

## Der Stadtrat von Zürich an den Gemeinderat

10. Dezember 2014

### **Motion der Rechnungsprüfungskommission (RPK) betreffend Änderung der Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals (PR), zentrale Koordination und einheitliche Regelung der Lohnfortzahlungen und Abfindungen nach Entlassungen, Ablehnung, Entgegennahme als Postulat, Zuschrift**

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 4. Juni 2014 reichte die Rechnungsprüfungskommission des Gemeinderats folgende Motion, GR Nr. 2014/176, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Änderung der Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals (insbesondere Art. 22, 28 und 29) sowie der Verordnung über Abgangsleistungen für Behördenmitglieder vorzulegen. Die Auszahlung von Lohnfortzahlungen nach Entlassungen und Abfindungen an städtische Angestellte sowie von Abgangsleistungen an Behördenmitglieder soll künftig zentral koordiniert werden und in allen Departementen und Dienstabteilungen nach einheitlichen Richtlinien stattfinden. Die Beträge für Lohnfortzahlungen nach Entlassungen, für Abfindungen sowie für Abgangsleistungen sind dabei tiefer als bisher anzusetzen. Es ist eine Obergrenze festzulegen, um die Spielräume der Anstellungsinstanzen einzugrenzen.

Begründung:

Die RPK befasst sich seit Jahren jeweils bei der Behandlung der zweiten Serie der Zusatzkredite mit dem Thema Abfindungen, Lohnfortzahlungen nach Entlassungen und Abgangsleistungen in der städtischen Verwaltung. Während einerseits auf die Verbindlichkeit des Personalrechts hingewiesen wird, wird andererseits der Ermessensspielraum der Verantwortlichen in den Departementen und Dienstabteilungen in Frage gestellt. Im November 2012 hat die RPK deshalb bei der städtischen Finanzkontrolle eine vertiefte Prüfung sämtlicher Abfindungen und Abgangsentschädigungen beantragt. Der entsprechende Bericht wurde Mitte 2013 der RPK zugestellt und von dieser detailliert beraten. Die RPK ist zum Schluss gekommen, dass das Problem nicht in erster Linie bei der Umsetzung der gesetzlichen Grundlagen, sondern bei ebendiesen Grundlagen liegt. Mit vorliegender Motion beauftragt die RPK den Stadtrat, die gesetzlichen Grundlagen so anzupassen, dass die Auszahlung von Abfindungen, Lohnfortzahlungen nach Entlassungen sowie Abgangsleistungen nach einheitlichen Richtlinien stattfindet und die ausbezahlten Beträge tiefer angesetzt werden.

Nach Art. 90 der Geschäftsordnung des Gemeinderats (GeschO GR) sind Motionen selbständige Anträge, die den Stadtrat verpflichten, den Entwurf für den Erlass, für die Änderung oder für die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderats fällt. Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer Motion ab oder beantragt er die Umwandlung in ein Postulat, hat er dies innert sechs Monaten nach Einreichung zu begründen (Art. 91 Abs. 2 GeschO GR).

Der Stadtrat lehnt aus nachfolgenden Gründen die Entgegennahme der Motion ab und beantragt die Umwandlung in ein Postulat:

#### **1. Übersicht über die geltenden Rechtsgrundlagen**

Die Abgangsleistungen der Angestellten und der auf Amtsdauer gewählten Behördenmitglieder sind heute in zwei verschiedenen Gemeinderatsbeschlüssen geregelt. Für die Angestellten gelten Art. 28–30 der Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals (PR, AS 177.100) betreffend Abfindung und Lohnfortzahlung bei Entlassung, die mit der Abschaffung des Beamtenstatus per 1. Juli 2002 in Kraft getreten sind. Für die weiterhin auf Amtsdauer gewählten Behördenmitglieder sieht Art. 31 PR vor, dass deren Abgangsentschädigungen in einer besonderen Verordnung geregelt werden. Am 1. Januar 2006 trat die Verordnung über Abgangsleistungen für Behördenmitglieder (VAB, AS 177.107) in Kraft. Gemäss Art. 1 Abs. 1 gilt diese Verordnung für die folgenden Behördenmitglieder: Mitglieder des Stadtrats und der Vormundschaftsbehörde (letztere wurde inzwischen in die Kindes- und

Erwachsenenschutzbehörde überführt, die nicht mehr unter diese Verordnung fällt), die oder der Beauftragte in Beschwerdesachen, die oder der Datenschutzbeauftragte, die Stadtamtsfrauen und Stadtammänner, die Friedensrichterinnen und Friedensrichter sowie die Schulpräsidentinnen und Schulpräsidenten.

### **1.1 Geltende Regelung für die Angestellten**

Die Angestellten haben in Abhängigkeit von Alter und Dienstjahren zum Zeitpunkt der Entlassung Anspruch auf eine Abfindung oder Lohnfortzahlung nach Entlassung, die in Art. 28–30 PR wie folgt geregelt sind:

#### **Art. 28 PR Abfindung**

<sup>1</sup>Angestellte mit wenigstens fünf ununterbrochenen Dienstjahren, deren Arbeitsverhältnis ohne ihr Verschulden auf Veranlassung der Stadt aufgelöst wird, haben Anspruch auf eine Abfindung, sofern sie mindestens 35-jährig sind und nicht unter die Bestimmungen über die Lohnfortzahlung gemäss Art. 29 fallen.

<sup>2</sup>Erfolgt die Auflösung, weil die Stelle aufgehoben wird, ist den Angestellten nach Möglichkeit eine andere zumutbare Stelle anzubieten.

<sup>3</sup>Kein Anspruch auf Abfindung besteht bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses wegen Kündigung der oder des Angestellten sowie bei Beendigung gemäss Art. 15 lit. b, d, e, f und g.

<sup>4</sup>Die Abfindung beträgt gemäss Abs. 2 bei Entlassung

- im 36. bis 40. Altersjahr: 1 bis 6 Monatslöhne;
- im 41. bis 50. Altersjahr: 2 bis 10 Monatslöhne;
- im 51. bis 55. Altersjahr: 3 bis 14 Monatslöhne;
- im 56. bis 60. Altersjahr: 4 bis 18 Monatslöhne.

<sup>4</sup>Die Abfindung wird innerhalb des Rahmens von Abs. 4 nach den Umständen des Einzelfalles festgelegt. Angemessen mitberücksichtigt werden insbesondere die persönlichen Verhältnisse, die Dienstzeit, der Kündigungsgrund sowie der neue Lohn, falls die oder der Angestellte weiterbeschäftigt wird.

<sup>5</sup>Angestellten kann bei drohender Notlage eine Abfindung auch dann ausgerichtet werden, wenn sie das 35. Altersjahr noch nicht vollendet oder noch nicht fünf Jahre im städtischen Dienst gestanden haben.

#### **Art. 29 PR Lohnfortzahlung bei Entlassung**

<sup>1</sup>Angestellte, die das 55. Altersjahr vollendet haben und die nach mindestens zehnjähriger ununterbrochener Dienstdauer ohne ihr Verschulden entlassen werden, haben Anspruch auf eine Lohnfortzahlung bis zum vollendeten 60. Altersjahr. Der Anspruch auf volle Lohnfortzahlung dauert nach Massgabe von Art. 28 Abs. 4 und 5 mindestens 4 und höchstens 18 Monate. Anschliessend beträgt sie

- a) bei mindestens 10 ununterbrochenen Dienstjahren: 60 Prozent des letzten Jahreslohnes;
- b) bei mindestens 15 ununterbrochenen Dienstjahren: 70 Prozent des letzten Jahreslohnes.

<sup>2</sup>Anstelle der Lohnfortzahlung gemäss Abs. 1 können die Angestellten eine einmalige Abfindung im Umfang des Barwertes der Lohnfortzahlung verlangen. In diesem Fall besteht kein Anspruch auf Beiträge an die Pensionskasse.

#### **Art. 30 PR Zuständigkeit und Fälligkeit**

<sup>1</sup>Der Stadtrat legt die Zuständigkeit für die Festlegung der Abfindung gemäss Art. 28 und der Lohnfortzahlung gemäss Art. 29 fest.

<sup>2</sup>Die Abfindung gemäss Art. 28 wird als Einmalzahlung mit der Beendigung des Arbeitsverhältnisses ausbezahlt. Die Lohnfortzahlung gemäss Art. 29 setzt mit Ablauf des Arbeitsverhältnisses ein. Die Angestellten und die Stadt entrichten die Sozialversicherungsbeiträge und bei Lohnfortzahlung auch die Beiträge an die Pensionskasse.

Gemäss Art. 22 Abs. 2 PR kann ferner auch bei einer Beendigung im gegenseitigen Einvernehmen eine Abfindung oder Lohnfortzahlung bis zum Höchstbetrag gemäss Art. 28 und 29 PR ausgerichtet werden.

## 1.2 Geltende Regelung für auf Amtsdauer gewählte Behördenmitglieder

Die Behördenmitglieder haben gemäss VAB (Art. 2 i. V. m. Art. 5) in Abhängigkeit von Alter, Amtsjahren und dem Umstand, ob die Beendigung unfreiwillig (Nichtnominierung oder Nichtwiederwahl für eine weitere Amtsperiode) oder freiwillig (Rücktritt oder Verzicht auf eine erneute Nominierung für eine weitere Amtsperiode der Beendigung ) erfolgt, Anspruch auf folgende Leistungen:

### Art. 5 Höhe der Abfindungsleistungen<sup>1</sup>

Sofern die Voraussetzungen nach Art. 2 erfüllt sind, besteht bei Beendigung des Amtes Anspruch auf folgende Leistungen:

Lebensalter	freiwillig mit 4 und mehr Amtsjahren	freiwillig mit 8 und mehr Amtsjahren oder unfreiwillig mit 4 und mehr Amtsjahren	unfreiwillig mit 8 und mehr Amtsjahren
	Anspruch in Anzahl Jahresbruttolöhnen		
bis 50	0.6	1.5	1.8
51	0.8	2.0	2.4
52	1.0	2.5	3.0
53	1.2	3.0	3.6
54	1.4	3.5	4.2
55	1.6	4.0	4.8
56	1.4	3.5	4.2
57	1.2	3.0	3.6
58	1.0	2.5	3.0
59	0.8	2.0	2.4
60	0.6	1.5	1.8
61	0.4	1.0	1.2
62	0.2	0.5	0.6
63	–	–	–

Im Gegensatz zur Regelung für die Angestellten geht die Höhe der Abgangsleistung in Jahreslöhnen direkt aus einer Tabelle hervor, wobei Art. 2 VAB vorsieht, dass diese Leistung gekürzt, ganz verweigert oder zurückgefordert wird bei einer späteren Wiederwahl in dasselbe Amt mit Anspruch auf vergleichbare Abgangsleistungen oder wenn die Beendigung des Amtes auf eine schwere Amtspflichtverletzung oder auf ein Verbrechen zurückzuführen ist. Bei Übernahme eines anderen Behördenamtes oder einer Tätigkeit in der Privatwirtschaft mit Anspruch auf vergleichbare Abgangsleistungen kann die Ausrichtung von Leistungen gekürzt, ganz verweigert oder zurückgefordert werden.

## 2. Die Anliegen der Motion im Kontext der geltenden Rechtsgrundlagen

Mit der Motion werden im Wesentlichen zwei Anliegen verfolgt: Zum einen sollen Abfindungen, Lohnfortzahlungen und Abgangsentschädigungen an Angestellte und Behörden zentral koordiniert werden, zum anderen sollen die Leistungen tiefer angesetzt werden als bisher.

### 2.1 Zentrale Koordination und einheitliche Richtlinien

Die Auszahlung von Lohnfortzahlungen nach Entlassungen und Abfindungen an städtische Angestellte sowie von Abgangsleistungen an Behördenmitglieder soll gemäss dem Anliegen der Motion künftig zentral koordiniert werden und in allen Departementen und Dienstabteilungen nach einheitlichen Richtlinien stattfinden.

Gestützt auf Art. 30 Abs. 1 PR, wonach der Stadtrat die Zuständigkeit für die Festlegung der Abfindungen gemäss Art. 29 und Lohnfortzahlungen gemäss Art. 30 PR festlegt, erklärte der Stadtrat in Art. 37 Abs. 1 der Ausführungsbestimmungen zur Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals (AB PR, AS 177.101) die für die Auflösung zuständige Instanz (das ist in der Regel die Dienstchefin oder der Dienstchef, siehe Art. 23 AB PR) als zuständig. Gemäss Abs. 2 dieser Bestimmung erlässt Human Resources Management (HRZ) Richtlinien zur Festlegung der Abfindungen. Gemäss Art. 88 Abs. 2 PR wirkt HRZ auf den rechtsgleichen und einheitlichen Vollzug des Personalrechts hin und unterstützt dabei die Departemente und Dienstabteilungen (vgl. auch Art. 87 PR betreffend Vollzug des PR durch Ausführungsbestimmungen des Stadtrats).

Im *Merkblatt Abfindung und Lohnfortzahlung* legte HRZ Richtwerte fest, in welchen der in Art. 28 Abs. 4 PR vorgegebene grobe Rahmen (z. B. vom 41.–50. Altersjahr 3–14 Monatslöhne) nach vollendeten Dienstjahren feiner abgestuft wird (z. B. bei 5–7 Dienstjahren 3 Monatslöhne, bei 17 und mehr Dienstjahren 14 Monatslöhne). Weil gemäss Art. 28 Abs. 5 PR die Anzahl Monatslöhne nach den *Umständen des Einzelfalles* festgelegt wird, kann es sich hierbei nur um Richtwerte handeln, wobei im Einzelfall die weiteren Umstände sich im Rahmen eines Ermessensentscheids abfindungserhöhend oder abfindungsreduzierend auswirken können (im Merkblatt von HRZ werden zusätzlich zu den im PR genannten Beispielen die *Chancen auf dem Arbeitsmarkt* und *Leistung und Verhalten* erwähnt).

Im Merkblatt *Beendigung im gegenseitigen Einvernehmen* von HRZ und der zugehörigen Mustervorlage werden mit Bezug auf die Abfindung und Lohnfortzahlung nach Entlassung ebenfalls Vorgaben bzw. Empfehlungen gemacht.

Kommt es infolge von Stellenabbau zu Kündigungen, legt der Stadtrat gemäss Art. 33 PR unter Beizug der Personalverbände einen *Sozialplan* fest. Dieser regelt die Leistungen der Stadt, die sich nach Art. 28 und 29 PR richten. Er kann aber auch zusätzliche Leistungen oder Leistungen anderer Art vorsehen. In Sozialplänen findet eine zentrale Koordination statt, indem diese wie alle Weisungen in Personalangelegenheiten von HRZ vorgängig geprüft werden (Mitbericht gemäss Art. 19 lit. c, Stadtratsbeschluss über die Departementsgliederung und -aufgaben [STRB DGA, AS, 172.110]) und vom Stadtrat zu beschliessen sind.

Die bestehenden Regelungen in den AB PR und die Richtlinien von HRZ sollen aufgrund der in der Motionsbegründung erwähnten Feststellungen der Finanzkontrolle überprüft und nötigenfalls ergänzt bzw. geändert werden. Der Stadtrat ist aber der Ansicht, dass insbesondere mit Art. 30, 33, 87 und 88 PR auf Stufe Gemeinderat eine ausreichende Grundlage besteht, damit eine zweckmässige Koordination und einheitliche Richtlinien zur Festlegung von Abfindungen und Lohnfortzahlungen bei Entlassung festgelegt werden können. Das spricht für die Überprüfung der vorliegenden Regelungen und Richtlinien im Rahmen eines Postulats, weil damit der Stadtrat aufgefordert wird, zu prüfen, ob eine Massnahme in seiner Kompetenz zu treffen (z. B. Regelung einer zentralen Koordination in den Ausführungsbestimmungen zum Personalrecht [AB PR]) oder ob ein Beschluss in der Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderats zu fassen sei (Art. 93 GeschO GR).

Die Vorgaben für die *Festsetzung der Abgangsentschädigungen für Behördenmitglieder* sind in der VAB abschliessend geregelt. Ein Ermessensspielraum besteht nur sehr eingeschränkt im Rahmen von Art. 2 VAB betreffend Kürzung. Gemäss Art. 3 VAB ist der Stadtrat für die Bestimmung der Abgangsleistungen nach dieser Verordnung zuständig. Im Übrigen obliegen der Vollzug dieser Verordnung und die Ausrichtung der Leistungen dem Finanzdepartement. Die entsprechenden Anträge an den Stadtrat betreffend Festlegung der Abgangsentschädigungen werden von HRZ vorgängig geprüft (Mitbericht). Bei den Abgangsentschädigungen ist die von der Motion angestrebte zentrale Koordination und Festlegung nach einheitlichen Richtlinien demzufolge bereits verwirklicht.

## 2.2 Ansetzung von tieferen Beträgen als bisher

Gemäss dem Anliegen der Motionärinnen und Motionäre sind die Beträge für Lohnfortzahlungen nach Entlassungen, für Abfindungen sowie für Abgangsleistungen tiefer als bisher anzusetzen. Es sei eine Obergrenze festzulegen, um die Spielräume der Anstellungsinstanzen einzugrenzen.

Der Stadtrat hat bei der *Beendigung von Arbeitsverhältnissen* mit Angestellten Handlungsbedarf erkannt. Im Rahmen der Umsetzung der HR-Strategie (STRB Nr. 620 vom 9. Juli 2014) wird im Handlungsfeld 4 – Wettbewerbsfähige Anstellungsbedingungen folgendes Resultat angestrebt:

E) Die Beendigung von Arbeitsverhältnissen ist im Rahmen einer Gesetzesrevision überprüft, da sie in der Praxis als kompliziert, schwerfällig, kostentreibend und zum Teil als diskriminierend wahrgenommen wurde. [HRStrat HF 4, Bst. e]

→ Prozesse und Verfahren sind überprüft und wo möglich vereinfacht. Eine Kostenanalyse der heutigen Entschädigungs-Praxis ist durchgeführt. Kündigungsgründe sind überprüft und gegebenenfalls angepasst.

Der Stadtrat möchte im Rahmen der HR-Strategie das Verfahren der Beendigung von Arbeitsverhältnissen und die finanziellen Folgen gesamthaft prüfen. Ein entsprechender Projektauftrag für dieses Teilprojekt im Handlungsfeld 4 ist bereits in Vorbereitung und wird voraussichtlich im Frühjahr 2015 der HR-Delegation vorgelegt. Gemäss der Grobplanung ist für dieses Teilprojekt eine Laufzeit von 24 Monaten bis zu einem Antrag an den Gemeinderat vorgesehen (siehe STRB Nr. 620 vom 9. Juli 2014 betreffend Human Resources Management, Gesamtprojekt «Umsetzung HR-Strategie», Auftragserteilung mit Bewilligung Gesamtkredit, Objektkredit für Gesamtprojektorganisation, Seite 30 der Beilage). Somit kann damit gerechnet werden, dass spätestens im Frühjahr 2017 ein Antrag an den Gemeinderat vorliegen wird. In diesem Teilprojekt wird auch eine Reduktion der Höchstbeträge der Abfindungsleistungen geprüft.

Was die in der VAB geregelten *Abgangsentschädigungen für Behördenmitglieder* angeht, ist daran zu erinnern, dass der Gemeinderat die entsprechenden Beträge mit Beschluss vom 23. Mai 2007 bereits tiefer angesetzt hat, als das früher der Fall war. Die heutigen Ansätze sind angemessen und bei einer weiteren Reduktion besteht die Gefahr, dass Behördenmitglieder aus rein finanziellen Gründen im Amt bleiben.

## 3. Umwandlung in Postulat

Mit einem Postulat kann der Stadtrat aufgefordert werden, zu prüfen, ob eine Massnahme in seiner Kompetenz zu treffen oder ob ein Beschluss in der Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderats zu fassen sei. Wie dargelegt, sind zentrale Koordination und einheitliche Richtlinien hinsichtlich der Abgangsentschädigungen für Behördenmitglieder bereits gewährleistet.

Hinsichtlich Abfindung und Lohnfortzahlung der Angestellten betreffen die Anliegen der Motionäre und Motionärinnen mehrheitlich Gegenstände im Kompetenzbereich des Stadtrats (z. B. Revision AB PR zur Koordination der Festlegung von Abfindungen oder der Erlass von Richtlinien mit dem Ziel klarerer Vorgaben, einheitlicher Handhabung, vollständiger Dokumentation und Nachvollziehbarkeit der individuell zugesprochenen Leistungen. Weiter wären Prozessvorgaben möglich mit dem Ziel, zusätzliche Instanzen wie beispielsweise die Departemente frühzeitig einzubeziehen sowie Kontrollmöglichkeiten rechtzeitig zu nutzen). Es ist geplant, im Rahmen der HR-Strategie zu prüfen, ob und welche Obergrenzen und weiteren Massnahmen festzulegen sind, um die Spielräume der Anstellungsinstanzen einzuschränken. Der Stadtrat will in diesem Rahmen insbesondere prüfen, ob für Abfindungen gemäss Personalrecht eine zentrale Koordination eingeführt werden soll.

Der Stadtrat lehnt daher die Motion ab, ist aber bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

**Corine Mauch**

die Stadtschreiberin

**Dr. Claudia Cuche-Curti**