

Gemeinde Muri bei Bern

Aktennotiz / Auslegeordnung: Co-Präsidium des Gemeinderats im Job Sharing

Überlegungen zu rechtlichen und praktischen Aspekten, zu möglichen Modellen, zu erforderlichen rechtlichen Vorgaben und zu möglichen Vor- und Nachteilen eines Co-Präsidiums

5. Juni 2024

Ueli Friederich

Inhalt

1	Zu diesem Papier	3
2	Rechtliche Aspekte.....	3
3	Grund-Modelle eines Co-Präsidioms	5
3.1	Allgemeines	5
3.2	Co-Präsidium mit zwei vollamtlichen Präsidentinnen oder Präsidenten?.....	5
3.3	Co-Präsidium mit zwei voneinander unabhängigen «Teilzeitstellen»?	6
3.4	Co-Präsidium mit mehr als zwei Mitgliedern?.....	7
3.5	Fazit	7
4	Gesetzliche Ausgestaltung.....	8
4.1	Stellung des Präsidioms im Rat.....	8
4.2	Einzelne Aspekte / Fragen.....	8
4.3	Reglementarische Umsetzung.....	10
4.3.1	Gemeindeordnung.....	10
4.3.2	Reglement über die politischen Rechte.....	10
4.3.3	Weitere Regelungen.....	11
5	Mögliche Vor- und Nachteile	11
5.1	Bericht des Gemeinderats der Stadt Bern	11
5.2	Beitrag Walter Haller zur Ombudsstelle des Kantons Zürich.....	12
6	Abschliessende Anmerkungen.....	13

1 Zu diesem Papier

In der Vernehmlassung zum Entwurf für eine neue Gemeindeordnung der Gemeinde Muri bei Bern haben die Parteien Grüne, EVP und SP vorgeschlagen, neu ausdrücklich die Möglichkeit eines Co-Präsidiums des Gemeinderats vorzusehen. Die Vorschläge sind unter anderem mit Hinweisen auf Veränderungen der Arbeitswelt in den letzten Jahren, insbesondere im Sinn einer Flexibilisierung der Arbeitsmodelle, auf gestiegene Anforderungen an Führungsfunktionen und auf das Bedürfnis nach Vereinbarkeit von behördlicher Tätigkeit mit andern (privaten) Tätigkeiten begründet worden.

Zur Frage, wie das vorgeschlagene Co-Präsidium im Einzelnen ausgestaltet werden soll, enthalten die Anträge keine näheren Angaben. Der Praxis ist dazu wenig zu entnehmen. In politischen Gemeinden sind Co-Präsidien kommunaler Exekutive soweit mir ersichtlich unbekannt. Eine solche Lösung kennen, allerdings in der Regel ohne entsprechende gesetzliche Grundlagen, vereinzelt Kirchgemeinden.

Der Gemeinderat hat an seinem Workshop zu den Vernehmlassungsergebnissen vom 26. Februar 2024 beschlossen, die Aufnahme von Bestimmungen über ein Co-Präsidium des Gemeinderats zu prüfen, und dafür eine Arbeitsgruppe eingesetzt. Das vorliegende Papier versteht sich als erste Auslegeordnung zum Thema und Grundlage für die Diskussion in der Arbeitsgruppe im Gemeinderat. Es enthält Überlegungen

- zu rechtlichen Aspekten, namentlich zur Zulässigkeit eines Co-Präsidiums (nachfolgende Ziffer 2),
- zu möglichen Grund-Modellen eines Co-Präsidiums (nachfolgende Ziffer 3),
- zur näheren (reglementarischen) Ausgestaltung einer konkreten Lösung (nachfolgende Ziffer 4) und
- zu möglichen Vor- und Nachteilen (nachfolgende Ziffer 5).

Über die Grundsatzfrage, ob eine Co-Präsidium angezeigt ist oder nicht, wird selbstverständlich politisch zu entscheiden sein. Ich erlaube mir dennoch in Wert und Unwert ein paar abschliessende Anmerkungen, auch aufgrund eigener Erfahrungen mit einem Job Sharing für ein höheres kommunales Amt (nachfolgende Ziffer 6).

In Bezug auf die rechtlichen Aspekte beschränkt sich das Papier auf summarische Ausführungen. Es kann sicher nicht den Stellenwert eines «ausgebauten» Gutachtens beanspruchen, das diese Aspekte umfassend und abschliessend behandelt. Sofern sich der Gemeinderat für die Aufnahme von Bestimmungen über das Co-Präsidiums in die Gemeindeordnung entscheidet, werden konkrete Rechtsfragen gegebenenfalls im Vorprüfungsverfahren zu klären sein.

2 Rechtliche Aspekte

Gerichtliche Urteile zur Rechtmässigkeit eines Co-Präsidiums einer kantonalen oder kommunalen Exekutive im Job Sharing bestehen, soweit mir bekannt, nicht. Generell mit der Besetzung von öffentlichen Ämtern im Job Sharing befasst sich ein Aufsatz von WALTER HALLER im Zentralblatt 1997.¹ Prof. ANDREAS KLEY, Universität Zürich (früher Bern) beurteilte die Zulässigkeit einer Jobsharing Kandidatur der Partei Basta! Für die Regierungsratswahlen 2020 im Kanton Basel-Stadt.² KLEY kommt zum Schluss, die vorgesehene Doppelkandidatur verletze «klar die Wahlfreiheit und damit Art. 34 BV». Er begründet seine

¹ WALTER HALLER, Besetzung von Vollämtern im Job Sharing?, ZBI 98/1997, S. 193 ff.

² ANDREAS KLEY, Gutachten über eine Doppelkandidatur für ein Regierungsratsmandat im Auftrag des Kantons Basel-Stadt vom 14. April 2020, abrufbar unter <https://www.staatskanzlei.bs.ch/nm/2020-eine-co-kandidatur-fuer-die-regierungsratswahlen-waere-rechtswidrig-stk.html>

Haltung im Wesentlichen unter Berufung auf Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV).³ Art. 34 BV weist den folgenden Wortlaut auf:

Art. 34 Politische Rechte

¹ Die politischen Rechte sind gewährleistet.

² Die Garantie der politischen Rechte schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe.

Das in Art. 34 Abs. 2 BV angelegte Erfordernis der Einheit der Materie gilt nach KLEY nicht nur für Abstimmungen zu Sachgeschäften, sondern kann auch «singemäss im Zusammenhang mit Wahlen zum Tragen kommen». KLEY führt dazu unter Verwendung eines Zitats von PIERRE TSCHANNEN aus:

«Bei Volkswahlen ist die Koppelung von Kandidaten unzulässig, da sich die Wähler nicht differenziert für den einen oder andern Kandidaten äussern können. Diese „Regel rührt von den beschränkten Äusserungsmöglichkeiten des Stimmbürgers her: Er muss sich insgesamt für Ja, Nein oder Enthaltung entscheiden; Vorbehalte machen die Stimme ungültig.“ Seine Stimmabgabe für einen Kandidaten in einer Majorzwahl kann er nur frei bilden und unverfälscht äussern, wenn er mit seinem Wahlakt nicht gleichzeitig eine andere Person mitwählt. Die sog. Koppelung oder Verbindung von Personenwahlen ist generell unzulässig, weil sie die Wahlfreiheit des Art. 34 Abs. 2 BV verletzt.»

Das Zitat von PIERRE TSCHANNEN bezieht sich allerdings nicht auf Wahlen, sondern steht in Zusammenhang mit dem Inhalt von Botschaften zu Initiativen oder andern Sachvorlagen.⁴ Andere Lehrmeinungen, insbesondere solche, die sich auf Volkswahlen beziehen, zitiert KLEY nicht. Das in diesem Zusammenhang erwähnte Beispiel aus der Rekurspraxis des Bundesrats von 1911 betraf einen anders gelagerten Fall, nämlich die gleichzeitige Wahl einer Person in zwei Ämter (Bezirksammann und Statthalter im Kanton Schwyz). Aus diesem Entscheid lässt sich mit Blick auf die Zulässigkeit eines Co-Präsidiums nach meiner Beurteilung nichts ableiten.

WALTER HALLER äussert sich in seinem Aufsatz nicht zu kantonalen oder kommunalen Exekutiven, sondern, gestützt auf ein für den Kanton Zürich erstattetes Gutachten, namentlich zu einer durch das Parlament zu wählenden Ombudsstelle. HALLER verweist auf das Erfordernis einer gesetzlichen Regelung zu verschiedenen Punkten de lege ferenda. Hinweise darauf, dass ein Job-Sharing im Bereich öffentlicher Ämter rechtlich nicht zulässig wäre, lassen sich seinem Beitrag aber nicht entnehmen. Die Abwägung möglicher Vor- und Nachteile eines Job-Sharings sind nach HALLER «nicht primär eine Rechtsfrage, sondern hängt wesentlich von politischen Beurteilungsfaktoren ab».⁵

Ich erachte die (strenge) Beurteilung durch ANDREAS KLEY, auch in der Begründung, als nicht überzeugend. Unbestritten ist, dass dem Grundsatz der Einheit der Materie in Stimmrechtsangelegenheiten grosse Bedeutung zukommt, doch wird dieser Grundsatz soweit ersichtlich ausnahmslos – auch durch PIERRE TSCHANNEN, den KLEY als Beleg für seine Auffassung zitiert – im Zusammenhang mit Sachgeschäften und nicht mit Wahlen erörtert. Selbstverständlich besteht die Möglichkeit, dass die Wahlberechtigten eine für ein Co-Präsidium kandidierende Person wählen möchten, aber die andere ablehnen. Dies bedeutet aber noch nicht, dass ein Co-Präsidium deshalb a priori unzulässig wäre. Das Problem, das ein Präsidium als «Paket» zu wählen ist, kann sich auch stellen, wenn nur Einzelpersonen kandidieren. Denkbar ist beispielsweise, dass Wählende einzelne Eigenschaften der Kandidatin oder des Kandidaten für ein bestimmtes Amt an sich sehr schätzen, aber die Person doch nicht wählen (können), weil sie ihnen aus andern Gründen nicht wählbar erscheint.

³ SR 101.

⁴ PIERRE TSCHANNEN, in: Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney (Hrsg.), Bundesverfassung (BV), Basler Kommentar, Basel 2015, Art. 34 N 41.

⁵ HALLER, Besetzung von Vollämtern, S. 204.

Im Grundsatz ist davon auszugehen, dass die Gemeinden im Bereich der Wahlverfahren über weit reichende Autonomie verfügen.⁶ Das Gemeindegesetz vom 16. März 1998 (GG)⁷ enthält keine Vorgabe zu einem Co-Präsidium und damit insbesondere keine Regelung, die eine solche Lösung verbieten würde. Bestehen die erforderlichen gesetzlichen Vorgaben zur Wahl und zur Funktionsweise eines Co-Präsidiums, vermöchte ich – namentlich auch unter dem Gesichtswinkel der Gemeindeautonomie, nach der das kantonale Recht «den Gemeinden einen möglichst weiten Handlungsspielraum» einzuräumen hat (Art. 109 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 [KV]⁸; Art. 3 Abs. 2 GG) – nicht einzusehen, weshalb ein Co-Präsidium rechtlich prinzipiell unzulässig sein soll, wenn sich die Stimmberechtigten als «Souverän» einer Gemeinde für diese Lösung entscheiden. Diese Auffassung hat auch das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) in einem informellen Informationsaustausch vertreten.

Unbestritten ist demgegenüber, dass ein Co-Präsidium einer (klaren) gesetzlichen Grundlage und Regelung bedarf. Eine solche Regelung könnte im Rahmen der Totalrevision der Gemeindeordnung der Gemeinde Muri bei Bern und entsprechender Anpassungen des Reglements vom 24. September 2000 über die politischen Rechte geschaffen werden.

3 Grund-Modelle eines Co-Präsidiums

3.1 Allgemeines

Unter dem Begriff «Co-Präsidium» wird im Zusammenhang mit dem Gemeinderat generell eine Lösung verstanden werden müssen, nach der das Amt des Präsidiums nicht durch eine einzige Gemeindepräsidentin oder einen einzigen Gemeindepräsidenten, sondern gleichzeitig durch mehr als eine Person wahrgenommen wird. Wesentlich mehr lässt sich dem Begriff als solchem nicht entnehmen. Eine verbindliche gesetzliche Umschreibung des Co-Präsidiums – zumindest eine solche, die im vorliegenden Fall anwendbar wäre – besteht nicht, und auch den Eingaben in der Vernehmlassung zur neuen Gemeindeordnung ist zur näheren Ausgestaltung des vorgeschlagenen Co-Präsidiums nichts Näheres zu entnehmen.

Ein Co-Präsidium kann dementsprechend theoretisch sehr unterschiedlich ausgestaltet sein. Im Folgenden werden deshalb vorweg kurz mögliche Grund-Modelle skizziert und Überlegungen zur Frage angestellt, ob diese Modelle für die Gemeinde Muri bei Bern ernsthaft in Betracht fallen und den Parteien, die ein Co-Präsidium befürworten, vermutlich vor Augen standen oder nicht.

3.2 Co-Präsidium mit zwei vollamtlichen Präsidentinnen oder Präsidenten?

Theoretisch denkbar wäre ein Co-Präsidium in dem Sinn, dass die Stimmberechtigten (oder, was rechtlich ebenfalls möglich wäre, ein anderes Organ⁹) nicht nur eine Gemeindepräsidentin oder einen Gemein-

⁶ UELI FRIEDERICH, Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern 1999, Vorbem. zu Art. 38-46 N 5; UELI FRIEDERICH, Gemeinderecht, in: Markus Müller/Reto Feller, Bernisches Verwaltungsrecht, 3. Auflage, Bern 2021, S. 153 ff., N 243.

⁷ BSG 170.11.

⁸ BSG 101.1.

⁹ Das Gemeindegesetz listet unter den «unübertragbaren» Geschäften der Stimmberechtigten «die Wahl [...] der Mitglieder des Gemeinderates» auf (Art. 23 Abs. 1 Bst. a GG), erwähnt das Ratspräsidium in diesem Zusammenhang aber nicht; geregelt wird einzig die Wahl des Präsidiums einer Gemeindeversammlung. Das Präsidium des Gemeinderats könnte – was für ein Parlament üblich ist – durch das Organ selbst, d.h. durch den Gemeinderat gewählt werden. Rechtlich möglich wäre auch eine Wahl durch das Parlament.

depräsidenten, sondern – unabhängig voneinander – deren zwei wählen, die gemeinsam je ein «vollwertiges», evtl. vollamtliches Präsidium als *primi* oder *primæ inter pares* ausüben.

Eine solche Lösung hätte eine gewisse «Machthemmung» in dem Sinn zur Folge, dass die präsidialen Befugnisse nicht nur einer, sondern zwei Personen zustehen. Sie führte aber vor allem im Fall eines Vollamts für die beteiligten Personen zu entsprechendem Zusatzaufwand (und für die Gemeinde zu zusätzlichen Kosten) und hätte im Vergleich zur herkömmlichen Lösung insgesamt keine Entlastung zur Folge. Dem in der Vernehmlassung geäusserten Anliegen, mit einem Co-Präsidium die Trägerinnen und Träger der Funktion zu entlasten und dadurch die Vereinbarkeit von behördlicher Tätigkeit und Privatleben zu fördern oder zu verbessern, könnte mit diesem Modell nicht entsprochen werden. Eine solche Lösung existiert jedenfalls für eine politische Behörde in der Praxis soweit ersichtlich auch nicht.

Die nachfolgenden Ausführungen gehen deshalb im Grundsatz aus, dass die Mitglieder eines Co-Präsidiums nicht je ein «volles Amt» ausüben, sondern sich im Sinn einer Arbeitsteilung («Job **Sharing**») **in das Amt teilen**.

3.3 Co-Präsidium mit zwei voneinander unabhängigen «Teilzeitstellen»?

Auch wenn das Co-Präsidium als Amt im Job Sharing von zwei (oder gegebenenfalls mehreren; vgl. dazu nachfolgende Ziffer 3.4) konzipiert ist, könnte es so besetzt werden, dass diese Personen je unabhängig voneinander gewählt werden. Für das Co-Präsidium stünden nach diesem Modell gewissermassen zwei oder gegebenenfalls mehr «Teilzeitstellen» zur Verfügung. Denkbar wäre beispielsweise, dass die Rechtsgrundlagen für das Präsidium zwei Halbämter vorsehen, für welche die Parteien oder Wählergruppen je unabhängig voneinander Personen zur Wahl vorschlagen können.

Diese Lösung könnte dazu führen, dass nicht nur im Gemeinderat, sondern auch im Präsidium sehr unterschiedliche politische oder weltanschauliche Auffassungen vertreten sind. Unter diesen Umständen wäre es dem Präsidium kaum möglich, im Gemeinderat oder gegenüber Dritten durchwegs mit einer konsolidierten Haltung und einheitlichen Stimme aufzutreten. Die Vielfalt der politischen Auffassungen ist für ein Kollegialorgan üblich und – namentlich für ein Gremium, das wie der Gemeinderat von Muri bei Bern im Proporzwahlverfahren gewählt wird – auch politisch gewollt. Für ein Präsidium, das der Gemeinde nach gängiger Vorstellung ein «Gesicht» verleihen soll und die Gemeinde beispielsweise nach Art. 145 Abs. 1 GG in der Regionalversammlung der Regionalversammlung mit einer Stimme zu vertreten hat, erscheint ein solcher «Pluralismus» aber hinderlich und ungeeignet. Die nicht unwahrscheinliche Konstellation, dass sich zwei Mitglieder aus möglicherweise sehr unterschiedlichen politischen Lagern in einer wichtigen Frage trotz möglicherweise gutem Willen partout nicht einigen können, könnte zu Patt-Situationen und damit zu einer Lähmung des Präsidiums führen. Theoretisch wäre wohl denkbar, dass der Gemeinderat (als Kollegialorgan) in einer solchen Situation als «externer Schiedsrichter» auftritt. Dies führte aber selbst dann, wenn dies als gangbarer Weg erschiene, zumindest zu einer erheblichen Schwächung des Präsidiums im Rat. Vor allem dann, wenn – was je nach parteipolitischer Zusammensetzung des Co-Präsidiums nicht ausgeschlossen werden kann – eine solche Situation mit einiger Wahrscheinlichkeit wiederholt eintreten könnte, müsste ein solches Modell angesichts der damit verbundenen negativen Auswirkungen auf die Handlungsfähigkeit, aber auch auf das Ansehen des Präsidiums in der Bevölkerung als No Go bezeichnet werden.

Diese Überlegungen sprechen dafür, ein Co-Präsidium nicht durch beliebige, unabhängig voneinander gewählte Personen, sondern stets durch Personen zu besetzen, die **gemeinsam für das Amt kandidieren** und **auf einem gemeinsamen «Ticket» dafür zur Wahl vorgeschlagen** werden. Aus der Praxis

wäre mir denn auch kein Co-Präsidium bekannt, das nicht aufgrund eines gemeinsamen Wahlvorschlags gewählt worden ist.

3.4 Co-Präsidium mit mehr als zwei Mitgliedern?

Theoretisch denkbar wäre im Weiteren ein Co-Präsidium nicht nur mit zwei, sondern auch mit mehreren Mitgliedern. Ein solches Modell führte dazu, dass sich eine Mehrzahl von Personen auf eine gemeinsame Haltung verständigen müsste, was mit einem **erheblichen Koordinationsbedarf** verbunden wäre. Nachteilig ist ebenso, dass es für eine Mehrheit von Personen schwierig bis unmöglich sein dürfte, der Gemeinde **ein konkretes persönliches «Gesicht»** zu verleihen, mit dem sich die Bevölkerung identifizieren kann. Hinzu kämen praktische Probleme. Beispielsweise müsste geregelt oder im konkreten Fall entschieden werden, wieviele Personen sich in das Präsidium teilen könnten und mit welchem Pensum die einzelnen Beteiligten das Amt ausüben. Die Praxis kennt zwar Beispiele, nach denen der Gemeinderat ein zuvor festgelegtes Gesamtpensum auf die verschiedenen Mitglieder verteilt (so z.B. die Stadt Thun¹⁰). Das erscheint für ein Kollektivgremium als grundsätzlich gangbarer Weg. Für ein Amt, das herkömmlicherweise und in aller Regel durch eine einzelne Person mit grossem «Identifikationspotenzial» bekleidet wird, erscheint diese Lösung aber doch unverhältnismässig aufwändig. Schliesslich verschärft sich das durch ANDREAS KLEY angesprochene Problem der «Einheit der Materie» mit zunehmender Anzahl der Personen auf einem «Ticket» deutlich, wenn sich die Wählenden – was nach den unter Ziffer 3.3 angestellten Überlegungen angezeigt erscheint – nur für oder gegen ein bestimmtes Co-Präsidium als Ganzes aussprechen können und anders als in einer Proporzwahl nicht die Möglichkeit haben, einzelne Personen zu streichen.

Überlegungen zum Organisationsaufwand, aber auch zur Identifikation der Bevölkerung und nicht zuletzt zur Nachvollziehbarkeit einer Wahl sprechen deshalb dafür, dass **ein Co-Präsidium nur durch zwei und nicht durch mehr Personen ausgeübt** werden kann. Auch in dieser Hinsicht wäre mir aus der Praxis kein anderweitiges Beispiel bekannt (ein Co-Präsidium im Sinn des vorliegenden Papiers ist zu unterscheiden vom Präsidium eines Gremiums mit mehreren Mitgliedern, z.B. einer Präsidentin oder einem Präsidenten und zwei Vizepräsidentinnen oder Vizepräsidenten, das öfters kantonale oder kommunale Parlamente und beispielsweise auch die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt Suva kennen).

3.5 Fazit

Ernsthaft in Betracht fallen dürfte nach dem Ausgeführten einzig ein Co-Präsidium, in das sich **im Sinn eines Job Sharing zwei (und nicht mehr) Personen teilen**, die anstelle einer Einzelperson gemeinsam für das Präsidium kandidieren und durch eine Partei oder Wählergruppe **gemeinsam auf einem «Ticket» zur Wahl vorgeschlagen** werden.

¹⁰ Reglement vom 12. Mai 2005 über die Leistungen an die Mitglieder des Gemeinderates (LGR).

4 Gesetzliche Ausgestaltung

4.1 Stellung des Präsidiums im Rat

Formal betrachtet sind beide Mitglieder des Co-Präsidiums gleichzeitig Mitglied des Gemeinderats. Die Gemeindeordnung wird dies zu berücksichtigen haben, weil die Anzahl Ratsmitglieder im Organisationsreglement eindeutig festgelegt werden muss (Art. 26 Abs. 2 GG). Anders als für Kommissionen wäre ein Rahmen für die Mitgliederzahl nicht zulässig.¹¹

Der Grundidee eines Job Sharing im skizzierten Sinn entspricht aber, dass das Co-Präsidium im Gemeinderat (nur) über **eine Stimme** verfügt. Die beiden Mitglieder werden sich jeweils abzusprechen haben, wer die Haltung des Präsidiums vertritt und die Stimme für das Präsidium abgibt.

4.2 Einzelne Aspekte / Fragen

Für ein Co-Präsidium im umschriebenen Sinn werden namentlich die folgenden Fragen zu entscheiden und zu regeln sein:

1. **Pensum:** Soll die gesetzliche Regelung verbindlich vorgeben, dass die beiden Mitglieder eines Co-Präsidiums ihr Amt mit einem Pensum von je 50 Prozent des für das Präsidium festgelegten Pensums ausüben oder soll die Aufteilung des Pensums ihnen überlassen werden?

Aus rechtlicher Sicht kommen grundsätzlich beide Varianten in Betracht. Eine feste Aufteilung von je 50 Prozent des Pensums entspricht aber eher der Grundidee einer paritätisch geteilten Verantwortung und dürfte in der Praxis auch einfacher umsetzbar sein, z.B. mit Blick auf die gemeinsame Führung einer Verwaltungseinheit. Eine klare paritätische Verteilung erscheint aber auch aus rechtlicher Sicht, namentlich unter dem Gesichtswinkel der politischen Rechte (Art. 34 Abs. 2 BV) tendenziell geboten, weil die Wählenden zwei grundsätzlich gleichberechtigte Personen wählen (wollen) und nicht die Gefahr besteht, dass sich die Praxis schliesslich ganz anders präsentiert.

2. **Ausscheiden aus dem Amt:** Was sind die Folgen, wenn ein Mitglied aus dem Amt ausscheidet (Rücktritt, gegebenenfalls Abberufung durch die kantonale Aufsichtsbehörde)? Beendet das Ausscheiden zwingend gleichzeitig die Amtsdauer des andern Mitglieds oder kann dieses im Amt bleiben?

Falls das zweite Mitglied im Amt bleiben kann: Muss es für den Rest der Amtsdauer das Präsidium umfassend wahrnehmen?

Nach der Grundidee, wonach anstelle einer einzelnen Person ein «Ticket» mit zwei Personen gewählt werden kann, müsste das Ausscheiden einer Person immer gleichzeitig zur Beendigung der Amtsdauer auch der andern Person führen. Ein Verfahren, wonach das Co-Präsidium nach dem Ausscheiden einer Person mit einer andern Person ergänzt werden kann, beeinträchtigt die Übersichtlichkeit und Nachvollziehbarkeit der Wahl anlässlich der Gesamterneuerungswahl, was unter dem Gesichtswinkel der politischen Rechte (Art. 34 Abs. 2 BV) tendenziell heikel erscheint.

Für den Fall, dass die Job Sharing-Partnerin oder der Job Sharing-Partner trotz dieser Bedenken im Amt verbleiben können soll, wäre allenfalls einer Regelung im Sinn der Zusatzfrage angezeigt, wonach diese Person das Präsidium lediglich allein, gewissermassen im Sinn einer «Verweserin» oder eines «Verwesers» des weggefallenen Co-Präsidiums, nicht aber zusammen mit irgendeiner andern

¹¹ STEFAN MÜLLER, Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern 1999, Art. 26 N 1; FRIEDERICH, Gemeinderecht, N 112.

Person weiterführen kann. Auch eine solche Lösung kann aber unter Umständen die Stimmfreiheit der Wählenden beeinträchtigen. Diese haben eine Person möglicherweise nur deshalb in das Co-Präsidium gewählt, weil sie das Co-Präsidium (auch) aufgrund der ausgeschiedenen Co-Partnerin oder dem ausgeschiedenen Co-Partner als die optimale Wahl erachtet haben. Diese Überlegung spricht eher gegen die Möglichkeit der Weiterführung des Amts durch eine der beteiligten Personen. Hinzu kommt, dass eine Person, die sich anlässlich der Gesamterneuerungswahl für die Kandidatur für ein Co-Präsidium entschieden hat, möglicherweise kein Vollamt übernehmen will oder kann.

Möglich und im Interesse der Rechtssicherheit auch grundsätzlich erwünscht wäre allenfalls eine ausdrückliche Regelung, wonach die verbleibende Person in einer anschliessenden Ersatzwahl sowohl allein als auch zusammen mit einer neuen Co-Partnerin oder einem neuen Co-Partner wiederum für das Präsidium kandidieren kann (was sich allerdings an sich bereits aus den allgemeinen Bestimmungen ergibt).

3. **Uneinigkeit im Co-Präsidium:** Was sind die Folgen, wenn sich die zwei Mitglieder eines Co-Präsidi- ums in einer bestimmten Frage nicht einigen können (z.B. Leitung einer Sitzung, Teilnahme an einer Regionalversammlung der Regionalkonferenz, Stimmabgabe im Rat, evtl. Stichentscheid)?

Soll diese Frage den Beteiligten überlassen bleiben oder besteht die Möglichkeit, dass eine andere Stelle in Streitigkeiten entscheidet? Wenn ja: wer?

Vor allem zu diesem Punkt bietet sich keine wirklich überzeugende Lösung an. Jede Intervention von Dritten bewirkt tendenziell eine Schwächung des Präsidi- ums. Als «Schiedsrichter» käme kaum eine andere Stelle als der Gemeinderat als Kollegialbehörde in Betracht. Ein Entscheid des Gemeinderats hätte aber ebenso eine «Neutralisierung» des Präsidi- ums zur Folge. Ein uneiniges Präsidium ist da- mit unter Umständen nicht in der Lage, die ihm zuge- dachte ratsinterne Führungsfunktion zu überneh- men.

Theoretisch denkbar wäre eine verbindliche Regelung unter den Beteiligten, was im Fall der Unein- gkeit gelten soll, beispielsweise in dem Sinn, dass in umstrittenen Fragen in einem bestimmten Turnus (z.B. einem Jahr) jeweils das eine oder das andere Mitglied «das Sagen» hat. Eine solche Regelung entspräche aber nicht der Grundidee, dass die beiden Beteiligten die Verantwortung für das Präsi- dium gleichberechtigt tragen. Eine rein formale Regelung hätte aber auch andere Nachteile. Denkbar ist namentlich, dass das eine Mitglied in einem Zeitraum bei Bedarf «das Sagen» hat, in dem wichtige Entscheide zu fällen sind, und das andere Mitglied im Fall der Uneinigkeit nur über eher unbedeu- tende Geschäfte entscheiden könnte.

4. **Verhältnis zur Verwaltung:** Welche Vorgaben gelten für die Führung einer Verwaltungseinheit (Ab- teilung), wenn das Organisationsrecht eine solche weiterhin vorsieht? Ist auch diese Führung zwin- gend gemeinsam wahrzunehmen oder ist eine «Arbeitsteilung» möglich?

Im zweiten Fall: Kann die «Arbeitsteilung» den Beteiligten überlassen werden?

Zu diesem Punkt bestehen grundsätzlich verschiedene Möglichkeiten. Der Grundidee eines Co-Präsi- diums entspräche die gemeinsame Führung einer Verwaltungseinheit ohne feste «Arbeitsteilung».

5. **Nebenbeschäftigungen und öffentliche Ämter:** Welche Vorgaben gelten für anderweitige Beschäf- tigungen? Die gleich strengen Vorschriften wie für eine vollamtliche Gemeindepräsidentin oder einen vollamtlichen Gemeindepräsidenten gemäss dem Reglement vom 23. November 2021 über die Pflichten und die Entschädigungen der Behördenmitglieder (Behördenreglement) oder eine grosszü- gigerer Regelung?

Das Reglement enthält für das Gemeindepräsidium verhältnismässig strenge und für die weiteren Ratsmitglieder grundsätzlich keine Vorgaben, weil das Präsidium im Vollamt ausgeübt wird und die weiteren Mitglieder nebenamtlich tätig sind. Ein Co-Präsidium wird in der Regel mit dem Argument befürwortet, die beteiligten Personen sollten die Möglichkeit haben, ihre Zeit nicht nur für das Präsidium, sondern auch für andere (private oder berufliche) Tätigkeiten einzusetzen. Dieser Vorstellung entspräche eine liberalere Regelung der Nebentätigkeiten als diejenige, die aktuell nach Art. 5 des Behördenreglements gilt. Anspruchsvoll dürfte eine wirklich «passende» Regelung namentlich dann sein, wenn es den Mitgliedern des Co-Präsidium selbst überlassen ist zu entscheiden, wie sie das Gesamtpensum für das Präsidium unter sich aufteilen wollen.

4.3 Reglementarische Umsetzung

4.3.1 Gemeindeordnung

Mögliche Regelungen in der Gemeindeordnung, teilweise im Sinn der Überlegungen unter der vorstehenden Ziffer 4.2, finden sich, mit Varianten, in der Synopsis «Entwurf neue Gemeindeordnung der Gemeinde Muri bei Bern», Stand 10. Mai 2024.

4.3.2 Reglement über die politischen Rechte

Im Reglement vom 24. September 2000 über die politischen Rechte erscheinen im Fall der Einführung eines Co-Präsidiums verschiedene Anpassungen geboten oder diskussionswürdig. Zu denken ist namentlich an die folgenden Punkte:

- Der Begriff «Gemeindepräsidentin oder Gemeindepräsident» wird generell durch «Gemeindepräsidium» zu ersetzen sein, je nach Bestimmung allenfalls mit dem Zusatz, dass ein Co-Präsidium möglich ist (namentlich in Art. 31 Abs. 1, 39 Abs. 1, 64 Abs. 2, 66, 67 Abs. 2, 68 Abs. 2, 73 Abs. 1). Eine mögliche Alternative wäre der Hinweis an einer Stelle, dass mit «Gemeindepräsidentin oder Gemeindepräsident» immer auch ein Co-Präsidium «mitgemeint» ist; diese Lösung erscheint aber unter dem Gesichtspunkt der Lesbarkeit und der raschen Orientierung eher suboptimal.
- Art. 40 Abs. 6 könnte im Interesse der Klarheit und Rechtssicherheit mit dem Hinweis präzisiert oder ergänzt werden, dass ein Wahlvorschlag für ein Co-Präsidium des Gemeinderats zwei Namen enthalten darf.
- In Art. 44 wird je nach Antwort auf die entsprechende Frage zu präzisieren sein, dass der Rückzug einer Kandidatin oder eines Kandidaten für das Co-Präsidium oder der Personen, die den Wahlvorschlag unterzeichnet haben, für beide Kandidierenden gilt und dass in diesem Fall die Namen beider Kandidierenden gestrichen werden.
- Betreffend die Regelung der Ersatzvorschläge in Art. 45 erscheint eine Präzisierung der Frage angezeigt, ob sowohl für eine vorgeschlagene einzelne Person als auch für eine vorgeschlagenes Co-Präsidium ersatzweise Einzelpersonen oder ein Co-Präsidium vorgeschlagen werden kann (eine offene Regelung entspräche der Grundidee eines Co-Präsidiums, das grundsätzlich immer anstelle einer Einzelperson möglich sein soll).
- Diskussionswürdig erscheint auch ein Zusatz zu Art. 51 oder 52, wonach eine Kandidatur von zwei Personen für ein Co-Präsidium ausdrücklich und klar ersichtlich als solche zu kennzeichnen ist.
- Die Art. 72 und 73 werden mit einer geeigneten Bestimmung zu ergänzen sein, wonach zwei Kandidierende für ein Co-Präsidium gleich behandelt werden wie eine Person, die allein für das Amt der

Gemeindepräsidentin oder des Gemeindepräsidenten kandidiert. Eine entsprechende Präzisierung wäre evtl. auch in Art. 54 angezeigt.

Zu beachten ist, dass unabhängig von der Einführung eines Co-Präsidiums weitere materielle Bestimmungen neu in das Reglement aufgenommen werden müssen, namentlich betreffend die heute in Art. 26 Ziff. 2 und 3 der Gemeindeordnung geregelten Modalitäten der Wahl des Gemeindepräsidiums, die Auswirkungen auf die parteipolitische Zusammensetzung und die Ersatzwahl (vgl. auch die Übergangsbestimmung in dem als Variante zur Diskussion gestellten neuen Art. 79 der Gemeindeordnung).

4.3.3 Weitere Regelungen

Denkbar ist, dass die Gemeindeordnung das Parlament ermächtigt, Einzelheiten zu einem Co-Präsidium durch Reglement zu regeln, beispielsweise betreffend die «Arbeitsteilung» (vgl. den Vorschlag in Abs. 4 der Variante «Co-Präsidium» zu Art. 57 GO). Was in dieser Hinsicht angezeigt erscheint, wäre nach einem Grundsatzentscheid über die Einführung eines Co-Präsidiums zu diskutieren.

Anpassungen wären auf jeden Fall im Reglement vom 23. November 2021 über die Pflichten und die Entschädigungen der Behördenmitglieder (Behördenreglement) vorzunehmen. Zu denken ist namentlich an Art. 2 Abs. 1 (Vollamt für das Gemeindepräsidium), ebenso gegebenenfalls an Art. 5 über anderweitige Beschäftigungen (Nebenbeschäftigungen und öffentliche Ämter) des Gemeindepräsidiums, an Art. 8 über die Besoldung, an Art. 12 über die Repräsentationsentschädigung, an Art. 16 über die berufliche Vorsorge und an Art. 16b f. über die Abgangsentschädigung für das Gemeindepräsidium.

5 Mögliche Vor- und Nachteile

5.1 Bericht des Gemeinderats der Stadt Bern

Zu möglichen Vor- und Nachteilen eines Job Sharing im Gemeinderat äussert sich namentlich der Bericht des Gemeinderats der Stadt Bern vom 1. Juli 2020 zu einem im Jahr 2018 eingereichten Postulat «Jobsharing und Teilzeitarbeit auch für Kadermitarbeitende, sowie Gemeinderätinnen und Gemeinderäte ermöglichen».¹²

Den Vorteil eines Job Sharing für Gemeinderatsmitglieder im Sinn eines «Exekutivsharing» sieht der Gemeinderat namentlich darin, dass «die gemeinsame Aufgabenerfüllung in Form eines Jobsharing Ideen, Meinungsvielfalt und möglicherweise einen besseren Austausch fördern und insofern einen Mehrwert bringen kann». Kritisch beurteilt er demgegenüber die Auswirkungen im Licht des Kollegialitätsprinzips. Sinn und Zweck dieses Prinzips sei es,

«die Macht der Regierung als Ganzes und der einzelnen Mitglieder zu begrenzen und sicherzustellen, dass die Exekutivmitglieder in weitgehender Gleichheit agieren. Würde ein Regierungsmandat von einem zweiköpfigen Team ausgeübt, gerät dieses bewährte und austarierte System der Machtverteilung aus dem Gleichgewicht: Einerseits kann ein Team in den Verhandlungen grösseren Druck erzeugen als eine Einzelperson und ist damit bevorteilt, andererseits wird die ohnehin schon geteilte politische Führung erneut gebrochen, wenn die Mitglieder der Kollegialregierung ihrerseits als gemeinschaftlich agierende 'Teilregierung' auftreten müssen».

¹² Bericht des Gemeinderats der Stadt Bern vom 1. Juli 2020 zum Postulat Fraktion GLP/JGLP (Matthias Egli, GLP) vom 25. Januar 2018 Jobsharing und Teilzeitarbeit auch für Kadermitarbeitende, sowie Gemeinderätinnen und Gemeinderäte ermöglichen (2018.SR000013)

Als weitere Nachteile erachtet der Gemeinderat

- den erhöhten Koordinationsbedarf,
- die erschwerte Zuordnung von Verantwortlichkeiten, insbesondere angesichts des Umstands, dass «die politische Verantwortlichkeit grundsätzlich nicht teilbar» ist und immer «klar sein» muss, «welches Regierungsmitglied für welche Entscheidungen zuständig und verantwortlich ist»,
- die negativen Auswirkungen auf die Aufgabenerfüllung und die Beeinträchtigung der Handlungsfähigkeit, wenn «das betreffende Team [nicht] gut zusammenarbeitet»,
- die nicht oder nur noch beschränkt mögliche Funktion der Amtsinhaberinnen und -inhaber als Bezugs- und Identifikationspersonen ihrer Wählerinnen und Wähler, «was demokratiepolitisch nicht unbedenklich erscheint».¹³

Der Gemeinderat kommt zusammenfassend zum Schluss, die Einführung eines Job Sharing für Gemeinderatsmitglieder im Sinn eines «Exekutivsharing» erforderte «eine vergleichsweise weitgehende Regierungsreform verbunden mit der entsprechenden Anpassung der städtischen Rechtsordnung». In der Sache führt er anschliessend aus:

«Auch wenn der Gemeinderat das Anliegen der Postulanten bezüglich Entlastung der Exekutivmitglieder unterstützt und er Jobsharing- und Teilzeitmodelle bei den städtischen Angestellten grundsätzlich fördert, ist er deshalb der Auffassung, dass die Einführung von Jobsharing bzw. Teamkandidaturen kein taugliches Mittel ist, um die Tätigkeit als Gemeinderätin oder Gemeinderat familienverträglicher auszugestalten und die Fachkompetenz des Gremiums zu stärken. Aus Sicht des Gemeinderats muss die Belastung der Regierungsmitglieder vielmehr durch passende Organisationslösungen, die eine Delegation der Aufgabenerfüllung ermöglichen, oder durch geeignete Strategieansätze reduziert werden, welche die Effizienz und die Effektivität der Aufgabenerledigung erhöhen. Er erachtet es deshalb als zielführender, die Tätigkeit der Regierungsmitglieder wenn nötig durch einen massvollen Ausbau der Stabsinfrastruktur zu unterstützen oder allenfalls die Erweiterung des Exekutivgremiums durch vollwertige Mitglieder ins Auge zu fassen.»¹⁴

5.2 Beitrag Walter Haller zur Ombudsstelle des Kantons Zürich

In seinem bereits erwähnten, nicht mehr ganz «taufrischen» Beitrag zur Ombudsstelle des Kantons Zürich hebt WALTER HALLER verschiedene (mögliche) Vor- und Nachteile eines Job Sharing hervor, die mit Blick auf ein behördliches Exekutivamt nicht oder nur beschränkt interessieren, wenn geeignete regulatorische Regelungen, beispielsweise im Sinn der Ausführungen unter Ziffer 4.3, getroffen werden.¹⁵ Mögliche allgemeine Vorteile sieht HALLER darin, dass

- das Zusammenwirken von zwei Persönlichkeiten positive Synergieeffekte haben kann, «wenn das Tandem gut zusammenspielt»,
- die Beteiligten besonders heikle Geschäfte miteinander beraten und die Verantwortung dafür gemeinsam tragen können, was auch einer «Vereinsamung» der Amtsinhaberinnen oder Amtsinhaber entgegenwirken kann,
- die Bevölkerung wählen kann, an welche Person sie sich im Fall von Fragen, Bedürfnissen oder Problemen wenden will.

¹³ Bericht Gemeinderat Bern vom 1. Juli 2020, S. 5.

¹⁴ Bericht Gemeinderat Bern vom 1. Juli 2020, S. 6.

¹⁵ HALLER, Besetzung von Vollämtern, S. 203.

Als (mögliche) Nachteile oder Probleme erwähnt HALLER

- die Abhängigkeit der Wirksamkeit eines Amtes von der persönlichen Ausstrahlung der Amtsinhaberin oder des Amtsinhabers aus, die oder der für die Bevölkerung eine wichtige Bezugsperson ist,
- Rivalitäten und Friktionen, die sich negativ auf die Amtsführung auswirken, wenn keine der beteiligten Personen den Vorsitz hat und das Tandem nicht gut zusammenspielt.

6 Abschliessende Anmerkungen

WALTER HALLER hat wie bereits erwähnt zutreffend bemerkt, dass die Beurteilung eines Co-Präsidiiums für politische Ämter «nicht primär eine Rechtsfrage» ist, sondern «wesentlich von politischen Beurteilungsfaktoren» abhängt.¹⁶ Ich gehe – anders als ANDREAS KLEY (vorne Ziffer 2) – davon aus, dass der Einführung eines Co-Präsidiiums für eine kommunale Exekutive **keine unüberwindlichen rechtlichen Hindernisse** entgegenstehen. Dafür sind allerdings hinreichend klare reglementarische Vorgaben rechtlich unbedingbar, aber auch für die Praxis dienlich. Aus demokratiepolitischer Sicht erscheint grundsätzlich ein **gesetzlich eindeutig geregeltes, möglichst einfaches und nachvollziehbares Modell** angezeigt, damit nicht die Gefahr besteht, dass die Wählenden mit der Wahl eines Co-Präsidiiums «die Katze im Sack kaufen».

Selbstverständlich werden die Zuständigen der Gemeinde Muri bei Bern auch über die unter der vorstehenden Ziffer 5.2 aufgeführten (möglichen) Vor- und Nachteile politisch zu entscheiden haben. Ich kann mir kein massgebendes Urteil dazu anmassen, erlaube mir aber in Wert und Unwert dennoch einige eher persönliche Anmerkungen.

Ich verkenne die Vorteile und Chancen nicht, die ein Co-Präsidium namentlich mit Blick auf die Bereicherung durch den gegenseitigen Austausch, aber auch mit Blick auf die Entlastung der Beteiligten, aufweist oder aufweisen kann. Als weiterer Pluspunkt lässt sich zusätzlich das Argument anführen, ein Co-Präsidium wirke der gelegentlich kritisierten «Machtkonzentration» beim Gemeindepräsidium entgegen. Diesem Aspekt kann namentlich da Gewicht zukommen, wo – wie in verschiedenen mittelgrossen Gemeinden im Kanton wie Muri bei Bern – für das Präsidium ein Vollamt besteht und die übrigen Ämter im Nebenamt ausgeübt werden.

Ich sehe auf der andern Seite aber auch die Nachteile des zusätzlichen Koordinationsaufwands (der sich unter Umständen auch in der Arbeit des Gemeinderats als Kollegium niederschlagen könnte) und der tendenziell erschwerten Identifikation der Bevölkerung mit «ihrem» Präsidium. Die gemeinsame Verantwortung beider beteiligten Personen für das Präsidium ist sowohl als Vorteil als auch als Nachteil aufgeführt worden. Ich teile in diesem Punkt die Ansicht des Gemeinderats der Stadt Bern, dass die persönliche Verantwortung für ein öffentliches Amt grundsätzlich nicht teilbar ist. Dies entspricht auch den Bestimmungen des Gemeindegesetzes über die Verantwortlichkeit und die Aufsicht (Art. 80 ff. GG) und den Staatshaftungsregeln in Art. 100 ff. des Personalgesetzes vom 16. September 2004 (PG)¹⁷, die auch auf die Gemeinden und ihre Organe Anwendung finden (Art. 84 Abs. 1 GG). Als praktisch nicht lösbar erachte ich das Problem, wenn sich die Mitglieder eines Co-Präsidiiums in einer Frage zu einem bestimmten politischen Thema oder zur «Arbeitsteilung» (z.B. Stichentscheid im Rat) nicht einigen können (vgl. auch vorne Ziffer 4.2). Ich selbst beurteile aufgrund solcher Überlegungen und namentlich aus dem

¹⁶ HALLER, Besetzung von Vollämtern, S. 204.

¹⁷ BSG 153.01.

zuletzt genannten Grund ein Co-Präsidium unter dem Strich tendenziell kritisch.

Der Vollständigkeit halber sei schliesslich angemerkt, dass neben einem Co-Präsidium auch andere Möglichkeiten bestehen, um den persönlichen Austausch und entsprechende Synergien sowie die Vereinbarkeit von behördlichem Amt einerseits und Privat- und Familienleben andererseits zu fördern und Personen zu entlasten. Zu denken ist etwa an eine adäquate «interne Aufgabenteilung» im Gemeinderat, beispielsweise im Rahmen einer Ressortorganisation, an ein Vizepräsidium (oder gegebenenfalls zwei Vizepräsidien), evtl. mit erweiterten Aufgaben und Befugnissen, oder an eine flexiblere Gestaltung und Verteilung von Pensen, beispielsweise im Sinn der Lösung der Stadt Thun (vorne Ziffer 3.4) oder der Regelung, welche die Stadt Biel in Art. 59 der am 3. März 2024 beschlossenen neuen Stadtordnung gewählt hat.

Art. 59 Pensum und Besoldung

¹ Die Mitglieder des Gemeinderats üben unter Vorbehalt von Absatz 2 ein Vollamt aus.

² Sie können ein tieferes Pensum wählen. Das Pensum darf aber nicht weniger als 80 Prozent betragen.

³ [...]

Bern, 5. Juni 2024



Ueli Friederich