

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Beantwortung der Interpellation betreffend „Bonus“-Zahlungen an Mitarbeiter, eingereicht von Gemeinderat Werner Badertscher namens der SVP-Fraktion

Am 5. Mai 2003 reichte Werner Badertscher mit 26 Mitunterzeichnenden namens der SVP-Fraktion folgende Interpellation ein:

„Ende Dezember 2002 hat die Stadt Winterthur offenbar Bonus-Zahlungen an Mitarbeiter geleistet. Die finanzielle Lage der Stadt Winterthur ist mit einem Bilanzfehlbetrag von rund 16 Millionen Franken in einem sehr desolaten Zustand und verträgt keine solchen Bonus-Zahlungen. Gesamthaft kann bei einem so schlechten Rechnungsabschluss nicht von einer guten Leistung gesprochen werden.“

In diesem Zusammenhang stellen sich folgende Fragen:

- 1. Welche Bedingungen müssen erfüllt werden, um eine Bonus-Zahlung zu erhalten?*
- 2. Wer bewilligte diese Bonus-Zahlungen?*
- 3. In welchen Konten wurden diese Bonus-Zahlungen verbucht (detailliert)?*
- 4. Wieviele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter konnten von Bonus-Zahlungen profitieren?*
- 5. Wie viele Bonus-Empfängerinnen und –Empfänger befinden sich in welchem Departement?*
- 6. Wie viele Bonus-Bezügerinnen und –Bezüger arbeiten in welcher Hierarchiestufe (Mitarbeiter, unteres-, mittleres-, Kader)?“*

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Zum Allgemeinen und
zur Frage 1:

„Welche Bedingungen müssen erfüllt werden, um eine Bonus-Zahlung zu erhalten?“

Die Interpellation geht davon aus, die Stadt habe Ende Dezember 2002 „Bonus-Zahlungen“ an Mitarbeitende geleistet. Die Beantwortung der vorliegenden Fragen erfordert zunächst eine Klärung, was mit dem Begriff der „Bonus-Zahlung“ gemeint ist. Dieser Begriff ist keineswegs klar und einheitlich definiert; im schweizerischen Arbeitsrecht z.B. existiert er als solcher nicht. Im Allgemeinen handelt es sich beim „Bonus“ um eine der zahlreichen Arten von Sondervergütungen in den verschiedenen Lohnsystemen. Diese Sondervergütungen sind ganz verschieden ausgestaltet. Sie sind in der Regel nicht Bestandteil des festen oder Grundloh-

nes; sie werden freiwillig ausgerichtet oder können vertraglich zugesichert sein; sie sind abhängig vom Geschäftsergebnis und/oder von der Leistung der Mitarbeitenden und normalerweise variabel. Der Bonus gehört in den Zusammenhang der in der jüngeren Vergangenheit zunehmend propagierten materiellen „Leistungsanreize“. In der Praxis erscheinen Boni unter verschiedenen Bezeichnungen, wie z.B. „Bonus“ (im engeren Sinne), „Gratifikation“, „Prämie“, „Erfolgsbeteiligung“ oder „incentives“. Das private schweizerische Arbeitsrecht regelt zwei Formen, nämlich den „Anteil am Geschäftsergebnis“ (Art. 322a OR) sowie die Gratifikation als Sondervergütung bei bestimmten Anlässen, wie Weihnachten oder Abschluss des Geschäftsjahres (Art. 322c OR). Früher galt häufig auch der 13. Monatslohn als Sondervergütung; derselbe ist heute – insbesondere auch im städtischen Personalrecht – allerdings meistens ein fester Lohnbestandteil.

Während der Bonus, vor allem in den vom Geschäftsergebnis abhängigen Formen, in der Privatwirtschaft in den letzten Jahren zunehmende Bedeutung erlangt hat, sind in den öffentlichen Verwaltungen in der jüngeren Vergangenheit vor allem einmalige Leistungsprämien eingeführt worden.

Mit der vom Grossen Gemeinderat am 28. Januar 2002 erlassenen und vom Stadtrat auf den 1. Juli 2002 in Kraft gesetzten neuen Lohnordnung BEREWI für das städtische Personal ist auch in Winterthur die Leistungskomponente erheblich verstärkt worden. Die hauptsächliche Leistungskomponente im städtischen Lohnsystem ist Bestandteil des Grundlohnes und im Wesentlichen wie folgt ausgestaltet: Der Zuwachs des Erfahrungsanteils (Lohnstufen) innerhalb der einzelnen Lohnklassen ist an eine mindestens „gute“ Qualifikation gebunden. Pro Lohnstufe ist im Falle sehr guter oder vorzüglicher Qualifikation zusätzlich ein Leistungsanteil zwischen 0 und 22.5% des Minimums möglich. Die Zusprenkung, Erhöhung und Reduktion des Leistungsanteils ist an eine MitarbeiterInnen-Beurteilung gebunden (§ 46 Abs. 4 PST). Bei der Überführung der Löhne in das neue Lohnsystem auf 1. Juli 2002 wurden die bisherigen Löhne entsprechend den Grundsätzen der Vorlage BEREWI (GGR-Nr. 2001/092) prinzipiell frankenmässig in die neuen Lohnklassen eingepasst. Dies führte in der Regel – ausser bei den absoluten AufholerInnen und Besitzstandsfunktionen - bereits wieder zu einem Leistungsanteil in der neuen Lohnklasse, der in Abhängigkeit von der für die Überführung massgebenden Qualifikation bemessen wurde.

Diese Leistungskomponente im neuen Lohnsystem kann nicht unter den Begriff des „Bonus“ subsumiert werden. Hingegen sind folgende Sonder-Elemente aus der früheren Lohnordnung beibehalten und teilweise ausgebaut worden:

- § 53 PST regelt die so genannten „Einmalzulagen und Anreize“: Besondere Leistungen können durch einmalige Zulagen oder andere Anreize, wie zusätzliche Frei-Tage oder Naturalien, belohnt werden. Gemäss § 30 der Vollzugsverordnung zum Personalstatut (VVO) ist eine Zulage im Höchstbetrag von maximal Fr. 10'000 pro Person und Jahr als Auszeichnung an einzelne Personen oder Gruppen zulässig; der Höchstbetrag wurde mit der Teilrevision der VVO vom 29. Mai 2002 (BEREWI) von Fr. 5'000 auf Fr. 10'000 angehoben. Voraussetzung der Zulage sind besondere, die Erwartungen übersteigende, qualitative oder quantitative Leistungen, wie die deutliche Übererfüllung des Leistungsauftrages oder von Zielvereinbarungen, die Bewältigung anspruchsvoller und erfolgreicher Projekte oder ein besonderes Engagement, das zu Leistungssteigerungen führt oder sich positiv auf das Arbeitsklima auswirkt. Im Gegensatz zum Leistungsanteil ist keine MitarbeiterInnen-Beurteilung erforderlich. Anstelle der Zulage kann bezahlter Urlaub oder ein Naturalgeschenk bis Fr. 500 zugesprochen werden.
- Gemäss Art. 38 der Rahmenbestimmungen der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) vom 1. September 1999 dürfen die Pilotorganisationen während der Pilotphase maximal 20% der Nettozielabweichung übertragen und in den Folgejahren darüber verfügen. Für Zuwendungen (Barausschüttungen oder Naturalabgaben) an das Personal gelten aber die personalrechtlichen Bestimmungen über die Ausrichtung von Zulagen gemäss §

53 PST. Somit liegt hier im Grunde lediglich eine reguläre Leistung gemäss Personalrecht vor, deren Spezialität einzig in der Finanzierung besteht.

Die Einmalzulagen nach § 53 PST, insbesondere bei der speziellen Finanzierungsform aus Überschüssen der WOV-Pilotorganisationen, kommen im weitesten Sinne dem gängigen Begriff der „Bonus-Zahlung“ nahe. Andere Sondervergütungen, die unter diesen Begriff zu subsumieren wären, insbesondere Gratifikationen etc., kennt das städtische Personalrecht hingegen nicht. Im Zuge der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) hat zwar in der jüngeren Vergangenheit auch in der Verwaltung die Diskussion um finanzielle Anreizinstrumente eingesetzt, die sich nach dem so genannten „Unternehmensgewinn“ richten. Mit der neuen Besoldungsordnung wurde indessen bewusst auf die Einführung von Boni in Form einer Abhängigkeit vom „Geschäftserfolg“ verzichtet, weil dieses Instrument in der öffentlichen Verwaltung – wo dem Prinzip der Rechtssicherheit, der Gleichbehandlung und des Willkürverbotes ein hoher Stellenwert zukommt – besonders heikel ist. Die einzige Konzession in dieser Hinsicht ist die erwähnte Finanzierung von Einmalzulagen aus Überschüssen der WOV-Pilotorganisationen.

Ebenfalls nicht als Bonus bezeichnet werden können die Zulagen für besondere Beanspruchungen und in Ausnahmefällen gemäss § 51 PST. Hier handelt es sich um Funktionszulagen für besondere Beanspruchungen, die mit der Einreihung der Stelle nicht abgegolten werden, sowie um Zulagen zur Gewinnung oder Erhaltung besonders qualifizierter Angestellter und aus Arbeitsmarktgründen.

Zur Frage 2:

„Wer bewilligte diese Bonus-Zahlungen?“

Gemäss § 7 Abs. 3 lit. d ist die Anstellungsinstanz zuständig zur Gewährung von Einmalzulagen nach § 53 PST.

Zu Frage 3:

„In welchen Konten wurden diese Bonus-Zahlungen verbucht (detailliert)?“

Die Zulagen werden im Konto 3010.01, Löhne des Verwaltungs- und Betriebspersonals, verbucht. Eine detaillierte Auflistung kann im Rahmen der Beantwortung einer Interpellation nicht offen gelegt werden, denn ein Herabbrechen auf einzelne Ämter könnte zu Rückschlüssen auf Personen führen, was unter dem Gesichtspunkt des Datenschutzes nicht zulässig ist (siehe auch Antwort zu Fragen 4 bis 6).

Zu den Fragen 4 und 5:

*„Wieviele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter konnten von Bonus-Zahlungen profitieren?
Wie viele Bonus-Empfängerinnen und –Empfänger befinden sich in welchem Departement?“*

Wie in der Interpellation gewünscht, aber auch aus den soeben dargelegten Gründen des Datenschutzes, wird nachstehend lediglich aufgezeigt, wieviele Personen pro Departement im Jahre 2002 Einmalzulagen nach § 53 PST erhalten haben:

Departement	Betrag	Anzahl
Kulturelles und Dienste	45'000	19
Finanzen	72'840	59
Bau	9'000	9
Sicherheit und Umwelt	25'300	11
Schule und Sport	9'564	6
Soziales	10'150	11
Technische Betriebe	37'018	20
Stadtkanzlei	12'800	7
Gesamtverwaltung	221'672	142

Im Ergebnis sind somit 142 Personen Einmalzulagen im Gesamtbetrag von Fr. 221'672 ausgerichtet worden. Dies entspricht im Durchschnitt einer individuellen Zulage von Fr. 1'561. Der Gesamtbetrag entspricht 0.06% des gesamten Personalaufwandes der Rechnung 2002.

Neben den genannten Einmalzulagen sind 2002 keine Sondervergütungen ausgerichtet worden, bzw. es haben keine solchen zur Diskussion gestanden, die dem Problembereich von Boni zuzuordnen wären. Dies ist zusätzlich zu Erhebungen aus dem Personalinformationssystem PIAS durch eine Umfrage bei den Departementen erhärtet worden. Es gibt lediglich zwei Ausnahmen bzw. Spezialfälle, die aber beide nicht im Jahre 2002 aktuell gewesen sind:

- Die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) in der Schweiz werden vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) voll finanziert und nach einem Benchmark und ausgeklügeltem Wirkungsindex geführt. Im Rahmen der Leistungsvereinbarungen mit den Kantonen wurde als Belohnung für besondere Leistungen, die sich in einem verbesserten Wirkungsindex äussern, ein Bonussystem ausgehandelt. Der Kanton Zürich hat für 2001 einen solchen erhalten. Die Volkswirtschaftsdirektion beschloss, jeder im Jahre 2001 in den RAV des Kantons beschäftigten Personen diesen Bonus auszuzahlen. Auch die Mitarbeitenden des RAV Winterthur hatten Anspruch auf diesen Bonus. Demnach haben alle im Jahre 2001 beim RAV Beschäftigten eine Einmalzulage von Fr. 2'500 erhalten, allerdings erst im Frühjahr 2003.
- Der Zürcher Verkehrsverbund richtet seinen Unternehmungen einen Bonus aus, wenn die Kundenbefragung und die Gesamtleistung eine bestimmte Punktzahl erreichen. Bekanntlich erhielten die WV auf Grund der letzten beiden Umfragen keine Bonus-Zahlungen zugesprochen. Sollte dies wieder der Fall sein, muss diese in geeigneter Form dem gesamten Personal ausgerichtet werden, ohne Abstufung nach Funktion.

In beiden Fällen werden auch diese Zahlungen personalrechtlich als Einmalzulagen nach § 53 PST behandelt.

Zur Frage 6:

„Wie viele Bonus-Bezügerinnen und –Bezüger arbeiten in welcher Hierarchiestufe (Mitarbeiter, unteres-, mittleres-, Kader)?“

Die 142 Personen verteilen sich wie folgt auf die einzelnen Kaderstufen (auch hier wird aus Datenschutzgründen nur die Gesamtzahl der Verwaltung angegeben):

• Oberes Kader (Bereichsleitungen und Stellvertretungen):	6	4%
• Mittleres Kader (Hauptabteilungs-/Abteilungsleitungen):	9	6%
• Unteres Kader (Gruppenleitungen):	35	25%
• Keine Kaderangehörige:	92	65%

Der Stadtrat hat in seinem Antrag zur Abnahme der Jahresrechnung 2002 vom 9. April 2003 (GGR-Nr. 2003/033) sowie auch anlässlich der Rechnungsabnahme dem Grossen Gemeinderat die Gründe für das schlechte Rechnungsergebnis in extenso dargelegt und aufgezeigt, dass dieses vor allem eine Folge des massiven Einbruchs bei den Steuereinnahmen war, der trotz diverser Mehreinnahmen und Minderausgaben nicht kompensiert werden konnte. Der Stadtrat ist nicht der Meinung, dass dieses Rechnungsergebnis eine Folge von schlechten Leistungen des städtischen Personals gewesen ist. Eine solche Beurteilung ist sachlich nicht begründet. Im Übrigen hat der Grosse Gemeinderat sowohl die Jahresrechnung als auch den Geschäftsbericht 2002 abgenommen. Das Personal hat mit Rücksicht auf die finanziellen Verhältnisse der Stadt im laufenden Jahr mit Ausnahme der Teuerungszulage erneut auf jegliche Lohnentwicklung verzichten müssen, und dies trotz des erst Mitte letztes Jahr eingeführten neuen Lohnsystems. Es hat auch in den vergangenen Jahren wiederholt auf den ordnungsgemässen Stufenaufstieg und den vollen Teuerungsausgleich verzichten müssen. Es wäre daher unverhältnismässig, aus Spargründen dem Personal nun auch noch die 2002 tatsächlich ausbezahlten, bescheidenen Leistungszulagen - bzw. Einmalzulagen in derselben Grössenordnung im laufenden Jahr - vorenthalten zu wollen.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Vorsteher des Departementes Kulturelles und Dienste übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder