

Stadtkanzlei
Mühlebrücke 5
2501 Biel

Revision der Stadtordnung und des Reglements über die städtischen Abstimmungen und Wahlen; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen, im Rahmen der Revision der Stadtordnung und des Reglements über die städtischen Abstimmungen und Wahlen (RAWA) Stellung nehmen zu dürfen.

Neben kleineren Anpassungen werden in der Vernehmlassungsvorlage Vorschläge gemacht, die grundsätzlich und ausführlicher diskutiert werden müssen. Die Grünen Biel haben Bedenken, dass einige dieser Vorschläge die Vorlage insgesamt zu Fall bringen könnten und damit die unbestrittenen Anpassungen, die sich aus der Änderung übergeordneten Rechts, dem Bedarf nach Präzisierung oder aus parlamentarischen Aufträgen ergeben, gefährden. Daher beantragen die Grünen die folgenden Gegenstände in separaten Vorlagen zu behandeln:

- Die Aufhebung der Unvereinbarkeit von Gemeinderats- und Grossratsmandat für den/die StadtpräsidentIn. Die Grünen lehnen die Aufweichung der Unvereinbarkeitsregelung nur zwei Jahre nach dem klaren Abstimmungsentscheid für eine strikte Unvereinbarkeit ab.
- Die Einführung von New Public Management (NPM) in der Stadtverwaltung. Die Grünen erkennen weder den Bedarf für NPM noch ist ihnen klar, welche Pläne der Gemeinderat damit verfolgt.
- Das Festhalten am Vorschlagsrecht beim Ersatz von während der Amtsperiode ausscheidenden Mitgliedern des Gemeinderats. Die Grünen sind der Ansicht, dass jedes Gemeinderatsmitglied durch die Wahl legitimiert sein muss. Dies ist durch das aus dem Stadtrat bekannte Nachrutschen auf der Liste der Gesamterneuerungswahl zu erreichen.

Davon abgesehen regen die Grünen Biel an, das Vernehmlassungsverfahren klar zu regeln. Gegenwärtig entscheidet der Gemeinderat nach eigenem Gutdünken wichtige Eckwerte von Vernehmlassungen wie Zielsetzung, Gegenstand, Form und Publikation, Frist, Adressatenkreis sowie Auswertung und Berichterstattung. Vernehmlassungen sind ein wichtiges Mitwirkungsinstrument, das ebenso wie die parlamentarischen Verfahren und die direkt-

demokratischen Instrumente nachvollziehbar und transparent geregelt sein muss. Sowohl der Bund wie auch der Kanton verfügen bereits über eigene rechtliche Vorgaben dazu.

Auf den folgenden Seiten finden Sie die ausführliche Stellungnahme zu den titelerwähnten Vorlagen. Wo nichts anderes bemerkt, stimmen wir den Änderungen zu. Schliesslich bitten wir Sie, unsere Anliegen und Anträge wohlwollend zu prüfen und die Vorlagen entsprechend anzupassen. Für Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'U. Scheuss', with a stylized flourish at the end.

Urs Scheuss
Präsident

Stellungnahme der Grünen Biel zur Revision der Stadtordnung und des Reglements über die städtischen Abstimmungen und Wahlen

Einleitend

Grund für die Revision der Stadtordnung und des Reglements über die städtischen Abstimmungen und Wahlen (RAWA) sind gemäss Begleitschreiben des Gemeinderats Teilrevisionen der übergeordneten Gesetzgebung, u.a. des kantonalen Gemeindegesetzes. Die Revision der Stadtordnung und des RAWA wird ausserdem zum Anlass genommen, Formulierungen in den beiden Rechtstexten wo nötig zu präzisieren. Die Grünen unterstützen diese Zielsetzung und stimmen den Änderungen, wo im Folgenden nichts anderes erwähnt, zu.

Neben diesen Änderungen zum Zwecke der Bereinigung der Stadtordnung und des RAWA wird eine Reihe von materiellen Anpassungen vorgeschlagen, die aus Sicht der Grünen zum Teil ungenügend begründet sind und ohne ersichtliche politische Strategie in das Revisionsvorhaben aufgenommen wurden. Während die Einführung der Konsultativabstimmung unmittelbar auf einen Auftrag des Stadtrates zurückgeführt wird und weitere Änderungen eher von untergeordneter Bedeutung sind und daher gut im Rahmen der Revisionsvorlage behandelt werden können, sehen die Grünen bei den folgenden drei Vorschlägen den Bedarf nach einer grundsätzlichen politischen Auseinandersetzung, weshalb sie beantragen, diese in separaten Vorlagen zu behandeln:

- die Aufhebung der Unvereinbarkeit von Gemeinderats- und Grossratsmandat für den/die StadtpräsidentIn;
- die Einführung von New Public Management (NPM) in der Stadtverwaltung;
- das Festhalten am Vorschlagsrecht beim Ersatz von während der Amtsperiode ausscheidenden Mitgliedern des Gemeinderats.

Generelle Bemerkungen zum Vernehmlassungsverfahren

Dessen ungeachtet erlauben sich die Grünen einige generelle Bemerkungen zur Form der Vernehmlassung und des Vernehmlassungsverfahrens. Die Vernehmlassungsunterlagen bestehen aus einem dreiseitigen Begleitschreiben, welches kurz die Zielsetzung sowie die wichtigsten materiellen Änderungen zusammenfasst. In der Beilage werden die Adressaten der Vernehmlassung genannt sowie tabellarisch das geltende Recht den Änderungen gegenübergestellt und jeweils kurz begründet oder mit Bemerkungen oder Fragen ergänzt. Die Grünen begrüssen diese Darstellung grundsätzlich und erachten sie als angemessen, soweit es sich um Änderungen von untergeordneter Bedeutung handelt. Bei einigen Anpassungen wünschen sich die Grünen dennoch zusätzliche Ausführungen. Auf die offenen Fragen wird weiter unten bei den einzelnen Artikeln hingewiesen.

Für die genannten Vorschläge, zu denen die Grünen separate Vorlagen fordern, ist eine solche Darstellungsform jedoch zu knapp, da sich eine Reihe weiter gehender Fragen stellt, etwa weshalb im Fall der teilweisen Aufhebung der Unvereinbarkeit von Gemeinderats- und Grossratsmandat bereits zwei Jahre nach der Abstimmung ein Rückkommen auf den

deutlichen Volksentscheid beantragt wird, ohne die Erfahrungen mit der neuen Regelung abzuwarten. Bei der Einführung von NPM in der Stadtverwaltung müsste der Bedarf aufgezeigt werden. Unklar ist hier auch, in welchem Zusammenhang diese Reform zur übergeordneten Strategie des Gemeinderats steht. Das Festhalten am Vorschlagsrecht der Parteien beim Ersatz von während der Amtsperiode ausscheidenden Mitgliedern des Gemeinderats wirft schliesslich demokratiepolitische Fragen zur Legitimation der vorgeschlagenen Gemeinderatsmitglieder auf, da diese sich nur sehr indirekt über die Proporzregel auf eine Wahl abstützen können. Die Möglichkeit, den Vorschlag einer Partei mit 3'000 Unterschriften, die in nur vier Wochen gesammelt werden müssen, zu bestreiten, erachten die Grünen als ungenügend, da dadurch die Proporzregel letztlich wieder in Frage gestellt werden kann.

Zumindest hätten diese Punkte des Revisionsvorhabens ausführlicher behandelt werden müssen. Die Grünen befürchten ausserdem, dass diese Änderungen das gesamte Revisionsvorhaben gefährden, da sie bspw. die Aufweichung der Unvereinbarkeitsregel als wesentliche Änderung ablehnen und somit der Revision Stadtordnung trotz der Änderungen, die sie befürworten, insgesamt nicht zustimmen könnten.

Schliesslich erachten die Grünen angesichts des Umfangs des Revisionsvorhabens die Frist zur Stellungnahme von lediglich eineinhalb Monaten als sehr kurz. Auf Nachfrage bei der Stadtkanzlei wurde ein Word-Dokument der beiden Revisionsvorlagen zur Verfügung gestellt, welche die Erarbeitung der Stellungnahme etwas erleichtert hat und wofür die Grünen der Stadtkanzlei an dieser Stelle danken.

Generell sind Vernehmlassungs- und Mitwirkungsverfahren immer wieder Gegenstand von Diskussionen und Kritik. Zuletzt war dies der Fall bei der Mitwirkung zum Westast der A5-Umfahrung, bei der zu einem äusserst komplexen Geschäft mit drei Vorlagen lediglich ein Monat Zeit für die Stellungnahme zur Verfügung stand.

Gegenwärtig bestehen auf städtischer Ebene keine rechtlichen Bestimmungen, welche das Vernehmlassungsverfahren regeln, sodass der Gemeinderat nach eigenem Gutdünken Vernehmlassungen durchführen und die Modalitäten bestimmen kann. So ist etwa unklar, welchen Zweck Vernehmlassungen zu erfüllen haben, an wen sie sich aus welchen Gründen richten und welche Bedeutung ihnen bei den Beschlüssen der städtischen Behörden zukommt. Die Grünen regen daher an, analog zu Bund und Kanton das Vernehmlassungsverfahren in städtischen Angelegenheiten formell zu regeln, damit jeweils für alle Beteiligten Klarheit besteht über Zielsetzung, Gegenstand, Form und Publikation, Frist, Adressatenkreis sowie Auswertung und Berichterstattung. Gegenstand von Vernehmlassungen sollen neben Reglementen auch Verordnungen sein können.

Stadtordnung

Art. 2 – Aufgaben

Der neue Absatz 3 darf nicht programmatisch als Grundlage für eine Politik der systematischen Auslagerung öffentlicher Aufgaben verstanden werden. In diesem Sinne begrüssen die Grünen die Aufnahme einer expliziten Regelung, welche die Kompetenzen bei der Auslagerung öffentlicher Aufgaben zuweist.

Art. 5 – Rechtsschutz

Die Erläuterung zur Aufhebung von Absatz 2 ist ungenügend: Wird die Möglichkeit von gemeindeinternen Beschwerden gegen Kündigungen oder Disziplarmassnahmen mit der Aufhebung von Absatz 2 von Artikel 5 der Stadtordnung abgeschafft? Welche Konsequenzen ergeben sich daraus?

Art. 15 – Formelle Erfordernisse

Zum Satz in Absatz 2 „Gültig sind nur Unterschriften von Personen, die am Tag der Einreichung des Referendums in städtischen Angelegenheiten stimmberechtigt sind (...)“: Aus Erfahrung müssen bereits beglaubigte Unterschriften eingereicht werden. Die Bestimmung bedeutet, dass die Stadt die Unterschriften nach dem Einreichen erneut prüft, mit dem Nachteil, dass Unterschriften, die wegen Wegzug oder Tod nicht mehr gültig sind, wegfallen. Personen oder Gruppierungen, welche die Unterschriften einreichen, sind somit im Ungewissen, ob genügend Unterschriften gesammelt worden sind und gezwungen, zur Sicherheit mehr Unterschriften zu sammeln, als nötig sind. Damit wird die Hürde für fakultative Referenden künstlich erhöht. Die Grünen beantragen daher, dass alle Unterschriften von Personen gültig sind, die während der Sammelfrist in städtischen Angelegenheiten stimmberechtigt sind. Dadurch müsste die Stadt nach dem Einreichen lediglich prüfen, ob die nötige Anzahl beglaubigter Unterschriften vorliegt. Der Aufwand für die formelle Prüfung der Unterschriften gemäss Absatz 3 von Artikel 15 der Stadtordnung könnte so deutlich reduziert werden.

Art. 18 – Formelle Erfordernisse; Frist

Die Grünen begrüssen die Klärung in Absatz 1 Buchstabe d., wonach die Mitglieder des Initiativkomitees in städtischen Angelegenheiten stimmberechtigt sein müssen und beantragen, zusätzlich den Zeitpunkt, wann die Mitglieder des Initiativkomitees in städtischen Angelegenheiten stimmberechtigt sein müssen, festzulegen. Sachlich ergibt sich dieser als Zeitpunkt, wenn der Unterschriftenbogen gemäss Absatz 4 der Stadtkanzlei vorgelegt wird. Zu berücksichtigen ist ausserdem die Tatsache, dass zum Zeitpunkt des Beschlusses für den Rückzug einer Initiative durchaus ein Teil der Mitglieder eines Initiativkomitees aufgrund Wegzug oder Tod nicht mehr stimmberechtigt in städtischen Angelegenheiten ist. In diesem Fall sollen nur noch jene Mitglieder des Initiativkomitees über den Rückzug beschliessen können, die zum Zeitpunkt des Rückzugsentscheids in städtischen Angelegenheiten stimmberechtigt sind (vgl. Wortlaut des Artikels 73 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte SR 61.1). Ebenfalls zu definieren ist der Zeitpunkt, bis zu dem eine Initiative zurückgezogen werden kann, da ansonsten eine Initiative auch noch nach Festlegen des Abstimmungstermins zurückgezogen werden kann.

Aus Erfahrung müssen bereits beglaubigte Unterschriften eingereicht werden. Die Bestimmung in Absatz 3 „Gültig sind nur Unterschriften von Personen, die am Tag der Einreichung der Initiative in städtischen Angelegenheiten stimmberechtigt sind (...)“ bedeutet, dass die Stadt die Unterschriften nach dem Einreichen erneut prüft, mit dem Nachteil, dass Unterschriften, die wegen Wegzug oder Tod nicht mehr gültig sind, wegfallen. Das Initiativkomitee ist somit beim Einreichen der Initiative im Ungewissen, ob genügend

Unterschriften gesammelt worden sind und gezwungen, zur Sicherheit mehr Unterschriften zu sammeln, als nötig sind. Damit wird die Hürde für Initiativen künstlich erhöht. Die Grünen beantragen daher, dass alle Unterschriften von Personen gültig sind, die während der Sammelfrist in städtischen Angelegenheiten stimmberechtigt sind. Dadurch müsste die Stadt nach dem Einreichen lediglich prüfen, ob die nötige Anzahl beglaubigter Unterschriften vorliegt. Der Aufwand für die formelle Prüfung der Unterschriften gemäss Absatz 5 von Artikel 18 der Stadtordnung könnte so deutlich reduziert werden.

Art. 20 – Zuständigkeit zum Entscheid; Frist

Die Frist von zwei Jahren in Absatz 3 für die Behandlung von Initiativen erscheint sehr lange. Die Stadt Nidau kennt eine Behandlungsfrist von einem Jahr. Die Grünen beantragen, die Behandlungsfrist auf ein Jahr zu verkürzen.

Artikel 21 Absatz 2 sieht die Möglichkeit eines Gegenentwurfs vor. In diesem Fall kann sich die Frist von einem Jahr als zu kurz herausstellen. Dies ist nicht zwingend im Interesse der Initiantinnen und Initianten, welche unter Umständen einen Gegenentwurf mit grösseren Erfolgchancen begrüssen und zu Gunsten eines solchen Gegenentwurfs die Initiative zurückziehen würden. Aus diesem Grunde beantragen die Grünen, dass der Stadtrat die Behandlungsfrist bei Vorliegen eines Antrags des Gemeinderats oder des Stadtrats für einen Gegenentwurf um ein Jahr verlängern kann.

Die Erfahrung aus der städtischen Klimainitiative der Grünen hat ausserdem gezeigt, dass auch die Erarbeitung eines Entwurfs zur Erfüllung länger dauern kann. Auch hier ist es im Interesse der Initiantinnen und Initianten, wenn der Beschluss zur Initiative, wenn sie in die Zuständigkeit des Stadtrats fällt, zusammen mit dem Erfüllungsvorschlag vorgelegt wird. Daher sollte auch in einem solchen Fall die Frist um ein Jahr verlängert werden können.

Art. 22 – Grundsätze behördlichen Handelns

Die neue Bestimmung in Absatz 2 darf nicht programmatisch als Grundlage für eine Politik der systematischen Auslagerung öffentlicher Aufgaben verstanden werden. In diesem Sinne begrüssen die Grünen die Aufnahme einer expliziten Regelung der Übertragung hoheitlicher Befugnisse, bitten aber für die Stadtratsvorlage um Erläuterung, inwiefern sich die Bestimmung „teilweise aus dem revidierten Gemeindegesetz“ ergibt.

Art. 26 – Unvereinbarkeit

Die Grünen befürworten die geltende Regelung, welche die Unvereinbarkeit der Stadtangestellten mit dem Stadtratsmandat klar definiert und auf die obersten Kader beschränkt. Im Übrigen gilt die Ausstandspflicht gemäss kantonalem Gemeindegesetz.

Art. 40 – Sachliche Zuständigkeiten

Die Grünen beantragen in Absatz 1 unter „1. Gemeinde; politische Rechte; Organe und Verwaltung“ den Buchstaben e. zu streichen, da die Bestätigung der Verteilung der Direktionen im Widerspruch zu Gewaltenteilung steht.

Mit der neuen Bestimmung in Buchstabe i unter „4. Finanzen“ wird eine neue Form der

Verwaltungsführung eingeführt. Die Grünen beantragen diese Frage in einer separaten Vorlage zu behandeln, da sie weit über eine geringfügige Anpassung der Stadtordnung geht. Darzulegen sind in diesem Zusammenhang namentlich der konkrete Bedarf und welche Pläne der Gemeinderat damit verfolgt.

Art. 44 – Unvereinbarkeit

Die Grünen lehnen die Aufweichung des Volkbeschluss zum generellen Verbot von Doppelmandaten vom 26. September 2010 ab. Dies umso mehr, als sich für das Verbot fast Zwei Drittel der Stimmenden ausgesprochen hatte. Der Erfolg beim Campus für die Fachhochschule hat ausserdem gezeigt, dass auch ohne Einsitz von Gemeinderatsmitgliedern im Grossen Rat eine wirksame Lobbyarbeit betrieben werden kann. Dazu ist es erforderlich, bei Grossratsmitgliedern aller Fraktionen Unterstützung für die Anliegen der Stadt Biel zu finden.

Reglement über die städtischen Abstimmungen und Wahlen (RAWA)

Art. 25 – Termin

Die Grünen wünschen die Beibehaltung des Wahltermins am Abstimmungstermin im September. Dies erlaubt es den Gewählten, bis Beginn der Legislaturperiode am Anfang des folgenden Jahres sich beruflich und privat für das Amt einzurichten. Die Anpassung der Fristen in den folgenden Artikeln wird in Kauf genommen.

Art. 36 – Freiwerdende Sitze im Gemeinderat

Die Grünen lehnen die Fortführung der Regelung in den Absätzen 2 bis 5 ab und beantragen, dass die Nachrutschregelung, wie sie für den Stadtrat gilt, übernommen wird. Die nachrutschenden Mitglieder können sich direkt auf die Legitimierung aus der Gesamterneuerungswahl berufen. Gleichzeitig würde der Listenproporz für die gesamte Amtsdauer eingehalten. Dafür sprechen demokratiepolitische Überlegungen, denn es ist für die Bevölkerung schwer nachvollziehbar, dass eine Partei oder Gruppierung allein über die Besetzung eines Gemeinderatssitzes entscheiden kann. Im Extremfall könnte so die Mehrheit des Gemeinderats ohne Legitimation aus einer Wahl neu besetzt werden. Da die Parteien die Listen für die Legislatur 2013-2016 unter der Annahme der geltenden bestreitbaren Vorschlagsregelung für freiwerdende Sitze im Gemeinderat eingereicht haben, darf ein Systemwechsel wie ihn die Grünen beantragen erst auf die Legislatur 2017-2020 in Kraft treten.

Art. 40 – Grundsatz

Im Absatz 3 gilt beim zweiten Wahlgang das relative Mehr für die Wahl ins Stadtpräsidium. Da im zweiten Wahlgang nur die beiden Kandidierenden mit dem besten Ergebnis der ersten Wahl antreten können, ergibt sich – abgesehen von Stimmgleichheit – zwangsläufig ein absolutes Mehr, wenn die Stimmen gleich wie in Absatz 2 gezählt werden. Die Formulierung „Im zweiten Wahlgang entscheidet das relative Mehr“ kann somit gestrichen werden.

Art. 41 – Verhältnis zur Wahl in den Gemeinderat

Der neue Satz „Wird nicht mehr als ein Kandidat / eine Kandidatin gemeldet, erklärt der Gemeinderat diesen / diese als in stiller Wahl gewählt“ setzt implizit eine Meldepflicht für Kandidierende für das Stadtpräsidium voraus. Die Anmeldung von Kandidaturen für das Stadtpräsidium ist aber nicht geregelt. Eine stille Wahl ist nur möglich, wenn es ein Anmeldeverfahren gibt, welches den Kreis der wählbaren Personen einschränkt, wie dies bei den Proporzahlen zwingend ist. Die stille Wahl müsste ausserdem systematisch weiter oben geregelt werden und nicht im unwahrscheinlichen Sonderfall, dass die fürs Stadtpräsidium gewählte Person nicht gleichzeitig in den Gemeinderat gewählt wird.

Art. 42 – Freiwerdender Sitz des Stadtpräsidenten / der Stadtpräsidentin

Der neue Absatz 3 setzt ebenfalls eine Meldepflicht für Kandidierende fürs Stadtpräsidium voraus. Es gelten die gleichen Bemerkungen wie zu Art. 41.