

Behördenreglement

1. AUSGANGSLAGE

Die Besoldung und weitere finanzielle Entschädigungen der Mitglieder des Gemeinderats, des Grossen Gemeinderats (GGR) und der Kommissionen bedürfen nach dem Legalitätsprinzip einer gesetzlichen Grundlage. Die entsprechenden Regelungen betreffen unter anderem die Mitglieder des Gemeinderats "in eigener Sache". Es erscheint deshalb zumindest angezeigt, wenn nicht geboten, dass die Entschädigungen nicht durch den Gemeinderat in einer Verordnung, sondern in einem Reglement des GGR festgelegt werden.

Heute sind die Entschädigungen der Behördenmitglieder in den Artikeln 84 ff. des Personalreglements vom 20. Februar 1996 geregelt. Der Grosse Gemeinderat hat an seiner Sitzung vom 22. Juni 2021 ein neues Personalreglement genehmigt und per 1. Januar 2022 in Kraft gesetzt. Mit dem neuen Reglement werden das Personalreglement von 1996 und damit auch die Bestimmungen in den Artikeln 84 ff. über die Besoldung von Behördenmitgliedern und weitere Entschädigungen ersatzlos aufgehoben (Art. 44 Bst. a neues Personalreglement). Damit müssen für die Zeit ab dem 1. Januar 2022 neue Rechtsgrundlagen für die Entschädigungen der Behördenmitglieder mit Einschluss der Mitglieder des Gemeinderats geschaffen werden.

2. WARUM EIN BESONDERES BEHÖRDENREGLEMENT?

Die finanziellen Leistungen zugunsten der Behördenmitglieder sind heute wie erwähnt im Personalreglement von 1996 geregelt. Der Gemeinderat hat in seiner Botschaft zur Totalrevision des Personalrechts ausgeführt, dass sich das neue Personalreglement - entsprechend seiner Bezeichnung - auf das eigentliche Personalrecht, d.h. auf das Arbeitsverhältnis zwischen der Gemeinde und ihren Mitarbeitenden und damit zusammenhängende Fragen beschränken soll. Regelungen, die mit der Anstellung des Personals nichts zu tun haben, beispielsweise über die Haftung der Gemeinde oder über die Entschädigung von Behördenmitgliedern, sollen demgegenüber soweit erforderlich in andere Erlasse, z.B. in ein besonderes Reglement über die Behördenentschädigungen, aufgenommen werden.

Das vorliegende Behördenreglement entspricht dem Vorschlag des Gemeinderats und den entsprechenden Beschlüssen des GGR. Die Regelung der Entschädigungen für die Behördenmitglieder in einem besonderen Erlass dient der Klarheit und Übersichtlichkeit. Sie trägt dem Umstand Rechnung, dass die Mitglieder der Behörden nicht Mitarbeitende

der Gemeinde sind und dass sich deren Entschädigungen nicht ohne Weiteres mit dem Lohn von Angestellten vergleichen lassen.

3. GRUNDZÜGE UND INHALT DES NEUEN REGLEMENTS

Das Behördenreglement ersetzt im Wesentlichen das Kapitel IV im Teil "B Besoldungsrecht" (Art. 84 ff.) des geltenden Personalreglements. Die bisherigen Regelungen haben sich nach Auffassung des Gemeinderats grundsätzlich bewährt. Grundlegende Änderungen gegenüber dem Status Quo sind deshalb nicht vorgesehen. Zwingend anzupassen sind diejenigen Bestimmungen, die auf das bisherige, mit dem neuen Personalreglement aufgehobene Besoldungssystem abstellen.

Der Gemeinderat nimmt die Revision zum Anlass, zu einzelnen Punkten neue Regelungen vorzuschlagen. Wie dem Titel des vorgeschlagenen Reglements zu entnehmen ist, sollen neu nicht nur die Entschädigungen, sondern auch Pflichten der Mitglieder des Gemeinderats geregelt werden. Das Behördenreglement enthält deshalb auch Bestimmungen über das Pensum der Mitglieder des Gemeinderats (Art. 2), allgemeine Amtspflichten (Art. 3), ein Register über die Tätigkeiten der Ratsmitglieder (Art. 4), anderweitige Beschäftigungen des Gemeindepräsidiums (Art. 5) und die Annahme von Geschenken (Art. 7).

Das Behördenreglement enthält im Weiteren im Interesse der Klarheit und Rechtssicherheit neu ausdrückliche Regelungen zu Punkten, die heute der Praxis überlassen sind. Dies gilt namentlich für die Ausrichtung der Besoldung bei Verhinderung an der behördlichen Tätigkeit (Art. 10), die Zulagen (Art. 11), die Auszahlung der Sitzungsgelder (Art. 19) und die Versicherung (Art. 20) sowie für die Frage, welche Aufwendungen mit den Entschädigungen abgegolten sind (Art. 13).

Nicht Gegenstand des Behördenreglements sind die Abgangsentschädigung und allfällige andere Leistungen nach dem Ausscheiden der Gemeindepräsidentin oder des Gemeindepräsidenten aus dem Amt. Diese Leistungen richten sich nach dem Reglement vom 29. November 1988 über die Pensionierung des hauptamtlichen Gemeindepräsidenten sowie über die Gewährung einer Abgangsentschädigung im Falle der Nichtwiederwahl oder des vorzeitigen Rücktrittes. Der Gemeinderat ist der Auffassung, dass auch diese Regelungen zu überdenken und gegebenenfalls zu überarbeiten sind. Dies erfordert allerdings eine gründliche und sorgfältige Diskussion im Rahmen einer Vernehmlassung, die nicht mehr im laufenden Jahr stattfinden kann.

4. ERLÄUTERUNGEN ZU EINZELNEN BESTIMMUNGEN

Zu den einzelnen Bestimmungen im Behördenreglement ergeben sich folgende Bemerkungen:

Art. 1 Gegenstand

Artikel 1 enthält ein "Inhaltsverzeichnis" für das Reglement. Wie Buchstabe a zu entnehmen ist, werden neben den finanziellen Leistungen an die Behördenmitglieder neu auch das Pensum und die Pflichten der Mitglieder des Gemeinderats geregelt (Art. 2-7).

Art. 2 Pensum

Artikel 2 regelt ausdrücklich das Pensum der Gemeindepräsidentin oder des Gemeindepräsidenten und der weiteren Mitglieder des Gemeinderats. Eine materielle Änderung ist mit dieser Bestimmung nicht verbunden. Artikel 85 Absatz 1 des geltenden Personalreglements spricht vom "hauptamtlichen Gemeindepräsidenten"; dass die weiteren Mitglieder ein Nebenamt ausüben, ergibt sich implizit aus der Höhe ihrer Entschädigung.

Art. 3 Allgemeine Amtspflichten

Artikel 3 ist in dieser Form neu, enthält aber in der Sache keine materielle Änderung oder neue Vorgaben. Absatz 1 entspricht Artikel 80 des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 (GG)¹. Absatz 2 konkretisiert diese allgemein gehaltene Bestimmung. Die Wendung "Sie berücksichtigen die Interessen der Gemeinde" ist offener als die entsprechende Vorgabe für die Mitarbeitenden in Artikel 32 Absatz 2 des neuen Personalreglements ("Sie wahren die Interessen der Gemeinde"). Die Stellung eines Mitglieds des Gemeinderats lässt sich nicht 1:1 mit derjenigen von Mitarbeitenden vergleichen, die der arbeitsrechtlichen Treuepflicht gegenüber der Gemeinde als ihrer Arbeitgeberin unterliegen. Es darf aber auch von einem Ratsmitglied erwartet werden, dass es die Interessen der Gemeinde im Rahmen seiner Amtstätigkeit und seiner Äusserungen zumindest mit berücksichtigt, d.h. nicht einfach ausser Acht lässt.

Art. 4 Register

Auch Artikel 4 ist neu. Das vorgeschlagene Register soll im Interesse der Transparenz Auskunft darüber geben, in welchen Organisationen Mitglieder des Gemeinderats die Gemeinde vertreten und welche weiteren öffentlichen Ämter sie ausüben. Ein umfassenderes Register über alle möglichen Interessenbindungen von Behördenmitgliedern, wie dies namentlich der Bund und der Kanton für Parlamentsmitglieder kennen, ginge nach Auffassung des Gemeinderats für eine Gemeinde in der Grösse von Muri zu weit.

Art. 5 Anderweitige Beschäftigungen des Präsidiums

Nach Artikel 52 des geltenden Personalreglements sind Nebenbeschäftigungen der Gemeindepräsidentin oder des Gemeindepräsidenten bewilligungspflichtig; zu anderen öffentlichen Ämtern äussert sich das Personalreglement nicht. Auch das Behördenreglement geht vom Grundsatz aus, dass die Präsidentin oder der Präsident ein Vollamt ausübt und die Arbeitskraft und Energie deshalb in erster Linie der Gemeinde zu widmen hat. Absatz 1 erlaubt aber ausdrücklich die Einsitznahme im Grossen Rat des Kantons Bern. Eine Vertretung der Anliegen der Gemeinde im Grossen Rat kann durchaus im öffentlichen

¹ Gemeindegesetz vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11)

Interesse der Gemeinde liegen, weil der Grosse Rat regelmässig Beschlüsse fasst, welche die Gemeinde unmittelbar betreffen. Studien aus der jüngeren Zeit zeigen, dass die Interessen von Gemeinden, deren Exekutiven in übergeordneten Parlamenten vertreten sind, besser berücksichtigt werden als die Interessen von Gemeinden ohne eine solche Vertretung.² Andere öffentliche Ämter oder Nebenbeschäftigungen mit Erwerbsscharakter liegen demgegenüber kaum oder jedenfalls nur beschränkt im Interesse der Gemeinde. Sie sind nach Absatz 2 nicht kategorisch ausgeschlossen, bedürfen aber der ausdrücklichen Zustimmung durch den Gemeinderat. In allen Fällen dürfen anderweitige Beschäftigungen die Amtsführung der Gemeindepräsidentin oder des Gemeindepräsidenten nicht beeinträchtigen, beispielsweise in dem Sinn, dass für das Präsidialamt nicht mehr genügend Zeit und Energie aufgewendet wird oder dass Abhängigkeiten und damit auch Befangenheit entstehen (Abs. 3).

Art. 6 Ablieferung von Einkünften

Artikel 6 entspricht der bisherigen Regelung in Artikel 85a des Personalreglements. Die Bestimmung ist redaktionell neu formuliert, enthält aber grundsätzlich keine inhaltlichen Änderungen gegenüber dem geltenden Recht. Neu wird ausdrücklich eine Verpflichtung statuiert, die Einkünfte der Gemeinde unaufgefordert zu melden und auf Verlangen auch zu belegen (Abs. 3).

Art. 7 Annahme von Geschenken

Artikel 7 ist neu und verweist auf die entsprechende Bestimmung für die Mitarbeitenden in Artikel 35 des neuen Personalreglements.

Art. 8 Besoldung für das Gemeindepräsidium

Artikel 8 und die folgenden Bestimmungen sprechen, wie das geltende Personalreglement, von der Besoldung der Gemeindepräsidentin oder des Gemeindepräsidenten und der weiteren Mitglieder des Gemeinderats und verwenden im Unterschied zum neuen Personalreglement bewusst nicht den Begriff "Lohn". Auch damit soll zum Ausdruck gebracht werden, dass die Ratsmitglieder nicht Mitarbeitende der Gemeinde sind und dass sich deren Entschädigung nicht ohne Weiteres mit dem Lohn der Angestellten vergleichen lässt (vgl. auch vorne Ziffer 2).

Inhaltlich entspricht die Regelung dem bisherigen Recht in Artikel 85 Absatz 1 des Personalreglements. Weil das Personalreglement ein neues Lohnsystem kennt, das auf die kantonalen Gehaltsklassen und -stufen abstellt, muss die Regelung entsprechend angepasst werden. Die Bandbreite gemäss Absatz 1, innerhalb derer der Gemeinderat die Besoldung für das Präsidium festlegt, entspricht grundsätzlich der heute geltenden. Sie reicht aktuell von 142'407.20 Franken (Minimum der Gehaltsklasse 29) bis 240'902.35 Franken (Maximum der Gehaltsklasse 30). An der (möglichen) Höhe der Besoldung soll mit dieser Neuregelung somit nichts geändert werden.

² Vgl. etwa die Untersuchung in Adrian Vatter (Hrsg.), Das Parlament in der Schweiz, Macht und Ohnmacht der Volksvertretung, Reihe Politik und Gesellschaft in der Schweiz, Bd. 7, 2018.

Art. 9 Besoldung für die nebenamtlichen Mitglieder

Artikel 9 übernimmt materiell die geltende Regelung in Artikel 85 Absatz 2 des Personalreglements. Die Regelung ist aber im Interesse der Übersichtlichkeit und Lesbarkeit in einen besonderen Artikel aufgenommen. 10.5 Prozent des Höchstbetrags der Gehaltsklasse 30 entsprechen derzeit einem Betrag von 25'294.75 Franken. Aktuell beläuft sich die Besoldung auf CHF 25'019.00.

Art. 10 Ausrichtung bei Verhinderung / Art. 11 Zulagen

Die Artikel 10 und 11 enthalten ausdrückliche Regelungen zu Punkten, zu denen bisher nur eine ungeschriebene Praxis bestand. Mit ihnen soll in materieller Hinsicht nichts geändert werden.

Art. 12 Repräsentationsentschädigung

Die Absätze 1 und 2 über die Repräsentationsentschädigung als solche entsprechen materiell dem geltenden Recht, an der Höhe der aktuellen Entschädigungen ändert sich nichts. Für die nebenamtlichen Mitglieder des Gemeinderats wird die Entschädigung neu nicht mehr in Prozenten einer Besoldung, sondern betragsmässig festgelegt. So ist auf den ersten Blick ersichtlich, wie hoch die Entschädigung ist. Absatz 3 bestimmt neu, dass die Entschädigung, soweit zulässig und durch die Steuerverwaltung akzeptiert, als pauschaler Auslagenersatz ausbezahlt wird. Dieser pauschale Ersatz soll die üblichen Auslagen abgelten. Besondere Auslagen, die das übliche Mass übersteigen, können zusätzlich ersetzt werden (Art. 15).

Art. 13 Abgegoltene Leistungen

Artikel 13 bestimmt im Interesse der Transparenz ausdrücklich, was mit der Besoldung und der Repräsentationsentschädigung abgegolten ist. Die pauschale Abgeltung mit diesen Leistungen schliesst besondere Entschädigungen nach Artikel 14, Sitzungsgelder (Art. 17) und den Ersatz besonderer Auslagen (Art. 15) nicht aus.

Art. 14 Besondere Entschädigungen

Artikel 14 entspricht grundsätzlich dem bisherigen Artikel 89 des Personalreglements, der allerdings nur sehr rudimentär gefasst ist. Absatz 1 soll deutlicher als bisher zum Ausdruck bringen, in welchen Fällen der Gemeinderat eine besondere Entschädigung beschliessen kann. Die Bestimmung stellt auch klar, dass eine solche Entschädigung nur für die nebenamtlichen Mitglieder des Gemeinderats in Betracht kommt. Absatz 2 sieht im Interesse der Transparenz und im Sinn einer vertrauensbildenden Massnahme vor, dass der Gemeinderat die Geschäftsprüfungskommission (GPK) aktiv über entsprechende Beschlüsse informieren muss.

Art. 15 Besondere Auslagen

Artikel 15 ist in dem Sinn strenger als Artikel 85 Absatz 4 des geltenden Personalreglements, als nur besondere Auslagen ersetzt werden sollen, die das übliche Mass übersteigen (Abs. 1). Übliche Auslagen, beispielsweise für Reisen im Gemeindegebiet oder in der näheren Umgebung, sind mit der Repräsentationsentschädigung nach Artikel 12

abgegolten. Die Höhe des Auslagenersatzes richtet sich, wie heute, nach den personalrechtlichen Bestimmungen (Abs. 2).

Art. 16 Berufliche Vorsorge

Die berufliche Vorsorge für die Gemeindepräsidentin oder den Gemeindepräsidenten ist im Reglement vom 29. November 1988 über die Pensionierung des hauptamtlichen Gemeindepräsidenten sowie über die Gewährung einer Abgangsentschädigung im Falle der Nichtwiederwahl oder des vorzeitigen Rücktrittes geregelt. Für die weiteren Mitglieder des Gemeinderats besteht heute keine explizite Regelung. Artikel 16 enthält dazu daher neu eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage. Die Regelung entspricht inhaltlich der heutigen Praxis.

Art. 17 Sitzungsgeld

Artikel 17 entspricht grundsätzlich der bisherigen Regelung in Artikel 88 des Personalreglements. Geregelt werden aber nur noch die Sitzungsgelder für die Behördenmitglieder; die Sitzungsgelder für die Mitarbeitenden richten sich nach den personalrechtlichen Bestimmungen. Absatz 1 soll etwas klarer als heute umreissen, für welche Sitzungen, Besprechungen und weiteren Tätigkeiten ein Anspruch auf Sitzungsgeld besteht. Ein Anspruch besteht nach Buchstabe d namentlich auch, wenn ein Behördenmitglied in seiner amtlichen Funktion und im Interesse der Gemeinde an einer Veranstaltung, beispielsweise an einem "Sounding Board" oder an einer Informationsveranstaltung zu einem neuen Erlass oder einem anderweitigen Vorhaben, teilnimmt. Der "Grundbetrag" für Sitzungen bis zu drei Stunden wird moderat von 50 auf 60 Franken angehoben; der Betrag pro zusätzliche Stunde beläuft sich unverändert auf 15 Franken (Abs. 2). Absatz 3 hält neu fest, dass mit dem Sitzungsgeld auch die Benützung privater Arbeitsmittel, beispielsweise eines privaten Notebooks oder Tablets, abgegolten ist.

Art. 18 Weitere Entschädigungen

Nach den Artikeln 86 und 87 des geltenden Personalreglements legt der Gemeinderat die festen Entschädigungen für die Präsidien der ständigen und der nichtständigen Kommissionen (Spezialkommissionen) fest. Gemäss Beschluss des Gemeinderats vom 8. Juni 2020 werden die Präsidien der ständigen Kommissionen gemäss Artikel 51 der Gemeindeordnung vom 23. Mai 2000 ab dem 1. Januar 2021 zusätzlich zum ordentlichen Sitzungsgeld mit einem Betrag von 200 Franken pro ordentliche Kommissionssitzung für die Vor- und Nachbereitungsarbeiten sowie die effektive Sitzungsleitung entschädigt. Die Mitglieder der Kommission für Abstimmungen und Wahlen erhalten gemäss dem Beschluss des Gemeinderats eine Entschädigung von 150 Franken pro Abstimmungswochenende, für das sie aufgeboden sind, und ebenso ein Sitzungsgeld für den Urnendienst ausserhalb des Abstimmungssonntags, beispielsweise an einem Freitagabend. Artikel 18 enthält neu eine reglementarische Regelung, welche die Entschädigungen nicht nur für die Mitglieder des Grossen Gemeinderats, sondern auch für die Präsidien der ständigen und nichtständigen Kommissionen sowie für die Mitglieder der Kommission für Abstimmungen und Wahlen betragsmässig abschliessend festlegt. Absatz 4 stellt klar, dass die Entschädigungen zusätzlich zum Sitzungsgeld nach Artikel 17 ausgerichtet werden und die Entschädigung

für das Präsidium einem allfälligen Co-Präsidium nur einmal ausbezahlt wird.

Art. 19 Auszahlung

Artikel 19 ist neu. Die Regelung entspricht der heutigen Praxis.

Art. 20 Versicherung

Die Versicherung der Mitglieder des Gemeinderats ist heute nicht ausdrücklich gesetzlich geregelt. Artikel 20 schliesst diese Lücke. Die Regelung entspricht der heutigen Praxis.

Art. 21 Vollzug

Für den Vollzug des Behördenreglements ist der Gemeinderat zuständig. Kann zu einer bestimmten Frage keine Einigung erzielt werden, entscheidet der Gemeinderat durch eine anfechtbare Verfügung. Auf diese Weise ist bei Bedarf der Rechtsschutz sichergestellt. Ist ein Mitglied des Gemeinderats durch die Angelegenheit direkt betroffen, wird die Ausstandspflicht nach Artikel 47 des Gemeindegesetzes zu beachten sein.

Art. 22 Änderung eines Erlasses

Artikel 8 der Geschäftsordnung des GGR bestimmt, dass sich das Sitzungsgeld für die Mitglieder des GGR, die GPK und die nichtständigen Kommissionen des GGR nach dem Personalreglement richtet. Diese Bestimmung wird mit der Aufhebung des geltenden Personalreglements gegenstandslos und ist deshalb zu streichen. Die Aufhebung des geltenden Personalreglements muss nicht (mehr) geregelt werden; dieses wird mit Artikel 44 Buchstabe a des neuen Reglements aufgehoben.

Art. 23 Inkrafttreten

Die heutigen Regelungen im geltenden Personalreglement werden per 1. Januar 2022 aufgehoben. Das Behördenreglement muss dementsprechend auf diesen Zeitpunkt in Kraft treten.

5. ANTRAG

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir dem Grossen Gemeinderat, folgenden

Beschluss

zu fassen:

Das Behördenreglement wird erlassen und per 1. Januar 2022 in Kraft gesetzt.

Muri bei Bern, 25. Oktober 2021

GEMEINDERAT MURI BEI BERN
Der Präsident Die Gemeindeschreiberin

Thomas Hanke Karin Pulfer

Beilage

- Entwurf Behördenreglement (Normtext)