

DAS STÄDTISCHE PERSONAL

Die Stadtgemeinden gehören heute vielfach zu den größten Arbeitgebern. Nicht nur ihr Wachstum, sondern auch die Kommunalisierungsbestrebungen der letzten Jahrzehnte haben sie immer wieder vor neue Aufgaben und Pflichten gestellt. Das gilt auch für Zürich. Zum öffentlichen Ordnungs- und Sicherheitsdienst, zur Gesundheitspflege, Schulverwaltung und Armenfürsorge gesellte sich hier die Versorgung mit Wasser, Licht und Kraft, sowie die Übernahme des Schlachthof- und Straßenbahnbetriebes. Kriegs- und Krisenzeiten brachten neu die Lebensmittelversorgung und Arbeitslosenfürsorge. Mit dem Anwachsen der Stadt und der Erweiterung ihres Aufgabenkreises hat sich auch das städtische Personal vermehrt. So standen nach der Stadtvereinigung im Jahre 1893 ohne die Lehrer 1418 Personen im Dienste der Stadt Zürich; fünf Jahre später waren es bereits 2304 und anfangs 1925 beschäftigte sie rund 4900 Beamte, Angestellte und Arbeiter.

GESAMTENTWICKLUNG 1911 BIS 1924

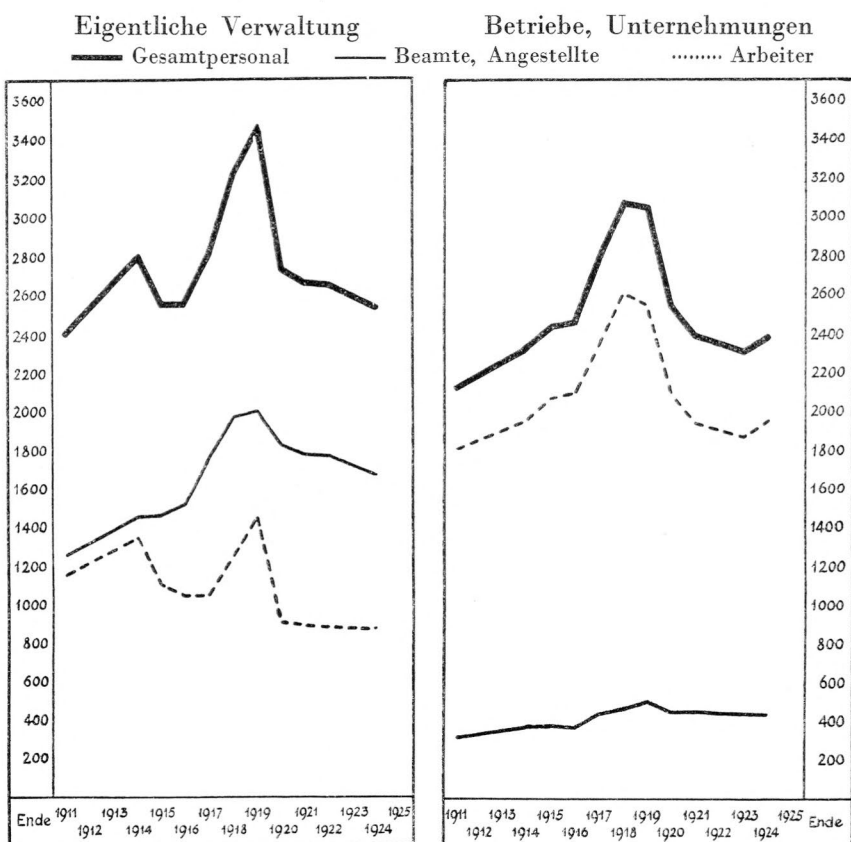
Seit 1914 finden regelmäßig auf Jahresende Personal-Bestandesaufnahmen statt, die erstmals im Jahre 1911 durchgeführt wurden. Für 1924 wurde die Erhebung vom 31. Dezember auf den 1. Januar 1925 verlegt. Die Hauptergebnisse dieser Zählungen sind in Tabelle 1 niedergelegt und außerdem in den Kurvendarstellungen bildlich veranschaulicht.

In dem fast vierzehnjährigen Zeitraum von Mitte April 1898 bis Ende 1911 ist die Zahl der städtischen Funktionäre von 2300 auf 4500 gestiegen; sie hat sich also annähernd verdoppelt. Verglichen mit dieser starken, hauptsächlich durch die Ausdehnung der städtischen Betriebe *) bewirkten Zunahme ist die Vermehrung in den letzten vierzehn Jahren gering; denn Ende 1924 zählt die Stadt nur etwa 400 oder 9 Prozent mehr Funktionäre als Ende 1911. Die relativ schwache Personalvermehrung ist um so bemerkenswerter, als die Arbeitszeit seit der Vorkriegszeit nicht unerheblich verkürzt worden ist und weil sich auch in der jüngsten Periode die Regiebetriebe kräftig entfaltet haben. Was aber der Entwicklung ein besonderes Merkmal gibt, das ist der starke Personalzuwachs von 1917 bis 1919 und der rasche Rückgang in den beiden nachfolgenden Jahren. Ende 1919 standen rund 6500 Personen im Dienste der Stadt, 2000 mehr als Ende 1911. Von dieser Zunahme entfällt je etwa die Hälfte auf die eigentliche Verwaltung und auf die Betriebe. Wir werden später sehen, wie diese Entwicklung

*) Gaswerk, Wasserversorgung, Elektrizitätswerk, Straßenbahn, Schlachthof, Landwirtschaftsamt.

Gesamtentwicklung 1911 bis 1924

Ende des Jahres	Eigentliche Verwaltung			Betriebe u. besondere Unternehmungen			Gesamt-Personal		
	Beamte, Angestellte	Arbeiter	zus.	Beamte, Angestellte	Arbeiter	zus.	Beamte, Angestellte	Arbeiter	zus.
1911	1249	1142	2391	310	1801	2111	1559	2943	4502
1914	1449	1342	2791	369	1954	2323	1818	3296	5114
1915	1460	1094	2554	379	2059	2438	1839	3153	4992
1916	1514	1039	2553	371	2095	2466	1885	3134	5019
1917	1763	1038	2801	437	2355	2792	2200	3393	5593
1918	1971	1246	3217	463	2606	3069	2434	3852	6286
1919	1999	1451	3450	503	2548	3051	2502	3999	6501
1920	1826	895	2721	448	2088	2536	2274	2983	5257
1921	1772	882	2654	453	1936	2389	2225	2818	5043
1922	1767	876	2643	441	1903	2344	2208	2779	4987
1923	1718	868	2586	436	1867	2303	2154	2735	4889
1924	1665	863	2528	432	1948	2380	2097	2811	4908



durch die besonderen Verhältnisse der Kriegswirtschaft bedingt war. Das Jahr 1920 allein brachte eine Personalverminderung um 1200 bis 1300 Köpfe. Die Reduktion ist zum Teil auf die Einschränkung der Verwaltungsaufgaben nach Kriegsschluß zurückzuführen, zum Teil aber auch auf die Auswirkung der energischen Sparpolitik, wie sie zur Sanierung der städtischen Finanzen erforderlich war. Seit 1921 weisen die Personalzahlen eine bemerkenswerte Beständigkeit auf. Einzig die Beamten und Angestellten der eigentlichen Verwaltung gehen zahlenmäßig noch etwas zurück.

Es läge nahe, Vergleiche mit andern Städten zu ziehen und nach beliebiger Art zu berechnen, wie viele öffentliche Funktionäre im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung vorhanden sind. Doch fehlen erstens solche Vergleichszahlen, und zweitens ist für solche Vergleiche die sogenannte Kopfquote eine etwas fragwürdige Größe, weil sie völlig ignoriert, was die Stadtverwaltungen an Gegenleistungen alles bieten. Es ist noch lange nicht gesagt, daß die Stadt, die im Verhältnis zur Bevölkerung am wenigsten Beamte hat, auch am besten verwaltet sei.

Basel ist die einzige Schweizerstadt, für die uns Zahlen zur Verfügung stehen. Nun hat Basel aber keine städtische, sondern eine kantonale Verwaltung mit teilweise anders gearteten Aufgaben und ist schon deswegen für einen Vergleich nicht vorbehaltlos geeignet. Immerhin sei erwähnt, daß Basel-Stadt Ende 1924 in der eigentlichen Verwaltung 1621 und in den industriellen Betrieben 1699, in beiden zusammen also 3320 Personen beschäftigte, rund 1600 weniger als die Stadt Zürich. Die geringere Zahl entspricht ungefähr dem Bevölkerungsunterschied. Auffallen muß in Basel die starke Vermehrung des Personals seit der Vorkriegszeit; von 1911 bis 1924 hat die Zahl der Funktionäre in Basel um 34 Prozent, in Zürich aber bloß um 9 Prozent zugenommen. Aus der Bevölkerungsentwicklung läßt sich dieser große Unterschied nicht erklären; denn die Einwohnerzahl ist seit 1911 in Basel relativ weniger gestiegen als in Zürich.

BEAMTE UND ANGESTELLTE

Es mag überraschen, daß die Stadtverwaltung Ende 1924 etwa 500 Beamte und Angestellte mehr zählt als Ende 1911, während gleichzeitig die Zahl der Arbeiter um über 100 abgenommen hat. Aus Tabelle 2 ist ersichtlich, wie sich die Zahl der Beamten und Angestellten in den verschiedenen Verwaltungsabteilungen verändert hat. Der Vergleich beschränkt sich auf das erste Erhebungsjahr 1911, auf 1919 als das Jahr des Höchststandes und auf das Endjahr 1924.

Verwaltungsabteilungen

2 Verwaltungsabteilung	Zahl der Beamten und Angestellten			Zu- oder Abnahme		
	Ende 1911	Ende 1919	Ende 1924	1911 bis 1919	1919 bis 1924	1911 bis 1924
Stadtrat	9	9	9	—	—	—
Stadtkanzlei und Rechtskonsulent	10	19	12	+ 9	- 7	+ 2
Bedienung des Stadtrats	28	30	23	+ 2	- 7	- 5
Stadtpräsident	67	93	86	+ 26	- 7	+ 19
Finanzwesen	109	171	119	+ 62	- 52	+ 10
Steuerwesen	55	122	138	+ 67	+ 16	+ 83
Polizeiwesen	398	571	528	+173	- 43	+130
Gesundheitswesen	133	349	159	+216	-190	+ 26
Bauwesen I	193	230	175	+ 37	- 55	- 18
Bauwesen II	296	477	418	+181	- 59	+122
Schulwesen	130	182	176	+ 52	- 6	+ 46
Vormundschafts- und Armenwesen	41	144	153	+103	+ 9	+112
Betreibungsämter	78	92	87	+ 14	- 5	+ 9
Friedensrichterämter	12	13	14	+ 1	+ 1	+ 2
Zusammen	1559	2502	2097*	+943	-405	+538

* darunter 133 nicht vollbeschäftigte

Nach wie vor zählen das Polizeiwesen und das Bauwesen II bei weitem am meisten Beamte und Angestellte, beinahe ebensoviel wie die übrige Stadtverwaltung zusammen. Dem Gesundheitswesen war während des Krieges die Durchführung von Maßnahmen, die mit den außerordentlichen Verhältnissen zusammenhingen, überbunden. Zu diesem Zwecke wurden ihm besondere Ämter (Lebensmittelamt, Mietamt, Arbeitslosenfürsorge) angegliedert, die heute beinahe restlos liquidiert sind. Darin liegt die Erklärung für die Vermehrung des Beamtenpersonals auf fast das Dreifache und die spätere Reduktion auf annähernd den früheren Stand. In beschränkterem Umfange wiederholt sich dieses Ansteigen bis 1919 und nachherige Sinken bei den meisten andern Verwaltungsabteilungen. Das Steueramt sowie das Vormundschafts- und Armenwesen bilden insofern eine Ausnahme, als hier auch nach 1919 noch eine kleine Personalvermehrung eintritt. An beiden Orten finden wir als Folge des neuen Steuergesetzes einerseits und der Einführung der amtlichen Vormundschaft andererseits Ende 1924 weit höhere Personalbestände als im Jahre 1911. Nur das Bauwesen I und die Bedienung des Stadtrates beanspruchen neuestens weniger Angestellte als vor dem Kriege.

In allen drei Vergleichsjahren entfällt etwa ein Fünftel der Beamten und Angestellten auf die städtischen Betriebe und besonderen Unternehmungen. Diese weisen folgende Personalentwicklung auf:

Betriebe und Unternehmungen

3 Unternehmung	Zahl der Beamten und Angestellten			Zu- oder Abnahme		
	Ende 1911	Ende 1919	Ende 1924	1911 bis 1919	1919 bis 1924	1911 bis 1924
Gaswerk	102	139	118	+ 37	- 21	+ 16
Wasserversorgung	34	39	32	+ 5	- 7	- 2
Elektrizitätswerk	70	170	148	+100	- 22	+ 78
Straßenbahn	48	80	81	+ 32	+ 1	+ 33
Schlachthof	26	26	25	—	- 1	- 1
Landwirtschaftsamt	30	49	28	+ 19	- 21	- 2
Zusammen	310	503	432	+193	- 71	+122

Gaswerk, Wasserversorgung, Elektrizitätswerk und Straßenbahn bilden die wichtigsten Dienstabteilungen des Bauwesens II; Schlachthof und Landwirtschaftsamt sind dem Gesundheitswesen unterstellt. Auch in den industriellen Betrieben und besonderen Unternehmungen war der Personalbestand Ende 1919 fast durchwegs größer als im Jahre 1911. Während sich aber der Zuwachs bei der Wasserversorgung und beim Gaswerk in engern Grenzen hielt, hat sich in der gleichen Zeit beim Elektrizitätswerk die Zahl der Beamten und Angestellten mehr als verdoppelt. Seit 1919 fand überall mit Ausnahme der Straßenbahn ein mehr oder weniger starker Personalabbau statt, der allerdings den vorhergehenden Zuwachs nur bei einzelnen Betrieben auszugleichen vermochte. Vor allem das Elektrizitätswerk und die Straßenbahn verzeichnen entsprechend ihrem bedeutenderen Geschäftsumfang Ende 1924 ein größeres Personal als im Jahre 1911.

Anstellungsverhältnis

4 Ende des Jahres	Absolute Zahl der Beamten u. Angestellten			Prozentzahlen	
	der Besoldungs-klassen	außerhalb der Besoldungs-klassen	zusammen	der Besoldungs-klassen	außerhalb der Besoldungs-klassen
1911	1244	315	1559	79,8	20,2
1919	1769	733	2502	70,7	29,3
1924	1614	483	2097	77,0	23,0

Nach dem Anstellungsverhältnis können die städtischen Beamten und Angestellten unterschieden werden in solche innerhalb und außerhalb der Besoldungsklassen nach Art. 149 der Gemeindeordnung. Das Zahlenverhältnis der beiden Gruppen ist aus vorstehender Tabelle 4 ersichtlich.

Auch hier äußern sich die Kriegsverhältnisse deutlich. Die zahlreichen Aushilfskräfte und Funktionäre der Kriegswirtschaftsämter, die nach besonderer Verordnung angestellt wurden, vermehrten vor allem das außerhalb der Besoldungsklassen stehende Personal. Aber auch für das Jahr 1924 ergibt sich aus den Verhältniszahlen in Tabelle 4 eine, wenn auch nur wenig stärkere Besetzung der nicht in die Besoldungsklassen eingereihten Funktionäre, und zwar hauptsächlich infolge des Wegfalls der früheren Besoldungsklasse XIII bei der Revision der Gemeindeordnung im Jahre 1919.

Die Zunahme der Frauenarbeit, wie sie fast überall zu beobachten ist, macht sich auch in der Stadtverwaltung bemerkbar. Immerhin überwiegen die Männer unter dem stadtzürcherischen Beamten- und Angestelltenpersonal auch heute noch mehr, als etwa angenommen wird. Die Zahl der Frauen stieg von 165 im Jahre 1911 auf 307 Ende 1924. Von sämtlichen stadtzürcherischen Beamten und Angestellten waren zur Vorkriegszeit etwa 11 Prozent weiblichen Geschlechts, während es heute 14,6 Prozent sind.

ARBEITER

Die städtischen Arbeiter verteilen sich auf sechs Verwaltungsabteilungen. In der Hauptsache sind sie beim Bauwesen II beschäftigt, dem die meisten industriellen Betriebe unterstehen. Über zwei Drittel aller Arbeiter gehören zu dieser Verwaltungsabteilung. Hier wie beim Gesundheitswesen nimmt mit der Entwicklung der Betriebe parallel der Zahl der Beamten und Angestellten auch die Zahl der Arbeiter von 1911 auf 1919 ganz erheblich zu, um dann im Jahre 1924 wieder auf den Vorkriegsstand zu sinken. Der Betrieb der Volksküchen mit 277 Beschäftigten kommt in einer Verdreifachung der

Verwaltungsabteilungen

5 Verwaltungsabteilung	Zahl der Arbeiter			Zu- oder Abnahme		
	Ende 1911	Ende 1919	Ende 1924	1911 bis 1919	1919 bis 1924	1911 bis 1924
Finanzwesen	115	158	66	+ 43	- 92	- 49
Polizeiwesen.	3	3	13	—	+ 10	+ 10
Gesundheitswesen	210	589	200	+379	-389	- 10
Bauwesen I	453	425	271	- 28	-154	-182
Bauwesen II	2162	2816	2241	+654	-575	+ 79
Schulwesen	—	8	20	+ 8	+ 12	+ 20
Zusammen	2943	3999	2811 *	+1056	-1188	-132

* darunter 67 nicht vollbeschäftigte

Arbeiterzahl des Gesundheitsamtes zum Ausdruck. Der Rückgang der Zahl der Arbeiter des Finanzwesens ist hauptsächlich eine Folge der Aufhebung des städtischen Holzdepots im Jahre 1922. Der Arbeiterbestand des Bauwesens I schwankt entsprechend den wechselnden Bauaufgaben von Jahr zu Jahr ziemlich stark; die von uns in Tabelle 5 herausgegriffenen Jahre vermitteln indessen ein richtiges Bild der allgemeinen rückläufigen Bewegung.

Für die Arbeiter finden außer auf Jahresende jeweiligen Zwischenzählungen im Sommer statt. Im allgemeinen beschäftigt die Stadtverwaltung im Sommer mehr Arbeiter als im Winter; die Unterschiede betreffen in der Hauptsache das Gesundheitswesen (Personal der See- und Flußbadeanstalten) und das Bauwesen I (Gartenbauamt). Die zeitliche Entwicklungslinie nach dem Sommerbestand ist annähernd gleich wie nach dem Winterbestand.

Es darf gewiß als ein Zeichen gesunder Entwicklung betrachtet werden, wenn von der städtischen Arbeiterschaft immer mehr Kräfte in den industriellen Betrieben und Unternehmungen tätig sind. Auf diese entfielen im Jahre 1911 rund 61 Prozent, im Jahre 1919 etwa 64 Prozent und Ende 1924 bereits 69 Prozent aller Arbeiter. Diese Verschiebungen sind um so bemerkenswerter, als sie nicht etwa durch eine starke Zunahme der Arbeiterzahl in den städtischen Werken zustande kam, im Gegenteil. Die industriellen Betriebe und besonders Unternehmungen mit Ausnahme der Straßenbahn beschäftigen heute weniger Arbeiter als im Jahre 1911, wie folgende Zahlen zeigen:

Betriebe und Unternehmungen

6 Unternehmung	Zahl der Arbeiter			Zu- oder Abnahme		
	Ende 1911	Ende 1919	Ende 1924	1911 bis 1919	1919 bis 1924	1911 bis 1924
Gaswerk	346	376	284	+ 30	- 92	- 62
Wasserversorgung	128	99	100	- 29	+ 1	- 28
Elektrizitätswerk	283	466	255	+183	-211	- 28
Straßenbahn	848	1348	1114	+500	-234	+266
Schlachthof	34	39	34	+ 5	- 5	—
Landwirtschaftsamt	162	220	161	+ 58	- 59	- 1
Zusammen	1801	2548	1948	+747	-600	+147

Dieses auffallende Ergebnis rührt einerseits davon her, daß die Werke im Jahre 1911 noch weniger ausgebaut waren und deshalb mehr Personal für Einrichtungsarbeiten benötigten; anderseits ist die Personalreduktion die Folge organisatorischer Reformen und technischer

Fortschritte; so wenn bei der Straßenbahn die Schneiderei aufgehoben oder beim Gaswerk ein großer Teil des Beleuchtungspersonals entbehrlich wurde. Beim Elektrizitätswerke sind im Jahre 1919 die beim Bau des Heidseewerkes beschäftigten Arbeiter mitgezählt; ferner war damals die Installationsabteilung noch mehr als doppelt so groß wie bei der letzten Erhebung. Das sind nur einige von den vielen Gründen, die zur Verminderung der Arbeiterzahlen geführt haben. Beigefügt mag noch werden, daß die Kriegswirtschaftsmaßnahmen eine namhafte Steigerung der Arbeiterzahl des landwirtschaftlichen Gutsbetriebes zur Folge hatten.

Die Arbeiter sind entweder ständig, d. h. mit festem monatlichem Einkommen, angestellt oder sie stehen im Taglohnverhältnis. Im Gegensatz zu den Beamten und Angestellten, die eine leichte Zunahme des nichtständigen Personals verzeichnen, vollzog sich für die Arbeiter eine Verschiebung zugunsten der Festangestellten.

Anstellungsverhältnis

7 Ende des Jahres	Absolute Zahl der Arbeiter			Prozentzahlen	
	ständige	nichtständige	zusammen	ständige Arbeiter	nichtständige Arbeiter
1911	1981	962	2943	67,3	32,7
1919	3473	526	3999	86,8	13,2
1924	2457	354	2811	87,4	12,6

Bei gleichzeitiger Vermehrung der ständigen Arbeiter ist die Zahl der nichtständigen ganz erheblich zurückgegangen. Vor dem Kriege war jeder dritte, heute ist nur noch jeder achte Arbeiter nicht in die Lohnklassen eingereiht. Bei den industriellen Betrieben und besonderen Unternehmungen war Ende 1924 sogar erst jeder elfte Mann nicht ständig angestellt. Vom personalrechtlichen Standpunkt aus läßt sich also eine entschiedene Konsolidierung der städtischen Arbeiterschaft feststellen.