

Interpellation Sailer-Wildhaus-Alt St.Johann vom 18. Februar 2020

Topsharing – Jobsharing in der Politik

Schriftliche Antwort der Regierung vom 14. April 2020

Martin Sailer-Wildhaus-Alt St.Johann erkundigt sich in seiner Interpellation vom 18. Februar 2020 nach den politischen und rechtlichen Möglichkeiten sowie der Verbreitung von Topsharing in Exekutivämtern des Kantons und auf Gemeindeebene. In diesem Zusammenhang stellt er der Regierung verschiedene Fragen.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Für die Beantwortung der Fragen ist zwischen eigentlichen Exekutivämtern (gewählte Mitglieder einer Exekutivbehörde des Kantons oder einer Gemeinde) und Kadermitarbeitenden der Verwaltung zu differenzieren. Personen, die in Exekutivämtern gewählt werden und als solche eine besondere Verantwortung tragen, unterliegen anderen Rahmenbedingungen als Kadermitarbeitende einer öffentlichen Verwaltung. Demgemäss sind auch die Voraussetzungen für eine Teilung von Aufgaben und Verantwortung sowie deren Praktikabilität verschieden.

Die Regierung steht der Möglichkeit von Jobsharing in Kaderfunktionen der Verwaltung durchaus offen und positiv gegenüber. Das Personalrecht beinhaltet denn auch die entsprechenden Grundlagen und Voraussetzungen dafür. Die Möglichkeit von Jobsharing in Kaderfunktionen der Verwaltung ist ein wichtiger Aspekt für die Vereinbarkeit von Beruf, Familie und ausserberuflichen Engagements. Die Massnahme darf jedoch nicht isoliert betrachtet werden, sondern muss in die grundsätzlichen Überlegungen zu neuen Formen der Führung und der Zusammenarbeit einfließen. Damit Führungsfunktionen sowie allenfalls auch andere anspruchsvolle Stellen mit Betreuungsaufgaben oder ausserberuflichen Engagements verbunden werden können, sind unterschiedliche Massnahmen notwendig.

Hingegen sind Rechtmässigkeit und Praktikabilität von Topsharing für gewählte Mitglieder einer Exekutivbehörde kritisch zu beurteilen. Das Wahlverfahren gestaltete sich für die Wählerschaft intransparenter, Kompetenzen und Verantwortung sind de lege personengebunden und auch die Stellvertretungsregelung sowie das Kollegialitätsprinzip stellen Hinderungsgründe dar.

Zu den einzelnen Fragen:

1./2. Nach Art. 69 Abs. 1 der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) besteht die Regierung aus sieben Mitgliedern. Die Anzahl Personen, die der Regierung angehören, ist somit ausdrücklich normiert. Es gibt keinen Hinweis in den Materialien dazu, dass das Amt als Regierungsrätin oder Regierungsrat auf zwei Personen aufgeteilt werden könnte. Dies zeigt sich auch im Kontext des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG). Jedes Mitglied der Regierung führt ein Departement (Art. 15 StVG) und handelt dafür (Art. 24 Abs. 1 StVG). Die Kompetenzen und die Verantwortung fallen somit klar einer Person zu. Das Bestehen einer klaren Bezugsperson fördert den Verkehr innerhalb der Verwaltung und vereinfacht die externen und internen Verfahren.

Die Aufteilung des Amts als Regierungsrätin oder Regierungsrat auf zwei Personen ist zudem nicht mit der aktuellen Regelung der Stellvertretung vereinbar. Nach Art. 24 Abs. 2

StVG tritt bei Verhinderung einer Departementsvorsteherin oder eines Departementsvorstehers ein anderes von der Regierung bezeichnetes Regierungsmitglied an ihre oder seine Stelle. In der Regel handelt es sich hierbei um die Vorsteherin oder den Vorsteher des stellvertretenden Departementes (Art. 25 StVG). Jobsharing hingegen zeichnet sich gerade dadurch aus, dass die Inhaberinnen oder Inhaber einer geteilten Funktion die jeweilige Stellvertretung der anderen Person übernehmen.

Auch aus dem Kollegialprinzip nach Art. 69 Abs. 2 KV und Art. 12 StVG ergeben sich Hinderungsgründe. Danach tritt die Regierung gegenüber anderen Staatsorganen und gegen aussen als «eine dauernd handlungsfähige und wirkungskräftige Einheit» auf. Alle Mitglieder der Regierung verfügen folglich über die gleiche Legitimation und die gleichen Rechte und Pflichten und treffen die wesentlichsten Entscheide im Kollegium (ABI 2000, 340). Teilen sich nun jedoch zwei Personen ein Amt als Mitglied der Regierung, wird diesem Grundsatz nicht mehr Genüge getan, da diesen beiden zusammen nicht mehr Gewicht zukommen kann als einer Person, die ihr Amt alleine ausübt. Damit einher gehen Fragen bezüglich der Ausgestaltung der politischen Entscheidungsfindung in der Exekutive, insbesondere des Stimmrechts.

Für die Einführung des Jobsharings in der Regierung müsste folglich insbesondere eine Revision der KV und des StVG erfolgen.

Für die Gemeinden sieht Art. 22 des Gemeindegesetzes (sGS 151.2; abgekürzt GG) vor, dass die Bürgerschaft die Vorsitzende oder den Vorsitzenden des Rates und die weiteren Mitglieder des Rates wählt. Die oder der Vorsitzende wird dabei separat gewählt. Vereinzelt sehen Gemeinden in ihrer Gemeindeordnung auch eine weitere separate Wahl einer Vorsteherin oder eines Vorstehers eines Ressorts oder Departementes vor (z.B. die Wahl der Schulpräsidentin oder des Schulpräsidenten in einer Einheitsgemeinde). In politischen Gemeinden übt die Präsidentin oder der Präsident des Rates ihr oder sein Amt häufig in einem Vollzeitpensum aus. Die weiteren Mitglieder des Rates üben ihr Amt in der Regel nur im Nebenamt aus. Ob und wie der Rat einzelne seiner Mitglieder mit Aufgaben betraut, liegt grundsätzlich in seinem Ermessen. Er ist als oberstes Leitungs- und Verwaltungsorgan zuständig für die Organisation der Gemeinde. Bei der Zuteilung von Aufgaben können dabei auch berufliche oder familiäre Verpflichtungen berücksichtigt werden. Aufgaben, die in einer Gemeinde durch die Präsidentin oder den Präsidenten erfüllt werden, werden in einer anderen Gemeinde deshalb allenfalls von einem anderen Mitglied des Rates erfüllt. Beschränkt wird diese Organisationsfreiheit aber zum einen durch das übergeordnete Recht, wenn dieses eine abschliessende Zuständigkeit für z.B. die Gemeindepräsidentin oder den Gemeindepräsidenten vorsieht. Zum anderen stellt Art. 96 GG eine weitere Schranke für die Zuteilung von Aufgaben dar. Gemäss dieser Bestimmung gehört das Verwaltungspersonal dem Rat nicht an. Mitglieder des Rates können keine Verwaltungsfunktionen ausüben. Davon ausgenommen ist nur die oder der Vorsitzende des Rates. Sie oder er kann nach Art. 97 GG auch Verwaltungsfunktionen ausüben.

Das Gemeindegesetz äussert sich nicht ausdrücklich zur Frage eines allfälligen Jobsharings für Mitglieder des Rates. Sowohl im Gemeindegesetz als auch – mit einer Ausnahme in Art. 36 Bst. e KV – in der Kantonsverfassung finden Präsidentin oder Präsident bzw. Vorsitzende oder Vorsitzender jeweils nur im Singular Erwähnung. Es ist deshalb zu vermuten, dass der Gesetzgeber das Präsidium bzw. den Vorsitz des Rates einer Person vorbehalten will. Eine Einführung eines Jobsharings für dieses Amt würde deshalb einer Anpassung des Gemeindegesetzes und der Kantonsverfassung und allenfalls auch weiterer Gesetze bedürfen.

Was die übrigen Mitglieder des (Gemeinde-)Rates betrifft, ist festzuhalten, dass diese in der Regel nicht für eine bestimmte Aufgabe gewählt werden (eine Ausnahme hiervon sind Schulpräsidentinnen und -präsidenten in Einheitsgemeinden, die direkt in dieses Amt gewählt werden). Es werden Personen in das Amt gewählt und die Zuteilung der Aufgaben findet durch den Rat selber statt. Wenn in einer Gemeinde mehr Personen an den Entscheiden des Rates beteiligt sein sollen oder die Aufgaben auf mehr Ratsmitglieder verteilt werden sollen, kann die Anzahl der Mitglieder des Rates mittels Anpassung der Gemeindeordnung geändert werden.

3. Für die Gemeinden ist festzuhalten, dass der Rat (die «Exekutive» einer Gemeinde) gemäss Art. 89 GG das oberste Leitungs- und Verwaltungsorgan einer Gemeinde ist und aus wenigstens drei Mitgliedern besteht. Die genaue Zahl der Mitglieder des Rates legt die Gemeinde in ihrer Gemeindeordnung fest. In Bereichen, in denen er zuständig ist, fasst und vertritt er seine Beschlüsse als Kollegium (Art. 90 GG). Bei den Entscheiden des Rates hat jedes Mitglied ein Mitspracherecht. Es handelt sich insofern um eine Art «Jobsharing». In diesem Sinn werden also eigentlich alle Gemeinden im Kanton St.Gallen von drei oder mehr Personen geführt. Betreffend die Führungsmodelle in anderen Kantonen sind keine Angaben möglich.
4. Wie bereits in den Antworten zu den Fragen 1 und 2 ausgeführt, wären sowohl auf Stufe der Regierung als auch auf der Ebene der Gemeinden erhebliche Gesetzesanpassungen erforderlich, um den Bereich Topsharing in der Politik zu stärken. Selbst wenn die entsprechenden Rechtsgrundlagen geschaffen würden, bleiben die Zweifel an der Zweckmässigkeit und der Praktikabilität eines solchen Modells, das sich deshalb in der Praxis kaum durchsetzen dürfte.
5. Im obersten Kader der kantonalen Verwaltung sind aktuell keine Stellen im Topsharing besetzt.
6. Es gibt vereinzelt Stellenausschreibungen, welche die Möglichkeit von Jobsharing beinhalten, indem die Bewerbung von zwei Personen nicht ausdrücklich ausgeschlossen wird. Oft ist es aber so, dass bereits eine Person angestellt ist und nur eine Jobsharing-Partnerin oder ein Jobsharing-Partner gesucht wird. Sehr selten handelt es sich ausserdem bei diesen Ausschreibungen um Kaderpositionen. Allerdings wird bei Stellenausschreibungen häufig ausdrücklich auf die Möglichkeit eines reduzierten Pensums hingewiesen. Damit soll der gesellschaftlichen Entwicklung, wonach Männer wie Frauen vermehrt eine Teilzeitbeschäftigung anstelle eines Vollpensums anstreben, Rechnung getragen werden.
7. Das Einführen und Ausüben von Topsharing in Exekutivämtern, insbesondere auch weil sie durch eine Wahl besetzt werden, ist mit verschiedenen praktischen Fragestellungen und Schwierigkeiten verbunden:
 - Bei der Ausgestaltung einer Wahl ist fraglich, ob die Stimmberechtigten ihren Willen unverfälscht zum Ausdruck bringen könnten, weil sie zwischen Einzelpersonen und Zweierteams zu entscheiden hätten. Es wäre zudem zu klären, ob solche Zweierteams der gleichen Partei zugehörig sein müssten.
 - Wie wäre zu verfahren, wenn später nur eine der Teilstellen vakant würde? Müsste dann auch die andere Person zurücktreten?
 - Spielt ein Duo nicht gut zusammen oder führt bei einer zweigeteilten Funktion niemand den Vorsitz, können sich Divergenzen oder Rivalitäten ergeben, die sich negativ auf die Aufgabenerfüllung auswirken.

Als Fazit ist festzustellen, dass Jobsharing in Exekutivämtern wenig praktikabel ist: Die politische Entscheidungsfindung wird undurchsichtiger, je nach Ausgestaltung können aufgeblähte Gremien und schwerfälligere Prozesse sowie mangelnder Informationsfluss die Folge sein.