An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Antrag und Bericht zum Postulat betreffend Teilzeitarbeit bei der Stadtpolizei, eingereicht von den Gemeinderätinnen K. Cometta-Müller (GLP/PP), D. Hofstetter (Grüne/AL), B. Helbling (SP) und B. Huizinga (EVP/BDP)

Antrag:

1. Vom Bericht des Stadtrates zum Postulat betreffend Teilzeitarbeit bei der Stadtpolizei wird in zustimmendem Sinn Kenntnis genommen.
2. Das Postulat wird damit als erledigt abgeschrieben.

Bericht:

Am 29. August 2016 reichten die Gemeinderätinnen Katrin Cometta-Müller namens der GLP/PP-Fraktion, Doris Hofstetter namens der Grüne/AL-Fraktion, Bea Helbling namens der SP-Fraktion und Barbara Huizinga namens der EVP/BDP-Fraktion mit 37 Mitunterzeichnenden folgendes Postulat ein, das vom Grossen Gemeinderat am 27. Februar 2017 überwiesen wurde:

«Antrag:

Der Stadtrat wird beauftragt, Teilzeitarbeit von Männern und Frauen bei der Stadtpolizei für alle Funktionen zu ermöglichen und zu fördern. Die Stadtpolizei soll flexible, zeitgemässe Anstellungsbedingungen anbieten.

Begründung

Gemäss § 5 Personalstatut ist die Personalpolitik an der Förderung von flexiblen Arbeitszeitmodellen und an der Berücksichtigung der Erfüllung von Familienpflichten auszurichten. Trotzdem ist es bei der Stadtpolizei bis anhin nicht möglich, insbesondere bei der Sicherheitspolizei, Teilzeit zu arbeiten. Teilzeitarbeit für Männer und Frauen ist eine wichtige Voraussetzung, dass die Familienarbeit partnerschaftlich aufgeteilt werden kann. Die Stadt Winterthur steht als Arbeitgeberin in der Pflicht, ihre gesellschaftspolitische Verantwortung wahrzunehmen. Teilzeitarbeit ist zudem eine Möglichkeit, den Beruf für Frauen attraktiver zu machen und so mehr Diversität im Polizeikorps herbeizuführen. Einen höheren Anteil von Frauen im Korps und vor allem auch in den Kaderfunktionen ist unbedingt anzustreben. Die Möglichkeit zu Teilzeitarbeit ist aber auch aus betrieblicher Sicht notwendig. Nur als attraktive Arbeitgeberin kann die Stadtpolizei die besten Polizistinnen und Polizisten rekrutieren und behalten. Es kann nicht sein, dass die Stadt Winterthur teure Ausbildungskosten übernimmt und die Polizistinnen und Polizisten dann den Dienst aufgeben, wenn sie Eltern werden. Zudem ist Teilzeitarbeit auch eine Möglichkeit für ältere Polizistinnen und Polizisten, ihren anforderungsreichen Beruf möglichst lange ausüben zu können. Der starre Schichtplan und evt. auch die Organisation der Dienstgruppen muss grundsätzlich überdacht und angepasst werden. Dabei kann sich die Stadtpolizei Winterthur an anderen Polizeikorps orientieren: fast alle bieten Teilzeitarbeit für alle Funktionen an und weisen dementsprechend auch einen höheren Frauenanteil aus (z.B. Stadtpolizei Zürich, Stadtpolizei Dübendorf, etc.). Zudem muss aktiv sichergestellt werden, dass sich eine Teilzeitanstellung nicht negativ auf die Karriere auswirkt, bzw. dass Beförderungen auch für Teilzeitangestellte vorgesehen sind.»

Der Stadtrat äussert sich dazu wie folgt:

1. Ausgangslage

Als Verwaltung ist Winterthur eine attraktive Arbeitgeberin, die kompetent mit personeller Vielfalt umgeht. Der Stadtrat verweist hier auf die im September 2017 verabschiedete Diversity-Strategie. Gemäss dieser sind Chancengleichheit und Gleichstellung Werte, welche die Stadt Winterthur als wichtig erachtet, sowohl in ihrer Personalpolitik als auch im Umgang mit der Bevölkerung.

Die städtische Personalpolitik fördert eine respektvolle, faire und diskriminierungsfreie Kultur und trägt mit Diversity Management unterschiedlichen Aspekten wie Geschlecht, Alter, kulturelle Herkunft, Religion oder Behinderung Rechnung. Sie fördert die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben und verwirklicht die Gleichstellung für Frauen und Männer. Die Vielfalt der Mitarbeitenden versteht sie als Potenzial und nutzt es proaktiv

Die Stadt unterstützt mit einer flexiblen Arbeitszeitgestaltung die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Mitarbeitende. Die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben ist breit zu verstehen, bezogen auf familiäre, berufliche und stellenbezogene Lebensphasen. Kinderbetreuung gehört ebenso dazu, wie die Pflege von Angehörigen, Weiterbildung, flexible Lösungen für ältere Mitarbeitende, persönliche Weiterentwicklung, Freiwilligenarbeit und Vereinstätigkeit.

So ist dem Stadtrat denn auch die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und die Möglichkeit zur Teilzeitarbeit innerhalb der Verwaltung ein wichtiges Anliegen. In der Stadtverwaltung Winterthur arbeiten 58,5% der Mitarbeitenden Teilzeit. Dabei gibt es deutliche geschlechterspezifische Unterschiede: Bei den Männern arbeiten 76,7% in einem Vollzeitpensum und bei den Frauen sind es 17,0% (Quelle: Personalcontrolling 2016 des Personalamtes, Seite 10).

2. Teilzeit in der Polizeiarbeit

Die gesellschaftlichen Trends zu Teilzeitarbeit, Flexibilisierung der Arbeitsmodelle etc. machen vor der Polizeiarbeit nicht Halt. Daher will auch die Polizei noch vermehrt den Einsatz von flexiblen Arbeitszeitmodellen prüfen. Diese müssen sowohl vom Arbeitgeber organisiert und finanzierbar sein, den betrieblichen Bedürfnissen entsprechen und auch von den Polizistinnen und Polizisten mitgetragen werden. Auch die Reduktion der Arbeitsbelastung im anstrengenden Schichtdienst ist dabei mit zu berücksichtigen. Dieses Anliegen erhält für Schichtdienstleistende bei der Stadtpolizei Winterthur zusätzliche Relevanz, da beabsichtigt ist, dass durch das neue Personalstatut die Entlastungstage im Alter gestrichen werden (§ 69, Personalstatut vom 12.04.99), was durch die zusätzliche Ferienwoche nicht voll kompensiert werden kann.

Die Organisation der Polizeiarbeit im 24 Stunden-Schichtdienst ist aus verschiedenen Gründen komplex. Zum einen ist der Bedarf nach sicherheitspolizeilicher Leistung sowohl tageszeitabhängigen wie auch wochentagabhängigen Schwankungen unterworfen. Die Stadtpolizei erbringt ihre Dienstleistungen zu Gunsten der Winterthurer Bevölkerung. Entsprechend bildet die Stadtpolizei dort Schwerpunkte, wo die Polizeipräsenz auch wirklich gebraucht wird, und dies ist häufig ausserhalb der Bürozeiten, in Abend- und Nachtstunden und am Wochenende der Fall. Die Einsatzzeiten haben sich dabei den gesellschaftlichen Entwicklungen anzupassen (24-Stunden-Gesellschaft, verlängerte Ausgangszeiten, Individualisierung, Nutzungskonflikte im öffentlichen Raum). Auch kurzfristige, zeitlich begrenzte Ereignisse verändern den Bedarf nach polizeilicher Leistung (bspw. mehr OD-Einsätze bei Fussballspielen). Dies bedingt eine hohe zeitliche Flexibilität und Verfügbarkeit der uniformierten Polizeiangehörigen. Zum anderen lässt sich ein wesentlicher Anteil der Polizeiarbeit nicht in-

nerhalb eines einzelnen Patrouillendienstes erledigen, sondern bedarf weiterer Abklärungen und polizeilicher Sachbearbeitung innerhalb der Schicht oder in einem Folgedienst. Entsprechend führt Teilzeitarbeit zu vermehrter Fallübergabe bzw. Fallübernahme innerhalb des einzelnen Schichtdienstes, verbunden mit einem Wechsel der polizeilichen fallleitenden Ansprechpersonen. Für die Betroffenen führt dies zu entsprechendem Mehraufwand.

Die Patrouillentätigkeit einer Sicherheits- und Verkehrspolizei als Kerngeschäft der urbanen Polizeiarbeit lässt sich daher auch nicht direkt mit anderen polizeilichen Aufgaben im forensischen, technischen oder administrativen Bereich oder dem Schutz kritischer Infrastrukturen vergleichen, wo die Schichtdienstarbeit in der Regel besser planbar ist. Gleiches gilt in abgeschwächter Form auch für kleinere Gemeindepolizeien, die aufgrund ihres geringeren Aufgabenumfanges gemäss Polizeiorganisationsgesetz gar keinen oder einen eingeschränkteren Schichtdienst haben, womit Teilzeitarbeit einfacher zu organisieren ist. Umgekehrt haben die Kantonspolizei Zürich und die Stadtpolizei Zürich ausserhalb des eigentlichen Uniform-Dienstes aufgrund ihrer Grösse vielfältigere Einsatzmöglichkeiten für Teilzeitstellen.

Die Konferenz der städtischen Sicherheitsdirektorinnen und Sicherheitsdirektoren (KSSD), welche die Departementsvorsteherin DSU zusammen mit Richard Wolff, Sicherheitsvorsteher von Zürich, präsidiert, hat im Rahmen einer Umfrage bei den Polizeikörpern und den Rettungsorganisationen im Jahr 2017 folgende Herausforderungen bei der Planung und Durchführung von Teilzeitarbeit im 24-Stunden-Schichtbetrieb identifiziert:

- „Gerechtigkeit“ der Dienstverteilung, Rücksicht auf Wünsche wie fixe Tage und Zeiten
- Flexibilität bei kurzfristigen Dienstplanänderungen
- Fallübernahme/Fallübergabe bei Teilzeitangestellten im Schichtbetrieb
- Anpassung von erfolgten Pensenreduktionen und Pensenerhöhungen bei fixem Stellenplan
- Höherer Führungs- und Kommunikationsaufwand
- Mehraufwand bei Ausrüstung, Aus- und Weiterbildung
- Einhalten von geforderten Minimalbeständen
- Kritische Korpsgrösse erschwert das Abfangen von kurzfristigen Absenzen

Die KSSD hat die Bildung einer Arbeitsgruppe beschlossen, um den Wissens- und Erfahrungsaustausch im Sinne von „Best practice“- bzw. „Best fit“-Modellen zu fördern. Die Stadtpolizei Winterthur ist in dieser Arbeitsgruppe aktiv vertreten.

Pilotversuche einzelner Polizeikörper mit Teilzeitstellen im Schichtbetrieb haben zudem gezeigt, dass sich die Nachfrage nach Teilzeitarbeit bei der Uniformpolizei in einem sehr überschaubaren Rahmen hält (z.B. Kantonspolizei Thurgau 2015).

Der Vergleich mit anderen Branchen zeigt, dass namentlich im Sozial- und Gesundheitswesen ein deutlich höherer Anteil der Beschäftigten Teilzeit arbeitet. Gewisse in sich geschlossene Aufgaben mit weniger Absprache- und Übergabetätigkeiten eignen sich denn auch ausgesprochen gut für Teilzeitpensen. Diese Teilzeitstellen richten sich teilweise so stark nach den betrieblichen Erfordernissen, dass gewisse Aufgaben ausschliesslich im Teilzeitpensum vergeben werden (z.B. Pflegetätigkeiten am Morgen oder am Abend, Nachtwache).

3. Stand der Teilzeitarbeit bei der Stadtpolizei Winterthur

Auch wenn Teilzeitarbeit ein Thema für Männer und Frauen ist, ist sie vor dem Hintergrund der heute statistisch grösseren Betroffenheit besonders wichtig für Frauen. Und gerade eine urbane, mit Community Policing bevölkerungsnah und dienstleistungsorientierte Polizei wie die Stadtpolizei Winterthur ist sich bewusst, dass die Aufgabe „Polizistin“ auch ein attraktiver Frauenberuf ist. Die Polizeiarbeit beschäftigt sich vorab mit Menschen und es ist geradezu ideal, wenn eine Polizei ihre Zielgruppe abbilden kann, die ja in etwa zu gleichen Teilen aus Frauen und Männern besteht.

So ist denn Teilzeitarbeit bei der Stadtpolizei auch bereits heute Realität. Sie bietet Teilzeitarbeitsmöglichkeiten überall dort an, wo es sich arbeitsorganisatorisch einrichten lässt. 40 festangestellte Mitarbeitende der Stadtpolizei arbeiten derzeit mit reduziertem Pensum. Das entspricht 15.4% der insgesamt 260 Angestellten. Der Vergleich mit der Kantonspolizei Zürich und der Stadtpolizei Zürich zeigt, dass sich der Anteil an Teilzeitstellen in gleicher Grössenordnung bewegt, obwohl diese Polizeikorps aufgrund ihrer Personalgrösse viel mehr Möglichkeiten für Teilzeitstellen ausserhalb des 24-Stunden-Schichtbetriebs haben.

Von den aktuell 217 Polizistinnen und Polizisten der Stadtpolizei Winterthur arbeiten 10 Teilzeit. Dieser Anteil von 5% liegt im Bereich anderer Polizeiorganisationen, beispielsweise bei der Stadtpolizei St. Gallen (7%) oder der Kantonspolizei Thurgau (3%).

Bei der eigentlichen Uniformpolizei war wegen knapper Bestände sowie verschiedener Erschwernisse, die sich aus der Schichtarbeit ergeben, Teilzeitbeschäftigung bisher nur sehr eingeschränkt praktikabel. Aber auch bei der Uniformpolizei arbeiten zwei Polizeiangehörige mit einem reduzierten Pensum von 80 bis 87%. Dazu kommen 13 Angehörige der Sicherheitspolizei mit Bandbreitenarbeitszeit mit zusätzlichen Kompensationstagen und einer Lohnreduktion auf 97,6% oder 95,2%.

Die durch das Ergebnis der Volksabstimmung vom 25. November 2012 vorgegebene Erhöhung des Personalbestandes auf 217 Polizistinnen und Polizisten (Beschäftigungsumfang) räumt der Stadtpolizei auch in der Sicherheits- und Verkehrspolizei zusätzliche Gestaltungsmöglichkeiten ein, aufgrund der Mindestbestände und der geforderten Einsatzzeiten jedoch nur in einem beschränkten Umfang je Dienstgruppe. Konkret sollen im Jahr 2018 die Voraussetzungen geschaffen werden, um schrittweise 2018 in jeder der sechs Schichtdienstgruppen eine 100% Uniformstelle in eine Teilzeitstelle umzuwandeln, dies im Sinne eines evaluierten Versuches über zwei Jahre und in Zusammenarbeit mit der Fachstelle Diversity Management der Stadt Winterthur. Erfahrungen aus Pilotprojekten anderer Polizeikorps lassen erwarten, dass dieses Angebot die Nachfrage nach Teilzeitstellen im Schichtdienst aus heutiger Sicht abdecken wird.

Aus organisatorischen und betrieblichen Gründen werden die Teilzeitstellen für die Pilotphase als 60 bis 80% Stellen ausgestattet. Sollte die Pilotphase erwartungsgemäss mit positiven Ergebnissen abschliessen, kann in einem nächsten Schritt geprüft werden, ob auch eine Vollzeitstelle in zwei 50% Teilzeitstellen aufgeteilt werden kann. Arbeitspensen von weniger als 60% bereiten jedoch bezüglich Arbeitsablauf, Kosten, Ausbildung, Platz für das persönliche Material et cetera grössere Herausforderungen. Personen, die eine Teilzeitstelle besetzen, benötigen die gleiche Ausrüstung wie eine Vollzeitstelle (Uniform, Waffe sowie umfangreiches weiteres persönliches Material). Zusätzlicher Zeitbedarf ergibt sich wie bereits erwähnt aus den Fallübergaben und der gemeinsamen Teilnahme an Sitzungen. Personen mit Teilzeitstellen müssen neben der Arbeit gleich wie Vollzeitanestellte weitergebildet werden, was bei einem Monopolberuf wie dem Polizeiberuf wesentliche zeitliche und infrastrukturelle Ressourcen bindet. Dies gilt auch für andere Berufe mit spezifischen Funktionsanforderun-

gen wie Schlüsselpositionen oder Kaderstellen, wo die betrieblichen Anforderungen Minimalpensen für Teilzeitarbeit vorgeben.

4. Fazit und weiteres Vorgehen

Die Stadtpolizei sorgt für Ruhe und Ordnung, damit sich die Menschen in Winterthur sicher und wohl fühlen. Dabei beschränkt sich die Polizeiarbeit nicht auf Bürozeiten, sondern sie wird rund um die Uhr und an 365 Tagen im Jahr erledigt. Dies verlangt von den Polizeimitarbeitenden ein hohes Mass an zeitlicher Flexibilität und Bereitschaft zu Schichtdienst. Dieser polizeiliche Schichtdienst ist stark von Phasen mit schwächerem und höherem Arbeitsanfall geprägt. Insbesondere die Abend- und Nachtstunden während den Wochenenden erfordern heute einen deutlich höheren Personaleinsatz; auch eine teilzeitarbeitende Person hat also zwingend regelmässige Nacht- und Wochenenddienste zu leisten und allenfalls auch kurzfristig für ausserordentliche Einsätze zur Verfügung zu stehen – alle diese Umstände sind für eine faire, alle Interessenten berücksichtigende Lösung zu berücksichtigen.

Der Stadtrat unterstützt die Bestrebungen, im Rahmen der betrieblichen Möglichkeiten ausgewählte Uniformstellen im Schichtdienst als Teilzeitstellen auszugestalten. Gerade Teilzeitstellen können dafür eingesetzt werden, um die Zeiten abzudecken, die einen höheren Personaleinsatz erfordern. Der 2018 startende Versuch wird zeigen, ob es gelingen wird, Teilzeitstellen genau für Polizei-Zeiten, nämlich in der Nacht, am Wochenende und bei ausserordentlichen Einsätzen wie im unfriedlichen Ordnungsdienst, zu besetzen. Grundsätzlich erhöht sich mit Teilzeitstellen die Anzahl Personen im Pool, aus welchem für ausserordentliche Einsätze geschöpft werden kann. Der Stadtrat ist sich bewusst, dass sowohl die speziellen betrieblichen Anforderungen der Polizeiarbeit und die Ansprüche der Mitarbeitenden an einen modernen Arbeitgeber gleichermassen zu berücksichtigen sind, und zwar so, dass die Stadtpolizei auch zukünftig rund um die Uhr für Sicherheit, Ruhe und Ordnung zu Gunsten der Bevölkerung da ist.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist der Vorsteherin des Departements Sicherheit und Umwelt übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon