

Erläuternder Bericht zum Reglement über die Arbeitszeit des Staatspersonals

I. Reglement über die Arbeitszeit des Staatspersonals

1. Ursprüngliche Fassung vom 15. Juni 2009

Bei der Verabschiedung des Reglements über die Arbeitszeit am 15. Juni 2009 hatte der Staatsrat die flexible Arbeitszeit als Standardarbeitszeittyp für die Kantonsverwaltung beschlossen. Nach diesem Modell wird die tägliche Arbeitsdauer unterteilt in Blockzeiten und Gleitzeiten. Während der Blockzeiten – zwischen 08.30 und 11.00 Uhr sowie zwischen 14.00 und 16.30 Uhr – gilt die Anwesenheitspflicht. Während den übrigen Stunden – zwischen 06.30 und 19.00 Uhr – gilt Gleitzeit. Während dieser Zeiten steht es den Mitarbeitenden frei, am Arbeitsplatz anwesend oder abwesend zu sein, unter Vorbehalt gewisser Einschränkungen hinsichtlich eines reibungslosen Dienstbetriebs. Die Mitarbeitenden können jeden Monat nach Belieben einen maximalen Stundensaldo von + 40 Stunden bis – 20 Stunden (bei einer Vollzeitstelle) auf den Folgemonat übertragen. Die über 40 Stunden hinausgehenden Plusstunden gelten als Überstunden, sofern sie von der Dienstchefin oder vom Dienstchef als solche genehmigt werden. Ein Minussaldo von mehr als 20 Stunden muss zwingend im folgenden Monat kompensiert werden.

2. Mehr Flexibilität – Änderung des Reglements vom 28. Juni 2021

Flexibilität in der Arbeitszeitgestaltung ist eine Voraussetzung für die Vereinbarkeit von Privat- und Berufsleben. Mit der Freiheit, die tägliche Arbeitszeit (unter Vorbehalt der monatlichen Sollstunden) selbst einteilen zu können, können die Mitarbeitenden Arbeit, Familie, Weiterbildung, Freizeit usw. besser unter einen Hut bringen. So gibt es beispielsweise Situationen, in denen Eltern eine gewisse Flexibilität schätzen, etwa um die Kinder zur Schule zu bringen und von der Schule abzuholen, für Elterngespräche, für Arztbesuche usw.

Die Flexibilität bietet auch auf der Arbeitgeberseite interessante Vorteile: motiviertere/engagiertere Mitarbeitende, weniger Stress und Absenzen, geringere Personalfuktuation, was zu niedrigeren Einstellungs- und Schulungskosten für neue Mitarbeitende und einem besseren Image des Arbeitgebers führt.

Die Frage der Flexibilisierung der Arbeitszeit wurde der direktionsübergreifenden Arbeitsgruppe für die künftige Arbeitsweise beim Staat vorgelegt. Diese Arbeitsgruppe ist zum Schluss gekommen, dass das aus Block- und Gleitzeiten bestehende flexible Arbeitszeitmodell dem Personal nicht mehr genügend Flexibilität bietet. Im interkantonalen Vergleich hat sich auch gezeigt, dass die meisten anderen Verwaltungen ihren Mitarbeitenden flexiblere Arbeitszeitmodelle anbieten. Die Arbeitsgruppe hat beschlossen, dem Staatsrat die Abschaffung der Blockzeiten vorzuschlagen und diese durch die individuelle Arbeitszeit zu ersetzen.

Im individuellen Arbeitszeitmodell wird an der monatlichen Sollarbeitszeit festgehalten, während die Blockzeiten (08.30-11.00 Uhr und 14.00-16.30 Uhr) aufgehoben werden. Es ist zu betonen, dass die individuelle Arbeitszeit keine Auswirkungen auf die Regelung der Schalteröffnungszeiten der Zentralverwaltung hat, da für das betreffende Personal teilweise vorgeschriebene Arbeitszeiten gelten.

3. Kommentar zu den einzelnen Artikeln

Art. 1 und 2 Zweck und Geltungsbereich (Artikel nicht geändert)

Diese Artikel bestimmen den Zweck und legen den Geltungsbereich für das Personal fest. Das Lehrpersonal, für dessen Arbeitszeit andere Grundlagen, namentlich das LPR massgebend sind, wird vom Geltungsbereich ausgeschlossen. Das heisst aber nicht, dass nicht gewisse Bestimmungen des vorliegenden Reglements auf der Grundlage von besonderen, von den betroffenen Anstellungsbehörden erlassenen Richtlinien auf das Lehrpersonal angewendet werden könnten.

Art. 3 Arbeitszeit (Artikel nicht geändert)

Das POA erlässt Richtlinien, wie die Arbeitszeit abzurechnen ist. Diese Richtlinien müssen genaue Angaben über die Abrechnung der Absenzen insbesondere bei Arbeitsunfähigkeit oder Ferien bei Teilzeitbeschäftigung oder unregelmässiger Arbeitszeit enthalten. Sie müssen auch die mit dem Reglement neu geschaffenen Situationen regeln, insbesondere die Abrechnung der Absenzen.

Art. 4 Arbeitszeiterfassung (Artikel nicht geändert)

Diese Bestimmung schreibt generell die Pflicht zur Arbeitszeiterfassung mit einem geeigneten Zeiterfassungssystem vor. In der Regel wird es ein elektronisches Zeiterfassungssystem sein müssen. Sowieso geht es nicht mehr an, dass gewisse Sektoren ohne jegliche Arbeitszeitkontrollen sind. Es geht dabei übrigens nicht nur um die Kontrolle, ob die Arbeitszeiten vom Personal eingehalten werden, sondern auch um den Schutz des Personals vor zu hohen Anforderungen der Vorgesetzten. Um die Abwesenheiten des Personals richtig kontrollieren zu können und auch die Entwicklung mit der Einführung einer grösseren Arbeitszeitflexibilisierung festzuhalten, sollen alle Verwaltungseinheiten dem POA dann die notwendigen Daten übermitteln. In den Richtlinien des POA werden Inhalt, Form und Technologie zur Übermittlung dieser Daten noch näher bestimmt.

Art.5 Pause in der Hälfte der Arbeitszeit (Artikel geändert)

Das Personal ist verpflichtet, seine Tätigkeit für mindestens 30 Minuten zu unterbrechen, wenn der Arbeitstag mehr als 7 Stunden dauert. Die Pausen dienen der Erholung und zum Essen, und die Pause sollte grundsätzlich etwa in der Hälfte des Arbeitstages erfolgen. Eine Pause am Anfang oder am Ende eines Arbeitstages erfüllt den eigentlichen Zweck nicht.

Art. 7 Individuelle Arbeitszeit (Artikel geändert)

In diesem Artikel ist der Grundsatz des Vorrangs der individuellen Arbeitszeit vor allen andern Arbeitszeittypen verankert. Das heisst, dass Einschränkungen der individuellen Arbeitszeit objektiv begründet sein müssen. Das ist dann der Fall, wenn die dienstlichen Bedürfnisse – die Vorrang vor den individuellen Wünschen des Personals haben - es erforderlich machen, dass obligatorische Anwesenheitszeiten festgelegt werden (z. B. zur Sicherstellung hochwertiger Dienstleistungen für die Öffentlichkeit während der gesamten Schalteröffnungszeiten, zur Teilnahme an wichtigen wöchentlichen Dienstbesprechungen und Teamsitzungen usw.). Muss die flexible Arbeitszeit erheblich und auf Dauer eingeschränkt werden, so müssen dazu ausdrückliche Vorschriften bestehen, die der Mitarbeiterin oder dem Mitarbeiter zur Kenntnis zu bringen sind (s. Kommentar zu Art. 8 und 9).

Die individuelle Arbeitszeit ermöglicht es den Mitarbeitenden, ihre Arbeitszeit innerhalb der Rahmenzeit (6.00 – 20.00 Uhr, Montag-Freitag) frei einzuteilen, sofern der massgebend bleibende Dienstbetrieb gewährleistet ist. Teilzeitangestellte müssen sich übrigens an die bei ihrer Anstellung mit den Vorgesetzten vereinbarten Arbeitstage halten. Sie werden keine «à la carte»-Arbeitszeit bestimmen und sich ihre Arbeitstage nach ihren persönlichen Vorlieben frei einteilen können. Arbeitet

eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter zu 50 %, von Montag bis Mittwoch, so kann sie oder er ohne Bewilligung der oder des Vorgesetzten nicht einfach an einem anderen Tag arbeiten (s. Kommentar zu Art. 10).

Möchte die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter den positiven Saldo tageweise oder halbtagesweise kompensieren, so muss vorgängig die Genehmigung der/des direkten Vorgesetzten eingeholt werden. Kurzabwesenheiten (ein paar Stunden) müssen hingegen nicht schon vorher von den Vorgesetzten bewilligt werden.

Wenn besondere arbeitsorganisatorische Umstände dies erfordern (z.B. wöchentliche Teamsitzung, hohe Arbeitsbelastung), muss das Recht auf individuelle Arbeitszeit von den direkten Vorgesetzten eingeschränkt werden (dienstliche Bedürfnisse).

Es ist besonders darauf hinzuweisen, dass dieses Reglement nichts an der Regelung der Schalteröffnungszeiten der Kantonsverwaltung ändert. Jede Verwaltungseinheit wird sich also organisieren müssen um die Öffnungszeiten im von den zuständigen Behörden (Direktionen und Anstalten) vorgeschriebenen Rahmen sowohl für die Bürgerinnen und Bürger als auch für die verwaltungsinterne Zusammenarbeit gewährleisten zu können.

Die Aufhebung der Blockzeit wirkt sich auf einige Urlaube aus (z.B. öffentliche Ämter, Beisetzungen, Arztbesuche), die derzeit nur für die auf die Blockzeit fallende Zeit gewährt werden. Mit der Aufhebung der Blockzeit zählen die bezahlten Urlaube von weniger als einem Tag unter den folgenden Voraussetzungen als Arbeitszeit:

- 1) Die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter ist nicht in der Lage, die am entsprechenden Tag fällige Arbeitsdauer nach der für sie oder ihn geltenden Arbeitszeit zu leisten.
- 2) Die Abwesenheitsstunden und die erfassten Arbeitsstunden dürfen zusammengezählt die Arbeitsdauer, die die betreffende Person am Abwesenheitstag zu leisten hatte, nicht überschreiten.

Muss also eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter (Beschäftigungsgrad von 100 %) den Arbeitsplatz für einen Arzttermin von 11 bis 12 Uhr verlassen, so wird eine Abwesenheit für einen Arztbesuch nur dann angerechnet, wenn sie oder er an diesem Tag nicht 8,24 Stunden arbeiten kann.

Auf die Vorschriften für die Anrechnung von Abwesenheiten als Arbeitszeit wird in den Richtlinien über die Arbeitszeiterfassung und -verwaltung des Amts für Personal und Organisation näher eingegangen.

Art. 8 Teilweise vorgeschriebene Arbeitszeit (Artikel nicht geändert)

Je nach dienstlichen Bedürfnissen sind Einschränkungen der individuellen Arbeitszeit nicht auszuschliessen. Diese Einschränkungen können von Dauer oder vorübergehend und auch mehr oder weniger einschneidend sein. Wird die individuelle Arbeitszeit aufgrund von Nacharbeit oder Arbeit an einem dienstfreien Tag eingeschränkt, so ist dies in jedem Fall ausdrücklich in einem Reglement oder in der Standard- oder individuellen Stellenbeschreibung festzuhalten. Die sonstigen dauerhaften Einschränkungen werden von der Dienstchefin oder vom Dienstchef entsprechend den Bedürfnissen der Verwaltungseinheit beschlossen. Sie sind oft durch die Schalteröffnungszeiten der öffentlichen Verwaltung bedingt, die sich ja mit der in diesem Reglement eingeführten Arbeitszeitflexibilisierung nicht ändern. Die Dienstchefin oder der Dienstchef muss dafür sorgen, dass die individuelle Arbeitszeit der betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in einem ausgewogenen Verhältnis eingeschränkt wird. Für vorübergehende Einschränkungen sind die direkten Vorgesetzten zuständig, die dabei ebenfalls den Grundsatz der Verhältnismässigkeit und der Gleichbehandlung einzuhalten haben.

Art. 9 Vollumfänglich vorgeschriebene Arbeitszeit (Artikel nicht geändert)

Diese Bestimmung gilt vor allem für die Arbeitszeit spezifischer Personalkategorien, die im Schichtbetrieb arbeiten: Polizistinnen und Polizisten, Fachpersonen für Justizvollzug, Pflegepersonal usw. Ausnahmsweise kann einer Mitarbeiterin oder einem Mitarbeiter auch individuell aufgrund der Besonderheit der ihr oder ihm zugewiesenen Aufgaben die Arbeitszeit vorgeschrieben werden. Es

kann sich dabei um jemanden handeln, der beispielsweise eine Maschine überwachen muss.

Die vollumfänglich vorgeschriebene Arbeitszeit muss in einem Reglement oder im Standard- oder individuellen Pflichtenheft festgehalten sein.

Art. 10 Arbeitszeit bei Teilzeitbeschäftigung (Artikel nicht geändert)

Die Frage der Arbeitszeit muss bei der Festlegung der Anstellungsbedingungen mit dem betroffenen Personal besprochen werden, und die Situation der Arbeitnehmerin oder des Arbeitnehmers muss in dem in der Bestimmung angegebenen Umfang berücksichtigt werden: Die Wünsche der Arbeitnehmerin/des Arbeitnehmers müssen berücksichtigt werden, Kriterien sind etwa Wohnort, Familie, pflegende Angehörige usw. Allerdings müssen die Anstellungsbehörde sowie die Dienstchefin oder der Dienstchef dafür sorgen, dass es innerhalb der Verwaltungseinheit nicht zu Ungleichbehandlung kommt, beispielsweise wenn der einen oder anderen Person eine auf sie zugeschnittene Arbeitszeit zum Nachteil anderer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zugestanden wird.

Eine geringfügige Änderung der vereinbarten Arbeitszeit richtet sich nach Artikel 35 Abs. 1 StPG. Wird jedoch eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter mit der Änderung der Arbeitszeit in eine sehr schwierige Lage versetzt, so kommt dies der Abschaffung einer Stelle gleich und wird nach Artikel 47 StPG geregelt.

Bei der Bestimmung der Arbeitszeit sollten einerseits die Tage oder Halbtage festgelegt werden, an denen die Arbeitszeit geleistet wird, aber auch die allfälligen Schwankungen des Beschäftigungsgrads während des Jahres. So kann also ein Beschäftigungsgrad von 90 % vorgesehen werden, aufgeteilt auf 80 % in den ersten sechs Monaten und auf 100 % in den restlichen sechs Monaten. In diesem Fall würde der Lohn über das ganze Jahr zu 90 % ausbezahlt, mit den entsprechenden Kompensationen bei vorzeitiger Kündigung.

Art. 11 Amt für Personal und Organisation und Personalfachstellen (Artikel nicht geändert)

Die Aufgabe des POA besteht hauptsächlich im Erlass von Richtlinien, die den Vollzug dieses Reglements vereinfachen sollen. Das POA steht auch für allfällige Fragen zur Verfügung. Ausserdem muss das POA in Ausübung seiner Controlling- und Reportingaufgaben für den Staatsrat die Informationen zusammentragen, die es ihm erlauben, allgemeine Feststellungen zum Vollzug des Reglements und zu dessen Auswirkungen zu machen (Anzahl der Überstunden, Absentismus usw.). Die Personalfachstellen haben die Aufgabe, dabei mitzuwirken und den Einheiten, für die sie verantwortlich sind, Auskunft zu erteilen.

Art. 12 Dienstchefinnen und Dienstchefs (Artikel nicht geändert)

Die Dienstchefinnen und Dienstchefs sind hauptsächlich für die vorschriftsgemässe Anwendung des Reglements verantwortlich. Sie überprüfen beispielsweise die Stundenabrechnungen ihres Personals (übrigens schreibt das Reglement die Form dieser Abrechnungen gar nicht vor), können diese Aufgabe aber auch delegieren. Sie setzen auch die dauerhaften Einschränkungen der individuellen Arbeitszeit fest.

Art. 13 Direkte Vorgesetzte (Artikel geändert)

Die direkten Vorgesetzten spielen ebenfalls eine wesentliche Rolle, da sie in ihrer Position in direktem Kontakt zu ihren Untergebenen für die Einhaltung des Reglements zu sorgen haben: Festlegung der vorübergehenden Einschränkung der individuellen Arbeitszeit (z.B. bei vorübergehender Abwesenheit einer Kollegin oder eines Kollegen), Genehmigung der Abwesenheiten, Einhaltung der Höchstzahl von Plus- und Minusstunden usw.

Art. 14 und 15 Arbeitsdauer (Art. 14 Abs. 2 geändert)

Diese beiden Bestimmungen geben an, was als Arbeitsdauer, tägliche normale Arbeitsdauer und monatliche Sollarbeitszeit gilt. Die tägliche normale Arbeitsdauer beträgt in der Regel 8,24 Stunden (bei Vollzeitbeschäftigung). An den Vortagen von Feiertagen beträgt sie nur 6,18 Stunden. Bei Teilzeitbeschäftigung verringert sie sich natürlich im Verhältnis zum Beschäftigungsgrad.

Absatz 2 zielt auf den Schutz der Gesundheit der Mitarbeitenden ab, denen eine ausreichende tägliche Ruhezeit gewährt werden muss. Bei ausserordentlichen Ereignissen kann jedoch ausnahmsweise davon abgewichen werden.

Artikel 15 befasst sich mit der monatlichen Sollarbeitszeit, die vom POA berechnet und dem Personal im Voraus mitgeteilt sowie auf der Website des POA veröffentlicht wird. Sie ermöglicht die Ermittlung der genauen Jahresarbeitsdauer und ist sehr nützlich für die Arbeitszeitvereinbarungen.

Art. 16a Rahmenzeit (Artikel geändert)

Die ursprüngliche Rahmenzeit gemäss Arbeitszeitreglement (bei der Verabschiedung 2009) lag zwischen 06.30 und 19.00 Uhr. Die Änderung vom (...2021) bringt mehr Flexibilität, indem es dem Personal ermöglicht wird, ab 06.00 und bis 20.00 Uhr zu arbeiten. Das Personal kann also seine Arbeitszeit von Montag bis Freitag und unter Vorbehalt der dienstlichen Bedürfnisse in diesem Zeitrahmen frei einteilen.

Die oder der direkte Vorgesetzte kann auf Antrag und sofern es mit dem Dienstbetrieb zu vereinbaren ist, Arbeit ausserhalb der Rahmenzeit genehmigen. Die Mitarbeitenden haben keinerlei Anspruch auf eine solche Ausnahmegewilligung. Für Arbeit, die freiwillig ausserhalb der Rahmenzeit geleistet wird, besteht keinerlei Anspruch auf besondere Entschädigung.

Um eine reibungslose Arbeitsorganisation zu gewährleisten, müssen alle bezahlten Abwesenheiten (mobiles Arbeiten, Aussendienst, Ausgleich von Bonusstunden) und unbezahlte Abwesenheiten (private Ausflüge) im elektronischen Kalender (Outlook oder andere) eingetragen werden. Die Mitarbeitenden müssen ihre elektronische Agenda immer nachführen.

Art. 19-21 Übertrag des monatlichen Saldos (Art. 19 Abs. 2 geändert)

Plusstunden können die Mitarbeitenden beliebig kompensieren. Möchte die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter den positiven Saldo tageweise oder halbtagesweise kompensieren, so muss vorgängig die Genehmigung der/des direkten Vorgesetzten eingeholt werden. Bei Kündigung der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters werden die Plusstunden, die nicht kompensiert werden konnten, als Überstunden ausbezahlt. In einem solchen Fall kann jedoch die Dienstchefin oder der Dienstchef von der Mitarbeiterin oder vom Mitarbeiter verlangen, diese Plusstunden vor Beendigung des Arbeitsverhältnisses zu kompensieren.

Bei der am ... 2021 verabschiedeten Änderung dieses Reglements sind die Artikel in Bezug auf die Vereinbarungen zur Arbeitszeitflexibilisierung aufgehoben worden, da dieses Arbeitszeitmodell kaum genutzt worden ist. Dafür ist Artikel 19 Abs. 2 für allfällige spezifische Flexibilisierungsbedürfnisse eingeführt worden. Ein solcher Bedarf kann vom Arbeitgeber Staat angemeldet werden (besserer Umgang mit saisonalen oder projektbezogenen Schwankungen der Arbeitsbelastung) oder von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern (bessere Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben). Die schriftliche Vereinbarung erfordert die Zustimmung beider Parteien. Eine schriftliche Vereinbarung kann von den direkten Vorgesetzten oder von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern vorgeschlagen werden. Dieser Absatz lässt den Parteien bei der Bestimmung des Inhalts der schriftlichen Vereinbarung sehr viel Spielraum (Arbeitszeitfluktuation, Vereinbarungsdauer usw.). Grundsätzlich muss am Ende der schriftlichen Vereinbarung der positive und der negative Stundensaldo wieder innerhalb der höchstzulässigen Plus- und Minusstunden liegen (40 Plus- und 20 Minusstunden).

Artikel 21 legt die Vorschriften für die Minusstunden fest. Es besteht selbstverständlich kein absolutes

Recht auf Minusstunden: Leistet eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter gemessen an den quantitativ verlangten Leistungen ständig zu wenig Arbeitsstunden oder liegt ein dringlicher Fall oder eine ausserordentliche Arbeitsüberlastung vor, so kann die oder der direkte Vorgesetzte das Recht auf Minusstunden vorübergehend einschränken oder ganz aufheben.

Art. 22 Überstunden (Artikel nicht geändert)

Diese Bestimmung passt den Begriff der Überstunden an die individuelle Arbeitszeit an. Als Überstunden gelten nur die Arbeitsstunden, die über die 40 Plusstunden hinaus geleistet werden. In den Absätzen 2 und 3 wird zwischen der Kompensation von Plusstunden und der Kompensation von Überstunden unterschieden. In der Höchstzahl der Überstunden, zu denen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nach Artikel 50 StPG verpflichtet werden können, ist der positive Saldo von 40 Stunden übrigens schon eingerechnet. Wie bei den Ferien können die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auch bei den Überstunden nicht frei wählen, wann sie diese kompensieren wollen. Sie können ihre diesbezüglichen Wünsche aber anmelden, die so weit möglich auch berücksichtigt werden sollen. Wenn die dienstlichen Bedürfnisse es erfordern, können die Vorgesetzten vorschreiben, wann die Überstunden kompensiert werden müssen. In diesem Fall wird nicht einfach ein Datum bestimmt, ohne es den Betroffenen im Voraus mitzuteilen, sondern zumindest ein Zeitraum von einigen Tagen angegeben, damit die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ihre Freizeit frühzeitig planen können.