



Der Stadtrat an den Gemeinderat

11. Januar 2023

GR Nr. 2022/287

Motion von Dr. David Garcia Nuñez und Anna Graff betreffend Pilotprojekt für die Einführung einer 35-Stunden-Woche für städtische Angestellte im Schichtbetrieb, Ablehnung, Entgegennahme als Postulat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 29. Juni 2022 reichten die Mitglieder des Gemeinderats Dr. David Garcia Nuñez (AL) und Anna Graff (SP) folgende Motion, GR Nr. 2022/287, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine kreditschaffende Weisung für ein wissenschaftlich evaluiertes Pilotprojekt vorzulegen, welches die Einführung einer 35h-Arbeitswoche bei 100%igem Pensum (exkl. Weiterbildungszeiten) für städtische Angestellte im Schichtbetrieb ermöglicht. Die geringere Anzahl Arbeitsstunden ist mit einer Aufstockung der Stellen in angemessenem Umfang zu kompensieren. Das Pilotprojekt soll verschiedene Berufsgruppen berücksichtigen, z.B. solche aus dem sogenannten „Care-Bereich“ (Pflege-, Betreuungs-, Reinigungs- und therapeutischen Berufe), der Polizei oder der VBZ. Hierbei sind im Rahmen dieser Untersuchung je nach Arbeitskontext verschiedene Lohnausgleichsmechanismen zu überprüfen.

Begründung:

Immer mehr Arbeitnehmende in der Schweiz leiden an berufsbedingtem Stress. Die Stresslevels von 45.5% Arbeitnehmenden liegen gemäss dem Job-Stress-Index 2020 (Gesundheitsförderung Schweiz) im sensiblen Bereich, die von 29.6% sogar im roten Bereich. Viele Angestellte erkranken entsprechend und fallen aufgrund von Burnouts oder anderer Erkrankungen über längere Zeit aus. Gerade Angestellte in den sogenannten «systemrelevanten» Berufen sind besonders überbeansprucht. Eine Folge davon ist, dass der Anteil an Pflegeangestellten und anderen «Care»-Arbeitenden, die ihr Arbeitspensum reduzieren oder ihr Berufsfeld ganz verlassen, jährlich steigt. Gleichzeitig hat die Schweiz mit der 42-Stunden-Woche eine der längsten Arbeitswochen in der OECD.

Um die besonders belasteten Angestellten in den Care- und anderen systemrelevanten Berufen im Schichtbetrieb zu entlasten, um die krankheitsbedingten Ausfälle und Absenzen in diesen Berufsfeldern zu reduzieren und um die Attraktivität dieser Berufe zu erhöhen, soll die Stadt daher einen wissenschaftlich und arbeitsmedizinisch begleiteten Pilotversuch unternehmen, in welchem verschiedene Gruppen städtischer Angestellte im Schichtbetrieb ihre wöchentliche Arbeitszeit bei 100%igem Pensum auf 35 Stunden reduzieren. Die Reduktion der Arbeitszeit kann dabei unter Beibehaltung der Fünftageweche erfolgen oder zu Dienstplanungen unter einer Viertageweche führen, wenn dies betrieblich möglich und sinnvoll erscheint. Das veränderte Arbeitszeitregime soll dabei mit einem lohnabhängig gestaffelten Lohnausgleich einhergehen: Tiefe Löhne sollen vollständig kompensiert werden, während bei hohen Löhnen gewisse Lohnreduktionen denkbar sind.

Auch wenn Studien in der Vergangenheit zeigen konnten, wie reduzierte Arbeitszeit zu Effizienzgewinnen führt, muss bei diesem Versuch eine angemessene Aufstockung der Stellen in den entsprechenden Abteilungen erfolgen: Im Schichtbetrieb kann nicht mit Effizienzgewinnen im selben Umfang wie bei Bürojobs gerechnet werden. Diese zusätzlichen Stellen müssen auch besetzt werden können, damit die betroffenen Mitarbeiterinnen nicht entgegen der Absicht des Versuchs Mehrbelastungen ausgesetzt sind und dieselben Aufgaben unter noch höherem Zeitdruck bewältigen müssen. In Berufen, wo die Weiterbildungszeit anderweitig fest geregelt ist (z. B. Assistenzärzt*innen) soll diese weiterhin eingehalten werden (100%- Pensum: 35h + 8h Weiterbildung).

Um repräsentative und berufsspartenübergreifende Erkenntnisse zu den Effekten einer Arbeitszeitreduktion zu erlangen, soll der Versuch verschiedene Berufsgruppen im Schichtbetrieb berücksichtigen. Dabei ist besonders zu



2/5

beachten, dass sowohl klassische «Frauenberufe» mit einem hohen Anteil an Teilzeitangestellten als auch klassische «Männerberufe» mit tiefem Anteil von Teilzeitangestellten im Versuch vertreten sind. So wird es mit dem Versuch auch möglich, genderspezifische Effekte bei der Verteilung von bezahlter / unbezahlter Arbeit zu erfassen.

Mit diesem mutigen Versuch würde Zürich einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Lebensqualität ihrer besonders belasteten und systemrelevanten Angestellten leisten. Ähnliche Versuche in Schweden¹², und Island³ waren überwältigend erfolgreich, sodass wir auch in Zürich mit einem nachhaltigen Effekt des Projekts rechnen.

¹ Lorentzon, B., & Yang, F. (2020). Longitudinal, experimental evaluation of reduced weekly working hours for assistant nurses.

² Gyllensten, K., Andersson, G., & Muller, H. (2017). Experiences of reduced work hours for nurses and assistant nurses at a surgical department: a qualitative study. *BMC nursing*, 16(1), 1-12.

³ Haraldsson, G. D., & Kellam, J. (2021). Going Public: Iceland's journey to a shorter working week. <https://autonomv.work/wp-content/uploads/2021/06/ICEI AND 4DW.pdf>

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, und beantragt deren Umwandlung in ein Postulat:

Vorbemerkungen

Der Stadtrat anerkennt und unterstützt das wichtige Anliegen der Motion, Arbeitnehmende vor berufsbedingtem Stress zu schützen. Im Vorstoss wird zu Recht auf die entsprechende Problematik hingewiesen. Die repräsentative Studie «Barometer gute Arbeit» von Travail.Suisse – dem unabhängigen Dachverband der Arbeitnehmenden – bzw. der Berner Fachhochschule beleuchtet seit 2015 die Arbeitsbedingungen und deren Veränderungen in der Schweiz. Im November 2022 wurden die aktuellen Ergebnisse präsentiert. Demnach fühlen sich 43 Prozent der Schweizer Arbeitnehmenden oft gestresst. Ein Wert, der seit Start der Befragung vor acht Jahren stetig gestiegen ist. Auch wenn sich diese Zahl nicht direkt in die Stadtverwaltung übertragen lässt, nimmt der Stadtrat das Studienergebnis ernst. Umso bedeutender ist, dass einerseits die Anstellungsbedingungen bei der Stadt Zürich eine möglichst geringe Stressbelastung der städtischen Angestellten sicherstellen und die Stadt andererseits über ein bewährtes betriebliches Gesundheits- bzw. Eingliederungsmanagement verfügt. Die Stadt trifft ausserdem konkrete Massnahmen zur Reduktion von Stressbelastung und für einen verbesserten Umgang mit einer solchen, wie das Programm «Stärkung Pflege» des Gesundheits- und Umweltdepartements zeigt. Schliesslich erfolgte in verschiedenen, in der Motion genannten Schichtbetrieben in den letzten Jahren eine signifikante Aufstockung des Personalkörpers – so insbesondere im Gesundheitsbereich. Selbstverständlich würde eine 35-Stunden-Arbeitswoche mit entsprechend weniger Arbeit und bei gleichbleibendem Lohn die Stressbelastung noch weiter und deutlich senken. Wie nachfolgend aufgezeigt werden muss, kann der Stadtrat eine umfassende Umsetzung aller Motionsinhalte jedoch nicht unterstützen.



3/5

Die Motion verlangt eine «*kreditschaffende Weisung für ein wissenschaftlich evaluiertes Pilotprojekt*» zur «*Einführung einer 35h-Arbeitswoche [...] für städtische Angestellte im Schichtbetrieb*». Auch wenn bei dieser Formulierung die Aspekte von Projekt, von wissenschaftlicher Begleitung sowie von entsprechendem Kredit prominent scheinen, geht es letztendlich um die Arbeitszeit der städtischen Angestellten und damit verbunden um viele weitere personalrechtliche Themen – vom Städtischen Lohnsystem (SLS) über Teilzeitarbeit bis zum verfassungsmässigen Gebot der Gleichbehandlung aller Angestellten. Die Inhalte der Motion sind äusserst komplex.

Es wird nachfolgend nicht nur auf das geforderte Pilotprojekt eingegangen, sondern stellenweise auch auf das Szenario einer flächendeckenden Einführung einer 35-Stunden-Arbeitswoche für alle im Schichtbetrieb arbeitenden Angestellten. Eine solche Einführung ist letztendlich das Ziel des geforderten Projekts bzw. wäre die logische Folge, wenn sich die 35-Stunden-Arbeitswoche für Angestellte im Schichtbetrieb in einem Pilotprojekt bewähren würde. Ist eine solche flächendeckende Einführung von vornherein abzulehnen, gilt für das Pilotprojekt automatisch dasselbe, um unnötige Kosten- und Zeitaufwendungen zu verhindern. Auch dürfte ein Wechsel zur 35-Stunden-Arbeitswoche und wieder zurück zur 42-Stunden-Arbeitswoche bei den Teilnehmenden des Pilotprojekts zu Verunsicherung und Frustration führen.

Zuständigkeit des Stadtrats

Im Kern betrifft die Motion die Arbeitszeit der städtischen Angestellten. Gemäss Art. 81 Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals (PR, AS 177.100) ist der Stadtrat zuständig für die Regelung der Arbeitszeit. Eine davon abweichende Regelung im PR, zumal für ein Pilotprojekt, würde dem widersprechen und wäre nicht sinnvoll. Der Stadtrat lehnt die Entgegennahme der Motion deshalb bereits aus formellen Gründen ab.

Umsetzungsproblematik wegen Fachkräftemangel

Das Pilotprojekt soll in «verschiedenen Gruppen städtischer Angestellter im Schichtbetrieb», z. B. im «Care-Bereich», bei der Stadtpolizei und bei den Verkehrsbetrieben Stadt Zürich durchgeführt werden. Die geringere Anzahl Arbeitsstunden soll dabei mit einer Aufstockung der Stellen in angemessenem Umfang kompensiert werden. Gerade in den erwähnten Betrieben herrscht jedoch akuter Fachkräftemangel. Eine Kompensation wäre nicht nur schwer im Voraus planbar, sondern de facto wohl nicht möglich. Die nötigen Fachkräfte sind gemäss einhelliger Meinung der Fachpersonen in den betroffenen Dienstabteilungen auf dem Arbeitsmarkt nicht vorhanden. Dasselbe gilt für die Personen, die spezifisch ausgebildet werden müssten, wie z. B. bei der Stadtpolizei oder bei Schutz & Rettung (was überdies zeitliche Schwierigkeiten mit sich brächte).

Die Problematik des Fachkräftemangels würde sich im Szenario einer flächendeckenden Einführung für alle im Schichtbetrieb arbeitenden Angestellten noch stärker auswirken. Es müssten in diesem Fall gemäss ersten richtungsweisenden Berechnungen zwischen rund 1100–1500 neue Vollzeitstellen (bei 35 Stunden als Vollzeitwert) geschaffen und mit den entsprechend ausgebildeten Fachkräften besetzt werden.



Kostenfolgen

Würde kein Fachkräftemangel herrschen und wären das Pilotprojekt und eine flächendeckende Reduktion der Arbeitszeit theoretisch möglich, wäre nach Ansicht des Stadtrats beides mit Kostenfolgen verbunden, die gegenwärtig kaum tragbar erscheinen. Um im Szenario einer 35-Stunden-Arbeitswoche in allen Schichtbetrieben die wegfallenden Arbeitsstunden zu kompensieren, bräuchte es wie erwähnt ungefähr 1100–1500 neue Vollzeitstellen. Die Stellenschaffung in dieser Grössenordnung brächte zusätzliche, jährlich wiederkehrende Kosten von rund 110 (bei moderatem Lohnausgleich) bis 140 Millionen (bei gleichbleibenden Löhnen) Franken mit sich. Diese zusätzlichen Kosten würden gerade für das Stadtspital oder bei den Verkehrsbetrieben im Hinblick auf deren Wirtschaftlichkeit weitere Probleme verursachen (beim Stadtspital hinsichtlich der Zürcher Spitalisten bzw. Leistungsaufträge des Kantons und bei den Verkehrsbetrieben hinsichtlich der partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit bzw. Ausschreibungen von Fahrleistungen durch den Zürcher Verkehrsverbund).

Ungleichbehandlung

Die 35-Stunden-Arbeitswoche soll nur für Angestellte im Schichtbetrieb gelten und es sollen verschiedene Schichtbetriebe im Pilotprojekt vertreten sein. Bereits das Pilotprojekt würde damit das Gebot der Gleichbehandlung aller städtischen Angestellten tangieren. Die Anstellungsbedingungen der am Pilotprojekt teilnehmenden Angestellten würden sich hinsichtlich Arbeitszeit und Lohn stark von den Anstellungsbedingungen der Angestellten unterscheiden, deren Betriebe nicht am Pilotprojekt teilnehmen oder die nicht im Schichtdienst arbeiten würden. Angesichts der Tragweite des Motionsinhalts – bei einem Vollzeitpensum sieben Arbeitsstunden mehr oder weniger pro Woche bzw. entsprechend grosse Auswirkungen auf den Lohn – würde die Ungleichbehandlung schwer wiegen. Das gilt umso mehr für das Szenario einer flächendeckenden Einführung einer 35-Stunden-Arbeitswoche in Schichtbetrieben. Für dieses Szenario müsste, von den rechtlichen Hindernissen abgesehen, ausserdem damit gerechnet werden, dass die vielen städtischen Angestellten, die nicht in Schichtbetrieben arbeiten, diese Ungleichbehandlung nicht ohne Weiteres hinnehmen würden.

Negative Auswirkungen der geforderten Lohnausgleichsmechanismen

Es werden «verschiedene Lohnausgleichsmechanismen» gefordert. Die Anpassung der Arbeitszeit solle mit einem «lohnabhängig gestaffelten Lohnausgleich einhergehen». Es sollen tiefe Löhne vollständig kompensiert werden, während bei hohen Löhnen Lohnreduktionen möglich sein sollen. Unklar ist dabei, welche Löhne als tief und welche Löhne als hoch gelten sollen. Das Gebot der Gleichbehandlung der Angestellten würde grob verletzt. Eine faire und von den Angestellten akzeptierte Lösung ist unrealistisch. Ausserdem ist nicht davon auszugehen, dass Angestellte, die Lohn einbussen (einschliesslich Einbussen in der Pensionskasse) in Kauf nehmen müssten, eine 35-Stunden-Arbeitswoche akzeptieren würden. Abgesehen davon wären solche verschiedenen Lohnausgleichsmechanismen nicht nur in der Entwicklung komplex und aufwendig, sondern sie würden auch das Städtische Lohnsystem und das entsprechende Lohngefüge völlig durcheinander bringen. Es würde unter anderem der Grundsatz von gleichem Lohn für gleiche Arbeit verletzt, da nicht mehr Lohn entsprechend den Anforderungen und Beanspruchungen der Funktionen bezahlt würde. Die Akzeptanz des



5/5

aktuellen Systems ist sehr gross und seit vielen Jahren sind keine Klagen mehr eingegangen wegen (systematischer) Lohndiskriminierung. Diesen «Lohnfrieden» gilt es zu bewahren.

Weitere kritische Punkte

Eine Unwägbarkeit der Motion betrifft Teilzeit-Angestellte mit einem Beschäftigungsgrad von 83 Prozent oder weniger, die aktuell bereits weniger als 35 Stunden pro Woche arbeiten. Entweder würde die wöchentliche Sollarbeitszeit bei gleichbleibendem Lohn weiter reduziert (was zu einem nochmals erhöhten Bedarf an Fachkräften führen würde) oder es müsste bei gleichbleibender Sollarbeitszeit der Lohn erhöht werden (was wohl nicht Sinn und Zweck der Motion entspräche).

Zusätzliche Komplexität bringen sodann weitere Motionsinhalte, wie dass für «Weiterbildungszeiten» Anderes gelten soll, dass eine gewisse Flexibilität hinsichtlich einer Fünf- oder Viertagewoche möglich sein soll oder dass das Pilotprojekt auch Gleichstellungs- bzw. Gender-Thematiken aufnehmen und evaluieren soll. Die Motion verlangt nach einem thematisch so vielfältigen Projekt, dass es kaum oder gar nicht umsetzbar ist.

Das Pilotprojekt soll schliesslich wissenschaftlich und arbeitsmedizinisch begleitet bzw. evaluiert werden. Auch wenn diese Begleitung extern stattfinden müsste, ergäbe sich aus einem solch komplexen Forschungsvorhaben ein (zu) grosser Anspruch an die Stadtverwaltung. Der fachliche und administrative Aufwand für die involvierten Stellen – insbesondere von den zuständigen Führungskräften in den betroffenen Dienstabteilungen und von HRZ – wäre ausgesprochen hoch und würde zusätzlich zum Tagesgeschäft anfallen.

Fazit

Zusammengefasst sprechen diverse formelle und materielle Gründe gegen die Entgegennahme der Motion in der eingereichten, umfassenden Form. Insbesondere, dass eine Umsetzung aller Inhalte aufgrund des Fachkräftemangels kaum möglich wäre. Der Stadtrat beantragt deshalb die Umwandlung in ein Postulat, in dessen Rahmen er (genauer) prüfen würde, ob und falls ja was für ein Pilotprojekt in einem betrieblich, organisatorisch und finanziell bewältigbaren Rahmen und unter Einhaltung des Gleichbehandlungsgebots aller Angestellten in einem einzelnen Schichtbetrieb wie umgesetzt werden könnte.

Im Namen des Stadtrats

Die Stadtpräsidentin
Corine Mauch

Die Stadtschreiberin
Dr. Claudia Cuche-Curti