

Sitzung vom 24. Februar 1999

333.Anfrage (Ausgliederung der Reinigungsarbeiten an der Kantonsschule Rychenberg Winterthur)

Kantonsrat Thomas Müller, Stäfa, hat am 23. November 1998 folgende Anfrage eingereicht:

Letzte Woche wurde bekannt, dass dem Reinigungspersonal der Kantonsschule Rychenberg in Winterthur die Arbeitsverträge per 31. Dezember 1998 gekündigt worden sind, weil die Organisation des Reinigungsdienstes der Schulanlage zwei privaten Unternehmungen übergeben wird. Als Grund für diese Auslagerung wurde seitens der Schulleitung die Überlastung der Hauswarte durch eben diese Organisation des Reinigungsdienstes angeführt.

Zwar wurde den betroffenen Arbeitnehmerinnen eine Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses mit den privaten Reinigungsunternehmen zugesichert, jedoch zu signifikant schlechteren Bedingungen. Die Schulleitung zeigt sich bereit, die Stundenlohndifferenz für die Dauer eines Jahres auszugleichen, anschliessend müssten die Arbeitnehmerinnen zu einem tieferen Stundenlohn arbeiten. Dieser auf den ersten Blick grosszügigen Übergangsregelung steht der Umstand gegenüber, dass diese Mitarbeiterinnen bereits ab dem 1. Januar 1999 einen Drittel der bisher garantierten Wochenarbeitszeit verlieren werden.

In diesem Zusammenhang stelle ich dem Regierungsrat folgende Fragen:

1. Entspricht die Darstellung der Schulleitung, dass selbst bei der Übernahme neuer Aufgaben durch die Hauswarte – wie zum Beispiel der Wartung neuer technischer Geräte – auch keine minimale Aufstockung der Hauswartstellen erfolgen darf, einer Weisung der Bildungsdirektion?
2. Bestünde keine Möglichkeit, die Arbeitsorganisation so zu ändern, dass allenfalls gar keine Aufstockung zur internen Weiterführung dieser Organisationsaufgaben notwendig wäre?
3. Billigt der Regierungsrat das Outsourcing dieser Reinigungsarbeiten an der Kantonsschule Rychenberg unter den oben beschriebenen Rahmenbedingungen?
4. Wie stellt sich der Regierungsrat dazu, dass Mitarbeiterinnen, die mehr als zwanzig Jahre im Dienste des Kantons standen, unter solchen Umständen austreten müssen?
5. Falls der Regierungsrat dieses Vorgehen tatsächlich billigt, drängt sich die Frage auf, weshalb er nicht einen Normalarbeitsvertrag mit einem Minimallohn für das Reinigungsgewerbe erlässt, zumal der GAV ja nicht allgemein verbindlich ist und auch keine Gültigkeit für Arbeitnehmerinnen hat, welche in Teilzeitarbeitsverhältnissen unter 22,5 Wochenstunden stehen.
6. Ist der Regierungsrat auch der Meinung, dass bei solch einschneidenden Massnahmen, von denen doch beinahe zwanzig Mitarbeiterinnen betroffen sind, eine Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern angezeigt gewesen wäre?
7. Wie stellt sich die Regierung ganz allgemein zur Ausgliederung und der leider oftmals damit einhergehenden Schlechterstellung solcher Tätigkeiten, die auch von Arbeitnehmerinnen mit bescheidener Ausbildung erfüllt werden können?

Auf Antrag der Bildungsdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Thomas Müller, Stäfa, wird wie folgt beantwortet:

Die Kantonsschule Rychenberg Winterthur gehört mit einem Bestand von 1131 Schülerinnen und Schülern und 160 Lehrpersonen zu den grössten kantonalen Mittelschulen. Der Unterricht findet in zehn verschiedenen Gebäuden, die zum Teil in erheblicher Distanz zum Hauptgebäude liegen, statt. Dies führt zu einer erheblichen Belastung des Hausdienstes, die in letzter Zeit noch verstärkt wurde durch die Ausweitung der schulischen Apparate-Infrastruktur und der Zunahme der Reparaturen infolge baulicher Mängel an den Schulgebäuden. Angesichts dieser Sachlage sah sich die Schulleitung gezwungen, Massnahmen zu treffen, um die Hauswartspflichten

in verstärkter Masse auf die unterrichtsrelevanten Bereiche zurückführen zu können, eine effiziente Erfüllung des Leistungsauftrages zu gewährleisten, Zeit- und Kostenfaktoren angemessen zu berücksichtigen und die Vorgaben des Stellenplans einzuhalten. Sie hat sich in der Folge entschieden, den Reinigungsdienst in einem grösseren Ausmass als bisher auszulagern, um auf diese Weise den Hausdienst zu entlasten und ihm Möglichkeiten zu geben, andere und wichtigere Aufgaben besser wahrzunehmen.

Die gestellten Fragen lassen sich wie folgt beantworten:

1. Als Folge der Massnahmen des Regierungsrates zu Gunsten der Sanierung des Staatshaushaltes konnten neue Stellen nicht mehr geschaffen werden. Möglich waren nur noch betriebsinterne Kompensationen oder Umlagerungen bestehender Stellen oder Stellenprozente auf andere Mittelschulen. Allerdings ist der Bedarf an zusätzlichen Stellen nach wie vor grösser als die Möglichkeiten zur Umlagerung; die Bildungsdirektion konnte aus diesen Gründen der Schulleitung keine Aufstockung des Personalbestandes zugestehen.

2. Unabhängig von der Arbeitsorganisation ist die zeitliche Beanspruchung des Hausdienstes für die Belange des Reinigungsdienstes durch die komplizierte Gebäudesituation derart hoch, dass nur noch die Auslagerung des Reinigungsauftrags als zweckdienliche, wirksame und entlastende Massnahme in Betracht gezogen werden konnte.

3. Bei der Gebäudereinigung handelt es sich um eine Aufgabe, die nicht zwingend vom Verwaltungs- bzw. Schulpersonal wahrgenommen werden muss. Der Regierungsrat billigt deshalb grundsätzlich die unter Rahmenbedingungen erfolgte Auslagerung, weil dadurch eine rationellere und bessere Erfüllung des Leistungsauftrags erzielt werden kann. Die Schulleitung hat bei Auftragnehmern zur Bedingung gestellt, dass alle bisher Beschäftigten übernommen werden müssen, sofern diese ihren Auftrag bisher pflichtgemäss erfüllt hatten. Andererseits ist den betroffenen Arbeitnehmerinnen zugesichert worden, dass die Schule für ein Jahr die entstehende Lohndifferenz ausgleicht. Nicht garantieren konnte die Schulleitung jedoch den gleichen Beschäftigungsumfang. Nachdem sich aber natürliche Abgänge abzeichneten, erreichte die Schulleitung von den neuen Arbeitgebern die Bereitschaft, den Beschäftigten nach Möglichkeit den gleichen Beschäftigungsumfang wie bisher zuzuteilen. Sie empfahl den Arbeitnehmerinnen, das Angebot der Drittfirmen anzunehmen und entsprechend zu verhandeln. Diejenigen, die diese Empfehlungen befolgten, haben in fast allen Fällen einen befriedigenden Arbeitsvertrag erhalten, entweder mit gleich vielen oder mehr Arbeitsstunden oder mit etwas weniger Stunden, aber mit der Aussicht auf baldige Aufstockung.

4. Vier der bisherigen Angestellten haben sich nicht bereit gefunden, mit den Drittfirmen über den angebotenen neuen Arbeitsvertrag mit – vorerst – weniger Arbeitsstunden zu verhandeln. Sie haben es sich selber zuzuschreiben, wenn sie nun nach Ablauf der Kündigungsfrist an der Schule nicht mehr weiter beschäftigt werden können.

5. Der Normalarbeitsvertrag (NAV) im Sinne des Obligationenrechts (Art. 359–360) hat seine Funktion insbesondere in Arbeitsbereichen, wo auf Seiten der Arbeitnehmerschaft eine Organisation fehlt, sodass sozialpartnerschaftliche Regelungen über die Arbeitsverhältnisse nicht möglich sind. In diesen Fällen kann der NAV eine Schutzfunktion für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer übernehmen. Diese Schutzfunktion ist allerdings begrenzt, da der NAV nur Recht enthält, von dem durch gegenseitige Vereinbarungen abgewichen werden kann. Bestehen in einer Branche ein oder mehrere Arbeitnehmervverbände, deren Aufgabe die Interessenvertretung der Arbeitnehmerschaft ist, so sind Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern ein geeignetes rechtliches Gestaltungsmittel für die Regelung der Arbeitsverhältnisse. Für das zürcherische Gebäudereinigungsgewerbe besteht ein Gesamtarbeitsvertrag (GAV), der zwischen dem Kantonalen Verband der Zürcher Gebäudereinigungs-Unternehmer (KVZGU) einerseits und dem Landesverband freier Schweizer Arbeitnehmer (LFSA) sowie der Gewerkschaft Bau & Industrie (GBI) andererseits abgeschlossen wurde. Zudem ist ein Verfahren betreffend die Allgemeinverbindlicherklärung dieses GAV hängig. Unter diesen Umständen besteht kein Anlass, einen Normalarbeitsvertrag für das Reinigungsgewerbe zu erlassen.

6. Für die Schulleitung stellte die Vergebung von Arbeiten an Drittfirmen keine neue Situation dar. Die Reinigung der Fenster war seit jeher Dritten übertragen worden. Auf Grund guter Erfahrungen war zudem seit längerer Zeit auch die Reinigung von sechs Provisorien an einen privaten Unternehmer vergeben. Für die Schulleitung handelte es sich deshalb nicht um «einschneidende Massnahmen», sondern um eine Ausweitung einer bestehenden Praxis, weshalb sie auch auf eine Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern verzichtete. Der Regierungsrat hat für diese Sicht Verständnis. Er ist jedoch der Auffassung, eine frühzeitige Kontaktnahme mit den Sozialpartnern wäre in diesem Fall angemessen gewesen.

7. Die öffentliche Hand erbringt vielfältige Leistungen, die sie nicht zwingend selber erbringen müsste. Ausgliederungen von Tätigkeiten, die nicht zum zentralen Aufgabenbereich der Verwaltung gehören, haben im Verlauf der letzten Jahre jedoch an Bedeutung gewonnen. Gestützt auf das Subsidiaritätsprinzip, wonach der Staat sich lediglich um diejenigen Angelegenheiten kümmern soll, die zu erfüllen die Einzelnen nicht in der Lage sind, ist gegen eine Delegation von Verwaltungsaufgaben, soweit diesen kein hoheitlicher Charakter zukommt, aus rechtlicher Sicht nichts einzuwenden. Es steht ausser Zweifel, dass in vielen Fällen durch Ausgliederungen Vorteile verschiedenster Art erzielt werden können. Dritte sind oft in der Lage, durch besonderes Fachwissen, grössere personelle Ressourcen und Systemredundanzen Leistungen in zweckmässiger Weise zu erbringen. Ausserdem lassen sich zumeist Kosteneinsparungen erzielen. Dem Regierungsrat ist bewusst, dass dies zumeist mit tieferen Löhnen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verbunden ist. Dennoch hält er die Auslagerung von Aufgaben für eine ernst zu nehmende Möglichkeit, die nicht nur zur Sanierung des Staatshaushaltes, sondern auch zu einer effizienteren Verwaltungsführung führen kann. Allerdings dürfen Vergabungen an Dritte nur unter Einhaltung bestimmter Rahmenbedingungen erfolgen. Es ist vor allem sicherzustellen, dass Leistungserbringer die Arbeitsschutzbestimmungen sowie die Arbeitsbedingungen der Gesamtarbeitsverträge, der Normalarbeitsverträge oder bei deren Fehlen die branchenüblichen Vorschriften einhalten. Dass die Vergabung von Aufträgen an Dritte selber nach den Bestimmungen der kantonalen Submissionsverordnung zu erfolgen hat, versteht sich von selbst. Unter diesen Voraussetzungen sollen Auslagerungen von bestimmten Aufgabenbereichen an Dritte, nach sorgfältiger Prüfung von Vor- und Nachteilen, auch künftig möglich bleiben.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Bildungsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
i.V. **Hirschi**