

Bericht des Gemeinderats

Postulat Natalie Imboden/Myriam Duc (GB) vom 19. Mai 2005: Umsetzung Übertragungsreglement bezüglich Anstellungsbedingungen: Zwischenbericht (05.000225)

In der Stadtratssitzung vom 6. April 2006 wurde das folgende Postulat Imboden / Duc erheblich erklärt:

Seit dem 1. Juli 2003 ist das neue Übertragungsreglement in Kraft, welches für alle neuen Leistungsverträge gilt (u.a. Sozialbereich, Kulturbereich). Gemäss Art. 6 (Grundsätze) des Übertragungsreglements verhandelt die Stadt nur mit Bewerberinnen oder Bewerbern, bei denen sichergestellt ist, dass sie „die Anstellungsverhältnisse zu – im Vergleich mit der Stadt – gleichwertigen Bedingungen im Rahmen von neu auszuarbeitenden Gesamtarbeitsverträgen gestalten“. Gemäss Artikel 1, Abs. 4 kann der Gemeinderat im Einzelfall beschliessen, dass davon abgewichen wird, falls die durch die Stadt Bern gemäss Leistungsvertrag zu entrichtende Abgeltung weniger als 50% der von allen Gemeinwesen zusammen zu tragenden Kosten ausmacht.

Der Gemeinderat wird daher gebeten einen Bericht zu erstellen, welcher folgende Punkte klärt:

1. Wie sieht die Umsetzung des Übertragungsreglements bezüglich dieser Bestimmung aus (zeitlich/inhaltlich)?
2. Wie viele Leistungsverträge sind von Art. 6 betroffen? Wie viele Leistungsvertragsinstitutionen haben neu ihre Anstellungsbedingungen mit Gesamtarbeitsverträgen abgesichert?
3. Wie lauten die ersten Erfahrungen der Beteiligten?
4. Gibt es Unterschiede je nach Bereichen (Kultur, Sozialbereich, weitere Dienstleistungen, etc.)?
5. Bei welchen Verträgen hat der Gemeinderat von der Ausnahmebestimmung (gemäss Artikel 1 Absatz 4) Gebrauch gemacht und aus welchen Gründen?

Bern, 19. Mai 2005

Postulat Natalie Imboden/Myriam Duc (GB), Franziska Schnyder, Simon Röthlisberger, Anne Wegmüller, Karin Gasser, Urs Frieden, Carolina Aragón, Daniele Jenni, Hasim Sancar, Catherine Weber, Martina Dvoracek

Bericht des Gemeinderats

Das Übertragungsreglement (UeR; SSSB 152.03) sieht grundsätzlich vor, dass die Leistungsvertragspartnerinnen und -partner der Stadt ihr Personal zu – im Vergleich mit der Stadt – gleichwertigen Bedingungen im Rahmen von Gesamtarbeitsverträgen (GAV) anstellen müssen. Diese Bestimmung wurde vom Stadtrat in der seinerzeitigen Beratung des Übertragungsreglements gegen den Willen des Gemeinderats in Artikel 6 aufgenommen. Vom Erfordernis eines GAV kann der Gemeinderat, wie im Postulat erwähnt, gemäss Artikel 1 Absatz 4 Buchstabe b UeR im Einzelfall abweichen, falls die durch die Stadt Bern gemäss Leistungsvertrag

zu entrichtende Abgeltung weniger als 50% der von allen Gemeinwesen zusammen zu tragenden Kosten ausmacht.

Zu den einzelnen im Postulat aufgeworfenen Fragen berichtet der Gemeinderat wie folgt:

Zu den Fragen 1 und 2

Nach der Inkraftsetzung des UeR erteilte der Gemeinderat im August 2003 der damaligen Direktion für Soziale Sicherheit den Auftrag, abzuklären, wie die Bestimmung, wonach die Trägerschaften für Leistungsverträge ihr Personal im Rahmen von GAV anstellen müssen, im Sozialwesen umgesetzt werden könnte und ihm aufgrund der Abklärungen einen entsprechenden Vorschlag zu unterbreiten. In einer Studie der Firma Ecoplan wurden in der Folge die Szenarien „Verbindlichkeitserklärung der Allgemeinen Vertragsbedingungen für Arbeitsverträge mit Vertragsangestellten (AVB)“, „Branchen-GAV“, „Einzel-GAV“ und „Rahmen-GAV“ geprüft. Die Studie kam zum Schluss, dass die Lösung „Rahmen-GAV“ gegenüber den übrigen gewichtige Vorteile hat, da sie sich durch hohe Flexibilität auszeichnet und mit Hilfe des Rahmenvertrags sicherstellt, dass vereinbarte Standards bei allen Leistungsvertragspartnerinnen und -partnern eingehalten werden. Aus diesem Grund beschloss der Gemeinderat im März 2004, den betroffenen Trägerschaften diese Variante zu empfehlen. Im Juni 2005 lag ein Muster-GAV vor, der ebenfalls als Richtschnur für die gemäss Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe a UeR geforderte Gleichwertigkeit der Anstellungsbedingungen dienen sollte, und der Gemeinderat befürwortete dessen Abgabe an die betroffenen Trägerschaften. Der Muster-GAV regelt einerseits in einem normativen Teil als Mindeststandard die arbeitsrechtlichen Beziehungen zwischen dem Unternehmen und seinen Mitarbeitenden und ordnet andererseits in einem schuldrechtlichen Teil das Verhältnis zwischen dem Unternehmen und den am GAV beteiligten Personalverbänden. Mit Hilfe dieses Rahmen-GAV sollten diejenigen Leistungsvertragspartnerinnen und -partner, die vom Gemeinderat nicht gestützt auf Artikel 1 Absatz 4 Buchstabe b UeR von der GAV-Pflicht befreit worden waren, bis Ende 2006 zusammen mit den Personalverbänden Gesamtarbeitsverträge ausarbeiten.

Die GAV werden zwischen den Leistungsvertragspartnerinnen und -partnern der Stadt sowie den entsprechenden Personalverbänden abgeschlossen. Die Stadt ist nicht Vertragspartnerin. Um der Bestimmung aus Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe a UeR gerecht zu werden, verlangt die Stadt im Sozialwesen die Aufnahme von GAV-Verhandlungen durch den Verein mit den Personalverbänden. Die heutige Situation sieht wie folgt aus:

- § Der Dachverband für die offene Arbeit mit Kindern (DOK) hat unabhängig vom Muster-GAV mit den Personalverbänden einen GAV ausgehandelt, der seit dem Jahr 2005 gültig ist.
- § Der GAV des Trägervereins für die offene Jugendarbeit in der Stadt Bern (TOJ) ist seit Anfang 2006 wirksam.
- § Die Mitarbeitenden der Vereinigung für Beratung, Integrationshilfe und Gemeinwesenarbeit (VBG) unterstehen seit dem 1. Januar 2007 ebenfalls einem GAV.
- § Die Vereine Obdach Bern, Aktion Bettwärme, Wohn- und Lebensgemeinschaften in der Stadt und Region Bern sowie die Arbeitsgemeinschaft christlicher Kirchen in der Stadt Bern (AKiB) wurden vom Gemeinderat bis Ende 2011 von der Pflicht zum Abschluss eines GAV befreit.
- § Der Verein Domicil gehört dem Verband Bernischer Alterseinrichtungen (vba) an. Dieser hat kurz vor dem Abschluss die kantonale Branchen-GAV-Lösung verworfen. Domicil wird

nun auf der Basis dieses gescheiterten Branchen-GAV eine eigenständige GAV-Lösung mit den zuständigen Personalverbänden suchen. Mittlerweile konnten sich die Parteien einigen, und nach rechtlicher Überprüfung des GAV-Entwurfs sollte dieser noch im Jahr 2007 in Kraft treten können.

- § Spitex strebt nach wie vor eine Branchen-GAV-Lösung an. Der kantonale Verband ist aus Kapazitätsgründen nicht im Stande, vor 2007 die Verhandlungen mit den Personalverbänden aufzunehmen. Wann der Branchen-GAV für Spitex in Kraft tritt, ist deshalb zurzeit noch offen.
- § Die Securitas AG, die mit der Stadt Leistungsverträge über die Kontrolle des ruhenden Verkehrs in Zonen mit Parkscheibenpflicht und Parkkartenregelung sowie die Bewachung des öffentlichen Raums (teilweise zusammen mit der Securitrans AG) abgeschlossen hat, hat ihre Anstellungsbedingungen im Rahmen eines GAV geregelt. Dieser GAV garantiert lediglich die branchenverbindlichen Anstellungsbedingungen. Bei der Securitas AG handelt es sich um ein schweizweit tätiges Unternehmen. Die Stadt hat aus diesem Grund keinen Einfluss auf den Inhalt dieses GAV.

Die Stadt hat insgesamt 70 Leistungsverträge, davon 21 im Bereich Kultur und 15 Verträge mit Kindertagesstätten, abgeschlossen (vgl. dazu Antwort auf Frage 4). Die übrigen 34 Leistungsverträge betreffen die Gebiete Tourismus, öffentliche Sicherheit, Bildung und Soziales. In sechs dieser Verträge ist die GAV-Pflicht heute festgehalten, in weiteren sechs sollte sie in den nächsten Jahren (bis 2012) aufgenommen werden. Mehr als zehn Leistungsvertragspartnerinnen und -partner wurden vom Gemeinderat von der GAV-Pflicht befreit (vgl. dazu Antwort auf Frage 5).

Zu Frage 3

Wie die Zeit seit Inkraftsetzung des Reglements am 1. Juli 2003 gezeigt hat, ist die Umsetzung von Artikel 6 des Reglements mit Schwierigkeiten finanzieller Art verbunden. Im Rahmen der Diskussionen um die Aushandlung von Gesamtarbeitsverträgen wurde klar, dass aus finanzieller Sicht nicht die Forderung nach einem GAV Schwierigkeiten bereitet, sondern die Interpretation der reglementarischen Vorschrift, wonach die Leistungsvertragspartnerinnen und -partner der Stadt ihren Angestellten Anstellungsbedingungen bieten müssen, die gleichwertig zu denjenigen der Stadt sind. Die Institutionen fordern zusätzliche finanzielle Mittel, um die „Gleichwertigkeit“ gemäss ihrem Verständnis zu erreichen und z.B. Treueprämien oder bezahlte Weiterbildungsmöglichkeiten wie bei der Stadt zu gewähren. So hat der DOK die meisten finanzrelevanten Bestimmungen in seinem seit 2005 geltenden GAV sistiert. Mit Mehrkosten ist sicher im Obdachlosenbereich zu rechnen.

Der Gemeinderat kennt diese Problematik, sieht aber, als Folge der prekären Finanzsituation der Stadt, in den nächsten Jahren keinen Spielraum, um die Beiträge der Stadt an Institutionen mit Leistungsverträgen wesentlich zu erhöhen. Die städtischen Angestellten leisten einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung des städtischen Haushalts, so dass es nicht zu verantworten wäre, gleichzeitig den Leistungsvertragspartnerinnen und -partnern in grösserem Umfang zusätzliche Mittel für ihr Personal zur Verfügung zu stellen. Dennoch wurden die wesentlichen Ziele des Übertragungsreglements erreicht. Insgesamt ist es gelungen, bei den Partnerinnen und Partnern der Stadt faire Arbeitsbedingungen sicherzustellen. Dem Gemeinderat sind keine Missstände bekannt.

Zu Frage 4

Zwischen den Vertragsbereichen gibt es insbesondere Unterschiede, was die Anwendung von Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe a (Anstellungsverhältnisse zu – im Vergleich mit der Stadt – gleichwertigen Bedingungen im Rahmen von neu auszuarbeitenden Gesamtarbeitsverträgen) betrifft. Diese Bestimmung soll verhindern, dass sich die Auslagerung von Aufgaben für die Stadt nur deshalb lohnt, weil die Anstellungsbedingungen bei den Leistungsvertragspartnerinnen und -partnern schlechter als jene bei der Stadt sind. Im Sozial- und Bildungsbereich ist die Gefahr des Lohndumpings am grössten: Wegen der hier häufig vorhandenen und ausgeprägten Reglementierung sind hier die Lohnkosten die grösste „Spielmasse“ privater Anbieter. Gemäss Leistungsverträgen sind die Vertragsnehmerinnen und –nehmer jedoch verpflichtet ihren Angestellten mit der Stadt vergleichbare Arbeitsbedingungen zu bieten.

Im Kulturbereich hingegen wird von der Bestimmung abgewichen. In den betreffenden Leistungsverträgen wird von den Leistungsvertragspartnerinnen und -partnern meist nur verlangt, dass sie sich an die auf dem Gebiet der Stadt geltenden Bestimmungen bezüglich Arbeitsschutz und Arbeitsbedingungen für Arbeitnehmende (d.h. Obligationenrecht, Arbeitsgesetz, Gleichstellungsgesetz, Datenschutzgesetz) halten. Begründen lässt sich diese unterschiedliche Handhabung mit dem fehlenden Referenzrahmen: Indirekt impliziert die angesprochene Vorschrift aus Artikel 6, dass ausgelagerte Leistungen auch in ähnlicher Form innerhalb der Stadtverwaltung erbracht werden könnten. So besteht bspw. eine Koexistenz von öffentlichen und privaten Einrichtungen für die Kinderbetreuung. Im Kulturbereich fehlt aber die Möglichkeit zu einem direkten Vergleich. Die Stadt stellt keine Kunstschaffenden an, um staatliche Kultur zu gestalten, sie sorgt jedoch mit Subventionen für ein breites Kulturangebot. Es ist daher nahe liegend, im Kulturbereich nicht von einer eigentlichen „Übertragung öffentlicher Aufgaben auf Dritte“ zu sprechen. In den Leistungsverträgen im Bereich Kultur werden vielmehr die Bedingungen festgelegt, unter denen die Stadt dem öffentlichen Wohl dienende Leistungen Dritter abgilt. Gemäss Artikel 1 Absatz 3, 2. Satz UeR ist Artikel 6 Absatz 2 analog anwendbar. Die übrigen Bestimmungen des 2. Abschnitts (Übertragung öffentlicher Aufgaben auf Dritte) gelten dagegen für Verträge, die die Abgeltung von dem öffentlichen Wohl dienenden Leistungen Dritter regeln, nicht. Der Gemeinderat ist der Auffassung, dass für Leistungsverträge im Kulturbereich sowie für übrige Verträge betreffend die Abgeltung von dem öffentlichen Wohl dienenden Leistungen Dritter auch die die Erfordernisse gemäss Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe a nicht gelten sollten. Dies aus folgendem Grund: Das Erfordernis „im Vergleich mit der Stadt gleichwertige Arbeitsbedingungen“ wurde, wie eingangs erwähnt, in der Stadtratsdebatte im Januar 2003 entgegen dem Willen des Gemeinderats ins Reglement aufgenommen. An Artikel 1 Absatz 3 wurde dagegen nichts geändert. Wie dem Stadtratsprotokoll entnommen werden kann, ging es in der Diskussion zu Artikel 6 nur um die Übertragung von öffentlichen Aufgaben. Die Materialien lassen den Schluss zu, dass der Stadtrat sich möglicherweise nicht bewusst war, dass die Bestimmung von Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe a in ihrer Umsetzung auch Auswirkungen auf die Ausgestaltung von Leistungsverträgen im Kulturbereich haben würde. Der Gemeinderat hat aus diesen Überlegungen bisher bei der Ausgestaltung solcher Leistungsverträge im Gegensatz zu den Leistungsverträgen im Sozial- und Bildungsbereich auf die Anwendung von Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe a UeR verzichtet.

Der Betrieb der fünf grossen Kulturinstitutionen wird im Rahmen der Regionalen Kulturkonferenz (RKK) finanziert. Die Stadt trägt mit Ausnahme des historischen Museums 39% der anfallenden Kosten. Im Rahmen dieser geteilten Trägerschaft sind zur Stadt gleichwertige Arbeitsbedingungen kein Thema.

Auch beim Leistungsvertrag mit Bern Tourismus besteht die Stadt nicht auf im Vergleich zur Stadt gleichwertigen Arbeitsbedingungen. An die Beiträge an Bern Tourismus sind aus Autonomieüberlegungen bewusst keine Vorschriften betreffend Anstellungsbedingungen geknüpft. Weiter steht Bern Tourismus auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarkts in starker Konkurrenz zu privaten Unternehmungen im Bereich Tourismus / Marketing, womit Lohndumping automatisch ausgeschlossen werden kann.

Gemäss den Leistungsverträgen mit der Securitas AG und der Securitrans AG (Kontrolle ruhender Verkehr, Bewachung Bahnhof und weiterer neuralgischer Punkte des öffentlichen Raums) müssen diese Firmen ihren Angestellten ebenfalls nicht Arbeitsbedingungen bieten, die im Vergleich zu denjenigen der Stadt gleichwertig sind. Zumindest aber müssen die Anstellungsbedingungen branchenüblich und in einem Gesamtarbeitsvertrag garantiert sein. Damit ist gewährleistet, dass die Arbeitsbedingungen partnerschaftlich ausgehandelt werden.

Zu Frage 5

Der Gemeinderat hat von der Regelung in Artikel 1 Absatz 4 Buchstabe b UeR Gebrauch gemacht, wonach vom Reglement und den Ausführungsbestimmungen dazu abgewichen werden kann, falls die durch die Stadt Bern gemäss Leistungsvertrag zu entrichtende Abgeltung weniger als 50% der von allen Gemeinwesen zusammen zu tragenden Kosten ausmacht. Unter Einbezug des Lastenausgleichs trifft diese 50%-Regel auf fast alle von der Stadt abgeschlossenen Leistungsverträge zu, so dass grundsätzlich bei der Ausgestaltung dieser Verträge vom UeR abgewichen werden könnte. Der Gemeinderat hat folgende Institutionen von der GAV-Pflicht befreit: Verein leolea (Tageseltern), Mittagstisch Engehalbinsel, Familien-Treff Bern-Stadt, Mütterzentrum Bern-West, Verein „Spysi“, IG Berner Spiegruppen, Heilsarmee, Stiftung Pro Senectute, Schweizerisches Rotes Kreuz (Leistungsvertrag Asylwesen gemäss übergeordneten Vorschriften von Bund und Kanton; existiert heute nicht mehr), Verein BENEVOL, Gemeinnütziger Verein sowie die subventionierten privaten Kindertagesstätten. Für die Befreiung dieser Institutionen von der GAV-Pflicht waren verschiedene Gründe massgebend: geringe Anzahl beschäftigte Personen und gleichzeitig hoher Anteil Freiwilligenarbeit, kleine Teilpensen, spezielle Entschädigungsformen (z.B. Tätigkeit der Tageseltern bei sich zu Hause) sowie spezielle Verhältnisse in der Einbettung der Trägerschaften (kantonale bzw. nationale Träger-Organisation). Bei den subventionierten privaten Kindertagesstätten spielte zusätzlich eine Rolle, dass diese von 16 vorwiegend kleinen Vereinen geführt werden, die je eigene Regelungen erlassen. Die Organe dieser Vereine arbeiten mehrheitlich ehrenamtlich. Ihre Motivation besteht teilweise in einem, wenn auch nur beschränkt vorhandenen, unternehmerischen Spielraum. Dieser Spielraum würde mit der GAV-Pflicht wegfallen, was sich auf die Motivation der ehrenamtlich Tätigen negativ auswirken könnte. Die Stadt will die ehrenamtliche Arbeit auf diesem Gebiet nicht gefährden.

Bern, 27. Juni 2007

Der Gemeinderat

Beilage: Übertragungsreglement