



AMT DER VORARLBERGER LANDESREGIERUNG

PrsG-442.30

Bregenz, am 30.5.1995

An das
Bundesministerium für
Arbeit und Soziales
Stubenring 1
1010 Wien

Auskunft:
Dr. W. Herzog
Tel.(05574)511-2082

BUNDESMINISTERIUM GESETZENTWURF	
Zl. 37	-GE/19. RT
Datum: 12. JUNI 1995	
Verteilt: 43.6.95 d. H. Herzog	

Betrifft: Bundesgesetz, mit dem die Arbeitszeit des Pflegepersonals in Krankenanstalten geregelt (Pflegepersonal-Arbeitszeitgesetz - Pflege-AZG) und das Arbeitszeitgesetz geändert wird;
Entwurf, Stellungnahme

Bezug: Schreiben vom 5.4.1995, Zl. 52.015/15-2/95

Zum übermittelten Entwurf eines Pflegepersonal-Arbeitszeitgesetzes und einer Novelle des Arbeitszeitgesetzes wird Stellung genommen wie folgt:

I. Allgemeines:

1. In Fortsetzung der im Entwurf eines Ärzte-Arbeitszeitgesetzes gepflogenen Vorgangsweise werden im vorliegenden Gesetzentwurf, ungeachtet der von den Ländern zum Ärzte-Arbeitszeitgesetz-Entwurf vorgebrachten verfassungsrechtlichen Bedenken, mehrere dienst- bzw. personalvertretungsrechtliche Regelungen getroffen, für die dem Bund nach Art. 21 Abs. 2 B-VG keine Zuständigkeit zukommt. Die Vorarlberger Landesregierung ist in ihrer Stellungnahme vom 28.2.1995 zum Ärzte-Arbeitszeitgesetz-Entwurf auf die Grenzen der Zuständigkeit des Bundes für die Angelegenheiten des Arbeitnehmerschutzes der Bediensteten der Länder, der Gemeinden und der Gemeindeverbände, die in Betrieben tätig sind, eingegangen, die der Verfassungsgerichtshof in seinem Erkenntnis vom 12. Juni 1980, K II-2/79

(VfSlg. 8830), aufgezeigt hat. Auf die diesbezüglichen Ausführungen im Pkt. I.3 der genannten Stellungnahme wird nachdrücklich hingewiesen.

Der vorliegende Gesetzentwurf übertrifft den Entwurf eines Ärzte-Arbeitszeitgesetzes jedoch noch dadurch, daß die mit der B-VG-Novelle BGBl.Nr. 444/1974 neu geordneten Dienst- und Personalvertretungsrechtskompetenzen durch mehrere Sonderverfassungsbestimmungen zu Lasten der Länder abgeändert werden, um die offensichtlichen Verfassungswidrigkeiten des Entwurfes zu beseitigen. Es kann langfristig nur schädlich sein, wenn der Materiengesetzgeber bzw. die dessen Beschlüsse vorbereitenden Bundesministerien die Bundesverfassung als zur Disposition gestellt betrachten und partikulären Interessen- oder Problemlagen unterordnen. Die Vorarlberger Landesregierung fordert auch im vorliegenden Fall, daß Lösungen getroffen werden, die sich in die geltende Verfassungsordnung einfügen, und, soweit eine Weiterentwicklung der Bundesverfassung in Betracht kommt, daß diese planmäßig und zusammenhängend erfolgt.

Mit aller Deutlichkeit wird darauf hingewiesen, daß die Erlassung von Kompetenzbestimmungen außerhalb des B-VG die Zersplitterung und Unübersichtlichkeit der österreichischen Bundesverfassung weiter verschärft und daher in einem völligen Widerspruch zum Inkorporierungsgebot steht, das Bestandteil der politischen Vereinbarung des Bundes und der Länder über die Neuordnung des Bundesstaates vom 8. Oktober 1992 ist.

2. Eine gesetzliche Regelung in der vorliegenden Form würde zu beträchtlichen Mehrbelastungen der Krankenanstaltenträger führen, die derzeit noch gar nicht abgeschätzt werden können. Völlig ungeklärt ist auch die Frage, wie der Mehrbedarf an Dienstposten, der sich insbesondere auch aus dem Fehlen einer differenzierten Regelung für die Bereitschaftsdienste ergibt, abgedeckt werden kann.

Festzuhalten ist, daß die entstehende Kostenbelastung die politische Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden berührt, die im Zuge der Verhandlungen über die Verlängerung der KRAZAF-Vereinbarung abgeschlossen wurde. In dieser Vereinbarung sind die Vertragspartner übereingekommen, daß Gesetze und Verordnungen, die unmittelbare finanzielle Belastungen im Krankenanstaltenwesen verursachen, jeweils nur im gegenseitigen Einvernehmen der Gebietskörperschaften beschlossen bzw. erlassen oder geändert werden. Die Er-

- 3 -

lassung eines dem vorliegenden Entwurf entsprechenden Gesetzes setzt daher ein Einvernehmen der Gebietskörperschaften voraus.

II. Zu einzelnen Bestimmungen des Entwurfes eines Pflegepersonal-Arbeitszeitgesetzes:

Zu § 1 Abs. 1:

Die Formulierung "zur Aufrechterhaltung des Betriebes unumgänglich notwendig" läßt nicht klar erkennen, welche Arbeitnehmergruppen außer den Angehörigen von Gesundheitsberufen in den Anwendungsbereich des Gesetzes einbezogen werden. Auch der Hinweis in den Erläuterungen, daß bei der Auslegung dieser Frage der Zweck des Gesetzes entscheidend sein soll, eine kontinuierliche Patientenbetreuung zu sichern, läßt keine klare Abgrenzung der betroffenen Arbeitnehmergruppen zu. Dem Titel des Gesetzes folgend wäre wohl davon auszugehen, daß nur jene Arbeitnehmer gemeint sind, die unmittelbar Betreuungsarbeit am Patienten leisten, und nicht auch solche, die bloß mittelbar zur Kontinuität der Patientenbetreuung beitragen, wie etwa technische Dienste, Hol- und Bringdienste, Stockpersonal oder Portierdienste. Um derartige Unklarheiten zu verhindern, müßte die vorgesehene Ausweitung des Anwendungsbereiches entfallen. Andernfalls wird eine taxative Aufzählung der erfaßten Arbeitnehmergruppen für erforderlich erachtet.

Zu § 2 Abs. 1:

Der Entwurf unterscheidet nicht zwischen Arbeitszeit, Arbeitsbereitschaft, Rufbereitschaft und Ruhezeiten. Eine solche Unterscheidung ist jedoch im Hinblick auf die große Bedeutung der Bereitschaftsdienste in den Krankenanstalten unbedingt erforderlich. Während der Arbeitsbereitschaft (Anwesenheitsbereitschaft) ist kein ständiges Tätigwerden, sondern bloß eine "Achtsamkeit im Zustand der Entspannung" nötig. Es sind daher während dieser Dienste weitgehende Dispositionsmöglichkeiten des Arbeitnehmers gegeben und damit auch Gelegenheiten zum Ruhen oder Schlafen. Es ist nicht einzusehen, daß solche Zeiten in vollem Umfang zum Arbeitszeitkontingent nach § 4 des Entwurfes zählen, zumal etwa das AZG und auch das BDG für solche Fälle eine Erhöhung der wöchentlichen Normalarbeitszeit auf bis zu 60 Stunden zulassen, wenn in die Arbeitszeit regelmäßig und in erheblichem Umfang Arbeitsbereitschaft fällt.

Das Fehlen einer Bereitschaftsdienstregelung würde zu enormen Mehrbelastungen der Krankenanstaltenträger durch eine massive Vermehrung von Dienstposten und damit zu einer unnötigen Verteuerung des Krankenhausbetriebes führen. Damit verbunden wären

- 4 -

große organisatorische Probleme, da das dringend benötigte Pflegepersonal bzw. die sonstigen Arbeitskräfte tagsüber zur Betreuung der Patienten nicht zur Verfügung stehen.

Zu § 2 Abs. 2:

Eine Zusammenrechnung aller Beschäftigungen eines Arbeitnehmers hinsichtlich der Höchstgrenzen der Arbeitszeit ist vollkommen unpraktikabel. Die vorgeschlagene Regelung würde voraussetzen, daß die verschiedenen Dienstgeber eines Arbeitnehmers zumindest die Monatsdienstpläne untereinander aushandeln und abstimmen. Die Dienstgeber im öffentlichen Dienst haben, abgesehen von der Möglichkeit der Untersagung einer Nebenbeschäftigung, tatsächlich kaum eine Möglichkeit, auf die Arbeitszeiten in einem anderen Dienstverhältnis Einfluß zu nehmen.

Zu § 3:

Die Festlegung der betrieblichen Arbeitszeiteinteilung für Bedienstete der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände ist der Dienstvertragskompetenz der Länder zuzuordnen. Ein Eingriff in diese Kompetenz wird abgelehnt. Der Entwurf hat sich hinsichtlich der genannten Bediensteten ausschließlich auf den Arbeitnehmerschutz zu beschränken. Die Notwendigkeit für eine derartige Kompetenzverschiebung zum Bund liegt nicht vor und wird in den Erläuterungen auch gar nicht geltend gemacht.

Zu § 4:

Mit einer wöchentlichen Normalarbeitszeit von 40 Stunden kann wegen des undifferenzierten Arbeitszeitbegriffes, der Bereitschaften voll einbezieht, nicht das Auslangen gefunden werden. Würde man die Zeiten der Bereitschaftsdienste voll in dieses Arbeitszeitmaß einrechnen, wären Wochenarbeitszeiten von 55 und mehr Stunden durchaus üblich.

An dieser Problematik ändert auch die Möglichkeit der Verlängerung der wöchentlichen Normalarbeitszeit auf 50 Stunden nichts Wesentliches, zumal ein Durchrechnungszeitraum von sechs Wochen einen viel zu geringen Spielraum für eine sinnvolle Dienstplangestaltung offen läßt. Ein Durchrechnungszeitraum von mindestens 13, vorzugsweise aber 26 Wochen wäre unerlässlich.

Zu § 5:

Die Möglichkeit, kollektivvertraglich oder durch Betriebsvereinbarung bzw. mit Zustimmung der Personalvertretung verlängerte Dienste mit Ruhemöglichkeiten für 24 Stunden zuzüglich einer Stunde für die Dienstübergabe vorzusehen, löst das aufge-

- 5 -

zeigte Arbeitszeitproblem nicht wirklich, weil diese Dienste nach § 2 Abs. 1 Z. 1 des Entwurfes zur Gänze als Arbeitszeit gelten. Zur Frage, wann in solchen Fällen Überstundenarbeit vorliegt, verweist der § 6 Abs. 2 des Entwurfes lediglich auf eine kollektivvertragliche Regelung. Darüberhinaus werden der Leistung verlängerter Dienste beinahe unüberwindbare Hemmnisse in den Weg gelegt, zumal alle im Abs. 1 genannten Voraussetzungen kumulativ vorliegen müssen.

Bei der in der Z. 1 genannten Voraussetzung ist unklar, ob die Erholungsmöglichkeit im geforderten Ausmaß zur Verfügung stehen muß, im Einzelfall aber z.B. wegen einer hohen Arbeitsbelastung nicht in Anspruch genommen werden kann, oder ob eine Erholung für mindestens 12 von 24 Stunden tatsächlich gewährleistet sein muß.

Die Erfüllung der Voraussetzung gemäß Z. 2 würde vor der Einführung eines verlängerten Dienstes arbeitsmedizinische Gutachten für unter Umständen sämtliche Arbeitnehmer einer Krankenanstalt erfordern.

Zu § 6:

- Der Bund ist aus dem Titel "Arbeitnehmerschutz" zuständig, Höchstgrenzen für die Arbeitszeit von Bediensteten der Gebietskörperschaften in Betrieben, deren Verstoß mit öffentlich-rechtlichen Sanktionen bedroht ist, festzusetzen. Bestimmungen, die festlegen, unter welchen Umständen von Überstunden gesprochen werden kann, bei Zutreffen welcher Voraussetzungen Arbeitnehmer zur Überstundenarbeit herangezogen werden können und wie ein Überstundenzuschlag zu regeln ist, gehören zum Dienstvertragsrecht und fallen damit hinsichtlich der Bediensteten der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände in die Gesetzgebungskompetenz der Länder. Nach dem obgenannten Kompetenzfeststellungserkenntnis des Verfassungsgerichtshofes (VfSlg. 8830) wären daher Arbeitnehmer, die in einem Dienstverhältnis zu einem Land, einer Gemeinde oder einem Gemeindeverband stehen, vom Geltungsbereich des § 6 des Entwurfes auszunehmen.
- Ungeachtet dieser verfassungsrechtlichen Einwände ist festzustellen, daß im Abs. 1 klarer zum Ausdruck gebracht werden müßte (z.B. durch eine Verweisung auf § 4 Abs. 1 und 2), daß auch die verlängerte Normalarbeitszeit bei Durchrechnung gemäß § 4 Abs. 2 für die Festlegung einer Arbeit als Überstundenarbeit maßgebend ist und nicht nur die Normalarbeitszeit im Sinne des § 4 Abs. 1.

- 6 -

- Nach Abs. 3 darf ein Arbeitnehmer nur dann zur Überstundenarbeit herangezogen werden, wenn seine berücksichtigungswürdigen Interessen nicht entgegenstehen. Eine solche Regelung läßt vollkommen unberücksichtigt, daß aus betrieblichen Gründen Überstunden unbedingt notwendig sein können.

- Die Erläuterungen lassen die jedwede Begründung vermissen, weshalb der Abs. 2 als Verfassungsbestimmung vorgesehen ist. Es kann lediglich vermutet werden, daß die vollständige Übertragung der Regelungsbefugnis vom Gesetzgeber auf eine andere Normsetzungsautorität, nämlich die Kollektivvertragspartner, auf diese Art und Weise saniert werden soll. Eine derartige willkürliche Verfassungsreparatur wäre aber nicht zu rechtfertigen und ist daher abzulehnen.

Zu § 7 Abs. 1:

Die Begrenzung der Überstunden auf 60 innerhalb eines Kalenderjahres würde bedeuten, daß nur in zwölf Wochen die maximal zulässige Zahl von fünf Überstunden pro Woche geleistet werden darf. In den übrigen 40 Wochen wären Überstunden gänzlich ausgeschlossen. Es stellt sich daher die Frage, mit welchem Personal der Dienstbetrieb in dieser Zeit noch aufrechterhalten werden kann.

Zu § 8:

Mit den in dieser Bestimmung normierten Höchstgrenzen der Arbeitszeit kann besonders wegen der weiten Fassung des Arbeitszeitbegriffes nicht das Auslangen gefunden werden.

Zu § 9:

Die Festlegung einer Mindestarbeitszeit für Bedienstete der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände ist der Dienstvertragskompetenz der Länder zuzuordnen. Ein Eingriff in diese Kompetenz wird abgelehnt. Der Entwurf hat sich hinsichtlich der genannten Bediensteten ausschließlich auf den Arbeitnehmerschutz zu beschränken.

Im übrigen wird die Sinnhaftigkeit einer derartigen Regelung in Frage gestellt, verhindert sie doch eine auch zugunsten der Arbeitnehmer mögliche flexible Handhabung der Tagesarbeitszeit. Es sollte daher eine unnötige Verkomplizierung des betrieblichen Ablaufes vermieden werden.

- 7 -

Zu § 10 Abs. 3:

Die Bezahlung von Ruhepausen hätte einen erheblichen Kostenschub zur Folge und ist daher aus finanziellen Gründen abzulehnen. Ein Eingriff in die Dienstvertragskompetenz der Länder wird mit aller Entschiedenheit abgelehnt.

Zu § 12 Abs. 2 und 3:

Die Anzeigepflicht an das Arbeitsinspektorat stellt für die Krankenhausverwaltung einen erheblichen zusätzlichen bürokratischen Mehraufwand dar. Sie ist schlichtweg unzumutbar. Die Führung von Aufzeichnungen nach § 18, die vom Arbeitsinspektorat jederzeit eingesehen werden können, müßte genügen, zumal die nach § 12 Abs. 1 zulässigen Ausnahmen ohnehin keinen Dauerzustand darstellen können. Die Bestimmungen des § 12 Abs. 2 und 3 sollten daher entfallen.

Zu § 14:

Die in dieser Bestimmung vorgesehenen Ausnahmen im öffentlichen Interesse wären, sollte der vorliegende Entwurf Gesetzeskraft erlangen, die einzige Möglichkeit, Personalengpässe zu überbrücken. Entgegen der in den Erläuterungen vertretenen Auffassung ist daher zu erwarten, daß diese Bestimmung in der Praxis überstrapaziert wird.

Zu § 15:

Aus dem bereits genannten Kompetenzfeststellungserkenntnis VfSlg. 8830 kann nicht der geringste Hinweis entnommen werden, daß die vorgesehene Zustimmung der Personalvertretung zu abweichenden Regelungen als Annexmaterie dem Arbeitnehmerschutz zugerechnet werden kann. Diese Bestimmung verstößt hinsichtlich der Bediensteten der Gemeinden und Gemeindeverbände gegen Art. 21 Abs. 1 B-VG. In den Angelegenheiten der Personalvertretung der Bediensteten der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände ist gemäß Art. 21 Abs. 2 B-VG die Landeskompetenz nur insoweit eingeschränkt, als es sich um Landesbedienstete handelt, die in Betrieben tätig sind.

Für die Vorarlberger Landesregierung
Der Landesstatthalter

Dr. Sausgruber

- a) Allen
Vorarlberger National- und Bundesräten
- b) An das
Präsidium des Nationalrates
1017 Wien
(22-fach)
- c) An das
Präsidium des Bundesrates
Dr. Karl Renner-Ring 3
1017 Wien
- d) An das
Bundeskanzleramt - Verfassungsdienst
1010 Wien
- e) An alle
Ämter der Landesregierungen
z.H. d. Herrn Landesamtsdirektors
- f) An die
Verbindungsstelle der Bundesländer
beim Amt der NÖ. Landesregierung
1014 Wien
- g) An das
Institut für Föderalismusforschung
6020 Innsbruck

zur gefälligen Kenntnisnahme.

Für die Vorarlberger Landesregierung
Der Landesamtsdirektor

Dr. Brandtner

F.d.R.d.A.

