

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

vom

24.03.2010

501.

Motion von Karin Rykart Sutter und Daniel Leupi betreffend Gesundheitsberufe, Lohnnachzahlungen nach Bundesgerichtsentscheid, Verzicht auf Zahlung einer verjährten Schuld und Abschreibung

IDG-Status: öffentlich

Am 23. Januar 2008 reichten Gemeinderätin Karin Rykart Sutter (Grüne) und Gemeinderat Daniel Leupi (Grüne) folgende Motion, GR Nr. 2008/56, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Weisung zu unterbreiten, wonach allen Angestellten der Berufsgruppen Pflege, PhysiotherapeutInnen und ErgotherapeutInnen, welche zwischen dem 1. Januar 1997 und 30. Juni 2002 im Umfang von ein bis zwei Lohnklassen zu tief eingestuft waren, die ihnen zustehende Nachzahlungen auszurichten.

Begründung:

Das Bundesgericht hat den Entscheid des Verwaltungsgerichts bestätigt, dass die Stadt Zürich die Gesundheitsberufe im alten Lohnsystem im Umfang von ein bis zwei Lohnklassen zwischen dem 1. Januar 1997 und 30. Juni 2002 diskriminiert habe.

Die fünfjährige Verjährungsfrist der Verbandsbeschwerde der drei oben aufgeführten Berufsgruppen wurde von 900 Angestellten mittels einer Betreuung unterbrochen. Sie sollen nun Lohnnachzahlungen in der Grössenordnung von 20 Millionen Franken erhalten. All jene Angestellte, welche sich damals nicht gewehrt haben, aber lohnmässig ebenfalls diskriminiert wurden, sollen hingegen keine Lohnnachzahlungen erhalten. Der Stadtrat hätte es in der Hand, auf eine Einrede der Verjährung zu verzichten und so den Weg für eine Gleichbehandlung von allen betroffenen Angestellten frei zu machen. Es ist stossend, dass der Stadtrat gemäss Medienmitteilung die gerichtlich festgestellte Diskriminierung einer ganzen Berufsgruppe nicht für alle betroffenen Mitarbeitenden durch Nachzahlungen kompensieren will.

Der Gemeinderat hat die Motion in seiner Sitzung vom 5. März 2008 für dringlich erklärt. Der Stadtrat hat am 7. Mai 2008 die Entgegennahme der Motion abgelehnt und war auch nicht bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen. Am 25. Juni 2008 wurde die Motion dennoch vom Gemeinderat überwiesen.

Wenn gemäss der Beurteilung des Stadtrates auf den Auftrag verzichtet werden soll, hat er dem Gemeinderat einen begründeten Bericht zu erstatten (Art. 92 Abs. 2 Geschäftsordnung des Gemeinderates; vgl. GR Nr. 1994/512). Gestützt auf diese Bestimmung beantragt der Stadtrat, auf den Auftrag zu verzichten, wonach Lohnnachzahlungen an diejenigen Angestellten, welche die Verjährung nicht gültig unterbrochen haben, auszurichten seien, und erstattet deshalb mit der vorliegenden Weisung einen begründeten Bericht mit dem Antrag, die Motion abzuschreiben.

1. Ausgangslage

Ausgangspunkt der Verfahren um Lohnnachzahlungen an das nichtärztliche Personal des städtischen Gesundheitswesens waren vier Urteile des Zürcher Verwaltungsgerichtes vom 22. Januar 2001, durch die der Kanton zu Besoldungsnachzahlungen an die Krankenpflegenden, Ergo- und Physiotherapierenden sowie die Berufsschullehrkräfte im Gesundheitswesen verpflichtet worden war. Mehrere Personalverbände liessen durch ihre Rechtsanwältin mit Schreiben vom 29. Juni 2001 an den Vorsteher des Gesundheits- und Umweltdepartements erstmals Forderungen nach Lohnnachzahlungen stellen. Er und der damalige Direktor des Personalamtes sowie, nachdem die Verbände an ihren Forderungen festgehalten hatten, auch der damalige Vorsteher des Finanzdepartements lehnten die Ausrichtung von Lohnnachzahlungen ab.

Zu jenem Zeitpunkt waren bereits die Einstufungen der Berufsgruppen, welche gemäss den Urteilen betreffend den Kanton diskriminierend entlohnt worden waren, im neuen Lohnsystem SBR 2000 bekannt. Das System stand kurz vor der Einführung und es war absehbar, dass die Angehörigen dieser Berufsgruppen zu den aufholenden Berufen gehören würden. Deshalb beschloss der Gemeinderat auf Antrag des Stadtrates, ab Mitte 2001 bis zum Inkrafttreten von SBR 2000 Mitte 2002 dem Gesundheitspersonal ausserordentliche Zulagen zu gewähren, damit keine allzu grossen Differenzen zu den Löhnen des kantonal besoldeten Gesundheitspersonals entstünden. Dies, nachdem letztere in der Folge der genannten Urteile des Verwaltungsgerichtes vom Januar 2001 angehoben worden waren. Nach der damaligen Einschätzung des Stadtrates hätten hingegen Lohnnachzahlungen allein für die Gesundheitsberufe andere aufholende Berufsgruppen in nicht zu rechtfertigender Weise benachteiligt.

Die Personalverbände des Gesundheitswesens reagierten auf die Ablehnung mit einer breit angelegten Kampagne an die Mitarbeitenden und forderten diese auf, die Stadt für die Lohnnachzahlungsansprüche zu betreiben. Ein Flugblatt informierte die Angehörigen der Gesundheitsberufe darüber, dass diese Massnahme notwendig sei, um die Verjährung der Forderungen zu unterbrechen, und erteilte genaue Anleitungen für das Vorgehen. Die grosse Beachtung und durchschlagende Wirkung dieser Aktion wird eindrücklich durch die Tatsache belegt, dass innerhalb weniger Wochen bis Ende Februar 2002 etwa 750 Betreibungen angehoben wurden (von insgesamt etwa 900 Betreibungsbegehren). Alle betroffenen Mitarbeitenden konnten sich somit zu diesem Zeitpunkt in voller Kenntnis aller massgebenden Umstände für oder gegen die Einleitung der Betreibung entscheiden. Eine grosse Zahl hat die Möglichkeit, allfällig bestehende Ansprüche vor der Verjährung zu schützen, wahrgenommen.

Das Bundesgericht hat mit Entscheid vom 20. November 2007 das Feststellungsurteil der Vorinstanzen gegen die Stadt Zürich bestätigt, wonach die Mitarbeitenden im Gesundheitswesen unter der vor Juni 2002 geltenden Besoldungsordnung im Umfang von zwei Lohnklassen zu tief entlohnt worden seien, soweit die Lohndiskriminierung nicht schon in dem Umfang beseitigt worden sei, als den Krankenpflegenden, Unterrichtsassistenten und Kliniklehrern vom 1. Juli 2001 bis 30. Juni 2002 ausserordentliche Zulagen ausbezahlt worden seien. Auf dieses Urteil betreffend den Zeitraum von 1997 bis Mitte 2002 hat die Stadt Zürich reagiert und Lohnnachzahlungen von brutto rund 32 Mio. Franken an diejenigen 921 Personen, welche die Verjährung unterbrochen haben, geleistet (vgl. StRB Nr. 1122/2008). In weiteren Urteilen hat das Bundesgericht festgestellt, dass die durch die Stadt Zürich 2002 vorgenommene frankenmässige Überführung korrekt war, wenn an den altrechtlich diskriminierungsfreien Lohn angeknüpft wird (vgl. BGE 1C_54/2008). Mit der Überleitung im Anschluss an die Besoldungsreform SBR 2000 wurden somit im Lohnsystem die diskriminierenden Löhne beseitigt. Deshalb geht es bei der Frage der Lohnnachzahlung um eine rein historische Fragestellung, welche durch die zwischenzeitlich erfolgten Revisionen überholt ist.

2. Beurteilung

2.1 Verjährung

Der Vorstoss will eine gesetzliche Grundlage schaffen für die Erfüllung von verjährten Forderungen. Damit würde ein Präjudiz geschaffen, auf das sich künftig auch andere Personen oder Gruppen berufen könnten in Machtstreitigkeiten, die heute noch nicht bekannte Problemfelder betreffen. Die Verjährung ist ein wichtiges Element der Rechtssicherheit und des Rechtsfriedens. Es kann und darf unter dem Aspekt der Gleichbehandlung und im öffentlichen Interesse nicht einzelfallweise ausser Kraft gesetzt werden. Die Gläubiger sollen den Schuldner nicht mehr belangen dürfen, wenn sie sich während längerer Zeit nicht um die

Durchsetzung ihrer Forderungen bemüht haben (BGE 90 II 437; Gauch/Schluemp/Schmid/Rey, OR Allgemeiner Teil, 2003, 8. Teil, § 30 N 3465).

Die Motion beauftragt den Stadtrat mit der Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Zahlung von verjährten Forderungen. Der Stadtrat würde somit eine nicht einklagbare Schuld bezahlen, die faktisch und finanzrechtlich einem Geschenk gleichkommen würde.

Wie bereits erwähnt gab es eine grossangelegte Aktion der Personalverbände, für allfällige Nachforderungen die Verjährung mittels Betreuung zu unterbrechen. Auch die Personalverbände und deren Rechtsvertreterin gingen immer davon aus, dass mit freiwilligen Zugeständnissen der Stadt nicht zu rechnen sei, und haben ihr ganzes weiteres Verhalten konsequent danach ausgerichtet.

Freiwillige Nachzahlungen an eine Berufsgruppe würden Begehrlichkeiten anderer Berufsgruppen wecken. Diese könnten sich jederzeit unter Hinweis auf die Rechtsgleichheit darauf berufen, dass die Stadt Zürich im vorliegenden Fall die Einrede der Verjährung zurückgenommen habe und dazu in ihrem Fall auch verpflichtet sei (Beispiel mit ebenfalls verjährten Forderungen: StRB Nr. 569/2007, Lohnnachzahlungen an Hortleiterinnen/Hortleiter im Jahr 2007).

Eine Eruiierung der allenfalls anspruchsberechtigten Personen der Periode 1997 bis 2002 wäre mit grossem Aufwand verbunden, was zusätzlich Kosten generieren würde. Viele der damals bei der Stadt Zürich angestellten Personen arbeiten heute nicht mehr für die Stadt. Eine Adressnachführung findet unter dem Aspekt des Datenschutzes nicht statt. Man müsste somit erneut, wie bereits bei den Lohnnachzahlungen für die Periode 2002 bis 2008, ein aufwändiges Meldeverfahren durchführen, um den Vollzug sicherstellen zu können.

2.2 Finanzielle Auswirkungen

Die nachfolgende Grafik bezieht sich auf die Berechnungen aus dem Projekt LONA 1997 bis 2002 und lotet den maximalen Kostenrahmen aus. Die Anzahl der Personen ergibt sich aus der Datenbank von Human Resources Management (Berufsgruppen Pflege, Ergotherapie und Physiotherapie) unter Abzug derjenigen Personen, welche die Verjährung gültig unterbrochen haben.

Anzahl Personen	Betrag/Fall (gerundet)	Nachzahlungen (gerundet)	Verzugszinse (gerundet)	Totalaufwand (gerundet)
3900	Fr. 34 900.–	Fr. 98 085 000.–	Fr. 38 025 000.–	Fr. 136 110 000.–

Die geforderten Nachzahlungen belaufen sich demzufolge auf einen Betrag von bis zu Fr. 136 110 000.– (einschliesslich aller Arbeitgeberleistungen). Bei Verzicht auf Zahlung der Verzugszinsen wäre es noch ein Betrag von Fr. 98 085 000.–. Rechtlich wäre ohnehin zu prüfen, ob in diesen Fällen Verzugszins geschuldet wäre. Aus Erfahrungen aus den Projekten LONA 1997 bis 2002 und LONA 2002 bis 2008 kann man davon ausgehen, dass sich mindestens 65 Prozent der betroffenen Personen melden würden. Die Lohnnachzahlungen würden sich deshalb mindestens auf einen Betrag im Bereich von 50 Mio. Franken belaufen.

Ausgaben im Personalbereich, bei denen eine Rechtsgrundlage für die Ausgabe erst geschaffen werden müsste, stellen neue Ausgaben dar, über die bei dieser Ausgabenhöhe (50 Mio. Franken oder mehr) jedenfalls die Stimmberechtigten zu beschliessen hätten. Da die verlangten freiwilligen Nachzahlungen nicht durch einen Gerichtsentscheid angeordnet worden sind, handelt es sich auch nicht um gebundene Ausgaben, für welche der Stadtrat in eigener Kompetenz zuständig wäre. Die Stadt Zürich wurde durch das Bundesgericht nicht zur Nachzahlung an alle Angestellten der betroffenen Gruppen verpflichtet. Mit dem Bundesgerichtsurteil wurde lediglich festgestellt, dass eine diskriminierende Entlohnung vorlag, aber

nicht, dass deshalb elementare Regeln der schweizerischen Rechtsordnung ausser Kraft gesetzt werden sollen.

Die Stadt Zürich ist angesichts der aktuellen Wirtschaftslage zu einem haushälterischen Umgang verpflichtet, geht doch das Budget 2010 von einem Defizit von 217 Mio. Franken aus. Für das Budget 2011 kann nicht erwartet werden, dass sich die Situation entspannen wird. Im Gegenteil muss auch für 2011 von einem Defizit in der Höhe des laufenden Jahres ausgegangen werden. Ab 2012 strebt der Stadtrat eine Konsolidierung des Haushalts an. Käme nun eine einmalige Verpflichtung für Lohnnachzahlungen an Gesundheitsberufe in der Höhe von rund 130 Mio. Franken hinzu, wäre das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts ab 2012 nicht mehr möglich, und das Eigenkapital würde entsprechend geschmälert.

Bei knapper werdenden Mitteln besteht die Gefahr, dass durch die hohen finanziellen Ausgaben für die freiwillige Nachzahlung ein Leistungsabbau in anderen Bereichen vorgenommen werden müsste, und andere öffentliche Aufgaben der Stadt Zürich nicht mehr im gleichen Mass erfüllt werden könnten.

Die geforderten Lohnnachzahlungen würden zudem die städtischen Institutionen des Gesundheitswesens finanziell enorm belasten. Die Konkurrenzfähigkeit der städtischen Spitäler, Alters- und Pflegeheime würde geschwächt und es bestünde das Risiko von negativen Auswirkungen auf die Staatsbeiträge des Kantons. Das Gesundheitswesen, insbesondere die Spitäler, steht bereits heute unter einem massiven Kostendruck. Allenfalls müsste das Leistungsangebot der städtischen Spitäler überprüft werden.

2.3 Staatsbeiträge an Lohnnachzahlungen des Kantons Zürich

Gemäss der kantonalen Verordnung über die Staatsbeiträge an die Krankenpflege (AS 813.21) gewährt der Kanton Zürich Staatsbeiträge an öffentliche Krankenhäuser gemeinnützigen Charakters, die den Bedürfnissen der Bevölkerung des Kantons Zürich dienen. Dabei werden Aufwendungen höchstens bis zu dem in den kantonalen Krankenhäusern üblichen Mass berücksichtigt. Dies bedeutet, bezogen auf die Lohnnachzahlungen, dass die kantonalen Lohnbestimmungen die Obergrenze bilden.

Der Kanton Zürich hat seinerseits ebenfalls Lohnnachzahlungen an seine Mitarbeitenden in den Spitälern geleistet. Dies aber nur an diejenigen Personen, welche die Verjährung gültig unterbrochen haben. Auch gegenüber anderen Spitälern, welche Lohnnachzahlungen geleistet haben, hat sich der Kanton immer auf die Verjährung berufen und Staatsbeiträge nur für nicht verjährte Ansprüche zugesichert und bezahlt. Der Kanton Zürich wird deshalb keine Staatsbeiträge an freiwillige Nachzahlungen leisten, mit der Folge, dass der ganze Betrag von rund 130 Mio. Franken das Budget der Stadt Zürich belasten würde.

3. Antrag auf Verzicht und Abschreibung

Aus all diesen Gründen steht für den Stadtrat ausser Zweifel, dass die geforderten Lohnnachzahlungen rechts- und finanzpolitisch nicht zu verantworten sind.

Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat deshalb, auf den Auftrag, freiwillige Lohnnachzahlungen auszurichten, zu verzichten und die Motion abzuschreiben.

I. Dem Gemeinderat wird beantragt:

Auf den Auftrag gemäss Motion von Karin Rykart Sutter (Grüne) und Daniel Leupi (Grüne), GR Nr. 2008/56, vom 23. Januar 2009 wird verzichtet, und die Motion wird als erledigt abgeschrieben.

- II. Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Finanzdepartements übertragen.
- III. Mitteilung an die Stadtpräsidentin, den Vorsteher des Finanzdepartements, die übrigen Mitglieder des Stadtrates, den Stadtschreiber, den Rechtskonsulenten, Human Resources Management und durch Weisung an den Gemeinderat.