

Nr. 073/2009

Motion Wili und Mitunterzeichnende: Personalpolitische Auswirkungen von Budgetkorrekturen

Eingang: 15. Mai 2009

Zuständiges Departement: Finanzdepartement

Antrag des Gemeinderates: Ablehnung

Begründung

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 Hemmung und Kontrolle der drei Gewalten (Hemmungsprinzip).

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 kein Mitwirkungsrecht. 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 keine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit hat.

Budgetprozess

Im Rahmen des Budgetprozess steht dem Einwohnerrat ein sehr hoher Gestaltungsspielraum zu. Dieser Spielraum beschränkt sich auf die freibestimmbaren Ausgaben bzw. Aufwendungen.

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 es 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 bestens bewährte Modell der Gewaltenteilung in einem sehr 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. Weiter ist zu beachten, dass die Aufgaben des Einwohnerrates in der Gemeindeordnung abschliessend umschrieben sind. Eine freiwillige Delegationsmöglichkeit besteht seit der neuen Gemeindeordnung nicht mehr. Sollte neu der Einwohnerrat für den Stellenplan zuständig sein, setzt dies eine Änderung der Gemeindeordnung mit obligatorischem Referendum voraus.

Schlussfolgerungen

Der Gemeinderat hat die Wortmeldungen und die Anträge in Rahmen der Budgetberatung 2009 verfolgt und auch seine Schlüsse daraus gezogen. Der Gemeinderat setzt alles daran, die Vorgaben des Einwohnerrates in allen Bereichen umzusetzen. Entsprechende Massnahmen wurden eingeleitet und auch entsprechend kommuniziert. Zu diesem Zweck wurde allen Mitgliedern des Parlaments anlässlich der Sitzung vom 29. Januar 2009 eine Mitteilung des Gemeinderates übergeben.

Eine weitergehende Einschränkung, insbesondere eine Zuständigkeitsverlagerung für den Stellenplan, lehnt der Gemeinderat aus praktischen Gründen ab. Mit einer solchen Massnahme verliert der Gemeinderat jegliche Möglichkeit, rasch auf sich ändernde Situationen reagieren zu können. Kündigungen oder Pensenreduktionen aus politischen Gründen würden dem Ansehen der Gemeinde Kriens als Arbeitgeberin schwer schaden.

Aus all diesen Gründen beantragt Ihnen der Gemeinderat, die vorliegende Motion abzulehnen.