

2021-0141

Interpellation Palit Orun, GLP, und Fricker Martin, SVP, vom 28. Januar 2021 betreffend Einflussnahme auf die Entlöhnung des Gemeindepersonals

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Gemeinderat nimmt zur Interpellation wie folgt Stellung:

Frage 1a

Worin liegen die Unterschiede zu einer Anstellung in der Privatwirtschaft nach privatem Recht?

Antwort des Gemeinderats

Der Hauptunterschied zwischen einem öffentlich-rechtlichen und einem privatrechtlichen Arbeitsverhältnis liegt darin, dass sich die Parteien im Falle einer privatrechtlichen Anstellung auf gesichertem Gebiet befinden, da sich die gesetzlichen Grundlagen einheitlich im Obligationenrecht und je nach Anwendbarkeit auch noch im Arbeitsgesetz finden. Unterstützend ist hier zudem eine Fülle von Literatur und Rechtsprechung verfügbar. Das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis hingegen ist nicht einheitlich, sondern auf Bundesebene im Bundes Personalgesetz und seinen Verordnungen und auf kantonaler und kommunaler Ebene in vielen verschiedenen Personalgesetzen, Beamtengesetzen, Besoldungsverordnungen usw. geregelt. Hinzu kommt, dass sich zu dieser Thematik nur wenig Literatur und Rechtsprechung findet.

Das öffentliche Personalrecht regelt das Arbeitsverhältnis zwischen Angestellten und den öffentlichen Diensten wie beispielsweise Bund, Kanton oder Universitäten. Es ist das Pendant zum privatrechtlichen Arbeitsrecht und regelt die Auswahl, Anstellung, Rechte und Beendigung des Arbeitsverhältnisses. Aufgrund der Gleichbehandlung der Angestellten und zur Verhinderung von staatlicher Willkür ist das öffentliche Personalrecht stärker reguliert als das private Arbeitsrecht. Deshalb gelten im öffentlichen Recht auch andere Bestimmungen als bei einer Anstellung unter Privaten. Bei einer Anstellung einer privaten Person durch ein Unternehmen ist das Obligationenrecht bzw. das Arbeitsgesetz massgebend, wobei im öffentlichen Personalrecht die Erlasse des anstellenden Gemeinwesens relevant sind. Häufig sind dies Personalgesetze oder Personalverordnungen.

Die Anstellung im öffentlichen Recht kann durch einen Vertrag, eine Verfügung, eine Wahl oder eine besondere Mischform erfolgen. Da bei diesem Anstellungsverhältnis die Beschäftigten für das Gemeinwesen tätig sind und somit ein besonderes Rechtsverhältnis zum Staat haben, gelten für sie die Grundrechte. Das bedeutet, dass sie in ihrem Handeln an die Grundrechte gebunden sind. Da staatliches Handeln immer den Grundsatz des Legalitätsprinzips beachten muss, können auch Löhne nicht individuell bestimmt werden, sondern sind mittels Lohnbänder fixiert. Das Legalitätsprinzip besagt nämlich, dass staatliches Handeln immer auf Basis einer gesetzlichen Grundlage erfolgen muss und nicht willkürlich oder ohne sachlichen

Grund erfolgen kann. Im Privatrecht hingegen können Löhne individuell zwischen Arbeitnehmenden und -gebenden abgesprochen werden und die Angestellten sind auch nicht unmittelbar an die Grundrechte gebunden.

Im öffentlichen Anstellungsverhältnis haben die Mitarbeitenden zudem das Recht auf die Wahrung des rechtlichen Gehörs. Eine Entlassung darf nur aus sachlichen Gründen ausgesprochen werden und der/die Mitarbeitende muss im Vorhinein angehört werden und Zeit bekommen, Stellung zu beziehen. Im Privatrecht hingegen darf eine Kündigung auch ohne explizite Gründe ausgesprochen werden und eine Begründung muss nur auf Verlangen der gekündigten Partei schriftlich verfasst werden.

Frage 1b

Was sind die Rechte und Pflichten der Mitarbeitenden der Gemeinde Wettingen?

Antwort des Gemeinderats

Entsprechende Regelungen sind u. a. im Personalreglement, dem Reglement über das vertraglich angestellte Personal, dem Arbeitszeitreglement, dem Dienstreglement der Regionalpolizei Wettingen-Limmattal, dem Reglement über die Ausrichtung von Zulagen (Zulagenreglement), der Verordnung über die Entrichtung von Taggeldern und Sitzungsentschädigungen der gemeinderätlichen Kommissionen und Ausschüsse, dem Reglement zu Schutz der persönlichen Integrität am Arbeitsplatz und dem Weiterbildungsreglement enthalten.

Frage 2

Welche Reglemente müssten wie (genauer Wortlaut) angepasst werden, damit der Einwohnerrat in Wettingen ggf. eine Lohnkürzung des Gemeindepersonals im Rahmen der jährlichen Budgetdiskussion vornehmen könnte?

Antwort des Gemeinderats

Es müsste § 22 des Personalreglements angepasst werden. Die heutige Regelung sieht im besten Fall nur eine Besoldungsentwicklung nach oben vor. Dabei wird die Lohnsumme im beantragten und beschlossenen Sinne angehoben. Die Verteilung auf die Mitarbeitenden geschieht gemäss Mitarbeiterbeurteilungssystem.

Frage 3a

Falls der Einwohnerrat bei einer Budgetsitzung beschliessen würde, die Lohnsumme um einen bestimmten Prozentsatz (z. Bsp. 5 %) zu kürzen. Wie würde dann der Prozess gegenüber den Gemeindeangestellten konkret aussehen, den der Gemeinderat in die Wege leiten müsste (Vertragsanpassungen etc.)?

Antwort des Gemeinderats

Die Lohnsumme ist das rechnerische Ergebnis aus den vertraglichen Abmachungen. Eine pauschale Kürzung der Lohnsumme verstösst gegen den Grundsatz der Spezifikation, die Kürzung als Pauschale zu beschliessen und nicht gleichzeitig präzise und spezifisch zu bestimmen, in welchen Kostenstellen entsprechende konkrete Reduktionen der Lohnkonti zu machen sind.

Gemäss § 20 Abs. 2 lit. a GG gehört die Festlegung des Budgets und des Steuerfusses in den Aufgabenbereich des Einwohnerrats. Aus dieser Kompetenzzuweisung folgt, dass die Einwohnerräte das Budget materiell gestalten können. Das heisst, auch bezüglich des Budgets gilt § 27 Abs. 1 GG. Indes lässt das Traktandum Budget nicht alle Anträge zu, die begrifflich damit verbunden werden können, indem sie Einnahmen oder Ausgaben betreffen. Zulässig sind vielmehr nur Begehren, die mit dem konkreten Inhalt des unterbreiteten Budgets in Beziehung stehen. Sie müssen also Bezug haben zu einer bestimmten im Budget enthaltenen Position. Dies besagt, dass einzig solche Anträge traktandenkonform sind, die darauf abzielen, einen konkreten Budgetposten, soweit es sich dabei nicht um eine sogenannte gebundene Einnahme oder Ausgabe handelt, zu streichen oder betragsmässig zu erhöhen resp. herabzusetzen.

Da eine pauschale Kürzung wie erläutert nicht möglich ist, stünde es dem Einwohnerrat frei, bei jeder Kostenstelle den Antrag auf Reduktion der budgetierten Löhne zu stellen. Falls diese Anträge angenommen würden, liegt es in der Kompetenz des Gemeinderats, die Kürzung umzusetzen. Ob dies durch Entlassungen oder Änderungskündigungen erfolgen würde, lässt sich zum heutigen Zeitpunkt noch nicht sagen. Fakt ist, dass dies mit einem Dienstleistungsabbau gegenüber der Bevölkerung einhergeht.

Bei einer Lohnkürzung müsste das Verfahren zur Änderungskündigung eingeleitet werden.

Frage 3b

Falls der Einwohnerrat bei einer Budgetsitzung beschliessen würde, die Lohnsumme um einen bestimmten Prozentsatz (z. Bsp. 5 %) zu kürzen. Welche Personen in der Gemeinde sind bei so einem Prozess involviert?

Antwort des Gemeinderats

Voraussichtlich wären folgende Personen involviert: Mitglieder des Gemeinderats, Gemeindeschreiber / Gemeindeschreiberin, Leiterin Personalstelle, Leiter Finanzen und Abteilungsleitende.

Frage 4

Wie funktionieren Änderungskündigungen in der Gemeinde Wettingen und innerhalb welcher Frist könnten solche ausgesprochen werden?

Antwort des Gemeinderats

Eine Änderungskündigung besteht darin, den Vertrag zu kündigen und gleichzeitig eine Offerte zur Weiterarbeit unter neuen Bedingungen anzubieten. Es sind die gesetzlichen Kündigungsfristen gemäss § 5 Personalreglement zu beachten (drei Monate auf Monatsende). Dabei ist die Frist auf die Vorlage eines gültigen Budgetbeschlusses (Volksabstimmung) abzustellen. Wirksamkeit damit frühestens auf den 1. April des Folgejahres.

Frage 5a

Nachdem die Reglemente ggf. angepasst worden sind, könnte der Einwohnerrat dann für bestimmte Mitarbeitergruppen (Lohnklassen, Abteilungen) Lohnkürzungen beantragen?

Antwort des Gemeinderats

Eine Kürzung nur für bestimmte Kategorien von Mitarbeitenden ist aus Gründen des Gleichbehandlungsgebots nicht zulässig.

Frage 5b

Wäre es also rechtlich zulässig, beispielsweise allen Mitarbeitenden, die mehr als eine bestimmte Lohnsumme (z. Bsp. CHF 120'000; hochgerechnet auf ein 100 %-Pensum) verdienen oder allen Mitarbeitenden in einer bestimmten Abteilung die Entschädigung zu kürzen?

Antwort des Gemeinderats

Vgl. Antwort zu Frage 5a.

Fazit

Vorausgesetzt, die erwähnten Anpassungen im Personalreglement wären zulässig, würde die Gemeinde keine verlässliche Arbeitgeberin mehr darstellen. Potenzielle Mitarbeitende wären immer der Gefahr ausgesetzt, dass ihre Besoldungen negativen Veränderungen unterliegen könnten. Höhere Fluktuationen wären die Folge. Dies löst höhere Rekrutierungskosten aus. Die Ungewissheit, die Stellen besetzen zu können, würde noch grösser. Gerade im Zeitpunkt des Fachkräftemangels ist der Arbeitsmarkt in gewissen Fachgruppen schon lange ausgetrocknet.

Der Gewinn dank tieferer direkter Personalkosten wird sofort kompensiert durch Rekrutierungsauslagen und temporäre Stellenbesetzungen oder Auslagerungen in Mandatsverhältnisse. Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass Wettingen im Vergleich mit anderen grösseren Aargauer Gemeinden eine sehr schlanke Verwaltung aufweist (Wettingen: 175.5 Vollzeitstellen; Baden 310.21 Vollzeitstellen; Aarau 431.22 Vollzeitstellen).

Der Einwohnerrat sowie die Bevölkerung erwarten von der Gemeindeverwaltung stets einen hohen Grad an Dienstleistungsbereitschaft sowie qualitativ gute Dienstleistungserbringung. Mit einer Reduktion der Lohnsummen bzw. Lohnbänder besteht die berechtigte Gefahr, dass es zu einem Exodus der qualifizierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter kommt. Es muss dem Einwohnerrat bewusst sein, dass Wettingen als Arbeitgeberin nicht nur innerkantonal konkurrieren muss. Im Gegenteil – Wettingen muss mit der Region Zürich konkurrieren, in der das Lohnniveau höher ist.

Um den Bürgerinnen und Bürgern sowie allen anderen Anspruchsgruppen den besten Service bieten zu können, braucht die Gemeinde gut qualifiziertes Personal, das fair und zeitgemäss entlohnt wird. Wettingen leistet sich keinen luxuriösen Stellenplan, wie dies andere Gemeinden bzw. Städte tun. Wettingen verfügt über eine schlanke und gut austarierete Verwaltung, die die Bedürfnisse der Einwohnerinnen und Einwohner befriedigen kann.

Für die Weiterentwicklung der Gemeinde und für den Ruf der Gemeinde als Arbeitgeberin sind solche leichtsinnigen und nicht nachhaltigen Tendenzen – wie sie in diesem Vorstoss angedeutet werden – äusserst schädlich.

Der hier zur Diskussion stehende Steuerungsmechanismus wäre noch durch ein Rechtsgutachten prüfen zu lassen.

Wettingen, 30. Mai 2022

Gemeinderat Wettingen

Roland Kuster
Gemeindeammann

Urs Blickenstorfer
Gemeindeschreiber