

Motion Fraktion GB/JA! (Regula Tschanz, GB): Städtisches Lohnsystem auf den Stand der Zeit bringen

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 % zwischen den Jahren 2004 und 2015 stieg der Nominalindex in der Schweiz im selben Zeitraum um rund 13 % und der Reallohnindex um rund 9 %. 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 Lohnstufen 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 frankemässigen 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 Anderegg

Antwort des Gemeinderats

In verschiedenen parlamentarischen Vorstössen wird das Lohnsystem der Stadt Bern generell und die Lohnhöhe im Einzelnen als ungenügend dargestellt. Es gilt einleitend, diese Wahrnehmung zu relativieren.

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.

1. Ausgangslage

1.1. *Das städtische Lohnsystem*

Gemäss Personalreglement der Stadt Bern vom 21. November 1991 (PRB; SSSB 153.01) bemisst sich der Grundlohn "nach den im Anhang zum Reglement festgelegten Lohnklassen und Lohnstufen" (Art. 28 Abs. 1 PRB). "Vom Mindest- bis zum Höchstansatz jeder Lohnklasse bestehen 15 gleiche Lohnstufen" (Art. 28 Abs. 2 PRB). "Die Einreihung der Stellen in Lohnklassen erfolgt aufgrund einer Funktionsbewertung" (Art. 29 PRB). Die Anfangsklasse und der Anfangslohnbetrag werden von der für die Anstellung gemäss Artikel 92 PRB zuständigen Instanz festgelegt (Art. 30 PRB). Schliesslich wird in Artikel 31 Absatz 1 PRB der Lohnanstieg geregelt. Dieser "erfolgt aufgrund der Gesamtbeurteilung im Rahmen der Personalbeurteilung. Für den Zeitpunkt und das Ausmass des Lohnanstiegs sind im Rahmen der reglementarischen Bestimmungen die festgestellte Leistung und das gezeigte Verhalten, die besonderen Umstände im Einzelfall sowie die finanziellen Möglichkeiten der Stadt massgebend". Ein Lohnanstieg wird explizit ausgeschlossen, falls die Gesamtbeurteilung ungenügend ausfällt (Art. 32a PRB). Zudem endet der Lohnanstieg, sobald der Höchstansatz der obersten Einreihungsklasse erreicht ist.

Für die Teuerungsanpassung der Löhne des städtischen Personals ist Artikel 26 PRB massgebend. So wird die Teuerung "in der Regel ausgeglichen, sofern die Jahresteuern mehr als ein Prozent beträgt. Bei ausserordentlich schwieriger finanzieller Lage der Stadt kann die Teuerung lediglich teilweise, mindestens aber zu zwei Dritteln ausgeglichen werden. Dabei sind die Konjunkturlage sowie die Entwicklung der Löhne der öffentlichen Gemeinwesen und der Privatwirtschaft zu berücksichtigen" (Abs. 2). Absatz 5 sieht als Grundlage für den Teuerungsausgleich "die Jahresteuern des vorhergehenden Jahrs, gemessen am Stand des Landesindex der Konsumentenpreise im Monat November".

1.2. *Generelle und individuelle Lohnentwicklungsmöglichkeiten*

Reallohnentwicklung:

Auch wenn in der Mechanik der Lohnentwicklung der Mitarbeitenden der Berner Stadtverwaltung keine explizite Reallohnsteigerung vorgesehen ist, kommt doch die Mehrheit der Beschäftigten jährlich in den Genuss eines Lohnanstiegs im Umfang von bis zu 2,2 % (Stufenanstieg im unteren Bereich der jeweiligen Lohnklasse), respektive bis zu 1,6 % (Stufenanstieg im oberen Bereich der jeweiligen Lohnklasse). Bei einer sehr guten Personalbeurteilung kann der Lohn im Rahmen der vorhandenen Mittel auch um zusätzliche Lohnstufen erhöht werden. Zudem steht je nach den Möglichkeiten der jeweiligen Direktion für herausragende Leistungen ein finanzieller Beitrag in Form einer individuellen Leistungsprämie zur Verfügung. Zur Finanzierung dieser beiden Formen der Lohnerhöhung wird je nach Direktion eine jährliche Anpassung der Gesamtlohnsumme von bis zu einem Prozent eingeplant. Die allfällige Differenz in der Ausfinanzierung kann durch die jeweiligen Fluktuationsgewinne (Ersatz von älteren/teureren durch jüngere/günstigere Mitarbeitende im Rahmen der Fluktuation) kompensiert werden.

Generell führt das bestehende Lohnsystem dazu, dass bis zirka zum 45. Lebensjahr der Erfahrungszuwachs, welcher sich in Servicequalität, autonomer Arbeitsgestaltung, Nachhaltigkeit und Netzwerk auszahlt, systematisch abgegolten wird. Bei Eintritt in die letzte Klasse des Lohnbands sind dann aussergewöhnliche Leistungen Voraussetzung für die Weiterentwicklung des Lohns. Vor diesem Hintergrund verfügt das heutige Lohnsystem bereits über ein degressives Regulativ. Die Lohnentwicklung findet in erster Linie bis zum mittleren Leistungsalter statt. Im Unterschied zu Einklassenmodellen mit degressiver, aber automatischer Lohnstufenentwicklung setzt das städtische System höhere Anforderungen für die Lohnentwicklung im fortgeschrittenen Erwerbssalter. Mit einer durchdachten, flexibilisierten Lohnanstiegsregelung und insbesondere mit der Bereitstellung von zusätzlichen Mitteln für den individuellen Lohnanstieg können im bestehenden System die

Lohnentwicklungen von Schlüsselmitarbeitenden verhältnismässig einfach und zeitnah deutlich attraktiver gestaltet werden.

Teuerungsausgleich

Der für den Teuerungsausgleich massgebende Landesindex für Konsumentenpreise (Art. 26 Abs. 5 PRB) sank 2016 erneut. Der Indexstand per November 2016 betrug 97,4 (Basis Dezember 2010 – 100 Indexpunkte) und lag damit 0,3 Prozentpunkte unter dem Vorjahresvergleich. 2013 wurden die Löhne letztmals bei einem Indexstand von 100,14 Punkten ausgeglichen. Die mittlerweile aufgelaufene, nicht ausgeglichene Minusteuerung liegt bei 2,74 Prozentpunkten. Die in den letzten Jahren nicht ausgeglichene Minusteuerung entspricht einer Reallohnerhöhung.

1.3. Nicht monetäre Anstellungsbedingungen

Die Stadt hat sich nach Annahme der Initiative "200 000 Franken sind genug" im Jahre 2004 trotz eingeschränktem finanziellem Handlungsspielraum personalstrategisch neu positioniert: Anstatt sich mit den direkten Mitbewerbenden Bund und Kanton auf einen nicht zu gewinnenden Wettbewerb über die Lohnhöhe einzulassen, hat die Stadt sehr früh auf die Vereinbarkeit von Beruf und Familie gesetzt und sich damit erfolgreich am Arbeitsmarkt positioniert. Die fortschrittlichen, flexiblen Arbeitsbedingungen, gerade eben auch zur Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie (z.B. flexible Arbeitszeitmodelle und Arbeitszeitvarianten auf der Basis der 40h-Woche, Teilzeitarbeit, Jobsharing, Telearbeit, grosszügige Eltern- und Adoptionsurlaubsregelungen, übergesetzliche Kinder- und ergänzende Familienzulagen) entsprechen der heutigen Nachfrage.

1.4. Hohe Arbeitszufriedenheitswerte

Gemäss den neuesten Arbeitszufriedenheitswerten (2017) sind 90 % der Mitarbeitenden mit den Anstellungsbedingungen zufrieden. Eine hohe Zufriedenheitsrate weisen die Sozialleistungen (97 %), die Arbeitsplatzsicherheit (96 %) sowie die Arbeitszeit- und Ferienregelung (95 %) aus. Dagegen beträgt die Zufriedenheit mit dem Lohn "nur" 70 % (2013: 67 %). Dieser Wert muss insofern relativiert werden, als die Frage nach der Zufriedenheit mit dem Lohn in den meisten Umfragen zu den drei Faktoren mit der grössten Unzufriedenheit gehört. So sei in diesem Zusammenhang auch auf den Wert des Kantons Bern (2015) verwiesen, welcher trotz generell höherem Lohnniveau bloss eine Zufriedenheit von 36 % aufweist. Eine Erhöhung des Einkommens führt erwiesenermassen nicht nachhaltig zu einer höheren Arbeitszufriedenheit. Erfolgversprechender sind Massnahmen bei den intrinsischen Job-Charakteristika. Hier ist die Stadt Bern als Arbeitgeberin hervorragend aufgestellt, geben doch 97 % der Mitarbeitenden an, dass sie ihre Arbeit als sinnvoll erleben. 94 % sind bereit, sich für die Stadt überdurchschnittlich zu engagieren und 97 % bezeichnen die Stadt als attraktive Arbeitgeberin.

2. Zu den einzelnen Forderungen

Die Attraktivität des Lohnes ist eng mit den übrigen Anstellungsbedingungen verbunden. Es ist das Gesamtpaket, welches über den Wert der geldmässigen Entschädigung der Arbeitsleistung entscheidet. Dies zeigt der direkte Vergleich der Lohnzufriedenheitswerte mit dem Kanton Bern. Der Gemeinderat hat eine generelle Reallohnerhöhung in seinen aktuellen Legislaturzielen verankert.

Im Kontext der skizzierten Ausgangslage nimmt der Gemeinderat zu den einzelnen Motionspunkten wie folgt Stellung:

Zu Punkt 1:

Im Rahmen der derzeit in der Kommission für Finanzen, Sicherheit und Umwelt zur Behandlung vorliegenden PRB-Teilrevisionsvorlage zu Minimallohn, Vaterschaftsurlaub und Whistleblowing wird der Minimallohn gemäss der am 5. November 2015 erheblich erklärten Interfraktionellen Motion GB/JA! SP/JUSO (Rahel Ruch, JA!/Christine Michel, GB/Lea Kusano, SP): "Minimallöhne des städtischen Personals erhöhen" auf Fr. 48 500.00 festgelegt. Dieser Lohn bezieht sich auf eine Wochenarbeitszeit von 40 Stunden. Verglichen mit dem diesen Sommer vom Bundesgericht als Mindestlohn im Kanton Neuenburg bestätigten Minimallohn von Fr. 41 759.00 bei einer Wochenarbeitszeit von 41 Stunden entspricht der festgelegte Wert Fr. 49 712.50 und liegt damit höher. Eine weitere Anhebung ist derzeit nicht angezeigt, zumal die Löhne der Stadt Bern im Niedriglohnbereich schon heute über Markt liegen, was gerade auch bei Stellenausschreibungen zu einer unverhältnismässigen hohen Nachfrage und ebensolchem Aufwand führt.

Der Gemeinderat beantragt, die Motion in diesem Punkt abzulehnen. Er ist jedoch bereit, diesen als Postulat entgegenzunehmen.

Zu Punkt 2:

Mit dem in der Revisionsvorlage festgelegten Minimallohn von Fr. 48 500.00 liegt das Verhältnis zwischen dem tiefsten und höchsten Lohn bei 4,6. Die Festlegung einer Kennzahl schränkt den Handlungsspielraum in der durch diverse parlamentarische Vorstösse ausgelösten Anpassung des Lohnsystems unnötig ein.

Der Gemeinderat beantragt, die Motion in diesem Punkt abzulehnen. Er ist jedoch bereit, diesen als Postulat entgegenzunehmen.

Zu Punkt 3:

Die bestehende Lösung (Art. 26 Abs. 2 PRB) ist in Anbetracht der Teuerungsentwicklung der letzten Jahre (< 0 %) nicht mehr zielführend. Es ist angezeigt, die im letzten Satz des betreffenden Abschnitts aufgeführten Parameter zur Bestimmung allfälliger Einmalzulagen (Konjunkturlage, Entwicklung der Löhne der öffentlichen Gemeinwesen und der Privatwirtschaft) in der generellen Lohnentwicklung zu berücksichtigen.

Der Gemeinderat beantragt, diesen Punkt erheblich zu erklären.

Zu Punkt 4:

Eine Überarbeitung des städtischen Lohnsystems verlangt ein grosses Mass an Handlungsfreiheit. Die Beschränkung auf zwei Umsetzungsvarianten mit klar definierten Vorgaben engt die Entwicklung innovativer Lösungsansätze unnötig ein. Insbesondere wird die explizite Forderung nach einer Real-lohnerhöhung für sämtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von mindestens einem Prozent den Verhältnissen am Markt nicht gerecht, liegen doch, wie bereits erwähnt, die städtischen Löhne im Niedriglohnbereich über dem Markt, wogegen die Löhne im mittleren und oberen Segment auch mit einer Erhöhung von mehreren Prozenten im Marktvergleich nicht wesentlich attraktiver werden. Vielmehr ist eine generelle Erhöhung der Lohnsumme anzustreben, welche den Verantwortlichen die Möglichkeit gibt, bestehende Differenzen auszugleichen und überdurchschnittliche Leistungen über den ordentlichen Lohnentwicklungspfad hinaus zu honorieren.

Der Gemeinderat beantragt, die Motion in diesem Punkt abzulehnen. Er ist jedoch bereit, diesen als Postulat entgegenzunehmen.

Zu Punkt 5:

Eine Entkoppelung der Löhne des Gemeinderats von den Löhnen der Stadtangestellten erweitert den Entwicklungsspielraum in der zukünftigen Gestaltung des städtischen Lohnsystems. Der Gemeinderat geht davon aus, dass eine Vorlage, welche nur die Löhne der Stadtangestellten zum Gegenstand hat, eher eine politische Mehrheit findet als eine solche, die den bestehenden Lohndeckel für Gemeinderäte aufhebt.

Der Gemeinderat beantragt, diesen Punkt erheblich zu erklären.

Zu Punkt 6:

Die unter Buchstaben a - c aufgeführten Prüfungsaufträge entsprechen der allgemeinen Stossrichtung der mit dieser Motion einzuleitenden Überarbeitung des städtischen Lohnsystems, engen in ihrer absoluten Form jedoch die Entwicklung von innovativen Lösungsansätzen, gerade auch im sozialpartnerschaftlichen Austausch, unnötig ein.

Der Gemeinderat beantragt, die Motion in diesen Punkten abzulehnen. Er ist jedoch bereit, diese als Postulat entgegenzunehmen.

Antrag

1. Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, Punkt 1, 2, 4, 6a, 6b und 6c abzulehnen; er ist jedoch bereit, diese als Postulat entgegenzunehmen.
2. Er beantragt dem Stadtrat, Punkt 3 und 5 erheblich zu erklären.

Bern, 20. September 2017

Der Gemeinderat