



Regierungsrat des Kantons Uri

Auszug aus dem Protokoll

5. Februar 2019

Nr. 2019-83 R-330-11 Kleine Anfrage Bernhard Epp, Bürglen, zu Stellungnahme des Regierungsrats in Sachen Vernehmlassungsverfahren zur Änderung des Arbeitsgesetzes; Antwort des Regierungsrats

I. Ausgangslage

Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerats hat an ihrer Sitzung vom 18. Juni 2018 im Rahmen der Parlamentarischen Initiativen 16.414 Graber Konrad «*Teilflexibilisierung des Arbeitsplatzes und Erhalt bewährter Arbeitszeitmodelle*» und 16.423 Keller-Suter «*Ausnahme von der Arbeitszeiterfassung für leitende Angestellte und Fachspezialisten*» zwei Vorentwürfe verabschiedet - den ersten zur Flexibilisierung der Arbeitszeit mittels Einführung eines Jahresarbeitszeitmodells, den zweiten zur Einführung der Vertrauensarbeitszeit.

Beide Vorentwürfe beziehen sich auf zwei Arbeitnehmerkategorien: Die Arbeitnehmenden mit Vorgesetztenfunktion und die Fachpersonen mit wesentlichen Entscheidungsbefugnissen in ihrem Fachgebiet. Nach Einschätzung der Kommissionsmehrheit wären ungefähr 13 bis 19 Prozent, nach Einschätzung der Kommissionsminderheit bis zu 40 Prozent Arbeitnehmende von der Neuregelung betroffen.

Der Regierungsrat des Kantons Uri hat im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens am 13. November 2018 zuhanden des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) bzw. der ständerätlichen Kommission für Wirtschaft und Abgaben zu den beiden Vorentwürfen Stellung bezogen.

Am 11. Dezember 2018 hat Landrat Bernhard Epp, Bürglen, eine Kleine Anfrage zur Vernehmlassungsantwort des Regierungsrats eingereicht. Die in der Vernehmlassung zum Ausdruck kommende Grundhaltung des Regierungsrats sei für engagierte Unternehmer ein Zeichen von Desinteresse. Zwar habe sich der Kanton Uri in den vergangenen Jahren als fortschrittlicher Kanton präsentiert und sich für die Ansiedlung von Unternehmen engagiert. Der Fragesteller zeigt sich erstaunt darüber, dass der Regierungsrat die gemeinsame Stellungnahme des Verbands der Schweizerischen Arbeitsmarktbörden (VSAA) und des Interkantonalen Verbands für Arbeitnehmerschutz (IVA) unterstützt und eine «gewerkschaftlich und links gefärbte» Stellungnahme aus «verwaltungsdiktatorischer Sicht» abgegeben habe. Er stellt dem Regierungsrat in diesem Zusammenhang sechs Fragen.

II. Antwort des Regierungsrats

1. *Welches Ziel verfolgt der Urner Regierungsrat mit seiner Stellungnahme und dem darin bekundeten Zuspruch zur Stellungnahme des VSAA und des IVA?*

Die kantonalen Arbeitsmarktbehörden sind im Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden (VSAA) und die kantonalen Arbeitsinspektorate im Interkantonalen Verband für Arbeitnehmerschutz (IVA) organisiert. Beide Verbände vertreten staatliche bzw. kantonale Vollzugsbehörden. Sie sind mit der hier zur Diskussion stehenden Thematik im alltäglichen Geschäft konfrontiert und sie kennen die sich daraus ergebenden Herausforderungen aus einem «neutralen» und professionellen Gesichtspunkt bestens. Sowohl der VSAA als auch der IVA sind in keiner Weise interessengebunden. Die angesprochenen Verbände sind also nicht gewerkschaftliche Organisationen, sondern schweizerische Organe der vollzugsverantwortlichen Stellen in den Kantonen.

Für kantonale Stellungnahmen zu Gesetzes- oder Verordnungsänderungen werden - falls vorliegend - die Positionen von interkantonalen Organen immer in die Überlegungen miteinbezogen. Damit kann das Gewicht von Änderungs- und Ergänzungswünschen der Kantone gestärkt werden.

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 für die mit dem Vollzug des Arbeitsgesetzes beauftragten Behörden mit sich. Gleichzeitig nehmen die Belastungen am Arbeitsplatz zu. Diese können zu krankheitsbedingten Ausfällen führen, die sich in Mehrkosten für Unternehmen und Sozialversicherungen niederschlagen. Der Kanton und die Vollzugsbehörden stehen folglich in einem Spannungsfeld zwischen Anpassung an die neue Arbeitswelt einerseits und Prävention bzw. Gesundheitsschutz andererseits. Aus dieser Optik sind «Praktikabilität» und «Rechtssicherheit» für den Regierungsrat zentral. Daran hat sich die Stellungnahme des Regierungsrats orientiert.

2. *Aus welchen Gründen steht die Urner Regierung einer Flexibilisierung des Arbeitsgesetzes und der damit verbundenen administrativen Entlastung von Unternehmen sowie der individuellen Gestaltung der Work-Life-Balance von Arbeitnehmenden ablehnend gegenüber?*

Für den Regierungsrat ist es zentral, dass die Flexibilisierung an überprüfbare, konkrete, klare Regeln und Bedingungen gebunden und umsetzbar ist. Er setzt sich deshalb für Lösungen ein, die den Anforderungen der Rechtssicherheit entsprechen. Dies sind bei einer funktionierenden Sozialpartnerschaft die zentralen Aspekte staatlichen Handelns.

Bei einer Flexibilisierung, die «Praktikabilität» und «Rechtssicherheit» gewährleistet, sind eine Vielzahl von Elementen zu beachten - Beispiele:

- Für die Mehrheit der Arbeitnehmenden soll die Pflicht zur Arbeitszeiterfassung weiterhin gelten, denn Lohn ist ein Entgelt, das pro Zeiteinheit geschuldet wird.

- Eine ausgewogene Lösung muss für alle Branchen anwendbar sein und soll nicht einzelne Branchen bevorzugen (ein Vorentwurf sah vor, die Befreiung von der Kontrolle nur für jene Branchen einzuführen, die einen GAV haben).
- Eine Befreiung von der Pflicht zur Arbeitszeiterfassung soll von objektiven Kriterien wie Funktion, Grad der Weisungsgebundenheit, Verantwortung und Lohn abhängen.
- Das System darf nicht zu administrativen Zusatzbelastungen für die Unternehmen und für die Verwaltung führen.
- Griffige Präventions- und Begleitmassnahmen in Bezug auf den Gesundheitsschutz sind zu definieren.

Der Urner Regierungsrat befürwortet die Weiterentwicklung des Arbeitsgesetzes (ArG; SR 822.11) und eine Anpassung an die neue digitalisierte Arbeitswelt. Er setzt sich für eine administrative Entlastung von Unternehmen ein und verfolgt eine fortschrittliche Arbeitszeitpolitik im Sinne einer Work-Life-Balance.

3. *Weshalb lehnt der Urner Regierungsrat die individuellen Gestaltungsmöglichkeiten von Unternehmen durch eine Flexibilisierung des Arbeitsgesetzes ab?*

Die funktionierende Sozialpartnerschaft ist ein Markenzeichen des schweizerischen Erfolgsmodells. Bei dieser Form der Zusammenarbeit zwischen Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden werden die Arbeitsbedingungen einer Branche oder eines Unternehmens bilateral sowie manchmal regional differenziert vereinbart. Dies erfolgt weitgehend ohne Zutun des Gesetzgebers. Dadurch werden flexible, branchen-, und nötigenfalls regionenspezifische Lösungen möglich, die sich am Arbeitsmarkt sowie an wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Realitäten orientieren.

Das heutige berufliche Umfeld ist vielerorts geprägt von zeitlicher und örtlicher Flexibilität. Um auch im Gesetz bestehende Regelungen möglichst flexibel zu halten, wurden 2016 die Modalitäten der Arbeitszeiterfassung modernisiert; die 2016 erfolgte Revision der Verordnung 1 zum Arbeitsgesetz (ArGV 1; SR 822.111) trägt dieser Entwicklung Rechnung. Sie ermöglicht eine Vereinfachung oder einen gänzlichen Verzicht der Arbeitszeiterfassung - im Rahmen des bestehenden Arbeitsgesetzes und des Gesundheitsschutzes.

4. *Weshalb erachtet der Regierungsrat die Anpassung des Arbeitsgesetzes nicht auch für die kantonale Verwaltung als vorteilhaft?*

Die Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung sind nur im Bereich der Vorschriften über den Gesundheitsschutz (Art. 3a) dem Arbeitsgesetz unterstellt. Von Änderungen der Arbeits- und Ruhezeiten im Arbeitsgesetz ist die kantonale Verwaltung nicht betroffen.

5. *Geht der Regierungsrat davon aus, dass mit den geforderten Gesetzesänderungen der beiden Parlamentarischen Initiativen das Arbeitsrecht und der Arbeitnehmerschutz trotz zahlreichen Sozialpartnerschaften nicht mehr eingehalten werden kann?*

Wie erwähnt ist die heute geltende Regelung das Ergebnis einer jahrzehntelangen, überaus erfolgreichen Sozialpartnerschaft in der Schweiz. Vor diesem Hintergrund begrüsst es der Regierungsrat,

wenn bei der Weiterentwicklung der gesetzlichen Grundlagen die Sozialpartner zu einer Lösung finden. Er geht davon aus, dass entsprechende Bestrebungen dem Handeln beider Seiten zugrunde liegen. Er hat sich deshalb bei der Stellungnahme auf die für den Kanton Uri und seine Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden relevanten Vollzugsaspekte konzentriert.

Mit der Revision des Arbeitsgesetzes im Jahre 2000 wurde der Detaillierungsgrad der Dokumentationspflicht erhöht. Neben der Kontrolle der Ruhetage, der wöchentlichen Arbeitszeit und der Überzeit wurden im Artikel 73 ArGV 1 auch Lage und Dauer der Pausen, die wöchentlichen Ruhe- und Ersatzruhetage sowie die nach Gesetz geschuldeten Lohn- und/oder Zeitzuschläge dokumentationspflichtig. Durch diese Verschärfung erhöhte sich die Diskrepanz zwischen der Verpflichtung zur systematischen Arbeitszeiterfassung und der Realität des Arbeitsalltags gewisser Personalkategorien, da heute viel öfter als früher auch ausserhalb von Bürogebäuden und festen Bürozeiten gearbeitet wird.

Im Jahr 2013 hatte der damalige Ständerat Paul Niederberger deshalb seine Motion «Pflicht zur Arbeitszeiterfassung; Möglichkeit der Verzichtserklärung in gewissen Branchen» eingereicht. Den Sozialpartnern sollte es überlassen sein, eine von beiden Seiten anerkannte Regelung zu finden. Diese sozialpartnerschaftliche Regelung wurde auf den 1. Januar 2016 im Rahmen der Änderung der ArGV 1 eingeführt. Mit Artikel 73a ArGV 1 wurde die Möglichkeit geschaffen, beim Vorliegen von sozialpartnerschaftlichen Lösungen (GAV) gänzlich auf die Arbeitszeiterfassung zu verzichten. Ferner ist seit dem 1. Januar 2016 gemäss Artikel 73b ArGV 1 zusätzlich eine vereinfachte Arbeitszeiterfassung möglich.

Die beiden Initiativen kommen zu einer Zeit, in der kaum grosse Erfahrungen mit den bestehenden Regelungen gemacht werden konnten. Erneut Änderungen einzuführen, könnte die Kantone vor Vollzugsprobleme stellen, Rechtsunsicherheit fördern und den administrativen Aufwand für Arbeitgeber und Verwaltung erhöhen.

6. *Welche anderen Ansätze - abgesehen von den Vorschlägen der Initianten - könnten aus Sicht des Regierungsrats zu einer Flexibilisierung des Arbeitsrechts und damit zu einer Entlastung von Unternehmen führen?*

Die Ansätze zu einer Flexibilisierung des Arbeitsrechts sind im erwähnten Artikel 73b ArGV 1, der seit dem 1. Januar 2016 in Kraft ist, gegeben. Die konkrete Ausgestaltung ist primär im Rahmen von sozialpartnerschaftlichen Lösungen zu suchen. Bundesrat, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände haben am 18. Oktober 2018 eine «Erklärung zur Zukunft der Sozialpartnerschaft» unterzeichnet. Demnach wollen sich die Sozialpartner - neben anderem - um Lösungen bemühen, die eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie erlauben und die Vereinbarkeit von Freizeit und Arbeitszeit fördern. Damit haben die Sozialpartner den Weg vorgezeichnet, der verfolgt werden soll.

Mitteilung an Mitglieder des Landrats (mit Text der Kleinen Anfrage); eidgenössische Parlamentarier aus Uri; Mitglieder des Regierungsrats; Rathauspresse; Standeskanzlei; Amt für Arbeit und Migration und Volkswirtschaftsdirektion.

Im Auftrag des Regierungsrats

Standeskanzlei Uri

Der Kanzleidirektor

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'D' followed by 'B' and 'C' with a horizontal line extending to the right.