

11. Umkleidezeit ist Arbeitszeit - Umsetzung

Interpellation Michèle Dünki-Bättig (SP, Glattfelden), Kathy Steiner (Grüne, Zürich), Melanie Berner (AL, Zürich) vom 9. Dezember 2019

Interpellation KR-Nr. 371/2019, RRB-Nr. 80/29. Januar 2020

Ordnungsantrag

Hans-Peter Amrein (SVP, Küssnacht; fraktionslos): Ich beantrage Ihnen die Debatteart der Kurzdebatte. Bei Interpellationen haben sowohl Urs Hans wie ich und auch Interessierte und Betroffene in den einzelnen Fraktionen keine Möglichkeit, hier Stellung zu nehmen und mit zu debattieren. Das ist sicher nicht in Ordnung, wenn man sieht, wie viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, wie viele von Ihnen normalerweise, wenn Sie nicht hier im Rat sind, das «Übergwändli» anziehen.

Ich bitte um Kurzdebatte.

Abstimmung

Der Kantonsrat beschliesst mit 68 : 40 Stimmen (bei 1 Enthaltung), den Ordnungsantrag abzulehnen. Das Geschäft wird in reduzierter Debatte behandelt.

Michèle Dünki-Bättig (SP, Glattfelden): Stellen Sie sich vor, Sie wären Fachfrau Gesundheit und arbeiten am Universitätsspital Zürich (USZ). Jeden Morgen vor Ihrem Schichtbeginn ziehen Sie sich in einer Garderobe des USZ um und nehmen den Weg über lange Gänge zu Ihrer Station auf sich. Sie machen das, weil es so vom Arbeitgeber verlangt wird. Ihre Arbeitskleidung muss hygienischen Standards entsprechen. Sie können sich also nicht schon zu Hause Ihre Arbeitskleidung anziehen, sondern dürfen dies erst im Spital tun. Ohne diese Kleidung dürfen Sie nicht am Bett und schon gar nicht im Operationssaal arbeiten. Dass Sie sich im Spital umziehen müssen und dass dies somit zur Arbeitszeit gehört, bestreitet niemand, auch der Regierungsrat nicht. In seiner Antwort vom 16. Januar 2019 hielt der Regierungsrat fest: «Es ist aus Sicht des Regierungsrates aber naheliegend, dass vom Arbeitgeber vorgeschriebenes und für die Berufsausübung erforderliches Umkleiden von Alltags- in Dienstbekleidung und umgekehrt am Arbeitsplatz grundsätzlich als Arbeitszeit zu gelten hat.» Grundlage dafür ist die Definition der Arbeit, die im Gesetz zugrunde liegt. Die Arbeitspflicht ist die Pflicht des Arbeitnehmers zur Leistung von Arbeit im Dienst des Arbeitgebers.

Nun sind Sie Fachangestellte Gesundheit und haben in den vergangenen Wochen und Monaten in der Corona-Pandemie Ausserordentliches geleistet. Sie haben mitgeholfen, innert kürzester Zeit die Kapazitäten der Spitäler der Schweiz zu erhöhen, haben sich um covid-19-erkrankte Menschen gekümmert und klaglos Mehrarbeit geleistet. Sie standen Tag und Nacht im Einsatz, und ausser Applaus

haben Sie dafür keine spezielle Entschädigung erhalten. Sogar für so klare Dinge wie Umkleiden als Arbeitszeit müssen Sie streiten.

In der Zwischenzeit ist aber Bewegung in die Sache gekommen und das Personalamt des Kantons Zürich hat per 1. April 2021 eine entsprechende Richtlinie erlassen, welche betrieblich verordnetes Umkleiden als Arbeitszeit anerkennt und den Verwaltungseinheiten empfiehlt, eine entsprechende Weisung zu erlassen. Wir sind erfreut darüber, dass der Grundsatz endlich auch beim Kanton anerkannt und umgesetzt wird. Dies ist umso wichtiger, als sich auch viele Städte und Gemeinden im Kanton Zürich nach dem kantonalen Reglement richten. Es ist zu erwarten, dass auch sie diese Regelungen nun endlich umsetzen werden.

Das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) sieht es aber trotzdem nicht als seine Aufgabe an, die Durchsetzung dieser Maxime sicherzustellen. Man könnte sich hier schon fragen, was denn das AWA für ein Selbstbild hat. Es klärt gemäss Antwort des Regierungsrates die Betriebe zwar über die Empfehlung des SECO (*Staatssekretariat für Wirtschaft*) auf, dass Umkleiden als Arbeitszeit zu rechnen ist, sofern zwingende Gründe für besondere Arbeitskleidung bestehen und die Arbeitskleidung aus sachlichen Gründen am Arbeitsplatz angezogen werden muss. Aber ob das dann auch wirklich eingehalten wird, ob diese Umkleidezeit auch in der Arbeitszeiterfassung dokumentiert wird, das interessiert das AWA dann nicht, obwohl die ihm unterstellten Arbeitsinspektorate dafür zuständig sind, die Arbeitszeiterfassung zu prüfen und undokumentierte Arbeitszeit zu ahnden. Dass nun das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich ebenfalls einen Entscheid gefällt hat, der auf eine Beschwerde des VPOD (*Verband des Personals öffentlicher Dienste*) gegen das Spital Limmattal zurückgeht, ist erfreulich. Denn auch das Verwaltungsgericht bestätigt, dass Umkleiden als Arbeitszeit zu gelten hat. Es kommt dann allerdings zum Schluss, dass diese Arbeitszeit nicht entschädigt werden müsse, und das ist eine absurde Aussage. Das Verwaltungsgericht will also Gratisarbeit legitimieren. Gegen diesen Teilentscheid hat der VPOD nun Beschwerde vor Bundesgericht eingereicht, denn es ist klar: Wenn Umkleiden Arbeitszeit ist, dann muss diese auch entschädigt werden.

Die Antwort auf unsere letzte Frage, ob ein Gesamtarbeitsvertrag im Gesundheitsbereich eine Grundvoraussetzung für die Spitalliste des Kantons Zürich sein könnte, beantwortete der Regierungsrat mutlos. Er bezeichnet eine solche Verknüpfung als sachfremd und als zu starken Eingriff in die unternehmerische Freiheit der Betriebe. Da fragen wir uns schon: Vom Balkon klatschen für das Gesundheitspersonal, das kann der Regierungsrat und das kann die Gesundheitsdirektorin (*Regierungsrätin Natalie Rickli*). Sich aktiv für bessere Arbeitsbedingungen im Gesundheitswesen einsetzen, das wiederum ist zu viel verlangt. Die Corona-Pandemie hat gezeigt: Gesundheit ist unser höchstes Gut. Klatschen alleine reicht nicht. Es ist an der Zeit, dass die Regierung sich heute für gute und faire Arbeitsbedingungen im Gesundheitsbereich einsetzt. Dazu gehört auch die Anerkennung und die Durchsetzung der Maxime «Umkleiden ist Arbeitszeit».

Besten Dank.

Astrid Furrer (FDP, Wädenswil): So klar, wie es der Regierungsrat in der Antwort schreibt und wie es Michèle Dünki ausgeführt hat, scheint die rechtliche Lage also nicht zu sein. Das Zürcher Verwaltungsgericht hat nämlich im Fall des Limmattal-Spitals entschieden, dass die Umkleidezeit nicht als Arbeitszeit gilt, die bezahlt werden soll. Der VPOD will dieses Urteil ans Bundesgericht weiterziehen. Das ist gut, denn es braucht für alle Beteiligten, Institutionen und Mitarbeitende, Rechtssicherheit in dieser Sache.

Für die FDP scheint es logisch, dass für Mitarbeitende, die sich gänzlich umziehen müssen, um arbeiten zu können – Pflegende, OP-Personal, aber es gibt da auch noch ganz andere Berufe, man denke an die Gastronomie –, dies als Arbeitszeit angerechnet wird. Ich selber war im ersten Beruf Operationsassistentin und das Umziehen brauchte mindestens zehn Minuten Zeit. Nur wurde diese Forderung ja jetzt da und dort im Kanton Zürich umgesetzt. Es zeigt sich, dass alle verlieren: Die Institutionen verlieren, weil sie höhere Lohnkosten haben, und die Mitarbeitenden verlieren, weil ihnen die bezahlten Pausen gekürzt werden. Bei dieser Lose-lose-Situation muss man sich doch fragen, ob es nicht besser gewesen wäre, alles beim Alten zu belassen. Wir sind gespannt, was das Bundesgericht zu sagen hat. Insbesondere ist ja auch wichtig, dass in dieser Sache alle Kantone dieselben Regelungen anwenden. Besten Dank.

Wilma Willi (Grüne, Stadel): Wir scheinen uns alle einig zu sein – wir, das SECO, der Regierungsrat, der VPOD –, dass als Arbeitszeit Tätigkeiten gelten, die aus Gründen der Hygiene am Arbeitsplatz als Vorbereitungshandlungen getätigt werden müssen, bevor die eigentliche Arbeitshandlung angegangen werden darf. Wo liegt das Problem? Wir haben Folgendes in der Interpellationsantwort gelesen: Erstens: Die Empfehlungen müssen in den Spitälern im Spitalreglement oder allenfalls im Arbeitsvertrag so geregelt werden, sonst bleiben die Empfehlungen ohne Bedeutung.

Zweitens: Das Arbeitsinspektorat prüft nicht, wie in einem Spital die erfasste Arbeitszeit entsteht, also passiert so weiterhin auch nichts.

Drittens: Wieder einmal ist die unternehmerische Freiheit wichtiger als die Menschen, die Tag für Tag mit viel Engagement schwierige und dazu systemrelevante Dienste verrichten, also wird der Regierungsrat auch zukünftig die Spitalisten nicht mit einer derartigen Verpflichtung verknüpfen. Wir brauchen zwingend ein Umdenken, und da kann der Regierungsrat auch wirklich nun mal aktiv auf eine Änderung hinwirken und nicht, wie in seiner Antwort, lauter Gründe aufführen, wieso der Regierungsrat sich nun wirklich deswegen nicht äussern könne, nichts ändern könne, nichts kontrollieren könne.

Die Grüne Fraktion dankt den Spitälern, die diese Regelung bereits exemplarisch umgesetzt und verankert haben. Ganz anders geht es in meiner Region, im Spital Bülach, zu und her: Das Arbeitsgericht Bülach entschied im März dieses Jahres, dass die Umkleidezeit den Angestellten bezahlt werden müsse. Und was macht das Spital Bülach? Das Spital zieht den Fall weiter ans Obergericht. Es bestätigt sich auch immer wieder, warum wir Grünen an der Urnenabstimmung vom 30.

November 2014 eine Privatisierung des Spitals Bülach ablehnten: Eine gewinnorientierte Aktiengesellschaft ist nicht das Richtige für ein Volksspital, welches einen öffentlichen Auftrag erfüllt. Das sagten wir damals schon und das sagen wir heute immer noch. Es gibt nur Probleme und Gewinne auf Kosten der Angestellten. Und die Grüne Fraktion erwartet nun endlich eine mutige und würdige Umkleideregelung für die Spitäler und sonstige Pflegeinstitutionen, die diese Regelung noch nicht implementiert haben, und dies bitte möglichst bald.

Barbara Günthard Fitze (EVP, Winterthur): Die Interpellation ist unterdessen soweit oder zum Teil erfüllt. Die Gerichte haben gesprochen, das Beispiel Bülach wurde erwähnt, es gibt noch andere Gerichtsurteile. Und vielerorts ist nun eigentlich klar, dass die Umkleidezeit Arbeitszeit sein sollte. Und dann kommt ja noch die Frage, wie viel rückwirkend bezahlt werden sollte, wenn dann überhaupt die Gerichte entschieden haben, dass das Arbeitszeit sein sollte. Ich denke, Verhandlungen mit einzelnen Betrieben hätten unter Umständen weiter geführt und individuelle Lösungen geschaffen, die auf die einzelnen Häuser und deren Mitarbeitende zugeschnitten sind. Der Klageweg sollte Ultima Ratio, das letzte Mittel sein, da hängige Gerichtsverfahren oft mehr blockieren als einen sinnvollen Weg aufzeigen können. Gesamtarbeitsverträge, welche ja nur zum Teil vorhanden sind, wären zukünftig wirklich zu favorisieren, gerade im Gesundheitswesen, ob es private oder öffentliche Spitäler oder Institutionen sind. Das ganze letzte Jahr während der Pandemie hat gezeigt, dass zwar dem Gesundheitspersonal geklatscht wurde und die Arbeit als relevant eingestuft wird, man aber doch gerne beim Personal spart. Am Beispiel der Pandemie hat sich auch gezeigt, wie wichtig die richtigen Arbeitskleider und die Sorgfalt beim Bekleiden sind, um Infektionen oder deren Übertragung zu vermeiden, und das braucht eben Zeit. Falls zu wenig Personal für regelmässige Kontrollen seitens des Arbeitsinspektorates vorhanden sein sollte, müsste man da wirklich überdenken, neue Stellen zu schaffen, damit das Arbeitsinspektorat personell seinen Aufgaben auch nachkommen kann. Ich bin selber langjährige Pflegefachfrau und Mitglied des Berufsverbandes SBK (*Schweizer Berufsverband der Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner*) und frage mich schon, wie lautstark wir uns weiterhin für adäquate Arbeitsbedingungen zur Wehr setzen müssen. Es wird sich auch zeigen, wie es mit der nationalen Pflegeinitiative weitergeht, da gilt es noch verschiedene Themen zu bearbeiten. Wir bleiben auf jeden Fall dran.

Melanie Berner (AL, Zürich): Umkleidezeit ist Arbeitszeit. Das Arbeitsgesetz ist in diesem Punkt eindeutig. Auch der Zürcher Regierungsrat hat wiederholt bestätigt, dass Umkleidezeit Arbeitszeit ist. So weit, so klar, könnte man meinen. Nun, leider nicht. Seit zweieinhalb Jahren kämpft die Gewerkschaft VPOD im Interesse der Spitalangestellten dafür, dass das Arbeitsgesetz endlich konform umgesetzt wird. Tatsächlich ist in dieser Zeit einiges passiert. So hat beispielsweise das USZ im Sommer 2019 Umkleidezeit als Arbeitszeit eingeführt. Als Folge davon wurden die Übergabezeiten verkürzt und die Arbeit zusätzlich verdichtet. Es wurde

also sichergestellt, dass die Umsetzung der gesetzlichen Bestimmung zum Nachteil der betroffenen Angestellten geschieht. Bravo! Auch andernorts haben sich gutbezahlte Führungspersonen von der kreativen Seite gezeigt. Von der Einführung von zusätzlichen «Pausen» – in Anführungs- und Schlusszeichen, da sie ja eh nicht bezogen werden können – hin zu der schönen Formulierung «Umkleidezeit ist nicht bezahlte Arbeitszeit» in einem Personalreglement. Ja, einiges ist passiert. Die kleinen Schritte im Interesse des Gesundheitspersonals sind aber nicht etwa Teil des kantonalen Masterplans, die Arbeit in den Gesundheitsberufen attraktiver zu gestalten, um dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken. Nein, dass das Thema überhaupt Aufmerksamkeit bekommen hat und dass es an gewissen Orten tatsächlich zu Verbesserungen gekommen ist, liegt einzig am Einsatz von gewerkschaftlicher Seite. Nur dank einer gewerkschaftlichen Kampagne ist hier etwas ins Rollen gekommen, wenn auch aus Sicht der Alternativen Liste, AL, zu wenig. Denn was leider nicht passiert ist, ist, dass allen Spitalangestellten, die sich für die Ausübung ihres Berufes angeordneterweise am Arbeitsplatz umziehen müssen, die Umkleidezeit ohne Nachteile für sie als bezahlte Arbeitszeit gutgeschrieben wird.

Als eine der neueren Entwicklungen hat das Personalamt per 1. April 2021 eine neue Richtlinie für den Umgang mit Umkleidezeit erlassen. Darin kommt unmissverständlich zum Ausdruck, dass Umkleidezeit als Arbeitszeit anzurechnen ist, wenn zwingende Gründe für die besondere Arbeitskleidung bestehen und die Arbeitskleidung aus sachlichen Gründen am Arbeitsplatz angezogen werden muss. Trotz dieser eindeutigen kantonalen Richtlinien, trotz den gesetzlichen Grundlagen ist es aber nach wie vor nicht so, dass die betroffenen Spitalangestellten die Umkleidezeit vollumfänglich der Arbeitszeit anrechnen können. Denn die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in den zuständigen Gremien der Spitäler können nach wie vor auf die Unterstützung der Arbeitsinspektorate beziehungsweise des AWA und damit auch der Volkswirtschaftsdirektorin, Frau Regierungsrätin Carmen Walker Späh, zählen. Wie den Antworten zur Interpellation zu entnehmen ist, hat der Regierungsrat weder eine Vorstellung davon, wie er sicherstellen will, dass seine Haltung, Umkleidezeit gleich Arbeitszeit, umgesetzt wird, noch, wie das AWA beziehungsweise die zuständigen Arbeitsinspektorate ihren Auftrag in diesem Sinne erfüllen sollen. Es scheint auch nicht weiter zu kümmern, dass via Spitalliste Spitäler mitfinanziert werden, welche sich nicht an gesetzliche Bestimmungen halten.

Sehr geehrte Frau Regierungsrätin, wir von der Alternativen Liste, AL, hätten da eine Idee: Sorgen Sie dafür, dass die Arbeitszeiterfassung in den betroffenen Betrieben korrekt durchgeführt und dokumentiert wird. Umkleidezeit ist Arbeitszeit. Wird Umkleidezeit nicht explizit als Arbeitszeit erfasst, wird die Arbeitszeit eben nicht korrekt dokumentiert. So einfach ist das. Das Arbeitsgesetz ist klar. Die Haltung des Regierungsrates ist klar. Für die Alternative Liste, AL, ist darum auch klar, dass das AWA nicht einfach sagen kann, dass es sich nicht dafür interessiert, wie die Arbeitszeit zustande gekommen sei. Es liegt in der Verantwortung des Kantons, dafür zu sorgen, dass Umkleidezeit gleich Arbeitszeit korrekt umgesetzt wird. Dazu gehört, dass das AWA und die dazugehörigen Arbeitsinspektorate auf

einer lückenlosen Dokumentation der Arbeitszeit bestehen. Denn niemand – niemand! – arbeitet gerne gratis. Besten Dank.

Regierungsrätin Carmen Walker Späh: Ja, seit der Beantwortung der Interpellation hat sich einiges ergeben, obwohl die Regierung damals schon ganz klar erkannt und ihrer Haltung Ausdruck gegeben hat, dass für sie eigentlich im Rahmen ihrer Möglichkeiten Umkleidezeit auch Arbeitszeit ist. Nun hat sich ein Urteil ergeben, das auch noch nicht rechtskräftig ist, vom 19. Februar 2021. Trotzdem hat der Kanton, konkret das Personalamt des Kantons Zürich, reagiert. Es hat nämlich per 1. April 2021 eine Richtlinie zur Umkleidezeit zuhanden der Direktionen, der Staatskanzlei, der Gerichte und der selbstständigen Anstalten erlassen. Ich betone das, denn dort kann der Regierungsrat Anordnung erlassen, nicht so bei den Spitälern. Das heisst, er hat die entsprechenden Institutionen eingeladen, die Umkleidezeit nach den genannten Kriterien – ich werde das noch erwähnen – anzurechnen. Zwar sind nach diesen Kriterien, die das Personalamt per 1. April erlassen hat, im Grundsatz das An- oder Umziehen noch keine Arbeitszeit, es gibt aber klare Ausnahmen – diese möchte ich gern hier erwähnen –, die dann kumulativ zu berücksichtigen wären: Wenn es sich also um eine besondere Arbeitskleidung handelt, zum Beispiel Uniformen, Helme, Sicherheitsschuhe et cetera, wenn es zwingende Gründe für das Tragen dieser besonderen Arbeitskleidung gibt, insbesondere Hygiene und Sicherheit, und wenn das Umkleiden am Arbeitsplatz sachlich begründet ist, zum Beispiel die Unzumutbarkeit der Zurücklegung des Arbeitswegs in einer besonderen Arbeitskleidung.

Nun zur Rolle meiner Direktion und meines Amtes für Wirtschaft und Arbeit und des Arbeitsinspektorates: Es ist nun mal so, dass wir nach den Wegleitungen des SECO und im Auftrag des SECO handeln. Das SECO gibt aber nur eine Wegleitung, sagt klar, was es sich als Empfehlung vorstellen kann, kann aber nicht selber regulativ tätig werden. Die Qualifikation, ob Umkleidezeit Arbeitszeit ist, das hat ganz klar gemäss den Richtlinien und Wegleitungen des SECO zu erfolgen, in einem Personalreglement zum Beispiel, in einem Arbeitsvertrag oder in einem Gesamtarbeitsvertrag. Und das müssen die Spitäler machen und das ist auch in ihrem Zuständigkeitsbereich. Was das Arbeitsinspektorat macht, das ist halt ein bisschen kompliziert und da muss man genau hinschauen, wer was macht. Das Arbeitsinspektorat richtet sich nach Artikel 73 Absatz 1 litera c der Verordnung I zum Arbeitsgesetz. Es entscheidet nicht, ob Umkleidezeit Arbeitszeit ist; das ist eben, wie gesagt, von den Spitälern zu entscheiden. Es wird aber die täglichen und wöchentlichen Höchstarbeitszeiten und Ruhezeiten prüfen. Es ist falsch zu behaupten, wir würden uns hier aus der Verantwortung nehmen. Das wird geprüft. Das Arbeitsinspektorat kann aber den Entscheid nicht fällen, ob es nun anzurechnen ist oder nicht. Und in diesem Sinne – und so sind halt die Zuständigkeiten geregelt – danke ich Ihnen herzlich, dass Sie das auch so zur Kenntnis nehmen. Vielen Dank.

Ratspräsident Roman Schmid: Die Interpellantin hat ihre Erklärung zur Antwort des Regierungsrates abgegeben.

Das Geschäft ist erledigt.