



An den Grossen Rat

10.5158.05

FD/P105158

Basel, 13. Dezember 2018

Regierungsratsbeschluss vom 11. Dezember 2018

Anzug Lorenz Nägelin und Konsorten betreffend «Überprüfung der belastenden Schichtarbeit im Alter»

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 7. Dezember 2016 vom Schreiben des Regierungsrates vom 2. November 2016 Kenntnis genommen und dessen Antrag folgend den nachstehenden Anzug Lorenz Nägelin und Konsorten stehen lassen und dem Regierungsrat zum erneuten Bericht überwiesen:

«Aufgrund arbeitsmedizinischer Untersuchungen und Studien ist längst bekannt, dass der Körper bei Schichtdienstleistenden physisch und psychisch enorm belastet wird. Neben Schlafstörungen, Müdigkeit, sozialen Problematiken und Vielem mehr, kann die Belastung zu Krankheit und auch zu einer Verkürzung der Lebensdauer führen. Aufgrund dessen kennt der Kanton Basel-Stadt den Schichtbonus, welcher bei zusammenhängender Schichtarbeit während der Nacht (22:00 – 06:00) eine Zeitkompensation vorsieht.

Des weitern weiss man auch, dass bei zunehmendem Alter die Betroffenen mehr Mühe mit dieser Arbeitsweise haben. Je nach Berufsgruppe ist eine Entlastung kaum oder gar nicht möglich. So ist der 60-Jährige der gleichen körperlichen Belastung ausgesetzt wie der 20-Jährige.

Eine Entlastung in Form von Teilzeitarbeit oder vorzeitiger Pensionierung kommt für viele dieser Berufskategorie selten in Frage, da Schichtdienstleistende eher zu den niedrig Verdienenden gehören.

Nun kennt der Kanton Basel-Stadt bei "normal" Arbeitenden bei einigen Berufsgruppen eine Altersentlastung. So kann in gewissen pädagogischen Berufen mit einer Pflichtstundenreduktion um 2 Stunden ab dem 55. Altersjahr gerechnet werden.

Die Unterzeichnenden bitten den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten,

1. wie sich die Schichtarbeit bei Personen ab dem 50. Altersjahr auswirkt
2. ob eine dem Alter entsprechende Abstufung in Bezug auf den Schichtbonus Sinn machen würde
3. wie ältere Schichtdienstleistende, welche ein 100% Pensum ausüben, entlastet werden können
4. ob analog den Lehrpersonen auch bei den Schichtarbeitern bei Vollendung des 55. Altersjahres und bei einem Beschäftigungsgrad von 100% eine Reduktion eingeführt werden könnte.
5. welche Auswirkungen dies hätte, wenn man diejenigen Angestellten berücksichtigen würde, welche 100% arbeiten und über 55 Jahre alt sind
 - a) Anzahl Personen
 - b) Kosten (bei Reduktion um 2 Stunden)
 - c) Gleiche Berechnung wie a + b, jedoch nur für diejenigen Personen, welche sich in der unteren Hälfte der Lohnklassen befinden
6. ob eine Entlastung resp. Reduktion auch kostenneutral durchgeführt werden könnte.

Lorenz Nägelin, Urs Müller-Walz, Peter Bochsler, Tanja Soland, Franziska Reinhard, Beatrice Alder, Toni Casagrande, Roland Lindner, Bruno Jagher, Martina Bernasconi, Samuel Wyss, Andrea Bollinger, Esther Weber Lehner, Thomas Grossenbacher, Rolf von Aarburg, Ursula Kissling-Rebholz, André Weissen, Loretta Müller, Alexander Gröflin, Oswald Inglin, Atila Toptas, Annemarie Pfeifer, Roland Vöggtli, Francisca Schiess, Elisabeth Ackermann, Maria Berger-Coenen, Jürg Meyer, Andreas Ungricht, Sebastian Frehner, Felix Meier, Eduard Rutschmann, Balz Herter, Salome Hofer, Aeneas Wanner, Helen Schai-Zigerlig, Martina Saner, Mehmet Turan»

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Ausgangslage

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 15. September 2010 den nachstehenden Anzug Lorenz Nägelin und Konsorten dem Regierungsrat erstmals zum Bericht überwiesen. Dieser Anzug wurde in der Folge mit Schreiben des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 12. September 2012 erstmals ausführlich beantwortet. Der Regierungsrat sah mögliche Entlastungsmassnahmen im Wesentlichen im Bereich der Pensionierung und hat daher beantragt, den Anzug stehen zu lassen, bis feststehe, welche Verbesserungen die Totalrevision des Gesetzes betreffend die Pensionskasse Basel-Stadt (Pensionskassengesetz SG, 166.100) bringen würde. Der Grosse Rat hat dementsprechend den Anzug mit Beschluss vom 17. Oktober 2012 stehen lassen.

Im Rahmen der Revision des Pensionskassengesetzes wurde zur Verbesserung der Altersvorsorge für Schichtdienstleistende beschlossen, dass der Schichtlohn ab 1. Januar 2016 neu vollumfänglich vorsorgeversichert ist (§ 24a Abs. 2 Gesetz betreffend Einreihung und Entlohnung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons Basel-Stadt, Lohngesetz, SG 164.100). Zudem wurde den Schichtdienstleistenden, welche bereits vor 2008 Schichtdienst geleistet haben, eine Einmaleinlage durch den Arbeitgeber zugesprochen, die ausgerichtet wird, wenn sich der oder die Schichtdienstleistende effektiv frühzeitig pensionieren lässt (§ 35 Abs. 5 Personalgesetz, SG 162.100). Mit diesen beiden Massnahmen wird das ordentliche Rentenziel von Schichtdienstleistenden im Normalfall bereits im Alter von 63 Jahren erreicht. Aufgrund dieser Verbesserungen im Bereich der Pensionskassenversicherung der Schichtdienstleistenden beantragte der Regierungsrat dem Grossen Rat mit Schreiben vom 1. Oktober 2014, den Anzug abzuschreiben.

Entgegen diesem Antrag hat der Grosse Rat den Anzug mit Beschluss vom 19. November 2014 stehen lassen. Mit Schreiben vom 2. November 2016 äusserte sich der Regierungsrat erneut zum vorliegenden Anzug. Er beantragte dabei, den Anzug nochmals stehen zu lassen, damit nochmals geprüft werden könne, ob (z. B. aufgrund der Erfahrungen aus dem Projekt «DP-OTIO» des Justiz- und Sicherheitsdepartements [JSD]) zusätzliche Entlastungsmassnahmen für Schichtdienstleistende angezeigt erscheinen. Diesem Antrag folgend liess der Grosse Rat den Anzug ein weiteres Mal stehen.

2. Aktuelle Situation beim Arbeitgeber Basel-Stadt

2.1 Bereits bestehende Regelungen für Schichtdienstleistende im Zeitpunkt der Einreichung des Anzugs

Im Zeitpunkt der Einreichung des vorliegenden Anzugs haben Schichtdienstleistende gegenüber den übrigen Mitarbeitenden von folgenden Vorteilen profitiert:

- Anspruch auf eine Nachtarbeitszulage von Fr. 6.95 pro Stunde für die Arbeitszeit zwischen 20.00 Uhr und 6.00 Uhr (§ 23 f. Verordnung zur Arbeitszeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons Basel-Stadt, Arbeitszeitverordnung, SG 162.200).
- Zeitzuschlag von 20% (Schichtbonus) für die Arbeitszeit zwischen 20.00 Uhr und 6.00 Uhr, sofern die Schicht in diesem Zeitintervall mindestens fünf Stunden gedauert hat. Der Schicht-

bonus ist innert eines Jahres in Form von Freizeit zu beziehen (§ 34 und § 36 Arbeitszeitverordnung).

- Das Leisten von Schichtdienst gilt als Kriterium für eine gesundheitliche Belastung durch die Arbeitsbedingungen im Zusammenhang mit einer vorzeitigen Pensionierung im gegenseitigen Einvernehmen (§ 4 Verordnung betr. vorzeitige Pensionierung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Kantons Basel-Stadt, SG 162.320). Der Kanton Basel-Stadt kann sich dabei als Arbeitgeber mit bis zu 75% am fehlenden Deckungskapital beteiligen.
- Bei der Kantonspolizei sieht die Dienstvorschrift zu den Dienstplänen vor, dass ab dem 46. Altersjahr der Zeitzuschlag, welcher durch das Leisten von Schichtdienst entsteht, dazu verwendet werden darf, die zusätzlichen Nachtdienste zu kompensieren. Mitarbeitende bis und mit 45 Altersjahren müssen diese zwingend 10 Mal im Jahr erbringen. Diese Vorschrift entlastet ältere schichtdienstleistende Polizistinnen und Polizisten insofern, als die belastenden zusätzlichen Spät-/Nachtdienste (d.h. zwei Spät-/Nachtdienste hintereinander) für sie wegfallen, wenn sie das wünschen.

Des Weiteren bestanden bereits im Zeitpunkt des vorliegenden Anzugs weitere Regelungen zur Entlastung der Mitarbeitenden, von denen alle Mitarbeitenden und somit auch die Schichtdienstleistenden profitieren können:

- Ab Vollendung des 50. Altersjahres erhöht sich der Ferienanspruch von 25 auf 28 Arbeitstagen und ab Vollendung des 60. Altersjahres besteht ein Ferienanspruch von 32 Arbeitstagen (§ 2a Verordnung betreffend Ferien und Urlaub der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons Basel-Stadt, Ferien- und Urlaubsverordnung, SG 162.410).
- Die Mitarbeitenden können unbezahlten Urlaub beziehen, sofern die betrieblichen Verhältnisse dies zulassen. Bei einem unbezahltem Urlaub bis zu 30 Tagen Dauer wird der Pensionskassenbeitrag des Arbeitgebers weiterhin von diesem übernommen (§ 20 Ferien- und Urlaubsverordnung).
- Die Mitarbeitenden können sich ab Alter 58 vorzeitig pensionieren zu lassen. Dabei wird zur Kompensation der noch nicht erhältlichen AHV-Rente vom Arbeitgeber eine Überbrückungsrente ausgerichtet.
- Es besteht Anspruch auf ein Dienstaltersgeschenk, welches auch in Form von Urlaub bezogen werden kann (§ 23 Gesetz betreffend Einreihung und Entlohnung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons Basel-Stadt, Lohngesetz, SG 164.100).

2.2 Zusätzlich getroffene Entlastungsmassnahmen seit Einreichung des Anzugs

Nach der Einreichung des Anzugs im Jahre 2010 sind weitere Entlastungsmassnahmen zugunsten der Mitarbeitenden umgesetzt worden, von denen teilweise ausschliesslich die Schichtdienstleistenden profitieren (siehe dazu die nachstehenden Ziffern 2.2.1 bis 2.2.3). Zudem führten folgende Neuerungen zu Verbesserungen, von welchen auch die Schichtdienstleistenden profitieren bzw. Gebrauch machen können:

- Zur Finanzierung eines unbezahlten Urlaubs kann der 13. Monatslohn vorbezogen werden (§ 20a Ferien- und Urlaubsverordnung);
- Ein Anspruch auf ein Dienstaltersgeschenk besteht bereits nach fünf Jahren. Das Dienstaltersgeschenk ist grundsätzlich in Freizeit zu beziehen (§ 23 Lohngesetz sowie § 2 und § 7 Verordnung über das Dienstaltersgeschenk gemäss § 23 Lohngesetz, Dienstaltersgeschenkverordnung, DAGV, SG 164.250).

2.2.1 Verbesserungen bei der beruflichen Vorsorge (Pensionskasse Basel-Stadt)

Um die finanziellen Folgen einer vorzeitigen Pensionierung oder Teilpensionierung abzufedern, haben die Mitarbeitenden Anspruch auf eine AHV-Überbrückungsrente und eine vergünstigte vorzeitige Pensionierung. Seit 1. Januar 2016 wurden darüber hinaus im Bereich der Pensionskasse folgende Verbesserungen eingeführt, von welchen insbesondere Schichtdienstleistende profitieren:

- Im § 35 Abs. 2 Personalgesetz wird neu die Möglichkeit einer vorzeitigen Pensionierung in Teilschritten explizit erwähnt. Daraus folgt, dass es den Schichtdienstleistenden bereits heute möglich ist, stufenweise aus dem Arbeitsprozess auszuschneiden. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass die Bestimmung im neuen § 35 Abs. 2 Personalgesetz keinen Anspruch der Mitarbeitenden auf eine entsprechende Teilzeitstelle generiert. Die zuständigen Anstellungsbehörden sind jedoch insbesondere bei Schichtdienstleistenden gehalten, im Rahmen des betrieblich Möglichen und unter Berücksichtigung des Einzelfalles alles zu tun, um den Mitarbeitenden, welche sich in Teilschritten pensionieren lassen wollen, entsprechende Teilzeitstellen anzubieten.
- Die Schichtzulagen sind seit 1. Januar 2016 vollumfänglich pensionskassenversichert (§ 24a Abs. 2 Lohngesetz).
- Schichtdienstleistende haben Anspruch auf eine Einmaleinlage, sofern sie bereits vor 2008 Schichtdienst geleistet haben und sich vorzeitig pensionieren lassen möchten (§ 35 Abs. 5 Personalgesetz).

Mit diesen Regelungen wird es Schichtdienstleistenden ermöglicht, sich zu guten finanziellen Konditionen ganz oder teilweise vorzeitig pensionieren zu lassen.

2.2.2 Betriebliches Gesundheitsmanagement (BGM) Basel-Stadt

Der Regierungsrat hat mit Beschluss vom 7. Juli 2015 das Gesundheitsdepartement (GD) mit der Implementierung eines Angebots «Arbeitsmedizin und Betriebliche Gesundheitsförderung Arbeitgeber Basel-Stadt» beauftragt. In der Folge wurde bei den Medizinischen Diensten Basel-Stadt der Bereich Arbeitsmedizin geschaffen. Dieser bietet unter anderem arbeitsmedizinische Untersuchungen an. Des Weiteren begleitet das Fachteam, darunter ein Arbeitsmedizinerin, Projekte und berät die Departemente in medizinisch sensiblen Fragestellungen oder halten auf Anfrage Vorträge zu spezifischen arbeitsmedizinischen Themen, wie insbesondere auch zum Thema «Nachtschichtarbeit und deren Einfluss auf die Gesundheit». In Umsetzung des vorbeschriebenen Betrieblichen Gesundheitsmanagements wurden im Jahr 2017 in allen Departementen Massnahmen geplant und umgesetzt. Die Verantwortlichen des GD haben dabei die Departemente beraten und bei der Planung unterstützt. Im JSD konnten gleich mehrere Massnahmen zur betrieblichen Gesundheitsförderung umgesetzt werden, von denen insbesondere Schichtdienstleistende profitierten:

- Im Bereich Rettung wurden Gesundheitstage durchgeführt: Alle Mitarbeitenden des Bereichs Rettung wurden an einem ganzen Tag zum Thema Gesundheit geschult;
- In Zusammenarbeit mit der Universität Basel wurden den Mitarbeitenden der Kantonspolizei Gesundheitschecks angeboten;
- Im Juni 2017 fand für die 50-jährigen Mitarbeitenden des JSD zum dritten Mal das Seminar «Aktiv Mittendrin» statt;
- Es fand die jährliche «Kapo-Fit-Woche» für die 50-jährigen Mitarbeitenden der Kantonspolizei zu spezifischen Gesundheitsthemen statt.

Massnahmen, wie die oben aufgeführten, werden im Bereich des Betrieblichen Gesundheitsmanagements laufend angeboten und ausgebaut. Dabei wird den besonderen Bedürfnissen der Schichtdienstleistenden besonders Rechnung getragen.

2.2.3 Projekt «Optio»

Im Rahmen des im April 2016 gestarteten Projekts «DP-OPTIO» hat eine Arbeitsgruppe des JSD evaluiert, wie Mitarbeitende von Berufsfeuerwehr und Sanität (Rettung Basel-Stadt) unterstützt werden könnten, damit sie berufliche Optionen haben, falls sie dereinst aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr in der Lage sein sollten, ihre ursprüngliche Funktion auszuüben. Als Ausfluss aus diesem Projekt hat das JSD im Sommer 2018 das Projekt «Optio» lanciert. Im Rahmen dieses Pilotprojekts soll bis Ende 2019 evaluiert werden, ob die Mitarbeitenden der Rettung Basel-Stadt zu einem Zeitpunkt, in welchem sie ihren Beruf noch in voller Leistungsstärke ausüben, durch gezielte Beratung und Förderung und durch die Finanzierung von Weiterbildungen auf frei-

williger Basis für das konkrete Angehen einer anderen beruflichen Zukunft motiviert werden können. Da das Pilotprojekt erst kürzlich begonnen hat, liegen bis heute noch keine verwertbaren Ergebnisse vor.

2.3 Weiterentwicklung des Personalmanagements - Projekt «Lebenszyklusorientiertes Personalmanagement (HRM)»

Es ist unbestritten, dass die Schichtarbeit für die betroffenen Mitarbeitenden eine erhöhte Belastung darstellt. Diesem Umstand wird durch die diversen vorstehend beschriebenen Entlastungsmassnahmen Rechnung getragen, welche spezifisch für Schichtdienstleistende getroffen worden sind (siehe dazu vorstehend Ziff. 2.1 und 2.2).

Es ist jedoch zu beachten, dass nicht die Schichtdienstleistenden, sondern sämtliche Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung verschiedenen Belastungen ausgesetzt sind. Dabei handelt es sich einerseits um physische Belastungen, welche in allen Dienststellen anfallen, in welchen körperlich belastende Tätigkeiten auszuführen sind. Andererseits führt die Beschleunigung und Flexibilisierung der Arbeitswelt durch die Digitalisierung zu einschneidenden Veränderungen für die Mitarbeitenden. Dieser technologische Wandel stellt den Arbeitgeber Basel-Stadt vor diverse Herausforderungen, welche nicht durch berufsspezifische Massnahmen gelöst werden können. Gefragt sind vielmehr ganzheitliche Lösungsansätze, mit dem Ziel, die Beschäftigungsfähigkeit («Employability») aller Mitarbeitenden (trotz der sich ändernden Arbeitsinhalte und Kompetenzanforderungen und trotz körperlicher Belastungen) langfristig erhalten zu können. Genau diesen Ansatz verfolgt das aktuell laufende Projekt «Lebenszyklusorientiertes Personalmanagement (HRM)». Dabei handelt es sich um ein Teilprojekt des Programms HRM 2020, mit welchem der Regierungsrat die strategischen Schwerpunkte für die Weiterentwicklung des Personalmanagements beim Arbeitgeber Basel-Stadt setzt.

Gemäss dem vom Regierungsrat mit Beschluss vom 16. Oktober 2018 genehmigten Grobkonzept des Projekts «Lebenszyklusorientiertes Personalmanagement (HRM)» stehen unter anderem folgende Massnahmen zur Diskussion, deren Umsetzung allen Mitarbeitenden (und somit auch den Schichtdienstleistenden) einen Mehrwert bringen würde:

- Departementsübergreifende Mitarbeitendenbefragungen zur individuellen Arbeits- und Gesundheitssituation. Daraus würde unter anderem ersichtlich, ob ein Handlungsbedarf für spezifische Massnahmen zugunsten aller Mitarbeitenden oder zugunsten bestimmter Mitarbeitenden (z. B. der Schichtdienstleistenden) besteht.
- Erfassung und Ausweisung von einheitlichen Reportings von gesundheitsrelevanten Kennzahlen über alle Departemente hinweg. Auch daraus würde ersichtlich, ob ein Handlungsbedarf für spezifische Massnahmen zugunsten aller Mitarbeitenden oder zugunsten bestimmter Mitarbeitenden (z. B. der Schichtdienstleistenden) vorliegt.
- Förderung von Stellenwechseln innerhalb der kantonalen Verwaltung. Davon könnten insbesondere Mitarbeitende profitieren, welche den Anforderungen ihrer Stelle nicht mehr gerecht werden, sei dies aus gesundheitlichen Gründen oder aufgrund der veränderten Anforderungen (z. B. aufgrund technologischer Veränderungen).
- Gezielte Bekanntmachung der bestehenden Möglichkeiten zur vorzeitigen oder stufenweisen Pensionierung.
- Flexibilisierung der Arbeitszeit. Dies z. B. durch die Einführung eines Bandbreitenmodells, im Rahmen dessen die jährliche Sollarbeitszeit erhöht oder verringert werden könnte (z. B. auf eine 40-Stundenwoche). Von der Flexibilisierung der Arbeitszeit könnten grundsätzlich alle Mitarbeitenden und nicht nur spezifische Berufsgruppen profitieren.

3. Fazit

Aus den vorstehenden Ausführungen geht hervor, dass der Arbeitgeber Basel-Stadt seit der Einreichung des vorliegenden Anzugs zusätzlich zu den bereits bestehenden Entlastungsmassnahmen für Schichtdienstleistende weitere Verbesserungen zu deren Gunsten umgesetzt hat. Dies

insbesondere mit gezielten Massnahmen in den Bereichen der beruflichen Vorsorge und des Betrieblichen Gesundheitsmanagements Basel-Stadt. Zudem werden aktuell JSD-intern bei der Rettung Basel-Stadt konkrete Unterstützungsmassnahmen zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit von Schichtdienstleistenden erprobt. Im Weiteren befasst sich derzeit das Projekt «Lebenszyklusorientiertes Personalmanagement (HRM)» im Rahmen des Programms HRM 2020 mit der Thematik der Beschäftigungsfähigkeit der Mitarbeitenden, wobei ganzheitliche Massnahmen angestrebt werden, von deren allfälligen Umsetzung grundsätzlich alle Mitarbeitenden (einschliesslich die Schichtdienstleistenden) profitieren könnten. Daraus folgt, dass der Arbeitgeber Basel-Stadt bereits heute den besonderen Beanspruchungen der Schichtdienstleistenden umfassend Rechnung trägt. Es drängen sich daher aktuell keine weiteren Entlastungsmassnahmen auf, weshalb dem Grossen Rat beantragt wird, den Anzug abzuschreiben.

4. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Lorenz Nägelin und Konsorten betreffend «Überprüfung der belastenden Schichtarbeit im Alter» abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin