

Zürich, den 20. April 2005

DER STADTRAT von ZÜRICH

an den Gemeinderat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 19. Januar 2005 hat Markus Bischof, Zürich, beim Gemeinderat von Zürich eine Einzelinitiative GR Nr. 2005/21 mit folgendem Begehren eingereicht:

Es wird neu eine Verordnung über Abgangsleistungen für Behördenmitglieder mit folgendem Inhalt erlassen bzw. die entsprechende Verordnung wie folgt geändert:

Art. 1 Geltungsbereich

Dieser Verordnung unterstehen die Mitglieder des Stadtrates und der Vormundschaftsbehörde, die oder der Beauftragte für Beschwerdesachen, die oder der Datenschutzbeauftragte, Stadtamtsfrauen und Stadtammänner, Friedensrichterinnen und Friedensrichter sowie Schulpräsidentinnen und Schulpräsidenten.

Art. 2 Voraussetzungen

- ¹ Die Verordnung regelt die Leistungen bei Beendigung des Amtes wegen
 - a) Nichtwiederwahl für eine weitere Amtsperiode
 - b) Rücktritt, Nichtwiedernominierung oder Verzicht auf erneute Nominierung.
- ² Bei Übernahme eines Behördenamtes oder einer Tätigkeit in der Privatwirtschaft mit Anspruch auf vergleichbare Abgangsleistungen können Leistungen gemäss dieser Verordnung gekürzt, verweigert oder zurückgefordert werden.
- ³ Ist die Beendigung des Amtes auf eine schwere Amtspflichtverletzung oder auf eine strafbare Handlung zurückzuführen, können Leistungen gekürzt oder verweigert werden.

Art. 3 Zuständigkeit

Zuständig für die Bestimmung der Abgangsleistungen ist der Stadtrat. Vor der Beschlussfassung ist die Rechnungsprüfungskommission anzuhören.

Art. 4 Leistungsberechnung

- ¹ Basis für die Berechnung der Leistungen ist der Jahresbruttolohn im Zeitpunkt des Austritts. Die später eintretende Teuerung wird nicht berücksichtigt.
- ² Das massgebende Lebensalter berechnet sich wie folgt: Rücktrittsjahr minus Geburtsjahr.
- ³ Auf den Abgangsleistungen werden die gesetzlichen Sozialversicherungsbeiträge erhoben, nicht jedoch Beiträge an die Pensionskasse.
- ⁴ Die Abgangsleistung kann auf Antrag der oder des Berechtigten auf mehrere Jahresbetroffnisse verteilt werden.
- ⁵ Bei Todesfall der oder des Berechtigten vor vollständiger Auszahlung der Abgangsleistungen geht der Anspruch auf die pflichtteilsgeschützten Erbberechtigten über.

Art. 5 Höhe der Leistungen

- ¹ Abgangsleistungen werden bei Nichtwiederwahl erst nach mindestens vier, bei Rücktritt nach mindestens acht Amtsjahren gewährt. Es besteht Anspruch auf folgende Leistungen:

Lebens-	Nichtwiederwahl			Rücktritt	
alter	(Art.2 Abs.1 lit.a)			(Art.2 Abs.1 lit.b)	
	4 bis 7 Jahre	8 bis 11 Jahre	12 Jahre und mehr	8 bis 11 Jahre	12 Jahre und mehr

Bis 50	3 Monatslöhne	6 Monatslöhne	9 Monatslöhne	0	0
51	3 Monatslöhne	6 Monatslöhne	9 Monatslöhne	0	3 Monatslöhne
52	3 Monatslöhne	6 Monatslöhne	9 Monatslöhne	0	3 Monatslöhne
53	3 Monatslöhne	6 Monatslöhne	9 Monatslöhne	0	3 Monatslöhne
54	3 Monatslöhne	6 Monatslöhne	9 Monatslöhne	0	3 Monatslöhne
55	6 Monatslöhne	9 Monatslöhne	12 Monatslöhne	3 Monatslöhne	6 Monatslöhne
56	6 Monatslöhne	9 Monatslöhne	12 Monatslöhne	3 Monatslöhne	6 Monatslöhne
57	6 Monatslöhne	9 Monatslöhne	12 Monatslöhne	3 Monatslöhne	6 Monatslöhne
58	6 Monatslöhne	9 Monatslöhne	12 Monatslöhne	3 Monatslöhne	6 Monatslöhne
59	6 Monatslöhne	9 Monatslöhne	12 Monatslöhne	3 Monatslöhne	6 Monatslöhne
60	6 Monatslöhne	9 Monatslöhne	12 Monatslöhne	3 Monatslöhne	6 Monatslöhne
61	6 Monatslöhne	9 Monatslöhne	12 Monatslöhne	3 Monatslöhne	6 Monatslöhne
62	6 Monatslöhne	9 Monatslöhne	12 Monatslöhne	3 Monatslöhne	6 Monatslöhne
63	0	0	0	0	0

² Die Betroffenen können ihre Versicherung bei der Pensionskasse der Stadt Zürich auf eigene Kosten freiwillig weiterführen.

Art. 6 In-Kraft-Treten, Übergangsbestimmungen

¹ Diese Verordnung tritt nach der Annahme durch den Gemeinderat bzw. die Stimmberechtigten, spätestens jedoch auf den 1. Januar 2006, in Kraft. Sie ersetzt alle diesbezüglichen früheren Regelungen, insbesondere Art. 106ff. der Statuten der Versicherungskasse vom 24. Oktober 1984.

² Sie findet Anwendung auf alle für die Amtsdauer 2002 bis 2006 gewählten Behördenmitglieder.

Die Initiative ist mit folgender **Begründung** versehen:

Am 17. November 1999 überwies der Gemeinderat eine von mir mitlancierte Motion zur Neuregelung der Abgangsleistungen an abgewählte Behördenmitglieder. Eine erste Weisung des Stadtrates vom Oktober 2000 wurde von der Rechnungsprüfungskommission als ungenügend beanstandet und vom Stadtrat zurückgezogen. Am 17. November 2004 - fünf Jahre nach der Überweisung der Motion - legte der Stadtrat eine zweite Weisung vor. Sie ist ebenso unbefriedigend wie die erste und bringt für Behördenmitglieder noch weitergehende Privilegien, als heute bereits bestehen, namentlich bei freiwilligem Rücktritt aus dem Amt.

Es ist unbestritten, dass Behördenmitglieder bei einer Abwahl eine angemessene Abfindung erhalten sollen, analog zu unverschuldet entlassenen städtischen Angestellten. Die heutigen Leistungen sind aber zu hoch und bevorzugen Exekutivmitglieder ungerechtfertigt. So haben Stadratsmitglieder zurzeit - unabhängig von Amtsdauer und Lebensalter - bei einer Abwahl Anspruch auf eine volle Pension; bei freiwilligem Verzicht auf eine Kandidatur haben sie bei 12 Amtsjahren und Alter 50 bzw. 8 Amtsjahren und Alter 60 den gleichen Rentenanspruch. Auch der neueste Vorschlag des Stadtrates sieht weiterhin erkleckliche Entschädigungen vor: bei freiwilligem Rücktritt Abfindungen in Höhe von 14 bis 48 Monatslöhnen, bei Abwahl von 18 bis 58 Monatslöhnen. Städtische Angestellte dagegen haben bei unverschuldeter Entlassung je nach Lebens- und Dienstalter 1 bis 18 Monatslöhne Abfindung und ab 55 Jahren und mindestens 10 Dienstjahren eine Rente zugezogen.

Ziel der Initiative ist es, die hohen Abgangsleistungen für Stadträte und Stadträtinnen und andere Behördenmitglieder, wie sie im geltenden Recht, aber auch im Änderungsvorschlag des Stadtrates vorgesehen sind, zu reduzieren. Angestrebt wird eine Regelung, die sich derjenigen für das städtische Personal annähert. Das bisherige Sonderrecht für Stadträte und Stadträtinnen gehört abgeschafft.

Der Gemeinderat nahm an seiner Sitzung vom 26. Januar 2005 Kenntnis vom Eingang der Einzelinitiative und ersuchte den Stadtrat um Erstattung eines Kurzberichtes GR Nr. 2005/21.

Der Stadtrat hat diesen Kurzbericht am 9. Februar 2005 erstattet und festgestellt, dass die Einzelinitiative nach dem neuen kantonalen Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR) zu behandeln sei und dass die Einzelinitiative formell zulässig sei sowie dem fakultativen Referendum unterstehe.

Im Weiteren wurde Folgendes festgehalten:

1. Mit der Einzelinitiative wird der Erlass einer gemeinderätlichen Verordnung über Abgangsleistungen für Behördenmitglieder bzw. die entsprechende Änderung einer vorbestehenden solchen Verordnung verlangt. Bei einer Verordnung mit diesem Inhalt handelt es sich um Vorschriften über das Dienstverhältnis und die Besoldung von Behördenmitgliedern im Sinne von Art. 41 lit. h GO, jedenfalls aber um einen Erlass von allgemeiner Wichtigkeit (Auffangtatbestand von Art. 41 lit. 1 GO). Die Initiative betrifft demnach einen

Gegenstand des fakultativen Referendums (§§ 92f. GG). Das Begehren ist also grundsätzlich **initiativfähig**.

2. Zum weiteren Vorgehen kommt deshalb § 139 Abs. 2 bis 4 GPR in Verbindung mit § 96 GG zur Anwendung. Danach stellt der Gemeinderat innert sechs Monaten nach Einreichung der Initiative fest, ob diese von mindestens 42 Ratsmitgliedern unterstützt wird (§ 139 Abs. 2 GPR in Verbindung mit § 96 Ziff. 6 GG und Art. 15 Abs. 2 GO analog). Wird die Einzelinitiative nicht vorläufig unterstützt, ist sie erledigt (§ 139 Abs. 4 Satz 1 GPR); dieser ablehnende Beschluss untersteht nicht dem Referendum (§ 97 Ziff. 7 GG). Wird die Einzelinitiative demgegenüber vorläufig unterstützt, so ist sie gemäss § 139 Abs. 3 GPR dem Stadtrat oder einer Kommission zum Bericht und Antrag zu überweisen. Im letzteren Fall wäre dem Stadtrat eine angemessene Frist zur Wahrung seines Vernehmlassungs- und Antragsrechtes einzuräumen.

In Kenntnis dieses Kurzberichtes hat das Büro des Gemeinderates dem Stadtrat mit Schreiben vom 2. März 2005 mitgeteilt, dass diese Einzelinitiative im Gemeinderat gemeinsam mit der Weisung 295 vom 17. November 2004 betreffend Erlass einer Verordnung über Abgangsleistung für Behördenmitglieder behandelt werden soll. Der Einzelinitiant Markus Bischof sei damit einverstanden. Der Stadtrat wurde deshalb um eine materielle Stellungnahme zu dieser Einzelinitiative vor der Beratung über eine allfällige provisorische Unterstützung derselben ersucht.

Der Stadtrat hat dem Gemeinderat mit Weisung 295 vom 17. November 2004 eine ausführlich begründete Verordnung über „Abgangsleistungen für Behördenmitglieder“ unterbreitet, welche zurzeit in der Rechnungsprüfungskommission des Gemeinderates vorberaten wird. Der Einzelinitiant verlangt nun eine gegenüber der stadträtlichen Vorlage veränderte Verordnung über Abgangsleistungen, da die stadträtliche Vorlage nicht zu befriedigen vermöge. Die ausgearbeitete Vorlage des Initianten sieht eine Regelung vor, die sich derjenigen für das städtische Personal annähert und wesentlich reduzierte Abgangsleistungen vorsieht.

Der Stadtrat ist sich bewusst, dass die Regelung von Abgangsleistungen für Behördenmitglieder stets ein politisch heikles Thema darstellt und dass die Höhe der auszurichtenden Leistungen sich in einem breiten Ermessensspielraum bewegen kann. Zielsetzung für die nun dem Gemeinderat mit Weisung 295 unterbreitete Vorlage war es deshalb, die Unzulänglichkeiten des früheren Modells zu beseitigen und eine vertretbare Lösung vorzuschlagen, welche eine angemessene finanzielle Sicherstellung der Behördenmitglieder bewirkt. So ist als Folge einer Nichtwiederwahl das Risiko zu berücksichtigen, dass auf dem Arbeitsmarkt - je nach Alter - nur noch geringe Chancen bestehen, um wieder eine adäquate Beschäftigung zu finden. Bis zum 50. Altersjahr werden deshalb sowohl beim freiwilligen Rücktritt als auch bei einer Nichtwiederwahl nur sehr moderate Leistungen ausgerichtet. Ab dem 50. und insbesondere 55. Altersjahr wird hingegen ein rentenähnliches Modell vorgeschlagen, welches nachgerade berücksichtigt, dass in dieser Alterskategorie heute wenig bis keine Chancen mehr auf dem Arbeitsmarkt bestehen, und zwar bei unselbständiger wie bei selbständiger Tätigkeit.

Im Gegensatz zur Auffassung des Initianten kann die Situation der Behördenmitglieder nicht direkt mit derjenigen städtischer Angestellter verglichen werden. Die städtischen Angestellten stehen heute in einem ständigen Angestelltenverhältnis, welches nur bei Vorliegen klarer Gründe und unter Einhaltung eines formell arbeitnehmerfreundlich ausgestalteten Verfahrens gekündigt werden kann. Sie unterliegen also nicht der alle vier Jahre wieder eintretenden politischen Bewährungsprobe einer Wiederwahl mit dem Risiko, nicht mehr gewählt zu werden. Dieses politische Wiederwahlrisiko besteht zudem nicht primär abhängig von der effektiven Leistung eines Behördenmitglieds während der vergangenen Wahlperiode, sondern kann durchaus andere, politische Hintergründe haben. Mit dem mit Weisung 295 vorgeschlagenen transparenten und berechenbaren Modell wird keineswegs eine der Privatwirtschaft ähnliche Maximallösung im Sinne „goldener Fallschirme“ vorgeschlagen, sondern eine angemessene Lösung, welche den unterschiedlichen Voraussetzungen von städtischen Angestellten und Behördenmitgliedern ausgewogen Rechnung trägt. Man könnte nun die städtische Lösung mit der Vielfalt der Modelle für Abgangsleistungen anderer Gemeinden und

Kantone zu vergleichen versuchen, würde aber rasch feststellen, dass ganz unterschiedliche Modelle mit ebenso unterschiedlichen Parametern bestehen, welche oftmals historisch gewachsen sind. Ein aktueller Vergleich zwischen den Abgangslösungen für Stadtrat und Regierungsrat des Kantons Zürich zeigt, dass die Abgangsleistungen für Regierungsräte wesentlich komfortabler ausgestattet sind, wobei zusätzlich die deutlich höhere Entlohnung des Regierungsrates mit zu berücksichtigen ist.

Unter Berücksichtigung der verschiedenen aufgeführten Aspekte vertritt der Stadtrat deshalb dezidiert die Auffassung, dass die mit Weisung 295 vorgeschlagene Lösung, welche der Stadt insgesamt deutlich weniger Kosten verursacht als das bisherige Modell, eine den Umständen angemessene Lösung darstellt. Den Vorschlag des Einzelinitianten hingegen betrachtet der Stadtrat als Schmalspurlösung, welche den Gegebenheiten des Behördenamtes nicht gerecht wird. Sie kann dazu führen, dass es immer schwieriger wird, geeignete Kandidatinnen und Kandidaten aus der Privatwirtschaft zu rekrutieren und für derartige Tätigkeiten zu motivieren. Die Übernahme und auch das Ausscheiden aus einem solchen Amte, insbesondere bei Abwahl, hat eine Publizitätswirkung, welche nicht mit einem gewöhnlichen Anstellungsverhältnis verglichen werden kann. Es ist deshalb gerechtfertigt, wenn für Behördenämter, im vertretbaren Ausmass, besondere Abgangslösungen getroffen werden.

Abschliessend bleibt noch festzuhalten, dass die Änderung der Abgangslösung nicht, wie vom Initianten vorgeschlagen, rückwirkend erfolgen kann.

Der Stadtrat empfiehlt deshalb dem Gemeinderat, die Einzelinitiative nicht vorläufig zu unterstützen, sondern über die Weisung 295 vom 17. November 2004 antragsgemäss Beschluss zu fassen.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Im Namen des Stadtrates
der Stadtpräsident

Dr. Elmar Ledergerber

der Stadtschreiber

Dr. André Kuy