

**Weisung
des Stadtrates an den Gemeinderat**

**Postulat von Adrian Hug betreffend Massnahmen im
Personalbereich, Auswirkungen auf die
Arbeitsmarktlage**

Der Gemeinderat überwies am 14. Januar 1998 folgendes Postulat GR Nr. 97/106 von Adrian Hug (CVP) und 9 Mitunterzeichnenden vom 26. März 1997 mit folgendem Anliegen dem Stadtrat zur Prüfung:

Der Stadtrat wird eingeladen, einen Bericht über mögliche Massnahmen im eigenen Personalbereich zur Verbesserung der Arbeitsmarktlage in der Stadt Zürich zu unterbreiten. Im Bericht sind insbesondere folgende Massnahmen zu prüfen:

- Welche Auswirkungen ergeben sich bei einer Arbeitszeitreduktion in der städtischen Verwaltung für die Arbeitsmarktlage?
- Welche Modelle einer solchen Arbeitszeitreduktion sind möglich?
- Welche finanziellen Auswirkungen ergeben sich bei einer Arbeitszeitreduktion unter teilweiser Lohnkürzung?
- Welche Modelle einer Arbeitszeitreduktion unter Lohnkürzung mit teilweisem Einsatz der freiwerdenden Mittel für die gezielte Neu-Beschäftigung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus besonders von Arbeitslosigkeit bedrohten Altersgruppen sind unter Würdigung der sozialpartnerschaftlichen Zusammenarbeit möglich?
- Welche Möglichkeiten und Auswirkungen ergeben sich aus einer Frührentierung mit 60 Jahren?
- Mögliche Rentenmodelle, Quantifizierung der Fluktuationsgewinne (Austritt älterer Mitarbeiter – Neueintritt junge Mitarbeiter), Übergangrente, Finanzierungsmöglichkeiten.

Der Stadtrat erstattet auf den Antrag des Vorstehers des Finanzdepartements den folgenden Bericht:

1. Arbeitslosigkeit in der Schweiz und in der Stadt Zürich

Nachdem die Arbeitslosigkeit in der Schweiz im dritten Quartal 1997 einen Höchststand mit über 200 000 Arbeitslosen oder 4,9 Prozent erreicht hatte, sank sie bis Ende 1998 markant auf etwa 120 000 Arbeitslose ab. Analysen des Bundesamtes für Wirtschaft und Arbeit (BWA) zeigen, dass mindestens die Hälfte des Rückgangs auf den Konjunkturaufschwung zurückzuführen ist. Die andere Hälfte erklärt sich durch eine Zunahme der Personen, die in Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung und in Weiterbildungskursen stehen oder einen Zwischenverdienst beziehen.

Zwar stieg die Arbeitslosigkeit um den Jahreswechsel 1998/99 saisonbedingt wieder leicht an. Die Eidg. Kommission für Konjunkturfragen prognostiziert, dass die schweizerische Wirtschaft 1999 leicht wachsen und dass die Quote der registrierten Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt auf 3,25 Prozent sinken wird.

In der Stadt Zürich – wie auch in anderen Kernstädten – liegt die Arbeitslosenquote praktisch stets über dem schweizerischen Durchschnitt. Im Dezember 1998 waren insgesamt 10 117 Personen arbeitslos (Dezember 1997: 13 725). Die Arbeitslosenquote betrug 4,9 Prozent (6,7 Prozent). Während sie, wie erwähnt, landesweit leicht zunahm, sank sie in Zürich im Januar auf 9946 Personen (4,8 Prozent).

2. Auswirkungen einer Arbeitszeitverkürzung auf die Arbeitsmarktlage

Die Forderung, die Arbeit «zwangsweise» auf mehr Hände zu verteilen, impliziert, dass «Arbeit gleich Arbeit» sei. Arbeit ist aber kein homogenes und beliebig einsetzbares Gut. Es gibt zu viele unterschiedliche Aufgaben und Tätigkeiten. Wenn eine erzwungene namhafte Reduktion der Arbeitszeit mit einer entsprechenden Lohnreduktion einhergeht, wird dies verständlicherweise von einer grossen Zahl von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern nicht akzeptiert. Zur Attraktivität der Arbeitsbedingungen zählt eben auch der Lohn. Entspricht er nicht mehr den Vorstellungen der Mitarbeitenden oder ist er nicht mehr marktgerecht, sinkt die Motivation und steigt die Kündigungsquote an.

Signifikante Unterschiede lassen sich in der Arbeitslosenstatistik der Schweiz und der Stadt Zürich weder zwischen den Geschlechtern noch zwischen den Altersklassen feststellen, wohl aber bei den Nationalitäten und bei den Qualifikationsniveaus. Weit überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen sind Ausländerinnen und Ausländer (Anteil am Total aller Arbeitslosen rund 56 Prozent) und ungenügend Qualifizierte (rund 40 Prozent).

Die Vorstellung, eine verordnete Arbeitszeitverkürzung hätte einen nennenswerten Einfluss auf die Arbeitsmarktlage, ist unzutreffend. Arbeitsplätze lassen sich nicht «schaffen», sondern sie entstehen, wenn sich ein Leistungsangebot mit einem Entgelt vereinbaren lässt.

Rein arithmetisch und theoretisch wäre eine Arbeitszeitverkürzung um eine Stunde pro Woche mit einem «Produktionsausfall» von rund 2,4 Prozent verbunden. Eine entsprechende Lohnkürzung würde einschliesslich der Sozialversicherungsbeiträge finanzielle Mittel im Umfang von rund 40 Mio. Franken freisetzen. Ausgehend von den bestehenden rund 17 000 ganzen Stellen in der Stadtverwaltung müssten bei einer einstündigen Arbeitszeitverkürzung rund 410 zusätzliche Vollzeitstellen besetzt werden, bei einer Arbeitszeitverkürzung um zwei Stunden rund 820 usw. Bei einem durchschnittlichen Beschäftigungsgrad von 80 Prozent würde dies rund 510 bzw. 1020 Personen Arbeit verschaffen.

2.1 Generelle oder kollektive Arbeitszeitverkürzung

Die Verteilung der Arbeit auf mehr Hände durch eine verordnete Arbeitszeitverkürzung wird oftmals als wirksames Mittel zur Verringerung oder Vermeidung von Arbeitslosigkeit angepriesen. Demgegenüber bezeichnen viele Ökonomen den Beitrag einer generellen Arbeitszeitverkürzung zur Reduktion der Erwerbslosigkeit als äusserst gering, und zwar aus verschiedenen Gründen:

- Der Strukturwandel trifft die verschiedenen Branchen und Berufsgruppen unterschiedlich stark. In einigen Branchen sind Unterkapazitäten, in anderen hingegen Überkapazitäten vorhanden.

- Eine Umverteilung von Arbeitsplätzen und Menschen kann nicht beliebig erfolgen. Die angebotenen und die nachgefragten Qualifikationen müssen übereinstimmen, d. h., die durch eine generelle Arbeitszeitverkürzung neu entstehenden Stellen müssen mit entsprechend qualifizierten Personen besetzt werden. Ohne flankierende Bildungsmaßnahmen müssen Arbeitszeitverkürzungen deshalb zu Qualifikationsengpässen führen. Dies wiederum kann zu einer starken Zunahme der Überstunden führen, sofern die notwendigen Kapazitäten nicht rechtzeitig verfügbar sind. Überstunden aber müssen irgendwann wieder kompensiert oder aber (mit einem Zuschlag) bezahlt werden und verteuern die Leistungserstellung. Sie können überdies Stress, Leistungsabfall und Überforderung bewirken.
- Stellen sind nicht beliebig teilbar. Eine Abteilung oder ein Team mit drei Stellen kann bei einer generellen Arbeitszeitverkürzung von 10 Prozent beispielsweise nicht ohne weiteres zusätzliche 0,3 Stellenwerte zweckmässig einsetzen.
- Zusätzliche Stellen erfordern sehr oft erhebliche Investitionen in Arbeitsplätze, Informatik, Ausrüstung usw.

2.2 Individuelle Arbeitszeitverkürzungen

Im Gegensatz zu einer allgemeinen, verordneten Arbeitszeitverkürzung kann eine individuelle, auf die Bedürfnisse sowohl der Beschäftigten als auch des Arbeitgebers ausgerichtete Verkürzung der Arbeitszeit einen Beitrag zur Lösung der Arbeitsmarktprobleme leisten. Voraussetzung ist, dass die Massnahmen die Arbeitskosten nicht erhöhen, sondern – wenn möglich – sogar senken und zugleich bei den Betroffenen auf Akzeptanz stossen. Akzeptanz findet sie sicher nicht, wenn eine namhafte Arbeitszeitverkürzung mit einer entsprechenden Lohnkürzung verbunden ist und wenn nicht gleichzeitig die Lebenshaltungskosten sinken.

2.3 Beschäftigungswirksame Arbeitszeitverkürzung per 1. Januar 1999

Im Rahmen des Sparpakets IX, mit dessen Hilfe der als prioritäres Legislaturziel bezeichnete Budgetausgleich ab 1999 angestrebt wird, wurden die Besoldungen des städtischen Personals (ohne Lehrerschaft) ab 1. Januar 1999 linear um 2,3 Prozent reduziert. Ausgeglichen wurde die Lohnkürzung durch sechs zusätzliche arbeitsfreie Tage pro Jahr, die vorwiegend als sogenannte Betriebsferientage bezogen werden sollen. Dies entspricht im Ergebnis einer Arbeitszeitverkürzung um eine Stunde pro Woche. Ein Ausgleich durch zusätzliche Stellen im Umfang der Arbeitszeitverkürzung ist nur im Schichtdienst vorgesehen. Die gewählte Lösung erfordert die Schaffung von rund 150 Stellen.

2.4 Flexible Arbeitszeitmodelle anstelle genereller Arbeitszeitverkürzungen

Eine generelle Arbeitszeitverkürzung würde, wie erwähnt, das Problem der Arbeitslosigkeit nicht lösen. Der Stadtrat ist überzeugt, dass mit der tatkräftigen Förderung flexibler Arbeitszeitmodelle, insbesondere von Teilzeitarbeit, mehr zu gewinnen ist. Solche Modelle können einen Beitrag zur Reduktion der Erwerbslosenzahlen leisten. Sie stellen aber lediglich ein einzelnes Element einer ganzen Handlungsstrategie dar, die sich unter anderem auch mit Massnahmen zur

Förderung der Innovationsbereitschaft und -fähigkeit sowohl der Beschäftigten als auch der Stellensuchenden befassen muss.

Attraktive Arbeitszeitregelungen, welche sowohl dem vermehrten Bedürfnis der Mitarbeitenden nach Zeitautonomie, der verbesserten Vereinbarkeit von Beruf, Familie, Freizeitbeschäftigung usw. als auch den betrieblichen Erfordernissen entsprechen, können einerseits beschäftigungswirksam sein und sind andererseits geeignet, um die Konkurrenzfähigkeit der Verwaltung auf dem Arbeitsmarkt zu erhalten oder zu stärken.

Die Verwaltung verfügt bereits über eine breite Palette flexibler Arbeitszeitmodelle, angefangen von Teilzeitarbeit und Jahresarbeitszeit bis zur flexiblen und gleitenden Pensionierung. Weitere Modelle (Zeitkonten mit «Sabbaticals», Lebensarbeitszeit) sind in Vorbereitung. Die Kompetenz zur versuchsweisen oder definitiven Einführung flexibler Arbeitszeitmodelle liegt beim Stadtrat (Personalrecht Art. 74 Abs. 2). Im Rahmen der bevorstehenden Personalrechts-Revision wird er voraussichtlich eine verstärkte Kompetenzdelegation an die Departemente und Dienstabteilungen vorschlagen; dies aufgrund der Erkenntnis, dass Änderungen der Arbeitszeitregelungen immer auch mit organisatorischen Massnahmen verbunden sind, und in der Überzeugung, dass kreative Lösungen, nicht zuletzt unter dem Zwang zu besserer Effizienz und stärkerer Kundenorientierung, durch die Betroffenen selbst am ehesten gefunden werden können.

Die Bemühungen um Arbeitszeitflexibilisierung zeitigen durchaus Wirkung. Die Zahl der teilzeitbeschäftigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter steigt kontinuierlich an. Während die Zahl der durchschnittlich besetzten Stellen (Stellenwerte) 1998 gegenüber dem Vorjahr um über 200 abnahm, stieg gleichzeitig die Zahl der Beschäftigten um rund 225 Personen an.

3. Auswirkungen von Frühpensionierungen im Alter 60

Die Statuten der Versicherungskasse ermöglichen grundsätzlich den flexiblen und den gleitenden Altersrücktritt zwischen 60 und 65 Jahren. Vorab aus beschäftigungspolitischen Gründen wurde mit einer Teilrevision des Personalrechts die obere Grenze für das städtische Personal, einstweilen befristet bis zum Jahr 2005, schrittweise auf 63 gesenkt. Mitte 1998 wurde zudem eine bis Mitte 2001 befristete «Aktion Frühpensionierung» gestartet. Versicherten, welche vor Vollendung des 62. Altersjahres zurücktreten, wird das Alterskapital aus den freien Reserven der Pensionskasse aufgestockt, was zu ungekürzten Renten führt. Von der «Aktion Frühpensionierung» machen erwartungsgemäss viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Gebrauch. Allein per 1. Juli 1998, dem Beginn der Aktion, gingen rund 200 Personen in Pension. Im ganzen Jahr 1998 wurden insgesamt 647 Personen alterspensioniert, fast doppelt so viele wie im Vorjahr und 57 Prozent mehr als im Durchschnitt der letzten zehn Jahre.

Die «Aktion Frühpensionierung» hat zweifellos beschäftigungspolitische Auswirkungen, soweit die freiwerdenden Stellen wieder besetzt werden. Pensionierungen geben aber oftmals auch Anlass zur Überprüfung von Abläufen und können u.U. zu kleineren oder grösseren Reorganisationen mit Kostensenkungen führen. Sie können auch geeignet sein, einen allenfalls bestehenden Überbestand abzubauen.

Unter Fluktuationsgewinn versteht man die Differenz zwischen dem Lohn (einschliesslich Arbeitgeber-Sozialleistungen) der Austretenden und jenem der Neueintretenden. Seine absolute Höhe ist abhängig von den jeweiligen Einreihungen, der Qualifikation und dem Alter der neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (Sozialleistungen) und dem Arbeitsmarkt. Allein die Lohndifferenz beträgt zurzeit bei der Stadt im ersten Jahr im Durchschnitt rund Fr. 10 000.– bis Fr. 15 000.–. Sie reduziert sich im Lauf der Zeit auf Null. Der gesamte Fluktuationsgewinn ist aber schwierig zu beziffern.

Mit jedem Austritt, insbesondere mit jedem Altersrücktritt, ist ein Verlust an Fachwissen und an Erfahrung verbunden. Nicht zu unterschätzen ist auch der Aufwand für die Anstellung, Ausbildung und Einarbeitung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Der Fluktuationsgewinn wird dadurch geschmälert. Weil zudem, insbesondere bei den Männern, eine Diskrepanz zwischen dem Pensionierungszeitpunkt und dem Einsetzen der AHV-Rente besteht, würde ohne Überbrückungszuschuss für die noch fehlende AHV-Altersrente eine Finanzierungslücke entstehen. Die Finanzierung eines Teils des Überbrückungszuschusses durch die Stadt reduziert den Fluktuationsgewinn zusätzlich. Es kommt dazu, dass der Fluktuationsgewinn auch bei einer «regulären» Pensionierung entsteht. Bei einer Frühpensionierung entsteht er hingegen zu einem früheren Zeitpunkt. Quantifizieren lässt er sich aus den erwähnten Gründen nicht. Der volkswirtschaftliche Nutzen von Frühpensionierungen liegt aber darin, dass sie früher neuen Personen Beschäftigungen verschaffen und damit eine gewisse, wenn auch nicht entscheidende, Entlastung des Arbeitsmarktes bewirken.

Andererseits spricht die demographische Entwicklung (prognostizierte weitere Zunahme der älteren Bevölkerung in den nächsten Jahrzehnten) eindeutig nicht für eine weitere Herabsetzung des Rücktrittsalters oder für eine generelle Altersgrenze 60. Nach den Berechnungen des Bundesamtes für Statistik wird der Anteil der über 65jährigen Menschen in den nächsten 50 Jahren von heute 15 Prozent auf rund 25 Prozent steigen. Die Zahl der über 80jährigen wird sich im gleichen Zeitraum auf etwa 10 Prozent der Gesamtbevölkerung verdoppeln. Der so genannte Alterslastquotient, d. h. das Verhältnis der rentenberechtigten zu den nicht rentenberechtigten Personen im erwerbsfähigen Alter, wird sich von heute rund 25 Prozent auf rund 41 Prozent im Jahr 2040 erhöhen. In der AHV-Gesetzgebung (bevorstehende 11. AHV-Revision) geht der Trend nicht in Richtung einer Senkung des Rentenalters, sondern bestenfalls in Richtung Flexibilisierung. Eine generelle Reduktion des Rücktrittsalters auf 60 Jahre (oder früher) bei der Stadt Zürich würde die Diskrepanz zum AHV-Rentenalter deshalb weiter verschärfen.

Kürzere Beitragszeiten und verlängerte Pensionsbezugsjahre haben erhebliche Auswirkungen auf die Rentenhöhe, weil Beitragsjahre mit relativ hohen Altersgutschriften fehlen und weil der Umwandlungssatz für die Berechnung der Pension noch relativ gering ist. Wenn die Aktion Frühpensionierung abgeschlossen sein wird, ist davon auszugehen, dass ein Rücktritt im Alter 60 für viele Versicherte finanziell (wieder) wenig attraktiv sein wird.

Bei einem im Alter 60 (oder früher) angeordneten Rücktritt wäre die Beibehaltung der gewohnten Lebenshaltung als Ziel der Ersten und

Zweiten Säule in vielen Fällen – ohne die durch die Aktion Frühpensionierung mögliche Rentenverbesserung – nicht mehr gewährleistet. Eine Herabsetzung des Pensionierungsalters auf 60 würde vermutlich dazu führen, dass viele Betroffene sich nach ihrer Pensionierung um eine neue Erwerbsmöglichkeit bemühen müssten. Dies kann aber nicht Sinn und Zweck der Alterspensionierung sein. Insbesondere wäre es nicht im gewünschten Ausmass beschäftigungswirksam.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

- 1. Vom vorstehenden Bericht wird Kenntnis genommen.**
- 2. Das Postulat GR Nr. 97/106 von Adrian Hug (CVP) und 9 Mitunterzeichnenden vom 26. März 1997 betreffend Massnahmen im Personalbereich, Auswirkungen auf die Arbeitsmarktlage, wird als erledigt abgeschlossen.**

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Finanzdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrates

der Stadtpräsident

Josef Estermann

der Stadtschreiber-Stellvertreter

Jörg Eggenschwiler