Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss
—
Motion Chantal Pythoud-Gaillard / Marc-Antoine Gamba 2013-GC-78
Mögliche Entbindung der über 55-jährigen Staatsangestellten vom Nachtdienst

I. Zusammenfassung der Motion

Mit einer am 10. Oktober 2013 eingereichten und begründeten Motion verlangen Grossrätin Chantal Pythoud-Gaillard und Grossrat Marc-Antoine Gamba vom Staatsrat die Änderung von Artikel 58 des Gesetzes vom 17. Oktober 2001 über das Staatspersonal (StPG; SGF 122.70.1), damit über 55-jährige Angestellte keinen Nachtdienst mehr leisten müssen. Sie begründen dies damit, dass der Nachtdienst mit zunehmendem Alter immer belastender wird und die Regenerationsfähigkeit mit 55 nicht mehr gleich wie mit 25 ist. Im StPG wird aber kein Unterschied gemacht und keine Altersgrenze festgelegt. Auch im Arbeitsgesetz (Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel vom 13. März 1964; ArG; SR 822.11) gibt es keine Bestimmung zum Schutz von Arbeitnehmenden ab einem gewissen Alter. Nach Artikel 17 Abs. 6 ArG darf jedoch der Arbeitgeber den Arbeitnehmer ohne dessen Einverständnis nicht zu Nachtarbeit heranziehen. In Bereichen wie dem Gesundheitswesen oder bei der Polizei ist der Nachtdienst jedoch überhaupt nicht bewilligungspflichtig, sondern gilt als unerlässlich. Ganz allgemein erklären sich die Arbeitnehmenden bei der Anstellung damit einverstanden, Nachtdienst zu leisten. Die Motionäre weisen darauf hin, dass in gewissen Dienststellen Mitarbeitende nach Gutdünken der Dienstchefin oder des Dienstchefs ganz natürlich und manchmal schon ab 50 vom Nachtdienst entbunden werden. Sie fordern nachdrücklich, dass den Mitarbeitenden «die Möglichkeit gegeben» werden soll, um den jeweiligen Einzelinteressen Rechnung zu tragen. Gewissen Personen, auch über 55-Jährigen, macht der Nachtdienst nichts aus, deshalb muss es ihnen überlassen bleiben, weiter Nachtarbeit zu leisten oder nicht.

II. Antwort des Staatsrats

Nachtdienst

Der Staatsrat ist sich bewusst, dass Nachtarbeit mit gesundheitlichen Risiken verbunden ist, in organisatorischer Hinsicht problematisch sein und das soziale und Familienleben beeinträchtigen kann. Die Belastung der Nachtarbeit ist wissenschaftlich anerkannt; über dieses Thema ist zur Genüge geschrieben worden, und es gibt auch unzählige Studien dazu.

Fakt ist auch, dass zum Nachtdienst oft noch weitere Nachteile in Bezug auf die Arbeitszeit (namentlich Sonntagsarbeit) oder in organisatorischer Hinsicht hinzukommen, da Nachtarbeit die Angestellten physisch stärker belastet oder sie in die Isolation drängt. Die Vereinbarkeit von

Berufs- und Privatleben wird durch diese Arbeitszeiten erschwert, weil diese Personen oft genau dann arbeiten, wenn ihre Familie oder Freunde anderen Aktivitäten nachgehen können.

Der Staatsrat hat nach den Diskussionen, die er in den letzten Jahren mit der Föderation der Personalverbände der Staatsangestellten des Kantons Freiburg (FEDE) geführt hat, beschlossen, den verschiedenen negativen Auswirkungen der Nachtarbeit mit einer Erhöhung der zeitlichen Kompensation des Nachtdienstes besser Rechnung zu tragen. So wurde die Gesetzgebung im Dezember 2012 mit der Einführung eines neuen Artikels 47a im Reglement vom 17. Dezember 2002 über das Staatspersonal (StPR; SGF 122.70.11) angepasst. Dieser neue Artikel hat folgenden Wortlaut: «Die nachts zwischen 23 Uhr und 6 Uhr geleistete Arbeit wird zu 115 % kompensiert» (d. h. ein Zeitzuschlag von 9 Minuten für 60 Minuten Nachtarbeit, die zwischen 23 Uhr und 6 Uhr geleistet werden). Diese Bestimmung sieht also eine grosszügigere Arbeitszeitentschädigung vor als das ArG, dessen Artikel 17b Abs. 2 bestimmt, dass «Arbeitnehmer, die dauernd oder regelmässig wiederkehrend Nachtarbeit leisten, [...] Anspruch auf eine Kompensation von 10 Prozent der Zeit [haben], während der sie Nachtarbeit geleistet haben». Zur Zeitentschädigung kommt eine Entschädigung für dienstliche Nachteile (Nachtarbeit) von 5.80 Franken pro Stunde für die zwischen 20 Uhr und 6 Uhr geleistete Arbeitszeit hinzu.

Praxis verschiedener Organisationen

Der Staatsrat wollte sich ein Bild von der Praxis anderer öffentlicher Sektoren in dieser Frage machen. Es ging ihm nicht um eine detaillierte und flächendeckende Erhebung, sondern um einen Gesamtüberblick über die Tendenzen im öffentlichen Sektor. So befragte er die Personalämter der Kantone sowie die repräsentativsten grossen öffentlichen Spitäler der Schweiz, wobei er zur Auswahl der Spitäler den nationalen Spitzenverband der öffentlichen und privaten Spitäler, Kliniken und Pflegeinstitutionen (H+) beizog. Staatsintern schliesslich informierte er sich über die jeweilige Praxis beim freiburger spital (HFR), beim Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit (FNPG), bei der Kantonspolizei (Pol), bei den Anstalten von Bellechasse (AB) sowie beim Amt für Straf- und Massnahmenvollzug (ASMVG / Abteilung Gefängnisse).

Der Staatsrat wollte von diesen verschiedenen Organisationen wissen, ob bei ihnen Höchstalter für Nachtarbeit auf gesetzgeberischem Weg auf Gesetzes- oder Reglementsstufe festgesetzt sei. Wenn ja, sollten sie angeben, ob es sich um ein generelles Verbot handle oder ob die Mitarbeitenden ab einem gewissen Alter auf Wunsch keinen Nachtdienst mehr zu leisten brauchten.

Der Umfragerücklauf war sowohl bei den Kantonen (18 von 24 Anfragen) als auch staatsintern (5 von 5 Anfragen) sehr gut, bei den öffentlichen Spitälern jedoch etwas schlechter (10 von 35 Anfragen). Der Staatsrat nimmt aber mit Befriedigung zur Kenntnis, dass die zwei grossen Universitätsspitäler, nämlich die Genfer Universitätsspitäler (HUG) und das Berner Inselspital, auf die Umfrage geantwortet haben. Weiter hat auch das Tessiner Kantonsspital (Ente Ospedaliero Cantonale EOC) die Fragen beantwortet, so dass alle drei Hauptsprachregionen vertreten sind.

Zusammengefasst ergibt sich aus dieser Umfrage, dass ein einziges Spital das Höchstalter für Nachtarbeit – formell – geregelt hat. Es handelt sich um das von den beiden Grossratsmitgliedern in der Begründung ihrer Motion erwähnte Hôpital du Chablais (Wallis), dessen Gesamtarbeitsvertrag vorsieht, dass Mitarbeitende, die älter als 55 Jahre sind, nicht im Nachtdienst beschäftigt werden können, wenn sie dies verlangen. Bei den Genfer Universitätsspitälern gibt es zwar eine Vereinbarung aus dem Jahre 2002, die aber nicht zwingend ist. In dieser zwischen der Direktion

und den Sozialpartnern abgeschlossenen Vereinbarung wird festgehalten, dass die Mitarbeitenden ab 57 auf Verlangen von der Nachtarbeit befreit werden können. Die Befreiung vom Nachtdienst muss jedoch von den Vorgesetzten bewilligt werden und ist an die Voraussetzung gebunden, dass sich deswegen keine auf den Personalbestand bezogenen arbeitsorganisatorischen Probleme ergeben. Leistet eine Person keinen Nachtdienst mehr, wird dafür nämlich kein Stellenersatz gewährt, sondern die Mehrarbeit beim Nachtdienst wird auf das restliche Team überwälzt. In eine ähnliche Richtung geht die Antwort des Tessiner Kantonsspitals, das angegeben hat, der Gesamtarbeitsvertrag sehe eine «Absichtserklärung» vor, die es Mitarbeitenden über 50 erlaubt, keinen Nachtdienst zu leisten, sofern sich dies mit den Anforderungen des Dienstbetriebs vereinbaren lässt. Konkret reichen die Mitarbeitenden ein Dispensgesuch bei der zuständigen Leitung ein, die dann entscheidet und dabei gewisse Faktoren wie Anzahl Gesuche, Grösse der Abteilung usw. berücksichtigt. Was die weiteren eingegangenen Antworten betrifft, so haben alle anderen Einheiten mitgeteilt, sie hätten kein Höchstalter für die Nachtarbeit festgesetzt.

Arbeitsorganisation

In verschiedenen Bereichen des öffentlichen Sektors ist die Nachtarbeit eine Notwendigkeit, die etwa dadurch gegeben ist, dass die Sicherheit sowie der Betrieb im Gesundheitswesen gewährleistet werden müssen, oder weil betriebliche Gründe ausschlaggebend sind. Beim Staat Freiburg ist dies etwa der Fall bei den Spitälern, der Polizei, im Strafvollzug usw. Würde man gewissen Angestellten die Möglichkeit geben, ab einem gewissen Alter keinen Nachtdienst mehr leisten zu müssen, oder würde der Nachdienst ab einem gewissen Alter schlicht untersagt, hätte dies für diese Einrichtungen organisatorische, finanzielle und personelle Probleme zur Folge.

Dem Personal, das keinen Nachtdienst mehr leistet, müsste eine Tagesarbeit zugewiesen werden. Soll dieses Problem innerhalb des betreffenden Dienstes gelöst werden, würde die Mehrarbeit beim Nachtdienst auf das jüngere Personal überwälzt, das so noch mehr Nachtdienst leisten müsste. Dies wiederum könnte die anerkanntermassen bereits schwierigen Arbeitsbedingungen weiter verschlechtern und zu Problemen bei der Personalrekrutierung führen, da Stellenbewerberinnen und Stellenbewerbern auf attraktive Arbeitsbedingungen Wert legen. Weiter könnte eine solche Praxis auch innerhalb der Teams zu Unstimmigkeiten wegen Ungleichbehandlung und zu Demotivation führen. Ausserdem liegt auch ein gewisser Widerspruch darin, wenn man sich für die Gesundheit der Mitarbeitenden einsetzt und damit dem jüngeren Personal mehr Nachtdienst aufbürdet und dieses damit grösseren Gesundheitsrisiken aussetzt.

Mit Blick auf die organisatorischen Sachzwänge wird eine Einrichtung gewisse Mitarbeitende, die keinen Nachtdienst mehr leisten, in andere Abteilungen versetzen müssen, damit nicht nur die jüngeren Mitarbeitenden die Last der Nachtarbeit tragen. Aber dafür müssen erst noch entsprechende Funktionen/Arbeitsstellen in anderen Sektoren frei sein, und ihr Anforderungsprofil muss sich mit dem Kompetenzprofil der Personen, die versetzt werden sollen decken, oder diese Personen müssen sich die erforderlichen Fachkompetenzen in einer gezielten Schulung aneignen können. Die Wahrscheinlichkeit, dass nach solchen abteilungsexternen Funktionen/Stellen gesucht werden muss, steigt mit der Zahl der Mitarbeitenden einer Abteilung, die das Alter erreicht haben, ab dem der Nachtdienst nicht mehr zwingend ist. Ist der Anteil der Mitarbeitenden, die keinen Nachtdienst mehr leisten wollen, im Vergleich zur Mitarbeiterzahl der Abteilung verhältnismässig gross, wird es externe Lösungen brauchen in Form von Umplatzierungen brauchen. Wie bereits gesagt, steht für die Tagesarbeit nicht oft eine andere offene Funktion/Stelle zur Verfügung, die geeignet ist und dem Kompetenzprofil der Person entspricht, die umplatziert werden soll.

Demzufolge wird es aus arbeitsorganisatorischer Perspektive je nach den Umständen schwierig oder gar unmöglich sein, Lösungen ohne die Anstellung von zusätzlichem Personal zu finden, was nicht unerheblich Kosten zur Folge hätte.

So geht beispielsweise das HFR in seiner Antwort davon aus, dass die Einführung dieser Massnahme zusätzliche finanzielle Mittel erfordern würde, um die Mitarbeitenden auf Stellen mit Tagesarbeit umzuplatzieren. Seinen Schätzungen zufolge müsste es, die Ärzteschaft nicht eingerechnet, zusätzliches Personal im Umfang von rund 24 Vollzeitäquivalenten anstellen, was etwa 2 880 000 Franken kosten würde. Diese Überlegungen gelten auch für die Freiburger Kantonspolizei, bei der mit einer Altersbeschränkung für Nachtarbeit die Polizeibestände angepasst werden müssten.

Entsprechende Folgen hätte es auch für das Personal der Pflegeheime, also auch für den Staat und die Gemeinden.

Entbindung vom Nachtdienst

Obwohl die Staatsangestellten im Kanton Freiburg gegenwärtig keinen Rechtsanspruch auf Verweigerung des Nachtdienstes haben, entscheidet der Arbeitgeber Staat wohlwollend über Reduktions- oder Dispensgesuche. In der Praxis werden solche Gesuche grundsätzlich dann abgelehnt, wenn es dabei einfach um persönliche Ansprüche geht. Nachtdienst ist wohlverstanden ein Element der Funktion gemäss Pflichtenheft, von dem die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter bei der Vertragsunterzeichnung Kenntnis hatte. Allerdings sind von Fall zu Fall auch Ausnahmen möglich; die Anstellungsbehörde kann dem zustimmen, sofern es mit dem Dienstbetrieb vereinbar ist und hinsichtlich des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Gleichbehandlung keinen ungerechtfertigten Präzedenzfall zum Nachteil des übrigen Personals schafft. Wie die Motionäre bemerken, werden ausserdem in gewissen Dienststellen Mitarbeitende ganz natürlich und manchmal schon ab 50 vom Nachtdienst entbunden, wenn die Arbeitsorganisation es erlaubt.

Bei Gesuchen aus gesundheitlichen Gründen ist es Sache der Anstellungsbehörde, im Gespräch mit den Vorgesetzten und mit Unterstützung der HR-Verantwortlichen alles daran zu setzen, eine den Fähigkeiten der betreffenden Personen entsprechende Arbeit anzubieten. Insbesondere wird die Möglichkeit der Zuweisung einer Tagesarbeit, eines reduzierten Beschäftigungsgrads oder einer beruflichen Wiedereingliederung mit Unterstützung der IV usw. geprüft. Es gibt keine allgemein gültige Regel. Weil es viele Beurteilungskriterien gibt, müssen die verschiedenen Fälle im Einzelnen geprüft werden. Kann keine zufriedenstellende Lösung gefunden werden, etwa weil keine Umplatzierung in eine verfügbare Funktion/Stelle mit Tagesarbeit möglich ist oder weil die Organisation einer Einheit beeinträchtigt würde, kommen die rechtlichen Bestimmungen gemäss der Verordnung vom 16. September 2003 über die Lohngarantie des Staatspersonals bei Krankheit und Unfall (SGF 122.72.18) zur Anwendung. Dies bedeutet die Beendigung des Dienstverhältnisses von Rechts wegen nach Erlöschen des Anspruchs auf Gehaltsfortzahlung nach Ablauf von 365 Ganztages- oder Teilabwesenheiten wegen Arbeitsunfähigkeit während einer Dauer von 547 aufeinander folgenden Tagen.

Fazit

Der Staatsrat ist der Auffassung, dass die Beibehaltung der geltenden Praxis in organisatorischer und finanzieller Hinsicht mehr Vorteile und Flexibilität bietet. Er weist darauf hin, dass er vor kurzem den Forderungen der FEDE, den negativen Auswirkungen der Nachtarbeit vermehrt

Rechnung zu tragen, nachgekommen ist. So hat sich der Staatsrat im Dezember 2012 nach langen Gesprächen mit der FEDE einverstanden erklärt, allen Mitarbeitenden unabhängig von ihrem Alter eine höhere Zeitkompensation für den Nachtdienst zu gewähren. Diese Massnahme hat sich auf den Personalbestand ausgewirkt. Das gegenwärtige System bietet überdies eine gewisse Flexibilität, weil von Fall zu Fall eine individuelle Entbindung von der Nachtarbeit gewährt werden kann. Dabei stehen zwar medizinische Gründe im Vordergrund, die Anstellungsbehörde kann aber auch aus anderen Gründen Ausnahmen zulassen, sofern der Dienstbetrieb nicht beeinträchtigt wird und die Gleichbehandlung gewährleistet ist. Schliesslich müssten im Zuge einer Änderung der geltenden Praxis zahlreiche neue Stellen geschaffen werden, damit die Mitarbeitenden auf eine Tagesarbeitsstelle umplatziert werden können. Eine solche Massnahme stünde jedoch im gegenwärtigen Kontext im Widerspruch zum im Herbst 2013 vom freiburgischen Grossen Rat verabschiedeten Struktur- und Sparmassnahmenprogramm 2013–2016. Diese Änderung könnte schliesslich auch die Anstellung von über 50-Jährigen unattraktiv machen.

Der Staatsrat beantragt Ihnen daher die Abweisung dieser Motion.

11. März 2014