

Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 25. September 2013

Revision des Personalrechts (PR), Umsetzung der Motion von Heinz Jacobi betreffend Zuschläge für Nacht-, Wochenend- und Feiertagsarbeit

Am 3. Oktober 2007 reichte Gemeinderat Heinz Jacobi (SP) folgende Motion, GR Nr. 2007/533, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Vorlage zur Revision des Personalrechts mit folgendem Inhalt zu unterbreiten: „Bei regelmässiger Schichtarbeit besteht auch während Ferien und Mutterschaftsurlaub, bei Krankheit und Unfall sowie bei anderen unverschuldeten und unfreiwilligen Arbeitsverhinderungen Anspruch auf die durchschnittlich anfallenden Nacht-, Sonn- und Feiertagszuschläge.“

Begründung:

Gemäss Bundesgerichtsentscheid (4C.313/2005) vom 5.12.2005 sind „die Zulagen für Nacht-, Wochenend- und Feiertagsarbeit, sofern sie regelmässiger und dauernder Art sind, bei der Berechnung des Ferienlohns zu berücksichtigen“.

Sowohl der Kanton Zürich wie auch andere öffentliche Verwaltungen kennen ebenfalls eine solche Regelung.

Es gibt keinen objektiven Grund für die Stadt Zürich, hier hinter die privatrechtlich zwingende und in anderen öffentlichen Verwaltungen übliche Praxis zu stehen.

Die neue Regelung kann in einem neuen Absatz von Art. 70 oder Art. 58 des Personalrechts aufgenommen werden.

1. Ausgangslage

Die Motion wurde dem Stadtrat am 13. Januar 2010 als dringliche Motion überwiesen. Nach Prüfung der Anliegen der Motion und Durchführung einer Vernehmlassung hat der Stadtrat am 6. Januar 2012 dem Gemeinderat beantragt, vom Bericht (Nichtumsetzung der Motion) Kenntnis zu nehmen und die Motion abzuschreiben (für Details vgl. STRB 2/2012). Nach Diskussionen in der Spezialkommission Finanzdepartement hat der Gemeinderat am 5. September 2012 beschlossen, die Motion betreffend Zuschläge für Nacht-, Wochenend- und Feiertagsarbeit nicht abzuschreiben und dem Stadtrat gemäss Art. 92 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Gemeinderats eine Nachfrist von 12 Monaten (Frist endete am 12. September 2013) zur Erarbeitung einer Vorlage zur Motion eingeräumt. In der Gemeinderatsdebatte vom 5. September 2012 wurde argumentiert, dass der Stadtrat die Motion im Rahmen der geplanten umfassenden Revision der Ausführungsbestimmungen zum Personalrecht (AB PR) zur Arbeitszeit umsetzen wolle. Die geplante Gesamtrevision der Arbeitszeitbestimmungen verzögert sich aber aus diversen Gründen, weshalb nun ein eigener Antrag zur Umsetzung der Motion erfolgen soll. Der Stadtrat empfiehlt diesen Antrag jedoch zur Ablehnung und beantragt dem Gemeinderat entsprechend erneut, die Motion als erledigt abzuschreiben (zu den Gründen siehe Kapitel 3).

Mit der vorliegenden Weisung wird die Frist für den Antrag geringfügig überschritten, wofür sich der Stadtrat entschuldigt. Die Verspätung hat ihren Grund im Urteil des Verwaltungsgerichts vom 4. September 2013 (eingegangen am 11. September 2013) betreffend Zulagen für Nacht- und Sonntagsarbeit während der Ferien, das zu berücksichtigen war.

2. Revision von Art. 58 Personalrecht

Zur Umsetzung der Motion soll eine Regelung in Art. 58 der Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals (Personalrecht, PR) betreffend «Besondere Lohnanteile» aufgenommen werden, die die Grundsätze des Motionsanliegens beinhaltet und dem Stadtrat die Kompetenz überträgt, die Einzelheiten zu regeln. Zur besseren Übersichtlichkeit

soll Artikel 58 in drei Absätze gegliedert werden (Änderungen gegenüber dem bisherigen Wortlaut fett und kursiv):

Art. 58 Besondere Lohnanteile

¹Für besondere Beanspruchungen oder Inkonvenienzen, die mit dem Lohn nicht abgegolten sind, kann der Stadtrat oder die von ihm bezeichnete Instanz besondere Vergütungen ausrichten.

²Der Stadtrat regelt die Entschädigungen für Nacht-, Sonntags-, Feiertags- und Bereitschaftsdienst, für angeordnete Überzeit und für die ausserordentliche Vertretung einer Stelleninhaberin oder eines Stelleninhabers in einer höheren Funktionsstufe.

³*Bei regelmässigem Nacht-, Sonntags- und Feiertagsdienst besteht ein Anspruch auf die durchschnittlichen Zulagen für solche Dienste während Ferien und Mutterschaftsurlaub, bei Krankheit oder Unfall sowie bei anderen unverschuldeten und unfreiwilligen Arbeitsverhinderungen. Der Stadtrat regelt die Einzelheiten.*

Aus gesetzestechnischen Gründen sollen die Einzelheiten vom Stadtrat geregelt werden, der bereits gemäss bisherigem Art. 58 PR die besonderen Lohnanteile festsetzt. Der Stadtrat hat am 10. Juli 2013 eine Vernehmlassungsvorlage zur Umsetzung der Motion mit einem Vorschlag für eine Änderung der Ausführungsbestimmungen zum Personalrecht (AB PR) beschlossen, der die Details der Zulagen für Nacht-, Sonntags- und Feiertagsarbeit bei Arbeitsverhinderung regeln würde (STRB Nr. 677/2013).

Vom 11. Juli 2013 bis am 30. August 2013 wurde die Vernehmlassung bei den Dienstabteilungen und den Personalverbänden durchgeführt; am 13. August fand ein Meinungsaustausch mit den Dienstabteilungen statt, die von der Regelung am meisten betroffen sind. Die Vernehmlassung hat gezeigt, dass der präsentierte Vorschlag für die Anstellungsinstanzen in der Umsetzung einen hohen administrativen Aufwand verursachen würde. Die Arbeit kann nicht automatisch über das Zeiterfassungssystem oder das Personalinformationssystem SAP HCM geleistet werden und würde deshalb jeden Monat Berechnungs- und Handarbeit bedeuten. Dieser Mehraufwand wäre erheblich und nicht ohne zusätzliche Stellen zu bewältigen. Insofern ist der Vernehmlassungsvorschlag bereits überholt. Es ist jedoch eine alternative Lösung für eine Umsetzung der Motion angedacht, die einen geringeren administrativen Aufwand verursachen würde.

3. Antrag auf Ablehnung der Umsetzungsvorlage und Abschreibung der Motion

Trotz des hier präsentierten Umsetzungsvorschlags und der durchgeführten Vernehmlassung zu den ausführenden AB PR-Bestimmungen, empfiehlt der Stadtrat die Vorlage zur Ablehnung und beantragt dem Gemeinderat erneut, die Motion als erledigt abzuschreiben. Auf die Gründe wird nachfolgend eingegangen:

Das Lohnsystem der Stadt Zürich und damit die Regelungen betreffend Zulagen unterscheiden sich von denjenigen der privaten Arbeitgebenden. Die Bereitschaft, die Einschränkung im Freizeit- und Sozialleben einzugehen, ist bei der Stadt Zürich bereits im Grundlohn berücksichtigt. Der Grundlohn wird auch während den Ferien und anderen Abwesenheiten entschädigt. Bei Funktionen mit einer hohen Bewertung der unregelmässigen Arbeitszeit und bei Funktionen, die im Funktionsraster tief angesiedelt sind, macht die Berücksichtigung dieser Arbeitsbedingung nicht selten eine Funktionsstufe aus. Würde die unregelmässige Arbeitszeit nicht bewertet, so erreichten die betroffenen Funktionsträgerinnen und -träger nicht dieselbe Funktionsstufe und hätten damit einen tieferen Grundlohn. Der Stadtrat sieht nach wie vor keine Notwendigkeit, von dem bestehenden System abzuweichen. Die Stadtverwaltung bezahlt bereits heute für Teile der betroffenen Funktionen im Vergleich zu anderen Arbeitgebenden überdurchschnittliche Löhne.

Im Weiteren wurden die von einigen VBZ-Mitarbeitenden eingereichten Rekurse gegen die Ablehnung der Nachzahlung für Nacht- und Sonntagszulagen für die Jahre 2006 bis 2011 (gestützt auf das Bundesgerichtsurteil vom 5. Dezember 2005) vom Bezirksrat am 14. Februar 2013 und vom Verwaltungsgericht am 4. September 2013 abgewiesen. Beide Instanzen bestätigen, dass im städtischen Personalrecht keine Lücke besteht und der Anspruch auf Zulagen abschliessend geregelt und sachlich begründet ist. Der Bezirksrat hält fest, dass die Lohnfrage gesamthaft gesehen werden müsse und die Stadt bei einer gesamthaften Betrachtung der Anstellungsbedingungen, im Vergleich zu anderen Arbeitgebenden attraktive Löhne bezahle (GE.2012.51/2.02.05 S. 15; GE. 2012.55/2.02.05 S. 13). Das Verwaltungsgericht anerkennt, dass durchaus sachliche Gründe dafür sprechen, allein faktisch geleistete Nacht- und Sonntagsdienste zu entschädigen, weil die Angestellten in den arbeitsfreien Ferien keine Nachteile erdulden, welche entschädigt werden müssten (VB.2013.00157, S. 8). Ausserdem betont das Verwaltungsgericht, dass der Ferienlohnanspruch nicht unabhängig vom Ferienanspruch betrachtet werden könne. Es verweist in diesem Zusammenhang auf die grosszügigen städtischen Ferien- und Altersentlastungsregelungen und stellt fest, dass das Obligationenrecht schichtdienstleistenden Arbeitnehmenden keinen derartigen Anspruch auf zusätzliche arbeitsfreie Tage vermittelt (VB.2013.00157, S. 11).

Der Stadtrat ist überzeugt, dass mit dem städtischen Lohnsystem und den grosszügigen Ferien- und Altersentlastungsregelungen auch ohne Erfüllung der Motion eine angemessene und faire Entlöhnung gewährt wird. Das hat mit seinem Urteil vom 4. September 2013 nun auch eine obere Gerichtsinstanz, das Verwaltungsgericht, bestätigt. Mit Verweis auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung hat das Verwaltungsgericht auch geklärt, dass der Bundesgerichtsentscheid, der in der Motionsbegründung angeführt wird, privatrechtliche Arbeitsverhältnisse betrifft und nicht auf öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse übertragen werden kann.

Überdies würde das Budget der Stadt, mit einer Umsetzung der Motion und der Einführung von neuen Lohnansprüchen ohne eigentliche Notwendigkeit erheblich mehr belastet. Der Finanzhaushalt der Stadt Zürich ist zurzeit geprägt durch ein schwieriges wirtschaftliches Umfeld, stagnierende Steuereinnahmen bei den juristischen Personen, Unwägbarkeiten in der Finanzbranche die von hoher Bedeutung für den Standort Zürich sind sowie durch die steigende Zahl von Einwohnerinnen und Einwohnern und damit einhergehenden Infrastrukturbedürfnissen. Die Aufgaben- und Finanzplanung der Stadt Zürich weist für die kommenden Jahre hohe Defizite auf, womit der mittelfristige Ausgleich nicht mehr gegeben ist und am Ende der Planperiode ein Bilanzfehlbetrag droht.

Der Stadtrat hat sich im letzten Jahr entschlossen, diesen Entwicklungen entgegen zu wirken und das Leistungsangebot zu überprüfen (Projekt 17/0, Leistungsüberprüfung). Damit soll der Stadt Zürich eine nachhaltige und langfristig stabile Finanzpolitik ermöglicht und erreicht werden, dass ab 2017 die laufende Rechnung wieder ausgeglichen ist und kein Bilanzfehlbetrag entsteht.

Die Umsetzung der Motion kostet gemäss Hochrechnungen jährlich mindestens 4.5 Millionen Franken, wobei die Kosten der administrativen Umsetzung und der Umprogrammierung der Zeitsysteme und von SAP HCM noch nicht mitgerechnet sind. Der Stadtrat ist der Ansicht, dass es in der heutigen Finanzlage der Stadt nicht vertretbar wäre, jährliche Zusatzkosten von mehr als 4.5 Millionen Franken gesetzlich zu verankern. Dies umso mehr, als der Stadtrat nach wie vor der Ansicht ist, dass die mit der Motion geforderte Regelung im Regelungsgefüge der Stadt Zürich unnötig ist.

Dem Gemeinderat wird (Ziff. 1 und 2 mit der Empfehlung auf Ablehnung) beantragt:

1. Die Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals (Personalrecht, PR) vom 6. Februar 2002 wird wie folgt geändert:

Art. 58 Besondere Lohnanteile

¹Für besondere Beanspruchungen oder Inkonvenienzen, die mit dem Lohn nicht abgegolten sind, kann der Stadtrat oder die von ihm bezeichnete Instanz besondere Vergütungen ausrichten.

²Der Stadtrat regelt die Entschädigungen für Nacht-, Sonntags-, Feiertags- und Bereitschaftsdienst, für angeordnete Überzeit und für die ausserordentliche Vertretung einer Stelleninhaberin oder eines Stelleninhabers in einer höheren Funktionsstufe.

³Bei regelmässigem Nacht-, Sonntags- und Feiertagsdienst besteht ein Anspruch auf die durchschnittlichen Zulagen für solche Dienste während Ferien und Mutterschaftsurlaub, bei Krankheit oder Unfall sowie bei anderen unverschuldeten und unfreiwilligen Arbeitsverhinderungen. Der Stadtrat regelt die Einzelheiten.

2. Der Stadtrat setzt diese Änderung nach rechtskräftiger Beschlussfassung des Gemeinderats in Kraft.
3. Die Motion, GR Nr. 2007/533, von Heinz Jacobi vom 24. Januar 2007 betreffend Personalrecht, Zuschläge für Nacht-, Wochenend- und Feiertagsarbeit, wird als erledigt abgeschrieben.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Finanzdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti