

Sitzung vom 28. Juli 1993

**2327. Postulate (Arbeitszeitverkürzung)**

Die Kantonsräte Christoph Schürch, Winterthur, und Peter Stirnemann, Zürich, haben am 10. Mai 1993 folgendes Postulat eingereicht und schriftlich begründet:

Der Regierungsrat wird eingeladen, zuhanden des Kantonsrates einen Bericht auszuarbeiten, welcher die Auswirkungen einer Arbeitszeitverkürzung in der kantonalen Verwaltung um 4 Std./6 Std./10 Std. je Woche analysiert. Dabei soll das heute bestehende Gesamtarbeitsvolumen der kantonalen Verwaltung konstant gehalten, d. h. der Reduktion der stellen- bzw. personenbezogenen Arbeitszeitverkürzung entsprechend die Zahl der Stellen erhöht werden. Insbesondere berücksichtigt werden sollen die strukturellen und finanziellen Konsequenzen für die Volkswirtschaft im Kanton und in der Grossregion Zürich, u. a. soll aufgezeigt werden, inwieweit die Aufrechterhaltung bzw. Vermehrung der Arbeitsplätze in der kantonalen Verwaltung beitragen kann, Arbeitslosigkeit zu vermindern und Arbeitslosen-kassen sowie die Fürsorge finanziell zu entlasten. Dabei soll auch je (4/6/10 Std.) ein Szenario erarbeitet werden, bei welchem ab einem existenzsichernden Einkommen die individuelle Lohneinbusse progressiv zur Einkommenshöhe bis zu höchstens 50% vom Arbeitnehmer/von der Arbeitnehmerin getragen werden soll.

Die Kantonsrätinnen Jacqueline Fehr, Winterthur, und Susanne Frutig, Dielsdorf, haben am 10. Mai 1993 folgendes Postulat eingereicht und schriftlich begründet:

Der Regierungsrat wird eingeladen, eine Studie in Auftrag zu geben, welche die Umsetzung eines Erwerbszeitmodells mit 20-Wochenstunden-Arbeitseinheiten in der kantonalen Verwaltung prüft. Es sollen Anwendungsmöglichkeiten und Kostenschätzungen angestellt sowie die Folgen auf die Wirksamkeit, die Wirtschaftlichkeit und die Beschäftigungssituation der kantonalen Verwaltung aufgezeigt werden.

Auf Antrag der Direktion der Finanzen

b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :

I. Zum Postulat Christoph Schürch, Winterthur, und Peter Stirnemann, Zürich, sowie zum Postulat Jacqueline Fehr, Winterthur, und Susanne Frutig, Dielsdorf, wird wie folgt Stellung genommen:

1. Gemäss § 13 der Beamtenverordnung (BVO) wird die Dauer der Arbeitszeit des Staatspersonals durch übereinstimmende Beschlüsse des Regierungsrates, des Obergerichts und des Verwaltungsgerichts festgesetzt. Gemäss § 9 der Vollziehungsbestimmungen des Regierungsrates zur Beamtenverordnung (Vb/BVO) und § 8 der Vollziehungsbestimmungen des Obergerichts zur BVO beträgt die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit der kantonalen Verwaltung und des Personals der Rechtspflege 42 Stunden. Die Arbeitszeitverkürzung von 44 auf 42 Stunden wurde auf 1. Januar 1987 eingeführt. Besondere Arbeitszeiten gelten gemäss § 12 der Angestelltenverordnung (AVO) für die Assistenzärzte, Assistenzzahnärzte und Assistenztierärzte (55 Stunden pro Woche), gemäss § 31 AVO für die Berufsfeuerwehr und Sanität der Flughafendirektion (52 Stunden pro Woche), gemäss RRB Nr. 1005/ 1986 für das landwirtschaftliche Personal (46 Stunden pro Woche in grossen, 48 Stunden in kleinen Betrieben); weitere Spezialregelungen bestehen sodann nach den Verordnungen für die Lehrerschaft (Pflichtstunden), die Professoren und die Pfarrer.

2. Laut im Mai 1993 publizierten, für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der Wirtschaft repräsentativen statistischen Angaben des Biga, die auf Daten der Statistik der Unfallversicherung sowie auf solchen von privaten Versicherern basieren, betrug die betriebsübliche Arbeitszeit in der Schweiz 1992 42,0 Wochenstunden, in der öffentlichen Verwaltung 41,7 Stunden. Von 1985 bis 1992 nahm die Arbeitszeit insgesamt um 1,4 Stunden, in der Verwaltung um 1,6 Stunden ab. Im Kanton Zürich wurde 1992 im Gesamtdurchschnitt 41,8 Stunden pro Woche gearbeitet, in der öffentlichen Verwaltung 42 Stunden. Am 1. Januar 1993 betrug die wöchentliche Arbeitszeit in den kantonalen Verwaltungen und grösseren Städten der Schweiz 42 Stunden, mit Ausnahme der Kantone Waadt (42,5), Neuenburg (41) und Genf (40) sowie der Städte Lausanne und Genf (je 40). Die Vereinigten Verbände des Staatspersonals haben bereits am 9. Oktober 1990 ein Begehren eingereicht, Vorbereitungsarbeiten zur Einführung der 40-Stunden-Woche an die Hand zu nehmen (nachdem sie schon früher, anlässlich der Einführung der 42-Stunden-Woche, in diese Richtung votiert hatten). Der Regierungsrat ist bisher auf diesen Wunsch jedoch nicht eingetreten.

3. Im Gefolge der gegenwärtigen Rezession wird seit einiger Zeit vor allem von gewerkschaftlicher Seite die Forderung nach Arbeitszeitverkürzungen als Rezept gegen die Arbeitslosigkeit erhoben. Diese in rezessiven Zeiten an sich nicht neue Forderung geht von der auf den ersten Blick durchaus einleuchtenden Überlegung aus, dass mit einer Reduktion der Wochen-, Jahres- oder Lebensarbeitszeit entsprechend mehr Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigt werden können. Die Arbeitgeberschaft lehnt diese Auffassung mehrheitlich ab. Ob die Massnahme die Arbeitslosigkeit gesamtwirtschaftlich wirksam und vor allem längerfristig zu bekämpfen vermöchte, ist auch in der Theorie stark umstritten. Insbesondere gegen staatlich verordnete Arbeitszeitverkürzungen erscheint denn auch eine erhebliche Skepsis angezeigt. Die generellen Argumente dagegen, die in der gegenwärtigen Diskussion vorgebracht werden und grundsätzlich überzeugen, lauten im wesentlichen:

a) Die Reallohnentwicklung und die kontinuierliche Verkürzung der Arbeitszeit in den letzten Jahren und Jahrzehnten war das Ergebnis entsprechender Produktivitätsfortschritte. Eine massive Arbeitszeitverkürzung wäre ohne entsprechenden Lohnverzicht von der Wirtschaft nicht zu verkraften.

b) Eine verordnete Arbeitszeitverkürzung mit entsprechendem Lohnabbau, die von den Arbeitnehmern nicht aus eigener Einsicht akzeptiert wird, würde den Anreiz verstärken, die Lohneinbusse mittels Nebenbeschäftigungen und Schwarzarbeit zu kompensieren oder durch Veränderung der Arbeitsleistung, z. B. durch permanente Überzeitleistungen, zu umgehen. Sie könnte sich somit als kontraproduktiv erweisen.

c) Ebenso würde eine verordnete Arbeitszeitverkürzung den Faktor «Arbeit» zusätzlich verknappen, was zu einer kapitalintensiveren Produktion mit vorübergehend höheren Löhnen und damit zu einer verstärkten Verlagerung arbeitsintensiver Tätigkeiten ins Ausland führt.

d) Die Vorstellung, die Arbeit durch eine Arbeitszeitverkürzung auf mehr Hände zu verteilen, geht von der Meinung aus, die Arbeit sei ein homogenes, gleichartiges Gut, das beliebig verteilt werden könne. Diese Auffassung trägt der heutigen Spezialisierung, den für viele Tätigkeiten erforderlichen Qualifikationen und auch praktischen Gegebenheiten zu wenig Rechnung und vernachlässigt ausserdem die Tatsache, dass die Arbeitslosigkeit regional unterschiedlich ist.

e) Eine verordnete Verkürzung der Arbeitszeit vermag die konjunkturellen Einflüsse und die strukturellen Schwächen, welche die heutige Arbeitslosigkeit verursachen, nicht zu beseitigen.

4. Diese mit Blick auf die Gesamtwirtschaft angestellten grundsätzlichen Überlegungen sind sinngemäss auf die öffentliche Verwaltung übertragbar: Eine Arbeitszeitverkürzung müsste kostenneutral bleiben, zumal ja nach dem Postulat KR-Nr. 132/1993 das Gesamtarbeitsvolumen konstant bleiben soll. Sie könnte also nur mit entsprechendem Lohnabbau realisiert werden. Dies bedeutet allein schon bei der 40-Stunden-Woche für das ganze Staatspersonal einen Reallohnabbau um 4,8%. Eine Verkürzung um vier Stunden hätte eine Lohneinbusse von 9,5% zur Folge, eine solche um sechs Stunden 14,3%, eine Verkürzung um 10 Stunden 24% und die 20-Stunden-Woche schliesslich 52% Lohneinbusse. Da die freiwerdenden Stellenprozente vorab für Arbeitslose reserviert werden sollen, kann dies z. B.

bedeuten, dass es einem Ehepaar mit Kindern verwehrt würde, sich ein Vollpensum zu teilen, um das Einkommen zu erhalten. Durch die Herabsetzung der Normarbeitszeit würde zwar rein terminologisch keine zusätzliche Teilarbeitslosigkeit geschaffen. De facto käme indessen die mit Lohnabbau verbundene Massnahme einer entsprechenden Teilentlassung, mit andern Worten künstlich geschaffener zusätzlicher Arbeitslosigkeit, gleich. Und zwar würde durch diese Szenarien im Ergebnis - ausgehend von einem Personalbestand von rund 31 000 Vollbeschäftigten gemäss Personalstatistik 1992 - bei einer Reduktion des Pensums um 4 Stunden Staatspersonal im Umfang von umgerechnet 2945 vollen Stellen arbeitslos, bei 6 Stunden wären es 4400 volle Stellen, bei 10 Stunden deren rund 7400 und bei 22 Stunden schliesslich 16 100 Stellen.

Solche Vorstellungen sind lebensfremd und sehen an den tatsächlichen gesellschaftlichen Gegebenheiten vorbei. Sie würden den Arbeitsfrieden ernsthaft stören und zu den vorstehend bereits dargelegten Umgehungsmechanismen führen.

5. Das Modell ist ferner deshalb unrealistisch, weil es davon ausgeht, alle Funktionen der Verwaltung könnten ohne weiteres gesplittet werden. Diese Auffassung ist schon wiederholt widerlegt worden; zu verweisen ist insbesondere auf den Bericht des Regierungsrates zum Postulat KR-Nr. 102/1989 betreffend die Schaffung von mehr Teilzeitstellen (Kantonsrat-Vorlage 3255), aufgrund dessen der Kantonsrat diesen Vorstoss am 1. Februar 1993 als erledigt abgeschlossen hat. Die erwartete Aufrechterhaltung des Leistungsniveaus der Verwaltung und ein geordneter Betrieb wären unter diesen Rahmenbedingungen illusorisch.

6. Im selben Umfang, in dem der bestehende Personalbestand reduziert würde, sollen nach den Vorstellungen des Postulats KR-Nr. 132/1993 Stellen für Arbeitslose geschaffen werden. Dies liefe allen Bestrebungen zur Haushaltsanierung zuwider. Ein wesentliches Element derselben ist die Verminderung des Personalaufwandes. Dazu ist nicht nur die Fortführung des grundsätzlichen Stellenstopps notwendig, sondern zumindest in Teilbereichen auch die Verminderung des Personalbestandes. Der Regierungsrat ist darüber hinaus bestrebt, die Reduktion des Beschäftigungsgrades und den Bezug von unbesoldetem Urlaub zu fördern. Diese Massnahmen würden ihren Zweck von vornherein verfehlen, wenn abgebaute Stellen oder Stellenanteile anderweitig besetzt werden. Auch das vom Kantonsrat überwiesene Postulat KR-Nr. 327/1992, wonach die Staatsaufgaben zu überprüfen, wo immer möglich abzubauen und der Personalbestand während der nächsten drei Jahre jährlich um 1% zu reduzieren ist, steht diametral im Gegensatz zu den beiden vorliegenden Vorstössen; dasselbe gilt für das in der Zielrichtung identische Postulat KR-Nr. 151/1993. Der Regierungsrat ist nicht bereit, einerseits einen Personalabbau zu prüfen und andererseits gegenteilige Studien zu betreiben. Wie im Bericht zum Postulat KR-Nr. 102/1989 dargelegt wurde, ist sodann die Teilung von Stellen tendenziell mit höheren Personalverwaltungskosten, einem höheren Planungsaufwand bei der Aufgabenaufteilung und mit zusätzlichen Kosten für die Bereitstellung der Infrastruktur verbunden. Es wäre daher illusorisch zu glauben, dass aus einschneidenden Arbeitszeitverkürzungen der vorliegenden Art dem Kanton keine Mehrkosten entstünden.

7. Dazu kommt, dass nach den Vorstellungen des Postulats KR-Nr. 132/1993 nur oder jedenfalls hauptsächlich die oberen Gehälter Reduktionen in Kauf nehmen sollen. Diesem Ansatz liegt die auch in der Diskussion um einen degressiven Teuerungsausgleich immer wieder vorgetragene Auffassung zugrunde, dass vornehmlich das Kader zu gut besoldet werde. Diese Behauptung trifft nicht zu. In der Tendenz sind es gegenteils die mittleren und unteren Lohnklassen, insbesondere Sektoren mit sogenannten typischen Frauenberufen, welche die grösste Aufholbewegung in der Besoldungsrevision verzeichneten und wo der Kanton relativ gut bis sehr gut entlohnt. Vom Kader des Staatspersonals wurde durch den Verzicht auf den Teuerungsausgleich für 1993 ein erheblicher Solidaritätsbeitrag an die unteren und mittleren Einkommen verlangt. Weitere verordnete Solidaritätsbeiträge, durch die das Kader gezwungen werden soll, den Lohnabbau im unteren Bereich zu übernehmen, kämen einer sachlich nicht gerechtfertigten strukturellen Korrektur des Lohngefüges gleich. Offen bleibt im übrigen die Frage, was als «existenzsicherndes» Minimum gelten soll, ab welchem der Reallohn gekürzt wird: Zieht man die einzige einigermaßen verbindliche Definition heran, nämlich das betriebsrechtliche Existenzminimum, so liegen die kantonalen Besoldungen bereits in der untersten Klasse deutlich darüber. Nicht klar ist ferner, was mit

der Beteiligung des Arbeitnehmers an der Lohneinbusse «bis zu 50%» gemeint ist. Ein Lohnabbau infolge erzwungener Herabsetzung der Arbeitszeit müsste jedenfalls linear das gesamte Staatspersonal treffen. Der Staat kann keine zusätzlichen Belastungen übernehmen.

8. Studien über die Auswirkungen eines massiven Abbaus von Arbeitszeit liessen sich nur mit einem erheblichen personellen, finanziellen und zeitlichen Aufwand erarbeiten. Dafür sind die erforderlichen Kapazitäten in einer Zeit des Personalstopps und drastischer Sparmassnahmen nicht vorhanden, zumal nicht ernsthaft damit zu rechnen ist, dass die angestrebten Szenarien Realität werden.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die beiden Postulate nicht zu überweisen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Finanzen.

Zürich, den 28. Juli 1993

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:  
**Rogwiller**