

Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 25. September 2019

Human Resources Management, Teilrevision des Personalrechts betreffend Weiterentwicklung des Städtischen Lohnsystems (SLS)

1. Zweck der Vorlage

Mit dieser Vorlage wird das Städtische Lohnsystem (SLS) in einzelnen Punkten weiterentwickelt. Mit der Weiterentwicklung des SLS wird einerseits dem Projektauftrag zur Umsetzung der HR-Strategie, Handlungsfeld 4 «Wettbewerbsfähige Anstellungsbedingungen», Teilprojekt «Lohn», nachgekommen. Andererseits wird die Motion, GR Nr. 2015/382, betreffend Aufhebung der automatischen Lohnwirksamkeit der jährlichen Zielvereinbarungs- und Beurteilungsgespräche (ZBG) erfüllt. Motion und Projektauftrag werden aufgrund des engen sachlichen Zusammenhangs mit derselben Vorlage umgesetzt. Gleichzeitig wird damit auch ein prioritäres Anliegen der Personalverbände erfüllt. Im Frühjahr 2011 wurde die von rund 3100 städtischen Mitarbeitenden unterzeichnete Petition «Stopp ZBG!» des VPOD eingereicht, die verlangt, dem ZBG die Lohnrelevanz zu entziehen (vgl. Kapitel 7.2.2).

Einleitend werden die Ausgangslage der Teilrevision der Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals (Personalrecht, PR, AS 177.100) (Kapitel 2) und die Vernehmlassung (Kapitel 3) erläutert. In Kapitel 4 findet sich eine gesamthafte Beschreibung des weiterentwickelten SLS. In Kapitel 5 werden schliesslich der Zusammenhang zur Teilrevision der Ausführungsbestimmungen zum Personalrecht (AB PR, AS 177.101) sowie die wichtigsten PR-Änderungen aufgezeigt. Danach folgen inhaltliche Erwägungen zu folgenden Revisionspunkten:

- Grundkonzeption des SLS mit der Neudefinition der Lohnbänder (Kapitel 6)
- Neue Lohnsteuerung (Kapitel 7)
- Anpassung von Funktionszuordnungen (Kapitel 8)
- Erhöhung des Mindestlohns (Kapitel 9)

In den Kapiteln 10–15 finden sich schliesslich Aussagen zu den Folgen der Teilrevision.

2. Ausgangslage

2.1 Umsetzung der HR-Strategie Teilprojekt «Lohn»

2.1.1 Auftrag und Organisation

Der Stadtrat erteilte 2014 den Auftrag zur Umsetzung der HR-Strategie im Rahmen eines Gesamtprojekts mit sechs Handlungsfeldern (STRB Nr. 620/2014) und übertrug dessen Steuerung der HR-Delegation. Die Projektarbeiten in den sechs Handlungsfeldern erfolgen unter der Gesamtprojektleitung der Direktorin von HRZ, mit jeweils einer Projektleitung pro Handlungsfeld in Projektteams, welche stadtweit aus Führungspersonen, HR-Fachpersonen und weiteren Spezialistinnen und Spezialisten zusammengesetzt sind.

Das Handlungsfeld 4 «Wettbewerbsfähige Anstellungsbedingungen» umfasst das Teilprojekt «Lohn» (Städtisches Lohnsystem, SLS). Zur Zielsetzung gehören gemäss Projektauftrag Anpassungen des Lohnsystems, welche die Finanzier- und Steuerbarkeit sowie die interne Lohngerechtigkeit unter Berücksichtigung der Wettbewerbssituation auf dem Arbeitgebermarkt sicherstellen sollen. Im Gesamtprojektauftrag wurde unter den Titeln «Marktfähigkeit des städtischen Lohnsystems: Lohnspanne erweitern» und «Lohnsteuerung flexibilisieren» Folgendes festgelegt (Beilage zu STRB Nr. 620/2014, Kapitel 8.2 HF 4 – Wesentliche Resultate, Buchstabe A und B):

- A) Die Lohnbänder sind an die Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt angepasst. Dazu soll das Verhältnis vom niedrigsten zum höchsten Lohn überprüft und bei Bedarf angepasst werden.
- B) Verstärkte Flexibilität des Lohnsystems zur besseren Honorierung von Leistungen.

- Die Lohnsteuerung ist überprüft und bei Bedarf angepasst:
 1. Entkopplung ZBG vom Lohnsystem (vgl. HF 2 – Personalentwicklung, Bst. A);
 2. Lohnautomatismus (u. a. Anstieg durch nutzbare Erfahrung).
- Der Handlungsspielraum der Vorgesetzten ist erweitert (z. B. bei aussergewöhnlichen Leistungen).

2.1.2 Handlungsbedarf

Im Rahmen des Umsetzungsprojekts HR-Strategie wurde der folgende massgebliche Handlungsbedarf für die Weiterentwicklung des SLS identifiziert:

- ZBG von automatischer Lohnsteuerung entkoppeln
- Lohnbestandteile: Funktionslohn, Erfahrungs- und Leistungsanteil beibehalten
- Verständliches und transparentes Lohnsystem schaffen
- Lohnentwicklungsperspektive für langjährige Mitarbeitende bieten
- Führungsverantwortung in der Lohnsteuerung stärken
- Möglichkeit schaffen, minimale Lohnerhöhungen durch weniger häufige, aber spürbarere Lohnerhöhungen abzulösen
- Marktnähe der SLS-Löhne verbessern
- Berechenbare und steuerbare Lohnsumme gewährleisten (via Budgetprozess GR)

2.2 Motion betreffend Aufhebung der Lohnwirksamkeit des ZBG

Am 2. Dezember 2015 reichten die Fraktionen der Grünen und Alternativen Liste (AL) eine Motion betreffend die Aufhebung der Lohnwirksamkeit der jährlichen Zielvereinbarungs- und Beurteilungsgespräche (GR Nr. 2015/382; Motion ZBG) mit folgendem Wortlaut ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Änderung des Personalrechts vorzulegen, mit der die Lohnwirksamkeit der jährlichen Zielvereinbarungs- und Beurteilungsgespräche (ZBG) für die gesamte Verwaltung oder Teile der Verwaltung aufgehoben wird.

Begründung:

Das städtische Personal hat wiederholt seinen Unwillen über die Lohnwirksamkeit der ZBG zum Ausdruck gebracht. Moniert wird unter anderem, dass die Beurteilung der Vorgesetzten aufgrund der für die Lohnerhöhungen zur Verfügung stehenden Mittel vergeben wird. Der Nutzen der 2002 eingeführten Leistungskomponente wird auch von HR-Fachleuten angezweifelt. Eine Revision der Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals (PR) drängt sich auf. Alternative Anreizmodelle sind im Hinblick auf die Abschaffung der bestehenden Leistungskomponente zu prüfen.

Der Stadtrat lehnte die Motion mit Zuschrift vom 11. Mai 2016 ab, war aber bereit, den Vorstoss in der Form eines Postulats entgegenzunehmen. Am 16. November 2016 überwies der Gemeinderat die Motion unverändert an den Stadtrat. Mit STRB Nr. 742/2018 stellte der Stadtrat Antrag auf Fristerstreckung. Mit GRB Nr. 405 vom 26. September 2018 wurde die Frist zur Erfüllung der Motion um zwölf Monate bis zum 16. November 2019 verlängert.

3. Vernehmlassung

3.1 Allgemein

Diese Vorlage wurde zusammen mit der Vorlage zur Teilrevision der AB PR den Departementen sowie in Anwendung von Art. 74 Abs. 4 PR i. V. m. Art. 144 AB PR den Personalverbänden zur Vernehmlassung unterbreitet. Fünf Personalverbände und zwölf stadtinterne Stellen (neun Departemente, die Ombudsstelle, die Fachstelle für Gleichstellung sowie die Stadtkanzlei) reichten Vernehmlassungsantworten ein.

Die Rückmeldungen aus der Verwaltung fielen fast durchgehend positiv aus. Aufmerksam gemacht wurde insbesondere darauf, dass der mit der neuen Lohnsteuerung verbundene Kulturwandel nicht unterschätzt und entsprechende Kommunikations- und Schulungsmassnahmen frühzeitig geplant werden sollten.

Die Personalverbände formulierten zu verschiedenen Punkten alternative Vorschläge sowohl zu Punkten die PR- wie auch die AB PR-Vorlage betreffend. Im Anschluss an die Vernehmlassung wurde die Vorlage deshalb in drei Sitzungen mit den in der Paritätischen Arbeitsgruppe vertretenen Personalverbänden und zum Teil auch Vertretungen der Departemente besprochen. Dabei wurden die zentralen Anliegen beider Seiten vorgestellt und in ihren Auswirkungen auf das Gesamtsystem analysiert. Es wurden wichtige Anliegen sowohl seitens der Stadt wie auch der Personalverbände gegenseitig akzeptiert bzw. aufgenommen. Die konferenzuelle Behandlung der Vorlage mündete am 30. August 2019 in die gemeinsame Unterzeichnung eines «Letter of Intent», der sich zu zentralen Punkten der Weiterentwicklung des SLS und dabei insbesondere zur neuen Lohnsteuerung und deren Umsetzung äussert. Im «Letter of Intent» werden die Eckpunkte des weiterentwickelten SLS festgelegt, wie sie nun von den Personalverbänden und der Arbeitgeberin Stadt Zürich gemeinsam als inhaltliche Lösung vertreten werden.

3.2 Lohnspanne / Lohnverhältnis von 1 zu 4,5

Das volle Ausschöpfen des Handlungsspielraums von Art. 51 Abs. 1 PR wird von allen Departementen und Dienstabteilungen begrüsst. Die Attraktivität und Konkurrenzfähigkeit der Stadt als Arbeitgeberin werde damit gefördert, insbesondere in Bezug auf Fachspezialistinnen und -spezialisten sowie Kaderangestellte. Die Annäherung an die Marktlöhne wird zum Teil als zu wenig weitgehend beurteilt, da bei den Löhnen der höheren Funktionsstufen weiterhin ein grosser Unterschied zu anderen Arbeitgebern, v. a. in der Privatwirtschaft bestehen bleibe. Insbesondere für Betriebe mit Fachkräftemangel, die stark dem Markt ausgesetzt sind, gehen die angedachten Massnahmen zu wenig weit.

3.3 Ausweitung der nutzbaren Erfahrung auf 25 / Neudefinition der Steigungszonen

Die Ausweitung der nutzbaren Erfahrung auf 25 wird mit einer Ausnahme von allen Departementen vollumfänglich unterstützt. Ein Departement erachtet dies als nicht notwendig, da es den Vorgesetzten neu auch möglich sein werde, Mitarbeitenden mit maximalem Erfahrungswert eine Lohnerhöhung zu gewähren. Aufgrund des Mechanismus der Budgetverteilung würden aber – ohne Ausweitung der nutzbaren Erfahrung auf 25 – für Mitarbeitende mit einem maximalen Erfahrungswert von 15 zu wenig Mittel und damit zu wenig Spielraum für Lohnentwicklungen zur Verfügung stehen.

Weiter fordert ein Departement, dass sich die Steigungszonen für die jüngeren, weniger erfahrenen Mitarbeitenden nicht verschlechtern dürften, damit die Stadt hinsichtlich dieser Mitarbeitenden-Kategorie attraktiv bleibe. Im Vergleich nach Lebensalter im relevanten Vergleichsmarkt der öffentlichen Verwaltungen zeigt sich aber, dass jüngere Angestellte mit Alter 26–30 aktuell bedingt durch den steilen Anstieg der Lohnbänder bei einer nutzbaren Erfahrung von 0–5 einen beträchtlichen Vorsprung auf ihre Altersgenossen aufweisen, der neu etwas verringert wird.

3.4 Neue Lohnsteuerung

Die Departemente und Dienstabteilungen begrüssen die neue Lohnsteuerung, in der die Verantwortung für die individuelle Lohnentwicklung der Mitarbeitenden neu bei den Führungskräften liegt. Das Modell wird als sinnvoll und sachgerecht beurteilt und behebe verschiedene Mängel des bisherigen Modells. Es würden insbesondere die Gleichbehandlung und Generationengerechtigkeit bzw. die interne Lohngerechtigkeit verbessert. Der finanzielle Spielraum für die Führungskräfte bleibe dennoch relativ klein, was mit einer falschen Erwartungshaltung seitens der Mitarbeitenden korrelieren könne. Der Aufwand für die jährliche Lohnrunde wird als hoch und deshalb kritisch beurteilt.

Die Personalverbände forderten die Definition eines niederschweligen Eskalationsprozesses, damit nicht alle Unstimmigkeiten zwischen Mitarbeitenden und Vorgesetzten zum Lohnfestsetzungsentscheid über den Rechtsmittelweg gelöst werden müssen.

3.5 Erhöhung Mindestlohn

Die Personalverbände fordern in Übereinstimmung mit den Forderungen des Schweizerischen Gewerkschaftsbunds die Erhöhung des Mindestlohns gemäss Art. 51 Abs. 2 PR. Die Erhöhung des Mindestlohns war nicht Bestandteil der Vernehmlassungsvorlage. Dennoch wird das Anliegen, das in den «Letter of Intent» mit den Personalverbänden aufgenommen wurde, in den vorliegenden Beschluss aufgenommen.

3.6 Teuerungsausgleich bei Bilanzfehlbetrag

Art. 57 PR regelt aktuell neben der Lohnsteuerung, der Leistungs- und Verhaltensbeurteilung und der Lohnmitteilung, die Anpassung der Lohnskala bzw. Löhne an die Teuerungsentwicklung. Die Ausnahme vom automatischen Teuerungsausgleich wurde mit GRB Nr. 4042/2013 beschlossen und stellt sicher, dass die Finanzlage der Stadt in Zeiten hoher Inflationsraten nicht gefährdet wird. Die Regelung zum Teuerungsausgleich soll inhaltlich keine Anpassung erfahren, sondern wird aus gesetzgebungstechnischen Gründen formal in drei Absätze aufgeteilt. Dies wurde im «Letter of Intent» mit den Personalverbänden so festgehalten.

3.7 Anpassung von Funktionszuordnungen

Die Mehrheit der Departemente bzw. Dienstabteilungen und grundsätzlich auch die Personalverbände begrüssen die Einführung einer Regelung zur Korrektur fehlerhafter Funktionszuordnungen bzw. zur Anpassung von Funktionszuordnungen.

Das Beibehalten der Lohnhöhe bei einer Lage über Lohnband während 24 Monaten bei einer Anpassung zulasten der Angestellten wurde aus Gründen von Rechtsgleichheit und Fairness innerhalb eines Teams stadtintern als nicht sachdienlich beurteilt. Diese Frist wird deshalb auf 18 Monate verkürzt. Im Gegenzug wird das Anliegen der Personalverbände nach einer besonderen Regelung für ältere Mitarbeitende mit einer bestimmten Diensttreue aufgenommen.

Mehrere Personalverbände fordern bei Anpassungen zugunsten der Mitarbeitenden eine rückwirkende Lohnnachzahlung für die vergangenen zwei oder fünf Jahre einer fehlerhaften Funktionszuordnung. Eine rückwirkende Lohnzahlung erfolgt nur bei geschlechtsspezifisch bedingt diskriminierenden, ungleichen Löhnen; im Übrigen gilt der Grundsatz der formellen Rechtskraft bzw. Rechtsbeständigkeit der ursprünglich verfüigten Funktionszuordnung. Dagegen spricht auch, dass unter Umständen schwierig festzustellen ist, seit wann eine Funktionszuordnung nicht mehr korrekt ist.

4. Gesamtschau über das weiterentwickelte SLS (Management Summary)

Mit der Inkraftsetzung des geltenden PR auf den 1. Juli 2002 wurde ein Lohnsystem eingeführt, das auf den drei Elementen Schwierigkeitsgrad der Funktion, nutzbare Erfahrung sowie Beurteilung von Leistung und Verhalten basiert. Per 1. Juli 2007 wurde die Lohnsteuerung über Matrizen und damit die Koppelung der Lohnsteuerung an das ZBG beschlossen.

Im SLS bildet die Funktion die Basis für den Lohn. Je anspruchsvoller die Aufgaben sind, desto höher ist der Funktionslohn. Alle Funktionen innerhalb der Stadt werden einer von 18 Funktionsstufen zugeordnet, und für jede dieser Funktionsstufen gibt es ein Lohnband, innerhalb welchem sich der Lohn bewegt.

Am Grundkonzept des aktuellen SLS mit den Lohnbestandteilen Funktionslohn, Erfahrungs- und Leistungsanteil wird mit der Weiterentwicklung nichts geändert. Dieses stellt die grundlegende Lohn- und Verteilergerechtigkeit der städtischen Löhne und damit den Anspruch «Gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit» sicher. Das SLS wird aber in einzelnen Punkten an die heutigen Anforderungen angepasst und damit wird im Vergleich zur aktuellen Lösung eine individuelle, marktnahe sowie noch gerechtere Entlohnung und Lohnentwicklung ermöglicht. Die neue Lösung hat die Stadt unter Beteiligung aller Departemente und im Dialog mit den Personalverbänden erarbeitet.

Die Ausweitung der nutzbaren Erfahrung auf 25 und die Neudefinition der Lohnbänder bringt neue Lohnentwicklungsperspektiven für Mitarbeitende mit hoher nutzbarer Erfahrung, zusätzliches Lohnpotenzial für alle Mitarbeitenden sowie – bedingt durch die neu flacher, aber dafür länger ansteigenden Lohnbänder – generell eine Annäherung der städtischen Löhne an die Marktlohnkurven.

Das PR sieht ein maximales Lohnverhältnis vom tiefsten zum höchsten Lohn von 1 zu 4,5 vor. Dieses Verhältnis bleibt bestehen, wird neu jedoch (unter Ausblendung des politischen Mindest- und Maximallohns) voll ausgenutzt. Damit werden die Lohnbänder aller Funktionsstufen von 1 bis 18 angehoben und die Mitarbeitenden aller Funktionsstufen profitieren von zusätzlichem Lohnpotenzial.

Mit dieser Vorlage wird die Entkoppelung der Lohnsteuerung vom ZBG umgesetzt. Der Lohn-erhöhungsentscheid wird neu durch die Führungspersonen gefällt, was die Führungsverantwortung stärkt. Die Vorgesetzten verantworten in einem klar definierten, mehrstufigen Führungsprozess – und unterstützt durch verschiedene Hilfsmittel – die individuelle Lohnentwicklung. Losgelöst vom bisherigen Automatismus kann diese abgestimmt auf die individuelle Situation und die Lohngerechtigkeit im Team erfolgen. Lohnerhöhungen sollen dabei weniger häufig, dafür spürbarer gewährt werden. Die Führungspersonen werden in ihrer neuen Rolle mit Instrumenten unterstützt und geschult.

Für das ZBG als jährliches Mitarbeitendengespräch bedeutet die Entkoppelung, dass es neu vermehrt auf Stärken, Aufgabenerfüllung und Entwicklung der Mitarbeitenden fokussiert und dass Vorgesetzte und Mitarbeitende stärker in einen Dialog eintreten können.

Mit der Erhöhung des Mindestlohns auf monatlich Fr. 4100.– (brutto, 100 Prozent, 13 Monatslöhne) als politische Lohnuntergrenze für alle städtischen Funktionen setzt die Stadt ein Zeichen für eine sozialverantwortliche Entlohnung. Wie auch die Entkoppelung der Lohnsteuerung vom ZBG und die Ausweitung der nutzbaren Erfahrung entspricht das teilweise langjährigen Anliegen der Sozialpartner.

Mit dem neuen System wird wie bis anhin eine berechenbare und steuerbare Lohnsumme (via Budgetprozess im Gemeinderat) gewährleistet. Das jährlich für individuelle Lohnerhöhungen zur Verfügung gestellte Budget ist von den Dienstabteilungen in aller Regel auszuschöpfen.

Die neue Lohnsteuerung führt zum Einführungszeitpunkt zu keinen zusätzlichen Kosten. Es werden jedoch während einer Einführungsphase von vier Jahren – zusätzlich zum aktuellen Lohnerhöhungsbudget von 15 Millionen Franken – jährlich je 6 Millionen Franken budgetiert, sodass die neue Lohnsteuerung zeitnah Wirkung zeigt.

5. Teilrevision des Personalrechts

5.1 Verhältnis zur Teilrevision der AB PR

Gleichzeitig mit dieser Vorlage zur Revision des PR beschliesst der Stadtrat mit separatem Beschluss die Revision der damit zusammenhängenden AB PR in eigener Kompetenz unter dem Vorbehalt, dass der Gemeinderat der Revision des PR wie beantragt zustimmt. Damit wird dem Gemeinderat eine Gesamtschau der Anpassungen in PR und AB PR ermöglicht. Die folgenden Erwägungen beziehen sich auf die Revision des PR. Für die Erwägungen zu den AB PR wird auf STRB Nr. 863 vom 25. September 2019 verwiesen. Die zugehörigen Artikel der AB PR in Revision sind in den folgenden Erwägungen pro Artikel jeweils angegeben.

5.2 Überblick zu den Änderungen

Von den Änderungen betroffen sind folgende Artikel: Art. 51, 52, 56^{bis}, 57, 57^{bis} und 57^{ter} des PR, wovon drei Artikel zusätzlich eingefügt werden, sowie Art. 58, 59, 63, 63^{bis} und 63^{ter} der AB PR, wovon zwei Artikel zusätzlich eingefügt werden. Weiter wird die Lohnskala als Anhang A der AB PR neu festgesetzt.

Die wichtigsten PR-Änderungen betreffen zusammengefasst:

Neudefinition der Lohnbänder (Grundkonzeption des SLS)

- **Lohnspanne / Lohnverhältnis von 1 zu 4,5:** Keine eigentliche Rechtsänderung, sondern volles Ausschöpfen des Handlungsspielraums von Art. 51 Abs. 1 PR
- **Ausweitung der nutzbaren Erfahrung auf 25:** Erhöhung des maximalen Lohnanteils der nutzbaren Erfahrung um 2,5 Prozent von aktuell 22,5 auf 25 Prozent verbunden mit einer Neudefinition der Steigungszonen

Neue Lohnsteuerung: Entkoppelung der fixen Lohnsteuerung vom ZBG / Führung trägt Verantwortung für Lohnentwicklung

- Jährliche Überprüfung Löhne und Festlegung Lohnerhöhungsbetrag durch Vorgesetzte (Lohnerhöhungen erfolgen nicht zwingend jährlich)
- Entscheidung erfolgt nach definierten Kriterien, unterstützt durch verschiedene «Entscheidungshilfen» und einen systembasierten Lohnerhöhungsvorschlag (Systemvorschlag)
- Lohnfestsetzung erfolgt im Vieraugenprinzip durch den direkten und nächsthöheren Vorgesetzten sowie in Abstimmung mit der zuständigen HR-Abteilung

Erhöhung des Mindestlohns auf monatlich Fr. 4100.– (bei 13 Monatslöhnen)

6. Neudefinition der Lohnbänder

Mit den drei Massnahmen Ausschöpfen des maximalen Lohnverhältnisses von 1 zu 4,5, Ausweitung der nutzbaren Erfahrung auf 25 und Neudefinition der Steigungszonen werden die Lohnbänder neu definiert. Damit wird der strukturelle Rahmen für die individuelle Lohnentwicklung erweitert. Ob und wie dieser genutzt und in eine individuelle Lohnentwicklung umgesetzt wird, ist abhängig von den Entscheidungen der Führung in Bezug auf die Lohnsteuerung und den zur Verfügung stehenden Mitteln für individuelle Lohnmassnahmen.

6.1 Lohnspanne: Ausschöpfen des maximalen Lohnverhältnisses von 1 zu 4,5

6.1.1 Ausgangslage

Gemäss Art. 51 Abs. 1 PR beträgt das Verhältnis der Löhne von Funktionsstufe 1 zu Funktionsstufe 18 maximal 1 zu 4,5. Das Verhältnis bezieht sich auf Löhne mit übereinstimmender nutzbarer Erfahrung und gleicher Lage im Lohnband (Art. 57 Abs. 2 AB PR). Derzeit wird dieser Spielraum nicht ausgeschöpft. Der theoretisch tiefste Jahreslohn in Funktionsstufe 1 beträgt Fr. 41 009.–, der entsprechend tiefste Jahreslohn bei Funktionsstufe 18 beträgt Fr. 173 453.–. Das ergibt ein Verhältnis von 1 zu 4,23.

Der theoretisch tiefste Jahreslohn ist für das Lohnverhältnis massgebend. Der höhere städtische Mindestlohn von Art. 51 Abs. 2 PR sowie die Lohnbegrenzung gemäss Art. 55 PR sind aus personalpolitischen Gründen festgelegt und werden bei der Berechnung des Lohnverhältnisses nicht berücksichtigt. Der Mindestlohn beträgt aktuell Fr. 47 513.– und soll neu auf Fr. 53 300.– erhöht werden (vgl. Kapitel 9). Das Ausschöpfen des maximalen Spielraums nach oben wie nach unten bleibt deshalb rein theoretisch, da mit dem Mindestlohn und der Lohnbegrenzung zwei politische Grenzwerte bestehen, die die eigentliche Systematik des SLS und die bzw. die sich daraus berechnende Lohnskala beschneiden.

Lohnvorschriften sind nicht nur im PR vorhanden, sondern auch in der höherrangigen Gemeindeordnung (vgl. Art. 112 ff. GO, AS 101.100). Art. 114 GO hält fest, dass der Stadtrat zur Gewinnung oder Erhaltung tüchtiger Kräfte Zuschläge bis auf einen Fünftel, der Gemeinderat bis auf ein Drittel des Höchstbetrags des Personalrechts gewähren kann (vgl. dazu auch Saile/Burgherr/Loretan, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, Zürich/St. Gal-

len 2009, FN 1366). Somit besteht bereits seit dem 1. Januar 1971 die Möglichkeit, im Einzelfall bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen höhere Löhne in Abweichung von Art. 55 PR festzusetzen.

6.1.2 Auswirkungen auf die Marktgerechtigkeit der städtischen Löhne

Ein Problem des SLS ist, dass ein Teil der Löhne nicht marktgerecht ist. Insbesondere die Löhne in höheren Funktionsstufen weichen vom relevanten Vergleichsmarkt der Verwaltungen der Kantone Zürich, Basel-Stadt und Aargau sowie dem Bund nach unten ab. Dieser Effekt zeigt sich bereits bei Funktionen ab Funktionsstufe 10 und verstärkt sich ab Funktionsstufe 12. Bei den tieferen Funktionsstufen bezahlt die Stadt im Verhältnis zum Markt tendenziell höhere Löhne.

6.1.3 Anheben des Verhältnisses vom tiefsten zum höchsten Lohn auf 1 zu 4,5

Neu soll das Verhältnis vom tiefsten zum höchsten Lohn auf 1 zu 4,5 angehoben und damit der gemäss Art. 51 Abs. 1 PR mögliche Spielraum voll ausgenutzt werden. Der theoretisch tiefste Jahreslohn in Funktionsstufe 1 beträgt Fr. 41 009.–. Der entsprechend tiefste Jahreslohn bei Funktionsstufe 18 beträgt neu – nach Anheben des Lohnverhältnisses – Fr. 184 529.– anstatt Fr. 173 453.–. Mit dieser Massnahme werden alle Lohnbänder von der Funktionsstufe 1 bis 18 angehoben. So kann zusätzliches Lohnpotenzial und damit Handlungsspielraum für künftige Lohnentwicklungen gewonnen werden.

Keine Lösung bietet das Anheben des Lohnverhältnisses für das Top-Kader der Stadt, deren vom System vorgesehenen Löhne aufgrund der Lohnbegrenzung von Art. 55 PR beschnitten werden. Diese würden nur dann entsprechend von marktgerechteren Löhnen profitieren, wenn überdies die Lohnbegrenzung aufgehoben würde. Diese regelt, dass die Jahreslöhne den Betrag von Fr. 220 000.–, erhöht um die seit dem 1. Januar 1999 eingetretene Teuerung, nicht übersteigen dürfen. Seit dem 1. April 2011 liegt die Lohnobergrenze bei Fr. 244 759.–. Alle Löhne über diesem Maximalbetrag werden gekappt. Dies wirkt sich aktuell auf die Löhne in der Funktionsstufe 18 aus, wo ab einer nutzbaren Erfahrung von 7 Jahren, abhängig von der Lage im Lohnband, ein Teil der Löhne begrenzt wird. Mit dem Anheben des Lohnverhältnisses und den aus Systemsicht generell höheren Löhnen werden neu bereits Löhne der Funktionsstufe 17 ab einer nutzbaren Erfahrung von 12 begrenzt.

6.1.4 Anpassung der Lohnskala

Das Ausschöpfen des Lohnverhältnisses erfordert keine Änderung des PR, da das maximale Verhältnis von 1 zu 4,5 bereits darin verankert ist. Es erfolgt lediglich eine Anpassung der Lohnskala als Anhang A der AB PR in der Kompetenz des Stadtrats (vgl. Kapitel 5 von STRB Nr. 863/2019 zur Teilrevision der AB PR).

6.2 Ausweitung der nutzbaren Erfahrung auf 25

6.2.1 Ausgangslage

Gemäss Art. 52 Abs. 1 PR wird für jede Funktionsstufe ein Lohnband festgelegt. Der Mindestlohn der Funktionsstufe wird als Funktionslohn bezeichnet. Der Funktionslohn ist der Ausgangspunkt für die Konstruktion der Lohnbänder. Er ist der tiefste Lohn des jeweiligen Lohnbands, d. h. das Minimum bei einer nutzbaren Erfahrung von 0. Zweites Element für die Konstruktion der Lohnbänder ist die nutzbare Erfahrung, die nicht in «Jahren» festgelegt wird, sondern einen «Wert» zwischen 0 und 15 annehmen kann. Gemäss Art. 52 Abs. 2 PR wird die nutzbare Erfahrung mit höchstens 22,5 Prozent des Funktionslohns berücksichtigt.

Die nutzbare Erfahrung entspricht damit nicht einfach dem Dienstalter. Bei der Bestimmung der nutzbaren Erfahrung werden all jene Erfahrungen berücksichtigt, welche für das Ausüben einer Funktion nutzbringend sind. Beim Ausüben einer Funktion steigt der Wert der nutzbaren

Erfahrung in der Regel jährlich um den Wert 1, bis der Maximalwert erreicht ist (Art. 58 Abs. 2 AB PR).

Die Untergrenzen der Lohnbänder werden durch den Funktionslohn und den schrittweisen Anstieg der nutzbaren Erfahrung definiert, der zu einer Erhöhung des Funktionslohns um insgesamt maximal 22,5 Prozent führt. Der Verlauf der Lohnbänder ist von der Entwicklung der nutzbaren Erfahrung abhängig. Gemäss Art. 58 Abs. 1 AB PR steigen dabei die Untergrenzen der Lohnbänder in den ersten fünf Jahren um je 2,5 Prozent, in den darauffolgenden fünf Jahren um je 1,5 Prozent und in den nächsten fünf Jahren um je 0,5 Prozent an, jeweils bezogen auf den Anfangswert, d. h. von einer nutzbaren Erfahrung von 0 aus. Ab einer nutzbaren Erfahrung von 15 verlaufen die Lohnbänder horizontal.

6.2.2 Keine oder geringe Lohnentwicklungsperspektive bei maximalem Erfahrungswert von 15

Aktuell haben rund 45 Prozent aller Anstellungen nach SLS einen maximalen Erfahrungswert von 15 erreicht. Das durchschnittliche Lebensalter der Angestellten beim Erreichen des maximalen Erfahrungswerts beträgt 48 Jahre. Mit einem durchschnittlichen Alter von 48 Jahren haben diese Mitarbeitenden bis zum Eintritt ins AHV-Rentenalter noch weitere 17 Jahre (Männer) bzw. 16 Jahre (Frauen) zu arbeiten.

Diese Mitarbeitenden haben keine bzw. nur noch eine sehr geringe Lohnentwicklungsperspektive, was dem Anspruch, für alle Altersgruppen motivierende Arbeitsbedingungen zur Verfügung zu stellen, zuwiderläuft. Aufgrund der Unzufriedenheit vieler Mitarbeitenden fordern Personalverbände seit längerem, dass eine Lohnentwicklung auch für langjährige Mitarbeitende ermöglicht wird. Zudem wird der Zuwachs an Qualifikationen durch Aus- und Weiterbildungen ab dem Erreichen eines Werts an nutzbarer Erfahrung von 15 nicht mehr lohnmässig honoriert. Dies steht im Gegensatz zum häufig erwähnten lebenslangen Lernen, das bei den städtischen Mitarbeitenden erwünscht und auch für alle Generationen unterstützt wird.

Daneben besteht das grundsätzliche Problem, dass die SLS-Löhne die marktübliche Funktionslohnkurve aktuell nicht abbilden. Diese zeigt die effektiven Medianwerte des Lohns einer spezifischen Funktion nach Lebensalter im relevanten Vergleichsmarkt der Verwaltungen der Kantone Zürich, Basel und Aargau sowie dem Bund. Bezogen auf diese Kurve haben besonders jüngere Angestellte der Stadt Zürich mit Alter 26–30 bedingt durch den steilen Anstieg der Lohnbänder bei einer nutzbaren Erfahrung von 0–5 einen beträchtlichen Vorsprung auf ihre Altersgenossen und -genossinnen. Dieser Vorsprung verkleinert sich mit zunehmendem Alter.

6.2.3 Ausweitung der nutzbaren Erfahrung auf 25 und Neudefinition der Steigungszonen

Um die unbefriedigende Situation rund um die nutzbare Erfahrung zu lösen, soll die nutzbare Erfahrung auf 25 ausgeweitet werden. Die Ausweitung ist mit einer Erhöhung des maximalen Lohnanteils der nutzbaren Erfahrung um 2,5 Prozent von aktuell 22,5 auf 25 Prozent und einer Neudefinition der Steigungszonen verbunden. Die Lohnbänder würden neu ausgehend vom Minimalwert der nutzbaren Erfahrung (0) in den fünf Steigungszonen um jeweils 1,9 (Verringerung um 0,6 Prozent gegenüber aktuellen Steigungswerten), 1,3 (Verringerung um 0,2 Prozent gegenüber aktuellen Steigungswerten), 0,9 (Erhöhung um 0,4 Prozent gegenüber aktuellen Steigungswerten), 0,6 (aktuell kein Wert) und 0,3 Prozent (aktuell kein Wert) ansteigen, bis der Maximalwert von 25 erreicht ist.

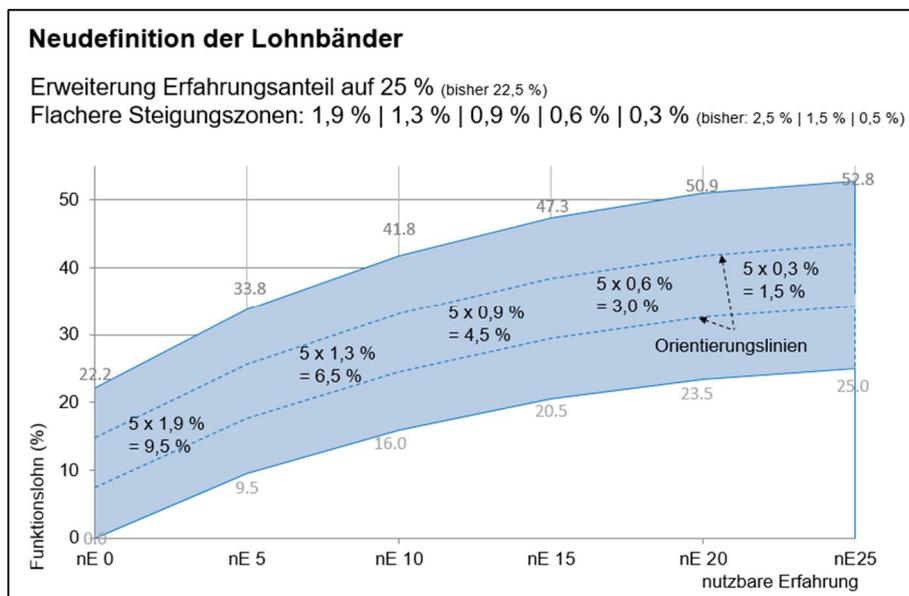


Abb. 1: Lohnband bei nutzbarer Erfahrung 25 verbunden mit neuen Steigungszonen.

Von einer Ausweitung der nutzbaren Erfahrung auf 25 profitieren 45 Prozent aller Anstellungen, deren nutzbare Erfahrung gegenwärtig bei einem Erfahrungswert von 15 stagniert. Diese Mitarbeitenden erhalten die Möglichkeit, wieder bzw. weiter an der Lohnentwicklung teilzunehmen, was sich direkt positiv auf Motivation, Leistungsbereitschaft und Bindung der Angestellten auswirkt. Dies ist nicht zuletzt deshalb erwünscht, weil diese Angestellten grossmehrheitlich höhere Sparbeiträge an die Pensionskasse entrichten und entsprechend Lohn einbüßen. Eine Ausweitung der nutzbaren Erfahrung auf 25 führt zwar nicht direkt zu höheren Löhnen, da der Automatismus in der Lohnsteuerung aufgehoben wird, schafft aber bei allen Anstellungen zusätzliches Entwicklungspotenzial, das sich über mehrere Jahre der Lohnentwicklung aufgrund des Erfahrungszuwachses und der individuellen Leistung in aller Regel realisieren wird.

Die Löhne von Angestellten im höheren Lebensalter steigen mit der Neudefinition der Steigungszonen tendenziell etwas an, während sich der Lohnzuwachs bei tieferem Lebensalter etwas verringert. In den ersten fünf Jahren der Funktionsausübung kann ein potenzieller Lohnzuwachs von 9,5 Prozent realisiert werden. Der mögliche Lohnanstieg bei tiefer nutzbarer Erfahrung verringert sich damit. Bisher war in den ersten fünf Jahren ein potenzieller Lohnzuwachs von 12,5 Prozent möglich. Dies entsprach der Logik, dass in den ersten Jahren der Funktionsausübung ein signifikanter Erfahrungsgewinn erfolgt, der entsprechend honoriert werden sollte. Der potenzielle Lohnzuwachs ist mit 9,5 Prozent nach wie vor gewichtig. Danach folgt für die Jahre 5–9 ein potenzieller Lohnzuwachs von 6,5 Prozent, für die Jahre 10–14 ein solcher von 4,5 Prozent, für die Jahre 15–19 von 3,0 Prozent sowie für die Jahre 20–24 von 1,5 Prozent. Dies bewirkt auch eine Annäherung der städtischen Funktionslohnkurven an die Marktlohnkurven.

Die Berechnung der Neuverteilung der Anstellungen führt zu einer gleichmässigen Verteilung über alle neuen Erfahrungsstufen. Es kommt nicht zu einer vergleichbar starken Häufung an Anstellungen mit einem neuen Erfahrungswert von 25, wie dies mit 45 Prozent aller Anstellungen aktuell beim Erfahrungswert 15 der Fall ist.

6.2.4 Aufhebung von Art. 52 Abs. 5 PR

Art. 52 Abs. 5 PR regelt aktuell, dass jedes Lohnband in fünf gleich breite Teilbänder unterteilt ist. In Erfüllung der Motion ZBG wird die Lohnsteuerung neu von der automatischen Lohnsteuerung via ZBG entkoppelt (vgl. Ausführungen zur neuen Lohnsteuerung unter Kapitel 7). Eine

Unterteilung des Lohnbands bzw. der Lohnbänder in fünf (oder eine andere Anzahl) Teillohnbänder ist nicht mehr wie bei der Lohnsteuerung über fixe Matrizen notwendig. Dementsprechend wird Art. 52 Abs. 5 PR ersatzlos aufgehoben.

Das Lohnband wird dafür in sogenannte Orientierungslinien unterteilt. Diese haben keine Funktion im Lohnfestsetzungs- bzw. Lohnsteuerungsprozess, sondern dienen Mitarbeitenden und Vorgesetzten lediglich zur Orientierung und zeigen an, ob ein Lohn im oberen, mittleren oder unteren Bereich des Lohnbands liegt.

6.2.5 Änderung von Art. 52 PR

Aktuelle Regelung	Revisionsvorschlag (revidierter Text <i>fett und kursiv</i>)
<p>Art. 52 Lohnband</p> <p>¹ Für jede Funktionsstufe wird ein Lohnband festgelegt. Der Mindestlohn der Funktionsstufe ist Ausgangspunkt und wird als Funktionslohn bezeichnet.</p> <p>² Die nutzbare Erfahrung nimmt einen Wert zwischen 0 und 15 an und wird mit höchstens 22,5 Prozent des Funktionslohnes berücksichtigt.</p> <p>³ Die untere Begrenzung des Lohnbandes umfasst den Funktionslohn zuzüglich des Wertes der nutzbaren Erfahrung.</p> <p>⁴ Die obere Begrenzung des Lohnbandes beträgt elf Neuntel der unteren Begrenzung.</p> <p>⁵ Jedes Lohnband ist in fünf gleich breite Teilbänder unterteilt.</p> <p>⁶ Die Löhne der Angestellten bewegen sich innerhalb des Lohnbandes ihrer jeweiligen Funktionsstufe.</p>	<p>Art. 52 Lohnband</p> <p>Abs. 1 unverändert.</p> <p>² Die nutzbare Erfahrung nimmt einen Wert zwischen 0 und 25 an und wird mit höchstens 25 Prozent des Funktionslohnes berücksichtigt.</p> <p>Abs. 3 und 4 unverändert.</p> <p>Abs. 5 wird aufgehoben.</p> <p>Abs. 6 wird zu Abs. 5.</p>

Zugehörige AB PR-Artikel in Revision: Art. 58, Art. 59 Abs. 2

6.3 Auswirkung auf Löhne der vom Volk oder Gemeinderat auf Amtsdauer Gewählten

Art. 54 Abs. 2 PR regelt den Lohn der vom Volk oder vom Gemeinderat auf Amtsdauer gewählten Funktionen. Deren Lohn entspricht fix dem Maximalwert der Funktionsstufe bei einem Wert der nutzbaren Erfahrung von 8. Die Neudefinition der Lohnbänder mit dem Anheben des Verhältnisses vom tiefsten zum höchsten Lohn auf 1 zu 4,5 und der Ausweitung der nutzbaren Erfahrung auf 25 hat folgende Folgen auf den Jahreslohn der nachfolgend genannten Funktionen:

- Beauftragte oder Beauftragter in Beschwerdesachen in Funktionsstufe 17 (lit. a): Erhöhung um jährlich Fr. 5980.–
- Datenschutzbeauftragte oder Datenschutzbeauftragter in Funktionsstufe 15 (lit. b): Erhöhung um jährlich Fr. 3130.–
- Stadtamtsfrau oder Stadtammann in Funktionsstufe 14 (lit. f): Erhöhung um jährlich Fr. 1993.–
- Friedensrichterin oder Friedensrichter in Funktionsstufe 12 (lit. g): Erhöhung um jährlich Fr. 218.–
- Direktorin oder Direktor der Finanzkontrolle in Funktionsstufe 17 (lit. h): Erhöhung um jährlich Fr. 5980.–

Die Lohnerhöhungen werden als verhältnismässig erachtet, insbesondere da die genannten Löhne seit der Inkraftsetzung der Regelung per 1. Juli 2007 – neben der Anpassung der Lohnskala aufgrund der Teuerung – keine Anpassung erfahren haben.

Die Löhne der Stadtpräsidentin oder des Stadtpräsidenten sowie der übrigen Mitglieder des Stadtrats, die in Art. 54 Abs. 1 PR geregelt werden, würden aufgrund der Neudefinition der Lohnbänder ebenfalls eine Erhöhung erfahren. Diese bleibt aber theoretisch, da die obersten Löhne in der Stadt durch Art. 55 PR begrenzt sind.

7. Neue Lohnsteuerung

7.1 Heutige Lohnsteuerung über fixe Matrizen

Der Lohn entwickelt sich im heutigen System abhängig von der aktuellen Lage des Lohns in einem der fünf Teillohnbänder, von Leistung und Verhalten der oder des Angestellten, von der Entwicklung der nutzbaren Erfahrung und von den jährlich im Budget für die Lohnentwicklung zur Verfügung gestellten Mitteln (Art. 57 Abs. 2 PR). Die Lohnentwicklung wird dabei über Matrizen automatisiert gesteuert und ist direkt an das ZBG gekoppelt.

Mittels Multiplikation der Matrizen mit einem jährlich durch den Stadtrat festzulegenden Faktor können die effektiven Kosten für die individuellen Lohnanpassungen unter Berücksichtigung der finanziellen Lage der Stadt gesteuert werden. Das aktuelle System gewährleistet damit Planungssicherheit, Finanzierbarkeit und Steuerbarkeit in Bezug auf die Lohnkosten. Die für die Lohnentwicklung massgebenden Matrizen werden vom Stadtrat für die Legislaturperiode festgelegt und anlässlich der Anpassung der Lohnskala per 1. April jährlich überprüft und nötigenfalls entsprechend der zur Verfügung stehenden Mittel angepasst (Art. 63 Abs. 3 AB PR). Dabei wird eine kontinuierliche und ausgeglichene Lohnentwicklung angestrebt.

Die Matrizensteuerung bewirkt eine Lohnentwicklung zum leistungsentsprechenden Teillohnband. Zum Beispiel werden Mitarbeitende bei wiederholter ZBG-Gesamtbeurteilung «C» kontinuierlich ins Teillohnband «mittel» gesteuert. Der Lohn entwickelt sich maximal bis zum oberen Rand des Teillohnbands, welches der ZBG-Gesamtbeurteilung entspricht. Die künftige Lohnentwicklung ist damit für die Mitarbeitenden transparent. Eine einmal festgesetzte Lohnhöhe bleibt für die Folgejahre garantiert.

7.2 Gründe für die Ablösung der heutigen Lohnsteuerung

7.2.1 Negative Auswirkungen des heutigen Systems

Die aktuelle Lohnsteuerung orientiert sich am Prinzip einer leistungsorientierten Entlohnung, ermöglicht dabei aber durch die fixen Matrizen keine Flexibilität. Die Vorgesetzten haben keinen direkten Entscheidungsspielraum in Bezug auf die jährlichen Lohnerhöhungen in ihrem Team. Ein solcher besteht nur bei der Lohnfestsetzung bei Stellenantritt oder Funktionswechsel (Art. 56 PR). Bei der Lohnfestsetzung berücksichtigt werden dabei insbesondere die nutzbare berufliche und ausserberufliche Erfahrung und die zu erwartende Leistung.

Eine einmal festgelegte Lage im Lohnband ist fix bzw. wird nur durch die jährlichen Lohnmassnahmen verändert. Zum Zeitpunkt der Anstellung kann die Leistung einer oder eines Mitarbeitenden aber weniger genau eingeschätzt werden als im laufenden Anstellungsverhältnis. Die Erwartungen an die Leistung der Mitarbeitenden können – im Vergleich zur Leistungsprognose bei der Anstellung – enttäuscht oder übertroffen werden. Die Matrizensteuerung, gerade auch aufgrund der Vorgaben zur Gauss'schen Normalverteilung (vgl. nachstehend Kapitel 7.2.3), lassen dann eine angemessen rasche Korrektur nicht zu.

Die fixe Matrizensteuerung bzw. der fehlende Handlungsspielraum der Vorgesetzten bewirkt, dass ungerechtfertigte Lohnunterschiede innerhalb eines Teams durch die Vorgesetzten nicht korrigiert, gute Leistungen der Mitarbeitenden nicht oder zu wenig differenziert honoriert werden können.

Aufgrund der automatischen Koppelung des Lohnerhöhungsbetrags an den ZBG-Beurteilungswert wird die ZBG-Beurteilung teilweise aus einer reinen Lohnsteuerungsoptik gemacht.

Insbesondere bei Mitarbeitenden, die mit einem vergleichsweise tiefen Lohn eingestellt worden sind, werden nicht stimmige «A»- oder «B»-Beurteilungen vergeben, um die Lohnentwicklung entsprechend zu beschleunigen. Diesbezüglich stehen die Vorgesetzten in einem Zielkonflikt und es besteht die Gefahr, dass das ZBG als Lohnsteuerungsinstrument zweckentfremdet wird oder dass Mitarbeitende trotz (sehr) guter Leistung eine «C»-Beurteilung erhalten, da die Lage im Band der Leistung und Erfahrung bereits entspricht. Überdies führt die Einhaltung der Gauss'schen Richtlinie in einzelnen Einheiten dazu, dass eine leistungsentprechende Beurteilung torpediert wird (vgl. dazu Kapitel 7.2.3). Dies hat negative Auswirkungen auf die Personalführung und Motivation der Mitarbeitenden zur Folge.

Die Matrizen sind so ausgestaltet, dass von Lohnerhöhungen hauptsächlich Mitarbeitende mit tiefer Lage im Lohnband sowie tiefer nutzbarer Erfahrung profitieren. Mitarbeitende mit hoher nutzbarer Erfahrung im leistungsentprechenden Teillohnband (z. B. bei einer ZBG-Gesamtbewertung «C» und einer Lage im Teillohnband «mittel») sowie Mitarbeitende mit hoher Lage im Lohnband erhalten mit den jährlichen Lohnmassnahmen trotz guter Leistungsbeurteilung nur Kleinbeträge. Dies verstärkt sich bei einer Anwendung der Matrizen mit einem Faktor kleiner 1, wie dies in den Jahren 2016 und 2017 mit einem Faktor 0,5 vorgekommen ist.

Die finanzielle Auswirkung einer einmaligen sehr guten Leistungsbeurteilung ist dauerhaft. Dies kann in Teams zur sogenannten «Überhol-Problematik» führen: Eine einmalige «B»-Beurteilung einer oder eines Mitarbeitenden in einem «C»-Team kann eine langfristige Besserstellung gegenüber Teamkolleginnen und -kollegen bewirken. Diese ist insbesondere in Teams mit identischen Stellenprofilen und/oder mit Standardkarrieren bei vergleichbarem Leistungsniveau der Fall und führt zu Unzufriedenheit.

7.2.2 Kritik und Motion betreffend die Koppelung der Lohnsteuerung an das ZBG

Die direkte Koppelung der individuellen Lohnentwicklung ans ZBG wird von unterschiedlicher Seite kritisiert. Ein Teil des städtischen Personals drückt seit Jahren seine Unzufriedenheit mit dem System aus. Die Trennung von ZBG und Lohnentwicklung ist denn auch ein prioritäres Anliegen der Personalverbände.

Die Petition «Stopp ZBG!» vom Frühjahr 2011 des VPOD verlangt, dem ZBG die Lohnrelevanz zu entziehen. Beanstandet wurde, dass die Beurteilungen durch die Vorgesetzten subjektiv ausfallen und die Mitarbeitenden sich nicht gerecht beurteilt fühlen würden. Obwohl jährlich viele Stunden für das ZBG eingesetzt werden, würden die Angestellten die Beurteilungsgespräche als demotivierend erleben. Weiter wurde die fehlende Möglichkeit, das ZBG anzufechten, kritisiert, obwohl die Beurteilung lohnrelevant sei.

Mit Schreiben des Finanzvorstands vom 26. September 2011 erklärte dieser im Namen des Stadtrats, sich des Unmuts des Personals über die Koppelung der Lohnsteuerung an das ZBG bewusst zu sein. Das SLS weise – wie jedes andere Lohnsystem auch – Verbesserungspotenzial auf und sei keinesfalls als statisch zu betrachten. Es wurde bestätigt, dass verschiedene Möglichkeiten geprüft würden, wie das SLS weiterentwickelt werden könne und beispielsweise Perspektiven für Angestellte mit einem maximalen Wert an nutzbarer Erfahrung oder auch für Schlüsselpositionen, deren Besetzung aufgrund der heutigen Arbeitsmarktverhältnisse schwierig zu realisieren seien, geschaffen werden könnten.

Mit der Aufnahme des in Kapitel 1 beschriebenen Projektauftrags im Handlungsfeld 4 «Wettbewerbsfähige Anstellungsbedingungen» der HR-Strategie hat der Stadtrat in der Folge signalisiert, dass er eine Prüfung des Anliegens als berechtigt erachtete. Am 2. Dezember 2015 reichten dann die Fraktionen der Grünen und AL die Motion ZBG ein (vgl. Kapitel 2.1).

Im Mai und September 2016 haben zwei Workshops mit Vertretenden der Stadtverwaltung (Mitglieder der Steuergruppe der HR-Strategie) und der Paritätischen Arbeitsgruppe (Vertreterinnen und Vertreter der Personalverbände) zum Thema ZBG stattgefunden. Ziel der Workshops war ein Abgleich der Erfahrungen und Erwartungen mit dem ZBG sowie die Diskussion

konkreter möglicher Änderungen. Dabei wurde das ZBG von den Personalverbänden grundsätzlich als Instrument der Personalführung anerkannt. Mit STRB Nr. 591/2019 wurde das überarbeitete ZBG beschlossen.

7.2.3 Anwendungsprobleme mit den Vorgaben zur Gauss'schen Normalverteilung der ZBG-Beurteilungen

Die individuelle Lohnerhöhung ist direkt an die ZBG-Beurteilung gekoppelt. Die Summierung der Lohnerhöhungskosten pro Dienstabteilung erfolgt «bottom up» aufgrund der Faktoren ZBG-Verteilung, nutzbare Erfahrung und Lage im Band aller Anstellungen. Ein unterschiedlicher Beurteilungsmassstab von Vorgesetzten bei der ZBG-Beurteilung hat den Effekt, dass Teams bzw. Organisationseinheiten einen unterschiedlich hohen Anteil am Lohnerhöhungsbudget erhalten. Dienstabteilungen mit vielen guten Beurteilungen erhalten einen höheren Anteil am Lohnerhöhungsbudget.

Der Stadtrat hat deshalb im Sinne von Richtwerten für alle Organisationseinheiten – ab einer Mindestanzahl von 200 zu beurteilenden Personen – Vorgaben zur Gauss'schen Normalverteilung der ZBG-Gesamtbeurteilungswerte getroffen (STRB Nr. 1189/2007). Der «Gauss» macht Vorgaben bezüglich der zahlenmässigen Verteilung der individuellen ZBG-Gesamtbeurteilungswerte. Damit sollen einerseits die Kosten der Lohnentwicklung im vorgegebenen Rahmen gehalten und andererseits die Verteilungsgerechtigkeit des Lohnerhöhungsbudgets unter den einzelnen Dienstabteilungen gewährleistet werden.

Die Einhaltung der Gauss'schen Richtlinie führt in der Praxis zu diversen Anwendungsproblemen. Der hauptsächliche Kritikpunkt, der immer wieder von den Personalverbänden genannt wird, ist, dass die Vorgaben auf kleine Organisationseinheiten heruntergebrochen eine leistungsentsprechende Beurteilung verunmöglichen würden. So werden Vorgesetzte angewiesen, eine bestimmte Anzahl Beurteilungen (z. B. ein «B», sechs «C» und ein «D») unabhängig von der tatsächlichen Erfüllung der Leistungs- und Verhaltensziele zu vergeben. Dies führt dazu, dass beispielsweise in Teams mit mehreren potenziellen «B»-Beurteilungen nicht alle Mitarbeitenden ihren sehr guten Leistungen entsprechend beurteilt werden. Oder es werden «D»-Beurteilungen ungeachtet von der tatsächlichen Leistung generell an neue Mitarbeitende oder wie ein «Wanderpokal» jährlich an ein anderes Teammitglied vergeben. Die Quotenverteilung des Gauss widerspricht damit einer differenzierten Beurteilung.

Überdies werde das ZBG durch seine Koppelung an die Lohnsteuerung von vielen Mitarbeitenden hauptsächlich als Lohnsteuerungsinstrument angesehen und seine Funktion als Personalentwicklungs- und Führungsinstrument trete in den Hintergrund. Eine Entkoppelung von ZBG und Lohnsteuerung sei essenziell für die Weiterentwicklung des ZBG als Personalentwicklungs- und Führungsinstrument.

Das ZBG als zentrales, für alle Mitarbeitenden stattfindendes Mitarbeitendengespräch wird durch diesen Mechanismus geschwächt. Um die Gauss'sche Normalverteilung der Beurteilungen einzuhalten, erhalten viele Mitarbeitende keine differenzierte Rückmeldung zu Leistung und Verhalten, sondern einheitlich eine Gesamtbeurteilung «C». In der Führung ist aber eine differenzierte Rückmeldung im Sinne vom gemeinsamen Abklären von Erwartungen und Feedback zu Leistung und Verhalten wichtig und es profitieren Mitarbeitende wie auch Vorgesetzte davon, wenn es gelingt, Themen im Gespräch offen zu adressieren.

Insgesamt gesehen hat sich das ZBG als Personalführungsinstrument aber bewährt. Die Mitarbeitendenumfrage (MAB) 2017 hat ergeben, dass die Möglichkeit, sich im ZBG als jährlichem Mitarbeitendengespräch einzubringen, von einer überwiegenden Mehrheit der Mitarbeitenden als positiv erachtet wird. Die Frustration der Mitarbeitenden über das Instrument kommt grösstenteils daher, dass diese in Bezug auf die Beurteilung im Zusammenhang mit der Lohnentwicklung andere Erwartungen haben.

7.3 Anforderungen an die neue Lohnsteuerung

Die Neudefinition der Lohnbänder schafft den strukturellen Rahmen für eine individuelle, durch die Führung gesteuerte Lohnentwicklung. Die neue Lohnsteuerung hat dabei die folgenden Anforderungen zu erfüllen:

- Entkoppelung der Lohnsteuerung vom ZBG (und damit verbunden die Ermöglichung eines dialog- und stärkenorientierten sowie auf die Aufgabenerfüllung und Entwicklung der Mitarbeitenden fokussierten ZBG)
- Führungsverantwortung für Lohnsteuerung (Wegfall der automatischen Lohnsteuerung über Matrizen)
- Sozialverantwortliche Lohnentwicklung
- Lohngerechtigkeit (Team, Frau/Mann usw.)
- Möglichkeit schaffen, minimale Lohnerhöhungen durch weniger häufige, dafür spürbarere Lohnerhöhungen abzulösen
- Transparentes Lohnsystem
- Berechenbare Lohnsumme, via Budgetprozess durch den Gemeinderat steuerbar

7.4 Mechanismus der neuen Lohnsteuerung

Mit der neuen Lohnsteuerung übernehmen die Vorgesetzten die Verantwortung für die individuelle Lohnentwicklung in ihrem Team. Die fixe Lohnsteuerung über Matrizen wird aufgehoben und die Lohnsteuerung vom ZBG entkoppelt. Die Löhne der Mitarbeitenden werden von den Vorgesetzten jährlich überprüft und im Rahmen des Budgets allenfalls neu festgelegt. Die Vorgesetzten können, müssen den Lohn aber nicht zwingend jedes Jahr erhöhen. Eine einmal gewährte Lohnerhöhung ist dauerhaft wirksam, d. h. der Lohn sinkt nicht unter eine einmal festgesetzte Höhe.

Die Festlegung eines allfälligen Lohnerhöhungsbetrags bzw. der Entscheidung, den Lohn unverändert zu belassen, erfolgt nach definierten Kriterien und wird durch die «Entscheidungshilfe» eines systembasierten Lohnerhöhungsvorschlags unterstützt. Dieser wird für jede Anstellung gesondert berechnet, gestützt auf die Parameter Lage im Lohnband, nutzbare Erfahrung und Leistungsbeurteilung bzw. ZBG-Beurteilungswert. Der Systemvorschlag ist damit zwar – neben den beiden anderen Parametern – weiterhin ans ZBG gekoppelt. Er bildet aber lediglich eine Orientierungsgrösse unter weiteren für den Lohnfestsetzungsentscheid der Vorgesetzten.

Diese entscheiden aufgrund des Gesamtbilds über eine sinnvolle Höhe der individuellen Lohnerhöhung. Neben den Kriterien Leistung und Verhalten, Lage des Lohns im Lohnband sowie nutzbare Erfahrung werden die Kriterien Lohnhöhe im Teamvergleich, zukünftige Aufgaben und Historie der oder des Angestellten sowie Lohngleichheit berücksichtigt. Sofern angezeigt, kann eine Feinabstimmung mit dem Marktlohn erfolgen. Den Vorgesetzten stehen zur Entscheidungsfindung neben dem Systemvorschlag verschiedene weitere Hilfsmittel zur Verfügung (vgl. Ausführungen unter Kapitel 4.4 von STRB Nr. 863/2019 zur Teilrevision der AB PR).

Die Lohnfestsetzung erfolgt in Abstimmung mit den nächsthöheren Vorgesetzten und dem zuständigen Personaldienst. Die nächsthöheren Vorgesetzten genehmigen die Lohnerhöhungsvorschläge und übernehmen eine wichtige und aktive Rolle in Bezug auf die Lohnverteilung innerhalb der Teams und die Qualitätssicherung innerhalb der Linie (vgl. Kapitel 7.6.1).

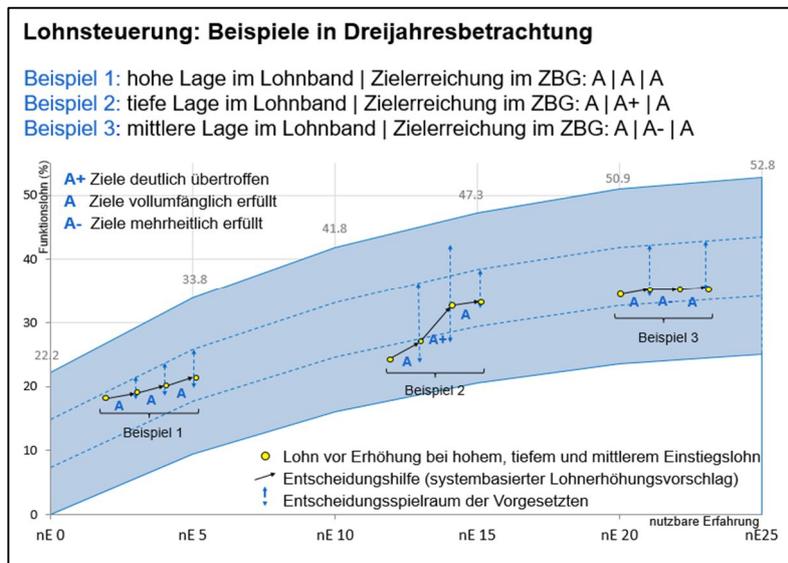


Abb. 2: Beispiele möglicher Lohnentwicklungen in Dreijahresbetrachtung.

7.5 Auswirkungen der neuen Lohnsteuerung

7.5.1 Allgemein

Mit dem Wegfall der automatischen Lohnsteuerung über fixe Matrizen wird die Lohnsteuerung vom ZBG entkoppelt. Die Lohnentwicklung wird neu durch die Vorgesetzten – in einem klar definierten Rahmen – verantwortet. Sie können die individuelle Situation der Mitarbeitenden berücksichtigen und eine allfällige Lohnerhöhung pro Mitarbeiterin oder Mitarbeiter festlegen. So kann ein dem Einzelfall gerechter Entscheid getroffen werden. Entwicklungen im Leistungsverhalten können besser als bisher mit der weniger differenzierten Matrizensteuerung in der individuellen Lohnentwicklung abgebildet werden. Ungerechtfertigte Lohnunterschiede in einem Team können ausgeglichen werden, was bisher nicht möglich war. Anstellungen mit einer zu tiefen Lage im Lohnband können je nach gewünschtem Lohnanstieg und zur Verfügung stehendem Budget per sofort bzw. über wenige Jahre angehoben werden. Löhne mit einer zu hohen Lage im Lohnband können bei gleichbleibendem Lohn schrittweise über ein Absinken im Lohnband korrigiert werden.

Der Lohn wird nicht zwingend jährlich angepasst. Er wird in der Regel dann erhöht, wenn dies im Gesamtkontext angezeigt ist. Im Vergleich zur heutigen fixen Matrizensteuerung wird der Lohn – anstelle einer jährlichen Ausrichtung von tendenziell eher geringen Lohnerhöhungsbeträgen – in der Regel nur alle paar Jahre erhöht, dafür dann aber spürbarer. Es kann beispielsweise trotz guter Leistungen auf eine Lohnerhöhung verzichtet werden, wenn die Lohnhöhe unter Berücksichtigung aller Entscheidungskriterien als stimmig erachtet wird. Es wird empfohlen, auf geringe Lohnerhöhungsbeträge zu verzichten, auch bzw. gerade wenn diese vom System vorgeschlagen werden, und Lohnerhöhungen nur dann zu gewähren, wenn substantielle Beträge möglich sind.

Die neue Lohnsteuerung ermöglicht auch eine marktgerechte Steuerung von Löhnen, indem diese nicht wie bei der Matrizensteuerung automatisch erhöht werden. Mitarbeitende können im Vergleich zum relevanten Arbeitsmarkt sehr gut entschädigt sein, sodass Lohnerhöhungen trotz einer allenfalls tieferen Lage im Lohnband nicht angezeigt erscheinen (vgl. Erwägungen in Kapitel 4.4 von STRB Nr. 863/2019 zur Teilrevision der AB PR zu Abs. 2, letzter Satz).

Der Zuwachs an nutzbarer Erfahrung ist – wie auch im aktuellen System – nicht direkt mit einem Lohnzuwachs verknüpft. Der Wert an nutzbarer Erfahrung steigt bei Vorliegen der allgemeinen Voraussetzungen unabhängig von einer allfälligen Lohnerhöhung mit jedem Jahr der Ausübung der entsprechenden Funktion um eins an – bis zum Erreichen des Maximums

von neu 25. Die Höhe des gewährten Lohnerhöhungsbetrags bestimmt dabei die neue Lage im Lohnband. Ein Anstieg an nutzbarer Erfahrung ohne Lohnzuwachs in vollem Umfang der Steigung des Lohnbands führt zu einem Absinken im Lohnband (z. B. wenn keine Lohnerhöhung erfolgt). Bei einem Lohnzuwachs im Umfang der Steigung des Lohnbands bleibt die Lage im Lohnband unverändert. Ein Lohnzuwachs von mehr als der Steigung des Lohnbands führt zu einer höheren Lage im Lohnband. Eine ausbleibende Lohnerhöhung bzw. das Absinken im Lohnband führt dazu, dass der Systemvorschlag für die Lohnerhöhung im Folgejahr entsprechend höher ausfällt. Die Lage im Lohnband wird als Berechnungskriterium für den Systemvorschlag berücksichtigt.

Aufgrund des Verzichts auf die Koppelung von Lohnentwicklung und ZBG kann die Lohnentwicklung aber von den Mitarbeitenden nicht mehr direkt berechnet bzw. aus der Matrizentabelle abgelesen werden. Bisher konnten die einzelnen Lohnerhöhungsbeiträge anhand der ZBG-Gesamtbeurteilung und unter Berücksichtigung des anwendbaren «Faktors» jedes Jahr direkt aus Matrizen abgeleitet werden. Neu haben die Vorgesetzten einen Ermessensspielraum, wobei die Entscheidungsfindung durch transparente Kriterien, Führungshilfsmittel und einen mehrstufigen Führungs- und Eskalationsprozess gut eingebettet ist. Bei einer gleichbleibenden Lohnerhöhungssumme ist der effektive Spielraum für individuelle Lohnerhöhungen aber relativ beschränkt, was den Vorgesetzten und Mitarbeitenden kommuniziert werden muss.

7.5.2 Auswirkungen auf die Führung

Die städtischen Führungskräfte müssen neu – zusätzlich zur jährlichen ZBG-Beurteilung – direkt die individuelle Lohnentwicklung pro Mitarbeiterin oder Mitarbeiter bestimmen und ihre Ermessensentscheide gegenüber dem Team verantworten. Die Anforderungen an die Führungspersonen allgemein und der Aufwand für die einzelnen Vorgesetzten verändern sich und der Anspruch an die aktive Wahrnehmung der Führungsrolle steigt erheblich an.

Den Vorgesetzten werden verschiedene Entscheidungshilfen bzw. -grundlagen zur Verfügung gestellt: Sie erhalten verschiedene Kennzahlen und Übersichten über die Mitarbeitenden im eigenen Führungsbereich. Pro Anstellung wird eine Übersicht über folgende Kennzahlen der letzten drei Jahre aus dem System zur Verfügung gestellt: Systemvorschläge und effektive Lohnerhöhungen, Lage des Lohns im Lohnband sowie die Gesamtbeurteilungswerte des ZBG. Weiter stehen Angaben zur Lohnhöhe im Teamvergleich bzw. der Löhne der Teamkolleginnen und -kollegen zur Verfügung.

Mit dem systembasierten Lohnfestsetzungsvorschlag steht zudem ein wirksames Instrument zur Unterstützung und Entlastung der Führung zur Verfügung. Dieser wird für jede Anstellung gestützt auf die Parameter Lage im Lohnband, nutzbare Erfahrung und ZBG-Beurteilungswert gesondert berechnet und dient den Vorgesetzten als Orientierungsgrösse für den Lohnfestsetzungsentscheid.

Die Vorgesetzten sind nicht an den Systemvorschlag gebunden, d. h. sie können aus sachlichen Gründen im Rahmen ihres Budgets nach unten wie nach oben davon abweichen. Der Systemvorschlag kann aber übernommen werden, wenn keine Kriterien für eine Abweichung sprechen, und so bei grossen Teams zu einer Entlastung der Führung beitragen. Damit dient der Systemvorschlag zusammen mit den weiteren Entscheidungshilfen auch der Qualitätssicherung.

Bei einer (mehrheitlichen) Übernahme der Systemvorschläge haben Vorgesetzte einen mit der bisherigen automatischen Matrizensteuerung vergleichbaren Aufwand mit dem Vorteil, dass die Möglichkeit zur Korrektur in angezeigten Einzelfällen offensteht. Für gleich beurteilte Mitarbeitende würde so eine mit einer automatischen Lohnsteuerung vergleichbare Lohnentwicklung resultieren. Dies wird insbesondere bei Berufsgruppen erwartet, deren Messbarkeit der

Leistung erschwert und/oder keine signifikante Leistungsdifferenzierung möglich ist, sodass weitgehend einheitliche Beurteilungen im ZBG erfolgen.

7.6 Führungsprozesse der neuen Lohnsteuerung

7.6.1 Lohnfestsetzungsprozess

Die Vorgesetzten nehmen ihre Führungsverantwortung aktiv wahr und machen ihre Lohnerhöhungsvorschläge gestützt auf definierte Kriterien und mittels Hilfsmitteln (vgl. Kapitel 7.4). Die Lohnerhöhungsvorschläge müssen sachlich begründet sein und werden gegenüber den nächsthöheren Vorgesetzten transparent gemacht. Die definitiven Lohnfestsetzungsentscheide erfolgen im Vieraugenprinzip. Die nächsthöheren Vorgesetzten genehmigen die Vorschläge der direkten Vorgesetzten und stellen eine angemessene und rechtsgleiche Lohnfestsetzung innerhalb der Teams sicher. Sie beurteilen die Lohnerhöhungsvorschläge auch aus einer Abteilungs- bzw. Gesamtsicht und bringen die nötige Objektivität ein.

Die HR-Abteilungen bereiten den Lohnerhöhungsprozess vor und unterstützen die Führung. Sie legen ihren Fokus dabei auf die Sicherstellung der internen Lohngerechtigkeit und stellen der Führung zur Qualitätssicherung Reports zu den Lohnerhöhungsvorschlägen zur Verfügung.

7.6.2 Lohngespräch

Die Durchführung eines Lohngesprächs zwischen direkten Vorgesetzten und Mitarbeitenden ist fakultativ. Den Vorgesetzten steht es frei, ein solches – vor oder nach Versand der unbegründeten Verfügung des Lohnanpassungsentscheids – durchzuführen. Wird darauf verzichtet, kann es die oder der Mitarbeitende – nach Erhalt der unbegründeten Verfügung oder wenn ihr oder sein Lohn nicht angepasst worden ist – verlangen. Dann ist das Lohngespräch zwingend durchzuführen.

Im Lohngespräch werden die allgemeinen Kriterien für Lohnerhöhungsentscheide und des zugrundeliegenden Prozesses aufgezeigt. Ziel des Gesprächs ist es, Transparenz zum Vorgehen zu schaffen, damit die Mitarbeitenden den Lohnfestsetzungsentscheid nachvollziehen können. Es ist zu beachten, dass in diesem Zeitpunkt das Feedback zu Leistung und Verhalten im Rahmen des ZBG bereits erfolgt ist und nur generelle Aussagen die Lohngerechtigkeit im Team betreffend thematisiert werden können. Dementsprechend werden Löhne von Teamkolleginnen oder -kollegen nicht offengelegt; wie auch keine Bekanntgabe des Systemvorschlags erfolgt. Über das Lohngespräch wird in der Regel kein Protokoll geführt.

7.6.3 Eskalationsprozess

Ist die oder der Mitarbeitende mit der Höhe der Lohnanpassung oder auch mit dem Verzicht auf eine Lohnanpassung nicht einverstanden, kann sie oder er den Eskalationsprozess einleiten. Zu diesem Zweck kann sie oder er eine begründete Verfügung verlangen.

Kommt es zu einer Lohnanpassung, wird dies den Mitarbeitenden mit unbegründeter Verfügung auf postalischem Weg mitgeteilt. Die Mitarbeitenden können innert 10 Tagen seit der Mitteilung schriftlich eine Begründung verlangen. Kommt es zu keiner Lohnanpassung, könnten die Mitarbeitenden (nach erfolgter Lohnrunde) direkt eine begründete Feststellungsverfügung über diesen Entscheid verlangen. Die begründeten Verfügungen können – nach Durchführung des Eskalationsprozesses (vgl. nachstehende Ausführungen) – innert einer Frist von 30 Tagen angefochten und es kann beim Stadtrat ein Begehren um Neubeurteilung gestellt werden.

Zur Vermeidung unnötiger Rechtsmittelverfahren wird vor Versand der begründeten Verfügung ein Eskalationsprozess mit einem Einigungsgespräch durchgeführt. Ziel dieses Prozesses ist es, eine niederschwellige Eskalationsmöglichkeit vor dem eigentlichen Rechtsmittelverfahren zu ermöglichen und nach Möglichkeit die Nachvollziehbarkeit und Angemessenheit des

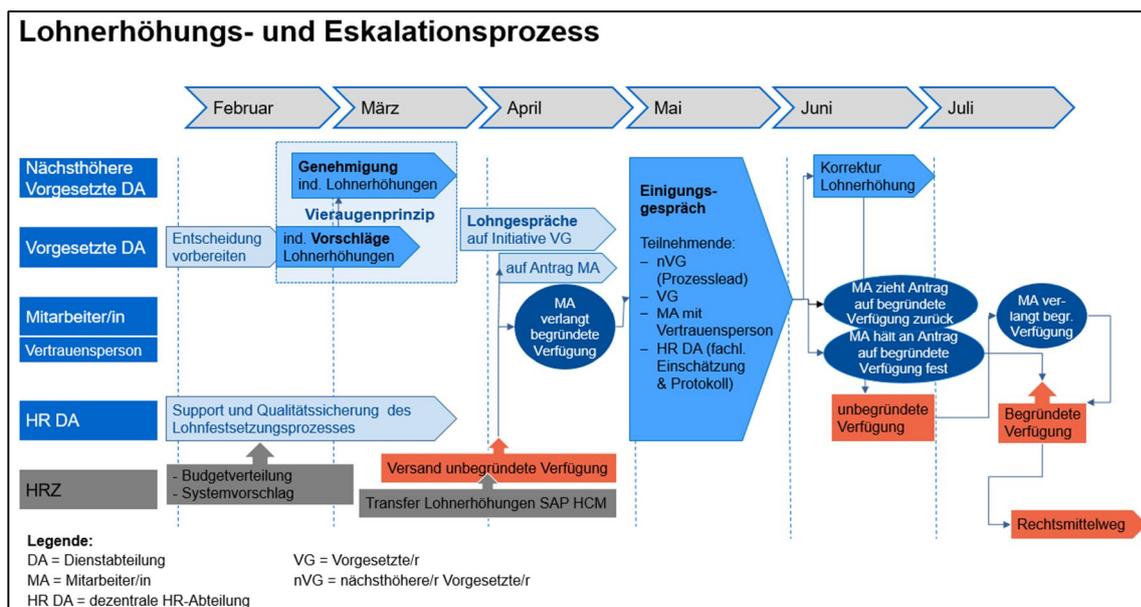
Lohnerhöhungsentscheidungs unter Einbezug der generellen Kriterien aufzuzeigen. Ist bereits ein Begehren um Neuerteilung gestellt worden, kann dieses Verfahren bis nach dem Einigungsgespräch sistiert werden.

Die oder der nächsthöhere Vorgesetzte lädt zu diesem Zweck möglichst zeitnah zum Einigungsgespräch ein. Daran nehmen neben Letzterer oder Letzterem die oder der Mitarbeitende, die oder der direkte Vorgesetzte, eine Vertretung der HR-Abteilung der Dienstabteilung sowie optional eine Vertrauensperson der oder des Mitarbeitenden (z. B. Vertretung Personalverband) teil. Die Prozessverantwortung und Entscheidungsbefugnis betreffend eine allfällige Korrektur des ursprünglichen Lohnfestsetzungsentscheidungs hat die oder der nächsthöhere Vorgesetzte. Die HR-Abteilung gibt ihre fachliche Einschätzung ab und führt das Gesprächsprotokoll.

Das Einigungsgespräch kann zu folgenden Ergebnissen führen:

- Die oder der nächsthöhere Vorgesetzte hält am ursprünglichen Lohnfestsetzungsentscheidungs fest. Die oder der Mitarbeitende akzeptiert dies und zieht ihren oder seinen Antrag auf Begründung der Verfügung bzw. Ausstellung einer begründeten Verfügung zurück.
- Die oder der nächsthöhere Vorgesetzte hält am ursprünglichen Lohnfestsetzungsentscheidungs fest. Die oder der Mitarbeitende akzeptiert dies nicht und hält an ihrem oder seinem Antrag auf Begründung der Verfügung bzw. Ausstellung einer begründeten Verfügung fest. Die HR-Abteilung stellt eine begründete Verfügung aus. Die oder der Mitarbeitende kann innert 30 Tagen den Rechtsmittelweg beschreiten und ein Begehren um Neuerteilung durch den Stadtrat stellen.
- Die oder der nächsthöhere Vorgesetzte entscheidet sich vollumfänglich oder teilweise zugunsten der oder des Mitarbeitenden für eine Korrektur des ursprünglichen Lohnfestsetzungsentscheidungs. Der ursprüngliche Lohnfestsetzungsentscheidungs wird in Wiedererwägung gezogen und neu festgelegt. Die Mitteilung erfolgt erneut mit unbegründeter Verfügung auf postalischem Weg.

7.6.4 Übersicht zum Lohnerhöhungs- und Eskalationsprozess



7.6.5 Rechtsmittelweg

Es wird nicht davon ausgegangen, dass aufgrund der neuen Lohnsteuerung vermehrt Rechtsmittelverfahren angestrebt werden. In einer Anfangsphase nach der Einführung ist dies aber

nicht auszuschliessen. Die Lohnerhöhungsentscheide, wie auch der Entscheid, den Lohn in unveränderter Höhe zu belassen, können als Ermessensentscheide zwar grundsätzlich angefochten werden und der Stadtrat kann die Ermessensausübung der Anstellungsinstanzen mit voller Kognition überprüfen. Die Vorgesetzten treffen ihre Entscheide aber sachlich begründet im Vieraugenprinzip unter Berücksichtigung definierter Kriterien unter Zuhilfenahme verschiedener Hilfsmittel sowie abgestimmt mit der zuständigen HR-Abteilung. Eine von den Mitarbeitenden unter Umständen befürchtete rechtsungleiche Lohnfestsetzung durch die Vorgesetzten ist deshalb unwahrscheinlich.

7.7 Auswirkung der neuen Lohnsteuerung auf das ZBG

7.7.1 Allgemein

Seit der Einführung des SLS mit der Teilrevision des PR per 1. Juli 2007 (GR Nr. 2006/932) erfolgt die Lohnsteuerung über Matrizen und damit direkt leistungsabhängig. Ab den Lohnmassnahmen 2008 war das ZBG basierend auf der automatischen Koppelung von ZBG-Gesamtbeurteilung und dem individuellen Lohnerhöhungsbeitrag direkt lohnwirksam. Mit STRB Nr. 1189/2007 wurden Vorgaben für die leistungsabhängige Lohnsteuerung bzw. zur Gauss'schen Normalverteilung der ZBG-Gesamtbeurteilungswerte getroffen.

Die Neukonzeption der Lohnsteuerung innerhalb des SLS hat einen starken Zusammenhang mit der Weiterentwicklung des ZBG als Führungs- und Personalentwicklungs-Instrument. Durch die Aufhebung der fixen Lohnsteuerung über die Matrizen und die Entkoppelung vom ZBG können die Aspekte der Personalführung und Personalentwicklung stärker betont werden. Mit STRB Nr. 591/2019 hat der Stadtrat die Einführung des überarbeiteten ZBG beschlossen. Das weiterentwickelte ZBG kommt erstmals für die Zielvereinbarung 2021 zum Einsatz. Neu fokussiert der ZBG-Prozess vermehrt auf die individuellen Stärken und Entwicklungsfelder der Mitarbeitenden. Zielvereinbarung und -beurteilung bleiben zentrale Elemente des ZBG; unterschiedliche Arbeits- und Führungssituationen können aber besser berücksichtigt werden. Die Führungsgrundsätze der Stadt Zürich werden im weiterentwickelten ZBG-Prozess durch eine dialogorientierte Führungskultur gestärkt. Der gesamte ZBG-Prozess wird digital unterstützt und dokumentiert.

7.7.2 Änderung der Beurteilungsskala

Mit Einführung der neuen Lohnsteuerung und der Entkoppelung des ZBG von der direkten Lohnwirksamkeit wird die bisherige Beurteilungsskala des ZBG mit den Beurteilungsstufen «A»–«F» entsprechend den Erwägungen von Kapitel 4.8 von STRB Nr. 591/2019 auf neu vier Beurteilungsstufen reduziert. Die vorgesehene vierstufige Beurteilungsskala unterscheidet drei Stufen der Zielerfüllung sowie eine Stufe, wenn diese mehrheitlich nicht erfüllt ist.

7.8 Änderungen des PR im Einzelnen

Art. 57 PR

Aktuelle Regelung	Revisionsvorschlag revidierter Text fett und kursiv
<p>Art. 57 Jährliche Lohnanpassungen, Lohnentwicklung innerhalb der Funktionsstufen</p> <p>¹ Der Stadtrat passt die Lohnskala jährlich der Teuerungsentwicklung an. Massgebend ist der Zürcher Index der Konsumentenpreise. Eine negative Teuerungsentwicklung hat keinen Einfluss auf die Lohnskala. Weist die letzte Jahresrechnung einen Bilanzfehlbetrag aus, kann der Stadtrat ganz oder teilweise auf die Anpassung verzichten.</p> <p>² Der Lohn entwickelt sich abhängig von der aktuellen Lage des Lohns in einem der fünf Teillohnbänder, von Leistung und Verhalten der oder des Angestellten, von der Entwicklung der nutzbaren Erfahrung</p>	<p>Art. 57 Anpassung der Lohnskala an die Teuerungsentwicklung</p> <p>¹ Der Stadtrat passt die Lohnskala jährlich der Teuerungsentwicklung an. Massgebend ist der Zürcher Index der Konsumentenpreise.</p> <p>² Eine negative Teuerungsentwicklung hat keinen Einfluss auf die Lohnskala.</p>

und von den jährlich im Budget für die Lohnentwicklung zur Verfügung gestellten Mitteln. Dabei wird die Entwicklung der Löhne jährlich in einer Matrix neu festgelegt.

³ Bei Angestellten, für die eine Bewährungsfrist im Sinne von Art. 18 Abs. 1 läuft, wird die Lohnentwicklung ausgesetzt.

⁴ Der Stadtrat legt Verfahren und Form der Leistungs- und Verhaltensbeurteilung fest.

⁵ Lohnanpassungen sind den Angestellten schriftlich mitzuteilen.

³ Weist die letzte Jahresrechnung einen Bilanzfehlbetrag aus, kann der Stadtrat ganz oder teilweise auf die Anpassung verzichten.

Abs. 4 wird zu Art. 57^{ter}.

Abs. 5 wird aufgehoben.

Zugehörige AB PR-Artikel in Revision: Art. 63, Art. 63^{ter}

Zu Abs. 1 bis 4: Art. 57 Abs. 1 PR regelt die Anpassung der Lohnskala bzw. Löhne an die Teuerungsentwicklung. Die restlichen Absätze betreffen die Lohnsteuerung, die Leistungs- und Verhaltensbeurteilung und die Lohnmitteilung. Abs. 2 und 3 werden gestrichen und mit der Revision entsprechendem Inhalt zu Art. 57^{bis} PR. Abs. 4 zur Leistungs- und Verhaltensbeurteilung wird in einen eigenen Artikel verschoben (Art. 57^{ter}). Der bestehende Abs. 1 erfährt inhaltlich keine Änderung, wird aber aus Gründen der Rechtsetzungstechnik neu in drei Absätze gegliedert.

Zu Abs. 5: Die Lohnanpassungen bzw. die Mitteilungen der Lohnanpassungen stellen in rechtlicher Hinsicht sogenannte Anordnungen dar. Das Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG, LS 175.2) des Kantons Zürich regelt, dass schriftliche Anordnungen zu begründen und mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen sind, die das zulässige ordentliche Rechtsmittel, die Rechtsmittelinstantz und die Rechtsmittelfrist bezeichnet (§ 10 VRG). § 10a Abs. 1 VRG regelt weiter, unter welchen Voraussetzungen auf die Begründung einer Anordnung verzichtet werden kann. In Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht werden die individuellen Lohnanpassungen künftig mit Verfügung ohne Begründung mitgeteilt. Art. 57 Abs. 5 PR wird aufgehoben und dafür eine ausführende Regelung in Art. 63^{ter} AB PR aufgenommen (vgl. weitere Ausführungen unter Kapitel 4.5 von STRB Nr. 863/2019 zur Teilrevision der AB PR).

Art. 57^{bis} PR (neu)

Aktuelle Regelung	Revisionsvorschlag revidierter Text fett und kursiv
	<p>Art. 57^{bis} Individuelle Lohnerhöhungen</p> <p>¹ Der Lohn der Angestellten wird von den Vorgesetzten jährlich überprüft und kann im Rahmen der für die Lohnentwicklung zur Verfügung gestellten Mittel innerhalb des Lohnbands der Funktionsstufe erhöht werden.</p> <p>² Die Vorgesetzten berücksichtigen die individuelle Situation der oder des Angestellten und dabei insbesondere die nutzbare Erfahrung, die Lage des Lohns im Lohnband sowie Leistung und Verhalten. Sie werden durch einen systembasierten Lohnerhöhungsvorschlag unterstützt.</p> <p>³ Der Stadtrat regelt die weiteren Kriterien, die beim Lohnerhöhungsentscheid zu berücksichtigen sind sowie den Prozess der Budgetverteilung und Lohnfestsetzung innerhalb der Dienstabteilungen.</p>

Zugehöriger AB PR-Artikel in Revision: Art. 63^{bis} (neu)

Zu Abs. 1–3: Art. 57 Abs. 2 PR regelt die aktuelle Lohnsteuerung über die Matrizen. Diese soll abgelöst werden durch eine flexiblere Lohnsteuerung im Vorgesetztenentscheid. Ausführliche Erwägungen dazu finden sich unter den Kapiteln 7.4–7.6.

Art. 57 Abs. 3 PR regelt, dass die Lohnentwicklung bei Angestellten, für die eine Bewährungsfrist i. S. v. Art. 18 Abs. 1 läuft, ausgesetzt wird. Die Bewährungsfrist nach Art. 18 Abs. 1 wird mit der vom Gemeinderat beschlossenen Teilrevision des Personalrechts betreffend Beendigung durch eine Mahnung abgelöst (GR Nr. 2018/265, revArt. 18 Abs. 1 PR). Die Mahnung mit Bewährungsfrist wird neu in den AB PR geregelt sein (STRB Nr. 587/2018, revArt. 34 Abs. 2 AB PR). Der Wortlaut von Art. 57 Abs. 3 PR müsste dementsprechend angepasst werden. Allerdings war diese Bestimmung v. a. im Zusammenhang mit der fixen Lohnsteuerung über Matrizen sinnvoll. Da der Lohn neu ohnehin im Vorgesetztenentscheid erfolgt und dieser Leistung und Verhalten der oder des Angestellten neben anderen als wichtiges Kriterium gewichtet muss, ist die Wahrscheinlichkeit gering, dass Mitarbeitende mit einer laufenden Bewährungsfrist von Lohnerhöhungen profitieren würden. Besonders da der Systemvorschlag bei Mitarbeitenden mit Bewährungsfrist keine Lohnerhöhung vorsieht und dementsprechend weniger Team-Budget zum Verteilen zur Verfügung steht (vgl. Kapitel 6.3.1 von STRB Nr. 863/2019 zur Teilrevision der AB PR). Dementsprechend wird diese Regelung nicht in Art. 57^{bis} PR übernommen.

Art. 57^{ter} PR (neu)

Aktuelle Regelung	Revisionsvorschlag revidierter Text fett und kursiv
	Art. 57^{ter} Leistungs- und Verhaltensbeurteilung Der Stadtrat legt Verfahren und Form der Leistungs- und Verhaltensbeurteilung fest.

Siehe Ausführungen zu Art. 57 Abs. 1–4 PR oben.

8. Anpassung von Funktionszuordnungen

8.1 Ausgangslage

Gemäss Art. 50 PR wird jede Stelle gemäss Funktionsraster und Funktionsumschreibungen, entsprechend ihren Anforderungen und Beanspruchungen, einer bestimmten Funktionsstufe zugeordnet. Es kommt vereinzelt vor, dass Funktionszuordnungen bzw. Einstufungen von Mitarbeitenden von Beginn an fehlerhaft sind oder sich im Verlauf der Zeit als nicht mehr richtig herausstellen.

Zurzeit besteht im städtischen Personalrecht keine gesetzliche Grundlage, welche die Richtigstellung von Funktionszuordnungen regelt. Art. 61 AB PR zur Lohnfestsetzung bei Funktionsstufenwechsel legt fest, dass beim Wechsel in eine tiefere Funktionsstufe der neue Lohn unter Berücksichtigung der anrechenbaren nutzbaren Erfahrung für die Funktion und gestützt auf eine Leistungsprognose festgesetzt wird (Abs. 2). Diese Regelung gilt jedoch nur für Stellenwechsel und ist bei Rückstufungen ohne wesentliche Änderung der Aufgaben nicht anwendbar.

Aus diesem Grund müssen fehlerhafte Funktionszuordnungen aktuell ohne explizite rechtliche Grundlage unter Beizug allgemeingültiger verwaltungsrechtlicher Grundsätze beurteilt werden. Die Einstufungskorrektur entspricht einem Widerruf einer Verfügung, was – ohne entsprechende Rechtsgrundlage – nur unter engen Voraussetzungen möglich ist. Bei der Korrektur nach unten muss insbesondere das Interesse an der richtigen Anwendung des Rechts gegenüber dem Vertrauensschutz der oder des betroffenen Angestellten abgewogen werden. Dies lässt den Dienstabteilungen einen weiten Ermessensspielraum offen und hat eine beträchtliche Rechtsunsicherheit zur Folge.

Rückstufungen bei fehlerhaften Funktionszuordnungen werden deshalb aktuell sehr zurückhaltend verfügt und viele Dienstabteilungen verzichten ganz auf eine Rückstufung der zu hoch

eingestuftem Angestellten. Eine Tiefereinstufung der Funktion wird so erst bei einem Wechsel der Funktionsinhaberin oder des Funktionsinhabers möglich. Andere Dienstabteilungen passen zwar die Funktionsstufe an, behalten aber die bestehende Lohnhöhe bei, was auch zu Löhnen über dem Lohnband führt. Zu hoch eingestufte Mitarbeitende werden so während Jahren – im Vergleich zu den an sie gestellten Anforderungen, Verantwortung und Kompetenzen – zu hoch entlohnt. Überdies kann es zu Konfliktsituationen im Arbeitsumfeld kommen, wenn sich korrekt eingestufte Kolleginnen und Kollegen ungerecht bzw. rechtsungleich behandelt fühlen.

8.2 Gründe für die Aufnahme einer Regelung

Mit der Aufnahme einer Regelung wird in erster Linie Rechtssicherheit für die Stadt und die Mitarbeitenden geschaffen, wie in solchen Fällen zu verfahren ist. Die stadtweit einheitliche Handhabung ermöglicht eine leistungsgerechte Entlohnung, die richtige Anwendung des objektiven Rechts und die Gleichbehandlung der Mitarbeitenden hinsichtlich Funktionszuordnungen und Entlohnung. Gleichzeitig wird die Lohnsteuerung im revidierten SLS gestärkt, denn die Budgetverteilung auf die Teams geht von korrekten Einstufungen aus. Sich daraus ergebende Divergenzen können durch die Anpassung von Funktionszuordnungen vermieden werden.

8.3 Art. 56^{bis} PR (neu)

Aktuelle Regelung	Revisionsvorschlag revidierter Text fett und kursiv
	<p>Art. 56^{bis} Anpassung Funktionszuordnung</p> <p>¹ Wird festgestellt, dass die Zuordnung einer Stelle zu einer Funktionsstufe fehlerhaft ist, wird sie angepasst.</p> <p>² Bei Anpassungen zugunsten der Angestellten wird der Lohn gemäss Art. 56 neu festgelegt. Dieser gilt rückwirkend ab dem Monat, in dem die Fehlerhaftigkeit der Funktionszuordnung entdeckt oder von den Angestellten erstmals schriftlich beanstandet wurde.</p> <p>³ Bei Anpassungen zulasten der Angestellten wird der bisherige Lohn beibehalten, wenn er im Lohnband der neuen Funktionsstufe Platz findet. Andernfalls wird er auf den neunzehnten Monat nach Ende des Monats, in dem die Zuordnung angepasst wird, auf den oberen Rand abgesenkt.</p> <p>⁴ Bei Angestellten mit wenigstens zehn ununterbrochenen Dienstjahren, die das 55. Altersjahr vollendet haben, wird ein über Lohnband liegender Lohn bis zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses beibehalten.</p>

Zu Abs. 1: Wird seitens der Stadt oder einer angestellten Person in Frage gestellt, ob die Zuordnung einer Stelle zu einer bestimmten Funktionsstufe korrekt ist, sind die im Einzelfall notwendigen Abklärungen zu treffen, um die Zuordnung zu überprüfen. Führt die Prüfung zum definitiven Ergebnis, dass die Zuordnung fehlerhaft ist, gilt dies als «festgestellt». Die Anstellungsinstanz verfügt die Anpassung der Funktionszuordnung bzw. die Zuordnung der Stelle zur neuen, korrekten Funktionsstufe zeitnah nach Gewähren des rechtlichen Gehörs, in der Regel auf Anfang des der Feststellung nachfolgenden Monats.

Keine Rolle spielt, ob die Zuordnung bereits bei der Anstellung unzutreffend war oder sie sich erst im Verlauf der Zeit als nicht mehr richtig herausstellt. Entscheidend ist stets der Überprüfungszeitpunkt in der Gegenwart. Auch keine Rolle spielt, ob die Anstellung unbefristet oder befristet ist. Bei befristeten Anstellungen wird eine Anpassung *zulasten* der oder des Angestellten angesichts der zulässigen Dauer befristeter Arbeitsverhältnisse (vgl. Art. 13 Abs. 2 PR) jedoch oftmals nicht auch zu einer Anpassung des Lohns führen (vgl. Abs. 2).

Zu Abs. 2: Ist festgestellt, dass die Stelle einer höheren als der bisherigen Funktionsstufe zuzuordnen ist, legt die Anstellungsinstanz den Lohn gemäss Art. 56 PR neu fest. Der neue Lohn gilt rückwirkend ab demjenigen Monat, in welchem die Fehlerhaftigkeit von der Stadt entdeckt oder von der oder dem Angestellten zum ersten Mal schriftlich beanstandet wurde, wofür eine E-Mail genügt. Die entsprechende Differenz zum ausgerichteten Lohn wird der oder dem Angestellten mit der nächsten monatlichen Lohnabrechnung nachbezahlt. Die Anpassung der Funktionsstufe, der neue Lohn für die Zukunft und die erwähnte Nachzahlung werden gemeinsam verfügt.

Zu Abs. 3: Bei einer Anpassung zulasten der oder des Angestellten, d. h. bei der Zuordnung der Stelle neu zu einer tieferen Funktionsstufe, muss vorgängig geprüft werden, ob der aktuelle Lohn unter Berücksichtigung der nutzbaren Erfahrung ins Lohnband der neuen Funktionsstufe zu liegen kommt oder nicht. Falls ja, ist eine Lohnreduktion ausgeschlossen (Abs. 3 Satz 1). Liegt der Lohn über dem Lohnband der neuen Funktionsstufe, behält die oder der Mitarbeitende den Lohn trotz der Anpassung der Funktionszuordnung für eine Dauer von eineinhalb Jahren (Abs. 3 Satz 2). Danach – auf den 19. Monat, nachdem die Anpassung der Funktionsstufe erfolgt ist – wird der Lohn so reduziert, dass er auf den oberen Rand des Lohnbands der neuen Funktionsstufe zu liegen kommt. Der neue Lohn entspricht damit dem höchstmöglichen Lohn des neuen Lohnbands bei der entsprechenden nutzbaren Erfahrung. Die Lohnreduktion in der Zukunft wird bereits zusammen mit der Anpassung der Funktionsstufe verfügt.

Zu Abs. 4: Für Mitarbeitende, die im Zeitpunkt der Anpassung der Funktionszuordnung nach unten das 55. Altersjahr vollendet haben und seit mindestens zehn Jahren ununterbrochen bei der Stadt angestellt sind, und deren Lohn über das Lohnband der neuen Funktionsstufe zu liegen kommt, gilt eine Sonderregelung: Es wird nur die Funktionsstufe, nicht aber der Lohn angepasst. Dieser wird in jedem Fall bis zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses beibehalten, und nur die Anpassung der Funktionszuordnung wird verfügt.

9. Erhöhung des Mindestlohns

9.1 Ausgangslage

Aktuell beträgt der Mindestlohn gemäss Art. 51 Abs. 2 PR in den Funktionsstufen 1–3 bei dem für die Funktion minimal geforderten Mass an Erfahrung und guter Leistung Fr. 47 513.– pro Jahr oder Fr. 3654.85 pro Monat (bei 13 Monatslöhnen).

Der Vernehmlassungsentwurf äusserte sich nicht zum Mindestlohn. Die Lohn Tabellen und damit die Löhne aller Funktionsstufen werden mit der Neudefinition der Lohnbänder (Grundkonzeption) und dem Ausschöpfen des maximalen Lohnverhältnisses von 1 zu 4,5 als Ganzes angehoben. Der Mindestlohn selber erfährt durch diese Massnahmen keine Erhöhung und würde neu das Lohnminimum in den Funktionsstufen 1 und 2 bilden.

In der Vernehmlassung forderten die Verbände SBK, transfair, KPV und VPOD in Übereinstimmung mit den Forderungen des Schweizerischen Gewerkschaftsbunds (SGB) die Erhöhung des Mindestlohns auf Fr. 52 000.– pro Jahr. Die Erhöhung des Mindestlohns liege im öffentlichen Interesse.

Im Vorfeld zur Ausarbeitung der definitiven Vorlagen zur Weiterentwicklung SLS fanden mehrere konferenzielle Behandlungsrunden mit den in der Paritätischen Arbeitsgruppe vertretenen Personalverbänden statt. Thema war u. a. die Erhöhung des Mindestlohns als wichtiges Anliegen der Personalverbände. Die ursprüngliche Forderung wurde von den Verbänden im Rahmen der Behandlung auf Fr. 53 300.– pro Jahr erhöht. Im «Letter of Intent» wurde dann vereinbart, einen entsprechenden Vorschlag zuhanden des Gemeinderats aufzunehmen.

9.2 Fachliche Einschätzung

Der Mindestlohn gemäss Art. 51 Abs. 2 PR wird bei einem vollen Pensum um Fr. 445.15 pro Monat auf Fr. 4100.– (bei 13 Monatslöhnen) bzw. um Fr. 5787.– pro Jahr auf einen Jahreslohn

von Fr. 53 300.– erhöht. Die Lohnbänder werden damit nicht verändert, sondern von unten beschnitten. Aktuell tiefere Löhne werden per Datum der Inkraftsetzung auf den Mindestlohn angehoben.

Die Erhöhung gegenüber dem heutigen Mindestlohn beträgt 12,2 Prozent. Davon profitieren rund 340 Anstellungen mehrheitlich im Schul- und Sportdepartement sowie im Steueramt. Diese befinden sich in den Funktionsstufen 1–4. In den drei untersten Funktionsstufen betrifft es hauptsächlich Anstellungen ohne eidg. Berufsattest (EBA), die lediglich eine Einführung am Arbeitsplatz erhalten; ab Funktionsstufe 4 betrifft es aber auch Anstellungen mit EBA. Betroffen sind im Verhältnis zu allen städtischen Anstellungen verhältnismässig wenige Angestellte. Dies hat den Grund darin, dass die Stadt einerseits nur wenige gering qualifizierte Stellen anbietet und andererseits die Löhne bei einer höheren nutzbaren Erfahrung ohnehin über dem Mindestlohn liegen.

Mit der Erhöhung des Mindestlohns setzt die Stadt ein Zeichen für sozialgerechte Entlohnung. Die hohen Lebenshaltungskosten auf dem Platz Zürich können viele Menschen mit ihren Löhnen nur knapp oder nicht decken. Bei den sogenannten «Working Poor» können unvorhergesehene Ausgaben rasch in finanzielle Bedrängnis führen. Besonders schwierig ist es für diejenigen, die Kindern gegenüber unterhaltspflichtig sind. Häufig haben diese Menschen mehrere Anstellungen, um ihren Lebensunterhalt ohne Sozialhilfe bestreiten zu können. Mit einem Mindestlohn von Fr. 4100.– positioniert sich die Stadt bewusst als soziale Arbeitgeberin.

Verschiedene Branchen, darunter der Detailhandel und die Gastronomie, haben in der vergangenen Zeit den Mindestlohn in ihren Gesamtarbeitsverträgen (GAV) angehoben. Üblich ist ein Mindestlohn von rund Fr. 4000.– pro Monat (bei 13 Monatslöhnen), unabhängig von Funktion, Alter (aber verbunden mit einem Mindestalter) und Erfahrung. Der städtische Mindestlohn von derzeit Fr. 3654.85 pro Monat (bei 13 Monatslöhnen) erscheint in diesem Vergleich ziemlich tief.

Negativ wirkt sich ein höherer Mindestlohn im Vergleich zu den Löhnen von Lehrabgängerinnen und -abgängern mit abgeschlossenen beruflichen Grundbildungen (EBA und eidg. Fähigkeitszeugnis) aus. Deren Anfangslöhne wären – trotz einer erfolgreich absolvierten Ausbildung – im Vergleich zu ungelernten Kolleginnen und Kollegen in tieferen Funktionsstufen in den ersten Berufsjahren nicht oder kaum höher. Auch wird die Lohnentwicklung in den Funktionsstufen 1–4 auf Höhe des Mindestlohns plafoniert bzw. es findet über Jahre keine solche statt, was dem Grundsatz einer erfahrungsgerechten Lohnentwicklung widerspricht. Erst bei Erreichen einer höheren nutzbaren Erfahrung setzt diese ein. Die Absicht, in der Stadt in jedem Fall existenzsichernde Löhne zu bezahlen, erscheint trotz dieser negativen Auswirkungen aber wichtiger.

Art. 51 Abs. 3 PR regelt, dass der städtische Mindestlohn bei Minderjährigen und Angestellten in Ausbildung unterschritten werden kann. Diese Regel soll mit der Erhöhung des Mindestlohns weiterhin Bestand haben. Es soll kein Anreiz bestehen oder geschaffen werden, dass junge Leute auf eine Berufsausbildung verzichten, weil sich nach der Schule einfache Jobs kurzfristig finanziell mehr lohnen als eine Ausbildung.

9.3 Änderung von Art. 51 Abs. 2 PR

Art. 51 PR

Aktuelle Regelung	Revisionsvorschlag revidierter Text fett und kursiv
<p>Art. 51 Lohnskala ¹ Der Stadtrat erlässt eine Lohnskala, indem er den 18 Funktionsstufen je einen Jahreslohn zuordnet. Das Verhältnis der Löhne von Funktionsstufe 1 zu Funktionsstufe 18 beträgt höchstens 1 zu 4,5.</p>	<p>Art. 51 Lohnskala Abs. 1 unverändert.</p>

² Der Jahreslohn beträgt in Funktionsstufe 1 bei dem für die Funktion minimal geforderten Mass an Erfahrung und guter Leistung 45 800 Franken. Hinzu kommen Teuerungsanpassungen gemäss Art. 57 Abs. 1 ab dem 1. April 2006.

³ Der Betrag gemäss Abs. 2 darf nur bei Minderjährigen und Angestellten in Ausbildung unterschritten werden.

² Der Jahreslohn beträgt in Funktionsstufe 1 bei dem für die Funktion minimal geforderten Mass an Erfahrung und guter Leistung **53 300** Franken. Hinzu kommen Teuerungsanpassungen gemäss Art. 57 Abs. 1 ab dem ***Datum der Inkraftsetzung der Teilrevision des Personalrechts vom DATUM.***

Abs. 3 unverändert.

10. Schulungen

Der Wechsel weg von einer automatischen Lohnsteuerung hin zur aktiven Wahrnehmung der Führungsverantwortung wird im Rahmen eines breit angelegten Change-Prozesses aktiv mit Schulungen, diverser Kommunikation usw. begleitet. HRZ erarbeitet – im Rahmen der Schulungen zum überarbeiteten ZBG – zuhanden der zuständigen HR-Gremien ein Konzept zur Schulung der Führungsprozesse im Rahmen der Neuausrichtung der Lohnsteuerung. Die Schulungen erfolgen zielgruppengerecht und verfolgen einen Top-Down-Ansatz. Sie reflektieren die Rolle und Verantwortung der Vorgesetzten in der Lohnsteuerung und beinhalten als fachliche Schulungselemente insbesondere den neuen Lohnfestsetzungs- und Eskalationsprozess sowie den Prozess der Budgetverteilung und die damit verbundenen Aufgaben und Verantwortlichkeiten, inhaltlich und systembasiert. Primäre Zielgruppen sind Linienvorgesetzte und HR-Fachpersonen, wobei es für alle Führungskräfte einen obligatorischen Schulungsteil gibt. Die Dienstchefinnen und Dienstchefs sowie die Departementssekretärinnen und -sekretäre werden in allen zentralen Punkten separat und obligatorisch geschult. Den Mitarbeitenden stehen geeignete Informationen (Broschüren o. ä.) und E-Learning zur Verfügung.

Das Schulungsangebot wird zentral durch HRZ organisiert. Die Schulungen erfolgen als integrierter Ansatz und abgestimmt auf die Einführung des weiterentwickelten ZBG. Je nach Zeitpunkt der Einführung der neuen Lohnsteuerung wird das Schulungskonzept entsprechend konkretisiert und die Einführung des überarbeiteten ZBG erfolgt zeitgleich mit der neuen Lohnsteuerung oder wird in Etappen realisiert. Die Umsetzung des Schulungskonzepts erfolgt durch zentrale, dezentrale und gegebenenfalls externe Ressourcen sowie durch den Einsatz von E-Learning-Modulen.

11. Umsetzungsbegleitung

Die Umsetzung der neuen Führungsprozesse im Rahmen der neuen Lohnsteuerung sowie des mit STRB Nr. 591/2019 überarbeiteten ZBG werden während der ersten drei Jahre durch ein Gremium aus Arbeitnehmenden- und Arbeitgebendenvertretungen sowie Fachpersonen von HRZ – bedarfsweise unterstützt durch externe HR-Fachexpertinnen und Fachexperten (z. B. mit Schwerpunkt Gehaltssysteme) – begleitet. Ziel der Umsetzungsbegleitung ist eine kontinuierliche Evaluation der Umsetzung des weiterentwickelten SLS und des überarbeiteten ZBG sowie die Sicherstellung der inhaltlichen Zielerreichung. Zu diesem Zweck wird unter anderem quantitatives Zahlenmaterial (System-Daten / Lohn-Reports) erhoben und mit Interviews von Führungs-, HR- und Mitarbeitenden-Seite ergänzt. Die Begleitgruppe reflektiert die Erfahrungen im Umgang mit der neuen Lohnsteuerung und formuliert Massnahmenvorschläge. Entscheidungen zu Vorschlägen bezüglich Verfahren, Prozesse, Hilfsmittel usw. erfolgen im Rahmen der bestehenden Entscheidungsprozesse der Stadtverwaltung unter Einbezug der HR-Gremien. Erkenntnisse bezüglich Nutzung, Handhabung, Rollenverständnis usw. fliessen direkt in die Weiterentwicklung und Angebotsgestaltung des Schulungsangebots ein. Vor Abschluss der Umsetzungsbegleitung erfolgt eine Reflexion darüber, ob und falls ja in welcher Form die Begleitgruppe weitergeführt werden soll.

12. Reporting

HRZ erarbeitet in Abstimmung mit den zuständigen HR-Gremien ein gesamtstädtisches Reporting. Dieses hat (gegebenenfalls gekoppelt an das Reporting zum ZBG) alle notwendigen

Kennzahlen zu umfassen, um Informationen zur Sicherstellung der Gleichbehandlung zu liefern. Die Auswertungen sollen unter anderem die bekannten gleichstellungsrelevanten Parameter Funktionsstufe, Geschlecht, Beschäftigungsgrad (Vollzeit- und Teilzeitanstellung) und Lohngleichheit umfassen. Es kommen aber auch neue Kennzahlen dazu, insbesondere die Ausschöpfung des Lohnerhöhungsbudgets. Die genaue Definition der Inhalte des Reporting erfolgt mit der konkreten Ausarbeitung, leitet sich sinnvoll von den neuen Gestaltungsparametern ab und stellt das Reporting diverser Lohngleichheitsaspekte sicher. Das Reporting stellt auch die Basisdaten für die Umsetzungsbegleitung zur Verfügung.

13. Kosten

13.1 Grundkonzeption: Ausschöpfen des Lohnverhältnisses, Ausweitung der nutzbaren Erfahrung und Neudefinition der Steigungszonen

Die Neudefinition der Lohnbänder (Grundkonzeption) führt zu potenziellen Mehrkosten von 22 bis 28 Millionen Franken (basierend auf dem Datenstand per 1. April 2017). Ursache dieser potenziellen Mehrkosten ist das Ausschöpfen des maximalen Lohnverhältnisses von 1 zu 4,5. Angestellte aller Funktionsstufen werden über die Jahre in ihrer künftigen Lohnentwicklung vom Ausschöpfen des Lohnverhältnisses profitieren: Bei Funktionsstufe 1 ab einer nutzbaren Erfahrung von 19, in höheren Funktionsstufen bis 12 schon ab tieferen Werten an nutzbarer Erfahrung und ab Funktionsstufe 13 dann durchgehend und unabhängig vom Wert an nutzbarer Erfahrung. Das Ausdehnen der nutzbaren Erfahrung bis zu einem neuen Maximalwert von 25 und die Neudefinition der Steigungszonen führen zu keinen Mehrkosten, da sich diese bei den Massnahmen über den Arbeitslebenszyklus aller Mitarbeitenden wieder ausgleichen.

Die Löhne der Mitarbeitenden werden bei der Einführung des weiterentwickelten SLS vorerst in unveränderter Höhe in die neuen Lohnbänder überführt. Danach werden sie sich jährlich unter den neuen Voraussetzungen weiterentwickeln und das neu hinzugekommene Lohnpotenzial nach und nach ausnutzen. Bei denjenigen Mitarbeitenden, die aktuell bei einer nutzbaren Erfahrung von 15 anstehen, wird die nutzbare Erfahrung bei der Überführung bis zum neuen Maximalwert von 25 angepasst, ohne den Lohn zu erhöhen. Dies führt zu einem relativen Absinken im Lohnband, sodass für diese Mitarbeitenden in der Regel neues Lohnentwicklungspotenzial resultiert.

13.2 Lohnsteuerung

Die neue Lohnsteuerung führt zum Einführungszeitpunkt zu keinen zusätzlichen Kosten. Sie orientiert sich in Bezug auf das Budget für Lohnerhöhungen am Status quo. Ausgehend von den durchschnittlichen budgetierten Mitteln für Lohnmassnahmen der vergangenen zehn Jahre wird das jährliche Lohnerhöhungsbudget voraussichtlich zwischen 0,75 und 1,0 Prozent der Lohnsumme aller SLS-Anstellungen betragen.

Ob und wie rasch sich die potenziellen Mehrkosten der neudefinierten Lohnbänder von 22 bis 28 Millionen Franken realisieren werden, ist von der Finanzlage der Stadt sowie dem Budgetbeschluss des Gemeinderats abhängig. Wie sich dazu ein allfälliger Rotationseffekt durch Austritte (Kündigungen und Pensionierungen) und die Verjüngung des Personalkörpers auswirkt, kann nicht mit Bestimmtheit vorausgesagt werden.

Damit die neue Lohnsteuerung direkt Wirkung zeigt und die Mitarbeitenden rasch von deren Neuausrichtung profitieren, budgetiert der Stadtrat während einer Einführungsphase von vier Jahren – zusätzlich zum normalen Lohnerhöhungsbudget von 15 Millionen bis jährlich je 6 Millionen Franken. Nach der vierjährigen Einführungsphase werden voraussichtlich keine zusätzlichen Mittel für die Realisierung des neuen Lohnverhältnisses mit dem Aufholen der bestehenden Löhne bzw. für die Umsetzung des Ausschöpfens des Lohnverhältnisses vom tiefsten zum höchsten Lohn auf 1 zu 4,5 mehr notwendig sein.

13.3 Anpassung von Funktionszuordnungen

Welchen Einfluss die neue Möglichkeit einer Anpassung von Funktionszuordnungen auf die Kosten der Stadt haben wird, kann nicht mit Bestimmtheit gesagt werden. Während Korrekturen zugunsten der Angestellten bereits bisher vorgenommen werden, handelt es sich auch bei denjenigen zulasten der Angestellten um Einzelfälle, die von Jahr zu Jahr unterschiedlich ausfallen.

13.4 Erhöhung des Mindestlohns

Die Kostenauswirkung einer Erhöhung des Mindestlohns bei einem vollen Pensum um Fr. 5787.– auf Fr. 53 300.– pro Jahr beträgt jährlich rund Fr. 244 000.–.

14. Umsetzung der Motion ZBG

Am 2. Dezember 2015 reichten die Grüne- und AL-Fraktionen die Motion ZBG (GR Nr. 2015/382) ein (vgl. Kapitel 2.1).

Mit der neuen Lohnsteuerung werden die individuelle Lohnsteuerung vom ZBG entkoppelt und der bisherige Automatismus der Matrizensteuerung mit einer Feinsteuerung durch die Führung ersetzt. Ein unterschiedlicher Beurteilungsmassstab von Vorgesetzten im ZBG wirkt sich nicht mehr direkt auf die effektiven Lohnerhöhungen aus und ist in Bezug auf die Budgetverteilung unproblematisch. Die Vorgaben zur Gauss'schen Normalverteilung im ZBG-Prozess werden hinfällig. Das ZBG wurde mit STRB Nr. 591/2019 überarbeitet und stärker als Personalentwicklungs- und Führungsinstrument ausgerichtet.

Die neue Lohnsteuerung ermöglicht die Erfüllung der Motion ZBG mit all ihren positiven Konsequenzen. Das ZBG bleibt als Führungs- und Entwicklungsinstrument und für die Berechnung des Systemvorschlags weiterhin relevant. Dieser dient den Vorgesetzten als Orientierungsgrösse, die die Lohnerhöhung unter Gewichtung festgelegter Kriterien festsetzen. Da eine Überprüfung des Lohns durch die oder den Vorgesetzten und ein Abgleich mit dem Systemvorschlag jährlich erfolgt, kann auch bei einer Übernahme des Systemvorschlags von einer Entkoppelung der automatischen Lohnsteuerung vom ZBG gesprochen werden. Es wird in jedem Fall eine aktive Beurteilung der Situation und eine individuelle Entscheidung stattfinden.

Mit dem Antrag zur Änderung von Art. 57^{bis} PR werden die zentralen Forderungen der Motionärinnen und Motionäre umgesetzt. Aus diesen Gründen beantragt der Stadtrat dem Gemeinderat, die Motion, GR Nr. 2015/382, der Grüne- und AL-Fraktionen als erledigt abzuschreiben.

15. KMU-Regulierungsfolgenabschätzung

Gemäss Art. 3 ff. Verordnung über die Verbesserung der Rahmenbedingungen für KMU (AS 930.100) und dem zugehörigen Leitfadens ist im Rahmen der Vorbereitung von Stadtratsgeschäften eine Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) durchzuführen, wobei die Ergebnisse dieser Abschätzung in der Weisung darzustellen sind. Diese Vorlage betrifft nur Arbeitsverhältnisse mit der Stadt Zürich. KMU sind von der beantragten Revision des Personalrechts nicht betroffen.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

- 1. Die Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals wird gemäss Beilage geändert.**
- 2. Der Stadtrat setzt die Änderungen in Kraft.**
- 3. Unter Ausschluss des Referendums:**

Die Motion GR Nr. 2015/382 der Fraktionen der Grünen und Alternativen Liste wird als erledigt abgeschrieben.

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

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti



Beilage zur Weisung «Human Resources Management, Teilrevision des Personalrechts betreffend Weiterentwicklung des Städtischen Lohnsystems (SLS)»

177.100

(Beilage zur Weisung vom 25. September 2019)

Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals (Personalrecht)

Änderung vom, Weiterentwicklung des Städtischen Lohnsystems (SLS)

Die Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals (Personalrecht, PR) vom 6. Februar 2002 wird wie folgt geändert:

Art. 51 Lohnskala

Abs. 1 unverändert.

² Der Jahreslohn beträgt in Funktionsstufe 1 bei dem für die Funktion minimal geforderten Mass an Erfahrung und guter Leistung 53 300 Franken. Hinzu kommen Teuerungsanpassungen gemäss Art. 57 Abs. 1 ab dem Datum der Inkraftsetzung der Teilrevision des Personalrechts vom

Abs. 3 unverändert.

Art. 52 Lohnband

Abs. 1 unverändert.

² Die nutzbare Erfahrung nimmt einen Wert zwischen 0 und 25 an und wird mit höchstens 25 Prozent des Funktionslohns berücksichtigt.

Abs. 3 und 4 unverändert.

Abs. 5 wird aufgehoben.

Abs. 6 wird zu Abs. 5.

Art. 56^{bis} Anpassung Funktionszuordnung

¹ Wird festgestellt, dass die Zuordnung einer Stelle zu einer Funktionsstufe fehlerhaft ist, wird sie angepasst.

² Bei Anpassungen zugunsten der Angestellten wird der Lohn gemäss Art. 56 neu festgelegt. Dieser gilt rückwirkend ab dem Monat, in dem die Fehlerhaftigkeit der Funktionszuordnung entdeckt oder von den Angestellten erstmals schriftlich beanstandet wurde.

³ Bei Anpassungen zulasten der Angestellten wird der bisherige Lohn beibehalten, wenn er im Lohnband der neuen Funktionsstufe Platz findet. Andernfalls wird er auf den neunzehnten Monat nach Ende des Monats, in dem die Zuordnung angepasst wird, auf den oberen Rand abgesenkt.

⁴ Bei Angestellten mit wenigstens zehn ununterbrochenen Dienstjahren, die das 55. Altersjahr vollendet haben, wird ein über Lohnband liegender Lohn bis zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses beibehalten.

Art. 57 Anpassung der Lohnskala an die Teuerungsentwicklung

¹ Der Stadtrat passt die Lohnskala jährlich der Teuerungsentwicklung an. Massgebend ist der Zürcher Index der Konsumentenpreise.

² Eine negative Teuerungsentwicklung hat keinen Einfluss auf die Lohnskala.

³ Weist die letzte Jahresrechnung einen Bilanzfehlbetrag aus, kann der Stadtrat ganz oder teilweise auf die Anpassung verzichten.

Abs. 4 wird zu Art. 57^{ter}.

Abs. 5 wird aufgehoben.

Art. 57^{bis} Individuelle Lohnerhöhungen

¹ Der Lohn der Angestellten wird von den Vorgesetzten jährlich überprüft und kann im Rahmen der für die Lohnentwicklung zur Verfügung gestellten Mittel innerhalb des Lohnbands der Funktionsstufe erhöht werden.

² Die Vorgesetzten berücksichtigen die individuelle Situation der oder des Angestellten und dabei insbesondere die nutzbare Erfahrung, die Lage des Lohns im Lohnband sowie Leistung und Verhalten. Sie werden durch einen systembasierten Lohnerhöhungsvorschlag unterstützt.

³ Der Stadtrat regelt die weiteren Kriterien, die beim Lohnerhöhungsentscheid zu berücksichtigen sind sowie den Prozess der Budgetverteilung und Lohnfestsetzung innerhalb der Dienstabteilungen.

Art. 57^{ter} Leistungs- und Verhaltensbeurteilung

Der Stadtrat legt Verfahren und Form der Leistungs- und Verhaltensbeurteilung fest.