

Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 7. März 2018

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 Entlassung, Antrag auf Fristerstreckung

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.

Der Stadtrat lehnte die Motion mit Zuschrift vom 10. Dezember 2014 ab, war aber bereit, den Vorstoss in der Form eines Postulats entgegenzunehmen. Am 11. März 2015 überwies der Gemeinderat die Motion unverändert an den Stadtrat.

Erwägungen

1. Rechtliches

Nach Art. 90 der Geschäftsordnung des Gemeinderats (GeschO GR, AS 171.100) sind Motionen selbstständige 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.

Der Stadtrat hat innert zweier Jahre nach Überweisung der Motion die verlangten Anträge vorzulegen. Erweist sich die Erfüllung einer Motion als zu zeitraubend, kann der Stadtrat drei Monate vor Ablauf der Frist um eine Erstreckung um höchstens zwölf Monate nachsuchen. Der Rat entscheidet darüber nach der stadträtlichen Berichterstattung. Er kann ausnahmsweise die Frist ein zweites Mal verlängern (Art. 92 GeschO GR).

2. Vorgeschichte und erste Fristerstreckung

Die Umsetzungsarbeiten zur Motion wurden bereits Mitte März 2015, direkt nach deren Überweisung an den Stadtrat, aufgenommen und erwiesen sich als zeitintensiv. Der Stadtrat beantragte dem Gemeinderat am 14. Dezember 2016 eine Fristerstreckung um 12 Monate (STRB Nr. 1005/2016). Dies u. a. mit der Begründung, das Ziel, finanzielle Leistungen bei unverschuldeter Beendigung tiefer als bisher anzusetzen, könne durch eine isolierte Anpassung von Art. 22 PR (Beendigung im gegenseitigen Einvernehmen), Art. 28 PR (Abfindung) und Art. 29 PR (Lohnfortzahlung nach Entlassung) nur eingeschränkt erreicht werden. Eine ganzheitliche

Betrachtung der Rechtsgrundlagen, welche die Höhe der ausbezahlten Beträge beeinflusse, erfordere mehr Zeit. Es sei deshalb angezeigt, die Anliegen der Motion im Rahmen des Projekts «Umsetzung der HR-Strategie», Handlungsfeld 4 «Wettbewerbsfähige Anstellungsbedingungen», Teilprojekt «Beendigung Arbeitsverhältnis», umzusetzen.

Antragsgemäss erstreckte der Gemeinderat die Motionsfrist mit Beschluss vom 8. Februar 2017 um 12 Monate bis zum 11. März 2018. Der damalige Zeitplan gemäss STRB Nr. 1005/2016 sah den Vernehmlassungsbeschluss für das 2. Quartal 2017 und eine etwa 3-monatige Vernehmlassungsfrist vor, sodass bis Ende des Jahres 2017 ein Antrag an den Gemeinderat hätte erfolgen können.

3. Begründung des vorliegenden Fristerstreckungsgesuchs

Die Vernehmlassungsbeschlüsse zur Teilrevision der Verordnung zum Personalrecht und der Ausführungsbestimmungen betreffend Beendigung Arbeitsverhältnis wurden am 1. November 2017 gefällt (STRB Nr. 892/2017 und 893/2017, abrufbar unter <https://www.stadt-zuerich.ch/strb>). Deren Erarbeitung erforderte etwas mehr Zeit als ursprünglich erwartet. Gründe dafür waren insbesondere Engpässe bei den personellen Ressourcen, die prioritäre Bearbeitung von mehreren Vorlagen betreffend die Pensionskasse und Änderungen am Vernehmlassungsentwurf zu Art. 29 und 30 PR als Folge der Ablehnung der Reform der Altersvorsorge 2020 in der Volksabstimmung vom 24. September 2017. Bereits im Mai 2017 wurde zudem entschieden, das Themenpaket «Versetzung und vorsorgliche Massnahmen», welches innerhalb der «Umsetzung der HR-Strategie» zum Teilprojekt «Beendigung Arbeitsverhältnis» gehört, zurückzustellen. Dieses Themenpaket hängt am wenigsten mit der Erledigung der Motion zusammen. Die Ausgliederung des Themenpakets erfolgte zugunsten einer fokussierten Weiterbearbeitung der übrigen behandelten Themen im Sinne der Motion.

Die Vernehmlassungsfrist wurde zunächst auf rund zweieinhalb Monate bis zum 15. Januar 2018 angesetzt. Sowohl von Seiten der Personalverbände als auch von stadtinternen Stellen wurde eine Verlängerung der Frist mindestens bis zum 31. Januar 2018 beantragt, u. a. mit Hinweis auf die Komplexität der Vorlage und den Umstand, dass ein Teil der Frist in die Zeit zwischen Weihnachten und Neujahr fiel. In der Folge wurde die Vernehmlassungsfrist bis zum 31. Januar 2018 verlängert.

18 stadtinterne Stellen und Personalverbände sendeten Vernehmlassungsantworten, wobei die meisten Antworten erst gegen Ende der Frist eingingen. Die Rückmeldungen zu dieser vielschichtigen Vorlage fielen umfangreich aus. Es ist eine vertiefte Analyse notwendig, um den Anpassungsbedarf zu ermitteln und die entsprechenden Anpassungen in die Vorlage einzuarbeiten.

Bereits während laufender Vernehmlassung wurde die Vorlage zudem neben stadtinternen Stellen (insbesondere der HR-Konferenz) auch den anerkannten Personalverbänden mündlich vorgestellt. Anlässlich der Sitzung der Paritätischen Arbeitsgruppe vom 19. Dezember 2017 wünschten die dort vertretenen Personalverbände, ihre Vernehmlassungsantworten nach Ablauf der Vernehmlassungsfrist zusätzlich zur schriftlichen Eingabe mündlich zu erläutern. Personalverbände, die wesentliche Teile des Personals vertreten, erhalten auf Verlangen die Gelegenheit, ihre schriftliche Vernehmlassung durch eine Verhandlungsdelegation mündlich darzulegen. Die beteiligten Delegationen von Verbänden und Stadt sollen grössenmässig der Bedeutung des Verhandlungsgegenstands entsprechen (Art. 144 Abs. 4 Ausführungsbestimmungen zur Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals, AB PR, AS 177.101).

Die Sitzung zur konferenziellen Behandlung der Vernehmlassungsvorlage wurde auf den 6. Februar 2018, kurz nach Ablauf der Vernehmlassungsfrist, anberaumt. Unter Leitung des Finanzvorstands erhielten die Verbände die Gelegenheit, ihre Anliegen mündlich darzulegen. Die Problematik und der Anpassungsbedarf der geltenden Rechtslage aus Arbeitgebersicht

wurden vom Finanzvorstand und Human Resources Management (HRZ), aber auch von Mitgliedern der HR-Delegation und deren Vertretungen mündlich erläutert. In einzelnen Punkten wurden Ansätze für Anpassungen an der Vernehmlassungsvorlage ermittelt, welche sowohl den Anliegen der Personalverbände als auch der stadtinternen Stellen dienen. Personalverbände und stadtinterne Stellen vermochten aufzuzeigen, dass es sich lohnt, den Dialog zwischen den Sozialpartnern weiterzuführen, um sich an Lösungen anzunähern, die für beide Seiten tragbar sind. Wo und soweit ein gemeinsamer Nenner für Anpassungen vorhanden ist, soll dies bereits in den Antrag an den Gemeinderat Eingang finden. Diesem Ziel dient eine zweite konferenzuelle Behandlung der Vorlage mit Verbänden und Personal- sowie Führungsverantwortlichen, welche jedoch nicht mehr vor dem 11. März 2018 (Ablauf der Frist zur Erfüllung der Motion) stattfinden kann.

Zusammengefasst haben sich sowohl stadtinterne Stellen als auch die Personalverbände intensiv mit der Vorlage befasst und umfangreiche Rückmeldungen dazu gegeben. Der definitive Stadtratsbeschluss hätte für einen fristgerechten Antrag an den Gemeinderat spätestens anlässlich der Stadtratssitzung vom 7. März 2018 erfolgen müssen. Damit wären seit Ablauf der Vernehmlassungsfrist weniger als anderthalb Monate zur Verfügung gestanden. Innerhalb dieser Frist hätten nicht nur die konferenzuelle Behandlung durchgeführt, sondern sämtliche Vernehmlassungseingaben vertieft analysiert, der Anpassungsbedarf sorgfältig geprüft sowie Anpassungen stadtintern abgestimmt und in die Vorlage eingearbeitet werden müssen. Die bisherige Frist bis zum 11. März 2018 erweist sich angesichts der Komplexität und der Bedeutung der Vorlage als deutlich zu kurz, weshalb das vorliegende, letztmalige Fristverlängerungsgesuch gestellt wird.

Selbst wenn der Stadtrat noch im März 2018 einen Antrag stellen würde, könnte dieser vom Gemeinderat erst nach der Neukonstituierung vom 16. Mai 2018 beraten werden. Weisungen des Stadtrats, die vor Ende des Amtsjahres 2017/18 den Kommissionen zugewiesen werden, werden nur beraten, wenn ein Abschluss in den Kommissionen bis spätestens Ende März 2018 möglich ist (siehe Schreiben der Parlamentsdienste vom 17. Mai 2017 betreffend Geschäftsplanung des Gemeinderats hinsichtlich des Legislaturwechsels).

Aus den dargelegten Gründen wird dem Gemeinderat beantragt, die Frist um vier Monate bis zum 11. Juli 2018 zu erstrecken. Diese Erstreckung gewährleistet, dass genügend Zeit bleibt, um berechnete Anliegen von Verbänden und stadtinternen Stellen zu berücksichtigen und einzuarbeiten.

Dem Gemeinderat wird zur sofortigen materiellen Behandlung beantragt:

Die Frist zur Erfüllung der Motion, GR Nr. 2014/176, der Rechnungsprüfungskommission (RPK) vom 4. Juni 2014 betreffend Änderung der Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals (PR), zentrale Koordination und einheitliche Regelung der Lohnfortzahlungen und Abfindungen nach Entlassung, wird um vier Monate bis zum 11. Juli 2018 erstreckt.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Finanzdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cucho-Curti