Wir brauchen ein modernes Personalschutzrecht

geschrieben von Urs Stauffer | Dezember 22, 2020

Die Arbeitszeiten werden flexibilisiert. In den letzten Monaten hat diese Tendenz enorm an Dynamik gewonnen. Mit Homeoffice ist auch die Erwartung verbunden, dass der Arbeitnehmer verfügbar ist, wenn es ihn braucht. Die Digitalisierung macht das auch praktisch möglich. Wie weit geht diese Verfügbarkeit? Das Personalrecht in den Kantonen, Städten und Gemeinden wird mit dieser Frage heute nicht fertig. Das muss sich ändern.

Dauernd verfügbar zu sein, war in den letzten Jahren häufig ein Problem von Mitarbeitenden in Leitungsfunktionen; sie wurden dafür mit einer Woche mehr Ferien entschädigt oder mit einer besseren Besoldung – oder beidem. Das ist heute nicht mehr so. Die Flexibilisierung zieht sich durch alle Aufgabenbereiche und Hierarchiestufen, der Anspruch auf Verfügbarkeit des einzelnen Mitarbeitenden auch. Das hat zwar auch etwas mit dem Anspruch des Einzelnen auf Flexibilisierung zu tun, aber vor allem mit der technischen Entwicklung, die es möglich macht, den Mitarbeitenden vom konkreten, physischen Arbeitsplatz zu entkoppeln. Das Ausmass dieser Entkoppelung haben wir in den letzten Monaten im Rahmen der Covid-19-Pandemie eindrucksvoll erlebt. Was noch vor einem Jahr undenkbar schien, ist heute Realität.

Wenig hat sich aber dort entwickelt, wo es dringend nötig ist: Bei der Definition, was Arbeitszeit ist, was der Arbeitszeit zuzurechnen ist, wann (zu Hause) im Dienst des öffentlichen Arbeitgebers gearbeitet werden darf und wann eben nicht. Die Digitalisierung des Arbeitsplatzes fördert die Integration der Arbeit in die Familie, in den Haushalt. Die Folgen dieser Entgrenzung sind nicht absehbar. Der öffentliche Arbeitgeber steht in der Pflicht, sich darum zu kümmern. Davon sind wir

heute weit entfernt. Das Arbeitsgesetz des Bundes, das sich mit solchen Fragen in den Grundzügen beschäftigt, ist für den öffentlichen Dienst nur mit wenigen Ausnahmen anwendbar. Die Regelung wäre auch ungenügend.

Wer zu Hause arbeitet, tut dies im Vertrauen des Arbeitgebers, dass er arbeitet und dass er genug arbeitet. Hat der Arbeitgeber Zweifel, ist er eher geneigt, den Einsatz über die Zugriffszeiten auf den Rechner des Arbeitgebers zu überprüfen. Was kaum je Gegenstand der Prüfung sein wird, ist die Frage, ob der Arbeitnehmer nicht zu viel arbeitet und nicht mehr in der Lage ist, zwischen Arbeitszeit und Freizeit zu differenzieren. Zahlenmässig, davon sind wir überzeugt, ist der zweite Fall das eigentliche Problem, nicht etwa der Einzelfall, der sich zeitlich optimiert. Dieser Frage aber geht niemand nach.

Wieso? Mit der Flexibilisierung der Arbeitszeit ist auch der Begriff der Vertrauensarbeitszeit bedeutender geworden. Nur schon der Begriff ist ein Debakel: Er bringt zum Ausdruck, dass der Arbeitgeber dem Mitarbeitenden glaubt, dass er schon so viel arbeiten wird, wie er arbeiten muss – er vertraut ihm also dahingehend, dass er seine Stunden korrekt abarbeitet. Niemand käme hier auf die Idee zu meinen, Vertrauen bedeute, dass der Arbeitnehmer nicht zu viel arbeitet oder zu Zeiten arbeitet, in denen er tatsächlich nicht arbeiten sollte. Aber genau das ist das Problem.

Die Vertrauensarbeitszeit hat sich mit dem Homeoffice in der öffentlichen Verwaltung auf eine grosse Anzahl von Mitarbeitenden ausgedehnt. Sie ist schon lange kein Einzelfall mehr. Damit stellt sich die Frage, ob Begriff, wie Modell abgeschafft gehören. Diese Frage ist zu bejahen. Der öffentliche Arbeitgeber hat ein Arbeitszeitsystem einzuführen, das sich mit Höchstarbeitszeit, mit zu leistender Arbeitszeit, mit Überstunden, mit Zeitfenstern, wann gearbeitet werden darf, mit der Frage, wann man verfügbar sein muss und wann nicht, wann elektronische Arbeitsgeräte genutzt werden dürfen

und wann nicht, wann Ruhezeiten zwingend zu beachten sind, ob am Abend oder ob am Wochenende gearbeitet werden darf, zu beschäftigen. Das bedeutet keineswegs lückenlose Kontrolle, es bedeutet aber, dass die Regeln klar sind – und bei diesen Regeln ist der Fokus in erster Linie darauf zu richten, dass die Mitarbeitenden auch auf Dauer zwischen Freizeit und Arbeitszeit zwischen Ferien und der Beantwortung von E-Mails differenzieren können.

Auch die Frage der Entschädigung von Mehrarbeit kann ein Thema sein, es ist aber nicht der entscheidende Punkt. Es geht darum, dass schon vom Arbeitgeber aus klar ist, wie zwischen Arbeitszeit und Freizeit zu unterscheiden ist. Wir reden hier nicht von jenen Arbeitgebern, die ohne Rücksichtnahme auf die Interessen ihrer Mitarbeitenden Aufgabenerfüllung zu den unterschiedlichsten Tages- und Nachtzeiten einfordern, sondern vom ganz gewöhnlichen öffentlichen Arbeitgeber, der sich eben auch darum kümmern muss, wann gearbeitet wird. Die Fragestellungen sind nicht auf Tätigkeiten, die auch im Homeoffice ausgeübt werden können, begrenzt; die Gestaltung von Bereitschaftsdienst (Pikett) gehört ebenso dazu und führt in der Praxis, weil eben kompliziert, zu grossen Unstimmigkeiten und oft eben auch Ungerechtigkeiten.

Der Arbeitsumfang ist nicht weniger geworden. Die öffentlichen Haushalte versuchen – jetzt noch vermehrt – gleich viel Arbeit auf weniger Schultern zu verteilen oder mehr Arbeit auf gleich viele Schultern zu verteilen. Der Mitarbeitende im öffentlichen Dienst versucht, diese Mehrarbeit zu stemmen. Das kann er häufig nur, wenn er Überstunden leistet. Nicht alle sind bereit, diesen Mehraufwand auch auszuweisen, um nicht in den Verdacht zu geraten, langsam zu sein. Dies hat sich in den letzten Monaten verschärft; wer Homeoffice leistet, steht unter dem Generalverdacht, diesen Dienst teilweise mit der Haushaltsarbeit zu kombinieren. Das trifft zwar nicht zu, erhöht aber den Druck, Mehrarbeit zusätzlich innerhalb des vereinbarten Pensums zu leisten.

Öffentliches Personalrecht ist, wie jedes Arbeitsrecht, (auch und in erster Linie) Arbeitnehmerschutzrecht. Das war schon so, als die ersten arbeitsrechtlichen Bestimmungen eingeführt wurden, und das ist heute noch so. Eigentlich stehen wir wieder am Anfang: Die Entkoppelung des Mitarbeitenden vom Arbeitsplatz durch die Digitalisierung ermöglicht unkontrollierte Selbstausbeutung des Mitarbeitenden, der gewissenhaft die ihm zugewiesenen Aufgaben erledigen will. Er tut dies während der Arbeitszeit, nach der Arbeitszeit, am Abend, am Wochenende. Dieser Realität und unübersehbaren Entwicklung muss sich der öffentliche Arbeitgeber stellen. Dabei wird es wichtig sein, einen guten Ausgleich der Interessen zu finden.

Das Interesse an einer Flexibilisierung der Arbeitszeit bedient durchaus beide Interessen, nämlich das des Mitarbeitenden wie auch jenes des öffentlichen Arbeitgebers. Auf der anderen Seite steht der öffentliche Arbeitgeber in der Pflicht, schon gestützt auf die ihm obliegende Fürsorge gegenüber seinem Mitarbeitenden, dafür zu sorgen, dass keine Entgrenzung stattfindet, dass der Mitarbeitende seine Arbeitszeiten einhält und nicht mehr tut als vereinbart. Das bedeutet auch, von der Vorstellung Abschied zu nehmen, dass der Mitarbeitende im öffentlichen Dienst, wenn er nicht kontrolliert wird, seine Bemühungen einstellt. Wie gesagt, das Gegenteil ist der Fall, und das Gegenteil ist auch das Problem. Letztlich geht es damit auch um den Gesundheitsschutz des Einzelnen – und am Ende des Tages um eine funktionierende öffentliche Verwaltung.

Aus unserer Sicht wäre es zu kurz gedacht, einfach eine verschärfte, minutengenaue Erfassung der Arbeitszeit im Homeoffice anzuordnen. Das widerspricht etwa der gewünschten Flexibilisierung und Zeitsouveränität, verhindert aber in der Hauptsache nicht, dass Arbeitszeiten nach wie vor nicht die Realität abbilden. Die Arbeitszeitvorgaben müssen Aussagen treffen über die Arbeitszeit selbst, und wir betonen das gerne

nochmals, weil es wichtig ist, auch über

- die Zeit der Arbeitszeit,
- die Verwendung elektronischer Arbeitsgeräte am Abend, am Wochenende und vor allem in den Ferien,
- die Bearbeitung von E-Mails und ihren Zeitpunkt,
- die Beantwortung von Anfragen während der arbeitsfreien Zeit,
- die Pausen,
- die zwingenden Ruhezeiten,
- die Erreichbarkeit,
- die Verfügbarkeit,
- die Überstunden, die Überzeit,
- die Folgen, wenn während der Ferien, während des Wochenendes oder in der Nacht gearbeitet wird,
- die Art der Kontrolle unter Beibehaltung einer Zeitsouveränität,
- die Verantwortung des öffentlichen Arbeitgebers und des Mitarbeitenden bei Verletzung der Vorgaben und vieles mehr.

Und letztlich hat es auch etwas mit dem Umfang der Arbeit zu tun; es darf nicht sein, dass die Arbeitslast bei der Gestaltung der Arbeitszeit unberücksichtigt gelassen wird. Hier besteht ein direkter Zusammenhang, und auch hier wird in unseren Personalschutzreglementen, um einmal einen neuen, passenden Begriff zu verwenden, zu wenig gesagt, genauer gar nichts.

Das wird sicher keine einfache Aufgabe. Öffentliches Personal Schweiz ist auch nicht der Auffassung, dass jede Gemeinde diese Fragen jeweils für sich selbst erarbeiten muss, sondern dies ist eine übergeordnete Aufgabe, die – selbstverständlich unter Respektierung unserer föderalen Struktur – gemeinsam erfüllt werden muss.

Denn es ist offensichtlich: Wir brauchen ein modernes Personal(schutz)recht!