

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 27. Mai 2015

570. Änderung der Verordnung 1 zum Arbeitsgesetz (Anhörung)

Ausgangslage

Mit Schreiben vom 7. April 2015 unterbreitete das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) eine Änderung der Verordnung 1 zum Arbeitsgesetz (ArGV 1) zur Stellungnahme. Die Vorlage sieht für bestimmte Kategorien von Arbeitnehmenden die Möglichkeit des Verzichts auf die in Art. 73 ArGV 1 verankerte Pflicht zur Arbeitszeiterfassung bzw. der vereinfachten Arbeitszeiterfassung vor. Zur Begründung wird angeführt, in den letzten Jahren habe die Diskrepanz zugenommen zwischen der Verpflichtung zur systematischen Arbeitszeiterfassung und der Wirklichkeit des Arbeitsalltags gewisser Personalkategorien, insbesondere solcher in leitenden Positionen und/oder mit erhöhter Autonomie in besonderen Funktionen.

Grundsätzliches

Das Arbeitsgesetz (ArG) definiert einen Mindeststandard an Arbeits- und Ruhezeiten zur Vermeidung von Gesundheitsbeeinträchtigungen der Arbeitnehmenden durch Überbelastung. Es schafft sodann die Grundlage für die Vollzugsorgane, korrigierend einzuschreiten, falls die Arbeitgebenden ihren Pflichten zur Verhinderung von Gesundheitsgefährdungen nicht nachkommen (Art. 6 ArG, Art. 2 ff. ArGV 3).

Die vorgesehene Verordnungsänderung ist abzulehnen. Das Erfassen der Arbeitszeit wird auch – oder gerade – in einem sich verändernden Arbeitsumfeld nach wie vor als wichtiges Instrument zur Gewährleistung des Gesundheitsschutzes von Arbeitnehmenden erachtet. Der Schutz der Gesundheit liegt sowohl im Interesse der Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden als auch der ganzen Gesellschaft. Bereits 2010 schätzte eine SECO-Studie die volkswirtschaftlichen Kosten im Zusammenhang mit Stress auf 4,2 Mrd. Franken.

Die vorliegende Änderung führt zu einem gewichtigen Paradigmenwechsel, indem die Verantwortung für den Gesundheitsschutz einer Kategorie von Arbeitnehmenden vom Staat an die Sozialpartner übertragen wird. Dies würde die Überprüfung der Einhaltung der materiellen Arbeitszeitbestimmungen ohne (klare) Dokumentation und damit den Schutz der Gesundheit eines grossen Teils der Arbeitnehmenden infrage stellen.

Weil der Staat einen gewichtigen Teil des Arbeitnehmerschutzes aus der Hand gibt, ist die Vorlage abzulehnen. Sollte die Vorlage angenommen werden, sollen die Definition der betroffenen Arbeitnehmerkategorien und die entsprechenden Kontrollen beim Staat verbleiben.

Durch die Aufnahme der beiden neuen Bestimmungen wird der Grundsatz von Art. 46 ArG ernsthaft infrage gestellt. Besteht keine flächendeckende Arbeitszeiterfassung, kann die Kontrollbehörde die Arbeitsbelastung der Arbeitnehmenden nicht schlüssig erkennen und die Schutzbestimmungen sind nicht mehr durchsetzbar. Im Übrigen dürften auch weitere Bestimmungen wie Art. 22 ArG (Verbot der Abgeltung der Ruhezeit) und Art. 73 Abs. 1 Bst. h ArGV 1 (nach Gesetz geschuldete Lohn- und/oder Zeitzuschläge) ausgehebelt werden können.

Da unter anderem Art. 46 ArG materiell wesentlich berührt wird, wird mit dieser Änderung auf Verordnungsstufe das Legalitätsprinzip verletzt. Die Vorlage ist aus diesem Grunde abzulehnen. Soll eine entsprechende Änderung vorgenommen werden, muss dies auf Gesetzesstufe geschehen.

Die Vollzugsbehörde des Arbeitsgesetzes (Arbeitsinspektion) müsste bei Betriebskontrollen neu zusätzlich zu den Arbeitszeiterfassungen die GAV-Bestimmungen, die Vereinbarungen betreffend vereinfachte Arbeitszeiterfassung, die individuellen Verichtsvereinbarungen, die Verzeichnisse aller Arbeitnehmenden ohne Arbeitszeiterfassung einschliesslich Angabe ihres Bruttojahreseinkommens und die Lohnabrechnungen auf formelle und inhaltliche Vollständigkeit überprüfen. Dies führte dazu, dass die Arbeitsinspektorinnen und -inspektoren vermehrt zu «Lohnpolizistinnen» bzw. «Lohnpolizisten» werden. Eine Überprüfung wäre ohne gute Kenntnis des GAV- und Arbeitsvertragsrechts nicht mehr möglich. Eine Arbeitsinspektorin oder ein Arbeitsinspektor kann auch nicht überprüfen, ob es sich z. B. tatsächlich um die Mehrheit der repräsentativen Arbeitnehmerorganisationen handelt, die den GAV unterschrieben haben. Die Kontrolle der genannten Unterlagen ist ausserordentlich aufwendig und widerspricht dem angeblichen Ziel, den administrativen Aufwand für die Unternehmen zu vermindern. Bei Kontrollen werden die Arbeitsinspektorinnen und -inspektoren aufgrund der fehlenden Arbeitszeiterfassung zu administrativ aufwendigeren Mitteln greifen müssen (Untersuchungen, Umfragen, individuelle Einvernahmen der Arbeitnehmenden, die von der Arbeitszeiterfassung befreit sind, usw.). Dies verursacht den Unternehmen sehr viel Aufwand. Aber auch der Aufwand der Kantone wird zunehmen und es ist davon auszugehen, dass die Kantone dafür nicht über genügend Personal verfügen.

Hinzu kommt, dass die Unternehmen neben den weiterhin geltenden Bestimmungen des Arbeitsgesetzes auch noch Regelungen eines neu auszuarbeitenden oder anzupassenden Gesamtarbeitsvertrags einhalten müssten. Insbesondere Kleinbetriebe oder internationale Unternehmen mit Hauptsitz in der Schweiz sind oftmals mit dem Instrument des GAV nicht vertraut und wären so benachteiligt. GAV-Verhandlungen sind zudem meist sehr zeitaufwendig.

Anzumerken ist sodann, dass die Bestimmungen in den GAV oder den kollektiven Vereinbarungen lediglich eine schriftliche Grundlage sind. Weist ein Arbeitgeber diese vor, sagt dies noch nichts über die tatsächliche Arbeitsbelastung der Arbeitnehmenden aus. Die Kontrolle der Bestimmungen in den GAV oder in den kollektiven Vereinbarungen durch das Arbeitsinspektorat liefe Gefahr, eine bloss formelle Prüfung zu werden. Zudem ist nicht klar, wer bei Verfehlungen gegen die vorgesehenen und erforderlichen Massnahmen im GAV Sanktionen ergreifen kann.

Aus diesen Gründen ist die Vorlage abzulehnen.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (Zustelladresse: Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Arbeitnehmerschutz, Holzikofenweg 36, 3003 Bern; auch per E-Mail an abas@seco.admin.ch):

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zur Änderung der Verordnung 1 zum Arbeitsgesetz (ArGV 1) Stellung zu nehmen, und äussern uns wie folgt:

Es sprechen zahlreiche gewichtige Gründe gegen die vorgesehene Änderung der ArGV 1. Die Erfassung der Arbeitszeiten ist mit den heutigen technischen Möglichkeiten problemlos umsetzbar und keineswegs aufwendig. Es bestehen verschiedene Modelle der flexiblen Arbeit wie beispielsweise Gleitzeitsysteme oder Tele-Arbeit, sodass von fehlenden Wahlmöglichkeiten für die Arbeitnehmenden kaum mehr die Rede sein kann.

Die geplante Änderung der ArGV 1 stellt den auf Gesetzesebene verankerten Grundsatz der Dokumentationspflicht (Art. 46 ArG) erheblich infrage und verletzt damit das Legalitätsprinzip.

Wir sind sodann gegen die Aushöhlung des Arbeitnehmerschutzes. Das Erfassen der Arbeitszeiten ist auch – oder gerade – in einem sich verändernden Arbeitsumfeld nach wie vor als wichtiges Instrument zur Gewährleistung des Gesundheitsschutzes von Arbeitnehmenden. Der Schutz der Gesundheit liegt sowohl im Interesse der Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden als auch der ganzen Gesellschaft. Bereits 2010 schätzte eine SECO-Studie die volkswirtschaftlichen Kosten im Zusammenhang mit Stress auf 4,2 Mrd. Franken. Daher ist einmal mehr die Wichtigkeit des Instrumentes «Arbeitszeiterfassung» für Arbeitnehmende und Arbeitgebende zu betonen. Nur so kann die Gesundheit der arbeitstätigen Bevölkerung unterstützt und der Kostenexplosion aufgrund von arbeitsbedingten Gesundheitsproblemen begegnet werden.

Der Verzicht auf die Arbeitszeiterfassung wäre in einem Gesamtarbeitsvertrag zu regeln, wodurch insbesondere Kleinbetriebe und internationale Unternehmen mit Sitz in der Schweiz benachteiligt würden, da sie mit dem Instrument des GAV oft nicht vertraut sind.

Zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 73a Abs. 1 Bst. a (Arbeitnehmerkategorien mit grosser Autonomie):

«Grosse Autonomie» ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der den Sozialpartnern einen zu grossen Interpretationsspielraum überlässt. Diese werden die entsprechenden Arbeitnehmerkategorien bestimmen und nicht mehr die Vollzugsorgane des Arbeitsgesetzes. Dies wird in der Praxis zu einer Rechtsungleichheit für die Arbeitnehmenden führen, und zwar sowohl zwischen verschiedenen GAV als auch gegenüber denjenigen Arbeitnehmenden, die nicht unter einen GAV fallen und ebenfalls durch die Behörde beurteilt werden.

Art. 73a Abs. 1 Bst. b (Bruttojahreseinkommen einschliesslich Boni von über Fr. 120'000):

Beim vorgeschlagenen Bruttoerwerbseinkommen wird keine Rücksicht auf die Zusammensetzung genommen, was zu Rechtsunsicherheit bei den Arbeitnehmenden führen wird. So fielen auch Arbeitnehmende mit einem sehr tiefen garantierten Fixlohn, aber hohem Provisionsanteil bzw. mit hohem, aber nicht garantiertem Bonus unter die Verzichtskategorie. Ebenso wenig wird das Problem der Lohnunterschiede zwischen den verschiedenen Regionen der Schweiz berücksichtigt. Es besteht zudem die Gefahr, dass bei einem Einkommen von mehr als Fr. 120'000 grundsätzlich eine «grosse Autonomie» der Arbeitnehmenden angenommen wird. Wir erachten die Lohngrenze unter anderem aus diesem Grund als deutlich zu tief und lehnen sie daher ab.

Art. 73a Abs. 1 Bst. c und Abs. 3 (Verzichtserklärung und Widerruf):

Die Annahme, eine Arbeitnehmende oder ein Arbeitnehmender könne einen Verzicht auf Erfassung der Arbeitszeit widerrufen, ist praxisfremd. Gerade bei Arbeitnehmenden, die infolge ihrer hohen Provision/Gratifikation auf die Arbeitszeiterfassung verzichten, besteht die Gefahr, dass sie auf Druck des Arbeitgebers nicht auf das Widerrufsrecht zurückgreifen werden. Auch bei der Neuanstellung sind Arbeitnehmende dem Druck der Arbeitgeberschaft ausgeliefert: entweder verzichten sie auf die Erfassung der Arbeitszeit und erhalten damit die angebotene Stelle oder sie bestehen auf der Arbeitszeiterfassung und riskieren eine Absage.

Art. 73a Abs. 4 Bst. b (Interne Anlaufstelle):

Die Arbeitsinspektion müsste korrekterweise die Einrichtung und das Handeln der internen Anlaufstelle (z. B. das regelmässige Ermitteln von Belastungen der Mitarbeitenden) überprüfen. Es fragt sich, wie dies geschehen sollte und wie Belastungen von Mitarbeitenden erkannt werden können, wenn keine Arbeitszeitdokumentation vorliegt. Das Arbeitsinspektorat hätte keine Handhabe, wenn festgestellt wird, dass die interne Anlaufstelle nur auf dem Papier besteht. Eine dauerhafte Aufrechterhaltung einer solchen Anlaufstelle erscheint nur in Grossbetrieben realistisch.

Art. 73b (Vereinfachte Arbeitszeiterfassung):

Zusätzlich zu den vorgängig genannten Punkten ist Folgendes anzuführen: Die Weisung des SECO von 2013 zur vereinfachten Arbeitszeiterfassung hat für die Arbeitsinspektorate bereits zu einem grossen Mehraufwand geführt. Viele Unternehmen reichten stapelweise Arbeitsverträge, Stellenbeschriebe und Funktionsraster ein, verbunden mit der Forderung, es sei möglichst vielen ihrer «Kaderleute» die vereinfachte Arbeitszeiterfassung zu gewähren. Für die Vollzugsbehörden war es sehr schwierig, diese Kategorie von Arbeitnehmenden zu bestimmen, da unterschiedliche Stellen- und Funktionsbeschriebe eingereicht wurden und viel Interpretationsraum vorhanden war. Es ist bereits jetzt vorauszusehen, dass die Anwendung von Art. 73b ArGV äusserst uneinheitlich sein wird. Die Ungleichbehandlung der Arbeitnehmenden wird noch verstärkt durch die Tatsache, dass die Beurteilungskompetenz an die Arbeitgeber und die Arbeitnehmervertretungen delegiert wird. Art. 73b ArGV 1 verunmöglicht zudem eine Kontrolle von Nacht- und Sonntagsarbeit und erleichtert damit in der Konsequenz eine Umgehung der gesetzlich geregelten Zeit- und Geldzuschläge für Nacht- und Sonntagsarbeit oder gar des Verbots der Nachtarbeit.

Aus all diesen Gründen lehnen wir die geplante Verordnungsänderung ab.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates und an die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi