

AMT DER NIEDERÖSTERREICHISCHEN LANDESREGIERUNG, LANDESAMTSDIREKTION

Postanschrift 1014 Wien, Postfach 6

Fernschreibnummer 13 4145, Telefax (0 22 2) 531 10 3610

Parteienverkehr: Dienstag 8 - 12 Uhr und 16 - 19 Uhr

Wien 1, Herrengasse 11 - 13

Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, 1014

zu erreichen mit:

U 3 (Haltestelle Herrengasse)

2A, 3A (Haltestelle Michaelerplatz)

An das
Bundesministerium für
Arbeit und Soziales
Stubenring 1
1010 Wien

Betrifft GESEZENTWURF	
Zi.	ST-GE/19 95
Datum:	26. MAI 1995
Verteilt	26.5.95

Dr. Hajek

Beilagen

LAD-VD-9514

Bei Antwort bitte Kennzeichen angeben

Bezug	Bearbeiter	(0 22 2) 531 10	Durchwahl	Datum
52-015/15-2/95	Mag. Kleiser		2108	23. Mai 1995

Betrifft

Pflegepersonal-Arbeitszeitgesetz

Die NÖ Landesregierung beehrt sich zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem die Arbeitszeit des Pflegepersonals in Krankenanstalten geregelt (Pflegepersonal-Arbeitszeitgesetz - Pflege-AZG) und das Arbeitszeitgesetz geändert wird, wie folgt Stellung zu nehmen:

I. Grundsätzliche Bemerkungen

a) Zur Kompetenzrechtslage:

Zur Kompetenzrechtslage auf dem Gebiete des Arbeitszeitrechtes hat die NÖ Landesregierung bereits in ihrer Stellungnahme vom 21. Februar 1995 zum Entwurf eines Ärzte-Arbeitszeitgesetzes ausführlich Stellung genommen und ausgeführt, daß die Angelegenheiten des **Dienstrechtes der Bediensteten der Länder, der Gemeinden und der Gemeindeverbände** gemäß Art. 21 Abs. 1 B-VG den Ländern in Gesetzgebung und Vollziehung zukommen.

Der nun vorliegende Entwurf enthält (in noch deutlicherer Form) dienstrechtliche Regelungen, die nicht mehr als Höchst-arbeitszeitregelungen qualifiziert werden können (vgl. z.B. § 4: Normalarbeitszeit, § 5: verlängerte Dienste mit Ruhemöglichkeiten, § 6:

Überstundenarbeit, § 9: Teilzeitarbeit und andere). Diese Regelungen der Rechte und Pflichten der Dienstnehmer sind als dienstrechtliche Regelungen anzusehen und können daher nicht mehr Art. 21 Abs. 2 B-VG (Angelegenheiten des Arbeitnehmerschutzes und der Personalvertretung) zugeordnet werden. Daher kann auch Art. 21 Abs. 2 B-VG die Zuständigkeit des Bundes zu den getroffenen Arbeitszeitregelungen (in ihrer Gesamtheit) nicht rechtfertigen.

Die Inanspruchnahme der Dienstrechtskompetenz der Länder soll teilweise durch vorgesehene Sonderverfassungsbestimmungen (§ 3, § 6 Abs. 2, § 9 Abs. 1, § 10 Abs. 3) verfassungsrechtlich abgesichert werden. Diese Vorgangsweise ist aus bundesstaatlicher Sicht abzulehnen und zusätzlich aus legistischer Sicht bedenklich (so war auch das "Inkorporierungsgebot" ein wichtiger Punkt der Bundesstaatsreform, um die um sich greifende Verteilung von Sonderverfassungsbestimmungen in Materiengesetzen zu vermeiden und das gesamte Bundesverfassungsrecht im B-VG zusammenzuführen). Auch können die vereinzelt im Entwurf zu findenden Verfassungsbestimmungen die restlichen dienstrechtlichen Regelungen verfassungsrechtlich nicht rechtfertigen.

b) Zu den Kosten:

Durch den vorliegenden Entwurf wird es zu einer beträchtlichen Erhöhung des Personalaufwandes in den Krankenanstalten kommen. Das Ausmaß dieser Mehrkosten für das Land NÖ ist aber derzeit nicht abzuschätzen.

Der vorliegende Entwurf steht somit im Widerspruch zu Punkt 5 der (politischen) "Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über die weitere Vorgangsweise nach Außerkrafttreten der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Krankenanstaltenfinanzierung für die Jahre 1991 bis einschließlich 1994 im Jahr 1995", der wie folgt lautet:

- 3 -

"Der Bund, die Länder und die Gemeinden kommen überein, daß Gesetze und Verordnungen, die unmittelbar finanzielle Belastungen im Krankenanstaltenwesen verursachen, jeweils nur im gegenseitigen Einvernehmen der Gebietskörperschaften beschlossen bzw. erlassen oder geändert werden."

Der vorgelegte Entwurf widerspricht also - wie auch der seinerzeitige Entwurf eines Ärzte-Arbeitszeitgesetzes - dieser getroffenen Vereinbarung.

c) Inhaltliche Überlegungen:

Losgelöst von der Frage der verfassungsrechtlichen Kompetenz ist es (inhaltlich) sicherlich sinnvoll, für alle Beschäftigten in den Gesundheits- und Pflegeberufen Arbeitszeitvorschriften nach einheitlichen Grundsätzen zu gestalten. Eine solche umfassende Regelung müßte alle Beschäftigungsverhältnisse zu allen Rechtsträgern einschließen. Allerdings wäre es notwendig, in einer alle Beschäftigten umfassenden Arbeitszeitregelung, den Besonderheiten und Notwendigkeiten z.B. des ärztlichen Dienstes Rechnung zu tragen.

Hinzuzufügen wäre, daß den verfassungsrechtlichen Vorgaben (eben der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung) durch eine rechtzeitige Einbindung der Länder ebenfalls Rechnung zu tragen wäre.

Aus der Sicht des Landes als Dienstgeber muß jedoch folgendes bemerkt werden:

Der Entwurf erstreckt sich auf jene Angehörigen der von ihm erfaßten Berufsgruppen, die in Krankenanstalten tätig sind. Angehörige der Gesundheitsberufe, die in anderen Einrichtungen, z.B. in den NÖ Landes-Pensionisten- und Pflegeheimen tätig sind, bleiben ausgenommen.

Die im Entwurf vorgesehenen Begrenzungen der Arbeitszeit (§ 8 Abs. 3, § 5 Abs. 2) im Krankenpflegeberuf werden selbst in Krankenanstalten schwer zu realisieren sein.

Völlig aussichtslos erscheint aber bei dem nach wie vor akuten Personalmangel die Umsetzung derartiger Überlegungen in den genannten Heimen. Da zu erwarten ist, daß auch die dort tätigen Bediensteten gleiche Regelungen (durch den Dienstrechtsgesetzgeber) fordern werden, kann als Folge der Realisierung des Entwurfes eine ernsthafte Gefährdung dieser vom Land betriebenen Sozialhilfeeinrichtungen nicht ausgeschlossen werden.

Weiters darf darauf hingewiesen werden, daß mit dem vorgeschlagenen Gesetzesentwurf von der bisherigen Übung abgegangen wird, sämtliche Arbeitszeitregelungen in einem einzigen Gesetz, dem Arbeitszeitgesetz, zu treffen.

II. Zu den einzelnen Bestimmungen des Pflegepersonal-Arbeitszeitgesetzes

Zu § 1:

Entgegen dem Titel des Gesetzes sollen nicht nur Angehörige von Gesundheitsberufen, sondern auch andere Arbeitnehmer in den Geltungsbereich des Gesetzes fallen, wenn sie "zur Aufrechterhaltung des Betriebes unumgänglich notwendig sind". Diese Umschreibung ist zu unbestimmt und müßte durch Verordnung näher definiert oder zumindest durch eine demonstrative Aufzählung in den Erläuterungen klargestellt werden.

Auch die Bezeichnung des Entwurfes als "Pflegepersonal-Arbeitszeitgesetz" ist somit verfehlt, da nicht nur das Pflegepersonal sondern auch andere Arbeitnehmer umfaßt werden.

Darüberhinaus verwundert es, daß neben den Angehörigen der Gesundheitsberufe bzw. des zur Aufrechterhaltung des Betriebes unumgänglich notwendigen Personals in gesetzliche Arbeitszeitvorschriften einbezogen werden sollen, das übrige Personal in den Krankenanstalten und Heimen jedoch nicht. Das hieße, daß für die Beschäftigten in der gleichen Dienststelle hinsichtlich der Arbeitszeitvorschriften und damit des Arbeitnehmerschutzes unterschiedliche rechtliche Situationen geschaffen werden.

Zu § 2 Abs. 1:

Wenn als Arbeitszeit die Zeit vom Dienstantritt bis Dienstende angesehen wird, so fallen dann auch Bereitschaftsdienste, die nach geltendem Dienstrecht lediglich zu 50 % auf die Arbeitszeit angerechnet werden, als volle Arbeitszeit unter dieses Gesetz. Damit werden Nicht-Leistungszeiten als volle Arbeitszeiten anerkannt. Außerdem wäre zu prüfen, inwieweit Rufbereitschaften, die am Dienort verbracht werden, als Arbeitszeit gewertet werden.

Zu § 3:

Hier hätte es sprachlich zu lauten: "mit Zustimmung der Personalvertretung".

Die einschlägigen krankenanstaltenrechtlichen Vorschriften (z.B. § 35 NÖ KAG 1974, LGBl. 9440) fordern von der Landesregierung die Sicherstellung der öffentlichen Krankenanstaltspflege und haben somit einen öffentlichen Versorgungsauftrag zum Inhalt. Wie die laufend steigenden Kosten des Spitalswesens zeigen, wird die Erfüllung dieses Versorgungsauftrages aus finanzieller Sicht immer schwieriger. Gerade aus diesem Blickwinkel sollte überlegt werden, inwieweit eine wirtschaftlich gebotene Entscheidungsfreiheit im Bereich der Personalplanung von einer Zustimmung der Personalvertretung abhängig gemacht werden soll.

Zu § 4 Abs. 2:

In diesem Absatz wird auf Verlängerung der wöchentlichen und täglichen Normalarbeitszeit Bezug genommen. Im Absatz 2 sollte der letzte Absatz folgendermaßen lauten: "Die tägliche Normalarbeitszeit darf in diesem Fall 12 Stunden zuzüglich maximal 1 Stunde für die allfällige Dienstübergabe nicht überschreiten."

Zu § 5:

Gemäß den im § 5 enthaltenen Bestimmungen müßten für Dienstnehmer ab einer täglichen Arbeitszeit von 14 Stunden Ruhemöglichkeiten in Form eines Dienstzimmers mit Bett zur Verfügung gestellt werden. Da es zur Zeit eine Reihe von Krankenhäusern in Niederösterreich gibt, in denen Dienste über 13 Stunden geleistet werden, müßten für diese Bediensteten Räume im Sinne des Gesetzes als Erholungsmöglichkeit geschaffen werden, da sie zur Zeit nicht vorhanden sind.

Die Bestimmungen des § 5 sind aufgrund der in den Krankenanstalten zur Verfügung stehenden Personal- und Raumressourcen derzeit, aber auch mittelfristig, nicht erfüllbar.

Zu § 6:

Die Frage, wann eine Überstunde vorliegt und welche Besoldungsfolgen sich daran knüpfen, ist dienstrechtlich zu regeln. Die Dienstrechtsgesetze für die Bediensteten der Länder und Gemeinden sehen demgemäß solche Regelungen vor.

Auch ist die Formulierung des Abs. 3, daß Arbeitnehmer nur dann zur Überstundenarbeit herangezogen werden dürfen, wenn dem nicht berücksichtigungswürdige Interessen des Arbeitnehmers entgegenstehen, für den laufenden Betrieb der NÖ Krankenanstalten unpraktikabel. Wenn in Form von Rechtsstreitigkeiten entschieden werden muß, ob berücksichtigungswürdige Interessen des Arbeitnehmers bei Überstundenarbeit vorliegen, stellt sich die Frage, ob das öffentliche Gesundheitswesen auch den wirtschaftlich geforderten betrieblichen Erfordernissen nachkommen kann. Auch

- 7 -

die Bestimmung des Absatz 4 steht völlig im Widerspruch zum derzeit geltenden Dienst- und Besoldungsrecht.

Zu § 7:

Die Limitierung auf 60 Überstunden innerhalb eines Kalenderjahres bedeutet, daß beispielsweise lediglich 12 Wochen á 5 Überstunden möglich wären und daher im restlichen Zeitraum von 40 Wochen keine Überstunden mehr anfallen dürfen. Nach den derzeit anfallenden Überstunden hätte dies aufgrund nicht zu bekommenden Personals die Schließung ganzer Abteilungen zur Folge.

Zu § 9:

Die Begrenzung der Tagesarbeitszeit auf mindestens sechs oder vier Stunden widerspricht dem vielfach geäußerten Wunsch der gerade im Pflegeberuf überwiegend tätigen weiblichen Arbeitnehmer nach Teilzeitbeschäftigung in allen Variationen.

Die Dienstrechtsgesetze für die Landesbediensteten lassen die Erbringung der Wochenarbeitszeit im vierwöchentlichen Durchschnitt zu, wobei die Dienstzeit unter Berücksichtigung der dienstlichen Interessen und der persönlichen Verhältnisse des Bediensteten festzulegen ist (§ 30 DPL, § 14 LVBG).

Diese vorzunehmende Interessensabwägung ist durchaus geeignet, die in den Erläuterungen kritisierten kurzen Arbeitszeiteinsätze auszuschließen.

Im übrigen ergibt bei Annahme einer 5-Tage-Woche sowohl eine Tagesarbeitszeit von sechs als auch eine solche von vier Stunden eine Wochenarbeitszeit von weniger als 40 Stunden. In einem solchen Fall liegt daher - im Widerspruch zur vorgesehenen Differenzierung des Abs. 1 - in beiden Fällen Teilzeitarbeit vor (vgl. auch Abs. 2).

Vor dem dargestellten Hintergrund ist der in Form einer Verfassungsbestimmung vorgesehene Eingriff in die Dienstrechtskompetenz abzulehnen.

Zu § 10:

Die im Abs. 3 verankerte Bestimmung, wonach Ruhepausen zu bezahlen sind, würde z.B. für das a.ö. Krankenhaus St. Pölten bedeuten, daß bei den Mitarbeitern in den Gesundheitsberufen pro Jahr ca. 130.000 zusätzliche Stunden anfallen. Dies entspricht 65 Dienstposten, oder einem zusätzlichen Kostenaufwand von etwa S 26 Mio. pro Jahr. Eine beispielhafte Berechnung des a.ö. Krankenhauses Krems bringt ein ähnliches Ergebnis.

Zu § 12:

Vorrang vor allen Überlegungen hat die Patientenversorgung. Im Anlaßfall, z.B. bei langdauernden Operationen, organisatorische Maßnahmen zur Vermeidung von Arbeitszeitüberschreitungen zu erwarten, ist absolut wirklichkeitsfremd. Daß überdies - "zur Sicherstellung der Kontrolle" - eine Meldepflicht (begründet, aber gebührenfrei) gegenüber dem Arbeitsinspektorat bestehen soll, ist schlichtweg unzumutbar. Die unkritisch aus dem Arbeitszeitgesetz übernommenen Bestimmungen (Abs. 1 letzter Halbsatz und die Abs. 2 und 3) sollten daher entfallen.

Eine Meldung an das Arbeitsinspektorat wird auch deshalb als nicht erforderlich angesehen, da Überstunden ohnedies nur in begründeten Ausnahmefällen durch Vorgesetzte angeordnet werden und diese Bestimmung darüberhinaus einen hohen bürokratischen Aufwand nach sich ziehen würde. Daneben würde es zu massiven Einschränkungen des in ständiger Betriebsbereitschaft stehenden Krankenhauses führen, was wiederum dem öffentlichen Versorgungsauftrag gegenüber dem Patienten zuwider läuft.

Zu § 13:

In dieser Bestimmung werden Ausnahme-Möglichkeiten für Arbeitnehmer, deren Arbeiten mit einer besonderen Gefährdung der Gesundheit verbunden sind, zugelassen. Hier erhebt sich grundsätzlich die Frage, welche Arbeiten im Krankenhaus mit besonderer Gefährlichkeit verbunden sind und welche nicht.

Zu § 15:

Hier hätte es sprachlich zu lauten: "soweit in diesem Bundesgesetz".

Zu § 20:

Auch hier zeigt sich die Abgrenzungsproblematik zwischen den Kompetenztatbeständen Dienstrecht und Arbeitnehmerschutz. Die vorgesehene "Günstigkeitsklausel" läßt im Dienstrecht enthaltene Regelungen dann zu, wenn sie günstiger sind. Dies würde etwa dazu führen, daß z.B. der in den Dienstrechtsgesetzen vorgesehene höhere Überstundenzuschlag für Nacht- oder Sonn- und Feiertagsüberstunden "unberührt" bliebe, also außerhalb des Kompetenztatbestandes Arbeitnehmerschutz (nämlich im Dienstrecht) geregelt werden darf, während der normale Überstundenzuschlag (50 %) unter Inanspruchnahme dieser Kompetenz erfolgen soll (vgl. jedoch die Ausführungen zu § 6!).

Zur Änderung des Arbeitszeitgesetzes (Art. II):**Zu Z. 7:**

Hier wäre die Einleitung zu formulieren mit: "In § 27 Abs. 2 lautet ...".

- 10 -

In den Erläuterungen zu § 4 müßte es anstelle "(bis Ende 1993)" heißen: "(bis Ende 2003)".

Dem Präsidium des Nationalrates werden u.e. 25 Ausfertigungen dieser Stellungnahme übermittelt.

NÖ Landesregierung
Dr. P r ö l l
Landeshauptmann

- 11 -

LAD-VD-9514

1. An das Präsidium des Nationalrates (25-fach)
2. an alle vom Lande Niederösterreich entsendeten Mitglieder des Bundesrates
3. an alle Ämter der Landesregierungen
(zu Händen des Herrn Landesamtsdirektors)
4. an die Verbindungsstelle der Bundesländer
5. an das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst

zur gefälligen Kenntnisnahme

NÖ Landesregierung

Dr. P r ö l l

Landeshauptmann

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung

