

Zürich, den 2. März 2005

DER STADTRAT von ZÜRICH

an den Gemeinderat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 25. August 2004 reichte Gemeinderat Gregor Bucher (Grüne) folgende Motion GR Nr. 2004/442 ein:

Der Stadtrat wird aufgefordert, dem Gemeinderat eine Weisung vorzulegen, wonach alle Angestellten in den städtischen Kliniken und Spitälern dem Arbeitsgesetz (ArG) unterstellt werden.

Begründung:

Der Bundesrat hat den Geltungsbereich des ArG in den öffentlich-rechtlich organisierten Spitälern im Frühling auf die Assistenzärzte/innen beschränkt. Dies erstaunt, da sich viele Kantone, Personalverbände und Arbeitgeberverbände für eine generelle Ausweitung des Anwendungsbereiches ausgesprochen hatten. In Kliniken und Spitälern, welche ihr Personal privatrechtlich anstellen, gilt das ArG vollumfänglich.

Der Entscheid hat zur Folge, dass Pflege- und medizinisch-technisches Personal weiterhin verpflichtet werden kann, zusätzlich zur normalen Arbeitszeit bis 14 Schichten pro Monat im „Bereitschaftsdienst“ zu stehen.

Dieser Dienst bedeutet, im Falle des Bedarfs innerhalb von fünfzehn Minuten einsatzbereit sein zu müssen. Diese Einsatzdienste sind bis zu zehn Stunden lang. In den Gemeinde eigenen Kliniken und Spitälern haben diese Dienste schon früher für Diskussionen gesorgt. Mitunter wurde deshalb und aufgrund von politischen Vorstössen die Situation leicht verbessert, so auch im Bereich der Abgeltung. Die Unterstellung unter das ArG wäre ein weiterer, richtiger Schritt.

Es steht der Stadt gut an, sozial verträgliche und gerechte Anstellungsbedingungen für alle Mitarbeitenden zu schaffen. Eine Ausgrenzung v. a. des Pflege- und medizinisch-technischen Personals oder der Oberärzte/innen, indem man Geltungsbereiche des Arbeitsgesetzes ausklammert, ist empörend.“

Im Verteilungskampf, welcher im Gesundheitswesen geführt wird, sind Arbeits- und Anstellungsbedingungen ein zentraler Faktor für die Entscheidung von gut qualifizierten Fachleuten, wo sie eine Anstellung annehmen wollen. Mit dieser Massnahme ziehen wir dieses qualifizierte Personal an und erhöhen wir die Verweildauer am Arbeitsort. Personelle Kontinuität und Weiterbildung sind zwei zentrale Qualitätsfaktoren.

Nach Art. 90 der Geschäftsordnung des Gemeinderates (GeschO GR) sind Motionen selbständige Anträge, die den Stadtrat verpflichten, den Entwurf für den Erlass, für die Änderung oder für die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderates fällt. Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer Motion ab oder beantragt er die Umwandlung in ein Postulat, hat er dies innert 6 Monaten nach Einreichung zu begründen (Art. 91 Abs. 2 GeschO GR).

Mit der Motion soll der Stadtrat verpflichtet werden, dem Gemeinderat eine Vorlage zu unterbreiten, wonach alle Angestellten in den städtischen Kliniken und Spitälern dem Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz) unterstellt werden.

Ausgangslage

Am 18. Dezember 1998 reichte Nationalrat Marc F. Suter die Parlamentarische Initiative „Menschenwürdige Arbeitsbedingungen für Assistenzärzte“ ein. Sie hatte zum Ziel, die Assistenzärztinnen und -ärzte den Arbeits- und Ruhezeitvorschriften des Arbeitsgesetzes zu unterstellen. Diese Parlamentarische Initiative wurde angenommen und in der Folge revidierte die Bundesversammlung mit Beschluss vom 22. März 2002 (in Kraft seit 1. Januar 2005) mehrere Bestimmungen des Arbeitsgesetzes.

Der Gesetzgeber wollte sämtliche Assistenzärztinnen und –ärzte dem Arbeitsgesetz unterstellen. Die revidierten Bestimmungen reichten jedoch dafür nicht aus. Es drängte sich folglich eine Änderung der Verordnung 1 zum Arbeitsgesetz (ArGV 1) auf, um dem parlamentarischen Willen zu entsprechen, sämtliche Assistenzärztinnen und –ärzte in den Geltungsbereich des Arbeitsgesetzes aufzunehmen und zwar unabhängig von der Art des Betriebes, der sie beschäftigt. Ein Revisionsentwurf der ArGV 1 wurde zu diesem Zweck in die Vernehmlassung geschickt.

Der Revisionsentwurf ging jedoch über das Ziel der Parlamentarischen Initiative Suter hinaus und sah vor, dass das Arbeitsgesetz generell für Betriebe gelten sollte, die unter ärztlicher Betreuung Kranke, Verunfallte, Rekonvaleszente, Wöchnerinnen oder Säuglinge betreuen. Mit der Revision sollten demnach alle Spitäler, ohne Rücksicht auf ihre juristische Form, dem Gesetz unterstellt werden, so dass das revidierte Gesetz nicht nur für Assistenzärztinnen und –ärzte, sondern für alle Personalkategorien eines Spitals gelten würde.

In der Vernehmlassung stiess dieses Revisionsvorhaben auf breite Kritik, weshalb sich der Bundesrat entschloss, nur die Assistenzärztinnen und –ärzte und nicht das gesamte Personal der Spitäler dem Arbeitsgesetz zu unterstellen. Die entsprechende Änderung der ArGV 1 trat am 1. Januar 2005 in Kraft.

Umsetzung der Motion – Auswirkungen auf die städtischen Spitäler und Kliniken

Die Motion verlangt eine Unterstellung des gesamten Personals der städtischen Kliniken und Spitäler unter das Arbeitsgesetz. Zur Festlegung der Betriebe, die unter diesen Begriff fallen, ist es nahe liegend, sich auf die Spitallisten des Kantons abzustützen. Auf der Spitalliste bzw. der Psychiatrieliste des Kantons finden sich die beiden Stadtspitäler Waid und Triemli sowie das Frankental, das zu den Städtischen Gesundheitsdiensten gehört. Da die Anwendung des Arbeitsgesetzes auf diese Betriebe vor allem bei den Stadtspitalern grössere Auswirkungen hätte, beschränken sich die folgenden Ausführungen auf diese beiden Betriebe.

Auf den 1. Januar 2005 wurden die Assistenzärztinnen und –ärzte dem Arbeitsgesetz unterstellt. Die Unterstellung führte zu einer Reduktion der wöchentlichen Sollarbeitszeit von 52 auf 50 Stunden pro Woche. Änderungen ergaben sich im Weiteren auch für Bereitschaftsdienste, Pikettdienste, Ruhezeiten usw.

Die Unterstellung der Assistenzärztinnen und –ärzte zeigte bereits deutlich, dass die Anwendung des Arbeitsgesetzes auf Spitäler problematisch ist, da dieses die Anforderungen eines patientenorientierten 24-Stunden-Betriebes zuwenig berücksichtigt. So sind zum Beispiel die Anforderungen an Pikettdienste noch nicht definitiv geklärt. In der Umsetzung musste man weiter feststellen, dass verschiedene Regelungen des Arbeitsgesetzes sich ungünstig auf die Betreuung von Patientinnen und Patienten auswirken. Unter anderem beeinträchtigen die vermehrten Schichtübergaben die Kontinuität in der medizinischen Betreuung.

Auch seitens der Assistenzärztinnen und –ärzte wird die Umsetzung des Arbeitsgesetzes nicht einhellig begrüsst. So wird zwar die Reduktion der Arbeitszeit von 52 auf 50 Stunden pro Woche befürwortet, doch werden die Auswirkungen verschiedener Detailregelungen auf die Arbeitsbedingungen als negativ empfunden (Springer-Schichten, Schichtübergaben, etc.). Auch dies zeigt, dass das Arbeitsgesetz zu wenig auf die Bedürfnisse des Gesundheitswesens ausgerichtet ist.

Eine generelle Unterstellung des gesamten Personals der städtischen Kliniken und Spitäler unter das Arbeitsgesetz würde in vielen Bereichen die betrieblichen Abläufe komplizieren und hohe Mehrkosten verursachen. So rechnet das Stadtspital Waid mit rund 14 Vollzeitstellen, die zusätzlich geschaffen werden müssten, was mit jährlichen Mehrkosten von rund 1,3 Mio. Franken verbunden wäre.

Ausserdem ist zu beachten, dass aus der fehlenden Unterstellung der Arbeitsbedingungen in städtischen Kliniken und Spitalern unter das Arbeitsgesetz nicht gefolgert werden kann, das städtische Personal habe gesamthaft schlechtere Arbeitsbedingungen als das Personal von Betrieben, die das Arbeitsgesetz einzuhalten haben. Die fehlende Unterstellung unter das

Arbeitsgesetz wird nämlich durch verschiedene andere Vorteile zu Gunsten des Personals ausgeglichen. So kommen beispielsweise alle städtischen Angestellten in den Genuss von guten Sozialleistungen. Ausserdem werden verschiedenen Berufsgruppen im Gesundheitswesen heute Löhne bezahlt, die zu den höchsten im Kanton Zürich gehören. Eine Unterstellung des gesamten Personals der städtischen Kliniken und Spitäler unter das Arbeitsgesetz ist daher nicht notwendig, um für das öffentlich-rechtlich angestellte Personal faire Arbeitsbedingungen zu schaffen. Das geltende Personalrecht bietet bessere Möglichkeiten, um den individuellen Bedürfnissen der einzelnen Berufsgruppen mit massgeschneiderten Lösungen Rechnung zu tragen.

Im Einzelnen ist auf folgende Punkte besonders hinzuweisen:

- Von einer Unterstellung unter das Arbeitsgesetz wären die Kaderärztinnen und –ärzte (soweit sie nicht als höhere leitende Angestellte gelten), alle Pflegeberufe, die medizinisch-technischen Berufe, die gesamte Hotellerie sowie Berufe in Technik und Verwaltung betroffen. Mit Ausnahme der Kaderärztinnen und –ärzte beträgt die Arbeitszeit dieser Berufsgruppen bereits heute entsprechend dem Personalrecht der Stadt 42 Stunden pro Woche. Hinsichtlich der Wochenarbeitszeit würden sich mit einer Unterstellung unter das Arbeitsgesetz – mit Ausnahme der medizinischen Kader – keine Veränderungen und insbesondere keine Verbesserungen ergeben.
- Die heutigen Arbeitspläne sehen Schichten von sieben Arbeitstagen in Folge (Tag- oder Nachtdienst) vor. Derartige Schichten würden den Vorschriften des Arbeitsgesetzes widersprechen. Diese Dienstplanungen entsprechen jedoch den Wünschen des Personals, da sie längere, zusammenhängende Kompensationen ermöglichen. Eine Anpassung an die Bedingungen des Arbeitsgesetzes würde in diesen Bereichen (z. B. OP-Pflege, Anästhesie-Pflege usw.) zu einer ungünstigeren Schichtplanung und damit zu einem erhöhten Stellenbedarf führen. Die Mitarbeitenden lehnen eine solche Veränderung ab, da dies zu familien- und mitarbeiterfeindlichen Arbeitseinsätzen führen würde.
- Eine Unterstellung der Kaderärztinnen und –ärzte (soweit sie nicht als höhere leitende Angestellte gelten) hätte für die Patientenbetreuung, die medizinische Weiterbildung und die Motivation dieser Personalgruppe negative Auswirkungen. Insbesondere würde mit einer Reduktion der Arbeitszeit die Kontinuität der Patientenbetreuung beeinträchtigt. Die derzeitigen höheren Arbeitszeiten der Kaderärztinnen und –ärzte rechtfertigen zudem die Beteiligung an privatärztlichen Honoraren. Bei einer Reduktion der Arbeitszeiten müsste konsequenterweise eine Anpassung der geltenden Honorarregelungen geprüft werden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass eine Unterstellung des gesamten Personals der städtischen Kliniken und Spitäler unter das Arbeitsgesetz zu erheblichen Mehrkosten führen und die Abläufe in den Spitälern und Kliniken erschweren würde. Hinzu kommt, dass eine Unterstellung zumindest von einem Teil des betroffenen Personals nicht gewünscht wird.

Aus den dargelegten Gründen lehnt der Stadtrat die Motion ab. Er ist auch nicht bereit, den Vorstoss in der Form eines Postulates entgegenzunehmen.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Im Namen des Stadtrates
der Stadtpräsident

Dr. Elmar Ledergerber
der Stadtschreiber

Dr. André Kuy