

## Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 14. Dezember 2016

### **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**

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 (Art. 92 GeschO GR).

Mit der Motion werden im Wesentlichen zwei Anliegen verfolgt: zum einen sollen Abfindungen, Lohnfortzahlungen und Abgangsentschädigungen an Angestellte und Behördenmitglieder zentral koordiniert werden, zum anderen sollen diese Leistungen tiefer als bisher angesetzt werden. Es ist eine Obergrenze festzulegen, um die Spielräume der Anstellungsinstanzen einzugrenzen.

Die Umsetzungsarbeiten wurden bereits Mitte März 2015, direkt nach Überweisung der Motion an den Stadtrat, aufgenommen und sind weit fortgeschritten. Aus den folgenden Gründen erweist sich die Umsetzung der Motion jedoch als zeitraubend, so dass für ihre Erfüllung eine Fristerstreckung erforderlich ist:

## **1. Ansetzen von tieferen Beträgen als bisher und Obergrenze**

### **1.1 Faktoren mit Einfluss auf die Höhe der Abfindungen, Lohnfortzahlungen bei Beendigung und Abgangsleistungen für Behördenmitglieder**

Die Höhe der Entschädigung bei unverschuldeter Beendigung des Arbeitsverhältnisses hängt von mehreren Faktoren ab. Hierzu gehören «harte» Faktoren wie die in Art. 28 und 29 Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals (PR, AS 177.100) bzw. der Verordnung über Abgangsleistungen für Behördenmitglieder (VAB, AS 177.107) festgelegten Voraussetzungen und Obergrenzen einer Abfindung, Lohnfortzahlung oder Abgangsleistung, abhängig von Alter und Dienst- bzw. Amtsjahren. Die Leistungen der Stadt können somit mittels tieferer Obergrenzen in den entsprechenden Rechtsgrundlagen reduziert werden.

Es ist jedoch nach Art. 28 Abs. 5 PR für jeden Einzelfall zu prüfen, welche abfindungserhöhenden und -reduzierenden Faktoren vorliegen (z. B. Unterhaltspflichten, besonders gute oder schlechte Arbeitsmarktaussichten, neues Einkommen aus einer Versetzung usw.). Im Rahmen von Art. 5 VAB sind diese Kriterien bei der Festlegung von Abgangsleistungen an Behördenmitglieder irrelevant. Art. 6 VAB sieht jedoch eine Ausnahmeregelung für Härtefälle vor, die ebenfalls einen Ermessensspielraum eröffnet.

Zudem hängen die ausbezahlten Beträge davon ab, ob und in welchem Ausmass die Kosten zusätzlicher Leistungen – wie beispielsweise Kostenbeteiligungen an gezielten Bildungsmassnahmen und die Einnahmen aus einem neuen Stellenantritt – vom Abfindungsbetrag abgezogen werden (Art. 38 Ausführungsbestimmungen zur Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals [AB PR, AS 177.101], Art. 28 Abs. 5 PR i.V.m. Art. 37 Abs. 3 AB PR sowie Art. 2 Abs. 3 VAB).

Insbesondere im Rahmen von Beendigungen im gegenseitigen Einvernehmen (Art. 22 PR) ist schliesslich das Prozessrisiko bei fehlender Einigung für die Festsetzung der städtischen Leistungen mit ausschlaggebend. Dieses wiederum hängt von der Ausgestaltung des Beendigungsverfahrens und den Folgen mangelhafter Kündigungen ab (Art. 15 ff. PR und Art. 30 ff. AB PR). Ein hohes Prozessrisiko dürfte dazu führen, dass die Abfindungshöchstbeträge eher ausgereizt werden, während ein tiefes Prozessrisiko zu tieferen Beträgen führen sollte.

Diesen Verflechtungen kann Rechnung getragen werden, indem die Umsetzung der vorliegenden Motion in eine ganzheitliche Revision der Bestimmungen über die Beendigung des Anstellungsverhältnisses eingebettet wird. Eine Revision der Bestimmungen zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses wird aktuell im Rahmen des Projekts «Umsetzung HR-Strategie» vorbereitet.

### **1.2 Revision im Kontext des Projekts «Umsetzung HR-Strategie»**

Mit STRB Nr. 124 vom 27. Februar 2013 genehmigte der Stadtrat das Projekt «HR-Strategie» mit sechs Handlungsfeldern. Im Gesamtprojektantrag (STRB Nr. 620 vom 9. Juli 2014) wurden relevante Eckpunkte zur Umsetzung der HR-Strategie gesetzt. Der Projektauftrag Handlungsfeld 4 «Wettbewerbsfähige Anstellungsbedingungen» vom 26. Februar 2015 konkretisiert für das Teilprojekt «Beendigung Arbeitsverhältnis» unter anderem als Zielsetzung, die Beendigung von Arbeitsverhältnissen im Rahmen einer Gesetzesrevision zu überprüfen. Die Bestimmungen über die Beendigung finden sich in den Art. 15 bis 33 PR sowie in den Art. 30 bis 38 AB PR. Die Revision der einschlägigen Regelungen als Ganzes ermög-

licht es, die Wechselwirkung zwischen den einzelnen Bestimmungen zu berücksichtigen und ein stimmiges, ausgewogenes System zu gewährleisten. Es wäre wenig gewinnbringend, einzelne Artikel vorab zu revidieren, wenn kurz darauf weitere Bestimmungen überarbeitet werden, die einen mittelbaren oder unmittelbaren Einfluss auf die Höhe und die Abläufe bei der Festlegung der städtischen Leistungen bei Beendigung haben. Eine umfassende Revision der einschlägigen Rechtsgrundlagen ist jedoch zeitraubender als eine isolierte Betrachtung einzelner Bestimmungen.

Im Rahmen der vorhandenen Ressourcen geniesst die Überarbeitung der genannten Rechtsgrundlagen hohe Priorität. Die Planung des Handlungsfelds 4 «Wettbewerbsfähige Anstellungsbedingungen» sieht eine Verabschiedung des Vernehmlassungsentwurfs zum Teilprojekt «Beendigung Arbeitsverhältnis» durch den Stadtrat im zweiten Quartal 2017 vor. Den Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten soll eine angemessene Frist von etwa drei Monaten zur Stellungnahme eingeräumt werden. Nach Ablauf dieser Frist und Einarbeitung der Vernehmlassungsergebnisse erfolgt ein Antrag an den Gemeinderat bis Ende des Jahres 2017. Die in der Kompetenz des Gemeinderats liegenden Themen (also insbesondere auch die Revision von Art. 22, 28 und 29 PR) sollen damit zur Behandlung an den Gemeinderat übergeben werden.

### **1.3 Berücksichtigung der «Reform der Altersvorsorge 2020» des Bundes**

Eine Fristverlängerung zur Umsetzung der Motion birgt die zusätzliche Chance einer besseren Harmonisierung mit der Revision bundesrechtlicher Bestimmungen über die Altersvorsorge. Die städtischen Leistungen dienen bei jüngeren Arbeitnehmenden zur Überbrückung bis zum Antritt einer neuen Arbeitsstelle, während bei Arbeitnehmenden im Pensionsalter der Fokus neben einer kurzfristigen Überbrückung des Lohnausfalls darauf gerichtet ist, das Entstehen von Vorsorgelücken bei der Pensionskasse zu vermeiden oder zumindest gering zu halten (Vorsorgecharakter). Im Falle eines vorzeitigen Altersrücktritts werden Abfindungen, Lohnfortzahlungen bei Beendigung und Abgangsleistungen ersetzt bzw. ergänzt durch einen Beitrag der Stadt am Überbrückungszuschuss nach Art. 27 PR. Die Höhe und Dauer der Abfindung, Lohnfortzahlung oder Abgangsleistung hängt dementsprechend unter anderem vom frühest möglichen Zeitpunkt des Altersrücktritts und von den Leistungen bei vorzeitigem Altersrücktritt ab.

Auf Bundesebene wird im Rahmen der «Reform der Altersvorsorge 2020» unter anderem über das Mindestalter für vorzeitige Altersrücktritte debattiert. Das Mindestalter für den Vorbezug der AHV-Altersrente nach dem Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (SR 831.10) beträgt gegenwärtig für Frauen 62 Jahre, für Männer 63 Jahre. Die Vorlage des Bundesrats sieht neu die Möglichkeit des Rentenbezugs zwischen 62 und 70 Jahren vor. Gleichzeitig soll das frühestmögliche Rücktrittsalter nach dem Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (SR 831.40) grundsätzlich von 58 auf 62 Jahre angehoben werden (Botschaft zur Reform der Altersvorsorge 2020 vom 19. November 2014, BBL 2015 48 f. Ziff. 2.1.3.2). National- und Ständerat folgen dem Bundesrat in diesem Punkt weitgehend. Die Vorsorgeeinrichtungen sollen aber die Möglichkeit haben, unter Einhaltung gewisser Voraussetzungen das Mindestalter für den Bezug von Altersleistungen im Reglement auf ein noch tieferes Alter zu reduzieren (Faktenblatt «Die Reform nach den Beschlüssen der SGK-S, Differenzvereinigung», S. 2 f., [www.parlament.ch/mm-sgk-s-2016-11-08-faktenblatt](http://www.parlament.ch/mm-sgk-s-2016-11-08-faktenblatt), besucht am 29. November 2016). Die nächste Beratung im Ständerat soll in der Wintersession 2016 erfolgen. Die definitiven Ergebnisse der Reform können nicht abgewartet werden. Es besteht jedoch die Chance, dass in den nächsten Monaten wichtige Differenzen zwischen National- und Ständerat bereinigt werden. Daher ist es von Vorteil, wenn die Ergebnisse der nächsten Sessionen der Bundesversammlung bereits vorliegen und sich die bundesrechtlichen Eckdaten damit weiter konkretisieren.

## **2. Zentrale Koordination und einheitliche Richtlinien**

Die Anliegen der Motion erfordern neben Anpassungen des PR auch eine Revision der AB PR. Um eine einheitliche und rechtskonforme Ausrichtung der Leistungen nach Art. 28 und 29 PR sicherzustellen, sind zentrale Koordinationsmechanismen notwendig. Entsprechende Massnahmen sind im Rahmen der Umsetzung der HR-Strategie im Teilprojekt «Beendigung Arbeitsverhältnis» in Erarbeitung. Es werden Prozessvorgaben ausgestaltet mit dem Ziel, zusätzliche Instanzen, wie beispielsweise die Departemente, frühzeitig einzubeziehen sowie Kontrollmöglichkeiten rechtzeitig zu nutzen. Zudem wird eine Checkliste für die Festsetzung der Leistungen erstellt, und es werden weitere Ansätze für eine zentrale Koordination und zum Wissenstransfer (Richtlinien, Merkblätter usw.) durchdacht. Erste Entwürfe zu Prozessvorgaben und einer Checkliste wurden bereits erstellt, wobei der interne Meinungsbildungsprozess hierzu aktuell noch im Gang ist. Die erwähnten Instrumente müssen ausserdem noch mit den Rahmenbedingungen gemäss Ziff. 1.1 abgestimmt werden. Dies gilt insbesondere, wenn neue Obergrenzen für die städtischen Leistungen gesetzt werden. Es wäre deshalb nicht zweckmässig, diesen Teilaspekt der Motion vor den übrigen Anpassungen umzusetzen.

Im Gegensatz zur Abfindung und Lohnfortzahlung nach Art. 28 f. PR werden Abgangsleistungen nach VAB direkt vom Stadtrat festgesetzt. Der Ermessensspielraum bei der Festlegung und dem Vollzug ist wesentlich stärker eingeschränkt. Eine Festlegung nach einheitlichen Kriterien ist damit bereits gewährleistet.

## **3. Zusammenfassung**

Mit der vorliegenden Motion beauftragt die RPK den Stadtrat, die gesetzlichen Grundlagen so anzupassen, dass die Auszahlung von Abfindungen, Lohnfortzahlungen sowie Abgangsleistungen nach einheitlichen Richtlinien stattfindet und die ausbezahlten Beträge tiefer angesetzt werden als bisher. Tiefere Höchstbeträge nach Art. 28 und 29 PR sowie nach Art. 5 VAB stellen nur eine von mehreren Möglichkeiten dar, um die Höhe der Leistungen zu reduzieren. Ebenso relevant sind die Kriterien, nach denen Abfindungen innerhalb des Ermessensspielraums festgelegt werden. Ein relevantes Kriterium ist insbesondere bei Auflösungen im gegenseitigen Einvernehmen das Prozessrisiko, welches nur mit einer umfassenden Revision der Bestimmungen des Personalrechts zur Beendigung verringert werden kann. Gleichzeitig sind die Entwicklungen auf Bundesebene im Rahmen der «Reform der Altersvorsorge 2020» bestmöglich zu berücksichtigen. Richtlinien und Prozessabläufe, die der rechtsgleichen und gesetzeskonformen Umsetzung dienen, beziehen sich immer auf das jeweilige Leistungssystem und können erst fertiggestellt werden, wenn dieses ausgearbeitet ist. Es ist deshalb zielführend, die Anliegen der Motion im Rahmen des Projekts «Umsetzung der HR-Strategie», Handlungsfeld 4 «Wettbewerbsfähige Anstellungsbedingungen», Teilprojekt «Beendigung Arbeitsverhältnis», umzusetzen. Ein Antrag an den Gemeinderat zur Teilrevision des PR erfolgt Ende des Jahres 2017.

Aus den dargelegten Gründen wird dem Gemeinderat beantragt, die Frist zur Beantwortung der vorliegenden Motion um 12 Monate bis zum 11. März 2018 zu erstrecken.

**Dem Gemeinderat wird zur sofortigen materiellen Behandlung beantragt:**

**Die Frist zur Erfüllung der am 11. März 2015 überwiesenen 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 zwölf Monate bis zum 11. März 2018 verlängert.**

**Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Finanzdepartements übertragen.**

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

**Corine Mauch**

die Stadtschreiberin

**Dr. Claudia Cuche-Curti**