Bericht des Gemeinderates
vom 3. März 2014
an den Einwohnerrat

wettingen
stern an der limmat

2014-0072

Interpellation Leo Scherer, WettiGrüen, und Patrick Neuenschwander, SP, vom 23. Januar 2014 betreffend Umsetzung Nullrunde bei der Besoldung des Gemeindepersonals; Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

a) Einhaltung von Art. 22 Abs. 3 PR

Art. 22 Abs. 3 PR ist nicht anwendbar. Übergeordnete Bestimmungen des kantonalen Personalrechts, insbesondere § 4 Abs. 3 des Gesetzes über die Grundzüge des Personalrechts (Personalgesetz [PersG]; SAR 165.100) und die dort für anwendbar erklärten Minimalansprüche zum Schutz von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gemäss Schweizerischem Obligationenrecht (OR), stehen einer praktischen Anwendung von Art. 22 Abs. 3 PR entgegen.

b) Detaillierte Begründung für die Nichtanwendbarkeit von Art. 22 Abs. 3 PR

aa) Qualifikation der bisherigen Gehaltsanpassungen

Um die Rechtsfolgen der Regelung gemäss Art. 22 Abs. 3 PR darlegen zu können, muss vorweg kurz auf die bisherigen Besoldungsanpassungen eingegangen werden. Dabei stellt sich die Frage, ob die in der Vergangenheit beschlossenen Besoldungsanpassungen als effektive Lohnerhöhung oder als Bonus/Prämie zu qualifizieren sind. Im ersteren Fall führt die Lohnerhöhung durch konkludentes Handeln der Parteien zu einem neuen Vertrag mit einem höheren Lohn (Streiff/von Kaenel/Rudolph, Arbeitsvertrag, 7. Auflage, Zürich 2012, Art. 320 OR N 4). Im zweiten Fall gilt, dass es nicht zu einem festen Anspruch kommt, wenn es sich um eine wechselnde Jahresendprämie handelt, die im konkreten Fall auch mal ausbleiben könnte.

Vorliegend steht ausser Frage, dass es sich bei den bisherigen Besoldungsanpassungen um Lohnerhöhungen gehandelt hat. Einmal erhöht, waren die Löhne der jeweiligen Mitarbeitenden gleich geblieben bzw. bei einer weiteren Besoldungsanpassung wieder gestiegen. Dies führte somit zu rechtlich bindenden Lohnerhöhungen, welche für die jeweiligen Mitarbeiter anspruchsbegründend waren.

bb) Konsequenzen einer Lohnreduktion

Ginge man nach dem eigentlichen Wortlaut dieser Bestimmung davon aus, dass die generelle Besoldung der Mitarbeitenden zu reduzieren wäre (sofern keine Besoldungserhöhung oder eine Besoldungsreduktion beschlossen wurde), stellen sich Fragen zur Vertragsbeständigkeit bzw. zu den Minimalbestimmungen im Gesetz. Dazu ist im Personalreglement nichts geregelt, jedoch lässt das subsidiär zur Anwendung gelangende OR einseitige Vertragsanpassungen zu Lasten der Mitarbeitenden nicht einfach zu (notabene verweist auch § 4 Abs. 3 PersG auf die Minimalansprüche des OR). Konsequenz ist, dass eine zum Nachteil des Mitarbeitenden erfolgende Vertragsänderung nur möglich ist, wenn eine vom Konsens getragene Vertragsänderung (zwischen der Arbeitgeberin und dem Mitarbeitenden) vorgenommen werden kann; andernfalls bedarf es einer Änderungskündigung. Die Änderungskündigung ist eine Unterform

der bedingten Kündigung; ein Vorgehen, das trotz der damit verbundenen Druckausübung grundsätzlich zulässig ist. Vorliegend stünde eine Änderungskündigung im Raum, in der dem Mitarbeitenden gekündigt würde unter gleichzeitiger Anbietung eines neuen, geänderten Arbeitsvertrages mit tieferem Lohn (Streiff/von Kaenel/Rudolph, a.a.O., Art. 335 OR N 3).

Art. 22 Abs. 3 PR sieht eine Reduktion der generellen Besoldung für sämtliche Arbeitnehmer vor, um mit den dadurch frei werdenden Mitteln bei gewissen Mitarbeitern die individuelle Lohnkomponente aufstocken zu können. Insgesamt würde die Norm dadurch bei einem Grossteil der Angestellten der Gemeinde Wettingen zu einer Gesamtlohn-Reduktion führen, die mittels Änderungskündigung durchgesetzt werden müsste. Dabei ist zu beachten, dass eine Welle von Änderungskündigungen unter den gesetzlichen Bestimmungen der Massenentlassung gemäss Art. 335d Ziff. 2 OR erfolgen müsste. Als Massenentlassungen im Falle der Einwohnergemeinde gelten Kündigungen, die der Arbeitgeber innert 30 Tagen in einem Betrieb aus Gründen ausspricht, die in keinem Zusammenhang mit der Person der Mitarbeitenden steht und wovon mindestens 10 % der Arbeitnehmenden im Betrieb, der in der Regel mindestens 100 und weniger als 300 Arbeitnehmende beschäftigt, treffen. Für die Massenentlassung sieht das OR Arbeitnehmerkonsultationen, die Involvierung kantonaler Stellen und die zwingende Suche nach anderen Lösungen vor. Ein solches Vorgehen wäre aufwändig und ausserdem auch kaum zielführend.

Es ist heute nicht abschliessend eruierbar, was im Januar 1997 die Grundintension des Gesetzgebers beim Erlass von Art. 22 Abs. 3 PR war. Aufgrund der durch übergeordnetes Recht bedingten schwerwiegenden Auswirkungen der Norm ist jedoch nicht vorstellbar, dass der Gesetzgeber beabsichtigte, im Falle einer Nullrunde eine mögliche Welle von Entlassungen (bis hin zur Frage der Massenentlassung) auszulösen, um mit den freiwerdenden Mitteln vereinzelten Mitarbeitenden Lohnerhöhungen auf dem individuellen Anteil gewähren zu können.

Überdies sind bei Änderungskündigungen die Kündigungsfristen der einzelnen Mitarbeitenden zu berücksichtigen. Erst wenn die obligatorische Volksabstimmung über den Voranschlag durchgeführt und die Beschwerdefrist abgelaufen ist, liegt ein rechtskräftiger Entscheid (Voranschlag) vor und erst ab jenem Moment ist der Gemeinderat in der Lage bzw. gezwungen, die notwendigen Vertragsverhandlungen und allenfalls erforderlichen Änderungskündigungen zu veranlassen. Da dieser Zeitpunkt rund Ende des jeweiligen Kalenderjahres ist, können allfällige Änderungskündigungen unter Berücksichtigung der jeweils geltenden Kündigungsfristen erst Gültigkeit nach den ersten Monaten des neuen Kalender- bzw. Geschäftsjahres haben (bei 3-monatiger Kündigungsfrist frühestens ab Mai). Auch dieser Umstand zeigt, dass ein solches Vorgehen nicht praktikabel wäre.

cc) Fazit

Aus den beschriebenen Umständen ist zu schliessen, dass sich der Gesetzgeber 1997 der fraglichen Tragweite von Art. 22 Abs. 3 PR nicht bewusst war. Jedenfalls kann es kaum die Meinung gewesen sein, dass als Folge der Anwendung dieses Artikels der Grossteil der Mitarbeitenden entlassen werden müsste, nur um sie anschliessend zu tieferen Löhnen wieder anzustellen. Ein derartiges Verhalten wäre schon 1997 nicht gutgeheissen worden und hätte voraussehbar einen grossen Imageschaden verursacht. Aber auch wenn dies noch bewusst in Kauf genommen worden wäre, so verhindern Normen des übergeordneten Rechts eine fristgerechte Umsetzung auf Beginn eines neuen Kalender- bzw. Geschäftsjahres. Zusammengefasst heisst dies nichts anderes, als dass Art. 22 Abs. 3 PR streng nach dem Wortlaut ausgelegt zur praktischen Umsetzung nicht taugt und damit nicht anwendbar ist. Der Gemeinderat hat diesen Aspekt aufgenommen. Er wird das Personalreglement mit verschiedenen anderen personalrelevanten Reglementen einer umfassenden Prüfung auf die Anwendbarkeit und heutige Rechtskonformität unterziehen.

c) Mitarbeiterbewertungen 2013 und deren Folgen

Gemäss Art. 22 Abs. 1 2. Satz PR *kann* sich die Besoldungsanpassung aus einem generellen und einem individuellen bzw. leistungsbezogenen Anteil zusammensetzen. Allein die Tatsache, dass es überhaupt eine Leistungskomponente gibt, ist mit anderen Worten gesetzlich nicht zwingend vorgeschrieben. Die Gemeinde hat aber ein Konzept ausgearbeitet, welches für die Besoldungsanpassung auf einem generellen und einem individuellen Anteil aufbaut.

Mangels gesetzlicher Regelung ist die Einhaltung des Konzepts nicht zwingend. Sodann ist zu erwähnen, dass auch im Rahmen des Konzepts eine allfällige Anpassung der individuellen Komponente letztlich auf einem Ermessensentscheid beruht. Insgesamt folgt aus diesen Umständen, dass es keinen automatischen Anspruch der Mitarbeitenden auf Lohnerhöhung zufolge guter Leistungsqualifikation gibt. Insofern muss auf die Fragen gemäss Ziff. 3b und 3c festgehalten werden, dass nicht gesagt werden kann, ob und wie viele Mitarbeitende bei vorhandenen finanziellen Mitteln eine individuelle leistungsbezogene Besoldungsanpassung erhalten hätten. In der Vergangenheit ist die Anzahl der Empfänger einer individuellen Anpassung denn auch starken Schwankungen unterlegen. Letztlich bleibt somit festzuhalten, dass kein Mitarbeiter auf eine individuelle Anpassung verzichten muss, weil kein Mitarbeiter einen dahingehenden rechtlichen Anspruch hat.

Wettingen, 3. März 2014

Gemeinderat Wettingen

Dr. Markus Dieth	Barbara Wiedmer
Gemeindeammann	Gemeindeschreiber-Stv.