

Zeitschrift: Gewerkschaftliche Rundschau : Vierteljahresschrift des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes
Herausgeber: Schweizerischer Gewerkschaftsbund
Band: 66 (1974)
Heft: 8

Artikel: Die Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechte des stadtzürcherischen Personals
Autor: Bryner, Max
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-354694>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 18.04.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Die Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechte des stadtzürcherischen Personals

Max Bryner

Im Zuge der Revision der heute gültigen Gemeindeordnung der Stadt Zürich wurde vor mehr als vier Jahren auf Antrag der Gewerkschaftsvertreter in der vorberatenden gemeinderätlichen Kommission und nach vorausgegangener öffentlicher Diskussion der Grundsatz in die Stadtverfassung aufgenommen, nach welchem die Stimmberechtigten das Stadtparlament ermächtigten, auf dem Verordnungswege das Mitbestimmungsrecht des städtischen Personals zu regeln. Diese bedeutsame Verbesserung gegenüber der alten Ordnung wurde bei der seinerzeitigen abschliessenden Beratung im Ratsplenum am 3. Dezember 1969 als eine der wenigen «politischen Rosinen» in der neuen Stadtverfassung bezeichnet. Im Sommer 1969 war bereits vorgängig in Kenntnis dieses damals bereits vorliegenden Kommissionsantrages im Gemeinderat (Legislative) die nachstehende Anregung eingereicht worden, die von Unterzeichnern aller im Rat massgeblichen politischen Fraktionen unterstützt wurde: «Die vorberatende gemeinderätliche Kommission für die Revisionsvorlage einer neuen Gemeindeordnung wird dem Gemeinderat beantragen, den Grundsatz in der Gemeindeordnung zu verankern, dass auf dem Verordnungswege Vorschriften über das Mitbestimmungsrecht des städtischen Personals erlassen werden können. Auf Grund dieser Sachlage wird der Stadtrat eingeladen, mit den Personalorganisationen einen Meinungsaustausch durchzuführen und anschliessend verordnungsreife Grundlagen (Modell) für die Mitbestimmung zu erarbeiten und dem Gemeinderat zur Beschlussfassung zu unterbreiten.» Diese Anregung wurde dann zwar nicht ohne Diskussion, aber immerhin ohne Gegenantrag dem Stadtrat als Auftrag überwiesen. Sogar die «Neue Zürcher Zeitung» beschwor auf Grund eines zur Diskussion gestellten gewerkschaftlichen Modells auf ihrer ersten Seite den später hingerichteten Bürgermeister Rudolf Brun, den Schöpfer der mittelalterlichen «Zunftverfassung» mit ihrem überwiegenden politischen Einfluss des Handwerks gegenüber dem Rittertum und prophezeite in Anlehnung an diese Vergangenheit für die stadtzürcherische Zukunft so etwas wie eine berufsständische Ordnung der Arbeitnehmer.

Es musste dann erstaunen, als rund sechs Wochen nach der Verabschiedung der neuen Gemeindeordnung im Rat sich am 23. Januar 1970 – unmittelbar vor den Gesamterneuerungswahlen – ein «Komitee für Demokratie am Arbeitsplatz» der Presse vorstellte und bei dieser Gelegenheit die Lancierung einer Motion (nach damaligem Recht Motion von Stimmberechtigten und nach heutigem Recht

Volksinitiative auf Gemeindeebene) zur «Mitbestimmung für das städtische Personal» bekanntgab. Im Blick auf die Unterschriftenkampagne und auf die öffentliche Diskussion, die im Zeitpunkt einer späteren Gemeindeabstimmung zu erwarten war, musste dann eine notwendige Klarstellung und Abgrenzung des VPOD schon im damaligen Zeitpunkt erfolgen. Diese ausserhalb der Stadtverwaltung stehenden «Motionäre» – vornehmlich studentischer und intellektueller Herkunft – hatten es vorsätzlich «versäumt», mit den «Betroffenen», nämlich dem städtischen Personal und seinen gewerkschaftlichen Organisationen vorgängig Kontakt aufzunehmen, mit diesen auf demokratische Art und Weise zu diskutieren und ein gemeinsam erarbeitetes hieb- und stichfestes «Modell» zu präsentieren. Dieser «Alleingang» war auch der Grund, weshalb der Motionstext in rechtlicher und in sachlicher Hinsicht (Unkenntnis des bestehenden Personalrechtes) zahlreiche Mängel aufwies. Auch wies dieser nicht unerhebliche gewerkschaftsfeindliche Elemente auf. Vollversammlungen des Personals (also auch die Nichtorganisierten) sollten nach diesen Vorstellungen künftig darüber befinden, welche Begehren gestellt werden sollten und nicht die Versammlungen der Gewerkschaften. Die Rolle der Gewerkschaften sollte sich in diesem konfusen Modell auf die vorgängige Sachbearbeitung der Probleme beschränken und im übrigen im Wettbewerb mit den Nichtorganisierten im Stile einer Gant an der Steigerung der Personalbegehren doch noch teilnehmen können. Bezeichnenderweise wurde dann an der erwähnten Pressekonferenz auf diesbezügliche Vorhaltungen hin erklärt, dass das Volksbegehren eine Rückzugsklausel aufweise. Diese Ausflüchte waren dann für einen anwesenden Pressevertreter Anlass, seinerseits zu erklären, dass die Rückzugsklausel, die nachgewiesenermassen erst in letzter Minute in den Text aufgenommen worden war, wohl das Beste am ganzen Volksbegehren sei.

Nicht einmal ganz einen Monat nach Einreichung der Motion beantragte der Stadtrat dem Gemeinderat am 13. August 1970 die Ablehnung der Motion. Er führte dazu aus, dass die Motion bezüglich des Mitspracherechts offene Türen einrenne, da in Artikel 102 der neuen Gemeindeordnung der Grundsatz bereits verankert sei. Zudem würde die verlangte Beibehaltung der Differenzierung zwischen Beamten, Angestellten und Arbeitern, die auf Wunsch und Verlangen des VPOD fallengelassen worden sei, eine Verschlechterung gegenüber dem gültigen Text der neuen Gemeindeordnung bedeuten.

In der Folge bemühte sich eine eingesetzte parlamentarische Kommission, dem brüskten Nein des Stadtrates etwas politische Substanz zu geben. Dass die Motion im damaligen Zeitpunkt trotz aller Mängel nicht einfach sang- und klanglos verabschiedet wurde, war dann nachweisbar nicht das Verdienst der «Komiteemitglieder» innerhalb der gemeinderätlichen Kommission, sondern es bedurfte

der positiven Mitarbeit der vom «Komitee» allzu leichtfertig verschrieenen Gewerkschafter, damit dem Stadtrat ein annehmbarer Entscheid abgerungen werden konnte. Dieser lautete dahingehend: Ausarbeitung eines Gegenvorschlages. Einsetzung einer Expertenkommission zur Erarbeitung wirklichkeitsnaher Modelle. Einladung zur Vernehmlassung der Verbände bei Vorliegen konkreter verordnungsreifer Texte, und zwar im Sinne der erwähnten anhängigen parlamentarischen Anregung an den Stadtrat, mit den Verbänden zusammen entsprechende Verhandlungen zu führen und verordnungsreife Resultate zu erarbeiten.

Rund ein Jahr später setzte der Stadtrat die versprochene Expertenkommission ein, die unter den Vorsitz des Arbeitsrechtlers Professor E. Schweingruber gestellt wurde. Zusammengesetzt war diese Kommission aus Vertretern der Verwaltung, der privaten Wirtschaft und der städtischen Personalverbände. Der Auftrag lautete:

1. Abklärung der komplexen Frage der Einführung der Mitbestimmung in der Stadtverwaltung.
2. Ausarbeitung eines Vorschlages für eine Lösung, die den organisatorischen und rechtlichen Gegebenheiten der Stadt Zürich Rechnung trägt.
3. Stellungnahme zu den in der Motion vom 18. Juni 1970 zur Förderung der Demokratie am Arbeitsplatz enthaltenen Begehren.

Als *Zielsetzung* des Auftrages wurde festgehalten, dass der Bericht der Expertenkommission dem Stadtrat die Ausarbeitung einer Verordnung über das Mitbestimmungsrecht ermöglichen sollte.

Im Laufe der Beratungen gelangte die Kommission zum Schluss, dass der von ihr erwartete Lösungsvorschlag sich nicht auf neuartige Formen der Einflussnahme des Personals beschränken könne, sondern auch die bereits bestehenden Möglichkeiten einschliessen müsse, weil der Problemkreis der Mitbestimmung eine Einheit bilde. Infolgedessen sei der Abschnitt des geltenden Personalrechtes über das Mitsprache- und Beschwerderecht in die Betrachtung der Kommission einzubeziehen.

In der ersten Phase der Kommissionstätigkeit standen die Beschaffung einer umfangreichen Dokumentation und die Aussprache über grundsätzliche Fragen der Mitbestimmung im Vordergrund. In der zweiten Phase ging es dann vor allem um den Entwurf eines konkreten Lösungsvorschlages und seine Ausfeilung.

Nach etwas mehr als einjähriger Frist schloss die Kommission ihre Arbeiten ab. Sie gelangte zu folgenden Schlüssen, die nachstehend auszugsweise wiedergegeben sind:

«Das Postulat der Mitbestimmung zielt im Kern darauf, dass der Arbeitnehmer im Betrieb nicht nur als «Rädchen in der Maschinerie» betrachtet wird, das reibungslos laufen soll, sondern als Mensch mit

seinen Fähigkeiten und Ansprüchen anerkannt wird. Der Arbeitnehmer soll also nicht blosser Befehlsempfänger sein, sondern denkender Mitarbeiter, der auch Einfluss auf die Entscheidung jener Fragen nehmen kann, die ihn unmittelbar berühren. Aus der vermehrten Befriedigung und Initiative der Arbeitnehmer bei ihrer Berufstätigkeit wird andererseits auch der Arbeitgeber beträchtlichen Nutzen ziehen.

Voraussetzung für einen Ausbau ist in jedem Fall, dass ein gewisses Bedürfnis nach vermehrten Mitwirkungsmöglichkeiten besteht. Es hat nämlich keinen Sinn, einen institutionellen Rahmen für Gebilde zu schaffen, die nachher nicht mit Leben erfüllt werden, sondern Gefahr laufen, allmählich einzuschlafen und abzusterben.

Im weitem darf ein Ausbau keinesfalls den geordneten und speditiven Gang der Verwaltungstätigkeit in Frage stellen; denn der Bürger hat Anspruch darauf, dass die Verwaltung als grosser Dienstleistungsbetrieb gut funktioniert. Deshalb wäre auch eine starre, einengende Reglementierung abzulehnen. Vielmehr muss nach einer Lösung gesucht werden, welche der Verwaltung weiterhin den erforderlichen Bewegungsspielraum belässt.

In der Diskussion um Mitsprache und Mitbestimmung steht häufig die *Form der Einflussnahme des Personals* auf die Entscheidungen der zuständigen Stellen im Vordergrund. Dem *Mitspracherecht*, das – vereinfachend ausgedrückt – den Arbeitnehmern Anspruch auf Vertretung ihres Standpunktes vor der endgültigen Beschlussfassung gibt, wird das *Mitbestimmungsrecht* gegenübergestellt, das den Arbeitnehmern Anspruch auf Teilnahme an der Entscheidung selber verleiht. Selbstverständlich können bei Mitsprache- und Mitbestimmungsrecht noch feinere Unterteilungen vorgenommen werden, indem ersteres z. B. in Anhörungsrecht, Informationsrecht, Vernehmlassungsrecht, Vorschlagsrecht und Beschwerderecht aufgegliedert und bei letzterem zwischen ungleichem Mitbestimmungsrecht, paritätischem Mitbestimmungsrecht, Vetorecht und Selbstbestimmungsrecht unterschieden wird.

Die Kommission kam zur Auffassung, dass es weit weniger auf die Form als auf die *praktische Bedeutung der Einflussmöglichkeiten* des Personals ankommt. Ein Mitspracherecht, das zu einem ernsthaften und sachlichen Meinungsaustausch mit der zuständigen Stelle führt, kann für das Personal ungleich wertvoller sein als ein formelles Mitbestimmungsrecht bei verhärteten Fronten. Massgebend ist letzten Endes die Bereitschaft beider Seiten zu einer echten Zusammenarbeit, d. h. die Bereitschaft, einander wirklich zuzuhören, auf die Argumente des Gesprächspartners einzugehen, sich den besseren Argumenten zu fügen und stets nach einer ausgleichenden Lösung zu suchen, die den Interessen aller Beteiligten Rechnung trägt. Ein so angewendetes Mitspracherecht mündet im Ergebnis in Mitbestimmung aus.

Auf Grund dieser Einsicht hat die Kommission darauf verzichtet, eine scharfe Trennungslinie zwischen Mitsprache und Mitbestimmung zu ziehen. Sie verwendet statt dessen den Terminus *Mitwirkungsrechte*, der nach ihrer Begriffsbestimmung beide Bereiche umfasst.

Die Kommission hat – entsprechend ihrem Auftrag – nicht nach einem theoretischen Idealmodell gesucht, sondern nach einem *konkreten Vorschlag*, der sich unter den heutigen Voraussetzungen in Zürich realisieren lässt. Dementsprechend hat sie Lösungen, welche Änderungen der kantonalen Gesetzgebung oder gar der Verfassung erfordert hätten, nicht in ihre Betrachtung einbezogen. Auch die neue Gemeindeordnung der Stadt Zürich – die ja in Artikel 102 eine ausdrückliche Rechtsgrundlage für Verordnungsbestimmungen über Beschwerde, Mitsprache und Mitbestimmung der Arbeitnehmer enthält – wurde als verbindlicher Rahmen angesehen. Ebenso ist die Kommission davon ausgegangen, dass die Zuständigkeit der gegenüber dem Volk verantwortlichen politischen Instanzen mit Rücksicht auf demokratische und rechtsstaatliche Grundsätze nicht beeinträchtigt werden dürfe.

Die Kommission befürwortet einen *Ausbau der Mitwirkungsrechte auf der Grundlage des bereits Bestehenden*. Die Möglichkeiten des städtischen Personals zur Einflussnahme sind nämlich schon jetzt sehr beachtlich, was wohl nicht genug bekannt ist und zu wenig gewürdigt wird.

In erster Linie ist auf die diesbezüglichen Bestimmungen des Personalrechtes hinzuweisen, die den Personalorganisationen unter anderem ein *ausgebautes Vernehmlassungsrecht* zu allen rechtlichen und betrieblichen Fragen einräumen, die für die städtischen Arbeitnehmer von besonderer Bedeutung sind. Dieses Vernehmlassungsrecht ist zwar formell kein Mitbestimmungs-, sondern nur ein Mitspracherecht, doch kann kein Zweifel darüber bestehen, dass es den Personalorganisationen in der Praxis einen gewichtigen Einfluss sichert. So sind allein in den Jahren 1971 und 1972 insgesamt 24 Vorlagen von grösserer Bedeutung – für 10 davon lag die Kompetenz zur endgültigen Beschlussfassung beim Gemeinderat – den Personalverbänden zur Vernehmlassung unterbreitet worden. Ebenso stark ins Gewicht fallen die zahlreichen direkten Kontakte des Personalamtes und anderer Dienstabteilungen mit Vertretern der Personalorganisationen. Bei den Dienstabteilungen können auf diese Weise Probleme betrieblicher und organisatorischer Natur oft im gegenseitigen Einvernehmen gelöst werden. Selbstverständlich soll das Bewährte nicht abgebaut werden. Der Ausbau der Mitwirkungsrechte darf nicht etwa als Konkurrenzierung oder gar Ersetzung der Personalorganisationen mit ihren legitimen Aufgaben missverstanden werden, sondern als Ergänzung.»

Im umfassenden Bericht der Expertenkommission werden die bestehenden Formen der Mitwirkungsmöglichkeiten des Personals und ihrer Organisationen festgehalten und gewürdigt, wie die Versicherungskassenkommission, die paritätische Kommission für Beförderungsfragen, die Personalkrankenkasse in ihrer Rechtsform als Genossenschaft, die Kommission für das betriebliche Vorschlagswesen, die Disziplinarkommission usw.

Die Expertenkommission begnügte sich nicht mit einem schriftlichen Bericht von bestimmtem literarischem Gehalt, sondern sie legte dem Stadtrat einen fertigen Verordnungstext vor. Mit dieser Arbeitsmethode wurde der Gefahr ausgewichen, dass Einzelfragen – die sich sehr häufig erst bei der Ausarbeitung und Bereinigung eines vollständigen Textes erheben – unerörtert und ungeklärt blieben, während die Formulierung von Rechtssätzen zu mehr Präzision zwingt als die Umschreibung von generellen Modellen.

Die wichtigste im Verordnungsentwurf vorgeschlagene Neuerung besteht in der Möglichkeit zur Bildung von Personalkommissionen in Dienstabteilungen, Unterabteilungen, Abteilungssekretariaten und Betreibungsämtern mit einer gewissen Mindestgrösse. Personalkommissionen werden aber nicht in jeder derartigen Dienststelle errichtet, sondern nur dann, wenn ein Anstoss von seiten der Mehrheit des Personals ausgeht. Auch ist ausdrücklich die Möglichkeit einer Aufhebung von Personalkommissionen vorgesehen. Die Entstehung und das Hindämmern von blossen Scheingebilden sollen damit verhindert werden.

«Die zentrale Aufgabe der Personalkommissionen besteht darin, die Interessen der von ihnen vertretenen Arbeitnehmer in betrieblichen und organisatorischen Fragen ihrer Dienststelle zu wahren. Ausgeschlossen sind aber zum Schutz der Persönlichkeitsrechte der einzelnen Arbeitnehmer alle Fragen persönlicher Natur.

Die Personalkommissionen haben im Rahmen dieser Aufgabe Anspruch darauf, dass ihnen die Verwaltung beabsichtigte Anordnungen vor dem endgültigen Entscheid zur Stellungnahme unterbreitet. Wird ein davon abweichender Entscheid gefällt, so steht ihnen der Weg der Einsprache bis zum Abteilungsvorstand offen, der dann endgültig entscheidet. Auf diese Weise ist mindestens Gewähr dafür geboten, dass die Stellungnahmen der Personalkommissionen nicht in willkürlicher Weise missachtet werden, zumal ablehnende Entscheide begründet werden müssen.

Beim Verhältnis zwischen Personalkommission und Personalverbänden wird auf der Grundlage des Bewährten aufgebaut und es ist davon auszugehen, dass die Personalverbände nicht nur im überbetrieblichen, sondern auch im betrieblichen Bereich wertvolle Arbeit leisten. Eine scharfe Trennung der Zuständigkeitsbereiche von Personalkommissionen und Personalverbänden wäre darum nicht

auf allen Gebieten zweckmässig und durchführbar. Eine sinnvolle Aufgabenverteilung ist aber durchaus möglich.

Für *rein betriebliche Fragen* sind in erster Linie die Personalkommissionen zuständig. *Subsidiär* werden sich aber auch die Personalverbände weiterhin mit solchen Fragen befassen müssen. Insbesondere ist zu berücksichtigen, dass aus verschiedensten Gründen nicht überall Personalkommissionen gebildet werden können, so dass hier einzig die Personalverbände in der Lage sind, die Interessen der betreffenden Arbeitnehmer gegenüber der Verwaltung zu wahren. Auch dürfte der Überblick über die gesamte Stadtverwaltung und die Vergleichsmöglichkeiten der Personalverbände in der Regel grösser sein als bei den Personalkommissionen, so dass jene manchmal auch die Folgen von Anordnungen auf betrieblicher Ebene wohl zuverlässiger einzuschätzen vermögen als diese. Der *überbetriebliche Bereich* und, wo es von den betreffenden Arbeitnehmern gewünscht wird, die Vertretung in persönlichen Angelegenheiten bleiben ausschliesslich Sache der Personalverbände.

Ausschlaggebende Bedeutung für das Betriebsklima kommt zweifellos einer genügenden Information zu; wenn diese klappt, so können viele Unstimmigkeiten schon im Keime erstickt werden. Die Kommission schlägt deshalb eine weitgehende gegenseitige Informationspflicht aller Beteiligten vor, also nicht nur der Verwaltung, sondern auch der Personalverbände und Personalkommissionen, wobei diesen natürlich das Vorgehen im einzelnen freigestellt sein muss. Wichtig ist aber der Grundsatz, dass der Informationsfluss nicht nur einseitig laufen soll.

Eine Grenze findet die Informationspflicht selbstverständlich an der im Gemeindegesetz verankerten Schweigepflicht von Behördenmitgliedern sowie Beamten und Angestellten. Danach ist eine Geheimhaltung dort vorgeschrieben, wo das Interesse der Gemeinde oder der beteiligten Privaten es erfordert.»

Der Verordnungsentwurf beschränkt sich im Geltungsbereich im wesentlichen auf die Mitwirkungsrechte des Personals auf betrieblicher Ebene. Mit diesem Vorschlag entstehen bei einer solchen Beschränkung keine schwierigen rechtlichen und staatspolitischen Probleme, da in diesem «beschränkten» Rahmen der Ermessensspielraum der verantwortlichen Behörden und deren Mitglieder nicht eingeengt wird. Im übrigen hat die Stellung der Gewerkschaften eine Verdeutlichung erfahren und die unterschwellige Hoffnung bestimmter Kreise, dass die Personalkörperschaften im Stile eines Hausverbandes in Konkurrenz gegen die Gewerkschaften ausgespielt werden könnten, wurde still und leise begraben. Im Gegenteil, es verdient erwähnt zu werden, dass der Stadtrat nach dem Expertenvorschlag die Kompetenz erhalten soll, nähere Bestimmungen zum

Zwecke der Freistellung der Arbeitnehmer für die Ausübung gewerkschaftlicher Aufgaben und Funktionen zu erlassen.

Zwei Anträge für eine Ausdehnung der Mitwirkung auf überbetrieblicher Ebene lagen der Expertenkommission ebenfalls vor, wurden aber mit deutlichem Mehr abgelehnt:

Der eine Antrag sah die Bildung einer Personaldelegation vor, die das Recht hätte, mit beratender Stimme an den Sitzungen der Finanzsektion und des Stadtrates teilzunehmen, wenn Personalangelegenheiten behandelt werden; die Delegation wäre andererseits für die Information der Personalverbände verantwortlich.

Der andere Antrag zielte auf die Schaffung einer paritätisch zusammengesetzten Kommission des Personalamtes unter neutralem oder dem Vorsitz des Finanzvorstandes. Diese Kommission wäre für eine einheitliche Auslegung und Anwendung der personalrechtlichen Bestimmungen zuständig, und es käme ihr weiter die Aufgabe zu, über die Geschäftsführung und die Informationspraxis des Personalamtes zu wachen.

In der Personalvernehmlassung wurden diese beiden Forderungen vom VPOD erneut aufgenommen, aber leider vom Stadtrat wie vorgängig von der Expertenkommission abgelehnt. Der Stadtrat stimmte im übrigen dem Reglementsentwurf der Kommission praktisch ohne Textänderung zu. An einer seiner letzten Sitzungen hat dieser nun zuhanden des städtischen Parlamentes die Vorlage «Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechte des Personals» verabschiedet. In nächster Zeit wird sich also der Zürcher Gemeinderat über die entsprechende Vorlage auszusprechen haben und seine dem fakultativen Referendum unterstehenden Beschlüsse fassen müssen.