

Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat

Revision von Art. 57 des Personalrechts (PR), Grundsatz der jährlichen Lohnanpassung an die Teuerungsentwicklung, Aufnahme einer Ausnahmeregelung

1. Ausgangslage und Zweck

Der Stadtrat hat mit Beschluss 808 vom 4. Juli 2012 die Vorlage «Revision von Art. 57 des Personalrechts (PR), Grundsatz der jährlichen Lohnanpassung an die Teuerungsentwicklung – Aufnahme einer Ausnahmeregelung, Gewährleistung der individuellen Lohnentwicklung» (Weisung GR Nr. 2012/10), zurückgezogen und gleichzeitig eine neue Weisung zu Art. 57 PR in Aussicht gestellt.

Mit dieser Vorlage wird der zurückgezogene Revisionsvorschlag zu Abs. 1 unverändert wieder eingebracht. Bezüglich Abs. 2 wird nurmehr eine redaktionelle Änderung gegenüber dem geltenden Gesetzestext beantragt. Auf die unklare und umstrittene Regelung betreffend des ganz oder teilweisen Aussetzens der individuellen Lohnmassnahmen wird verzichtet. Die Kompetenz zur Bewilligung der Mittel für individuelle Lohnmassnahmen verbleibt damit in jedem Fall beim Gemeinderat. Der Stadtrat wird seinerseits – im Sinne einer personalpolitischen Absichtserklärung – jeweils anlässlich der Festlegung der Matrix für die kommende Legislaturperiode seine Absichten in Bezug auf die Gewährung der individuellen Lohnmassnahmen bekannt geben.

2. Revision von Absatz 1

2.1 Erwägungen

Gemäss Art. 57 Abs. 1 PR passt der Stadtrat die Lohnskala jährlich der Teuerungsentwicklung an. Die Anpassung der Lohnskala und der Löhne erfolgt jeweils auf den 1. April (Art. 63 Abs. 1 der Ausführungsbestimmungen zum Personalrecht, AB PR). Der «automatische» Teuerungsausgleich wurde durch den Gemeinderat im Rahmen der Teilrevision der Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals (Personalrecht) betreffend SBR 3000/Einführung des Städtischen Lohnsystems (SLS) beschlossen (GRB 302 vom 29. November 2006). In diesem Punkt ist der Gemeinderat nicht dem Antrag des Stadtrats gefolgt, welcher den bisherigen Art. 56 Abs. 1 PR zur Teuerungsanpassung unverändert als neuen Art. 57 Abs. 1 PR übernehmen wollte (vgl. STRB 816/2006, Ziff. 2.2.2.5). Der bisherige Wortlaut von Art. 56 Abs. 1 PR hielt fest, dass der Stadtrat die Lohnskala jährlich im Rahmen der Teuerungsentwicklung anpassen kann, war also eine so genannte Kann-Bestimmung.

Ab 1955 wurden die städtischen Löhne regelmässig (zuerst alle zwei bis drei Jahre, ab 1963 dann jährlich) der Teuerungsentwicklung angepasst bzw. es wurde der Zürcher Index der Konsumentenpreise ausgeglichen. In den Jahren mit einer negativen oder ausgeglichenen Teuerungsentwicklung (1987, 1997–2000, 2004, 2007 und 2012) erfolgte folgerichtig jeweils kein Teuerungsausgleich, da der Zürcher Index der Konsumentenpreise bereits ausgeglichen war. Eine negative Teuerungsentwicklung hatte bisher jedoch keine Lohnabzüge zur Folge. Damit hat die Stadt in den vergangenen Jahrzehnten die Kaufkraft der Löhne stets ausgeglichen. Dieser regelmässige Ausgleich entsprach im Übrigen den Zielsetzungen des Stadtrats,

die Kaufkraft des städtischen Personals sowohl in dessen als auch im gesamten volkswirtschaftlichen Interesse zu erhalten.

Im Zuge der Finanz- und Euro-Krise ist das wirtschaftliche Umfeld für die Stadt Zürich unsicherer geworden. Muss die Teuerung in jedem Fall vollumfänglich ausgeglichen werden, könnte dies insbesondere in Zeiten hoher Inflationsraten die Finanzlage der Stadt gefährden. Es soll daher in Art. 57 Abs. 1 PR eine Ausnahme vom «automatischen» Teuerungsausgleich definiert werden. Das Personalrecht soll so angepasst werden, dass der Teuerungsausgleich für die Angestellten nur dann vollumfänglich gewährt werden muss, wenn die Rechnung keinen Bilanzfehlbetrag ausweist. Ist jedoch ein solcher in der städtischen Rechnung ausgewiesen, soll der Stadtrat ganz oder teilweise auf den Ausgleich der Teuerung verzichten können. Beim Teuerungsausgleich liegt neu nur mehr eine gebundene Ausgabe vor, so weit in der letzten Jahresrechnung kein Bilanzfehlbetrag vorliegt. Weist die letzte Jahresrechnung einen Bilanzfehlbetrag aus, liegt aufgrund der Kann-Bestimmung eine Delegation der Ausgabenkompetenz an den Stadtrat vor.

2.2 Ergebnis der Vernehmlassung

Der Stadtrat hatte am 1. September 2010 die Vorlage zur Revision von Art. 57 Abs. 1 PR zuhanden der Departemente und Dienstabteilungen sowie der Personalverbände mit folgendem Wortlaut provisorisch verabschiedet:

Art. 57 Jährliche Lohnanpassungen, Lohnentwicklung innerhalb der Funktionsstufen

¹ Der Stadtrat passt die Lohnskala jährlich der Teuerungsentwicklung an. Massgebend ist der Zürcher Städteindex der Konsumentenpreise. *Eine negative Teuerungsentwicklung hat keinen Einfluss auf die Lohnskala. Ist jedoch ein Bilanzfehlbetrag absehbar oder tritt ein solcher ein, kann der Stadtrat ganz oder teilweise auf die Anpassung verzichten.*

(...)

Insgesamt gingen 15 Antworten ein. Sowohl die Personalverbände als auch die Departemente und Dienstabteilungen begrüssen die Präzisierung, wonach eine negative Teuerungsentwicklung keine Lohnanpassung nach sich zieht.

Die Personalverbände lehnen jedoch die Aufnahme einer Ausnahmeregelung klar ab. Der automatische Teuerungsausgleich stellt für die Verbände einen Grundpfeiler der Sozialpartnerschaft dar. Sie fordern, dass die Kaufkraft der Löhne für das städtische Personal auf jeden Fall zu gewährleisten sei. Die Departemente und Dienstabteilungen begrüssen dagegen die geplante Ausnahmeregelung mehrheitlich. Auch wenn die Regelung eine Schlechterstellung des Personals beinhaltet, wird die Sicherheit der Finanzlage höher gewichtet als ein garantierter Teuerungsausgleich. Von verschiedener Seite wird gefordert, dass das Vorgehen bei einem Bilanzfehlbetrag präziser definiert wird. Ausserdem würden die Erfahrungen mit Budgetprognosen bei Bund, Kantonen und Gemeinden zeigen, dass zwischen der Prognose und der effektiven Rechnung oft grosse Differenzen auftreten würden. Aus diesem Grund sei die Formulierung dahingehend anzupassen, dass nur bei einem effektiven Eintritt eines Bilanzfehlbetrags ganz oder teilweise auf die Anpassung verzichtet werden dürfe.

2.3 Ergänzungen bzw. Anpassung von Absatz 1

Gänzlicher oder teilweiser Verzicht auf automatischen Teuerungsausgleich bei Vorliegen eines Bilanzfehlbetrags

Um in dem auch für die Stadt Zürich unsicherer gewordenen wirtschaftlichen Umfeld flexibler reagieren zu können, soll eine Ausnahmeregelung vom automatischen Teuerungsausgleich in Art. 57 Abs. 1 PR im Sinne des Einbaus einer Notbremse aufgenommen werden (vgl. Ausführungen unter Ziff. 2.1 der Erwägungen). Die gewählte Formulierung, wonach auf die Teuerungsanpassung ganz oder teilweise verzichtet werden kann, wenn die letzte Jahresrechnung einen Bilanzfehlbetrag ausweist, verzichtet auf den umstrittenen Passus, wonach ein solcher (Teil-)Verzicht bereits bei einem absehbaren Bilanzfehlbetrag erfolgen kann.

Keine Anpassung der Lohnskala bei negativer Teuerung

Gemäss dem Wortlaut von Art. 57 Abs. 1 PR ist unklar, ob bei einer negativen Teuerungsentwicklung eine Lohnsenkung durchgeführt werden müsste. Bei einer grammatikalischen Auslegung des Wortlauts kommt man zu diesem Schluss. Betrachtet man dagegen die letzten Jahrzehnte der Lohnentwicklung in der Stadt, hatte eine negative Teuerungsentwicklung bisher noch nie eine Lohnsenkung zur Folge. Es kann überdies davon ausgegangen werden, dass der Gemeinderat die Mitarbeitenden nur begünstigen und nicht mit Lohnreduktionen «strafen» wollte. Mit einer Präzisierung der unklaren Bestimmung soll die bestehende Rechtsunsicherheit behoben werden. Massgebend für den Teuerungsausgleich per 1. April gemäss Art. 57 PR i.V.m. Art. 63 AB PR ist der Indexstand des Zürcher Indexes der Konsumentenpreise von Ende Februar; eine allfällige negative Teuerung wird in der nächsten Teuerungsrunde berücksichtigt.

Begriffsanpassung

Der Zürcher Index der Konsumentenpreise wird – wie auch der vom Bundesamt für Statistik berechnete Landesindex – seit dem Jahr 2000 alle fünf Jahre revidiert und auf eine neue Basis gestellt (= 100 Punkte). Diese Anpassung erfolgte per Dezember 2010. Mit der aktuellen Revision heisst der Index ab 2011 (wie in den Jahren vor 1993) wieder Zürcher Index der Konsumentenpreise anstelle von Zürcher Städteindex der Konsumentenpreise; diese Namensanpassung soll im Personalrecht ebenfalls vorgenommen werden.

Art. 57 Abs. 1 PR soll wie folgt ergänzt bzw. angepasst werden (Änderungen *kursiv*):

Art. 57 Jährliche Lohnanpassungen, Lohnentwicklung innerhalb der Funktionsstufen

¹ Der Stadtrat passt die Lohnskala jährlich der Teuerungsentwicklung an. Massgebend ist der Zürcher *Index* der Konsumentenpreise. *Eine negative Teuerungsentwicklung hat keinen Einfluss auf die Lohnskala. Weist die letzte Jahresrechnung einen Bilanzfehlbetrag aus, kann der Stadtrat ganz oder teilweise auf die Anpassung verzichten.*

(...)

3. Redaktionelle Änderung von Absatz 2

Der aktuelle Artikeltext von Art. 57 Abs. 2 PR wird um den Passus «nach der Übergangszeit der Jahre 2008–2010» gekürzt, da diese Präzisierung nach der Übergangszeit zur Einführung des Städtischen Lohnsystems (SLS) nicht mehr nötig ist.

Der Gemeinderat behält damit seine umfassende Budgetkompetenz im Bezug auf die Gewährung von individuellen Lohnerhöhungen. Es liegt hier anders als beim zwingenden Teuerungsausgleich gemäss Abs. 1 Satz 1 insbesondere keine gebundene Ausgabe vor.

Der angepasste Absatz lautet (Änderung *kursiv*):

Art. 57 Jährliche Lohnanpassungen, Lohnentwicklung innerhalb der Funktionsstufen

(...)

² Der Lohn entwickelt sich abhängig von der aktuellen Lage des Lohnes in einem der fünf Teillohnbänder, von Leistung und Verhalten der oder des Angestellten, von der Entwicklung der nutzbaren Erfahrung und von den jährlich im Budget für die Lohnentwicklung zur Verfügung gestellten Mitteln. Dabei wird die Entwicklung der Löhne jährlich in einer Matrix neu festgelegt.

(...)

Dem Gemeinderat wird beantragt:

1. Die Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals (Personalrecht, PR) vom 6. Februar 2002 wird wie folgt geändert (*Änderungen kursiv*):

Art. 57 Jährliche Lohnanpassungen, Lohnentwicklung innerhalb der Funktionsstufen

¹ Der Stadtrat passt die Lohnskala jährlich der Teuerungsentwicklung an. Massgebend ist der Zürcher *Index* der Konsumentenpreise. *Eine negative Teuerungsentwicklung hat keinen Einfluss auf die Lohnskala. Weist die letzte Jahresrechnung einen Bilanzfehlbetrag aus, kann der Stadtrat ganz oder teilweise auf die Anpassung verzichten.*

² Der Lohn entwickelt sich [] abhängig von der aktuellen Lage des Lohnes in einem der fünf Teillohnbänder, von Leistung und Verhalten der oder des Angestellten, von der Entwicklung der nutzbaren Erfahrung und von den jährlich im Budget für die Lohnentwicklung zur Verfügung gestellten Mitteln. Dabei wird die Entwicklung der Löhne jährlich in einer Matrix neu festgelegt.

(Abs. 3–5 bleiben unverändert).

2. Der Stadtrat setzt diese Änderung in Kraft.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Finanzdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats
die Stadtpräsidentin
Corine Mauch
die Stadtschreiberin
Dr. Claudia Cuche-Curti