

Postulat Fraktion GLP/JGLP (Matthias Egli, GLP) vom 25. Januar 2018: Jobsharing und Teilzeitarbeit auch für Kadermitarbeitende, sowie Gemeinderätinnen und Gemeinderäte ermöglichen (2018.SR.000013)

In der Stadtratssitzung vom 13. Juni 2019 wurden das folgenden Postulat mit SRB 2019-403 erheblich erklärt:

Die Arbeitswelt verändert sich laufend. Teilzeitarbeit und Jobsharing werden zunehmend von Frauen und Männern aller Generationen nachgefragt. Diese Veränderung ist eine Herausforderung und eine grosse Chance zugleich. Fortschrittliche Unternehmen haben dies erkannt und reagieren auf diesen Trend, indem sie vermehrt flexible Arbeitsmodelle anbieten.¹ Sie gestalten diese Veränderung aktiv, um Know-how zu sichern, Fachkräftemängel zu reduzieren, Talente in unterschiedlichen Lebenssituationen anzuziehen und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu ermöglichen.

Der Begriff Jobsharing bezieht sich auf zwei oder mehrere Angestellte, die sich eine Vollzeit-Arbeitsstelle mit voneinander abhängigen Aufgaben und mit einer gemeinsamen Verantwortung teilen. Das Spezifische des «Topsharings» bezeichnet ein Jobsharing in Positionen mit hoher Verantwortung, die auch Mitarbeiterführung einschliesst.² Das Potential von Teilzeit und Topsharing umfasst neben der Arbeitgeberattraktivität und der Vereinbarkeit auch die Vorteile von gesteigerter Kompetenz, der Eingliederung von jungen Mitarbeitenden und höherer Produktivität.

Im Moment sind es vor allem Firmen, denen Vereinbarkeit wichtig ist, die auch bei Kaderpositionen auf Teilzeit- und Topsharing setzen. Auch die Politik und die Verwaltungen als Arbeitgeberinnen müssen jetzt reagieren. Es soll Kaderangestellten dank Teilzeiterwerb und Jobsharing besser möglich sein, auch Verantwortung in anderen Lebensbereichen wie zum Beispiel in der Familie wahrzunehmen. Ähnliche Modelle sollen auch für Exekutivämter ermöglicht werden.

Beim Topsharing für Gemeinderätinnen und Gemeinderäte geht es um weit mehr als um die Vereinbarkeit von Privat- und Berufsleben. Mit dem neuen Modell wird ein Generationenmix gefördert. Das Amt des Gemeinderats wird dadurch auch Personen zugänglich gemacht, welche die erforderlichen hohen Qualifikationen und Erfahrungen aufweisen, aber keine Jobs, die über das klassische Fulltime-Job-Modell hinausgehen, annehmen können oder möchten.

Jobsharing oder Teilzeiterwerb in Exekutivämtern wären eine Neuheit in städtischen Exekutivämtern und die Stadt Bern würde dadurch eine dringend benötigte Vorreiterrolle einnehmen.

Wir bitten den Gemeinderat:

1. Jobsharing für den Gemeinderat zu prüfen und in einem Bericht darzulegen, welche verschiedenen Modelle für Jobsharing in Exekutivämtern geeignet wären und unter welchen Rahmenbedingungen (Wahlprozedere, Rücktritte, Gremien und Beschlüsse, Vergütung etc.) diese funktionieren können
2. Teilzeitpensen für den Gemeinderat zu prüfen und in einem Bericht darzulegen, welche verschiedenen Modelle für Teilzeit in Exekutivämtern geeignet wären und unter welchen Rahmenbedingungen diese funktionieren könnten
3. Jobsharing für Kaderangestellte zu prüfen und in einem Bericht darzulegen unter welchen Rahmenbedingungen die Stadt als Arbeitgeberin Topsharing einführen oder weiter ausbauen kann
4. Aufzuzeigen unter welchen Voraussetzungen Teilzeitarbeit bei Stadtangestellten möglich ist und ob generell Teilzeitarbeitsstellen für alle Stadtangestellte bei einer Stellenausschreibung in Betracht gezogen wird.

¹ Z.B. die Unternehmen, welche bei der Work Smart Initiative Mitglied sind <http://work-smart-initiative.ch/de/>

² Entwicklung von Jobsharing in der Arbeitswelt 4.0 <http://work-smart-initiative.ch/de/news/blog/entwicklung-von-jobsharing-in-der-arbeitswelt-40/>

Bern, 25. Januar 2018

Erstunterzeichnende: Matthias Egli

Mitunterzeichnende: Claude Grosjean, Sandra Ryser, Maurice Lindgren, Marianne Schild, Patrick Zillig, Peter Ammann

Bericht des Gemeinderats

Mit der Erheblicherklärung des vorliegenden Postulats beauftragte der Stadtrat den Gemeinderat einerseits, die Einführung von Jobsharing bzw. Teilzeitpensen für den Gemeinderat zu prüfen und in einem Bericht aufzuzeigen, welche verschiedenen Modelle für Jobsharing bzw. Teilzeitpensen in Exekutivämtern geeignet wären und unter welchen Rahmenbedingungen diese funktionieren könnten (Punkte 1 und 2). Darüber hinaus wurde der Gemeinderat beauftragt, Jobsharing für Kaderangestellte zu prüfen und das Instrument weiter auszubauen sowie aufzuzeigen, unter welchen Voraussetzungen Teilzeitarbeit bei Stadtangestellten möglich ist (Punkte 3 und 4). Die Berichterstattung erfolgt koordiniert mit derjenigen zum Postulat Fraktion SP (Benno Frauchiger/Martin Krebs): Alternative Arbeitszeitmodelle auch in der Exekutive: Einführung der Möglichkeit einer Teamkandidatur für den Gemeinderat. Dieses wurde vom Stadtrat am 18. Oktober 2018 erheblich erklärt und beauftragt den Gemeinderat ebenfalls, die Möglichkeiten für die Einführung eines Jobsharings im Gemeinderat zu prüfen.

Zu Punkt 1:

Aus Sicht des Postulanten könnten mit der Einführung eines Jobsharings für Gemeinderätinnen und Gemeinderäte die Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben gefördert und das Amt auch Personen zugänglich gemacht werden, welche die erforderlichen Qualifikationen und Erfahrungen aufweisen, aber keine Vollzeit-Arbeitsstellen übernehmen möchten. Der Gemeinderat unterstützt grundsätzlich die Bemühungen, Voraussetzungen für eine möglichst familienverträgliche Ausübung eines Gemeinderatsmandats zu schaffen. Dies gilt umso mehr, als die Regierungstätigkeit in den letzten Jahren auf allen Staatsebenen zunehmend komplexer und anspruchsvoller geworden ist. Regierungshandeln erfordert heutzutage neben grosser Fachkompetenz auch ein hohes Mass an Kooperation, Moderation und Planung. Hinzu kommen steigende Erwartungen von Medien und Öffentlichkeit im Zuge der verstärkten Medialisierung der Politik sowie generell hohe Ansprüche an die Präsenz und Verfügbarkeit der Mandatsträgerinnen und Mandatsträger. Angesichts dieser grossen und wachsenden Herausforderungen ist es wichtig, dass Exekutivorgane ihre Organisation und ihre Funktionsweise laufend prüfen und allenfalls auch institutionell weiterentwickeln.

Jobsharing hat sich aus der Sicht des Postulanten in Führungspositionen von Wirtschaft und Verwaltung etabliert, deshalb soll nun die Frage geprüft werden, ob ein solches Modell auch für die Ausübung von Regierungsmandaten möglich ist. Der Zürcher Staatsrechtsprofessor Andreas Kley hat dazu im Auftrag des Kantons Basel-Stadt ein entsprechendes Gutachten erstellt, nachdem die Linkspartei Basta! im Januar 2020 eine Jobsharing-Kandidatur für die Regierungsratswahlen im Herbst angekündigt hatte. Das Gutachten kommt zum Schluss, dass eine gemeinsame Co-Kandidatur von mehreren Personen für ein Regierungsamt mit der durch Artikel 34 Absatz 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101.1) garantierten Wahlfreiheit nicht vereinbar ist. Gemäss den geltenden gesetzlichen Bestimmungen von Basel-Stadt sind zudem eine Co-Kandidatur wie auch ein Jobsharing (voneinander unabhängig gewählter Personen) für Regierungsräte rechtlich nicht zulässig. Der klare Wortlaut der Kantonsverfassung, wonach der Regierungsrat «sieben Mitglieder» zählt, und der übrigen

gesetzlichen Bestimmungen sowie die bisherige Praxis lassen keinen Spielraum für eine kreative Auslegung im Sinne der Möglichkeit eines Jobsharings.³

Derselbe Befund gilt auch für die Wahl der Regierungsratsmitglieder im Kanton Bern: Auch hier ist die Anzahl der Sitze bzw. Mitglieder der Regierung auf Verfassungsstufe festgelegt und steht damit einer Aufteilung der Funktion eines Regierungsmitglieds auf mehrere Personen entgegen.⁴ Hingegen schliesst das kantonbernische Recht das Jobsharing für vom Volk gewählte Vollämter in den Gemeinden nicht aus. Insbesondere kennt das Gemeindegesetz vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11) keine Bestimmung, wonach es den Gemeinden untersagt wäre, die Möglichkeit vorzusehen, dass sich mehrere Personen für ein Amt zur Wahl stellen könnten.⁵ Das geltende städtische Recht wiederum erlaubt kein Jobsharing von Gemeinderatsmitgliedern: Die Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3. Dezember 1998 (GO; SSSB 101.1) sieht das Gemeinderatsamt ausdrücklich als unteilbares Vollamt vor. So gehören dem Gemeinderat gemäss Artikel 87 GO mit dem Stadtpräsidenten oder der Stadtpräsidentin fünf Mitglieder an. Gemäss Artikel 90 Absatz 1 GO üben die Mitglieder des Gemeinderats ein Vollamt aus. Jedes Mitglied des Gemeinderats leitet eine Direktion, wobei der Gemeinderat über die Zuteilung der Direktionen und die ordentliche Stellvertretung beschliesst (Art. 125 GO). Für die Einführung der Möglichkeit von Jobsharings im Gemeinderat müsste demnach die Organisation des Gemeinderats umfassend überprüft und angepasst werden.

Auch das Reglement vom 16. Mai 2004 über die politischen Rechte (RPR; SSSB 141.1) schliesst eine Co-Kandidatur bei der Wahl des Gemeinderats bisher aus. So dürfen etwa die Listen mit den Wahlvorschlägen ausdrücklich nicht mehr Namen von Kandidierenden enthalten, als Sitze zu besetzen sind (Art. 36 Abs. 3 Bst. a RPR). Vorschriften, nach denen gewählt wird, müssen vor dem Wahlgang eindeutig umschrieben sein und über das ganze Wahlgebiet einheitlich gehandhabt werden.⁶ Die Möglichkeit einer Jobsharing-Kandidatur für den Gemeinderat müsste demnach ausdrücklich reglementarisch verankert und das städtische Wahlsystem entsprechend überarbeitet werden. Dabei wäre auch der Fall eines Rücktritts oder Ausfalls eines der beiden Mitglieder eines Gemeinderatsteams im Detail zu regeln. Sind zwei Kandidatinnen oder Kandidaten gemeinsam als Team für einen Sitz im Gemeinderat gewählt worden, muss der Rücktritt oder das anderweitige Ausscheiden eines Team-Gemeinderatsmitglieds auch zur Beendigung des Mandats seiner Kollegin oder seines Kollegen führen. Aufgrund der fehlenden demokratischen Legitimation besteht grundsätzlich kein Raum für die Weiterführung des Amts als Einzelmitglied.

Die Schaffung der Möglichkeit zu einem Jobsharing für Gemeinderatsmitglieder würde demnach eine institutionelle Reform der Exekutive und die entsprechende Überarbeitung der städtischen Rechtsordnung voraussetzen. Da sowohl die Gemeindeordnung als auch das Reglement über die politischen Rechte dem obligatorischen Referendum unterstehen, müsste die Vorlage zwingend den Stimmberechtigten der Stadt Bern zum Beschluss unterbreitet werden. Beide Erlasse unterliegen zudem der kantonalen Genehmigungspflicht. Vor diesem Hintergrund müsste mit einem langwierigen Rechtsetzungsprozess gerechnet werden, der nicht zuletzt aufgrund der komplexen und heiklen Materie umfangreiche Personalressourcen binden und entsprechende Kostenfolgen nach sich

³ Andreas Kley: Gutachten über eine Doppelkandidatur für ein Regierungsratsmandat im Auftrag des Kantons Basel-Stadt vom 14. April 2020, abrufbar unter: <https://www.medien.bs.ch/nm/2020-eine-co-kandidatur-fuer-die-regierungsratswahlen-waere-rechtswidrig-stk.html>.

⁴ Zur Rechtslage im Kanton Bern siehe: Martin Buchli: Juristisches Kurzgutachten zur Zulässigkeit eines Jobsharings bei Magistratspersonen, 8. Oktober 2014, S.24.

⁵ Vgl. Stefan Müller: Kommentar zum bernischen Gemeindegesetz, Bern, 1999, Art. 35 N 4. Der Autor vertritt jedoch die Auffassung, dass auch wenn das kantonale Recht diese Möglichkeit nicht ausschliesse, die Gemeinden Zurückhaltung üben sollten, dies insbesondere unter dem Gesichtspunkt der politischen Verantwortung, der Haftung und der Kontinuität in der Meinungs- und Entscheidungsfindung. Die für ein Jobsharing aufgeführten Argumente würden die markanten Nachteile einer solchen Ordnung insgesamt nicht überwiegen.

⁶ Pierre Tschannen: Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Auflage, Bern 2016, §52 N 56.

ziehen würde. Erschwerend ist hierbei zu berücksichtigen, dass derzeit kein schweizerisches Gemeinwesen die Möglichkeit des Jobsharings für Exekutivämter kennt. Insofern könnte auch nicht auf bestehende Regelungen oder entsprechende Praxiserfahrungen anderer Gemeinwesen zurückgegriffen werden.

Im Zusammenhang mit einer allfälligen Anpassung des Wahlsystems und der Zulassung von Doppel- bzw. Teamkandidaturen wäre insbesondere die Frage zu beurteilen, inwiefern die Wahlfreiheit der Stimmberechtigten dadurch tangiert oder gar verletzt würde. Die in Artikel 34 der Bundesverfassung verankerte Garantie der politischen Rechte sichert die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV). Es soll kein Abstimmungs- oder Wahlergebnis anerkannt werden, das nicht den freien Willen der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Jede Stimmbürgerin und jeder Stimmbürger soll ihren bzw. seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen können (BGE 119 Ia 271 E. 3a). Im Fall von «Doppelmandaten» könnten die Stimmberechtigten ihre Stimme für Teams oder für Einzelkandidierende abgeben, womit sie insofern in ihrer Wahlfreiheit eingeschränkt würden, als dass gewisse Kandidierende nur zusammen mit anderen gewählt werden könnten. Zudem droht den Einzelkandidierenden eine gewisse Benachteiligung, wenn ihnen Teamkandidaturen entgegenstehen, da zwei Personen in einem Wahlkampf allein schon aus Kapazitätsgründen mehr Präsenz zeigen können als eine Person, die alleine kandidiert. Das erwähnte Rechtsgutachten von Staatsrechtsprofessor Andreas Kley kommt zum Schluss, dass eine Teamkandidatur mit der durch Artikel 34 Absatz 2 der Bundesverfassung garantierten Wahlfreiheit nicht vereinbar sei. Die Bundesverfassung verlange vielmehr, dass die Partnerinnen und Partner für ein Jobsharing getrennt wählbar sein müssten. So leitet er aus dem Grundsatz der Einheit der Materie ein grundsätzliches Verbot gekoppelter Wahlen ab.⁷

Neben den rechtlichen Rahmenbedingungen sind im Hinblick auf die mögliche Einführung eines Jobsharings für Gemeinderatsmitglieder auch die Auswirkungen zu prüfen, die eine gemeinsame Ausübung des Gemeinderatsmandats durch zwei Personen auf die Arbeitsweise und die Aufgabenerfüllung des Gemeinderats hätte. Gemäss Artikel 86 GO ist der Gemeinderat das oberste leitende, planende und vollziehende Organ der Stadt. Er bestimmt die Ziele und Mittel des öffentlichen Handelns und stellt die Regierungstätigkeit jederzeit sicher (Art. 94 GO). Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Gemeinderat nicht nur die Regierungsfunktion im Sinn von «staatsleitendem Handeln», sondern auch eine Verwaltungsführungsfunktion wahrnimmt. Daraus ergibt sich ein weitreichendes Aufgabengebiet, das u.a. die politische und finanzielle Planung, eine angemessene und zielgruppengerechte Information und Kommunikation, die Repräsentation der Stadt gegenüber der Öffentlichkeit und die Pflege der Aussenbeziehungen zu Gemeinden, Kanton und Bund umfasst. Zudem ist der Gemeinderat verantwortlich für die Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Art. 98 GO).

Ein zentrales Organisationsmerkmal von Exekutivorganen im politischen System der Schweiz ist das Kollegialitätsprinzip. Demnach werden Entscheidungen von wesentlicher Bedeutung und politischer Tragweite von den Regierungsmitgliedern gemeinsam gefällt und geschlossen gegen aussen vertreten. Auch der Gemeinderat tritt gemäss Gemeindeordnung als «Kollegium» auf und hat darüber hinaus in seiner Geschäftsverordnung vom 12. März 2003 (GVGR; SSSB 152.11) präzisiert, dass sich alle Mitglieder des Gemeinderats dem Kollegialitätsprinzip verpflichten und in der Öffentlichkeit keine Meinung vertreten, die einem Beschluss des Gremiums widerspricht (Art. 1bis GVGR).⁸ Sinn und Zweck des Kollegialitätsprinzips ist es, die Macht der Regierung als Ganzes und

⁷ Vgl. Andreas Kley: Gutachten über eine Doppelkandidatur für ein Regierungsratsmandat im Auftrag des Kantons Basel-Stadt vom 14. April 2020, S. 2–3.

⁸ Abweichungen vom Kollegialitätsprinzip sind allerdings in Ausnahmefällen nach vorgängiger Diskussion im Gemeinderat möglich (Art. 1bis Abs. 3 GVGR). Zum Kollegialitätsprinzip siehe u.a.: Andreas Lienhard, Peter

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 geteilt, wenn die Mitglieder der Kollegialregierung ihrerseits als gemeinschaftlich agierende «Teilregierung» auftreten müssen.

Grundsätzlich vertritt der Gemeinderat die Auffassung, dass die gemeinsame Aufgabenerfüllung in Form eines Jobsharings Ideen, Meinungsvielfalt und möglicherweise einen besseren Austausch fördern und insofern einen Mehrwert bringen kann. Allerdings erhöhen grössere Gremien grundsätzlich den Koordinationsbedarf, insbesondere, wenn sie geteilte Aufgabenzuständigkeiten einschliessen, und erschweren die Zuordnung der Verantwortlichkeiten. Dies gilt auch und besonders für die gemeinsame Ausübung eines politischen Amtes im sogenannten «Exekutivsharing». Nach Ansicht des Gemeinderats ist die politische Verantwortlichkeit grundsätzlich nicht teilbar. Es muss klar sein, welches Regierungsmitglied für welche Entscheidungen zuständig und verantwortlich ist. Eine Doppelbesetzung eines Gemeinderatsmandats (oder gar des Stadtpräsidiums) würde sowohl im Auftritt gegen aussen wie gegen innen für grosse Unklarheiten sorgen, beispielsweise bezüglich Teilnahme und Ausübung des Stimmrechts an den Gemeinderatssitzungen. Darüber hinaus ist offensichtlich, dass die gemeinsame Ausübung des Regierungsmandats nur dann funktionieren kann, wenn das betreffende Team gut zusammenarbeitet und sich in der Haltung zu den politischen Geschäften grundsätzlich einig ist. Ist dies nicht der Fall, wirkt sich dies negativ auf die Aufgabenerfüllung aus und beeinträchtigt allenfalls sogar die Handlungsfähigkeit der gesamten Regierung. Auch hier müsste deshalb im Detail geregelt werden, wie in einem solchen Fall vorzugehen ist und wie eine solche «Regierungskrise» verhindert werden könnte.

Zu berücksichtigen ist dabei, dass gerade Exekutivpolitikerinnen und -politiker auch Bezugs- und Identifikationspersonen ihrer Wählerinnen und Wähler sind und auch medial als solche behandelt und wahrgenommen werden. Mit der Aufteilung von Ämtern auf mehrere Personen ist dies nicht mehr oder nur noch beschränkt möglich, was demokratiepolitisch nicht unbedenklich erscheint.

Etwas anders beurteilt der Gemeinderat hingegen die Frage der Aufgabenteilung bezüglich der administrativen Führungsfunktion des Gemeinderats. Die Stadtverwaltung ist nach dem Direktorialprinzip⁹ organisiert und besteht gemäss Gemeindeordnung aus fünf Direktionen, die von je einem Gemeinderatsmitglied geleitet werden (Art. 124 und 125 GO). Die Direktionsvorsteherinnen und Direktionsvorsteher sorgen für eine bevölkerungsnah, rechtmässige, wirksame und wirtschaftliche Verwaltungstätigkeit (Art. 127 GO) und sind gleichzeitig zuständig für sämtliche Führungsaufgaben in der Direktion. Daraus ergibt sich für die gewählten Gemeinderätinnen und Gemeinderäte eine Doppelrolle als Kollegiumsmitglieder einerseits und als Vorsteherinnen und Vorsteher ihrer Direktionen andererseits. Sie bilden gewissermassen das Scharnier zwischen der Regierung und der Verwaltung.

Aus Sicht des Gemeinderats gibt es zwar auch bei den direktionsinternen Abläufen Fälle, in denen ein doppelt besetzter Vorsitz zumindest aktuell nicht funktionieren würde. So muss die Direktorin oder der Direktor namentlich bei Beschwerden gegen Verfügungen von untergeordneten Dienststellen oder bei Personalangelegenheiten als letzte Instanz auf städtischer Ebene jederzeit die nötigen Entscheidungen treffen können. Andererseits ist die Teilung der internen Verantwortung

Bieri: Die Rolle der Regierung aus staats- und verwaltungsrechtlicher Sicht, in: Adrian Ritz, Theo Haldemann, Fritz Sager (Hg): Blackbox Exekutive, Zürich 2019, S.166.

⁹ Das Direktorialprinzip entspricht dem «Departementalprinzip» auf Bundesebene und ist nach Lienhard «unabdingbare Funktionsvoraussetzung einer Kollegialregierung».

und der Führungsaufgaben auf Stufe Direktion weniger problematisch als die Zuordnung und Wahrnehmung der politischen Verantwortlichkeit im Regierungsgremium. Allerdings sind solche Überlegungen aktuell nur theoretischer Natur, denn im Rahmen der geltenden Organisationsbestimmungen lässt sich die Doppelfunktion der Gemeinderätinnen und Gemeinderäte als Regierungsmitglieder und Direktionsvorsteherinnen und Direktionsvorsteher nicht trennen. Es ist allerdings fraglich, ob eine gemeinsame Direktionsleitung im Jobsharing gegenüber einer Vermehrung von Exekutivmandaten Vorteile hätte. Sollen Regierungsmitglieder im Bereich der Verwaltungsführung tatsächlich substanziell entlastet werden, müssten realistischerweise eher entweder eine Aufteilung der Aufgaben auf mehr vollwertige Mandate oder aber eine sachgerechte Delegation an Stabs- oder Linienfunktionen in Erwägung gezogen werden.

Zusammenfassend hält der Gemeinderat fest, dass aktuell keine Möglichkeit besteht, Jobsharing für den Gemeinderat einzuführen bzw. Teamkandidaturen zuzulassen, da das geltende Recht dies nicht vorsieht. Soll die Möglichkeit eines «Exekutivsharings» auf städtischer Ebene geschaffen werden, bedingt dies eine vergleichsweise weitgehende Regierungsreform verbunden mit der entsprechenden Anpassung der städtischen Rechtsordnung. Zu berücksichtigen wären dabei auch die Auswirkungen der Neuregelung auf die Arbeits- und Funktionsweise des Gemeinderats. Insbesondere wäre zu prüfen, ob und wie sich ein «Exekutivsharing» mit dem Kollegialitätsprinzip vereinbaren liesse und wie mit der Teilung der politischen Verantwortlichkeit umgegangen werden kann. Auch wenn der Gemeinderat das Anliegen des Postulanten 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.

Zu Punkt 2:

Im Gegensatz zum «Exekutivsharing» sind Teilzeitpensen für Regierungsmitglieder in der schweizerischen Politlandschaft bestens bekannt. Auf kommunaler Ebene sind weit über 90 Prozent der Exekutivmitglieder ehrenamtlich tätig oder üben ihr Amt im Rahmen einer Teilzeitanstellung aus. Nur rund 300 Regierungsmitglieder sind vollamtlich tätig, wobei sich diese vorwiegend auf die grossen und mittelgrossen Städte (ab einer Bevölkerungszahl von 20 000) konzentrieren. Weit verbreitet ist dabei das Modell mit einem hauptamtlichen Stadtpräsidenten oder einer hauptamtlichen Stadtpräsidentin und weiteren vier bis sechs Regierungsmitgliedern, die ihr Mandat nebenamtlich mit einem Teilzeitpensum abhängig von der Grösse ihres Ressorts ausüben. Als Beispiel kann hier Lugano angeführt werden, das als einzige der zehn grössten Schweizer Städte über eine solche Regierungsorganisation verfügt. Alle übrigen Städte mit mehr als 50 000 Einwohnerinnen und Einwohnern verfügen über Regierungen mit ausschliesslich vollamtlichen Mitgliedern.

Die Anzahl der vollamtlichen Exekutivmitglieder und der Professionalisierungsgrad der Regierung sind also in erster Linie abhängig von der Grösse bzw. der Bevölkerungszahl des Gemeinwesens, was wiederum damit zu tun hat, dass Umfang und Komplexität der Regierungsaufgaben in grösseren Gemeinden entsprechend höher sind. Dieser Zusammenhang lässt sich auch im Kanton Bern feststellen, wo von den 17 bevölkerungsreichsten Gemeinden nur Lyss über einen Gemeinderat ohne vollamtliches Mitglied verfügt. Im Übrigen dominiert die Organisationsform mit einem hauptamtlichen Gemeindepräsidenten bzw. einer hauptamtlichen Gemeindepräsidentin und sechs nebenamtlichen Gemeinderatsmitgliedern. Speziell zu erwähnen sind die Regelungen in Köniz, wo

fünf Gemeinderatsmitglieder ihr Amt mit einem Pensum von je 80 Prozent ausüben, und in Thun, wo das Parlament jeweils zu Beginn der Legislatur über das Gesamtpensum der fünf Gemeinderätinnen und Gemeinderäte beschliesst. Aktuell beträgt dieses Pensum 380 Prozent, wobei das Amt des Stadtpräsidenten mit 100 Prozent und die übrigen vier Gemeinderatsmandate mit je 70 Prozent dotiert sind.

Die fünf Mitglieder des Gemeinderats der Stadt Bern üben ihr Regierungsmandat wie erwähnt als Vollamt aus und leiten je eine Direktion der Stadtverwaltung. Diese Organisationsstruktur der städtischen Exekutive hat eine ausgesprochen lange Tradition und wurde in ihren Grundzügen bereits 1920 mit damals sieben hauptamtlichen Gemeinderäten und sieben Verwaltungsdirektionen eingeführt. Die weitreichendste Organisationsreform erfolgte auf die Legislaturperiode 2005 – 2008, als die Zahl der Gemeinderatsmitglieder auf fünf reduziert und die fünf Verwaltungsdirektionen in ihrer heutigen Form geschaffen wurden. Obwohl der Stadtrat damals die Regierungs- und Verwaltungsreform ablehnte, wurde die entsprechende Volksinitiative an der Urne mit einem deutlichen Mehr von fast 60 Prozent der Stimmberechtigten angenommen. Ausschlaggebend für die Zustimmung waren in erster Linie, dass in den Jahren zuvor verschiedene Verwaltungsaufgaben ausgegliedert oder kantonalisiert wurden (Verkehrsbetriebe, ewb, Berufs- und Mittelschulen) und mit der Verkleinerung der Exekutive gemäss Initianten Einsparungen von rund 5 Mio. Franken erwartet werden konnten. Tatsächlich hat sich die damalige Organisationsreform grundsätzlich positiv und effizienzsteigernd auf die Regierungsarbeit ausgewirkt.

Sollen neu Teilzeitmandate für Gemeinderätinnen und Gemeinderäte eingeführt werden, bedingt dies analog zur Einführung des «Exekutivsharings» eine Anpassung der Gemeindeordnung und weiterer Rechtsgrundlagen wie beispielsweise des Entschädigungsreglements vom 6. März 2008 (RLNP; SSSB 152.12). Auch hier wäre mit einem langwierigen Rechtsetzungsprozess zu rechnen, da zumindest die Änderung der GO zwingend den Stimmberechtigten unterbreitet und anschliessend vom Kanton genehmigt werden müsste. Darüber hinaus ist zu bedenken, dass die Auslastung der Exekutivmitglieder in der Stadt Bern aktuell sehr hoch ist und alles in allem ein Vollzeitpensum von 40 Wochenstunden weit übersteigt. Eine Pensenreduktion wäre deshalb nur machbar, wenn die Exekutivaufgaben auf zusätzliche Mandate verteilt und die Mitgliederzahl des Gemeinderats entsprechend vergrössert würden. Dies läuft allerdings dem Ziel entgegen, übersichtliche und entscheidungsfähige Leitungsgremien zu etablieren und widerspricht zudem der Tendenz zur Verkleinerung und Professionalisierung der kommunalen Exekutiven, wie sie in der Schweiz seit den späten 1980er Jahren festzustellen ist.¹⁰ Im Übrigen würden damit auch die positiven Effekte der Regierungs- und Verwaltungsreform von 2004 in Frage gestellt.

Aus Sicht des Postulanten könnte mit der Einführung von Teilzeitmandaten für Gemeinderätinnen und Gemeinderäte nicht nur die Vereinbarkeit von Familie und Regierungsmandat gefördert, sondern das Amt auch einem grösseren Kreis von qualifizierten und erfahrenen Kandidatinnen und Kandidaten zugänglich gemacht werden. Damit diese Ziele erreicht werden können, müsste das Pensum eines Gemeinderatsmandats substanziell reduziert werden, andernfalls läuft man Gefahr, dass mit der Pensenreduktion zwar die Entlohnung, nicht aber die Belastung, der Zeitaufwand oder die politische Verantwortung eines Mandats verringert werden. Geht man vom bisherigen Gesamtpensum der Gemeinderatsmitglieder von 500 Prozent und einem weiterhin vollamtlich tätigen Stadtpräsidium aus, dann könnten beispielsweise sechs Teilzeitmandate zu je 70 Prozent oder acht Teilzeitmandate zu je 50 Prozent geschaffen werden. Damit würde sich die Mitgliederzahl des Gemeinderats entweder auf sieben oder auf neun erhöhen.

¹⁰ Gemäss Andreas Ladner hat sich die durchschnittliche Exekutivgrösse in den Schweizer Gemeinden seit 1988 von 6,02 auf 5,82 Sitze verringert. Siehe dazu: Andreas Ladner, Regieren auf Gemeindeebene, in: Blackbox Exekutive, S.259.

Der Vorteil einer solch breit besetzten Regierung ist (neben der Reduktion der Arbeitsbelastung der einzelnen Mitglieder) eine breitere Abstützung und eine höhere politische Legitimation, gleichzeitig ist jedoch mit Einbussen hinsichtlich Effizienz und Handlungsfähigkeit des Gemeinderats zu rechnen. Zudem zeigen die Erfahrungen anderer Städte mit vollzeit- und teilzeitbeschäftigten Exekutivmitgliedern, dass in der Regel ein erhebliches Informationsgefälle zwischen Voll- und Teilzeitmandaten besteht, wodurch eine sachlich und politisch unerwünschte Ungleichheit zwischen den Exekutivämtern entstehen kann. Dazu kommt, dass Teilzeitmandate erfahrungsgemäss dazu führen, dass zwar die Entschädigung, nicht aber die effektive Belastung gegenüber Vollzeitmandaten reduziert wird. Auch ist der Aspekt der Attraktivitätssteigerung des Amtes für qualifizierte Personen ambivalent zu beurteilen: Einerseits kann ein Teilzeitmandat für gewisse Personen, die an sich qualifiziert wären, aber nicht ein Vollzeitmandat ausüben wollen oder können, attraktiv sein. Andererseits stellen sich Personen, die an sich qualifiziert wären, aber eine Vollzeitbeschäftigung suchen wollen oder müssen, gerade für Teilzeitmandate nicht zur Verfügung. Weiter würde eine Regierungsreform mit einer Erhöhung der Anzahl Gemeinderatsmitglieder auch eine entsprechende Strukturreform auf Verwaltungsebene notwendig machen, was mit einem erheblichen Aufwand nicht nur in finanzieller Hinsicht verbunden wäre. Naturgemäss sind auch die Betriebskosten eines sieben- oder neunköpfigen Gremiums höher als jene einer kleineren Exekutive. Insgesamt steht der Gemeinderat deshalb auch der Einführung von Teilzeitmandaten in der Exekutive skeptisch gegenüber. Eine zielgerichtete Verstärkung von Unterstützungsleistungen für die Vorsteherinnen und Vorsteher der Direktionen ist aus seiner Sicht ein besseres und wirksameres Mittel, um die Regierungsmitglieder zu entlasten und die Vereinbarkeit eines Gemeinderatsmandats mit Familienarbeit zu fördern.

Zu Punkt 3 und 4:

Mit der Verabschiedung der Punkte 3 und 4 des Postulats beauftragte der Stadtrat den Gemeinderat, Jobsharing für Kaderangestellte zu prüfen und das Instrument weiter auszubauen sowie aufzuzeigen, unter welchen Voraussetzungen Teilzeitarbeit bei Stadtangestellten möglich ist. In Umsetzung der beiden Punkte beauftragte der Gemeinderat im Juni 2018 die Direktion für Finanzen, Personal und Informatik (FPI), bis Ende des ersten Quartals 2020 konkrete Massnahmen zu erarbeiten, die zur Förderung von Teilzeitarbeit und Jobsharing auf Kaderstufe führen.

Im Rahmen eines Workshops unter der Leitung von Expertinnen des Vereins Part Time Optimierung (PTO) wurde die Basis für die notwendigen rechtlichen und konzeptionellen Grundlagen für Jobsharings und Co-Leitungen in der Stadtverwaltung gelegt. Dabei wurden die neuen rechtlichen Grundlagen in groben Zügen erarbeitet und eine Arbeitsgruppe eingesetzt, um die nötigen Erlassänderungen vorzunehmen und Massnahmen zu erarbeiten, die zur Förderung von Teilzeitarbeit und Jobsharing auf Kaderstufe führen.

Im Anschluss an den Workshop erarbeitete die Arbeitsgruppe ein Konzept und einen Massnahmenkatalog zur Förderung von Teilzeitarbeit und Jobsharing auf Kaderstufe, der zum einen auf adäquate rechtliche Grundlagen für Jobsharing-Modelle und einheitliche Vorgaben und Instrumente im Prozess der Personalgewinnung fokussierte und unter anderem die Änderung der Personalverordnung der Stadt Bern vom 19. September 2001 (PVO; SSSB 153.011) beinhaltet.

Die PVO-Revision wurde am 18. Dezember 2019 durch den Gemeinderat verabschiedet und per 1. Februar 2020 in Kraft gesetzt. Fördernd für Teilzeitarbeit und Jobsharing im Sinne des Postulats sind die folgenden mit der Revision vollzogenen Änderungen:

- Gemäss dem revidierten Artikel 130 Absatz 1 PVO fördern Direktorinnen und Direktoren Teilzeitarbeit und Jobsharing künftig auf allen Hierarchiestufen. Damit wird die Förderungspflicht auch auf Jobsharing und auf alle Hierarchiestufen ausgeweitet.

- In Artikel 131 Absatz 3 PVO wurde neu aufgenommen, dass im Rahmen eines Jobsharings mit den Angestellten separate Dienstverhältnisse begründet werden mit je eigener Stellenbeschreibung und Anstellungsverfügung. Damit führt die Beendigung eines Dienstverhältnisses mit einer oder einem Jobsharingangestellten nicht mehr zur automatische Beendigung des anderen Dienstverhältnisses.
- Artikel 131 Absatz 7 PVO ersetzte den bisherigen Artikel 130a Absatz 4 PVO. Bis anhin stellte die Beendigung des Dienstverhältnisses einer Person der Jobsharingpartnerschaft einen sachlichen Grund dar, der zur Beendigung des Dienstverhältnisses der anderen Person durch die Stadt gemäss Artikel 20 des Personalreglements der Stadt Bern vom 21. November 1991 (PRB; SSSB 153.01) führte. Vor der Beendigung bestand kein Anspruch auf Umplatzierung. Dieser Umstand war in der Anstellungsverfügung ausdrücklich festzuhalten. Die Vorgesetzten waren indessen frei, von der Beendigung abzusehen und das verbleibende Dienstverhältnis der Jobsharingpartnerschaft weiterzuführen. Diese Regelung bot für Jobsharingangestellte wenig Sicherheit. Neu sollen die verbleibenden Angestellten bei Beendigung des Dienstverhältnisses eines oder einer Angestellten im Jobsharing auf Wunsch das frei werdende Pensum oder, falls kein dienstliches Interesse entgegensteht, auch nur Teile davon übernehmen können. Das verbleibende freie Pensum wird zur Wiederbesetzung ausgeschrieben. Erst wenn eine Wiederbesetzung innert sechs Monaten nicht erfolgreich ist, können die noch bestehenden Dienstverhältnisse durch die Stadt beendet werden. Es liegt folglich nach wie vor im Ermessen der Vorgesetzten, ob die verbleibenden Dienstverhältnisse tatsächlich beendet werden. Es ist davon auszugehen, dass sich in den allermeisten Fällen das frei werdende Pensum übernommen oder neu besetzt werden kann oder sich eine andere Lösung finden lässt (bspw. Umwandlung der verbleibenden Stelle in eine Teilzeitstelle). Wichtig ist dennoch, dass auch der Ausnahmefall geregelt ist: Sollte der frei werdende Teil der Stelle innert sechs Monaten nicht wiederbesetzt werden können, kann das Jobsharing wieder in eine Einzelstelle umgewandelt werden, um den Betrieb der Dienststelle nicht zu stark einzuschränken. Sollte der Ausnahmefall der Beendigung der Dienstverhältnisse der verbleibenden Jobsharingangestellten eintreffen, wird in Anwendung von Artikel 50 PRB in Verbindung mit Artikel 97 PVO aufgrund der unverschuldeten Beendigung des Dienstverhältnisses eine Abfindung ausgerichtet unter Berücksichtigung von Anstellungsdauer, Lebensalter, Betreuungs- und Unterhaltungspflichten sowie der Vermittelbarkeit auf dem Arbeitsmarkt. Dies war bereits Praxis unter der geltenden Regelung. Der neue Absatz bietet Jobsharingangestellten mehr Sicherheit und ist damit ebenfalls ein Mittel zur Förderung von Jobsharing im Postulatssinn.

Zum anderen erarbeitete die Arbeitsgruppe Massnahmen, mit dem Ziel, dass Mitarbeitende und Linienvorgesetzte wahrnehmen, dass Jobsharing und Teilzeitarbeit Modelle sind, die die Stadtverwaltung nicht nur anbietet, sondern aktiv fördert. Dazu gehörte die Aktualisierung der sogenannten Teilzeitmappe, welche die rechtlichen Grundlagen sowie Empfehlungen zu Jobsharing und Teilzeitarbeit beinhaltet. Anfangs Februar 2020 wurden der neue Leitfaden Teilzeitarbeit, der neue Leitfaden Jobsharing und eine Mustervereinbarung Jobsharing auf dem Intranet der Stadt Bern aufgeschaltet und in den Geschäftsleitungen der Direktionen vorgestellt. Darüber hinaus erarbeitete die Arbeitsgruppe eine Präsentation zu Jobsharing und Teilzeitarbeit für die Vorstellung der Thematik im Rahmen von Weiterbildungen und Führungsseminaren und es wurde die Vorlage für Stelleninserate mit der Variante «Jobsharing möglich» ergänzt, d.h. es wird standardmässig geprüft, ob sich eine Stelle für ein Jobsharing eignet. Geprüft wird zudem die Teilnahme der Stadt an der Plattform wejobshare.ch, wo Mitarbeitende andere interne und externe Jobsharingpartner und -partnerinnen finden können. Schliesslich wurde in der Mitarbeitendenzeitung Nr. 1/2020 ein Jobsharing-Duo portraitiert und auf die neuen Dokumente hingewiesen.

Folgen für das Personal und die Finanzen

Eine Reform der Regierungsorganisation im Sinn der Punkte 1 und/oder 2 des vorliegenden Postulats hätte umfangreiche und langwierige Rechtsetzungsprozesse zur Folge, die der externen Unterstützung und Begleitung bedürfen und entsprechende Kostenfolgen nach sich ziehen würden.

Im Fall einer Erhöhung der Anzahl Exekutivmitglieder wäre die gesamte Verwaltungsorganisation anzupassen, was ebenfalls mit einem beträchtlichen personellen und finanziellen Aufwand verbunden wäre. Zudem müsste auch mit einem wesentlich höheren Betriebsaufwand für ein sieben- oder neunköpfiges Gremium gerechnet werden.

Die Neuregelungen im Sinne der Punkte 3 und 4 des vorliegenden Postulats sollen dazu beitragen, dass vermehrt Jobsharings wahrgenommen werden – auf Kaderstufe wie auch auf allen anderen Stufen der Stadtverwaltung. In der Regel wird eine 100 Prozent-Stelle aufgeteilt werden und es entstehen damit keine zusätzlichen Kosten. Werden in Anwendung des neuen Artikels 131 Absatz 4 PVO das Aufgabengebiet oder das Pensum verändert, führt dies zu einer Anpassung der Stellenbeschreibungen und Überprüfung der Einreihungen. Dies kann zu höheren Kosten führen, wenn qualifiziertere Aufgaben zur Stelle hinzugenommen werden. Allerdings fallen diese Aufgaben bei einer anderen Stelle weg, was diese Mehrkosten in der Regel kompensiert.

Ausgenommen von dieser Kostenkompensation sind zusätzliche Aufgaben aufgrund eines allfällig nötigen Koordinationsaufwands; dieser sollte 10 bis maximal 20 Prozent bei einem 100 Prozent-Pensum betragen. Diese zusätzlichen Lohnkosten sind durch das Globalbudget der Dienststellen aufzufangen.

Wenn das bestehende Aufgabengebiet wie auch das bestehende Pensum verändert werden, führt dies zu einer Anpassung der Stellenbeschreibungen und Überprüfung der Einreihungen. Wenn die Stelleneinreihungsüberprüfungen auf anderen Richtfunktionen als den ursprünglichen vorgenommen werden, kann dies zu Mehrkosten führen. Diese zusätzlichen Lohnkosten sind ebenfalls durch das Globalbudget der Dienststellen aufzufangen.

Kann bei Beendigung eines Dienstverhältnisses einer oder eines Jobsharingangestellten das frei werdende Pensum weder übernommen noch innert sechs Monaten wiederbesetzt werden, können die verbleibenden Dienstverhältnisse in Anwendung von Artikel 131 Absatz 7 PVO in Verbindung mit Artikel 20 PRB beendet werden. In diesem Fall ist in Anwendung von Artikel 50 PRB in Verbindung mit Artikel 97 PVO aufgrund der unverschuldeten Beendigung eine Abfindung geschuldet unter Berücksichtigung von Anstellungsdauer, Lebensalter, Betreuungs- und Unterhaltspflichten sowie der Vermittelbarkeit auf dem Arbeitsmarkt. Diese Abfindung war bereits bei der heutigen Regelung geschuldet und ist auch bei anderen unverschuldeten Beendigungen auszurichten und deshalb bezüglich der finanziellen Auswirkungen nicht weiter zu berücksichtigen. Die Kosten sind ebenfalls durch das Globalbudget der Dienststellen aufzufangen.

Bern, 1. Juli 2020

Der Gemeinderat