

Gutachten zum Arbeitszeitreglement Schichtdienst Berufsfeuerwehr

Auftraggeber:

Hanspeter Gass, Vorsteher Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons Basel-Stadt

1	AUFTRAG UND VORGEHEN	2
2	BERECHNUNGSMODELL SCHICHTARBEITSZEIT.....	2
3	FERIEN UND URLAUB, FREI- UND FEIERTAGE.....	4
4	ZULAGE FÜR EINSATZDISPONENTINNEN UND –DISPONENTEN.....	6
5	ZUSAMMENFASSUNG.....	6
6	VORSCHLAG.....	6
7	PERSÖNLICHE EINSCHÄTZUNG	7

Basel, 30. Januar 2012

Dominik Egli



1 Auftrag und Vorgehen

Am 14. Januar 2009 beschloss der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, die Ferienregelung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter anzupassen. Um die Anpassungen auch für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Schichtdienstes der Berufsfeuerwehr Basel vornehmen zu können, muss das Arbeitszeitreglement der Berufsfeuerwehr vom 1. Mai 2005 überarbeitet werden. Der Bericht des Justiz- und Polizeidepartementes Basel-Stadt an den Regierungsrat zum „Reglement betreffend Arbeitszeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des 24 Stunden-Schichtdienstes der Berufsfeuerwehr Basel“ (Entwurf vom 25. Oktober) schlägt entsprechende Änderungen vor. Die im Bericht vorgenommenen Berechnungen der Auswirkungen auf die effektive Arbeitszeit der im Schichtbetrieb arbeitenden Feuerwehrleute sind auf ihre materielle Richtigkeit zu prüfen.

2 Berechnungsmodell Schichtarbeitszeit

2.1 Schichtarbeitszeitmodell

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Feuerwehr sollen nach einem Schichtarbeitszeitmodell arbeiten. Die Eckpfeiler des Modelles sind:

1. Eine Schicht dauert 24 Stunden
2. Eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter ist einer der beiden Dienstgruppen zugeteilt; die beiden Gruppen leisten abwechselnd Schichtdienst.
3. Für jede Mitarbeiterin respektive jeden Mitarbeiter folgt auf einen Schichttag (ST) ein arbeitsfreier Tag (AT), und zusätzlich auf drei geleistete Schichttage drei arbeitsfreie Tage:
ST – AT – ST – AT – ST – AT – AT – AT – ST – AT – ...
4. Daraus bestimmen sich die zu leistenden Arbeitstage pro Jahr
5. Arbeitszeit wird auf Blockarbeitszeit (BA) und Bereitschaftszeit (BZ) aufgeteilt:
 - a. Werktag: 6 Stunden BA, 18 Stunden BZ
 - b. Samstag: 3 Stunden BA, 21 Stunden BZ
 - c. Sonntag: 0 Stunden BA, 24 Stunden BZ
6. Die Blockarbeitszeit wird zu 100% als Arbeitszeit gerechnet, die Bereitschaftszeit zu einem zu berechnenden Faktor.
7. Der Faktor für die Bereitschaftszeit wird so berechnet, dass nach den Regeln 1-5 die Jahresarbeitszeit erreicht wird.
8. Auf Basis der Faktoren für BA und BZ und der Zuteilung gemäss 5. werden für Werk- tage, Samstage und Sonntage Schichtarbeitszeiten berechnet.
9. Die Arbeitszeit pro Mitarbeiterin und Mitarbeiter basiert auf diesen Schichtarbeitszeiten und den tatsächlich geleisteten Arbeitstagen.
10. Die Sollarbeitszeit beträgt 2184 Stunden pro Jahr.

2.2 Berechnung JSD

1. Die Anzahl Schichttage wird als Anzahl Tage pro Jahr dividiert durch 2 berechnet.
Bemerkung: Dies ergibt für Schaltjahre eine ungenaue Anzahl Schichttage.
2. Die Anzahl Ruhetage wird als Anzahl Schichttage dividiert durch 4 berechnet.
Bemerkung: Dies ergibt für Schaltjahre eine ungenaue Anzahl Ruhetage.
3. Die Anzahl Samstage und Sonntage, die pro Jahr gearbeitet werden, wird berechnet aus der Differenz der Anzahl Schichttage und der Anzahl Ruhetage, dividiert durch 7.
Bemerkung: Da die Anzahl Samstage und Sonntage über die Jahre variiert, ergibt sich daraus für fast alle Jahre ein ungenauer Wert.
4. In der Berechnung wird von 260 Jahresarbeits Tagen à 8,4 Stunden ausgegangen, was eine Jahresarbeitszeit von 2184 Stunden ergibt.
Bemerkung: Aufgrund der Schaltjahre und der Lage der Wochenenden gilt dies lediglich für wenige Jahre. Für die meisten Jahre beträgt die Anzahl Arbeitstage 261, für einige wenige 262 oder 260.

2.3 Eigene Berechnungen

2.3.1 Sollarbeitszeit

Die Sollarbeitszeit für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons hängt ab von der Lage der Wochenenden und ist damit von Jahr zu unterschiedlich.

Im Durchschnitt über die Jahre 2012 bis 2031 ergibt sich eine Sollarbeitszeit von 2191,6 Stunden pro Jahr.

Bemerkung:

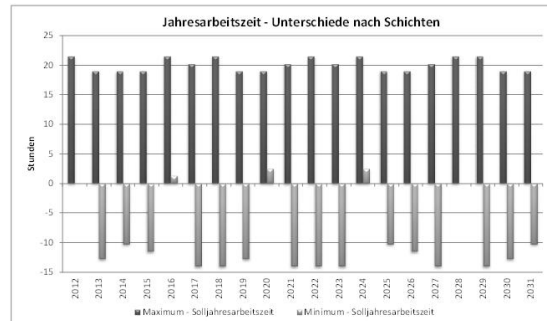
Durch die Verwendung einer konstanten Sollarbeitszeit von 2184 Stunden pro Jahr werden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Feuerwehr gegenüber den übrigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Kantons um durchschnittlich 7,6 Stunden pro Jahr besser gestellt.

2.3.2 Tatsächliche Arbeitszeit

Um die Auswirkungen der Ungenauigkeiten beurteilen zu können, haben wir mit den tatsächlichen Werten die Daten für die Jahre 2012 bis 2031 berechnet.

Aufgrund von Jahr zu ändernden Lage der Samstage und Sonntage stellt sich die Frage, wie sich das Arbeitszeitmodell auf die tatsächlichen Jahresarbeitszeiten auswirkt. Bei zwei Dienstgruppen und der Regel, dass jeder vierte Schichttag arbeitsfrei sein soll ergeben sich acht unterschiedliche mögliche Verläufe der Schichtdienste und damit der Jahresarbeitszeiten. Um die Auswirkungen zu beurteilen, haben wir die tatsächlichen Jahresarbeitszeiten (ohne Ferien, Urlaube und Feiertage) für die nächsten zwanzig Jahre berechnet. Die Resultate sind in den folgenden Tabellen abgebildet.

Die linke Tabelle zeigt die durchschnittlichen tatsächlichen Jahresarbeitszeiten über alle acht möglichen Schichtverläufe. Die linke Tabelle zeigt für jedes Jahr die Differenz des Schichtdienstes mit der höchsten und desjenigen mit der tiefsten zum Durchschnittswert an.



Bemerkungen:

- In keinem Jahr ist die durchschnittliche tatsächliche Jahresarbeitszeit tiefer als die Solljahresarbeitszeit.
- In einzelnen Jahren ist die durchschnittliche tatsächliche Jahresarbeitszeit um bis zu acht Stunden höher als die Solljahresarbeitszeit.
- Im Durchschnitt über alle Jahre und alle Schichtarten liegt die tatsächliche Jahresarbeitszeit um 3,6 Stunden über der Solljahresarbeitszeit, was zu entsprechenden Überzeiten führt.
- Die tatsächlichen Jahresarbeitszeiten hängen recht stark von der Schicht ab, in der eine Mitarbeiterin respektive Mitarbeiter arbeitet:
 - Je nach Jahr leistet die Schichtart mit der höchsten tatsächlichen Jahresarbeitszeit zwischen 19 und 21,5 Stunden mehr als die Solljahresarbeitszeit, und diejenige mit der tiefsten Jahresarbeitszeit zwischen 2,5 Stunden mehr und 14 Stunden weniger als die Solljahresarbeitszeit, was zu entsprechenden Über- respektive Unterzeiten führt.
 - Die geringste Differenz zwischen der Schicht mit den meisten und derjenigen mit den wenigsten tatsächlichen Jahresarbeitsstunden über die betrachteten beträgt 19 Stunden, die grösste 35,5 Stunden.
 - Über die Jahre mitteln sich diese Differenzen über die einzelnen Schichten aus. Wechseln Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Laufe der Zeit zwischen Schichten, ist dies allerdings nicht mehr gegeben, und über wenige Jahre betrachtet können sich hier wesentliche Unterschiede ergeben.

3 Ferien und Urlaub, Frei- und Feiertage

Die Regelung im Berichtsentwurf sieht vor, dass Ferien, Urlaube und Frei- und Feiertage in Stunden von der Bruttojahresarbeitszeit abgezogen werden, und dass die daraus resultierende Nettoarbeitszeit zu leisten ist. Pro bezogenem Tag werden dabei die Arbeitsstunden eines Normalarbeitstages, momentan 8.4 Stunden, berücksichtigt.

3.1 Zusätzliche Berücksichtigung bei arbeitsfreien Werktagen

In der Beilage 2 des Berichtes wird festgehalten:

Nicht berücksichtigt in den bisherigen Berechnungen sind jedoch jene Werktage, an denen aufgrund eines Feiertages (bzw. eines Tages vor einem Feiertag) reduziert gearbeitet und deshalb nur die Schichtarbeitszeit eines Sonntages (bzw. eines Samstages) angerechnet wird. Wie viele Sollarbeitsstunden pro Jahr entfallen ist stark davon abhängig, wie die Feiertage zu liegen kommen sowie vom individuellen Schichtplan des Mitarbeiters bzw. der Mitarbeiterin. Das Berechnen eines Durchschnittswertes in Stunden ist deshalb mit vernünftigem Aufwand nicht möglich.

Aus diesem Grund wurde mit diesen Schichtarbeitszeiten eine Simulation mit sämtlichen Schichtplänen der letzten fünf Jahre durchgeführt.

Das Ergebnis zeigt, dass durch Werktage, an denen aufgrund eines Feiertages (bzw. eines Tages vor einem Feiertag) reduziert gearbeitet und deshalb nur die Schichtarbeitszeit eines Sonntages (bzw. eines Samstages) angerechnet wird, jährlich durchschnittlich 3 Std. entfallen. Diese 3 Std. sind somit vom berechneten Wert abzuziehen.

(Seite 2)

Bemerkung: Wir können nicht nachvollziehen, warum dies berücksichtigt werden soll, da die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an solchen Tagen ja auch tatsächlich weniger arbeiten; die berechnete Reduktion der Jahresarbeitszeit um 3 Stunden ist unseres Erachtens ein reines Geschenk. Will man um den Status Quo aufrecht zu erhalten die Berücksichtigung vornehmen, ist das vorgeschlagene Vorgehen nachvollziehbar. Ob die Berechnung stimmt, können wir nicht nachvollziehen, da uns die angesprochene Simulation nicht vorliegt.

3.2 Gleichbehandlung bei den Ferien

Der Personalausschuss der Feuerwehr stellt in seinem Schreiben vom 28. September 2011 fest, dass die vorgeschlagene Ferienregelung zu einer Ungleichbehandlung im Vergleich zu anderen Angestellten des Kantons führe.

Die Ferien und Urlaube sind in der (Ferien- und Urlaubsverordnung) geregelt. Darin ist in §2a der Ferienanspruch geregelt, und §4 legt die Berechnung fest:

§ 4. Eine Ferienwoche entspricht der Zahl der vereinbarten durchschnittlichen Arbeitstage pro Woche.

2 Ein einzelner Ferientag entspricht der vereinbarten durchschnittlichen täglichen Arbeitszeit.

Paragraph 6 sieht vor, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mindestens zwei Wochen pro Jahr zusammenhängend Ferien beziehen müssen. Dies heisst umgekehrt für den Arbeitgeber, dass er es jeder Mitarbeiterin und jedem Mitarbeiter ermöglichen muss, mindestens zwei Wochen ‚am Stück‘ Ferien nehmen zu können. Wir interpretieren hier ‚zwei Wochen‘ als 16 Tage (Samstag bis Sonntag für ‚normale‘ Arbeitnehmer). Die Frage, die sich stellt ist, ob dies bei dem vorgeschlagenen Reglement auch für die Angestellten der Feuerwehr, die im Schichtdienst arbeiten, möglich ist.

Die möglicherweise kritischste Situation entsteht für Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter über 60, die in einem bestimmten Jahr in der Schicht arbeiten, die zur geringsten tatsächlichen Jahresarbeitszeit führt. Wir haben diesen Fall für das Jahr 2012 untersucht und kommen zum Schluss, dass auch diese Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer 30 Tage am Stück Ferien nehmen können.

Folgerung: Die vorgeschlagene Ferienregelung steht nicht im Widerspruch zur Ferien- und Urlaubsverordnung.

4 Zulage für Einsatzdisponentinnen und –disponenten

Die erhöhten Anforderungen an die Disponentinnen und Disponenten wurden bisher mit einer jährlichen Stundengutschrift entschädigt. Da dies nicht den kantonalen Regelungen entspricht, sollen die zukünftig über eine Funktionszulage erfolgen.

Die im Bericht vorgenommenen Berechnungen sind nachvollziehbar; wir erachten das dargestellte Vorgehen für sinnvoll.

5 Zusammenfassung

1. Die Unterlegung einer konstanten Solljahresarbeitszeit von 2184 Stunden führt zu einer Besserstellung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Feuerwehr gegenüber den übrigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons durchschnittlich 7,6 Stunden pro Jahr.
2. Die dem Berichtsentwurf zugrundeliegenden Berechnungen enthalten eine Reihe von Ungenauigkeiten; daraus folgt eine durchschnittliche tatsächliche Jahresarbeitszeit, die um durchschnittlich 3,6 Stunden über der Solljahresarbeitszeit liegt. Wir halten diese Abweichung aus folgenden Gründen für vernachlässigbar:
 - a. Sie ist mit 0.2 % der Bruttoarbeitszeit sehr gering.
 - b. Die Unterschiede zwischen den einzelnen Schichtarten sind mit bis zu 2% sehr viel grösser.
3. Die im Bericht vorgeschlagene pauschale Reduktion der Jahresarbeitszeit um 3 Stunden ist im Rahmen des Arbeitszeitmodelles des Kantons Basel-Stadt als Geschenk zu betrachten.
4. Die vorgesehene Regelung der Verrechnung von Ferien führt nicht zu einer Ungleichbehandlung im Vergleich zu anderen Angestellten des Kantons.
5. Die Regelung der Zulage für Einzeldisponentinnen und –disponenten ist transparent und nachvollziehbar.

6 Vorschlag

Wir sehen zwei Möglichkeiten, das Schichtarbeitszeitmodell so anzupassen, dass die in der Zusammenfassung unter 1. genannte Abweichung beseitigt wird:

1. Die Faktoren zur Bestimmung der Schichtzeiten für Werktage, Samstage und Sonntage werden für jedes Jahr so bestimmt, dass die Solljahresarbeitszeit der Vorgabe des Kantons entspricht.
2. Um eine jährliche Umstellung der Zeiterfassungssoftware umgehen zu können, können auch die Durchschnitte über die 20 betrachteten Jahre berechnet und die Schichtzeiten mit diesen Durchschnittswerten ermittelt werden. Dies führt dazu, dass die tatsächlichen Jahresarbeitszeiten im Durchschnitt über alle Jahre dem Durchschnitt der Solljahresarbeitszeiten des Kantons entspricht.

Die konkreten Werte sind für beide Varianten in der beiliegenden Excel-Datei im Blatt „Faktor – Schichtzeit“, Spalte ‚Faktor‘ ersichtlich.

7 Persönliche Einschätzung

Den im Bericht dargestellten Vorschlag schätze ich als mehr als fair ein. Unter der Voraussetzung, dass die Resultate der „Strukturanalyse Feuerwehr“ aus dem Jahre 1989 nach wie vor gelten, werden die Angestellten der Berufsfeuerwehr im Vergleich mit den übrigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern des Kantons mit der vorgelegten Regelung bezüglich der Jahressollarbeitszeit mit durchschnittlich 7,6 Stunden pro Jahr deutlich besser gestellt. Hinzu kommt das für mich nicht nachvollziehbare Geschenk von weiteren 3 Stunden pro Jahr. Aus Sicht des ganzen Kantons sehe ich im Hinblick auf das Gleichbehandlungsgebot keine Möglichkeiten, den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Berufsfeuerwehr zusätzlich entgegenzukommen.

Beilage

JSD - Feuerwehr 120130.xls