

## Der Stadtrat von Zürich an den Gemeinderat

27. Mai 2015

### **Motion der SVP- und FDP-Fraktion betreffend Budget 2017, Reduzierung der Lohnkosten sowie Berichterstattung über die in den Dienstabteilungen gestrichenen und verschobenen Stellen, Ablehnung**

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 22. Oktober 2014 reichten die SVP- und FDP-Fraktion folgende Motion, GR Nr. 2014/321, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, im Budget 2017 die Lohnkosten gegenüber dem Budget 2014 um 100 Millionen Franken zu reduzieren. In einem Bericht ist vor der Publikation des Budgets 2017 darzulegen, bei welchen Dienstabteilungen Stellen gestrichen, altersmässig bedingte Rücktritte nicht mehr ersetzt und Stellen in andere Dienstabteilungen verschoben werden.

Begründung:

Die Strategie 17/0 des Stadtrates beinhaltet eine Überprüfung der städtischen Aufgaben. Damit das vom Stadtrat anvisierte Ziel eines ausgeglichenen Budgets erreicht wird, müssen zweifellos gewisse Tätigkeiten der Stadt aufgegeben oder reduziert werden. Dies führt zwangsläufig zu einer Reduktion der Anzahl Stellen. Damit sich diese Reduktion im Budget 2017 niederschlagen, müssen in der Vorbereitung bereits gewisse Reduktionen vorgenommen werden. Für eine sozial verträgliche Stellenreduktion bleiben dem Stadtrat zwei Jahre, um dies umzusetzen.

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 nachstehenden Gründen ab, die Motion entgegenzunehmen:

#### **1. Vorbemerkung**

Am 27. März 2013 lehnte der Gemeinderat mit 24 gegen 96 Stimmen die Motion GR Nr. 2012/77 von Dr. Daniel Regli und Roland Scheck (beide SVP) ab, die eine Plafonierung der Personalkosten für eine Dauer von drei Jahren vorsah. Die vorliegende Motion geht noch erheblich weiter, indem sie anstelle einer Plafonierung eine deutliche Reduktion der Lohnkosten im Umfang von 100 Millionen Franken im Budget 2017 gegenüber dem Budget 2014 verlangt. Die Argumente, die der Stadtrat in seiner Antwort vom 5. September 2012 gegen eine Plafonierung aufführte, sind auch für die vorliegende Motion von Bedeutung.

#### **2. Leistungsauftrag und Aufgabenerfüllung: wachsende Anforderungen**

Die Wohnbevölkerung der Stadt Zürich nimmt seit den 1990er-Jahren kontinuierlich zu. In den letzten fünf Jahren lag das Wachstum bei über fünf Prozent. Ende 2014 zählte Zürich 404 783 Einwohnerinnen und Einwohner. Die Zunahme der Wohnbevölkerung, eine vermehrte Bautätigkeit, eine steigende Zahl von Grossanlässen und zahlreiche Gesetzesänderungen hatten in den vergangenen Jahren Erweiterungen der Aufgaben der Stadt Zürich zur Folge. Damit die Menschen, die zukünftig in den verschiedenen Entwicklungsgebieten der Stadt arbeiten und wohnen werden, den öffentlichen Verkehr benutzen, wird das bestehende Liniennetz der Verkehrsbetriebe (VBZ) laufend ausgebaut. Das Bevölkerungswachstum sowie die demografische Entwicklung führten zu einer immer grösseren Nachfrage nach Plätzen in den Spitälern, Alters- und Pflegezentren sowie zu höheren Schülerinnen- und Schü-

lerzahlen. Die 24-Stunden-Gesellschaft stellt höhere Anforderungen an die Polizei und den Rettungsdienst. In den letzten Jahren haben Littering wie auch Vandalenakte zugenommen, was zur Folge hatte, dass mehr gereinigt werden musste und mehr Schäden zu reparieren waren. Der Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung (z. B. Krippen- und Hortplätze) wurde in den vergangenen Jahren stark vorangetrieben, nachdem die Stadtzürcher Stimmberechtigten 2005 in einer Abstimmung die Gemeindeordnung dahingehend ergänzt hatten, dass jedes Kind Anspruch auf einen Betreuungsplatz hat. Der Ausbau ist immer noch im Gang, um bestehende Lücken zu schliessen. Auch Änderungen im kantonalen Volksschulrecht führten zu einem Bedarf an zusätzlichem Personal (z. B. für integrierte Sonderschulungen, Deutsch als Zweitsprache, Begabtenförderung und Aufgabenstunden), ebenso die Integration des Konservatoriums Klassik und Jazz in das Schul- und Sportdepartement. Auch die vom Gemeinderat verlangten Schulleitungssekretariate und der Pilotversuch der Tagesschule 2025 sowie der neue Berufsauftrag Lehrpersonen und der Lehrplan 21 führen zu Stellenwachstum. Beim Elektrizitätswerk wurde ebenfalls das Angebot ausgebaut (z. B. Ausbau des Glasfasernetzes, Breitbandverbindungen, Ausbau Geschäftsbereich erneuerbare Energie und Energiedienstleistungen, Marktöffnung gemäss Stromversorgungsgesetz). Diese Veränderungen basieren mithin auf Parlaments- und Volksbeschlüssen.

Die Stadt muss diese Aufgaben und Dienstleistungen in der gewünschten Qualität effektiv und effizient erbringen. Trotz der Sparbemühungen (vgl. hinten, Ziff. 5) wird sich die Zunahme der Bevölkerung und damit zusammenhängend auch der Aufgaben weiter auf den Personalbestand auswirken. Insbesondere das Stellenwachstum im Gesundheitsbereich, in den Industriellen Betrieben, im Polizei- sowie im Schul- und Sportdepartement liegt stark in den oben genannten Entwicklungen begründet, weshalb in diesen Bereichen kein genereller Aufgaben- und Stellenabbau möglich ist. Eine Reduktion der Personalkosten hätte entsprechend einschneidende Auswirkungen auf die Qualität der zu erbringenden Dienstleistungen und die Belastung des verbleibenden Personals.

### **3. Begrenzung des Stellenwachstums**

Der Stadtrat ist sich der Problematik der steigenden Personalkosten bewusst und hat bereits Massnahmen zur Begrenzung des Stellenwachstums getroffen, indem er die Planstellen auf den Stand von 2004 plafoniert und mit den Beschlüssen zur Aufgaben- und Finanzplanung in den Folgejahren jeweils bestätigt hat (STRB Nr. 676 vom 28. April 2004 und STRB Nr. 946 vom 2. Juni 2004). Neu geplante Stellen, die eine Überschreitung des Plafonds zur Folge haben, müssen seither vom Stadtrat bewilligt werden. Stellenschaffungen werden nur bewilligt, wenn sie durch die Erfüllung zwingender, neuer Aufgaben bedingt sind und es keine Kompensationsmöglichkeit innerhalb des bestehenden Stellenbestands gibt. Ausnahmen sind möglich, wenn die Kompensation des Aufwands durch künftige Erträge aufgrund der Stellenschaffung gewährleistet ist. Gewisse zusätzliche Stellen wurden vom Gemeinderat zudem explizit gutgeheissen (Polizei). Im Sinne eines verbesserten Controllings über die Stellenentwicklung wird der Stellenplan zudem nicht nur einmal jährlich, sondern laufend zentral bei Human Resources Management (HRZ) nachgeführt.

Mit STRB Nr. 163 vom 4. Februar 2009 zum Aufgaben- und Finanzplan 2010 bis 2013 wurden zudem verschärfende Massnahmen zur Umsetzung des Stellenstopps getroffen und jeweils in den Folgejahren mit den Beschlüssen zur Aufgaben- und Finanzplanung bestätigt. Neue Stellen werden durch den Stadtrat noch restriktiver bewilligt als bisher. Der Stadtrat erwartet von den Departementen, dass sie vorhandene Reserven der Dienstabteilungen zuerst aufbrauchen und – falls notwendig – auf andere Dienstabteilungen des Departements übertragen. Das heisst, der Stadtrat genehmigt nur Anträge für neue Planstellen, wenn keine Soll-Stellenwert-Reserven im Departement oder der Dienstabteilung vorhanden sind. Neue

Stellen für neue und erweiterte Aufgaben können ausnahmsweise bewilligt werden, wenn diese neuen Stellen mindestens kostendeckend bzw. saldoneutral gestaltet werden.

Mit den im Januar 2015 angekündigten Personalmassnahmen hat der Stadtrat bekräftigt, dass bei Austritten die Notwendigkeit der Neubesetzung der Stelle sorgfältig geprüft werden muss (vgl. hinten, Ziff. 5).

Es ist ausserdem darauf hinzuweisen, dass in vielen Bereichen – nicht zuletzt dank der Leistungen, die erst mit zusätzlichem Personal erbracht werden können – deutlich höhere Einnahmen generiert werden, teilweise übersteigen die Mehreinnahmen gar die zusätzlichen Personalkosten. Das zeigt sich besonders deutlich bei den Spital- und Heimtaxen (Steigerung beispielsweise allein beim Gesundheits- und Umweltschutzdepartement von 585 auf 862 Millionen Franken zwischen 2008 und 2014) und den Kursgeldern (Steigerung gesamthaft von rund 18 auf 28 Millionen Franken zwischen 2008 und 2014). Ausserdem wird mittels Beitragserhöhungen angestrebt, den Kostendeckungsgrad von subventionierten Angeboten zu erhöhen.

#### **4. Weitere Einflussfaktoren**

Abgesehen vom für die Aufgabenerfüllung notwendigen Personalbestand sind weitere Einflussfaktoren auf die Personalkosten zu beachten, die gegen das von der Motion geforderte Sparziel sprechen.

Das Städtische Lohnsystem (SLS) mit Leistungs- und Erfahrungsanteilen geht grundsätzlich von einer kontinuierlichen Lohnentwicklung aus, mit der gute Leistungen und der Anstieg der nutzbaren Erfahrung jährlich entsprechend honoriert werden. Die verlässliche Finanzierung des SLS zählt zu den primären Aufgaben des Stadtrats. Das SLS ist in der Legislatur 2010–2014 mit erheblichen Mitteln ausbalanciert worden, um Ziele wie «Gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit», Leistungsorientierung, Transparenz und Steuerbarkeit zu erreichen. Das Aufrechterhalten der erreichten Ziele bedingt eine Lohnsteuerung über jährliche Lohnmassnahmen mit individuellen Lohnanpassungen. Für die Lohnsteuerung in den Jahren 2016 bis 2018 sollen die neuen Matrizen (Sparpotential etwa 1,5 Millionen Franken im Jahr 2015, in dem noch Faktor 1 zur Anwendung gelangte) mit einem Faktor von 0,5 angewendet werden, womit der angespannten Finanzlage angemessen Rechnung getragen werden kann (Sparpotential 2016–2018 etwa 6,5 Millionen Franken pro Jahr gegenüber der alten Matrizen und bezogen auf die Jahreslohnsomme). Ein Aussetzen der Lohnentwicklung würde sich äusserst negativ auf die Rekrutierungssituation der Stadt auf dem Arbeitsmarkt auswirken. Zudem wäre es eine einschneidende Massnahme gegenüber den Angestellten und kontraproduktiv für deren Motivation. Bereits das Aussetzen der Lohnmassnahmen 2011 wurde vom Grossteil der städtischen Mitarbeitenden nicht verstanden und führte seitens der Personalverbände zu breit angelegten Protestaktionen.

Die SLS-Lohnskala wird gemäss Art. 57 Abs. 1 der Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals (Personalrecht, PR) i.V.m. Art. 63 Abs. 1 der Ausführungsbestimmungen zum Personalrecht (AB PR) jeweils per 1. April der Teuerung angepasst. Massgebend ist der Indexstand des Zürcher Indexes der Konsumentenpreise per Ende Februar. Die Teuerung muss dementsprechend jährlich voll ausgeglichen werden. Seit der Revision von Art. 57 Abs. 1 PR, die auf den 1. September 2013 in Kraft gesetzt wurde, kann der Stadtrat ganz oder teilweise auf die Anpassung verzichten, wenn die letzte Jahresrechnung einen Bilanzfehlbetrag ausweist.

Die Löhne der Angestellten, die nach der städtischen Volksschullehrer-Verordnung (SVL; AS 177.500) entlohnt werden, richten sich gemäss Art. 2 und 15–18 SVL nach kantonalem Recht und werden entsprechend den Vorgaben des Regierungsrats geändert. Die Stadt hat entsprechend beschlossene Lohnerhöhungen umzusetzen und müsste deshalb in anderen Bereichen Einsparungen tätigen.

Die Kosten der Arbeitgeberanteile für Sozialversicherungs-, Personalversicherungs- und Unfallversicherungsbeiträge bemessen sich nach übergeordnetem Recht. Eine allfällige Erhöhung dieser Kosten aufgrund einer Rechtsänderung müsste unbeachtlich des von der Motion geforderten Sparziels obligatorisch umgesetzt werden. Hinzu kommt, dass die vom Stiftungsrat der Pensionskasse per 1. Januar 2016 beschlossene Änderung des Vorsorgereglements (Senkung Koordinationsabzug) eine Erhöhung der Sparbeiträge der Arbeitgeberin von rund 9 Millionen Franken pro Jahr zur Folge haben wird. Dies erschwert die Erreichung des von der Motion geforderten Sparziels zusätzlich, weil die Motion die Einsparung von 100 Millionen Franken im Vergleich zum Budget 2014 verlangt, worin diese rund 9 Millionen Franken Mehrkosten noch nicht enthalten sind.

Weitere, noch nicht berücksichtigte Mehrkosten in der Höhe von geschätzten 1,5 Millionen Franken pro Jahr sind aufgrund der Umsetzung der Motion Jacobi ab 2016 zu erwarten (GR Nr. 2007/533, STRB Nr. 1046/2014).

## **5. Massnahmen zur Kostensenkung**

Im Rahmen des Projekts 17/0 hat der Stadtrat verschiedene Massnahmen ergriffen, um die Personalkosten zu senken. Diese zeigten 2014 bereits erste Wirkungen: Der Personalaufwand blieb 20 Millionen Franken unter Budget, im Wesentlichen infolge eines tieferen Lohnaufwands beim Verwaltungs- und Betriebspersonal sowie bei den Lehrpersonen. Seit dem 1. Januar 2015 werden zudem keine von der Stadt vergünstigte Reka Rails mehr abgegeben, was Einsparungen in der Höhe von 1,7 Millionen Franken pro Jahr bedeutet. Bereits erwähnt wurde das Sparpotenzial bei der geplanten Anwendung von Faktor 0,5 statt 1 bei den Lohnmassnahmen im SLS (siehe Ziff. 4). Ausserdem beantragt der Stadtrat dem Gemeinderat verschiedene Massnahmen im Vorsorgebereich, die künftig zu Kostenreduktionen zwischen 11 bis 17 Millionen Franken pro Jahr führen sollen. Durch eine Senkung der Arbeitgeberbeiträge von 62 auf 60 Prozent sollen die oben erwähnten Mehrkosten kompensiert werden. Es ist mit jährlichen Einsparungen in der Höhe von etwa 6,4 Millionen Franken zu rechnen. Die Beschränkung der Kostenbeteiligung an Überbrückungszuschüssen bei freiwilligem Altersrücktritt führt ab 2018 grob geschätzt zu Einsparungen in der Höhe von 10 Millionen Franken pro Jahr. Zudem hat der Gemeinderat am 11. März 2015 eine Motion der RPK überwiesen (GR Nr. 2014/176), mit der der Stadtrat beauftragt wird, 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.

## **6. Stossrichtung der Motion**

Die Stossrichtung der Motion ist darauf angelegt, im Rahmen einer pauschalen Kürzung von 100 Millionen Franken bei den Lohnkosten das Budget bis 2017 zu entlasten. Das würde zwingend zu einem nicht verantwortbaren Leistungsabbau, in einigen Bereichen gar zur Handlungsunfähigkeit führen. Ein solches Vorgehen könnte nach Ansicht des Stadtrats die erarbeiteten Vorteile des Standorts Zürich gefährden.

## **7. Fazit und Vorgehen**

Die Sparanstrengungen des Stadtrats im Interesse einer verlässlichen Finanzpolitik betreffen alle Bereiche und wie dargelegt auch die Lohnkosten. Es wäre verfehlt, die Schraube einseitig bei den Lohnkosten anzuziehen, zumal hier bereits substanzielle Kostensenkungen eingeleitet wurden. Aus den dargelegten Gründen lehnt der Stadtrat die Motion ab. Er ist auch nicht bereit, den Vorstoss in Form eines Postulats anzunehmen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

**Corine Mauch**

die Stadtschreiberin

**Dr. Claudia Cuche-Curti**