

## **KOLLEGIALITÄT UND POLITISCHE VERANTWORTUNG\***

Gemeindeforum 2006, 16. November 2006

Felix Uhlmann

### Literaturverzeichnis

JEAN-FRANÇOIS AUBERT / PASCAL MAHON, *Petit commentaire de la Constitution de la Confédération suisse* du 18 avril 1999, Zürich, Basel, Genf 2003; BERNHARD EHRENZELLER, Art. 177, in: *Die Schweizerische Bundesverfassung*, Zürich 2002, S. 1763 ff.; ders., *Kollegialität und politische Verantwortung*, ZBl 100 (1999), S. 145 ff.; KURT EICHENBERGER, Art. 103 Abs. 1 in: *Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874*, Basel, Zürich 1987-1996; JAAG TOBIAS, *Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich*, Zürich 2005; LUZIUS MADER, *Bundesrat und Bundesverwaltung*, in: Daniel Thürer / Jean-Francois Aubert / Jörg Paul Müller (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*; RENÉ RHINOW, *Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts*, Basel 2003; THOMAS SÄGESSER, *Die Bundesbehörden: Bundesversammlung, Bundesrat, Bundesgericht: Kommentar, Beiträge und Materialien zum 5. Teil der schweizerischen Bundesverfassung*, Bern 2000; HANS RUDOLF THALMANN, *Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz*, Wädenswil 2000; PIERRE TSCHANNEN, *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Bern 2004; HEINRICH ÜBERWASSER, *Das Kollegialitätsprinzip: Seine Grundsätze und Konkretisierungen im Bereiche von Regierung und Verwaltung unter besonderer Berücksichtigung des schweizerischen Bundesrates*, Diss., Basel 1989.

---

\* Meiner Assistentin Cristina Bognuda, dem Institut für Föderalismus der Universität Freiburg sowie den Herren Vittorio Jenni und Markus Wagner danke ich für Vorarbeiten und Unterstützung, meinem Fakultätskollegen Tobias Jaag sowie den Herren Fritz Oesch und Peter Rubin danke ich für die zahlreichen wertvollen Anregungen.

## 1. Das Kollegialprinzip<sup>1</sup> ist kein klar definiertes rechtliches Konzept

Das Kollegialprinzip ist ein Organisationsprinzip für die Exekutivspitze. Es besagt, dass Entscheidungen der Exekutivspitze im Kollegium gefällt werden. Das Kollegialprinzip gehört zu den Eigenheiten des schweizerischen Regierungssystems und findet sich auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene.

Auf Bundesebene ist in Art. 177 Abs. 1 BV zu lesen: "Der Bundesrat entscheidet als Kollegium". Auf Gesetzesstufe ist vorgesehen, dass Bundesratsmitglieder die Entscheide des Kollegiums vertreten müssen<sup>2</sup>.

Auf Kantonebene sieht Art. 65 Abs. 1 KV<sup>3</sup> vor, dass der Regierungsrat seine Beschlüsse als Kollegialbehörde fasst. Ähnlich wie auf Bundesebene präzisiert § 11 Abs. 1 des neuen kantonalen Regierungsorganisationsgesetzes<sup>4</sup> dieses Prinzip und sieht vor, dass die Regierungsräte die Entscheide des Kollegiums vertreten und der Vertretung des Kollegiums Vorrang gegenüber ihrer Stellung als Direktionsvorsteher einräumen.

Anders als in anderen Kantonen<sup>5</sup> wird das Kollegialprinzip im Gemeindegesetz des Kantons Zürich<sup>6</sup> nicht erwähnt<sup>7</sup>. Das Prinzip findet aber Eingang in einzelnen Organisationsreglementen der Gemeinden und ist allgemein anerkannt.

Mit diesem kurzen Überblick habe ich praktisch bereits sämtliche rechtlichen Grundlagen zusammengetragen, welche im Bund, im Kanton und in den Gemeinden zu finden

---

<sup>1</sup> Im folgenden wird von „Kollegialprinzip“ gesprochen, welches teilweise in der Literatur auch als „Kollegialitätsprinzip“ bezeichnet wird. EHRENZELLER, N. 2 weist zu Recht darauf hin, dass der Begriff „Kollegialprinzip“ richtigerweise den Akzent auf die Institution des Kollegiums richtet und nicht im Sinne der Kollegialität das Verhältnis der Mitglieder des Kollegiums qualifiziert.

<sup>2</sup> Art. 12 Abs. 2 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 21. März 1997 (SR 172.010). Gemäss Art. 4 RVOG trägt der Bundesrat als Kollegium die politische Verantwortung.

<sup>3</sup> Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (LS 101).

<sup>4</sup> Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (OG RR) vom 6. Juni 2005 (LS 172.1).

<sup>5</sup> S. bspw. § 15 Abs. 1 Gemeindegesetz vom 4. Mai 2004 des Kantons Luzern (SRL 150); Art. 61 Abs. 1 Gemeindegesetz vom 25. September 1980 des Kantons Freiburg (RSF 140.1); Art. 29 Abs. 3 Gemeindegesetz vom 21. Dezember 1964 des Kantons Neuenburg (RSN 171.1).

<sup>6</sup> Gesetz über das Gemeindewesen vom 6. Juni 1926 (LS 131.1).

<sup>7</sup> Vgl. THALMANN, S. 206: "Das Kollegialitätsprinzip ist im zürcherischen Recht als Institut nicht durchnormiert und erscheint nicht einmal als Rechtsbegriff ...".

sind. Für alle, die den Umfang der eidgenössischen oder der kantonalen Gesetzesammlung kennen, wird sofort klar, wie wenig dies ist. Zwar finden sich auf Kantons- und Gemeindeebene weitere Ausführungen, die mit dem Kollegialprinzip im Zusammenhang stehen. Auch diese Bestimmungen geben aber für die Beantwortung konkreter Fragen selten konkrete Antworten.

Das Kollegialprinzip ist somit juristisch kaum geregelt. Dort wo sich juristische Regeln finden, sind diese stark interpretationsbedürftig. Treffend hält auch der Regierungsrat in Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage fest: "Das Kollegialprinzip ist weder ein im zürcherischen Recht durchnormiertes Institut noch ein klar definierter Rechtsbegriff"<sup>8</sup>.

## 2. Das Kollegialprinzip ist verhandelbar

Das festgestellte Regelungsdefizit wird bis zu einem gewissen Grade durch eine reiche Praxis kompensiert. Ich betone, dass in der Schweiz sämtliche Kantone und Gemeinden als Kollegium geführt werden. Die Stadt- oder Gemeindepräsidentin nimmt zwar eine gewisse Sonderstellung ein, die Vorrechte sind aber in der Regel begrenzt<sup>9</sup>.

Die Praxis zum Kollegialprinzip ist aber keinesfalls einheitlich. Ich gehe davon aus, dass wir bereits in diesem innerkantonalen Gremium sehr unterschiedliche Auffassungen darüber finden werden, was unter dem Kollegialprinzip zu verstehen ist. Dies ist wenig überraschend, sind doch gewisse abstrakte Regeln des Kollegialprinzips einleuchtend, können jedoch in der Anwendung legitimerweise sehr unterschiedlich gehandhabt werden.

Ich halte die Vielfalt in der Handhabung des Kollegialprinzips nicht für schlecht. Kollegialität ist meines Erachtens bis zu einem gewissen Punkt verhandelbar.

Wenn in Ihrem Gemeinderat das Kollegialprinzip bisher kein Thema gewesen ist, so deutet vieles darauf hin, dass Sie das Kollegialprinzip richtig handhaben. Meine fol-

---

<sup>8</sup> Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 28. August 2002, Anfrage Dr. Balz Hösli, KR- Nr. 161/2002.

<sup>9</sup> In der Stadt Zürich steht der Stadtpräsidentin resp. dem Stadtpräsidenten insbesondere die Geschäftsleitung und die allgemeine Aufsicht über die gesamte städtische Verwaltung zu. Sie bzw. er ist aber nicht die Chefin oder der Chef des Stadtrates, sondern gleichgeordnetes Mitglied des Kollegiums (vgl. Art. 55 Abs. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970).

genden Ausführungen erheben keinesfalls den Anspruch, Ihnen sagen zu wollen, wie Sie das Kollegialprinzip handhaben sollen. Wenn bei Ihnen das Kollegialprinzip funktioniert, so deutet vieles darauf hin, dass Sie das Prinzip richtig anwenden.

### 3. Das Kollegialprinzip geht der Führung der eigenen Geschäfte vor

Das Kollegialprinzip besagt, dass die politisch wichtigen Entscheide im Kollegium zu fällen sind. Das Kollegialprinzip erlaubt meines Erachtens, dass im Kollegium auch unwichtige Entscheidungen gefällt werden, die schwergewichtig das Ressort eines Gemeinderates oder einer Gemeinderätin betreffen. Es ist meines Erachtens falsch, in einem solchen Fall von einer "Einmischung" des Gesamtgemeinderates auszugehen. Das Kollegialprinzip bedeutet, dass sämtliche Entscheidungen im Kollegium gefällt werden dürfen.

Selbstverständlich ist es sinnvoll, dass die zuständige Gemeinderätin oder der zuständige Gemeinderat seine eigene Abteilung führt. Verantwortlich ist aber für die politischen Entscheidungen das Kollegium als Gesamtheit. In diesem Sinne geht die Mitwirkung im Kollegium der Führung der eigenen Geschäfte vor.

### 4. Meinungsdivergenzen sind im Kollegium auszutragen

Meinungsdivergenzen sind im Kollegium auszutragen. Ein zentrales Gebot des Kollegialprinzips besteht darin, dass Meinungsdivergenzen im und nicht ausserhalb des Kollegiums ausgetragen werden. Intern fordert das Kollegialprinzip keineswegs Zurückhaltung oder Duckmäuserie. Im Gemeinderat selbst darf intensiv, und wenn Sie wollen, auch laut gestritten werden. Entsprechend kann eine Minderheit auch verlangen, dass ihre Anträge protokolliert werden<sup>10</sup>.

Dies ist natürlich kein Aufruf an Sie, an der nächsten Sitzung die Fetzen fliegen zu lassen. Wichtiger als die Lautstärke einer Diskussion ist für das Arbeiten des Gremiums zweifellos, dass alle Mitglieder über die relevanten Informationen verfügen<sup>11</sup>. In diesem Sinne fordert das Kollegialprinzip, dass sich die Mitglieder gegenseitig und

---

<sup>10</sup> § 68 Abs. 1 Gemeindegesetz, vormals offenbar § 68b Gemeindegesetz (THALMANN, S. 206).

<sup>11</sup> Vgl. sinngemäss § 65 Abs. 2 Gemeindegesetz (Traktandierung).

vollständig informieren. Förderlich sind natürlich auch eine gute Sitzungsleitung und eine produktive Streitkultur.

## 5. Ein Mehrheitsentscheid ist loyal mitzutragen

Ein im Kollegium gefällter Mehrheitsentscheid ist gegen aussen loyal mitzutragen. Dieser Grundsatz bildet das Korrelat zur internen Meinungsbildung im Kollegium. Was unter der Loyalität eines Mitglieds zum Kollegium zu verstehen ist, bildet zweifellos eine Kernfrage des Kollegialprinzips. Dass eine Gemeinderätin ihrem Partner nach einer Gemeindefassung frustriert mitteilt, sie sei bei einer wichtigen Frage in der Minderheit gewesen, dürfte Sie unter dem Blickwinkel der Kollegialität vermutlich nicht besonders belasten. Umgekehrt besteht wohl Einigkeit darüber, dass ein Gemeinderat, welcher seine Partei und die Presse brühhwarm mit Unterlagen aus dem Kollegium und seiner abweichenden Meinung versorgt, wohl nicht nur gegen das Kollegialprinzip verstossen dürfte. Dazwischen liegt ein erheblicher Graubereich.

Nach meinem Kenntnisstand gibt im Kanton Zürich immer wieder die Frage zur Diskussion Anlass, ob eine Gemeinderätin oder ein Gemeinderat sozusagen als einfacher Stimmbürger, beispielsweise an einer Gemeindeversammlung, eine andere Meinung als als Gemeinderat äussern dürfe. Soweit ich hier den Meinungsstand überblicke, sind die Auffassungen zu dieser Frage kontrovers. Persönlich möchte ich Ihnen nicht verhehlen, dass mir dieses Vorgehen als problematisch erscheint. Die formale Berufung eines Gemeinderates auf seine Rechte als Stimmbürger halte ich nicht für überzeugend. In der wichtigen Funktion als Gemeinderat kann man nicht einfach Hüte tauschen; man bleibt ein Primus inter pares gegenüber den anderen Stimmberechtigten. Bei der (offenen) Stimmabgabe ist allerdings ein Konflikt zu den politischen Rechten der oder des Betroffenen (Art. 34 BV) unvermeidbar. Ich betone deshalb nochmals, dass dies meine rein persönliche Einschätzung ist.

Zur Loyalität gehört nicht nur der Verzicht auf abweichende politische Stellungnahmen und Interventionen. Loyalität ist insbesondere auch beim Vollzug gefragt, wenn gerade die Gemeinderätin, welche in der Abstimmung unterlegen ist, einen Beschluss des Kollegiums vollziehen muss. Hier muss ich Ihnen wohl kaum weiter ausführen, welche Möglichkeiten bestehen, einen missliebigen Beschluss zu torpedieren. Solches widerspricht klar dem Kollegialprinzip. Heikel ist die Angelegenheit, wenn beim Vollzug eine Frage zu beantworten ist, welche vom Kollegium nicht entschieden wurde, bei der man

aber genau wüsste, wie sie entschieden worden wäre. Hier ist sicherlich eher möglich beim Vollzug eigene Akzente zu setzen. Vor politischen Schlaumeiereien ist aber auch an dieser Stelle zu warnen.

Ein besonderer Konfliktfall liegt vor, wenn sich eine Gemeinderätin oder Gemeinderat in einer anderen Funktion, z.B. als Mitglied einer ausgelagerten verwaltungsrechtlichen Organisationseinheit oder einer Kommission, bereits in anderem Sinne als der Gesamtgemeinderat geäußert hat. Der Loyalitätskonflikt ist kaum lösbar; das Mitglied ist in dieser Situation Diener zweier Herrn. Wenn die abweichende Meinung des Mitglieds des Gemeinrats im anderem Gremium bereits bekannt ist, ist hinsichtlich der Verpflichtung auf den Mehrheitsentscheid sicher Zurückhaltung zu üben. Natürlich darf das betreffende Gemeinderatsmitglied das andere Gremium aber nicht zur Umgehung des Kollegialprinzips instrumentalisieren.

#### 6. Das Kollegialprinzip soll kein Mitglied zur Selbstverleugnung zwingen

Der Grundsatz, dass ein Mehrheitsentscheid loyal mitzutragen ist, gilt nicht absolut. Es hat immer schon Fälle gegeben, in denen Mitgliedern des Kollegiums zugestanden wurde, sich von der Meinung der Mehrheit zu distanzieren. Bekannt (und akzeptiert) ist diesbezüglich die Haltung von Bundesrat Kurt Furgler, welcher sich geweigert hatte, im Parlament ein Abtreibungsgesetz zu vertreten, welches seinem Glauben fundamental widersprochen hatte. In diesem Sinne soll das Kollegialprinzip das einzelne Mitglied nicht in Gewissensnöte bringen. Soweit besteht Einigkeit.

Darüber hinaus herrscht weitgehend Uneinigkeit, unter welchen Umständen die Loyalität zur Mehrheit im Kollegium durchbrochen werden darf. Auf Bundesebene wird es heute sogar gefordert, "dass der Werdegang eines Entscheides mit den unterschiedlichen Positionen der einzelnen Bundesratsmitglieder im nachhinein offiziell und auszugsweise publik gemacht werden sollte"<sup>12</sup>. Persönlich halte ich diese Auffassung als zu weit gehend. Festzustellen ist aber, dass heute eine Tendenz besteht, die Offenlegung einer Mindermeinung grosszügiger zu handhaben als noch vor 10 oder 20 Jahren.

---

<sup>12</sup> RHINOW, Rz. 2313.

Persönlich würde ich dort die Grenze ziehen, wo ein Mitglied des Kollegiums zur politischen oder anders gearteten Selbstverleugnung gezwungen wird. Wenn man von einem Mitglied des Kollegiums weiss, dass dieses bei seiner politischen Auffassung eine wichtige Frage offensichtlich nicht tragen kann, macht es wenig Sinn, von diesem zu fordern, dass es den Mehrheitsentscheid gegen aussen vertritt. In diesem Sinne hinterfrage ich die Weisheit des Bundesrates, Christoph Blocher zur Vertretung europafreundlicher Vorlagen zu zwingen.

Ein solcher Vorbehalt zur Vermeidung von Selbstverleugnung bedeutet jedoch nicht einen politischen Freipass. Loyalität zum Mehrheitsentscheid bedeutet auch, dass man zwar in einer grundsätzlichen Frage eine abweichende Meinung haben darf und diese auch nicht verleugnen oder verheimlichen muss, verbietet aber ein fulminantes Einnehmen der Gegenposition. Die Öffentlichkeit soll gerade nicht zur Rekursinstanz über Fragen werden, mit welchen ein Mitglied im Kollegium unterlegen ist.

Auch bei diesem wichtigen Punkt erwähne ich den Vorbehalt der Verhandelbarkeit: Wenn in einer Gemeinde eine grosszügigere Distanzierung zum Mehrheitsentscheid üblich ist und dies nicht zu Auseinandersetzungen führt, halte ich dies für absolut unproblematisch und für den politischen Entscheidungsprozess möglicherweise sogar hilfreich.

Nicht vergessen sollte man meines Erachtens, dass das Kollegialprinzip Ihnen als Gemeinderat auch einen gewissen Schutz vor politischen Pressionen bietet. Das Kollegialprinzip gibt Ihnen Raum, sich für eine Vorlage im Kollegium, aber eben auch nur im Kollegium, engagieren zu müssen. Ihre Partei kann nicht verlangen, dass Sie sich öffentlich vom Mehrheitsentscheid distanzieren.

Ein schwieriger Punkt dürfte in der Praxis sein, dass die Berufung auf angebliche Selbstverleugnung im politischen Gremium vermutlich ungleich verteilt ist. Personen aus Mitteparteien werden sich in aller Regel weniger darauf berufen wollen als Personen vom dezidiert linken oder rechten Rand des Spektrums. Diesbezüglich spricht meines Erachtens nichts dagegen, dass sich die letztgenannten Personen oder Minderheiten möglicherweise vermehrt vom Mehrheitsentscheid distanzieren werden. Die Distanzierung bildet hier sozusagen eine Kompensation für die Tatsache, dass diese Personen in Abstimmungen oft eine Minderheitsposition vertreten und in diesem Sinne mehr ungeliebte Vorlagen mittragen müssen als andere des Kollegiums.

## 7. Das Kollegialprinzip verlangt Rücksichtnahme auf die Minderheit

Das Kollegialprinzip auferlegt nicht nur der Minderheit die Pflicht, den Entscheid der Mehrheit loyal mitzutragen. Auch die Mehrheit ist gefordert. Das Kollegialprinzip funktioniert nicht, wenn bei der Mehrheit im Kollegium nicht die Bereitschaft besteht, auf die Maximierung ihrer Machtposition zu verzichten. Das Kollegialprinzip scheitert, wenn die gleiche Mehrheit immer die gleiche Minderheit überstimmt und von ihr Gefolgschaft verlangt. Das Kollegialprinzip ist keine Einbahnstrasse. Kollegialität und Loyalität funktionieren nur, wenn sie auf einer gewissen Gegenseitigkeit beruhen.

## 8. Verstösse gegen das Kollegialprinzip sind schwierig zu ahnden

Zur These fehlender und/oder unbestimmter rechtlicher Grundlagen gehört auch, dass das Gesetz in der Regel keine Sanktion gegen die Verletzung des Kollegialprinzips vorsieht. Amtsmissbrauch, Verletzung von Geheimhaltungspflichten etc. bieten nur einen groben, wenn nicht willkürlichen Raster zur Beurteilung von Fällen, in denen das Kollegialprinzip verletzt worden ist. In weiten Bereichen fehlt dem Kollegialprinzip die Möglichkeit der rechtlichen Durchsetzung. Dies macht das Kollegialprinzip verletzlich.

Verletzlich ist das Kollegialprinzip auch deshalb, weil es ab einem gewissen Punkt zur Selbstauflösung neigt. Äussern sich beispielsweise verschiedene Mitglieder des Kollegiums wiederholt abschätzig über den Entscheid der Mehrheit, so ist damit zu rechnen, dass auch andere Mitglieder in gleicher Weise verfahren werden, wenn sie dereinst überstimmt werden sollten. Mit anderen Worten: die Verletzung des Kollegialprinzips wird oft ihrerseits mit der Verletzung des Prinzips sanktioniert, was der Selbsterhaltung des Prinzips kaum förderlich ist. Bemerkungen zur Politik auf Bundesebene erspare ich Ihnen.

Das Kollegialprinzip kann in der Regel nur mit politischen oder sozialen Sanktionen durchgesetzt werden. Als Jurist erlaube ich mir den Hinweis, dass solche Sanktionen mindestens gleich wirksam wie Rechtsfolgen sein können. Voraussetzung dafür ist aber eine entsprechende politische Kultur, welche bereit ist, den Stellenwert des Kollegialprinzips zu erkennen und zu verteidigen.



## 9. Das Kollegialprinzip hat Vorrang gegenüber dem Öffentlichkeitsprinzip

Am 1. Juli 2006 ist im Bund das Öffentlichkeitsgesetz<sup>13</sup> in Kraft getreten. Auf Kantons-ebene statuiert Art. 17 KV das Grundrecht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten und Art. 49 KV das Transparenzgebot. Das sich zur Zeit in Vorbereitung befindliche Informations- und Datenschutzgesetz<sup>14</sup> soll diese verfassungsrechtlichen Vorgaben umsetzen und das Öffentlichkeitsprinzip im Kanton Zürich einführen. Davon betroffen sind gemäss § 3 lit. b Entwurf-IDG auch die Gemeindebehörden.

Wie ist das Verhältnis zwischen Öffentlichkeitsprinzip und Kollegialprinzip? Zweifellos besteht zwischen diesen beiden Prinzipien ein gewisser Konflikt. Mehr Öffentlichkeit bedeutet potentiell, dass Kollegialentscheide zugänglich und die einzelnen Voten und Motive sichtbar werden. Dies dient zwar der Transparenz der staatlichen Entscheidungsfindung. Im Konfliktfall sollte aber meines Erachtens das Kollegialprinzip Vorrang erhalten. Wird auf Stufe des Gemeinderates das Öffentlichkeitsprinzip konsequent verwirklicht, wird das Kollegialprinzip weitgehend sinnlos. Eine Loyalität zum Mehrheitsentscheid kann nicht gefordert werden, wenn allgemein bekannt ist, dass die entsprechende Gemeindevorsteherin bzw. der entsprechende Gemeinderat gegen den Beschluss gestimmt hat.

Um dieses Spannungsverhältnis zu lösen, sieht § 21 Entwurf-IDG vor, dass im Einzelfall eine Interessenabwägung vorzunehmen ist. Sitzungsprotokolle sind dem Informationszugang dann entzogen, wenn der Veröffentlichung ein überwiegendes öffentliches Interesse entgegensteht. Ein öffentliches Interesse auf Geheimhaltung besteht gemäss § 21 Abs. 2 lit. b Entwurf IDG namentlich dann, wenn "die Bekanntgabe der Information den Meinungsbildungsprozess des öffentlichen Organs beeinträchtigt."

Gemäss Erläuterungen zum Gesetzesentwurf sollen damit insbesondere Informationen im Vorfeld der Entscheidungsfindung geheim gehalten werden können, aber auch etwa Mitberichte nach dem Zeitpunkt des Entscheides<sup>15</sup>. Damit ist das Kollegialprinzip angesprochen. Das erscheint mir sinnvoll. Das Mass an Offenlegung sollte sich meines Erachtens in erster Linie an der Funktionsweise des Kollegialitätsprinzips und erst se-

---

<sup>13</sup> Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ) vom 17. Dezember 2004 (SR 152.3).

<sup>14</sup> Entwurf des Regierungsrates für ein Gesetz über die Information und den Datenschutz (Entwurf-IDG) vom 9. November 2005.

<sup>15</sup> Antrag des Regierungsrates vom 9. November 2005 (IDG), S. 34.

kundär an den Interessen der Öffentlichkeit an Transparenz orientieren. Im Entwurf des Regierungsrates zum Informations- und Datenschutzgesetz ist dies immerhin in der Weise anerkannt, dass die Bestimmung über das Sitzungsgeheimnis (§ 71 Gemeindegesetz) auf die Regelung des Zugangs der Öffentlichkeit und damit indirekt auf das Kollegialprinzip verweist. Mit anderen Worten: Das Kollegialprinzip determiniert das Sitzungsgeheimnis und nicht umgekehrt. Das halte ich für den richtigen Ansatz. Heute scheint mir das Verhältnis zwischen § 71 Gemeindegesetz und Kollegialprinzip weniger klar.

Bei der Behandlung der Gesetzesvorlage in der kantonsrätlichen Kommission wurde offenbar die Frage diskutiert, ob eine ausdrückliche Bestimmung die Sitzungen des Gemeinderats vom Öffentlichkeitsprinzip ausschliessen soll. Auf den ersten Blick erscheint diese Lösung plausibel und einfach. Sie führt allerdings dazu, dass über die Frage des Sitzungsgeheimnisses wiederum die Frage der Kollegialität diskutiert werden muss.

#### 10. Das Kollegialprinzip dient der Durchsetzungsfähigkeit des Gremiums

Insgesamt bin ich der festen Überzeugung, dass ein sinnvoll gehandhabtes Kollegialprinzip der Durchsetzungsfähigkeit des Gremiums dient. Ein Gemeinderat, welcher seine Streitigkeiten in der Öffentlichkeit austrägt, beschäftigt sich mit vielem, aber nicht mit seinen eigentlichen Führungsaufgaben.

Der Preis, den die Kollegialität fordert, erscheint mir politisch zahlbar. Ich betone nochmals, dass das Kollegialprinzip keine Nibelungentreue zur Mehrheit fordert. Bei Augenmass der politischen Mehrheit und bei Anwendung des Vorbehalts der Selbstverleugnung zu Gunsten des einzelnen Mitglieds erachte ich das Kollegialprinzip als in jeder Hinsicht funktionsfähig.

#### Schlussbemerkung: Das Kollegium besteht aus Menschen

Die Schlussbemerkung ist so trivial, dass ich es nicht gewagt habe sie, als These zu formulieren. Ich halte sie jedoch für zentral. Das Kollegium besteht aus Menschen. Es ist so gut, wie die Menschen, die darin Einsitz nehmen.

Die perfektteste Handhabung des Kollegialprinzips ist absolut wirkungslos, wenn die Personen im Kollegium nicht miteinander arbeiten können. Rechtliche Überlegungen können zwar die Zusammenarbeit erleichtern, sie aber niemals erzwingen.

Damit schliesse ich den Kreis zu meiner ersten These, dass rechtliche Normen im Bereich des Kollegialprinzips nur von begrenzter Bedeutung sind. Dass ich trotzdem hier vor Ihnen als Jurist sprechen durfte, hat mich mit Blick auf dieses Fazit besonders gefreut.