

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 28. November 2018

1149. Parlamentarische Initiativen betreffend Teilflexibilisierung des Arbeitsgesetzes sowie Ausnahme von der Arbeitszeiterfassung für leitende Angestellte und Fachspezialisten (Vernehmlassung)

Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates hat an ihrer Sitzung vom 18. Juni 2018 im Rahmen der parlamentarischen Initiativen 16.414 Konrad Graber «Teilflexibilisierung des Arbeitsgesetzes und Erhalt bewährter Arbeitszeitmodelle» und 16.423 Keller-Sutter «Ausnahme von der Arbeitszeiterfassung für leitende Angestellte und Fachspezialisten» zwei Vorentwürfe zu Änderungen des Arbeitsgesetzes (ArG, SR 822.11) verabschiedet und in die Vernehmlassung gegeben. Für Arbeitnehmende mit Vorgesetztenfunktion und Fachpersonen mit wesentlichen Entscheidbefugnissen in ihrem Fachbereich, die über grosse Autonomie verfügen und mehrheitlich ihre Arbeitszeit selber festsetzen können, soll ein Jahresarbeitszeitmodell mit zusätzlichen Flexibilisierungen bei der Arbeits- und Ruhezeit sowie ein Vertrauensarbeitszeitmodell eingeführt werden, um den veränderten Verhältnissen im Arbeitsmarkt Rechnung zu tragen.

Das Jahresarbeitszeitmodell bringt für die betroffenen Arbeitnehmenden grosse Änderungen bezüglich der Arbeits- und Ruhezeit: keine Anwendung der wöchentlichen Höchstarbeitszeit und Überzeitvorschriften, Verlängerung des zulässigen täglichen Zeitraums der Beschäftigung von 14 auf 15 Stunden, Möglichkeit des mehrmaligen Herabsetzens der täglichen Ruhezeit von elf auf neun Stunden innert Wochenfrist und Wegfall der Bewilligungspflicht für Sonntagsarbeit, sofern diese nach eigenem freiem Ermessen und ausserhalb des Betriebes erbracht wird. Mit der Vertrauensarbeitszeit soll auf die Erfassung der Arbeitszeit generell verzichtet werden können, wobei die materiellen Arbeits- und Ruhezeitbestimmungen von den Arbeitnehmenden in eigener Verantwortung einzuhalten sind.

Die Verhältnisse im Arbeitsmarkt haben sich in den letzten Jahren mit der technischen Entwicklung verändert. Namentlich leitende Angestellte, die über eine erhebliche Arbeitsautonomie verfügen und sowohl Arbeitszeiten als auch Arbeitsort weitgehend selber festsetzen können, profitieren von dieser Entwicklung. Das geltende Arbeitsrecht vermag diesen Freiheiten nur bedingt Rechnung zu tragen. Eine Flexibilisierung der Arbeitszeiten für solche leitenden Angestellten ist deshalb zu begrüssen. Voraussetzung ist jedoch, dass die Regeln klar sind. Die beiden Vorentwürfe entsprechen diesem Erfordernis nicht, weil sie durch unbestimmte

Rechtsbegriffe und fehlende Dokumentationen den Vollzug erschweren. So bleibt z. B. unklar, welche Fachpersonen mit eigenen Entscheidbefugnissen in ihrem Fachbereich von den vorgeschlagenen Regelungen tatsächlich betroffen sein werden. Zudem wird der Kontrollaufwand mangels klarer Dokumentationen stark ansteigen, da in der Praxis aufwendige Befragungen von Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden notwendig werden. Dies würde dazu führen, dass bei gleichbleibenden personellen Mitteln die Anzahl Kontrollen und damit der Gesundheitsschutz durch Massnahmen der Arbeitsinspektorate abnimmt, während die psychosozialen Risiken der Arbeitnehmenden zunehmen. Dem Gesundheitsschutz soll beim Jahresarbeitszeitmodell mit Durchschnittswerten (wöchentliche Höchstarbeitszeit von 45 Stunden im Jahresdurchschnitt und durchschnittliche tägliche Ruhezeit von elf Stunden innerhalb von vier Wochen) Rechnung getragen werden. Solche Durchschnittswerte widersprechen jedoch den arbeitsmedizinischen Erkenntnissen, wonach die tägliche Erholung für die Gesundheit wichtig ist. Zudem kann mit den vorgeschlagenen Arbeitszeitmodellen die Einhaltung der arbeitsgesetzlichen Bestimmungen kaum überprüft werden. Die beiden Gesetzesentwürfe erweisen sich somit als zu wenig ausgewogen und sind deshalb abzulehnen.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (Zustelladresse: Staatssekretariat für Wirtschaft, Leistungsbereich Arbeitsbedingungen, Corina Müller Könz, 3003 Bern; auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an vernehmlassungen@seco.admin.ch):

Wir danken für die Gelegenheit, zu den beiden Vorentwürfen zur Änderung des Arbeitsgesetzes (ArG, SR 822.11) Stellung zu nehmen, und äussern uns wie folgt:

Die Arbeitswelt befindet sich in einem Wandel. Neue Kommunikationsmittel ermöglichen flexibles Arbeiten und machen eine strikte Trennung von Arbeit und Freizeit für einen Teil der Arbeitnehmenden zunehmend schwieriger. Dies bringt neue Herausforderungen bei der Arbeitszeiterfassung für Unternehmen und Behörden mit sich, die mit dem Vollzug des Arbeitsgesetzes beauftragt sind. Gleichzeitig nehmen die psychosozialen Belastungen am Arbeitsplatz zu und führen zu krankheitsbedingten Ausfällen, die sich in Mehrkosten für Unternehmen und Sozialversicherungen niederschlagen. Die kantonalen Arbeitsmarktbehörden mit den Arbeitsinspektoraten stehen folglich in einem Spannungsfeld zwischen Anpassung an die neue Arbeitswelt einerseits und Prävention bzw. Gesundheitsschutz anderseits.

Unklare Rechtsbegriffe bei der Definition der betroffenen Arbeitnehmenden

Aus Vollzugssicht sind objektive Kriterien für eine Befreiung von der Pflicht zur Arbeitszeiterfassung für bestimmte Arbeitnehmendenkategorien unabdingbar. Bereits die heute geltende Definition gemäss Art. 73a der Verordnung 1 zum Arbeitsgesetz (ArGV1, SR 822.111) für den Verzicht auf die Arbeitszeiterfassung stellt den Vollzug in der Praxis aufgrund der zum Teil unklaren Rechtsbegriffe vor Schwierigkeiten. Die vorgeschlagenen Definitionen in Art. 46 Abs. 2 und Art. 13a Abs. 1 ArG gemäss den Vorentwürfen werden zu noch grösseren Abgrenzungsschwierigkeiten führen. Während Arbeitnehmende mit einer Vorgesetztenfunktion noch bestimmt werden können, ist dies bei «Fachpersonen» nicht der Fall. Ebenso unklar ist, was mit «wesentlichen Entscheidbefugnissen in ihrem Fachgebiet», «grosser Autonomie» und «mehrheitlich» bei der Festsetzung der Arbeitszeiten gemeint ist. Die Tatsache, dass die Schätzungen der Anzahl der betroffenen Arbeitnehmenden zwischen der Kommissionsmehrheit und -minderheit weit auseinandergehen, führt den grossen Interpretationsspielraum und die sich daraus ergebende Rechtsunsicherheit vor Augen. Das bisher geltende objektive Kriterium (Bruttojahreseinkommen einschliesslich Boni von mehr als Fr. 148 200) entfällt mit der vorgeschlagenen Regelung. Als problematisch erachten wir aus Sicht des Arbeitnehmerschutzes ausserdem, dass die Arbeitnehmenden nicht mehr wie bis anhin mit dem Verzicht bzw. der vereinfachten Erfassung der Arbeitszeit einverstanden sein müssen. Wir halten ein Beibehalten der Lohnuntergrenze und das Einverständnis der oder des Arbeitnehmenden für unabdingbar. Der Vorschlag, den Bildungsabschluss als Kriterium in die Verordnung aufzunehmen, löst das Problem nicht und führt zu zusätzlichem Aufwand für Unternehmen und Behörden durch die Beurteilstellung bzw. Überprüfung von Lebensläufen, Diplomen und Zeugnissen.

Höherer Kontrollaufwand bei gleichzeitiger Schwächung des Gesundheitsschutzes

Das Ziel des Arbeitsgesetzes als Teil des öffentlichen Rechts ist es, Arbeitnehmende vor gesundheitlichen Beeinträchtigungen, die mit dem Arbeitsplatz verbunden sind, zu schützen. Die Aufgabe der kantonalen Arbeitsinspektorate ist es, die Einhaltung dieser Bestimmungen zum allgemeinen Gesundheitsschutz sowie der Arbeits- und Ruhezeiten zu überwachen. Beide Vorentwürfe erschweren den Vollzug durch unklare Rechtsbegriffe und fehlende Dokumentation. Der Kontrollaufwand wird in der Folge stark ansteigen, da eine Kontrolle in der Praxis aufwendige Befra-

gungen von Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden notwendig machen wird, die auch bei den Unternehmen zu administrativen Mehrbelastungen führen werden. Bei gleichbleibenden Mitteln in den Arbeitsinspektoraten werden aufwendigere Kontrollen zu einer Abnahme der Zahl der Kontrollen und damit der Wirkung führen. Während mit den vorgeschlagenen Regelungen die psychosozialen Risiken steigen, nehmen die staatlichen Massnahmen im Gesundheitsschutz ab. Griffige Präventions- und Begleitmassnahmen vonseiten der Unternehmen wären daher in den Vorentwürfen zwingend vorzusehen.

Problem der Durchschnittswerte

Der Vorentwurf zur parlamentarischen Initiative 16.414 ist eine Branchenlösung und bringt für die betroffenen Arbeitnehmenden grosse Änderungen bei den Arbeits- und Ruhezeitregelungen: keine Anwendung der wöchentlichen Höchstarbeitszeit und Überzeitvorschriften, Verlängerung des maximalen täglichen Zeitraums der Beschäftigung von 14 auf 15 Stunden, mehrmaliges Herabsetzen der täglichen Ruhezeit von elf auf neun Stunden und Wegfall der Bewilligungspflicht für Sonntagsarbeit, sofern sie nach eigenem freiem Ermessen erbracht wird. Für alle Arbeitnehmenden soll außerdem die Lage des betrieblichen Tages- und Arbeitszeitraums auf 4 Uhr vorverschoben werden können. Mittels Durchschnittswerten (jährliche Höchstarbeitszeit von 45 Stunden pro Woche im Jahresdurchschnitt, tägliche Ruhezeit von elf Stunden im Durchschnitt von vier Wochen) soll dem Gesundheitsschutz Rechnung getragen werden. Dieser mathematische Ansatz widerspricht arbeitsmedizinischen Erkenntnissen, die zeigen, dass gerade die tägliche Erholung für die Gesundheit wichtig ist. Das vorgeschlagene Jahresarbeitszeitmodell kann im Vollzug kaum überprüft werden.

Aus Vollzugssicht sprechen wir uns aus Gründen der Praktikabilität und Rechtssicherheit gegen die beiden Vorentwürfe aus. Das heutige Arbeitsgesetz ist bereits flexibel ausgestaltet und hat viele Ausnahmebestimmungen. Eine weitergehende Flexibilisierung der Arbeitszeiterfassung für leitende Angestellte im Sinne der PI 16.414 und 16.423 ist jedoch mit Blick auf die geänderte Arbeitswelt grundsätzlich zu begrüßen, doch sollte die Lösung namentlich folgenden Punkten Rechnung tragen:

- Für die Mehrheit der Arbeitnehmenden soll die Pflicht zur Arbeitszeiterfassung weiterhin gelten.
- Die Lösung muss ausgewogen und für alle Branchen anwendbar sein.
- Eine Befreiung von der Pflicht zur Arbeitszeiterfassung soll von objektiven Kriterien wie Funktion, Grad der Weisungsgebundenheit, Verantwortung und Lohn abhängen.

- Das System muss transparent, effizient und vollzugstauglich sein ohne administrative Zusatzbelastungen für Unternehmen.
- Es braucht griffige Präventions- und Begleitmassnahmen.
- Die Erfahrungen der Vollzugsbehörden mit der seit 2016 geltenden Regelung (Art. 73a und 73b ArGV1) sind bei der Ausgestaltung einzu-beziehen.

In der Beilage übermitteln wir Ihnen den Fragebogen und danken für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Volkswirtschaftsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:



Kathrin Arioli