



BIEL NEU ORDNEN



Bericht

des Gemeinderates an den Stadtrat

betreffend

Totalrevision der Stadtordnung

Inhaltsverzeichnis

0. Das Wichtigste in Kürze.....	7
1. Aufbau und Organisation des Projekts «Totalrevision der Stadtordnung»	8
1.1. Ausgangslage.....	8
1.2. Vorarbeiten und Arbeitshypothesen.....	8
1.3. Projektaufbau und Projektorgane	12
2. Projektphasen.....	13
2.1. Projektphase 1 – Erarbeitung der Grundsatzfragen.....	13
2.2. Projektphase 2 - Bevölkerungspartizipation.....	14
2.2.1. Grundsätzliches.....	14
2.2.2. Projektdesign.....	14
2.2.3. Durchführung und Ergebnisse	16
2.2.4. Ergebnisse für die Arbeiten zur Totalrevision.....	17
2.2.5. Stellenwert der Ergebnisse der Bevölkerungspartizipation	18
2.3. Projektphase 3 – Erarbeitung des Entwurfs der neuen Stadtordnung.....	18
2.4. Projektphase 4 - Vernehmlassungsverfahren	19
2.4.1. Stellungnahmen zu Schlüsselfragen.....	19
2.4.1.1. Parteien und Interessengruppen	19
2.4.1.2. Private.....	20
2.4.1.3. Gesamtübersicht	21
2.4.1.4. Konsens und Dissens.....	21
2.4.2. Stellungnahmen zu den Varianten.....	22
2.4.2.1. Parteien und Interessengruppen	22
2.4.2.2. Private.....	23
2.4.2.3. Gesamtübersicht	24
2.4.2.4. Konsens und Dissens.....	24
2.5. Vergleich mit den Ergebnissen der Bevölkerungspartizipation von 2018	25
2.6. Weitere Ergebnisse der Vernehmlassung.....	25
2.7. Anpassungen des Entwurfs für die neue Stadtordnung	26
2.7.1. Allgemeines.....	26
2.7.2. Anpassungen des Entwurfs nach dem Vernehmlassungsverfahren.....	26
2.7.2.1. Aufgrund der Ergebnisse der Vernehmlassung.....	26
2.7.2.2. Aufgrund der kantonalen Vorprüfung	27
3. Wettbewerb für die Redaktion einer Präambel.....	27
4. Vorprüfung durch das Amt für Gemeinden und Raumordnung.....	27

5. Die neue Stadtordnung für Biel	29
1. Die Stadt und ihre Aufgaben	30
1.1 Allgemeines.....	30
Art. 1 - Stadt Biel	30
Art. 2 - Sprachen	30
1.2 Aufgaben.....	31
Art. 3 - Grundsatz.....	31
Art. 4 - Aufgaben- und Legislaturplanung	31
Art. 5 - Erfüllung der Aufgaben	32
Art. 6 - Wirkungsorientierte Verwaltungsführung.....	32
1.3 Bevölkerung, Information und Öffentlichkeit	33
Art. 7 - Mitwirkung der Bevölkerung.....	33
Art. 8 - Petitionen	34
Art. 9 - Information.....	35
Art. 10 - Öffentlichkeit.....	35
Art. 11 - Protokoll.....	35
2. Organisation	36
2.1 Organe, Behörden.....	36
Art. 12	36
2.2 Die Stimmberechtigten	37
2.2.1 Allgemeines	37
Art. 13 - Stellung	37
Art. 14 - Stimmrecht	37
Art. 15 - Verfahren der Beschlussfassung	38
Art. 16 - Variantenabstimmungen	38
Art. 17 - Konsultativabstimmungen.....	38
2.2.2 Zuständigkeiten	39
Art. 18 - Wahlen	39
Art. 19 - Sachgeschäfte.....	40
2.2.3 Fakultatives Referendum.....	42
Art. 20 - Grundsatz.....	42
Art. 21 - Verfahren.....	44
Art. 22 - Formelle Prüfung, Behandlung	44
2.2.4 Initiative	45
Art. 23 - Grundsatz.....	45
Art. 24 - Anmeldung, Unterschriftenbogen.....	46
Art. 25 - Sammlung der Unterschriften, Frist.....	46

Art. 26 - Formelle und materielle Prüfung	47
Art. 27 - Behandlung	48
2.3 Mitwirkung in Behörden und in der Stadtverwaltung	49
Art. 28 - Wählbarkeit.....	49
Art. 29 - Unvereinbarkeit	49
Art. 30 - Verwandtenausschluss	50
Art. 31 - Amtsdauer	50
Art. 32 - Amtszeitbeschränkung.....	50
Art. 33 - Beschlussfähigkeit und Beschlüsse der Behörden.....	51
Art. 34 - Sorgfaltspflicht, Amtsgeheimnis	51
Art. 35 - Ausstand.....	51
Art. 36 - Interessenbindungen	52
Art. 37 - Ausscheiden aus einer Behörde oder einem Dienst.....	53
2.4 Der Stadtrat.....	53
2.4.1 Organisation.....	53
Art. 38 - Zusammensetzung	53
Art. 39 - Stellvertretung	53
Art. 40 - Stadtratsbüro	54
Art. 41 - Parlamentssekretariat.....	55
2.4.2 Zuständigkeiten	55
Art. 42 - Vorlagen an die Stimmberechtigten	55
Art. 43 – Rechtssetzung; Bauordnung.....	56
Art. 44 - Wahlen, Ernennungen	57
Art. 45 - Finanzgeschäfte	58
Art. 46 - Aufsicht.....	59
2.4.3 Geschäftsgang	60
Art. 47 - Allgemeines	60
Art. 48 - Abstimmungen.....	60
Art. 49 - Wahlen	60
Art. 50 - Teilnahme des Gemeinderats und Dritter	61
Art. 51 - Parlamentarische Vorstösse	61
Art. 52 - Planungserklärungen.....	61
2.4.4 Geschäftsprüfungskommission.....	62
Art. 53 - Zusammensetzung	62
Art. 54 - Zuständigkeiten	62
Art. 55 - Rechte der Geschäftsprüfungskommission.....	63
2.4.5 Parlamentarische Untersuchungskommission	64
Art. 56 - Einsetzung.....	64

Art. 57 - Verfahren	64
Art. 58 - Rechte des Gemeinderats und betroffener Personen	65
2.5 Der Gemeinderat.....	65
2.5.1 Organisation.....	65
Art. 59 - Zusammensetzung	65
Art. 60 - Pensum	66
Art. 61 - Konstituierung.....	66
Art. 62 - Nebenbeschäftigungen, politische Ämter.....	67
2.5.2 Zuständigkeiten	68
Art. 63 - Politische Leitung.....	68
Art. 64 - Rechtsetzung; Überbauungsordnungen.....	68
Art. 65 - Führung der Stadtverwaltung.....	69
Art. 66 - Finanzgeschäfte	70
Art. 67 - Weitere Zuständigkeiten	71
Art. 68 - Delegation von Entscheidbefugnissen	72
2.5.3 Geschäftsgang	72
Art. 69 - Allgemeines	72
Art. 70 - Zirkularbeschlüsse.....	72
2.5.4 Stadtpräsidium	73
Art. 71 - Aufgaben	73
Art. 72 - Präsidiale Anordnungen.....	73
2.6. Kommissionen.....	74
Art. 73 - Ständige Kommissionen	74
Art. 74 - Nichtständige Kommissionen.....	74
2.7 Das Rechnungsprüfungsorgan.....	75
Art. 75	75
2.8 Die Stadtverwaltung	75
2.8.1 Organisationsstruktur	75
Art. 76	75
2.8.2 Die Direktionen.....	75
Art. 77 - Aufgaben	75
Art. 78 - Führung.....	76
Art. 79 - Gliederung.....	76
Art. 80 - Zuteilung.....	77
Art. 81 - Massnahmen bei gefährdeter Aufgabenerfüllung.....	77
2.8.3 Die Stadtkanzlei	78
Art. 82	78
2.8.4 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter	78

Art. 83	78
2.9 Ombudsstelle	79
Art. 84	79
3. Finanzhaushalt.....	80
3.1 Allgemeine Bestimmungen	80
Art. 85 - Grundsätze	80
Art. 86 - Finanzplan	80
Art. 87 - Finanzhaushaltgleichgewicht, Verschuldung	80
Art. 88 - Interne Finanzkontrolle	82
3.2 Ausgaben	82
Art. 89 - Grundsatz	82
Art. 90 - Rahmenkredite	83
Art. 91 - Nachkredite	83
Art. 92 - Wiederkehrende Ausgaben.....	84
Art. 93 - Gebundene Ausgaben	85
Art. 94 - Beiträge Dritter	85
Art. 95 - Gleichgestellte Geschäfte	86
Art. 96 - Wirkung von Ausgabenbeschlüssen	87
4. Rechtspflege.....	87
Art. 97	87
5. Übergangs- und Schlussbestimmungen	88
Art. 98 - Aufhebung bisherigen Rechts	88
Art. 99 - Weitergeltung bisherigen Rechts	88
Art. 100 - Erlass neuen Rechts.....	88
Art. 101 - Volksrechte	88
Art. 102 - Inkrafttreten	89
6. Parlamentarische Vorstösse	90
7. Beschlussesentwurf	92

Sehr geehrter Herr Stadtratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

0. Das Wichtigste in Kürze

Das Projekt «Totalrevision der Bieler Stadtordnung» tritt nach bald vierjähriger Dauer in die fünfte und letzte Phase, nämlich in diejenige der abschliessenden politischen Beschlussfassungen. Am 17. Mai 2020 sollen die Bieler Stimmberechtigten über ihre neue Stadtverfassung abstimmen.

Seit dem Frühjahr 2016 befassen sich der Gemeinderat und die Verwaltung mit den Arbeiten an diesem Projekt. Auslöser für das Projekt waren auf der einen Seite die seit längerem bekannten Mängel der aktuellen Stadtordnung aufgrund zahlreicher Teilrevisionen und Änderungen übergeordneter Erlasse, auf der anderen Seite auch etliche parlamentarische Vorstösse.

In einem ersten Schritt erarbeitete eine aus Mitgliedern von Gemeinderat, Stadtrat und Verwaltung zusammengesetzte «Kerngruppe» in Zusammenarbeit mit einem juristischen Experten im Laufe des Frühjahres 2016 Grundsatzthesen («Arbeitshypothesen») für die Revisionsarbeiten. Der Gemeinderat verabschiedete aufgrund dieser Vorarbeit am 17. August 2016 insgesamt 20 Arbeitshypothesen als Grundlage für die weiteren Arbeiten (vgl. nachfolgende Ziffer 1.2).

Am 16. März 2017 beschloss der Stadtrat auf dieser Grundlage den formellen Start des Projekts «Totalrevision der Stadtordnung» und setzte dafür eine Spezialkommission ein, welche für die Vorbereitungen des Geschäfts an die Stelle der GPK trat und auf der Grundlage eines speziellen Pflichtenheftes sämtliche Projektarbeiten begleitete. Gleichzeitig legte der Gemeinderat die folgenden sechs übergeordneten **Projektziele** fest (vgl. Bericht des Gemeinderates an den Stadtrat betreffend «Totalrevision der Stadtordnung / Projektstart» vom 14.12.2016, S. 3/4):

- 1) Die neue Stadtordnung soll eine zeitgemässe Grundlage schaffen, damit die Behörden die Herausforderungen der kommenden Jahre im Interesse der Bevölkerung bestmöglich meistern können.
- 2) Die Stadtordnung soll ein verlässlicher Grunderlass für mindestens die nächste Generation sein.
- 3) Sie soll in einer klaren und für alle verständlichen Sprache verfasst sein.
- 4) Inhaltlich soll die Revision ohne vorgefasste Einschränkungen oder Tabus erfolgen, an Bewährtem soll aber festgehalten werden.
- 5) Schliesslich soll die neue Stadtordnung in einem offenen, partizipativen Verfahren erarbeitet werden. Interessierte sollen ihre Anliegen wirksam einbringen können. Politische Anliegen, namentlich aus parlamentarischen Vorstössen, sollen berücksichtigt werden.
- 6) Das Inkrafttreten der neuen Stadtordnung soll auf den 1.1.2021 erfolgen.

Der Stadtrat beschloss am 16. März 2017 einen Verpflichtungskredit von CHF 340'000.- für das Projekt. Am 30. Januar 2019 bewilligte der Gemeinderat einen Nachkredit in der Höhe von CHF 60'000.- zu diesem Verpflichtungskredit und informierte die GPK schriftlich über die Gründe für die höheren Kosten. Diese betrafen hauptsächlich den Partizipationsprozess, welchem nach dem Willen des Stadtrates ein «wesentlicher Anteil» des für das Projekt gesprochenen Verpflichtungskredits zu widmen war (vgl. nachfolgend Ziff. 2.2.). Die Kosten für die anderen Projektphasen konnten indes nicht in diesem «wesentlichen» Ausmass reduziert werden.

Die Vorarbeiten und die fünf Projektphasen werden nachfolgend unter den Ziffern 1 bis 3 dargestellt. Unter Ziffer 4 wird das Ergebnis der kantonalen Vorprüfung kommentiert und unter Ziffer 5 schliesslich die aus den beschriebenen Arbeiten resultierende Fassung der neuen Stadtordnung zuhanden der 1. Lesung des Stadtrats erläutert. Unter Ziffer 6 werden am Schluss des Berichts die parlamentarischen Vorstösse, welche im Zusammenhang mit dem Projekt stehen, aufgelistet.

Alle Dokumente, welche dem vorliegenden Bericht und dem Entwurf der neuen Stadtordnung zugrunde liegen, können auf der Website der Stadt Biel unter dem Link www.biel-bienne.ch/stadtordnung eingesehen werden.

1. Aufbau und Organisation des Projekts «Totalrevision der Stadtordnung»

1.1. Ausgangslage

Die heutige Bieler Stadtordnung basiert auf der «Gemeindeordnung» von 1966, welche 1996 formell (Änderung der Bezeichnung, neue Artikelnummerierung) totalrevidiert wurde. Sie beruht aber inhaltlich teilweise immer noch auf der Fassung von 1966.

Am 1. Januar 1999 trat das neue bernische Gemeindegesetz, welches für die Organisation und die Zuständigkeitsordnung der Gemeinden bestimmend ist, in Kraft. Dieser Umstand und die im Verlauf der Jahre veränderten politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse haben in den letzten 20 Jahren zu zahlreichen Teilrevisionen der Bieler Stadtordnung geführt, was deren Lesbarkeit und Benutzerfreundlichkeit nicht zuträglich war. Parlamentarische Vorstösse fordern weitere Revisionen, so dass eine Totalrevision mittlerweile zwingend erscheint, damit die Stadtordnung den heutigen rechtlichen und gesellschaftlichen Anforderungen wieder entspricht und eine akzeptable Kohärenz aufweist.

Weiter forderten bzw. fordern eine ganze Reihe teilweise noch hängiger parlamentarischer Vorstösse Anpassungen der Stadtordnung. Einige Vorstösse wurden auch erst während der laufenden Revisionsarbeiten im Hinblick auf die Totalrevision eingereicht. Alle die Totalrevision der Stadtordnung betreffenden Vorstösse sind in Kapitel 6 mit dem aktuellen Stand der Beschlussfassung aufgelistet.

1.2. Vorarbeiten und Arbeitshypothesen

In der Analyse der geschilderten Ausgangslage kam der Gemeinderat zum Schluss, dass sich die Totalrevision der Stadtordnung angesichts der inhaltlichen und formalen Tragweite des Revisionsbedarfs nicht auf eine mehr oder weniger formale Nachführung des geltenden Rechts, wie sie etwa mit der Totalrevision der Bundesverfassung von 1999 angestrebt worden war, beschränken kann, sondern als Projekt mit grosser politischer Bedeutung an die Hand zu nehmen ist. Mit dem Ziel, das Projekt von Beginn an optimal zu strukturieren, liess er deshalb bereits im Hinblick auf den eigentlichen Projektstart gewisse Grundsatzfragen durch eine gewaltenübergreifende «Kerngruppe», bestehend aus zwei Mitgliedern des Gemeinderates, den Präsidiern der GPK und des Stadtratsbüros sowie vier Mitarbeitenden des Verwaltungskaders und einem juristischen Experten, klären. Aus diesen Vorarbeiten ergaben sich 20 sogenannte «**Arbeitshypothesen**», welche den inhaltlichen Projektarbeiten zugrunde gelegt werden sollten. Diese lauten wie folgt:

1. Keine Beschränkungen durch bisheriges Stadtrecht

Die neue Stadtordnung ist in formaler und inhaltlicher Hinsicht losgelöst von der heutigen Stadtordnung zu erarbeiten. Im Rahmen der folgenden Arbeitshypothesen bestehen keine Schranken für neue, kreative Lösungen.

2. Hängige Volksinitiativen und Vorstösse

Hängige Volksinitiativen und parlamentarische Vorstösse, die den Inhalt der Stadtordnung betreffen oder betreffen können, sind zu berücksichtigen.

3. Mindestinhalt der Stadtordnung

Die neue Stadtordnung enthält alle Regelungen, die nach kantonalem Gemeinderecht zwingend in das kommunale Organisationsreglement aufzunehmen sind (Zuständigkeiten der Stimmberechtigten, des Parlaments und des Gemeinderats, politische Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten, Grundsätze der Organisation, weitere Punkte gemäss Gemeindegesetz). Das Abstimmungs- und Wahlverfahren ist aber nach wie vor in einem besonderen Reglement der Stimmberechtigten (heute: Reglement vom 9. Juni 2013 über städtische Abstimmungen und Wahlen, SGR 141.1) zu regeln.

4. Inhaltliche Aussagen

Die Stadtordnung ist nicht ein „reines Organisationsstatut“, sondern enthält auch inhaltliche Aussagen zu politischen Leitideen der Stadt. Sie darf Visionen und ein gesundes Selbstbewusstsein der Stadt zum Ausdruck bringen. Leitideen sind zu formulieren

- a) für die Stadt Biel als Ganzes,
- b) zu den Aufgaben und zur Tätigkeit der städtischen Behörden.

5. Politische Leitideen

Zu prüfen sind namentlich Bestimmungen über

- a) die Besonderheiten und die Positionierung der Stadt Biel als einladende, weltoffene und lebenswerte Stadt (z.B. Bevölkerung, Zweisprachigkeit, Brückenfunktion zwischen deutscher und französischsprachiger Schweiz, Zusammenleben, ethnische, religiöse und soziale Diversität, Biel als Industriestandort und Ort der Innovation, Ausrichtung auf die Zukunft),
- b) politische, soziale, wirtschaftliche, kulturelle und ökologische Ziele (inkl. Ziele in den Bereichen Bildung, Tourismus und Sport),
- c) städtische Angebote (kundenfreundliche Verwaltung, Nachhaltigkeit),
- d) das Selbstverständnis, die Eigenverantwortung, die aktive Teilnahme am öffentlichen Leben und Pflichten der Bevölkerung,
- e) Grundsätze für die behördliche Tätigkeit (z.B. Transparenz, wirtschaftlicher Umgang mit Ressourcen, Zusammenwirken der Organe mit klaren Zuständigkeiten und Respekt vor der Zuständigkeitsordnung, vorausschauende, prospektive Planung),
- f) die Öffentlichkeit der Verwaltung und die Information der Bevölkerung,
- g) den Einbezug und die Mitwirkung der Bevölkerung und der Wirtschaft (z.B. Petitionsrecht, informelle Mitwirkung einzelner Bevölkerungsteile, namentlich der Quartiere, der Jugend, anderer Altersklassen oder von Ausländer/innen sowie von Unternehmen und andern Organisationen),
- h) die Erfüllung und Überprüfung der Aufgaben (z.B. laufende Überprüfung im Licht formulierter Ziele und aktueller Bedürfnisse, gesetzmässige, fachgerechte und wirtschaftliche Erfüllung, Übertragung von Aufgaben an Dritte, Zusammenarbeit mit andern Gemeinden und weiteren Dritten),
- i) das Verhältnis zu anderen Gemeinden, namentlich zu Gemeinden in der Agglomeration und zu Partnergemeinden im Ausland, sowie zum Kanton und zum Bund.

6. Beständigkeit der Stadtordnung

Die politischen Leitideen und die weiteren Bestimmungen der Stadtordnung sind so zu formulieren, dass sie mittelfristig (für einen Zeitraum von 20-30 Jahren) Bestand haben können. Auf einen umfassenden Katalog städtischer Aufgaben ist zu verzichten.

7. Sprache

Die Stadtordnung zeichnet sich als Rechtserlass durch eine zeitgemässe, klare und juristisch präzise Sprache aus. Unnötige Wiederholungen sind zu vermeiden. Vorgaben des kantonalen Rechts werden in der Stadtordnung wiedergegeben, soweit dies im Interesse der Information und Lesbarkeit angezeigt ist.

8. Einbezug und Partizipation Privater

Zu prüfen sind neue besondere Formen der Mitwirkung unabhängig vom Stimmrecht (z.B. Jugend, Ausländer/innen, Quartiere, private Organisationen). Diese Formen der Mitwirkung sollen die bewährten rechtlichen Formen und die demokratischen Institutionen sinnvoll ergänzen, dürfen diese aber nicht unterlaufen oder schwächen.

9. Ombudsstelle

Zu prüfen ist, ob die Einführung einer städtischen Ombudsstelle vorgeschlagen werden soll.

10. Organisation im Allgemeinen

Die Stadtordnung enthält möglichst einfache, klare und nachvollziehbare Bestimmungen über die städtische Organisation. Zu prüfen sind

- a) eine Befugnis des Parlaments, ein Geschäft aus seinem Zuständigkeitsbereich freiwillig den Stimmberechtigten zum Entscheid zu unterbreiten (sog. Devolution),
- b) ein Recht der übergeordneten Stelle innerhalb der Exekutive, ein Geschäft im Zuständigkeitsbereich einer unteren Stelle an sich zu ziehen (sog. Evokation) und
- c) die Möglichkeit von Konsultativabstimmungen im Parlament oder an der Urne.

11. Kommunale Gesetzgebung

Die Gesetzgebung wird ohne Umschreibung möglicher oder zulässiger Inhalte der Erlasse im Sinn einer Auffang-Generalklausel grundsätzlich dem Parlament zugewiesen. Das Parlament erlässt als ordentlicher städtischer Gesetzgeber Reglemente abschliessend oder unter Vorbehalt des fakultativen Referendums. Ausnahmen bilden einzelne, in der Stadtordnung zu bezeichnende Erlasse, namentlich

- a) Reglemente, die aus rechtlichen oder politischen Gründen durch die Stimmberechtigten zu beschliessen sind (z.B. Stadtordnung, Reglement über Abstimmungen und Wahlen),
- b) Verordnungen des Gemeinderates, soweit gemäss Legalitätsprinzip zulässig (z.B. Benützung von Liegenschaften und des öffentlichen Grundes, Organisation der Stadtverwaltung).

Zu prüfen ist, ob der Stadtrat Reglemente in der Regel abschliessend oder unter Vorbehalt des fakultativen Referendums erlassen soll (Auffang-Generalklausel). Die Stadtordnung regelt die Ausnahmen von diesem Grundsatz.

12. Volksrechte

In Bezug auf die Volksrechte sind neben der Initiative und dem fakultativen Referendum neue Formen zu prüfen (z.B. konstruktives Referendum, fakultatives Referendum gegen negative Beschlüsse des Parlaments).

13. Obligatorisches Referendum

Zu prüfen ist, ob Geschäfte, über die heute obligatorisch die Stimmberechtigten zu entscheiden haben, im Sinn einer „Verwesentlichung der Demokratie“ neu dem fakultativen Referendum zu unterstellen sind (z.B. Budget, baurechtliche Grundordnung oder Bildung, Aufhebung oder Veränderung des Gebiets oder Gemeindefusion).

14. Mitwirkung in Behörden

Zu prüfen sind namentlich über das kantonale Recht hinaus gehende Unvereinbarkeiten (z.B. für Mitarbeitende der Stadt), eine Verlängerung der Amtsdauer (heute 4 Jahre) und Amtszeitbeschränkungen, allenfalls differenziert nach Organen und Funktion (z.B. Präsidium). Auf die Möglichkeit der Abberufung von Organen (Parlament, Gemeinderat) durch die Stimmberechtigten während laufender Amtsdauer ist zu verzichten.

15. Parlament (Stadtrat)

Das städtische Parlament ist beizubehalten. Zu prüfen sind Anpassungen in Bezug auf die Grösse (Mitgliederzahl) sowie Bestimmungen zur Gewährleistung einer repräsentativen Vertretung (z.B. Sprachen, Geschlechter) und zur Behebung von Schwächen des Milizsystems und Verbesserung der Vereinbarkeit der Mitgliedschaft im Stadtrat mit Beruf und Familie mit Einschluss von Stellvertretungslösungen und den Parlamentsdiensten.

16. Parlamentarische Instrumente

Die „gewaltenübergreifenden“ parlamentarischen Instrumente sind in der Stadtordnung selbst zu regeln. Zu prüfen sind neue Instrumente (z.B. förmliche positive oder negative Kenntnisnahme von Berichten des Gemeinderats, Planungserklärungen).

17. Gemeinderat / Regierungsmodell

Die Grösse (Mitgliederzahl) des Gemeinderats, das Wahlverfahren für die Mitglieder und besondere Zuständigkeiten des Stadtpräsidiums sind zu prüfen. Das Stadtpräsidium soll nach wie vor durch die Stimmberechtigten gewählt werden (keine Selbstkonstituierung des Gemeinderats).

Zu prüfen ist die Zuständigkeit zur Regelung der internen Organisation des Gemeinderats, des Regierungsmodells und der Stadtverwaltung. Soweit die Regelung in der Stadtordnung erfolgt, sind insbesondere die Zuweisung der Direktionen und der allfällige Entzug einer Direktion sowie das Führungsmodell und das Verhältnis der Exekutive zur Verwaltung mit Einschluss der Unterstellungen (z.B. Departementsmodell, Geschäftsführermodell) zu prüfen.

18. Finanzrecht

In Bezug auf die Finanzen soll sich die Stadtordnung auf die wesentlichen Grundsätze beschränken. Zu prüfen sind eine Schuldenbremse und neue parlamentarische Instrumente (z.B. Planungserklärung) sowie Bestimmungen über die interne Finanzkontrolle und deren Verhältnis zum Rechnungsprüfungsorgan.

19. Wirkungsorientiertes Steuerungsmodell (NPM)

Zu prüfen ist, ob die Stadtordnung ein wirkungsorientiertes Steuerungsmodell oder die Möglichkeit vorsehen soll, ein solches Modell für die gesamte Stadtverwaltung oder für einzelne Bereiche der Verwaltung einzuführen.

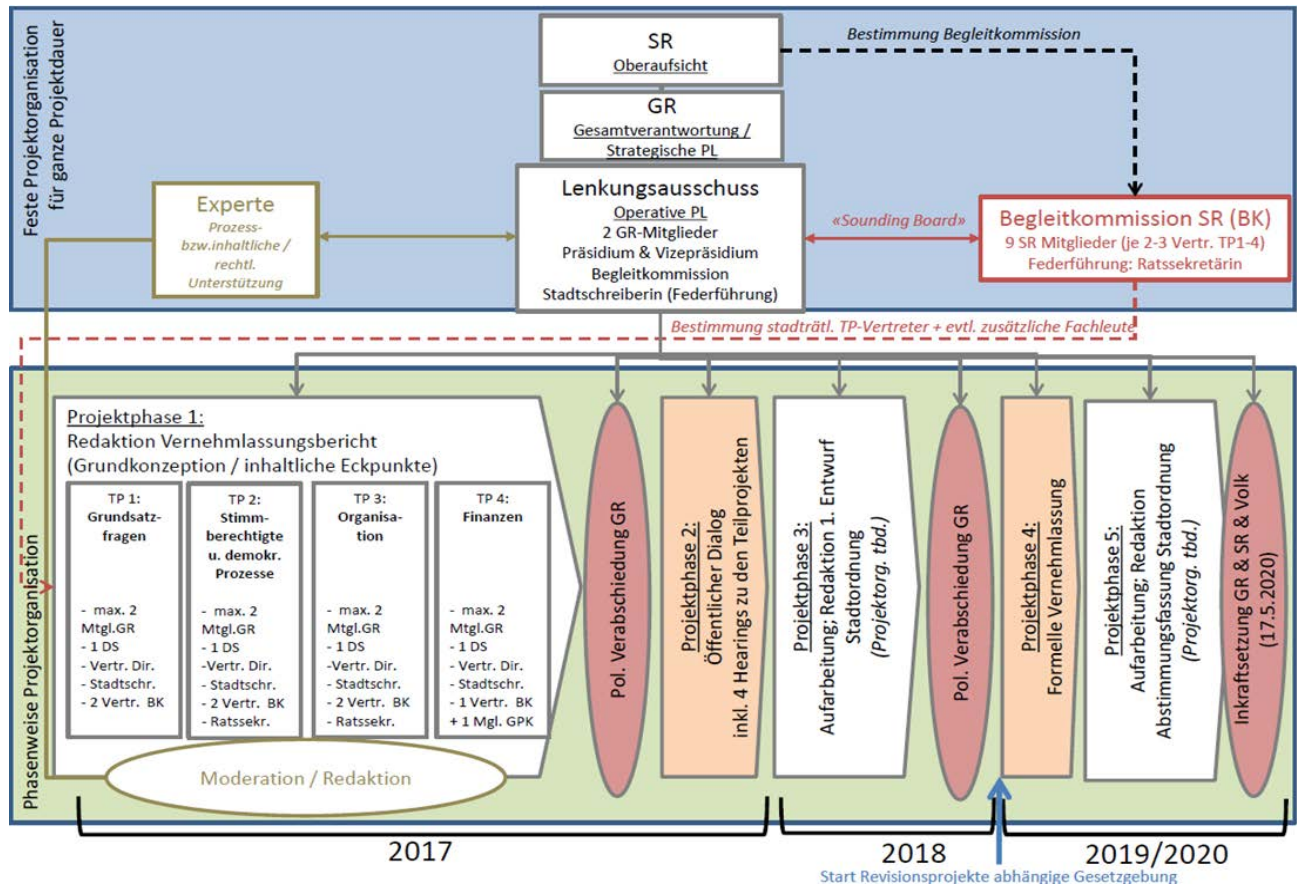
20. Ausgabenzuständigkeiten

Die Ausgabenzuständigkeiten der Stimmberechtigten, des Parlaments und des Gemeinderats sind zu überprüfen. Zu prüfen sind Differenzierungen für besondere Ausgaben und gleichgestellte Rechtsgeschäfte (z.B. Rechtsgeschäfte betreffend Grundstücke, Projektierungskredite). Zu prüfen ist, ob die Zuständigkeitsgrenzen an die Teuerung angepasst werden sollen.

Der Stadtrat verabschiedete diese Arbeitshypothesen als Grundlage für den eigentlichen Projektstart am 16. März 2017.

1.3. Projektaufbau und Projektorgane

Der vom Stadtrat beschlossene Projektaufbau sah insgesamt 5 Projektphasen vor. Diese Phasen und die Projektorganisation lassen sich grafisch wie folgt darstellen:



Die Projektorgane waren bzw. sind wie folgt besetzt:

Spezialkommission¹ Stadtrat

Natasha Pittet (Présidente)
 Martin Wiederkehr (Vize-Präsident)
 Bernhard Leuenberger
 Roland Gurtner / Ruth Tennenbaum
 Judith Schmid / Miro Meyer
 Sandra Schneider
 Mohamed Hamdaoui / Urs Külling
 Max Wiher / Dennis Briechle
 Michelle Beriger / Urs Scheuss

Lenkungsausschuss

Natasha Pittet
 Martin Wiederkehr
 Erich Fehr
 Silvia Steidle
 Barbara Labbé

¹ An seiner Sitzung vom 16. März 2017 beschloss der Stadtrat, die Bezeichnung «Begleitkommission» (vgl. Graphik) in «Spezialkommission» zu ändern

<i>TP 1</i> Experte: Dr. U. Friederich	Roland Gurtner Bernhard Leuenberger Erich Fehr Beat Feurer Emanuel Amrein Julien Steiner Barbara Labbé
<i>TP 2</i> Experten Dr. U. Friederich und Prof. A. Ladner	Judith Schmid Sandra Schneider Erich Fehr Silvia Steidle René Merz Julien Steiner Barbara Labbé Regula Klemmer
<i>TP 3</i> Experten Dr. U. Friederich und Prof. A. Ladner	Mohamed Hamdaoui Max Wiher Erich Fehr Barbara Schwickert Gérard Wettstein Nathalie Leschot Thomas Michel Barbara Labbé Regula Klemmer
<i>TP 4</i> Experten Dr. U. Friederich und U. Seewer	Michelle Beriger Erich Fehr Martin Scherrer Cédric Némitz Kerstin Bücheler Margrit Keller Jürg Saager Barbara Labbé

Die 5 Projektphasen umfassen (1) die Erarbeitung der Grundlagen für die Bevölkerungspartizipation, (2) die Durchführung der Bevölkerungspartizipation, (3) die Erarbeitung eines ersten Entwurfs einer neuen Stadtordnung aufgrund der in den beiden vorangehenden Phasen erarbeiteten Eckwerte, (4) das formelle Vernehmlassungsverfahren und (5) die politische Beschlussfassung (je zwei Lesungen in Gemeinde- und Stadtrat sowie Volksabstimmung). Die vier Phasen, welche der aktuellen 5. Phase vorausgegangen sind, werden unter den nachfolgenden Ziffern 2.1. bis 2.4. noch einmal detaillierter dargestellt.

2. Projektphasen

2.1. Projektphase 1 – Erarbeitung der Grundsatzfragen

Die 20 Arbeitshypothesen wurden bei Projektstart 4 thematischen Blöcken zugeordnet (vgl. Graphik oben) und durch entsprechende gewaltenübergreifend zusammengesetzte und durch Fachexperten begleitete Teilprojekt-Gruppen (TP) weiterbearbeitet. Als Fachexperten wirkten Dr. Ueli

Friederich als Rechtsexperte und Experte für das Gesamtprojekt, Prof. Dr. Andreas Ladner vom IDHEAP als Experte für Politikfragen und Ueli Seewer als Experte für Gemeindefinanzrecht mit. Die Projektgruppen entwickelten die ursprünglich 20 Arbeitshypothesen zu 13 Grundsatzfragen weiter. Als «Grundsatzfrage» wurden Themen definiert, zu welchen sich in den Teilprojektgruppen kein Konsens ergab. Ziel war, die umstrittenen Grundsatzfragen in der anschliessenden Projektphase 2 in einem partizipativen Prozess mit der Bieler Bevölkerung zu diskutieren. Aus den Ergebnissen der Diskussionen in den Teilprojekten (Themen, zu welchen bereits in den Teilprojekten ein Konsens erzielt werden konnte) und den Ergebnissen der Bevölkerungspartizipation sollten anschliessend die wichtigen Eckwerte für die formale und materielle Ausgestaltung der neuen Stadtordnung bestimmt werden.

Mit Blick auf diese Zielsetzung wurde deshalb zu jeder der 13 Grundsatzfragen aufgrund der Ergebnisse aus den Diskussionen in den Teilprojekt-Gruppen ein «Factsheet» mit einer kurzen thematischen Erläuterung, der Beurteilung durch die Projektgruppe und der ausformulierten Fragestellung erstellt. Der Gemeinderat stellte diese «Factsheets» am 18. Oktober 2017 der Spezialkommission des Stadtrates zur Stellungnahme zu. Die Spezialkommission diskutierte diese im Rahmen eines Workshops und nahm dazu zuhanden des Gemeinderates schriftlich Stellung. Am 20. Dezember 2017 verabschiedete der Gemeinderat die aufgrund der Bemerkungen und Anträge der Spezialkommission überarbeiteten «Factsheets» formell als Grundlage für die Bevölkerungspartizipation.

2.2. Projektphase 2 - Bevölkerungspartizipation

2.2.1. Grundsätzliches

Wie die Projektphase 2 genau ausgestaltet werden und welchen Stellenwert die direkte Partizipation sowohl des Parlaments als auch der Bieler Bevölkerung im Projekt der Totalrevision erhalten sollen, war im Stadtrat anlässlich der Beschlussfassung über den Projektstart umstritten. Einzelne Mitglieder des Stadtrates fanden den vorgeschlagenen Partizipationsprozess kompliziert und abenteuerlich und befürchteten, dadurch könnten viele umstrittene Inhalte in den Entwurf der neuen Stadtordnung einfließen, was die politische Entscheidungsfindung belasten würde. Andere Ratsmitglieder begrüßten den Willen, den Stadtrat und die Bevölkerung bereits in die materielle Erarbeitung der Stadtordnung einzubeziehen und sie schon in der «Inputphase» zu beteiligen. Diese Haltung gewann schliesslich knapp die Oberhand, was dazu führte, dass der Beschluss über den Verpflichtungskredit wie folgt präzisiert wurde (blau):

"Er beschliesst für das Projekt [...] einen Verpflichtungskredit [...] von CHF 340'000. Für die breite Partizipation durch die Bevölkerung ist in diesem Rahmen ein wesentlicher Anteil vorzusehen." (Stadtratsprotokoll vom 16. März 2017, S. 149).

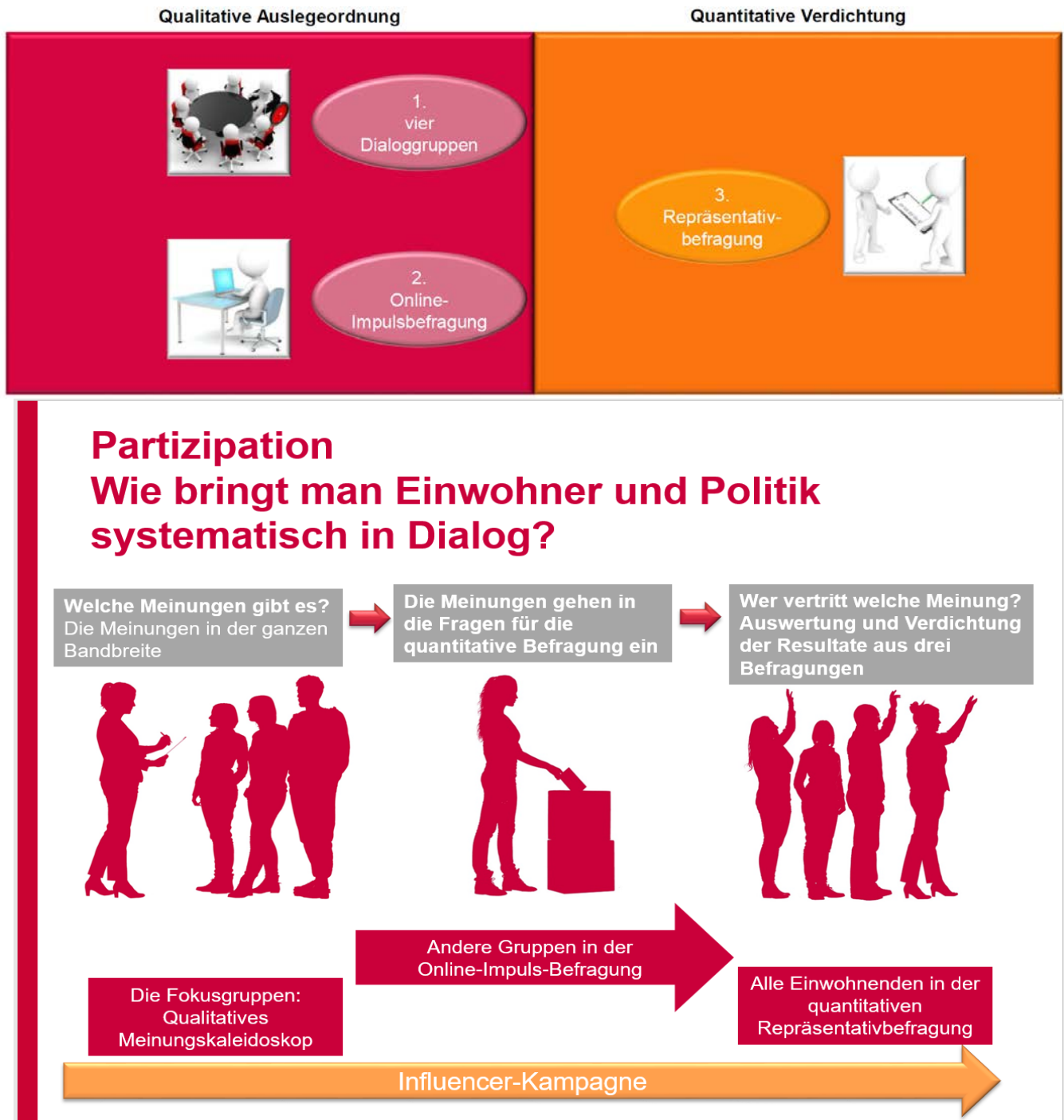
2.2.2. Projektdesign

Gemäss dem Projektziel Nr. 5 (vgl. Ziff. 0) sollte die Partizipation den Interessierten erlauben, ihre Anliegen in Bezug auf eine neue Stadtordnung in einem strukturierten Verfahren direkt und wirksam einzubringen. Der Gemeinderat hatte dazu in seinem Bericht an den Stadtrat vom 14. Dezember 2016 ausgeführt, dass die inhaltlichen Eckpunkte der neuen Stadtordnung im Rahmen öffentlicher Hearings und Diskussionsforen zur Diskussion gestellt werden sollen. Diese öffentliche Diskussion zwischen der Bevölkerung und den Projektorganen sollte mit weiteren geeigneten Instrumenten begleitet werden, namentlich auch mit sozialen Netzwerken.

Mit Blick auf den Auftrag des Stadtrates, dem Partizipationsprozess einen wichtigen Stellenwert im Projekt einzuräumen, lud der Lenkungsausschuss verschiedene Unternehmen ein, auf der Grundlage der im Bericht an den Stadtrat beschriebenen Prozessskizze und der 13 «Factsheets» ein konkretes Design für einen solchen Partizipationsprozess zu entwerfen. Den überzeugendsten Vorschlag reichte das Meinungsforschungsinstitut gfs.bern ein, welches schliesslich auch mit der Durchführung des Prozesses beauftragt wurde.

Das Projekt von gfs.bern sah vor, dass die Meinung möglichst vieler Interessierter in drei strukturierten, komplementären Schritten eingeholt wird. Als Grundlage dienten die Fragen der «Factsheets», welche so aufbereitet wurden, dass sich Interessierte in den ersten beiden Projektschritten sowohl in einem direkten Dialog als auch indirekt, durch Teilnahme über die sozialen Medien, damit auseinandersetzen konnten. Die Ergebnisse der beiden ersten Inputphasen wurden hernach zu einem strukturierten Fragenkatalog verdichtet, welcher im Rahmen einer nach wissenschaftlichen Standards repräsentativen Umfrage durch Bieler Einwohnerinnen und Einwohner unabhängig von ihrer Stimmberechtigung beantwortet werden sollte.

Graphisch hat gfs.bern das Verfahren und die Leitideen wie folgt dargestellt:



- Möglichst viel Partizipation für den Bürgerdialog.
- Möglichst tief und breit das Meinungsspektrum ausloten.
- Die Voraussetzungen, die die Einzelnen mitbringen, spielen keine Rolle.
- Es geht um politische Teilhabe für alle – jene mit Stimmrechtsausweis und jene ohne.
- Es geht auch um Wertschätzung und die notwendige Rückkopplung für einen grundlegenden politischen Prozess.
- Deshalb wird nicht allein auf die mediale Einbahnstrasse gesetzt, oder darauf, ob der Bürgerdialog in den Medien stattfindet oder nicht.
- Influencer sollen die Menschen in ihrem Umfeld motivieren.

2.2.3. Durchführung und Ergebnisse

Die Diskussionen in den je zwei deutschsprachigen und französischsprachigen Dialoggruppen fanden im Februar 2018 statt und wurden von Mitgliedern der Spezialkommission begleitet, welche die Diskussionen jeweils mit einem Inputreferat eröffneten. An diesen Gruppendiskussionen nahmen 59 per Losziehung eingeladene Einwohnerinnen und Einwohner von Biel mit und ohne Stimmrecht teil.

Parallel dazu wurde mit Unterstützung von sogenannten «Social-media-Influencern» eine Online-Impulsbefragung via Soziale Medien durchgeführt, in deren Rahmen sowohl konkrete Fragen zu den Inhalten der neuen Stadtordnung beantwortet als auch eigene Impulse eingebracht werden konnten. 578 Personen haben die Fragen online beantwortet und bei dieser Gelegenheit Wünsche und Anregungen formuliert. Im April 2018 wurde der strukturierte Fragenkatalog an 4000 per Los bestimmte Bielerinnen und Bieler versandt. 1233 Bielerinnen und Bieler haben den ausgefüllten Fragebogen zurückgeschickt. Im Juni 2018 legte gfs.bern den Schlussbericht zu den Ergebnissen vor. Diese werden im Bericht übersichtsweise wie folgt präsentiert:

	Reform	Wichtigste Ergebnisse	Mehrheitsfähiges Argument	Priorität (Rang/Anteile)	Bilanz
1.	Förderung der Stimmbeteiligung	69% sind für Massnahmen zur Förderung der Stimmbeteiligung. 58% finden die Vorlagentexte für Abstimmungen zu komplex.	78% stimmen mehr politischer Bildung in Schulen zu.	1 (43%)	Top-Reformvorschlag zur Einführung in die neue Stadtordnung.
2.	Erweiterung der Mitwirkung auf Personen ohne Stimmrecht	Mehr Diskussionsforen mit Personen ohne Stimmrecht (65%). Steuerzahler sollen Stimmrecht bekommen (64%). 45% wollen Stimmrecht auf Bürger beschränken und 52% wollen Stimmrecht abhängig von Staatsbürgerschaft.	80% sind für mehr Quartiermitwirkung. 79% stimmen zu, dass Jugendparlamente dem Stadtrat Vorstösse unterbreiten können.	2 (31%)	2. Top-Thema, allerdings nur mehrheitsfähig für niederschwellige Mitwirkungsformen, wie die Quartiermitwirkung, dass Personen ohne Stimmrecht dem Stadtrat Vorstösse unterbreiten können, ist nicht mehrheitsfähig.
3.	Einführung Schuldenbremse	35% sind für die Einführung einer Schuldenbremse. 28% stimmen einer befristeten Schuldenbremse zu.	63% sind für die Einführung in die Stadtordnung.	3 (30%)	3. Top-Thema in der Priorisierung und potenziell mehrheitsfähig.
4.	Präambel	22% sind für eine Präambel. 52% sind gegen eine Präambel.	71% stimmen "gewissen Leitideen" zu.	4 (23%)	Mehrheit eher gegen eine Präambel, bei niedriger Informiertheit (52%).
5.	Öffentliches Register über die Interessenbindungen von Amtsinhabern	Für 87% ist Vertrauen in Politik und Behörden sehr wichtig.	67% sind für die Einführung eines öffentlichen Registers.	5 (23%)	Potenziell mehrheitsfähig bei mittlerer Priorisierung.
6.	Einführung einer Ombudsstelle	59% möchten die Ombudsstelle um Beratung zum Datenschutz erweitern. Für 51% muss sie nicht auf der Ebene der Stadtordnung eingeführt werden.	Für 73% ist eine Ombudsstelle für politische Fragen zustimmungswürdig.	6 (16%)	Potenziell mehrheitsfähig bei mittlerer Priorisierung, Ergänzungsvorschläge zur Umsetzung sind mehrheitlich unterstützt.

7.	Stellvertreterlösung für den Stadtrat	52% stimmen zu, dass man Personen und nicht Parteien wählt (Stellvertreter entscheiden nie gleich).	60% finden die Möglichkeit zur Stellvertretung eine gute Lösung.	7 (11%)	Potenziell mehrheitsfähig bei mittlerer Priorisierung.
8.	Förderung von Parteien etc. als Politikvermittler	51% wollen Parteien unterstützen. 47% finden Förderung hilft nur grossen Parteien.	Die Stadt sollte unabhängige Foren zum Austausch über Politik anbieten (68%).	8 (10%)	Man wünscht sich eher mehr unabhängige Austauschforen, Parteienförderung nicht klar mehrheitsfähig.
9.	Kürzung Referendumsfrist	36% für eine Kürzung der Referendumsfrist.	64% entweder unsicher oder gegen die Kürzung.	9 (9%)	Mehrheit eher gegen die Verkürzung bei hohem Anteil Verunsicherter (38%).
10.	Erhöhung der Ausgabenobergrenze für nicht budgetierte Ausgaben	29% stimmen dem Vorschlag zu.	71% sind unsicher oder gegen die Erhöhung der Ausgabenobergrenze.	10 (8%)	Eine Mehrheit ist dagegen oder unsicher (33%) bei einer geringen Priorisierung des Themas für die neue Stadtordnung.
11.	Einsatz in die Bundesversammlung oder in den Grossen Rat	44% stimmen der Möglichkeit für Doppelmandate zu. 56% stimmen der Beschränkung zu, dass Doppelmandate an bestimmte Präsenzzeiten für das Amt in Biel gebunden wird. 54% befürworten, "gleich lange Spiesse"	56% Prozent sind unsicher oder gegen die Einführung von Doppelmandaten.	11 (8%)	Potenziell nicht mehrheitsfähig bei geringer Priorisierung, ein Drittel der Einwohnenden ist überfordert.
12.	Bei unveränderter Steueranlage entscheidet Stadtrat	33% für die erweiterten Kompetenzen des Stadtrats.	67% sind unsicher oder dagegen.	12 (7%)	Mehrheit eher gegen die Verkürzung bei hohem Anteil Verunsicherter (41%).
13.	Längere Amtsdauer für städtische Behörden	Nur 17% stimmen dem Vorschlag zu.	57% Prozent gegen die Verlängerung.	13 (5%)	Nicht mehrheitsfähig und niedrigste Priorisierung bei 26% Verunsicherten.

Der ausführliche Schlussbericht von gfs.bern und die Medienpräsentation können über den unter Ziff. 0 erwähnten Link eingesehen werden.

2.2.4. Ergebnisse für die Arbeiten zur Totalrevision

Auf der Grundlage der Ergebnisse aus den bisherigen Arbeiten und namentlich der Bevölkerungspartizipation legte der Gemeinderat am 4. Juli 2018 die **Eckwerte** für die Erarbeitung eines ersten Entwurfs für die neue Stadtordnung fest. Er unterschied dabei einerseits Eckwerte, welche aufgrund der Ergebnisse der Bevölkerungspartizipation für die Bevölkerung Priorität haben («Top-Themen», «Bevölkerungs-Eckwerte»), und andererseits solche, welche aufgrund der Diskussionen in den Teilprojekten und aufgrund von parlamentarischen Vorstössen aus der Sicht der Behörden vorrangige Bedeutung haben («Behörden-Eckwerte»). Der Gemeinderat legte die folgenden Eckwerte fest:

Bevölkerungs-Eckwerte:

- Instrumente zur Förderung der Stimmbeteiligung:
Eine Grundsatzbestimmung zur Information
- Instrumente zur Förderung der Mitwirkung der Bevölkerung – namentlich derjenigen ohne Stimmrecht – an den für sie direkt relevanten Themen:
Regelungen zur Quartiermitwirkung, Jugend-/Ausländervorstösse im Parlament, Petitionen
- Instrumente zur Stärkung der in der übergeordneten Gesetzgebung festgelegten Mechanismen zur Erhaltung des finanziellen Gleichgewichts der Stadt:
Eine Regelung zum Finanzhaushalts-Ausgleich (Schuldenbremse)
- Einleitung/Präambel:
Mindestens eine Grundsatzbestimmung zur Zweisprachigkeit und zur Mitwirkung
- Instrumente zur Förderung des Vertrauens in die Behörden:

Eine Anlaufstelle für Fragen zur Tätigkeit der Behörden und der Verwaltung

- Instrumente zur besseren Vereinbarkeit der Parlamentstätigkeit mit Berufs- und Familienleben: *Stellvertretungslösung in Parlament*

Behörden-Eckwerte:

- Kompetenzregelung und -abgrenzung Parlament / Exekutive vereinfachen (Erhöhung der Effizienz und Handlungsfähigkeit der politischen Organe):
Das Parlament ist generell, unter Vorbehalt des fakultativen Referendums, für die Gesetzgebung zuständig.
Der Gemeinderat kann selbständige Verordnungen auf bestimmten Gebieten erlassen.
Der Gemeinderat ist für die Organisation der Verwaltung und für Stellenschaffungen abschliessend zuständig.
Regelung zur Flexibilisierung der Pensen des Gemeinderates
- Erhöhung der Ausgabenzuständigkeiten Stadtrat – Gemeinderat mit Möglichkeit eines Parlamentsreferendums gegen Exekutivbeschlüsse und eines obligatorischen Volksreferendums durch Devolution.
- Grundsatzregelung zur Sicherung eines ausgeglichenen Finanzhaushalts.
- Möglichkeit der Einführung von Modellen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung.
- Kein obligatorisches Referendum für Budgetbeschluss ohne Änderung der Steueranlage.

2.2.5. Stellenwert der Ergebnisse der Bevölkerungspartizipation

Der Entscheid, die Bevölkerung an der materiellen Erarbeitung der neuen Stadtordnung zu beteiligen, und die Durchführung eines eigens dafür geschaffenen umfangreichen Partizipationsverfahrens verleihen den Ergebnissen der Bevölkerungspartizipation einen wenn auch nicht rechtlich zwingenden, so doch zumindest politisch verbindlichen Charakter. Auch den in den Diskussionen in den Teilprojekten der Phase 1 erzielten Ergebnissen zu einzelnen Themen muss ein in diesem Sinne verbindlicher Charakter beigemessen werden.

Damit bildeten die oben dargestellten Eckwerte verbindliche materielle Gestaltungsvorgaben «mit Weisungscharakter» für die Erarbeitung des Entwurfs einer neuen Stadtordnung. Diese Eckwerte sind deshalb aus Sicht des Gemeinderates auch in der politischen Diskussion des hiermit unterbreiteten Entwurfs entsprechend im Blick zu behalten und zu gewichten.

2.3. Projektphase 3 – Erarbeitung des Entwurfs der neuen Stadtordnung

Im Sommer und Frühherbst 2018 erarbeitete der Experte auf der Grundlage der verbindlichen Ergebnisse der bisherigen Arbeiten, das heisst insbesondere anhand der festgelegten Eckwerte (Ziff. 2.2. und 2.2.5.), einen ersten Entwurf der neuen Stadtordnung, welcher in Zusammenarbeit mit der Projektleitung in eine Fassung für eine erste Aussprache im Gemeinderat gebracht wurde. Diese Aussprache fand im September 2018 statt. Danach wurde im Oktober 2018 ein erster Workshop mit der stadträtlichen Spezialkommission durchgeführt, in dessen Folge die Kommission schriftlich zum Entwurf der neuen Stadtordnung Stellung nahm. Im Dezember 2018 behandelte der Gemeinderat den anhand der Bemerkungen der Spezialkommission überarbeiteten Entwurf in erster Lesung. Anfang Januar 2019 fand ein zweiter Workshop mit der Spezialkommission des Stadtrates statt. Der Gemeinderat gab den so konsolidierten Entwurf am 30. Januar 2019 nach einer zweiten Lesung mit der erforderlichen Begleitdokumentation für das formelle Vernehmlassungsverfahren frei. Am 5. Februar 2019 wurde das Vernehmlassungsverfahren im Rahmen einer von schätzungsweise über 100 Bielerinnen und Bielern besuchten öffentlichen Informationsveranstaltung formell eröffnet. Der Vernehmlassungsentwurf für die neue Stadtordnung und die zugehörige Dokumentation (Begleitbericht und Fragebogen) können unter dem eingangs erwähnten Link eingesehen werden.

2.4. Projektphase 4 - Vernehmlassungsverfahren

Zu den Vernehmlassungsunterlagen gehörten neben dem vom Gemeinderat am 30. Januar 2019 verabschiedeten kommentierten Entwurf der neuen Stadtordnung ein erläuternder Begleitbericht und ein Fragebogen (vgl. oben Ziff. 2.3.). Diese Unterlagen wurden den politischen Parteien in Biel (15), verschiedenen Vereinen und Institutionen wie bspw. Wohnbaugenossenschaften und der Pro Senectute (8), den Wirtschafts- und Personalverbänden (7), den Quartierorganisationen (11) und den vier Kirchgemeinden, d.h. insgesamt 48 Organisationen, zugestellt.

Den Einwohnerinnen und Einwohnern wurden die Unterlagen auf Papier am Informationsanlass vom 5. Februar 2019 sowie online auf der Website der Stadt Biel zur Verfügung gestellt. Die Unterlagen konnten überdies bei der Stadtkanzlei bezogen werden.

Von den zur Stellungnahme eingeladenen Organisationen haben insgesamt deren 24, das heisst die Hälfte der Angeschriebenen, eine Vernehmlassungsantwort eingereicht. 60 Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Biel haben den Fragebogen ausgefüllt und der Stadtkanzlei zugestellt. Dies ergibt ein Total von 84 Rückmeldungen. Die detaillierten Auswertungen der Ergebnisse dieser Rückmeldungen können unter dem eingangs zitierten Link eingesehen werden.

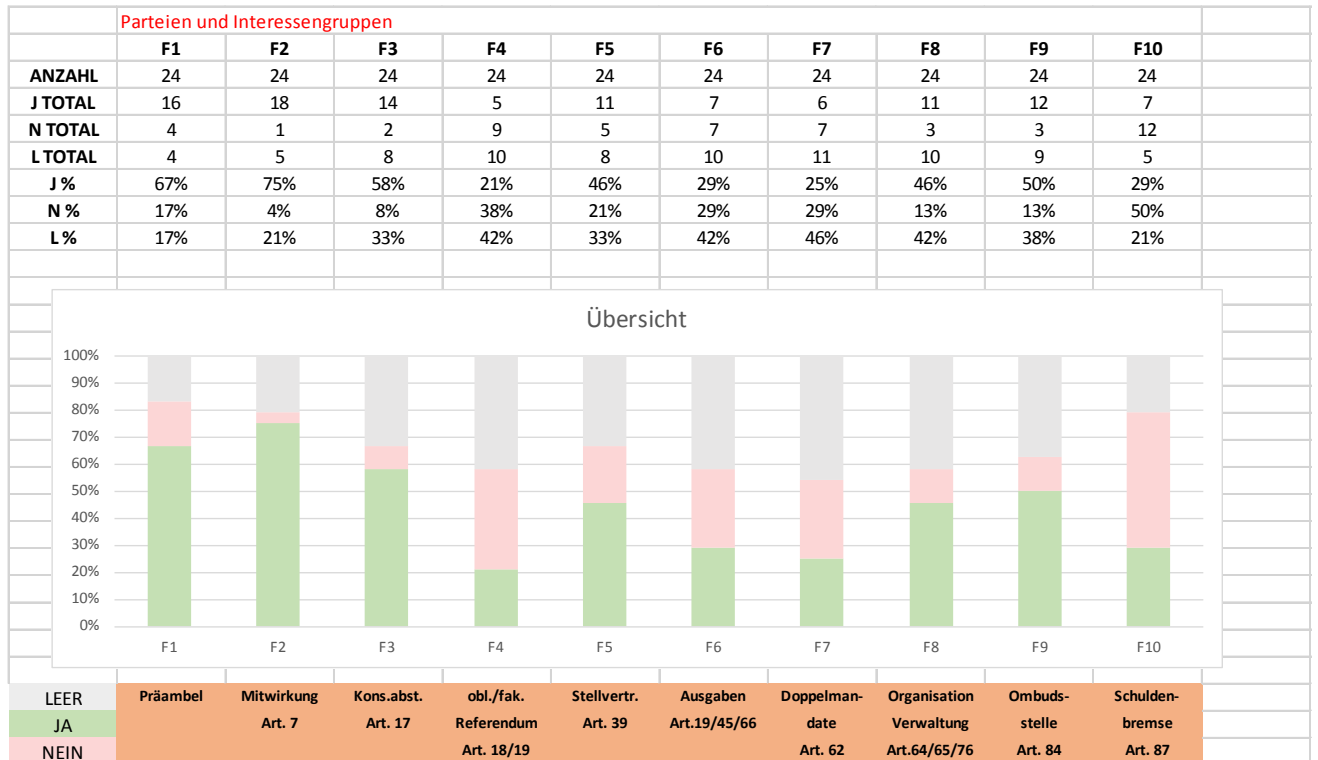
2.4.1. Stellungnahmen zu Schlüsselfragen

Mit dem Fragebogen sind den Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten die folgenden 10 Schlüsselfragen unterbreitet worden:

- F1: Soll die Stadtordnung mit einer Präambel beginnen? Wenn ja: Was soll unbedingt darin stehen?
- F2: Sind die neuen Mitwirkungsrechte der Bevölkerung in Artikel 7 aus Ihrer Sicht sinnvoll und wirksam? Haben Sie Vorschläge für andere / weitere Mitwirkungsformen?
- F3: Sollen die Behörden unverbindlich die Meinung der Stimmberechtigten zu bestimmten Geschäften einholen können (Art. 17; Konsultativabstimmungen)? Wenn ja, welche Variante bevorzugen Sie?
- F4: Überzeugt Sie die neue Ordnung des obligatorischen und fakultativen Referendums in den Artikeln 19 und 20, wonach die Stimmberechtigten nur noch bei Steuererhöhungen oder -senkungen zwingend über das Budget abstimmen, aber auf der anderen Seite zu wesentlich mehr Geschäften und wesentlich einfacher das Referendum ergreifen können? Falls nicht: Was würden Sie ändern?
- F5: Ist die Stellvertretung im Stadtrat (Art. 39) ein sinnvoller Vorschlag zur Stärkung des Parlaments und der Vereinbarkeit von Politik und Familie/Beruf? Haben Sie andere / weitere Vorschläge oder Bemerkungen?
- F6: Sind die neuen Ausgabenzuständigkeiten für den Stadtrat (5 Mio.) und den Gemeinderat (1 Mio.) angemessen? Wenn nein: Welche Beträge wären richtig?
- F7: Sollen die Interessen der Stadt Biel durch eine begrenzte Anzahl Gemeinderätinnen oder Gemeinderäte im Kantonsparlament oder in der Bundesversammlung vertreten werden können (Art. 62)?
- F8: Ist es aus Ihrer Sicht richtig, dass der Gemeinderat und nicht mehr der Stadtrat die Organisation der Stadtverwaltung regelt und den Stellenplan beschliesst?
- F9: Ist die Einrichtung einer Ombudsstelle sinnvoll (Art. 84)?
- F10: Soll die Stadtordnung eine Bestimmung über die Sicherung des Finanzhaushalts-Gleichgewichts enthalten (Art. 87)? Wenn ja, welche Variante bevorzugen Sie?

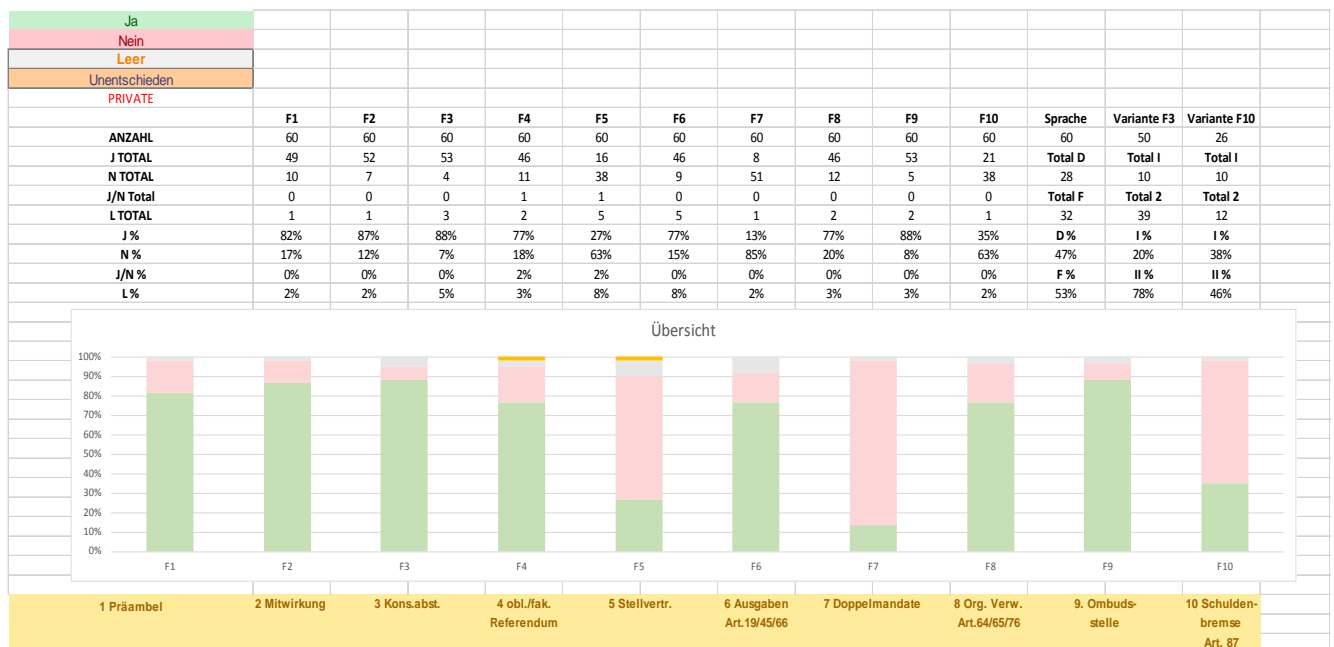
2.4.1.1. *Parteien und Interessengruppen*

Die Parteien und Interessengruppen haben die Schlüsselfragen wie folgt beantwortet (J = Ja, N = Nein, L = Leer, d.h. keine Antwort):



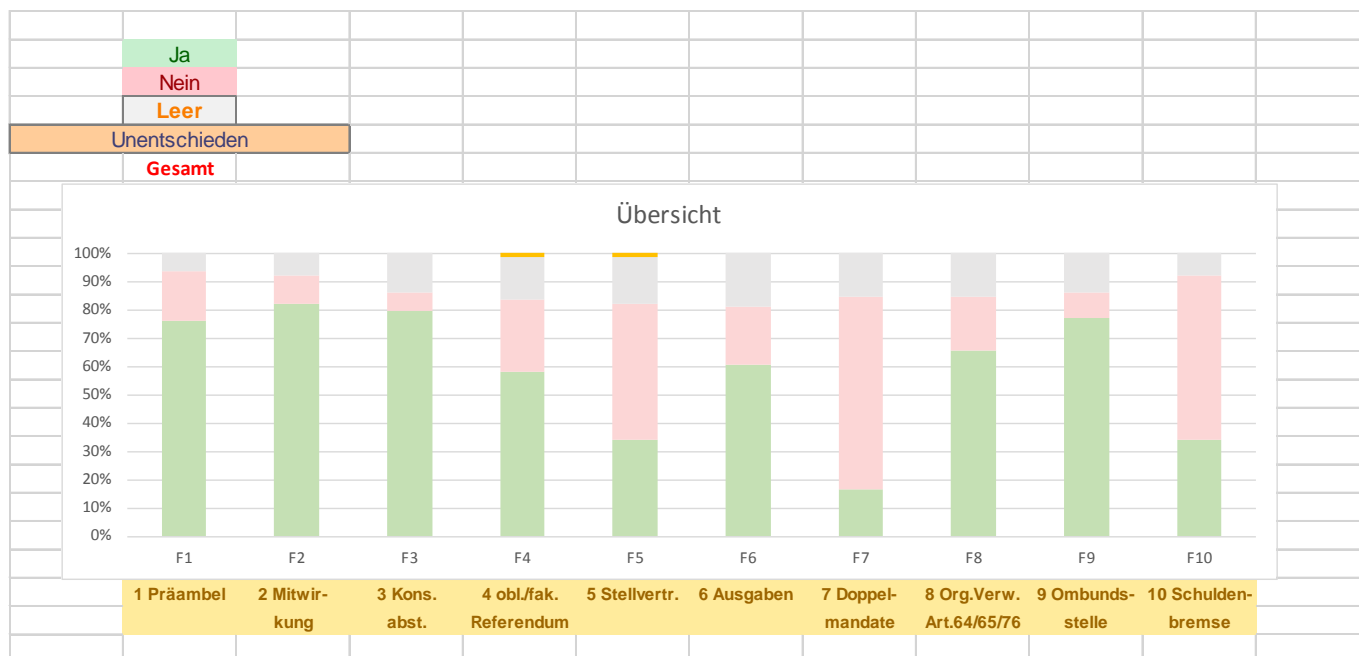
2.4.1.2. Private

Die Privaten haben wie folgt Stellung genommen (J = Ja, N = Nein, L = Leer, d.h. keine Antwort, U = Unentschieden, d.h. keine Präferenz für oder gegen eine bestimmte Lösung):



2.4.1.3. Gesamtübersicht

Die Berücksichtigung sämtlicher Stellungnahmen der Parteien, Interessengruppen und Privaten ergibt das folgende Bild (J = Ja, N = Nein, L = Leer, d.h. keine Antwort, U = Unentschieden, d.h. keine Präferenz für oder gegen eine bestimmte Lösung):



2.4.1.4. Konsens und Dissens

Mit Blick auf Übereinstimmungen und Divergenzen in den Stellungnahmen zu den Schlüsselfragen lässt sich zusammenfassend das Folgende sagen:

➤ Klare Übereinstimmungen

Zur *Präambel*, zu den neuen Bestimmungen über die *Mitwirkung der Bevölkerung* und zu *Konsultativabstimmungen gemäss Variantenvorschlag* sagten sowohl die Einwohnerinnen und Einwohner als auch die politischen Parteien und Interessenvertretungen klar Ja. Klar Nein sagten beide zur Einführung einer *Schuldenbremse*.

➤ Weitere Übereinstimmungen

Auch zur *neuen Zuständigkeit des Gemeinderats für die Regelung der Verwaltungsorganisation und für den Stellenplan* sowie zur Einrichtung einer *Ombudsstelle* sagten sowohl die Einwohnerinnen und Einwohner (klar) als auch die Parteien und Interessenvertretungen (etwas weniger deutlich) Ja. Die *Doppelmandate* wurden von den Einwohnerinnen und Einwohnern klar und von den Parteien und Interessenvertretungen knapp abgelehnt.

➤ Keine Übereinstimmung

Zur *Neuordnung des Referendumsrechts* sagten die Einwohnerinnen und Einwohner klar ja, während die Parteien und Interessenvertretungen diese relativ deutlich ablehnten.

Betreffend *Stellvertretung im Stadtrat* verhielt es sich gerade umgekehrt: Die Parteien und Interessenvertretungen befürworteten diese relativ deutlich, während die Einwohnerinnen und Einwohner sie klar ablehnten. Die *neuen Ausgabenkompetenzen* für Gemeinde- und Stadtrat wurden von der Bevölkerung klar gutgeheissen, während die Parteien und Interessengruppen dazu unterschiedliche Auffassungen vertraten.

2.4.2. Stellungnahmen zu den Varianten

Zur Diskussion gestellte Varianten:

Abgesehen von den Bestimmungen, zu denen Schlüsselfragen gestellt worden sind, enthielt der Vernehmlassungsentwurf zu folgenden Regelungen Varianten:

Art. 28: Wählbarkeit in Kommissionen

Art. 36 Abs. 2: Inhalt des Verzeichnisses über Interessenbindungen

Art. 42 Abs. 2: Voraussetzungen für die sog. Devolution

Art. 44 Abs. 2 und Art. 84 Abs. 1: Obligatorische oder fakultative Ombudsstelle

Art. 44 Abs. 3: Bezeichnung verantwortliche Person für Parlamentssekretariat

Art. 60: Pensum für Mitglieder des Gemeinderats

Art. 62 Abs. 3 und 4: Politische Ämter für Mitglieder des Gemeinderats

Art. 66: Zugrecht / Publikation im amtlichen Anzeiger

Art. 81: Entzug Direktion / Zuständigkeit Gemeinderat-Stadtrat

2.4.2.1. Parteien und Interessengruppen

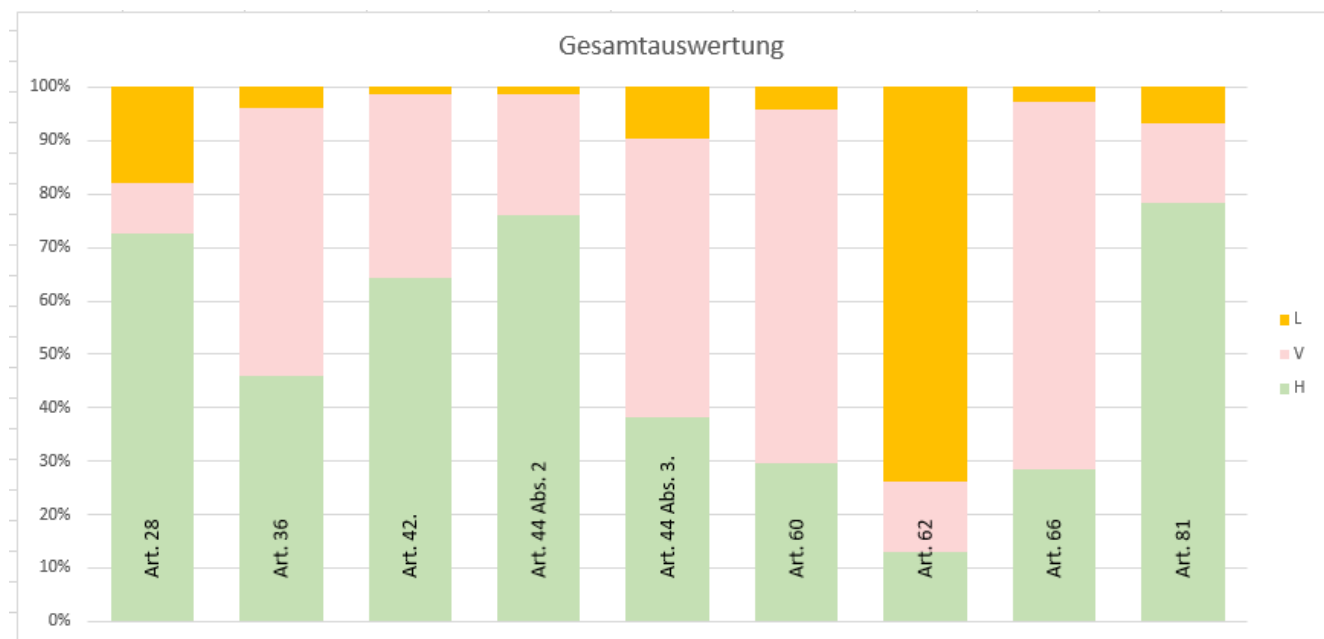
Die Parteien und die Interessengruppen haben sich wie folgt für die vorgeschlagene Regelung im Vernehmlassungsentwurf (Hauptvorschlag) oder für die Variante ausgesprochen (H = Hauptvorschlag; V = Variante; L = Leer, d.h. keine Antwort):

	Parteien	und	Interessen	gruppen						
	Art. 28	Art. 36	Art. 42	Art. 44 Abs. 2	Art. 44 Abs. 3	Art. 60	Art. 62	Art. 66	Art. 81	
ANZAHL	24	24	24	24	24	24	24	24	24	
H TOTAL	12	10	4	10	5	10	2	4	9	
V TOTAL	1	6	10	5	8	4	7	6	5	
L TOTAL	11	8	10	9	11	10	15	14	10	
H %	50%	42%	16%	42%	21%	42%	8%	17%	37%	
V %	4%	25%	42%	21%	33%	1600%	29%	25%	21%	
L %	46%	33%	42%	37%	46%	42%	63%	58%	42%	

Varianten

	Wählbarkeit Kommissionen	Interessen- bindungen / Verzeichnis	Devolution alle Geschäfte/ fak.Referendum	Ombudsst./ Kannformulierung	Ratssekretärin/ Generalsekret.	Vollamt GR / 80%	Doppelmandate	Zugrecht - Publikation	Entzug Direktion
Hauptvorschlag	Variante	Leer							

2.4.2.3. Gesamtübersicht



2.4.2.4. Konsens und Dissens

Zu übereinstimmenden und divergierenden Stellungnahmen zu den Varianten lässt sich zusammenfassend das Folgende sagen:

➤ Übereinstimmungen

Art. 28 – Wählbarkeit in Kommissionen mit Entscheidungsbefugnis: Sowohl unter den Parteien und Interessengruppen als auch unter den Privaten sprach sich eine Mehrheit für den Hauptvorschlag aus, der die Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit nicht einschränkt.

Art. 44 Abs. 2 – Wahl der Ombudsstelle: Eine grosse Mehrheit sowohl der Privaten als auch der Parteien und Interessengruppen befürwortete den Hauptvorschlag, wonach der Stadtrat zwingend eine Ombudsstelle bestimmen soll.

Art. 44 Abs. 3 – Ratssekretärin/Generalsekretärin: Ebenfalls eine Mehrheit sowohl der Privaten als auch der Parteien und Interessengruppen votierte für die Variante, wonach die Bezeichnung künftig «Generalsekretär/Generalsekretärin» lauten soll.

Art. 66 – Zugrecht des Stadtrates: Sowohl die Privaten wie auch die Parteien und Interessengruppen entschieden sich mehrheitlich für die Variante mit Publikation der Ausgabenbeschlüsse des Gemeinderats.

Art. 81 – Entzug einer Direktion: Eine Mehrheit sowohl der Privaten als auch der Parteien und Interessengruppen sprach sich dafür aus, dass im Fall gefährdeter Aufgabenerfüllung der Stadtrat (und nicht der Gemeinderat) darüber entschieden soll, ob einem Gemeinderat oder einer Gemeinderätin die Direktion entzogen wird.

➤ Keine Übereinstimmung

Art. 36 – Interessenbindungen: Eine Mehrheit der Privaten befürwortete die Variante, wonach die Inhalte des Verzeichnisses nicht detailliert in der Stadtordnung zu regeln sind. Bei den Parteien und Interessengruppen sprach sich eine Mehrheit für die detailliertere Regelung in der Stadtordnung aus.

Art. 42 – Devolution: Eine grosse Mehrheit der Privaten gab dem Hauptvorschlag den Vorzug, wonach der Stadtrat den Stimmberechtigten nur Geschäfte, welche dem fakultativen Referendum

unterliegen, freiwillig unterbreiten kann. Bei den Parteien und Interessengruppen sprach sich eine klare Mehrheit für die Möglichkeit der Devolution für alle Geschäfte aus.

Art. 60 – Pensum der Mitglieder des Gemeinderats: Eine grosse Mehrheit der Privaten entschied sich für die Variante, wonach die Ratsmitglieder immer ein Vollamt ausüben, während die Parteien und Interessengruppen mit einer klaren Mehrheit dem Hauptvorschlag und somit der Möglichkeit einer Pensenreduktion bis 80% zustimmten.

Art. 62 – Doppelmandate: Die überwiegende Mehrheit der Antwortenden sowohl bei den Privaten als auch bei den Parteien und Interessengruppen kreuzten keine der beiden Alternativen an. Bei den Parteien sprach sich eine Mehrheit derjenigen, die einer Lösung ganz oder allenfalls teilweise zustimmen könnten, für die Variante aus, wonach ein Doppelmandat nur im Kantonsparlament ausgeübt werden darf, während die Privaten gegebenenfalls den Hauptvorschlag bevorzugten.

2.5. Vergleich mit den Ergebnissen der Bevölkerungspartizipation von 2018

Die Ergebnisse der Bevölkerungspartizipation sind weiter oben unter Ziff. 2.2. (S. 16 /17) im Überblick dargestellt. Im Detail können sie im Schlussbericht von gfs.bern vom Juni 2018 unter dem eingangs erwähnten Link eingesehen werden.

Ein direkter Vergleich der Ergebnisse aus der Bevölkerungspartizipation vom Frühjahr 2018 mit den Ergebnissen des Vernehmlassungsverfahrens ist nur mit grossen Vorbehalten möglich. Die Resultate der Partizipation sind das Ergebnis einer repräsentativen Befragung von über 1'000 Einwohnerinnen und Einwohnern, während das Vernehmlassungsergebnis auf der Auswertung von 60 Eingaben beruht, die teilweise von Personen stammen, welche selbst wiederum dem Parlament angehören oder klar einer Partei zuzuordnen sind. Erwähnenswert sind immerhin die folgenden Feststellungen:

- Eine klare Entwicklung lässt sich in Bezug auf die Haltung zur *Präambel* und zur *Zuständigkeitsordnung* feststellen. Bezeichnenderweise handelt es sich auch um diejenigen Themen, bei welchen in der Bevölkerungspartizipation die Unsicherheiten gross und/oder die Informiertheit tief waren. Während sich in der Partizipation eine Mehrheit gegen eine Präambel aussprach, wurde eine Präambel in der Vernehmlassung mit grosser Mehrheit gefordert. In Bezug auf die Zuständigkeitsordnung (Budgetabstimmung, Referendumsfrist, Erhöhung Ausgabenzuständigkeiten) war die Verunsicherung über die konkrete Bedeutung allfälliger Änderungen in der Bevölkerungspartizipation sehr gross, was tendenziell eher zu einer Ablehnung führte. Im Vernehmlassungsverfahren erfuhren die neuen Lösungen mit grosser Mehrheit und wenig Leerstimmen Zustimmung.
- Die *Mitwirkungsrechte*, die *Doppelmandate* und die *Stellvertreterlösung im Parlament* wurden in der Bevölkerungspartizipation und im Vernehmlassungsverfahren ungefähr gleich beurteilt.

2.6. Weitere Ergebnisse der Vernehmlassung

Die Auswertung der weiteren Bemerkungen und Begründungen in den Stellungnahmen zum Vernehmlassungsentwurf, namentlich zu Bestimmungen, die im Fragebogen nicht erwähnt waren, ergeben zusammengefasst das folgende Bild:

- Im Allgemeinen wurde der Entwurf gut aufgenommen und positiv beurteilt. Am meisten kommentiert wurden die Bestimmungen, welche Gegenstand des Fragebogens bildeten, was dessen Aussagekraft stärkt.
- Zur *Präambel* gingen zahlreiche inhaltliche Vorschläge ein. Diese zeigen insgesamt, dass die Bielerinnen und Bieler unabhängig von Sprache und Geschlecht dieselben Themen und Anliegen beschäftigen, allen voran die Zweisprachigkeit und die Umwelt.
- Auch zu den *Mitwirkungsrechten* unterbreiteten sowohl Private als auch Parteien und Interessengruppen bedenkenswerte Vorschläge für weitere Instrumente und Formen der Bevölkerungsbeteiligung.
- Zur vorgeschlagenen *Neuordnung der Zuständigkeiten* (Referendum, Ausgaben, Verwaltungsorganisation, Stellenplan) und der *Schuldenbremse* ist ein klarer «Rechts-Links-Graben»

auszumachen. Während die Linke Zuständigkeitsverschiebungen als «Demokratieabbau» kritisierte und ablehnte, befürwortete die Rechte mehrheitlich die «Verwesentlichung der Demokratie» bzw. Erhöhung der Handlungsfähigkeit der Behörden. Und während die Linke die Schuldenbremse als inakzeptable Einschränkung des Handlungsspielraums der Behörden erachtete, hielt die Rechte eine bessere Kontrolle der Finanzpolitik für unverzichtbar.

➤ Betreffend die *Doppelmandate* sind bei den Parteien und Interessengruppen hingegen keine klaren Gräben auszumachen, während die Rückmeldungen aus der Bevölkerung – im Gegensatz zu den Ergebnissen aus der Partizipation - an Deutlichkeit nichts zu wünschen übriglassen. Hier dürfte allenfalls eine gewisse gezielte «Mobilisierung» eine Rolle gespielt haben wobei sich dies nicht klar belegen lässt.

➤ Zum Sprachenartikel (Art. 2), zu den Aufgaben (Art. 4) und zur Regelung betreffend die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (Art. 83) sind ebenfalls mehrere Anträge unterbreitet worden.

➤ Darüber hinaus unterbreiteten einige Parteien, aber auch Private, zahlreiche, teilweise detaillierte, redaktionelle Änderungsvorschläge, die im Rahmen der Auswertung der Vernehmlassung nicht im Einzelnen berücksichtigt werden konnten.

2.7. Anpassungen des Entwurfs für die neue Stadtordnung

2.7.1. Allgemeines

Die Grünliberalen hielten grundsätzlich fest, die neue Stadtordnung entspreche zwar den angestrebten Zielen der Vereinfachung und grösserer Klarheit der Bestimmungen, sei aber mit 102 Artikeln sogar noch umfangreicher als die aktuelle Stadtordnung. Sie stellten deshalb den Antrag, die Stadtordnung weiter zu vereinfachen, beispielsweise durch die Integration der Bestimmungen über die Volksrechte in den Art. 20-27 in ein Reglement über die politischen Rechte und die strikte Beschränkung auf die notwendigen organisationsrechtlichen Bestimmungen.

Zu diesen Einwänden ist zunächst festzuhalten, dass der Vernehmlassungsentwurf eine ganze Reihe von Bestimmungen zu Punkten enthielt, die sich in den Vorarbeiten als wichtig herauskristallisiert hatten, aber in der geltenden Stadtordnung nicht geregelt sind. Dies gilt beispielweise für die Aufgaben- und Legistaturplanung, die Erfüllung städtischer Aufgaben, die Mitwirkung der Bevölkerung, Petitionen und die Information der Öffentlichkeit, aber auch, entsprechend dem kantonalen Gemeinderecht, für wichtige finanzrechtliche Grundsätze. Zu beachten ist überdies, dass die heute geltende Stadtordnung teilweise sehr ausführliche, mitunter mehrere Seiten umfassende Artikel mit zahlreichen Absätzen, Ziffern und Buchstaben enthält. Im Bestreben, möglichst knappe, klare Bestimmungen zu schaffen, sind die entsprechenden Regelungen neu jeweils in mehreren kurzen Artikeln aufgenommen worden, womit allein die Anzahl Artikel wenig über die Ausführlichkeit der Regelung aussagt. Mit konzentrierten Regelungen in übersichtlichen kurzen Artikeln wird nicht zuletzt den erwähnten Zielsetzungen der Revision entsprochen, was die Grünliberalen grundsätzlich auch bestätigten. Die eher einlässliche Regelung der Volksrechte in der Stadtordnung selbst wäre tatsächlich nicht in dieser Form erforderlich. Sie entspricht aber der bisherigen und damit bekannten Lösung und ebenso einem ausdrücklichen Anliegen aus den Vorarbeiten der Projektgruppen.

2.7.2. Anpassungen des Entwurfs nach dem Vernehmlassungsverfahren

2.7.2.1. *Aufgrund der Ergebnisse der Vernehmlassung*

Unter der nachfolgenden Ziffer 5 wird dem Stadtrat der nach Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens in zwei Lesungen des Gemeinderates weiter bearbeitete Entwurf für die neue Stadtordnung unterbreitet. Zu den einzelnen Bestimmungen finden sich Erläuterungen zum rechtlichen Kontext und zu entsprechenden Regelungen in der aktuellen Stadtordnung, ebenso Hinweise auf die Vernehmlassungseingaben und die diesbezüglichen

Entscheidung des Gemeinderates. Der Gemeinderat hatte bei seiner Beschlussfassung einerseits die im vorliegenden Bericht in Erinnerung gerufenen Projektziele und die als verbindlich betrachteten materiellen Ergebnisse der Projektphasen 1 und 2 im Blick und sich andererseits zum Ziel gesetzt, dem Stadtrat einen Entwurf möglichst ohne oder mit nur wenigen Variantenvorschlägen zu unterbreiten.

Insgesamt ist der Gemeinderat überzeugt, dass er dem Stadtrat, der selbst mittels seiner Vertreterinnen und Vertreter in der Spezialkommission eng in alle Arbeiten einbezogen war, mit dem vorliegenden Entwurf eine ausgewogene Vorlage unterbreitet, welche namentlich den Anliegen der Bevölkerung Rechnung trägt und die Behörden befähigt, die grossen Herausforderungen der kommenden 20 bis 30 Jahre im Interesse der Bevölkerung zu meistern.

2.7.2.2. Aufgrund der kantonalen Vorprüfung

Der Entwurf der neuen Stadtordnung wurde dem Amt für Gemeinden und Raumordnung nach der 1. Lesung des Gemeinderates zur gesetzlich vorgeschriebenen Vorprüfung gestellt (vgl. nachfolgend Kapitel 4). Das Amt für Gemeinden und Raumordnung hat mit Bericht vom 13. September 2019 festgestellt, dass keine Genehmigungsvorbehalte zum Entwurf bestehen. Die wenigen Bemerkungen des AGR wurden im Entwurf des Normtextes und den Kommentaren aufgenommen.

Der vollständige Vorprüfungsbericht liegt diesem Bericht bei.

3. Wettbewerb für die Redaktion einer Präambel

Der Gemeinderat hat mit Blick auf das positive Echo zum partizipativen Prozess und dessen wichtige und konstruktive Ergebnisse beschlossen, dass auch eine allfällige Präambel unter Mitwirkung der Bevölkerung Biels entstehen soll. Nachdem das Vernehmlassungsverfahren eine grosse Zustimmung zur Idee einer Präambel in der neuen Stadtordnung ergeben hat, hat der Gemeinderat deshalb im Mai 2019 einen öffentlichen Wettbewerb ausgeschrieben, im Rahmen dessen alle Bielerinnen und Bieler Vorschläge für einen solchen einleitenden Text zur neuen Stadtordnung einreichen konnten. Bis zum Ablauf der Wettbewerbsfrist am 16. August 2019 sind insgesamt 23 Vorschläge eingegangen, 12 auf Deutsch, 8 auf Französisch und 3 in beiden Sprachen (alle Texte sowie die Wettbewerbsausschreibung sind unter dem eingangs erwähnten Link einsehbar). Eine total zweisprachig zusammengesetzte Jury aus zwei Gemeinderatsmitgliedern, zwei Mitgliedern des Stadtrates, einer Schriftstellerin und einem Schriftsteller sowie sechs per Los gezogenen unter 30-jährigen Bielerinnen und Bieler hat unter den Einsendungen die drei besten Texte bestimmt. Gewonnen hat ein deutschsprachiger Text, der nun als Präambel für die neue Stadtordnung vorgeschlagen wird. In der Wettbewerbsordnung, welche mit der Ausschreibung veröffentlicht wurde, ist klar geregelt, dass der Gewinn des Wettbewerbs keinen Anspruch darauf gibt, dass der Text (unverändert) als Präambel in die neue Stadtordnung aufgenommen wird. Die Projektleitung behielt sich das Recht vor, den Siegertext im Hinblick auf die Beschlussfassung durch die zuständigen Organe noch zu überarbeiten. Der nun vorliegende Vorschlag wurde auf Empfehlung der Gesamtjury in Zusammenarbeit mit dem deutschsprachigen Jury-Schriftsteller und der Verfasserin noch leicht angepasst.

4. Vorprüfung durch das Amt für Gemeinden und Raumordnung

Die Stadtordnung muss gemäss Art. 56 Abs. 1 des kantonalen Gemeindegesetzes (GG; BSG 170.11) zu ihrer Gültigkeit vom Amt für Gemeinden und Raumordnung genehmigt werden. Art. 55 GG sieht deshalb eine obligatorische Vorprüfung vor. Diese dient dazu sicherzustellen, dass den Stimmberechtigten nicht ein Erlass zum Entscheid unterbreitet wird, welcher hernach nicht genehmigt werden kann. Das Amt für Gemeinden und Raumordnung hat den vorliegenden Entwurf vorgeprüft und zu den Ergebnissen dieser Prüfung einen Bericht erstellt, welcher dem vorliegenden Bericht an den Stadtrat

beiliegt. Gestützt auf den Vorprüfungsbericht wurden Artikel 22, 44 und 75 sowie der Kommentar zur Art. 95 präzisiert. Alle übrigen Bestimmungen sind in der aktuellen Fassung bewilligungsfähig. Nach der zweiten Lesung im Stadtrat wird zu entscheiden sein, ob die allenfalls beschlossenen Änderungen so wesentlich sind, dass der Entwurf vor der Volksabstimmung noch einmal einer Vorprüfung unterzogen werden muss.

5. Die neue Stadtordnung für Biel

Stadtordnung

vom dd.mm. 2020

SGR 101.1

(Entwurf für die 1. Lesung im Stadtrat)

Präambel

Wir teilen uns ein Leben zwischen Deutsch und Französisch, zwischen Jura und See, zwischen Ordnung und Gelassenheit, zwischen Kultur und Sport, zwischen Bildung und Aufbruch.

Wir teilen uns ein Leben in einer multikulturellen Stadt, in einer solidarischen Stadt, in einer toleranten Stadt, in einer visionären Stadt, in einer offenen Stadt, in einer grünen Stadt.

Eine Stadt, die in ihrer Art, Grösse und Mehrsprachigkeit Verantwortung trägt.

Eine Stadt, die nicht Hauptstadt sein muss und deshalb Narrenfreiheit genießt.

Um kreativ, mutig, lebendig zu sein, um auszuprobieren, Perspektiven zu schaffen, scheitern zu dürfen.

Um aufzustehen, zusammenzustehen, gemeinsam auch Nein zu sagen - für eine sorgsame Zukunft.

Biel muss nicht.

Biel darf, kann und soll.

Und deshalb geben wir uns, Bieler und Bielerinnen, folgende Stadtordnung:²

Die geltende Stadtordnung weist einen einfachen Ingress, aber keine Präambel auf. In der Bevölkerungsbefragung von Anfang 2018 wurde die Einführung einer Präambel für die Stadtordnung unterschiedlich beurteilt; sie wurde in der Prioritätenordnung schliesslich an vierter Stelle genannt. Wenn eine Präambel in die Stadtordnung aufgenommen wird, soll sie gemäss der Bevölkerungsbefragung auch gewisse Leitideen ausdrücken. An erster Stelle genannt wurde das Multikulturelle, gefolgt von einer Zukunftsvision und Inhalten zu den Besonderheiten der Stadt Biel. Unbedingt genannt werden soll die Zweisprachigkeit als besonderes Merkmal der Stadt (vgl. Schlussbericht gfs.bern vom 8. Juni 2018).

² Siegetext aus dem Wettbewerb zur Redaktion der Bieler Präambel von Vera Urweider in überarbeiteter Fassung gemäss Entscheid der Jury

Die am 27. Juni 2018 eingereichte überparteiliche Motion 20180224 der Stadträtin/Stadträte Salome Strobel, Christoph Grupp, Mohamed Hamdaoui, Julien Stocker, Titus Sprenger und Levin Koller «Klimaschutz auf Verfassungsstufe» verlangt, dass der Klimaschutz auf Verfassungsstufe – im Einleitungsteil der neuen Stadtordnung, bspw. in der Präambel – verankert wird.

In den Vorarbeiten zur neuen Stadtordnung ergab sich ein klarer Konsens, dass politische Leitideen oder Visionen, wenn überhaupt, einzig in der Form einer möglichst schlicht und einfach lesbar gehaltenen Präambel in die neue Stadtordnung aufgenommen werden sollen. Die Stadtordnung soll keine Aufgabenkataloge oder ganze Kapitel von Grundsatzformulierungen enthalten, die möglicherweise bereits nach kurzer Zeit überholt wären. Sie soll keine «Momentaufnahme» aktueller Bedürfnisse, sondern so formuliert sein, dass sie über längere Zeit unverändert Bestand haben kann.

Im Rahmen der Vernehmlassung wurde eine Präambel klar, mit 67% Ja gegen 17% Nein, befürwortet. Die Skepsis, die in der Bevölkerungspartizipation noch zum Ausdruck gekommen war, ist damit einer klaren Zustimmung gewichen. Eine Präambel ist offenkundig erwünscht und erscheint mehrheitsfähig. Am 17. Mai 2019 wurde deshalb ein Wettbewerb für das Verfassen einer Präambel gestartet. Eine Jury aus vier Politikerinnen und Politikern, sechs jungen Bielerinnen und Bielern sowie zwei professionellen Schriftstellern (Noëlle Revaz und Guy Krneta) hat am 29. August 2019 den nun als Präambel vorgeschlagenen Text aus 23 eingereichten Vorschlägen als den überzeugendsten ausgewählt.

1. Die Stadt und ihre Aufgaben

1.1 Allgemeines

Art. 1 - Stadt Biel

¹ Die Stadt Biel ist eine zweisprachige Einwohnergemeinde des Kantons Bern im Sinn der Kantonsverfassung und der Gemeindegesetzgebung.

² Sie umfasst das durch den Kanton bestimmte Gebiet und die in diesem Gebiet wohnhafte Bevölkerung.

Art. 1 entspricht Art. 1 der geltenden Stadtordnung, enthält aber redaktionelle Anpassungen.

Art. 2 - Sprachen

¹ Deutsch und Französisch sind die Amtssprachen der Stadt.

² Die Stadt berücksichtigt beide Sprachen gleichberechtigt in ihrer Organisation und ihrer Tätigkeit. Jede Person kann in einer dieser Sprachen mit den städtischen Behörden oder der Stadtverwaltung verkehren und hat Anspruch auf eine Antwort in der betreffenden Sprache.

³ Die Stadt veröffentlicht ihre Erlasse und Mitteilungen an die Bevölkerung gleichzeitig in beiden Sprachen.

Art. 2 entspricht Art. 3 der geltenden Stadtordnung. Abs. 2 enthält aber neu Präzisierungen betreffend die Zweisprachigkeit in der Organisation und Tätigkeit der Verwaltung und die mündliche und schriftliche Kommunikation mit den Behörden. Die Organisation schliesst namentlich das gesamte städtische Personal ein, für welches die gleichberechtigte Vertretung der Sprachen und Geschlechter als Regel und Ziel gilt.

In der Vernehmlassung wurde namentlich eine Präzisierung der Bestimmung in dem Sinn verlangt, dass der Anspruch auf Zweisprachigkeit in beiden Richtungen gilt. Veröffentlichungen sollen zudem gleichzeitig in beiden Amtssprachen erfolgen. Diese Forderungen sind aufgenommen, Art. 2 ist mit den erwähnten Präzisierungen entsprechend ergänzt worden.

1.2 Aufgaben

Art. 3 - Grundsatz

¹ Die Stadt erfüllt die Aufgaben, die ihr der Kanton oder der Bund übertragen haben.

² Sie kann weitere Aufgaben erfüllen, die nicht ausschliesslich durch den Bund, den Kanton oder eine andere Organisation wahrgenommen werden.

Art. 3 entspricht Art. 2 der geltenden Stadtordnung. Die Bestimmung ist aber knapper als bisher formuliert, da namentlich die Zuständigkeiten zur Übertragung von Aufgaben neu im Zusammenhang mit der Aufgabenerfüllung (Art. 5) geregelt werden. Art. 3 ist allgemein gehalten. Die Stadtordnung verzichtet nach wie vor auf einen Aufgabekatalog, der die einzelnen Aufgaben der Stadt ausdrücklich aufführt (vgl. auch Bemerkungen zur Präambel).

Art. 4 - Aufgaben- und Legislaturplanung

¹ Die Stadt plant ihre Aufgaben weitsichtig. Sie berücksichtigt die Bedürfnisse der Bevölkerung.

² Der Gemeinderat legt gestützt auf die Aufgabenplanung zu Beginn jeder Legislatur Ziele, anstehende Aufgaben, Prioritäten, geplante Massnahmen und deren Finanzierung fest.

³ Er legt dem Stadtrat am Ende der Legislatur Rechenschaft ab.

Art. 4 ist neu. Im Sinne der durch die Bevölkerung als wichtig beurteilten Transparenz und Förderung des Vertrauens in die Behördentätigkeit sollen der Stadtrat und das Volk wissen, mit welchen Themen sich der Gemeinderat schwergewichtig befassen will. Abs. 2 korreliert mit Art. 86 Abs. 2, welcher den Gemeinderat verpflichtet, den Finanzplan an der Legislaturplanung auszurichten.

Der Gemeinderat hat dem Stadtrat nach dieser Bestimmung zu Beginn der Legislatur die Legislaturplanung und am Ende der Legislatur den Rechenschaftsbericht über das Erreichen der Legislaturziele vorzulegen. Der Stadtrat nimmt von diesen Berichten Kenntnis und diskutiert sie als eines der Mittel der Oberaufsicht (Art. 46 Abs. 2 Bst. a). Er kann dem Gemeinderat dazu in Form von Planungserklärungen Aufträge für die Zukunft erteilen (Art. 52).

In der Vernehmlassung wurde unter anderem verlangt, dass die Stadtordnung die Aufgaben der Stadt in Sachartikeln detaillierter beschreibt (Aufgabekatalog). Die Frage, ob, wie und wo konkrete Aufgaben der Stadt geregelt werden sollen, war im Rahmen der Vorarbeiten in den Projektgruppen mehrmals diskutiert worden. Schliesslich wurde auf einen Aufgabekatalog verzichtet, weil eine Aufzählung von Aufgaben kaum etwas Anderes als eine «Wunschliste politischer Präferenzen» und auch nie abschliessend sein kann. Ein Aufgabekatalog kann überdies rasch überholt sein.

Art. 5 - Erfüllung der Aufgaben

- ¹ Die Stadt erfüllt ihre Aufgaben zum Wohl der Allgemeinheit sachgerecht, wirtschaftlich und nachhaltig.
- ² Sie arbeitet mit anderen Gemeinden, mit dem Kanton, mit dem Bund und mit weiteren Dritten zusammen, wenn dies der Erfüllung ihrer Aufgaben dient.
- ³ Sie kann für Dritte Aufgaben erfüllen oder geeigneten Dritten Aufgaben übertragen.
- ⁴ Die Zuständigkeit zur Übertragung von Aufgaben an Dritte richtet sich nach der damit verbundenen Ausgabe.

Art. 5 ist neu. Die Bestimmung regelt die Grundsätze, welche die Behörden bei der Erfüllung der Aufgaben leiten sollen. Die Regelung ist allgemein gehalten. Die Stadtordnung verzichtet auf einen Aufgabenkatalog, der die städtischen Aufgaben auflistet (vgl. auch Bemerkungen zum Ingress, zur Präambel und zu Art. 4). Abs. 2 soll unterstreichen, dass heute viele Aufgaben nur gemeinsam mit der Region, mit dem Kanton oder allenfalls gar mit dem Bund gelöst werden können. In der Vernehmlassung wurde gewünscht, dass in Art. 5 eine explizite Aussage zum „Service public“ aufgenommen wird. Der sogenannte Service public, wie er in der Definition des Bundesrates verwendet wird, bezeichnet indes nur einen Teil der Aufgaben der Stadt (die Grundversorgung mit Infrastrukturgütern und -dienstleistungen) und ist kein Begriff, der Natur und Umfang dieser Aufgaben allgemeingültig definiert. Auf eine explizite Aussage zum Service public ist deshalb verzichtet worden.

Art. 6 - Wirkungsorientierte Verwaltungsführung

- ¹ Die Stadt kann ihre Aufgaben ganz oder teilweise nach den Grundsätzen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung erfüllen, indem
- die zuständigen Organe Ziele und Steuerungsvorgaben für die Dienstleistungen der Stadt in den verschiedenen Aufgabenbereichen (Produktgruppen) und entsprechende Globalkredite beschliessen,
 - der Gemeinderat mit Leistungsaufträgen an die Stadtverwaltung dafür sorgt, dass die Leistungen in Bezug auf Menge, Qualität und Wirkung entsprechend den beschlossenen Vorgaben erbracht werden,
 - die Verwaltung und der Gemeinderat den zuständigen Organen Rechenschaft über die Erfüllung der Aufgaben ablegen,
 - der Stadtrat eine Kommission einsetzt, welche die Erfüllung der Ziele und Steuerungsvorgaben überprüft.
- ² Der Stadtrat beschliesst über die Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Er regelt in diesem Fall in einem Reglement die Einzelheiten, namentlich
- die Umschreibung der Leistungen (Produktgruppen und Produkte),

- b. die Führungsinstrumente,
- c. die Prüfung, ob die Ziele und Steuerungsvorgaben erfüllt werden,
- d. die Berichterstattung,
- e. die Zusammensetzung, die Organisation und die Aufgaben der Kommission nach Absatz 1 Buchstabe d.

³ Vorbehalten bleibt die Genehmigung der Abweichungen von den kantonalen Bestimmungen über den Gemeindefinanzhaushalt durch die zuständige kantonale Stelle.

Art. 6 ist neu. Art. 40 Abs. 1 Ziff. 4 Bst. j der geltenden Stadtordnung sieht vor, dass der Stadtrat Bestimmungen erlassen kann, damit einzelne Bereiche der Verwaltung nach den Grundsätzen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (NPM) organisiert werden können. Im Rahmen einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung beschliesst die Stadt Globalbudgets für einzelne Aufgabenbereiche («Produktgruppen») und bestimmte Ziele, die mit dem Budget erreicht werden sollen. Ein solches System bedeutet eine Abkehr von der herkömmlichen «Ressourcensteuerung» über ein detailliertes Budget hin zu einer «output-orientierten Steuerung», die der Exekutive und Verwaltung mehr Handlungsspielraum einräumt. Ob die gesetzten Ziele erreicht werden, wird im Rahmen eines formalisierten Berichterstattungssystems überprüft.

Art. 6 regelt die wichtigsten Grundsätze für die Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung auf «Verfassungsstufe» in transparenter Weise. Die Einführung muss als wichtiger strategischer Entscheid durch den Stadtrat getroffen werden, der dazu ein Reglement erlässt und darin die Einzelheiten, beispielsweise die Führungsinstrumente und das Verfahren der Berichterstattung, regelt (Abs. 2).

In der Vernehmlassung wurden sowohl Skepsis als auch Zustimmung zu Art. 6 geäussert. Verlangt wurde vor allem, dass beim Entscheid über eine Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung nicht rein finanzielle Aspekte dominieren dürfen. Der «Politik» kann die Stadtordnung aber nicht vorschreiben, nach welchen Gesichtspunkten sie zu entscheiden hat. Weil eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung gegebenenfalls durch ein stadträtliches Reglement, das zudem dem fakultativen Referendum untersteht, eingeführt werden muss, besteht keine Gefahr, dass NPM gewissermassen «durch die Hintertüre», ohne politische Auseinandersetzung, eingeführt wird.

1.3 Bevölkerung, Information und Öffentlichkeit

Art. 7 - Mitwirkung der Bevölkerung

¹ Die Stadt fördert die Beteiligung der Bevölkerung und von Organisationen der Zivilgesellschaft, namentlich der Wirtschaft, der Kultur, des Sports und der Politik, am öffentlichen Leben.

² Sie kann namentlich

- a. Quartierorganisationen in Angelegenheiten, die ihr Quartier besonders betreffen, angemessen mitwirken lassen,
- b. einer bestimmten Anzahl von Personen unabhängig von ihrer Stimmberechtigung das Recht einräumen, dem Stadtrat parlamentarische Vorstösse einzureichen,
- c. ein Jugendparlament einsetzen, in dem Jugendliche ihre Anliegen vertreten können,

d. Bevölkerungsbefragungen oder Veranstaltungen für die Diskussion besonderer Fragen organisieren.

³ Sie kann die Mitwirkung der Bevölkerung und die Tätigkeit der politischen Parteien mit Beiträgen unterstützen. Sie beachtet den Grundsatz der politischen Neutralität.

⁴ Der Stadtrat erlässt ein Reglement.

Art. 7 ist neu. Heute existieren keine formalisierten Verfahren bzw. Formen der Mitwirkung unabhängig vom Stimmrecht. Die Bevölkerungsmitwirkung, namentlich auch für Einwohnerinnen und Einwohner ohne Stimmrecht (Kinder/Jugendliche, Personen anderer Nationalitäten), stand im Rahmen der Bevölkerungsbefragung an zweiter Stelle in der Prioritätenordnung. In allen durchgeführten Befragungen wurde klar zum Ausdruck gebracht, dass es direktere und bessere Verbindungen («Brücken») zwischen Bevölkerung und Behörden braucht.

Die Aufzählung der Instrumente für die Partizipation in Abs. 2 ist nicht abschliessend, der Stadtrat kann weitere Mitwirkungsmöglichkeiten vorsehen. Mit Abs. 2 Bst. b. wird die als Postulat erhebt erklärte Ziff. 1 der Motion 20150182 von Stadträtin Lena Frank «Schaffung des Antragsrechts für Ausländer» umgesetzt, welche die Schaffung von Grundlagen verlangt, um das Antragsrecht der Ausländerinnen und Ausländer analog zum Partizipationsreglement der Stadt Bern in Biel auf Gemeindeebene zu verankern. Bst. b entspricht überdies Ziff. 1 des Postulats 20170210 der Stadträte Ruth Tennenbaum und Roland Gurtner «Förderung der Demokratie mit neuen Möglichkeiten der Teilhabe in der neuen Bieler Verfassung», welche eine Prüfung der Frage verlangt, wie das Instrument der Volksmotion eingeführt werden könnte, damit die Einwohnerinnen und Einwohner von Biel unabhängig von ihrer Staatszugehörigkeit dem Stadtrat ein Begehren zur Behandlung unterbreiten können.

In der Vernehmlassung stiess die neue Bestimmung über die Mitwirkung auf viel Zustimmung. Zum Instrument der Volksmotion im Sinn von Abs. 2 Bst. b wurde teilweise die Haltung vertreten, parlamentarische Instrumente müssten dem Parlament bzw. den politischen Parteien vorbehalten bleiben. Einzelne Stimmen kritisierten die Möglichkeit, Parteien finanziell zu unterstützen. Aus der Bevölkerung wurden vor allem zusätzliche Möglichkeiten der Partizipation vorgeschlagen wie beispielsweise

- ausserparlamentarische Kommissionen, in denen Fachverbände und Interessengruppen vertreten sind;
- Quartierkonferenzen;
- Konsultationsateliers;
- Bürgerkonferenzen mit per Los gewählten Mitgliedern;
- Kooperative Planungsverfahren und Dialogprozesse;
- das Stimmrecht für Ausländerinnen und Ausländer.

Insgesamt gab die Vernehmlassung keinen Anlass zu einer Anpassung von Art. 7. Der Stadtrat wird in einem Reglement zu bestimmen haben, welche Formen und Verfahren der Mitwirkung in der Stadt Biel zum Tragen kommen sollen (Abs. 4). Dies gilt auch für die möglichen Formen von Beiträgen, namentlich der Frage, ob finanzielle Beiträge ausgerichtet werden sollen. Zum geforderten Ausländerstimmrecht ist festzuhalten, dass die Kantonsverfassung und das Gemeindegesetz das Ausländerstimmrecht in politischen Gemeinden nicht zulassen.

Art. 8 - Petitionen

¹ Jede Person hat das Recht, Petitionen an Behörden der Stadt zu richten.

² Die zuständige Behörde prüft und beantwortet die Petition innert sechs Monaten.

Art. 8 ist neu. Das Petitionsrecht ist ein verfassungsmässiges Rechts und sowohl in der Bundesverfassung als auch in der Kantonsverfassung geregelt. Das stadteneigene Recht erwähnt das Petitionsrecht heute nicht und regelt damit auch keine Frist für die Beantwortung von Petitionen. Die

Kantonsverfassung verlangt, dass die zuständige Behörde Petitionen innerhalb eines Jahres beantwortet. In der Stadt Biel gilt in der Praxis eine Minimalfrist von 3 Monaten, welche aber bei komplexeren Petitionen nicht immer ganz ausreicht. Abs. 2 sieht deshalb eine Frist von 6 Monaten vor. In der Vernehmlassung wurde verlangt, dass Petitionen und ihre Beantwortungen in angemessener Weise veröffentlicht werden. Dies entspricht grundsätzlich der heutigen Praxis. Unter den (weiten) Begriff der Petition fallen allerdings auch Eingaben mit individuellen Anliegen (Bürgerbriefe, Protestschreiben und Ähnliches). Eine Publikation sämtlicher solcher Petitionen wäre nicht angezeigt, läge oft auch kaum im Interesse der Urheberin oder des Urhebers und könnte unter Umständen auch rechtliche Probleme aufwerfen (Datenschutz, Persönlichkeitsrechte).

Art. 9 - Information

- ¹ Die Stadt informiert die Bevölkerung und die Öffentlichkeit über wichtige Angelegenheiten, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen.
- ² Sie informiert in deutscher und französischer Sprache rasch, umfassend, sachgerecht und klar mit dem Ziel, Vertrauen in ihre Behörden und ihre Tätigkeit zu schaffen.
- ³ Das Recht auf Auskünfte und auf Einsichtnahme in amtliche Akten richtet sich nach der kantonalen Gesetzgebung über die Information der Bevölkerung und den Datenschutz.

Art. 9 ist neu. Die geltende Stadtordnung enthält keine vergleichbare Regelung. Die Information der Bevölkerung nach der kantonalen Gesetzgebung ist im stadt-eigenen Recht heute nur auf Verordnungsstufe geregelt.

Die ausdrückliche Regelung der Information in der Stadtordnung setzt einen Eckwert aus der Bevölkerungsbefragung um. Oberste Priorität bei der Bevölkerung hat gemäss den Ergebnissen der repräsentativen Befragung die Erhöhung der Stimmbeteiligung. Eine institutionalisierte umfassende Information über die Tätigkeit der Behörden ermöglicht es der Bevölkerung, die ihr unterbreiteten Geschäfte besser zu verstehen, und fördert damit das Interesse an politischen Entscheiden im Allgemeinen.

In der Vernehmlassung wurde eine Ergänzung von Abs. 2 in dem Sinn verlangt, dass die Informationen der Stadt jeweils gleichzeitig in deutscher und französischer Sprache erfolgen. Diesem Anliegen wird mit einer Präzisierung von Abs. 2 entsprochen; dass die Information in diesen Sprachen gleichzeitig erfolgen muss, ist bereits im „Sprachenartikel“ festgehalten (Art. 2 Abs. 3).

Art. 10 - Öffentlichkeit

- ¹ Die Sitzungen des Stadtrats sind öffentlich.
- ² Die Sitzungen des Gemeinderats und der Kommissionen sind nicht öffentlich.

Art. 10 ist neu. Er entspricht dem übergeordneten Recht.

Art. 11 - Protokoll

- ¹ Die Stadt führt Protokoll über die Abstimmungen und Wahlen der Stimmberechtigten an der Urne sowie über die Verhandlungen des Stadtrats, des Gemeinderats und der Kommissionen.

² Die Protokolle über Abstimmungen und Wahlen an der Urne und über die Verhandlungen des Stadtrats sind öffentlich.

³ Die Protokolle über die Verhandlungen des Gemeinderats und der Kommissionen sind nicht öffentlich.

Art. 11 ist neu. Die Protokollpflicht und das Recht auf Einsicht in Protokolle ergeben sich aus dem kantonalen Recht. Im städtischen Recht werden diese Aspekte heute in einzelnen Erlassen (Geschäftsordnungen, Reglement über Abstimmungen und Wahlen) geregelt. Die explizite allgemeine Grundsatzbestimmung in der Stadtordnung schafft Transparenz. Eine materielle Änderung ist damit nicht verbunden.

2. Organisation

2.1 Organe, Behörden

Art. 12

¹ Organe der Stadt sind

- a. die Stimmberechtigten,
- b. der Stadtrat,
- c. der Gemeinderat und seine Mitglieder, soweit sie entscheidbefugt sind,
- d. die Kommissionen mit Entscheidbefugnis,
- e. das Rechnungsprüfungsorgan,
- f. das zur Vertretung der Stadt befugte Personal.

² Behörden sind der Stadtrat, der Gemeinderat und die Kommissionen.

³ In den Behörden sollen die deutsche und die französische Sprache sowie die Geschlechter möglichst ausgewogen vertreten sein.

Art. 12 ist in dieser Form neu. Heute werden die einzelnen Organe und Behörden in der Stadtordnung nicht an einer Stelle umfassend aufgelistet. Abs. 1 entspricht Art. 10 Abs. 2 des Gemeindegesetzes. Dies gilt insbesondere auch für Bst. c, wonach auch die einzelnen Mitglieder des Gemeinderats Organ sind, soweit sie über eigene Entscheidbefugnisse verfügen, beispielsweise in ihrer Eigenschaft als Direktorin oder Direktor einer städtischen Direktion (vgl. Art. 78). Abs. 2 regelt zur Vereinfachung späterer Bestimmungen (z.B. Art. 33, 34 und 37), wer als Behörde gilt. Materiell bedeutet dies keine Änderung. Die Bestimmung erhöht die Transparenz bezüglich der Organisation und der Systematik der Regelungen in der Stadtordnung. Die Grundzüge der Zuständigkeiten und der Organisation der einzelnen Organe werden je in einem eigenen Kapitel geregelt (Kapitel 2.2 bis 2.7). In der Vernehmlassung wurde, zwar nicht direkt im Zusammenhang mit Art. 12, aber ganz allgemein oder im Zusammenhang mit einzelnen Behörden, von verschiedener Seite eine Bestimmung über die Förderung oder Berücksichtigung der beiden Amtssprachen und Geschlechter verlangt (vgl. auch Bemerkungen zu Art. 2 und 74). Zu Art. 12 wurde überdies gefordert, es sei ein zentraler Rechtsdienst

als unabhängiges eigenständiges Organ zu schaffen, welches sowohl dem Stadtrat als auch dem Gemeinderat als rechtsetzenden Organen zur Verfügung steht. Dass die Stadtkanzlei auch Rechtsdienst sei, widerspreche dem Grundsatz der Unabhängigkeit und der Gewaltenteilung. Dem Anliegen betreffend Vertretung der Sprachen und Geschlechter ist mit der Grundsatzbestimmung in Art. 12 Abs. 3, die für Behörden gilt, entsprochen worden. Demgegenüber widerspreche ein Rechtsdienst, der zugleich im Dienst der Legislative und der Exekutive steht, dem Grundsatz der Gewaltenteilung. Ein Rechtsdienst soll politisch unabhängig, aber im Sinne der Gewaltenteilung entweder der Legislative oder der Exekutive als beratender Dienst verpflichtet sein. Deshalb enthält der vorliegende Entwurf neu auch eine explizite Bestimmung über das Parlamentssekretariat und dessen Unabhängigkeit von der Verwaltung (Art. 41). Eine zentrale Funktion des Parlamentssekretariats ist die rechtliche Beratung der Legislative, während die Stadtkanzlei, wie in allen grösseren Gemeinden und Städten, den Rechtsdienst der Exekutive versieht. Auf diese Forderung ist deshalb nicht eingegangen worden.

2.2 Die Stimmberechtigten

2.2.1 Allgemeines

Art. 13 - Stellung

Die Stimmberechtigten sind das oberste Organ der Stadt.

Art. 13 ist neu. Er entspricht dem übergeordneten Recht.

Art. 14 - Stimmrecht

¹ Stimmberechtigt in städtischen Angelegenheiten sind alle Personen, die in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigt und seit drei Monaten in der Stadt wohnhaft sind.

² Das Stimmrecht umfasst das Recht.

- a. an städtischen Abstimmungen und Wahlen teilzunehmen,
- b. sich nach Massgabe der Bestimmungen dieser Stadtordnung in Behörden wählen zu lassen,
- c. Referendums- und Initiativbegehren zu unterzeichnen und einzureichen.

³ Die Stadt führt ein Register der Stimmberechtigten.

Art. 14 entspricht Art. 6 der geltenden Stadtordnung. Die heutige Regelung vermengt allerdings den Inhalt des Stimm- und Wahlrechts und die Zuständigkeiten. Art. 14 regelt nur (noch) Inhalt und Umfang des Stimm- und Wahlrechts in transparenter Form.

Art. 15 - Verfahren der Beschlussfassung

- ¹ Die Stimmberechtigten beschliessen und wählen an der Urne.
- ² Das Reglement über Abstimmungen und Wahlen regelt die Einzelheiten.

Art. 15 entspricht Art. 8 und Art. 9 Abs. 3 der geltenden Stadtordnung. Die neue Regelung ist aber systematisch kohärenter. Das Wahl- und Abstimmungsverfahren soll weiterhin in einem separaten, ebenfalls von den Stimmberechtigten zu beschliessenden Erlass geregelt werden.

In der Vernehmlassung wurde ein Hinweis in der Stadtordnung auf die elektronische Stimmabgabe für den Fall der Einführung des e-votings verlangt. Die Aufnahme einer solchen Bestimmung müsste im Rahmen der Regelung des Abstimmungs- und Wahlverfahrens im entsprechenden Reglement diskutiert werden.

Art. 16 - Variantenabstimmungen

- ¹ Der Stadtrat kann den Stimmberechtigten zu einem Geschäft gleichzeitig zwei Varianten zum Beschluss unterbreiten.
- ² Werden zwei Varianten unterbreitet, können die Stimmberechtigten beiden Variante zustimmen und Stellung zu einer Zusatzfrage (Stichfrage) nehmen, welcher Variante sie den Vorzug geben, falls beide Varianten angenommen werden.

Art. 16 entspricht Art. 9 Abs. 1 und 2 der geltenden Stadtordnung. Ob und gegebenenfalls in welcher Form Variantenabstimmungen weiterhin möglich sein sollen, wurde im Rahmen der Erarbeitung der neuen Stadtordnung ausgiebig diskutiert. Ein Anliegen der Totalrevision war, das Parlament in seiner Stellung und Funktion zu stärken. Variantenabstimmungen schwächen tendenziell das Parlament, weil dieses sich nicht zu einem eindeutigen Entscheid «durchringen» muss. Sie sind auch mit Blick auf die Stimmbeteiligung nicht vollständig unproblematisch, weil sie tendenziell die Komplexität eines Geschäfts erhöhen. Auf der anderen Seite können Variantenabstimmungen eine Vorlage «retten», was vor allem bei sogenannten «Muss-Vorlagen» wie dem Budget einen Vorteil darstellt. Die Möglichkeit von Variantenabstimmungen soll deshalb beibehalten werden; zu einer Vorlage soll – entgegen vereinzelt Anträgen im Rahmen der Vernehmlassung – aber weiterhin höchstens ein Variantenvorschlag unterbreitet werden können.

Art. 17 - Konsultativabstimmungen

- ¹ Die Stimmberechtigten können sich in einer Konsultativabstimmung zu einem Geschäft im Zuständigkeitsbereich des Bundes oder des Kantons äussern, wenn die Stadt Biel besonders betroffen ist.
- ² Das Abstimmungsergebnis ist für die Stellungnahme des zuständigen Organs zuhanden des Bundes oder des Kantons verbindlich.
- ³ Das Verfahren richtet sich nach den Vorschriften über ordentliche Abstimmungen.

Konsultativabstimmungen sind Abstimmungen über ein Geschäft, für welches das abstimmende Organ nicht zuständig ist. Das Ergebnis einer Konsultativabstimmung ist deshalb für das zuständige Organ

rechtlich nicht verbindlich, hat aber regelmässig grosses politisches Gewicht und kann deshalb eine Behörde ungeachtet der rechtlichen Unverbindlichkeit de facto verpflichten.

Vor einigen Jahren zielte das Postulat Wiher auf die Einführung der «klassischen» Konsultativabstimmung ab, in der die Stimmberechtigten auch über Gegenstände aus dem Zuständigkeitsbereich der Bieler Behörden abstimmen können. Der Gemeinderat schlug indes, um eine «Verwischung der Kompetenzen» nach Möglichkeit zu vermeiden, eine Regelung im Sinne des heutigen Art. 9a der Stadtordnung vor, die schliesslich durch die Stimmberechtigten auch beschlossen wurde. Diese Regelung ist eine wohl nur in Biel existierende Form der Konsultativabstimmung. Gegenstand einer solchen Abstimmung sind eidgenössische oder kantonale Angelegenheiten, über welche kein Organ der Stadt Biel verbindlich entscheiden kann. Bislang fand in Biel keine solche Konsultativabstimmung statt.

Art. 17 entspricht grundsätzlich Art. 9a der geltenden Stadtordnung, enthält aber in Abs. 2 neu eine Präzisierung in dem Sinn, dass die Stimmberechtigten mit einer Konsultativabstimmung dem Gemeinderat den verbindlichen Auftrag erteilen können, zu einem Geschäft des Bundes oder des Kantons in einem bestimmten Sinn Stellung zu nehmen, beispielsweise im Rahmen einer Vernehmlassung.

In der Vernehmlassung stellte der Gemeinderat als Hauptvorschlag eine «klassischen» Konsultativabstimmung und als Variante eine Regelung im Sinn des heutigen Art. 9a vor. 76% der Privaten und 50% der Parteien und Interessengruppen sprachen sich für die Variante aus; nur eine Minderheit von 13% der Parteien und Interessengruppen hätte die Einführung einer «klassischen» Konsultativabstimmung bevorzugt; 38% der Parteien und Interessengruppen gaben keine Meinung ab. Insgesamt befürwortete somit eine deutliche Mehrheit die Beibehaltung der heutigen Regelung, verbunden mit der Möglichkeit der Stimmberechtigten, dem Gemeinderat einen verbindlichen Auftrag zur Vertretung der beschlossenen Haltung zu erteilen, wie dies Abs. 2 vorsieht.

2.2.2 Zuständigkeiten

Art. 18 - Wahlen

¹ Die Stimmberechtigten wählen im Verhältniswahlverfahren (Proporz)

- a. die Mitglieder des Stadtrats,
- b. die Mitglieder des Gemeinderats.

² Sie wählen aus der Mitte der Mitglieder des Gemeinderats im Mehrheitswahlverfahren (Majorz) die Stadtpräsidentin oder den Stadtpräsidenten.

Art. 18 entspricht teilweise Art. 6 Abs. 2 der geltenden Stadtordnung. Das Wahlverfahren für den Gemeinderat (Majorz / Proporz) war in den Revisionsarbeiten nicht Gegenstand einer vertieften Diskussion. Der Status quo war – insbesondere im Lichte der Anforderungen an den Minderheitenschutz der zweisprachigen Stadt Biel – unbestritten. Alle grösseren Gemeinden im Kanton, darunter die Städte Bern, Thun, und Köniz, kennen wie Biel eine Proporzwahl; einzige Ausnahme ist die Stadt Burgdorf. Die für eine Stadt wie Biel nicht selbstverständliche, aber bislang relativ gut funktionierende Ausgewogenheit der Gemeinderatsmandate nach Amtssprache, Geschlecht und Parteizugehörigkeit kann nur das Proporzverfahren einigermassen gewährleisten.

Ende 2018 reichte die Fraktion SVP/Die Eidgenossen eine dringliche Motion ein mit dem Begehren, die Einführung eines rotierenden Stadtpräsidiums und damit die Abschaffung der Volkswahl der Stadtpräsidentin oder des Stadtpräsidenten zu prüfen (Dringliche Motion 20180363, Olivier Waechter, «Stadtpräsidium: Neuer Vorschlag»). In den Vorarbeiten zur Stadtordnung war dieses Thema diskutiert, aber als Option für Biel klar verworfen worden. Nach heutigem Recht wird der Stadtpräsident oder die Stadtpräsidentin im Majorzwahlverfahren bestimmt, muss aber gleichzeitig in den Gemeinderat gewählt sein. Regelmässig werden für das Stadtpräsidium mehrere Kandidatinnen und Kandidaten

vorgeschlagen. Der Stadtpräsident oder die Stadtpräsidentin wird somit klar als Person gewählt. Ein rotierendes Präsidium würde auch der Sichtbarkeit der Bieler Exekutive schaden. Während kaum bekannt ist, wer Stadtpräsidentin oder Stadtpräsident von Genf oder Neuenburg ist (wo das Präsidium im Turnus gewählt wird), weiss die ganze Schweiz, welche durch das Volk gewählte Person Stadtpräsidentin oder Stadtpräsident von Zürich, Bern oder Lausanne ist. Zudem wäre ein alternierendes Präsidium für die Verwaltung nicht mit den aktuellen Ressourcen zu meistern.

Im Vernehmlassungsverfahren wurden neben dem Antrag, die Majorzwahl für den Gemeinderat einzuführen, verschiedene Vorschläge zum Wahlverfahren unterbreitet, die allenfalls im Rahmen einer allfällige Revision des Reglements über Abstimmungen und Wahlen zu diskutieren wären.

Art. 19 - Sachgeschäfte

Die Stimmberechtigten beschliessen

- a. die Stadtordnung,
- b. ein Reglement über Abstimmungen und Wahlen,
- c. das Budget und die Steueranlage,
- d. neue einmalige Ausgaben (Verpflichtungskredite) von mehr als acht Millionen Franken,
- e. die Einleitung eines Verfahrens zur Veränderung des Bestands oder des Gebiets der Stadt, soweit es sich nicht um eine blosser Grenzberichtigung handelt, oder zu einem Gemeindegemeinschaftschluss,
- f. Stellungnahmen zu Beschlüssen des Kantons betreffend Geschäfte nach Buchstabe e,
- g. über Geschäfte nach Artikel 20, wenn das Referendum zustande gekommen ist,
- h. über Initiativen zu einem Geschäft nach den Buchstaben a-f und über einen allfälligen Gegenvorschlag,
- i. über Initiativen zu einem Geschäft im Zuständigkeitsbereich des Stadtrats, wenn der Stadtrat die Initiative ablehnt, und über einen allfälligen Gegenvorschlag,
- j. über Geschäfte, die ihnen der Stadtrat nach Artikel 42 Absatz 2 zum Beschluss unterbreitet.

Art. 19 entspricht thematisch den Art. 11 und 12 der geltenden Stadtordnung. Die neue Bestimmung unterscheidet im Gegensatz zur bisherigen Regelung nicht mehr nach Sach- und Finanzkompetenzen. Die Regelung wird damit übersichtlicher und kohärenter.

Die Überprüfung der Zuständigkeitsordnung war unter dem Titel «Verwesentlichung der Demokratie» ein wichtiges Thema bei der Erarbeitung der neuen Stadtordnung. Die Erhöhung der Stimmbeteiligung stand an erster Stelle der Prioritäten aufgrund der Bevölkerungsbefragung. Abstimmungen über Referendumsvorlagen, über welche im Vorfeld naturgemäss bereits eine breitere, öffentliche Diskussion stattfand, führen in der Regel zu bedeutend höheren Stimmbeteiligungen und damit zu einer lebendigeren, wirkungsvolleren Demokratie. Mit Blick auf ein ausgewogenes Kräfteverhältnis zwischen den städtischen Organen und auf eine bessere Mobilisierung der Stimmberechtigten (Erhöhung der Stimmbeteiligung) sollen die Stimmberechtigten deshalb nur dann an die Urne gerufen werden, wenn es «um etwas geht» (Vorhaben von gesamtstädtischer Bedeutung) bzw. wenn die Stimmberechtigten dies selbst verlangen (fakultatives Referendum, vgl. Art. 20). Die Statistiken der Stadtkanzlei belegen klar, dass die Stimmberechtigten der Stadt Biel in erster Linie für bedeutende Geschäfte auf kantona-

ler und eidgenössischer Ebene an die Urne gehen. So betrug die Stimmbeteiligung bei der Abstimmung über die Durchsetzungsinitiative in der Stadt Biel und das gleichzeitig vorgelegte Budget 2019 knapp 40%, während sie bei der Abstimmung im Herbst 2017 über das Budget 2018 als einzigen Abstimmungsgegenstand nicht einmal 20% betrug.

In diesem Zusammenhang sind vor Kurzem mehrere Presseartikel erschienen, welche die «Demokratiemüdigkeit» der Stimmberechtigten, die zu oft an die Urne gerufen werden, thematisieren. Gemäss einem am 10. April 2019 in der Online-Ausgabe der «Neuen Zürcher Zeitung» erschienen Artikel von Adrian Vatter, Professor für Politikwissenschaften am IPW der Universität Bern, und seiner Oberassistentin, Martina Flick Witzig, gehört die Stadt Biel in Bezug auf die Anzahl durchgeführter Referenden in den letzten 10 Jahre zu den absoluten Spitzenreitern der Schweiz (Biel 55, Bern 76 und Zürich 60). Gemäss diesem Beitrag zieht sich bezüglich des obligatorischen Referendums ein deutlicher «Röstigraben» durch die Schweiz. In der Deutschschweiz inkl. Biel werden sehr oft zu unterschiedlichen Themen Referenden durchgeführt, während dieses Instrument in den Westschweizer Städten nicht oder kaum vorgesehen ist. Ausgeführt wird weiter, in den Berner Städten sei ein «Kernbestand» von Gegenständen dem obligatorischen Referendum unterworfen (das kantonale Gemeindegesetz selbst schreibt für gewisse Gegenstände zwingend eine Volksabstimmung vor). Daneben sehe etwa Biel weiter vor, dass neue einmalige Ausgaben ab einer bestimmten Höhe ebenfalls zwingend dem Volk unterbreitet werden müssen (was das Gemeindegesetz nicht vorschreibt), ebenso bestimmte Planungs- und andere Sachgeschäfte. Für Ausgaben bewegten sich die Kompetenzgrenzen zwischen 5 Millionen Franken (Biel und Winterthur) und 20 Millionen Franken (Zürich) wobei in Winterthur eine Erhöhung auf 10 Millionen Franken zur Debatte steht.

Der Artikel beleuchtet vor diesem Hintergrund das Ansinnen verschiedener städtischer Exekutiven (Bern, Winterthur), die direkte Demokratie angesichts der hohen Anzahl von Abstimmungen und der gleichzeitig abnehmenden Stimmbeteiligung zu «entschlacken», und hält fest, diese Pläne würden durch die Ergebnisse der Forschung über die so genannte «Stimmüdigkeit» gestützt. Ausgeführt wird dazu weiter: *«Wenn die Bürgerschaft ermüdend oft über viele Vorlagen abstimmen muss, nimmt nicht nur die Beteiligung und Informiertheit ab, sondern auch die Wahrscheinlichkeit, die Vorlage anzunehmen – und zwar unabhängig von den Präferenzen der Stimmbürger. Lokale Vorlagen sind von diesem Phänomen besonders betroffen, weil sie in der Regel als weniger wichtig eingestuft werden, als eidgenössische Themen»*. Gleichzeitig warnen die Autoren aber davor, die Mitwirkungsrechte der politischen Opposition zu stark zu beschneiden, da dieser eine wichtige Kontrollfunktion im Konkordanzsystem zukomme.³ Die im Rahmen der Totalrevision der Stadtordnung vorgelegten Vorschläge zur Verstärkung der direkten Mitwirkung bei gleichzeitiger «Entschlackung» der obligatorischen Abstimmungen zielen genau in diese Richtung.

In dieselbe Richtung weist auch ein am 23. April 2019 im Westschweizer «Le Temps» erschienener Artikel unter dem Titel «Trop de démocratie directe tue la démocratie directe», der die Flut von kantonalen Abstimmungsgegenständen im Kanton Genf für das Abstimmungswochenende vom 19. Mai 2019 (9) thematisiert. Im Editorial wird das Thema wie folgt auf den Punkt gebracht : *«La démocratie directe mérite qu'on la soigne, au lieu de l'utiliser à de stériles péroraisons »*. Der Artikel kommt zum Schluss, dass die Stimmberechtigten vor allem dann übermässig oft und zu häufig nicht wesentlichen Themen an die Urne gerufen würden, wenn die Politik nicht mehr fähig ist, konsensuale Lösungen zu erarbeiten.

Unter Berücksichtigung dieser Erkenntnisse sind die Ausgabenzuständigkeiten so angepasst worden, dass die einzelnen Organe (wieder) adäquate, stufengerechte Handlungsspielräume erhalten. Das fakultative Referendum soll neu für Ausgaben von mehr als CHF 5 Mio. (bisher 3) und das obligatorische für solche von mehr als CHF 8 Mio. (bisher 5) zur Verfügung stehen. Der Stadtrat kann somit Projekte bis CHF 5 Mio. abschliessend genehmigen. Wichtige politische Entscheide von gesamtstädtischer Bedeutung wie die Finanzierung grosser Gemeindeinfrastrukturbauten (bspw. Schulhäuser) müssen bei diesen Ausgabengrenzen aber weiterhin durch die Stimmberechtigten beschlossen werden.

Die Zuständigkeit für den Erlass der baurechtlichen Grundordnung kann nach Art. 66 Abs. 4 Bst. b des Baugesetzes des Kantons Bern⁴ in Parlamentsgemeinden unter Vorbehalt des fakultativen Referendums dem Parlament übertragen werden. Entsprechend der Zielsetzung der vorliegenden Total-

³ Adrian Vatter, Martina Flick Witzig ; « Abstimmungsflut in den Städten ? »; NZZ Online 10.04.2019

⁴ BSG 721.0

revision, das Parlament zu stärken und die Stimmbeteiligung zu erhöhen, ist die baurechtliche Grundordnung deshalb unter Vorbehalt des fakultativen Referendums neu dem Stadtrat zugewiesen. Andere Parlamentsgemeinden (bspw. Thun) haben von dieser Möglichkeit bereits Gebrauch gemacht. Zu betonen ist, dass die Neuordnung der Zuständigkeiten nicht einen Abbau demokratischer Rechte (es werden keine Rechte «abgeschafft»), sondern eine *neue Ausbalancierung zwischen den verschiedenen Entscheidträgern* anstrebt. Ein wichtiges Ziel der Revision ist die *Stärkung des Parlaments*. Mit der Erhöhung der Ausgabengrenzen und der Übertragung der generellen Gesetzgebungshoheit wird der Stadtrat klar gestärkt. Die Stimmberechtigten nehmen ihren Einfluss durch die Wahl ihrer Volksvertreterinnen und Volksvertreter wahr und werden für die wichtigen Kernthemen an die Urne gerufen. Der Verschiebung einzelner Gegenstände vom obligatorischen zum fakultativen Referendum steht ein insgesamt erheblicher Ausbau des Referendumsrechts (sämtliche Reglemente) bei gleichzeitiger Senkung der Hürden für dessen Zustandekommen gegenüber. Im Vergleich mit heute werden die Volksrechte in diesem Bereich deshalb ebenfalls deutlich gestärkt.

Der Vernehmlassungsentwurf sah für das Budget und die Steueranlage nur noch das fakultative Referendum vor, sofern die Steueranlage nicht ändert. Auch diese Regelung sollte der «Verwesentlichung» der Demokratie dienen. Gerade bei Budgetabstimmungen, aber auch bei Kreditvorlagen zu Vorhaben, von welchen sich die Stimmberechtigten wenig berührt fühlen, ist die Stimmbeteiligung regelmässig sehr tief. Entscheide, welche von weniger als 30% der Bevölkerung getroffen werden, sind auch bei hoher Zustimmung demokratisch nur bedingt legitimiert. Insgesamt befürworteten unter den Parteien und Interessengruppen 21% (5) die vorgeschlagene Lösung, 38% (9) lehnten sie ab und 42% (10) gaben dazu keine Antwort. Die Privaten stimmten mit 75% (42) Ja gegen 20% (11) Nein bei 2% (1) Unentschiedenen der vorgeschlagenen Lösung mehrheitlich zu; 4% (2) der Privaten nahmen nicht ausdrücklich Stellung. Grund für die Ablehnung des Vorschlages war in erster Linie das Argument, das Budget müsse weiterhin zwingend vom Volk beschlossen werden. Angesichts der starken Vorbehalte seitens der Parteien wird nun für das Budget und die Steueranlage nach wie vor das obligatorische Referendum vorgeschlagen (Bst. c). Demgegenüber wird am Vorschlag festgehalten, dass die baurechtliche Grundordnung neu nur noch dem fakultativen Referendum unterliegt. Die neuen Ausgabenzuständigkeiten stiessen auf deutlich weniger Kritik. Die Anträge der Parteien reichten von der Forderung nach Beibehaltung des Status quo bis hin zu noch weitergehenden Erhöhungen (10 Millionen Franken für das obligatorische Referendum). Akzeptiert wurde auch von den ablehnenden Parteien der Ausgleich der Teuerung nach dem Kostenindex, was aber lediglich einige zehntausend Franken ausmachen würde. Den spezifischen Kostensteigerungen gerade im Bausektor, namentlich im Zusammenhang mit strengeren Vorschriften bezüglich Energie, Sicherheit etc., wird damit jedoch in keiner Weise Rechnung getragen. Das Ziel, die Handlungsfähigkeit der Behörden den Anforderungen der Zeit anzupassen und die Stimmbürgerschaft nur für wesentliche Gegenstände an die Urne zu rufen, würde mit einer Anpassung der Ausgabengrenzen lediglich im Ausmass der Teuerung nicht erreicht. Über die Beträge lässt sich selbstverständlich diskutieren. Um die erwähnten Zielsetzungen zu erreichen, muss die Erhöhung aber auf jeden Fall substantiell sein.

2.2.3 Fakultatives Referendum

Art. 20 - Grundsatz

800 Stimmberechtigte können eine Volksabstimmung über Beschlüsse des Stadtrats betreffend folgende Gegenstände verlangen:

- a. Reglemente, soweit der Stadtrat diese nicht endgültig beschliesst,
- b. die baurechtliche Grundordnung und Überbauungsordnungen, die in Bezug auf Art oder Mass der zulässigen Nutzung von der Grundordnung abweichen,

- c. den Beitritt zu und den Austritt aus einem Gemeindeverband sowie Änderungen des Organisationsreglements von Gemeindeverbänden, die durch die Verbandsgemeinden zu beschliessen sind,
- d. neue einmalige Ausgaben (Verpflichtungskredite) von mehr als fünf Millionen Franken,
- e. Änderungen an einem beschlossenen Vorhaben oder den Verzicht darauf nach Artikel 96 Absatz 2.

Art. 20 entspricht den Art. 13 und 14 der geltenden Stadtordnung. Die Bestimmung stellt das Korrelat zum vorangehenden Art. 19 dar. Die Stimmberechtigten sollen auf der einen Seite nicht mehr obligatorisch zur baurechtlichen Grundordnung und erst ab einer höheren Ausgabengrenze zwingend an die Urne gerufen werden, aber auf der anderen Seite das Referendum gegen jedes Reglement des Stadtrats sowie gegen die baurechtliche Grundordnung ergreifen können; ausgenommen von diesem allgemeinen Referendumsrecht ist einzig die Geschäftsordnung, die der Stadtrat «in eigener Sache» beschliesst. Insgesamt werden die Volksrechte damit im Vergleich zur bisherigen Regelung erheblich gestärkt. Die ausdrückliche Erwähnung der baurechtlichen Grundordnung und der Rechtsgeschäfte betreffend Gemeindeverbände unter Bst. b und c ist erst nach der Vernehmlassung in den Entwurf aufgenommen worden (vgl. zur baurechtlichen Grundordnung auch den Kommentar zu Art. 19).

Als Korrelat zu den Änderungen beim obligatorischen Referendum soll im Weiteren die Hürde für das fakultative Referendum herabgesetzt werden, indem die Anzahl der erforderlichen Unterschriften um die Hälfte gesenkt wird (aktuell sind die Unterschriften von 1/20 der Stimmberechtigten verlangt, was ca. 1'550 Stimmberechtigten entspricht). Im Interesse der Lesbarkeit und einfacheren Information wird neu eine feste Zahl und nicht mehr ein Bruchteil der Stimmberechtigten vorgeschlagen, weil für «Uneingeweihte» kaum auf Anhieb klar ist, was ein Bruchteil genau bedeutet. Gleichzeitig wird die Frist für die Sammlung von 60 auf 45 Tage (Art. 21 Abs. 5) gesenkt, was aber die wesentliche Erleichterung bei der Anzahl Unterschriften nicht aufhebt. In den ersten Wochen einer Unterschriftensammlung werden erfahrungsgemäss die meisten Unterschriften gesammelt. Für diese massvolle Verkürzung der Referendumsfrist sprechen gute Gründe. Die heutige lange Frist von 60 Tagen führt in Bezug auf die Rechtssicherheit immer wieder zu Problemen. Insgesamt wird der Zugang zum Referendum mit diesen Änderungen erheblich erleichtert.

In der Vernehmlassung begrüsst sowohl die Parteien und Interessengruppen als auch die Privaten die Senkung der Unterschriftenzahl. Zwei Parteien forderten, dass die Unterschriftenzahl wie bisher proportional festgelegt wird, andere begrüsst die bessere Planbarkeit mit einer festen Zahl ausdrücklich. Die Frage, ob eine feste Zahl von Unterschriften oder ein bestimmter Bruchteil oder Prozentsatz vorgesehen werden soll, war in den Vorarbeiten zum Vernehmlassungsentwurf, auch mit der Spezialkommission des Stadtrats, diskutiert worden. Schliesslich setzte sich die Überzeugung durch, dass eine feste Zahl insbesondere mit Blick auf die Rechtssicherheit und Planbarkeit vorteilhafter und damit «anwenderfreundlicher» ist. Der theoretische Nachteil, dass sich die Hürde bei veränderter Bevölkerungszahl verändert, fällt weder unter demokratiepolitischen noch unter rechtlichen Gesichtspunkten wirklich ins Gewicht. Eine grundlegende Veränderung der Anzahl Stimmberechtigter in kurzer Zeit ist nicht zu erwarten. 800 Stimmberechtigte entsprechen rund zwei bis drei Prozent der Stimmberechtigten; die gesetzliche Vorgabe, dass auf jeden Fall fünf Prozent der Stimmberechtigten die Möglichkeit haben müssen, das Referendum zu ergreifen, wäre auch bei einer (unwahrscheinlichen) massiven Verminderung der Bevölkerungszahl immer noch eingehalten.

Art. 21 - Verfahren

¹ Beschlüsse des Stadtrats nach Artikel 20 werden im amtlichen Anzeiger publiziert. Die Publikation enthält

- a. den Beschluss,
- b. den Hinweis, dass 800 Stimmberechtigte dagegen das Referendum ergreifen können,
- c. die Referendumsfrist,
- d. die Stelle, wo das Referendumsbegehren einzureichen ist,
- e. den Hinweis, wo und wann allfällige Akten aufliegen.

² Die Unterschriftenbogen für ein Referendumsbegehren enthalten

- a. den Gegenstand und das Datum des Beschlusses, gegen den das Referendum ergriffen wird,
- b. den Wortlaut des folgenden Absatzes 3,
- c. den Hinweis, dass sich strafbar macht, wer ein Referendumsbegehren unbefugt unterzeichnet oder das Ergebnis einer Unterschriftensammlung fälscht (Art. 282 Strafgesetzbuch).

³ Ein Referendumsbegehren darf unterzeichnen, wer in der Stadt Biel stimmberechtigt ist. Eine Person darf ein Referendumsbegehren nur einmal unterzeichnen. Die Unterzeichnenden müssen Name, Vorname, Geburtsjahr und Wohnadresse eigenhändig und leserlich schreiben und ihre Unterschrift beifügen.

⁴ Referendumsbegehren und Unterschriften zu solchen können nicht zurückgezogen werden.

⁵ Das Referendumsbegehren muss innert 45 Tagen seit der Publikation nach Absatz 1 eingereicht werden.

Art. 21 entspricht abgesehen von den neuen Regelungen in Abs. 1 Bst. b und in Abs. 5 der Regelung in Art. 15 der geltenden Stadtordnung.

In der Vernehmlassung wurde die Kürzung der Frist auf die damals noch vorgesehenen 40 Tage kritisiert und eine Verlängerung auf 45, 50 oder, entsprechend dem Status quo, 60 Tage gefordert. Mit der erheblichen Reduktion der Unterschriftenzahl wird der Zugang zum Referendum, wie unter Artikel 20 ausgeführt, wesentlich erleichtert. Die grösste Hürde für das Referendum ist erfahrungsgemäss die Unterschriftenzahl und erst in zweiter die Linie die Sammelfrist, da in den ersten zwei bis drei Wochen einer Sammlung die meisten Unterschriften gesammelt werden. Mit einer Reduktion der Frist von 60 auf 45 Tage wird somit der Effekt der gesenkten Unterschriftenzahl kaum geschmälert.

Art. 22 - Formelle Prüfung, Behandlung

¹ Die Stadtkanzlei prüft nach Einreichen des Referendumsbegehrens, ob innert der Frist nach Artikel 21 Absatz 5 die erforderliche Anzahl gültiger Unterschriften gesammelt worden ist.

² Sie stellt das Zustandekommen des Referendums durch Verfügung fest.

³ Ist das Referendum zustande gekommen, unterbreitet die Stadt das Geschäft bei nächster Gelegenheit den Stimmberechtigten.

Art. 22 entspricht Art. 16 der geltenden Stadtordnung.
Absatz 1 wurde aufgrund des Vorprüfungsberichts des Amtes für Gemeinden und Raumordnung präzisiert.

2.2.4 Initiative

Art. 23 - Grundsatz

¹ 2000 Stimmberechtigte können mit einer Initiative den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung von Reglementen oder Beschlüssen verlangen, die in die Zuständigkeit der Stimmberechtigten oder des Stadtrats fallen.

² Die Initiative muss

- a. mit dem übergeordneten Recht vereinbar sein,
- b. praktisch durchführbar sein und
- c. entweder die Form einer einfachen Anregung oder eines ausgearbeiteten Entwurfs aufweisen (Einheit der Form),

³ Sie darf nicht mehr als einen Gegenstand umfassen (Einheit der Materie).

Art. 23 entspricht den Regelungen in Art. 17 und 19 der geltenden Stadtordnung und führt diese zu einer kohärenten Bestimmung zusammen. Das Gemeindegesetz schreibt vor, dass der Anteil erforderlicher Unterschriften von Stimmberechtigten nicht mehr als 10% aller Stimmberechtigten betragen darf. Aktuell wären dies etwa 3100 Unterschriften, das Erfordernis von 2000 Unterschriften liegt deutlich unter dieser Vorgabe. (Heute sind für eine Initiative die Unterschriften von 1/15 der Stimmberechtigten erforderlich, was, in absoluten Zahlen ausgedrückt, rund 2'100 Unterschriften entspricht.) Zur Frage, in welcher Form die erforderliche Unterschriftenzahl festgelegt wird, kann auf die Überlegungen zum fakultativen Referendum verwiesen werden. Die heute in der Stadtordnung vorgesehene Verhältniszahl hat zwar den Vorteil, dass der Anteil der Unterschriften im Verhältnis zur Anzahl Stimmberechtigte immer gleich bleibt. Für eine feste Zahl spricht aber, dass, insbesondere auch für «Uneingeweihte», bereits aufgrund der Bestimmung ohne Weiteres klar ist, wie viele Unterschriften benötigt werden. Für die notwendigen Unterschriften ist deshalb neu eine feste Zahl und nicht mehr ein Bruchteil der Stimmberechtigten vorgesehen. Im Übrigen entspricht die Bestimmung der bisherigen Regelung, die sich überwiegend bereits aus übergeordnetem Recht ergibt. Mit dieser Regelung wäre die gesetzliche Vorgabe einer Höchstzahl von 10% der Stimmberechtigten selbst bei einer (unwahrscheinlichen) massiven Verringerung der Bevölkerungszahl noch eingehalten. Da die Frist für das Sammeln der Unterschriften nach wie vor 6 Monate betragen soll (Art. 25 Abs. 3), ändert sich in Bezug auf die Voraussetzungen für das Zustandekommen einer Initiative abgesehen vom Wechsel von einer Verhältniszahl zu einer festen Zahl nichts. In der Vernehmlassung forderten vereinzelt Stimmen auch für die Initiative die Beibehaltung einer Verhältniszahl, teilweise verbunden mit der Forderung nach einer Erhöhung der Anzahl oder mit der gegenteiligen Forderung nach einer Senkung derselben. Die Verwendung einer festen Zahl von Stimmberechtigten ist, wie ausgeführt, besprochen und schliesslich als bessere und «anwenderfreundlichere» Variante befunden worden.

Art. 24 - Anmeldung, Unterschriftenbogen

¹ Geplante Initiativen müssen der Stadtkanzlei unter Beilage der Unterschriftenbogen angemeldet werden.

² Die Unterschriftenbogen enthalten

- a. das Initiativbegehren in deutscher und französischer Sprache,
- b. den Wortlaut von Artikel 25 Absatz 2,
- c. den Hinweis, dass sich strafbar macht, wer eine Initiative unbefugt unterzeichnet oder das Ergebnis einer Unterschriftensammlung fälscht (Art. 282 Strafgesetzbuch),
- d. die Namen und Adressen der Mitglieder des Initiativkomitees,
- e. eine vorbehaltlose Rückzugsklausel mit Angaben zur Frage, wer über einen Rückzug der Initiative entscheidet.
- f. nach der Prüfung durch die Stadtkanzlei das Datum des Beginns der Unterschriftensammlung.

³ Die Stadtkanzlei prüft umgehend, ob die Unterschriftenbogen den Anforderungen nach Absatz 2 entsprechen und die Mitglieder des Initiativkomitees in der Stadt Biel stimmberechtigt sind. Sie vermerkt das Datum des Beginns der Unterschriftensammlung auf den Unterschriftenbogen.

⁴ Sie prüft auf Ersuchen des Initiativkomitees, ob die Initiative den Anforderungen nach Artikel 23 Absatz 2 und 3 entspricht.

Die Absätze 1 bis 3 von Art. 24 entsprechen Art. 18 der geltenden Stadtordnung. Absatz 4 ist neu und entspricht einer in andern Gemeinden einigermaßen verbreiteten Regelung und insbesondere auch einem immer wieder von Initiativkomitees geäußerten Wunsch nach einer rechtlichen (materiellen) Vorprüfung ihrer Begehren. Die rechtliche Beurteilung durch die Stadtkanzlei bindet den Gemeinderat, der gemäss der übergeordneten Gesetzgebung für den abschliessenden Entscheid über die materielle Gültigkeit der Initiative zuständig ist, nicht (vgl. Art. 26 Abs. 2). Gegenstand der Vorprüfung ist die «Initiative», womit die Stadtkanzlei auf Ersuchen nicht nur das Initiativbegehren, sondern z.B. auch den Titel einer Initiative auf rechtliche Zulässigkeit hin zu prüfen hat.

In der Vernehmlassung wurden verbindliche Vorgaben für die Grösse des Initiativkomitees, das für einen allfälligen Rückzug der Initiative zuständig wäre, gefordert. Die geltende Stadtordnung enthält in Art. 18 Abs. 1 Bst. d Vorgaben zur Mindest- und Höchstzahl der Mitglieder des Initiativkomitees. Ein ausgewiesenes Bedürfnis für solche Vorgaben besteht allerdings nicht, weil das Initiativkomitee nach Art. 18 des Gemeindegesetzes ohnehin frei bestimmen kann, wer zum Rückzug einer Initiative befugt ist. Von rechtlicher und politischer Bedeutung ist einzig die Frage, wie viele Stimmberechtigte die Initiative unterzeichnen müssen, damit diese zustande kommt.

Art. 25 - Sammlung der Unterschriften, Frist

¹ Unterschriften für eine Initiative dürfen erst gesammelt werden, wenn die Stadtkanzlei die Unterschriftenbogen geprüft und das Datum des Sammelbeginns darauf vermerkt hat.

² Eine Initiative darf unterzeichnen, wer in der Stadt Biel stimmberechtigt ist. Eine Person darf eine Initiative nur einmal unterzeichnen. Die Unterzeichnenden müssen Name, Vorname, Geburtsjahr und Wohnadresse eigenhändig und leserlich schreiben und ihre Unterschrift beifügen.

³ Die notwendige Anzahl Unterschriften muss innert sechs Monaten seit Beginn der Unterschriftensammlung der Stadtkanzlei eingereicht werden.

⁴ Ist eine Initiative eingereicht, können die Unterzeichnenden ihre Unterschrift nicht mehr zurückziehen.

Art. 25 entspricht weitgehend Art. 18 der geltenden Stadtordnung. Neu wird explizit geregelt, ab welchem Zeitpunkt die Unterschriftensammlung erlaubt ist.

In der Vernehmlassung forderte eine Partei eine Verlängerung der Sammelfrist, da bei einer Frist von 6 Monaten immer entweder die Sommerzeit oder die Adventszeit dazwischenkomme. Auch eine längere Frist tangierte aber die Sommer- oder Adventszeit. Wie zu Art. 23 ausgeführt, führt die Neuregelung mit einer festen Zahl für die Anzahl Unterschriften zu einer leichten Herabsetzung der Hürde für Initiativen; im Übrigen werden die Voraussetzungen für das Zustandekommen aber nicht geändert. Eine Sammelfrist von sechs Monaten erscheint bei 2000 nötigen Unterschriften ausreichend. Eine Verlängerung dieser Frist rechtfertigt sich somit nicht. Zu beachten ist auch, dass das Initiativkomitee den Zeitpunkt des Beginns der Unterschriftensammlung frei wählen und damit vermeiden kann, dass die Sommer- oder Adventszeit die Sammlung (erheblich) beeinträchtigt.

Art. 26 - Formelle und materielle Prüfung

¹ Die Stadtkanzlei prüft nach Einreichen der Initiative, ob innert der Frist nach Artikel 25 Absatz 3 die erforderliche Anzahl gültiger Unterschriften gesammelt worden ist. Sie stellt das formelle Zustandekommen durch Verfügung fest.

² Die Unterschriftenbogen können laufend bei der Stadtkanzlei zur Kontrolle der Gültigkeit der Unterschriften eingereicht werden. Wird darauf verzichtet, veranlasst die Stadtkanzlei nach Einreichung der Bogen die Überprüfung.

³ Der Gemeinderat prüft die Gültigkeit einer formell zustande gekommenen Initiative. Er ist an das Ergebnis einer allfälligen Vorprüfung durch die Stadtkanzlei nicht gebunden.

⁴ Entspricht die Initiative den Vorgaben nach Artikel 23 Absatz 2 und 3 nicht, verfügt er die vollständige oder die teilweise Ungültigkeit der Initiative. Er hört die Initiantinnen und Initianten vorher an.

Art. 26 entspricht grundsätzlich Art. 19 der geltenden Stadtordnung. Neu ist der zweite Satz von Abs. 2, der aufgrund der Möglichkeit der materiellen Vorprüfung durch die Stadtkanzlei (Art. 24 Abs. 4) aufgenommen worden ist.

Eine Partei verlangte in der Vernehmlassung, dass der Stadtrat den Entscheid des Gemeinderats über die Ungültigkeit der Initiative bestätigen muss und die Initiative gültig ist, wenn er dies nicht tut. Diesem Anliegen kann aus rechtlichen Gründen nicht entsprochen werden. Das Gemeindegesetz regelt die Zuständigkeit zur Ungültigerklärung einer Initiative in Art. 17 abschliessend und damit auch für die Stadt Biel verbindlich (vgl. Art. 17 Abs. 1 GG: „Der Gemeinderat erklärt rechtswidrige oder undurchführbare Initiativen für ungültig“).

Abs. 1 ist nach der Vernehmlassung mit dem ausdrücklichen Hinweis auf die Sammelfrist nach Art. 25 Abs. 3 ergänzt worden.

Art. 27 - Behandlung

¹ Der Gemeinderat unterbreitet dem Stadtrat eine gültige Initiative innert zwei Jahren seit dem Einreichen.

² Der Stadtrat unterbreitet die Initiative spätestens sechs Monate nach ihrer Behandlung den Stimmberechtigten, wenn

- a. das Geschäft in die Zuständigkeit der Stimmberechtigten fällt oder
- b. der Stadtrat eine Initiative zu einem Geschäft aus seinem Zuständigkeitsbereich ablehnt.

³ Der Stadtrat kann den Stimmberechtigten einen Gegenvorschlag zur Initiative unterbreiten. Die Frist für die Vorlage an die Stimmberechtigten verlängert sich in diesem Fall um sechs Monate. Das Abstimmungsverfahren richtet sich nach den Bestimmungen über Variantenabstimmungen (Art. 16).

⁴ Stimmt der Stadtrat einer Initiative in Form der einfachen Anregung zu, erarbeitet der Gemeinderat eine entsprechende Vorlage. Der Gemeinderat kann dem Stadtrat von sich aus eine solche Vorlage unterbreiten.

Art. 27 entspricht weitgehend den Art. 20 und 21 der geltenden Stadtordnung. Die Bestimmung ist aber neu knapper und kohärenter gefasst. Das Verfahren zur Behandlung von Initiativbegehren entspricht der bisherigen Regelung: betrifft die Initiative einen Gegenstand aus dem Zuständigkeitsbereich des Stadtrates und ist dieser mit der Umsetzung einverstanden, muss darüber nicht noch eine Volksabstimmung durchgeführt werden, sondern der Stadtrat kann dem Begehren durch das Ergreifen der erforderlichen Massnahmen innerhalb der Behandlungsfrist entsprechen (bspw. Änderung oder Erlass eines Reglements). Neu sind die Fristen für die Behandlung der Initiative. Der als Postulat erheblich erklärten Motion 20160275 von Stadtrat Dennis Briechle «Initiativrecht: Mehr Mitsprachezeit für den Stadtrat» wird dadurch Rechnung getragen, dass der Stadtrat neu eine Frist von 6 Monaten ab Behandlung der gemeinderätlichen Vorlage hat, um diese den Stimmberechtigten zu unterbreiten. Im Fall eines Gegenvorschlags verlängert sich diese Frist um weitere 6 Monate. Im Übrigen entspricht die Bestimmung der bisherigen Regelung. Anstatt das Abstimmungsverfahren im Falle eines Gegenvorschlags wie bisher ausführlich in einem eigenen Artikel zu regeln, verweist Abs. 3 auf das Verfahren für Variantenabstimmungen.

In der Vernehmlassung verlangte eine Partei eine Verkürzung der Behandlungsfrist nach Abs. 1 und eine Anpassung von Abs. 4 in dem Sinn, dass der Gemeinderat auch von sich aus eine Vorlage erarbeiten kann. Weiter wurde die Frage aufgeworfen, ob die Regelung in Abs. 4 nicht auch gelten müsse, wenn die Stimmberechtigten eine Initiative annehmen oder – umgekehrt – ob nicht grundsätzlich zuerst über eine Initiative abzustimmen sei, bevor eine konkrete Umsetzungsmassnahme erarbeitet wird. Abs. 4 ist entsprechend diesen Anregungen angepasst worden. Mit der neuen Formulierung wird namentlich klargestellt, dass der Gemeinderat bei Initiativen in der Form allgemeiner Anregungen, welche durch einen konkretisierenden Beschluss des Stadtrates oder der Stimmberechtigten, namentlich den Erlass eines Reglements, umgesetzt werden können, dem Stadtrat bereits einen konkreten Umsetzungsvorschlag unterbreiten kann, anstatt (nur) die Abstimmung über die Initiative vorzuschlagen.

2.3 Mitwirkung in Behörden und in der Stadtverwaltung

Art. 28 - Wählbarkeit

Wählbar sind

- a. in den Stadtrat, in den Gemeinderat und in Kommissionen mit Entscheidbefugnis die in der Stadt Biel Stimmberechtigten,
- b. in Kommissionen mit Entscheidbefugnis im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit zusätzlich die in eidgenössischen Angelegenheiten Stimmberechtigten,
- c. in Kommissionen ohne Entscheidbefugnis alle urteilsfähigen Personen.

Art. 28 fasst die Art. 24 und 63 der geltenden Stadtordnung neu in einer Bestimmung zusammen. Die Regelung entspricht der Stossrichtung der als Postulat erheblich erklärten Motion 20150377 von Stadtrat Niklaus Baltzer «Änderung der Wahlvoraussetzungen für Kommissionsmitglieder», welche verlangt, dass in städtischen Kommissionen nur Mitglieder Einsitz nehmen dürfen, die in der Stadt Wohnsitz haben. Da ein unbedingter Wohnsitzzwang, wie er in der Motion formuliert ist, die interkommunale Zusammenarbeit aber zu stark einschränken würde, sieht Bst. b für diese Fälle eine Ausnahme vom Wohnsitzzwang vor. In Kommissionen ohne Entscheidbefugnis sind nach Bst. c, wie nach kantonalem Recht vorgesehen, alle Urteilsfähigen wählbar. Dies macht Sinn, weil gerade in beratenden (oft nichtständigen) Kommissionen häufig auch externe Expertinnen und Experten erwünscht sind.

Die in der Vernehmlassung zur Diskussion gestellte Variante verzichtete, wie die bisherige Regelung, auf einen Wohnsitzzwang. Eine klare Mehrheit sprach sich allerdings für den Hauptvorschlag aus, der nun aufgenommen worden ist und die Wählbarkeit gegenüber der (dispositiven) Regelung im Gemeindegesetz einschränkt. Forderungen im Vernehmlassungsverfahren nach weitergehenden Einschränkungen können mangels Vereinbarkeit mit den gesetzlichen Vorschriften nicht umgesetzt werden.

Art. 29 - Unvereinbarkeit

¹ Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt dürfen

- a. keinem Organ angehören, dem sie direkt unterstellt sind,
- b. keiner Kommission angehören, die Aufsichtsfunktionen wahrnimmt, Personal- und Besoldungsfragen prüft oder der Direktion, für die sie tätig sind, administrativ zugeordnet ist.

² Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die direkt einem Mitglied des Gemeinderats unterstellt sind, sowie deren Stellvertreterinnen und Stellvertreter dürfen nicht dem Stadtrat angehören.

³ Vorbehalten bleiben Artikel 53 Absatz 3 für die Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission und Artikel 62 für die Mitglieder des Gemeinderats.

⁴ Im Übrigen richtet sich die Unvereinbarkeit nach dem Gemeindegesetz.

Art. 29 entspricht weitgehend Art. 26 der geltenden Stadtordnung.

In der Vernehmlassung verlangte eine Partei eine strengere Regelung, nach welcher städtische Angestellte generell nicht dem Stadtrat angehören dürfen. Über diese Frage wird gegebenenfalls politisch zu entscheiden sein. In Biel hat sich die heutige Lösung, die der Regelung in Art. 29 entspricht, grundsätzlich bewährt und bislang zu keinen nennenswerten Problemen geführt.

Art. 30 - Verwandtenausschluss

Der Verwandtenausschluss richtet sich nach dem Gemeindegesetz.

Art. 30 entspricht Art. 27 der geltenden Stadtordnung und dem (zwingenden) kantonalen Recht. Eine inhaltliche Wiederholung des (zwingenden) übergeordneten Rechts erscheint nicht angezeigt.

Art. 31 - Amtsdauer

¹ Die Amtsdauer der Mitglieder des Stadtrats, des Gemeinderats und der ständigen Kommissionen beträgt vier Jahre.

² Die Amtsdauer der Mitglieder des Stadtrats und des Gemeinderats beginnt und endet mit dem Kalenderjahr, die Amtsdauer der Mitglieder ständiger Kommissionen zwei Monate später.

Art. 31 entspricht den Art. 29 Abs. 1 und 64 Abs. 1 der geltenden Stadtordnung. Als ein mögliches Mittel zur Erhöhung der Effizienz der städtischen Behörden wurde in der Bevölkerungsbefragung eine Verlängerung der Amtsdauer zur Diskussion gestellt. Eine Mehrheit der Befragten lehnte den Vorschlag allerdings ab oder stufte diesen als nicht prioritär ein. Art. 31 sieht deshalb in Abs. 1 nach wie vor eine vierjährige Amtsdauer vor. Die Regelung gilt nur für ständige Kommissionen und kann nicht, wie in der Vernehmlassung gefordert, auf nichtständige Kommissionen angewendet werden, da diese nicht auf eine bestimmte Amtsdauer gewählt, sondern durch einen so genannten einfachen Beschluss für die Behandlung bestimmter Geschäfte und damit für beschränkte Zeit eingesetzt werden. Der Vorbehalt von Art. 40 Abs. 3, der im Vernehmlassungsentwurf noch enthalten war, ist aufgrund der Streichung dieser Bestimmung gegenstandslos geworden und gestrichen.

Art. 32 - Amtszeitbeschränkung

¹ Die Amtszeit der Mitglieder des Gemeinderats mit Einschluss der Stadtpräsidentin oder des Stadtpräsidenten ist auf vier volle Amtsdauern beschränkt.

² Die Amtszeit der Mitglieder ständiger Kommissionen, die nicht von Amtes wegen in der Kommission Einsitz nehmen, ist auf drei Amtsdauern beschränkt.

³ Angebrochene Amtsdauern aufgrund einer Ersatzwahl werden nicht angerechnet.

⁴ Nach Ablauf der Amtszeit kann eine Person erst nach vier Jahren wieder in die gleiche Behörde gewählt werden.

⁵ Vorbehalten bleiben Artikel 40 Absatz 3 und Artikel 53 Absatz 4.

Art. 32 entspricht den Art. 29 und 64 der geltenden Stadtordnung. Die Amtszeitbeschränkung für den Gemeinderat wurde im September 2010 mit der neuen Struktur ab 2013 (5 vollamtliche Gemeinderäte) beschlossen und im Zuge der Revisionsarbeiten nicht in Frage gestellt. Abs. 1 präzisiert als Ergebnis aus der Vernehmlassung ausdrücklich, dass die Amtszeitbeschränkung auch für das Stadtpräsidium gilt. Die Verweisung in Abs. 5 auf Art. 40 ist nach der Vernehmlassung formal angepasst worden (Streichung von Art. 40 Abs. 3 des Vernehmlassungsentwurfs).

Art. 33 - Beschlussfähigkeit und Beschlüsse der Behörden

¹ Die Behörden sind beschlussfähig, wenn die Mehrheit der Mitglieder anwesend ist.

² Sie beschliessen mit der Mehrheit der Stimmenden, soweit die Stadtordnung oder ein anderer Erlass nichts anderes vorsieht.

Art. 33 ist in dieser Form neu. Die Bestimmung entspricht inhaltlich der bisherigen Regelung für die einzelnen Behörden und enthält somit keine materielle Änderung.

Art. 34 - Sorgfaltspflicht, Amtsgeheimnis

¹ Die Mitglieder der Organe und Behörden sowie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt erfüllen ihre Aufgaben gewissenhaft und sorgfältig.

² Sie sind verpflichtet, über Angelegenheiten zu schweigen, die ihnen in ihrer amtlichen oder dienstlichen Stellung zur Kenntnis gelangen und ihrer Natur nach oder nach besonderer Vorschrift geheim zu halten sind.

³ Die Schweigepflicht besteht auch nach dem Ausscheiden aus dem behördlichen Amt oder Dienst.

Art. 34 wiederholt im Sinne der Transparenz das übergeordnete Recht etwas ausführlicher als Art. 22 der geltenden Stadtordnung und erwähnt insbesondere auch das Amtsgeheimnis, das bisher nur im Personalrecht geregelt ist, ausdrücklich.
Abs. 1 ist nach der Vernehmlassung im Interesse einer umfassenden Regelung noch etwas ergänzt worden (Nennung sowohl der Organe als auch der Behörden im Sinn von Art. 12 Abs. 1 und 2, weil nicht alle Organe auch Behörden sind und umgekehrt).

Art. 35 - Ausstand

¹ Wer an einem Geschäft unmittelbar persönliche Interessen hat, tritt in den Ausstand.

² Ausstandspflichtig ist ebenfalls, wer

- a. mit einer Person, deren persönliche Interessen von einem Geschäft unmittelbar berührt sind, in gerader Linie oder in der Seitenlinie bis zum dritten Grad verwandt oder verschwägert oder durch Ehe, eingetragene Partnerschaft oder faktische Lebensgemeinschaft verbunden ist oder
- b. eine solche Person gesetzlich, statutarisch oder vertraglich vertritt.

³ Ausstandspflichtige müssen ihre Interessen von sich aus offenlegen. Sie dürfen sich vor Verlassen des Raums zur Sache äussern.

⁴ Die Ausstandspflicht gilt nicht

- a. an der Urne,
- b. im Stadtrat.

Art. 35 ist neu. Die Ausstandspflicht ist im übergeordneten Recht abschliessend geregelt; die Stadtordnung enthält dazu heute keine Vorschrift. Im Sinne der Transparenz und des Vertrauens in behördliches Handeln soll sie in der neuen Stadtordnung explizit erwähnt werden. Eine materielle Änderung ist damit nicht verbunden.

Art. 36 - Interessenbindungen

¹ Die Stadt führt ein öffentliches Verzeichnis über Interessenbindungen der Mitglieder des Stadtrats, des Gemeinderats und der ständigen Kommissionen.

² Das Verzeichnis enthält Angaben über

- a. die Mitgliedschaft in politischen Parteien und Interessenverbänden,
- b. die massgebliche Beteiligung an oder Mitwirkung in Unternehmen,
- c. anderweitige öffentliche Ämter und Nebenbeschäftigungen,
- d. die Einsitznahme in anderen Organisationen in Ausübung der behördlichen Funktion.

³ Der Stadtrat regelt die Einzelheiten in einem Reglement.

Art. 36 ist neu. Die heutige Stadtordnung sieht keine Pflicht zur Bekanntgabe von Interessenbindungen vor. Die Mitglieder des Stadtrates geben ihre Interessenbindungen aber zu einem guten Teil auf freiwilliger Basis auf der Website des Stadtrats bekannt.

Transparenz in Bezug auf Interessenbindungen stand in der Prioritätenordnung der Bevölkerung an 5. Stelle. Art. 36 sieht dementsprechend im Sinn einer Grundsatzbestimmung eine Pflicht sowohl der Mitglieder des Stadtrats als auch der Mitglieder des Gemeinderats und der ständigen Kommissionen zur Bekanntgabe solcher Bindungen vor. Der Stadtrat wird die Einzelheiten in einem Reglement zu regeln haben (Abs. 3). Damit wird der als Postulat erheblich erklärten überparteilichen Motion 20150038 der Stadträte Dennies Briechle, Sandra Schneider und Reto Gugger «Transparente Interessenbindungen» entsprochen. Dieser Vorstoss verlangt eine rechtliche Grundlage, um das Stadtratsbüro respektive das Ratssekretariat zur Führung und Veröffentlichung einer Liste der Interessenbindungen der Stadratsmitglieder zu verpflichten.

Im Vernehmlassungsentwurf wurde zu Abs. 2 eine Variante zur Diskussion gestellt, die den Inhalt des Verzeichnisses nicht in Form eines Katalogs, sondern lediglich in allgemeiner Weise umschrieb. Eine klare Mehrheit der Privaten sprach sich für diese Variante aus, die Parteien favorisierten demgegenüber mehrheitlich den Hauptvorschlag. Dieser Hauptvorschlag ist beibehalten worden, weil die Regelung der Interessenbindung in erster Linie die Parteien und Interessenverbände und nicht die Bevölkerung betrifft.

Eine Partei forderte in der Vernehmlassung, dass in Abs. 2 auch Angaben zur Finanzierung erwähnt werden. Die Frage der Finanzierung betrifft aber in erster Linie die Parteien und nicht einzelne Behördenmitglieder. Es erscheint deshalb nicht angezeigt, entsprechende Angaben bereits in der Stadtordnung selbst vorzuschreiben. Abs. 2 umschreibt nur den Mindestinhalt des Verzeichnisses und schliesst weitergehende Vorgaben des Stadtrats nicht aus (vgl. Abs. 3). Der Stadtrat hat somit die Möglichkeit, auch Angaben zur Finanzierung zu verlangen, wenn er dies als opportun erachtet.

Art. 37 - Ausscheiden aus einer Behörde oder einem Dienst

¹ Wer aus einer Behörde oder aus dem Dienst der Stadt ausscheidet, ist verpflichtet, von allen Ämtern zurückzutreten, die in Ausübung der behördlichen oder dienstlichen Tätigkeit bekleidet worden sind.

² Der Gemeinderat kann in begründeten Fällen Ausnahmen bewilligen.

Art. 37 entspricht grundsätzlich Art. 29 Abs. 5 und 6 der geltenden Stadtordnung. Die Regelung wird aber systematisch kohärenter eingeordnet. Neu ist, dass Ausnahmen (bspw. zur Regelung einer geordneten Nachfolge oder zur Vermeidung von wichtigem Wissensverlust) vom Gemeinderat bewilligt werden können bzw. müssen.

2.4 Der Stadtrat

2.4.1 Organisation

Art. 38 - Zusammensetzung

¹ Der Stadtrat besteht aus 60 Mitgliedern.

² Wer Wahlvorschläge für den Stadtrat unterbreitet, achtet auf eine ausgewogene Vertretung der deutschen und der französischen Sprache sowie der Geschlechter. Besondere Listen für Frauen oder Männer oder für Kandidierende deutscher oder französischer Sprache sind zulässig.

Art. 38 entspricht den Art. 31 Abs. 1 und Art. 25 der geltenden Stadtordnung, ist jedoch redaktionell klarer und knapper gefasst. Die Grösse des Parlaments (Abs. 1) wurde in den Vorarbeiten zur Diskussion gestellt. Der als Experte beigezogene Politologe, Prof. Andreas Ladner, hält die Mitgliederzahl für eine Stadt wie Biel für nicht übertrieben. Das Gemeindegesetz schreibt eine Mindestanzahl von 30 Mitgliedern vor. Es handelt sich jedoch in erster Linie um eine politische Frage, die durch den Stadtrat selbst zu diskutieren und zu entscheiden ist. Die ausgewogene Berücksichtigung der Sprachen und Geschlechter (Abs. 2) entspricht den Ergebnissen sowohl der Bevölkerungspartizipation als auch der Vernehmlassung und damit offensichtlich einem wichtigen und unbestrittenen politischen Anliegen. Mit der allgemeinen Regelung in Abs. 12 kann auf entsprechende Bestimmungen für einzelne Organe grundsätzlich verzichtet werden. Im Zusammenhang mit den Wahlvorschlägen für den Stadtrat macht die explizite Erwähnung aber Sinn, weil gleichzeitig präzisiert wird, dass besondere Frauen- oder Männerlisten einer Partei zulässig sind.

Eine Partei verlangte im Vernehmlassungsverfahren eine Verkleinerung des Stadtrats auf 50 Mitglieder. 60 Mitglieder seien angesichts der Grösse der Stadt Biel im Vergleich mit Bern (mit 80 Parlamentsmitgliedern) zu viel. Eine Senkung der Mitgliederzahl erhöhe die Effizienz und senke die Fluktuation im Parlament. Weiter seien die Bestimmungen zur Vertretung der Geschlechter und Sprachen zu streichen, da dies Sache der Parteien sei. Auf diese Forderungen ist aus den genannten Gründen nicht eingegangen worden.

Art. 39 - Stellvertretung

¹ Die Mitglieder des Stadtrats können sich bei Verhinderung von voraussichtlich mindestens drei Monaten wegen Krankheit oder Unfall, Elternschaft, auswärtiger Ausbildung oder Abwesenheit aus zwingenden beruflichen Gründen durch eine Person vertreten lassen, die auf der gleichen Liste für

die Wahl in den Stadtrat kandidiert hat und zum Zeitpunkt der Stellvertretung erste oder zweite Ersatzperson ist.

² Die Stellvertreterin oder der Stellvertreter verfügt über die gleichen Rechte und Pflichten wie das Ratsmitglied. Sie oder er kann aber nicht in das Stadtratsbüro, in die Geschäftsprüfungskommission oder in eine andere Kommission gewählt werden, die ausschliesslich aus Mitgliedern des Stadtrats besteht.

³ Stellvertretungen sind nur zulässig, wenn sie zusammen mit der Einladung zur Sitzung öffentlich bekanntgemacht worden sind. Die Ratsmitglieder melden eine geplante Stellvertretung dem Stadtratsbüro rechtzeitig an.

⁴ Die Geschäftsordnung regelt die Einzelheiten.

Art. 39 ist neu. Eine Stellvertretung im Stadtrat ist heute nicht möglich. In den Vorarbeiten zur neuen Stadtordnung wurden verschiedene Optionen zur Behebung von Schwächen des Milizsystems (Stärkung des Parlaments) und zur Verbesserung der Vereinbarkeit der Mitgliedschaft im Stadtrat mit Beruf und Familie geprüft. Eine dieser Optionen war die Einführung eines Stellvertretungssystems für das städtische Parlament, die in den Diskussionen in den Projektgruppen und mit der stadträtlichen Spezialkommission grundsätzlich gut aufgenommen wurde. Diese Diskussionen haben aber auch ergeben, dass Stellvertretungen nicht unbeschränkt, sondern nur unter bestimmten Voraussetzungen möglich sein sollen. Die Mitgliedschaft im Stadtrat ist durch die Volkswahl legitimiert. Eine Stellvertretung sollen deshalb nur Personen übernehmen können, die als Ersatzpersonen auf den Wahllisten der Parteien ein gutes Resultat erzielt haben und damit über eine genügende demokratische Legitimation verfügen. Im Weiteren soll die Stellvertretungsregelung nicht dazu führen, dass das Parlament an jeder Sitzung anders zusammengesetzt ist. Stellvertretungen sollen deshalb nur bei längeren Abwesenheiten aus bestimmten – in der persönlichen, familiären oder beruflichen Situation der Betroffenen liegenden – Gründen möglich sein.

In der Bevölkerungsbefragung kam die Idee einer Stellvertretung im Stadtrat grundsätzlich gut an; sie wurde in der Prioritätenliste an 7. Stelle genannt. Eine Mehrheit der Befragten fand, dass die Vorteile einer solchen Lösung die Nachteile überwiegen. In der Vernehmlassung begrüsst die Parteien die Möglichkeit einer Stellvertretung mehrheitlich, jedoch mit unterschiedlichen Vorbehalten. Parteien, welche die Lösung ablehnten, begründeten dies damit, dass eine Wahl zum Stadtrat einen an die gewählte Person gebundenen Volksauftrag darstelle, der nicht delegiert werden könne. Unter den Privaten lehnten 63% die Stellvertretungslösung ab, unter anderem mit der Begründung, wer sich für ein Stadtratsmandat zur Wahl stelle, müsse sich der Konsequenzen bewusst sein.

Die Stellvertretung betrifft die eigene Organisation des Stadtrats. Ob diese Option aufgenommen werden soll, hat deshalb richtigerweise der Stadtrat zu entscheiden.

Abs. 1 ist nach der Vernehmlassung noch etwas angepasst worden. Die Anpassung ist vorwiegend redaktioneller Natur.

Art. 40 - Stadtratsbüro

¹ Das Stadtratsbüro besteht aus

- a. der Präsidentin oder dem Präsidenten des Stadtrats,
- b. der ersten Vizepräsidentin oder dem ersten Vizepräsidenten,
- c. der zweiten Vizepräsidentin oder dem zweiten Vizepräsidenten,
- d. zwei Stimmenzählerinnen oder Stimmenzählern.

² Der Stadtrat achtet auf eine angemessene Vertretung der politischen Kräfte, der deutschen und der französischen Sprache sowie der Geschlechter.

³ Die Präsidentin oder der Präsident ist nach Ablauf der Amtsdauer während vier Jahren nicht in das gleiche Amt wählbar.

Art. 40 entspricht weitgehend Art. 32 Abs. 1 und 2 der geltenden Stadtordnung. Im Gegensatz zur heute geltenden Regelung und zum Vernehmlassungsentwurf enthält Art. 40 keine Bestimmung mehr über die Amtsdauer der Mitglieder des Stadtratsbüros. Die Stadtordnung regelt richtigerweise die Amtsdauer der Behördenmitglieder (Art. 31). Vorschriften über die Amtsdauer einzelner Stellen des Stadtrats sind aber kaum «verfassungswürdig» und werden sinnvollerweise stufengerecht in die Geschäftsordnung des Stadtrats aufgenommen.

Abs. 2 entspricht, soweit die Sprache und die Geschlechter betreffend, der Grundsatzbestimmung in Art. 12, die allerdings dem Wortlaut nach nur die eigentlichen Behörden und damit kaum das Stadtratsbüro erfasst. Sinnvoll erscheint auf jeden Fall die über Art. 12 hinaus gehende Vorschrift, wonach die politischen Kräfte im Stadtratsbüro angemessen vertreten sein sollen.

Art. 41 - Parlamentssekretariat

¹ Der Stadtrat verfügt über ein Parlamentssekretariat.

² Das Parlamentssekretariat ist von der Stadtverwaltung unabhängig und in der Erfüllung seiner Aufgaben nur dem Stadtrat verantwortlich.

³ Die Geschäftsordnung regelt die Einzelheiten, namentlich das Zusammenwirken mit der Stadtverwaltung.

Das Ratssekretariat (neu: Parlamentssekretariat) ist bisher nur unter dem Titel «Organisation» in Art. 32 Abs. 4 der geltenden Stadtordnung erwähnt. Neu wird mit Art. 41 eine eigene, «prominente» Bestimmung in die Stadtordnung aufgenommen und dabei insbesondere die Unabhängigkeit des Parlamentssekretariats unterstrichen.

In der Vernehmlassung wurde die neue Bezeichnung nur von einer Partei kritisiert.

2.4.2 Zuständigkeiten

Art. 42 - Vorlagen an die Stimmberechtigten

¹ Der Stadtrat verabschiedet Geschäfte, die in die Zuständigkeit der Stimmberechtigten fallen, und stellt diesen Antrag.

² Er kann mit Zustimmung von zwei Dritteln seiner Mitglieder ein Geschäft, über das er unter Vorbehalt des fakultativen Referendums beschliesst, den Stimmberechtigten zum verbindlichen Beschluss unterbreiten (Devolution).

Art. 42 ist in dieser Form neu. Die Verabschiedung der Geschäfte zuhanden der Stimmberechtigten ist eine der Kernkompetenzen des Stadtrates. Diese Zuständigkeit steht zwar schon heute dem Stadtrat zu, ist aber nur «nebenbei» in Art. 40 Abs. 1 Ziff. 1 Bst. a der geltenden Stadtordnung erwähnt.

Abs. 2 sieht neu die Möglichkeit einer so genannten Devolution vor, das heisst die Möglichkeit, einen Gegenstand aus dem Zuständigkeitsbereich des Stadtrates freiwillig dem Volk zum Entscheid zu unterbreiten. Ein wichtiges Anliegen der Revision, das auch in einem Eckwert für die Revisionsarbeiten Ausdruck fand, ist die Vereinfachung der Zuständigkeitsordnung und die Erweiterung der Handlungsfähigkeit der einzelnen Organe. Insbesondere soll der Stadtrat als Organ gestärkt und die Milizarbeit erleichtert werden. Dementsprechend wurden neue Instrumente des Wirkens und Zusammenwirkens der Behörden geprüft, neben der Devolution beispielsweise auch die Evokation, d.h. die Möglichkeit eines Organs, ein Geschäft in der Zuständigkeit einer untergeordneten Stelle an sich zu ziehen. In den Diskussionen in den Projektgruppen und mit der stadträtlichen Begleitkommission wurde die Devolution differenziert beurteilt. Einzelne Stimmen hielten fest, die Devolution führe zu einer Verwischung der Zuständigkeiten und schwäche tendenziell den Stadtrat; Ziel der Revision sei es demgegenüber, den Stadtrat zu stärken. Andere Stimmen sprachen sich für die Möglichkeit der Devolution aus, weil diese dem Stadtrat ein Mittel in die Hand gebe, um der Bevölkerung freiwillig ein Geschäft vorzulegen, das der Rat als politisch gewichtig einstuft und andernfalls nur auf dem Weg des Referendums einer Volksabstimmung unterbreitet werden könnte.

Der Vernehmlassungsentwurf enthielt zu Abs. 2 eine weitergehende Variante, die es erlaubt hätte, sämtliche Stadtratsgeschäfte mit Ausnahme der Wahlen freiwillig den Stimmberechtigten zu unterbreiten. Die Parteien befürworteten mehrheitlich diese Variante, die Privaten sprachen sich hingegen mit grosser Mehrheit für die Regelung im Sinn des vorliegenden Abs. 2 aus. Sie wollen offensichtlich nicht für sämtliche Stadtratsgeschäfte an die Urne gerufen werden können. Prinzipiell gegen die Devolution sprach sich eine einzige Partei aus, mit dem Argument, der Stadtrat habe die Verantwortung für seine Geschäfte selbst zu tragen.

Art. 43 – Rechtssetzung; Bauordnung

¹ Der Stadtrat beschliesst unter Vorbehalt des fakultativen Referendums

- a. Reglemente, soweit dazu nicht die Stimmberechtigten zuständig sind,
- b. die baurechtliche Grundordnung und Überbauungsordnungen, die in Bezug auf Art oder Mass der zulässigen Nutzung von der baurechtlichen Grundordnung abweichen,
- c. den Beitritt zu und den Austritt aus einem Gemeindeverband sowie Änderungen des Organisationsreglements von Gemeindeverbänden, die durch die Verbandsgemeinden zu beschliessen sind.

² Er beschliesst in abschliessender Zuständigkeit

- a. seine eigene Geschäftsordnung,
- b. unter Vorbehalt von Art. 64 Absatz 4 Überbauungsordnungen, die in Bezug auf Art oder Mass der zulässigen Nutzung nicht von der baurechtlichen Grundordnung abweichen.

Art. 43 ist in dieser Form neu. Die Gesetzgebung ist die eigentliche «Kernaufgabe» der städtischen Legislative. Sie wird in der geltenden Stadtordnung unter den sachlichen Zuständigkeiten in Art. 40 (für den Gemeinderat in Art. 54) «nebenbei», aber sehr umständlich geregelt. Entsprechend kompliziert ist heute die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen den Gewalten; in vielen Punkten ist diese nicht oder nur schwer nachvollziehbar und ineffizient geregelt. Problematisch ist aber vor allem auch, dass die Zuständigkeiten in grundsätzlich abschliessenden «Positivlisten» aufgelistet sind, mit der Folge, dass unklar bleibt, ob der Stadtrat in Bereichen, die in diesen Listen nicht aufgeführt sind, gesetzgeberisch tätig werden darf. Art. 43 weist deshalb – entsprechend der kantonalen Regelung im Gemeindegesetz – dem Stadtrat neu generell und ohne thematische Einschränkungen die Befugnis

zu, Reglemente zu erlassen. Damit werden die langen und unüberschaubaren Kataloge in Art. 40 der geltenden Stadtordnung obsolet. Die neue Regelung bringt dementsprechend eine deutliche Vereinfachung.

Ebenfalls neu ist, dass gegen alle Reglemente des Stadtrats mit Ausnahme der Geschäftsordnung, die der Stadtrat «in eigener Sache» erlässt, das fakultative Referendum ergriffen werden kann. Auch dies bedeutet gegenüber der komplizierten und nicht besonders klaren Regelung in der geltenden Stadtordnung eine deutliche Vereinfachung. Zudem werden damit die Volksrechte gestärkt.

Erst nach der Vernehmlassung ist eine ausdrückliche Regelung über die Zuständigkeiten des Stadtrats im Bereich Bauordnung und über Rechtsgeschäfte betreffend Gemeindeverbände in den Entwurf aufgenommen worden (Abs. 1 Bst. b und c sowie Abs. 2 Bst. b). Die Ergänzungen korrelieren mit der Regelung über das fakultative Referendum in Art. 20 Bst. b und c. Bst. c ist nach dem Vernehmlassungsverfahren aufgenommen worden.

Art. 44 - Wahlen, Ernennungen

¹ Der Stadtrat wählt aus seiner Mitte

- a. die Mitglieder des Stadtratsbüros nach Artikel 40 Absatz 1,
- b. die Präsidentin oder den Präsidenten und die übrigen Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission,
- c. die Präsidentin oder den Präsidenten und die übrigen Mitglieder einer allfälligen Kommission nach Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe d im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung.

² Er wählt

- a. auf Vorschlag der Fraktionen oder des Gemeinderats die durch die Stadt Biel zu bestimmenden Mitglieder des Rats für französischsprachige Angelegenheiten des Verwaltungskreises Biel/Bienne,
- b. auf Vorschlag der Geschäftsprüfungskommission die Ombudsperson und die Datenschutzaufsichtsstelle.

³ Er ernennt und entlässt auf Vorschlag des Stadtratsbüros

- a. den Generalsekretär oder die Generalsekretärin des Parlamentssekretariats,
- b. die weiteren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Parlamentssekretariats, soweit er diese Zuständigkeit nicht an das Stadtratsbüro delegiert.

⁴ Er bestimmt auf Antrag der Geschäftsprüfungskommission das Rechnungsprüfungsorgan und dessen Amtsdauer. Diese darf sechs Jahre nicht übersteigen.

Art. 44 entspricht Art. 41 der geltenden Stadtordnung. Die Kommissionen und deren Wahl werden neu in einem besonderen Abschnitt und in allgemeiner Weise geregelt (vgl. Art. 73 und 74). Der Stadtschreiber oder die Stadtschreiberin und der Vize-Stadtschreiber oder die Vize-Stadtschreiberin werden neu aufgrund der Streichung unter den Zuständigkeiten des Stadtrats durch den Gemeinderat und nicht mehr durch den Stadtrat gewählt (vgl. die Zuständigkeits-Generalklausel für den Gemeinderat in Art. 67 Abs. 4), da diese Personen nicht mehr, wie früher, «gewaltenübergreifende» Funktionen für den Stadtrat ausüben. Der Stadtrat wählt neu die Ombudsperson und, aufgrund der Ergebnisse der Vernehmlassung wie bisher die Datenschutzaufsichtsstelle.

In der Vernehmlassung sprach sich die überwiegende Mehrheit sowohl der Parteien und Interessengruppen als auch der Privaten für eine Regelung aus, die eine Ombudsstelle zwingend vorsieht. Die in der Vernehmlassungsvorlage als Variante zu Abs. 2 formulierte Kann-Bestimmung ist deshalb gestrichen worden. Hingegen wurde zu Abs. 3 der als Variante formulierte Vorschlag für eine neue Bezeichnung der heutigen Ratssekretärin / des Ratssekretärs überwiegend bevorzugt, weshalb neu von der Generalsekretärin oder dem Generalsekretär die Rede ist. Die städtische Datenschutzaufsichtsstelle kritisierte die in Art. 84 vorgesehene Möglichkeit, die Aufgabe der Datenschutzaufsicht der Ombudsstelle zuzuweisen. Sie verlangte, dass die Wahl der Datenschutzstelle wie bisher bei den Wahlen und Ernennungen durch den Stadtrat ausdrücklich aufgeführt wird, was ebenfalls übernommen worden ist. Schliesslich wurde in der Vernehmlassung von einer Partei gefordert, dass in die Kommission für die Resultateprüfung im Fall einer NPM-Steuerung nach Art. 6 Abs. 1 Bst. d auch Personen gewählt werden können, welche nicht Mitglieder des Stadtrates sind. Diese Kommission nimmt indes Organfunktion für den Stadtrat im Zusammenspiel mit der Exekutive und damit auch Aufsichtsfunktionen wahr. Sie besteht deshalb richtigerweise ausschliesslich aus Mitgliedern des Stadtrats. Fehlendes fachliches Know-How kann durch den Beizug geeigneter Expertinnen oder Experten sichergestellt werden. Diesem Antrag ist deshalb nicht entsprochen worden.

Abs. 4 ist nach der Vernehmlassung ergänzt worden (vgl. auch Art. 75 Abs. 3 und Bemerkungen dazu). Namentlich wurde die Höchstdauer eines Mandats (Amtdauer) ergänzt. Eine Amtszeitbeschränkung besteht aber für das Rechnungsprüfungsorgan nicht, so dass – unter Vorbehalt der Ausschreibungspflicht nach Beschaffungsrecht - die Beauftragung desselben Unternehmens während mehrerer aufeinanderfolgender Amtdauern möglich ist.

Art. 45 - Finanzgeschäfte

¹ Der Stadtrat beschliesst unter Vorbehalt des fakultativen Referendums neue einmalige Ausgaben (Verpflichtungskredite) von mehr als fünf Millionen bis acht Millionen Franken.

² Er beschliesst unter Vorbehalt von Artikel 66 Absatz 2 Buchstabe b abschliessend

- a. neue einmalige Ausgaben von mehr als einer Million bis fünf Millionen Franken,
- b. Projektierungskredite von mehr als 300 000 Franken bis eine Million Franken und weitere neue einmalige Ausgaben von mehr als 500 000 Franken bis eine Million Franken, wenn dies 15 Mitglieder verlangt haben (Art. 66 Abs. 3),
- c. Nachkredite nach Massgabe von Artikel 91,
- d. Verpflichtungs- und Nachkredite unterhalb der Ausgabengrenzen gemäss den Buchstaben a-c und Artikel 91 für Vorhaben des Stadtrats, des Stadtratsbüros, des Parlamentssekretariats oder der durch den Stadtrat eingesetzten Kommissionen,
- e. über die Genehmigung der Jahresrechnung.

Art. 45 entspricht thematisch den Art. 39 und 40 Abs. 1 Ziff. 1 Bst. a der geltenden Stadtordnung. Neben den Volksvorlagen, der Rechtsetzung und den Wahlen beschliesst der Stadtrat über Ausgaben ab einer gewissen Höhe. Art. 45 gehört zum «Gesamtpaket» der Neuordnung der Zuständigkeiten (Art. 19, 20, 43, 45 und 64-66); in grundsätzlicher Hinsicht kann deshalb auf die Ausführungen zu Art. 19 verwiesen werden. Der Stadtrat soll mit der Erweiterung seiner Zuständigkeiten gestärkt werden, während die Volksrechte im Bereich des fakultativen Referendums ausgebaut werden.

Im Gegensatz zur Vernehmlassungsvorlage ist im vorliegenden Entwurf der Beschluss über das Budget und die Steueranlage (unter Vorbehalt des fakultativen Referendums) nicht mehr enthalten (vgl. Kommentar zu Art. 19 und 20). Die Ausgabenzuständigkeiten wurden gegenüber den über 20 Jahre

alten Ansätzen so erhöht, dass der Stadtrat über wichtige, aber nicht unbedingt gesamtstädtisch relevante Projekte abschliessend entscheiden und somit effizienter handeln kann. Diese Anpassungen wurden in den Vorarbeiten intensiv diskutiert und für wichtig befunden.

Eine besondere und originelle Bestimmung enthält Abs. 2 Bst. b. Nach dieser Regelung entscheidet der Stadtrat anstelle des Gemeinderats über Projektierungskredite ab CHF 300'000.- oder über andere neue einmalige Ausgaben ab CHF 500'000.- wenn dies 15 Mitglieder des Stadtrats verlangen. Dieses so genannte «Zugrecht» (oder «Behördenreferendum») stellt eine Neuerung dar und ist in der Stadt Biel (noch) nicht erprobt. Es wird am Stadtrat bzw. an den einzelnen Ratsmitgliedern liegen, sich gegebenenfalls pragmatisch über Parteigrenzen hinweg zu bestimmten Geschäften zu verständigen. Es reicht aus, dass 15 Stadträtinnen und Stadträte unabhängig voneinander den Entscheid über einen (Projektierungs-)Kredit des Gemeinderates verlangen; die Hürden für die Ausübung des Zugrechts sind damit nicht besonders hoch.

Die erweiterten Ausgabenzuständigkeiten wurden in der Vernehmlassung, gleich wie die entsprechenden Zuständigkeiten der Stimmberechtigten (Art. 19 und 20), unterschiedlich beurteilt. Ungefähr die eine Hälfte der Parteien unterstützte die Neuregelung, die andere Hälfte eher bis überhaupt nicht, während die an der Vernehmlassung teilnehmenden Stimmberechtigten ihnen mehrheitlich zustimmten. Das neue Zugrecht wurde nur durch eine Partei als nicht praktikabel abgelehnt. Kritisiert wurde in der Vernehmlassung weiter, die Regelung der Ausgabenzuständigkeiten trage der erheblich erklärten Motion 20160078 von Stadtrat Peter Bohnenblust «Neuregelung Kompetenz für Projektierungskredite» ungenügend Rechnung. Diese Motion verlangt, dass dem Stadtrat für Projektierungskredite eine besondere Ausgabenkompetenz unterhalb der ordentlichen Zuständigkeitsgrenze eingeräumt wird. Der ursprüngliche Vorschlag im Vernehmlassungsentwurf, der ein allgemeines Zugrecht für Ausgabenbeschlüsse des Gemeinderates ab 500'000 Franken vorsah, ist aufgrund dieser Rückmeldungen in dem Sinn angepasst worden, dass Projektierungskredite bereits ab einer tieferen Grenze (CHF 300'000.-) als die übrigen Ausgaben dem Zugrecht unterstehen.

Art. 46 - Aufsicht

¹ Der Stadtrat übt die Oberaufsicht über den Gemeinderat und die Stadtverwaltung aus.

² Er tut dies namentlich durch

- a. die Diskussion der Legislaturplanung und des Finanzplans,
- b. den Beschluss über den Jahresbericht,
- c. die Aufsicht durch die Geschäftsprüfungskommission.

³ Er kann im Rahmen seiner Aufsicht keine Beschlüsse des Gemeinderats oder der Verwaltung aufheben oder ändern.

Art. 46 entspricht Art. 38 der geltenden Stadtordnung. Der Stadtrat übt nach allgemeinen staatsrechtlichen Grundsätzen die parlamentarische Oberaufsicht über den Gemeinderat und die Verwaltung aus. Die neue Stadtordnung ändert an diesem Grundsatz nichts. Die neue knappere Formulierung des Normtextes beschränkt die Aufsichtsbefugnisse des Stadtrats gegenüber dem Status quo nicht, sondern weist dem Stadtrat die Aufsicht umfassend zu. Es liegt am Stadtrat zu entscheiden, wie er sein diesbezügliches Ermessen ausüben und welche Ausführungsbestimmungen er dazu in Form von Reglementen erlassen will.

2.4.3 Geschäftsgang

Art. 47 - Allgemeines

- ¹ Die Präsidentin oder der Präsident beruft den Stadtrat zu Sitzungen ein und leitet die Sitzungen.
- ² Der Stadtrat beschliesst und wählt in offener Abstimmung, wenn nicht 15 Mitglieder eine geheime Abstimmung oder Wahl verlangen.
- ³ Die Präsidentin oder der Präsident stimmt in geheimen Abstimmungen mit.
- ⁴ Die Geschäftsordnung regelt die Einzelheiten.

Art. 47 entspricht den Art. 34 und 36 der geltenden Stadtordnung. Er enthält keine materiellen Änderungen.
In der Vernehmlassung verlangte eine Partei, dass 15 Stadtratsmitglieder die Einberufung einer Sitzung sollen verlangen können. Eine solche Regel ist durchaus diskussionswürdig, gehört aber in die Geschäftsordnung des Stadtrates. Eine Regelung in der Stadtordnung wäre nicht stufengerecht.

Art. 48 - Abstimmungen

- ¹ In Abstimmungen über Sachgeschäfte entscheidet die Mehrheit der Stimmenden, soweit die Stadtordnung oder die Geschäftsordnung nichts anderes vorsieht.
- ² Die Präsidentin oder der Präsident gibt bei Stimmengleichheit in offenen Abstimmungen den Stichtscheid.
- ³ In geheimen Abstimmungen gilt ein Antrag bei Stimmengleichheit als abgelehnt.

Die Regelung der Grundzüge des Abstimmungsverfahrens in der Stadtordnung ist neu, Art. 48 entspricht aber materiell Art. 57 der geltenden Geschäftsordnung des Stadtrates.

Art. 49 - Wahlen

- ¹ In Wahlen entscheidet im ersten Wahlgang das absolute und im zweiten Wahlgang das relative Mehr der abgegebenen Stimmen. Ungültige und leere Stimmen werden nicht berücksichtigt.
- ² In einem zweiten Wahlgang verbleiben höchstens doppelt so viele Kandidatinnen und Kandidaten, als Sitze zu vergeben sind.
- ³ Bei Stimmengleichheit zieht die Präsidentin oder der Präsident das Los.

Art. 49 entspricht den Grundzügen des Wahlverfahrens gemäss Art. 58 der Geschäftsordnung des Stadtrates.

Art. 50 - Teilnahme des Gemeinderats und Dritter

- ¹ Die Mitglieder des Gemeinderats nehmen mit beratender Stimme an den Sitzungen teil.
- ² Sie können dem Stadtrat Anträge stellen.
- ³ Die Präsidentin oder der Präsident und der Gemeinderat können Dritte, namentlich Sachverständige, einladen, zu einem Geschäft Stellung zu nehmen.

Art. 50 entspricht Art. 35 der geltenden Stadtordnung und enthält keine materiellen Änderungen. Insbesondere entspricht auch Abs. 3, wonach neben der Präsidentin oder dem Präsidenten auch der Gemeinderat die Möglichkeit hat, Dritte zur Vertretung eines Geschäfts an einer Sitzung des Stadtrats beizuziehen, der bisherigen Lösung und den Regelungen in den meisten anderen Parlamentsgemeinden des Kantons. In der Praxis werden Expertinnen und Experten allerdings selten beigezogen; in den letzten zehn Jahren ist dies offenbar nie vorgekommen. Im Vernehmlassungsverfahren stiess Abs. 3 auf Kritik. Eine Partei verlangte, dass nur der Stadtrat Dritte soll beiziehen können; der Gemeinderat sei in dieser Bestimmung zu streichen. Diese Forderung ist nicht aufgenommen worden, weil sich unter Umständen durchaus einmal ein entsprechendes Bedürfnis ergeben könnte.

Art. 51 - Parlamentarische Vorstösse

- ¹ Jedes Mitglied des Stadtrats kann dem Stadtrat Motionen und Postulate einreichen und dem Gemeinderat Fragen unterbreiten.
- ² Die Geschäftsordnung regelt die Einzelheiten. Sie kann weitere parlamentarische Vorstösse vorsehen.

Art. 51 ist neu. Die parlamentarischen Instrumente könnten grundsätzlich – wie heute – «nur» in der Geschäftsordnung des Stadtrats geregelt werden. Sie haben allerdings eine «gewaltenübergreifende» Funktion, was eine Erwähnung in der Stadtordnung rechtfertigt. In den Vorarbeiten wurde deshalb beschlossen, dass die einzelnen Instrumente stichwortartig in der Stadtordnung aufgeführt werden sollen. Die ausdrückliche Erwähnung dient in erster Linie der Transparenz. Materiell hat Art. 51 keine Änderung zur Folge.

Art. 52 - Planungserklärungen

- ¹ Der Stadtrat kann zu Planungen und Berichten des Gemeinderats Planungserklärungen abgeben.
- ² Planungserklärungen sind Aufträge an den Gemeinderat. Erfüllt der Gemeinderat einen Auftrag nicht, begründet er dies dem Stadtrat gegenüber.
- ³ Der Gemeinderat kann dem Stadtrat Planungserklärungen beantragen.

Art. 52 ist neu. Die Planungserklärung ist ein neues Instrument des Parlaments zur Gestaltung des Zusammenwirkens mit der Exekutive. Mit einer Planungserklärung kann der Stadtrat zu Geschäften, die ihm der Gemeinderat vorlegt, Aufträge zur weiteren Behandlung erteilen. Er kann beispielsweise bestimmte Eckwerte für die Erarbeitung eines neuen Reglements oder für die Revision eines bestehenden Reglements (Beispiel: Regelung der Unterhaltszulage im Personalreglement) festlegen. Das Instrument der Planungserklärung bedeutet eine Stärkung der Mitwirkungsmöglichkeiten des Parlaments und entspricht in diesem Sinn den dem Entwurf zugrundeliegenden Arbeitshypothesen und Eckwerten.

2.4.4 Geschäftsprüfungskommission

Art. 53 - Zusammensetzung

- ¹ Die Geschäftsprüfungskommission besteht aus sieben Mitgliedern.
- ² Der Stadtrat achtet auf eine angemessene Vertretung der politischen Kräfte.
- ³ Die Mitglieder dürfen weder dem Stadtratsbüro noch einer ständigen vorberatenden Kommission des Stadtrats angehören.
- ⁴ Die Amtszeit der Mitglieder ist auf zwei Amtsdauern beschränkt.

Die Geschäftsprüfungskommission ist heute in der Stadtordnung (Art. 38) und im Reglement für die Kommissionen des Stadtrates geregelt. Diese Bestimmungen werden neu im Sinne einer kohärenten und transparenten Regelung in den Art. 53 und 54 zusammengefasst. Materiell bedeutet dies keine Änderung. Die Grundsatzbestimmung in Art. 12 Abs. 3 über die ausgewogene Vertretung der Amtssprachen und der Geschlechter gilt für alle Behörden und damit auch für die GPK.

Eine Partei kritisierte in der Vernehmlassung die Regelung der Kommissionen als verwirrend und widersprüchlich. Insbesondere irritiere, dass die GPK, die PUK und die ständigen Kommissionen nicht am gleichen Ort geregelt sind. Unklar sei auch, ob die Art. 73 und 74 auch für die GPK und die PUK gälten. Grund für die unterschiedliche Regelung ist die Tatsache, dass die GPK und die PUK Aufsichtsfunktionen und damit «gewaltenübergreifende» Aufgaben wahrnehmen, was für andere Kommissionen nicht zutrifft. Die Abgrenzung und das Zusammenspiel zwischen der Legislative und der Exekutive werden deshalb, wie in andern Gemeinwesen üblich, auf «Verfassungsstufe», d.h. in der Stadtordnung selbst festgelegt. Die Regelung der weiteren Kommissionen wird demgegenüber je nachdem, für welches Organ sie Aufgaben erfüllen, entweder dem Stadtrat oder dem Gemeinderat zugewiesen (vgl. Art. 73 und 74). Diese Unterscheidung entspricht auch der heutigen Regelung in den Art. 33, 38 und 62 ff. der geltenden Stadtordnung und ebenso dem expliziten Anliegen der stadträtlichen Spezialkommission, die GPK in der neuen Stadtordnung detaillierter zu regeln. Art. 73 gilt für die GPK und die PUK nicht; Einzelheiten zu diesen Kommissionen regelt soweit erforderlich die Geschäftsordnung des Stadtrats (Art. 54 Abs. 4 und 57 Abs. 6). Ebenso findet Art. 74 über die nicht-ständigen Kommissionen keine Anwendung.

Art. 54 - Zuständigkeiten

- ¹ Die Geschäftsprüfungskommission beaufsichtigt zuhanden des Stadtrats die Geschäftsführung des Gemeinderats und die Erfüllung der Aufgaben durch die Stadtverwaltung.
- ² Sie berichtet dem Stadtrat über das Ergebnis und stellt die erforderlichen Anträge.
- ³ Sie berät wichtige Geschäfte des Stadtrats vor, soweit der Stadtrat dafür nicht eine besondere ständige oder nichtständige Kommission einsetzt.
- ⁴ Die Geschäftsordnung regelt die Einzelheiten.

Die Zuständigkeiten der Geschäftsprüfungskommission entsprechen den heutigen und in der vorgeschlagenen Formulierung den anerkannten Standards und Regelungen in anderen Städten und Gemeinden. Durch die konzisere und allgemeiner gehaltene Formulierung der Zuständigkeiten erhält die Geschäftsprüfungskommission ein weites Ermessen in Bezug auf die Art und Weise, wie und zu welchen Themen sie ihre Aufsichtstätigkeit ausüben will.

Art. 55 - Rechte der Geschäftsprüfungskommission

- ¹ Die Geschäftsprüfungskommission kann Abteilungen der Stadtverwaltung besuchen, Einsicht in Akten der beaufsichtigten Stellen nehmen und von diesen Auskünfte verlangen, soweit dies zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlich ist.
- ² Sie richtet Einsichts- und Auskunftsbegehren betreffend die Tätigkeit der Stadtverwaltung an die zuständige Direktion oder Abteilung.
- ³ In Mitberichte und weitere Dokumente, die lediglich der internen Vorbereitung eines Gemeinderatsgeschäfts dienen, sowie in weitere nicht öffentliche Dokumente kann sie nur im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit nach Artikel 54 Absatz 1 Einsicht nehmen.
- ⁴ Vorbehalten bleiben Einsichts- und Auskunftsrechte nach der kantonalen Gesetzgebung über die Information der Bevölkerung und den Datenschutz.

Art. 55 regelt die Rechte der Geschäftsprüfungskommission neu explizit und umfassend; vereinzelt Bestimmungen dazu finden sich heute in Satz 1 von Art. 38 Abs. 2 der geltenden Stadtordnung. Materiell liegt Art. 55 grundsätzlich auf der Linie der heutigen Regelung und Praxis.

Neu ist die Präzisierung in Abs. 3 zum Schutz der freien Willensbildung in der Exekutive, welche es erlaubt, interne Mitberichte und allfällige weitere Dokumente, welche einzig der Geschäftsvorbereitung dienen, nicht den Stadtratsakten zuhanden der GPK beizulegen. Anlass zu dieser Regelung gab namentlich das Interesse am Schutz des Kollegialitätsprinzips und der internen Entscheidungsfindung im Gemeinderat. Gemäss heutiger Praxis werden Mitberichte im Rahmen der Vorbereitung eines Stadtratsgeschäfts der GPK als vorberatende Kommission und auch allen Mitgliedern des Stadtrats zugänglich gemacht, womit die Mitberichte zu öffentlichen Dokumenten werden. Nach diesem System besteht die Gefahr, dass sich die Gemeinderatsmitglieder nicht mehr frei äussern, was letztlich nicht im Interesse der Stadt Biel liegt. Auf der andern Seite darf die Regelung der Einsichtsrechte die Befugnisse der GPK *im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit* nicht zu stark einschränken und damit der Transparenz abträglich sein. Eine gut funktionierende Aufsicht und griffige Aufsichtsmittel können das Vertrauen in Politik und Behörden stärken und entsprechen damit einem Anliegen, das 87% der Befragten in der Bevölkerungspartizipation als sehr wichtig erachteten (vgl. vorne Ziffer 4.1). Es erscheint deshalb angezeigt, in Bezug auf die Einsichts- und Auskunftsrechte der GPK zu differenzieren und die Mitberichte und andere interne Dokumente vom Einsichts- und Auskunftsrecht der GPK nur dann auszunehmen, wenn die GPK in ihrer Funktion als *vorberatende Kommission* ein Geschäft im Sinn von Art. 54 Abs. 3 zuhanden des Stadtrats behandelt. Im Rahmen dieser Vorbereitung besteht, auch unter dem Aspekt der Gewaltenteilung, kein ausgewiesener Anspruch, über die interne Meinungsbildung im Gemeinderat en détail informiert zu werden. Bei Bedarf könnten die GPK oder der Stadtrat dem Gemeinderat dazu Fragen stellen. Wo die GPK aber in ihrer Funktion *als Aufsichtsorgan über Gemeinderat und Verwaltung* eigentliche Aufsichtsfunktionen im Sinn von Art. 54 Abs. 1 wahrnimmt, soll sie die Möglichkeit haben, alle Informationen zu erhalten, die für die Aufsicht von Bedeutung sein können. In dieser Situation soll sie deshalb grundsätzlich in alle amtlichen Akten und damit auch in Mitberichte und andere interne Dokumente Einsicht nehmen oder darüber Auskunft erhalten können. Abs. 3 entspricht im Wesentlichen auch der Praxis und den Regelungen in den Städten Bern und Thun, welche dem Parlament weder Mitberichte noch Berichte an den Gemeinderat zu Stadtratsgeschäften oder nur für den Gemeinderat bestimmte Beilagen zu solchen Geschäften weiterleiten.

Die nun vorliegende Fassung der Absätze 3 und 4 ist das Ergebnis von Stellungnahmen in der Vernehmlassung, welche die strengere Regelung im Vernehmlassungsentwurf kritisierten und deren Streichung mit der Begründung verlangten, dadurch würden die Rechte der GPK, bzw. die Transparenz zu stark eingeschränkt.

2.4.5 Parlamentarische Untersuchungskommission

Art. 56 - Einsetzung

¹ Der Stadtrat kann zur Abklärung besonderer Vorkommnisse von grosser Tragweite eine parlamentarische Untersuchungskommission einsetzen.

² Er bestimmt den Gegenstand der Untersuchung sowie den Auftrag und die Grösse der Kommission und wählt die Präsidentin oder den Präsidenten und die übrigen Mitglieder.

³ Er hört den Gemeinderat vor der Einsetzung der Kommission an.

Die Art. 56 bis 58 sind in dieser Form neu; vgl. für heute die Art. 25 bis 27 des Reglements für die Kommissionen des Stadtrates. Die neue Regelung auf Ebene der Stadtordnung entspricht der «gewaltenübergreifenden» Bedeutung der Parlamentarischen Untersuchungskommission und schafft Transparenz. Sie ist, wie die übrigen Bestimmungen zur parlamentarischen Aufsicht, konziser, nach heute anerkannten Standards formuliert und entspricht weitgehend den Regelungen in anderen Gemeinwesen, namentlich auch im Kanton und in der Stadt Bern. In der Sache enthält die Regelung grundsätzlich keine Änderungen. Neu ist indes, dass die PUK für parlamentarische Untersuchungen über eine unbeschränkte Ausgabenzuständigkeit verfügt (vgl. Art. 57 Abs. 2 und die Bemerkungen dazu).

Art. 57 - Verfahren

¹ Die Untersuchungskommission ermittelt den Sachverhalt in sinngemässer Anwendung des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG).

² Sie entscheidet über die zur Erfüllung ihres Auftrags benötigten Mittel und den Beizug Dritter und beschliesst die dafür erforderlichen Ausgaben.

³ Die Mitglieder des Gemeinderats und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadtverwaltung sind verpflichtet, der Kommission wahrheitsgemäss Auskunft über Wahrnehmungen im Rahmen ihrer behördlichen oder dienstlichen Funktion zu erteilen.

⁴ Die Kommission hört den Gemeinderat an, wenn sie Personen zu Tatsachen befragen oder Akten erheben will, die dem Amtsgeheimnis unterliegen. Verweigert der Gemeinderat die Ermächtigung zur Bekanntgabe, entscheidet die Kommission.

⁵ Die Kommission berichtet dem Stadtrat über das Untersuchungsergebnis und stellt die erforderlichen Anträge.

⁶ Die Geschäftsordnung regelt die Einzelheiten.

Vgl. zu dieser Bestimmung auch die Bemerkungen zu Art. 56. Abs. 2 sieht vor, dass der PUK die «zur Erfüllung des Auftrags benötigten» Mittel zur Verfügung stehen und die PUK in eigener Zuständigkeit die erforderlichen Ausgaben beschliessen kann. Die Bestimmung ist bewusst so formuliert worden und entspricht auch einer verbreiteten Regelung. Eine PUK kommt nur bei «besonderen Vorkommnissen von grosser Tragweite» zum Einsatz (Art. 56 Abs. 1), d.h. dann, wenn es wirklich «brennt». In solchen Fällen ist es im Interesse des Vertrauens in eine einwandfreie und umfassende Abklärung angezeigt, dass die PUK als beauftragtes «Organ» des Stadtrats selbst entscheidet, welche Mittel für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind. Es darf davon ausgegangen werden, dass die Mitglieder der PUK in einer solchen Situation verantwortungsbewusst und mit Augenmass

entscheiden. Auf jeden Fall ginge es nicht an, dass der Gemeinderat oder andere der Aufsicht des Stadtrats bzw. einer PUK unterstellte Stellen Einfluss auf die Höhe der für die Untersuchung eingesetzten Mittel nehmen würden.

In der Vernehmlassung kritisierte eine Partei, der PUK dürften trotz der an sich begrüßenswerten Regelung nicht unbegrenzte Mittel zur Verfügung stehen. An der vorgeschlagenen Regelung ist aus den erwähnten Gründen nichts geändert worden.

Art. 58 - Rechte des Gemeinderats und betroffener Personen

¹ Der Gemeinderat und die von der Untersuchung betroffenen Personen haben das Recht, an Befragungen teilzunehmen und Ergänzungsfragen zu stellen.

² Sie können Einsicht in Befragungsprotokolle und weitere Untersuchungsakten nehmen und sich vor Abschluss der Untersuchung zum Untersuchungsergebnis äussern.

³ Sie können sich verbeiständen oder vertreten lassen.

⁴ Die Kommission kann das Recht auf Teilnahme an Befragungen und auf Akteneinsicht während der Untersuchung vorübergehend verweigern oder beschränken, soweit dies für die Untersuchung unerlässlich ist. Sie darf auf so beschaffte Beweismittel nur abstellen, soweit sie den Gemeinderat und betroffene Personen über den wesentlichen Inhalt informiert und diesen die Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt hat.

Vgl. zu dieser Bestimmung auch die Bemerkungen zu Art. 56.

In der Vernehmlassung forderten Personalorganisationen Regeln zum Persönlichkeitsschutz von Mitarbeitenden, die von einer PUK angehört werden; namentlich müsse garantiert werden, dass deren Namen nicht öffentlich bekannt gegeben werden. Dieser Forderung ist nicht entsprochen worden. In der Stadtordnung sind die Grundzüge der städtischen Organisation zu regeln. Selbstverständlich gelten für die Stadt weitere gesetzliche Vorgaben wie namentlich die Gesetzgebung über den Datenschutz, die immer – nicht nur im Zusammenhang mit der Untersuchung durch eine PUK – zu beachten sind. Ein ausdrücklicher Hinweis auf diese Regelung speziell an dieser Stelle ist deshalb weder erforderlich noch angezeigt. Er könnte im Gegenteil zu Missverständnissen führen und zum unzutreffenden Schluss verleiten, dass der Datenschutz in andern Situationen nicht zu wahren ist.

2.5 Der Gemeinderat

2.5.1 Organisation

Art. 59 - Zusammensetzung

¹ Der Gemeinderat besteht aus fünf Mitgliedern.

² Die deutsche und die französische Sprache sowie die Geschlechter sollen angemessen vertreten sein.

Art. 59 ist in dieser Form teilweise neu; vgl. für heute Art. 7 Abs. 1 Bst. b der geltenden Stadtordnung. Die Anzahl der Ratsmitglieder wird neu, systematisch richtig, im Abschnitt über den Gemeinderat festgelegt. Abs. 2 präzisiert für den Gemeinderat die Grundsatzbestimmung in Art. 12 Abs. 3 in dem Sinn, dass die Geschlechter und die Sprachen nicht ausgewogen, sondern angemessen vertreten sein sollen. Für ein

kleines Gremium wie den Gemeinderat wäre die Vorgabe einer «ausgewogenen» Vertretung zu weitgehend.

Art. 60 - Pensum

- ¹ Die Mitglieder des Gemeinderats üben unter Vorbehalt der Absätze 2 und 3 ein Vollamt aus.
- ² Sie können ein tieferes Pensum wählen. Das Pensum darf aber nicht weniger als 80 Prozent betragen.
- ³ Mitglieder, die gleichzeitig dem Grossen Rat angehören, müssen ihre Aufgaben als Mitglied des Gemeinderats mit einem Pensum von 80 Prozent erfüllen.

Art. 60 ist neu. Vgl. für heute Art. 3 des Reglements über den Lohn, die Nebenbeschäftigungen und die Ablieferung von Einkommen der Mitglieder des Gemeinderats und über Austrittsleistungen der Stadt (Gemeinderatsreglement). Dieses Reglement schreibt obligatorisch ein 100%-Pensum vor. Neu wird die Möglichkeit eines Teilzeitpensums von mindestens 80% vorgeschlagen. Gedacht ist in erster Linie an eine Pensenreduktion aufgrund familiärer Pflichten oder eines sozialen Engagements. Dem Entwurf für die neue Stadtordnung liegen ganz generell die Idee und das Anliegen zugrunde, die politischen Behörden nach zeitgemässen Grundsätzen zu organisieren und die Gleichstellung der Geschlechter sowie die Vereinbarkeit von politischem Engagement und Familie oder anderweitigen gesellschaftlichen Engagements zu fördern. Diesem Ziel soll unter anderem die Möglichkeit dienen, das Pensum für ein Gemeinderatsamt massvoll um höchstens 20% zu reduzieren. Es wird gegebenenfalls an den einzelnen Mitgliedern und in deren Verantwortung liegen, sich so zu organisieren, dass sie ihre Aufgaben auch mit einem reduzierten Pensum vollumfänglich wahrnehmen können. In der Vernehmlassung wurde als Variante das bisherige Vollamt als zwingende Vorgabe zur Diskussion gestellt. Die privaten Vernehmlassungsteilnehmenden sprachen sich mehrheitlich (70%) für die Variante, d.h. für ein zwingendes Vollamt, aus. Sie sind entweder grundsätzlich überzeugt, dass ein Gemeinderatsmandat nicht mit einem Teilpensum wahrgenommen werden kann, oder stellen ein Teilpensum in einen zwingenden Zusammenhang mit der Regelung der Doppelmandate. Bei den Parteien überwog die Zustimmung zum Teilpensum mit 42% Ja gegen 16% Nein bei 42% Enthaltungen. Eine Partei verlangte eine Offenlegung der Gründe für eine Pensenreduktion und das Erfordernis einer Bewilligung einer solchen Reduktion durch den Stadtrat. Gegen ein Teilpensum wurde auch eingewendet, eine extensive Inanspruchnahme dieser Möglichkeit führe dazu, dass eine neue sechste Direktion geschaffen und ein weiteres Ratsmitglied gewählt werden müsste. Diese Einwände gaben keinen Anlass zur Änderung der vorgeschlagenen Bestimmung. Der Stadtrat ist nicht Anstellungsbehörde für den Gemeinderat und damit nicht für interne Belange des Gemeinderats zuständig, solange dieser seine Aufgaben rechtmässig und sachgerecht wahrnehmen kann. Es wird wie erwähnt gegebenenfalls Sache der einzelnen Ratsmitglieder sein, sich so zu organisieren, dass dies der Fall ist. Eine Umverteilung von Aufgaben auf andere Direktionen aufgrund einer Pensenreduktion steht nicht zur Diskussion. Abs. 3 ist aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse zu den Varianten zu Art. 62 im Vernehmlassungsentwurf angepasst worden (vgl. auch Bemerkungen zu Art. 62).

Art. 61 - Konstituierung

- ¹ Der Gemeinderat konstituiert sich mit Ausnahme des Präsidiums selbst.
- ² Er wählt eine Vizepräsidentin oder einen Vizepräsidenten.

Art. 61 entspricht Art. 46 der geltenden Stadtordnung.

Art. 62 - Nebenbeschäftigungen, politische Ämter

- ¹ Die Mitglieder des Gemeinderats dürfen keine Nebenbeschäftigungen ausüben und keine politischen Ämter bekleiden, die zu Interessenkollision führen oder die unabhängige Ausübung ihres Amtes beeinträchtigen können.
- ² Sie dürfen keiner anderweitigen Erwerbstätigkeit nachgehen und nicht an der Führung eines wirtschaftlich tätigen Unternehmens beteiligt sein.
- ³ Höchstens drei Mitglieder dürfen dem Grossen Rat angehören. Der Bundesversammlung darf kein Mitglied angehören.
- ⁴ Werden mehr als drei Mitglieder in den Grossen Rat gewählt und kann Absatz 3 nicht durch einen freiwilligen Verzicht entsprochen werden, müssen sich die amtsjüngeren Mitglieder für das eine oder andere Amt entscheiden. Sind dies Mitglieder mit gleicher Amtszeit, entscheidet das Los.

Art. 62 ist teilweise neu, teilweise entspricht die Bestimmung Art. 43 der geltenden Stadtordnung (Erwerbstätigkeit) und Art. 10 des Gemeinderatsreglements (Nebenbeschäftigungen, politische Ämter). Zu Nebenbeschäftigungen und zur Erwerbstätigkeit enthält die neue Regelung keine materiellen Änderungen. Auch bei einem 80%-Pensum sind anderweitige Erwerbstätigkeiten ausgeschlossen (Abs. 2). Eine Pensenreduktion soll es bspw. erlauben, die politische Tätigkeit besser mit familiären Pflichten oder einem sozialen Engagement zu vereinbaren.

In der Volksabstimmung von 2010 hiessen die Stimmberechtigten von Biel eine Teilrevision der Stadtordnung gut, die den Gemeinderatsmitgliedern die Einsitznahme im kantonalen oder eidgenössischen Parlament und damit so genannte Doppelmandate verbietet. Dies dürfte in erster Linie eine Reaktion auf die Tatsache gewesen sein, dass zu diesem Zeitpunkt alle vollamtlichen Ratsmitglieder dem Grossen Rat oder der Bundesversammlung angehörten. Abs. 3 sieht vor, dass Exekutivmitglieder der Stadt Biel in Zukunft wieder die Interessen der Stadt im kantonalen Parlament vertreten können. An dieser Regelung besteht nicht zuletzt auch ein erhebliches öffentliches Interesse. Eine erst vor Kurzem durchgeführte Untersuchung (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]) zeigt auf, dass die Interessen von Städten, deren Exekutiven in übergeordneten Parlamenten vertreten sind, dort besser berücksichtigt werden als diejenigen von Städten und Gemeinden ohne solche Vertretung. Das Thema befand sich zwar in der Bevölkerungsbefragung nicht unter den «Topthemen». Dies aber gemäss der Auswertung des Meinungsforschungsinstituts gfs.bern in erster Linie deshalb, weil ein grosser Teil der Befragten (33%) sich aus Unsicherheit über die Tragweite des Themas keine Meinung dazu bilden konnten. Unter denjenigen, welche eine Meinung äusserten, war der Anteil Zustimmender (44%) klar höher; ins Gewicht fiel vor allem das Argument, dass man sich mit einer solchen Vertretung gleich lange Spiesse wie andere Gemeinden verschaffen könne. Bedingung war allerdings auch für die Befürworter, dass die Doppelmandate mit gewissen Präsenzzeiten für die Ausübung des Amtes im Bieler Gemeinderat verbunden sind (vgl. Schlussbericht gfs.bern vom 8. Juni 2018, S. 58).

In der Vernehmlassung wurde die Regelung gemäss Abs. 3 und 4 als Variante zur Diskussion gestellt. Der Hauptvorschlag des Vernehmlassungsentwurf sah vor, dass den Gemeinderatsmitgliedern grundsätzlich auch eine Einsitznahme in die Bundesversammlung möglich ist. Doppelmandate wurden von den Parteien und Interessengruppen knapp (29% Nein gegen 25% Ja bei 46% Enthaltungen) und von den Privaten klar (88% Nein gegen 8% Ja bei 3% Enthaltungen) abgelehnt. Die Ablehnung wurde in der Regel vorab mit dem Verweis auf den Volksentscheid von 2010 und mit der Schwierigkeit der Vereinbarkeit der beiden Ämter begründet. Diese Tatsache ist allerdings weder rechtlich noch politisch ein Grund, das Thema im Rahmen einer Totalrevision der Stadtverfassung nicht wieder zur Diskussion zu stellen. Weder das Gesetz, noch die Rechtsprechung schliessen aus, dass über das Thema einer angenommenen Volksinitiative erneut abgestimmt wird, gerade dann, wenn – wie vorliegend – die mehrjährige Erfahrung zeigt, dass die getroffene Lösung nicht unerhebliche Nachteile bewirkt.

Die heutige Regelung ist ausgesprochen restriktiv und liegt nach dem Ausgeführten auch nicht im öffentlichen Interesse der Stadt. Mit der vorgeschlagenen Regelung in Abs. 3 und 4 wird einzig die Einsitznahme im Grossen Rat ermöglicht, der angesichts der bundesstaatlichen Zuständigkeitsordnung wesentlich mehr die Stadt Biel direkt betreffende Beschlüsse fällt als die Bundesversammlung.

Diese Möglichkeit wird durch Abs. 4 zudem in dem Sinn quantitativ begrenzt, dass höchstens drei Ratsmitglieder dem kantonalen Parlament angehören dürfen. Es wird damit – im Gegensatz zur ursprünglichen Regelung der Stadtordnung, die schliesslich zur Volksabstimmung von 2010 führte – nicht mehr möglich sein, dass gleich alle Mitglieder der Exekutive im Grossen Rat sitzen.

2.5.2 Zuständigkeiten

Art. 63 - Politische Leitung

- ¹ Der Gemeinderat führt die Stadt. Er plant und koordiniert ihre Tätigkeiten und legt Ziele und Schwerpunkte fest.
- ² Er vertritt die Stadt gegenüber dem Bund, dem Kanton, anderen Gemeinden und der Öffentlichkeit.
- ³ Er entscheidet und verantwortet seine Beschlüsse als Kollegium.

Art. 63 und die folgenden Bestimmungen sind das Korrelat für den Gemeinderat zu den entsprechenden Bestimmungen für den Stadtrat in Art. 43 und 45 und in diesem Zusammenhang zu würdigen. Art. 63 entspricht Art. 50 der geltenden Stadtordnung. Neu ist die ausdrückliche Erwähnung des Kollegialprinzips in Abs 3. Entsprechende Regelungen kennen verschiedene andere Gemeinwesen. Die politische Leitung umfasst insbesondere auch die Führung der Verwaltung und die Aufsicht über diese (Art. 65).

Art. 64 - Rechtsetzung; Überbauungsordnungen

- ¹ Der Gemeinderat entwirft Reglemente, die durch die Stimmberechtigten oder den Stadtrat zu erlassen sind, soweit der Stadtrat dazu nicht eine besondere Kommission einsetzt. Er kann dazu Vernehmlassungsverfahren durchführen.
- ² Er regelt in Verordnungen
 - a. seine interne Organisation und das Verfahren an den Ratssitzungen (Geschäftsordnung),
 - b. die Organisation der Stadtverwaltung,
 - c. den Betrieb und die Benützung städtischer Liegenschaften und Einrichtungen,
 - d. die Statistik und das Archivwesen.
- ³ Er erlässt Verordnungen zu Reglementen der Stimmberechtigten und des Stadtrats sowie zu Erlassen des Bundes oder des Kantons, soweit der betreffende Erlass ihn dazu ermächtigt.
- ⁴ Er beschliesst Überbauungsordnungen, die eine Zone mit Planungspflicht betreffen oder lediglich Detailerschliessungsanlagen festlegen.
- ⁵ Er passt Reglemente der Stimmberechtigten oder des Stadtrats an zwingendes übergeordnetes Recht an, wenn die Stadt über keinen Regelungsspielraum verfügt.

⁶ Er lädt den Stadtrat oder das Parlamentssekretariat zum Mitbericht ein, soweit diese durch geplante Verordnungen betroffen sind.

Heute verfügt der Gemeinderat als Verordnungsgeber über inkohärent und umständlich geregelte Gesetzgebungskompetenzen. Diese sind in Art. 54 der geltenden Stadtordnung geregelt und betreffen etwa die Niederlassung und den Aufenthalt, das Friedhofswesen, bestimmte Gebühren, verwaltete unselbständige Stiftungen etc.

Die Zuständigkeit zum Entwurf von Reglementen nach Abs. 1 ist wohl eine Selbstverständlichkeit, wird aber im Interesse der Klarheit ausdrücklich erwähnt. Vernehmlassungsverfahren für Reglementsentwürfe dürften in der Regel, aber nicht in allen Fällen sinnvoll sein. In der Praxis werden heute beispielsweise für Spezialfinanzierungsreglemente oder sehr spezifische oder technische Erlasse entweder keine oder nur sehr gezielte, eher als Konsultationen zu bezeichnende Verfahren durchgeführt, was soweit bekannt nie zu Problemen oder Beanstandungen geführt hat.

Nach Abs. 2 regelt der Gemeinderat in erster Linie die Organisation der Stadtverwaltung. Dies entspricht dem Grundsatz, dass die Zuständigkeiten zwischen den Gewalten klarer, entsprechend den jeweiligen Kernkompetenzen abgegrenzt werden sollen. Kernkompetenz und Kernaufgabe der Exekutive ist es, für die Erfüllung der Gemeindeaufgaben und die Umsetzung der Beschlüsse zu sorgen. Im Weiteren obliegt dem Gemeinderat die Führung der mit der Aufgabenerfüllung betrauten Verwaltung. Es erscheint deshalb folgerichtig, dass der Gemeinderat die Verwaltung auch nach seinen Bedürfnissen organisiert. Der Gemeinderat soll die Verwaltung so organisieren können, dass die Aufgaben rechtmässig, effizient und wirtschaftlich erfüllt werden können. Die Verwaltungsführung und -organisation ist nicht Parlamentsaufgabe, sondern Kernaufgabe der Exekutive. Diese Kompetenzverteilung entspricht den anerkannten Standards und der Regelung in den meisten Gemeinwesen. Darüber hinaus soll der Gemeinderat für ganz spezifische, abschliessend umschriebene Bereiche der operativen Verwaltungstätigkeit so genannte selbständige, d.h. direkt auf die Stadtordnung abgestützte Verordnungen erlassen können.

Die Befugnis zum Erlass so genannter unselbständiger Verordnungen nach Abs. 3 ergibt sich an sich aus dem übergeordneten Recht und den entsprechenden reglementarischen Bestimmungen, wird aber der Klarheit halber dennoch ausdrücklich erwähnt.

Als Korrelat zu den diesbezüglichen Regelungen in Artikel 20 und 43 regelt Abs. 4 – der im Vernehmlassungsentwurf noch nicht enthalten war – die Zuständigkeit des Gemeinderates für den Erlass bestimmter Überbauungsordnungen; die Regelung entspricht der (zwingenden) Vorschrift in Artikel 66 Abs. 3 des kantonalen Baugesetzes. Die Befugnis zur Anpassung von Reglementen nach Abs. 5 entspricht den gemeinderechtlichen Vorgaben. Wo eine Verordnung auch den Stadtrat (Beispiel: Verordnung betreffend die Benützung städtischer Einrichtungen) oder das Parlamentssekretariat (Beispiel: Personalverordnung) betrifft, muss der Gemeinderat den Stadtrat oder das Parlamentssekretariat zum Mitbericht einladen (Abs. 6).

In der Vernehmlassung fanden es die Privaten mehrheitlich (63% Ja gegen 35% Nein bei 2% Enthaltungen) richtig, dass der Gemeinderat die Organisation der Verwaltung bestimmt und den Stellenplan beschliesst. Die Parteien und Interessengruppen stimmten mit 46% ebenfalls mehrheitlich zu; 13% äusserten sich ablehnend, 42% nahmen keine Stellung. Nur eine Partei fand, der Gemeinderat solle nur im Rahmen von Globalbudgets für die Organisation der Verwaltung zuständig sein. Eine weitere Partei forderte, dass das in Abs. 1 vorgesehene Vernehmlassungsverfahren zwingend durchzuführen ist und die Kann-Formulierung gestrichen wird. Den verschiedenen Änderungsanträgen ist aus den dargelegten Gründen nicht entsprochen worden. Neu aufgenommen wurde demgegenüber – unabhängig von den Vernehmlassungsergebnissen – wie erwähnt die Zuständigkeit zum Erlass von Überbauungsordnungen (Abs. 4).

Art. 65 - Führung der Stadtverwaltung

¹ Der Gemeinderat führt und beaufsichtigt die Stadtverwaltung.

² Er sorgt dafür, dass die Stadt ihre Aufgaben rechtmässig, sachgerecht, wirksam und wirtschaftlich erfüllt.

³ Er erteilt der Verwaltung die erforderlichen Weisungen.

⁴ Er beschliesst den Stellenplan.

Art. 65 entspricht teilweise Art. 50 der geltenden Stadtordnung. Die Kernkompetenz und Hauptaufgabe der Exekutive wird neu explizit geregelt. Dazu gehören die so genannte Dienstaufsicht über die Verwaltung und der Entscheid über die erforderlichen Personalressourcen (Abs. 4). Die Regelungen entsprechen dem heutigen Standard in vielen Gemeinden. Der Gemeinderat übt nach anerkannten verwaltungsrechtlichen Grundsätzen die Dienst- oder Organaufsicht über die ihm unterstellte Verwaltung aus. Diese Aufsicht ist ein unabdingbares Element des hierarchischen Aufbaus der Organisation in einem Gemeinwesen. Sie ist von der parlamentarischen Oberaufsicht über die Exekutive klar zu unterscheiden und stellt entgegen der in der Vernehmlassung geäusserten Ansicht auch keinen Widerspruch zur Gewaltenteilung dar. Im Gesamtgefüge der neuen „Ausbalancierung“ der Zuständigkeiten ist insbesondere die Zuständigkeit für den Stellenplan folgerichtig. Der Stellenplan ist ein wesentliches Instrument, das dem Gemeinderat erlaubt, seine Verantwortung für die Aufgabenerfüllung vollumfänglich wahrzunehmen. Viele grössere Gemeinden und Städte kennen eine entsprechende Regelung. Den finanziellen Rahmen für die Gestaltungsmöglichkeiten der Exekutive legen aber weiterhin der Stadtrat und schliesslich die Stimmberechtigten mit dem Budget fest. Die Budgethoheit dieser Organe bleibt damit gewahrt.

In der Vernehmlassung kritisierte eine Partei, die Aufsicht des Gemeinderats über die Verwaltung als Widerspruch zur Gewaltenteilung; diese Aufsicht sei dem Stadtrat zuzuweisen. Zwei Parteien forderten, dass der Stellenplan weiterhin durch den Stadtrat zu beschliessen sei. Weiter wurde eine Bestimmung verlangt, wonach der Gemeinderat auf eine angemessene Vertretung von Französisch- und Deutschsprachigen in der Verwaltung achtet. Diese Forderungen sind nicht aufgenommen worden. Zu den Zuständigkeiten kann auf das eben Ausgeführte verwiesen werden. Die Verpflichtung zur Berücksichtigung beider Amtssprachen in der Organisation der Stadtverwaltung ergibt sich bereits aus der Grundsatzbestimmung in Art. 2 Abs. 2. Soweit das Personal betroffen ist, ist eine Regelung allenfalls in Art. 83 oder in den personalrechtlichen Erlassen angezeigt (vgl. Art. 2 Abs. 2 des Personalreglements vom 19. August 2015). Eine Regelung im vorliegenden Art. 65 ist demgegenüber nicht angezeigt, zumal diese Bestimmung nicht die Stadtverwaltung als solche, sondern Zuständigkeiten des Gemeinderats regelt.

Art. 66 - Finanzgeschäfte

¹ Der Gemeinderat ist für den Finanzhaushalt verantwortlich.

² Er beschliesst

- a. Ausgaben für den Erwerb von Eigentum oder beschränkten dinglichen Rechten an Liegenschaften des Finanzvermögens unabhängig vom Wert des Grundstücks oder des dinglichen Rechts,
- b. neue einmalige Ausgaben (Verpflichtungskredite) für Vorhaben in den Bereichen Abwasserentsorgung, Abfallentsorgung und Feuerwehr sowie für städtische Alters- oder Pflegeheime bis zwei Millionen Franken,
- c. weitere neue einmalige Ausgaben bis eine Million Franken,
- d. Nachkredite nach Massgabe von Artikel 91,
- e. gebundene Ausgaben unabhängig von ihrer Höhe.

³ Er gibt Beschlüsse über Projektierungskredite von mehr als 300 000 Franken und weitere neue einmalige Ausgaben nach Absatz 2 Buchstabe c von mehr als 500 000 Franken dem Parlamentssekretariat und im amtlichen Anzeiger bekannt. 15 Mitglieder des Stadtrats können innert zehn Tagen seit der

Bekanntgabe im amtlichen Anzeiger verlangen, dass der Stadtrat anstelle des Gemeinderats über die Ausgabe entscheidet.

Art. 66 ist teilweise neu. Heute sind die Ausgabenzuständigkeiten des Gemeinderates in Art. 53 der geltenden Stadtordnung analog zu denjenigen des Stadtrates geregelt. Zu den Grundideen von Art. 65 kann auf die Bemerkungen zum «Gesamtpaket Neuordnung der Kompetenzen» bei Art. 19 und die Ausführungen zu Art. 45 verwiesen werden.

Neu soll der Gemeinderat in jedem Fall, d.h. unabhängig vom Wert des Grundstücks, für den Erwerb von Eigentum oder beschränkten dinglichen Rechten an Liegenschaften des Finanzvermögens (Anlagegeschäfte) zuständig sein (Abs. 2 Bst. a). Solche Geschäfte werden zwar in der Praxis und nach der (nicht zwingenden) kantonalen Regelung in der Gemeindeverordnung für die Bestimmung der Zuständigkeit grundsätzlich den Ausgaben gleichgestellt, führen jedoch nicht zu einer Vermögensverminderung. Die vorgeschlagene Bestimmung ermöglicht schnelleres Handeln beim Erwerb von Liegenschaften im Finanzvermögen, namentlich auch die Teilnahme an Steigerungen, und damit häufig auch bessere Konditionen.

Wie nach geltendem Recht verfügt der Gemeinderat nach wie vor über eine besondere Ausgabenzuständigkeit für Investitionen im Bereich Abwasser und einigen andern Bereichen (Abs. 2 Bst. b). Im Übrigen wird, wie für das Parlament, auch für den Gemeinderat die Kompetenzgrenze für neue Ausgaben angemessen heraufgesetzt (von aktuell CHF 300'000.- auf CHF 500'000.-, resp. 1 Mio.; vgl. Abs. 2 Bst. c).

Nach Art. 45 Abs. 2 Bst. b entscheidet der Stadtrat anstelle des Gemeinderats über Projektierungskredite ab CHF 300'000.- oder über andere neue einmalige Ausgaben ab CHF 500'000.- wenn dies 15 Mitglieder des Stadtrats verlangen («Zugrecht» oder «Behördenreferendum»); vgl. dazu die Bemerkungen zu Art. 45). Mit Blick auf das Zugrecht müssen entsprechende Ausgabenbeschlüsse selbstverständlich bekanntgegeben werden. Abs. 3 schreibt aufgrund einer Kritik am Vernehmlassungsentwurf sowohl eine Publikation im amtlichen Anzeiger als dem amtlichen Publikationsorgan der Stadt als auch eine Mitteilung an das Parlamentssekretariat vor. Die Frist für die Ausübung des Zugrechts beginnt mit der Publikation.

In der Vernehmlassung wurde Art. 66 mit den gleichen Argumenten wie die neuen Zuständigkeitsregelungen für die Stimmberechtigten und den Stadtrat mehrheitlich gutgeheissen; einige Parteien lehnten die Neuregelung aber ab. Das Zugrecht wurde durch zwei Parteien als nicht praktikabel kritisiert. Die Regeln sind indes mit dem vorgeschlagenen Abs. 3 klar formuliert. Der Stadtrat erhält mit dem Zugrecht ein Instrument zur Stärkung seiner Einflussmöglichkeiten in die Hand, von dem die einzelnen Ratsmitglieder mit vernünftigem Aufwand Gebrauch machen können. Es reicht aus, dass 15 Mitglieder das Recht geltend machen.

Art. 67 - Weitere Zuständigkeiten

- ¹ Der Gemeinderat bereitet die Geschäfte des Stadtrats und der Stimmberechtigten vor und stellt dem Stadtrat Antrag.
- ² Er führt die Beschlüsse der Stimmberechtigten und des Stadtrats aus.
- ³ Er beschliesst unabhängig von den damit verbundenen Ausgaben über die Anhebung und Beilegung von Prozessen oder deren Übertragung an ein Schiedsgericht.
- ⁴ Er nimmt darüber hinaus alle Zuständigkeiten wahr, die nicht durch das übergeordnete oder das städtische Recht einem anderen Organ zugewiesen sind.

Art. 67 entspricht grundsätzlich den Art. 50 und 52 der geltenden Stadtordnung. Neu ist die unbeschränkte Zuständigkeit für die Anhebung und Beilegung von Prozessen unabhängig vom Streitwert des Verfahrens, soweit die Tätigkeit der Verwaltung oder des Gemeinderates selbst betroffen ist. Heute ist der Stadtrat ab einem Streitwert von CHF 2 Mio. oder einem Vergleichsbetrag von CHF 300'000.- zuständig. Rechtliche Verfahren sind häufig an (kurze) Fristen gebunden und betreffen die Aufgabenerfüllung durch die Verwaltung. Die Zuweisung der Zuständigkeit zu Beschlüssen über die Prozessführung an den Gemeinderat führt damit zu einer Erhöhung der Effizienz der Verwaltung.

Art. 68 - Delegation von Entscheidungsbefugnissen

- ¹ Der Gemeinderat kann Entscheidungsbefugnisse, die ihm nach der Stadtordnung oder nach anderen Erlassen zugewiesen sind, durch eine Verordnung einer Direktion, einer Abteilung oder einer untergeordneten Organisationseinheit übertragen.
- ² Die Verordnung bezeichnet die delegierten Befugnisse, Geschäfte oder Geschäftsbereiche im Einzelnen.
- ³ Durch einfachen Beschluss kann der Gemeinderat einzelnen Mitgliedern oder Ausschüssen Entscheidungsbefugnisse in genau bezeichneten einzelnen Geschäften übertragen.
- ⁴ Die Direktion kann an sie delegierte Befugnisse an eine untergeordnete Stelle weiter delegieren, wenn die Delegation durch den Gemeinderat dies nicht ausdrücklich ausschliesst.
- ⁵ Die Befugnis zum Erlass von Verfügungen bedarf einer Grundlage in einem Reglement oder einer Verordnung.

Art. 68 entspricht Art. 23 der geltenden Stadtordnung. Die neue Bestimmung ist aber klarer und bezüglich der Delegationsform restriktiver als bisher gefasst. Eine Delegation durch einfachen Beschluss ist nur noch für einzelne genau bezeichnete Geschäfte zulässig. Nach geltendem Recht ist eine Delegation «für eine klar umschriebene Aufgabe» möglich.

2.5.3 Geschäftsgang

Art. 69 - Allgemeines

- ¹ Die Stadtpräsidentin oder der Stadtpräsident beruft den Gemeinderat zu Sitzungen ein und leitet die Sitzungen.
- ² Der Gemeinderat beschliesst endgültig nur über traktandierete Geschäfte. Er kann über ein nicht traktandiertes Geschäft beschliessen, wenn mindestens vier Mitglieder damit einverstanden sind.
- ³ Die Stadtpräsidentin oder der Stadtpräsident stimmt mit und gibt in Sachgeschäften bei Stimmengleichheit den Stichentscheid.
- ⁴ Die Geschäftsordnung regelt die Einzelheiten.

Art. 69 entspricht Art. 47 der geltenden Stadtordnung und Art. 15 ff. der Geschäftsordnung des Gemeinderates. Die konzentrierte Regelung auf Stufe Stadtordnung dient der Kohärenz und Transparenz. Materiell enthält Art. 69 keine Änderung.

Art. 70 - Zirkularbeschlüsse

- ¹ Der Gemeinderat kann ausserhalb seiner Sitzungen auf dem Zirkularweg beschliessen, wenn alle Mitglieder mit diesem Vorgehen einverstanden sind.
- ² Zirkularbeschlüsse werden protokolliert.

Art. 70 ist neu; vgl. für heute Art. 9 Abs. 5 und 6 der Geschäftsordnung des Gemeinderats. Materiell enthält die Regelung keine Änderung.

2.5.4 Stadtpräsidium

Art. 71 - Aufgaben

¹ Die Stadtpräsidentin oder der Stadtpräsident leitet die Sitzungen des Gemeinderats.

² Sie oder er

- a. bereitet die Sitzungen des Gemeinderats vor und schlichtet in strittigen Fragen,
- b. sorgt für die Koordination von Geschäften, die mehr als eine Direktion betreffen,
- c. führt die Stadtschreiberin oder den Stadtschreiber.

Art. 71 ist neu. Die Bestimmung regelt ausdrücklich besondere Aufgaben des Stadtpräsidiums. Ein System, wonach die Stadtpräsidentin oder der Stadtpräsident – allenfalls nach einem «Rotationssystem» jedes Jahr neu – durch den Gemeinderat selbst bestimmt wird, wurde im Rahmen der Vorarbeiten diskutiert, aber abgelehnt (vgl. auch Bemerkungen zu Art. 18). Ein solches System erforderte eine völlig andere Organisation auf Verwaltungsebene (Stadtkanzlei) und wäre der Effizienz der Behörde auf jeden Fall abträglich.

Art. 72 - Präsidiale Anordnungen

¹ Die Stadtpräsidentin oder der Stadtpräsident kann an Stelle des Gemeinderats die erforderlichen Verfügungen erlassen und weitere Anordnungen treffen, wenn eine Angelegenheit keinen Aufschub erduldet.

² Präsidiale Anordnungen werden protokolliert und dem Gemeinderat spätestens an der nächsten Sitzung zur Kenntnisnahme unterbreitet.

Art. 72 ist neu. Die Bestimmung schliesst eine erkannte Lücke und entspricht der Regelung in vielen anderen Gemeinwesen. Die Möglichkeit präsidialer Anordnungen stellt in bestimmten (Ausnahme-)Situationen eine Notwendigkeit dar und entspricht auch der heutigen Praxis. Zu denken ist etwa an ein Gesuch um Fristverlängerung in einem bestimmten Verfahren, an dringende Antworten in organisatorischen Fragen, förmliche Schreiben wie z.B. Kondolationen im Namen des Gemeinderates während Ferien und anderes mehr. Solche Anordnungen sind aber auf jeden Fall nicht beliebig, sondern nur dann möglich und zulässig, wenn die Angelegenheit tatsächlich «keinen Aufschub erduldet». In der Vernehmlassung lehnte eine Partei die Regelung ab mit dem Argument, die Stadtpräsidentin oder der Stadtpräsident solle sich nicht in die Kompetenzen der Amtskolleginnen und -kollegen einmischen können. Eine Partei verlangte, dass präsidiale Anordnungen an der nächsten Gemeinderatsitzung zu traktandieren seien. Diese Kritik hat keinen Anlass zu einer Änderung ergeben. Das Bedürfnis nach präsidialen Anordnungen in dringenden Fällen besteht und ist ausgewiesen. Dass der Beschluss dem Rat zur Kenntnis gebracht werden muss, wird in Abs. 2 ausdrücklich vorgeschrieben. Eine förmliche Bestätigung durch den Rat dürfte in der Regel keine praktische Bedeutung haben; ein entsprechendes Erfordernis wäre nicht zuletzt auch aus diesem Grund nicht angezeigt.

2.6. Kommissionen

Art. 73 - Ständige Kommissionen

- ¹ Der Stadtrat kann durch ein Reglement ständige Kommissionen einsetzen.
- ² Der Gemeinderat kann durch eine Verordnung ständige Kommissionen ohne Entscheidungsbefugnis einsetzen.
- ³ Der einsetzende Erlass bestimmt die Mitgliederzahl oder deren Rahmen, das Wahlorgan sowie die Aufgaben, die Zuständigkeiten und die Organisation der Kommission.

Art. 73 entspricht im Wesentlichen Art. 62 der geltenden Stadtordnung, enthält aber klarere Formulierungen und präzisiert, entsprechend der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, dass Kommissionen mit Entscheidungsbefugnissen zwingend durch ein Reglement einzusetzen sind; eine Verordnung des Gemeinderats reicht dazu nicht aus. Die Unterscheidung zwischen Kommissionen mit Entscheidungsbefugnissen und Kommissionen ohne solche ergibt sich aus dem kantonalen Recht. In der Praxis wird eine Entscheidungsbefugnis rasch angenommen, beispielsweise dann, wenn die Kommission über bewilligte finanzielle Mittel verfügen darf. In materieller Hinsicht enthält Art. 73 keine Änderung gegenüber dem Status quo. Die nach der Vernehmlassung in den Entwurf aufgenommene Grundsatzbestimmung in Art. 12 Abs. 3 über die ausgewogene Vertretung der Sprachen und Geschlechter gilt für alle Behörden im Sinn von Art. 12 Abs. 2 und damit auch für alle ständigen Kommissionen, unabhängig von deren Entscheidungsbefugnis. Mit der allgemein gehaltenen Regelung in Art. 73 haben sowohl der Stadtrat als auch der Gemeinderat die Möglichkeit, für Aufgaben aus ihrem Zuständigkeitsbereich grundsätzlich beliebige weitere ständige Kommissionen, beispielsweise die angeregten Fachbereichskommissionen, einzusetzen (der Gemeinderat kann allerdings wie erwähnt aus rechtlichen Gründen selbst nur Kommissionen ohne Entscheidungsbefugnis einsetzen). In der konkreten Ausgestaltung sind der Stadtrat und der Gemeinderat grundsätzlich frei. Denkbar ist beispielsweise, dass der Stadtrat durch ein Reglement Kommissionen einsetzt, deren Mitglieder der Gemeinderat wählt. Ein Bedürfnis nach weiteren Regelungen zu den ständigen Kommissionen, wie es in der Vernehmlassung teilweise artikuliert wurde, besteht unter diesen Umständen nicht. Die Befugnis zur Einsetzung nichtständiger Kommissionen (Spezialkommissionen) richtet sich nach Art. 74.

Art. 74 - Nichtständige Kommissionen

- ¹ Der Stadtrat und der Gemeinderat können für die Behandlung von Geschäften in ihrem Zuständigkeitsbereich nichtständige Kommissionen einsetzen.
- ² Sie bestimmen im Einsetzungsbeschluss die Mitgliederzahl, die Aufgaben, die Zuständigkeiten und die Organisation der Kommission sowie die Dauer des Mandats.

Art. 74 entspricht Art. 68 der geltenden Stadtordnung. Der Begriff «Spezialkommissionen» wird durch den heute üblichen und im kantonalen Gemeinderecht verwendeten Begriff «nichtständige Kommissionen» ersetzt. Die neue Formulierung ist insgesamt konziser und kohärenter, enthält aber materiell keine Änderungen. Auch die nichtständigen Kommissionen (mit oder ohne Entscheidungsbefugnis) sind Behörden im Sinn der weit gefassten Legaldefinition in Art. 12 Abs. 2. Die Grundsatzbestimmung über die ausgewogene Vertretung von Sprache und Geschlecht in Art. 12 Abs. 3 gilt damit auch für die nichtständigen Kommissionen.

2.7 Das Rechnungsprüfungsorgan

Art. 75

- ¹ Rechnungsprüfungsorgan der Stadt ist eine externe Revisionsstelle.
- ² Die Anforderungen an die Befähigung zur Rechnungsprüfung und die Aufgaben richten sich nach den gemeinderechtlichen Vorgaben.
- ³ Die Geschäftsprüfungskommission stellt dem Stadtrat Antrag betreffend Bestimmung des Rechnungsprüfungsorgans und der Amtsdauer.

Art. 75 ist in dieser Form neu. Wie die übrigen in Art. 12 Abs. 1 genannten Organe wird auch das Rechnungsprüfungsorgan in den Grundzügen in einer besonderen Bestimmung geregelt. Die Regelung entspricht im Übrigen Art. 38 Abs. 5 der geltenden Stadtordnung.
Abs. 3 ist nach der Vernehmlassung redaktionell noch etwas angepasst worden.

2.8 Die Stadtverwaltung

2.8.1 Organisationsstruktur

Art. 76

- ¹ Die Stadtverwaltung besteht aus fünf Direktionen und der Stadtkanzlei.
- ² Der Gemeinderat regelt die Organisationsstruktur in einer Verordnung.

Art. 76 Abs. 1 entspricht grundsätzlich Art. 56 der geltenden Stadtordnung. Anders als heute ist nach Abs. 2 aber nicht mehr der Stadtrat, sondern der Gemeinderat für die weitere Regelung der Organisationsstruktur der Stadtverwaltung zuständig (vgl. Bemerkungen zu Art. 64).
Abs. 2 war in der Vernehmlassung weitgehend unbestritten. Nur eine Partei verlangte, dass der Stadtrat weiterhin die Organisationsstruktur der Verwaltung regeln soll. Eine Organisation verlangte eine Bestimmung, welche die Direktorinnen und Direktoren verpflichtet, in ihren Direktionen auf eine angemessene Vertretung der Amtssprachen, namentlich auch bei der Erfüllung der Aufgaben zu achten. Zur Kritik an der neuen Zuständigkeitsordnung kann auf die grundsätzlichen Ausführungen zu den Art. 19, 20, 43, 45, und 64-66 verwiesen werden. Eine Pflicht zur Beachtung einer angemessenen Vertretung der Amtssprachen ergibt sich wie bereits erwähnt aus der Grundsatzbestimmung in Art. 2 Abs. 2. Eine konkretisierende Regelung gehörte allenfalls in Art. 83 (vgl. Bemerkungen dazu) oder ins städtische Personalrecht, aber nicht in den vorliegenden Art. 76

2.8.2 Die Direktionen

Art. 77 - Aufgaben

- ¹ Der Gemeinderat legt die Aufgaben der einzelnen Direktionen fest.
- ² Er achtet bei der Zuteilung der Aufgaben auf

- a. den Sachzusammenhang,
- b. das politische Gewicht der Aufgaben,
- c. eine ausgewogene Verteilung der Arbeitslast und der Führungsverantwortung,
- d. möglichst einfache Abläufe.

Art. 77 entspricht Art. 56 Abs. 3 der geltenden Stadtordnung. Die heute für die Regelung der Direktionen durch den Stadtrat geltenden Grundsätze werden übernommen. Neu als Kriterium erwähnt werden die möglichst einfachen Abläufe, dies im Interesse einer Erhöhung der Effizienz der Verwaltung. In der Vernehmlassung forderte eine Partei ein Vetorecht des Stadtrats für die Aufgabenzuteilung an die Direktionen durch den Gemeinderat. Diese widerspräche der neuen Kompetenzordnung und lässt sich auch sachlich nicht rechtfertigen. Trägt der Gemeinderat die Verantwortung für die fachgerechte Erfüllung der städtischen Aufgaben, muss er auch die Möglichkeit haben, die entsprechenden organisatorischen Vorgaben zu beschliessen.

Art. 78 - Führung

¹ Jedes Mitglied des Gemeinderats führt eine Direktion.

² Die Direktorin oder der Direktor

- a. sorgt dafür, dass die Direktion ihre Aufgaben rechtmässig, wirksam, wirtschaftlich und rechtzeitig erfüllt,
- b. bestimmt im Rahmen der Vorgaben des Gemeinderats die Einzelheiten der Organisation,
- c. setzt die Beschlüsse des Stadtrats und des Gemeinderats um,
- d. ist verantwortlich für die Planung, die Budgetierung und die Kontrolle beschlossener Kredite,
- e. kann Weisungen zur Erfüllung der Aufgaben erlassen,
- f. kann untergeordneten Organisationseinheiten oder einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Geschäfte zur selbständigen Erledigung zuweisen.

Art. 78 entspricht Art. 57 der geltenden Stadtordnung. Die Bestimmung sieht neu ausdrücklich vor, dass alle Mitglieder des Gemeinderates je eine Direktion führen, und nimmt im Übrigen die Grundzüge der Regelungen aus dem heutigen Stadtratsreglement zur Organisation der Stadtverwaltung auf. Das bisherige Organisationsreglement des Stadtrats wird durch diese Regelungen auf Stufe Stadtordnung ersetzt und wird aufzuheben sein. Künftig soll der Gemeinderat die Einzelheiten der Organisation im Rahmen der Stadtordnung in einer Verordnung regeln (Art. 64 Abs. 2 Bst. b).

Art. 79 - Gliederung

¹ Jede Direktion verfügt über Abteilungen und ein Generalsekretariat.

² Der Gemeinderat bestimmt die Aufgaben der einzelnen Abteilungen und der Generalsekretariate.

Art. 79 ist neu. Die Regelung ist bisher nur im Organisationsreglement des Stadtrats enthalten.

Art. 80 - Zuteilung

- ¹ Die Stadtpräsidentin oder der Stadtpräsident führt die Präsidialdirektion.
- ² Der Gemeinderat weist zu Beginn der Legislatur jedem weiteren Mitglied eine Direktion zu.
- ³ Er berücksichtigt die Neigungen und Fähigkeiten seiner Mitglieder sowie die Anciennität.

Art. 80 Abs. 1 entspricht Art. 56 Abs. 2 der geltenden Stadtordnung. Abs. 2 sieht, in Abweichung von Art. 40 Abs. 1 Ziff. 1 Bst. e der geltenden Stadtordnung, vor, dass, entsprechend einer verbreiteten Regelung, neu der Gemeinderat selbst und nicht mehr der Stadtrat über die Zuteilung der Direktionen an seine Mitglieder entscheidet. Der Gemeinderat hat dabei aber die Grundsätze zu beachten, die bereits gemäss der heutigen Regelung gelten (Abs. 3).

Art. 81 - Massnahmen bei gefährdeter Aufgabenerfüllung

- ¹ Ist die rechtmässige Erfüllung der Aufgaben durch eine Direktion ernsthaft gefährdet, kann der Gemeinderat
 - a. die Zuteilung der Direktionen an die Mitglieder während der Legislatur ändern,
 - b. der Direktorin oder dem Direktor ein anderes Mitglied des Gemeinderats mit beratender Funktion zur Seite stellen.
- ² Der Stadtrat kann auf Antrag des Gemeinderats der Direktorin oder dem Direktor die Leitung der Direktion entziehen und diese einem anderen Mitglied des Gemeinderats übertragen.

Art. 86 des Gemeindegesetzes verpflichtet die Gemeinden nach dem Prinzip der so genannten «Selbstreinigung», bei festgestellten Unregelmässigkeiten für Abhilfe zu sorgen. Welche Massnahmen die Behörden und insbesondere der Gemeinderat in einem solchen Fall ergreifen können, ist im städtischen Recht bisher nicht geregelt, was in den letzten Jahren zu öffentlichen Diskussionen und schwierigen Situationen geführt hat. Art. 81 regelt im Interesse der Rechtssicherheit und Transparenz die Möglichkeiten des Gemeinderats ausdrücklich und schliesst damit eine Lücke.

Art. 81 ist in dieser Form neu und nimmt Regelungen auf, die teilweise in anderen Gemeinwesen bestehen und sich im Allgemeinen als wirksam erwiesen haben. Geregelt werden lediglich besonders einschneidende Massnahmen, die nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit nur als «ultima ratio» zur Anwendung kommen dürfen. Vor dem allfälligen Entzug einer Direktion als der am weitesten gehenden Massnahme sind eine ganze Reihe weniger einschneidender Massnahmen zu prüfen und gegebenenfalls zu ergreifen. Die Möglichkeit, ein Mitglied des Gemeinderats abzurufen, ist diskutiert, aber verworfen worden. Feste Vorgaben betreffend die zeitliche Dauer einer Massnahme sind verzichtbar. Nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit darf eine Massnahme auf jeden Fall nicht länger als nötig andauern. Nach einer Gesamterneuerungswahl des Gemeinderats werden die Direktionen neu zugeteilt (Art. 80 Abs. 2); es versteht sich somit von selbst, dass Massnahmen nach Art. 81 jedenfalls mit dem Ablauf einer Legislatur dahinfallen.

Mit diesem Inhalt regelt Art. 81 nicht aufsichtsrechtliche Massnahmen im eigentlichen Sinn, sondern Vorkehren zur Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der Stadtverwaltung. Diese Vorkehren haben in erster Linie objektive, organisatorische Bedeutung und keinen disziplinarischen Charakter, die Stadt Biel hat das Disziplinarrecht bereits vor einiger Zeit vollständig abgeschafft.

Für die Vernehmlassung wurde zu Abs. 2 eine Variante vorgeschlagen, wonach der Gemeinderat selbst über den Entzug einer Direktion hätte entscheiden können. Er wäre aber verpflichtet gewesen, die GPK vor seiner Entscheidung zu informieren. Zwei Parteien kritisierten Art. 81 grundsätzlich, weil die Regelung der Aufsicht im kantonalen Recht genüge oder zumindest die Dauer einer Massnahme geregelt werden und eine Massnahme im Fall einer Wiederwahl hinfällig werden müsse. Eine Mehrheit der Parteien und Interessengruppen sowie eine klare Mehrheit der Privaten sprachen sich indes für die

nun vorgeschlagene Regelung aus. Einzelne Vorschläge zur redaktionellen Verbesserung sind aufgenommen worden.

2.8.3 Die Stadtkanzlei

Art. 82

¹ Die Stadtschreiberin oder der Stadtschreiber leitet die Stadtkanzlei.

² Die Stadtkanzlei

- a. ist Stabsstelle des Gemeinderats und erfüllt Aufträge des Gemeinderats,
- b. führt das Sekretariat und das Protokoll des Gemeinderats,
- c. stellt die Verbindung zum Stadtrat sicher,
- d. besorgt den zentralen Rechtsdienst der Stadtverwaltung und berät den Gemeinderat in Rechtsfragen,
- e. wirkt bei der Rechtsetzung mit und sorgt für die Publikation des städtischen Rechts, soweit dazu nicht das Parlamentssekretariat zuständig ist,
- f. organisiert Abstimmungen und Wahlen der Stimmberechtigten,
- g. besorgt die Archivierung,
- h. nimmt weitere Aufgaben nach Massgabe des städtischen Rechts wahr.

Art. 82 ist in dieser Form neu. Heute sieht Art. 48 der geltenden Stadtordnung vor, dass die Stadtschreiberin oder der Stadtschreiber das Sekretariat des Gemeinderates führt. Die übrigen Aufgaben der Stadtkanzlei sind heute lediglich in der Verordnung zur Organisation der Stadtverwaltung durch den Gemeinderat geregelt. Das Organisationsreglement des Stadtrats bestimmt einzig, dass die Stadtkanzlei der Präsidialdirektion zugeordnet ist. Art. 82 regelt neu, entsprechend einer in vergleichbaren Gemeinden üblichen Regelung, die wichtigsten Aufgaben der Stadtkanzlei als Stabsstelle der Exekutive auf Stufe Stadtordnung.

2.8.4 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Art. 83

¹ Die Stadt betreibt eine zeitgemässe und soziale Personalpolitik mit dem Ziel, durch gute Arbeitsbedingungen motivierte und qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu gewinnen und zu erhalten.

² Sie setzt sich für eine ausgewogene Vertretung der deutschen und französischen Sprache sowie der Geschlechter in allen Funktionen ein.

³ Sie pflegt den Dialog mit den Sozialpartnern und hört diese vor wichtigen personalpolitischen Entscheidungen an.

⁴ Der Stadtrat regelt das Arbeitsverhältnis und die Rechte und Pflichten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in einem Reglement.

Art. 83 ist teilweise neu. Heute statuiert Art. 58 der geltenden Stadtordnung lediglich den Grundsatz, dass der Stadtrat das Anstellungsverhältnis des Personals regelt und der Gemeinderat das Personal anstellt. Dies bleibt grundsätzlich so. Die Einzelheiten, insbesondere die Zuständigkeiten zur Anstellung, richten sich nach dem Personalreglement. Neu werden in Abs. 1 aber die Grundsätze, die für die Regelung der Anstellungsverhältnisse gelten, in der Stadtordnung verankert. Eine entsprechende Regelung enthält bereits das Personalreglement. In der Vernehmlassung wurden Ergänzungen zu personalpolitischen Zielen und zur ausgewogenen Vertretung von Sprache und Geschlecht gefordert; diese Anliegen sind so weit als möglich und angezeigt aufgenommen worden.

2.9 Ombudsstelle

Art. 84

¹ Der Stadtrat wählt eine Ombudsperson auf eine Amtsdauer von vier Jahren.

² Die Ombudsperson

- a. prüft Beanstandungen betroffener Personen im Zusammenhang mit der Tätigkeit der Stadtverwaltung,
- b. berät diese Personen, insbesondere in Bezug auf Rechtsfragen und die Zuständigkeiten und Möglichkeiten der Stadtverwaltung,
- c. vermittelt im Rahmen ihrer Möglichkeiten in Konflikten mit dem Ziel, eine angemessene Lösung für alle Beteiligten zu finden.

³ Sie nimmt ihre Aufgaben unabhängig vom Gemeinderat und von der Stadtverwaltung wahr. Sie kann bei der Stadtverwaltung Auskünfte einholen und Unterlagen einsehen.

⁴ Sie berichtet dem Stadtrat jährlich über ihre Tätigkeit.

Art. 84 ist neu. Die Stadt Biel kennt bislang keine Ombudsstelle. In der Bevölkerungsbefragung wurde die Einführung einer Ombudsstelle zur Stärkung des Vertrauens in die Behörden, vorab für politische Fragen, allenfalls für den Datenschutz, an sechster Stelle der Prioritätenordnung genannt und durch über 70% der Befragten befürwortet. Art. 84 enthält dementsprechend eine neue Bestimmung über die Ombudsstelle, weist dieser aber keine Zuständigkeit in politischen Fragen, sondern Aufgaben im Zusammenhang mit Beanstandungen der konkreten Verwaltungstätigkeit zu. Es kann nicht Sache einer einzelnen Person sein, ausserhalb der dafür bestehenden Strukturen und neben den gewählten Behörden «Politik zu machen». Die Aufgaben der Ombudsstelle entsprechen der «klassischen» Funktion einer solchen Einrichtung. Sie erfordern Unabhängigkeit vom Gemeinderat und von der Verwaltung (Abs. 2). Die Ombudsstelle wird deshalb – wie heute der Beauftragte für Datenschutz – durch das Parlament zu wählen und organisatorisch beim Parlament anzusiedeln sein, um die nötige Unabhängigkeit zu gewährleisten (vgl. auch Art. 44 Abs. 2 Bst. b). In der Vernehmlassung wurde eine Variante zur Diskussion gestellt, welche die Einsetzung einer Ombudsstelle in Form einer «Kann-Bestimmung» lediglich als Möglichkeit vorsah. Befürwortet wurde in der Vernehmlassung aber eine entsprechende verpflichtende Bestimmung. Die im Vernehmlassungsentwurf noch vorgesehene Möglichkeit, die Aufgaben der Datenschutzstelle und diejenigen der Ombudsstelle zusammenzulegen, wurde demgegenüber mehrheitlich kritisiert; sie ist dementsprechend

nicht mehr vorgesehen. Der Stadtrat hat die beiden Stellen unabhängig voneinander zu wählen (Art. 44 Abs. 1 Bst. b).

3. Finanzhaushalt

3.1 Allgemeine Bestimmungen

Art. 85 - Grundsätze

- ¹ Die Stadt führt ihren Finanzhaushalt nach den gesetzlichen Vorgaben, namentlich nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit.
- ² Sie setzt ihre Mittel wirkungsvoll für die Erfüllung ihrer Aufgaben ein.
- ³ Der Stadtrat regelt die Einzelheiten in einem Reglement.

Art. 85 und die folgenden Bestimmungen sind neu. Die geltende Stadtordnung enthält keine spezifischen Bestimmungen zum Finanzhaushalt. Dieser ist heute ausschliesslich in der vom Stadtrat beschlossenen Finanzordnung geregelt. Neu sollen die wichtigsten Grundsätze zur Führung des Finanzhaushalts, die sich aus der übergeordneten Gesetzgebung ergeben, ausdrücklich in der Stadtordnung verankert werden. Art. 85 übernimmt, redaktionell etwas angepasst, grundsätzlich die Inhalte der Art. 1 bis 3 der Finanzordnung. Der Stadtrat bleibt zuständig für die Regelung der Einzelheiten im Rahmen des übergeordneten Rechts und der Stadtordnung (Abs. 3).

Art. 86 - Finanzplan

- ¹ Der Finanzplan gibt einen Überblick über die Entwicklung des Finanzhaushalts der nächsten vier bis acht Jahre.
- ² Der Gemeinderat erstellt den Finanzplan aufgrund der Legislaturplanung. Er passt ihn neuen oder veränderten Verhältnissen an und unterbreitet ihn jährlich dem Stadtrat zur Kenntnisnahme.
- ³ Er informiert die Öffentlichkeit und den Stadtrat jährlich über die wichtigsten Erkenntnisse.

Art. 86 ist neu. Heute ist die Finanz- und Investitionsplanung in Art. 4 Finanzordnung dahingehend geregelt, dass sie «eine Vorschau auf die mutmasslich zu erwartenden Aufwendungen und Erträge» erlauben soll. Gemäss übergeordneter Gesetzgebung (Art. 64 Gemeindeverordnung), muss die Finanzplanung einen Überblick über die mutmassliche *Entwicklung des Finanzhaushalts der nächsten 4 bis 8 Jahre* geben. Abs. 2 verpflichtet den Gemeinderat neu, die Finanzplanung auf die vierjährige Legislaturplanung abzustimmen, das heisst, die Ausgaben mit der geplanten Aufgabenerfüllung und spezifischen Vorhaben zu verknüpfen und darüber systematisch zu informieren. Dies entspricht dem heute für die meisten Gemeinwesen geltenden Standard.

Art. 87 - Finanzhaushaltgleichgewicht, Verschuldung

- ¹ Die Stadt strebt einen ausgeglichenen Finanzhaushalt und eine tragbare Verschuldung an.

² Sie sorgt mit geeigneten Instrumenten dafür, dass der Finanzhaushalt ausgeglichen bleibt und eine übermässige Verschuldung vermieden wird.

Variante zu Art. 87 - zusätzlicher Abs. 3 wie folgt:

³ Der Stadtrat regelt die Einzelheiten in einem Reglement.

Art. 87 ist neu. Die Einführung eines stadt-eigenen Mechanismus zur Begrenzung der Verschuldung steht bei den Ergebnissen der Bevölkerungsbefragung an drittoberster Stelle der Prioritätenordnung. Ein Teil der Befragten wollte ein solches Instrument nur befristet einführen, die Mehrheit jedoch unbefristet. In der öffentlichen Diskussion standen sich hauptsächlich die Position: «Den nachfolgenden Generationen keinen Schuldenberg überlassen» und die Position: «Die Entwicklungsdynamik der Stadt Biel nicht durch starre Instrumente übermässig einschränken» gegenüber.

Im Stadtrat sind zu diesem Thema in jüngerer Zeit mehrere Vorstösse eingereicht worden, welche in erster Linie auf die Kontrolle der Investitionstätigkeit abzielen:

- Die in ein Postulat umgewandelte überparteiliche Motion 20150378 der Stadträte Joel Haueter, Nathan Güntensperger, Reto Gugger und Stefan Kaufmann «Erhöhung der Transparenz bei Investitionsentscheidungen im Stadtrat», welche eine Liquiditätsplanung bei Investitionsvorlagen und die Einführung eines Investitions-Controllinginstruments verlangt;
- Die erheblich erklärte überparteiliche Motion 20160111 der Stadträte Joel Haueter, Stefan Kaufmann, Nathan Güntensperger und Reto Gugger «HRM2-konforme Schuldenbremse», welche verlangt, dass über einen Zeitraum von 5 Jahren ein Nettoverschuldungsgrad zwischen 100%-150%, ein durchschnittlicher Selbstfinanzierungsgrad von 80%, ein durchschnittlicher Zinsbelastungsanteil von 4% und ein jährliches Nettoinvestitionsvolumen von mind. 20 und max. 40 Mio. erreicht werden;
- Die als Postulat erheblich erklärte Motion 20130316 von Stadtrat Joel Haueter «Selbstfinanzierungsgrad und Bruttoverschuldungsanteil», welche verlangt, dass der Bruttoverschuldungsanteil bis 2020 maximal 150% beträgt und nicht überschritten wird und dass der Selbstfinanzierungsgrad im Schnitt der jeweils letzten 5 Jahre nicht unter 100% fallen darf.

In der Vernehmlassung wurden zwei mögliche Varianten zum Thema der Verschuldung zur Diskussion gestellt. Variante I enthielt eine nur allgemein formulierte Verpflichtung zur Führung eines ausgeglichenen Finanzhaushalts. Diese Variante geht davon aus, dass die kantonalen Vorgaben für eine angemessene Kontrolle des Finanzhaushalts-Gleichgewichts ausreichen. Variante II formulierte bestimmte konkrete Ziele im Sinn einzelner der erwähnten parlamentarischen Vorstösse, die in diesem Bereich zu verfolgen sind. Eine weitere ursprünglich ebenfalls diskutierte, aber nicht in den Vernehmlassungsentwurf aufgenommene Variante III enthielt den Vorschlag, einen konkreten Mechanismus in Anlehnung an die für den Kanton Bern geltende Regelung in der Kantonsverfassung in die Stadtordnung aufzunehmen.

Im Gegensatz zu den Ergebnissen der Bevölkerungspartizipation wurde eine Bestimmung über die Sicherung des Finanzhaushaltsgleichgewichts in der Vernehmlassung mehrheitlich, nämlich durch 58% aller Teilnehmenden (63% der Privaten und 50% der Parteien und Interessengruppen) abgelehnt. Nur 34% aller Vernehmlassungsteilnehmenden (35% der Privaten und 29% der Parteien und Interessengruppen) befürworteten eine entsprechende Regelung. Keine Antwort gaben 8% aller Teilnehmenden (2% der Privaten und 21% der Parteien und Interessengruppen). Für den Fall, dass die Stadtordnung eine Regelung enthält, wurde eine konkrete Zielvorgabe im Sinn der Variante II leicht favorisiert. Mit Blick auf die in der Bevölkerungspartizipation geäusserte Sorge um einen ausgeglichenen Finanzhaushalt, der die Finanzierung der Infrastrukturen und Dienstleistungen langfristig garantiert, erscheint es angezeigt, zumindest eine allgemeine Bestimmung über das Finanzhaushaltsgleichgewicht und die Verschuldung in die Stadtordnung aufzunehmen. Art. 87 enthält deshalb eine Regelung im Sinn der in der Vernehmlassung zur Diskussion gestellten Variante I, die davon ausgeht, dass die kantonalen Vorgaben für eine angemessene Kontrolle des Finanzhaushalts-Gleichgewichts (Art. 73 ff. Gemeindegesetz) grundsätzlich ausreichen. Mit dem lediglich als mögliche Variante formulierten Abs. 3 kann allenfalls eine Vorschrift aufgenommen werden, welche den Stadtrat zu einer konkretisierenden Regelung verpflichtet.

Art. 88 - Interne Finanzkontrolle

- ¹ Der Gemeinderat setzt für die interne Finanzkontrolle eine besondere Kontrollstelle ein.
- ² Die Kontrollstelle prüft zuhanden des Gemeinderats die Haushaltsführung und die Rechnungslegung der Stadt.
- ³ Sie informiert die Geschäftsprüfungskommission nach der Berichterstattung an den Gemeinderat angemessen über die Ergebnisse ihrer Tätigkeit.
- ⁴ Sie kann, nach vorgängiger Orientierung des Gemeinderats, das Rechnungsprüfungsorgan informieren, wenn sie Unregelmässigkeiten oder Risiken feststellt und keine Einigung mit dem Gemeinderat über das weitere Vorgehen erzielen kann.
- ⁵ Das Rechnungsprüfungsorgan kann auf die Ergebnisse der internen Finanzkontrolle abstellen. Es beachtet die unterschiedlichen Zuständigkeiten und den Grundsatz der Gewaltenteilung.

Art. 88 ist neu. Die interne Finanzkontrolle ist heute in Art. 18 und 19 der Finanzordnung unter dem Titel «Kontrolltätigkeit der Finanzverwaltung» geregelt. Diese Regelungen entsprechen allerdings nicht mehr der heutigen tatsächlichen Organisation. Die Finanzkontrolle ist nicht mehr Teil der Abteilung Finanzen, sondern bildet eine eigenständige, dem Generalsekretariat der Finanzdirektion administrativ zugeordnete Einheit; diese Lösung entspricht dem heute anerkannten Standard für solche internen Kontrollstellen.

Im Interesse der Transparenz regelt Art. 88 neu ausdrücklich auch die interne Kontrolltätigkeit als Teil des Finanzhaushaltsrechts. Eine Regelung auf dieser Stufe ist rechtlich nicht zwingend. Für ausdrückliche Bestimmungen in der Stadtordnung sprechen aber die «gewaltenübergreifenden» Pflichten der internen Kontrolle (vgl. Abs. 3-5) und das Argument der Rechtssicherheit. Es wird gegebenenfalls Sache des Gemeinderats sein, die Einzelheiten zu regeln. Eine nähere Regelung der Finanzkontrolle durch ein (stadträtliches) Reglement wäre grundsätzlich systemfremd, weil die Finanzkontrolle ein Instrument des Gemeinderats ist.

Das bewährte heutige Modell, das auch für die Zukunft gelten soll, entspricht dem sogenannten Dualen System, nach welchem eine dem Gemeinderat verantwortliche interne Stelle die direkte Kontrolle über das Finanzgebaren der Verwaltung ausübt, während das gesetzlich vorgeschriebene unabhängige Rechnungsprüfungsorgan die Kontrollstelle des Stadtrates ist und diesem rapportiert (Art. 75). Zwischen den beiden Kontrollorganen müssen naturgemäss gewisse Verbindungen bestehen, die in Art. 88 ebenfalls geregelt werden. Die interne, dem Gemeinderat verantwortliche Finanzkontrolle ändert nichts am Verhältnis der obersten städtischen «Gewalten» und ihren Zuständigkeiten, insbesondere nichts an der Tatsache, dass der Stadtrat im Rahmen der Aufsichtstätigkeit der GPK die Oberaufsicht über das Finanzgebaren von Gemeinderat und Verwaltung ausübt.

Forderungen im Rahmen der Vernehmlassung, Art. 88 zu streichen und die Regelung dem Gemeinderat zu überlassen oder diese in einem stadträtlichen Reglement zu regeln, ist aus aufgrund dieser Überlegungen nicht Entsprochen worden.

3.2 Ausgaben

Art. 89 - Grundsatz

Ausgaben setzen voraus, dass das zuständige Organ einen entsprechenden Budget-, Verpflichtungs- oder Nachkredit beschlossen hat.

Art. 89 ist neu. Die geltende Stadtordnung enthält keine Grundsatzbestimmungen über die Ausgaben. Das Kapitel zu den Ausgaben schliesst diese Lücke und wiederholt oder präzisiert im Interesse einer

besseren Verständlichkeit der Neuregelung der Ausgabenzuständigkeiten zunächst in verschiedenen allgemeinen Bestimmungen die übergeordnete Gesetzgebung . Diese allgemeinen Bestimmungen beinhalten in materieller Hinsicht keine Änderungen. Neu geregelt werden hingegen die Ausgabenzuständigkeiten der einzelnen Organe selbst.

Art. 90 - Rahmenkredite

- ¹ Die Stimmberechtigten, der Stadtrat und der Gemeinderat können Rahmenkredite beschliessen.
- ² Ein Rahmenkredit ist ein Verpflichtungskredit für mehrere Einzelvorhaben, die zueinander in einer sachlichen Beziehung stehen.
- ³ Das zuständige Organ legt im Beschluss über den Rahmenkredit fest, welches Organ die Einzelvorhaben beschliessen kann.

Art. 90 ist in dieser Form neu. Die Rahmenkredite werden heute jeweils bei den Finanzkompetenzen der einzelnen Organe (nebenbei) erwähnt. Die Bestimmung entspricht materiell der heutigen Regelung und auch dem übergeordneten Recht.

Art. 91 - Nachkredite

- ¹ Nachkredite werden durch den Stadtrat oder durch den Gemeinderat beschlossen.
- ² Der Gemeinderat beschliesst Nachkredite zu Budget- oder Verpflichtungskrediten, die weniger als zehn Prozent des ursprünglichen Kredits betragen.
- ³ Er beschliesst überdies in allen Fällen,
 - a. Nachkredite bis 200 000 Franken zu Budgetkrediten,
 - b. Nachkredite zu Verpflichtungskrediten des Gemeinderats, wenn der ursprüngliche Verpflichtungskredit und der Nachkredit zusammengerechnet nicht mehr als eine Million Franken betragen,
 - c. Nachkredite bis 300 000 Franken zu Verpflichtungskrediten der Stimmberechtigten oder des Stadtrats.
- ⁴ Der Stadtrat beschliesst die übrigen Nachkredite abschliessend.
- ⁵ Für Aufgaben, welche die Stadt nach den Grundsätzen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung erfüllt (Art. 6), beschliesst der Gemeinderat Nachkredite zu Budgetkrediten bis 100 000 Franken. Höhere Nachkredite beschliesst der Stadtrat abschliessend.

Art. 91 ist in dieser Form neu. Nachkredite sind Kredite, die für die Verwirklichung eines mit einem Kredit bereits beschlossenen Vorhabens erforderlich sind (Art. 112 Gemeindeverordnung), beispielsweise deshalb, weil unvorhergesehene Ausgaben ein Projekt verteuern. Nachkredite sind sowohl zu Budgetkrediten als auch zu Verpflichtungskrediten möglich.
Nachkredite werden heute ebenfalls je bei den Finanzkompetenzen der einzelnen Organe geregelt, teilweise mit Querverweisen auf andere Regelungen, was die Verständlichkeit erheblich beeinträchtigt und immer wieder zu Interpretationsschwierigkeiten geführt hat. Neu werden die Zuständigkeiten für Nachkredite umfassend in einer einzigen kohärenten Bestimmung geregelt.

Die Kompetenzgrenzen für Nachkredite werden entsprechend denjenigen für neue Ausgaben nach oben angepasst. Der Gemeinderat ist neu zuständig für Nachkredite zu Budgetkrediten bis CHF 200'000.- (Abs. 3 Bst. a; bisher reichte seine Zuständigkeit bis CHF 100'000.-). Für Nachkredite zu eigenen Verpflichtungskrediten des Gemeinderats bleibt der Mechanismus gleich, die Obergrenze beträgt aber neu CHF 1 Mio. für neue Ausgaben (Abs. 3 Bst. b). Die Kompetenzgrenze für Nachkredite zu Verpflichtungskrediten des Stadtrats oder der Stimmberechtigten wird gemäss Bst. c nicht erhöht.

Nach Abs. 5 Satz 2 finden für Nachkredite keine Volksabstimmungen mehr statt. Nachkredite haben politisch und tatsächlich eine andere Bedeutung als Verpflichtungs- und Budgetkredite. Im Gegensatz zu solchen Krediten wird mit einem Nachkredit kein neues Vorhaben beschlossen; es werden vielmehr nachträglich Mittel für ein bereits beschlossenes Vorhaben bewilligt, weil der ursprüngliche Kredit nicht ausreicht. Diese Mittel sind für die Verwirklichung des beschlossenen Vorhabens oft mehr oder weniger unabdingbar, womit der Beschluss über den Nachkredit jeweils keine oder wenig praktische Konsequenzen hat.

Im Rahmen der Vernehmlassung forderten drei Parteien eine Beschränkung der Zuständigkeit des Gemeinderates für Nachkredite (bspw. auf 20% des Ursprungskredites und ein fakultatives Referendum ab 3 Millionen Franken); eine Partei forderte die Beibehaltung des Status quo. Zudem wurde verlangt, die Rolle der GPK sei zu präzisieren. Eine Volksabstimmung über Nachkredite erscheint nach dem Ausgeführten nicht sinnvoll. Sollte dennoch ein fakultatives Referendum vorgesehen werden, wäre die Grenze dafür jedenfalls nicht tiefer anzusetzen als für das fakultative Referendum gegen neue einmalige Ausgaben, die gemäss Art. 20 Bst. c und 45 Abs. 2 Bst. a neu fünf Millionen Franken betragen soll. Die heutige Regelung, wonach die GPK über Nachkredite bis zu einer bestimmten Höhe entscheidet, beruht auf einem Delegationsbeschluss des Stadtrates. Die Möglichkeit einer solchen Delegation ist nicht mehr vorgesehen, die Ausgabenzuständigkeiten sollen grundsätzlich einzig und abschliessend in der Stadtordnung selbst geregelt werden.

Die Regelung der Nachkreditkompetenzen des Gemeinderats ist nach der Vernehmlassung im Interesse der besseren Lesbarkeit redaktionell neu formuliert und auf zwei Absätze (Abs. 2 und 3) aufgeteilt worden. Eine materielle Änderung ist damit nicht verbunden.

Art. 92 - Wiederkehrende Ausgaben

Für die Bestimmung der Zuständigkeit zum Beschluss über wiederkehrende Ausgaben wird der jährliche Betrag mit 10 multipliziert.

Art. 92 ist in dieser Form neu. Die Zuständigkeit für wiederkehrende Ausgaben ist heute nicht generell, sondern jeweils lediglich für die Übernahme neuer Aufgaben resp. die Übertragung von Aufgaben an Dritte bei den Finanzkompetenzen der einzelnen Organe geregelt. Der Gemeinderat ist in diesen Fällen für jährlich wiederkehrende Ausgaben bis CHF 100'000.- zuständig. Die neue allgemeine Regelung führt für den Gemeinderat zum gleichen Ergebnis, da der Gemeinderat neu für einmalige Ausgaben bis CHF 1 Mio. zuständig ist (Art. 66 Abs. 2 Bst. c).

In der Vernehmlassung verlangte eine einzige Partei, dass die Ausgabenzuständigkeiten des Gemeinderats nicht erhöht werden. Zur Höhe der Ausgabenzuständigkeiten wird in den Bemerkungen zu Art. 19 und 45 grundsätzlich Stellung genommen. Zu beachten ist auch, dass für wiederkehrende Ausgaben neu generell der Faktor 10 vorgeschlagen wird, wogegen die geltende Stadtordnung grundsätzlich den Faktor 5 oder vereinzelt einen noch tieferen Faktor vorsieht (vgl. z.B. Art. 14 Abs. 1 Bst. b und Art. 39 Abs. 1 Bst. c). Die Zuständigkeitsgrenzen für wiederkehrende Ausgaben werden somit im Verhältnis zu den einmaligen Ausgaben tiefer angesetzt als gemäss dem Status quo.

Art. 93 - Gebundene Ausgaben

- ¹ Ausgaben sind gebunden, wenn bezüglich ihrer Höhe, dem Zeitpunkt ihrer Vornahme oder anderer Modalitäten kein Entscheidungsspielraum besteht.
- ² Der Gemeinderat beschliesst gebundene Ausgaben.
- ³ Er veröffentlicht den Beschluss im amtlichen Anzeiger, wenn der Betrag seine Ausgabenzuständigkeit für neue Ausgaben übersteigt.

Art. 93 ist neu; vgl. zu Abs. 1 und 2 die Art. 53 Abs. 1 Bst. g und h der geltenden Stadtordnung sowie Art. 13 Abs. 2 der Finanzordnung (Definition gebundene Ausgaben). Materiell enthält die Regelung keine Änderung, die Definition der gebundenen Ausgaben entspricht derjenigen des kantonalen Rechts und ist streng. Das kantonale Recht schreibt für die in Abs. 3 genannten Fälle grundsätzlich eine Publikation vor, erlaubt aber den Gemeinden eine abweichende Regelung in einem Reglement (Art. 99 und 101 Abs. 3 Gemeindeverordnung).
Der Vernehmlassungsentwurf sah, entsprechend der heutigen Regelung, eine Pflicht zur Information der GPK anstelle einer Publikation vor. Diese Bestimmung stiess auf Kritik. Abs. 3 schreibt deshalb neu vor, dass alle da genannten Beschlüsse künftig im amtlichen Anzeiger zu publizieren sind.

Art. 94 - Beiträge Dritter

- ¹ Beiträge Dritter können zur Bestimmung der Zuständigkeit von der Gesamtausgabe abgezogen werden, wenn sie rechtlich verbindlich zugesichert und wirtschaftlich sichergestellt sind.
- ² Der Gemeinderat informiert die Geschäftsprüfungskommission über einen beschlossenen Verpflichtungskredit, wenn dafür ohne den Abzug nach Absatz 1 der Stadtrat oder die Stimmberechtigten zuständig wären.

Art. 94 ist neu. Die Voraussetzungen für die Anwendung des so genannten Nettoprinzips ist heute im städtischen Recht nicht geregelt. Abs. 1 entspricht aber der Regelung in Art. 105 der kantonalen Gemeindeverordnung. Die Stadt Biel könnte von dieser kantonalen Vorgabe durch ein Reglement abweichen, hat dies aber bisher nicht getan, womit Art. 105 der Gemeindeverordnung, wie in den meisten Gemeinden, auch ohne besondere gemeindeeigene Regelung Anwendung findet. Abs. 1 entspricht somit dem Status quo und beinhaltet keine materielle Änderung. Abs. 2 enthält demgegenüber eine inhaltliche Änderung in dem Sinn, dass der Gemeinderat die GPK über Ausgabenbeschlüsse in Anwendung des Nettoprinzips aktiv informieren muss, damit diese ihre Aufsichtsverantwortung wahrnehmen kann.
Zwei Parteien argumentierten in der Vernehmlassung, Art. 94 stelle eine weitere Beschneidung der Kompetenzen von Stadtrat und Volk dar und sei undemokratisch. Grosse Vorhaben seien politisch zu legitimieren, auch wenn Dritte die Kosten übernehmen, und die Bruttokosten seien transparent auszuweisen. Diese Einwände und Bedenken sind nach dem Ausgeführten unbegründet. Art. 94 führt gegenüber dem Status quo zu keiner Veränderung der Ausgabenzuständigkeiten, sondern bringt – entsprechend dem, was bereits heute gilt – einzig zum Ausdruck, dass zur Bestimmung der Zuständigkeit für Ausgabenbeschlüsse Beträge nicht berücksichtigt werden müssen, welche die Stadt selbst gar nicht belasten, weil sie durch Dritte (meist Kantons- oder Bundesbeiträge) bezahlt werden. Zu mangelnder Transparenz führt die Bestimmung nicht, die Gesamtkosten werden immer ausgewiesen, das Nettoprinzip dient einzig der Bestimmung der Zuständigkeit.

Art. 95 - Gleichgestellte Geschäfte

¹ Für die Bestimmung der Zuständigkeit werden den Ausgaben gleichgestellt

- a. die Gewährung von Darlehen mit Ausnahme von Anlagen des Finanzvermögens,
- b. Bürgschaftsverpflichtungen und andere Sicherheitsleistungen,
- c. Beteiligungen an juristischen Personen des Privatrechts mit Ausnahme von Anlagen des Finanzvermögens,
- d. unter Vorbehalt von Artikel 66 Absatz 2 Buchstabe a Rechtsgeschäfte über Eigentum und beschränkte dingliche Rechte an Grundstücken,
- e. Finanzanlagen in Immobilien,
- f. die Entwidmung von Verwaltungsvermögen,
- g. der Verzicht auf Einnahmen.

² Für Rechtsgeschäfte betreffend Grundstücke ist der massgebende Wert

- a. bei Kaufs- und Verkaufsgeschäften der Kauf- oder Verkaufspreis, bei Verkaufsgeschäften mindestens aber der Verkehrswert,
- b. bei Tauschgeschäften der Tauschwert, mindestens aber der Verkehrswert des Grundstücks mit dem höheren Wert,
- c. bei beschränkten dinglichen Rechten mit wiederkehrenden Leistungen der wirtschaftlich richtig kapitalisierte Wert der vereinbarten Leistungen, mindestens aber der Verkehrswert dieser Leistungen.

Art. 95 Abs. 1 ist in dieser Form neu. Die gleichgestellten Geschäfte werden bisher in der Stadtordnung nicht ausdrücklich geregelt. Art. 100 der kantonalen Gemeindeverordnung legt fest, welche «geld- und buchmässigen Vorfälle» zur Bestimmung der Zuständigkeit den Ausgaben gleichgestellt sind, wobei die Gemeinden gemäss Art. 99 der Gemeindeverordnung durch ein Reglement (z.B. durch die vorliegende Stadtordnung) von diesen Bestimmungen abweichen können.

Gemäss Art. 95 soll der Gemeinderat in zwei in Art. 100 Gemeindeverordnung genannten Fällen unabhängig von der Höhe des damit verbundenen geld- bzw. buchmässigen Vorfalls zuständig sein, nämlich für den Erwerb von Eigentum und beschränkten dinglichen Rechten an Liegenschaften des Finanzvermögens (Vorbehalt in Art. 95 Abs. 1 Bst. d) und für die Anhebung oder Beilegung von Prozessen (vgl. Bemerkungen zu Art. 66 und 67).

Abs. 2 entspricht weitgehend der bisherigen Berechnungsart gemäss den Bestimmungen über die Finanzkompetenzen der einzelnen Organe für Rechtsgeschäfte über Eigentum und beschränkte dingliche Rechte (vgl. die Art. 11 Abs. 1 Bst. c, Art. 39 Abs. 1 Bst. c und Art. 53 Abs. 1 Bst. c der geltenden Stadtordnung).

Wiederkehrende Leistungen werden zur Bestimmung der Zuständigkeit kapitalisiert. Die Methode zur „richtigen wirtschaftlichen Kapitalisierung“ nach anerkannten Grundsätzen darf als bekannt und unbestritten gelten. Liegt der mit einer Liegenschaft auf dem Markt zu erzielende Verkehrswert aufgrund der konkreten Umstände indes deutlich höher als der kapitalisierte Wert der vereinbarten jährlichen Leistungen, ist dieser Wert für die Bestimmung der Zuständigkeit anwendbar. Es gilt also immer der höhere der beiden Werte. Eine Abweichung zwischen Verkehrswert und kapitalisiertem Wert ist in der Praxis durchaus denk-

bar, etwa dann, wenn die vereinbarten jährlichen Leistungen aus politischen Gründen bewusst tief angesetzt werden oder wenn die Marktlage „Phantasiepreise“ erlauben würde, die über dem liegen, was die Rechnung aufgrund einer Kapitalisierung der konkreten in Frage stehenden wiederkehrenden Leistungen ergäbe.

Art. 96 - Wirkung von Ausgabenbeschlüssen

- ¹ Mit einem Ausgabenbeschluss wird zugleich das beantragte Vorhaben festgelegt und genehmigt.
- ² Wesentliche Änderungen oder der Verzicht auf das Vorhaben müssen dem Organ, das den Ausgabenbeschluss gefasst hat, unterbreitet werden. Haben die Stimmberechtigten die Ausgabe beschlossen, entscheidet der Stadtrat unter Vorbehalt des fakultativen Referendums.
- ³ Der Gemeinderat kann die Ausführung eines Vorhabens, für das die Stimmberechtigten oder der Stadtrat eine Ausgabe beschlossen haben, um höchstens zwei Jahre seit der Beschlussfassung zurückstellen. Über Verschiebungen für eine längere Zeit entscheidet der Stadtrat.
- ⁴ Vorbehalten bleiben rechtliche Hindernisse und andere zwingende Gründe, die der Verwirklichung eines Vorhabens entgegenstehen.

Art. 96 ist neu. Gemäss Art. 14 der kantonalen Gemeindeverordnung muss jede wesentliche Änderung des einem Beschluss zugrundeliegenden Sachverhalts dem Organ, das den betreffenden Beschluss gefasst hat, erneut unterbreitet werden. Die Frage, wann eine Änderung des Sachverhalts als wesentlich gilt, ist in der Lehre und Rechtsprechung weitgehend beantwortet. Die Aufnahme einer entsprechenden ausdrücklichen Bestimmung in die Stadtordnung dient der Rechtssicherheit und Transparenz. Nicht geregelt war bis anhin, innerhalb welcher Frist der Gemeinderat ein vom Stadtrat oder von den Stimmberechtigten beschlossenes Projekt umsetzen muss. Der Verzicht auf die Umsetzung stellt grundsätzlich eine wesentliche Änderung im Sinn von Artikel 14 der Gemeindeverordnung dar, über welche das ursprünglich zuständige Organ zu beschliessen hat, sofern nicht äussere, nicht beeinflussbare Umstände wie bspw. Gerichtsentscheide oder übergeordnete Planungen die Umsetzung verunmöglichen. In der Vernehmlassung forderte eine Partei, dass wesentliche Änderungen von Geschäften, welche die Stimmberechtigten beschlossen haben, zwingend wiederum den Stimmberechtigten vorzulegen sind. Eine andere Partei verlangte eine Verkürzung der Frist nach Abs. 3 auf ein Jahr. Anlass, auf diese Forderungen einzugehen, besteht nicht. Die vorgeschlagenen Regelungen sind ausgewogen. Gegen einen Verzicht auf ein durch die Stimmberechtigten beschlossenes Vorhaben kann das fakultative Referendum ergriffen werden, für welches die Hürden herabgesetzt worden sind (vgl. Bemerkungen zu Art. 20 und 21). Für komplexe Vorhaben erscheint eine maximale Frist von einem Jahr für Verschiebungen allzu kurz.

4. Rechtspflege

Art. 97

Der Rechtsschutz gegen Akte der Stadt richtet sich nach dem VRPG.

Art. 97 entspricht Art. 5 der geltenden Stadtordnung und dem übergeordneten kantonalen Verfahrensrecht.

5. Übergangs- und Schlussbestimmungen

Art. 98 - Aufhebung bisherigen Rechts

Die Stadtordnung vom 9. Juni 1996 und weitere Bestimmungen des bisherigen städtischen Rechts, die dieser Stadtordnung widersprechen, sind aufgehoben.

Eine Partei kritisierte in der Vernehmlassung die Übergangsbestimmungen als zu wenig präzise, eine andere Partei forderte, dass widersprechende Bestimmungen erst nach einer Übergangsfrist von zwei Jahren aufgehoben werden, damit keine unreglementierten Zustände entstünden. Diese Forderung ist nicht aufgenommen worden. Soweit die neue Stadtordnung eine abschliessende ausdrückliche Regelung zu einem bestimmten Punkt enthält, bestehen keine unreglementierten Zustände. Würden widersprechende untergeordnete Bestimmungen erst nach zwei Jahren ausser Kraft treten, bestünden während dieser Zeit Widersprüche zur übergeordneten Stadtordnung, was zu vermeiden ist. Diese Situation ist zu unterscheiden von Fällen, in denen die Stadtordnung keine abschliessende Regelung enthält, sondern neue Ausführungsbestimmungen verlangt (vgl. Art. 100).

Art. 99 - Weitergeltung bisherigen Rechts

¹ Erlasse und Beschlüsse, die durch ein nicht mehr zuständiges Organ oder in einem nicht mehr zulässigen Verfahren geschaffen oder gefasst worden sind, bleiben unter Vorbehalt von Artikel 98 in Kraft.

² Änderungen richten sich nach dieser Stadtordnung.

Eine Partei verlangte in der Vernehmlassung eine Ergänzung von Art. 99, wonach Motionen, die unter der Geltung des bisherigen Rechts erheblich erklärt worden sind, auch nach dem Inkrafttreten der neuen Stadtordnung erfüllt werden müssten. Parlamentarische Vorstösse sind wie alle andern hängigen Geschäfte von der Totalrevision der Stadtordnung grundsätzlich nicht betroffen. Alle heute bestehenden Formen der Vorstösse bestehen auch unter der neuen Stadtordnung weiter (Art. 51). Eine andere Frage ist, ob die inhaltlichen Forderungen z.B. einer Motion mit der neuen Zuständigkeitsordnung vereinbar sind. Soweit dies – was nur in Ausnahmefällen zutreffen dürfte – nicht der Fall ist, wird eine Motion auch nicht mehr umgesetzt werden können und dürfen, weil sich das Begehren im Licht des neuen Rechts als nicht mehr rechtmässig erweist.

Art. 100 - Erlass neuen Rechts

Die zuständigen Organe beschliessen innert zwei Jahren nach dem Inkrafttreten dieser Stadtordnung Bestimmungen, die nach dieser Stadtordnung zu erlassen sind.

Art. 101 - Volksrechte

Für Initiativen, die vor dem 1. Januar 2021 der Stadtkanzlei angemeldet werden, und für Referenden gegen Beschlüsse des Stadtrats, die vor diesem Datum gefasst werden, gilt das bisherige Recht.

Art. 102 - Inkrafttreten

Diese Stadtordnung tritt unter Vorbehalt der Genehmigung durch die zuständige kantonale Stelle am 1. Januar 2021 in Kraft.

Biel, Mai 2020

Namens der Stadt Biel

Der Stadtpräsident:

Erich Fehr

Die Stadtschreiberin:

Barbara Labbé

6. Parlamentarische Vorstösse

Der Umgang mit den unten aufgelisteten Vorstössen wird grösstenteils im Entwurf der Stadtordnung unter Ziff. 5 vorstehend bei den entsprechenden Bestimmungen kommentiert. Die Begründung der diesbezüglichen Anträge erfolgt deshalb nachfolgend nur noch summarisch:

- Motion 20110313, Andreas Bösch, Grüne Biel, «Zustimmende oder ablehnende Kenntnisnahme durch den Stadtrat»:
Der Vorstoss wurde am 22. Februar 2018 vom Stadtrat dem Stadtratsbüro zugewiesen, da eine Regelung in der Stadtordnung als nicht stufengerecht beurteilt wurde. Der Stadtrat entscheidet im Rahmen der Totalrevision seiner Geschäftsordnung, ob er eine entsprechende Bestimmung aufnehmen will.
- Motion 20130314, Peter Bohnenblust, FDP, «Totalrevision Stadtordnung»:
Die Motion wurde am 16. November 2017 vom Stadtrat als erfüllt abgeschrieben.
- Motion 20130268, Leonhard Cadetg, Fraktion FDP/PRR/EVP/EDU, «Transparenz für das Parlament und Standortförderung durch Open Government Data» - die in ein Postulat umgewandelte Motion wurde an der Sitzung des Stadtrates vom 17. August 2017 als erfüllt abgeschrieben.
- Motion 20130316, Joël Haueter, Fraktion SVP/Eidgenossen, «Selbstfinanzierungsgrad und Bruttoverschuldungsanteil»
Der Vorstoss wurde als Postulat erheblich erklärt. Die Einführung einer Bestimmung zur Gewährleistung eines ausgeglichenen Finanzhaushalts war eine der Prioritäten der Bevölkerung im Rahmen der direkten Partizipation. In der Vernehmlassung wurde jedoch die Einführung einer «Schuldenbremse» sowohl von den Parteien als auch den Privaten mehrheitlich abgelehnt. Der Gemeinderat schlägt deshalb in Artikel 87 nur eine Grundsatzbestimmung vor und als Variante die Möglichkeit, den Stadtrat zum Erlass eines Reglements mit detaillierteren Regelungen zu verpflichten.
- Überparteiliche Motion 20150038, Dennis Briechle, GLP, Sandra Schneider, SVP, Reto Gugger, BDP, «Transparente Interessenbindungen».
Der Vorstoss wurde als Postulat erheblich erklärt. Das Anliegen wird in Art. 36 des Entwurfs der neuen Stadtordnung aufgenommen.
- Motion 20150182 Lena Frank, Grüne, «Schaffung des Antragsrechts für Ausländerinnen und Ausländer»
Der Vorstoss wurde als Postulat erheblich erklärt. Er wird mit Art. 7 des Entwurfs der neuen Stadtordnung erfüllt.
- Überparteiliche Motion 20150378, Joël Haueter, Fraktion SVP/Die Eidgenossen, Nathan Güntensperger, Fraktion GLP, Reto Gugger, Fraktion BVP/CVP/BDP, Stefan Kaufmann, Fraktion FDP/PRR/EVP/EDU, «Erhöhung der Transparenz bei Investitionsentscheidungen im Stadtrat»
Eine detaillierte Regelung wie sie im Vorstoss gefordert wird, ist in der Stadtordnung nicht stufengerecht. Das Anliegen wird im Rahmen der bereits in Aussicht genommenen Totalrevision der Finanzordnung zu prüfen sein.
- Motion 20150377, Niklaus Baltzer, Fraktion SP, «Änderung der Wahlvoraussetzungen für Kommissionsmitglieder»
Der Vorstoss wurde als Postulat erheblich erklärt und wurde im Rahmen von Art. 28 des Entwurfs zur neuen Stadtordnung geprüft.
- Überparteiliche Motion 20160111, Joël Haueter, SVP, Stefan Kaufmann, FDP, Nathan Güntensperger, GLP, Reto Gugger, BDP, «HRM2-konforme Schuldenbremse für die Stadt Biel»
Das Anliegen wurde in Variante II zu Art. 87 im Entwurf der neuen Stadtordnung für das Vernehmlassungsverfahren aufgenommen, aber in der Vernehmlassung mehrheitlich abgelehnt. Diese Variante wird deshalb im nun vorliegenden Entwurf nicht mehr vorgeschlagen.
- Dringliche überparteiliche Motion 20150314, Peter Bohnenblust, FDP, Nathan Güntensperger, GLP, Andreas Sutter, BVP, Adrian Dillier, SVP, «Budget früher im Stadtrat traktandieren»

Der Vorstoss wurde als Postulat erheblich erklärt. Er betrifft den Budgetprozess. Eine diesbezügliche Regelung in der Stadtordnung wäre nicht stufengerecht. Das Anliegen wird allenfalls im Rahmen der Totalrevision der Finanzordnung aufzunehmen sein.

- Motion 20160210, Daniel Suter, Fraktion FDP/PRR/EVP/EDU, «Referendum auf Beschluss des Stadtrats»
Dem Anliegen wird mit Art. 42 des Entwurfs der neuen Stadtordnung entsprochen. Der Vorstoss wurde am 21. Februar 2019 durch den Stadtrat als erfüllt abgeschrieben.
- Überparteiliche Motion 20160275, Dennis Briechle, GLP, Nathan Güntensperger, GLP, Dana Augsburger-Brom, SP, Peter Bohnenblust, FDP, Pascal Fischer, Die Eidgenossen, Christoph Grupp, Grüne, Reto Gugger, BDP, «Initiativrecht: mehr Mitsprache-Zeit für den Stadtrat»
Der Vorstoss wurde als Postulat erheblich erklärt. Mit Art. 27 Abs. 2 und 3 des Entwurfs der neuen Stadtordnung wurde das Anliegen aufgenommen. Er wurde am 21. Februar 2019 als erfüllt abgeschrieben.
- Dringliche Motion 20160078, Peter Bohnenblust, FDP, «Neuregelung Kompetenz für Projektkreditkredite»
Das Anliegen wurde in Art. 45 des Entwurfs der neuen Stadtordnung aufgenommen.
- Postulat 20170210, Ruth Tennenbaum und Roland Gurtner, Passerelle, «Förderung der Demokratie mit neuen Möglichkeiten der Teilhabe in der neuen Bieler Verfassung»
Der Vorstoss, mit welchem die Einführung des Instruments der parlamentarischen Einzelinitiative verlangt wurde, wurde am 21. Januar 2018 als erfüllt abgeschrieben.
- Postulat 20170209, Ruth Tennenbaum und Roland Gurtner, Passerelle, «Einführung des Losverfahrens bei Stadtratswahlen»
Der Vorstoss, mit welchem die (gesetzlich nicht mögliche) Wahl eines Teils der Stadtratsmitglieder per Losziehung verlangt wurde, wurde am 14. Dezember 2017 erheblich erklärt und als erfüllt abgeschrieben.
- Motion 20170384, Roland Gurtner und Ruth Tennenbaum, Passerelle, «Einführung von Bürgerkonferenzen mit per Los bestimmten Teilnehmenden»
Das Anliegen des Vorstosses wird in Art. 7 des Entwurfs der neuen Stadtordnung aufgenommen. Er wurde am 15. August 2018 als Postulat erheblich erklärt und als erfüllt abgeschrieben.
- Dringliche Interpellation 20180120, Titus Sprenger und Ruth Tennenbaum, Passerelle, «Revision der Stadtordnung: Volksbefragung zum Doppelmandat-Verbot»
Der Vorstoss wurde vom Gemeinderat beantwortet und vom Stadtrat an seiner Sitzung vom 20. September 2018 behandelt.
- Überparteiliche Motion 20180224, Christoph Grupp, Grüne Biel, Salome Strobel, SP, Mohamed Hamdaoui, PSR, Julien Stocker, GLP, Titus Sprenger, Passerelle, Levin Koller, JUSO, «Klimaschutz auf Verfassungsstufe»
In der Beantwortung des erheblich erklärten Vorstosses hält der Gemeinderat fest, dass nach den für die Erarbeitung der Stadtordnung beschlossenen Grundsätzen die Aufnahme politischer Ziele in allfällige Grundsatzbestimmungen oder eine Präambel der Stadtordnung politisch zu entscheiden sei. Ob dem Anliegen mit den nun vorliegenden Vorschlägen in der Präambel und in Art. 5 Genüge getan ist, ist deshalb durch den Stadtrat zu entscheiden.
- Dringliche Motion 20180363, Wächter Olivier, Fraktion SVP/Die Eidgenossen, «Stadtpräsidium: Neuer Vorschlag»
Der Vorstoss wurde am 21. März 2019 nicht erheblich erklärt.

7. Beschlussesentwurf

Der Stadtrat von Biel beschliesst nach Kenntnisnahme vom Bericht des Gemeinderates vom 18. September 2019 betreffend Totalrevision der Stadtordnung, gestützt auf Art. 40 Abs. 1, Ziff. 1, Bst. a in Verbindung mit Art. 12 Ziff. 1, Bst. a der Stadtordnung vom 9. Juni 1996 (SGR 101.1):

1. Er genehmigt die totalrevidierte Fassung der Stadtordnung gemäss Entwurf des Gemeinderates vom 18. September 2019 (mit folgenden Änderungen:) zu Händen der Volksabstimmung
2. Er beauftragt den Gemeinderat, ihm den im Sinne der geführten Debatte überarbeiteten Entwurf der Stadtordnung für eine zweite Lesung sowie einen Entwurf der Volksbotschaft für seine Sitzung vom 19. März 2020 zu unterbreiten.

Biel, 18. September 2019

Namens des Gemeinderates

Der Stadtpräsident:

Die Stadtschreiberin:

Erich Fehr

Barbara Labbé

Beilage:

- Vorprüfungsbericht AGR vom 13.09.2019