

Postulat Fraktion GB/JA! (Regula Tschanz, GB): Städtisches Lohnsystem auf den Stand der Zeit bringen (2019.SR.000121)

In der Stadtratssitzung vom 4. April 2019 wurde die folgende in ein Postulat umgewandelte Motion erheblich erklärt. An der Stadtratssitzung vom 2. Juli 2020 wurde die Frist zur Berichterstattung um ein Jahr verlängert.

«Das Lohnsystem der Stadt Bern entspricht nicht mehr den Anforderungen der heutigen Zeit. Schon in der Motion der Aufsichtskommission vom 10. September 2009 und in der am 23. September 2012 von der Stimmbevölkerung verworfenen Revision des Personalreglements der Stadt Bern (PRB) wurde darauf hingewiesen, dass die städtischen Löhne nicht mehr konkurrenzfähig sind. Ursache dafür ist primär die im Jahr 2004 gutgeheissene Initiative „200 000 Franken sind genug“, die den Maximallohn auf Fr. 200 000 festlegte und seither nur noch Teuerungsanpassungen zugelassen hat. Eine Anpassung der Löhne mit Blick auf das Konkurrenzumfeld war damit nicht mehr möglich. Allerdings hatte es beim städtischen Personal schon seit 1988 nie mehr eine Realloohnerhöhung gegeben. Das städtische Lohnsystem und namentlich die Lohnhöhe wurden damit in den letzten dreissig Jahren kaum mehr entwickelt und auf die Bedürfnisse der jeweiligen Zeit angepasst.

Allein seit der Annahme der Initiative „200 000 Franken sind genug“ hat sich das (Markt-) Umfeld erheblich verändert. Parallel zu einem Anstieg des Landesindex der Konsumentenpreise um knapp vier Prozent zwischen den Jahren 2004 und 2015 stieg der Nominalindex in der Schweiz im selben Zeitraum um rund 13 Prozent und der Reallohnindex um rund 9 Prozent. Diese Entwicklung kontrastiert frappant zur Situation in der Stadt Bern, wo ausserhalb des Stufenanstiegs keine generellen Reallohnschritte mehr möglich waren.

Auf politischer Ebene haben Arbeitgeber im unmittelbaren Konkurrenzumfeld der Stadt Bern ihre Lohnbestimmungen angepasst. So hat der Grosse Rat des Kantons Bern im Jahr 2013 eine Revision des Personalgesetzes beschlossen, die die Spielräume für Gehaltsmassnahmen vergrösserte. Im Dezember 2016 hat der Regierungsrat eine Anpassung des kantonalen Lohnsystems hin zu einem degressiven Lohnaufstiegsmodell vorgenommen, die das kantonale Gehaltssystem näher an die Bedürfnisse der Praxis führt.

Das Malaise in der städtischen Lohnpolitik wird jüngst in den Budgetdebatten im Stadtrat sichtbar, wenn mittels Anträgen die Ausrichtung von Anerkennungsprämien (Einmalzulagen) gefordert bzw. beschlossen wird, um dem Personal wenigstens eine minimale materielle Anerkennung zukommen zu lassen. So gerechtfertigt solche Zeichen der Anerkennung sind, so wenig tragen sie zu einer strukturellen Verbesserung der Situation bei.

Mit der absehbaren Annahme der Revision des Reglements über die Personalvorsorgekasse und dem Übergang vom Leistungs- zum Beitragsprimat werden die Voraussetzungen geschaffen, dass Lohnerhöhungen einfacher und ohne zusätzliche Einkäufe umgesetzt werden können. Das voraussichtlich baldige Inkrafttreten des neuen Reglements schafft damit eine einzigartige Gelegenheit, endlich auch die Pendenzen bei den Löhnen anzupacken.

Zusammenfassend muss die Revision des städtischen Lohnsystems demnach zumindest die folgenden Punkte umfassen bzw. Rahmenbedingungen erfüllen:

- Eine Überprüfung der Ausgestaltung des Lohnsystems mit Blick auf Veränderungen bei Arbeitgebern im direkten Konkurrenzumfeld der Stadt Bern (d.h. beispielsweise die Fragen Mehrklassenlohnsystem vs. Einklassensystem, linearer vs. degressiver Lohnaufstieg usw.).
- Eine Korrektur des Lohnniveaus aufgrund der in den letzten dreissig Jahren ausgebliebenen Realloohnerhöhungen.

- Das Eröffnen von Spielräumen für eine künftig aktivere, situationsadäquatere Entwicklung der Lohnpolitik.
- Einen Verzicht auf die Verknüpfung der Vorlage mit einer Anpassung der Gemeinderatslöhne, da die Koppelung der Lohnpolitik an die Gemeinderatslöhne in einer potenziellen Volksabstimmung wie bereits 2012 unweigerlich zu einem Scheitern der Vorlage führen würde.
- Eine Erarbeitung unter dem Einbezug der Sozialpartner.

Die vom Gemeinderat am 14. Dezember 2016 zuhanden des Stadtrats beschlossene Teilrevision des Personalreglements der Stadt Bern beschränkt sich auf die Streichung der untersten Lohnstufe in den Lohnklassen 3 und 4. Materiell bleibt die Revision für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aufgrund der heute geltenden Praxis ohne jegliche Verbesserungen. Insofern ändert sich nichts am grundsätzlichen Überprüfungs- und Entwicklungsbedarf des städtischen Lohnsystems.

Der Gemeinderat wird eingeladen, dem Stadtrat im Rahmen einer Revision des Personalreglements der Stadt Bern (PRB) eine Überarbeitung des städtischen Lohnsystems vorzulegen, welche die folgenden Vorgaben erfüllt:

1. Der Minimallohn (Lohnstufe 0 der tiefsten Lohnklasse) beträgt mindestens Fr. 3800.00 (Monatslohn) bzw. Fr. 49 400 (Jahreslohn).¹
2. Das Verhältnis zwischen dem tiefsten und dem höchsten Lohn liegt bei höchstens 1 zu 4,85.
3. Die Schaffung einer reglementarischen Grundlage, die – zusätzlich zur Teuerungsanpassung gemäss Art. 26 PRB – eine generelle jährliche Anpassung der Löhne mit Blick auf die Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt bzw. beim Konkurrenzumfeld erlaubt.
4. Der Antrag an den Stadtrat umfasst zwei Umsetzungsvarianten, wobei die eine auf einer frankenmässigen Überführung der Löhne basiert und die zweite Variante eine Realloohnerhöhung für sämtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von mindestens einem Prozent umfasst.
5. Die Vorlage verzichtet auf eine Koppelung der Anpassung des Personalreglements an die Gemeinderatslöhne bzw. an das Reglement über den Lohn, die Nebenbeschäftigungen und die Parlamentstätigkeit der Mitglieder des Gemeinderats.
6. Im Rahmen der Überprüfung des städtischen Lohnsystems gemäss den Ziffern 1 bis 5 dieser Motion prüft der Gemeinderat insbesondere auch die nachfolgenden Aspekte und erstattet dem Stadtrat Bericht oder stellt Antrag:
 - a. Die Einführung eines degressiven Lohnsystems, das in der ersten Phase der beruflichen Laufbahn höhere Lohnaufstiegsschritte vorsieht als in der zweiten Phase der beruflichen Laufbahn.
 - b. Der Übergang vom heutigen Mehrklassensystem hin zu einem Einklassensystem.
 - c. Eine Streichung von PRB Art. 26 Abs. 2, wonach die Teuerung dann ausgeglichen wird, sofern die Jahresteuern mehr als ein Prozent beträgt.

Bern, 06. April 2017

Erstunterzeichnende: Regula Tschanz

Mitunterzeichnende: Katharina Gallizzi, Lea Bill, Seraina Patzen, Eva Krattiger, Stéphanie Penher, Leena Schmitter, Franziska Grossenbacher, Ursina Anderegge»

Bericht des Gemeinderats

Seit Inkrafttreten der Bestimmungen über die Anstellungsbedingungen im Personalreglement vor bald 30 Jahren – das bestehende Lohnklassensystem mit 30 bzw. heute noch 27 Lohnklassen ist noch wesentlich älter – hat sich die Arbeitswelt und mit ihr auch die Ausbildungslandschaft stark verändert. Neue Berufsbilder sind entstanden, bestehende haben sich gewandelt. Das städtische Lohn- und Arbeitsbewertungssystem und die Richtfunktionen wurden jedoch nur punktuell der

¹ Die vom Gemeinderat am 14. Dezember 2016 zuhanden des Stadtrats beschlossene Teilrevision des Personalreglements der Stadt Bern sieht einen Mindestlohn von Fr. 48 500 (Jahreslohn) vor.

Entwicklung angepasst. Die Verknüpfung der heutigen Arbeitsanforderungen und -belastungen mit den systemischen Vorgaben basiert vermehrt auf unterschiedlichen Interpretationen der Direktionen und Dienststellen, was die interne Lohngerechtigkeit zunehmend strapaziert. Der Handlungsbedarf ist offensichtlich.

Der Gemeinderat hat daher beschlossen, dass das bestehende Lohnsystem den fachlichen und politischen Forderungen entsprechend auf einen aktuellen Stand gebracht werden soll. Als Basis für die Arbeiten wurde dem Gemeinderat eine erste Auslegeordnung inklusive Projektbeschreibung unterbreitet. Er hat im Februar 2018 davon Kenntnis genommen und mittels Ausschreibung einen Auftrag zur Erstellung eines Analyseberichts vergeben.

Die von einer externen Firma geleitete Untersuchung brachte zutage, dass das Lohnniveau der Stadt Bern 2 bis 3 % tiefer als bei Vergleichsarbeitgebenden aus der öffentlichen Verwaltung ist, die Abweichungen jedoch durch die Anstellungsbedingungen, namentlich die 40-Stundenwoche, überkompensiert werden.

Neben dieser grundsätzlich positiven Feststellung zeigte die Analyse aber verschiedene Probleme auf: Einerseits besteht bei der heute geltenden summarischen Funktionsbewertung im Unterschied zur analytischen Funktionsbewertung viel Spielraum für subjektive Einschätzungen und damit willkürliche Bewertungen und Lohnfestsetzungen. Die summarische Arbeitsbewertung schätzt die Wertigkeit einer Stelle gesamthaft ein. Die Funktionen werden anhand ihrer Gesamtanforderungen verglichen und bestimmten Lohnklassen zugeordnet. Bei der analytischen Arbeitsbewertung werden einzelne Anforderungs- und Belastungskriterien einer Stelle durch bestimmte Merkmale, z.B. die erforderliche Ausbildung, Berufserfahrung oder Sozialkompetenzen, die Komplexität der Aufgabe, die körperliche und psychische Belastung, separat beurteilt, gewichtet und zu einem Gesamtwert addiert. Die Merkmale sind bei jeder Funktion dieselben. Darauf baut das Lohnsystem auf. Das analytische Vorgehen bringt präzisere Ergebnisse, da im Vergleich zum summarischen Verfahren subjektive Wertungen viel weniger stark ins Gewicht fallen. Insbesondere im Zusammenhang mit der Lohngleichheit wird immer wieder betont, wie wichtig das Instrument der analytischen Funktionsbewertung ist.

Diese grundsätzliche Schwäche der summarischen Funktionsbewertung wird durch veraltete und nicht mehr den Gegebenheiten entsprechende Richtfunktionen sowie uneinheitliche Funktionsbewertungsprozesse in den Direktionen noch verstärkt. Das führt dazu, dass heute immer mehr Lohneinreihungen existieren, welche im internen Vergleich nicht nachvollziehbar sind und einem externen Vergleich nicht standhalten. Darüber hinaus bestehen heute stadintern unterschiedliche Anfangslohnfestsetzungen und Lohnentwicklungsmöglichkeiten, was aus Sicht des Anspruchs auf rechtsgleiche Lohnfestsetzung problematisch ist.

Insgesamt kommt die Analyse zum Schluss, dass das heutige System der summarischen Funktionsbewertung und das darauf beruhende Lohnsystem veraltet sind und Hinweise auf zahlreiche Lohnungerechtigkeiten existieren. Die Empfehlungen des Analyseberichts lauten entsprechend:

- Einführung einer analytischen Funktionsbewertung: einfachere Systempflege, mehr Transparenz, bessere Gleichbehandlung, vermindertes Potenzial für diskriminierende Einreihungen.
- Einführung einheitlicher Prozesse: vermindertes Potenzial von Ungleichbehandlungen.
- Totalrevision des Richtfunktionenkatalogs/je nach System: Definition von Schlüsselfunktionen: Abbildung einer zeitgemässen Ausbildungs- und Berufswelt.
- Überarbeitung der Lohnskala: einheitliche Sprünge zwischen den Lohnklassen, degressive Lohnkurve hält Marktvergleich Stand.

Das Projekt Gerechtes Lohnsystem (Gerlos)

Mit dem Projekt Gerlos soll der Schritt hin zu einem innovativen, transparenten, markt- und leistungsgerechten Lohnsystem getan werden. Weitere Kriterien sind die geschlechtsneutrale Ausgestaltung, attraktive Lohnentwicklungsperspektiven und die rechtsgleiche Behandlung. Ziel ist die Einführung eines auf einem analytischen Bewertungssystem basierenden Lohnmodells. Die Stadt Bern wird dadurch den laufenden Entwicklungen am Arbeitsmarkt gerecht und fördert ihre Attraktivität als Arbeitgeberin weiter.

Im Juli 2020 gab der Gemeinderat den ersten Teil der Phase II (Umsetzungsphase) des Projekts Gerlos frei. Bis Ende 2021 sollen im Rahmen einer sogenannten Laborphase unter anderem ein neues, analytisches Funktionsbewertungsverfahren definiert und Varianten von Lohnskalen entwickelt werden.

Die Arbeiten der Laborphase sind anfangs 2021 aufgenommen worden. Einerseits wird in der Teilprojektgruppe 1 «Bewertungsgruppe» ein analytisches Funktionsbewertungstool getestet und eruiert, ob dieses an die individuellen Bedürfnisse der Stadtverwaltung adaptierbar ist. Aus den Laborbewertungen gewonnene Erkenntnisse werden weiterentwickelt.

Nach rund sechsmonatiger Projektarbeitszeit kann festgestellt werden, dass eine analytische Funktionsbewertung mit einem Excel-basierten Bewertungstool und dessen Anwendung durch eine direktionsübergreifende Bewertungsgruppe eine sachliche, willkürfreie und geschlechtsneutrale Bewertung besser sicherstellt, als dies heute der Fall ist. Mit der Implementierung eines analytischen Bewertungsinstruments in der Stadtverwaltung könnten einheitliche Stellenbewertungen und damit rechtsgleiche Lohnreihungen sichergestellt werden. Zudem bestätigte sich im Rahmen der Labortests der im Analysebericht festgestellte Befund, wonach auch die Richtfunktionen komplett überarbeitet und die Einreihungsprozesse direktionsübergreifend einheitlich gestaltet werden müssten.

In der Teilprojektgruppe 3 «Lohnskala» werden verschiedene Varianten von Lohnskalen erarbeitet, wobei eine mögliche Variante die degressive Lohnskala darstellt, welche in der früheren Phase der beruflichen Laufbahn höhere Lohnaufstiegsschritte vorsieht als in der zweiten Phase. Ebenfalls geprüft werden die Vor- und Nachteile eines Wechsels vom heutigen Mehrklassen- zu einem Einklassensystem. Diesbezügliche Entscheide sind noch keine gefällt.

Die Forderung aus dem vorliegenden Postulat, den Minimallohn (Lohnstufe 0 der tiefsten Lohnklasse) auf mindestens Fr. 3 800.00 (Monatslohn) bzw. Fr. 49 400 (Jahreslohn) und das Verhältnis zwischen dem tiefsten und dem höchsten Lohn auf höchstens 1 zu 4,85 festzulegen, wird in der Erarbeitung der Variantenvorschläge mitberücksichtigt (respektive ist heute bereits umgesetzt).

Aufgrund der Erkenntnisse aus den Teilprojekten 1 und 3 werden in der Teilprojektgruppe 2 «Gesetzliche Grundlagen» die notwendigen Anpassungen der rechtlichen Grundlagen ermittelt, wobei keine Anpassungen des Personalreglements bezüglich Gemeinderatslöhne und des Reglements über den Lohn, die Nebenbeschäftigungen und die Parlamentstätigkeit der Mitglieder des Gemeinderats vorgesehen ist.

Weiteres Vorgehen nach Abschluss der Laborphase von Gerlos

Auf die Laborphase folgt bei positivem Beschluss des Gemeinderats die Umsetzungsphase (Teil 2), die sämtliche Umsetzungsarbeiten für die Vorbereitung einer Überführung in das revidierte Lohnsystem umfasst. Dazu gehört die definitive Erarbeitung der rechtlichen Grundlagen und der Stadtratsvorlage (allenfalls mit Varianten bezüglich des neuen Lohnsystems), die Anpassung der IT-Systeme und Prozesse, die Definition sämtlicher Richt-/Schlüsselfunktionen sowie die Überarbeitung der Stellenbeschreibungen.

Die Rahmenbedingungen für die konkrete Überführung in das neue Lohnsystem werden sich nach den vorhandenen finanziellen Mitteln richten müssen. Insgesamt ist der Gemeinderat überzeugt, mit der Einführung eines analytischen Bewertungsverfahrens einen wichtigen Schritt zu mehr Lohngerechtigkeit – zwischen Frauen und Männern, Handwerkerinnen und Akademikern, Führungspersonen und Mitarbeitenden – und mehr Rechtsgleichheit zu tun.

Revision des Teuerungsartikels

Das Anliegen aus dem vorliegenden Postulat nach der Streichung von Artikel 26 Absatz 2 des Personalreglements der Stadt Bern vom 21. November 1991 (PRB; SSSB 153.01), wonach die Teuerung dann ausgeglichen wird, sofern die Jahresteuern mehr als ein Prozent beträgt, wird separat behandelt. Eine entsprechende Vorlage für die Teilrevision der Anstellungsbedingungen ist liegt vor und sollte dem Stadtrat noch in diesem Jahr unterbreitet werden.

Finanzielles

Für die Überführung der bestehenden Funktionen und Stelleneinreihungen in ein neues Lohnsystem werden zurzeit Varianten erarbeitet. Die mögliche Bandbreite von finanziellen Auswirkungen ist gross. Eine verlässliche Einschätzung kann zum heutigen Zeitpunkt nicht gemacht werden. Insgesamt ist im Integrierten Aufgaben- und Finanzplan 2022 – 2025 für die Revision des Lohnsystems und die Überführung sämtlicher Stellen und Funktionen ins neue System im Jahr 2023 ein Lohnprozent (Fr. 3 317 000.00) eingestellt.

Bern, 16. Juni 2021

Der Gemeinderat