
22. September 2010

Nr. 182/2010

Teilrevision des Personalreglements der Gemeinde Kriens

1. Lesung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 25. Juni 2009 haben Sie der Überweisung der Motion Wili: "Personalpolitische Auswirkungen von Budgetkorrekturen" (Nr. 73/2009) mit 14 : 13 Stimmen zugestimmt. Die Motion verlangt, dass der Gemeinderat Beschlüsse des Einwohnerrates zum Budget auch dann umzusetzen hat, wenn sich daraus personalpolitische Änderungen ergeben (Stellenabbau oder –aufstockung, Pensenreduktionen usw.).

Der Gemeinderat hat Ihnen am 3. Juni 2009 einen ausführlichen Bericht zur vorliegenden Motion zugestellt und dabei den Antrag unterbreitet, die Motion abzulehnen. Als Begründung wurde damals aufgeführt:

"Grundsätzliches

Das Schweizerische Staatssystem basiert auf dem Grundsatz der Gewaltenteilung. Dies bedeutet, dass die drei Gewalten Legislative, Exekutive und Judikative unabhängig voneinander ihre Aufgaben wahrzunehmen haben. Das Prinzip der Trennung der Gewalten verlangt

- *die Übertragung der drei materiellen staatlichen Funktionen auf drei verschiedene Organe des Staates (organisatorische oder objektive Gewaltentrennung),*
- *die Übertragung der drei materiellen staatlichen Funktionen auf Organträger, die personell nicht identisch sind (personelle oder subjektive Gewaltentrennung),*
- *die wechselseitige Kontrolle und der Ausgleich zwischen den drei Gewalten (Hemmungsprinzip oder "checks and balances").*

Die organisatorische Trennung bezweckt die Verteilung der drei materiellen staatlichen Funktionen Rechtssetzung, Vollziehung und Rechtssprechung auf drei verschiedene Organe, von denen jedes vom anderen unabhängig ist. Die Staatsakte jedes Organs sollen von jedem anderen Organ anerkannt werden: Jedes Organ soll nur seine Stammfunktion ausüben, sich also nur mit der ihm zugeteilten materiellen Staatsfunktion befassen (aus Schwarzenbach, Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts).

Das Prinzip der Gewaltenteilung wird in der neuen Literatur so beschrieben, dass sich der Gesetzgeber (d.h. die Legislative) vermehrt auf Rahmengesetze beschränken soll. Die Umsetzung und die Ausführung dieser Erlasse hingegen soll Sache der Exekutive sein und mittels Verordnungen oder durch die Praxis festgesetzt werden (aus Lengwiler/Käppeli, Gemeindemanagement in Theorie und Praxis).

Situation in Kriens

In der neuen Gemeindeordnung von Kriens wird das Prinzip der Gewaltentrennung bestätigt. So werden die Aufgaben des Einwohnerrates in den §§ 25 ff. genau aufgeführt. Für den Gemeinderat ist im § 36 Abs. 1 eine sogenannte Generalklausel enthalten. Diese besagt, dass für alle Aufgaben, die nicht einem anderen Organ zugewiesen sind, der Gemeinderat zuständig ist. In den auf die Gemeindeordnung abgestützten Reglementen, welche im übrigen immer der Einwohnerrat erlässt, wird diese Aufgabenteilung konsequent festgeschrieben. Verschiedene Reglemente der Gemeinde machen klare Unterscheidungen zwischen den strategischen Zielsetzungen und den operativen Arbeiten. Dabei wurde immer Wert auf eine korrekte Verteilung der Aufgaben (Gesetzgebung und Strategie: Einwohnerrat, Strategie und Ausführung: Gemeinderat und Verwaltung) gelegt.

Das Personalreglement der Gemeinde Kriens vom 29. Oktober 1998 beinhaltet in Art. 2 eine solche Regelung. So werden unter lit. a. die Aufgaben des Einwohnerrates im Personalwesen wie folgt umschrieben:

- *Normierung der Grundsätze und Rahmenbedingungen im Personalwesen (Erlass des Personalreglements)*
- *Beschlussfassung über die Anpassung der Löhne an die Teuerung.*

Weitere Aufgaben sind für den Einwohnerrat nicht vorgesehen. Demgegenüber ist der Aufgabenaufzählung für den Gemeinderat in lit. b. unter anderem folgendes zu entnehmen:

- *Detailnormierung des Personalwesens (Personalverordnung, Stellenplan, Führungsgrundsätze)*
- *Erstellen des jährlichen Lohnkostenbudgets*

Aufgrund des heute gültigen Reglements hat der Einwohnerrat bei der Gestaltung des Stellenplans nur ein indirektes Mitwirkungs- bzw. Gestaltungsrecht. Die entsprechenden Kosten sind als "gebundene Kosten" im Sinne des Gemeindegesetzes zu verstehen. Eine gebundene Ausgabe liegt gemäss § 81 Gemeindegesetz des Kantons Luzern vor, wenn die entscheidende Behörde bezüglich Umfang des Aufwandes oder der Ausgabe, Zeitpunkt oder andere Modalitäten in der Handlungsfreiheit mindestens kurzfristig eingeschränkt ist. So sind Verträge, Kündigungsfristen und auch gesetzliche Grundlagen zu respektieren.

Budgetprozess

Im Rahmen des Budgetprozess steht dem Einwohnerrat ein sehr hoher Gestaltungsspielraum zu. Dieser Spielraum ist bei den freibestimmbaren Ausgaben bzw. Aufwendungen uneingeschränkt. Bei gebundenen Ausgaben sind Verträge, gesetzliche Grundlagen etc. zu beachten und schränken den Gestaltungsspielraum kurz- und mittelfristig oft erheblich ein.

Es ist möglich, dass der Einwohnerrat in der Beschlussfassung über den Voranschlag Änderungen an Positionen vornimmt, welche als gebundene Ausgabe zu betrachten sind. Solche Änderungen haben deklaratorische Wirkung, indem dem zuständigen Organ (Gemeinderat oder Kanton) angezeigt werden kann, dass eine Ausgabe politisch so nicht gewünscht wird. Eine direkte Einwirkung im Budgetprozess ohne die Möglichkeit der entsprechenden Vorbereitung durch den Gemeinderat und die weiteren Mitglieder des Einwohnerrates wird weder als seriös noch rechtlich bindend betrachtet. Bei den freibestimmbaren Ausgaben und Aufwendungen hingegen hat eine Budgetveränderung eine konstitutive Folge, indem die Ausgabe oder der Aufwand nicht ausgelöst werden kann.

Möglichkeiten des Parlaments

Bei gebundenen Budgetpositionen haben die Mitglieder des Parlaments die Möglichkeit, mittels parlamentarischen Vorstössen eine Änderung bzw. eine Anpassung zu fordern. Bei Vorliegen eines Vorstosses ist gewährleistet, dass eine vertiefte sachliche Auseinandersetzung mit der Materie stattfinden kann, der Gemeinderat die Möglichkeit erhält, seine Argumente zu formulieren und auch die Mitglieder des Parlamentes die Möglichkeit erhalten, sich mit der Forderung und den Argumenten auseinander zu setzen.

Folgen des vorliegenden Vorstosses

Der Vorstoss verlangt vom Gemeinderat, Beschlüsse des Einwohnerrates über gebundene Ausgaben im Rahmen der Budgetdebatte unbesehen auszuführen. Bezüglich der rechtlichen Situation wird auf die vorstehenden Ausführungen verwiesen.

Eine Regelung des Sachverhalts in der Geschäftsordnung des Einwohnerrates, wie vom Motionär angeregt, ist unmöglich, da dies gegen die Bestimmungen des Personalreglements, welche der Geschäftsordnung des Einwohnerrates übergeordnet ist, widersprechen würde. Die Umsetzung des Vorstosses bedeutet nichts anderes, als dass der Einwohnerrat neu die Hoheit über den Stellenplan der Gemeinde übernimmt. Der Stellenplan ist jedoch ein operatives Instrument, welches dem Gemeinderat ermöglicht, die Aufgaben und Aufträge des Einwohnerrates umzusetzen. Ohne diese direkte Einflussmöglichkeit verliert der Gemeinderat seine Fähigkeit, auf entsprechende Aufträge seitens des Einwohnerrates oder der Einwohnerschaft adäquat reagieren zu können. Mit einem solchen Eingriff wird das bisherige und bewährte Modell der Gewaltenteilung in einem wichtigen Bereich der operativen Führung der Gemeindeverwaltung faktisch aufgehoben."

Nachdem das bisherige System im Personalwesen im Personalreglement verankert ist, müsste eine Änderung in diesem Reglement ansetzen.

Behandlung im Einwohnerrat

Im Rahmen der Behandlung der Motion im Einwohnerrat anlässlich der Sitzung vom 25. Juni 2009 hat der Motionär eingeräumt, dass die Änderung des Personalreglementes in seinem Sinne sei.

Teilrevision des Personalreglements

Um die Motion umsetzen zu können, müssen im Artikel 2 des Personalreglementes vom 29. Oktober 1998 die nachstehenden beiden Anpassungen vorgenommen werden:

Art. 2 lit a. Einwohnerrat (neue Zeile)
- Festsetzung des Stellenplans

Art. 2 lit. b. Gemeinderat
- Stellenplan (streichen)

Schlussfolgerungen

Aufgrund § 36 der Gemeindeordnung trägt der Gemeinderat die Gesamtverantwortung für die Gemeindeverwaltung und vollzieht die rechtskräftigen Beschlüsse. Der Gemeinderat erfüllt sämtliche Aufgaben, die ihm oder keinem anderen Organ von Kriens übertragen sind".

Was bedeutet diese Ordnung für die Beschlussfassung und die Umsetzung des Voranschlages? Der Einwohnerrat beschliesst über den Voranschlag. Er kann aufgrund seiner Kompetenz und der Aufgabe der politischen Steuerung durchaus Mittel streichen, anders zuteilen oder

Budgetpositionen aufgrund des vom Gemeinderat vorgelegten Voranschlages unter dem Vorbehalt der Erwägungen über die Gebundenheit von Ausgaben korrigieren.

Der Gemeinderat setzt die Beschlüsse um. Wie er dies tut, muss seiner operativen Verantwortung obliegen. Obwohl die Gemeinde Kriens nicht mit Globalbudgets arbeitet, muss der Gemeinderat über den Handlungsspielraum verfügen zu entscheiden, ob er eine vom Einwohnerrat beschlossene Kürzung über Pensenreduktion/Personabbau oder durch andere Einsparungen erwirkt. Sollten die Einsparungen aber nicht durch Streichungen bei frei bestimmbareren Beträgen realisiert werden können, ist der Gemeinderat gebunden. Dies ist darin begründet, weil der Gemeinderat auch verpflichtet und vereidigt ist, die Gesetze durchzusetzen und die hieraus anfallenden Aufgaben zu erfüllen. Dies entspricht dem allgemein anerkannten Organisationsgrundsatz, dem AKV-Prinzip, wonach Aufgaben, Verantwortung und Kompetenzen übereinstimmen müssen. Wird dieses Prinzip durchbrochen, indem einer Instanz die Aufgaben und die Verantwortung zwar noch zuordnet, ihr aber die Kompetenzen beschneidet, kann letztlich die Verantwortung nicht mehr wahrgenommen werden.

Der Gemeinderat ist nach wie vor der Überzeugung, dass eine Verlagerung der Kompetenz zur Festsetzung des Stellenplans an den Einwohnerrat nicht zielgerichtet ist und die operative Gestaltungskompetenz des Gemeinderates reduziert. Aus diesen Gründen wird die Anpassung des Personalreglementes abgelehnt. Unter der neuen Regelung würde es unumgänglich sein, bei jeder Veränderung des Stellenplans dem Einwohnerrat einen entsprechenden B+A zu unterbreiten. Dies wird auch Stellen betreffen, welche aufgrund von gesetzlichen Bestimmungen zu schaffen sind. Der Gemeinderat könnte bei Ablehnung solcher Stellenplananpassungen die ihm zugeordnete Verantwortung für die korrekte und gesetzliche Aufgabenerfüllung nicht mehr wahrnehmen.

Der Gemeinderat ist der Ansicht dass in einem Dienstleistungsbetrieb wie der Gemeinde der "Ressource Personal" grösste Aufmerksamkeit geschenkt werden muss und dass Kündigungen oder Pensenreduktionen aus politischen Gründen dem Ansehen der Gemeinde Kriens als Arbeitgeberin schwer schaden würden.

Nichtsdestotrotz wird der Gemeinderat mit dem Voranschlag 2011 und in den Folgejahren den Stellenplan jeweils als Beilage dem Budget beiheften. Somit kann der Einwohnerrat seine Kontrollfunktion wahrnehmen und auch entsprechenden Ausführungen zu Veränderungen im Stellenplan vornehmen.

Um die Umsetzung der Motion zu ermöglichen, unterbreitet der Gemeinderat den nachstehenden Antrag. Es ist für den Gemeinderat jedoch im Sinne der Sache, wenn der Einwohnerrat nicht auf diesen B+A eintritt und die Motion Wili: Personalpolitische Auswirkungen der Budgetberatung (Nr. 73/2009) somit ablehnt.

Antrag

Der Gemeinderat beantragt, die Teilrevision von Art. 2 des Personalreglementes in erster Lesung zu beraten.

Berichterstattung durch Gemeinderat Paul Winiker

Gemeinderat Kriens


Helene Meyer-Jenni
Gemeindepräsidentin


Guido Solari
Gemeindeschreiber