu wählen. Diese Möglichkeit soll beispielsweise Ratsmitgliedern offenstehen, die Pflichten im Bereich Kinderbetreuung oder andere familiäre oder soziale Pflichten wahrzunehmen haben oder ein anderweitiges politisches Amt ausüben (vgl. Art. 62). Artikel 60 soll die Vereinbarkeit des Amts als Gemeinderätin oder Gemeinderat mit dem Privat- oder Familienleben oder einem allfälligen anderen politischen Amt fördern.

Die Variante zu Artikel 60 sieht vor, dass die Mitglieder des Gemeinderats zwingend ein Vollamt (mit einem 100-Prozent-Pensum) ausüben.

Art. 62 – Nebenbeschäftigungen, politische Ämter

Artikel 62 sieht die Wiedereinführung der Möglichkeit vor, so genannte Doppelmandate auszuüben: Bis zu zwei Mitglieder des Gemeinderates sollen gleichzeitig dem kantonalen oder eidgenössischen Parlament angehören dürfen und damit auf dieser Ebene auch die Interessen der Stadt Biel vertreten können. Die Variante sieht vor, dass höchstens drei Mitglieder des Gemeinderats (nur) dem Grossen Rat angehören dürfen; demgegenüber darf nach dieser Variante nach wie vor kein Mitglied der Bundesversammlung angehören.



Diese Regelung bedeutet eine Abkehr von dem seit einigen Jahren geltenden Recht. Im Jahr 2010 wurde die Stadtordnung aufgrund einer Volksinitiative mit einem Verbot von Doppelmandaten im erwähnten Sinn ergänzt. Vor diesem Zeitpunkt hatten die Mitglieder des Gemeinderats unbeschränkt die Möglichkeit, entsprechende Mandate auszuüben. Dies führte dazu, dass diese Möglichkeit zuweilen überstrapaziert wurde und alle damaligen vollamtlichen Gemeinderäte gleichzeitig im kantonalen oder im Bundesparlament sassen. Das absolute Verbot von Doppelmandaten schoss indes über das Ziel hinaus. Es liegt durchaus im Interesse der Stadt Biel, dass der Gemeinderat in einem Parlament der übergeordneten Staatsebenen vertreten ist und städtische Anliegen vertreten kann. Zahlreiche andere Städte und Gemeinden machen von dieser Möglichkeit Gebrauch. Mit dem heutigen Verbot hat die Stadt Biel in dieser Hinsicht «kürzere Spiesse». Dies war denn auch das Argument, das in der Bevölkerungspartizipation für die Wiedereinführung von Doppelmandaten angeführt wurde («gleich lange Spiesse»).

Eine kürzlich erstellte Studie¹ zeigt auf, dass Gemeinden mit einer Vertretung namentlich im kantonalen Parlament ihre Interessen auf übergeordneter Ebene wirkungsvoller vertreten können. Artikel 62 sieht deshalb eine massvolle Lockerung des Verbots von Doppelmandaten vor. Er trägt damit auch den Bedenken Rechnung, die seinerzeit zur Initiative gegen Doppelmandate führte. Nach wie vor nicht zulässig bleibt eine Erwerbstätigkeit neben dem Gemeinderatssamt.

Artikel 62 enthält einen Kompromiss zwischen einem absoluten Verbot von Doppelmandaten und einem vollständigen «Freipass»: Höchstens zwei (oder nach der Variante drei) von fünf Ratsmitgliedern sollen gleichzeitig dem kantonalen oder evtl. dem eidgenössischen Parlament angehören dürfen.

Art. 66 – Finanzgeschäfte

Wie die entsprechenden Befugnisse des Stadtrats werden auch die Ausgabenzuständigkeiten des Gemeinderates nach oben angepasst. Der Gemeinderat kann neu grundsätzlich Ausgaben bis zu einer Million Franken beschliessen (heute 300'000 Franken). Für Investitionen in den Bereichen der Abwasser- und Abfallentsorgung und der Feuerwehr sowie für Alters- oder Pflegeheime gilt – wie teilweise bereits heute – eine Sonderregelung (Ausgabenbefugnis neu bis zwei Millionen Franken), weil diese Aufgaben im Rahmen einer Sonderrechnung, teilweise über Gebühren, finanziert werden, den allgemeinen Haushalt dementsprechend nicht oder wenig belasten und weil namentlich in diesen Bereichen öfters grössere Investitionen erforderlich sind. Grundstücke im Finanzvermögen oder dingliche Rechte an solchen wie z.B. ein Baurecht soll der Gemeinderat unabhängig von ihrem Wert erwerben können. Der Gemeinderat hat damit insbesondere die Möglichkeit, in einer Steigerung ein günstiges Grundstück zu erwerben. Dies wäre in der Regel nicht möglich, wenn der Stadtrat oder evtl. gar die Stimmberechtigten zuvor den entsprechenden Kredit beschliessen müssten.

Neu und originell ist die Regelung, dass der Stadtrat Ausgabenbeschlüsse des Gemeinderats von mehr als 500'000 Franken mit einer Art «Referendum» oder «Zugrecht» an sich ziehen kann, wenn dies 15 Mitglieder des Stadtrats verlangen. Dieses neue Instrument trägt sowohl der Handlungsfähigkeit des Gemeinderats als auch dem Bedürfnis des Stadtrats nach Mitwirkung in Finanzgeschäften, wo diese aus seiner Sicht angezeigt erscheint, angemessen Rechnung. Die Regelung dient somit dem Interesse an einem möglichst guten Zusammenwirken der beiden Behörden.

2.6 Kommissionen

Die Stadtordnung selbst regelt neben dem Stadtratsbüro ausdrücklich nur die Geschäftsprüfungskommission und die Parlamentarische Untersuchungskommission mit ihren besonderen «gewaltenübergreifenden» Funktionen. Die übrigen Kommissionen werden in den Artikeln 73 und 74 stufengerecht nur in allgemeiner Weise und entsprechend den gemeinderechtlichen Vorgaben geregelt. Es wird Sache des Stadtrats oder des Gemeinderats sein, die nötigen Kommissionen einzusetzen und soweit erforderlich zu regeln.

2.7 Das Rechnungsprüfungsorgan

Die knapp gehaltene Regelung über das Rechnungsprüfungsorgan entspricht der heutigen Stadtordnung und den gemeinderechtlichen Vorgaben.

¹ Publiziert in: «Das Parlament in der Schweiz, Macht und Ohnmacht der Volksvertretung», Band 7 der Reihe «Politik und Gesellschaft in der Schweiz» von Prof. Adrian Vatter (Herausgeber)

2.8 Die Stadtverwaltung

Die Verwaltung besteht wie heute aus fünf Direktionen unter der Führung je eines Mitglieds des Gemeinderates und aus der Stadtkanzlei. Die Stadtordnung weist die Regelung der Einzelheiten zur Organisation neu dem Gemeinderat zu (Art. 76 Abs. 2). Das bisherige Organisationsreglement des Stadtrats entfällt. Mit dieser zeitgemässen Regelung wird die Führungsverantwortung des Gemeinderates gestärkt. Der Gemeinderat bestimmt die Organisation der Verwaltung im Rahmen der Vorgaben der Stadtordnung selbst und teilt den einzelnen Mitgliedern auch selbst je eine Direktion zu (Art. 80).



Art. 81 – Massnahmen bei gefährdeter Aufgabenerfüllung

Neu enthält die Stadtordnung eine ausdrückliche Bestimmung für den Fall, dass die Erfüllung der Aufgaben durch eine Direktion ernsthaft gefährdet ist. Die Führungsverantwortung des Gemeinderates beinhaltet auch die Pflicht, die notwendigen Massnahmen zu ergreifen, wenn Aufgaben in der Gemeinde nicht richtig erfüllt werden. Diese Pflicht ergibt sich aus dem übergeordneten kantonalen Recht. Wie sie im Einzelnen wahrzunehmen ist, ist aber bisher in der Stadtordnung nicht geregelt. Artikel 81 füllt diese Lücke und sieht verschiedene Massnahmen vor, die der Gemeinderat gegebenenfalls ergreifen muss.

Über die am weitesten reichende Massnahme, nämlich über den Entzug einer Direktion, soll – auf Antrag des Gemeinderats – der Stadtrat entscheiden, dem die Oberaufsicht über die Geschäftsführung des Gemeinderats zusteht. Die Variante sieht vor, dass der Gemeinderat selbst über den Entzug einer Direktion entscheidet.

Zum Tragen kommen diese Bestimmungen nur dann, wenn objektiv Gründe für ein Eingreifen vorliegen. Allein die Tatsache, dass in einer Direktion im Rahmen der bestehenden Zuständigkeitsordnung Entscheide gefällt werden, die dem Gemeinderat nicht passen, rechtfertigt selbstverständlich keine Massnahmen im Sinn von Artikel 81.

2.9 Die Ombudsstelle



Als Priorität Nummer 6 wurde in der Bevölkerungsbefragung die Einführung einer unabhängigen Stelle genannt, an die sich die Einwohnerinnen und Einwohner mit Anliegen wenden kön-

nen, wenn sie Probleme mit der Verwaltung haben. Über 70 Prozent der Befragten befürworteten die Einführung einer solchen Stelle. Dabei wünschen sich die Bielerinnen und Bieler neben den «klassischen» Aufgaben einer Ombudsstelle (Beratung und Schlichtung bei Beanstandungen) an erster Stelle eine Beratung in politischen Fragen und allenfalls auch im Bereich Datenschutz.

Artikel 84 nimmt dieses Anliegen auf und sieht die Schaffung einer Ombudsstelle direkt in der Stadtordnung vor. Die Variante sieht vor, dass der Stadtrat die Möglichkeit (aber nicht die Verpflichtung) hat, eine solche Stelle einzusetzen. Einer Beratung der Bevölkerung in politischen Fragen sind allerdings aus rechtlichen Gründen Grenzen gesetzt. Welche Politik die Stadt Biel verfolgen soll, ist durch die zuständigen politischen Organe zu entscheiden. Die politische Beratung wird deshalb unter den Aufgaben der Ombudsstelle nicht aufgeführt. Ebenfalls nicht aufgeführt ist die Funktion der Datenschutzaufsichtsstelle nach der kantonalen Datenschutzgesetzgebung. Ob diese Aufgaben der Ombudsstelle übertragen werden sollen oder nicht, wird der Stadtrat zu entscheiden haben (Art. 84 Abs. 3).

3. Finanzhaushalt

Die Stadtordnung enthält neu ein besonderes Kapitel über den Finanzhaushalt. Geregelt werden neben finanzrechtlichen Zuständigkeiten (z.B. für Nachkredite, für wiederkehrende Ausgaben oder für gleichgestellte Geschäfte; vgl. Art. 91, 92 und 95), im Interesse der Klarheit, zu einem guten Teil Grundsätze, die sich mehr oder weniger bereits aus dem kantonalen Recht ergeben, unter anderem betreffend die Wirkung von Ausgabenbeschlüssen (Art. 96).

Neu werden aufgrund der Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung und mit Blick auf verschiedene parlamentarische Vorstösse zwei mögliche Varianten für Regelungen zum Finanzhaushaltgleichgewicht und zur Verhinderung einer übermässigen Verschuldung zur Diskussion gestellt (Art. 87).

Art. 87 Finanzhaushaltgleichgewicht, Verschuldung



Die Einführung einer «stadteigenen» Schuldenbremse stand bei den Prioritäten der Bevölkerung an dritter Stelle. 63 Prozent der Befragten befürworteten eine entsprechende Regelung, 35 Prozent wollten sie unbefristet, 28 Prozent wollten sie befristet einführen. 7 Prozent lehnten eine Schuldenbremse ab, 30 Prozent der Befragten konnten sich nicht entscheiden. Argumentiert wurde auf der einen Seite, man dürfe den nachfolgenden Generationen keinen Schuldenberg hinterlassen. Auf der anderen Seite wurde eingewendet, das Entwicklungspotenzial der Stadt dürfe nicht mit starren Instrumenten zu stark eingeschränkt werden.

Bereits die kantonale Gesetzgebung enthält klare Vorschriften zur Gewährleistung eines ausgeglichenen Finanzhaushalts der Gemeinden. Der Gemeinderat ist der Ansicht, dass diese Instrumente ausreichen. Angesichts der Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung werden aber trotzdem zwei mögliche Regelungen zur Diskussion gestellt. Zu diesen Varianten ist das Folgende zu bemerken:

- Variante I enthält eine offene Regelung. Sie geht davon aus, dass die kantonalen Vorgaben grundsätzlich ausreichen, beauftragt aber den Stadtrat, mit einem Reglement geeignete Instrumente zur Vermeidung einer untragbaren Verschuldung einzuführen.

- Variante II enthält eigene städtische Zielvorgaben für die Sicherung eines ausgeglichenen Finanzhaushalts und einer tragbaren Verschuldung. Mit welchen Mitteln und Instrumenten diese Ziele erreicht werden sollen, lässt die Regelung offen. Dies hat der Stadtrat in einem Reglement zu regeln.

Beide Varianten dienen einem an sich unbestrittenen Anliegen. Verbindliche Vorgaben zur Verhinderung einer weiteren Verschuldung der Stadt schränken aber naturgemäss den Entscheidungsspielraum der zuständigen Organe mit Einschluss der Stimmberechtigten ein. Ein solches System führt mehr oder weniger zwingend zu Konflikten in Bezug auf die Prioritäten von Investitionsvorhaben und unter Umständen auch dazu, dass ein an sich unbestrittenes Vorhaben von grossem Interesse, bspw. für die Standortattraktivität der Stadt, nicht mehr realisiert werden kann.

4. Rechtspflege

Der Rechtsschutz gegen Akte der Stadt, namentlich gegen Verfügungen, Erlasse und so genannte einfache Beschlüsse (Realakte) richtet sich nach kantonalem Recht. Gemeindeinterne Rechtsmittel wären möglich, belasten aber die städtischen Organe zusätzlich und führen in aller Regel lediglich zu einer Verlängerung der Verfahren, was für alle Beteiligten unerwünscht ist. Die früheren gemeindeinternen Beschwerdemöglichkeiten sind deshalb vor einigen Jahren abgeschafft worden und werden durch die neue Stadtordnung nicht wieder eingeführt. Beschwerden gegen Akte der Stadt sind dementsprechend an die zuständigen kantonalen Stellen, in der Regel an das Regierungsstatthalteramt, zu richten.

5. Übergangs- und Schlussbestimmungen

Die Übergangs- und Schlussbestimmungen enthalten die erforderlichen üblichen Regelungen. Für die Anpassung der städtischen Ausführungsbestimmungen wird eine Frist von zwei Jahren gesetzt (Art. 100). Mit dieser Ordnungsfrist soll Rechtssicherheit gewährleistet und vermieden werden, dass über längere Zeit unklar bleibt, was wirklich «gilt».

6. Wie geht es nach der Vernehmlassung weiter?

Der vorliegende Vernehmlassungsentwurf ist – selbstverständlich – nicht «in Stein gemeiselt», sondern gibt das Ergebnis der bisher geführten Diskussionen wieder. Der Sinn einer Vernehmlassung besteht gerade darin, dass neue Ideen aufgenommen werden können und gefällte Vorentscheide unter Umständen nochmals überdacht werden, wenn gute Gründe dafür sprechen. Das gilt im Besonderen für die verschiedenen erwähnten Neuerungen, aber auch etwa für den Verzicht auf einen eigentlichen Aufgabenkatalog in der Stadtordnung.

Die Ergebnisse der Vernehmlassung werden den Behörden umfassend präsentiert und auch der Bevölkerung zur Kenntnis gebracht werden. Im üblichen politischen Prozess soll im Anschluss an die Vernehmlassung im Gemeinderat und anschliessend im Stadtrat entschieden werden, ob und – wenn ja – in welchem Sinn der Vernehmlassungsentwurf für die Stadtordnung angepasst werden soll. Geplant sind zwei Lesungen im Stadtrat im Spätherbst / Winter 2019 / 2020.

Die Stimmberechtigten sollen an der Volksabstimmung vom 17. Mai 2020 über die neue Stadtordnung entscheiden, so dass die nächste Legislatur, die am 1. Januar 2021 beginnt, nach den neuen Regeln gestaltet werden kann.

Biel, 30. Januar 2019

Namens des Gemeinderates

Der Stadtpräsident:

Erich Fehr

Die Stadtschreiberin:

Barbara Labbé