



## **Botschaft des Stadtrates an den Gemeinderat**

107879 / 221.01.01

## **Initiative "200'000 Franken Jahresgehalt sind genug"**

### **Antrag**

1. Die Volksinitiative "200'000 Franken Jahresgehalt sind genug" wird als rechtsgültig erklärt.
2. Die Volksinitiative "200'000 Franken Jahresgehalt sind genug" wird der Volksabstimmung zur Ablehnung empfohlen.
3. Der Auftrag Hans Martin Meuli und Mitunterzeichnende betreffend Aufgaben- und verantwortungsadäquate Stadtratslöhne, überwiesen am 17. Dezember 2015, wird als erledigt abgeschrieben.

### **Zusammenfassung**

Die Aufgaben- und Leistungsüberprüfung 2.0 (ALÜ 2.0) befindet sich auf der Zielgeraden, der städtische Haushalt verzeichnet als Folge der Sparbemühungen und weiterer vom Stadtrat initiierten Optimierungen einen Rekordüberschuss, dennoch sollen die Stadtratslöhne mit rund 20 % massiv gekürzt werden. Sachliche Gründe für dieses Ansinnen sind nicht auszumachen. Die Stadtratslöhne richten sich nach der städtischen Lohnskala, und sie lassen sich aufgrund der Führungsspanne, der Verantwortung und der hohen zeitlichen Belastung ohne Weiteres rechtfertigen. Die Annahme der Volksinitiative würde zur paradoxen Situation führen, dass Stadtratsmitglieder weniger als die Top-Kader der Verwaltung verdienen und auch im Quervergleich mit der Bündner Privatwirtschaft und staatsnahen Betrieben deutlich abfielen. Die Ansprüche an den Staat sind hoch und werden künftig noch steigen, umso wichtiger ist eine kompetente und umsichtige Führung des vielschichtigen "Unternehmens" Stadt Chur. Angemessene Löhne bilden eine wichtige Voraussetzung dafür, dass dies so bleibt.





## Bericht

### 1. Initiativbegehren

Das Begehren wurde gestützt auf Art. 50 des Gesetzes über die Politischen Rechte in der Stadt Chur (RB 112) der Stadtkanzlei zur Vorprüfung eingereicht und am 6. März 2015 im Amtsblatt publiziert. Es lautet wie folgt:

#### **"Gesetz über die Gehälter der Mitglieder des Stadtrates (neu)**

##### **Art. 1 Jahresgehalt**

<sup>1</sup> Das Jahresgehalt der Mitglieder des Stadtrates beträgt Fr. 200'000.--. Dieser Betrag entspricht dem Stand des Landesindexes der Konsumentenpreise von 98.6 Punkten (Stand Dezember 2014).

<sup>2</sup> Das Jahresgehalt wird in 13 Teilbeträgen ausbezahlt.

<sup>3</sup> Das Jahresgehalt wird im gleichen Umfang wie für die städtischen Angestellten der Teuerung angepasst.

##### **Art. 2 Präsidialzulage**

Die Stadtpräsidentin oder der Stadtpräsident erhalten zusätzlich zum Jahresgehalt Fr. 30'000.-- als Präsidialzulage. Bei andauernder Verhinderung in der Amtsausführung steht die Präsidialzulage der Stellvertretung zu.

##### **Art. 3 Inkrafttreten**

Das Gesetz tritt auf den 1. Januar 2017 in Kraft."

Die Unterschriftenbogen zur städtischen Volksinitiative "200'000 Franken Jahresgehalt sind genug" wurden am 17. September 2015 der Stadtkanzlei übergeben. Mit Beschluss vom 6. Oktober 2015 stellte der Stadtrat fest, dass die Volksinitiative mit 802 gültigen Stimmen zustande gekommen ist - erforderlich sind 800 Stimmen. Gemäss Art. 10 Stadtverfassung hat der Stadtrat eine gültig zustande gekommene Initiative innert einem Jahr seit der Einreichung dem Gemeinderat zu unterbreiten.

### 2. Rechtliche Gültigkeit

Das Initiativrecht unterliegt gewissen rechtlichen Schranken. Verstösse gegen übergeordnetes Recht, ein Verstoß gegen Treu und Glauben, tatsächliche Undurchführbarkeit und ungenügende Bestimmtheit des Begehrens können zur Ungültigkeit oder Teilgültig-



keit einer Initiative führen. Erhebliche Bedeutung besitzen auch die Grundsätze der Einheit der Materie und der Einheit der Form.

Ein Verstoss gegen übergeordnetes Recht oder gegen Treu und Glauben ist vorliegend nicht ersichtlich. Die Stadt Chur kann im Rahmen ihrer Rechtssetzung autonom bestimmen, wie hoch das Gehalt der Mitglieder des Stadtrates sein soll. Heute geschieht dies mit der gemeinderätlichen Verordnung vom 29. April 2004 (RB 205). Wenn dies in Zukunft in einem formellen Gesetz geregelt wird, so ist dazu aus rechtlicher Sicht nichts einzuwenden. Zudem soll die neue Entschädigungsregelung auf Beginn einer neuen Amtsperiode (1. Januar 2017) in Kraft treten, so dass gestützt auf den Grundsatz von Treu und Glauben keine Ansprüche aus zuvor bestehenden Besoldungsordnungen geltend gemacht werden können. Von einer tatsächlichen Undurchführbarkeit oder ungenügenden Bestimmtheit des Initiativbegehrens "200'000 Franken Jahresgehalt sind genug" ist ebenfalls nicht auszugehen.

Art. 34 Abs. 2 Bundesverfassung schützt die freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe. Danach besteht ein Anspruch darauf, dass kein Abstimmungs- oder Wahlergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Der darin enthaltene Grundsatz der Einheit der Materie verlangt, dass zwei oder mehrere Sachfragen und Materien nicht in einer Art und Weise miteinander zu einer einzigen Abstimmungsvorlage verbunden werden, die die Stimmberechtigten in eine Zwangslage versetzen und ihnen keine freie Wahl zwischen den einzelnen Teilen belassen. Die Tragweite des Grundsatzes der Einheit der Materie wird in der Praxis differenziert gewichtet. So werden ausformulierte Initiativen strenger beurteilt als allgemeine, einer Ausarbeitung durch den Gesetzgeber erfordernde Anregungen, obgleich auch solche bereits der Volksabstimmung unterbreitet werden können (vgl. Art. 10 Abs. 3 Stadtverfassung). Im vorliegenden Fall geht es einzig und alleine um die Festsetzung der Löhne der Mitglieder des Stadtrates. Der Grundsatz der Einheit der Materie wird daher offensichtlich eingehalten.

Der Grundsatz der Einheit der Form verlangt, dass eine Initiative nur entweder in der Form einer einfachen Anregung oder eines ausgearbeiteten Entwurfs erscheinen darf. Die klare Unterscheidung der beiden Formen ist notwendig, damit die/der Stimmbürger/in sich über die Tragweite ihrer/seiner Stimmabgabe im Klaren sein kann. Auch diese Voraussetzung ist vorliegend erfüllt. Die Initiative ist einheitlich in der Form eines ausgearbeiteten Gesetzesentwurfs verfasst worden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Initiative "200'000 Franken Jahresgehalt sind genug" in formeller Hinsicht gesetzeskonform ist. Zudem bewegt sich die



Initiative innerhalb des rechtlich zulässigen Rahmens und die Grundsätze der Einheit der Materie und der Form sind eingehalten.

### **3. Auftrag Nay betreffend Anpassung der Gehälter der Mitglieder des Stadtrates sowie deren Ruhegehaltsregelung bis zum Erreichen des ordentlichen Pensionsalters**

In seinem Bericht zum Auftrag Nay hatte sich der Stadtrat erstmals umfassend zu den Exekutivlöhnen geäußert. Er beantragte, den Auftrag abzulehnen, zum einen, weil seine Entlohnung in die städtische Lohnskala eingebettet sei und aufgrund seiner höheren Verantwortung über dem höchsten ausbezahlten Gehalt der Stadtverwaltung liegen müsse. Zum anderen argumentierte der Stadtrat mit der Kleinheit der Churer Exekutive im Vergleich mit andern Städten und der damit einhergehenden grösseren Führungsspanne und Verantwortung. Der Stadtrat kam zum Schluss, es liege im Interesse der Stadt, dass sich auch in Zukunft fähige Personen mit entsprechendem Leistungsausweis und Führungserfahrung für das anforderungsreiche Exekutivamt zur Verfügung stellen. An dieser Beurteilung hat sich seit der Behandlung des Auftrags Nay nichts geändert.

Der Auftrag wurde am 19. September 2013 mit 13 zu 4 Stimmen bei 2 Enthaltungen abgelehnt.

### **4. Beurteilung der Volksinitiative "200'000 Franken Jahresgehalt sind genug"**

Wurde der Auftrag Nay noch mit der mangelnden gesellschaftlichen Akzeptanz begründet, verzichteten die Initianten bei ihrer Volksinitiative gänzlich auf eine Begründung ihres Begehrens. 200'000 Franken Jahresgehalt werden - unabhängig von Aufgaben, Verantwortung und Qualifikation - als "genug" beurteilt. Das ist nicht weiter verwunderlich, denn sachliche Gründe für eine solch einschneidende Reduktion sind nicht auszumachen.

#### **4.1 Einbettung in das städtische Lohnsystem**

Mit dem einzigen Argument, 200'000 Franken Jahresgehalt seien genug, widersetzt sich die Initiative der Systematik der städtischen Personalverordnung, wonach die Stellen der Stadtverwaltung entsprechend den an sie gestellten Anforderungen in verschiedene Funktions- und damit Lohnkategorien einzureihen sind (Art. 7 PVO, Einreihungsplan). An diese knüpft auch die gemeinderätliche Verordnung vom 29. April 2004 (RB 205), Gehälter der Mitglieder des Stadtrates, an, wonach ihr Jahresgehalt 110 % des Maximums der höchsten Gehaltsklasse beträgt. Aktuell verdient ein Stadratsmitglied Fr. 252'000.--, der Stadtpräsident Fr. 262'000.-- pro Jahr.



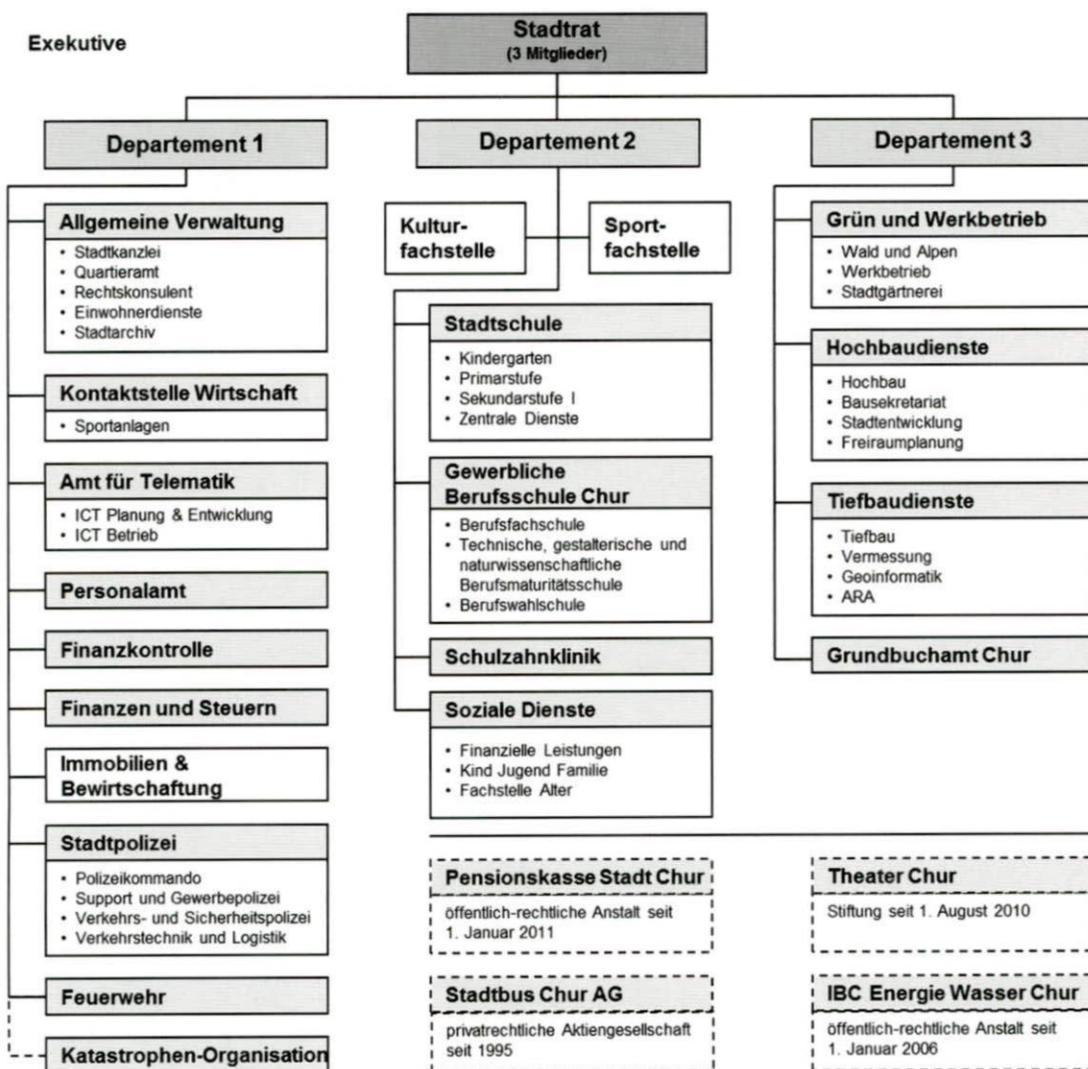
Die Anbindung an das städtische Lohnsystem erscheint nur konsequent, führt doch der Stadtrat gemäss Art. 33 lit. b Stadtverfassung die Stadtverwaltung, welche in drei Departemente aufgeteilt ist, denen je ein Stadtratsmitglied vorsteht (Art. 40). Ebenso folgerichtig erscheint, dass der oder die Departementschef/in angemessen mehr verdient als das Kader.

#### **4.2 Anforderungen an das Exekutivamt**

Betrachtet man die Anforderungen, die an die Mitglieder der Churer Exekutive gestellt werden, wird rasch klar, dass deren Entlöhnung über dem Maximallohn des Verwaltungskaders liegen muss:

- Der Vorsteher des Departements 1 führt neun Dienststellen mit total 225 Mitarbeitenden;
- Die Vorsteherin des Departements 2 führt vier Dienststellen und zwei Stabsstellen (Kulturfachstelle/Sportfachstelle) mit total 681 Mitarbeitenden;
- Der Vorsteher des Departements 3 führt vier Dienststellen mit total 150 Mitarbeitenden.

Der Umsatz inklusive Tochterfirmen IBC Energie Wasser Chur (IBC) und Stadtbus Chur AG beträgt bei einem Personalbestand von total 1'335 Personen rund 350 Mio. Franken. Das nachfolgende Organigramm der Stadtverwaltung illustriert Aufgabenvielfalt, Heterogenität, Führungsspanne und Führungstiefe der drei durch die Stadtratsmitglieder geführten Departemente:



Im Gegensatz zu allen anderen Schweizer Städten, wo die Exekutiven mindestens fünf Personen umfassen, erfolgt die Führung der Stadtverwaltung Chur durch lediglich drei vollamtliche Stadtratsmitglieder. Auch mit den aktuellen Löhnen ist das "Churer Modell" damit deutlich günstiger als jenes mit fünf oder mehr Exekutivmitgliedern (Fr. 766'000.-- gegenüber geschätzten 5 x Fr. 200'000.--).

#### 4.3 Anspruchsvolle Führung externer Leistungserbringer

Speziell zu erwähnen sind zudem die externen Leistungserbringer wie Stadtbus Chur AG (Mehrheitsbeteiligung), Wohnbaugenossenschaft der Stadt Chur (WSC), die zurzeit auf der alten KEB das grösste Bauvorhaben ihrer Geschichte realisiert, sowie IBC Energie Wasser Chur (IBC), die im Alleinbesitz der Stadt steht. Für diese Unternehmen steht der Stadtrat in der politischen Verantwortung, die er primär mittels Festlegung einer Beteiligungs- bzw. Eigentümerstrategie und der Wahl der Verwaltungsräte wahrnimmt. Sowohl



die Stadtbuss Chur AG als auch die IBC bewegen sich in komplexen und kompetitiven Märkten, die einer zunehmenden Dynamik unterworfen sind. Damit ist es jedoch bei weitem nicht getan: Um seine Verantwortung wirksam wahrnehmen zu können, ist ein stetiger Austausch mit den beiden Führungsgremien unabdingbar.

#### **4.4 Mit Privatwirtschaft oder staatsnahen Betrieben vergleichbare Führungsaufgabe**

Die Führung der Stadtverwaltung umfasst eine Vielfalt an Aufgaben- und Themengebieten, wie sie in der Privatwirtschaft oder in staatsnahen Betrieben kaum anzutreffen ist. Entsprechend können die Stadtratsmitglieder hinsichtlich Komplexität der übernommenen und zu verantwortenden Aufgaben und Arbeitspensum ohne weiteres mit Führungspersonen der Privatwirtschaft oder anderer staatsnaher Betriebe verglichen werden. Stadträtinnen und Stadträte sind überdies stärker der öffentlichen Meinung und Kontrolle ausgesetzt als vergleichbare Funktionen in Privatwirtschaft und staatsnahen Betrieben, ihr Privatleben ist weit mehr eingeschränkt, sie müssen sich zwei Mal einer Wiederwahl stellen, die sie mitfinanzieren müssen und sind ihrer Partei jederzeit Rechenschaft schuldig. Hinzu kommt, dass das wöchentliche Arbeitspensum deutlich über jenem der Verwaltungskader liegt und neben der Verwaltungsführung auch zahlreiche repräsentative Verpflichtungen umfasst.

#### **4.5 Lohnvergleiche**

Die Löhne der Schweizer Stadt- und Gemeindepräsidentinnen/-präsidenten werden periodisch durch die Medien erhoben; letztmals in der "SonntagsZeitung" vom 21. Februar 2016 (vgl. Aktenaufgabe). Solche Vergleiche erscheinen aufgrund der sehr unterschiedlichen Strukturen der verglichenen Gemeinden und Städte schwierig, da zugleich auch die Anzahl Stabsmitarbeitenden oder die Grösse und Anzahl der zu führenden Abteilungen verglichen werden müssten. Sie sind zudem oftmals mit Fehlern behaftet, da Zusatzeinnahmen nicht berücksichtigt werden; so verdient der Stadtpräsident von Bern durch sein Nationalratsmandat über 300'000 Franken jährlich, obschon das Volk einen "Lohndeckel" von 200'000 Franken beschlossen hatte.

Die Stadtratsmitglieder verfügen trotz ihrer erheblichen Führungsspanne nicht über persönliche Mitarbeitende oder sonstiges Stabspersonal, an welche einzelne Projekte delegiert werden könnten. Für die vorliegende Botschaft hat sich der Stadtrat deshalb auf grössere Unternehmungen im Kanton Graubünden und grössere Gemeinden beschränkt.



Im Einzelnen:

- |  |                       |
|--|-----------------------|
| - Geschäftsleitung GKB (805 Mitarbeitende)                             | Fr. 760'000.--/Person |
| - Psychiatrische Dienste Graubünden (PDGR), CEO<br>(973 Mitarbeitende) | Fr. 240'000.--        |
| - RhB (1'326 Mitarbeitende)  | Fr. 195'000.--/Person |
| - EMS Chemie (2'865 Mitarbeitende)                                     | Fr. 887'000.--/Person |
| - GVG (50 Mitarbeitende)   | Fr. 186'000.--/Person |
| - Davos, Landammann (100 %)  | Fr. 199'537.--        |
| - St. Moritz, Gemeindepräsident (100 %)                                | Fr. 237'600.--        |
| - Domat/Ems (effektiv 80 %, umgerechnet auf 100 %)                     | Fr. 191'081.--        |

Die geltenden Stadtratslöhne müssen im Kontext des städtischen Lohnsystems und der im Kanton in vergleichbaren Positionen bezahlten Kaderlöhne betrachtet werden; allein bei der Kantonsverwaltung Graubünden verdienen sieben Personen über 200'000 Franken - die Mitglieder der Regierung sind dabei nicht eingerechnet. Diese Quervergleiche führen zum Schluss, dass die geltende Besoldung der Stadratsmitglieder angemessen ist.

#### **4.6 Finanzieller Turnaround geschafft**

Der amtierende Stadtrat ist mit der Aufgaben- und Leistungsüberprüfung 2.0 (ALÜ 2.0) in die Legislatur 2013-2016 gestartet, die vom Gemeinderat noch im Jahr 2012 in Auftrag gegeben wurde. Er hat ALÜ 2.0 zur Chefsache erklärt und eigenhändig ein umfassendes Sparpaket geschnürt, das bis jetzt zu Entlastungen von insgesamt 9.3 Mio. Franken geführt hat. Darin enthalten sind zahlreiche Optimierungen, die der Stadtrat aus eigenem Antrieb im Rahmen des Tagesgeschäfts erkannt und umgesetzt hat. Auch wenn die Zielsetzung von ALÜ 2.0 noch nicht erreicht ist, so kann bei den städtischen Finanzen von einem Turnaround gesprochen werden - im Rechnungsjahr 2015 konnte ein Ertragsüberschuss von 11.5 Mio. Franken verzeichnet werden. Das ist unbestrittenermassen ein Verdienst des amtierenden Stadtrates. Das aktuelle Beispiel der ALÜ 2.0 verdeutlicht den Wert einer kompetenten und weitsichtigen politischen Führung - kein staatsnahes oder privatwirtschaftliches Unternehmen würde seinem Kader bei einer solchen Leistung die Löhne über einen Fünftel kürzen; vielmehr würde jeder Angestellte seine Stelle unter diesen Umständen kündigen.



#### 4.7 **Starke Behörden - starker Staat**

Chur als zwölftgrösste Stadt der Schweiz und als Kantonshauptstadt mit Zentrumsfunktion kann als breit diversifiziertes "Unternehmen" mit 1'335 Angestellten und einem Jahresumsatz von Fr. 350 Mio. bezeichnet werden. Es liegt auf der Hand, dass diese Gröszenordnung eine professionelle und engagierte "Geschäftsleitung" erfordert, damit die zahlreichen Anspruchsgruppen mit effizienten und bürgerfreundlichen Dienstleistungen optimal bedient werden können und die Stadt ihre Interessen erfolgreich verteidigen kann.

Die vorliegende Volksinitiative will die Stadtratslöhne willkürlich und mit rund 20 % massiv senken. Gemessen am Jahresumsatz kann die Volksinitiative nicht ernsthaft als Sparmassnahme bezeichnet werden. Die aktuelle finanzielle Lage der Stadt oder das vom Gemeinderat sehr gut aufgenommene "Weissbuch" zu Ertragspotenzialen im Immobilienbereich mögen illustrieren, dass der amtierende Stadtrat gute Arbeit leistet und einen angemessenen Lohn verdient. Anzumerken bleibt, dass in Anlehnung an die abgelehnte eidgenössische Volksinitiative "1 zu 12" das Verhältnis bei einer Annahme der vorliegenden Volksinitiative von aktuell 1 zu 5 auf 1 zu 4 sinken würde.

Für viele Unterzeichnende der Initiative mögen 200'000 Franken immer noch ein städtisches Jahresgehalt sein. Im Kontext der städtischen und der kantonalen Löhne, aber auch im Vergleich mit vergleichbaren Funktionen in der Privatwirtschaft und in staatsnahen Betrieben unseres Kantons wären diese als unterdurchschnittlich zu bezeichnen. Die Konsequenzen einer solchen Politik sind klar: Es werden sich künftig weniger fähige Personen mit Opportunitäten finden lassen, die über die nötige politische Erfahrung, die Fach- und die Führungskompetenz verfügen, um das "Unternehmen" Stadt Chur strategisch und operativ zu führen und der Stadt damit eine erspriessliche Zukunft zu sichern. Sie werden ebenso wenig bereit sein, sich zwei Mal einer Wiederwahl zu stellen und jederzeit damit rechnen zu müssen, aufgrund launischer Medienberichte oder politischer Angriffe einen Reputationsschaden zu erleiden.

Der Stadtrat hat sich eingehend mit der Frage befasst, ob zur Volksinitiative ein Gegenvorschlag unterbreitet werden soll. Bedenkt man, dass die Stadtratsmitglieder während zwölf Jahren den gleichen Lohn erhalten, könnte ein Gegenvorschlag eine Art Stufenanstieg umfassen. Ein solcher Gegenvorschlag zur gleichlautenden Initiative wurde in der Stadt Luzern abgelehnt, in der Stadt Frauenfeld dagegen knapp angenommen. In Anbetracht der laufenden Überprüfung des automatischen Stufenanstiegs beim städtischen Personal hat der Stadtrat diese Variante jedoch verworfen.



Eine durch den Stadtrat diskutierte zweite Variante würde einen anderen Weg gehen: Ausgangslage bildete ein Grundlohn von 200'000 Franken, der aufgrund verschiedener Faktoren ansteigen würde. Kriterien könnten sein die Ausbildung/Weiterbildung, das Alter, die Führungserfahrung sowie die Amtszeit (1., 2. oder 3. Legislatur).

Der Stadtrat verwarf die Idee eines Gegenvorschlags aus grundsätzlichen Überlegungen, da die Selektion der Kandidierenden durch das Stimmvolk erfolgt. Zudem erachtet der Stadtrat weder die Initiative noch einen der beiden Gegenvorschläge als angemessen und zielführend.

Die Volksinitiative entspringt einer Geringschätzung der politischen Tätigkeit im Dienste der Allgemeinheit und schwächt damit längerfristig die Behörden in einer Zeit, in der die Ansprüche an den Staat stetig zunehmen und die Problemstellungen komplexer werden.

Aus diesen Gründen bitten wir Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Mitglieder des Gemeinderates, die Initiative der Volksabstimmung zur Ablehnung zu empfehlen.

Chur, 15. März 2016

Namens des Stadtrates

Der Stadtpräsident

Der Stadtschreiber

Urs Marti

Markus Frauenfelder

#### **Aktenauflage**

- Lohnvergleich "SonntagsZeitung" vom 21. Februar 2016
- Initiativbogen
- Bericht des Stadtrates zum Auftrag Nay vom 20. August 2013
- Innerkantonale Lohnvergleiche