



Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat

vom 19. August 2026

GR Nr.2026/405

Human Resources Management, Personalrecht, Teilrevision betreffend Schaffung einer Rechtsgrundlage für Pilotprojekte

1. Ausgangslage und Zweck der Vorlage

Mit der Motion GR Nr. 2022/287 von Dr. David Garcia Nuñez (AL) und Anna Graff (SP) betreffend Pilotprojekt für die Einführung einer 35-Stunden-Woche für städtische Angestellte im Schichtbetrieb (nachfolgend Motion GR Nr. 2022/287) wurde der Stadtrat beauftragt, dem Gemeinderat eine kreditschaffende Weisung für ein wissenschaftlich evaluiertes Pilotprojekt vorzulegen, welches die Einführung einer 35-Stunden-Woche (bei einem Beschäftigungsgrad von 100 Prozent) für städtische Angestellte im Schichtbetrieb ermöglicht. Dabei sei das veränderte Arbeitszeitregime bei tiefen Löhnen zu gleichbleibendem Lohn umzusetzen, während bei höheren Löhnen gewisse Lohnreduktionen denkbar seien (vgl. Einzelheiten nachfolgend Ziffer 2). Da im Schichtbetrieb nicht mit Effizienzgewinnen im selben Umfang wie bei Bürojobs gerechnet werden könne, müsse zudem eine angemessene Aufstockung der Stellen erfolgen.

Eine Reduktion der Sollarbeitszeit bei gleichbleibendem oder teilweise reduziertem Lohn stellt einen Eingriff in das bestehende städtische Lohn- und Arbeitszeitsystem dar. Auch bei einer verfassungsmässigen Ausgestaltung eines solchen Pilotversuchs (vgl. nachfolgend Ziffer 4) setzt dies eine Rechtsgrundlage auf Stufe der Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals (Personalrecht [PR, AS 177.100]) voraus, welche es erlaubt, im Rahmen und für die Dauer eines Pilotversuchs von den geltenden städtischen Lohn- und den Arbeitszeitvorschriften abzuweichen. Eine solche Rechtsgrundlage fehlt zurzeit. Mit dieser Vorlage wird bezweckt, eine rechtliche Grundlage für das Pilotprojekt für die Einführung einer 35-Stunden-Woche für städtische Angestellte im Schichtbetrieb mit einem neuen Art. 3^{ter} PR zu schaffen. Die konkrete Umsetzung des wissenschaftlich zu evaluierenden Pilotprojekts soll im Nachgang durch den Stadtrat erfolgen.

2. Motion GR Nr. 2022/287

Am 29. Juni 2022 reichten die Mitglieder des Gemeinderats Dr. David Garcia Nuñez (AL) und Anna Graff (SP) die 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 Lohngleichheitsmechanismen zu überprüfen.



2/12

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 Fünftagewoche erfolgen oder zu Dienstplanungen unter einer Viertagewoche 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 festgelegt ist (z. B. Assistenzärztinnen und Assistenzärzte) 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 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 Schweden und Island waren überwältigend erfolgreich, sodass wir auch in Zürich mit einem nachhaltigen Effekt des Projekts rechnen.

Der Stadtrat lehnte mit Stadtratsbeschluss (STRB) Nr. 1/2023 die Entgegennahme der Motion ab und beantragte die Umwandlung in ein Postulat. Der Gemeinderat folgte dem Antrag des Stadtrats nicht und überwies diesem die Motion am 15. März 2023 (Gemeinderatsbeschluss [GRB] Nr. 1522 vom 15. März 2023). In der Folge beantragte der Stadtrat mit STRB Nr. 3681/2024 eine Fristverlängerung um 12 Monate bis zum 15. März 2026. Mit GRB Nr. 4863 vom 9. Juli 2025 hiess der Gemeinderat eine Verlängerung der Frist um sechs Monate bis zum 15. September 2025 gut.

Mit STRB Nr. 2788/2025 beantragte der Stadtrat eine weitere Fristerstreckung. Rechtliche Abklärungen haben gezeigt, dass vor der Umsetzung eines Pilotversuchs eine explizite Rechtsgrundlage auf Stufe des Personalrechts geschaffen werden muss, da ein solcher Pilotversuch im Widerspruch zum städtischen Lohnsystem und zu den Arbeitszeitregelungen steht und die vorhandenen Regelungen keine genügende Rechtsgrundlage bilden. Zudem hat sich herausgestellt, dass auch das angedachte Pilotprojekt selbst angepasst werden muss. Die ursprünglich durch die Stadt vorgesehene Begrenzung des Pilotversuchs auf Schichtarbeitende der



3/12

Sozialen Einrichtungen und Betriebe (SEB) ist mit dem Gleichbehandlungsgebot nicht vereinbar. Es wird deshalb zu prüfen sein, ob und wie eine solche Rechtsgrundlage rechts- und verfassungskonform ausgestaltet und nach welchen Kriterien eine Personalgruppe innerhalb der Stadt für die Durchführung des Pilotversuchs bestimmt werden kann.

Am 4. März 2026 verlängerte der Gemeinderat die Frist zur Erfüllung der Motion bis zum 15. September 2026 (GRB Nr. 5899 vom 4. März 2026).

Mit STRB Nr. 1990/2026 beantragte der Stadtrat eine weitere Fristerstreckung, welche derzeit beim Gemeinderat pendent ist.

Mit dem vorliegenden Beschluss wird dem Gemeinderat die Schaffung einer Rechtsgrundlage für Pilotversuche mit vom Personalrecht abweichenden Bestimmungen zum Lohn und zur Arbeitszeit beantragt. Über die Einzelheiten des Pilotversuchs soll der Stadtrat mit separater Vorlage beschliessen. Die Planung und Umsetzung eines konkreten, wissenschaftlich begleiteten und abgestützten Pilotprojekts gestaltet sich sowohl aus betrieblicher und organisatorischer wie auch aus rechtlicher Sicht äusserst anspruchsvoll. Zu prüfen sind insbesondere die Auswirkungen auf Schicht- und Einsatzpläne, die Akzeptanz bei nicht teilnehmenden Mitarbeitenden, der Umfang zusätzlicher Stellen sowie die Sicherstellung der erforderlichen personellen Ressourcen. Rechtlich ist zu beachten, dass die mit dem Pilotversuch verbundene Ungleichbehandlung von Mitarbeitenden nur zulässig ist, wenn die Festsetzung der einzelnen Parameter des Pilotversuchs auf ausreichenden sachlichen Gründen beruht und verhältnismässig ist. Aufgrund dieser sehr anspruchsvollen Ausgangslage sind weitere aufwendige, zeitintensive und komplexe Abklärungen unter Einbezug von internen und externen Fachexpertinnen und -experten wie auch derjenigen Departemente und ihren Dienstabteilungen, deren Mitarbeitende am Pilotversuch teilnehmen sollen, nötig.

3. Internationale Pilotversuche mit reduzierter Sollarbeitszeit bei gleichbleibendem Lohn

Soweit ersichtlich wurde in einer öffentlichen Verwaltung der Schweiz trotz entsprechender Vorstösse noch nie ein zur Motion GR Nr. 2022/287 vergleichbarer Pilotversuch mit reduzierter Sollarbeitszeit bei gleichbleibendem oder teilweise reduziertem Lohn durchgeführt. Auch die Motionäre verweisen auf Pilotversuche in Schweden und Island.

In Island wurde bei zwei gross angelegten Pilotversuchen der Stadt Reykjavík und der isländischen Regierung die wöchentliche Arbeitszeit von 40 Stunden auf 35 beziehungsweise 36 Stunden reduziert. Die Reduktion hatte grundsätzlich kostenneutral zu erfolgen, das heisst, es sollten keine zusätzlichen Arbeitskräfte eingestellt werden. Die am Pilotversuch teilnehmenden Organisationseinheiten mussten deshalb im Voraus aufzeigen, inwiefern sie durch entsprechende organisatorische Massnahmen ein gleichwertiges Leistungsniveau bei reduzierter Arbeitszeit zu erreichen gedenken. Der entsprechende Bericht zu den Pilotversuchen ([«Going Public: Iceland's Journey to a Shorter Working Week»](#)) verweist beispielsweise auf die Verkürzung von Sitzungen, die Optimierung von Schichtplänen, die Anpassung von Öffnungszeiten sowie die Nutzung von Effizienzsteigerungen durch Digitalisierung. Durch entsprechende organisatorische Massnahmen konnte das Ziel der Kostenneutralität beispielsweise auch bei Angestellten der Polizei im Schichtbetrieb erreicht werden. Der Bericht verweist allerdings



auch darauf, dass die im Anschluss an die Pilotversuche in Island grösstenteils umgesetzte Reduktion der Arbeitszeit auf 35 beziehungsweise 36 Stunden pro Woche nicht in allen Bereichen kostenneutral umgesetzt werden konnte. So gab es insbesondere im Gesundheitswesen Arbeitsplätze, an denen die Produktivitätssteigerung die reduzierten Arbeitszeiten nicht ausgleichen konnte.

Anders waren verschiedene, kleinräumigere Pilotversuche insbesondere im schwedischen Gesundheitswesen mit Pflegepersonal und Pflegehelfenden ausgestaltet: Die wegfallende Arbeitszeit wurde durch die Einstellung zusätzlichen Personals ausgeglichen. Die Verkürzung der Arbeitszeit wurde von den Teilnehmenden sehr geschätzt. Es wurde eine Verbesserung der subjektiv empfundenen Gesundheit und der Schlafqualität sowie eine Verringerung von Stress und Müdigkeit festgestellt. Kein einheitliches Bild ergab sich in den verschiedenen Studien bezüglich krankheitsbedingter Absenzen. So verweist beispielsweise die Studie von Bengt Loretzon ([«Longitudinal, experimental evaluation of reduced weekly working hours for assistant nurses»](#)) darauf, dass in sechs von dreizehn früheren Pilotprojekten mit reduzierter Wochenarbeitszeit die Zahl der Krankmeldungen zurückging. In dem von Loretzon ausgewerteten Pilotprojekt selbst wurde hinsichtlich Krankmeldungen aufgrund von Problemen des Bewegungsapparats eine deutliche Verbesserung festgestellt. In Bezug auf Fehlzeiten allgemein zeigte sich ein – wenn auch nur geringfügig – positiver Effekt. In einer anderen Studie von Gyllenstein/Andersson/Müller ([«Experiences of reduced work hours for nurses and assistant nurses at a surgical department: a qualitative study»](#)) konnten keine Veränderungen bezüglich Krankschreibungen oder biologischer Gesundheitsmarker nachgewiesen werden. Zu beachten ist, dass diese schwedischen Pilotversuche, soweit ersichtlich, nicht in den Regelbetrieb überführt wurden. Hauptgrund dafür scheinen die erheblichen Kosten zu sein, die bei der Einstellung von zusätzlichem Personal zur Abdeckung der Schichten entstanden wären und welche als nicht tragbar für die öffentlichen Finanzen erachtet wurden. Auch scheint sich die Umsetzung in der komplexen Pflegeumgebung als schwierig erwiesen zu haben.

Die Erkenntnisse dieser Pilotversuche lassen sich jedoch nicht ohne Weiteres auf die Stadt Zürich übertragen. So liegen insbesondere keine wesentlichen Informationen zu den massgeblichen Rahmenbedingungen der Pilotversuche, wie etwa zum Lohnniveau, zum Anteil der Teilzeitmitarbeitenden sowie zu den rechtlichen Rahmenbedingungen der Pilotprojekte vor, die für eine Einschätzung und Einordnung der Ergebnisse notwendig wären.

4. Vereinbarkeit eines Pilotversuchs, der von den städtischen Lohn- und Arbeitszeitbestimmungen abweicht, mit dem Rechtsgleichheitsgebot

Wie bereits ausgeführt, bedingt die Durchführung eines Pilotversuchs mit reduzierter Arbeitszeit bei gleichbleibendem oder teilweise reduziertem Lohn für Schichtmitarbeitende der Stadt einer Rechtsgrundlage auf Stufe des PR. Mit Art. 3^{ter} PR soll deshalb eine solche Rechtsgrundlage geschaffen werden (vgl. nachfolgend Ziffer 6).

Die Aufnahme einer PR-Bestimmung, die solche Pilotversuche dem Grundsatz nach zulässt, wird trotz entstehender Ungleichbehandlung zwischen den am Pilotversuch Teilnehmenden und den übrigen städtischen Angestellten als rechtlich grundsätzlich zulässig erachtet. Zwar



gilt es auch im Rahmen der Rechtsetzung insbesondere das Rechtsgleichheits- und Differenzierungsgebot von Art. 8 Bundesverfassung (BV, SR 101) und das Willkürverbot gemäss Art. 9 BV zu beachten. Entsprechend ist der Erlass einer Bestimmung willkürlich, wenn sie sich nicht auf ernsthafte sachliche Gründe stützt oder sinn- und zwecklos ist. Eine Bestimmung verstösst dann gegen das Gebot der Rechtsgleichheit, wenn im Erlass rechtliche Unterscheidungen getroffen werden, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist oder wenn Unterscheidungen unterlassen werden, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen (vgl. statt vieler BGE 149 I 125 E. 5.1). Es muss mit anderen Worten ein sachlicher Grund für die Ungleichbehandlung vorliegen. Im Hinblick auf den zu schaffenden Art. 3^{ter} PR liegt der sachliche Grund für die Ungleichbehandlung in der Evaluierbarkeit solcher Pilotversuche selbst. Sinn und Zweck ist nicht die Besserstellung einer bestimmten Gruppe von Angestellten, sondern die Erprobung von Massnahmen, welche später vielleicht für alle Angestellten oder jedenfalls für einen sehr viel grösseren Kreis von Angestellten zur Anwendung gelangen sollen. Somit ist die Ungleichbehandlung nicht die Folge der Massnahme, sondern gerade der Zweck derselben.

Dass die Schaffung einer solchen Bestimmung für Pilotversuche im PR dem Grundsatz nach zulässig ist, bedeutet nicht, dass damit gleichzeitig auch die Zulässigkeit des konkreten Pilotprojekts feststeht. Eine mit einem konkreten Pilotversuch einhergehende Ungleichbehandlung kann nur dann mit dem Zweck der Evaluierbarkeit gerechtfertigt werden, wenn die Festsetzung der einzelnen Parameter des Pilotversuchs (beispielsweise die konkreten Abweichungen von den städtischen Lohn- und Arbeitszeitbestimmungen, der Kreis der Teilnehmenden und die Dauer des Pilotversuchs) auf ausreichenden sachlichen Gründen beruht und verhältnismässig ist. Mit anderen Worten sind auch bei der Ausgestaltung von Pilotprojekten immer die verfassungsmässigen Grundsätze zu beachten, ansonsten ein Pilotversuch einer gerichtlichen Überprüfung nicht standhalten dürfte.

Planung und Umsetzung eines Pilotversuchs gestalten sich somit aus rechtlicher Sicht äusserst anspruchsvoll, da das Pilotprojekt und seine einzelnen Parameter, neben ihrer wissenschaftlichen Abstützung, auch auf ihre Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht überprüft werden müssen. Dabei verbleibt aufgrund der stark einzelfallbasierten Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Rechtsgleichheitsgebot in jedem Fall, insbesondere auch im Rahmen eines Pilotprojekts, ein gewisses Mass an Rechtsunsicherheit. Die konkrete Ausgestaltung und Umsetzung eines Pilotversuchs erfordern neben der konkreten Bestimmung des zeitlich beschränkten Pilotprojekts im Rahmen des aufgezeigten, rechtlich komplexen Rahmens und der gewünschten, wissenschaftlichen Abstützung zudem auch einen starken Eingriff in den operativen Betrieb. Aufgrund der vielschichtigen Komplexität soll die Konzipierung und Umsetzung von Pilotversuchen nach Schaffung der Rechtsgrundlage in Art. 3^{ter} PR durch den Stadtrat bzw. durch die von ihm für die Durchführung, Begleitung und Auswertung des Pilotversuchs zuständigen Stellen erfolgen (vgl. nachfolgend Ziffer 6.2).



5. Vernehmlassung

Diese Vorlage wurde den Departementen und in Anwendung von Art. 74 Abs. 4 PR i. V. m. Art. 144 Ausführungsbestimmungen zur Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals (AB PR, AS 177.101) den Personalverbänden zur Vernehmlassung unterbreitet.

Das Anliegen, im Personalrecht eine Rechtsgrundlage für Pilotprojekte mit Abweichungen von den städtischen Lohn- und Arbeitszeitbestimmungen zu schaffen, wird von sämtlichen Vernehmlassungsteilnehmenden unterstützt.

Von den Personalverbänden liessen sich sechs vernehmen. Die Personalverbände haben keine grundsätzlichen Einwände gegen die Vorlage geltend gemacht. Einzig ein Verband wies darauf hin, dass die Dauer von Pilotversuchen auf das absolute Minimum zu beschränken sei, weshalb die in Art. 3^{ter} Abs. 2 PR festgelegte Dauer auf zwölf Monate begrenzt werden solle. Zudem solle auch in begründeten Fällen nach Art. 3^{ter} Abs. 3 PR nur eine einmalige Verlängerung um weitere zwölf Monate möglich sein. Bei den in Art. 3^{ter} Abs. 2 und 3 PR vorgesehenen Fristen handelt es sich um maximale Rahmenfristen. Die Festlegung der für ein konkretes Pilotprojekt geltenden Fristen soll dem Stadtrat obliegen und hat innerhalb des durch Art. 3^{ter} Abs. 2 und 3 PR vorgegebenen Rahmens zu erfolgen. Dabei sind die Fristen unter Berücksichtigung des Gleichbehandlungsgrundsatzes sowie des Verhältnismässigkeitsprinzips grundsätzlich auf das für die Durchführung und Evaluation des jeweiligen Pilotprojekts erforderliche Mass zu beschränken. Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass die Anforderungen und Zielsetzungen einzelner Pilotprojekte erheblich variieren können. In bestimmten Fällen können längere Fristen erforderlich sein, um aussagekräftige und belastbare Evaluationsergebnisse zu erzielen und damit den Zweck des Pilotprojekts überhaupt zu erfüllen. Vor diesem Hintergrund soll die in Art. 3^{ter} Abs. 2 und 3 PR festgelegte maximale Rahmenfrist bewusst einen ausreichenden Handlungsspielraum gewährleisten und nicht enger gefasst werden.

Auch die von einem Verband vertretene Auffassung, wonach in Art. 3^{ter} Abs. 4 lit. c PR zusätzlich ausgleichende Massnahmen (zum Beispiel in Form von finanzieller Kompensation, zusätzlichen Ferien oder Zeitausgleichsansprüchen) für nicht am Pilotversuch teilnehmende Angestellte vorzusehen seien, um die Ungleichbehandlung abzufedern, soll nicht umgesetzt werden. Pilotprojekte dienen der Erprobung neuer Massnahmen in einem begrenzten Rahmen, bevor über eine allfällige dauerhafte oder flächendeckende Einführung entschieden wird. Die damit verbundene Ungleichbehandlung zwischen Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden ist eine notwendige Folge des Pilotcharakters und durch den Erkenntnis- und Evaluationszweck sachlich gerechtfertigt. Massnahmen zur Abfederung dieser Ungleichbehandlung würden die Aussagekraft der gewonnenen Erkenntnisse verfälschen und damit den Zweck des Pilotversuchs gefährden.

Im Übrigen wurde im Rahmen der Vernehmlassung von zwei Verbänden eine angemessene Mitwirkung der Verbände bei der Ausgestaltung und Umsetzung des Pilotversuchs gefordert (vgl. so auch das Postulat GR Nr. 2026/28). Weiter wurde darauf hingewiesen, dass für nicht teilnehmende Mitarbeitende keine Mehrbelastung entstehen dürfe. Thematisiert wurden weiter



7/12

eine geringere als von der Motion GR Nr. 2022/287 geforderte oder stufenweise Reduktion der Arbeitszeit, die Berücksichtigung allfälliger Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt als Ganzes und es wurde die Frage aufgeworfen, inwiefern Massnahmen zu Effizienzsteigerungen geprüft würden. Diese Anliegen sind nicht im Rahmen der vorliegenden Vorlage, sondern bei der Ausarbeitung des konkreten Pilotversuchs zu berücksichtigen und ihnen ist soweit möglich und sinnvoll Rechnung zu tragen.

Ferner werden die im Rahmen der stadtinternen Rückmeldungen vorgebrachten Anliegen zur Kenntnis genommen. Diese betreffen insbesondere die Notwendigkeit eines frühzeitigen Einbezugs der betroffenen Departemente und ihrer Dienstabteilungen, Bedenken bezüglich der Umsetzbarkeit aufgrund des Fachkräftemangels und der Finanzierbarkeit, sowie mögliche Auswirkungen des Pilotprojekts auf den Arbeitsmarkt. Des Weiteren wird angeregt, die Teilnahme der Dienstabteilungen am Pilotversuch freiwillig auszugestalten. Diese Anliegen betreffen das vom Stadtrat – unter Voraussetzung des Beschlusses des Gemeinderats zur Einführung von Art. 3^{ter} PR – noch mittels separater Vorlage auszuarbeitende, konkrete Pilotprojekt.

6. Teilrevision Personalrecht: Neuregelung zu Pilotversuchen, die von den städtischen Lohn- und Arbeitszeitbestimmungen abweichen – Art. 3^{ter} PR (neu)

6.1 Zweck der Neuregelung

Wie aufgezeigt, setzt das Pilotprojekt basierend auf der Motion GR Nr. 2022/287 eine Rechtsgrundlage auf Stufe PR voraus. Der bestehende Art. 81 PR sieht zwar vor, dass der Stadtrat die Arbeitszeit regelt und für einzelne Personengruppen von der Sollarbeitszeit abweichen kann, die er für das Gesamtpersonal festlegt, wenn übergeordnetes Recht, aussergewöhnliche Betriebszeiten bzw. Betriebsbedingungen, insbesondere in Saisonbetrieben, oder der Einfluss eines Schulbetriebs dies erforderlich machen. Neben der Tatsache, dass Schichtmitarbeitende in der Regel die Bedingungen von Art. 81 Abs. 1 PR nicht erfüllen, umfasst und rechtfertigt die Norm aber keine lohnmässige Besserstellung der betroffenen Angestellten und somit eine Durchbrechung des städtischen Lohnsystems, auch nicht im Rahmen eines Pilotversuchs.

Auch Art. 53 PR bildet keine Rechtsgrundlage für eine lohnmässige Besserstellung von einzelnen Angestellten mit reduzierter Sollarbeitszeit im Rahmen eines Pilotversuchs. Zwar wird im besagten Artikel festgehalten, dass der Stadtrat in begründeten Fällen für einzelne Angestellte oder ganze Angestelltengruppen zeitlich befristete Abweichungen bis 15 Prozent über dem Maximalwert des Lohnbandes vorsehen kann (zur vorgesehenen Anhebung der Abweichung auf künftig 20 Prozent vgl. die Vernehmlassungsvorlage zum Personalrecht insbesondere betreffend Lohnbestimmungen, STRB Nr. 1712/2026, Ziff. 3.2). Solche Abweichungen sind jedoch nur zulässig, wenn sie aufgrund von konkreten Umständen begründet, d. h. notwendig, und befristet sind. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn die Besetzung offener Stellen durch qualifiziertes Personal aufgrund der im Vergleich zum Marktniveau tieferen ordentlichen Löhne nicht möglich oder wenigstens stark erschwert ist. Das (politische) Anliegen, mit nur einem Teil von städtischen Angestellten im Schichtbetrieb einen Pilotversuch mit reduzierter



Sollarbeitszeit bei gleichbleibendem oder teilweise reduziertem Lohn durchzuführen, entspricht nicht dem Sinn und Zweck dieser Bestimmung und stellt damit keine solche begründete und notwendige Abweichung dar. Folglich ist für Pilotversuche, die von den städtischen Lohn- und Arbeitszeitbestimmungen abweichen, die neue Rechtsgrundlage nach Art. 3^{ter} PR zu schaffen. Von der Systematik des Personalrechts erscheint es sinnvoll, diese Bestimmung unter den bestehenden Titel: «I. Allgemeine Bestimmungen / C. Personalpolitik» aufzunehmen.

6.2 Inhalt von Art. 3^{ter} PR

PR Art. 3^{ter} Pilotversuche

¹ Der Stadtrat kann für Pilotversuche zur Weiterentwicklung der Arbeitsbedingungen von dieser Verordnung abweichende Bestimmungen hinsichtlich des Lohns und der Arbeitszeit erlassen, wenn die Pilotversuche für die Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen notwendig sind.

² Die Dauer eines Pilotversuchs beträgt höchstens 24 Monate.

³ Der Stadtrat kann die Dauer in begründeten Fällen zweimal um jeweils höchstens zwölf Monate verlängern.

⁴ Er regelt die Einzelheiten der Pilotversuche, insbesondere:

- a. deren Zweck;
- b. deren Dauer;
- c. den Lohn und die Arbeitszeit;
- d. die Kriterien, den Kreis sowie die Rechte und Pflichten der Teilnehmenden einschliesslich allfälliger Kontrollgruppen;
- e. soweit erforderlich die Bearbeitung der Personendaten und besonderen Personendaten, insbesondere Informationen zur Gesundheit der Teilnehmenden einschliesslich allfälliger Kontrollgruppen.

Abs. 1: Es wird der allgemeine Grundsatz festgehalten, wonach der Stadtrat Pilotversuche ermöglichen kann, die von den städtischen Lohn- und Arbeitszeitbestimmungen im PR und in den AB PR abweichen. Die Abweichungen können sich sowohl auf die städtischen Lohn- wie auch auf die Arbeitszeitbestimmungen beziehen. Der Zweck solcher Pilotversuche muss jeweils darin bestehen, Erkenntnisse hinsichtlich des Nutzens einer getesteten Massnahme zu gewinnen und Entscheidungsgrundlagen für die Weiterentwicklung der Arbeitsbedingungen der Angestellten zu schaffen.

Abs. 2: Pilotversuche sind zwingend zu befristen, da sie zu einer Ungleichbehandlung der Angestellten führen und sich diese Ungleichbehandlung auf ein Minimum zu beschränken hat. Ein Pilotversuch darf nur so lange dauern, wie dies im konkreten Fall als nötig erachtet wird, um auswertbare Erkenntnisse hinsichtlich des Nutzens der getesteten Massnahmen zu gewinnen. Vor diesem Hintergrund wird eine Maximaldauer für solche Pilotversuche definiert, um sicherzustellen, dass die durch den Pilotversuch herbeigeführte Ungleichbehandlung der Angestellten nicht übermässig lange andauert. Eine Maximaldauer von 24 Monaten erscheint sachgerecht.

Abs. 3: In begründeten Fällen soll eine Verlängerung des Pilotprojekts über die Dauer von 24 Monaten hinaus möglich sein. Dies beispielsweise dann, wenn sich gestützt auf eine (Zwischen-)Evaluation zeigt, dass die aus den getesteten Massnahmen abgeleiteten Erkenntnisse



noch nicht schlüssig genug sind, aber innert angemessener, verlängerter Frist mit aussagekräftigen Erkenntnissen gerechnet werden kann. Wiederum aus Gründen der Verhältnismässigkeit soll eine Verlängerung vorerst auf höchstens zwölf Monate begrenzt werden. Nur wenn wiederum sachliche Gründe für eine weitere Verlängerung vorliegen, soll der Stadtrat eine zweite und letztmalige Verlängerung um höchstens zwölf Monate beschliessen können. Ein Pilotversuch gemäss Art. 3^{ter} darf folglich insgesamt höchstens 4 Jahre dauern.

Abs. 4: Der Stadtrat wird ermächtigt, die Rahmenbedingungen von Pilotversuchen, welche sich auf Art. 3^{ter} PR abstützen, zu regeln. Dabei gilt es zu beachten, dass die Planung, Durchführung, Begleitung und Auswertung des konkreten Pilotversuchs in Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht zu erfolgen hat (vgl. vorne, Ziffer 4). Der Stadtrat kann die zuständigen Stellen bezeichnen. Bei Bedarf können auch Dritte beigezogen werden. Ein solcher Beizug Dritter drängt sich beispielsweise bei anspruchsvollen und komplexen Pilotversuchen auf, welche wissenschaftlich begleitet und ausgewertet werden sollen.

Lit. a: Der mit dem Pilotversuch angestrebte Zweck muss klar umschrieben werden. Es gilt darzulegen, welche Erkenntnisse durch den Pilotversuch gewonnen werden sollen. Eine detaillierte Zweckumschreibung ist deshalb von zentraler Bedeutung, weil sich die weiteren Parameter des Pilotversuchs (so insbesondere die Abweichungen von den städtischen Lohn- und Arbeitszeitbestimmungen, der Kreis der Teilnehmenden und die Dauer des Pilotversuchs) an dessen Zweck zu orientieren haben.

Lit. b: Der Stadtrat hat die Dauer eines Pilotversuchs innerhalb des von Art. 3^{ter} Abs. 2 PR abgesteckten Rahmens zu regeln. Die Dauer muss sich durch den Zweck des Pilotversuchs rechtfertigen lassen und hat sich insbesondere aufgrund der mit einem Pilotversuch einhergehenden Ungleichbehandlung von städtischen Angestellten auf das Erforderliche zu beschränken.

Lit. c: Der Stadtrat regelt, inwiefern im Rahmen des Pilotversuchs von den städtischen Lohn- und Arbeitszeitbestimmungen abgewichen werden darf. Die Abweichungen müssen sich am Zweck des Pilotversuchs orientieren und durch diesen begründet sein. Dabei sind das Gleichbehandlungsgebot und Diskriminierungsverbot sowie der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu wahren (vgl. auch oben Ziff. 4). Wenn der Zweck eines Pilotversuchs beispielsweise darin besteht, Erkenntnisse über die Auswirkungen einer reduzierten Sollarbeitszeit auf die Gesundheit bzw. die krankheitsbedingten Abwesenheiten der Angestellten zu gewinnen, dürften Lohnanpassungen von diesem Zweck nicht umfasst sein. Nach dem Zweck und den genannten Grundsätzen wird auch die Höhe der Reduktion der Arbeitszeit von 42 auf 35 Stunden zu prüfen sein.

Lit. d: Der Stadtrat hat die Teilnahmekriterien, den Kreis sowie die Rechte und Pflichten der Teilnehmenden einschliesslich allfälliger Kontrollgruppen zu regeln. Je nach der konkreten Ausgestaltung des Pilotversuchs gilt es beispielsweise darüber zu befinden, welche Berufsgruppen bzw. Funktionen und wie viele Mitarbeitende pro Berufsgruppe bzw. Funktion in den Pilotversuch einbezogen werden sollen. Die Auswahl des Kreises der Teilnehmenden darf nicht gegen das Gleichbehandlungsgebot verstossen, wobei das Bundesgericht eine gewisse Schematisierung und Pauschalisierung toleriert (vgl. z. B. BGE 134 II 207, 214). Die Auswahl



10/12

darf im Ergebnis insbesondere auch nicht zu einer geschlechterspezifischen Diskriminierung führen. Es sollen somit beide Geschlechter im Versuch angemessen vertreten sein. Die Grösse der Pilot- und Kontrollgruppen hat sich am Zweck des Pilotversuchs und insbesondere auch dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu orientieren. Entscheidend ist, ab welcher Grösse einer Pilotgruppe mit der Gewinnung von Erkenntnissen hinsichtlich der mit dem Pilotversuch getesteten Massnahmen zu rechnen ist. Aufgrund der mit dem Pilotversuch einhergehenden Ungleichbehandlung der Angestellten ist die Pilotgruppe (also die Gruppe der bevorzugten Angestellten) so klein wie möglich, aber so gross wie nötig zu wählen, damit noch mit solchen Erkenntnissen gerechnet werden kann.

Neben der Festlegung des Kreises der am Pilotversuch Teilnehmenden sowie allfälliger Kontrollgruppen hat der Stadtrat auch die einzelnen Teilnahmebedingungen zu regeln. Im Einzelfall kann es angezeigt sein, bestimmte Kategorien von Angestellten von einem Pilotversuch auszuschliessen, obwohl sie dem definierten Kreis der am Pilotversuch Teilnehmenden grundsätzlich angehören würden. Wenn im Rahmen des Pilotversuchs beispielsweise Daten aus der Zeit vor Beginn des Pilotversuchs (mit-)ausgewertet werden sollen, kann die Teilnahme von einer gewissen Dauer des Anstellungsverhältnisses abhängig gemacht werden. Denkbar sind weitere Fälle, wo aufgrund spezifischer objektiver Merkmale einer spezifischen Kategorie von Angestellten davon auszugehen ist, dass sie nicht oder in nur geringerem Masse zur Gewinnung von Erkenntnissen beitragen können wie beispielsweise Angestellte mit Kleinpensen und stark variierenden oder unregelmässigen Einsätzen im Stundenlohn. Sodann ist in Fällen, wo nicht alle interessierten Angestellten aus dem definierten Kreis der Teilnehmenden in die Pilotgruppe aufgenommen werden können, auch zu klären, an welchen Kriterien man sich bei der Auswahl der einzelnen Pilotteilnehmenden orientiert.

Der Stadtrat hat weiter die im Zusammenhang mit dem Pilotversuch stehenden Rechte und Pflichten der Teilnehmenden des Pilotversuchs und einer allfälligen Kontrollgruppe zu regeln. Die Anstellungsverhältnisse dieser Personen werden – abgesehen von den mit dem Pilotversuch zusammenhängenden, abweichenden Bestimmungen zu Lohn- und Arbeitszeit – durch das städtische Personalrecht geregelt. Unter die vorliegende Bestimmung fallen somit nur Rechte und Pflichten, welche mit dem Pilotversuch selbst zusammenhängen. Zu denken ist beispielsweise an Vorgaben im Zusammenhang mit der Teilnahme an einem Pilotversuch, so insbesondere in Fällen, wo ohne diese Vorgaben die Gewinnung von Erkenntnissen zu den mit dem Pilotversuch getesteten Massnahmen gefährdet oder diese Erkenntnisse verfälscht werden könnten. Im Zusammenhang mit dem mit Motion GR Nr. 2022/287 geforderten Pilotversuch einer 35-Stunden-Woche sind unter Vorbehalt der verfassungsmässigen Zulässigkeit der jeweiligen Regelung beispielweise Vorgaben denkbar, welche verhindern sollen, dass die am Pilotversuch teilnehmenden Angestellten die wegfallende Arbeitszeit mit einer anderweitigen (Erwerbs-)Tätigkeit «auffüllen».

Lit. e: Es liegt in der Natur eines Pilotversuchs, dass zur Gewinnung von Erkenntnissen zum Pilotprojekt die Teilnehmenden am Pilotversuch und einer allfälligen Kontrollgruppe zu den mit dem Versuch getesteten Massnahmen befragt und weitere Personendaten bearbeitet werden. Art. 42 PR bestimmt, dass immer dann, wenn im Rahmen des Anstellungsverhältnisses Daten erhoben werden, die für die Durchführung des Anstellungsverhältnisses nicht erforderlich sind,



11/12

die Zustimmung der Betroffenen erforderlich ist. Im Rahmen von Pilotversuchen werden gegebenenfalls auch Personendaten bearbeitet, welche für die Durchführung des Anstellungsverhältnisses ansonsten nicht erforderlich wären oder ursprünglich für einen anderen Zweck erhoben wurden. Zu denken ist beispielsweise im Zusammenhang mit dem geforderten Pilotversuch zu einer 35-Stunden-Woche an Informationen zum subjektiven Gesundheitsempfinden oder an die Analyse künftiger, aber auch früherer krankheitsbedingter Abwesenheiten und die Auswirkungen der Reduktion der Sollarbeitszeit auf diese Fehlzeiten. Mit vorliegender Bestimmung wird klargestellt, dass eine im Zusammenhang mit dem Pilotversuch stehende und zur Auswertung des Pilotversuchs notwendige Datenbearbeitung zulässig ist, indem der Stadtrat ermächtigt wird, die Bearbeitung der Personendaten der am Pilotversuch und an einer allfälligen Kontrollgruppe Teilnehmenden zu regeln, wobei er sich dabei wiederum am Zweck des Pilotversuchs sowie dem Verhältnismässigkeitsprinzip zu orientieren hat. Durch die Schaffung dieser kommunalen Rechtsgrundlage erübrigt sich im Rahmen von Pilotversuchen nach Art. 3^{ter} PR ein Rückgriff auf Art. 11 Datenschutzverordnung (DSV, AS 236.100). Im Rahmen anderweitiger, nicht unter Art. 3^{ter} PR fallender Pilotversuche bleibt bei Fehlen einer entsprechenden kommunalen gesetzlichen Grundlage für die Bearbeitung von (besonderen) Personendaten demgegenüber weiterhin eine entsprechende Bearbeitung unter den Voraussetzungen von Art. 11 DSV möglich.

7. Kosten

Durch die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für Pilotversuche werden nicht automatisch Kosten generiert. Zu den Kosten, welche im Zusammenhang mit der Umsetzung solcher Pilotversuche entstehen, wird erst anlässlich des vom Stadtrat konkret ausgestalteten Pilotversuchs Auskunft gegeben werden können. Im Zusammenhang mit dem mit Motion GR Nr. 2022/287 geforderten Pilotversuch einer 35-Stunden-Woche hängen diese Kosten ganz massgeblich vom Kreis und von der Anzahl der am Pilotversuch Teilnehmenden, deren Lohnhöhe, der Dauer des Pilotversuchs, des als sachlich begründbaren Masses der Reduktion der Sollarbeitszeit sowie der als angemessen erachteten und umsetzbaren Aufstockung von Stellen ab. Je nach Ausgestaltung des Pilotversuchs variieren diese Kosten stark, weshalb im jetzigen Zeitpunkt keine diesbezüglichen Aussagen getroffen werden können. Aus dem gleichen Grund können auch die im Zusammenhang mit der wissenschaftlichen Begleitung des Pilotversuchs entstehenden Kosten zurzeit noch nicht beurteilt werden.

8. Regulierungsfolgenabschätzung

Die mit der vorliegenden Teilrevision verbundenen Rechtsänderungen führen zu keinen neuen Regulierungen für KMU. Weitere Ausführungen zur Regulierungsfolgenabschätzung erübrigen sich daher.

9. Weiteres Vorgehen, Inkraftsetzung von Art. 3^{ter} PR

Sofern der Gemeinderat dem Antrag des Stadtrats zur Aufnahme von Art. 3^{ter} PR folgt, wird der Stadtrat im Nachgang mit separater Vorlage über das Inkrafttreten der vorliegenden Teilrevision und über den mit der Motion GR Nr. 2022/287 geforderten, konkreten Pilotversuch für



12/12

die Einführung einer 35-Stunden-Woche für städtische Angestellte im Schichtbetrieb unter Beachtung der rechtlichen und operativen Komplexität beschliessen. Im Anschluss daran soll die Beantwortung der Motion GR Nr. 2022/287 zuhanden des Gemeinderats, gegebenenfalls mit dem entsprechenden Ausgabenbeschluss, erfolgen. In diesem Zusammenhang wird auch auf die dem Gemeinderat beantragte weitere Fristerstreckung betreffend des mit der Motion GR Nr. 2022/287 geforderten konkreten Pilotversuchs für die Einführung einer 35-Stunden-Woche für städtische Angestellte im Schichtbetrieb hingewiesen (vgl. STRB Nr. 1990/2026).

Dem Gemeinderat wird beantragt:

- 1. Die Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals (Personalrecht, AS 177.100) wird gemäss Beilage (datiert vom 19. August 2026) geändert**
- 2. Der Stadtrat setzt die Änderung in Kraft.**

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorstehenden des Finanzdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

Der Stadtpräsident
Raphael Golta

Der Stadtschreiber
Thomas Bolleter