

Zürich,
18. Januar 2012

Weisung des Stadtrates an den Gemeinderat

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

1. Ausgangslage und Zweck

1.1 Grundsatz der jährlichen Lohnanpassung an die Teuerungsentwicklung – Aufnahme einer Ausnahmeregelung

Gemäss Art. 57 Abs. 1 der Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals (Personalrecht, 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) betr. SBR 3000/Einführung des Städtischen Lohnsystems (SLS) beschlossen (GRB 302 vom 29. November 2006). In diesem Punkt ist der Gemeinderat nicht dem Antrag des Stadtrates gefolgt, welcher den bisherigen Art. 56 Abs. 1 PR zur Teuerungsanpassung unverändert als neuen Art. 57 Abs. 1 PR übernehmen wollte (vgl. StRB Nr. 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, was also eine sogenannte Kann-Bestimmung. Anlässlich der Schlussabstimmung vom 15. November 2006 über die Teilrevision des Personalrechts im Gemeinderat hat Gemeinderat Christian Wenger (SD) eine Änderung der vom Stadtrat beantragten Fassung beantragt (Sitzung vom 15. November 2006, StRB Nr. 838/2006, Detailberatung zu Art. 57 Abs. 1 PR). Die neu beantragte Fassung sah anstelle der bisherigen Kann-Formulierung zum Teuerungsausgleich eine Muss-Bestimmung vor. Obwohl der Finanzvorstand versuchte, den Gemeinderat zur Ablehnung des Antrags zu bewegen, wurde dem Antrag von Christian Wenger (SD) schliesslich mit 62 zu 50 Stimmen zugestimmt.

Im Protokoll des Gemeinderates ist nichts zu den inhaltlichen Entscheidungsgründen festgehalten. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass mit der Neuformulierung eine Besserstellung der städtischen Angestellten angestrebt wurde, indem neu unabhängig von anderen Faktoren eine ausgewiesene Teuerung jährlich auszugleichen ist und die Kaufkraft der Löhne somit erhalten bleibt.

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 bis 2000, 2004 und 2007) 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 Stadtrates, die Kaufkraft des städtischen Personals sowohl in dessen als auch im gesamten volkswirtschaft-

lichen Interesse zu erhalten.

Im Zuge der Weltwirtschafts- und der 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 Abs. 1 von Art. 57 PR eine Ausnahme vom «automatischen» Teuerungsausgleich definiert werden.

1.2 Gewährleistung der individuellen Lohnentwicklung

Mit der Rückweisung des Budgets 2011 durch den Gemeinderat und den damit verbundenen Sparvorgaben wurden die individuellen Lohnmassnahmen per 1. April 2011 ausgesetzt (StRB Nr. 2130/2010). Die Erhöhung der nutzbaren Erfahrung ohne Lohnzuwachs hatte unerwünschte Verschiebungen innerhalb des Lohnsystems zur Folge und führte dazu, dass die Lohnperspektive vieler Mitarbeitenden erheblich und teils definitiv eingeschränkt wurde. In Einzelfällen sanken die Löhne gar unter die Untergrenze des massgebenden Lohnbandes (= Lohnminimum).

Das städtische Lohnsystem mit Leistungsanteil geht grundsätzlich von einer kontinuierlichen Lohnentwicklung aus, mit welcher gute Leistungen jährlich entsprechend honoriert werden. Dass die Lohnmassnahmen 2011 trotz der damaligen Finanzlage der Stadt mit ihren relativ hohen Eigenmitteln ausgesetzt wurden, wurde vom Grossteil der städtischen Mitarbeitenden nicht verstanden und führte seitens der Personalverbände zu breit angelegten Protestaktionen. Neu soll deshalb in Art. 57 Abs. 2 PR festgehalten werden, dass ein Aussetzen der individuellen Lohnmassnahmen nur bei Vorliegen einer Notsituation möglich sein soll. Dabei sollen dieselben Voraussetzungen wie beim Aussetzen des Teuerungsausgleichs zur Anwendung gelangen. Mit dieser Massnahme wird die jährliche Lohnentwicklung nach SLS und damit die Honorierung guter Leistungen der Mitarbeitenden sichergestellt.

2. Ergebnis der Vernehmlassung

Der Stadtrat hat 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

¹Der 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 Bilanz-

fehlbetrages ganz oder teilweise auf die Anpassung verzichtet werden dürfe. Dieser Vorschlag wird in die Revision aufgenommen: Auf den Teuerungsausgleich kann ganz oder teilweise verzichtet werden, wenn die städtische Rechnung gemäss letztem Jahresabschluss (Vorjahr) einen Bilanzfehlbetrag ausweist.

Die geplante Ergänzung von Art. 57 Abs. 2 PR betreffend die Gewährleistung der individuellen Lohnentwicklung wird ohne vorgängige Vernehmlassung in die Weisung aufgenommen, da diese eindeutig eine Verbesserung der Situation der städtischen Mitarbeitenden darstellt und einem Anliegen der Personalverbände entspricht.

3. Revision von Art. 57 Abs. 1 PR

3.1 Keine Anpassung der Lohnskala bei negativer Teuerung

Gemäss dem Wortlaut von Art. 57 Abs. 1 PR muss die Lohnskala jährlich an die Teuerungsentwicklung angepasst werden. Es ist dabei 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.

3.2 Ausnahmeregelung im Zusammenhang mit einem Bilanzfehlbetrag

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 aufgenommen werden. Würde die automatische Teuerungsanpassung in jedem Fall beibehalten, könnte diese insbesondere in Zeiten hoher Inflationsraten die Finanzlage der Stadt gefährden. Neben dem allgemeinen Grundsatz der Gewährung des vollen Teuerungsausgleichs soll dem Stadtrat die Kompetenz gegeben werden, auf eine Teuerungsanpassung ganz oder teilweise zu verzichten, wenn die städtische Jahresrechnung einen Bilanzfehlbetrag ausweist.

3.3 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.

3.4 Ergänzung und Präzisierung von Art. 57 Abs. 1 PR

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

Art. 57 Jährliche Lohnanpassungen, Lohnentwicklung innerhalb der Funktionsstufen

¹Der 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.*

(...)

4. Revision von Art. 57 Abs. 2 PR

4.1 Gewährleistung der jährlichen Lohnentwicklung

Gemäss Art. 57 Abs. 2 PR entwickelt sich der Lohn 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. Abs. 2 regelt weiter, dass die Entwicklung der Löhne dabei jährlich in einer Matrix neu festgelegt wird. In dem per 1. April 2011 revidierten Art. 63 Abs. 3 der Ausführungsbestimmungen zum Personalrecht (AB PR) hat der Stadtrat festgelegt, dass die massgebende Matrix vom Stadtrat für die Legislaturperiode festgelegt und anlässlich der jährlichen Anpassung der Lohnskala per Anfang April nur noch überprüft und nötigenfalls angepasst wird (StRB 1852 vom 10. November 2010 betr. «SLSplus, definitive Weiterführung des Städtischen Lohnsystems [SLS], Lohnsteuerung 2011 bis 2014»; Erwägungen Ziff. 3.2). Der Grundsatz der Verabschiedung der Matrix für die Legislaturperiode soll nun auch auf Stufe Personalrecht verankert werden und im Kontext mit Art. 63 Abs. 2 PR zu einem kohärenten System beitragen. Der Vorteil der Festlegung der Matrix für die Legislaturperiode liegt in der höheren Rechtssicherheit und damit verbundenen Kontinuität und besseren Planbarkeit der Lohnentwicklung.

Gemäss Art. 63 Abs. 3 AB PR wird eine kontinuierliche und ausgeglichene Lohnentwicklung angestrebt. Die effektiven Kosten für die individuellen Lohnmassnahmen werden dabei im Hinblick auf die finanzielle Lage der Stadt mittels Multiplikation der Matrix mit einem jährlich durch den Stadtrat festzulegenden Faktor gesteuert. Es entspricht der personalpolitischen Zielsetzung des Stadtrates, die beschlossene Matrix für die jeweilige Legislaturperiode unverändert anzuwenden. Ergänzend zu den oben genannten Grundsätzen, soll in Art. 57 Abs. 2 PR neu geregelt werden, dass die jährliche Lohnentwicklung nach Städtischem Lohnsystem (SLS) sichergestellt wird und ein Aussetzen der individuellen Lohnmassnahmen ohne ausgewiesene Notsituation nicht möglich sein soll. Dementsprechend wird festgehalten, dass – analog wie beim vollständigen oder teilweisen Verzicht auf den Teuerungsausgleich – nur bei Vorliegen eines Bilanzfehlbetrags ganz oder teilweise auf individuelle Lohnmassnahmen verzichtet werden kann. In diesem Fall wird die für die Legislaturperiode beschlossene Matrix mit einem Faktor 0,x (teilweise Gewährung der individuellen Lohnmassnahmen) oder 0 (Ausschluss der individuellen Lohnmassnahmen) entsprechend gesteuert. Ansonsten soll die Finanzierung der Matrix mit mindestens einem Faktor 1 gewährleistet werden.

4.2 Bereinigung Artikeltext

Der aktuelle Artikeltext von Art. 57 Abs. 2 PR wird um den Passus «nach der Übergangszeit der Jahre 2008 bis 2010» gekürzt, da diese Präzisierung nach der Übergangszeit von SLS nicht mehr nötig ist.

4.3 Ergänzung und Bereinigung von Art. 57 Abs. 2 PR

Art. 57 Abs. 2 PR soll wie folgt ergänzt werden (Änderungen kursiv):

Art. 57 Jährliche Lohnanpassungen, Lohnentwicklung innerhalb der Funktionsstufen

(...)

²Der 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 *für die Legislaturperiode* in einer Matrix [] festgelegt. *Weist die letzte Jahresrechnung einen Bilanzfehlbetrag aus, können die individuellen Lohnmassnahmen ganz oder teilweise ausgesetzt werden.*

(...)

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

¹Der 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.*

²Der 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 *für die Legislaturperiode* in einer Matrix [] festgelegt. *Weist die letzte Jahresrechnung einen Bilanzfehlbetrag aus, können die individuellen Lohnmassnahmen ganz oder teilweise ausgesetzt werden.*

Abs. 3 bis 5 bleiben unverändert.

2. Der Stadtrat setzt diese Änderung nach rechtskräftiger Beschlussfassung des Gemeinderates in Kraft.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Finanzdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrates
die Stadtpräsidentin
Corine Mauch
der Stadtschreiber
Ralph Kühne