

Interpellation Fraktion FDP (Philippe Müller, FDP): Parteipolitische Zusammensetzung der Stadtverwaltung und in Kommissionen

Bei der Wahl von Gemeindeorganen ist grundsätzlich darauf zu achten, dass Minderheiten angemessen berücksichtigt werden. Der Minderheitenschutz des kantonalen Gemeindegesetzes erstreckt sich explizit auf Gemeinderat, Gemeindeparlament und Kommissionen. Auch bei der Verwaltung selbst ist ein ausgleichendes Element wichtig und eine parteipolitisch einseitige Besetzung nicht erstrebenswert. Das Parteibüchlein sollte nicht einziges Kriterium bei der Wahl von Verwaltungsangestellten sein, auch beim Kader nicht. Die Angestellten sollten ihren (ausführenden) Job machen, egal unter welcher/m politischen Chef/in. Insbesondere sollte auch bei einer Änderung an der politischen Spitze einer Direktion die Fortsetzung der Arbeit für alle Beteiligten problemlos möglich sein.

Es wäre daher interessant zu erfahren, wie die parteipolitische Zusammensetzung in der Berner Stadtverwaltung aussieht. In vielen Fällen ist die Parteizugehörigkeit ja den Vorgesetzten bekannt. Um Aussagen über die einzelnen Direktionen machen zu können, sollte die Erhebung amtsweise erfolgen. Und ja: Die Vorschriften des Datenschutzes sind selbstverständlich einzuhalten.

Die Volksschulkommission ist eine wichtige Kommission mit strategischen Aufgaben im Bereich der Volksschulbildung. Informationen zu ihrer aktuellen Zusammensetzung lassen Fragen aufkommen, weshalb hier die Frage nach der Zusammensetzung gestellt wird.

Die Quartierorganisationen stellen sich gerne als Vertreter der Quartierbevölkerung dar. Daher wäre es interessant zu sehen, ob das parteipolitisch in etwa seinen Widerhall findet.

Wir bitten den Gemeinderat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie sieht die Aufteilung nach Parteizugehörigkeit aus innerhalb der Stadtverwaltung Bern, d.h. wie viele Personen (von wie viel total) sind per Stichtag 31.8.2010 Mitglied von welcher politischen Partei?
 - a. Wir bitten freundlich um eine amtsweise (resp. gleichstufige Organisationseinheit) Aufstellung sowie
 - b. um eine Gruppierung nach Lohnklassen bis 25 und ab Lohnklasse 26.
2. Wie viele Personen (von wie viel total) sind Mitglied von welcher politischen Partei in der Volksschulkommission?
3. Wie viele Personen (von wie viel total) sind Mitglied von welcher politischen Partei in den verschiedenen Quartierkommissionen? Welche politische Ausrichtung haben die Mitgliedsorganisationen?
4. Findet das der Gemeinderat gut?

Bern, 9. September 2010

Interpellation Fraktion FDP (Philippe Müller, FDP), Hans Peter Aeberhard, Mario Imhof, Jacqueline Gafner Wasem, Dannie Jost, Christoph Zimmerli, Yves Seydoux, Bernhard Eicher

Antwort des Gemeinderats

Zu Frage 1:

Der Persönlichkeitsschutz verbietet den Arbeitgebenden grundsätzlich, den Arbeitnehmenden Fragen zur privaten Lebensgestaltung, zum persönlichen Umfeld und insbesondere zur Zugehörigkeit zu politischen Parteien zu stellen. Es ist von Rechtsprechung und Lehre anerkannt und mehrfach bestätigt worden, dass Arbeitnehmende sich gegen solche Fragen zur Wehr setzen können: Einerseits wird ihnen das Recht zugestanden, die Preisgabe solcher Informationen zu verweigern, andererseits wird ihnen das Notwehrrecht zur Lüge zugebilligt (BGE 122 V 270; Wolfgang Portmann/Jean-Fritz Stöckli, Schweizerisches Arbeitsrecht, 2. Aufl., N 66; Martin Bertschi, Auf der Suche nach dem einschlägigen Recht im öffentlichen Personalrecht. Das Heranziehen ergänzend anwendbarer Normen, besonders des Obligationenrechts, in: ZBI 2004, S. 264). Aufgrund dessen werden die Daten über die Parteizugehörigkeit der Mitarbeitenden nicht erhoben.

Die Beantwortung der Interpellation würde genau dies erfordern. Es müsste eine systematische Befragung aller Mitarbeitenden der Stadtverwaltung durchgeführt werden, die ihrerseits mit einem Eingriff in verschiedene Grundrechte verbunden wäre: Zunächst würde der in Artikel 13 Absatz 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) garantierte Anspruch auf informationelle Selbstbestimmung berührt werden. Dieses Grundrecht, das im kantonalen Datenschutzgesetz vom 19. Februar 1986 (KDSG; BSG 152.04) näher konkretisiert wird, gewährleistet dem Einzelnen das Recht, über die Offenbarung und Verwendung seiner Personendaten - worunter nach Artikel 3 Buchstabe a KDSG auch Angaben über weltanschauliche und politische Ansichten und Zugehörigkeiten fallen - selbst zu bestimmen. Zudem werden auch die Meinungsfreiheit gemäss Artikel 16 BV und die Vereinigungsfreiheit gemäss Artikel 23 BV berührt: Nach konstanter Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte hat jede Person das Recht, seine innersten Überzeugungen geheim zu behalten, und wird jede Person davor geschützt, über Mitgliedschaften in Vereinen Auskunft geben zu müssen (Jörg Paul Müller/Markus Schefer, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl., S. 362, 599 f.; vgl. Praxis des EGMR zum sogenannten „chilling effect“).

Gestützt auf Artikel 36 BV ist ein Eingriff in Grundrechte - und somit die verlangte Datenerhebung - nur zulässig, sofern eine genügende gesetzliche Grundlage vorhanden ist, die Einschränkung durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt und verhältnismässig ist. Zum Erfordernis der gesetzlichen Grundlage bestimmt Artikel 6 Buchstabe a KDSG in Verbindung mit Artikel 3 Buchstabe a KDSG, dass sich die Zulässigkeit der Datenerhebung bzw. -bearbeitung klar aus einer gesetzlichen Grundlage ergeben müsse. Verlangt wird, dass in einem Gesetz im formellen Sinn detailliert festgelegt wird, unter welchen Voraussetzungen und zu welchem Zweck die Daten bearbeitet werden dürfen (vgl. BGE 122 I 360). Vorliegend ermächtigen weder das Personalreglement der Stadt Bern vom 21. November 1991 (PRB; SSSB 153.01) noch andere Erlasse die Stadt, Daten zur Zugehörigkeit der Mitarbeitenden zu politischen Organisationen zu sammeln und diese weiterzugeben; ebenso wenig findet sich eine gesetzliche Offenlegungspflicht für Mitarbeitende der Stadtverwaltung. Artikel 63 PRB enthält lediglich Vorschriften zur nebenberuflichen Ausübung eines öffentlichen Amtes, nicht aber zu politischer Betätigung im Rahmen einer Parteimitgliedschaft. Mangels einer genügenden gesetzlichen Grundlage ist es dem Gemeinderat somit nicht möglich, die Mitarbeitenden der Stadtverwaltung zu ihrer Parteizugehörigkeit zu befragen und damit die für die Beantwortung von Frage 1 notwendigen Grundlagen zu schaffen. Frage 1 kann deshalb nicht beantwortet werden. Im Übrigen wäre es kaum zulässig, eine solche gesetzliche Grundlage zu schaffen: Es

ist kein überwiegendes öffentliches Interesse ersichtlich, welches es rechtfertigen würde, den für die Datenerhebung notwendigen Eingriff in die Grundrechte der Betroffenen zu tätigen.

Zu Frage 2:

Wahlbehörde der Schulkommissionen ist der Stadtrat; deren Zusammensetzung hängt damit vom Stadtrat und dem von ihm vorgesehenen Modus zur Sitzverteilung und nicht vom Gemeinderat ab. Die Parteizugehörigkeit der gewählten Mitglieder ist in den jeweiligen Protokollen der Stadtratssitzungen ersichtlich.

Zu Frage 3:

Damit Quartierkommissionen von der Stadt anerkannt werden, müssen sie die Zusammensetzung und Vielfalt des Quartiers widerspiegeln. Die Statuten der von der Stadt anerkannten Quartierkommissionen sehen deshalb vor, dass die Mitgliedschaft allen im Stadtrat vertretenen Parteien, Quartierleuten und Quartiervereinen offen steht. In der Regel ist in den sechs anerkannten Quartierkommissionen - neben anderen im Quartier tätigen Organisationen (Kirchgemeinden, gemeinnützige Vereine, etc.) - jede Partei mit je einem Delegierten vertreten. Zusammensetzung und Namen der einzelnen Mitglieder sind auf den Webseiten der Quartierkommissionen einsehbar.

Zu Frage 4:

Aus der Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ist zu schliessen, dass weder an der Kenntnis der parteipolitischen Zusammensetzung der Stadtverwaltung noch an deren Beurteilung und Bewertung im Rahmen einer politischen Debatte ein öffentliches Interesse besteht. Die Stadtverwaltung kann nicht mit einer politischen Behörde verglichen werden, besteht doch ihre Aufgabe im neutralen Verwalten und in der Rechtsverwirklichung. Im Unterschied zu politischen Behörden verfügen die Mitarbeitenden der Stadtverwaltung über keinen politischen Gestaltungsspielraum; ihre Tätigkeit ist vielmehr durch Gesetze und Leitlinien der politischen Führungsorgane vorgegeben. Mitarbeitende der Stadtverwaltung sind bei Erfüllung ihrer Aufgaben verpflichtet, die Interessen des Gemeinwesens zu fördern. In der Rechtsprechung wird in diesem Zusammenhang betont, Mitarbeitende treffe diesbezüglich eine Interessenwahrungspflicht, jedoch keine Gesinnungspflicht: Sie sind nicht verpflichtet, eine bestimmte persönliche oder moralische Auffassung einzunehmen oder der Politik des Gemeinwesens nachzuleben (BGE 120 Ia 203). Ob Mitarbeitende ihre dienstlichen Pflichten wirkungsvoll erfüllen, hängt nach allgemeiner Auffassung nicht von deren politischer Gesinnung ab; die abstrakte Parteizugehörigkeit hat nach herrschender Auffassung grundsätzlich keine arbeitsplatzrelevante Inzidenz und ist daher Privatsache (Beatrix Schibli, Einschränkungen der Meinungsfreiheit des Bundespersonals, S. 109 f.; S. 113; Yvo Hangartner, Treuepflicht und Vertrauenswürdigkeit der Beamten, in: ZBI 1984, S. 392; vgl. auch Ullin Streiff/Adrian von Kaenel, Kommentar zum Arbeitsvertragsrecht, N 10 zu Art. 328b). Dem entspricht auch, dass nach ständiger Rechtsprechung die Parteizugehörigkeit und politische Herkunft allein noch nicht genügt, um die Unabhängigkeit einer Gerichtsperson in Frage zu stellen und diese als befangen erscheinen zu lassen (Urteil des Bundesgerichts 5P.160/2001 vom 13. September 2001, E. 2a). Was für Gerichtspersonen gilt, trifft für Angestellte der öffentlichen Verwaltung, welche in ihrem Entscheidungsspielraum beschränkt sind, erst recht zu.

Eine effiziente, bürgernahe und ordnungsgemässe Aufgabenerfüllung der Stadtverwaltung wird deshalb in erster Linie durch fachliche und persönliche Eigenschaften der Mitarbeitenden gewährleistet, nicht aber durch eine parteipolitisch proportionale Zusammensetzung der Stadtverwaltung: Parteizugehörigkeit sagt ebenso wenig etwas über die Fähigkeiten von Mitarbeitenden aus wie andere Aspekte aus deren privaten, individuellen Lebensgestaltung. In

diesem Sinn garantieren die Artikel 10 ff. PRB bei Stellenbesetzung ein Auswahlverfahren, das eine sorgfältige Eignungsprüfung vorsieht und den rechtsgleichen Zugang zu städtischen Stellen ermöglicht (vgl. insbesondere Artikel 2 Absatz 3, Artikel 2 Absatz 5a und Artikel 10 Absatz 1 PRB). Zudem kann dank dem Öffentlichkeitsprinzip jedermann jederzeit die Vertrauenswürdigkeit und Unparteilichkeit der städtischen Mitarbeitenden kontrollieren.

Gestützt auf diese Erwägungen steht es dem Gemeinderat nicht zu, Aspekte seiner Mitarbeitenden zu kommentieren und zu bewerten, die von der Rechtsprechung und Lehre dem höchstpersönlichen Bereich eines Individuums zugeordnet werden und vom kantonalen Gesetzgeber als besonders schützenswerte Angaben bezeichnet werden und damit keinen Bezug zur dienstlichen Tätigkeit aufweisen.

Bern, 22. Dezember 2010

Der Gemeinderat