



Bericht über die Anhörung der Teilrevision der Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz

1 Ausgangslage

Seit 1. Januar 2005 ist das Arbeitsgesetz auf Assistenzärzte und –ärztinnen in allen Spitälern und Kliniken der Schweiz anwendbar. Zudem werden Krankenanstalten und Kliniken zunehmend aus den kantonalen Verwaltungen heraus verselbständigt, so dass das Personal dieser Betriebe den Bestimmungen über die Arbeits- und Ruhezeiten des Arbeitsgesetzes unterstellt wird. Etliche Spitäler bekunden Schwierigkeiten, das Arbeitsgesetz umzusetzen. Aus diesem Grund wurde in den letzten Jahren die Anwendbarkeit des Arbeitsgesetzes in dieser Branche auf verschiedenen Ebenen untersucht, um die erwähnten Umsetzungsschwierigkeiten zu erfassen und spezifische Lösungen zu finden. Aufgrund der Resultate dieser Untersuchung wurden bei der Teilrevision der Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz (ArGV 2) die Sonderbestimmungen bezüglich der Anzahl aufeinanderfolgender Arbeitstage, der Verlängerung der Dauer der Nacharbeit und der Pikettdienst mit kurzer Interventionszeit geregelt.

Die Anhörung wurde am 1. September 2008 eröffnet. Es wurden nur die von der Revision betroffenen Kreise zur Stellungnahme eingeladen. Die verlängerte Anhörungsfrist ist am 17. November 2008 abgelaufen. Insgesamt gingen 61 Antwortschreiben ein (siehe Liste der Teilnehmer im Anhang), die sich wie folgt zusammensetzen:

- 25 Kantone haben Stellungnahmen eingereicht. In einigen Kantonen nahmen sowohl die Arbeitsinspektionen (16 KAI) als auch die Gesundheitsdirektionen (20 GD) Stellung. Somit haben einige Kantone zwei Stellungnahmen eingereicht.
- Sechs Stellungnahmen von Spitzenverbänden der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen: Schweizerischer Gewerbeverband (SGV); Schweizerischer Arbeitgeberverband (SAV); Schweizerischer Gewerkschaftsbund (SGB); Kaufmännischer Verband (KV Schweiz); Travail.Suisse (vertreten durch syna); Verband des Personals der öffentlichen Dienste (VPOD).
- 19 Stellungnahmen von Fachverbänden und Fachorganisationen: Verband Schweizerischer Assistenz- und Oberärztinnen und –ärzte (VSAO), Verein der leitenden Spitalärzte der Schweiz (VLSS), Schweiz. Verband der Berufsorganisationen im Gesundheitswesen (SVBG), Gastrosuisse, hotelleriesuisse, Schweizer Berufsverband der Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner (SBK), Verbindung der Schweizer Ärztinnen und Ärzte (FMH), H+ Die Spitäler der Schweiz, ErgotherapeutInnen-Verband Schweiz (Evs), cura humanis Fachverband für Pflege und Betreuung, Schweizerischer Hebammenverband (SHV), labmed, Fédération des entreprises romandes, Kantonsspital Frauenfeld, Spital Thurgau AG, Centre patronal, Chambre vaudoise des arts et métiers, Solothurner Spitäler AG, VAKA Aargauische Spitäler, Kliniken und Pflegeinstitutionen.

1.1. Die Teilrevision wird nur teilweise gutgeheissen

Die Teilrevision der ArGV 2 wird von den Stellungnehmenden nur teilweise gutgeheissen. Einige Kantone (BE, GE, BS, SG) zeigen Verständnis für das Anliegen für die Spitalbranche zusätzliche Sonderbestimmungen aufzunehmen, gleichzeitig geben sie ihre Befürchtungen zum Ausdruck, dass bald nur noch eigentliche Arbeitsrechtspezialisten die Vorschriften korrekt auszulegen und umzusetzen vermögen, während für die Betriebe die korrekte Anwendung immer schwieriger werde. Die neuen Bestimmungen seien nicht umsetzbar, weil

zu unklar formuliert. Verschiedene Interpretationen seien möglich und somit eine einheitliche Umsetzung in der Schweiz nicht gewährleistet. Zudem würden die neuen Bestimmungen zusätzliche personelle Ressourcen und damit verbunden Kosten generieren. Die Kantone BL, BS, GR, JU, LU, NW, OW, SH, ZG, SO, TI, UR und ZH begrüssen die Revision. Die gesamtschweizerischen Dachverbände der Wirtschaft und die Berufsorganisationen begrüssen die Einführung der Verlängerung der Arbeitswoche sowie der Nachtarbeit. Für H+, Chambre vaudoise des arts et métiers, SGV, SAV ist die vorgeschlagene Pikettdienstregelung unnötig, während sie für den VSAO, VPOD, SBK u.a.m. zu wenig weit geht.

2 Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

1. Verlängerung der Arbeitswoche (Art. 7 ArGV 2)

Bis auf wenigen Ausnahmen sind sich alle Stellungnehmenden darin einig, dass diese Bestimmung notwendig und sinnvoll ist.

Die Mehrheit der Kantone äussert sich positiv zu diesem Vorschlag, einige finden jedoch die Formulierung dieser Bestimmung etwas unglücklich, deshalb schlägt der Kanton Bern Folgendes vor:

Arbeitnehmer dürfen an bis zu sieben aufeinanderfolgenden Tage beschäftigt werden, sofern a) die Tages- und Abendarbeit nicht mehr als neun Std. beträgt, b) ausschliessend mind. 83 aufeinanderfolgende freie Stunden gewährt werden (inklusive Ersatzruhetag für den So. und den wöch. freien Halbtage), c) die wöchentliche Höchstarbeitszeit im Durchschnitt von zwei Wochen eingehalten ist. d) die Nachtarbeit die Grenzen von Art. 10 Abs. 2 ArGV 2 enthält.

Der Kanton Luzern ist auch der Auffassung, dass die Formulierung zu wünschen übrig lässt. Er stellt sich die Frage, ob diese Bestimmung nicht auch auf Heime anwendbar sein soll, da auch Schulheime usw. darunter fallen können. Der KAI FR ist gegen die Aufnahme dieser Bestimmung, weil damit eine grosse zusätzliche Belastung des Personals verbunden ist. Die Gesundheitsdirektion desselben Kantons stellt sich hingegen hinter diese Revision, da die Sieben-Tagewoche in vielen Spitälern bereits Realität sei.

SGB, VSAO, VPOD, SVBG, EVS, SBK. Schweiz. Hebammenverband, kvSchweiz stimmen dieser Revision nur mit grossen Vorbehalten zu. Letzteres begründen sie nicht nur mit den negativen Folgen für die Gesundheit. Sie befürchten auch einen sprunghaften Anstieg der Fehlerquote und eine Häufung gefährlicher Fehler, welche mit der voraussehbaren und wissenschaftlich belegten Verschlechterung der Arbeitsleistung am Ende überlanger Arbeitseinsätze verbunden sein können. Sie begrüssen deshalb, dass die Voraussetzungen für die Verlängerung der Woche diesen Bedenken Rechnung trägt.

Der VSAO führt zudem aus, dass gemäss einer im Januar 2006 durchgeführten Umfrage bei 300 AssistenzärztInnen nur 17.6 % davon wünschten, an mehr als an sechs Tagen am Stück zu arbeiten. Für die überwältigende Mehrheit sei es also wichtig, dass mindestens ein Tag pro Woche frei bleibe. Der Hauptgrund für den Wunsch nach einer Siebentage-Woche hänge mit der Anzahl freier Wochenenden zusammen. Lieber Samstag-Sonntag frei und dafür am nächsten Wochenende an beiden Tagen arbeiten. Werde nun festgeschrieben, dass auch an Sonntagen die Tagesarbeit nicht mehr als 9 Stunden betragen dürfe, bedeute dies zwingend ein 3-Schicht-System mit der Folge, dass die einzelne Arbeitnehmerin oder der einzelne

Arbeitnehmer doch wieder häufiger am Wochenende arbeiten müsse. Deshalb schlägt das VSAO folgende Regelung vor:

"Die Arbeitszeit darf während der sieben Tage an Werktagen nicht mehr als neun Stunden betragen, sofern es sich nicht um Nacharbeit handelt, an Wochenenden und Feiertagen nicht mehr als 12 Stunden."

Zudem solle sichergestellt werden, dass die neue Regelung nicht zu Minusstunden führe. Die Aufnahme folgender Bestimmung würde dies sicherstellen:

"Durch die Anwendung der Bestimmungen in diesem Artikel dürfen für die Arbeitnehmerin bzw. für den Arbeitnehmer keine Minusstunden entstehen."

Das VSAO fordert zudem, dass die Kompensationsbestimmungen regelmässig kontrolliert werden.

Der VLSS stellt sich auf den Standpunkt, dass die Limitierung der Tagesarbeit auf 9 Stunden nicht realistisch sei. FMH begrüsst die Regelung, die Überschreitung der Limite von 9 Stunden sei aus Gründen der Weiterbildung zu erlauben, beispielsweise damit AssistenzärztInnen eine Operation beenden könnten.

Syna und cura humanis schliesslich lehnen diese Regelung strikte ab, eine 6-Tagewoche sei bereits das oberste Maximum, da die gesundheitliche Belastung mit der Dauer der Arbeitseinsätze zunehme. Gerade im Gesundheitswesen sei auf genügend Erholungszeit zu achten – einerseits zum Wohle der Arbeitnehmenden aber andererseits auch zum Wohle der Patientinnen und Patienten.

Labmed fordert, dass diese Bestimmung auch auf medizinische Labors anwendbar erklärt wird.

SAV, SGV, H+, Fédération des entreprises Romandes, Centre Patronal, chambre vaudoise des arts et métiers sind mit dieser Bestimmung einverstanden, sie komme den Arbeitgebern entgegen. Sie wünschten sich jedoch ein Kompensationszeit von vier Wochen. Der SAV führt weiter aus, dass die Formulierungen zum Teil unglücklich seien; z.B. „83 aufeinanderfolgende Stunden“ erwecke den Eindruck, dass ein Tag mehr als 24 Std. habe. Ausserdem sei in Abs. 1 die Rede von „aufeinanderfolgende Tage“ in Abs. 2 jedoch von „...zusammenhängende Tage“, was auch nicht zur Klärung beitrage.

H+ ist, wie erwähnt, im Grundsatz ebenfalls einverstanden. Weist jedoch darauf hin, dass auch diese Bestimmung vielen Betrieben Mühe bereite. Sie schlägt ebenfalls vor, dass die Abs.1 und 2 klarer herausgearbeitet werde. Sie weist auch auf die unterschiedlichen Formulierungen von „zusammenhängende“ und „aufeinanderfolgende“ Tage und dass die „fünf-Tage-Woche“ als drittletzttes von 34 Wörtern zu spät komme.

Für die französische Version schlägt die Chambre vaudoise des arts et métiers eine andere Formulierung des Abs. 2:

"Pendant ces sept jours, la durée du travail quotidien ne doit pas excéder 9 heures, à moins que le travail considéré ne constitue aussi du travail de nuit".

Das Kantonsspital Frauenfeld und die Solothurner Spitäler AG haben keine Bemerkungen.

2. Pikettdienst (Art. 8a ArGV 2)

Folgende Kantone lehnen die Einführung dieser Regelung ab (in vielen Kantonen haben sowohl die KAI als auch die Gesundheitsdirektionen (GD) Stellung genommen und oft widersprüchlich):

AG, (wie H+: mit Option 10% Zeitgutschrift nur für inaktive Zeit). AI, AR, BL (GD wie H+), BS (GD wie H+), GL (wie H+), LU (GD), NE (eher dagegen), OW (GD), SZ (wie H+), UR (GD), VD (GD/KAI), ZG (20% nur auf inaktive Zeit), ZH (GD schliesst sich an H+ an),

Folgende Kantone befürworten die Einführung dieser Regelung: BE (GD) mit Formulierungsvorschlag KAI, BL (KAI), BS (KAI), FR, GE (eher dafür), GR, JU, SG, SO.

Folgende Spitzenverbände der Arbeitgeberorganisationen lehnen diese Revision ab: SGV, SAV,

Folgende Spitzenverbände der Arbeitnehmerorganisationen befürworten die Revision, verlangen jedoch Präzisierungen: SGB; KV Schweiz; Travail.Suisse (vertreten durch syna); VPOD Schweiz.

Folgende Arbeitgeberorganisationen der Gesundheitsbranche lehnen die neue Regelung des Pikettdienstes ab und könnten sich allenfalls mit einem Zeitzuschlag von 10 % zufrieden geben: H+, Chambre vaudoise des arts et métiers, Fédération des entreprises romandes, Solothurner Spitäler AG. Gastrosuisse und hotelleriesuisse (Präzedenzfall) lehnen diese Regelung kategorisch ab.

Folgende gesamtschweizerische Berufsorganisationen der Gesundheitsbranche befürworten, wenn auch mit gewissen Vorbehalten und Einwänden, die Einführung von Art. 8a: VSAO, syna, VLSS, SBK, SVBG, Schweiz. Hebammenverband, cura humanis.

2.1 Die Befürworter einer neuen Pikettregelung äussern sich wie folgt:

VSAO, VPOD und SBK begrüssen die Regelung der Interventionszeit beim Pikettdienst. Die 30 Minuten Interventionszeit bedeute jedoch nach wie vor eine grosse Einschränkung der Freizeitgestaltung. Zudem sei es üblich, wie der VPOD ausführt, nach dem Pikettdienst direkt in die Schicht zu gehen, was eine enorme Belastung bedeute. Die aufgeführten Beschränkungen und Kompensationen bewegen sich für VSAO, VPOD und SBK an der untersten Grenze des Akzeptablen. Sie verlangen deshalb auch eine Präzisierung bezüglich Eintreffen am Arbeitsort. Die Interventionszeit sei als Zeit zwischen Abruf und Betreten des Betriebsgeländes zu definieren und nicht als Zeit zwischen Abruf und tatsächliche Einsetzbarkeit. Der Begriff „Arbeitsplatz“ sei deshalb durch den Begriff „Arbeitsort“ zu ersetzen.

BE (GD) begrüsst die geplante Neuregelung. Die Definition des Pikettdienstes werde damit klar und verständlich geregelt. Eine solche Regelung steigere die Qualität der Arbeitsplätze und somit die Arbeitszufriedenheit.

VSAO, VPOD, SBK und syna fordern einen zusätzlichen Absatz in Art. 8a, um jeglichen Missbrauch zu verhindern, der Folgendes besagt:

„Beträgt die Interventionszeit 20 Minuten oder weniger, dann gilt die ganze Pikettdienstzeit als Arbeitszeit“.

SGB, SVBG, evs, cura humanis, Schweizerischer Hebammenverband, KV Schweiz stimmen zudem darin überein, dass es sich bei den „zwingenden Gründen“ um

fachlich-medizinische und allenfalls um organisatorische aber keinesfalls um finanzielle Gründe handeln darf.

VSAO und SBK vertreten den Standpunkt, dass die Zeitgutschrift für die gesamte Zeit des Pikettdienstes 25% betragen muss. Syna fordert 30 % Zeitgutschrift. Für die VSAO, die Zeitgutschrift ist einerseits wichtig für den Gesundheitsschutz, andererseits fördert sie organisatorische und strukturelle Erneuerungen, weil Pikettdienste bezüglich Personalressourcen nicht mehr die billigste Variante sind.

2.2 Die Gegner einer neuen Pikettregelung äussern sich wie folgt:

Die Arbeitgeberorganisationen (H+ mit den GD der Kantone BL, BS, GL, SZ, ZH, SAV) lehnen die Aufnahme dieser Regelung strikte ab. Sie bedauern, dass zwischen den Sozialpartnern der Branche keine einvernehmliche Lösung gefunden werden konnte. Sie vertreten die Auffassung, dass Art. 13 bis 14 ArGV 1 den Pikettdienst rechtsgenügend regle. Der SAV führt zudem aus, dass der neue Artikel einen Systembruch darstelle, der im erläuternden Bericht nicht näher begründet werde. Vorliegender Verordnungsartikel bedeute eine Verschärfung der Pikettdienstregeln, die nur für eine Branche vorgesehen sei. Solche liessen sich grundsätzlich nur von Art. 26 ArG ableiten. Art. 27 ArG (Rechtsgrundlage der ArGV 2) hingegen lasse nur Abschwächungen der allgemeinen Rechtslage zu. Die ArGV 2 habe auf die besonderen Verhältnisse Rücksicht zu nehmen. Es sei aber nicht einsichtig, weshalb die geltende Pikettdienstregelung in Spitälern belastender sei als in anderen Branchen.

Falls der vorgeschlagene Art. 8a trotzdem in die ArGV 2 aufgenommen werde, sollte nach Ansicht des SAV und von H+ sowie AG, VAKA, BL (GD), BS (GD), LU (GD), GL, OW (GD), SG (GD), UR (GD), SZ, ZH (GD) und ZG die Zeitgutschrift nur für die nichtaktive Pikettzeit erfolgen, da der Pikettdienst ansonsten doppelt bezahlt werde - der Weg und die effektive Arbeitszeit sei bei dieser Berechnung abzuziehen. Für H+, AG (GD) und ZH (GD), diese Haltung unterstütze die geplante Neufassung der EU-Arbeitszeitrichtlinie, die vorsieht, dass Bereitschaftsdienste nur dann als Arbeitszeit gelten, wenn tatsächlich eine Intervention vorliegt.

Die Zeitgutschrift von 20% der gesamten Pikettzeit führe zu einer Erhöhung der Arbeitskosten und einer Verkomplizierung der Arbeitszeiterfassung. Nicht nur die Kosten sondern auch die Personalrekrutierung sei in der Spitalbranche schwierig. H+ sowie BL, BS, GL und ZH schlagen deshalb einen 10%-Zeitzuschlag für die Pikettdienstzeit abzüglich des Weges und der effektiven Arbeitszeit vor (ZG bleibt bei 20%). Da die Zeitgutschrift dem Willen der Arbeitnehmenden entspreche, solle sie nicht mit finanziellen Entschädigungen kumuliert werden. Letzteres solle als Bestimmung in der ArGV 2 aufgenommen werden. Für H+ sowie für die GD der Kantone LU, OW, SZ, UR muss die Abrechnung der Zeitgutschrift m jährlich stattfinden und erst dann geschuldet sein, wenn mehr als 20 Einsätze pro Jahr geleistet werden müssen. H+ und die GD der Kantone GL, LU, OW, SZ, UR führen weiter aus, dass Art. 14 Abs. 3 ARGV 1, wonach Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unter bestimmten Voraussetzungen in einem Zeitraum von 4 Wochen an höchstens 14 Tagen auf Pikett sein dürfen, weiterhin gelten sollte.

Im übrigen sei darauf hinzuweisen, so der SAV, dass die Regelung offenbar unnötig sei. Im erläuternden Bericht werde darauf hingewiesen, dass in Fällen, in denen die Arbeitnehmer innert kurzer Zeit am Arbeitsplatz erscheinen müssen, der Pikettdienst "oft am Arbeitsort" geleistet werde.

SGV, Chambre vaudoise des arts et métiers, Fédération des Entreprises romandes, Centre patronal, Gastrosuisse und hotelleriesuisse lehnen diese Bestimmung kategorisch ab. Sie sei unnötig und würde eine Personalkategorie bevorzugt behandeln und somit einen Präzedenzfall schaffen. Eine so wichtige Regelung gehöre zudem ins Gesetz und nicht in eine Verordnung. Die vorgeschlagene Regelung sei administrativ kaum umsetzbar und würde die Kosten ins Unermessliche steigen lassen.

Der VLSS erachte die Regelung der Interventionszeit als unglücklich, da die Arbeitgeber diese Bestimmung umgehen würden, indem sie längere Interventionszeiten einführen würden.

3. Verlängerung der Nachtarbeit (Art. 10 Abs. 2 ArGV 2)

Diese Änderung wird von allen Stellungnehmenden als notwendig und sinnvoll eingestuft. Der SGV sowie H+ stellen fest, dass die vorgeschlagene Lösung den Arbeitgebern und den Arbeitnehmern entgegen komme. Grundsätzlich seien die betroffenen Betriebe mit der Regelung einverstanden, obwohl einige damit Mühe bekundeten. Gastrosuisse und hotelleriesuisse finden diese Bestimmung auch sinnvoll, sie trage zu mehr Flexibilität bei. Sie fordern deshalb, dass sie auch auf ihre Branche als anwendbar erklärt werden. .

Die Gesamtschweizerischen Dachverbände der Arbeitnehmer und ebenso die Berufsorganisationen sind mit der Einführung dieser Bestimmung einverstanden. Sie beantragen jedoch, dass klarer festgehalten wird, dass die Pausen als Arbeitszeit gelten und dass sie zwingend erfasst werden müssen.

Die GD der Kantone sind häufig skeptisch bezüglich der Anwendbarkeit. GE z.B. begrüsst die Möglichkeit in der Nacht 12 Std. zu arbeiten, hat aber nicht vor, den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern eine Ruhegelegenheit zur Verfügung zu stellen. NE hat Bedenken bezüglich der Umsetzung der vier Stunden Ruhezeit in Spitälern. VD stellt sich auf den Standpunkt, dass die Schicht nicht exakt 12 Stunden dauern kann, da die Nacht- und Tagschicht unbedingt eine gemeinsame Arbeitszeit bräuchten, um die Abteilung übergeben zu können. Die Verlängerung sollte dementsprechend auf 12.25 Std. erfolgen.

Anhang: Liste der Teilnehmer der Anhörung