



Der Stadtrat an den Gemeinderat

17. Mai 2023

GR Nr. 2022/631

Motion von Patrik Maillard und Tanja Maag Sturzenegger betreffend Schaffung einer Rechtsgrundlage für das Personalreglement der Stiftung PWG, Ablehnung

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 7. Dezember 2022 reichten die Mitglieder des Gemeinderats Patrik Maillard (AL) und Tanja Maag Sturzenegger (AL) folgende Motion (GR Nr. 2022/631) ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, eine Rechtsgrundlage für das Personalreglement der Stiftung PWG zu schaffen, indem er in der Gemeindeordnung regelt, in welchen Bereichen die öffentlich-rechtliche Anstalt «Stiftung PWG zur Erhaltung von preisgünstigen Wohn- und Gewerberäumen der Stadt Zürich» in ihrem Personalreglement vom städtischen Personalrecht abweichen darf. Damit soll ein rechtskonformes, stiftungseigenes Personalreglement der PWG geschaffen oder legitimiert werden, welches sich überprüfbar am Personalrecht der Stadt Zürich orientiert und nicht weiter den Vorgaben für öffentlich-rechtliche Anstalten der Stadt Zürich widerspricht.

Begründung:

Das Gemeindegesetz des Kantons Zürich schreibt in § 53.1 vor:

«Das Arbeitsverhältnis der Angestellten von Gemeinden, Zweckverbänden und Anstalten untersteht dem öffentlichen Recht.»

Angestellte von öffentlich-rechtlichen Anstalten der Stadt Zürich gelten als städtische Angestellte. Die PWG untersteht deshalb als öffentlich-rechtliche Anstalt dem Personalreglement der Stadt Zürich oder hat sich danach zu richten. Die Stiftung PWG ist aus verschiedenen, teilweise nachvollziehbaren, Gründen nicht gewillt, das städtische Personalreglement 1:1 zu übernehmen, dies im Gegensatz zu allen anderen öffentlich-rechtlichen Anstalten der Stadt Zürich mit Ausnahme der AOZ.

Die PWG bezog sich anlässlich der Beratung der Totalrevision ihrer Stiftungsstatuten darauf, dass auch die AOZ das städtische Personalrecht nicht ausnahmslos übernehme. Tatsächlich weicht die AOZ in einigen Punkten vom städtischen Personalrecht ab, allerdings legitimiert durch die Gemeindeordnung (GO):

Art. 147 1 Die Arbeitsverhältnisse des Personals sind öffentlich-rechtlich und richten sich nach den Bestimmungen des Personalrechts.

2 Die AOZ kann mit Genehmigung des Stadtrats hinsichtlich des Lohns, der Arbeitszeit, der Ferien sowie der Beendigung des Arbeitsverhältnisses abweichende Bestimmungen festlegen, soweit dies aus betrieblichen Gründen erforderlich ist.

3 Sie kann mit Genehmigung des Stadtrats mit den Personalverbänden Gesamtarbeitsverträge abschliessen.

Der Stiftung PWG ist es bewusst, dass eine Abweichung vom städtischen Personalreglement für eine öffentlich-rechtliche Anstalt nur dann statthaft ist, wenn in der GO festgehalten wird, in welchen Bereichen diese Abweichungen stattfinden dürfen. Allerdings ist die PWG offensichtlich und erklärtermassen nicht gewillt, entsprechend zu handeln.

Deshalb soll der Stadtrat mittels Regelung in der GO eine Rechtsgrundlage schaffen, aufgrund derer die PWG ihr abweichendes Personalreglement legitimieren kann. Das Personalreglement der PWG soll entsprechend angepasst werden, damit es der Regelung in der GO entspricht. Andernfalls hat sich die PWG nach dem städtischen Personalrecht zu richten und ihr Personalreglement entsprechend anzupassen.



2/4

Nach Art. 126 lit. a Geschäftsordnung des Gemeinderats (GeschO GR, AS 171.100) sind Motionen Anträge, die den Stadtrat verpflichten, einen Entwurf für den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderats fällt. Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer Motion ab oder beantragt er die Umwandlung in ein Postulat, hat er dies innert sechs Monaten nach Einreichung schriftlich zu begründen (Art. 127 Abs. 2 GeschO GR).

Der Stadtrat lehnt aus nachstehenden Gründen ab, die Motion entgegenzunehmen:

Ausgangslage

Die Statuten der Stiftung PWG zur Erhaltung von preisgünstigen Wohn- und Gewerberäumen der Stadt Zürich (nachstehend Stiftung PWG) beinhalteten in ihrer bis Ende April 2022 geltenden Fassung zum Rechtsverhältnis zwischen der Trägerschaft und ihren Angestellten die folgende Regelung:

Das Dienstverhältnis der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der Stiftung richtet sich nach den Bestimmungen des Obligationenrechts (Art. 19 Abs. 2 Stiftungsstatuten).

Bereits im Jahr 2017 hatte der Bezirksrat im Rahmen seiner Aufsicht in einem formellen Beschluss diese Regelung als nicht rechtskonform beanstandet und die Stiftung PWG um eine Anpassung der Statutenbestimmung bis spätestens 1. Januar 2022 an die geltende Rechtslage aufgefordert. Danach sind die Arbeitsverhältnisse einer öffentlich-rechtlichen Anstalt zwingend öffentlich-rechtlicher Natur (Beschluss des Bezirksrats vom 7. September 2017).

Im Rahmen der Ausarbeitung der Vorlage zur Verabschiedung einer Totalrevision der Statuten der Stiftung PWG durch den Gemeinderat ergab sich eine Meinungsverschiedenheit zwischen der Stiftung PWG und dem federführenden Finanzdepartement dazu, wie dieser Rechtslage zu entsprechen sei. Dies führte dazu, dass in der betreffenden Weisung vom 30. September 2020 (GR Nr. 2020/425) dem Gemeinderat zwei alternative Statutenregelungen zum Entscheid vorgelegt wurden (Variantenentscheid):

Variante Stadtrat zu Art. 20 Statutenentwurf:

¹ Die Anstellungsverhältnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stiftung sind öffentlich-rechtlich. Sie richten sich nach dem Personalrecht der Stadt Zürich.

Variante Stiftung PWG zu Art. 20 Statutenentwurf:

¹ Die Anstellungsverhältnisse des bei der Stiftung PWG angestellten Personals sind öffentlich-rechtlich. Der Stiftungsrat regelt die Anstellungsverhältnisse in einem Personalreglement.

² Das Personalreglement orientiert sich an den Bestimmungen des Personalrechts der Stadt Zürich. Es kann jedoch aus betrieblichen Gründen von den für das städtische Personal geltenden Regelungen abweichen. Soweit das Personalreglement auf die für das städtische Personal geltenden Bestimmungen verweist, gelangen diese zur ergänzenden Anwendung. Ansonsten gilt als ergänzendes Recht das Obligationenrecht (OR).

Der Gemeinderat folgte der Variante der Stiftung PWG. Mit Beschluss Nr. 4756 vom 15. Dezember 2021 (GR Nr. 2020/425) zur Totalrevision der Statuten der Stiftung PWG verabschiedete er folgende, lediglich rechtssetzungstechnisch leicht angepasste definitive Regelung:



3/4

Personal a. Anstellungsverhältnisse	Art. 24 ¹ Die Anstellungsverhältnisse des bei der Stiftung angestellten Personals sind öffentlich-rechtlich. ² Der Stiftungsrat regelt die Anstellungsverhältnisse in einem Personalreglement.
b. Personalreglement	Art. 25 ¹ Das Personalreglement orientiert sich an den Bestimmungen des Personalrechts der Stadt ⁶ . ² Aus betrieblichen Gründen kann es von den für das städtische Personal geltenden Bestimmungen abweichen. ³ Soweit das Personalreglement auf die für das städtische Personal geltenden Bestimmungen verweist, gelangen diese zur ergänzenden Anwendung. ⁴ Ansonsten gilt als ergänzendes Recht das OR ⁷ .

Nach Inkraftsetzung der totalrevidierten Statuten der Stiftung PWG durch den Stadtrat per 1. Mai 2022 nahm der Gemeinderat mit Beschluss Nr. 739 vom 5. Oktober 2022 (GR Nr. 2022/285) vom Personalreglement, zusammen mit dem Organisations- und dem Vermietungsreglement (Beschluss des Stiftungsrats vom 6. April 2022) i. S. v. Art. 14 der neuen Statuten Kenntnis. In der zugehörigen Weisung rief der Stadtrat die schon in der Weisung zur Totalrevision der Statuten der Stiftung PWG angebrachten erheblichen Zweifel an der Rechtmässigkeit des Personalreglements nochmals in Erinnerung.

Gründe für die Ablehnung der Motion

Vorab ist festzuhalten, dass der Stadtrat das Bestreben der Motion begrüsst, das für die Stiftung PWG geltende Personalrecht so anzupassen, dass dieses den betreffenden Vorgaben für öffentlich-rechtliche Anstalten der Stadt nicht mehr widerspricht.

Die Motion möchte den Stadtrat beauftragen, dafür eine Rechtsgrundlage in der Gemeindeordnung (GO, AS 101.100) analog dem für die AOZ geltenden Art. 147 GO zu schaffen.

Aus nachstehenden Überlegungen lehnt der Stadtrat dieses Vorgehen ab.

Zutreffend ist, dass für personalrechtliche Regelungen für die Mitarbeitenden der Stiftung PWG, die vom durch den Gemeinderat und Stadtrat erlassenen Personalrecht abweichen sollen, eine Rechtsgrundlage in der Gemeindeordnung nötig wäre (vgl. Stefan Vogel, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, hrsg. 2017, § 66 Rz. 17 mit Verweis auf Art. 98 Abs. 3 KV). Der Grund dafür liegt darin, dass die Gemeindeordnung dem Gemeinderat und dem Stadtrat im Bereich der Arbeitsverhältnisse der städtischen Angestellten eine umfassende Rechtsetzungskompetenz zuweist: Der Gemeinderat ist für den Erlass der Grundsätze über das Anstellungsverhältnis zuständig (Art. 119 Abs. 2 GO i. V. m. Art. 120 GO), dem Stadtrat obliegt der Erlass der Vollzugsbestimmungen (Art. 119 Abs. 3 GO).

Städtische Angestellte sind unbestrittenermassen nicht nur die Mitarbeitenden der Verwaltung, sondern auch die Mitarbeitenden der öffentlich-rechtlichen Anstalten der Stadt (vgl. Abstimmungspublikation 13. Juni 2021, Totalrevision der Gemeindeordnung, S. 14). Mit anderen Worten können im Bereich des Personalrechts einzig der Gemeinderat und der Stadtrat Regelungen erlassen. Eine abweichende Zuständigkeit im Bereich des Personalrechts müsste daher als «lex specialis» zu den Art. 119 bis 121 GO in der Gemeindeordnung verankert werden. Dabei müsste in einer solchen neuen Bestimmung, entsprechend Art. 147 GO für die AOZ, geregelt sein, in welchen Bereichen und in welchem Umfang vom städtischen Personalrecht abgewichen werden kann. Nach den Delegationsregeln müssten sodann die zentralen



4/4

Regelungen dieses Sonderpersonalrechts zumindest auf Stufe eines Gemeindeerlasses erfolgen, d. h. im Personalreglement der Stiftung PWG bliebe auch nach Schaffung einer entsprechenden Rechtsgrundlage in der GO lediglich Raum für untergeordnete Regelungen (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage 2020, Rz. 372 und 374a, mit Hinweis auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung, Vogel a.a.O., Rz. 17, sowie Vittorio Jenni, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, hrsg. 2017, § 53 Rz. 11).

Infolgedessen könnte auch mit der angeregten neuen Rechtsgrundlage in der GO die von der Stiftung PWG beanspruchte Rechtsetzungskompetenz für ein weitgehend eigenständiges Personalrecht für ihre Mitarbeitenden nicht rechtmässig delegiert werden. Abgesehen davon hält der Stadtrat die Schaffung von personalrechtlichen Sonderregelungen für die Stiftung PWG als einzige der vier Wohnbaustiftungen jedoch ganz grundsätzlich für nicht gerechtfertigt:

Das Hauptbetätigungsgebiet der Stiftung PWG ist ähnlich wie bzw. über weite Teile sogar identisch mit demjenigen der anderen drei städtischen Wohnbaustiftungen. Wie diese befasst sich die Stiftung PWG hauptsächlich mit der Liegenschaftenbewirtschaftung, mit dem einzigen Unterschied, dass bei ihr der Erwerb von Liegenschaften noch etwas mehr im Fokus steht als bei den anderen drei Wohnbaustiftungen. Von daher bestehen für die Angestellten der Stiftung PWG augenfällig keine signifikant anderen Arbeitsbedingungen als für die Mitarbeitenden der anderen drei Wohnbaustiftungen, bei denen das städtische Personalrecht uneingeschränkt Anwendung findet.

Demgegenüber ist die Situation bei der AOZ geprägt von einem komplexen Umfeld mit sich ständig und rasch ändernden gesetzlichen und politischen Rahmenbedingungen und einem stark schwankenden Arbeitsvolumen (v. a. aufgrund sich rasch ändernder Asylzahlen). Die Sonderregelungen zum Personalrecht, wie sie bei der Auslagerung der AOZ aus der Stadtverwaltung geschaffen wurden, sind vor diesem Hintergrund zu verstehen. Sie sind momentan, u. a. im Rahmen der beim Stadtrat pendenden Motion GR Nr. 2020/273 betr. die gesetzlichen Grundlagen zur AOZ, in Überprüfung.

Nebst dem Aspekt, dass die Stiftung PWG mit der AOZ wenig, mit den anderen drei Wohnbaustiftungen jedoch grosse Gemeinsamkeiten hat, auch was die Personalsituation anbelangt, ist auch darauf hinzuweisen, dass bei der AOZ 1678 Personen angestellt sind (Stand Ende 2022), wohingegen die Stiftung PWG lediglich über einen Mitarbeitendenstab von aktuell 34 Personen verfügt. Für einen so kleinen Kreis von betroffenen Personen eine Volksabstimmung zur Anpassung der GO durchzuführen, erschiene auch unverhältnismässig.

Als Fazit bleibt der Stadtrat dabei, dass statt dem durch die vorliegende Motion angeregten Vorgehen seitens des Gemeinderats als Aufsichtsbehörde anvisiert werden sollte, die Statuten der Stiftung PWG denjenigen der anderen drei Wohnbaustiftungen anzugleichen, die die grundsätzliche Anwendbarkeit des städtischen Personalrechts beinhalten. Er lehnt deshalb die Entgegennahme der vorliegenden Motion ab.

Im Namen des Stadtrats

Die Stadtpräsidentin
Corine Mauch

Die Stadtschreiberin
Dr. Claudia Cuche-Curti