

**Postulat Fraktion SP/JUSO (Bernadette Häfliger, SP/Lisa Witzig, JUSO):
Anerkennung der gesellschaftlich unverzichtbaren Care-Arbeit durch die
Stadt Bern als Arbeitgeberin (2018.SR.000266)**

In der Sitzung vom 31. März 2022 erklärte der Stadtrat das nachfolgende Postulat auf Antrag des Gemeinderats für erheblich (53 Ja, 14 Nein, 0 Enthaltungen):

Als Care-Arbeit wird die Sorge-, Pflege-, Betreuungsarbeit für Kinder und pflegebedürftige Angehörige bezeichnet. Alle Menschen sind in gewissen Lebensphasen auf die Fürsorge anderer angewiesen und nehmen Care-Arbeit in Anspruch. Care-Arbeit ist für die Nachhaltigkeit einer Volkswirtschaft genauso unerlässlich wie bezahlte Arbeit. In der Schweiz werden jährlich rund 16 Mia. Arbeitsstunden geleistet, der grössere Teil davon, nämlich 8.7 Mia. sind unbezahlt¹. Dies entspricht über 1 Million Vollzeitstellen und Arbeitskosten von über 80 Milliarden Franken, was den gesamten jährlichen Arbeitskosten im Baugewerbe und Handel entspricht. Der grösste Anteil der unbezahlten Care-Arbeit wird nach wie vor von Frauen geleistet. Die langsam voranschreitende faktische Gleichstellung zwischen Frau und Mann ist nicht zuletzt auf den Umstand zurück zu führen, dass Care-Arbeit nach wie vor sehr ungleich verteilt ist. Wer unbezahlte Care-Arbeit leistet nimmt immer noch beträchtliche Nachteile in Kauf (geringere Lohn- und Karrierechancen, mangelhafte sozialversicherungsrechtliche Absicherung, tiefere Renten und fehlende gesellschaftliche Anerkennung).

Der Bedarf an Care-Arbeit wird in den nächsten Jahren weiter steigen insbesondere durch die zunehmende Alterung der Gesellschaft, welche mehr pflegebedürftige Menschen hervorbringen wird. Gleichzeitig steht die Schweiz durch die demografische Entwicklung, die aktuelle Migrationspolitik sowie durch die veränderten Anforderungen an Arbeitnehmende in einer digitalisierten Arbeitswelt vor dem Problem eines zunehmenden Fachkräftemangels. Die Schweizer Wirtschaft kann es sich nicht mehr leisten, weitgehend auf die Erwerbsarbeit von Care-Arbeit leistenden Personen zu verzichten. Es müssen also Lösungen zur besseren Vereinbarkeit zwischen Erwerbs- und Care-Arbeit gefunden werden.

Attraktive Arbeitgeber müssen unter dem Eindruck der zunehmenden Problematik des Fachkräftemangels, sowie der veränderten Bedürfnisse der jungen Erwerbsgeneration gerade im Bereich der Vereinbarkeit von Erwerbs- und Care-Arbeit fortschrittliche Bedingungen schaffen. Der Bund hat die Problematik mit seinem Vorschlag zu einem Bundesgesetz über die Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung aufgegriffen. Auch verschiedene Arbeitgeber haben die Wichtigkeit des Themas erkannt. Im Gesamtarbeitsvertrag der Post ist seit Anfang 2016 die Möglichkeit auf Hilfeleistung im Gesamtarbeitsvertrag ausdrücklich geregelt und die Swisscom hat mit dem Programm «Work and Care» als erstes Schweizer Grossunternehmen ein flexibles Arbeitszeitmodell eingeführt, das speziell auf die Bedürfnisse pflegender Angehöriger ausgerichtet ist.

Das aktuelle Personalrecht der Stadt Bern erscheint unter Berücksichtigung der genannten Fakten wenig fortschrittlich. Damit die Stadt Bern auch zukünftig eine attraktive Arbeitgeberin bleibt, sind weitere Massnahmen vorzusehen und umzusetzen.

¹ Eidgenössisches Büro für Gleichstellung, 2010, Bericht zur Anerkennung und Aufwertung der Care-Arbeit, Impulse aus Sicht der Gleichstellung

Wir fordern den Gemeinderat höflich auf,

1. Die Einführung von mindestens 15 Tagen bezahltem Urlaub pro Jahr zur Leistung von Betreuungspflichten bei minderjährigen Kindern sowie für die Pflege kranker Angehöriger bzw. die Übernahme einer für die Angestellten günstigeren bundesrechtlichen Lösung ins städtische Personalrecht zu prüfen.
2. Dem Stadtrat einen Bericht mit arbeitsorganisatorischen Vorschlägen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbs- und Care-Arbeit bei städtischen Angestellten in allen Bereichen zu unterbreiten. Dabei ist insbesondere die Situation der Bereiche Technik und Handwerk sowie Soziales und Gesundheit und Rettungsdienste (gemäss Anhang 2 PVO) zu berücksichtigen.
3. Die Verbesserung der sozialversicherungsrechtlichen Absicherung von Personen zu prüfen, die sich aufgrund von Care Verpflichtungen gezwungen sehen, ihr Pensum vorübergehend zu reduzieren.
4. Dem Stadtrat einen Bericht zu unterbreiten, welche Massnahmen ergriffen werden, damit Personen mit Care Verpflichtungen keine Nachteile bei der Lohnzahlung (Einklassifizierung, Lohnanstieg, Leistungsbeurteilung) sowie der beruflichen Laufbahnentwicklung und Karriereplanung entstehen.

Bern, 29. November 2018

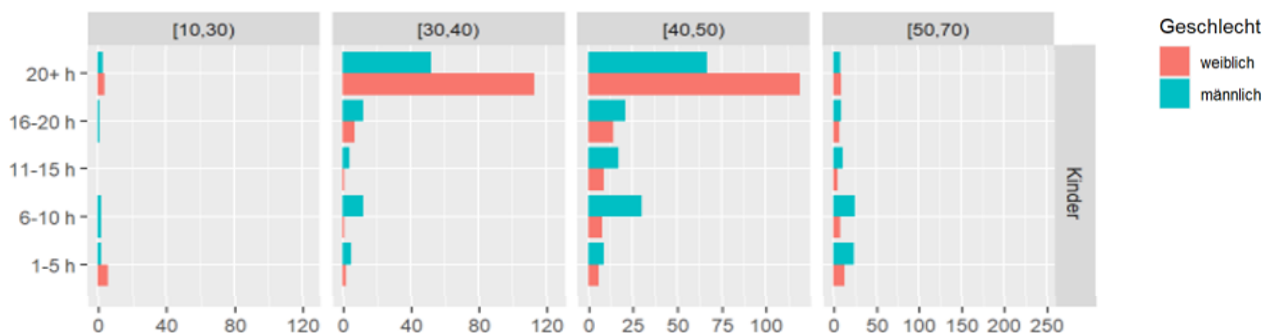
Erstunterzeichnende: Bernadette Häfliger, Lisa Witzig

Mitunterzeichnende: Laura Binz, Lena Sorg, Bettina Stüssi, Timur Akçasayar, Marieke Kruit, Michael Sutter, Ingrid Kissling-Näf, Benno Frauchiger, Ayse Turgul, Fuat Köçer, Katharina Atlas, Peter Marbet, Mohamed Abdirahim, Edith Siegenthaler, Yasemin Cevik

Bericht des Gemeinderats

In Anerkennung des wichtigen gesellschaftlichen Stellenwerts von unbezahlter Care-Arbeit ist es für die Stadt zentral, dass die Mitarbeitenden der Stadtverwaltung Erwerbsarbeit und familiäre respektive private Verpflichtungen und Engagements gut vereinbaren können. Als Arbeitgeberin hat sich die Stadt zum Ziel gesetzt, ihren Mitarbeitenden die Vereinbarkeit von Beruf und Pflege- sowie Betreuungsaufgaben zu erleichtern. Um den vielfältigen Unterstützungsbedürfnissen gerecht zu werden, die durch Care-Aufgaben im Lebensverlauf entstehen, bietet die Stadt verschiedene Massnahmen an und baut diese laufend aus. Das Merkblatt «Vereinbarkeit von Betreuungsaufgaben mit der Erwerbstätigkeit», das auf dem Intranet allen Mitarbeitenden der Stadtverwaltung zur Verfügung steht, gibt einen Überblick über die wichtigsten Möglichkeiten, die Mitarbeitende mit Betreuungsaufgaben in der Stadtverwaltung haben, um Care- und Berufsarbeit in Einklang zu bringen. Dazu gehören namentlich ein ausgebauter Mutterschafts-, Vaterschafts- und Adoptionsurlaub, Teilzeitarbeit und Job-sharingmodelle bis zur höchsten Kaderstufe, das Recht auf Pensenreduktion bei Betreuungsaufgaben, ergänzende Familien- und Kinderzulagen sowie Betreuungszulagen bei der Betreuung von weiteren Angehörigen. Zur Überbrückung von familiären Notsituationen steht die Möglichkeit eines bezahlten Kurzurlaubs zur Verfügung, bei sozialen Tätigkeiten im Rahmen der Betreuung von Menschen mit Behinderung und Betagten kann bezahlter Urlaub gewährt werden. Die flexiblen Arbeits(zeit)modelle mit hoher Zeitautonomie und die carefreundlichen Strukturen und Beratungsangebote runden das vielfältige Angebot der familienfreundlichen Arbeitgeberin Stadt Bern ab.

In der letzten Mitarbeiter*innenumfrage, die im Oktober 2020 durchgeführt wurde, fokussierte ein Teil der Fragen auf den Bereich der Vereinbarkeit und Care-Aufgaben. Rund die Hälfte der befragten Mitarbeitenden gab an, regelmässig Betreuungsarbeit zu leisten. Die Betreuungsarbeit wird am häufigsten von Frauen der mittleren Altersgruppe (30 – 50 Jahre) geleistet. Dies trifft insbesondere auf Kinderbetreuung im Umfang von über 20 Stunden pro Woche zu, die doppelt so häufig von Frauen geleistet wird.



Die Vereinbarkeit von Erwerbs- und Privatleben erzielte insgesamt gute Werte. 80 % der Mitarbeitenden beantworteten die Frage, wie sie Berufs- und Privatleben vereinbaren können, mit eher gut bis sehr gut, 14 % mit teilweise gut und 5 % mit eher bis gar nicht gut. Ein grosser Teil der Mitarbeitenden – über 85 % – schätzt die Unterstützung durch die Arbeitgeberin, Beruf und Care-Aufgaben vereinbaren zu können.

Zu Punkt 1:

Im Juni 2021 hat der Gemeinderat im Rahmen einer Anpassung der Personalverordnung der Stadt Bern vom 1. Januar 2002 (PVO; SSSB 153.011) beschlossen, Mitarbeitenden einen Urlaub zur Überbrückung von Notsituationen in Zusammenhang mit Pflege- oder Betreuungspflichten zu gewähren. Konkret ist gemäss Artikel 107a PVO pro Ereignis ein Urlaub im Umfang der erforderlichen Zeit zu gewähren, davon drei Tage als bezahlter Urlaub. Gleichzeitig hat der Gemeinderat koordiniert mit den auf den 1. Juli 2021 revidierten Bestimmungen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung (unter anderem: Erwerbssersatzgesetz vom 25. September 1952 [EOG; SR 834.1]) in Artikel 107b PVO einen 14-wöchigen Urlaub für die Betreuung eines wegen Krankheit oder Unfall gesundheitlich schwer beeinträchtigten Kinds beschlossen.

An dieser Stelle sei zudem auf die Angebote «Kinderbetreuung in Notfällen» und «Ferienbetten» hingewiesen. Mitarbeitende haben die Möglichkeit, ihre Kinder auf Kosten der Stadt während ihrer Arbeitszeit im Umfang von 20 Stunden pro Jahr durch den Kinderbetreuungsdienst des Schweizerischen Roten Kreuzes betreuen zu lassen. Zudem finanziert die Stadt zur Entlastung von betreuenden Mitarbeitenden jährlich während maximal einer Woche ein Ferienbett in einer geeigneten Einrichtung für die betreute Person.

Zu Punkt 2:

Grundsätzlich sollen die bestehenden Arbeitszeitmodelle allen Mitarbeitenden im Rahmen der dienstlichen Möglichkeiten mit möglichst wenig Einschränkungen offenstehen (Art. 118 PVO). Um die hohe Zufriedenheit der Mitarbeitenden mit der Vereinbarkeit von Erwerbs- und Privatleben in der Stadtverwaltung zu erhalten und weiter zu verbessern, wurden mit der Revision der PVO vom 16. Oktober 2019 die Arbeitszeitmodelle weiter flexibilisiert. Seither stehen Bandbreitenmodelle mit noch tieferen Wochenstundenzahlen zur Auswahl; konkret können Mitarbeitende mit flexibler Arbeitszeit aus 15 Arbeitszeitvarianten wählen (Wochen-

stundenzahl zwischen 36 und 42 Stunden; Lohnspanne zwischen 90 und 100 Prozent; zusätzliche Kompensationstage bis 11 pro Jahr). Dies ermöglicht es Mitarbeitenden mit Betreuungsaufgaben, im Rahmen des angestammten Pensums unkompliziert ihre wöchentliche Arbeitszeit zu reduzieren und verlässlicher zu planen. Bei Arbeitszeitguthaben besteht neu mehr Flexibilität für den Übertrag auf Folgeperioden, und es können mehr Tage pro Monat kompensiert werden als bisher. Damit erhalten Mitarbeitende mehr Spielraum für Unvorhergesehenes.

In den letzten Jahren wurde der Fokus immer stärker auch auf Mitarbeitende gelegt, die nicht oder nicht ausschliesslich in einem flexiblen Arbeitszeitmodell arbeiten. So entstanden zunehmend mehr Funktionen, die Anteile sowohl von flexibler als auch von fixer Arbeitszeit enthalten. Diese Modelle ermöglichen es auch Mitarbeitenden, die Funktionen mit fixen Servicezeiten wie z.B. Empfangsmitarbeitende oder Telefonistinnen und Telefonisten ausüben, zumindest einen Teil ihrer Arbeitszeit flexibel einzusetzen und so die Arbeit familienfreundlicher auszugestalten.

Weitere Verbesserungen fanden in Zusammenhang mit den durch den Gemeinderat im Dezember 2019 beschlossenen Bestimmungen zu Teilzeitarbeit und Jobsharing statt. So soll es Mitarbeitenden auf allen Hierarchiestufen und in allen Bereichen unter Berücksichtigung von betrieblichen und persönlichen Interessen ermöglicht werden, ihre Arbeit in einer Teilzeitanstellung oder in einem Jobsharing auszuüben. Auch der in Artikel 130a PVO geregelte Anspruch, den Beschäftigungsgrad nach Geburt oder Adoption eines Kinds oder bei Übernahme von Betreuungspflichten für Angehörige um 20 Prozent zu reduzieren, kommt dem Bedürfnis nach einer noch besseren Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben entgegen.

Zu Punkt 3:

Mit «sozialversicherungsrechtlicher Absicherung» können alle eidgenössischen Sozialversicherungen gemeint sein. Namentlich sind dies: Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), Invalidenversicherung (IV), Erwerbsersatzordnung (EO), Unfallversicherung (UV) und Arbeitslosenversicherung (ALV). Ebenfalls unter die Sozialversicherungen fallen die berufliche Vorsorge und die Lohnfortzahlung bei Krankheit.

Der Grossteil der Sozialversicherungen ist in der Schweiz durch die eidgenössische Gesetzgebung abschliessend geregelt. Die massgebende Basis bildet in jedem Fall der erzielte Lohn in einem Anstellungsverhältnis beziehungsweise die Einkommenssituation bei Selbstständigerwerbenden. Ob eine Person Betreuungspflichten hat, sich in der Freizeit sozial betätigt oder freiwillig in einem tiefen Pensum arbeitet, wird bei der Bemessung von Renten und Unterstützungsleistungen von Sozialversicherungen nicht berücksichtigt. So kann es zu Einschränkungen bei einer späteren Altersrente führen, wenn sich eine Person in jungen Jahren vorwiegend in unentgeltlicher Care-Arbeit der Familie gewidmet hat. In derselben Situation befindet sich auch eine Person, die während langer Zeit in einer Teilzeitanstellung gearbeitet hat, um sich einem zeitaufwändigen Hobby zu widmen oder Freiwilligenarbeit zu leisten. Mit Berücksichtigung des versicherten Lohns als einziges Bemessungskriterium werden alle Situationen von Teilzeitarbeit durch die Sozialversicherungen gleichbehandelt. Ein Spielraum für einzelne Arbeitgeberinnen oder Arbeitgeber, die späteren Leistungen ihrer Mitarbeitenden zu verbessern, indem gegenüber dem Anstellungsvertrag übersteigende Lohnkosten versichert und die entsprechenden Kosten finanziert werden, besteht nicht, da das Sozialversicherungswesen auf übergeordneter Ebene im Sinne der rechtsgleichen Behandlung einheitlich reglementiert ist.

Auch die berufliche Vorsorge und die Lohnfortzahlung bei Krankheit, welche weitestgehend im Einflussbereich des Gemeinderats liegen, beziehen sich auf das Anstellungspensum respektive den effektiven Lohn. Wird eine Person aufgrund einer Erkrankung arbeitsunfähig, so erhält sie den Lohn, auf welchen sie im Zeitpunkt der Erkrankung aufgrund des Arbeitspensums Anspruch hat. Auch hier wird nicht unterschieden, ob Mitarbeitende wegen einem aufwändigen Hobby, Freiwilligenarbeit oder aufgrund von Familienpflichten Teilzeit arbeiten. Dasselbe gilt für die berufliche Vorsorge. Aus Gleichbehandlungsgründen wäre es nach Ansicht des Gemeinderats kaum möglich, eine sachliche und überprüfbare Unterscheidung zu definieren, die Mitarbeitende mit Care-Aufgaben finanziell besserstellt als Mitarbeitende, die in ihrer Freizeit freiwillige Tätigkeiten ausüben.

Ebenso komplex verhält es sich im Falle des im Postulat aufgeführten Beispiels, wonach die sozialversicherungsrechtliche Absicherung von Personen verbessert werden soll, die sich aufgrund von Care-Verpflichtungen gezwungen sehen, ihr Pensum zu reduzieren. Auch wenn nachvollziehbar ist, dass solche Situationen vorkommen, ist es nach Ansicht des Gemeinderats nicht möglich, eine saubere und faire Abgrenzung zu Mitarbeitenden zu ziehen, die ihr Pensum freiwillig reduzieren. Je nachdem hätte eine solche Praxis eine unberechtigte Ungleichbehandlung zur Folge. Wichtiger als eine unfreiwillige Reduktion des Arbeitspensums sind deshalb von der Arbeitgeberin zur Verfügung gestellte Unterstützungsangebote und familienfreundliche Arbeitsmodelle, wie sie in der Einleitung und unter Punkt 1 und 2 aufgeführt sind.

Eine Möglichkeit für Mitarbeitende, die während einer begrenzten Zeit Betreuungs- oder Pflegepflichten übernehmen möchten, ist der Bezug eines unbezahlten Urlaubs. In Zusammenhang mit Massnahme 5.4 des Aktionsplans Gleichstellung 2019 – 2022 wurden die Auswirkungen beim Bezug von unbezahltem Urlaub in Zusammenhang mit Familienpflichten auf den Lohn, die Treueprämie, Ferien, Lohnfortzahlung, Unfallversicherung, Familien- und Betreuungszulagen, Personalvorsorgekasse sowie AHV/IV/EO im Einzelnen geprüft. Dabei wurde festgestellt, dass die städtischen rechtlichen Rahmenbedingungen hinsichtlich Treueprämie sowie die eidgenössischen Rechtsgrundlagen bezüglich Sozialversicherung keine Gleichstellung von unbezahltem Urlaub für Betreuungsaufgaben mit bezahltem Elternurlaub erlauben und dies aus Gründen der rechtsgleichen Behandlung von unbezahlten Urlauben auch nicht sinnvoll wäre. Gleichzeitig gilt festzuhalten, dass sich unbezahlter Urlaub nur geringfügig nachteilig auswirkt. So lässt sich im Bereich der Unfallversicherung der Versicherungsschutz mittels Abredevversicherung bis zu einem halben Jahr verlängern, bei der Personalvorsorgekasse lässt sich die entgangene Beitragszeit durch freiwillige Entrichtung der Sparbeiträge einkaufen und im Bereich von AHV/IV/EO werden Lücken gegebenenfalls durch das Entrichten der Beiträge als Nichterwerbstätige verhindert. Auch der Effekt in Bezug auf die Treueprämie ist beschränkt, zumal der unbezahlte Urlaub lediglich zu einer anteilmässigen Kürzung führt. Insgesamt hätten die vorliegend geprüften Massnahmen demnach – wären sie rechtlich umsetzbar – wenig bis keinen Effekt auf die finanzielle Stellung während unbezahlter Urlaube für Betreuungspflichten.

Zu Punkt 4:

Mitarbeitende mit Care-Aufgaben haben in der Stadt weder Nachteile beim Lohn noch bei der Lohnentwicklung. Die Stelleneinreihungen basieren auf dem Stellenbeschrieb; massgeblich für die Festsetzung des Anfangslohns (die Einstufung) sind einerseits die Anforderungen der Funktion und andererseits die Ausbildung und Erfahrung der Mitarbeitenden. Um auch nebenberufliche Erfahrung berücksichtigen zu können, werden bei der persönlichen Einstufung neben der direkt nutzbaren Erfahrung (Berufserfahrung in Funktionen mit ver-

gleichbaren Anforderungen und Aufgaben) auch indirekt nutzbare Erfahrungen wie ausserberuflich erworbene Fähigkeiten und Kompetenzen wie Care-Arbeit, Freiwilligenarbeit, etc. berücksichtigt.

Die Lohnentwicklung beruht auf der Personalbeurteilung. In dieser werden die Leistung, das Verhalten sowie die gesetzten Ziele beurteilt. Bei den Beurteilungen «genügend», «gut» oder «sehr gut» erhält der/die Mitarbeitende im Folgejahr eine halbe bis eine ganze Lohnstufe mehr, während die Beurteilung «ungenügend» kein Lohnstufenanstieg zur Folge hat. Die Personalbeurteilung wird als offenes und persönliches Gespräch gestaltet, in dem auch die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter Gelegenheit erhält, über allfällige Probleme und Erwartungen aus ihrer oder seiner Sicht zu sprechen.

Was die Nachwuchsentwicklung und Karriereplanung anbelangt, wird kein Unterschied zwischen Mitarbeitenden mit und ohne Care-Aufgaben gemacht. Die eingangs aufgezählten Unterstützungsmassnahmen sollen vielmehr dazu dienen, dass alle Mitarbeitenden gute Möglichkeiten und Entwicklungschancen haben. Hingewiesen sei an dieser Stelle auch auf die erfreuliche Entwicklung des Frauenanteils im Kader der Stadtverwaltung. Im Führungs- und Fachkader betrug der Frauenanteil Ende 2021 37,8 %, im Führungskader 36,2 %.

Abschliessend betont der Gemeinderat erneut den hohen gesellschaftlichen Stellenwert der meist unbezahlten Care-Arbeit. Er erachtet die Massnahmen und Angebote im Bereich der Vereinbarkeit von Berufs- und Care-Aufgaben deshalb nicht als abgeschlossen, sondern als Bestandteil der kontinuierlichen Weiterentwicklung der Arbeitsorganisation und Anstellungsbedingungen der Stadt.

Bern, 8. März 2023

Der Gemeinderat