

Bericht des Gemeinderats

Postulat Claude Grosjean (GLP) vom 13. September 2012: Städtische Wahlen und VR-Wahlen der ausgelagerten Betriebe vor Ende der laufenden Legislatur durchführen (2014.SR.000058)

An der Stadtratssitzung vom 20. Februar 2014 wurde die folgende Motion in ein Postulat umgewandelt und erheblich erklärt:

Die städtischen Wahlen finden traditionsgemäss im November des letzten Jahres der Legislatur statt. Dieser Termin ist aus verschiedenen Gründen ungünstig:

Ein allfälliger zweiter Wahlgang für das Amt des Stadtpräsidenten kann frühestens im Januar der neuen Legislatur stattfinden. Die Zeit für die Verhandlungen bei der Fraktionsbildung, vor allem bei gemeinsamen Fraktionen und Fraktionsanschlüssen, ist sehr knapp. Diese müssen oft noch über die Festtage weitergeführt werden. Bei Personen, die neu in die Exekutive gewählt werden, ist eine geordnete Übergabe der bisherigen Arbeitsstelle in der vor den Festtagen noch zur Verfügung stehenden Zeit äusserst schwierig. Zudem kann die ordentliche Kündigungsfrist, die in vielen Fällen zwischen 3 und 6 Monaten beträgt, nicht eingehalten werden. Nicht nur die Wahlen von Stadtrat und Gemeinderat sind in der Vergangenheit relativ spät durchgeführt worden, sondern auch die Wahlen der Verwaltungsrätinnen und -räte der ausgelagerten Betriebe BernMobil und ewb. Der Verwaltungsrat von ewb wurde beispielsweise erst in der laufenden Legislatur im Jahr 2009 gewählt, obwohl die Amtszeit bereits Ende der letzten Legislatur vorüber war. Unglücklich ist auch, wenn das nicht immer gleich gehandhabt wird, kann es doch so sein, dass in einer Legislatur zwei Wahlen stattfinden – wie dies nun bei ewb der Fall ist – oder gar keine. Im Unterschied zur Stadtpräsidiumswahl kann eine verspätete Wahl eines Verwaltungsrates durchaus auch juristische Folgen haben, da ein Entscheid eines noch nicht gültig wiedergewählten Verwaltungsrates anfechtbar ist.

Aus diesem Grund fordere ich den Gemeinderat auf, künftig sicherzustellen, dass die städtischen Wahlen deutliche früher stattfinden als bisher und dass die Verwaltungsratswahlen der ausgelagerten Betriebe jeweils rechtzeitig im letzten Jahr der Legislatur durchgeführt werden können damit die Verwaltungsräte immer Handlungsfähig sind.

Bern, 6. September 2012 bzw. 13. September 2012

Motion Claude Grosjean (GLP): Jürg Weder, Peter Ammann, Michael Köpfli, Jacqueline Gafner Wasem, Manuel C. Widmer, Prisca Lanfranchi, Peter Künzler, Daniel Klauser, Tania Espinoza, Martin Trachsel, Kurt Hirsbrunner, Claudio Fischer, Martin Schneider, Vinzenz Bartlome, Philip Kohli, Judith Renner-Bach, Martin Mäder, Mario Imhof

Bericht des Gemeinderats

Zeitpunkt der Gemeindewahlen

Die Frage des richtigen Zeitpunkts der Gemeindewahlen wurde schon mehrfach politisch diskutiert. Der Zeitpunkt der Gemeindewahlen, d.h. der Wahlen von Stadt- und Gemeinderat sowie Stadtpräsidentin bzw. Stadtpräsident, ist im Reglement vom 16. Mai 2004 über die politischen Rechte (RPR; SSSB 141.1) geregelt:

Art. 10 Ansetzen der Abstimmungen und Wahlen

¹ Der Gemeinderat setzt die Daten für Abstimmungen und Wahlen in Gemeindeangelegenheiten fest.

² Gemeindeabstimmungen finden statt, so oft es die Geschäfte erfordern. Die Termine sind nach Möglichkeit mit kantonalen oder eidgenössischen Urnengängen zu verbinden.

³ Alle vier Jahre, nach Mitte November des letzten Jahres der Legislatur, werden die Gemeindewahlen durchgeführt.

Aufgrund dieser Regelung werden die städtischen Wahlen jeweils am letzten eidgenössischen Abstimmungstermin des Wahljahrs durchgeführt. Eine deutliche Vorverschiebung des Termins, beispielsweise in den September, würde eine Änderung des RPR und damit eine Volksabstimmung erfordern.

Anfangs der 1990er-Jahre beschloss die Stadt Bern im Rahmen einer Revision des RPR, dass die städtischen Wahlen mindestens drei Monate vor Ende der Legislatur stattfinden müssen. Ohne dass diese Vorverschiebung des Wahltermins ein einziges Mal zur Anwendung gelangt wäre, haben der Stadtrat und danach das Volk die Änderung allerdings 1995 wieder rückgängig gemacht und stattdessen die aktuelle Regelung (noch in geringfügig anderer Formulierung als heute) beschlossen. Anlässlich der dabei geführten Diskussion in der Stadtratssitzung vom 24. August 1995 wurden die Vor- und Nachteile der Durchführung der Wahlen im September ausführlich erörtert. Die damals eruierten Vor- und Nachteile decken sich weitgehend mit den Argumenten, die in der Stadtratsdebatte vom 20. Februar 2014 über das vorliegende Postulat vorgebracht wurden.

Der Gemeinderat hat die Konsequenzen einer Vorverschiebung der städtischen Wahlen genauer analysiert. Folgende Vorteile würde die im Postulat angeregte Änderung bringen:

- Neu gewählte Gemeinderatsmitglieder können sich auf die neue Aufgabe vorbereiten und ihre bisherige Tätigkeit geordnet abschliessen, was insbesondere für Angehörige von Berufsgruppen wesentlich ist, für die ein kurzfristiger Ausstieg nicht möglich ist. So wäre etwa die Einhaltung einer dreimonatigen Kündigungsfrist möglich, was von Bedeutung ist, wenn sich bisherige Arbeitgeber nicht oder wenig entgegenkommend zeigen.
- Ein zweiter Wahlgang oder eine Wahlwiederholung für das Stadtpräsidium kann vor Beginn der neuen Legislatur erfolgen. Damit entfällt das Risiko, dass die Stadtregierung ihre Amtszeit ohne Präsidium beginnen muss.
- Die Vorbereitung der neuen Legislatur (Sitzzuteilung in den stadträtlichen Kommissionen, Fraktionsbildung etc.) kann ohne Zeitdruck erfolgen.
- Bisherige, sich zur Wiederwahl stellende Gemeinderatsmitglieder wissen frühzeitig (und nicht erst einen Monat vor Ablauf der Amtsperiode), ob sie wiedergewählt sind.
- Der Wahlkampf fällt in eine wärmere Jahreszeit, was Aktivitäten im Freien und damit die direkte Kommunikation mit den Wählerinnen und Wählern vereinfacht.

Für die Beibehaltung des bisherigen Wahltermins im November sprechen folgende Gründe:

- Der Septembertermin der eidgenössischen Abstimmungen, mit dem die städtischen Wahlen zusammengelegt werden müssten, fällt regelmässig in die Herbstferien. Damit besteht die Gefahr einer tieferen Wahlbeteiligung zufolge von Ferienabwesenheiten.
- Der Wahlkampf müsste zu einem wesentlichen Teil in den Monaten Juli und August, d.h. teilweise während der Sommerferien durchgeführt werden. Dies wäre für alle Beteiligten (Parteien, Kandidierende wie auch Stimmberechtigte) nachteilig, da erfahrungsgemäss viele Bernerinnen und Berner in dieser Zeit ferienabwesend sind und auch der Politbetrieb ruht.
- Im September sind die amtierenden Stadtratsmitglieder mit der Behandlung des Voranschlags (Produktgruppenbudget) beschäftigt. Die Doppelbelastung mit Voranschlag und Wahlkampf dürfte für viele Stadträte eine grosse Herausforderung sein. Gleichzeitige Wahlen könnten sodann eine sachliche Budgetdebatte erschweren.
- Die im Amt stehenden Stadt- und Gemeinderätinnen und -räte müssten nach den Wahlen in der alten Zusammensetzung noch bis Ende der Legislatur weiter tagen. In den letzten vier Jahren fanden in den Monaten Oktober bis Dezember jeweils noch vier bis sechs Doppelsitzungen und eine Einzelsitzung des Stadtrats sowie rund zehn Gemeinderatssitzungen statt. Dabei wären Motivationsprobleme allfälliger abgewählter Mandatsträgerinnen und Mandatsträger denkbar. Dies wäre insbesondere dort problematisch, wo ein abgewähltes Mitglied des Gemeinderats in der Novemberabstimmung noch ein Geschäft vor dem Volk zu vertreten hätte.
- Schliesslich erscheint es auch aus demokratischer Sicht fragwürdig, dass politische Gremien während dreier Monate Entscheidungen treffen, die vielleicht in der neuen Zusammensetzung nicht mehr oder anders getroffen würden. So wäre beispielsweise nicht auszuschliessen, dass selektiv Geschäfte vorgezogen würden, um Fakten zu schaffen, bevor die Neugewählten ihre Ämter antreten könnten.

Der Gemeinderat anerkennt, dass die Durchführung der Wahlen im September gewichtige Vorteile hat. Entsprechend zeigte er sich in der Antwort vom 27. Februar 2013 auf das Postulat abgeschlossen gegenüber dem Anliegen. Insbesondere die Überlegungen im Zusammenhang mit neu gewählten Gemeinderatsmitgliedern, welche unter Umständen innert kürzester Zeit ihr Berufsleben umstellen müssen, sprechen für die frühere Durchführung der Wahlen. Auch die Möglichkeit, dass der Gemeinderat ohne Stadtpräsidium in die neue Legislatur starten müsste, weil noch kein zweiter Wahlgang bzw. keine Wahlwiederholung stattfinden konnte, ist ein gewichtiges Argument für eine frühere Wahldurchführung. Gleichwohl wiegen auch die Nachteile einer Verschiebung der Wahlen schwer: Die Gewährleistung eines wirksamen und sichtbaren Wahlkampfs ist wichtig für eine lebendige Demokratie. Gegen die Durchführung der städtischen Wahlen im September spricht daher, dass sowohl der Beginn des Wahlkampfs wie auch der Wahltermin selbst jeweils in den Ferien liegen können. Äusserst unbefriedigend sowohl für die Wählerinnen und Wähler als auch für die Betroffenen und aus demokratischer Sicht problematisch scheint dem Gemeinderat zudem, dass abgewählte Personen noch während gut drei Monaten im Amt bleiben würden.

Neben den aufgeführten, gewichtigen Nachteilen ist auch zu berücksichtigen, dass sich die Stadt Bern 1995 noch bewusst für den Termin im November ausgesprochen hat. Der entsprechende Entscheid fiel im Stadtrat mit überwältigender Mehrheit. In der Volksabstimmung vom 26. November 1995 wurde die Frage nach dem Zeitpunkt der Wahlen sodann separat gestellt. 16 865 Stimmberechtigte sprachen sich für Wahlen im November aus, während nur 5 042 Personen, d.h. weniger als ein Viertel der Abstimmenden, für die Beibehaltung des Septembertermins votierten. Schliesslich kommt hinzu, dass die Verschiebung des Wahltermins anlässlich der Debatte im Stadtrat vom 20. Februar 2014 kontrovers beurteilt worden ist. Das Postulat, welches zwei unterschiedliche und voneinander unabhängige Themen anspricht, wurde lediglich mit 33 zu 29

Stimmen erheblich erklärt. Bei dieser Ausgangslage dürfte eine entsprechende Teilrevision des RPR politisch nur schwer zu realisieren sein.

Nach sorgfältiger Abwägung der Vor- und Nachteile einer Vorverschiebung der städtischen Wahlen und in Anbetracht des klaren Entscheids von 1995 kommt der Gemeinderat demnach zum Schluss dass eine Vorverschiebung des Wahltermins nicht angezeigt ist.

Zeitpunkt der Wahlen der Verwaltungsräte von ewb und BERNMOBIL

Das Postulat fordert ausserdem die Überprüfung des Zeitpunkts der Wahlen der Verwaltungsrätinnen und Verwaltungsräte von BERNMOBIL und Energie Wasser Bern (ewb) durch den Stadtrat. Die Mitglieder der beiden Verwaltungsräte sollen jeweils noch rechtzeitig im letzten Jahr der alten Legislatur gewählt werden. Als Argumente werden die Handlungsfähigkeit der Verwaltungsräte und das Interesse an einer einheitlichen Handhabung genannt.

Wahlbehörde für die zwei Verwaltungsräte ist der Stadtrat. Vorbereitet und beantragt werden die Wahlgeschäfte aber – in Anwendung von Artikel 95 der Gemeindeordnung vom 3. Dezember 1998 (GO; SSSB 101.1) – vom Gemeinderat. Die Aufsichtskommission (AK) ist die vorberatende Behörde für dessen Wahlanträge an den Stadtrat. Bei vergangenen Wahlen zeigte sich, dass die Aufsichtskommission bei der Bestellung der Organe mitreden und auch eigene Vorschläge einbringen will. Der Gemeinderat kam daher zum Schluss, dass es nicht zuletzt im Hinblick auf die Rekrutierung von Bewerbenden sinnvoll ist, der Kommission einen grossen Teil des Auswahlprozederes zu überlassen. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass der Gemeinderat dem Stadtrat einen Wahlvorschlag unterbreitet, der in der Kommission keine Mehrheit findet.

Seit den letzten Gesamterneuerungswahlen der Verwaltungsräte von ewb und BERNMOBIL gegen Ende der letzten Legislatur wurden daher die Prozesse Ersatzwahl und Gesamterneuerungswahl der beiden Verwaltungsräte in einer verwaltungsinternen Arbeitsgruppe unter Mitwirkung des Ratssekretariats geklärt und definiert. Das neue Wahlprozedere stellt sicher, dass alle beteiligten Akteurinnen und Akteure Wahlvorschläge machen und hinter der zuletzt vorgeschlagenen Person stehen können. Es sieht daher insbesondere vor, dass die Findungsdelegation der Aufsichtskommission, der Gemeinderat und schliesslich auch die Kommission Anhörungen durchführen können. Nicht explizit festgehalten wurde demgegenüber, ob die Wahlen jeweils in der alten oder in der neuen Legislatur stattfinden sollen. Es ist letztlich dem Stadtrat als Wahlbehörde überlassen, ob er die Wahl jeweils für seine eigene Legislaturperiode oder für die kommende Periode durchführen will.

Aufgrund dieses in Absprache mit der Aufsichtskommission definierten Ablaufs ist klar, dass der Prozess der Gesamterneuerungswahl auch dann seinen Anfang weit vor dem Ablauf der alten Legislatur nehmen würde, wenn die Wahlen anfangs der neuen Legislatur stattfinden sollten. Daher würde es sich auf den ersten Blick anbieten, dass die Aufsichtskommission, welche den ersten Teil dieses Prozesses begleitet, diesen in gleicher Zusammensetzung auch bis zur Wahl weiterführen kann. Dies würde für die Wahl im Voraus, d.h. jeweils in der alten Legislatur, sprechen.

Ein im Postulat aufgeführtes Argument, das für Wahlen vor Ablauf der Legislatur sprechen sollte, war die Befürchtung, dass Entscheide der Verwaltungsräte nicht gültig sein könnten, wenn der Verwaltungsrat über das Ende der Legislatur hinaus im Amt wäre. Juristische Abklärungen der Stadtverwaltung haben indes ergeben, dass diese Sorge unbegründet ist. Im Fall von BERNMOBIL ist in Artikel 11 Absatz 2 des Anstaltsreglements vom 28. September 1997 der Städtischen Verkehrsbetriebe (SVB; SSSB 764.11) festgehalten, dass sich die Wahl der Mitglieder des Verwaltungsrats nach den für ständige Kommissionen geltenden Vorschriften richtet. Es kommt demnach das Reglement vom 17. August 2000 über die Kommissionen der Stadt Bern (Kommissionenreg-

lement; KoR; SSSB 152.21) zur Anwendung. Auch dort ist festgehalten, dass die Amtsdauer der Kommissionen derjenigen des Stadtrats entspricht; allerdings mit der Ergänzung, dass die Kommissionen nach Ablauf der Amtsdauer bis zu den Neuwahlen im Amt bleiben (Art. 21 KoR). Für den Verwaltungsrat von BERNMOBIL ergibt sich demnach aus dem Anstaltsreglement in Verbindung mit dem Kommissionenreglement, dass er – wie eine städtische Kommission – bis zu den Neuwahlen gültig im Amt ist.

Die Ausgangslage beim Verwaltungsrat von ewb präsentiert sich leicht anders. In Artikel 15 des Reglements Energie Wasser Bern vom 15. März 2001 (ewb-Reglement; ewr; SSSB 741.1) fehlt eine wie Artikel 11 Absatz 2 SVB lautende Bestimmung über die Anwendbarkeit des für städtische Kommissionen geltenden Rechts. Da nicht angenommen werden kann, dass es die Absicht des Gesetzgebers war, ein Machtvakuum zuzulassen, falls die Wahlen nicht vor dem Ablauf der Legislatur erfolgen, muss davon ausgegangen werden, dass es sich dabei um eine Gesetzeslücke handelt. Wird im öffentlichen Recht eine Lücke festgestellt, so ist diese primär durch analoge Anwendung von öffentlich-rechtlichen Normen zu füllen, d.h. es ist auf Normen abzustellen, die das öffentliche Recht für verwandte Fälle bereithält. Erst wenn sich im öffentlichen Recht keine analog anwendbare Bestimmung findet, ist – sekundär – auf ähnliche Regelungen im Privatrecht zurückzugreifen (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich 2010, S. 67 N 305). Die Regelung zum Verwaltungsrat von BERNMOBIL in Artikel 11 Absatz 2 SVB ist der Konstellation des Verwaltungsrats von ewb sehr ähnlich und kann somit analog angewendet werden. Damit gilt für den ewb-Verwaltungsrat dieselbe Regelung und eine Wahl erst in der neuen Legislatur ist ohne weiteres möglich. Auch der Rückgriff auf das Schweizerische Obligationenrecht (OR; SR 220) würde zum gleichen Schluss führen: Nach herrschender Lehre bleibt ein Verwaltungsrat bis zur Durchführung einer Generalversammlung im Amt. Selbst wenn statutarisch oder gesetzlich eine abweichende Amtsdauer vorgesehen ist, dauert die Wahlperiode trotz des Wortlauts von Artikel 710 OR von Generalversammlung bis Generalversammlung (vgl. MARTIN WERNLI/MARCO A. RIZZI in: HONSELL/VOGT/WATTER (Hrsg.), Basler Kommentar zum Obligationenrecht II, 4. Auflage, Basel 2012, N 3 zu Art. 710 OR).

Der Gemeinderat unterstützt die im Postulat geäußerte Auffassung, dass sich eine feste Praxis in Bezug auf den Zeitpunkt der Wahl der betroffenen Verwaltungsräte bilden sollte. Grundsätzlich ist es Sache des Stadtrats, für Wahlen in seiner Zuständigkeit eine Praxis zu etablieren und deren Zeitpunkt zu bestimmen. Der Gemeinderat wird auf der Basis der Debatte zum vorliegenden Prüfungsbericht in Zusammenarbeit mit der Aufsichtskommission einen Zeitplan für die nächsten Gesamterneuerungswahlen festlegen.

Bern, 4. März 2015

Der Gemeinderat