

An den Grossen Gemeinderat

## Winterthur

### IX. Nachtrag zum Personalstatut

---

Antrag:

I. Die Löhne des städtischen Personals gemäss §§ 44, 50bis Abs. 1 und Anhang des Personalstatuts vom 12. April 1999 (PST), werden, unter Vorbehalt von Ziffer III., befristet für maximal 24 Monate linear um 2 % gekürzt.

II. Der Kürzung unterliegen ferner

- a. die Einheitslöhne gemäss § 50bis Abs. 3 und 4 PST (Lohntabelle 6);
- b. die Zulagen mit Lohncharakter gemäss § 51 PST und weiteren Bestimmungen;
- c. die Löhne der Mitglieder des Stadtrats; Ausgangsbasis bilden 90 % des Lohnes gemäss dem Beschluss des Grossen Gemeinderates betr. Löhne der Mitglieder des Stadtrats vom 6. Mai 2002 (freiwilliger Verzicht des Stadtrates vom November 2013);
- d. die Besoldung der Ombudsperson gemäss dem Beschluss des Grossen Gemeinderates über den Lohn der Ombudsperson vom 17. November 2008;
- e. die Besoldung des Datenschutzbeauftragten gemäss der Verordnung über die/den Datenschutzbeauftragte/n der Stadt Winterthur vom 30. August 2010;
- f. die Besoldung der Leiter/in Finanzkontrolle gemäss Verordnung über die Finanzkontrolle vom 15. April 2013;
- g. die Besoldung der Mitglieder der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde Winterthur-Andelfingen (vgl. Weisung Nr. 2014/061).

III. Nicht gekürzt werden

- a. Löhne bis Fr. 5'000 pro Monat bzw. Fr. 65'000 pro Jahr (brutto, bezogen auf ein Pensum von 100%) von Angestellten, die Familienzulagen von der Stadt Winterthur beziehen;
- b. Löhne für Personal in Ausbildung.

IV. Die Lohnkürzungen gemäss Ziffern I. und II. stehen unter dem Vorbehalt, dass der Grosse Gemeinderat den Steuerfuss für die Jahre 2015 und 2016 auf mindestens 125 % der einfachen Staatssteuer festsetzt. Wird diese Bedingung nur für 2015 eingehalten, enden die Lohnkürzungen nach längstens 12 Monaten.

V. Der Stadtrat wird mit dem Vollzug dieses Beschlusses beauftragt; er ist ermächtigt, die Dauer der Lohnkürzung innerhalb der maximalen Befristung von Ziff. I. und IV. festzulegen.

VI. Das Personalstatut vom 12. April 1999 wird wie folgt geändert:

§ 54bis wird eingefügt und lautet wie folgt:

„Der Stadtrat kann für die Angestellten städtische Angebote zu reduzierten Tarifen anbieten.“

VII. Dieser Beschluss tritt – unter dem Vorbehalt von Ziffer IV. – am 1. Januar 2015 in Kraft, im Falle eines Referendums und der Bestätigung des Beschlusses in der Volksabstimmung auch rückwirkend. Die Massnahmen gem. Ziff. I. und II werden für die einzelnen Angestellten gestaffelt nach Massgabe der individuell massgebenden Kündigungsfrist wirksam, gerechnet ab dem Beschluss des Grossen Gemeinderates.

### **Weisung:**

#### **1. Zusammenfassung**

Der Stadtrat beantragt dem Grossen Gemeinderat, die Löhne des Verwaltungs- und Betriebspersonals für maximal zwei Jahre um 2 % zu kürzen; dies ist an die Bedingung geknüpft, dass der Grosse Gemeinderat einer Erhöhung des Steuerfusses um 3 %-Punkte zustimmt. Da die Kündigungsfristen einzuhalten sind, kann die Lohnkürzung nur gestaffelt erfolgen.

#### **2. Finanzpolitische Ausgangslage und Rahmenbedingungen**

Die Finanzen der Stadt Winterthur weisen ein strukturelles Defizit auf. Dies zeigt sich darin, dass die Einnahmen die laufenden Ausgaben nicht decken. Für die Finanzierung der bestehenden Aufgaben mussten in den vergangenen Jahren verschiedene Sanierungsprogramme durchgeführt werden, und der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) prognostiziert für die nächsten Jahre weiterhin durchwegs Defizite. Der Stadtrat hat deshalb ein 3-stufiges Vorgehen verabschiedet, mit welchem die Finanzen auf eine gesunde Basis gestellt werden sollen. Kurzfristig soll mit einem ausgeglichenen Voranschlag 2015, welcher eine Kürzung der Löhne um 2% sowie eine Erhöhung des Steuerfusses um 3%-Punkte vorsieht, Zeit für ein grundlegendes Strukturreformprojekt und das Entlastungsprogramm «Balance» gewonnen werden. Dieses wird ab dem Voranschlag 2016 die ersten Wirkungen entfalten. Beide Schritte sind eingebettet in eine langfristige Finanzstrategie, mit welcher die Äufnung von Eigenkapital, der Abbau der Nettoschuld sowie die Stärkung der Steuerkraft erzielt werden sollen.

Die Lohnkürzung für das städtische Personal und die angeführten weiteren Funktionen erfordert eine (befristete) Änderung des Personalstatuts und verschiedener weiterer Rechtserlasse (vgl. Ziffer II. des Antrags). Der Entscheid über diese Rechtsänderungen obliegt dem Grossen Gemeinderat und untersteht dem fakultativen Referendum. Vorgezogen zum Beschluss über den Voranschlag, mit welchem auch über den Steuerfuss entschieden wird, ist es daher notwendig, die geplante Lohnkürzung dem Parlament vorzulegen.

Festzuhalten ist, dass für den Voranschlag 2015 – wie auch für 2013 und 2014 – ein Verzicht sowohl auf den Stufenanstieg als auch auf eine Leistungsquote als gesetzt gilt. Zudem würde die Finanzlage einen allfälligen Teuerungsausgleich nicht erlauben.

Eine Reduktion der Personalkosten in der gewünschten Grössenordnung ist darum nur noch realisierbar mittels einer befristeten Lohnkürzung, da eine Reduktion des Personalbestandes im notwendigen Ausmass und in der zeitlichen Kürze personalpolitisch noch problematischer und unter dem Aspekt der Aufgabenerfüllung unrealistisch wäre. Der Stadtrat beantragt dem Parlament dieses Mittel der Lohnkürzung nur mit erheblichen Be-

denken, denn ihm sind die personalpolitischen Erwägungen, die dagegen sprechen, sehr wohl bewusst, insbesondere die Gefährdung der Konkurrenzfähigkeit der Stadt auf dem Arbeitsmarkt, die Gefahr der Demotivation und der inneren Kündigung beim Personal.

Aus diesem Grunde verknüpft der Stadtrat die Lohnkürzung mit einer gleichzeitigen – mit dem Voranschlag 2015 und 2016 zu beantragenden – Erhöhung des Steuerfusses, denn es geht nicht an, die Eliminierung des Defizites einseitig nur dem städtischen Personal aufzubürden. Sollte der Grosse Gemeinderat dieser Erhöhung nicht zustimmen, soll auch die Lohnkürzung nicht in Kraft treten. Der Stadtrat behält sich vor, diese Vorlage zurück-zuziehen, falls diese Verknüpfung in Frage gestellt wird.

Zusätzlich nimmt der Stadtrat kompensatorische Massnahmen in Aussicht, zu denen er an sich allein zuständig wäre, die aber mit dieser Vorlage deklariert und transparent gemacht werden (siehe Ziffer 6 nachstehend).

### **3. Die Entwicklung der Löhne der städtischen Angestellten, bisherige und weitere Sparmassnahmen**

Die Entwicklung der städtischen Löhne ist seit Jahren von eingreifenden Sparmassnahmen geprägt. Wiederholt musste der Stufenaufstieg ausgesetzt werden und es konnten nur zeitweise Mittel für leistungsbezogene Lohnanpassungen zur Verfügung gestellt werden.

Zusammengefasst muss festgestellt werden, dass das 2002 eingeführte, aktuelle Lohnsystem aufgrund der immer wieder auftretenden finanziellen Schwierigkeiten nur teilweise funktioniert. Insbesondere verläuft die Lohnentwicklung aufgrund der finanziellen Einschränkungen nicht so, wie dies vorgesehen wäre und wie es auch einer normalen Lohnentwicklung sowohl in der Privatwirtschaft wie auch in den vergleichbaren öffentlichen Verwaltungen entsprechen würde. Stattdessen hat die Stadtverwaltung teilweise Probleme, Stellen überhaupt mit geeigneten und genügend qualifizierten Personen besetzen oder diese auch während einer gewissen Dauer halten zu können. Dies ist in der Gesamtschau nicht zu vernachlässigen, da gut qualifizierte Mitarbeitende insbesondere in Kaderfunktionen indirekt auch erhebliche Sparbeiträge leisten können. Zudem bedeutet jeder Personalwechsel auf Kaderstufe einen Verlust, welcher in der Regel rund einen Jahreslohn beträgt.

Nebst der Entlohnung wurden auch weitere Massnahmen getroffen, welche sich negativ für das Personal auswirken:

- Abschaffung der Lunch-Checks (1997)
- Einführung von Parkgebühren (1997)
- Reduktion Dienstaltersgeschenk (2005)
- Erhöhung der Parkgebühren (2014)
- Sanierungsbeiträge an die Pensionskasse 2014 bis voraussichtlich 2020 (0.95 % der versicherten Besoldung)
- Erhöhung des Rentenalters auf 65 Jahre für Männer und Frauen
- Senkung der Umwandlungssätze der Pensionskasse

Auch der Bezug des Superblocks wird für die Mitarbeitenden klar spürbare Auswirkungen haben; nebst den Vorteilen, die eine Konzentration eines grossen Teils der Stadtverwaltung für die Arbeitsabläufe bringt, gilt es für die Mitarbeitenden, sich an die neue Situation „Grossraumbüro“ zu gewöhnen – solche Veränderungen der Arbeitsbedingungen rufen erfahrungsgemäss auch Ängste hervor.

#### **4. Rechtliche Rahmenbedingungen**

In rechtlicher Hinsicht ist § 42 Abs. 2 PST zu beachten. Danach können die Löhne und weiteren Vergütungen unter Beachtung der Kündigungsfristen für das Personal jederzeit durch Anpassung des Personalstatuts und seiner Ausführungsbestimmungen geändert werden. Die Lohnkürzung kann also nicht integriert in den Antrag zum Voranschlag vorgelegt werden, sondern sie bedingt einen besonderen Beschluss des Grossen Gemeinderates auf der Stufe des Personalstatuts. Sodann können die gekürzten Löhne zwar nach der Beschlussfassung durch den Grossen Gemeinderat in Kraft gesetzt und für alle danach erfolgenden Neuanstellungen sofort umgesetzt werden. Für die in diesem Zeitpunkt bereits im Dienste der Stadt stehenden Mitarbeitenden müssen jedoch die Kündigungsfristen beachtet werden. Diese betragen grundsätzlich im 1. Dienstjahr 1 Monat, im 2. und 3. Dienstjahr 2 Monate, vom 4. bis 9. Dienstjahr 3 Monate und ab dem 10. Dienstjahr 6 Monate. Ein Problem hinsichtlich der Gleichbehandlung entsteht bei dieser differenzierten Wirksamkeit nicht, da es gerade der Sinn unterschiedlich langer Kündigungsfristen ist, dass Änderungen von Anstellungsbedingungen im einen Fall rascher, im andern erst später möglich sind, und weil das Personalstatut explizit die Beachtung der Kündigungsfristen bei einer Lohnreduktion vorschreibt. Schliesslich sind alle Mitarbeitenden in gleichem Masse von der Lohnkürzung betroffen, bei den einen tritt sie aufgrund der kürzeren Kündigungsfrist früher ein, bei den andern später; die gesamte Dauer der Lohnkürzung ist jedoch bei allen gleich.

#### **5. Die beantragte Massnahme im Einzelnen**

##### **5.1 Ausgestaltung der Lohnkürzung**

Der Kürzung unterliegen zunächst die Löhne aller städtischen Angestellten, die dem Personalstatut und seinen Ausführungserlassen unterstehen und nach den Lohntabellen 1 – 4 entlohnt werden. Darin eingeschlossen sind auch die auf Amtsdauer gewählten Präsidentinnen und Präsidenten der Kreisschulpflegen, die Betreibungsbeamten und Betreibungsbeamtinnen, die Stadtammänner und - amtsfrauen sowie die Friedensrichterinnen (§ 50bis Abs. 1 PST) sowie die vom Grossen Gemeinderat gewählten Amtspersonen (Ombudsperson, Leitung Finanzkontrolle, Datenschutzbeauftragter bzw. Datenschutzbeauftragte). Ebenfalls gekürzt werden die Löhne der Mitglieder des Stadtrats, die gemäss Beschluss des Grossen Gemeinderates betr. Löhne der Mitglieder des Stadtrates vom 6. Mai 2002 an die Lohntabelle des Personalstatuts geknüpft sind.

Die Löhne gemäss dem Anhang zum Personalstatut (Lohntabelle) werden grundsätzlich linear um 2 % gekürzt. Mit einer degressiven Ausgestaltung würde die durch BEREWI mit mathematischer Genauigkeit festgelegte Lohnkurve verzerrt. Zudem würde nicht der Markt abgebildet: Verwaltungen bezahlen im Vergleich zur Privatwirtschaft bei niedrig qualifizierten Tätigkeiten höhere Löhne und bei höher qualifizierte Tätigkeiten schlechtere Löhne als in der Privatwirtschaft.

Die vorgeschlagene Lohnkürzung sieht aus sozial- und familienpolitischen Erwägungen dennoch ein degressives Element vor, indem Löhne bis Fr. 5'000 pro Monat bzw. Fr. 65'000 pro Jahr (bezogen auf ein Vollpensum) von der Kürzung ausgenommen werden sollen, allerdings nur, wenn die betroffenen Mitarbeitenden Familienzulagen von der Stadt Winterthur beziehen. Damit sollen Mitarbeitende mit tieferem Lohn und gleichzeitigen elterlichen Unterstützungspflichten von der Kürzung verschont werden. Löhne bis zu dieser Höhe sind in den Lohnklassen 1 - 6 enthalten. Diese Anforderung erfüllen ca. 120 Mitarbeitende. Die Reduktion der Einsparung beträgt zum heutigen Zeitpunkt Fr. 64'000 pro Jahr. Ebenso wird auf eine Kürzung der Löhne der Lernenden, eingeschlossen Praktikantinnen und Praktikanten, verzichtet.

Der Kürzung unterliegen ferner die mit SRB-Nr. 2002-1024 (aktualisiert mit SR.13.398-2 vom 10.7.2013; Lohntabelle 6) geregelten Einheitslöhne gemäss § 50bis Abs. 3 und 4 PST für besondere Verhältnisse wie kurzfristige Anstellungen im Stundenlohn und nebenamtliche Aufgaben sowie Reinigungspersonal. Diese Löhne basieren in aller Regel auf einer Lohnklasse und -stufe gemäss Personalstatut. Ebenfalls gekürzt werden die gemäss § 51 Abs. 1 PST vom Stadtrat mit SRB-Nr. 2002-1025 vom 26. Juni 2002 (aktualisiert mit SR.13.398-2 vom 10.7.2013) festgelegten Zulagen für besondere Beanspruchungen, denen durch die Einreihung der Stelle nicht oder nur teilweise Rechnung getragen ist, sowie Besitzstandzulagen und eventuelle weitere Zulagen mit Lohncharakter.

Nicht von der Lohnkürzung erfasst werden die städtischen Lehrpersonen, weder diejenigen der Volksschule noch diejenigen in den städt. Schulen. Grund dafür bildet die Überlegung, dass diese Löhne durch die städtische Besoldungsordnung für die städtischen Lehrpersonen, welche auf das kantonale Recht verweist, festgelegt werden; teilweise unterrichteten städtische Lehrpersonen gemeinsam mit kantonalen Lehrpersonen in der Volksschule.

#### 5.2 Dauer der Massnahme

Der Stadtrat geht davon aus, dass sobald als möglich bzw. finanzpolitisch vertretbar die ordentlichen Löhne wiederhergestellt werden sollen. Die Lohnkürzung wird daher auf maximal 24 Monate befristet.

#### 5.3 Umfang der Massnahme

Umgerechnet auf 12 Monate ergibt sich eine Einsparung von rund 7.5 Millionen Franken; die Einsparung verteilt sich jedoch abhängig von der Inkraftsetzung und der Dauer der Massnahme auf die Kalenderjahre 2015, 2016 und allenfalls die ersten Monate des Kalenderjahres 2017.

#### 5.4 Verknüpfung mit dem Steuerfuss

Die Erhöhung des Steuerfusses um 3 %-Punkte (auf 125 % der einfachen Staatssteuer) wird dem Parlament mit dem Antrag zum Voranschlag 2015 vorgelegt werden. Um die Lohnkürzung mit der Steuererhöhung koppeln zu können, wird der Lohnkürzungsantrag mit einem entsprechenden Vorbehalt für die Inkraftsetzung verknüpft. Die gleiche Bedingung gilt auch hinsichtlich des Steuerfusses für das Jahr 2016. Sollte die Vorgabe nur für 2015 eingehalten und der Steuerfuss für 2016 wieder tiefer angesetzt werden, würde folgerichtig die Lohnkürzung nach längstens zwölf Monaten enden.

#### 5.5 Inkraftsetzung

Falls der Grosse Gemeinderat antragsgemäss die Vorlage bis Ende September 2014 beschliesst, kann sie auf den 1. Januar 2015 in Kraft treten und wird – wegen des erwähnten Vorbehaltes der Kündigungsfristen – auf dieses Datum hin für Personal mit Kündigungsfristen von 1 bis 3 Monaten bereits wirksam. Für Angestellte mit einer Kündigungsfrist von 6 Monaten greift die Kürzung erst auf 1. April 2015. Auch für neue Angestellte, deren Anstellungsverfügungen bis zum Inkrafttreten die ungekürzten Löhne enthalten, ist die Kündigungsfrist zu beachten. Diese gestaffelte Umsetzung ist allerdings nur mittels manueller Korrekturen und damit einem erheblichen Mehraufwand durch die dezentralen Personaldienste und das Personalamt möglich.

Um das Inkrafttreten auf den 1. Januar 2015 auch für den Fall eines Referendums und der Bestätigung des Beschlusses in der Volksabstimmung sicherzustellen, wird dies in Ziffer VI. des Antrages ausdrücklich vermerkt. Ebenso, dass die für die Inkraftsetzung zu beachtende Kündigungsfrist ab dem Beschluss des Grossen Gemeinderates gerechnet wird.

Wird der Beschluss erst im Dezember 2014 gefasst, wirkt die Lohnkürzung ab 1. Januar 2015 lediglich für Neuanstellungen, für das bereits angestellte Personal wegen des Vorbehaltes der Kündigungsfristen jedoch erst mit entsprechender Verschiebung, weshalb sich die Einsparungen für 2015 reduzieren, aber in den Folgejahren 2016 und allenfalls 2017 wirksam werden.

## **6. Stellungnahmen der Personalverbände**

Die in der Personalkommission vertretenen Personalverbände sind am 13. Juni 2014 über die geplante Lohnkürzung orientiert worden. Sie wurden gemäss § 64 Abs. 1 PST zur Vernehmlassung eingeladen.

In ihren Vernehmlassungen haben die drei anerkannten Personalverbände Personalverband der Stadt Winterthur (PVW), Verband des Personals der öffentlichen Dienste (VPOD) und der Polizeibeamtenverband (PBV) ausgeführt, dass sie die Ansicht vertreten, Lohnkürzungen seien in der aktuellen Situation „nicht angemessen“, mit einer Härtefallklausel zu ergänzen und auf max. 12 Monate zu beschränken (PVW). Die geplante Lohnkürzung sei „nicht nachvollziehbar und inakzeptabel“; sollte sie dennoch unumgänglich sein, seien weitere Kategorien von der Lohnsenkung auszunehmen und die ausfallenden Pensionskassen-Beiträge für ältere Mitarbeitende zu übernehmen (VPOD). Der PBV forderte den Stadtrat auf, „auf die Lohnreduktion zu verzichten“; Sollte die Lohnreduktion weiter verfolgt werden, ziehe der PBV in Erwägung, „Massnahmen zu ergreifen, welche für die Bevölkerung und für die Politik spürbar sein werden“. Alle Verbände vertreten die Ansicht, den Mitarbeitenden müssten die Tage zwischen Weihnachten und Neujahr als Freitage gewährt werden. Der PVW verlangt zudem Massnahmen, damit Mitarbeitende, welche in Winterthur wohnhaft sind, nicht durch Steuererhöhung und Lohnkürzung doppelt „bestraft“ werden.

Der Stadtrat hat diese Bedenken und Hinweise diskutiert; er ist jedoch der Ansicht, dass eine vorübergehende, auf 2 % beschränkte und mit einer gleichzeitigen Steuererhöhung verknüpfte Lohnkürzung ein unabdingbares Element für den Voranschlag 2015 darstelle. Die Gewährung von zusätzlichen Freitagen würde die geplante Einsparung verringern, insbesondere weil in allen Verwaltungseinheiten und Betrieben mit Dienstplanung (beispielsweise Stadtbus, Alter+Pflege) bei der Gewährung von Freitagen Kosten anfallen. Rund 60 % der Mitarbeitenden sind in der Stadt Winterthur wohnhaft; die Steuererhöhung um 3 %-Punkte verbunden mit einer Lohnkürzung um 2 % wird tendenziell zu einer geringfügig tieferen Steuerbelastung führen. Daher müssen keine speziellen Massnahmen für Mitarbeitende mit Wohnsitz in Winterthur getroffen werden.

Dem Stadtrat ist es aber auch bewusst, dass das städtische Personal für die Lebensqualität in Winterthur eine unabdingbare Leistung erbringt und aktuell grosse Lasten tragen muss. Der Stadtrat möchte mittelfristig die Verbundenheit des städtischen Personals mit der Stadt Winterthur als Arbeitgeberin stärken. Aus diesem Grund beantragt er dem Grossen Gemeinderat, dass städtische Dienstleistungen für die städtischen Mitarbeitenden zu reduzierten Ansätzen angeboten werden können. Solche Angebote sollen nicht einfach unentgeltlich sein, sondern die Tarife moderat reduziert werden. Im Vordergrund stehen Leistungen von einer gewissen Dauer, damit der administrative Aufwand sich in vernünftigem Rahmen hält. Aktuell wären dies etwa der Bibliothekspass oder der Sportpass; diese beiden Angebote sind Jahresangebote. Der Grosse Gemeinderat soll dem Stadtrat die Kompetenz einräumen, solche Angebote zu vergünstigen. Im Personalstatut kann dies durch die Aufnahme eines neuen § 54bis erfolgen.

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

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder