

4011

KR-Nr. 55/2001

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zur Einzelinitiative KR-Nr. 55/2001 betreffend
Arbeitnehmerschutzbestimmungen für das öffentlich-
rechtlich angestellte Personal**

(vom 2. Oktober 2002)

Der Kantonsrat hat am 11. Juni 2001 folgende von Jonathan Juzi, Zürich, am 7. Februar 2001 eingereichte Einzelinitiative vorläufig unterstützt und dem Regierungsrat zum Bericht und Antrag überwiesen:

Antrag:

Es seien durch Gesetzeserlass für das gesamte öffentlichrechtlich angestellte Personal im Kanton Zürich Arbeitnehmerschutzbestimmungen einzuführen, die inhaltlich mindestens jenen des Bundes (SR 822.11) entsprechen.

Begründung:

Beispielsweise die an den Spitälern des Kantons Zürich und der Gemeinden beziehungsweise Zweckverbände beschäftigten ärztlichen und auch nichtärztlichen Angestellten stehen teilweise in Arbeitsverhältnissen, welche den Arbeitnehmerschutzbestimmungen gemäss Arbeitsgesetz bei weitem nicht entsprechen. Dass solche Zustände möglich sind, lässt sich weder mit der dadurch nachweislich beeinträchtigten Sicherheit der Patienten vereinbaren noch mit dem Anspruch der Angestellten auf Arbeitsbedingungen, die nicht krank machen.

Ferner ist undenkbar, dass die öffentliche Hand die Arbeitnehmerschutzbestimmungen des Bundes in den Betrieben der gesamten Privatwirtschaft durchzusetzen hat, diese ihren eigenen Angestellten nicht gewährt.

Im Verhältnis zwischen Betrieben mit öffentlichrechtlichen Anstellungen und jenen mit privatrechtlichen kommt es ohne die verlangte Korrektur zu Wettbewerbsverzerrungen, die zu beseitigen sind.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

1. Das eidgenössische Arbeitsgesetz (Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel, ArG, SR 822.11) ist grundsätzlich auf alle Betriebe anwendbar und enthält Mindestvorschriften für den Gesundheitsschutz, die Regelung von Arbeits- und Ruhezeit sowie den Sonderschutz für jugendliche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, schwangere Frauen und stillende Mütter, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit Familienpflichten sowie weitere Gruppen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Der Geltungsbereich des Gesetzes ist sowohl hinsichtlich bestimmter Betriebe als auch hinsichtlich bestimmter Arbeitnehmergruppen eingeschränkt. In betrieblicher Hinsicht sind die Verwaltungen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden vom Geltungsbereich grundsätzlich ausgenommen. Anwendbar sind nur die Gesundheitsvorschriften des Gesetzes. Die Arbeits- und Ruhezeitvorschriften zählen nicht zu den Gesundheitsvorschriften und sind deshalb auf die öffentlichen Verwaltungen nicht anwendbar. Durch Verordnung hat der Bundesrat die Ausnahmen festgelegt, in denen das Arbeitsgesetz als Ganzes auch auf Verwaltungsbetriebe anwendbar ist (z.B. Betriebe für die Herstellung von Gütern, zur Beförderung von Gütern und Personen, vgl. Art. 4 Verordnung 1 zum Arbeitsgesetz vom 10. Mai 2000, ArGV1, SR 822.111). Anstalten ohne Rechtspersönlichkeit sowie Körperschaften des öffentlichen Rechts sind den öffentlichen Verwaltungen gleichgestellt, sofern die Mehrzahl der in ihnen beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in einem öffentlichrechtlichen Arbeitsverhältnis steht (Art. 7 ArGV1). In personeller Hinsicht bestehen Ausnahmen von der Anwendbarkeit des Arbeitsgesetzes etwa für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die eine höhere leitende Tätigkeit ausüben (Art. 3 Abs. 1 lit. d ArG), für Assistenzärztinnen und -ärzte, Erzieher oder Gefängnisaufseher (Art. 3 Abs. 1 lit. e ArG). Schliesslich sieht das Arbeitsgesetz für bestimmte Gruppen von Betrieben oder Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die dem Gesetz unterstehen, den Erlass von Sonderbestimmungen auf Verordnungsstufe vor, um beim Vorliegen besonderer Verhältnisse Abweichungen von den gesetzlichen Arbeits- und Ruhezeitvorschriften zu ermöglichen (Art. 27 ArG). Diese Abweichungen sind in der Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz (ArGV 2, SR 822.112) enthalten.

2. Stellt man die Vorschriften des Arbeitsgesetzes den personalrechtlichen Bestimmungen des Kantons gegenüber, bestehen vor allem in den folgenden Bereichen Unterschiede:

- Wöchentliche Arbeitszeiten: Das Arbeitsgesetz beschränkt die erlaubten wöchentlichen Arbeitszeiten auf 45 Stunden für Angestellte in industriellen Betrieben, für Büropersonal, technische und

andere Angestellte sowie für Verkaufspersonal in Grossbetrieben und auf 50 Stunden für alle übrigen Angestellten (Art. 9 ArG). Beim Kanton beträgt die Arbeitszeit in der Regel 42 Stunden pro Woche. Die Sollarbeitszeit der Assistenzärztinnen und -ärzte beträgt gemäss Gesamtarbeitsvertrag vom 8. Dezember 1999 (GAV) im Quartalsdurchschnitt zurzeit 52 Stunden (Ziffer 11.1.2 GAV). Bei den Oberärztinnen und -ärzten sieht die geltende Regelung vor, dass die wöchentliche Arbeitszeit in der Regel 55 Stunden (für Oberärztinnen und -ärzte ohne Honorar- und Gebühreneinnahmen) bzw. 70 Stunden (für honorar- und gebührenberechtigte Oberärztinnen und -ärzte) nicht überschreiten soll (RRB vom 19. Dezember 1990).

- Überzeit: Überzeit darf gemäss Art. 12 Abs. 2 ArG höchstens im Umfang von 170 Stunden (bei einer wöchentlichen Höchst-arbeitszeit von 45 Stunden) bzw. 140 Stunden (bei einer wöchentlichen Höchst-arbeitszeit von 50 Stunden) geleistet werden. Diese Höchstzahlen gelten absolut, d. h., es ist nicht möglich, sie durch Kompensieren während des Jahres abzubauen. Überzeit im Sinne des Arbeitsgesetzes ist nur diejenige Mehrzeit, die über die erlaubte wöchentliche Höchst-arbeitszeit hinaus geleistet wird. Das kantonale Personalrecht kennt keine absolute Beschränkung der Überzeit. Als solche gilt Arbeitszeit, die über die vereinbarte Regel-arbeitszeit hinaus für bestimmte, klar abgegrenzte Zeiten und ausserordentliche Aufträge geleistet wird, wenn dadurch bei einem vollen Pensum 42 Arbeitsstunden pro Woche überschritten werden (§ 125 Personalgesetz, PG, LS 177.1). Überzeit von mehr als 20 Stunden im Monat kann nur mit Zustimmung der vorgesetzten Direktion angeordnet werden. Im Kalenderjahr dürfen höchstens 120 Überstunden vergütet werden. Ausnahmen sind indessen im Einvernehmen mit dem Personalamt zulässig.
- Tägliche Ruhezeit: Das Arbeitsgesetz verlangt grundsätzlich, dass den Angestellten eine tägliche Ruhezeit von elf aufeinander folgenden Stunden gewährt wird sowie einmal wöchentlich ein arbeitsfreier Zeitraum von mindestens 35 Stunden. Das kantonale Personalrecht kennt keine entsprechenden Vorschriften. Für das Personal mit regelmässigen Arbeitszeiten werden diese Grenzwerte ohne weiteres eingehalten. Auch für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit unregelmässigen Arbeitszeiten bestehen in der Regel Dienstpläne, welche die Grenzwerte des Arbeitsgesetzes einhalten oder eine für das Personal gleichwertige Ruhezeitregelung festlegen.
- Pikettdienst: Nach Art. 14 und 15 ArGV1 gilt Pikettdienst, der im Betrieb geleistet wird, gesamthaft als Arbeitszeit. Darüber hinaus

bestehen arbeits- und ruhezeitliche Beschränkungen. So dürfen beispielsweise innert vier Wochen grundsätzlich höchstens sieben Pikettdienste geleistet werden (Art. 14 Abs. 2 ArGV1). Demgegenüber gilt nach kantonalem Personalrecht der Pikettdienst, auch wenn er als so genannter Präsenzdienst geleistet wird, nicht als Arbeitszeit. Pikettdienst wird als Präsenzdienst mit Fr. 2.75 und als Bereitschaftsdienst mit Fr. 1.60 pro Stunde entschädigt (§ 133 Abs. 3 der Vollzugsverordnung zum Personalgesetz, VVO, LS 177.111). Eine Beschränkung der erlaubten Anzahl Pikettdienste innerhalb eines bestimmten Zeitraums sieht das Personalrecht nicht vor.

- Nachtdienst: Gemäss Art. 17a Abs. 1 ArG gilt der Grundsatz, dass höchstens neun Stunden Nachtarbeit innerhalb eines Zeitraumes von zehn Stunden erlaubt sind. Unter bestimmten Voraussetzungen ist eine Höchstdauer von zehn Stunden innerhalb von zwölf Stunden möglich. Das Personalrecht seinerseits legt nur den Zeitrahmen fest, innert welchem eine Tätigkeit als Nachtarbeit gilt (zwischen 20.00 und 6.00 Uhr, § 118 in Verbindung mit § 132 VVO, ausnahmsweise Verlängerung bis 8.00 Uhr möglich, § 134 Abs. 2 VVO). Weitere Beschränkungen – etwa eine Höchstzahl der möglichen aufeinander folgenden Nachtdienste – sieht das Personalrecht nicht ausdrücklich vor. Die Einsatzpläne in Betrieben mit Nachtarbeit halten indessen in der Regel die Grenzen gemäss Arbeitsgesetz ein.
- Ununterbrochener Betrieb: Die Verordnung 1 zum Arbeitsgesetz kennt zahlreiche Bestimmungen zum so genannten ununterbrochenen Betrieb (Betriebe mit Schichtzyklus). Das Personalrecht enthält darüber keine besonderen Bestimmungen. Auch in diesem Bereich sind die jeweiligen Einsatzpläne der Betriebe mit Schichtdienst indessen in aller Regel mit dem Arbeitsgesetz vereinbar.

3. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Regelungsdichte des kantonalen Personalrechts im Normenbereich des Arbeitsgesetzes zwar deutlich geringer ist, dass die Arbeitsverhältnisse beim Kanton jedoch in den allermeisten Fällen ohne weiteres die Rahmenbedingungen des Arbeitsgesetzes erfüllen bzw. bedeutend bessere Bedingungen als jene nach Arbeitsgesetz bieten. Es sind im Wesentlichen zwei Bereiche, die bei einer zwingenden Anwendung des Arbeitsgesetzes zu Anpassungen und zu erheblichen Folgekosten führen würden, nämlich die Höchstarbeitszeitvorschriften und die Bestimmungen betreffend den Pikettdienst. Die Höchstarbeitszeit von 50 Stunden in nichtindustriellen Betrieben hätte Anpassungen für die Ärzteschaft zur Folge. Bei den Assistenzärztinnen und -ärzten ist bereits beschlossen, die wöchentliche Sollarbeitszeit bis zum Jahre 2004 auf 50 Std. zu senken (Ziffer 11.1.1 in Verbindung mit Ziffer 11.1.2

GAV), damit wird das Arbeitsgesetz eingehalten. Hingegen liegen die Arbeitszeiten der Oberärztinnen und -ärzte deutlich über den Bestimmungen des Arbeitsgesetzes; hier müssten zur Einhaltung des Arbeitsgesetzes Änderungen vorgenommen werden, soweit nicht die Bestimmungen über die höheren leitenden Angestellten im Sinne von Art. 3 Abs. 1 lit. d ArG anwendbar sind. Im Bereich des Pikettdienstes würde die Regelung, wonach Präsenzdienst als Arbeitszeit gilt, zu erheblichen Mehrkosten führen. Betroffen davon wäre vor allem die Gesundheitsdirektion, aber auch die Direktion der Justiz und des Innern für den Bereich des Justizvollzugs sowie die Baudirektion und die Direktion für Soziales und Sicherheit.

4. Die Umsetzung der Einzelinitiative hätte für den Kanton erhebliche finanzielle Auswirkungen. Gemäss Angaben der betroffenen Direktionen würde sich der jährliche Mehraufwand auf rund 40 Mio. Franken belaufen. Von den geschätzten Mehrkosten entfallen rund drei Viertel, nämlich 30 Mio. Franken, auf die Gesundheitsdirektion. Der Erhebung zufolge würden die Kosten der Anpassung im Bereich der Höchstarbeitszeitvorschriften bei der Ärzteschaft 17 Mio. Franken ausmachen (11,5 Mio. für Ärztinnen und Ärzte in kantonalen Betrieben und 6,5 Mio. für Ärztinnen und Ärzte in staatsbeitragsberechtigten Betrieben). Von den Bestimmungen über den Pikettdienst wäre die Gesundheitsdirektion ebenfalls stark betroffen, wo insgesamt etwa 50 neue Stellen geschaffen werden müssten. Im Bereich des Justizvollzugs (Direktion der Justiz und des Innern) würde die Umwandlung des Präsenzdienstes in Arbeitszeit die Schaffung von 20 bis 30 zusätzlichen Stellen nötig machen. Weitere Auswirkungen ergäben sich im Schichtdienst, davon betroffen wären etwa Teile der Kantonspolizei, wo ein personeller Mehraufwand zwischen 5 und 10 Mio. Franken entstünde. Weitere, wenn auch weniger ausgeprägte Auswirkungen ergäben sich schliesslich im Bereich der Überzeitvorschriften, der Bestimmungen über die tägliche Mindestruhezeit, bei der Beschränkung der Nachtarbeitsdauer sowie bei den Lohn- und Zeitzuschlägen für Überzeit und Nacht- und Sonntagsarbeit.

5. Die Angaben zu den Kosten, die mit einer Umsetzung der Einzelinitiative verbunden wären, beruhen auf ersten Schätzungen. Im Fall einer Umsetzung der Einzelinitiative müssten sämtliche betrieblichen Abläufe auf ihre Vereinbarkeit mit dem Arbeitsgesetz hin überprüft und derart umgestaltet werden, dass möglichst geringe Folgekosten entstehen. Das Rationalisierungspotenzial, das in solchen Veränderungen steckt, kann zurzeit nicht beziffert werden. Gleichwohl steht fest, dass die Umsetzung der Einzelinitiative eine ins Gewicht fallende zusätzliche Belastung des Staatshaushaltes zur Folge

hätte. Da die Verwaltungen des Bundes, des Kantons und der Gemeinden vom Geltungsbereich des Arbeitsgesetzes grundsätzlich ausgenommen sind, hat der eidgenössische Gesetzgeber bisher in seinem Verordnungsrecht auch keine Sonderbestimmungen erlassen, die den besonderen Bedürfnissen von Berufsgruppen wie etwa der Polizei oder Angestellten im Justizvollzug Rechnung tragen würden. Ohne eine Anpassung der Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz, unter Umständen auch von Art. 27 Abs. 2 ArG, wäre in diesen Bereichen die notwendige Flexibilität für sachgerechte Regelungen nicht gegeben.

6. Am 22. März 2002 hat die Bundesversammlung auf Grund der Parlamentarischen Initiative Suter («Menschenwürdige Arbeitsbedingungen für Assistenzärzte») eine Änderung des Arbeitsgesetzes beschlossen, die am 1. Januar 2005 in Kraft treten wird. Die Änderung hebt die Ausnahme der Assistenzärztinnen und -ärzte vom personellen Geltungsbereich des Arbeitsgesetzes auf. In der Absicht, nicht nur die privatrechtlich, sondern auch die öffentlichrechtlich angestellten Assistenzärztinnen und -ärzte in den Genuss verbesserter Arbeitsbedingungen kommen zu lassen (vgl. Kommissionsbericht, BBl 2001, 3181 [3186/87]), wurden gleichzeitig die Schluss- und Übergangsbestimmungen des Arbeitsgesetzes revidiert. Art. 71 lit. b ArG lautet neu: «Vorbehalten bleiben insbesondere . . . Vorschriften des Bundes, der Kantone und der Gemeinden über das öffentliche Dienstverhältnis; von den Vorschriften über den Gesundheitsschutz und über die Arbeits- und Ruhezeit darf dabei jedoch nur zu Gunsten der Arbeitnehmer abgewichen werden.» Die Tragweite dieser Änderung ist noch nicht vollständig absehbar. Nach einem Rundschreiben des Staatssekretariates für Wirtschaft (Seco) an die kantonalen Vollzugsbehörden des Arbeitsgesetzes sowie die Gesundheitsdirektionen und -departemente der Kantone vom 11. Juli 2002 gilt Art. 71 ArG nur für Betriebe, die grundsätzlich dem Geltungsbereich des Arbeitsgesetzes unterstehen, was nach wie vor für die Verwaltungen des Kantons und der Gemeinden nicht der Fall ist. Das Seco kündigt deshalb eine Änderung der Verordnung 1 zum Arbeitsgesetz an, die sicherstellen soll, dass auch Spitalbetriebe, die nicht aus der Verwaltung ausgegliedert sind, die Arbeits- und Ruhezeitvorschriften einhalten müssen. Der Bundesrat seinerseits scheint in seiner Stellungnahme vom 14. Juni 2002 zur Motion «Gleiches Arbeitsrecht für alle Spitäler» vom 22. März 2002 davon auszugehen, dass die Vorschriften des Bundes, der Kantone und der Gemeinden über das öffentliche Dienstverhältnis bezüglich Arbeits- und Ruhezeitvorschriften ganz allgemein nicht mehr zu Ungunsten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von den Bestimmungen des Arbeitsgesetzes abweichen dürfen. Die endgültige Tragweite der vom Parlament beschlossenen Änderung des Arbeitsgesetzes wird

sich erst aus den Verordnungsänderungen ergeben, über die der Bundesrat noch zu beschliessen hat.

7. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Umsetzung der Einzelinitiative nicht nur erhebliche Mehrkosten zur Folge hätte, sondern zugleich einen Sachbereich betrifft, der vom eidgenössischen Gesetzgeber nach Einreichung der Initiative neu geregelt worden ist. Damit ist kraft Bundesrechts das Anliegen der Einzelinitiative erfüllt. Es besteht kein Anlass, durch eine kantonale Regelung über das hinauszugehen, was das eidgenössische Parlament als notwendig erachtet hat, und mit einer bundesrechtlich nicht verlangten undifferenzierten und unflexiblen Unterstellung des gesamten öffentlich-rechtlichen Personals unter das Arbeitsgesetz den kantonalen Handlungsspielraum einzuschränken. Ein solches Vorgehen würde nicht nur für den Kanton, sondern auch für sämtliche Gemeinden und Zweckverbände im Kanton einen Kostenschub auslösen und den Spielraum für eigene Regelungen verbauen, die den Besonderheiten der öffentlichen Hand angepasst sind und gesamthaft für das Personal gute Lösungen bieten.

Der Regierungsrat beantragt daher dem Kantonsrat, die Einzelinitiative nicht definitiv zu unterstützen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:
Buschor

Der Staatsschreiber:
Husi