

Antrag des Regierungsrates vom 6. Mai 2015

KR-Nr. 56/2011

5200

**Beschluss des Kantonsrates
zum Postulat KR-Nr. 56/2011 betreffend
Dezentralisierung von Arbeitsplätzen
in der kantonalen Verwaltung**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 6. Mai 2015,

beschliesst:

I. Das Postulat KR-Nr. 56/2011 betreffend Dezentralisierung von Arbeitsplätzen in der kantonalen Verwaltung wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 3. Juni 2013 folgendes von Kantonsrat Hans Läubli, Affoltern a. A., und den Kantonsrätinnen Lilith Claudia Hübscher, Winterthur, und Ornella Ferro, Uster, am 28. Februar 2011 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, ein Konzept für eine Dezentralisierung von Arbeitsplätzen in der kantonalen Verwaltung vorzulegen, namentlich durch die Einrichtung von Arbeitsplätzen bzw. Computerterminals in flexibel nutzbaren Büroräumlichkeiten regionaler Zentren (Bezirkshauptorten und grösseren Gemeinden im Kantonsgebiet) sowie über das Angebot von Heimarbeitsplätzen an kantonale Angestellte.

*Bericht des Regierungsrates:***1. Bestehende Angebote zur flexibleren Gestaltung der Arbeitssituation**

Angebote zur flexibleren Gestaltung der Arbeitssituation entsprechen einem zunehmenden Bedürfnis. Aus Sicht der Beschäftigten steht dabei weniger die Entlastung des Verkehrssystems im Vordergrund als vielmehr die freiere Wahl der Arbeitszeit, allenfalls auch des Arbeitsorts, um Arbeit und Privatleben besser miteinander vereinbaren und beispielsweise familiären Pflichten besser nachkommen zu können.

Der Kanton Zürich möchte ein attraktiver Arbeitgeber sein, hat er doch ein Interesse daran, qualifizierte und motivierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu gewinnen und zu halten. Der Regierungsrat ist daher bestrebt, den veränderten gesellschaftlichen Bedürfnissen Rechnung zu tragen und die sich aufgrund der technischen Entwicklung bietenden Möglichkeiten für die Verbesserung der Arbeitsbedingungen des Personals zu nutzen.

Dem Bedürfnis nach erhöhter Flexibilität in der Gestaltung der Arbeitssituation konnte mit der Einführung der gleitenden Arbeitszeit bereits wesentlich entgegengekommen werden. Der tägliche Arbeitsbeginn und das Arbeitsende können innert gewisser Grenzen frei gewählt werden, sofern die tägliche Regelarbeitszeit eingehalten wird. Gemäss § 118 der Vollzugsverordnung zum Personalgesetz (LS 177.111) gilt als Tagesrahmen, innerhalb dessen die Arbeitsleistung zu erbringen ist, die Zeit zwischen 6.00 und 20.00 Uhr. Die Regelarbeitszeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wird innerhalb des Tagesrahmens unter Berücksichtigung der betrieblichen und persönlichen Bedürfnisse vereinbart. Diese Regelung hat sich bewährt und wird vom Personal der kantonalen Verwaltung sehr geschätzt.

Sofern es die betrieblichen Gegebenheiten zulassen, besteht auch die Möglichkeit, das Arbeitspensum zu verkleinern, sodass ein oder mehrere Tage (oder Halbtage) pro Woche für andere Bedürfnisse und Aufgaben, wie die Wahrnehmung familiärer Verpflichtungen, zur Verfügung stehen. Die durch diese Regelungen gewährte Flexibilität ermöglicht es bereits heute, den individuellen Bedürfnissen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Rahmen der betrieblichen Möglichkeiten Rechnung zu tragen.

2. Working-at-home und Tele-Arbeit

Eine weitergehende Möglichkeit zur Flexibilisierung der Arbeitsbedingungen besteht im zeitweisen Arbeiten zu Hause (Homeoffice bzw. Working-at-home), wofür beispielsweise ein bestimmter Wochentag vereinbart werden kann. In einer Untersuchung des Schweizer HR-Barometers von 2010 gaben zwei Drittel der knapp 1400 Befragten an, dass sie die Möglichkeit der zeitweisen Arbeit zu Hause wünschen würden. Als wichtigste Gründe wurden die Verminderung des Aufwands für das Pendeln zwischen Wohn- und Arbeitsort, die grössere Verfügbarkeit für familien- und haushaltsbezogene Aufgaben sowie, je nach persönlicher Situation, auch die Erweiterung des Freiraums für ein ungestörtes Arbeiten genannt.

Das Arbeiten zu Hause setzt entsprechende technische Hilfsmittel voraus, wozu u. a. mobile Computer mit abgesichertem Zugriff auf E-Mail, Kalender und Dokumente gehören. Diese Hilfsmittel werden in den Organisationseinheiten der kantonalen Verwaltung schrittweise eingeführt, sind aber noch nicht überall verfügbar.

Sobald die technischen Voraussetzungen geschaffen sind, wäre grundsätzlich auch ein vollständiges Arbeiten zu Hause oder an einem anderen, externen Arbeitsplatz denkbar (Tele-Arbeit). Diese Möglichkeit wird wegen schwerwiegender organisatorischer und betrieblicher Nachteile sowie des fehlenden persönlichen Austauschs innerhalb der Teams und mit den Vorgesetzten jedoch nicht in Betracht gezogen. Unter Berücksichtigung der betrieblichen Anforderungen und des Bedürfnisses nach sozialem Austausch liegt das Optimum bei einem oder längstens zwei Tagen pro Woche, an dem oder an denen von zu Hause aus gearbeitet werden kann.

Am zentralen Arbeitsort ist daher weiterhin die benötigte Zahl an Arbeitsplätzen bereitzuhalten, damit die gleichzeitige Anwesenheit der Angestellten an bestimmten Tagen sichergestellt werden kann. Nur so bleiben die Zusammenarbeit im Team, der interne und externe Austausch sowie die Koordination und Führung der Mitarbeitenden gewährleistet. Eine Mehrfachbelegung von Arbeitsplätzen am zentralen Arbeitsort (desk sharing) ist zwar denkbar, das sich daraus ergebende Potenzial für Einsparungen ist jedoch begrenzt.

3. Arbeitsplätze an dezentralen Standorten

Ein Sonderfall der Tele-Arbeit stellt die Möglichkeit dar, an einem oder mehreren Tagen pro Woche an einem externen Standort, wie beispielsweise in einem regionalen Arbeitsplatzzentrum (Co-working-Büro), zu arbeiten. In Bezug auf die betrieblichen und organisatori-

schen Anforderungen und die technischen Voraussetzungen ist dieser Fall mit der tageweisen Arbeit zu Hause vergleichbar. Der wesentliche Unterschied besteht darin, dass die Büroräumlichkeiten an geeigneten Standorten vom Arbeitgeber bereitgestellt werden. Für die Beschäftigten bedeutet dies, dass sie dennoch einen Arbeitsweg zurücklegen müssen, der jedoch kürzer ausfällt als bei der Arbeit am zentralen Standort. Aus Sicht der oder des Beschäftigten kann es zudem erwünscht sein, nicht zu Hause zu arbeiten, beispielsweise um Störungen durch andere Familienangehörige zu vermeiden sowie zur klareren Trennung von Arbeitszeit und Freizeit. In diesem Fall ist es aber oftmals näherliegend, weiterhin am zentralen Arbeitsort zu arbeiten, wo die Erreichbarkeit für spontane oder kurzfristig geplante Besprechungen und Sitzungen am besten gewährleistet ist und wo der soziale Austausch innerhalb der Teams sowie mit Vorgesetzten gepflegt werden kann.

Die Bereitstellung regionaler Co-working-Büros für die Angestellten der kantonalen Verwaltung wäre nur dann als zweckmässig zu beurteilen, wenn der durchschnittliche Weg vom Wohnort zum zentralen Arbeitsort zu weit bzw. mit dem öffentlichen Verkehr schlecht zu bewältigen wäre. Zudem müssten dezentrale Standorte gefunden werden, die von einer genügend grossen Zahl der Beschäftigten in deutlich kürzerer Zeit erreicht werden können. Diese Voraussetzungen sind im Fall der kantonalen Verwaltung, deren zentraler Standort in der Nähe des Zürcher Hauptbahnhofs aus dem ganzen Kantonsgebiet heraus bestmöglich erreicht werden kann, in den wenigsten Fällen gegeben. Die Schaffung regionaler Co-working-Büros für die Angestellten der kantonalen Verwaltung hat daher keine Priorität.

4. Förderung flexibler Arbeitsmodelle in der kantonalen Verwaltung

Gemäss § 5 Abs. 1 des Personalgesetzes (LS 177.10) berücksichtigt die Personalpolitik des Regierungsrates die Erfüllung von Familienpflichten und fördert flexible Arbeitsmodelle. Durch die Flexibilisierung der Arbeitssituation können eine Verbesserung der Vereinbarkeit sowohl von Beruf und Familie wie auch positive Wirkungen hinsichtlich der Mitarbeiterbindung sowie der Attraktivität des Arbeitgebers auf dem Arbeitsmarkt erreicht werden.

Um die Attraktivität der kantonalen Verwaltung als Arbeitgeber zu erhalten, sind gemäss strategischem Handlungsfeld 1 der Personalstrategie 2012–2015 (RRB Nr. 772/2012) die Voraussetzungen für eine bessere Vereinbarkeit von Arbeit und privaten Verpflichtungen zu schaffen. Die Massnahme umfasst die Ausschöpfung und Erweiterung der Möglichkeiten individueller Arbeits- und Lebensgestaltung zur

Verstärkung der Mitarbeiterbindung, beispielsweise durch die Förderung flexibler Arbeitszeitmodelle und Arbeitsbedingungen.

Voraussetzung für die Gewährung des zeitweisen Arbeitens zu Hause ist die Eignung der betroffenen Arbeitsplätze, was wesentlich von der Art der Tätigkeit abhängt. Da die Führung durch direkte persönliche Kontrolle und die Unterstützung durch Vorgesetzte und Kolleginnen und Kollegen erschwert sind, erfordert eine freiere Arbeitszeitgestaltung von den Beschäftigten ein grosses Mass an Eigenverantwortung und Selbstdisziplin. Ob die Bereitschaft und die Voraussetzungen dazu gegeben sind, muss im Einzelfall abgeklärt werden. Insgesamt ergeben sich jedenfalls erhöhte Anforderungen an die Führung der Mitarbeitenden. Ausserdem stellen sich betriebliche und organisatorische Fragen, die noch nicht abschliessend geklärt sind. Dazu gehören beispielsweise der Umgang mit heiklen Daten, die dem Amtsgeheimnis unterstehen, die Überprüfbarkeit der Arbeitsleistung sowie verschiedene arbeitsrechtliche Fragen, die einer Regelung bedürfen.

Der sich aus diesen Fragen ergebende Regelungsbedarf wird zurzeit abgeklärt. Angestrebt wird eine einheitliche, für die kantonale Verwaltung geltende Grundlage, auf der die einzelnen Organisationseinheiten das tageweise Arbeiten zu Hause gemäss ihren jeweiligen betrieblichen Möglichkeiten gewähren können. Dabei muss sichergestellt sein, dass die Effizienz der Arbeit nicht infrage gestellt wird. Es wird daher auch zukünftig in jedem Einzelfall dem jeweiligen Arbeitsumfeld, den betrieblichen Anforderungen sowie den Bedürfnissen und Kompetenzen der betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Rechnung zu tragen sein.

5. Auswirkungen auf das Verkehrsaufkommen

Gemäss den neuesten verfügbaren Zahlen des nationalen Mikrozensus Mobilität und Verkehr von 2010 legen die Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons Zürich im Schnitt rund 36 km pro Tag zurück. Über das ganze Jahr betrachtet, entfallen 42% der zurückgelegten Tagesdistanz auf den Freizeitverkehr und 25% auf den Arbeitsweg.

Werden nur die Werktage berücksichtigt, dann entfällt rund ein Drittel (34%) der zurückgelegten Tagesdistanz auf den Arbeitsverkehr. Dabei wird der Arbeitsweg aber überdurchschnittlich oft mit dem öffentlichen Verkehr zurückgelegt: 31% der auf dem Arbeitsweg zurückgelegten Kilometer entfallen auf die Bahn, weitere 7% auf Bus und Tram. Für die Zukunft ist ein weiterer Anstieg des Bahnanteils am Verkehrsaufkommen zu erwarten.

Der Kanton Zürich beschäftigt qualifiziertes Personal, das zum Teil eine ausgeprägte Spezialisierung aufweist. Die Angestellten der kantonalen Verwaltung wohnen im gesamten Kantonsgebiet, zu einem kleineren Teil auch ausserhalb des Kantons Zürich. Sie legen daher teilweise grössere Distanzen zurück, um ihren Arbeitsplatz in der Zentralverwaltung zu erreichen. Diese Wege sind dafür prädestiniert, mit der Bahn zurückgelegt zu werden. Die Zürcher S-Bahn verbindet alle Kantonsteile schnell und effizient mit dem Zürcher Hauptbahnhof. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass ein Grossteil der Angestellten der kantonalen Verwaltung, die in der Nähe des Hauptbahnhofs arbeiten, mit dem öffentlichen Verkehr anreisen.

Auch wenn der Arbeitsverkehr nur rund einen Drittel des gesamten Verkehrsaufkommens an Werktagen ausmacht, so ist er doch bestimmend für die erforderliche Kapazität des Verkehrssystems, weil er ausgeprägte Nachfragespitzen am Morgen und am Abend aufweist. Ausserhalb dieser Spitzenzeiten ist in der Regel genügend freie Kapazität im Verkehrsnetz verfügbar. Grundsätzlich sind daher alle Massnahmen zu unterstützen, welche die Verkehrsnachfrage zu den Hauptverkehrszeiten in den Hauptlastrichtungen am Morgen und am Abend dämpfen und ausgeglichener über den Tag verteilen. Damit werden die Auslastungen zu den Spitzenstunden gemildert und vorhandene Verkehrsinfrastrukturen bzw. Verkehrsangebote effizienter genutzt. Unter Umständen können damit auch teure Ausbauten des Verkehrssystems zur Anpassung an die Nachfragespitzen vermieden oder zumindest auf einen späteren Zeitpunkt verschoben werden.

Die Angestellten der kantonalen Verwaltung tragen zwar nur einen geringen Teil zum gesamten Verkehrsaufkommen im Kanton Zürich bei. Geeignete Massnahmen zur Verminderung der Verkehrsspitzen verdienen dennoch Unterstützung. Namentlich die Einführung der gleitenden Arbeitszeit hat wesentlich zur besseren zeitlichen Verteilung des Arbeitsverkehrs und damit zur Entschärfung der Verkehrsspitzen beigetragen.

Die weiteren im vorliegenden Bericht genannten Massnahmen, wie die Gewährung von arbeitsfreien Tagen (vermindertes Arbeitspensum), das tageweise Arbeiten zu Hause (Working-at-home) bzw. in einem regionalen Arbeitsplatzzentrum (Co-working-Büro), tragen alle zu einer Verminderung des Verkehrsaufkommens, d. h. der insgesamt auf dem Arbeitsweg zurückgelegten Kilometer, bei. Sie stellen aber nur beschränkt wirksame Massnahmen zur Verminderung der Verkehrsspitzen dar, weil sie nichts daran ändern, dass an bestimmten Wochentagen möglichst alle Beschäftigten gleichzeitig am zentralen Arbeitsort anwesend sein müssen, um die notwendige Koordination innerhalb der Teams und mit weiteren verwaltungsinternen und externen Stellen gewährleisten zu können.

6. Indirekte Auswirkungen auf Verkehr und Raumentwicklung

Bei näherer Betrachtung ist auch die Verminderung des Verkehrsaufkommens beim tageweisen Arbeiten zu Hause oder in einem regionalen Arbeitsplatzzentrum geringer, als zunächst erwartet werden könnte. An einem Tag pro Woche entfällt zwar der Weg zum zentralen Arbeitsort, wodurch sich die zurückgelegte Distanz vermindert. Dafür werden nun zusätzliche Wege zurückgelegt, um beispielsweise Besorgungen zu machen, die bisher auf dem Arbeitsweg erledigt wurden. Die zurückgelegten Wege sind zwar kürzer, es wird aber häufiger ein privates Motorfahrzeug dafür verwendet.

Wird ein regionales Co-working-Büro aufgesucht, dann fallen Arbeitswege zu den Spitzenzeiten an und beanspruchen das Verkehrsnetz. Diese sind zwar kürzer als der Weg zum zentralen Arbeitsort, werden aber ebenfalls eher mit dem privaten Motorfahrzeug zurückgelegt. Diese Auswirkung davon wurde mit einer breit angelegten Studie in der Region Brüssel untersucht. Danach gaben 34% der Befragten an, den Weg zum Arbeitsplatz im Zentrum von Brüssel mit der Bahn zurückzulegen, während sie für den Weg zum dezentralen Bürostandort das private Motorfahrzeug nutzen. Obwohl die dezentralen Arbeitsplatzzentren gut an den öffentlichen Verkehr angebunden sind, erweist sich dieser als weniger konkurrenzfähig, wenn die Strecken zwar kurz sind, das Ziel aber nur mit Umsteigen erreicht werden kann.

Nicht zu vernachlässigen sind auch langfristige Kompensationswirkungen. Sie sind die Folge davon, dass sich das Mobilitätsverhalten erst nach einer gewissen Zeit an eine neue Situation anpasst. So zeigen Untersuchungen, dass mit grösserer Wahrscheinlichkeit ein längerer Arbeitsweg in Kauf genommen wird, wenn dieser weniger oft zurückgelegt werden muss. Das kann dazu führen, dass der Wohnort weiter weg vom zentralen Arbeitsplatz verlegt wird. In der Folge nimmt die insgesamt in einer Woche zurückgelegte Strecke unter Umständen sogar zu. Längere Wege fallen unter Umständen auch durch im gleichen Haushalt lebende Familienmitglieder an. Das Verkehrsgeschehen verlagert sich damit weiter weg von den Zentren, diese werden somit tendenziell entlastet. Dafür entstehen neue Belastungen an anderen Orten, die dafür möglicherweise weniger gut vorbereitet sind. Verkehrsbeziehungen zum Zürcher Hauptbahnhof können effizient mit der Bahn bewältigt werden, da deren Infrastruktur bestmöglich auf die Bewältigung dieser Verkehrsströme ausgerichtet ist. Tangentiale Strecken in ländlichen Räumen werden hingegen eher auf der Strasse zurückgelegt, was insgesamt zu einer Zunahme des Motorfahrzeugverkehrs führen kann.

7. Stärkung dezentraler Arbeitsorte im Kanton Zürich

Gemäss kantonalem Raumordnungskonzept ist die steigende Nachfrage nach attraktivem Wohn- und Arbeitsraum durch eine Siedlungsentwicklung nach innen sowie durch den Erhalt und die Verbesserung der Siedlungsqualität zu decken. Für die künftige Entwicklung ist somit die bestehende Siedlungsstruktur massgebend, wobei die S-Bahn das Rückgrat der Siedlungsentwicklung bildet.

Die Zahl der Standorte, die mit der S-Bahn und anderen öffentlichen Verkehrsmitteln hervorragend erschlossen sind, ist jedoch begrenzt. Für die Ansiedlung von Arbeitsplätzen ist daher, neben den Zentren der grossen Städte, vermehrt auch das Potenzial der kleineren und mittelgrossen Städte zu nutzen. Diesen bietet sich dadurch die Chance, ihre Zentren zu attraktiven Arbeitsplatzstandorten mit einer hohen Dichte an unternehmensbezogenen Dienstleistungen, Einkaufsmöglichkeiten und urbanen Freizeitangeboten zu entwickeln, die auch für anspruchsvolle Firmen und deren Beschäftigte ein anregendes Umfeld bieten. Auch die Bevölkerung profitiert von der Stärkung lokaler Zentren, da diese zur Versorgung der umliegenden Wohnquartiere mit Dienstleistungen und kulturellen Angeboten beitragen und damit dem Trend zu reinen «Schlafgemeinden» entgegenwirken.

Das Potenzial zur Stärkung dezentraler Arbeitsorte im Kanton Zürich wird im Rahmen der laufenden Arbeiten zur Umsetzung des kantonalen Raumordnungskonzepts (ROK) und der langfristigen Raumentwicklungsstrategie untersucht. Im Blickpunkt stehen dabei Büroarbeitsplätze privater Unternehmen und weiterer, auch kantonalen Institutionen, die nicht auf kurze Wege zur Zentralverwaltung angewiesen sind. Ziel der Arbeiten ist insbesondere auch die Identifizierung von Handlungsfeldern und Massnahmen, die zur beabsichtigten Stärkung der dezentralen Arbeitsorte beitragen können. Mit entsprechenden Erkenntnissen kann im Verlauf von 2016 gerechnet werden.

8. Schlussfolgerung und Antrag

Die bestehende Konzentration eines grossen Teils der Arbeitsplätze der kantonalen Verwaltung in der Nähe des Zürcher Hauptbahnhofs weist grosse betriebliche Vorteile auf. Sie ermöglicht kurze Wege, erleichtert damit die Zusammenarbeit innerhalb und zwischen den Teams und Verwaltungseinheiten und stellt die gute Erreichbarkeit für Mitarbeitende und Kundinnen und Kunden mit dem öffentlichen Verkehr sicher.

Das Verkehrssystem im Kanton Zürich mit der S-Bahn als Rückgrat des öffentlichen Verkehrs eignet sich hervorragend für die effiziente Bewältigung des auf das Zentrum ausgerichteten Verkehrs. Andere, dezentrale Standorte wären vom übrigen Kantonsgebiet aus weniger gut mit dem öffentlichen Verkehr erreichbar. Der Arbeitsort in unmittelbarer Nähe zum Hauptbahnhof verbessert auch die Attraktivität des Kantons als Arbeitgeber und erleichtert damit die Rekrutierung von qualifiziertem Personal. Für die meisten Angestellten der kantonalen Verwaltung vereinfacht und verkürzt der zentrale Arbeitsort den Arbeitsweg. Er ermöglicht bei Bedarf auch das Pendeln über grössere Distanzen und trägt insgesamt wesentlich zum derzeit sehr hohen Anteil des öffentlichen Verkehrs bei der Bewältigung des Arbeitswegs bei.

Dem zunehmenden Bedürfnis der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nach grösserer Flexibilität bei der Gestaltung ihrer Arbeitssituation könnte mit der Ermöglichung des Arbeitens zu Hause Rechnung getragen werden. Voraussetzung ist jedoch die Eignung der betroffenen Arbeitsplätze, was wesentlich von der Art der Tätigkeit abhängt. In jedem Fall müssen die betrieblichen Anforderungen den Vorrang haben. Vor einer Einführung in der kantonalen Verwaltung sind zudem verschiedene organisatorische Fragen zu klären. Zurzeit werden entsprechende Untersuchungen durchgeführt, die den Regelungsbedarf aufzeigen werden.

Mit der Stärkung dezentraler Arbeitsorte an bestehenden Knotenpunkten des öffentlichen Verkehrs können das Wachstum im Kanton Zürich geografisch besser verteilt und gleichzeitig ein wesentlicher Beitrag zur Stärkung mittelgrosser Zentren geleistet werden. Entsprechende Untersuchungen werden im Rahmen der laufenden Arbeiten zur Umsetzung des kantonalen Raumordnungskonzepts und der langfristigen Raumentwicklungsstrategie durchgeführt. Die Ergebnisse aus diesen Untersuchungen dienen als Grundlage für allfällige Anpassungen der Planungsinstrumente von Kanton, Regionen und Gemeinden.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 56/2011 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der Staatsschreiber:
Aeppli	Husi