

Sitzung vom 30. Januar 2019

84. Anfrage (Lohnentwicklung des kantonalen Personals)

Kantonsrätin Michèle Dünki-Bättig, Glattfelden, sowie die Kantonsräte Markus Schaaf, Zell, und Benedikt Gschwind, Zürich, haben am 12. November 2018 folgende Anfrage eingereicht:

Am 7. November haben die beiden vom Kanton anerkannten Sozialpartner Verband des Personals öffentlicher Dienste (VPOD) und Vereinigte Personalverbände (VPV) eine Lohnumfrage veröffentlicht, an der sich mehr als 7000 Personen beteiligt haben – knapp die Hälfte Angestellte des Kantons (49%).

22% der Teilnehmenden geben an, seit 2010 nie eine Lohnerhöhung erhalten zu haben, weitere 31,1% erhielt seit 2010 eine einzige Lohnerhöhung. Je höher der Lohn und je höher der Beschäftigungsgrad, umso eher gab es eine Lohnerhöhung. Umgekehrt: Tieflohngruppen und Beschäftigte mit kleinen Teilzeitpensen sahen kaum je etwas von einer Lohnerhöhung. Bei den Einmalzulagen ist das Bild noch krasser: 54,6% der Teilnehmenden haben seit 2010 nie eine Einmalzulage erhalten! Und auch von denen, die eine Einmalzulage erhielten, war dies bei 58% seit 2010 ein einziges Mal der Fall. 57% dieser Einmalzulagen liegen zudem unter 1000 Franken, 27% sogar unter 500 Franken.

Entsprechend unzufrieden sind die Angestellten denn auch mit der Lohnentwicklung: Drei Viertel der Teilnehmenden geben an, mit ihrer Lohnentwicklung unzufrieden zu sein (24% sehr unzufrieden, 27% unzufrieden, 22% eher unzufrieden).

Auch wenn die Umfrage keinen Anspruch auf Repräsentativität erhebt, zeigt sie doch ein klares Stimmungsbild und wirft Fragen auf.

Die Anfragestellenden bitten den Regierungsrat, die folgenden Fragen zu beantworten:

1. Die Umfrage widerspiegelt das Empfinden der Mitarbeitenden. Stimmen die Einschätzungen bezüglich Lohnerhöhungen und Einmalzulagen mit den Informationen des Regierungsrates überein?
2. Wie wichtig beurteilt der Regierungsrat die Zufriedenheit seiner Mitarbeitenden? Wie misst er diese Zufriedenheit? Welche Rolle spielt nach Einschätzung des Regierungsrates dabei die Entlohnung?
3. Knapp die Hälfte der Mitarbeitenden geben an, mit ihrer Entlohnung nicht zufrieden zu sein. Welche Ursachen sieht der Regierungsrat für diese hohe Unzufriedenheit?

4. Welche Möglichkeiten sieht der Regierungsrat, damit künftig vor allem Teilzeitbeschäftigte und Mitarbeitende in Tieflohnklassen in den Genuss von Lohnerhöhungen und Einmalzulagen kommen?
5. Besonders betroffen von dieser Verteilung sind Frauen, da sie im Bereich der Teilzeitbeschäftigten und der Tieflohnklassen einen überdurchschnittlichen Anteil ausmachen. Wie gedenkt der Regierungsrat sicherzustellen, dass Frauen gleichberechtigt an den Lohnerhöhungen und Einmalzulagen teilhaben?
6. Der Teuerungsausgleich wird per 1. Januar 2019 mit 1% gewährt. Vor allem wegen den Miet- und Gesundheitskosten sind die Lebenshaltungskosten massiv gestiegen. Diese Kosten sind nicht einkommensabhängig und treffen damit tiefe Einkommen besonders. Wäre es nicht zweckmässig, für die Lohnanpassungen einen fixen Betrag zu definieren, den alle Beschäftigten im Minimum erhalten?
7. Gegenüber dem UBS-Lohnindex besteht seit 2010 ein Rückstand von 2,5% bei der Lohnentwicklung. Wie gedenkt der Regierungsrat, diesen Rückstand aufzuholen?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Michèle Dünki-Bättig, Glattfelden, Markus Schaaf, Zell, und Benedikt Gschwind, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Der Anfrage zufolge haben sich an der Lohnumfrage des Verbands des Personals öffentlicher Dienste (VPOD) und der Vereinigten Personalverbänden (VPV) rund 3500 Angestellte des Kantons beteiligt. Dies sind rund 10% aller Angestellten der kantonalen Verwaltung. Die Umfrage kann daher, wie dies die Fragestellenden auch selber festhalten, keinen Anspruch auf Repräsentativität erheben.

Repräsentativ sind hingegen die Personalführungskennzahlen, auf die sich der Regierungsrat stützt. Diese werden standardisiert und flächendeckend für alle Angestellten der kantonalen Verwaltung erhoben. Die jährliche Berichterstattung des Personalamtes zu diesen Kennzahlen gibt unter anderem Aufschluss über die Anzahl der gewährten individuellen Lohnerhöhungen und Einmalzulagen, aufgeschlüsselt nach Geschlecht und Lohnklassenbereichen (vgl. § 19a Personalverordnung [PVO, LS 177.11] und zuletzt RRB Nr. 950/2018 für das Jahr 2017).

Seit der Abschaffung des Beamtenstatus gibt es keinen automatischen Stufenanstieg mehr. Individuelle Lohnerhöhungen setzen grundsätzlich eine Mitarbeiterbeurteilung mit den Qualifikationen «Gut» oder «Sehr

gut» voraus (vgl. § 20 in Verbindung mit §§ 18 und 19 PVO). Einmalzulagen werden nur ausgerichtet, wenn besondere Leistungen dies rechtfertigen (vgl. § 26 Abs. 3 PVO). 2017 standen aufgrund der Leistungsüberprüfung 2016 keine Budgetmittel für Einmalzulagen zur Verfügung (vgl. RRB Nr. 236/2016, Festlegung F18). Solche konnten jedoch zulasten der für Individuelle Lohnerhöhungen zur Verfügung stehenden Mittel ausgerichtet werden.

Es ist deshalb durchaus möglich, dass einzelne Mitarbeitende weniger häufig in den Genuss einer Individuellen Lohnerhöhung oder einer Einmalzulage kommen als andere. Der Gewährung einer Individuellen Lohnerhöhung geht allerdings eine umfassende Beurteilung der oder des Mitarbeitenden voraus. Dieses Verfahren ist transparent und ausgewogen. Erfahrungsgemäss wird in allen Bereichen, insbesondere in den HR-Abteilungen, grosser Wert auf eine faire Verteilung der Lohnerhöhungen gelegt. Es kann selbstverständlich vorkommen, dass einzelne Mitarbeitende ihre Entlohnung trotz dieses fairen Verfahrens als unfair empfinden, weil beispielsweise ihre subjektive Einschätzung von den objektiv erhobenen Kennzahlen abweicht. Das Ausmass dieser persönlichen Unzufriedenheit kann jedoch kaum verlässlich erhoben werden, weshalb Aussagen dazu spekulativ wären und nicht sinnvoll sind.

Zu Frage 2:

Die Zufriedenheit der Mitarbeitenden ist jedem Arbeitgeber – und damit auch dem Kanton Zürich – ein grosses Anliegen. Ein angemessener Lohn und eine positive Lohnentwicklung sind jedoch nur zwei von vielen Faktoren, die sich auf die Zufriedenheit der Mitarbeitenden auswirken. Sogenannte «weiche» Faktoren wie Arbeitsplatzsicherheit, flexible Arbeitszeitmodelle, Entwicklungsmassnahmen, Unterstützung und grosszügige Regelungen im Krankheitsfall, bei familiären Ereignissen oder persönlichen Angelegenheiten spielen ebenfalls eine grosse Rolle. Sie zeichnen den Kanton als attraktiven Arbeitgeber aus, dem insbesondere die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben wichtig ist. Der Regierungsrat hat sich schon verschiedentlich dazu geäussert (vgl. etwa die Beantwortungen der Interpellationen KR-Nrn. 107/2015 betreffend Lohnentwicklung der kantonalen Angestellten und 250/2016 betreffend LÜ 2016 – Änderung Vollzugsverordnung zum Personalgesetz). Die hohe Attraktivität des Kantons Zürich als Arbeitgeber widerspiegelt sich zum Beispiel in der geringen Nettofluktuation. Die Personalführungskennzahlen weisen für das Jahr 2017 eine Nettofluktuation von lediglich 7,5% aus.

Zu Frage 3:

Der Umstand, dass sich bei der Lohnumfrage des VPOD und der VPV knapp die Hälfte der Mitarbeitenden mit ihrer Entlohnung unzufrieden zeigte, wird durch die fehlende Repräsentativität der Umfrage relativiert (vgl. Beantwortung der Frage 1). Zudem widersprechen die Ergebnisse der Umfrage an anderer Stelle selbst dem Befund einer grossen Unzufriedenheit. Während nämlich die Befragten der Forderung nach der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben die höchste Priorität beimessen, folgt die Forderung nach mehr Lohn erst an sechster Stelle (vgl. Lohnumfrage, S. 16).

Zu Frage 4:

Das Lohnsystem der kantonalen Verwaltung beruht auf dem Grundsatz der Rechtsgleichheit. Dies gilt insbesondere auch für die Lohnentwicklung. Aus diesem Grund sind die Rahmenbedingungen für die Lohnentwicklung in der kantonalen Verwaltung gesetzlich festgelegt und damit allgemein nachvollziehbar. So ist beispielsweise bei Individuellen Lohnerhöhungen darauf zu achten, dass bei gleicher Leistung das Verhältnis zwischen Frauen und Männern sowie zwischen Angestellten in den unteren, mittleren und oberen Lohnklassen ausgewogen ist (vgl. § 19a Abs. 1 PVO). Dabei handelt es sich um eine verbindliche Vorgabe für alle Personen, die über die Gewährung von Individuellen Lohnerhöhungen entscheiden. Eine systematische Benachteiligung von Angestellten mit einem geringen Beschäftigungsgrad oder von Angestellten in den unteren Lohnklassen wäre deshalb unzulässig. Gleiches gilt indessen für eine systematische Bevorzugung der erwähnten Angestellten. Die Löhne in der kantonalen Verwaltung dienen als Entgelt für die Leistung und die Erfahrung der Mitarbeitenden (vgl. § 40 Abs. 2 PG) und nicht dazu, diesen zu einem bestimmten Mindesteinkommen zu verhelfen.

Zu Frage 5:

Die Personalführungskennzahlen für das Jahr 2017 zeigen, dass Frauen und Männer heute bei der Gewährung von Individuellen Lohnerhöhungen gleich behandelt werden. Eine solche Lohnerhöhung erhielten im genannten Jahr 4857 von 23 276 Frauen (20,87%) und 2981 von 14 367 Männern (20,75%). Von einer besonderen Betroffenheit der Frauen im Sinne einer Benachteiligung kann somit keine Rede sein. Der Regierungsrat hat schon vielfach zum Ausdruck gebracht, dass ihm die Chancengleichheit in der Arbeitswelt ein grosses Anliegen ist (vgl. etwa die Beantwortung der Interpellation KR-Nr. 302/2016 betreffend Frauenförderung in der kantonalen Verwaltung). Er wird sich auch weiterhin dafür einsetzen und darauf achten, dass die Gleichbehandlung auch in Zukunft gewährleistet bleibt.

Zu Frage 6:

Der Kanton Zürich als Arbeitgeber bezahlt seinen Mitarbeitenden einen funktions- und leistungsgerechten Lohn nach dem Prinzip «Lohn für Arbeit». Die Gewährung eines Mindestbetrags als «Grundteuerungsausgleich» für alle Mitarbeitenden käme dagegen einer leistungsunabhängigen, flächendeckenden Zulage zur (Teil-)Sicherung eines Einkommens gleich. Dafür besteht keine Rechtsgrundlage. Ein solcher Ansatz würde mittelfristig zu einer Nivellierung der funktionsbezogenen Lohnklassen führen und damit das geltende Lohnsystem zunehmend beschädigen.

Zu Frage 7:

Der Kanton Zürich ist nicht dazu verpflichtet, die Lohnentwicklung in der kantonalen Verwaltung den Ergebnissen der UBS-Lohnumfrage anzugleichen. Hingegen hat er von Verfassung wegen für einen gesunden Finanzhaushalt zu sorgen, diesen nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu führen und ihn mittelfristig auszugleichen (vgl. Art. 122 Abs. 1 und 2 sowie Art. 123 Abs. 1 Kantonsverfassung, LS 101). Der Regierungsrat hat dies aus anderem Anlass schon ausführlich dargelegt (vgl. die Beantwortung der Interpellation KR-Nr. 107/2015 betreffend Lohnentwicklung der kantonalen Angestellten). Er beurteilt die Situation im September jedes Jahres neu.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli