

Bern, den 24. Oktober 2008

Staatssekretariat für Wirtschaft  
SECO  
Ressort Arbeitnehmerschutz  
Frau Deborah Balicki  
Effingerstrasse 31  
3003 Bern

## **Anhörung zur Revision der Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz (ArGV2/SR 822.112)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizer Berufsverband der Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner SBK bedankt sich für die Gelegenheit, zur vorgeschlagenen Revision der Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz Stellung zu nehmen.

Diese Revision bildet das Ergebnis aufwändiger sozialpartnerschaftlicher Verhandlungen unter der Ägide des SECO. Gemeinsam mit dem VSAO und dem VPOD hat der SBK in diesen Verhandlungen die Interessen der ArbeitnehmerInnen vertreten.

Wir erlauben uns deshalb, entsprechend detailliert auf den uns vorgelegten Text einzugehen, unsere Ausführungen aber auf die auf Krankenanstalten und Kliniken anwendbaren Bestimmungen zu beschränken, wobei unser besonderes Augenmerk unserem statutarischen Auftrag gemäss den Aspekten gilt, die die Krankenpflege betreffen. Wir unterstützen aber vorbehaltlos die Anliegen, die unsere Partnerverbände VSAO und VPOD aus dem Blickwinkel weiterer von der Revision betroffener Berufe formulieren.

### **Grundsätzlich**

Das Arbeitsgesetz und seine Ausführungsbestimmungen bezwecken den Schutz der ArbeitnehmerInnen. Dies gilt selbstverständlich auch für die Verordnung 2, die das Ziel verfolgt, branchenspezifischen Umständen und Bedürfnissen Rechnung zu tragen und den Realitäten der Praxis angepasste, sachgerechte und zweckmässige Lösungen bereit zu halten. Um dem Schutzgedanken der Arbeitsgesetzgebung Genüge zu tun, verlangt deren „Mechanik“, dass die Unterschreitung gesetzlicher Minima bzw. Überschreitung gesetzlicher Maxima durch erhöhte Schutzvorschriften kompensiert werden – gleichsam ein normatives „Nullsummenspiel“.

Im Gesundheitswesen schlägt sich der Schutz der ArbeitnehmerInnen unmittelbar auf die Qualität der erbrachten Leistungen nieder, also darauf, wie gut und wie sicher die PatientInnen gepflegt, behandelt und betreut werden. In einer global angelegten Kampagne weist der International Council of Nurses ICN denn auch auf den direkten Zusammenhang zwischen der Qualität der Arbeitsbedingungen und der Qualität der Versorgung. Überbelastete, übermüdete MitarbeiterInnen sind überdurchschnittlich

fehleranfällig, die daraus resultierenden Komplikationen verursachen hohe finanzielle und menschliche Folgekosten.

### **Art. 7 Verlängerung der Arbeitswoche**

Bei der anhaltend und angesichts der bevorstehenden, flächendeckenden Einführung der Fallkostenpauschalen auch für die absehbare Zukunft zu erwartenden, steigenden Intensität der Patienten- bzw. Pflegesituationen sind grundsätzlich schwere Vorbehalte angebracht gegen eine weitere Verlängerung der Arbeitswoche. Wie oben angetönt ist eine solche nicht nur wegen der Auswirkungen auf die Gesundheit der ArbeitnehmerInnen bedenklich, sondern auch wegen der voraussehbaren und wissenschaftlich belegten Verschlechterung der Arbeitsleistung am Ende überlanger Arbeitseinsätze, mit einem sprunghaften Anstieg der Fehlerquote und einer Häufung gefährlicher Fehler. Wir begrüßen, dass die Voraussetzungen, von denen die Möglichkeit abhängig gemacht wird, die Arbeitswoche zu verlängern, diesen Bedenken Rechnung tragen.

### **Art. 8a Pikettdienst**

#### Grundsätzlich

Das Arbeitsgesetz kennt nur zwei Zeitkategorien: Arbeitszeit Ruhezeit (oder Freizeit) - „*tertium non datur*“, dieser Vorgabe gilt es bei der rechtlichen Ausgestaltung der Pikettdienste Rechnung zu tragen. Ihr entspricht die herkömmliche Unterscheidung zwischen Pikettdienst, der im Betrieb, und Pikettdienst, der von zuhause aus geleistet wird, in Art. 15 ArGV1. Für den ersten Fall hat das SECO den Begriff der Arbeitsbereitschaft, für den zweiten den der Rufbereitschaft geprägt. Während ersterer vollumfänglich an die Arbeitszeit angerechnet wird, gilt dies beim zweiten nur für die Dauer des tatsächlich geleisteten Einsatzes sowie für die Wegzeit. Pikettdienst in Arbeitsbereitschaft gilt mit anderen Worten als Arbeits-, Pikettdienst in Rufbereitschaft als Freizeit.

Die soeben dargestellte Ausgestaltung des Pikettdienstes in der ArGV1 birgt die erhebliche Gefahr, dass die dieser Bestimmung zugrunde liegende Schutzabsicht unterlaufen bzw. umgangen wird, nämlich in den Fällen, in denen der Pikettdienst zwar von zuhause zu leisten ist, vom Arbeitgeber aber eine sehr kurze Interventionszeit gefordert wird. In diesen Fällen ist der Ordnungsgeber gefordert, eine Grenze zwischen Pikettdienst, der als Freizeit gilt, und Pikettdienst, der als Arbeitszeit gilt, zu ziehen, die dem imperativen Schutzgedanken gerecht wird, bzw. diesen umsetzt.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass vom realen Erleben her Pikettdienste *immer* eine Beeinträchtigung der Freizeit darstellen. Wenn eine bestimmte Art von Pikettdiensten der Freizeit zugeordnet wird, so stellt dies in diesem Sinn eine Fiktion dar, die schlicht und einfach der Realität entspringt, dass solche Dienste in bestimmten Branchen wie namentlich dem Gesundheitswesen unerlässlich sind. Deshalb und nichtsdestotrotz umschreibt der Ordnungsgeber den Anwendungsbereich dieser Dienste in dem ihnen gewidmeten Grundsatzartikel 14 ArGV1 restriktiv: er begrenzt ihn auf die Behebung von Störungen, die Hilfeleistung in Notsituationen, auf Kontrollgänge oder ähnliche Sonderereignisse.

Nochmals mit anderen Worten geht es hier darum, dem Missbrauch und der Denaturierung des Pikettdienstes einen Riegel zu schieben; darum, zu verhindern, dass sich unter dem Deckmantel der Pikettdienstregelung Dienstformen einschleichen, die in Tat und Wahrheit Arbeit auf Abruf gleich kommen.

Dies bewerkstelligt die Revisionsvorlage damit, dass die bis anhin rein örtliche Abgrenzung („im Betrieb“ vs. „zu Hause“) durch eine *zeitliche* Komponente ergänzt wird: Bei einer Interventionszeit von dreissig Minuten und mehr werden Pikettdienste der Freizeit, darunter der Arbeitszeit zugerechnet. Vom System her entspricht dies dem von den Arbeitnehmerverbänden vertretenen Ansatz und der SBK unterstützt die grundsätzliche Stossrichtung dieses Artikels. Er bringt allerdings folgende Vorbehalte an bzw. bringt die entsprechenden Forderungen vor:

#### Berechnung der Interventionszeit

Wie bereits erwähnt muss die zeitliche Abgrenzung so erfolgen, dass Pikettdienste, die nicht als Arbeitszeit gelten, vernünftigerweise noch der Freizeit zugerechnet werden können. Die vorgeschlagene Grenze von dreissig Minuten befindet sich im untersten Bereich dessen, was wir als akzeptabel betrachten.

Freizeit setzt ein bestimmtes Mass an Zeitsouveränität voraus; den Betroffenen muss es möglich sein, sich in dieser sog. „Freizeit“ zu erholen, aber auch am Familien- und am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen und den entsprechenden Verpflichtungen nachzukommen.

Bei einer zugestandenen Interventionszeit von dreissig Minuten ist ihr Bewegungsradius stark eingeschränkt und lassen sich die meisten üblichen Aktivitäten des Alltags ausserhalb der Arbeit – die Betreuung von Kindern, die Wäsche, das Einkaufen, das Kochen, das Treffen von Freunden, das Teilnehmen an kulturellen oder sportlichen Anlässen etc. etc. – entweder gar nicht unternehmen, oder nicht ohne massive Beeinträchtigung abbrechen.

Unter Berücksichtigung dieser Umstände, der Zeit, die die betroffenen ArbeitnehmerInnen benötigen, um sich für den Einsatz bereit zu machen und der Wegzeit, die ihnen zugestanden werden muss, wenn ihnen nicht de facto ein Niederlassungszwang auferlegt oder aber sie zur Übertretung der Strassenverkehrsregeln genötigt werden sollen, bezeichnet Prof. Thomas Geiser in seinem Gutachten zur Auslegung der geltenden Pikettdienstvorschriften eine Interventionsfrist von dreissig Minuten denn auch als absolutes Minimum.

Diese dreissig Minuten markieren somit die Grenze unterhalb derer die Qualität der Freizeit in einem Mass beeinträchtigt ist, dass sich die Zuordnung dieser Dienste zur Freizeit nicht mehr zu rechtfertigen ist und die auferlegten Beeinträchtigungen nur durch zusätzliche Freizeit kompensiert werden können.

Die dreissig Minuten müssen vom Zeitpunkt des Anrufes bis zum Eintreffen auf dem Gelände der Institution bemessen sein. Wie Prof. Geiser festgehalten hat, ist es Sache der Institution, durch möglichst rasche, effiziente Abläufe und kurze Wege dafür zu sorgen, dass die Zeitspanne zwischen dem Betreten des Areals und der effektiven Einsatzbereitschaft möglichst kurz ist; keinesfalls darf dies in den Verantwortungsbereich der ArbeitnehmerInnen überwältigt werden.

Sollte entgegen unserer dringenden Forderung von einer Definition der Interventionszeit ausgegangen werden, die nicht auf das Betreten des Spitalareals, sondern auf die unmittelbare Einsatzbereitschaft am Einsatzort (Operationssaal, Labor, etc.) abstellt, beharren wir darauf, dass die Untergrenze der grundsätzlich zulässigen Interventionszeit unbedingt bei nicht weniger als vierzig Minuten angesetzt werden muss, soll der Freizeitbegriff nicht völlig ausgehöhlt werden.

Wir weisen hier auf eine gewisse Diskrepanz zwischen dem französischen und dem deutschen Wortlaut hin („lieu de travail“ scheint uns eher dem Begriff des Arbeitsortes als dem des Arbeitsplatzes zu entsprechen). Wie dem auch sei, durch eine präzise Formulierung gilt es diesbezüglich jede Unklarheit zu beseitigen, und zwar in dem von uns vertretenen Sinn.

### Zeitkompensation

Der SBK sieht in der vorgesehenen Zeitkompensation eine dem System der Arbeitsgesetzgebung durchaus konforme Schutzmassnahme (s.o.). Quantitativ muss sie aber so bemessen sein, dass sie erstens eine adäquate Kompensation für die oben skizzierte, den ArbeitnehmerInnen zugemutete Belastung – sprich Freizeitbeschneidung - darstellt, und zweitens die Institutionen davon abhalten soll, solche Dienste ohne Not zu praktizieren. Um diese beiden Zwecke zu erreichen, muss die Zeitgutschrift mindestens 25% betragen.

### Absolute zeitliche Untergrenze

Bei einer vorgeschriebenen Interventionszeit von unter zwanzig Minuten machen es die bereits gezeichneten Umstände praktisch unmöglich, Pikettdienste von zuhause aus zu leisten. Hier betreten wir eine Zone, in der das Risiko eines Missbrauchs der Rufbereitschaft exponentiell zunimmt. Art. 8a Abs. 3 bietet den gegen dieses Risiko unverzichtbaren, unerlässlichen Schutz. Die empirisch klar belegte Missbrauchsgefahr rechtfertigt darüber hinaus das Ansetzen einer absoluten Untergrenze von zwanzig Minuten, unterhalb derer jeder Pikettdienst, auch wenn er von zuhause aus geleistet werden sollte, vollumfänglich an die Arbeitszeit anzurechnen ist.

### Zwingende Gründe

Dass der Vorschlag diese Bedingung aufstellt, begrüssen wir; aus dem Text der Bestimmung selbst oder allenfalls aus der Wegleitung muss klar hervorgehen, dass es sich dabei nur um fachlich-medizinische und allenfalls um organisatorische Gründe handeln kann, keinesfalls um finanzielle Motive.

## **Art. 10 Abs. 2 Dauer der Nachtarbeit**

Der vorgeschlagene Wortlaut entspricht demjenigen der mehrmals mit Unterstützung der Arbeitnehmerverbände verlängerten Globalbewilligung des SECO, ausser, dass die Bestimmung wonach die Pausen als Arbeitszeit gelten, im vorliegenden Text fehlt. Wir gehen davon aus, dass es sich um einen Lapsus handelt. Auf jeden Fall setzen wir uns energisch dafür ein, dass Art. 10 Abs. 2 entsprechend ergänzt wird. Unter diesem Vorbehalt erscheint uns auch hier, dass die vom Gesetz für jede Lockerung verlangte kompensatorische Verschärfung der Rahmenbedingungen gegeben ist. Insbesondere schliesst die Bedingung einer Ruhezeit von mindestens vier Stunden praktisch aus, dass die Verlängerung der Dauer der Nachtarbeit im Akutbereich beansprucht wird.

Mit dem VPOD und dem VSAO haben wir die Überführung der Globalbewilligung in die ArGV2 von Anfang an davon abhängig gemacht, dass die Einhaltung ebendieser Bedingung auch kontrolliert wird. Die Erfassung der vorgeschriebenen Pausen ist deshalb zwingend vorzuschreiben. Ein naheliegender Ort erscheint uns Art. 73 ArGV1.

Wir erlauben uns, die Anliegen bzw. Forderungen des SBK wie folgt zusammen zu fassen:

**Art. 7: Verlängerung der Arbeitswoche: ---**

**Art. 8a: Pikettdienst:**

- **Der Begriff der Interventionszeit ist dahingehend zu präzisieren, dass er den Zeitraum zwischen dem Anruf und dem Betreten des Areals (und nicht der effektiven Einsatzbereitschaft) bezeichnet.**
- **Sollte die Interventionszeit so definiert sein, dass sie die Zeitspanne zwischen Anruf und effektiver Einsatzbereitschaft bezeichnet, ist die Untergrenze der grundsätzlichen zulässigen Interventionszeit bei vierzig Minuten anzusetzen.**
- **Die Zeitgutschrift für Pikettdienst in Rufbereitschaft bei einer Interventionszeit von unter dreissig Minuten muss mindestens 25% betragen.**
- **Bei einer Interventionszeit von unter zwanzig Minuten werden auch Pikettdienste, die von zuhause aus geleistet werden, vollumfänglich an die Arbeitszeit angerechnet.**
- **Der Begriff der zwingenden Gründe muss dahingehend präzisiert werden, dass nur Gründe fachlich/medizinischer oder organisatorischer Art anerkannt werden.**

**Art. 10 Abs. 2: Dauer der Nachtarbeit:**

- **Es muss ausdrücklich erwähnt werden, dass die Pausen als Arbeitszeit gelten.**
- **Die Ruhezeiten müssen erfasst und deren Einhaltung muss kontrolliert werden können.**

Wir ersuchen Sie höflich, unsere Anliegen zu berücksichtigen, und verbleiben

Mit freundlichen Grüssen

**Schweizer Berufsverband der Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner**

Pierre Théraulaz  
Präsident

Elsbeth Wandeler  
Geschäftsleiterin