

Zürich, 3. Februar 1999

## DER STADTRAT VON ZÜRICH

an den Gemeinderat

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 16. Dezember 1998 reichten Gemeinderätin Katharina Prelicz-Huber (Grüne) und 6 Mitunterzeichnende folgende Motion GR Nr. 98/428 ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, das Personalrecht bzw. die Besoldungsverordnung wie folgt zu ändern:

Die Arbeitszeit des städtischen Personals sei von 42 Std. auf 36 Wochenstunden zu senken. Dabei sollen verschiedene, den jeweiligen Abteilungen, Funktionen und den MitarbeiterInnen angepasste Arbeitszeitmodelle eingeführt werden. Zur Berechnung der Arbeitszeit soll von einer Jahresarbeitszeit ausgegangen werden. Die Verringerung der Arbeitszeit soll in der Regel eine abgestufte Lohneinbusse nach sich ziehen, dabei ist auf Lohngleichheit zwischen Frau und Mann und auf eine Existenzsicherung zu achten. Das durch die Reduktion der individuellen Arbeitszeit entstehende Vakuum soll möglichst durch Stellenschaffungen gefüllt werden.

**Begründung:**

Wir haben eine Arbeitslosigkeit, wie wir sie seit den 30er Jahren nicht mehr gekannt haben. Durch den Technologiewandel, Redimensionierungen oder Fusionen wurden und werden massiv Arbeitsplätze gestrichen. Mit immer weniger menschlicher Arbeitskraft kann immer mehr produziert werden. Daneben suchen immer neue Arbeitswillige, Jugendliche, Frauen einen Job. Der erste Arbeitsmarkt hat nicht mehr genügend Arbeitsplätze anzubieten. Die Forderung «volle Lohnarbeit für alle» kann nicht mehr aufrechterhalten werden. Wir müssen die vorhandene Erwerbsarbeit auf mehr Menschen verteilen. Die Stadtverwaltung soll dabei eine Vorreiterinnen-Rolle übernehmen. Die wöchentliche Soll-Arbeitszeit zu verringern bzw. flexible Arbeitszeitmodelle einzuführen, ist das effizienteste Mittel. Bei der Einführung sollen verschiedene Arbeitszeitmodelle, entsprechend den Bedürfnissen der Abteilungen, Funktionen und der MitarbeiterInnen zum Zug kommen und auf Lohngleichheit zwischen Frau und Mann und auf die individuelle Existenzsicherung geachtet werden.

Motionen sind selbständige Anträge, die den Stadtrat verpflichten, den Entwurf für den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderates fällt (Art. 90 der Geschäftsordnung des Gemeinderates, GeschO GR). Die Festlegung der wöchentlichen Soll-Arbeitszeit erfolgt im Personalrecht, jene der Besoldungen in der Besoldungsverordnung, beides Erlasse des Gemeinderates. Das Anliegen ist somit motionsfähig.

Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer Motion ab, so hat er dies schriftlich zu begründen (Art. 91 Abs. 2 GeschO GR).

Vorerst ist daran zu erinnern, dass Katharina Prelicz-Huber am 8. Mai 1996 mit 8 Mitunterzeichnenden eine mit dem vorliegenden Vorstoss weitgehend identische Motion einreichte. Jene forderte eine maximale Arbeitszeit von 34 Stunden pro Woche. Am 21. August

1996 reichte sie mit 11 Mitunterzeichnenden eine weitere Motion ein, welche jene vom 8. Mai 1996 ersetzte und nunmehr eine Änderung der entsprechenden Bestimmungen auf Beginn der Amtsdauer 1999/2003 in dem Sinn forderte, dass die individuelle Sollarbeitszeit in der Regel durchschnittlich 34 Stunden pro Woche nicht überschreiten solle. Der Gemeinderat lehnte die Motion am 16. April 1997 ab.

Zur Begründung der ablehnenden Haltung des Stadtrates kann auf die frühere Stellungnahme (GR Nr. 96/287) verwiesen werden. Die damaligen Ausführungen werden hier teilweise wiederholt.

Als erstes verlangt die Motion, dass die wöchentliche Arbeitszeit des städtischen Personals von 42 auf 36 Stunden gesenkt werden soll, verbunden mit der Einführung verschiedener Formen flexibler Arbeitszeiten. Dazu ist vorerst einmal darauf hinzuweisen, dass die Besoldungen des städtischen Personals auf den 1. Januar 1999 um 2,3 Prozent gekürzt und zum Ausgleich jährlich sechs Betriebsferientage gewährt wurden. Letzteres kommt im Ergebnis einer Reduktion der wöchentlichen Arbeitszeit im Umfang einer Stunde gleich. Eine weitere Verkürzung der wöchentlichen Höchstarbeitszeit auf 36 Stunden würde 12,2 Prozent entsprechen.

Die Motion geht von zwei Annahmen aus, die aus Sicht des Stadtrates nicht zutreffen: Sie unterstellt, dass eine massiv reduzierte Arbeitszeit von vielen (oder von den meisten) städtischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in Kauf genommen würde, ferner, dass eine massive Besoldungseinbusse verkraftbar wäre, wenn auf «Existenzsicherung» und auf Lohngleichheit zwischen Frau und Mann geachtet würde. Es gehört nun aber zu den menschlichen Eigenheiten, dass der Lebensstil den Einkommensverhältnissen angepasst wird, insbesondere dann, wenn nicht oder nur unter unwahrscheinlichen Umständen damit gerechnet werden muss, dass sich das Einkommen drastisch vermindern könnte. Die Besoldungspolitik kann sich daher nicht plötzlich allein an den Grundbedürfnissen orientieren. Die Besoldungen müssen im Gegenteil marktgerecht sein, wenn die Stadt konkurrenzfähig bleiben will. Eine drastische Arbeitszeit- und Besoldungsreduktion würde nach der Einschätzung des Stadtrates dazu führen, dass leistungs- und erfolgsorientierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Verwaltung verlassen oder aber anderswo eine Zweitbeschäftigung annehmen würden. Die Folge wäre, dass die Stadt erheblich an Konkurrenzfähigkeit und Attraktivität einbüßen würde und sich mit unqualifiziertem, schlecht ausgebildetem Personal begnügen müsste, für welche die Stadt noch immer eine gute Arbeitgeberin wäre. Die geforderte abgestufte Lohnreduktion würde im weiteren zu einer unerwünschten Nivellierung führen, womit für viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ein wesentlicher Anreiz zur beruflichen Weiterentwicklung innerhalb der städtischen Verwaltung verlorengehe.

Dem Stadtrat ist die Förderung flexibler Arbeitszeitmodelle als Mittel zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit wie auch zur Produktivitätssteigerung ein Anliegen. Dabei darf allerdings nicht vergessen werden, dass Flexibilität oftmals tiefgreifende innerbetriebliche Veränderungen bedingt. Insbesondere sollen die Mitarbeitenden vielseitig eingesetzt werden können. Dies setzt qualifiziertes Personal voraus, welches auch besser entlohnt werden muss als Mitarbeiterinnen und

Mitarbeiter, welche nur für eine eng umrissene Aufgabe eingesetzt werden können. Mit der Forderung nach einer abgestuften Lohnreduktion würde einer weiteren Flexibilität der Arbeitszeit enge Grenzen gesetzt.

Die Motion wird vor allem mit der relativ hohen Arbeitslosigkeit begründet und fordert im weiteren, dass das durch die Arbeitszeitverkürzung entstehende «Vakuum» möglichst durch Stellenschaffungen gefüllt werden müsste. Eine Arbeitszeitverkürzung um 12,2 Prozent würde rund 2200 zusätzliche Vollzeitstellen in sämtlichen Funktionen und Besoldungsklassen bedingen, womit gegen 3000 Personen mit Teilzeitpensen zu 75 bis 80 Prozent neu angestellt werden könnten. Damit könnte nach Auffassung der Motionärinnen und Motionäre ein wesentlicher Beitrag zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit geleistet werden.

Der monatlich erscheinenden Arbeitslosenstatistik ist zu entnehmen, dass von Arbeitslosigkeit vorwiegend schlecht ausgebildete und wenig qualifizierte Personen betroffen sind. Im Dezember 1998 waren über 40 Prozent der total rund 10 000 in der Stadt Zürich registrierten Arbeitslosen zuletzt in einer Hilfsfunktion tätig. Der Stadtrat glaubt nicht, dass innert vernünftiger Frist genügend qualifiziertes Personal rekrutiert, ausgebildet und eingearbeitet werden könnte, zumal dann nicht, wenn die Löhne nicht mehr konkurrenzfähig wären. Geradezu unmöglich wäre es, in bereits heute von Personalmangel gekennzeichneten Bereichen wie z. B. in der Informatik oder im Gesundheitswesen, insbesondere im Pflegebereich, die erforderlichen zusätzlichen Stellen besetzen zu können. Es würde sich im weiteren die Frage stellen, ob die Ausbildungspläne des bei der Stadt Lehren oder Praktika absolvierenden Personals auch bei einer erheblich gekürzten Arbeitszeit noch erfüllt werden könnten. Ausserdem ist darauf hinzuweisen, dass die Arbeitszeiten der Lehrerschaft durch die kantonale Gesetzgebung festgelegt sind und kommunal nicht einseitig verändert werden können.

Die Motion fordert im weiteren, dass die Arbeitszeitverkürzung «in der Regel eine abgestufte Lohneinbusse nach sich ziehen soll und dass auf Existenzsicherung zu achten sei». Für die oberen Besoldungsklassen wäre wohl eine der Arbeitszeitverkürzung ganz oder annähernd entsprechende Kürzung vorzusehen, während tiefer Eingehelte nur einen Teil der Kürzung zu tragen hätten. Es wären verschiedene Varianten von abgestuften Besoldungskürzungen denkbar, welche mehr oder weniger hohe Einsparungen an Personalkosten zur Folge hätten. Diesen Einsparungen stünden die Mehrkosten für zusätzliche Stellen gegenüber. Kostenneutral liesse sich das Anliegen nur verwirklichen, wenn die Personalkosten sämtlicher Beschäftigter proportional zur Arbeitszeitverkürzung sinken würden. Andernfalls würden Personalmehrkosten in zwei- bis dreistelliger Millionenhöhe entstehen, was das Ziel eines ausgeglichenen städtischen Haushalts in weite Ferne rücken lassen würde. Abgesehen davon wäre es verhängnisvoll, wenn sich die Lohnpolitik am Existenzminimum orientieren würde, weil damit nicht nur die Konkurrenzfähigkeit der Stadtverwaltung, sondern auch der Anreiz zum Arbeiten verlorengehe.

Zusätzliche Arbeitskräfte benötigen entsprechende Arbeitsplätze. Die bestehende Infrastruktur würde für gegen 3000 zusätzliche Mit-

arbeiterinnen und Mitarbeiter nicht ausreichen. Die Bereitstellung zusätzlicher Arbeitsplätze und die zwangsläufig mit einer Arbeitszeitreduktion verbundene Erhöhung des administrativen Aufwandes verursachen weitere Kosten in kaum berechenbarem Ausmass.

In rechtlicher Hinsicht stellt sich die Frage, ob das Motionsbegehren unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes ohne weiteres erfüllt werden könnte. Wer eine Vollzeitstelle im öffentlichen Dienst antritt, vertraut wohl auf eine dauerhafte Anstellung und ein gesichertes Einkommensniveau. Grundsätzlich müssen indessen alle öffentlich-rechtlichen Angestellten, auch Beamtinnen und Beamte, mit einer Änderung der Rechtsgrundlagen rechnen, wobei selbst eine allgemeine Senkung des Lohnniveaus nicht ausgeschlossen ist. Allerdings könnte ein solcher Eingriff nur erfolgen, wenn den Betroffenen eine längere Übergangszeit eingeräumt wird, um ihnen genügend Zeit zu geben, sich auf die veränderten Lohnbedingungen einzustellen oder eine andere, besser bezahlte Stelle zu suchen. Es liegt auf der Hand, dass unter diesen Umständen die beträchtliche Gefahr bestünde, dass gerade leistungs- und erfolgsorientierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Stadtverwaltung frühzeitig verlassen, was zusätzliche Probleme schafft. Im übrigen erscheint der vorgeschlagene Eingriff auch darum problematisch, weil die erhoffte Auswirkung auf den Arbeitsmarkt kaum eintreten wird und demzufolge kein gewichtiges öffentliches Interesse die Massnahme rechtfertigen würde.

Die geforderte generelle Arbeitszeitreduktion und die damit verbundene Einkommenschmälerung zu Lasten der städtischen Mitarbeitenden erscheinen als völlig unverhältnismässig und überrissen. Der angestrebte massive Eingriff liesse sich – wenn überhaupt – nur in Koordination mit vielen weiteren Arbeitgebern und unter der Voraussetzung durchführen, dass zugleich die Lebenshaltungskosten und die Belastungen der öffentlichen Haushalte in gleichem Mass gesenkt werden könnten. Dies ist unrealistisch. Der Stadtrat lehnt deshalb die Entgegennahme der Motion ab.

Mit vorzüglicher Hochachtung

im Namen des Stadtrates

der Stadtpräsident

**Josef Estermann**

der Stadtschreiber

**Martin Brunner**