

Vortrag des Gemeinderates an den Stadtrat**Reglement über den Lohn, die Nebenbeschäftigungen und die Parlamentstätigkeit von Mitgliedern des Gemeinderats (Entschädigungsreglement; RLNP); Erlass****1. Das Wichtigste in Kürze**

Im Zusammenhang mit Nebenbeschäftigungen des Gemeinderats hat der Stadtrat an seiner Sitzung vom 27. April 2006 drei ähnlich lautende Motionen überwiesen, die – zusammengefasst – Folgendes verlangen:

- eine Offenlegungspflicht für bezahlte und unbezahlte Nebentätigkeiten des Gemeinderats;
- die Einführung einer Ablieferungspflicht für Nebenbeschäftigungen analog den Bestimmungen des Reglements vom 20. Oktober 2005 über die Ablieferung von Entschädigungen von Mitgliedern des Gemeinderates aus der Parlamentstätigkeit in der Bundesversammlung und im Grossen Rat des Kantons Bern (Ablieferungsreglement; ALR; SSSB 152.12);
- eine Beschränkung der erlaubten Nebenbeschäftigungen.

Die Motionen sollen wie folgt umgesetzt werden:

Der Stadtrat erlässt ein Reglement über den Lohn, die Nebenbeschäftigungen und die Parlamentstätigkeit der Mitglieder des Gemeinderats (RLNP; Beilage 1). Dieses umfasst das bisherige Reglement vom 20. Oktober 2005 über Lohn und Auslagenersatz an die Mitglieder des Gemeinderats (Lohnreglement; RLA; SSSB 152.14) und das bisherige ALR und enthält die neuen Vorschriften zu den Nebenbeschäftigungen.

Betroffen von der Neuregelung sind die Mitglieder des Gemeinderats. Aus der Ablieferungspflicht können Mehreinnahmen für die Stadt entstehen.

Die drei Motionen sind mit dieser Vorlage erfüllt und können deshalb abgeschrieben werden.

2. Ausgangslage

Am 18. August 2005 wurden die folgenden Motionen eingereicht:

- Motion Fraktion SP/JUSO (Raymond Anliker, Béatrice Stucki, Michael Aebersold, SP): Revision des Reglements über die Ablieferung von Entschädigungen von Mitgliedern des Gemeinderats aus der Parlamentstätigkeit;
- Motion Catherine Weber (GB): Klare Regelung für Nebenbeschäftigungen der Gemeinderatsmitglieder;
- Motion Fraktion SVP/JSVP (Erich J. Hess, JSVP): Einführung einer Abgabepflicht für lukrative Nebenjobs der Berner Gemeinderäte.

An der Stadtratssitzung vom 27. April 2006 zog Erich J. Hess Punkt 3 der Motion SVP/JSVP zurück und wandelte Punkt 2 in ein Postulat um. Im Übrigen wurden die Motionen wie eingereicht überwiesen (SRB Nr. 169, 170 und 171 vom 27. April 2006).

In den Motionen werden – kurz zusammengefasst – die folgenden Regelungspunkte verlangt:

- In sämtlichen Motionen wird eine Offenlegungspflicht für bezahlte und unbezahlte Nebenbeschäftigungen des Gemeinderats gefordert; die Offenlegungspflicht soll nicht nur die Nebenbeschäftigungen an sich, sondern auch deren finanzielle Entschädigung sowie – in zwei Motionen verlangt – die zeitliche Belastung umfassen.
- In zwei Motionen wird zudem eine entsprechende Anpassung bzw. Ausdehnung des Ablieferungsreglements und damit die Einführung einer Ablieferungspflicht für Nebenbeschäftigungen beantragt.
- In einer Motion wird zusätzlich eine sinnvolle Beschränkung der erlaubten Nebenbeschäftigungen unter Abwägung möglicher Interessenskonflikte, der zeitlichen Belastung und der finanziellen Abgeltung gefordert.

3. Die geltenden Regelungen

Die Nebenbeschäftigungen von Gemeinderatsmitgliedern waren bisher nur rudimentär geregelt:

In Artikel 90 Absatz 2 der Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3. Dezember 1998 (GO; SSSB 101.1) wird den Mitgliedern des Gemeinderats jede Tätigkeit untersagt, „die zu einer Interessenkollision führen oder die unabhängige Ausübung des Amtes beeinträchtigen könnte“.

Artikel 91 GO regelt den Einsitz in Institutionen (inkl. Offenlegung und Abgabepflicht) in Vertretung der Stadt.

In Artikel 92 GO sowie im ALR wird zudem die Übernahme politischer Ämter limitiert und eine Abgabepflicht für die daraus fliessenden Entschädigungen festgelegt.

Für die gleichzeitige Ausübung einer Erwerbstätigkeit und des gemeinderätlichen Amtes bestand bisher gar keine explizite Regelung. Artikel 90 Absatz 1 GO hält lediglich fest, dass die Mitglieder des Gemeinderats ein Vollamt ausüben.

4. Die Konzeption der Neuregelung

Der Gemeinderat hat sich entschieden, die drei nicht ganz deckungsgleichen Motionen inhaltlich wie folgt umzusetzen:

- Dem Stadtrat wird vorgeschlagen, ein neues Reglement – das Reglement über den Lohn, die Nebenbeschäftigungen und die Parlamentstätigkeit der Mitglieder des Gemeinderats (Entschädigungsreglement; RLNP; Beilage 1) – zu erlassen. Im neuen RLNP sollen einerseits die bisherigen Bestimmungen des ALR und des RLA zusammengefasst werden; andererseits soll es die neuen Vorschriften zu den Nebenbeschäftigungen enthalten. Die vorgeschlagenen Revisionspunkte und mögliche Varianten dazu werden in einer Tabelle aufgezeigt (Beilage 2).
- Zusätzlich empfiehlt der Gemeinderat dem Stadtrat, im neuen RLNP die Unterscheidung von (erlaubten) Nebenbeschäftigungen und (unerlaubter) Erwerbstätigkeit der Mitglieder des Gemeinderats einzuführen und eine Übergangsregelung für Erwerbstätigkeiten zu Beginn und am Ende der Amtstätigkeit festzulegen.

5. Die Bestimmungen des neuen Reglements im Einzelnen

5.1 Bestimmungen zum Lohn und Auslagenersatz für die Mitglieder des Gemeinderats (Art. 1 – 3)

Die bisherigen Bestimmungen des RLA sollen ohne Veränderungen in das neue RLNP übernommen werden. Einzige Ausnahme bilden die bisherigen Übergangsbestimmungen, die nicht mehr benötigt werden.

5.2 Nebenbeschäftigung, Erwerbstätigkeit, Parlamentstätigkeit (Art. 4 – 7)

Die Bestimmungen in den Artikel 4 – 7 sollen Klarheit schaffen, welche Tätigkeiten für Mitglieder des Gemeinderats erlaubt sind und welche nicht, welche Ausnahmeregelungen und welche Deklarationspflichten bestehen.

Grundlage für diese Regelungen bilden einerseits die Artikel 90 – 92 der GO. Andererseits wurden die bestehenden Vorschriften des Bundes und des Kantons Bern berücksichtigt: Artikel 144 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) in Verbindung mit Artikel 60 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010) legt fest, dass die Mitglieder des Bundesrats und der Bundeskanzler oder die Bundeskanzlerin keiner entgeltlichen oder unentgeltlichen Nebenbeschäftigung wirtschaftlicher Art nachgehen dürfen. Insbesondere dürfen sie weder ein anderes Amt des Bundes noch ein Amt in einem Kanton bekleiden; ebenso ist ihnen untersagt, einen andern Beruf oder ein Gewerbe auszuüben. Schliesslich dürfen sie bei Organisationen, die einer wirtschaftlichen Tätigkeit nachgehen, nicht die Stellung von Direktoren oder Direktorinnen, Geschäftsführern oder Geschäftsführerinnen oder von Mitgliedern der Verwaltung, der Aufsichtsstelle oder der Kontrollstelle einnehmen.

In Artikel 17 des kantonalen Gesetzes vom 20. Juni 1995 über die Organisation des Regierungsrats und der Verwaltung (OrG; BSG 152.01) wird festgehalten, dass Mitglieder des Regierungsrats weder ein anderes Amt des Kantons oder einer Gemeinde bekleiden noch einen andern Beruf oder ein Gewerbe ausüben dürfen. Verwaltungsorganen wirtschaftlicher oder gemeinnütziger Unternehmungen und Organisationen dürfen sie nur dann angehören, wenn es im Interesse des Kantons nötig ist.

Art. 4 Begriffe

Die Begriffe „Nebenbeschäftigung“, „Erwerbstätigkeit“ und „Parlamentstätigkeit“ werden definiert.

In den Motionen wurde ausdrücklich gefordert, dass sowohl die bezahlten als auch die unbezahlten Nebenbeschäftigungen geregelt werden sollen. Im Gegensatz zu den vorstehend zitierten Bestimmungen von Bund und Kanton umfasst daher die Definition der Nebenbeschäftigungen in Artikel 4 Absatz 1 sowohl entgeltliche als auch unentgeltliche Tätigkeiten.

Die Festlegung, dass ab einer Beanspruchung von total 20 Stellenprozenten von einer Erwerbstätigkeit und darunter von einer blossen Nebenbeschäftigung ausgegangen werden muss, basiert auf folgender Überlegung: das gemeinderätliche Amt ist ein Vollamt (vgl. Art. 90 Abs. 1 GO); gestützt auf Artikel 92 GO kann ein Mitglied des Gemeinderats zusätzlich Einsitz im Grossen Rat (entspricht ca. 10 bis 30 Stellenprozenten) bzw. der Bundesversammlung (entspricht mind. 40 Stellenprozenten) nehmen. Weitere Beanspruchungen, welche in der Regel in engem Zusammenhang mit dem politischen Engagement der einzelnen Gemeinderatsmitglieder stehen, sind nicht zu vermeiden, aber sinnvoll zu limitieren.

Betreffend zusätzliche Parlamentstätigkeit wird auf die Regelung in Artikel 92 GO verwiesen und ausdrücklich festgehalten, dass es sich dabei weder um Nebenbeschäftigungen noch um Erwerbstätigkeiten handelt. Gleichzeitig muss das Verhältnis von Parlamentstätigkeit und Nebenbeschäftigungen festgelegt werden. Vorgeschlagen wird, dass eine Kombination beider Tätigkeiten möglich ist, allerdings dürfen dabei Nebenbeschäftigungen nicht einen Gesamtumfang von 10 Prozent erreichen.

Art. 5 Grundsatz

Es wird ausdrücklich festgehalten, dass Nebenbeschäftigungen erlaubt, Erwerbstätigkeiten hingegen verboten sind. Dieses Verbot ergibt sich sinngemäss bereits aus Artikel 90 Absatz 1 GO: die dort verwendete Bezeichnung „Vollamt“ wird definitionsgemäss nur für Gemeinderatsmitglieder angewendet, welche keine andere Erwerbstätigkeit ausüben dürfen (vgl. Stefan Müller, Kommentar zum bernischen Gemeindegesetz, Bern 1999, Art. 26 N. 9).

Art. 6 Übergangsfrist für Erwerbstätigkeiten

Zu Beginn und am Ende der Amtstätigkeit führt das Verbot von Erwerbstätigkeiten immer wieder zu Problemen, so dass neu eine Übergangsfrist eingeführt werden soll. Diese Frist erlaubt es einerseits den betroffenen Personen, ihre berufliche Situation beim Amtsantritt bzw. vor Beendigung der politischen Tätigkeit sorgfältig zu regeln; andererseits wird die Doppelbelastung auf ein tolerierbares Mass beschränkt und der Grundgedanke der Unvereinbarkeit berücksichtigt.

Bei der Ausarbeitung von Artikel 6 des RLNA wurde u.a. Bezug genommen auf die gesetzlichen Regelungen des Bundes (Art. 15 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002; Parlamentsgesetz; SR 171.10) und die konkreten Erfahrungen des Kantons Bern (Anwendungsfälle von Frau Grossrätin Bolli, Herr Ständerat Lauri, Herr alt Regierungsrat Annoni). Bund und Kanton Bern wenden eine Übergangsfrist von 6 Monaten an. Neu soll deshalb für die Mitglieder des Gemeinderats ebenfalls eine Übergangsfrist von maximal sechs Monaten zu Beginn und am Ende der Amtstätigkeit gelten.

Art. 7 Deklarationspflicht für Nebenbeschäftigungen

In Erfüllung der Motionen müssen zukünftig sämtliche Nebenbeschäftigungen offen gelegt werden; diese Deklarationspflicht umfasst neben der Tätigkeit an sich auch die daraus resultierende Entschädigung sowie die zeitliche Belastung. Die Angaben betreffend zeitliche Belastungen werden die Kontrolle ermöglichen, ob es sich bei den deklarierten Tätigkeiten tatsächlich um erlaubte Nebenbeschäftigungen oder doch um unerlaubte Erwerbstätigkeiten handelt.

5.3 Ablieferungspflicht (Art. 8 und 9)

Die bestehenden Bestimmungen des ALR werden übernommen und zudem auf die Einkünfte aus Nebenbeschäftigungen ausgedehnt:

Art. 8 Ablieferungspflicht

Die bisher auf die Parlamentstätigkeit beschränkte Ablieferungspflicht soll neu auf die entgeltlichen Nebenbeschäftigungen ausgedehnt werden.

Art. 9 Durchführung

Die Durchführung der Ablieferungspflicht für Nebenbeschäftigungen soll analog zu derjenigen für die Parlamentstätigkeit geregelt werden.

5.4 Übergangs- und Schlussbestimmungen (Art. 10 – 12)**Art. 10 Aufhebung von Erlassen**

Der Erlass des neuen RLNP führt zwingend zur gleichzeitigen Aufhebung von ALR und RLA.

Art. 11 Übergangsregelung

Die neuen Bestimmungen über die unerlaubten Erwerbstätigkeiten (Art. 4 Abs. 2, Art. 5 Abs 2 sowie Art. 6) haben ab der Legislatur 2009–2012 Gültigkeit; dies deshalb, weil sich Beschränkungen im Zusammenhang mit Erwerbstätigkeiten für die amtierenden Mitglieder des Gemeinderats als unverhältnismässig erweisen, unterstanden sie doch bisher lediglich geringfügigen Einschränkungen. Die Ausnahmeregelung fällt allerdings nicht stark ins Gewicht, da das Reglement 2 Monate vor Legislaturende in Kraft gesetzt werden soll. Die restlichen Artikel finden unmittelbar ab Erlass des Reglements Anwendung.

Art. 12 Inkrafttreten

Das Inkrafttreten des Reglements wird durch den Gemeinderat bestimmt. Erklärtes Ziel des Gemeinderats ist es, das Reglement per 1. November 2008 in Kraft zu setzen, damit die Anstellungsbedingungen für die neu zu wählenden Mitglieder des Gemeinderats vor dem Wahltag (30. November 2008) klar bestimmt sind.

6. Folgen für das Personal und die Finanzen

Aus der Ablieferungspflicht können allenfalls Mehreinnahmen in nicht zu beziffernder Höhe entstehen.

7. Mitberichts- und Vernehmlassungsverfahren

Der Gemeinderat hat die Vorlage zusammen mit der Teilrevision des Reglements vom 8. November 1984¹ über die Nichtwiederwahl und Altersvorsorge der Mitglieder des Gemeinderats in die Vernehmlassung bei den im Stadtrat vertretenen Parteien geschickt.

Es haben sich die die Arbeiter- und Rentnerpartei (ARP), die Christliche Volkspartei (CVP), die Evangelische Volkspartei (EVP), die Freisinnig-Demokratische Partei (FDP), das Grüne Bündnis (GB), die Sozialdemokratische Partei (SP) und die Schweizerische Volkspartei (SVP) vernehmen lassen.

Die Vorlage ist auf ein grundsätzlich positives Echo gestossen. EVP, SP und SVP verzichteten aus diesem Grund auf Änderungsanträge.

Zu Artikel 3 beantragte die ARP, die Spesenpauschalen zu halbieren und das GB schlug vor, eine nicht versicherte Präsidualzulage von Fr. 20 000.00 für das Stadtpräsidium einzuführen. Nachdem beide Vorschläge in der Vernehmlassung zum Reglement vom 20. Oktober 2005

¹ Altersvorsorgereglement; RNA; SSSB 152.13

über Lohn und Auslagenersatz an die Mitglieder des Gemeinderats² erst vor gut zwei Jahren klar abgelehnt wurden, verzichtet der Gemeinderat darauf, sie erneut zur Diskussion zu stellen.

Bei der Umschreibung der Nebenbeschäftigungen in Artikel 4 verlangte die CVP klarere Definitionen. Diesem Ansinnen wurde mit einer Umformulierung bzw. Präzisierung der Absätze 1 und 2 Rechnung getragen. Insbesondere wurde auch das Verhältnis zwischen Nebenbeschäftigungen und der Parlamentstätigkeit im neuen Absatz 4 geklärt: Ein Nebeneinander soll zwar möglich sein, aber nur unter der Voraussetzung, dass die Nebenbeschäftigungen einen Gesamtumfang von weniger als 10 Prozent annehmen. Eine noch detailliertere Umschreibung ist allerdings kaum möglich, besteht doch sonst die Gefahr, dass einzelne Tätigkeiten von der Umschreibung nicht erfasst werden. Das GB schlug vor, Erwerbstätigkeiten generell zu verbieten. Der Gemeinderat ist der Meinung, dass dieses Verbot zu weit geht.

Bei Artikel 5 verlangte die CVP eine klarere und detailliertere Regelung, unter welchen Voraussetzungen Mitglieder des Gemeinderats Nebenbeschäftigungen ausüben dürfen. Dies ist nicht möglich, da auch hier die Gefahr besteht, dass die Umschreibung zu kurz greift. Die Formulierung entspricht im Übrigen jener des Personalreglements zum gleichen Thema.

Das GB verlangte zu Artikel 7, dass Honorare, Spesen und andere Leistungen zu deklarieren seien. Auch bei der zeitlichen Belastung wünschte sich das GB Vorgaben. Schliesslich müsste die Deklaration auch Ehrenämter und Mandate umfassen. Der Gemeinderat ist der Meinung, dass die Deklaration mit der gewählten Formulierung bereits sehr detailliert ausfällt. Bei der Entschädigung sind ohnehin sämtliche Leistungen inbegriffen, die als Einkommen zu versteuern sind. Bei der zeitlichen Belastung sind keine detaillierteren Angaben nötig. Selbstverständlich können den Gemeinderatsmitgliedern Anleitungen und Hilfsmittel für die Deklaration zur Verfügung gestellt werden. Ins Reglement selber sollten jedoch keine weiter gehenden Vorschriften aufgenommen werden.

Die FDP stellt zu Artikel 8 die Frage, ob sich die Ablieferungspflicht der Gemeinderatsmitglieder nur auf die Nettoentschädigung beziehe und ob den steuerlichen Gegebenheiten Rechnung getragen werde. Der Gemeinderat ist mit der FDP der Auffassung, dass Gemeinderatsmitglieder nur jenen Teil der Entschädigung zu versteuern haben, den sie nicht an die Stadtkasse abzuliefern haben. Unter dem inhaltlich gleich lautenden Artikel 1 des Ablieferungsreglements (SSSB 152.12) wurde dies denn auch genau so gehandhabt.

Die FDP stellt bei Artikel 11 die Frage, wieso die Bestimmungen zu den Nebenbeschäftigungen erst ab der neuen Legislatur zu gelten haben. Diese wird in den Erläuterungen zu Artikel 11 (vgl. oben) beantwortet.

Antrag

1. Der Stadtrat nimmt Kenntnis vom Vortrag des Gemeinderats betreffend Erlass des Reglement über den Lohn, die Nebenbeschäftigungen und die Parlamentstätigkeit der Mitglieder des Gemeinderats (Entschädigungsreglement; RLNP).
2. Er beschliesst mit ... : ... Stimmen das Reglement über den Lohn, die Nebenbeschäftigungen und die Parlamentstätigkeit der Mitglieder des Gemeinderats unter Vorbehalt der fakultativen Volksabstimmung gemäss Artikel 37 der Gemeindeordnung.

² Lohnreglement; RLA; SSSB 152.14

3. Der Gemeinderat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.
4. Die erheblich erklärten Motionen
 - Fraktion SP/JUSO (Raymond Anliker, Béatrice Stucki, Michael Aebersold, SP): Revision des Reglements über die Ablieferung von Entschädigungen von Mitgliedern des Gemeinderats aus der Parlamentstätigkeit (Ablieferungsreglement; ALR; SSSB 152.12);
 - Catherine Weber (GB): Klare Regelung für Nebenbeschäftigungen der Gemeinderatsmitglieder;
 - Fraktion SVP/JSVP (Erich J. Hess, JSVP): Einführung einer Abgabepflicht für lukrative Nebenjobs der Berner Gemeinderäte;
werden als erfüllt abgeschrieben.

Bern, 23. Januar 2008

Der Gemeinderat

Beilagen:

- Entwurf Reglement über den Lohn, die Nebenbeschäftigungen und die Parlamentstätigkeit der Mitglieder des Gemeinderats (RLNP)
- Tabelle Revisionspunkte