

Dringliche Interpellation Fraktion SVP (Alexander Feuz): Wie wird die Aufsicht über die Quartierorganisationen in der Stadt Bern geregelt?

Im Zusammenhang mit einer als äusserst einseitig empfundenen Berichterstattung betr. Tram Region Bern in einer Quartierzeitschrift, dem offiziellen Publikationsorgan eines betroffenen Stadtteils, reichten diverse Privatpersonen, darunter auch der Interpellant, eine Aufsichtsanzeige beim zuständigen Regierungsstatthalteramt ein. Dieser wurde von den Anzeigern als zuständig erachtet, handelte es sich doch beim den entsprechenden Organen um anerkannte Quartierorganisationen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen und mit massgebenden städtischen Mitteln unterstützt werden.

Gemäss der Rechtsprechung der Gerichte können privaten Vereinen öffentliche Aufgaben übertragen werden. Als Musterfall der Betrauung einer ausserhalb der Bundesverwaltung stehenden Organisation mit öffentlichen Aufgaben des Bundes hat das Bundesgericht zum Beispiel die Übertragung der Kontrolle über die Starkstromanlagen an das Starkstrominspektorat des Schweizerischen Elektrotechnischen Vereins bezeichnet (BGR 107 Ib 5 mit Hinweis auf BGE 94 I 638). Dabei ist in jedem Einzelfall zu prüfen, wie die Aufsicht, die Verantwortlichkeit und die Haftung geregelt werden.

Die blosser Subventionierung reicht für die Auslösung einer öffentlichen Haftung nicht aus. Gemäss Art. 91 Abs.1 Bst d des Reglements der politischen Rechte der Stadt Bern gehört es zu den Pflichten einer anerkannten Quartierorganisation die „Weitergabe der Mehrheits- und Minderheitsmeinung in den Quartierorganisationen sowie des Abstimmungsverhaltens ihrer Mitglieder zu Handen

des Gemeinderats sowie der Öffentlichkeit“. Insbesondere können die Quartierorganisationen Einfluss auf Mitwirkungen und Planungen ausüben.

Überraschenderweise erachtete der Regierungsstatthalter am 15.12.2015 die Quartierorganisationen jedoch gleichwohl nicht als Behörden, da ihnen gemäss Regierungsstatthalter keine öffentlichen Aufgaben übertragen würden. Er verneinte deshalb in seinem Entscheid seine Zuständigkeit. Aus der heutigen Medienmitteilung des Gemeinderates ist zu entnehmen, dass im Rahmen der beabsichtigten Änderungen des Reglements höhere Subventionen an die Quartierorganisationen ausgerichtet werden sollen. Damit wird eine Professionalisierung der entsprechenden Sekretariate der Stadtteile angestrebt. Den Sekretariaten können damit – im Gegensatz zu den ehrenamtlichen Mitgliedern – weitergehende Abklärungen für politische Arbeit ermöglicht werden. Dabei besteht eine gewisse Gefahr der politischen Beeinflussung. Ob diese Professionalisierung gewünscht ist, ist politisch umstritten. Bei Annahme der vorgesehenen Reglementsänderungen müsste deshalb sichergestellt sein, dass diese Handlungen zumindest auch überprüft werden können.

In diesem Zusammenhang stellen sich Fragen der Aufsicht, der Verantwortlichkeit und der Haftung. Es muss aber auch geprüft werden, wie der Gefahr, dass die professionalisierten Sekretariate in Zukunft vermehrt die politische Meinung vorgeben, begegnet werden kann.

1. Wie werden die Aufsicht, die Haftung und die Verantwortlichkeit über die Quartierorganisationen heute und in Zukunft geregelt?
- 1.1. Nach Auffassung des Interpellanten wäre eigentlich der Regierungsstatthalter die zuständige Aufsichtsbehörden über die Quartierorganisationen?
- 1.2. Wenn Nein, warum nicht?
2. Wäre angesichts der nun angestrebten Professionalisierung der Quartierorganisationen nicht eine Neu Beurteilung der Zuständigkeit des Statthalters zu prüfen? Wenn Nein, warum nicht?
3. Reicht die Kontrolle des Finanzinspektorates aus? Wenn Ja, wieso? Müssten allenfalls weitere Weisungen erlassen oder entsprechende Reglemente erlassen werden?

4. Wer soll als Aufsichtsbehörde angerufen werden, heute, resp. in Zukunft, wenn eine Quartierorganisation, insbesondere in Publikationen einseitig oder nicht wahrheitsgemäss informiert, oder die Meinungen der Delegierten nicht richtig wieder gegeben werden?
5. Sollte nebst der finanziellen Kontrolle nicht auch eine unabhängige Aufsichtsbehörde über die Quartierorganisationen bestehen? Wenn Nein, warum nicht? Wenn Ja, wer wäre dafür geeignet?
6. Wie beurteilt der Gemeinderat generell die Gefahr der politischen Beeinflussung der Quartierorganisationen durch politisch engagierte Sekretariate, die die Meinung in die gewünschte Richtung vorgeben?

Begründung der Dringlichkeit

Am 14. Juni 2015 ist die Volksabstimmung über die Änderungen des Reglements der politischen Rechte der Stadt Bern geplant. Vorgängig wird der Stadtrat darüber zu befinden haben. Die offensichtlich ungeklärte Frage der Aufsicht muss unbedingt vor der Debatte geklärt werden, damit entsprechende Anträge gestellt werden könnten.

Bern, 29. Januar 2015

Erstunterzeichnende: Alexander Feuz

Mitunterzeichnende: Roland Jakob, Henri-Charles Beuchat, Rudolf Friedli, Roland Iseli, Erich Hess, Jacqueline Gafner Wasem, Hans Ulrich Gränicher, Kurt Rügsegger, Manfred Blaser, Mario Imhof, Bernhard Eicher, Peter Erni, Dannie Jost, Daniel Imthurn

Antwort des Gemeinderats

Die Mitwirkung der Quartierbevölkerung in Belangen, welche ein Quartier besonders betreffen, wird in erster Linie durch die als repräsentativ anerkannten Quartierorganisationen koordiniert und sichergestellt. Diese sind vom Gemeinderat offiziell als Vertretung ihrer Stadtteile anerkannt worden, bündeln die Wünsche und Anliegen der Bevölkerung und bringen diese gegenüber den städtischen Behörden ein. Damit nehmen die Quartierorganisationen im gesellschaftlichen und politischen Leben der Stadt Bern eine wichtige und bewährte Rolle ein, welche breit anerkannt und geschätzt wird. Die Quartierorganisationen müssen bestimmte, in Artikel 88 Absatz 1 und 2 des Reglements vom 16. Mai 2004 über die politischen Rechte (RPR; SSSB 141.1) genannten Voraussetzungen erfüllen, um vom Gemeinderat als repräsentativ anerkannt zu werden. So müssen sie als zivilrechtliche Vereine konstituiert sein; unter anderem müssen die in den Quartierorganisationen vertretenen politischen Parteien ein breites Spektrum abdecken und muss die Mitgliedschaft sodann allen Organisationen mit quartierspezifischer Zielsetzung offen stehen (Art. 88 Abs. 2 Bst. a und b RPR; siehe auch die weiteren Anerkennungsvoraussetzungen). Die Anerkennung der Quartierorganisationen ist mit verschiedenen Rechten und Pflichten verbunden und wird entzogen, wenn die Voraussetzungen der Anerkennung länger als sechs Monate nicht mehr erfüllt sind (Art. 89 Abs. 2 RPR).

Zu den Fragen:

Zu Frage 1:

Die anerkannten Quartierorganisationen weisen die Rechtsform eines Vereins nach Artikel 60 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (ZGB; SR 210) auf. Das Gemeinwesen kann öffentliche Aufgaben auf private Rechtsträger wie zivilrechtliche Vereine übertragen. Eine solche Aufgabenübertragung auf Private hat zur Folge, dass der beliehene Private unter der Oberaufsicht des Gemeinwesens steht, welches die Aufgabe übertragen hat. Sodann haftet das Gemeinwesen nach Massgabe der einschlägigen Bestimmungen über die Staatshaftung für Verfehlungen des Privaten (Ausfallhaftung).

Die Aufgaben der anerkannten Quartierorganisationen sind in Artikel 91 Absatz 1 RPR umschrieben: Sie nehmen Anliegen der Quartierbevölkerung entgegen und behandeln sie, informieren die Quartierbevölkerung über quartierspezifische Vorhaben und Aktivitäten der städtischen Behörden, geben Stellungnahmen im Rahmen von Vernehmlassungen sowie Mitwirkungen ab und reichen Mehrheits- und Minderheitsmeinungen in den Quartierorganisationen sowie das Abstimmungsverhalten ihrer Mitglieder zuhanden des Gemeinderats und der Öffentlichkeit weiter. Die anerkannten Quartierorganisationen sind somit verantwortlich für eine institutionalisierte Mitwirkung der Quartierbevölkerung. Dabei handelt es sich aber gerade nicht um eine öffentliche Aufgabe, die ihnen durch die Stadt Bern übertragen wurde; die Mitwirkung ist vielmehr eine private, selbstgewählte Aufgabe der Quartierorganisationen, die nur durch sie (und nicht auch durch die Stadt selbst) wahrgenommen werden kann. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass anerkannte Quartierorganisationen Anspruch auf Subventionen der Stadt Bern haben (Art. 90 Bst. c und Art. 92 f. RPR). Subventionen werden nicht nur zur Abgeltung von finanziellen Lasten ausgerichtet, die dem Empfänger aus der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe erwachsen. Mit Subventionen kann das Gemeinwesen nämlich - wie im Falle der Quartierorganisationen - auch private Aufgaben erhalten oder fördern, an deren weiteren Erfüllung der Staat interessiert ist. In solchen Fällen erfolgt zwar eine Kontrolle der Subventionsvoraussetzungen durch das Gemeinwesen; Private, die Subventionen für die Erfüllung privater Aufgaben erhalten, unterstehen aber weder der Oberaufsicht des Gemeinwesens, noch haftet das Gemeinwesen für deren Verfehlungen. Beschlüsse der Quartierorganisationen sind demnach nur nach Massgabe des Zivilrechts anfechtbar; auch deren Haftung richtet sich nach Privatrecht. Die Aufsicht über Tätigkeiten des Vereinsvorstands obliegt schliesslich der Vereinsversammlung. Die Stadt Bern prüft einzig die Einhaltung der Anerkennungs- und Subventionsvoraussetzungen (Näheres siehe Antwort auf Frage 3).

Die Betreuung der Quartierorganisationen und somit auch die Subventionsvergabe obliegt seit Anfang 2014 organisatorisch der Präsidialdirektion (Abteilung Aussenbeziehungen und Statistik, Austa). Bis dahin wurden die Quartierorganisationen von der Stadtkanzlei betreut.

Zu Frage 1.1 und 1.2:

Wie in Antwort auf Frage 1 ausführlich dargelegt, unterstehen die Quartierorganisationen keiner umfassenden Aufsicht des Gemeinwesens, da sie keine öffentlichen Aufgaben wahrnehmen.

Zu Frage 2:

Auch die zunehmende Professionalisierung der Quartierorganisationen, die aus Sicht des Gemeinderats erwünscht ist und daher mit einer leichten Erhöhung der Subventionen honoriert werden soll, ändert nichts daran, dass sie als zivilrechtliche Vereine private Aufgaben wahrnehmen und daher keiner Oberaufsicht durch das Gemeinwesen unterstehen können. Die Stadt Bern prüft einzig die Einhaltung der Anerkennungs- und Subventionsvoraussetzungen (Näheres siehe Antwort auf Frage 3).

Zu Frage 3:

Das Finanzinspektorat nimmt eine prüferische Durchsicht der Rechnungen der Quartierorganisationen vor, bei der die finanziellen Voraussetzungen und die Maximalhöhe der Subvention geprüft werden. Zudem verfügt jede Quartierorganisation über eine Vereinsrevisorin respektive einen Vereinsrevisor, die oder der für die Rechnungsprüfung zuständig ist.

Die Quartierorganisationen reichen darüber hinaus zusammen mit dem Jahresabschluss ein von der Stadt Bern entworfenes Controlling-Formular ein. Mittels den auf diesem Dokument gemachten Angaben wird unter anderem die Einhaltung der in Artikel 88 Absatz 2 RPR aufgeführten

Anforderungen an die Anerkennung der Quartierorganisationen geprüft. Als repräsentative Quartierorganisation anerkannt werden können gemäss Artikel 88 Absatz 2 RPR Vereine, sofern

- a. die in den Quartierorganisationen vertretenen Parteien in den letzten Stadtratswahlen mehr als 60 % der Stimmen auf sich vereinten;
- b. die Mitgliedschaft allen Organisationen mit quartierspezifischer Zielsetzung, insbesondere Leisten, Quartiervereinen u.ä., nicht aber natürlichen Personen offen steht;
- c. sie die Versammlungen öffentlich abhalten und den interessierten Einwohnerinnen und Einwohnern ihres Quartiers Gelegenheit geben, sich zu äussern;
- d. ihre Statuten den Minimalanforderungen der vom Gemeinderat erlassenen Rahmenstatuten entsprechen;
- e. Budgetierung und Rechnungslegung nach einheitlichen und klaren Richtlinien erfolgen.

Nach Artikel 89 RPR wird die Anerkennung gemäss Artikel 88 entzogen, wenn eine Quartierorganisation die Voraussetzungen nach Artikel 88 Absatz 2 länger als sechs Monate nicht erfüllt. Die Überprüfung wird durch die Abteilung Aussenbeziehungen und Statistik (Austa), welche per Anfang 2014 die Betreuung der Quartierorganisationen und somit auch die Subventionsvergabe von der Stadtkanzlei übernommen hat, vorgenommen. In diesem Zusammenhang werden momentan die Controllingmechanismen überprüft und das Formular angepasst.

Der Gemeinderat sieht keinen Bedarf, weitere Kontrollen einzuführen.

Zu Frage 4:

Wie in den Antworten zu Frage 1 und 2 ausführlich dargelegt wurde, nimmt das Gemeinwesen - abgesehen vom in der Antwort zu Frage 3 erläuterten Controlling der Subventionsberechtigung und der Anerkennung - keine Aufsicht über die privaten Quartierorganisationen wahr.

Zu Frage 5:

Wie in den Antworten zu Frage 1 und 2 ausgeführt, können Quartierorganisationen als zivilrechtliche Vereine, die private Aufgaben wahrnehmen, keiner Oberaufsicht durch das Gemeinwesen unterstehen.

Zu Frage 6:

Der Gemeinderat teilt die Angst der Interpellanten nicht, dass die Geschäftsführer oder Geschäftsführerinnen die Meinung der Quartierorganisation beeinflussen oder gar diktieren. Die Geschäftsführer oder Geschäftsführerinnen werden durch die Delegiertenversammlung oder den gewählten und damit demokratisch legitimierten Vorstand gewählt, und es ist die Aufgabe des Vorstands, die Arbeit der Geschäftsstellen zu beaufsichtigen. Die interne Organisation der Quartierorganisationen ist in den jeweiligen Statuten geregelt.

Bern, 11. März 2015

Der Gemeinderat