

Sitzung vom 19. April 2000

640. Postulat (Strukturelle Besoldungsrevision)

Die Kantonsräte Felix Müller, Winterthur, und Daniel Vischer, Zürich, haben am 10. Januar 2000 folgendes Postulat eingereicht:

Der Regierungsrat wird beauftragt, eine strukturelle Besoldungsrevision durchzuführen.

Begründung:

Die um 1990 durchgeführte Revision der Besoldungsstruktur wurde nie vollständig umgesetzt und gegenüber der ursprünglichen Idee der Revision verändert. Tatsache aber ist, dass bei der letzten Revision dem Nachholbedarf in einzelnen Berufsbranchen – zum Beispiel im Bereich der Krankenpflege – nicht vollständig nachgekommen wurde. Dies insbesondere aus Kostengründen und weil von einer generellen Besitzstandswahrung ausgegangen wurde.

Die neue Revision soll die Erfahrungen und Bewertungsveränderungen der letzten zehn Jahre in die neue Besoldungsstruktur einbeziehen und insbesondere in den Branchen, die einen Nachholbedarf in Bezug auf das Lohnniveau aufweisen, neu einordnen. Wir erwarten eine Besoldungsrevision nach sozialen Gesichtspunkten, somit nicht einfach eine Besitzstandswahrung und eine Flexibilisierung der obersten Besoldungsklassen.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zum Postulat Felix Müller, Winterthur, und Daniel Vischer, Zürich, wird wie folgt Stellung genommen:

1. Der Kantonsrat hat sich letztmals 1996 mit der Frage einer erneuten strukturellen Besoldungsrevision auseinandergesetzt. Am 22. Januar 1996 wurde eine Motion eingereicht mit dem Antrag, dem Kantonsrat eine revidierte Besoldungsverordnung zu unterbreiten (KR-Nr. 13/1996). Auf Grund der damaligen wirtschaftlichen Verhältnisse stand im Unterschied zum vorliegenden Postulat eine Korrektur der Löhne nach unten im Vordergrund. Der Regierungsrat hielt fest, dass genehmigungspflichtige Verordnungen nicht zum Gegenstand einer Motion gemacht werden können, erklärte sich jedoch bereit, die Motion als Postulat entgegenzunehmen. In seinen Ausführungen zum Postulat ging er auf Ziele, Inhalt und Umfang der strukturellen Besoldungsrevision (nachfolgend kurz «SBR») ein, die in den Jahren 1987–1991 durchgeführt worden war. Insbesondere gab er einen Überblick über die Veränderungen, die von 1991 bis 1996 im Einreihungsgefüge und der Besoldungsordnung vorgenommen worden waren, und legte ausführlich dar, dass eine erneute strukturelle Besoldungsrevision nicht sinnvoll sei, da noch keine strukturellen Defizite im Einreihungsgefüge zu verzeichnen seien, da auf Grund des Spardrucks keine Mittel für die Finanzierung einer neuen SBR vorhanden seien und eine Senkung der Löhne die Konkurrenzfähigkeit der kantonalen Verwaltung auf dem Arbeitsmarkt entscheidend beeinträchtigen würde (KR-Nr. 13/1996). Der Kantonsrat folgte der Begründung des Regierungsrates und verzichtete auf eine Überweisung des Postulates.

2. Eine strukturelle Besoldungsrevision bedeutet eine Totalrevision der gesamten Lohnordnung, insbesondere eine Überprüfung des Einreihungsgefüges. Sie drängt sich erfahrungsgemäss erst dann auf, wenn sich seit der letzten Revision die Anforderungen und Aufgaben parallel zu organisatorischen Veränderungen erheblich weiterentwickelt haben und wenn die bisherige Lohnordnung mit ihrem Instrumentarium diese Veränderungsprozesse nicht mehr aufzufangen vermag. Grundsätzlich geht man heute davon aus, dass bei grösseren Verwaltungen ungefähr alle 15 Jahre sämtliche Funktionen zu überprüfen sind. Der Regierungsrat ist sich daher durchaus bewusst, dass mittelfristig eine umfassende strukturelle Besoldungsrevision durchzuführen sein wird. Voraussetzung für eine erfolgreiche und zeitgemässe Durchführung der Revision bildet jedoch einerseits ein modernes Arbeitsbewertungsverfahren, das sich nach den neuesten arbeitspsychologischen Erkenntnissen richtet und idealerweise auch schon in anderen Kantonen oder grösseren Stadtverwaltungen erprobt worden ist, und andererseits Klarheit bezüglich der rechtlichen Grundlagen im Bereich gleicher Lohn für Mann und Frau. Gerade diese beiden wichtigen Bereiche sind zurzeit in grossem Wandel begriffen. Insbesondere ist die Praxis des Verwaltungsgerichtes

und des Bundesgerichtes zu Gleichstellungsfragen, namentlich zur Frage der Bewertung sogenannt typischer Frauenberufe, eben erst im Entstehen begriffen. Für eine rechtlich und politisch vertretbare SBR ist jedoch die Berücksichtigung der neuesten Gerichtspraxis ein zentrales Anliegen. Der Regierungsrat erachtet deshalb eine SBR bereits im heutigen Zeitpunkt als verfrüht und lehnt daher das Postulat aus den folgenden, anschliessend im Einzelnen dargelegten Gründen ab.

3. Richtig ist, dass die von der SBR vorgezeichnete Aufholbewegung und die Möglichkeiten des neuen Lohnsystems infolge des vermehrten Spardruckes, der unmittelbar nach Abschluss der SBR einsetzte, teilweise bis heute noch nicht voll zum Tragen gekommen sind. Erst heute besteht aus finanzieller wie auch rechtlicher Sicht das Potenzial, die neue Lohnordnung besser auszuschöpfen, sei dies durch eine leistungsorientierte Beförderungspolitik, sei dies aber auch durch Rückstufungen, wenn die gewünschten Leistungen nicht erbracht werden.

Die Vorlagen der SBR 1987/91 wurden vom Kantonsrat am 25. Februar 1991 mit deutlicher Mehrheit genehmigt. Die aufwendige und weitreichende Revision bestand aus den Vorlagen 3066 vom 28. März 1990 mit Zusatzantrag 3066a vom 23. Januar 1991 (Änderung der Beamtenverordnung), 3106 vom 3. Oktober 1990 (Änderung der Verordnung über die Besoldungen der Pfarrer), 3107 vom 3. Oktober 1990 (Änderung der Verordnung zum Gesetz betreffend das Kantonspolizeikorps) sowie 3108 vom 3. Oktober 1990 mit Zusatzantrag 3108a vom 23. Januar 1991 (Änderung der Lehrerberesoldungsverordnung, der Berufsschullehrerverordnung, der Mittelschullehrerverordnung und der Professorenverordnung).

Die Notwendigkeit der damaligen SBR ergab sich vor allem daraus, dass eine generelle Realloohnerhöhung zur Bekämpfung der akuten Rekrutierungsprobleme des Kantons erforderlich war, aber auch dass sich nach 20 Jahren eine Gesamtüberprüfung des Einreihungsgefüges aufdrängte und die verschiedenen Besoldungsreglemente vereinheitlicht werden sollten. Eines der wichtigsten Ziele der SBR war die Aufwertung der frauentypischen Berufe, die mit einer Aufholbewegung von durchschnittlich 4,5% nachweislich auch am meisten von der SBR profitierten. Nicht zutreffend ist, dass gewisse Berufe zu wenig aufgewertet worden seien, weil man allzu sehr auf die generelle Besitzstandswahrung geachtet hätte. Keine der Berufsgruppen konnte sich bezüglich der abstrakten Einreihung auf den Besitzstand berufen, was sich dann auch an den ganz unterschiedlichen Aufholprofilen zeigte. Anders war dies jedoch bei der Überführung von der alten in die neue Besoldungsklasse, bei welcher der individuelle Besitzstand nicht in Frage gestellt wurde, sodass gewisse Personen zwar anders eingereiht und eingestuft, aber niemandem ein tieferer Lohn ausbezahlt wurde. Beim Pflegepersonal beliefen sich die Lohnverbesserungen im Einzelfall sogar teilweise bis auf 17,8%. Es bleibt schliesslich zu erwähnen, dass der Kanton im Anschluss an die SBR in verschiedenen Kreisen für seine Lohnkorrekturen nach oben bei den Frauen- und auch Lehrerberufen stark kritisiert worden war.

Tatsache ist, dass nicht die Einreihung der verschiedenen Berufsgruppen in Frage gestellt werden muss, sondern dass sich die Lohnordnung nach ihrer Einführung 1991 aus finanzpolitischen Gründen nicht in der geplanten Weise entwickeln konnte. Die SBR brachte per 1. Juli 1991 in den verschiedenen Funktionsbereichen Lohnerhöhungen von zwischen 2,2% bei den administrativen Funktionen und 4,5% bei den medizinischen, sozialen und Forschungsfunktionen; im Schnitt über alle Funktionsbereiche 3,7%. Auf Grund der sich drastisch verschlechternden finanzpolitischen Rahmenbedingungen erwies sich jedoch die bei Einführung der SBR noch prognostizierte Entwicklung der Personalkosten von jährlich individuell 2,7% oder von insgesamt 1,8% allein für den Stufenaufstieg als nicht mehr tragbar; es mussten Gegenmassnahmen ergriffen werden: Durch Änderung der BVO vom 20. September 1992 liess sich der Regierungsrat ermächtigen, ausnahmsweise und befristet halbe Stufen festlegen oder den Stufenaufstieg und Beförderungen sistieren zu können. Der Stufenaufstieg wurde seither mit Ausnahme des Jahres 1995 nicht mehr gewährt. Zusätzlich sah sich der Kanton gezwungen, mit Verordnung des Regierungsrates vom 11. September 1996 (Vorlage 3532, vom Kantonsrat genehmigt am 10. Dezember 1996) die Besoldungen des gesamten Staatspersonals auf den 1. Januar 1997 um 3% zu kürzen (wobei die untersten Einkommensklassen aus sozialen Gründen etwas weniger grosse Kürzungen hinnehmen mussten).

In der Zwischenzeit hat sich der Staatshaushalt leicht erholt. Auf den 1. Juli 2000 ist erstmals wieder für das gesamte Staatspersonal ein ordentlicher Stufenaufstieg in den Erfahrungsstufen vorgesehen wie auch eine Beförderungsrunde für den Bereich der Leis-

tungsstufen und -klassen, welche nach Abzug der Kosten für den ordentlichen Stufenaufstieg bis zu höchstens 2,2% der Gesamtlohnsumme beanspruchen darf. Auf das gleiche Datum wird auch die Lohnkürzung von 3% rückgängig gemacht. Damit kann tatsächlich erst jetzt an die lohnmassigen Gegebenheiten von 1991 angeknüpft werden. Es ist deshalb nicht zweckmässig, bereits wieder eine SBR durchzuführen, zumal die in der SBR 1987/91 erarbeiteten Grundlagen erst heute und in Zukunft besser zum Tragen kommen.

4. Seit dem 1. Juli 1999 sind die neuen personalrechtlichen Erlasse, nämlich das Personalgesetz (LS 177.10), die Personalverordnung (LS 177.11) und die Vollzugsverordnung (LS 177.111) in Kraft. Die Lohnordnung war grundsätzlich nicht Gegenstand der Personalrechtsrevision, denn es bestand keine Veranlassung, die Lohnordnung, insbesondere das Einreihungsgefüge und die Lohnkurve, wieder einer grundlegenden Revision zu unterziehen. Dennoch sollen die wichtigsten Neuerungen nachfolgend kurz erläutert werden, um die Tendenzen der kantonalen Entlohnung aufzuzeigen. Die in der neuen Personalverordnung vorgesehene Weiterentwicklung des Lohnkonzepts hatte das Ziel, noch bestehende Automatismen abzuschaffen, die Leistungskomponente in positiver wie auch in negativer Hinsicht zu verstärken und eine grössere, jedoch kontrollierte Flexibilität in der Entlohnung einzuführen. Ferner ist heute der Einreihungsplan ein Anhang zur Vollzugsverordnung, die der Regierungsrat in alleiniger Kompetenz erlässt, während die Grundsätze des Einreihungsverfahrens in der Personalverordnung festgeschrieben sind, die durch den Kantonsrat zu genehmigen ist (§ 8 PVO).

Die Entwicklung der Lohnsysteme der öffentlichen Verwaltungen zeigt gesamtschweizerisch zwei hauptsächliche Ausprägungen, die beide die erwähnten Ziele verfolgen: Die eine Gruppe von Systemen verwendet herkömmliche Lohnklassen und -stufen, jedoch mit einem gegenüber traditionellen Konzepten flexibilisierten und verfeinerten Stufenaufstieg, der weitgehend nur noch leistungsabhängig erfolgt (vgl. z.B. BE, LU, SH). Die andere Gruppe von Systemen unterscheidet einen Grundlohn in mannigfacher Ausgestaltung (so genannter «Funktionslohn») sowie einen separaten Erfahrungs- und Leistungsanteil (vgl. z.B. SO, NW, TG). Die Personalverordnung wählte den Weg einer organischen Weiterentwicklung des bestehenden Lohnkonzeptes. Dieser Lösung wurde auch in der Vernehmlassung der Vorzug gegenüber einem vollständigen Systemwechsel gegeben. Die ursprünglich vorgeschlagene Halbierung bzw. Verdoppelung der Lohnstufen wurde eingehend diskutiert, jedoch mit Rücksicht auf das Prinzip der Sozialpartnerschaft nicht weiterverfolgt, sondern an den ganzen Stufen festgehalten (vgl. dazu Weisung zur Personalverordnung, Vorlage 3686, ABI 1999, S. 114).

5. Nachdem im Postulat ausdrücklich darauf hingewiesen wird, dass insbesondere die im Bereich der Pflegeberufe gewünschte Aufwertung noch nicht vollumfänglich vollzogen werden konnte, rechtfertigt es sich, auf die gegenwärtige Lohnsituation des Pflegepersonals näher einzugehen und gleichzeitig anhand dieses Beispiels die generelle Richtung der Lohnpolitik des Regierungsrates zu illustrieren.

Anfangs 1999 wurden vermehrt Stimmen laut, die auf die zunehmende Unzufriedenheit des Pflegepersonals mit der Lohnsituation, Rekrutierungsprobleme und die Abwanderung von gut qualifiziertem Personal in besser bezahlte Betriebe hinwiesen. Auch eine Motion vom 28. Juni 1999 (KR-Nr. 216/1999) hatte die Anpassung der Lohnsituation im Pflegebereich zum Gegenstand. Dies führte im Frühsommer 1999 zur Bildung einer Arbeitsgruppe mit Vertretungen aus der Gesundheitsdirektion und der Finanzdirektion, den Vereinigten Personalverbänden und dem Schweizer Berufsverband der Krankenschwestern und Krankenpfleger (SBK) sowie von verschiedenen Spitälern. Die Arbeitsgruppe hatte den Auftrag, die Lohnsituation des Pflegepersonals einer genauen Analyse zu unterziehen und vor allem die Konkurrenzfähigkeit der Löhne zu beurteilen. Entsprechend standen Vergleiche mit dem Marktlohn im Pflegesektor im Vordergrund. Die verschiedenen vergleichenden Erhebungen betrafen folgende Bereiche:

- Besoldungsvergleich der Arbeitsgruppe Pflegedienstleiterinnen/-leiter der Ost- und Zentralschweiz (APLOZ) betreffend den Bereich der Akutspitäler;
- Quervergleich der in den psychiatrischen Kliniken geltenden Löhne;
- Einstufungssituation in psychiatrischen Kliniken;
- Anstellungsbedingungen für Personal in Spitälern und psychiatrischen Kliniken.

Als wesentliches Ergebnis der verschiedenen Lohnvergleiche stellte sich heraus, dass die Anfangslöhne im Vergleich mit anderen Kantonen und der Stadt Zürich durchaus noch im konkurrenzfähigen Bereich lagen, dass aber nach vier bis fünf Berufsjahren das Pflegepersonal in den Spitälern und Kliniken des Kantons Zürich deutlich weniger verdiente als in

den übrigen Kantonen. Diese Feststellung galt für das diplomierte Pflegepersonal in den Akutspitälern gleichermassen wie für dasjenige in den sieben psychiatrischen Betrieben des Kantons Zürich. So lag der Kanton Zürich bei den Anfangslöhnen im Vergleich zu elf Deutschschweizer Kantonen im vorderen Drittel, während sich die Löhne nach einigen Berufsjahren im interkantonalen Vergleich im hinteren Drittel befinden. Weiter ergab die Untersuchung, dass im Vergleich zum übrigen Staatspersonal viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Pflegebereich in den Erfahrungsstufen eingestuft, d.h. lohnässig im unteren Bereich der Einreihungsklasse angesiedelt waren. Dies liegt unter anderem darin begründet, dass das Pflegepersonal im Vergleich jünger ist als das übrige Staatspersonal, aber auch daran, dass im Gesundheitsbereich Beförderungsquoten infolge des Spardrucks nicht ausgeschöpft werden konnten. Die durchgeführten Recherchen ergaben, dass das Lohnangebot der Zürcher Spitäler und Kliniken in der Praxis und im Marktvergleich zwischen 7,8% und 10,2% tiefer lag, wobei nicht alle Funktionen im Pflegebereich gleichermassen betroffen waren. Als Hauptursache für diese Verschlechterung der Lohnsituation nennt der Schlussbericht die Sparpolitik des Regierungsrates, namentlich die Sistierung der Stufenaufstiege und die Lohnkürzung um 3%, die auch vom Kantonsrat befürwortet wurde. Dies führte zu einem Rückstand von drei bis vier Lohnstufen gegenüber Konkurrenzbetrieben für Personal mit mehrjähriger Berufserfahrung. Aus diesen Gründen beschloss der Regierungsrat am 20. Oktober 1999 als ausserordentliche Massnahmen zur Verbesserung der Situation, 5% der Lohnsumme des Pflegepersonals per 1. Januar 2000 für zusätzliche Beförderungen freizugeben. Eine weitere Aufwertung wird der Pflegebereich zudem durch die bereits erwähnten, für das gesamte Staatspersonal geplanten Lohnverbesserungen erfahren. Damit ist erstellt, dass auf Grund des geltenden Lohnsystems verschiedene Anpassungen an die geänderten finanziellen Rahmenbedingungen vorgenommen werden können.

Die im Schlussbericht zusammengefassten Recherchen zeigen jedoch deutlich, dass die Ursache für die Schwierigkeiten in der Lohnpolitik nicht bei der Einreihung der Stellen im Einreihungsplan, die für den Pflegebereich eine deutliche Aufwertung mit sich brachte, sondern bei der Einstufung zu suchen sind. Während der Einreihungsplan die abstrakten Funktionen nach Klassen gruppiert und bezweckt, die verschiedensten Funktionen in einem möglichst gerechten, dem Quervergleich und der Gleichbehandlung verpflichteten System zu entlohnen, geht es bei der Einstufung immer um die Festsetzung des Lohnes im Einzelfall. Dabei stehen insgesamt zwei Anlaufstufen, acht Erfahrungsstufen und sechs Leistungsstufen innerhalb einer Lohnklasse zur Verfügung, die für das diplomierte Pflegepersonal eine Bandbreite von insgesamt rund Fr. 25000 aufweisen. Zusätzlich ist eine Beförderung in eine der zwei nächsthöheren Lohnklassen – die so genannten Leistungsklassen – möglich (§ 14 PVO). Mit einer strukturellen Besoldungsrevision kann zwar auch die Lohnkurve neu festgesetzt werden, Kern eines solchen Projektes ist jedoch immer die Festlegung eines neuen Einreihungsgefüges. Die Untersuchung bestätigt eindeutig, dass die Grundstruktur der Lohnordnung an sich und die vorgesehenen Lohnminima und -maxima im Pflegebereich auch heute noch konkurrenzfähig sind.

6. Wie eingangs erwähnt, wird zurzeit von den Gerichten eine Praxis zu Gleichstellungsfragen entwickelt. So hat das Bundesgericht allein 1998 sechs Grundsatzurteile im Bereich gleicher Lohn für Mann und Frau gefällt. Seit Inkrafttreten des Gleichstellungsgesetzes am 1. Juli 1996 sind die Kantone vermehrt mit Lohngleichheitsklagen konfrontiert worden. Im Rahmen eines Prozesses, der von den Zürcher Handarbeits- und Haushaltungslehrerinnen angestrengt worden war, hatten sowohl das Verwaltungsgericht als auch im Anschluss daran das Bundesgericht über die Verfassungsmässigkeit des Arbeitsbewertungsverfahrens der Vereinfachten Funktionsanalyse, das in der SBR verwendet worden war, zu befinden. Dabei wurde namentlich untersucht, ob geschlechtsspezifische Diskriminierungen bei der Auswahl der Kriterien zur Beurteilung einer Funktion, bei der relativen Gewichtung der Kriterien sowie bei der Einreihung der einzelnen Funktionen in der 10er Skala festzustellen waren. Beide Gerichte beurteilten die Vereinfachte Funktionsanalyse klar als nicht diskriminierend und als mit dem Gleichstellungsgesetz und der Bundesverfassung (Art. 4 BV) vereinbar (Bundesgerichtsentscheid vom 8. Juni 1998 = BGE 124 II 409ff. und Rechenschaftsbericht des Verwaltungsgerichts 1996 Nr. 21). Zurzeit sind vier umfangreiche Pilotprozesse aus dem Gesundheitsbereich vor Verwaltungsgericht hängig, in denen eine höhere Einreihung verschiedener Funktionen, die als zu typischen Frauenberufen gehörig charakterisiert werden, gefordert wird. Es ist sinnvoll, ja unerlässlich, zuerst den Ausgang dieser Lohngleichheitsprozesse vor Verwaltungs- und allenfalls auch vor Bundesgericht abzuwarten,

bevor eine neue strukturelle Besoldungsrevision in Angriff genommen wird. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Ergebnisse dieser Prozesse, deren Ausgang heute nur schwierig abzuschätzen ist, berücksichtigt werden können. Bis zu diesem Zeitpunkt wird auch eine gefestigte Bundesgerichtspraxis zur Lohngleichheit und zum Gleichstellungsgesetz vorliegen, an welcher sich die Erstellung eines neuen Einreisungsgefüges zu orientieren hätte.

7. Der Regierungsrat verfolgt im Übrigen die Entwicklungen im Bereich der Arbeitsbewertungsverfahren, bei denen vieles im Umbruch ist. Die Tendenz geht einerseits auf eine Weiterentwicklung des Systems der Vereinfachten Funktionsanalyse, andererseits entstehen auch neue Systeme, die vermehrt die frauenspezifischen Kriterien zur Beurteilung der Funktionen betonen wollen. Die im Entstehen begriffenen Bewertungsverfahren sind jedoch noch wenig erprobt, sodass es vor allem für einen Kanton von der Grösse des Kantons Zürich verfrüht ist, auf Grund eines modernen, aber noch nicht erprobten Systems bereits wieder eine neue SBR durchzuführen. Es sind deshalb zumindest die Erfahrungen und die Ergebnisse der zurzeit laufenden strukturellen Besoldungsrevisionen in den Städten Zürich und Winterthur sowie auch im Kanton Aargau abzuwarten.

8. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass eine strukturelle Besoldungsrevision mittelfristig angezeigt ist, im heutigen Zeitpunkt aber verfrüht wäre. Dies namentlich deshalb, weil die geforderten Aufwertungen einzelner Berufsgruppen anlässlich der SBR 1987/91 zwar erfolgt, die finanziellen und rechtlichen Voraussetzungen zur vollen Entwicklung der neuen Lohnordnung jedoch erst heute gegeben sind. Es scheint aus diesem Grund zweckmässiger und sinnvoller, zuerst die Möglichkeiten der neuen Lohnordnung auszuschöpfen und gleichzeitig die neuen Tendenzen in der Arbeitsbewertung und der lohnmassigen Gleichstellung der einzelnen Berufsgruppen untereinander wie auch der Frauen- und der Männerberufe abzuwarten. Schliesslich ist erneut darauf hinzuweisen, dass es sich bei einer strukturellen Besoldungsrevision um ein langfristiges, auf Dauer angelegtes Projekt handelt, das keine Handhabe für dringend und kurzfristig vorzunehmende Änderungen am Lohnsystem bieten kann.

Der Regierungsrat beantragt daher dem Kantonsrat, das Postulat nicht zu überweisen.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi