

Interfraktionelle Interpellation SP/JUSO, GB/JA! (Bettina Stüssi, SP/Ursina Anderegg, GB): Bei Verbesserungen der städtischen Anstellungsbedingungen Leistungsabbau bei den Leistungsvertragspartner*innen verhindern

Der neue Musterleistungsvertrag ist seit 2014 in Kraft. Musterleistungsverträge haben den Vorteil, dass die auf Dritte übertragenen öffentlichen Aufgaben einheitlich geregelt werden und gewährleisten zudem die Gleichbehandlung.

Der Stadt Bern ist es ein Anliegen, dass die Leistungsvertragspartner*innen gerechte und soziale Arbeitsbedingungen sicherstellen. Hierzu enthalten die Leistungsverträge eine Klausel, durch welche die Leistungserbringer*innen «den Arbeitnehmenden im Vergleich zur Stadt gleichwertige Anstellungsbedingungen [garantieren müssen]»¹. Die Umsetzung dieser Regelung liegt bei den Leistungserbringer*innen.

Wenn nun die Stadt Verbesserungen bei den städtischen Anstellungsbedingungen beschliesst, müssen die Leistungsvertragspartner*innen die anfallenden Mehrkosten für die Umsetzung intern kompensieren – was zu einem Leistungsabbau führen kann – wenn sie die Garantie auf «gleichwertige Arbeitsbedingungen» einhalten wollen. Die Interpellantinnen vertreten deshalb die Haltung, dass den Leistungsvertragspartner*innen kostenrelevante Anpassungen von Anstellungsbedingungen von der Stadt abgegolten werden sollten. Ein jüngstes Beispiel zeigt aber, dass der Gemeinderat offenbar keine eindeutige Haltung zu dieser Frage hat: Es gibt Leistungsverträge, in denen eine städtische Abgeltung eines Teuerungsausgleichs für das Personal vereinbart ist². Dies wurde beim Teuerungsausgleich 2019 für das städtische Personal berücksichtigt und laut Vortrag des Gemeinderats wurden die entsprechenden Summen (inkl. Abgeltung entsprechender LV) für kommende Teuerungsausgleiche im Budget 2020 sowie im IAFP 2021-24 eingestellt. Nun soll offenbar bei diesen Leistungsverträgen die Teuerungsausgleichsklausel gestrichen werden.

Wir bitten den Gemeinderat, deshalb folgende Fragen zu beantworten:

1. Wer entscheidet aufgrund welcher Grundlagen seitens Stadt über Änderungen in Leistungsverträgen, bzw. Abweichungen zu den Musterleistungsverträgen? Der Gemeinderat? Die Direktionen? Die Ämter?
2. Sind in nächster Zeit Anpassungen am Musterleistungsvertrag geplant?
3. Wie versteht der Gemeinderat «gleichwertige Arbeitsbedingungen»?
4. Wie prüft der Gemeinderat, ob die Vorgabe der «Garantie von gleichwertigen Arbeitsbedingungen» eingehalten wird?
5. Wie geht der Gemeinderat vor, wenn die Arbeitsbedingungen der Leistungsvertragsnehmende bedeutend schlechter sind als gemäss Leistungsvertrag verlangt?
6. Wie verhindert der Gemeinderat einen Leistungsabbau bei den Leistungserbringer*innen, die Mehrkosten durch Verbesserungen von Arbeitsbedingungen intern kompensieren müssen?
7. Der Stadtrat hat im letzten Jahr den Teuerungsausgleich für das städtische Personal sowie das Personal gewisser Leistungsvertragsnehmenden gutgeheissen und die entsprechende Summe im IAFP eingestellt. Warum hat der Gemeinderat entgegen seiner damaligen Absicht und entgegen der Kenntnisnahme des Stadtrates den Artikel betreffend Teuerungsausgleich nun aus den Leistungsverträgen gestrichen?

¹ Vgl. Musterleistungsvertrag, Art. 12 Abs. 1 Anstellungsbedingungen

² Namentlich: Verein Familientreff Bern, Verein Mütterzentrum Bern-West, Integrationshilfe (LV vb), Dachverband offene Arbeit mit Kinder DOK, Jugend- und Kulturzentrum Gaskessel, Trägerverein für offene Jugendarbeit toj

Bern, 13. Februar 2020

Erstunterzeichnende: Bettina Stüssi, Ursina Anderegg

Mitunterzeichnende: Katharina Altas, Yasemin Cevik, Nadja Kehrl-Feldmann, Peter Marbet, Mohamed Abdirahim, Seraina Patzen, Eva Krattiger, Sarah Rubin, Regula Bühlmann, Lea Bill, Franziska Grossenbacher, Devrim Abbasoglu-Akturan, Seraphine Iseli, Katharina Gallizzi, Rahel Ruch, Laura Binz, Ayse Turgul, Edith Siegenthaler, Bernadette Häfliger, Nora Krummen, Michael Sutter, Marieke Kruit, Patrizia Mordini, Michael Daphinoff, Szabolcs Mihalyi, Ingrid Kissling-Näf, Benno Frauchiger, Rafael Egloff

Antwort des Gemeinderats

Zu Frage 1:

Leistungsverträge werden abgeschlossen zur Übertragung von öffentlichen Aufgaben auf Dritte oder um die Bedingungen bei der Ausrichtung von Subventionen festzulegen, d.h. wenn die Stadt eine dem öffentlichen Wohl dienende Leistung abgilt (vgl. Art. 2 Abs. 3 des Reglements vom 30. Januar 2003 für die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf Dritte und den Abschluss von Leistungsverträgen [Übertragungsreglement; UeR; SSSB 152.03]). Die Vertragsentwürfe richten sich nach dem Muster-Leistungsvertrag gemäss Anhang 1 der Verordnung vom 7. Mai 2003 für die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf Dritte und den Abschluss von Leistungsverträgen (Übertragungsverordnung; UeV; SSSB 152.031). Sie werden von den Direktionen ausgearbeitet und schliesslich vom Gemeinderat genehmigt (Art. 6 Abs. 2 i.V.m. Art. 10 Abs. 1 UeV).

Im Rahmen des Genehmigungsantrags haben die Direktionen dem Gemeinderat die Hintergründe des Leistungsvertrags aufzuzeigen und dabei auch allfällige Änderungen gegenüber der vorgängigen Vertragsperiode sowie Abweichungen vom Muster-Leistungsvertrag zu begründen. Sofern der Leistungsvertrag den städtischen Vorgaben entspricht bzw. sachliche Gründe für allfällige Abweichungen vom Muster-Leistungsvertrag bestehen, genehmigt der Gemeinderat den Leistungsvertrag.

Zu Frage 2:

Der geltende Muster-Leistungsvertrag gemäss Anhang 1 UeV wurde im Jahr 2013 vom Gemeinderat verabschiedet. Der Muster-Leistungsvertrag hat sich in der Praxis als zweckdienliche Vorlage zur Regelung der Leistungsvertragsverhältnisse bewährt, zumal er sicherstellt, dass die zwingenden Vertragsinhalte gemäss Artikel 6 Absatz 1 UeV geregelt und eine einheitliche Regelung der Vertragsverhältnisse auf städtischer Ebene gewährleistet werden. Der Gemeinderat sieht daher keinen vordringlichen Anpassungsbedarf. Erfahrungen und Erkenntnisse aus der Zusammenarbeit mit den Leistungsvertragspartnerinnen und -partnern sowie allfällige Optimierungsmöglichkeiten werden indessen gesammelt und zu gegebener Zeit in eine Überarbeitung des bestehenden Muster-Leistungsvertrags miteinfließen.

Zu Frage 3:

Die Vorgabe betreffend gleichwertige Arbeitsbedingungen geht zurück auf Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe a UeR, wonach die Stadt bei der Übertragung von öffentlichen Aufgaben an Dritte nur mit Bewerberinnen und Bewerbern verhandelt, bei denen sichergestellt ist, dass sie die Anstellungsverhältnisse zu – im Vergleich mit der Stadt – gleichwertigen Bedingungen im Rahmen von neu auszuarbeitenden Gesamtarbeitsverträgen gestalten. Die Bestimmung soll verhindern, dass ein Verwaltungszweig ausgelagert wird, um Lohnkosten zu sparen bzw. dass das städtische Personalrecht umgangen wird. Bei der Anwendung der Bestimmung steht den rechtsanwendenden Behörden ein gewisser Auslegungsspielraum zu. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang insbesondere,

dass «gleichwertige Arbeitsbedingungen» nicht gleichzusetzen sind mit «identischen Arbeitsbedingungen», zumal nicht jedes Anstellungsverhältnis ohne weiteres mit den städtischen Verhältnissen verglichen werden kann. Beispielsweise hat die Stadt unter ihren Angestellten keine Opernsängerinnen, Schauspieler oder Musikerinnen. Deren Löhne sind also mit den städtischen nicht direkt vergleichbar. Aber auch bei Berufen, die in ähnlicher Art und Weise innerhalb der Stadtverwaltung vorkommen (z.B. Hauswartstellen), kann es aus branchenspezifischen Gründen unmöglich sein, das städtische Lohnniveau einzuhalten. In solchen Fällen ist ein direkter Vergleich mit den städtischen Verhältnissen ebenfalls nicht möglich. Artikel 2a UeV hält denn auch ausdrücklich fest, dass bei Arbeitsverhältnissen, welche aufgrund von branchenspezifischen Unterschieden nicht direkt mit Arbeitsverhältnissen der Stadt verglichen werden können, die branchenüblichen Arbeitsbedingungen einzuhalten sind.

Zu Frage 4:

Die Direktionen prüfen bereits bei der Auswahl der Leistungsvertragspartnerinnen und -partner, ob die erforderlichen Voraussetzungen erfüllt – insbesondere die gleichwertigen oder branchenüblichen Arbeitsverhältnisse eingehalten – werden (Art. 8 Bst. a UeV). Die Aufsicht und Kontrolle über die anschliessende Vertragserfüllung (darunter die Einhaltung der vereinbarten Abstellungsbedingungen) obliegt ebenfalls den Direktionen (vgl. Art. 11 Abs. 1 UeV). Die Leistungsvertragspartnerinnen und -partner haben hierfür jährlich einen Bericht über den Vollzug des Leistungsvertrags zu erstellen sowie an einem Controllinggespräch teilzunehmen (Art. 12 Abs. 1 und 2 UeV). Im Rahmen ihrer Aufsichtsbefugnisse sind die Direktionen ferner berechtigt, Auskünfte zu verlangen und in alle erforderlichen Unterlagen (Buchhaltung, Lohnabrechnungen, Statistiken etc.) Einsicht zu nehmen (Art. 7 Abs. 1 UeV; Art. 18 Abs. 2 Muster-Leistungsvertrag).

Zu Frage 5:

Wie vorangehend dargelegt, ist die Vorgabe betreffend die gleichwertigen oder branchenüblichen Arbeitsverhältnisse insbesondere bei der Auswahl von neuen Leistungsvertragspartnerinnen und -partnern im Zusammenhang mit der Übertragung von öffentlichen Aufgaben zu beachten. Die Nichteinhaltung der im Leistungsvertrag vereinbarten Anstellungsbedingungen während einer Vertragsperiode stellt sodann eine Vertragsverletzung dar. Artikel 23 Absatz 2 des Muster-Leistungsvertrags hält fest, dass die Folgen von Nicht-, Schlecht- oder Späterfüllung (Verzug) primär einvernehmlich und sachgerecht zu regeln sind. Subsidiär kommen die Artikel 24 f. des Muster-Leistungsvertrags zur Anwendung. Gemäss Artikel 7 Absatz 3 UeV kann die Stadt bei einer mangelhaften Vertragserfüllung ihre Leistungen verweigern oder bereits erbrachte Leistungen zurückfordern. Bei wesentlichen Vertragsverletzungen kann der Vertrag unter Einhaltung einer dreimonatigen Kündigungsfrist jeweils auf ein Monatsende gekündigt werden (Art. 25 Abs. 1 Muster-Leistungsvertrag).

Zu Frage 6:

Bei Vertragsschluss verpflichten sich die Leistungsvertragspartnerinnen und -partner zur Einhaltung von gleichwertigen oder branchenüblichen Anstellungsbedingungen. In die Berechnung der Abgeltungssumme fliessen die voraussichtlichen Lohnkosten mit ein. Eine Anpassung der städtischen Anstellungsbedingungen während der laufenden Vertragsperiode hat entsprechend keinen unmittelbaren Einfluss auf die Anstellungsbedingungen der Leistungsvertragspartnerinnen und -partner, da grundsätzlich die Verhältnisse zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses massgebend sind – vorbehalten bleiben ausdrückliche Regelungen in den Leistungsverträgen. Folglich führen beispielsweise ein von der Stadt beschlossener Teuerungsausgleich oder zusätzliche Ferientage nicht zu direkten Mehrkosten bei den Leistungsvertragspartnerinnen und -partnern. Nur am Rande ist darauf hinzuweisen, dass die zu erbringenden Leistungen im Rahmen des Leistungsvertrags verbindlich festgelegt werden; ein Leistungsabbau wäre damit sowieso nur im entsprechenden Rahmen zulässig.

Zu Frage 7:

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass sich die Frage des Teuerungsausgleichs primär bei mehrjährigen Leistungsverträgen stellt. Bei einjährigen Leistungsverträgen macht eine Regelung über einen allfälligen Teuerungsausgleich wenig Sinn, zumal die Abgeltungssumme jährlich neu vereinbart wird und damit auch die Teuerung entsprechend einberechnet werden kann.

Ein Rechtsanspruch auf Anpassung der Abgeltung an die Teuerung besteht nicht. Gemäss geltendem Muster-Leistungsvertrag kann jedoch vereinbart werden, dass dem Leistungsvertragspartner oder der Leistungsvertragspartnerin ein Teuerungsausgleich ausgerichtet wird, wenn das finanzkompetente Organ der Stadt dies im Einzelfall beschliesst. Diesfalls hat der Leistungsvertragspartner oder die Leistungsvertragspartnerin diesen an das Personal weiterzugeben (Art. 15 Abs. 3 Variante 1 i.V.m. Art. 12 Abs. 3 Muster-Leistungsvertrag). Möglich ist aber auch, die prognostizierte Teuerung bereits bei der Bemessung der Abgeltungssumme zu berücksichtigen. Dies ist gerade bei Leistungsverträgen aus dem Kulturbereich oft der Fall.

Wie die Direktionen die Frage des Teuerungsausgleichs in den Leistungsverträgen regeln wollen, obliegt mithin den Direktionen. Bei den in der Interpellation erwähnten Leistungsverträgen handelt es sich vorwiegend um einjährige Leistungsverträge, bei denen eine Regelung über einen allfälligen Teuerungsausgleich – wie vorangehend erwähnt – wenig Sinn ergibt. In den genannten mehrjährigen Leistungsverträgen wurde die Teuerung bei der Bemessung der Abgeltungssumme berücksichtigt.

Bern, 10. Juni 2020

Der Gemeinderat