

## Bericht des Gemeinderats

### **Interfraktionelles Postulat GB/JA!, SP/JUSO (Natalie Imboden/Christine Michel, GB/Ruedi Keller, SP) vom 17. September 2009: Anhebung der Mindestlöhne in der Stadtverwaltung und Überprüfung des Lohnsystems (09.000341)**

In der Stadtratssitzung vom 3. Juni 2010 wurde das folgende Interfraktionelle Postulat GB/JA!, SP/JUSO erheblich erklärt:

Die Stadt Bern ist eine fortschrittliche und familienfreundliche Arbeitgeberin. Dazu gehören u.a. fortschrittliche Arbeitszeiten (40-Stunden-Woche), der Standard der Pensionskasse, diverse Arbeitszeitmodelle, ein Vaterschaftsurlaub, gute Sozialleistungen (u.a. Kinder-/Familienzulagen). Ein wichtiger Bestandteil ist auch ein transparentes Lohnsystem und angemessene Löhne.

Der minimale Jahresgrundlohn (=Lohnklasse 3 Anhang des Personalreglements) betrug 2009 in der Stadtverwaltung Fr. 45 990.00, was einem Monatslohn von Fr. 3 538.00 (13x) entspricht. Dieser Betrag ist damit eine Art Minimallohn in der Stadtverwaltung Bern. Trotz der guten Sozialleistungen ist dieser Grundlohn in städtischen Agglomerationen kaum existenzsichernd. Die fünf untersten Lohnklassen (Lohnklasse 3,4,5,6 und 7) liegen unter Fr. 52 000.00 Jahresgrundlohn (13x Fr. 4 000.00). (Quelle: Jahresbericht 2008, Statistischer Band, S. 235). Gemäss Auskunft des Personalamts hatten im Jahr 2009 18 Personen (12 Frauen und 6 Männer) einen Jahresgrundlohn unter Fr. 52 000.00 (13x Fr. 4 000.00). Frauen sind damit doppelt so stark wie Männer bei den tiefsten Löhnen vertreten. Zulagen (Nacht/Wochenende, Pikett etc.) dürften diese Löhne in der Praxis zwar teilweise erhöhen, dennoch zeigt sich hier Handlungsbedarf. Die Postulantinnen schlagen daher vor, mindestens die untersten zwei Lohnklassen (3 und 4) zu streichen. Damit wäre der tiefste Minimallohn in der Stadtverwaltung neu bei Fr. 48 426.00 (Lohnklasse 5) = 13x Fr. 3 725.00.

Auch innerhalb der Stadtverwaltung gibt es laufend Veränderungen von Tätigkeitsgebieten, Anforderungsprofilen und auch Neuerungen in der Bildungs- und Weiterbildungslandschaft, welche bei den Einreihungen der diversen Tätigkeiten im Lohnsystem ein Abbild finden sollen. Daher stellt sich die Frage, ob eine Gesamtüberarbeitung des Lohnsystems notwendig und sinnvoll ist. Handlungsbedarf für eine Gesamtüberprüfung des städtischen Lohnsystems besteht, da eine Kommissionsmotion Änderungen des Lohnsystems (Erhöhungen der Kaderlöhne) für die obersten Lohnklassen fordert. (s. Motion Aufsichtskommission (Lehmann, SP/Aeberhard, FDP): Auswirkungen der Initiative „200'000.00 Franken sind genug“ auf die Besetzung von Kaderstellen – Prüfung alternativer Lohnsystemmodelle; eingereicht 10.9.2009).

Grundsätzlich stellt sich die Frage, nach welchen Kriterien ein Lohnsystem aufgebaut ist. Verschiedene Verwaltungen (und auch private Arbeitgeber) haben ihre Lohnsysteme aufgrund von analytischen wissenschaftlichen Bewertungssystemen erarbeitet. Das Ziel ist eine möglichst gerechte Lohnfindung, Transparenz, die Realisierung der Lohngleichheit zwischen Frauen und Männern, die Nachvollziehbarkeit und eine breite Akzeptanz durch die Betroffenen. Im Hinblick auf eine möglichst gerechte Lohnfindung ist heute als eine Methode der ana-

lytischen Arbeitsplatzbewertung das System „Abakaba“ nach Katz und Baitsch<sup>1</sup> breit anerkannt und in der Praxis erprobt. Es handelt sich dabei um eine arbeitswissenschaftlich fundierte und anerkannte Methode zur Analyse und Bewertung von Arbeitstätigkeiten.

Die Gesamtsicht und die interne Lohngerechtigkeit eines Lohnsystems sind wichtige Forderungen. Damit Lohntransparenz und insbesondere die Stärkung der Tieflohne erreicht werden, wird der Gemeinderat gebeten, folgende Anliegen zu prüfen. Dabei sind die beiden Punkte 1 und 2 unabhängig voneinander zu prüfen, da die primär geforderte Anhebung der Minimallohne auch unabhängig von der Überprüfung des gesamten Lohnsystems umgesetzt werden kann:

1. Anhebung der tiefsten Minimalgrundlöhne, z.B.: durch Verzicht auf die Lohnklassen 3 und 4
2. Überprüfung und Überarbeitung des städtischen Lohnsystem und der Einreihungen aufgrund einer analytischen Arbeitsplatzbewertung. Für die Konzeption, Erarbeitung und Umsetzung braucht es Unterstützung durch externe Fachleute.
3. Die Sozialpartner/innen und betrieblichen Mitwirkungsgremien sind einzubeziehen und das Parlament bzw. die zuständige Kommission über die wichtigsten Umsetzungsschritte auf dem Laufenden zu halten.

Bern, 17. September 2009

*Interfraktionelles Postulat GB/JA!, SP/JUSO (Natalie Imboden/Christine Michel, GB/Ruedi Keller, SP), Hasim Sancar, Stéphanie Penher, Cristina Anliker-Mansour, Patrizia Mordini, Rolf Schuler, Hasim Sönmez, Annette Lehmann, Lea Kusano, Annette Lehmann, Beat Zobrist, Michael Aebersold, Beni Hirt, Miriam Schwarz, Corinne Mathieu, Ursula Marti, Rithy Chheng, Gisela Vollmer, Nicola von Greyerz, Urs Frieden*

## **Bericht des Gemeinderats**

### **1. Allgemeines**

Mit dem Postulat wird der Gemeinderat gebeten, zwei Themen zum städtischen Lohnsystem zu prüfen. Es geht beim ersten Postulatspunkt um die Anhebung der städtischen Minimal-(grund)löhne, beim zweiten Postulatspunkt um die Überprüfung und Überarbeitung des städtischen Lohnsystems und der darauf basierenden Stelleneinreihungen aufgrund einer analytischen Funktions- bzw. Arbeitsplatzbewertung. In einem dritten Postulatspunkt wird um Einhaltung von Vorgehensstandards bei der Umsetzung gebeten.

### **2. Anhebung der Mindestlöhne**

Was immer die Stadt mit den Löhnen für ihre Mitarbeitenden macht, sie muss Löhne zahlen, die sich am Arbeitsmarkt orientieren. Ein weiteres Anheben der untersten Löhne darf sich darum aus Sicht des Gemeinderats nicht allein am Gedanken eines politisch definierten Bedarfslohns orientieren, sondern muss auch vor dem Hintergrund des Arbeitsmarkts das Gebot des haushälterischen Umgangs mit den Steuergeldern berücksichtigen. Dies bedeutet, dass

---

<sup>1</sup> C.P. Katz und C. Baitsch (1996): Lohngleichheit für die Praxis. Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann. Zürich: Verlag der Fachvereine (2. Auflage 1997; vergriffen). C.P. Katz und C. Baitsch (2006): Arbeit bewerten – Personal beurteilen. Zürich: vdf Hochschulverlag.

vorab die Anfangslohnproblematik näher zu betrachten ist, bevor stärker, das heisst mit der Aufhebung von Lohnklassen, ins Lohnsystem eingegriffen wird.

Lediglich fünf Personen, die Stellen in den Lohnklassen 3 - 6 oder 4 - 7 besetzen, haben einen Einreihungslohn von weniger als Fr. 50 000.00 pro Jahr, wobei kein Lohn unter Fr. 48 500.00 liegt. Zudem haben Lohnvergleiche gezeigt, dass die Stadt bei den 21 - 23 jährigen Mitarbeitenden der am tiefsten eingereihten Funktionen zwar leicht unter dem Marktdurchschnitt liegt, diesen bei den 27 - 29 jährigen Mitarbeitenden aber bereits heute überschreitet.

Diese Zahlen und Vergleiche zeigen, dass die städtischen Minimallohne - gerade auch für un- und angelernte Funktionen - eine Höhe aufweisen, die marktgerecht ist und für die sich auch eine öffentliche Verwaltung nicht zu schämen braucht. Die Gehaltsempfehlungen des Kaufmännischen Verbands sehen beispielsweise für Berufseinsteigerinnen einen Minimallohn von Fr. 50 700.00 vor - dies nach Abschluss einer qualifizierten Berufslehre.

Dazu kommt, dass der Gemeinderat aufgrund der Motion der Aufsichtskommission (Lehmann [SP]/Aeberhard [FDP] „Auswirkungen der Initiative 200 000.00 Franken sind genug auf die Besetzung von Kaderstellen - Prüfung alternativer Lohnsystemmodelle im Rahmen der Sozialpartnerschaft“) einen Vorschlag für ein neues Lohnmodell erarbeitet hat, der unter anderem eine leichte Erhöhung der Mindestlöhne in den untersten Lohnklassen vorsieht. Dieser Vorschlag wird noch in der ersten Jahreshälfte 2011 in die Vernehmlassung bei den im Stadtrat vertretenen politischen Parteien geschickt.

Im Rahmen des städtischen Lohnsystems, das von der Lohnklasse 3 bis zur Lohnklasse 29 reicht, belegen 51 Mitarbeitende - zum Teil auch teilzeitlich - Stellen, die in die Lohnklassen 3 - 6 eingereiht sind. Die Stellen von 101 voll- und teilzeitlichen Mitarbeitenden sind in die Lohnklassen 4 - 7 eingereiht. Diese Zahlen zeigen, dass das städtische Lohnsystem nach wie vor auf allen, das heisst auch auf den untersten beiden Lohnklassen basiert. Die Abschaffung von Lohnklassen gemäss dem ersten Postulatspunkt macht vor diesem Hintergrund keinen Sinn. Sie würde dazu führen, dass der heutige Einreihungsrahmen von 27 Lohnklassen um 2 Lohnklassen schmaler würde. Das Einreihungsgefüge der städtischen Stellen, das von einer Rangreihenfolge der Stellen ausgeht (anforderungsreichere Stellen werden in höhere Lohnklassen eingereiht als weniger anforderungsreiche), würde damit unnötigerweise komprimiert. Es stünden weniger Differenzierungsmöglichkeiten für Stelleneinreihungen und damit weniger Aufstiegsstellen zur Verfügung. Das gesamte Einreihungsgefüge geriete durcheinander.

Der Gemeinderat sieht aus diesen Gründen vom Streichen der untersten Lohnklassen ab. Er möchte vielmehr die Lohnminima der untersten Lohnklassen im Rahmen des neu erarbeiteten Lohnmodells leicht erhöhen.

### **3. Summarische und analytische Arbeitsplatzbewertung**

Der Gemeinderat geht mit den Postulantinnen und Postulanten einig, dass jedes Lohnsystem eine möglichst gerechte Lohnfindung, Transparenz, Lohngleichheit zwischen Frauen und Männern, Nachvollziehbarkeit und breite Akzeptanz der Betroffenen anstreben muss. Darüber hinaus muss es auch auf dem Arbeitsmarkt konkurrenzfähig sein. Die Art der Funktionsbewertung der städtischen Stellen - ob analytisch, wie vorgeschlagen oder summarisch, wie heute - ist allerdings Sache des Gemeinderats. Trotzdem ist es ihm ein Anliegen, auf die beiden Systemansätze, namentlich auf deren Vor- und Nachteile, nachfolgend näher einzugehen:

Die **summarische Funktionsbewertung** ist eine Methode, mit der eine Stelle gesamthaft erfasst und beurteilt wird. Die Stadt wendet ein sogenanntes Lohngruppenverfahren an, das wie folgt funktioniert:

Die paritätische Einreihungskommission legt zuhanden des Gemeinderats die *Richtfunktionen* des städtischen Lohnsystems fest. Richtfunktionen sind generell-abstrakte Umschreibungen von typischen Stellenbildern der Stadt. Massgebende Bewertungskriterien sind „Art und Umfang der Aufgaben“, „Anforderungen an Ausbildung und Erfahrung“, „Sach- und Führungsverantwortung“ und „Selbständigkeit“.

Der *Einreihungsplan* stellt die Zuordnung der Stellen zu den Lohnklassen dar. Die paritätische Einreihungskommission legt ihn ebenfalls zuhanden des Gemeinderats fest. Im Einreihungsplan werden die Richtfunktionen nach Funktions- und Tätigkeitsgruppen gegliedert. *Funktionsgruppen* sind anforderungsabhängige Einreihungsbereiche von Stellen, *Tätigkeitsbereiche* sind fachbezogene Bereiche von Stellen.

Ausgangspunkt jeder Funktions- oder Stellenbewertung ist die *Stellenbeschreibung* der zu bewertenden Stelle. Für die Funktionsbewertung muss die der Stellenbeschreibung entsprechende Richtfunktion bestimmt werden. Massgebend dafür ist der Schwierigkeitsgrad der einzelnen Bewertungskriterien (Aufgaben, Anforderungen, Verantwortung, Selbständigkeit). Aufgrund von Vergleichen mit anderen Stellen und dem Grad der Übereinstimmung mit der Richtfunktion wird die Stelle in den unteren, mittleren oder oberen Bereich der Richtfunktionsbandbreite eingereiht.

*Vorteil* dieser Methode ist die einfache Handhabung, die leichte Verständlichkeit und die breite Akzeptanz auch bei den Sozialpartnern. Wie die periodisch durchgeführten Analysen mit dem Instrument logib des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann zeigen, gewährleistet das Lohnsystem auch in hohem Mass die Geschlechter-Lohngleichheit. *Nachteilig* wirken sich der Ermessensspielraum der bewertenden Person und die nicht sehr einfache Gewichtung der einzelnen Kriterien aus.

Bei der **analytischen Funktionsbewertung** werden die Arbeitsanforderungen in einzelne Merkmale aufgegliedert und der Schwierigkeitsgrad einer konkreten Tätigkeit wird durch Analyse und Bewertung in den einzelnen Merkmalen ermittelt (Zuordnung eines Zahlenwerts für jede zu bewertende Tätigkeit anhand spezieller Skalen). Die einzelnen Merkmale werden den jeweiligen betriebsspezifischen Verhältnissen angepasst. Häufige Grundlagen für analytische Funktionsbewertungen sind Modelle, zum Beispiel das Genfer Modell welches zwischen Anforderungen/Kenntnissen und Belastungen unterscheidet. In der Schweiz ist auch ABAKABA (Analytische Bewertung von Arbeitstätigkeiten nach Katz und Baitsch) ein solches Modell.

Der *Vorteil* dieser Methode besteht darin, dass sie präziser ist und die Subjektivität der Bewertung mindestens eingegrenzt wird. Die Anforderungen/Belastungen einer Tätigkeit werden transparent und können so objektiv miteinander verglichen werden. Demgegenüber hat sie den *Nachteil*, dass sie sehr aufwändig und äusserst anspruchsvoll ist. Schliesslich wird eine Scheingenaugigkeit vorgegaukelt, die es so nicht gibt. Die Subjektivität der Bewertung wird auf die einzelnen Merkmale verschoben, was entsprechend der Art und Zahl der Kriterien die Gefahr von systematischen Bewertungsfehlern kleiner oder grösser werden lässt; entsprechend kann die Manipulierbarkeit auch hier nicht ganz vermieden werden.

Im Zusammenhang mit der Umsetzung der Motion der Aufsichtskommission zur Prüfung alternativer Lohnsystemmodelle, hat der Gemeinderat entschieden, im Moment am geltenden

Funktionsbewertungssystem festzuhalten. Die hohe Akzeptanz des bisherigen Bewertungssystems bei den Sozialpartnern, die vergleichsweise sehr gute Gewährleistung der Geschlechter-Lohngleichheit sowie der sehr grosse zeitliche und finanzielle Aufwand für die Etablierung eines anderen Lohn- und Funktionsbewertungssystems geben wenig Anlass, vom Bewährten abzurücken. Schliesslich ist auch auf die meist sehr hohen Umstellungskosten bei einem Systemwechsel hinzuweisen. Wenn sich der Gemeinderat dereinst für ein neues Bewertungssystem entscheidet, soll dieser Schritt unvoreingenommen, das heisst ohne politische Vorgaben, aber nach Konsultation der Personalverbände erfolgen, wie dies auch im Postulatspunkt 3 gefordert wird. Selbstverständlich wird der Gemeinderat dann auch den Stadtrat über die wichtigsten Umsetzungsschritte auf dem Laufenden halten.

Bern, 18. Mai 2011

Der Gemeinderat