

Petitionskommission des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt

Basel, den 9. März 2004

P 196 „Für eine Woche mehr Ferien! Mehr Personal“

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat in seiner Sitzung vom 14. Mai 2003 die Petition betreffend für eine Woche mehr Ferien! Mehr Personal! an die Petitionskommission zur Prüfung und Berichterstattung überwiesen.

1. Wortlaut der Petition

Sparmassnahmen und Personalstopp der 90er Jahre haben die Arbeitsbelastung und den Stress im öffentlichen Dienst massiv verschärft. Im öffentlichen Dienst kommt die weitverbreitete Schichtarbeit als Belastung hinzu. Heute arbeiten wir unter Dauerstress. Die Überstundensaldi sind enorm angestiegen. In den Spitälern, bei der Polizei, beim BVB-Personal, bei der Stadtreinigung, an den Schulen usw. wird die Arbeit immer mehr zur gesundheitlichen Belastung.

Das Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit stellt fest, dass heute weit mehr Erwerbstätige an Stresssymptomen leiden als vor 15 Jahren. Die Schweizer Wirtschaft verliert infolge von krankmachendem Stress jährlich 4,2 Mrd. Franken, wird geschätzt. Ferien als Gesundheitsschutzmassnahme sind wichtiger denn je. Der Grosse Rat hat mit 47 zu 49 Stimmen mehr Ferien knapp abgelehnt. Jetzt reden die Mitarbeitenden mit der vorliegenden Petition Klartext: Entlastung im öffentlichen Dienst ist höchst dringend!

Die Unterzeichneten fordern:

1. *Eine Woche mehr Ferien für das Kantonspersonal: fünf Wochen im Alter von 20 bis 50 Jahren, sechs Wochen ab 50, sieben Wochen ab 60.
Für die Lehrkräfte eine entsprechende zeitliche Entlastung.*
2. *Mehr Personal in einem Ausmass, das erlaubt, die Ferienabwesenheiten auszugleichen und die Überstunden auf ein sozial-, familien- und gesundheitsverträgliches Mass zu reduzieren.*

Bei allen grossen Arbeitgebern der Region ist die fünfte Ferienwoche und eine Wochenarbeitszeit unter 42 Stunden längst die Norm. Zeit für den Kanton, aufzuholen!

Die zusätzliche Ferienwoche entspricht einer Arbeitszeitverkürzung um eine Stunde in der Woche. Mit der enormen Produktivitätssteigerung im letzten Jahrzehnt ist diese Arbeitszeitverkürzung längst finanziert. Langfristig fährt der Kanton kostengünstig

ger mit dieser Investition in gesundes, motiviertes Personal. Wir haben Entlastung verdient!

2. Abklärungen der Petitionskommission

2.1 Gespräch mit Herrn Dr. med. Martin Kuster, Novartis AG Basel

Am 16. Oktober 2003 führte die Petitionskommission ein Gespräch mit Herrn Dr. med. Martin Kuster, Allgemeinpraktiker, ausgebildet als Arbeitsmediziner, bei der Firma Novartis AG Basel tätig, und bat ihn, zum Thema Stress am Arbeitsplatz und zur Forderung der Petition Stellung zu nehmen. Herr Dr. Kuster äusserte sich wie folgt:

Wer sehr selbstbestimmt arbeiten könne, sei weniger stressgefährdet, als jemand, der ausführend tätig sei. Ein Indiz für vorhandene Probleme in einer Abteilung seien z.B. viele Absenzen oder Unfälle. Für das Wohlbefinden von Mitarbeitern sei wesentlich, wie sie geführt würden. Am schlimmsten vom Stressfaktor betroffen seien mittlere Manager, die trotz grosser Belastung weniger Entscheidungsfreiheit hätten. Um Leute am Arbeitsplatz zu motivieren, müssten Geschäftsziele gemeinsam besprochen werden, insbesondere sollten den Mitarbeitenden die Ziele für die eigene Abteilung aufgezeigt und es müsste definiert werden, welche Gruppe welchen Teil davon wie erreichen könne. Man müsse auch besprechen, wie die Ziele bis anhin erreicht worden seien. Wer auch als „Nicht-Manager“ einen hohen Mitbestimmungsgrad habe, fühle sich so nicht als „nur ausführende Person“.

In gewissen staatlichen Verwaltungsabteilungen sei eine Zunahme von Stress zu verzeichnen, z.B. bei den Lehrkräften, die wegen gesellschaftlichen Entwicklungen zum Teil überfordert seien. Hier bestehe z.B. die eine Meinung, dass eine Lehrkraft nicht über längere Zeit im selben Schulhaus tätig sein sollte. Ähnliches sei bei der Polizei oder im Vormundschaftswesen zu beobachten.

Effektiv arbeitszeitinduzierte Stressfaktoren könnten entweder durch Flexibilisierung der Arbeitszeit oder mit Jahresarbeitszeit abgefangen werden, je nachdem aber auch mit einer Woche mehr Ferien. Dies hänge davon ab, welche Arbeit anfalle. Im Servicebetrieb z.B. sehe die Sache anders aus, als an Orten, wo die Arbeit auch für eine Weile liegen bleiben dürfe. Eine Woche mehr Ferien könnte auch als Wertschätzung gegenüber den Mitarbeitern eingesetzt werden. Sie dürfte dann nicht im Giesskannenprinzip verteilt werden, dadurch werde sie zum Anspruch. An Belastungs- und Burn-out-Symptomen ändere eine zusätzliche Ferienwoche allerdings kaum etwas. Man sollte in solchen Fällen eher die Strukturprobleme ansehen, herausfinden, wer ein psychologisches Problem hat und wie der Druck aufgefangen werden könnte. Als Problemlösung könnte man den betroffenen Arbeitnehmenden einen Abteilungswechsel nahelegen, oder es sollten neue Leute eingestellt werden.

Unregelmässige Arbeitszeiten könnten zum Stressfaktor werden, wenn sie wirr durcheinander festgelegt würden. Ein Schichtplan sollte stets vorwärts rotierend angelegt sein. Probleme kämen beim Schichtbetrieb auf, wenn man z.B. daheim ein krankes Kind habe, oder wenn ein Elternabend besucht werden sollte u.ä.. Ab dem 45. Altersjahr sollte eigentlich niemand mehr neu Schicht arbeiten. Ab diesem Alter würden die Leute immer mehr Schlafstörungen entwickeln. Maximal 50% der Leute über 45 Jahre mit mehrjähriger Schichterfahrung würden Schichtarbeit problemlos

vertragen. Zum Glück gebe es entsprechende gesetzliche Regelungen. Es werde z.B. vorgeschrieben, dass Leute, die im Schichtbetrieb arbeiten würden, regelmässig untersucht werden müssen. Sobald jemand mit Schichtarbeit Probleme habe, müsste er aus dem Schichtbetrieb entfernt werden.

Stress entstehe also dann, wenn Leute mit einer Situation nicht klar kämen (Klima am Arbeitsplatz, Umwelt, familiäre Probleme). Als Mediziner müsse man vor jeder Therapie eine Diagnose stellen, im vorliegenden Fall also danach fragen, welche Diagnose die Therapie „mehr Ferien“ verlange. Es seien kaum alle Mitarbeiter im Kanton gleich belastet. Um eine Diagnose erstellen zu können, müsste eine Strukturanalyse durchgeführt werden. Ein von Prof. Ivar Udris vom Institut für Arbeitspsychologie an der ETH Zürich speziell entwickelter und in Fachkreisen anerkannter Befindlichkeitsfragebogen wäre zum Beispiel eine Möglichkeit, Probleme aufzudecken, über welche die Mitarbeiter vorgängig nur diskutiert hätten, sie aber nicht „handfest“ hätten belegen können. Ein gut geführter Bogen könne die Strategie vorgeben, die zur Umsetzung der Problemlösung führe. Solche Fragebogen hätten die nötige Tragfähigkeit im oberen Management. Deren Resultate könnten also z.B. auch Regierungsräte überzeugen.

2.2 Gespräch mit Vertretern der Petentschaft

Am 6. Januar 2004 fand ein Hearing mit drei Vertretern der Petentschaft statt. Diese begründeten ihr Petikum wie folgt:

Die Petitionsforderung sei aufgrund der Überlastung des Personals in Spitälern aber auch in anderen öffentlichen Diensten, mit Schielen auf die Privatwirtschaft, entstanden. Schon länger hätten die Personalverbände mehr Personal gefordert, denn die vielen Überstunden, die wegen mangelndem Personal zum Teil geleistet werden müssten, verursachten enormen Stress. Bei der Pflege leide die Professionalität, im Schulbereich litten die Lehrkräfte vermehrt am Burn-out-Syndrom usw.. Immer mehr Leute würden deswegen nur noch Teilzeit arbeiten. Dazu komme im öffentlichen Dienst oft noch Schichtarbeit (bei Pflege, Feuerwehr, Sanität, Polizei, Reinigungsdienst usw.), was körperlich belastend sei und sozial isoliere.

Der Kanton Basel-Stadt habe als Arbeitgeber bezüglich seiner Konkurrenzfähigkeit im Vergleich zur Privatwirtschaft Nachholbedarf, insbesondere, wenn er qualifiziertes Personal gewinnen wolle. Die Studie des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes (SGB) vom März 2001 von Daniel Oesch „Arbeitszeiten in der Schweiz – eine Untersuchung der Entwicklung in 14 Branchen“ zeige z.B. auf, dass Leute ab 20. Altersjahr in den verschiedensten Branchen (Chemie, Graphische Industrie, Maschinenindustrie, Uhrenindustrie, Haustechnikgewerbe, Bau, Verkauf (Migros und Coop), Gastgewerbe, Swisscom) kaum nur noch 20 Ferientage, wie dies im Kanton Basel-Stadt der Fall sei, hätten. Auch sei die Normalarbeitszeit meist bei 40 Stunden pro Woche festgesetzt. Der Kanton Basel-Stadt sei allenfalls in der Lohnzahlung konkurrenzfähig, aber in Sachen Arbeitszeit sei er es nicht mehr, was bei einer möglichen Stellenwahl ausschlaggebend sein könnte. Er sei im übrigen auch im Vergleich zu manchen anderen Kantonen nicht konkurrenzfähig. Die Arbeitsgemeinschaft der baselstädtischen Staatspersonalverbände (AGSt) werde an der Petitionsforderung dran bleiben, auch wenn diese nicht von heute auf morgen realisiert werden könne und obwohl klar sei, dass im Moment auf Grund der finanziellen Situation nicht der beste Zeitpunkt sei, die Forderung nach mehr Ferien zu stellen.

3. Erwägungen der Petitionskommission

Die Petitionskommission geht mit der Petentschaft einig, dass in gewissen Arbeitsbereichen des Staatspersonals besondere Belastungen bestehen. So z.B. für Lehrkräfte, welche sich auf Grund von veränderten gesellschaftlichen Situationen neben dem Unterrichten vermehrt mit sozialen Problemen beschäftigen müssen, oder für Angestellte im Spital, bei der Polizei, der Sanität, der BVB oder im Reinigungsdienst, die wegen Mangel an Personal und/oder stetig wachsenden administrativen Aufgaben vermehrt Stresssituationen unterworfen sind, wozu auch noch die Belastung durch Schichtarbeit kommt. Je nach Arbeitsbereich könnte die Flexibilisierung der Arbeitszeit oder die Einführung der Jahresarbeitszeit (z.B. bei den Lehrkräften, was schon seitens des Leiters Ressort Schulen im Zusammenhang mit einer von der Petitionskommission früher behandelten Petition gefordert worden ist) schon gewisse Probleme beseitigen und das Rekrutieren von besonderen Belastungen ausgesetztem Staatspersonal erleichtern. Die Petitionskommission ist wie die Petentschaft der Ansicht, dass es auch in verschiedenen anderen Bereichen stark belastetes Staatspersonal gibt. Allerdings ist die Petitionskommission nicht der Meinung, dass dies für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im gleichen Mass gilt.

Aus arbeitsmedizinischer Sicht scheint die pauschale Einführung einer zusätzlichen Ferienwoche nicht zur Lösung von Problemen am Arbeitsplatz zu führen, obwohl eine zusätzliche Ferienwoche vermutlich mehrheitlich begrüsst würde. Viel eher müsste nach einer individuellen Lösung gesucht werden. Um feststellen zu können, welche Staatsangestellten effektiv stressbelastet sind, wird aus arbeitsmedizinischer Sicht die Durchführung einer Strukturanalyse empfohlen. Auf Grund einer solchen Analyse liesse sich belegen, wo Entlastung erwiesenermassen dringend nötig ist und Probleme unbedingt gelöst werden müssen.

Wie die Vertreter der Petentschaft selbst festgestellt haben, ist momentan die Forderung nach einer zusätzlichen Ferienwoche bzw. nach mehr Personal wegen der eingeschränkten finanziellen Möglichkeiten eher ungünstig. Die Petitionskommission ist auch der Ansicht, dass es nicht opportun wäre, diese Forderung im jetzigen Zeitpunkt zu unterstützen. Eine Minderheit der PeKo hält eine Woche mehr Ferien, mehr Personal, zur Lösung der von der Petentschaft angeführten Probleme für ungeeignet.

Mittelfristig gesehen fände es die Petitionskommission aber sinnvoll, die Befindlichkeit des Personals zu erfragen und anhand einer Strukturanalyse eine Arbeitsplatzbewertung unter Berücksichtigung vielfältigster Faktoren durchzuführen. So können die Arbeitsplatzbedingungen der Angestellten in der Privatwirtschaft und des Staatspersonals miteinander verglichen werden. Dies mit dem Ziel, eine Angleichung, insbesondere die 40-Stunden-Woche, für das Staatspersonal anzustreben.

Die Petitionskommission stützt diese Empfehlung nicht nur auf die ihr seitens der Petentschaft vorgelegte Tabelle aus einer Studie im Auftrag des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes von Daniel Oesch „Arbeitszeiten in der Schweiz – eine Untersuchung der Entwicklung in 14 Branchen“ vom März 2001, welcher entnommen werden kann, dass Arbeitnehmende in vielen Branchen im Vergleich zum Staatspersonal in punkto Normalarbeitszeit und Ferienanspruch besser dastehen. Sie bezieht sich auch auf eine analoge Feststellung seitens des Regierungsrates anlässlich seiner mündlichen Beantwortung der Interpellation Nr. 111 Peter Lachenmeier betreffend geschenkte Frei- und Feiertage für das Basler Staatspersonal bzw. der Interpellation

Nr. 113 Andreas Burckhardt betreffend Feiertage-Regelung für die Staatsangestellten. Der Regierungsrat stellte damals fest, dass es in den letzten Jahren zusehends schwieriger geworden sei, die im Vergleich mit dem Arbeitsmarkt (wo der Kanton Basel-Stadt mit den grossen Privatfirmen und nicht mit den KMU's in direkter Konkurrenz steht) eher unattraktiven Arbeitsbedingungen in den Bereichen Arbeitszeit und Ferien aufrecht zu erhalten. Dies deshalb, weil im Vergleich mit den (von der Grösse her vergleichbaren) Firmen der Privatwirtschaft Basel-Stadt als Arbeitgeber praktisch durchwegs schlechter dastehe. Eine Auflistung der Arbeitszeit bzw. Ferientage pro Jahr verschiedenster Unternehmen belegte die Aussage des Regierungsrates.

4. Antrag der Petitionskommission

Die Petitionskommission beantragt mit 5 : 3 Stimmen bei 1 Enthaltung, die vorliegende Petition an die Regierung zur Stellungnahme innert einem Jahr zu überweisen.

Petitionskommission des Grossen Rates
Die Präsidentin:

K. Zahn