

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 13. November 2019

995.

Schriftliche Anfrage von Mischa Schiow und Patrik Maillard betreffend Regelung der Teilzeitpensen in städtischen Betrieben und Institutionen, Beurteilung der zunehmenden Zerstückelung der Pensen und Einschätzung der weiteren Entwicklung der Kleinpensen sowie mögliche Konsequenzen der Stadt als Reaktion auf die zunehmende Prekarisierung der betroffenen Angestellten

Am 29. August 2019 reichten Gemeinderäte Mischa Schiow und Patrik Maillard (beide AL) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2019/348, ein:

Im Tages-Anzeiger vom 1. Juli 2019 war unter dem Titel «Gesucht: Hortleiterin, 32-Prozent- Penum an vier Tagen» ein Bericht zu lesen, der eine für Angestellte der Stadt Zürich äusserst unvorteilhafte Zerstückelung ihrer Arbeitspensen thematisiert. Der Artikel nimmt Bezug auf eine Ausschreibung im Schulkreis Zürich-Glattal, wo eine Person für die Hortleitung mit einem Penum von 32 Prozent, zu Einsätzen an vier Tagen von 10 Uhr bis 14 Uhr, gesucht wurde.

In der Zwischenzeit sind uns verschiedene Fälle bekannt geworden von Teilzeitpensen unter 50 Prozent, bei denen den Stelleninhaberinnen und -inhabern regelmässig Arbeitseinsätze an vier oder sogar fünf Tagen zumutet wird. Es handelt sich um Stellen in Schulen, in Kinderhorten, im Gesundheitswesen sowie in soziokulturellen Einrichtungen.

So sind beispielsweise in städtischen Horten mit 20%-Pensen rekrutierte Kleinkinderzieher/innen (FABE) oder Betreuungsassistent/innen angehalten, ihren Einsatz an drei Wochentagen zu leisten. Hauswartinnen und Hauswarte in den Zürcher Gemeinschaftszentren werden mit Pensen von 30 bis 40 Stellenprozenten angestellt. Entgegen den vertraglichen Abmachungen wird von ihnen erwartet, dass sie an vier oder fünf Tagen Einsätze leisten, je nach Bedarf auch an Wochenenden. Die Kompensation von Überstunden ist erschwert.

In mehreren Fällen macht die vertraglich festgelegte Zerstückelung der Arbeitspensen eine Zweitanstellung nahezu unmöglich und stellt somit die selbstständige Erwerbsfähigkeit in Frage. Eine solche Prekarisierung kann sowohl in finanzieller wie auch psychosozialer Hinsicht unzumutbare Auswirkungen auf das Leben der betroffenen Angestellten haben. Es ist zudem zu befürchten, dass sie mit einer Verschlechterung der Betreuungs- und Behandlungsqualität einhergeht.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat folgende Fragen zu beantworten:

1. Was ist die Haltung der Stadt Zürich zur Feststellung, dass Angestellte mit Pensen unter 50 Prozent zu einer Aufteilung der Arbeitszeit auf drei und mehr Wochentage verpflichtet werden? Welche Vor- und Nachteile erkennt der Stadtrat darin?
2. Wie viele Angestellte in den Bereichen Schulen, Kinderhorte und Gesundheitswesen mit Teilzeitverträgen von weniger als 50 Prozent sind von einer Anwesenheitspflicht an drei und mehr Tagen betroffen? (Bitte pro Bereich Statistik mit Anstellungsgrad und Anzahl Präsenztagen anfügen)
3. Erwartet der Stadtrat bei den städtischen Angestellten für die nächsten Jahre eine Zu- oder Abnahme resp. Konstanz betreffend Arbeitsverträge mit Kleinpensen? Wie war die Entwicklung in den letzten fünf Jahren?
4. Hat der Stadtrat Kenntnis von entsprechenden Arbeitsverträgen des Vereins Zürcher Gemeinschaftszentren? Sind diese Verträge Teil der Leistungsvereinbarungen der Stadt mit diesem Verein?
5. Wie stellt sich der Stadtrat vor, dass Leute mit solchen Verträgen einen ausreichenden Lebensunterhalt bestreiten können?
6. Wie viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Pensen unter 50% gehen einer weiteren Erwerbstätigkeit nach? Wie viele erzielen ihren Haupterwerb ausserhalb der Anstellung mit der Stadt bzw. mit dem Verein Zürcher Gemeinschaftszentren.
7. Welche Anzahl Überstunden werden von Personen geleistet, welche über Verträge mit Pensen unter 50 Prozent verfügen? (Bitte Statistik der Anzahl Überstunden im Verhältnis zu den geleisteten Stunden in den letzten fünf Jahren anfügen)
8. Ist der Stadtrat der Meinung, dass gewisse von der Stadt angestellte Personen notfalls Sozialhilfe beziehen sollen, um ihr Auskommen zu bestreiten?
9. Welche Konsequenzen zieht der Stadtrat aus der Erkenntnis, dass Verträge mit Pensen unter 50 Prozent potenziell (insbesondere bei einer Änderung der familiären Situation) zur Prekarisierung der Angestellten führt?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Zu Frage 1 («Was ist die Haltung der Stadt Zürich zur Feststellung, dass Angestellte mit Pensen unter 50 Prozent zu einer Aufteilung der Arbeitszeit auf drei und mehr Wochentage verpflichtet werden? Welche Vor- und Nachteile erkennt der Stadtrat darin?»):

Bei der Planung und dem Einsatz der Angestellten werden Schwankungen des Arbeitsvolumens berücksichtigt und eine flexible Arbeitszeitgestaltung ermöglicht, falls dies mit den betrieblichen Gegebenheiten vereinbar ist. Es muss dabei auf die Gesundheit und die persönlichen Bedürfnisse der Angestellten Rücksicht genommen werden (Art. 169^{bis} Ausführungsbestimmungen zum Personalrecht, AB PR, AS 177.101). Die Verteilung der Pensen auf die Arbeitstage hängt damit in erster Linie von den gesetzlich zu erfüllenden Aufgaben, dem konkreten Arbeitsanfall und dem verfügbaren Personal ab. Für einen möglichst wirtschaftlichen Arbeitseinsatz soll mehr gearbeitet werden, wenn viel Arbeit anfällt. In ruhigeren Zeiten dagegen kann Mehrarbeit kompensiert werden (z. B. Sommerferienzeit). Gleichzeitig ist die Erholung der Mitarbeitenden und die Einhaltung von Höchstarbeitszeiten sicherzustellen. Nach Möglichkeit werden auch die individuellen Wünsche und Bedürfnisse der Angestellten berücksichtigt. Unter Beachtung all dieser Faktoren wird Teilzeitarbeit in den meisten Fällen an ganzen oder halben Arbeitstagen erbracht. Die gesetzlich vorgegebenen Aufgaben und konkreten Umstände können aber auch dazu führen, dass Teilzeitpensen stundenweise auf mehrere Arbeitstage entfallen. Die Einsatzplanung unter Berücksichtigung aller Interessen gelingt meist gut und ist akzeptiert.

Ein Bedarf für Kleinpensen ergibt sich nicht nur aus betrieblichen Gründen, sondern auch durch Verschiebungen bzw. unterschiedliche Bedürfnisse im Team. Wird beispielsweise einem Begehren um Reduktion des Beschäftigungsgrads zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben stattgegeben, kann es im Gegenzug sein, dass kleine Restpensen zu besetzen sind (vgl. Art. 158^{bis} AB PR). Gleiches kommt bei gestaffelten Altersrücktritten (Art. 35 AB PR) oder bei teilweiser Auflösung von Arbeitsverhältnissen aus gesundheitlichen Gründen vor (Art. 84 AB PR). Als attraktive Arbeitgeberin ermöglicht die Stadt solche Veränderungen des Beschäftigungsgrads und nimmt im Gegenzug entsprechende Kleinpensen in Kauf.

Während Teilzeit- und Kleinpensen für die Stadt organisatorisch und administrativ häufig einen Mehraufwand mit sich bringen, kommen sie aufgrund der individuellen Bedürfnisse auch nicht für alle Stelleninteressenten und -interessentinnen in Frage. Umgekehrt kommen besagte Kleinpensen und die Verteilung auf mehrere Tage den Interessen vieler Mitarbeitenden und Bewerbenden entgegen, weil sie die Vereinbarkeit von Beruf und Familie, den Besuch einer Aus- oder Weiterbildung oder die Reduktion der Arbeitsbelastung bei gesundheitlichen Einschränkungen ermöglichen.

Im Schulbereich, auf den sich die Schriftliche Anfrage speziell bezieht, besteht bei gewissen Aufgaben ein Bedürfnis nach kürzeren Einsätzen. Bei der Mittagsbetreuung sind beispielsweise wenige Stunden in der Mittagszeit abzudecken. Um beim Betreuungspersonal grössere Beschäftigungsgrade und längere Einsätze zu ermöglichen, wird mit dem Aufkommen der Tagesschulen versucht, diese Funktionen vermehrt auch in den Unterrichtsbereich einzubinden, beispielsweise durch Übernahme von Klassenassistenzen oder Aufgabenstunden. Typisch für den Schulbereich ist zudem, dass mehr oder gar ausschliesslich in den Schulwochen gearbeitet wird. In den 13 Wochen Schulferien wird kompensiert. Diese Verteilung macht aus betrieblicher Sicht Sinn und kommt etwa den Bedürfnissen von Mitarbeitenden mit eigenen Schulkindern entgegen.

Zu Frage 2 («Wie viele Angestellte in den Bereichen Schulen, Kinderhorte und Gesundheitswesen mit Teilzeitverträgen von weniger als 50 Prozent sind von einer Anwesenheitspflicht an drei und mehr Tagen betroffen? (Bitte pro Bereich Statistik mit Anstellungsgrad und Anzahl Präsenztage anfügen)»):

Es wurden Anstellungen mit Beschäftigungsgraden zwischen 0,01 und 49,99 Prozent in den Bereichen Schule und Gesundheitswesen per August 2019 ausgewertet. Wo keine Angaben gemacht werden können, steht ein Strich.

Departement	Dienstabteilung	Anzahl Mitarbeitende BG < 50 % Total	Davon mit 3 Präsenztagen ¹ (PT)	Davon mit 4 PT	Davon mit 5 PT
GUD	3010 Städt. Gesundheitsdienst	23	3	0	0
	3020 Pflegezentren	50	–	–	–
	3026 Alterszentren	23	3	0	0
	3030 Stadtspital Waid	34	0	0	0
	3035 Stadtspital Triemli	130	0	1	0
SSD	5010 Schulamt	4697	–	–	–
	5026 Musikschule Konservatorium Zürich	263	63	14	1
	5050 Schulgesundheitsdienst	53	0	0	11
	5063 Fachschule Viventa	38	4	2	0

An wie vielen Arbeitstagen pro Woche Angestellte mit einem Beschäftigungsgrad unter 50 Prozent tatsächlich anwesend sind (Präsenztage), muss anhand der Einsatzpläne manuell erhoben werden.

Bei den Pflegezentren kommt es grundsätzlich nicht vor, dass Angestellte mit tiefen Teilzeitgraden ihre Arbeitszeit an vier und mehr Präsenztage erbringen. Auf Wunsch einiger Mitarbeitender nach einer personalisierten Dienstplanung ist ein Poolangebot geschaffen worden. Mit diesem wird den Angestellten im Rahmen der betrieblichen Möglichkeiten ein sehr flexibles und auf ihre spezifischen Bedürfnisse abgestimmtes Arbeiten ermöglicht. In diesen Spezialfällen können Ausnahmen vorkommen, die aber aufgrund der individualisierten Dienstplanung nicht ausgewertet werden konnten. Aus diesen Gründen gibt es dazu keine Werte in der obigen Tabelle.

Das Schulamt konnte in der zur Verfügung stehenden Zeit keine Angaben zu den äusserst zahlreichen Anstellungen in den Schulkreisen machen, bei denen die Kreisschulbehörden Anstellungsinstanz und für die Einsatzplanung zuständig sind. Beim Schulamt werden zentral keine entsprechenden Daten erfasst. Unter die Anstellungsverhältnisse in den Schulkreisen fallen insbesondere Lehrpersonen der Regelschulen der Volksschule sowie Hortmitarbeitende. Aus diesem Grund gibt es keine Werte dazu in der obigen Tabelle.

Wie eingangs erwähnt, besteht im Schulbereich vermehrt das Bedürfnis nach kleineren Pensen, die auf mehrere Arbeitstage verteilt werden. Die Gründe dafür liegen in den Aufgaben. In der Musikschule beispielsweise bestimmt die Nachfrage das Pensum der Musiklehrpersonen. Für weniger nachgefragte Instrumente wie beispielsweise Panflöte erfolgt die Anstellung zu kleineren Pensen. Zudem legen die Musikschullehrpersonen ihre Unterrichtsstunden und damit ihre Präsenztage unter Berücksichtigung von Elternwünschen und freien Räumen weitgehend selbstständig fest. Einige Mitarbeitende der Schulgesundheitsdienste arbeiten während der Schulzeit mehr, um die positive Arbeitszeit während den Schulferien zu kompensieren. Dies betrifft beispielsweise die Schulzahnpflegeinstruktion oder die Lauskontrolle, welche nur während der Schulzeit stattfinden können.

¹ Ein Beschäftigungsgrad von 40 Prozent entspricht zwei Arbeitstagen zu je 8,4 Stunden. Ab einem Beschäftigungsgrad von über 40 Prozent ist die Verteilung der Arbeitszeit auf drei Arbeitstage demnach nicht aussergewöhnlich, sondern der Regelfall.

Zu Frage 3 («Erwartet der Stadtrat bei den städtischen Angestellten für die nächsten Jahre eine Zu- oder Abnahme resp. Konstanz betreffend Arbeitsverträge mit Kleinpensen? Wie war die Entwicklung in den letzten fünf Jahren?»):

Weil die betrieblichen und persönlichen Bedürfnisse einem stetigen Wandel unterzogen sind, kann keine allgemeine Prognose gemacht werden.

Die Auswertung der Teilzeitanstellungen mit einem Beschäftigungsgrad unter 50 Prozent zeigt, dass die Anzahl seit dem Jahr 2014 tendenziell abgenommen hat. Die grössere Abnahme im Schul- und Sportdepartement (SSD) vom Jahr 2015 auf das Jahr 2016 hängt mit der Kantonalisierung von Kleinpensen per Schuljahr 2015/16 zusammen.

Anzahl Anstellungen mit Beschäftigungsgrad < 50 % pro Jahr und Departement					
Monat / Jahr Departement	12.2014	12.2015	12.2016	12.2017	12.2018
Total	9613	8853	7417	6842	6992
PRD	96	88	83	65	68
FD	51	45	42	47	44
SID	447	482	116	115	125
GUD	714	683	660	630	616
TED	73	59	51	56	70
HBD	141	140	122	105	92
DIB	195	206	195	195	212
SSD	7383	6652	5635	5135	5253
SD	490	478	486	465	476

Zu Frage 4 («Hat der Stadtrat Kenntnis von entsprechenden Arbeitsverträgen des Vereins Zürcher Gemeinschaftszentren? Sind diese Verträge Teil der Leistungsvereinbarungen der Stadt mit diesem Verein?»):

Die Arbeitsverträge der Stiftung Zürcher Gemeinschaftszentren (ZGZ) sind nicht Teil der Leistungsvereinbarung mit der Stadt Zürich. Die Anstellungsbedingungen richten sich nach dem Gesamtarbeitsvertrag der ZGZ mit dem VPOD.

Von den rund 170 Mitarbeitenden der ZGZ mit einer Festanstellung arbeiten 25 Personen weniger als 50 Prozent. In der Regel sind diese Pensen auf zwei bis drei Tage verteilt.

Zu Frage 5 («Wie stellt sich der Stadtrat vor, dass Leute mit solchen Verträgen einen ausreichenden Lebensunterhalt bestreiten können?»):

Die Stadt geht davon aus, dass Teilzeitbeschäftigungen grösstenteils auch im Interesse der Mitarbeitenden liegen und die Vereinbarkeit mit anderen privaten Bedürfnissen ermöglichen. Bei sehr kleinen Teilzeitgraden dürfte meist nicht die Zielsetzung sein, mit entsprechenden Einkünften den ganzen Lebensunterhalt von sich und der Familie zu bestreiten.

Zu Frage 6 («Wie viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Pensen unter 50% gehen einer weiteren Erwerbstätigkeit nach? Wie viele erzielen ihren Haupterwerb ausserhalb der Anstellung mit der Stadt bzw. mit dem Verein Zürcher Gemeinschaftszentren? »):

Diese Daten sind nicht zentral erfasst und können nicht ausgewertet werden. Städtische Angestellte müssen eine Nebenbeschäftigung nur melden, wenn sie über 30 Prozent angestellt sind und in jedem Fall ab Funktionsstufe 12 (Art. 179 AB PR). In diesen Fällen ist zu prüfen, ob die Nebenbeschäftigung mit der dienstlichen Aufgabenerfüllung vereinbar ist. Für Lehrpersonen kann die Schulpflege eine Nebenbeschäftigung untersagen, wenn die Ausübung sich

nicht mit dem Lehramt vereinbaren lässt oder die Lehrperson übermässig in Anspruch nimmt (Art. 2 städtische Volksschullehrerverordnung, AS 177.500 i. V. m. § 22 Lehrpersonalgesetz, LS 412.31). Wird eine Nebenbeschäftigung bewilligt oder sind Angestellte von der Meldepflicht befreit, bedeutet dies implizit, dass bei der Einsatzplanung auf diese Rücksicht genommen werden muss. Je nach Berufsgruppe kommen Mehrfachanstellungen mehr oder weniger häufig vor und entsprechen auch einem Bedürfnis. Beispielsweise sind Musiklehrpersonen, die an der Musikschule Konservatorium Zürich (MKZ) unterrichten, auch an anderen Musikschulen oder teilweise freischaffend tätig.

Zu Frage 7 («Welche Anzahl Überstunden werden von Personen geleistet, welche über Verträge mit Pensen unter 50 Prozent verfügen? (Bitte Statistik der Anzahl Überstunden im Verhältnis zu den geleisteten Stunden in den letzten fünf Jahren anfügen)»):

Per 1. Januar 2017 sind die Bestimmungen zur Arbeitszeit des städtischen Personalrechts (V. Titel der AB PR) revidiert worden. In den Jahren 2014–2016 mussten Teilzeitmitarbeitende zuerst ordentliche Arbeitszeit bis zur Wochenarbeitszeit einer Vollzeitbeschäftigung (d. h. 42 Wochenstunden) leisten, bis ein Anspruch auf Überstundenzuschlag entstanden wäre. Seit dem 1. Januar 2017 entstehen Überstunden, wenn ein Arbeitseinsatz aufgrund zeitlicher Dringlichkeit oder ausserordentlicher Geschäftslast ausserhalb der Geschäftszeiten oder des Einsatzplans nötig war (Entstehung von potenziellen Überstunden) und die oder der Angestellte seine individuelle halbjährliche Nettosollarbeitszeit überschreitet (Art. 162 AB PR). Das heisst, sie oder er konnte die potenziellen Überstunden während der halbjährlichen Abrechnungsperiode aufgrund hoher Arbeitslast nicht kompensieren (Realisierung der potenziellen Überstunden als Überstunden mit Zuschlag).

Bei den Pflegezentren bewegt sich der Anteil der in den letzten fünf Jahren von Angestellten mit Teilzeitanstellung unter 50 Prozent geleisteten Überstunden im Verhältnis zur Sollarbeitszeit zwischen 0,5 Prozent und 1,3 Prozent.

In den Stadtspitälern Triemli und Waid konnte aufgrund systemtechnischer Anpassungen nur für das Jahr 2018 eine Auswertung erfolgen. Gemäss dieser haben:

- Im Waid sechs Personen mit Teilzeitanstellung <50 Prozent Überstunden von 2,88 Prozent ihrer Sollarbeitszeit geleistet, während 30 Personen mit Vollzeitanstellung Überstunden geleistet haben;
- Im Triemli 104 Personen mit Teilzeitanstellung <50 Prozent Überstunden von 4,54 Prozent ihrer Sollarbeitszeit geleistet, während 312 Personen mit Vollzeitanstellung Überstunden geleistet haben.

An beiden Standorten kann somit festgestellt werden, dass Teilzeitangestellte nicht vermehrt für Überstunden herangezogen wurden. Der Unterschied zwischen Waid und Triemli ist auf den wesentlichen Grössenunterschied der beiden Spitäler zurückzuführen.

Das SSD konnte die Anzahl geleisteter Überstunden aufgrund von anstellungsbedingten und/oder technischen Rahmenbedingungen mit verhältnismässigem Aufwand nur punktuell für bestimmte Mitarbeitendengruppen auswerten. Demnach haben Mitarbeitende an MKZ, Mitarbeitende der Schulgesundheitsdienste sowie das Betreuungspersonal mit einem Beschäftigungsgrad unter 50 Prozent weder 2017 noch 2018 Überstunden gemäss Art. 162 AB PR geleistet. Beim Hausdienstpersonal (Schulamts) sind per Oktober 2019 im Zeiterfassungssystem bei sieben Personen mit Beschäftigungsgrad unter 50 Prozent insgesamt rund 35 Überstunden erfasst.

Zu Frage 8 («Ist der Stadtrat der Meinung, dass gewisse von der Stadt angestellte Personen notfalls Sozialhilfe beziehen sollen, um ihr Auskommen zu bestreiten? »):

Nein. Wie ausgeführt, werden Anstellungen mit kleineren Beschäftigungsgraden sowohl aus betrieblichen wie arbeitnehmerseitigen Interessen begründet. Eine Person, die mit ihrem Einkommen den Lebensunterhalt der ganzen Familie bestreiten muss, wird sich nicht für eine Anstellung mit sehr kleinem Beschäftigungsgrad bewerben oder diese kündigen, sobald sie eine Anstellung zu einem höheren Beschäftigungsgrad und höherem Lohn gefunden hat.

Zu Frage 9 («Welche Konsequenzen zieht der Stadtrat aus der Erkenntnis, dass Verträge mit Pensen unter 50 Prozent potenziell (insbesondere bei einer Änderung der familiären Situation) zur Prekarisierung der Angestellten führt?»):

Wie verschiedentlich bereits erwähnt, entsprechen kleine Teilzeitpensen auch arbeitnehmerseitigen Interessen und sind häufig sehr begehrt. Verändern sich die Verhältnisse während der Anstellungsdauer und wird eine Veränderung des Pensums angestrebt, unterstützt die Stadt Zürich diese Ansinnen nach Möglichkeit. Eine Variante kann darin bestehen, Pensen innerhalb des Teams abzutauschen. Zeichnet sich nicht innerhalb, sondern ausserhalb der Stadt eine Lösung ab, steht es Mitarbeitenden frei, jederzeit voraussetzungslos zu kündigen.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti