



Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat

vom 10. Januar 2024

GR Nr. 2024/2

Postulat von SP-, AL- und Grüne-Fraktionen betreffend Wahrnehmung aller Unterhalts-, Grund- und Zwischenreinigungen der städtischen Dienstabteilungen und Liegenschaften mit eigenem Personal sowie Berichterstattung betreffend Umsetzung, Bericht und Abschreibung

Am 10. Februar 2021 reichten die SP-, AL- und Grüne-Fraktionen folgendes Postulat, GR Nr. 2021/56 ein, das dem Stadtrat am 12. Januar 2022 zur Prüfung überwiesen wurde:

Der Stadtrat wird aufgefordert zu prüfen, wie inskünftig alle Unterhalts-, Grund und Zwischenreinigungen der verschiedenen Dienstabteilungen sowie der städtischen Liegenschaften mit eigenem und direkt angestelltem Personal ausgeführt werden. Der Stadtrat wird gebeten, einen Bericht vorzulegen, wie er die genaue Umsetzung vorsieht.

Begründung

Gemäss den Antworten zur schriftlichen Anfrage 2019/515 führt die Stadt Zürich nicht alle Reinigungsarbeiten mit eigenem Personal durch. Für die Periode 2018–2021 hat die IMMO gemeinsam mit der Fachstelle Beschaffungskoordination (FBZ) den Bedarf an Gebäudereinigungsdienstleistungen im offenen Verfahren im Staatsvertragsbereich ausgeschrieben. Im Rahmen der Submission wurden drei Lose ausgeschrieben: Los 1 Unterhaltsreinigung und Zwischenreinigung Objekte sowie Unterhaltsreinigung aufgrund von Krankheit/ Ferien/ Unfallabwesenheiten. Los 2 Reinigung / Fenster/ Fassaden: Los 3 Grundreinigungen und Spezialreinigungen einschliesslich Schädlingsprävention. Begründet wurden die Auslagerungen der Reinigungsarbeiten u.a mit erhöhter Flexibilität, mit spezifischem Fachwissen und doppelten Kosten, falls Mitarbeitende durch Krankheit- Unfall oder Ferien abwesend sind.

Dass die Stadt Zürich im Spezialreinigungsbereich sowie bei Fenster- und Fassadenreinigung nicht alle Reinigungsarbeiten mit eigenem Personal ausführen kann, weil Know-How oder spezifische Geräte fehlen, ist nachvollziehbar. Für die Unterhaltsreinigung trifft dies jedoch nicht zu. Die Stadt Zürich ist in vielen anderen Dienstabteilungen – auch solche mit knappen Personalressourcen – in der Lage, Krankheitsausfälle und Ferienabwesenheiten abzudecken ohne ausgelagertes Personal. Eine Auslagerung in der Unterhaltsreinigung ist eine Kostenfrage – die Löhne im Unterhaltsreinigungsbereich sind mit einem Mindestlohn von CHF 20.20 in der Kategorie Unterhaltsreinigung II deutlich tiefer als bei einer städtischen Anstellung (Annahme Lohnband mittel, keine Erfahrung CHF 21.76, nach 15 Jahren Erfahrung CHF 25.50). Weiter hat die Stadt Zürich u.a auch in den Bereichen Lohnfortzahlung bei Krankheit, Ferien, Mutterschafts- Vaterschafts- und Betreuungsurlaub sowie in der zweiten Säule bessere Arbeitsbedingungen als die Reinigungsangestellten in der Privatwirtschaft. Eine Auslagerung der Unterhaltsreinigung ist also in erster Linie eine Sparmassnahme im untersten Lohnband, die sozialpolitisch schlecht vertretbar ist. Es ist vor diesem Hintergrund deshalb angezeigt, die Auslagerung des Reinigungspersonals rückgängig zu machen.

1. Ausgangslage

Der Stadtrat unterstützte die Idee des Postulats im Grundsatz von Beginn weg und war auch bereit, das Postulat zur Prüfung entgegenzunehmen. Nach der Überweisung des Postulats führte das Hochbaudepartement bei den betroffenen Departementen eine Umfrage zum Status Quo der Reinigungsdienstleistungen (Eigen-/Fremdleistungen) durch. Im Anschluss daran startete unter der Leitung von Entsorgung + Recycling Zürich (ERZ) mit Deloitte ein Projekt zur Umsetzungsprüfung einer Integration von Gebäudereinigungsdienstleistungen. Ziele waren:



2/6

- die Organisation und den Umfang der Reinigungsdienstleistungen, die heute von städtischem und externem Personal ausgeführt werden, zusammenzutragen,
- die Analyse der sozialen Sicherheit der Mitarbeitenden durch eine städtische Anstellung im Vergleich zur Privatwirtschaft aufzuzeigen,
- verschiedene Varianten für eine Integration auszuarbeiten und zu bewerten und
- Konsequenzen und einen möglichen Zeitplan einer Umsetzung aufzuzeigen.

Wie das Postulat fordert, fokussierte das Vorhaben auf die Unterhalts- und Grundreinigung. Spezialreinigungen wurden nicht untersucht.

2. Anteile Eigen- und Fremdreinigung heute

Von den Flächen in der Stadtverwaltung, die etwa 4 Prozent der professionell gereinigten Geschossflächen in Zürich ausmachen, wird bereits heute rund die Hälfte durch eigenes Personal gereinigt. Bei der Stadt sind Reinigungskräfte mit gesamthaft 687 FTE (Full Time Equivalents bzw. Vollzeitäquivalente) angestellt, und dies hauptsächlich in drei Departementen: Im Schul- und Sportdepartement arbeiten 327 FTE, im Gesundheits- und Umweltdepartement 267 FTE und im Hochbaudepartement 78 FTE.

In den Spitälern, den Gesundheitszentren für das Alter und den Schulen beträgt der Eigenanteil im Schnitt mehr als 80 Prozent. Bedarfsspitzen und Ausfälle werden mit Personal von Dritt anbietenden abgedeckt.

Bei den von Immobilien Stadt Zürich (IMMO) bewirtschafteten Liegenschaften (Verwaltungs-, Schul-, Sport-, Gesundheits-, Sozial- Kultur-, Werk- und Sonderbauten) liegt der Eigenanteil bei rund 40 Prozent. Die externen Mitarbeitenden sind in die Führungsorganisation eingebunden, arbeiten bereits heute nach städtischen Standards und erhalten die Arbeitsanweisungen direkt von städtischen Angestellten. Bereits im Zeitraum der Postulatsprüfung verstärkte die IMMO ihre Gebäudereinigung mit städtisch angestelltem Personal: Im Jahr 2023 besetzte sie fünf FTE mit 15 Reinigungskräften, 2024 sind erneut fünf FTE vorgesehen.

Die allgemein zugänglichen Bereiche der Liegenschaften von Liegenschaften Stadt Zürich hingegen werden zum grössten Teil fremd gereinigt. Die Reinigung der nicht allgemein zugänglichen Bereiche obliegt den Mieterinnen und Mietern.

3. Vergleich Anstellungsbedingungen

Die Anstellungsbedingungen für städtische Reinigungsangestellte sind über das Ganze gesehen besser als jene in der privaten Reinigungsbranche:

- Die Anstellungsbedingungen in der Reinigungsbranche der Deutschschweiz sind in einem allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag (GAV) festgelegt. Dieser Minimumstandard wird in den städtischen Ausschreibungen gefordert und muss eingehalten werden. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Unternehmen, die Rahmenvertragspartner der Stadt sind, sich aufgrund des Wettbewerbsdrucks im Submissionsverfahren an den Mindeststandard halten. Die Löhne liegen je nach Anspruchsniveau für Unterhalts- und Spezialreinigung zwischen Fr. 20.20 und Fr. 23.30 pro Stunde. Mit der Einführung des kommunalen Mindestlohns würden sich die Löhne auf mindestens Fr. 23.90 erhöhen.



3/6

Die Stadt zahlt den eigenen Mitarbeitenden in der Gebäudereinigung Löhne gemäss städtischen Lohnsystem, die sich 22 Prozent über dem GAV-Niveau bewegen.

- In der beruflichen Vorsorge spielt der Beschäftigungsgrad eine wesentliche Rolle, weil der versicherte Verdienst massgeblich vom Koordinationsabzug abhängig ist. Mit einer Integration und einer zentralen Bewirtschaftung könnten grundsätzlich Einsätze kombiniert und so auch höhere Pensen angeboten werden. Reinigungsarbeiten werden aber oft als Nebenbeschäftigung ausgeführt und die Arbeitnehmenden können oder wollen nicht in jedem Fall ein höheres Pensum übernehmen. Reinigungsangestellte bei der Stadt sind bereits ab einem Pensum von 30 Prozent versichert, wenn der auf 100 Prozent umgerechnete Lohn den Koordinationsabzug von Fr. 25 725.– übersteigt, die Arbeitgeberin übernimmt den grösseren Anteil der Prämien und die Verzinsung ist in der Regel besser als bei den Pensionskassen der Reinigungsbranche, die sich am BVG-Obligatorium orientieren. Kleine Pensen sind aber auch bei der Stadt nicht versichert.
- In Bezug auf den Ferienanspruch sind die Leistungen vergleichbar.

Im Falle einer Integration von bisher extern bezogenen Reinigungsdienstleistungen würde eine Besserstellung in erster Linie über den Lohn (rund 10 Prozent nach der Einführung des kommunalen Mindestlohns) und die Arbeitsplatzsicherheit erreicht.

4. Betrachtungsperimeter

Für eine potenzielle Integration betrachtet wurden hauptsächlich heute fremdgereinigte Liegenschaften ohne spezifische Reinigungsanforderungen, d. h. die allgemeinen Verwaltungsbauten, Wohn- und Geschäftsbauten, Parkhäuser und Sozialbauten. In diesem Bereich ist das Potenzial für eine zusätzliche Integration von Unterhalts- und Grundreinigungsdienstleistungen hoch.

Hingegen sind die Spitäler, die Schulen, die Gesundheitszentren für das Alter, Werk-, Sonder-, Sicherheits-, Sport- und Kulturbauten nicht Teil des Betrachtungsperimeters, da bei diesen der Eigenreinigungsanteil wie erwähnt bereits heute hoch ist und/oder diese Dienstleistungen überwiegend Reinigungsarten ausüben, die aufgrund des Liegenschaftstyps spezielle Fähigkeiten und Maschinen erfordert.

Im Betrachtungsperimeter beträgt der Anteil an Eigenreinigung aktuell 40 Prozent.

5. Insourcing-Varianten

Ziel ist, die Unterhalts- und Grundreinigungsarbeiten im Betrachtungsperimeter zu harmonisieren und den Eigenreinigungsanteil zu erhöhen. Dabei kommen verschiedene Varianten in Frage, die sich insbesondere in wirtschaftlicher Hinsicht stark voneinander unterscheiden.

Die nachfolgend genannten Kosten beziehen sich auf die ersten fünf Betriebsjahre und umfassen neben den Kosten für das Personal auch jene für Material, Maschinen und Infrastruktur sowie die Initialkosten (Anlaufkosten), die bei der Integration der Reinigungstätigkeit und beim Personalaufbau entstehen. Mit jedem Integrationsschritt steigen die Kosten zusätzlich und überproportional an – nicht nur für den Aufbau der notwendigen Organisationsstruktur und aufgrund der höheren Personalkosten für städtisches Reinigungspersonal, sondern auch weil



4/6

sich die Personalkosten für die Führungsorganisation inklusive Personalabteilungen und den Verwaltungsaufwand (u. a. auch Raum) mit jedem Integrationsschritt erhöhen.

Für die Umsetzung der verschiedenen Varianten werden zwischen vier bis sieben Jahre benötigt. In einem ersten Schritt ist bei allen Varianten zeitnah 2024 die Submission für die extern zu beschaffenden Dienstleistungen durchzuführen. Die Budgetmittel für die neu zu schaffenden Planstellen können bei allen Varianten mit Novemberbrief zum Budget 2025 beantragt werden.

Bei einem allfälligen Personalaufbau ist eine gute Personal- und Kaderauswahl entscheidend. Der Aufbau muss schrittweise erfolgen und die Qualität des Prozesses und des Ergebnisses im Vordergrund stehen. Dies ist insbesondere wichtig, da die Stadt aufgrund der besseren Arbeitsbedingungen im Bereich Gebäudereinigung eine attraktivere Arbeitgeberin ist und die natürliche Fluktuation deshalb relativ gering ist.

5.1 Variante 1: 60/40

Über die Liegenschaftstypen Verwaltungsbauten, Sozialbauten, Wohn- und Geschäftsliegenschaften und Parkhäuser hinweg erhöht die Stadt den Anteil an internen Reinigungsdienstleistungen von aktuell 40 Prozent auf mindestens 50 Prozent. Da einzelne, nicht im Betrachtungsperimeter erfasste Liegenschaftstypen einen hohen Reinigungsaufwand bei einem bestehenden Eigenanteil von bereits 80 Prozent (z. B. Schulen und Gesundheitsbauten) aufweisen, ergibt sich mit einem Eigenreinigungsanteil von mindestens 50 Prozent in den Liegenschaftstypen des Betrachtungsperimeters ein portfolioübergreifender, gesamtstädtischer Eigenreinigungsanteil von mindestens 60 Prozent.

- Es sind rund 100–150 FTE zusätzlich anzustellen.
- In den ersten fünf Umsetzungsjahren ist mit Netto-Mehrkosten für die Stadt von jährlich rund 8,8 Millionen Franken zu rechnen. Davon fallen rund zwei Drittel auf Personalkosten für die Reinigung sowie die Personalführung und -administration und rund ein Drittel auf Infrastruktur und Materialien. Nach den Umsetzungsjahren beträgt der jährliche Mehraufwand etwa 7,5 Millionen Franken.
- Die einzelnen Dienstabteilungen bleiben unverändert für die Leistungserbringung verantwortlich oder sie beauftragen eine andere Dienstabteilung.

5.2 Variante 2: 80/20

Die Leistungserbringung bei den betroffenen Liegenschaftstypen wird mit Ausnahme der Abdeckung von Spitzenlasten und des Ausfallmanagements intern erbracht. Der Anteil an Eigenleistungen muss dafür auf 80 Prozent erhöht werden.

- Gegenüber dem heutigen Personalbestand sind rund 250–300 FTE zusätzlich anzustellen.
- Im Vergleich zum Status Quo ist in den ersten fünf Umsetzungsjahren mit Mehrkosten für die Stadt von jährlich rund 22 Millionen Franken zu rechnen. Nach den Umsetzungsjahren beträgt der jährliche Mehraufwand etwa 16,5 Millionen Franken.



5/6

- Die einzelnen Dienstabteilungen bleiben verantwortlich oder sie beauftragen eine andere Dienstabteilung mit der Leistungserbringung.

5.3 Variante 3: 100

Sämtliche Leistungen werden intern erbracht.

- Der Zusatzbedarf beträgt rund 420 FTE, der Reinigungsbereich wächst auf 1055–1160 FTE an.
- Im Vergleich zum Status Quo ist in den ersten fünf Umsetzungsjahren mit Mehrkosten für die Stadt von jährlich rund 44 Millionen Franken zu rechnen. Nach den Umsetzungsjahren beträgt der jährliche Mehraufwand etwa 30 Millionen Franken.
- Die Reinigungsdienstleistungen werden durch eine bestehende oder neue Dienstabteilung erbracht.

6. Umsetzung

Verschiedene Dienstabteilungen reinigen bereits heute weitgehend mit eigenem Personal. Im Betrachtungsperimeter erfolgt die Unterhalts- und Grundreinigung in Bezug auf Eigen- und Fremdanteil heute aber uneinheitlich. Der Stadtrat strebt deshalb für den Betrachtungsperimeter eine Harmonisierung gemäss Variante 60/40 an. Damit kann die Ungleichbehandlung des Reinigungspersonals massgeblich reduziert werden.

Die Variante 60/40 hat den Vorteil, dass sie im Rahmen der zeitnah durchzuführenden neuen Submission, die im Frühling 2024 erfolgen muss (die aktuellen Verträge laufen im Juni 2025 aus), ohne grössere organisatorische Anpassungen umgesetzt werden kann. Eine Ausschreibung mit einer Laufzeit für fünf Jahre bietet zudem die Gelegenheit, die Situation nach einigen Jahren erneut zu evaluieren und gegebenenfalls Varianten mit einem höheren Integrationsgrad zu prüfen.

Entscheidend für den Erfolg ist, den Aufbau schrittweise vorzunehmen, damit das neue Personal mitarbeitendenorientiert in die städtische Organisation integriert und jederzeit die Qualität der Leistung gewährleistet werden kann. Bereits die Variante 60/40 zieht einen bedeutenden Personalaufbau nach sich. Mit zunehmendem Integrationsgrad steigen die wiederkehrenden Kosten stark an: Die Gesamtkosten für Eigen- und Fremdreinigung betragen rund 76 Millionen Franken für die Variante 60/40, rund 90 Millionen Franken für die Variante 80/20 und rund 107 Millionen Franken für die Variante 100. Ausserdem können die Varianten 80/20 und 100 kaum mehr in einer bestehenden Dienstabteilung direkt und zeitnah umgesetzt werden, da sie neben dem zusätzlichen Ressourcenausbau auch umfassende Anpassungen der Arbeitsabläufe und Prozesse erfordern.

Variante 100 erachtet der Stadtrat als unrealistisch, müsste doch für die teilweise beträchtlichen Bedarfsschwankungen eine ineffiziente Personalvorhaltung bei Ferien-, krankheitsbedingten oder sonstigen Abwesenheiten betrieben werden. Auch ist insbesondere der Finanzierungssituation der VBZ Rechnung zu tragen, da zusätzliche städtische Auflagen einen direkten negativen Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit der VBZ und damit auf die Erreichung der mit dem ZVV vereinbarten Ziele haben. Dasselbe gilt für das Stadtspital (STZ). Auch hier gilt



6/6

es, Mehrkosten infolge zusätzlicher städtischer Auflagen, die die Wirtschaftlichkeit negativ beeinflussen, zu vermeiden. Eine schlechtere Wirtschaftlichkeit wirkt sich kritisch auf den Erhalt der kantonalen Leistungsaufträge aus.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Stadtrat dem Gemeinderat die Abschreibung des Postulats GR Nr. 2021/56.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

- 1. Vom vorstehenden Bericht zum Postulat GR Nr. 2021/56 der SP-, AL- und Grüne-Fraktionen betreffend Wahrnehmung aller Unterhalts-, Grund- und Zwischenreinigungen der städtischen Dienstabteilungen und Liegenschaften mit eigenem Personal wird Kenntnis genommen.**
- 2. Das Postulat GR Nr. 2021/56 der SP-, AL- und Grüne-Fraktionen betreffend Wahrnehmung aller Unterhalts-, Grund- und Zwischenreinigungen der städtischen Dienstabteilungen und Liegenschaften mit eigenem Personal sowie Berichterstattung betreffend Umsetzung wird abgeschrieben.**

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Hochbaudepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

Die Stadtpräsidentin
Corine Mauch

Die Stadtschreiberin
Dr. Claudia Cuche-Curti