

Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 21. Mai 2014

Motion von Gregor Bucher, vertreten durch Dr. Ueli Nagel, betreffend Angestellte in städtischen Kliniken und Spitälern, Unterstellung unter das Arbeitsgesetz, Bericht und Abschreibung

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 Personal an und erhöhen wir die Verweildauer am Arbeitsort. Personelle Kontinuität und Weiterbildung sind zwei zentrale Qualitätsfaktoren.

1. Ausgangslage

Der Stadtrat lehnte die Motion mit Zuschrift vom 2. März 2005 ab und war auch nicht bereit, den Vorstoss in der Form eines Postulats entgegenzunehmen. Am 29. Oktober 2008 überwies der Gemeinderat die Motion in folgender, geänderter Form an den Stadtrat:

Der Stadtrat wird aufgefordert, dem Gemeinderat eine Weisung vorzulegen, wonach allen Angestellten in den städtischen Kliniken und Spitälern bezüglich Arbeitszeiten ein Gesundheitsschutz gewährleistet wird, der sinngemäss mindestens dem Schutzniveau des Arbeitsgesetzes entspricht.

Am 2. Juni 2010 bewilligte der Gemeinderat eine Fristerstreckung zur Bearbeitung der Motion bis zum 29. Oktober 2011 (GR Nr. 2010/230).

Am 7. Dezember 2011 beantragte der Stadtrat dem Gemeinderat, auf die Umsetzung der Motion zu verzichten und die Motion abzuschreiben (vgl. STRB Nr. 1497/2011).

Am 30. Mai 2012 wies der Gemeinderat die Vorlage des Stadtrats vom 7. Dezember 2011 an diesen zurück und erteilte ihm folgenden Auftrag:

- a) Rasche Verbesserung des Gesundheitsschutzes insbesondere bezüglich den Arbeits- und Ruhezeiten durch Gleichstellung der Anästhesie- und Operations-Pflegenden im Stadtspital Waid mit denjenigen im Stadtspital Triemli: Anerkennung der Bereitschaftsdienst/Pikettzeiten als Arbeitszeit (mit entsprechender zeitlicher Kompensation) oder Einführung des Schichtarbeitsbetriebs mit kürzeren Präsenzzeiten (analog Triemli). Frist: bis Januar 2013.

- b) Mittelfristige Verbesserung des Gesundheitsschutzes für OberärztInnen durch Gleichstellung mit den AssistenzärztInnen insbesondere bezüglich den Arbeits- und Ruhezeiten. Frist: Dem Gemeinderat wird innert zwei Jahren dazu eine kreditschaffende Weisung vorgelegt, welche die Erfahrungen mit der Einführung der Swiss DRG in den Stadtspitälern berücksichtigt.
- c) Überprüfung der Arbeitszeiten aller übrigen Angestellten in den städtischen Kliniken und Spitälern anhand des Merkblatts «Umsetzung der Arbeits- und Ruhezeitvorschriften gemäss Arbeitsgesetz» von HRZ (Januar 2011). Wo der Gesundheitsschutz des ArG unterschritten wird, entsprechende Verbesserung gemäss Auftrag der Motion 2004/442. Frist: Innert zwei Jahren nach dem GR-Beschluss.
- d) Realistische Berechnung der bei Umsetzung dieser Forderungen zusätzlich erforderlichen Stellen.

2. Vorgehen

Zur Beurteilung der Rückweisungsaufträge vom 30. Mai 2012 wurde ein Steuerungsausschuss, bestehend aus der Vorsteherin des Gesundheits- und Umweltschutzdepartements (GUD), den Direktoren der Stadtspitäler und dem Direktor Human Resources Management (HRZ) gebildet. Dieser nahm seine Meinungsbildung aufgrund von Abklärungen und Analysen einer Arbeitsgruppe vor, welche sich aus Mitarbeitenden des GUD, der beiden Stadtspitäler und HRZ zusammensetzte. In die Meinungsbildung flossen spitalpolitische, rechtliche und finanzielle Aspekte ein.

3. Umsetzung der Gleichstellung der Anästhesie- und Operationspflegenden im Stadtspital Waid mit denjenigen im Stadtspital Triemli bezüglich Arbeits- und Ruhezeiten ist per 2013 erfolgt (Auftrag a)

Mit Zuschrift vom 9. Januar 2013 teilte der Stadtrat dem Gemeinderat mit, dass er überdurchschnittlich lange und intensive Arbeitsbeanspruchungen beim Gesundheitspersonal vermeiden will. Deshalb erklärte er sich bereit, den Auftrag des Gemeinderats innert Frist zu erfüllen. Das Stadtspital Waid hob folglich den Präsenz- bzw. Bereitschaftsdienst und den Pikettdienst für die Anästhesiepflegenden, das Fachpersonal Operationstechnik und das Fachpersonal für medizinisch-technische Radiologie auf und führte für diese Angestellten per 1. Januar 2013 den Schichtbetrieb ein. Dies machte im Stadtspital Waid die Schaffung von 10,5 zusätzlichen Stellen notwendig, welche innerhalb des Spitals durch interne Verschiebung und Umwandlung von nicht mehr besetzten Stellen saldoneutral geschaffen werden konnten. Die jährlich wiederkehrenden Personalkosten für diese Stellen betragen total rund 1,1 Millionen Franken.

4. Einleitende Bemerkungen zur Beurteilung der Rückweisungsaufträge b und c

4.1 Grundsätzlich keine Anwendung des Arbeitsgesetzes auf Angestellte öffentlicher Verwaltungen

Die öffentlichen Verwaltungen sind in Bezug auf die Arbeits- und Ruhezeiten grundsätzlich von der Unterstellung unter das Arbeitsgesetz ausgenommen. Der Grund für die Nichtunterstellung der öffentlichen Verwaltungen unter das Arbeitsgesetz liegt darin, dass die Verwaltungen vorwiegend Personen beschäftigen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis stehen. Für diese gelten die öffentlich-rechtlichen Vorschriften dieser Gemeinwesen, welche auch Gesundheitsschutzbestimmungen enthalten. Das Arbeitsgesetz ist grundsätzlich so ausgestaltet, dass es zusätzlich zum Obligationenrecht, welches die privaten Arbeitsverhältnisse regelt, anwendbar ist. Das Obligationenrecht selber enthält kaum Schutzbestimmungen in Bezug auf den Gesundheitsschutz.

Das Personalrecht der Stadt Zürich bezweckt hingegen eine umfassende Regelung der Arbeitsverhältnisse und enthält somit neben Bestimmungen zu Lohn, Ferien, Betriebsferientagen, Kündigungsschutz usw. insbesondere auch – wie das Arbeitsgesetz – Schutzbestimmungen in Bezug auf den Gesundheitsschutz (z. B. Bestimmungen zu Arbeitszeiten, Pikettdiensten, Ruhezeiten usw.), da die öffentlichen Verwaltungen, wie gesagt, grundsätzlich vom

Anwendungsbereich des Arbeitsgesetzes ausgenommen sind. Auf die arbeitnehmerfreundliche Ausgestaltung des städtischen Personalrechts wird unter Ziff. 5 näher eingegangen.

4.2 Vorschlag von Arbeitszeitregelungen für Oberärztinnen und Oberärzte, die sinn- gemäss dem Schutzniveau des Arbeitsgesetzes entsprechen

Nach wie vor erachtet der Stadtrat eine formelle Anwendung des Arbeitsgesetzes auf die Arbeitsverhältnisse der an den Stadtspitälern tätigen Oberärztinnen und Oberärzte nicht als zielführend. Das Arbeitsgesetz enthält zu viele formalistische Vorgaben, die zu einer Starrheit in der Schichtplanung führen; ob dies von einer Mehrheit der Oberärzteschaft gewollt wäre, wird bezweifelt. Mit der vorliegenden Weisung sollen aber Möglichkeiten von Arbeitszeitregelungen aufgezeigt werden, mit welchen dem Grundgedanken der Motion Bucher Rechnung getragen werden könnte, dies unter Hinweis auf die mit der Umsetzung dieses Vorschlags verbundenen Kostenfolgen.

Dadurch unterscheidet sich diese Weisung von derjenigen vom 7. Dezember 2011. Jene legte den Fokus zum einen auf die mit einer sinn gemässen Umsetzung des Arbeitsgesetzes verbundenen hohen Mehrkosten, welche die Stadtspitäler vor dem Hintergrund der neuen Spitalfinanzierung und Spitalplanung enorm belastet hätten. Zum andern wurde der Schwerpunkt auf das arbeitnehmerfreundliche Personalrecht der Stadt Zürich gelegt und auf die Nachteile, die sich aus der Unterstellung unter die starren Regelungen des Arbeitsgesetzes auch für das Personal ergeben hätten (z. B. weniger Flexibilität in der Schichtplanung).

5. Arbeitnehmerfreundliche Arbeitsbedingungen für Angestellte der Stadtspitäler aufgrund des städtischen Personalrechts auch ohne Geltung des Arbeitsgesetzes gewährleistet

Die folgenden Tabellen geben eine Übersicht über die an den Stadtspitälern geltenden Arbeitsbedingungen im Vergleich zu Spitälern, die dem Arbeitsgesetz unterstellt sind. Aufgrund der Komplexität der Bestimmungen des Arbeitsgesetzes und seiner Verordnungen ist eine komplette Gegenüberstellung nicht möglich. Die Tabellen beschränken sich deshalb auf die Kernthemen, in denen sich die zugrundeliegenden Rechtsgrundlagen unterscheiden; sie enthalten keine Detail- und Ausnahmeregelungen der Arbeitsgesetzgebung.

5.1 Arbeitsbedingungen der Oberärztinnen und Oberärzte

Regelungsgegenstand	Stadt Zürich (Spitäler ohne Arbeitsgesetz)	Spitäler mit Arbeitsgesetz
Wöchentliche Arbeitszeit	65 Stunden mit Honorarberechtigung im Quartalsdurchschnitt Höchststarbeitszeit 55 Stunden ohne Honorarberechtigung im Quartalsdurchschnitt Höchststarbeitszeit	50 Stunden Höchststarbeitszeit pro Woche (Überzeit nur unter restriktiven Bedingungen möglich, Auszahlung erfolgt mit 25 % Lohnzuschlag)
Ruhezeiten	Nach Nachtdienst und Überzeit mindestens 9 Stunden Ruhezeit	Im Durchschnitt von 2 Wochen mindestens 11 Stunden tägliche Ruhezeit, Herabsetzung auf einmal 8 Stunden pro Woche möglich, wenn sie im Durchschnitt von 2 Wochen 11 Stunden beträgt
Ruhetage	Mindestens 94 Ruhetage im Kalenderjahr bei einem Ferien- anspruch von 5 Wochen	Mindestens 61 Ruhetage im Kalenderjahr
Ruhetage an Sonntagen	Pro Quartal in der Regel 4 volle freie Wochenenden (d. h. Samstage und Sonntage zu- sammen, insgesamt mindes- tens 16 Sonntage)	Mindestens 26 Ruhetage an Sonntagen

Maximale Anzahl Nachtdienste in Folge	Nicht geregelt	Maximal 7 Tage am Stück (sofern anschliessend eine Ruhezeit von 83 Stunden und Einhaltung der Höchstarbeitszeit im Durchschnitt von 2 Wochen)
Schichtplanung	Flexible Planung möglich, Wünsche der Mitarbeitenden können berücksichtigt werden (z. B. 7 Tage Nachtdienst, danach 7 Tage frei)	Sehr komplexe Regelungen betreffend Ruhezeiten, Höchstarbeitszeiten, Anzahl Schichten usw. Aufsplittung von Schichten, vermehrter Wochenenddienst, sehr anspruchsvolle Schichtplanung
Pausen	Bezahlte Pause von 15 Minuten pro Halbtage, wenn betrieblich möglich Unbezahlte Pause von mindestens 30 Minuten bei einem Tagespensum von mehr als 6 Stunden	Unbezahlte Pausen: a. eine Viertelstunde bei einer täglichen Arbeitszeit von mehr als 5,5 Stunden; b. 30 Minuten bei einer täglichen Arbeitszeit von mehr als 7 Stunden; c. 1 Stunde bei einer täglichen Arbeitszeit von mehr als 9 Stunden
Ferien	5 Wochen (Oberärztinnen und -ärzte befinden sich in der Regel in der FS 13) 6 Wochen ab Alter 50	In der Regel mindestens 4 Wochen, ab Alter 50 in der Regel 5 Wochen
Altersentlastung im Schichtdienst	Ab 55 Jahren: 3 zusätzliche Ferientage Ab 60 Jahren: 6 zusätzliche Ferientage	keine
Betriebsferientage	6 Betriebsferientage	Keine

5.2 Arbeitsbedingungen des nichtärztlichen Personals

Regelungsgegenstand	Stadt Zürich (Spitäler ohne Arbeitsgesetz)	Spitäler mit Arbeitsgesetz
Wöchentliche Sollarbeitszeit	42 Stunden, wobei alle darüber hinaus geleisteten Stunden kompensiert werden können	USZ und KSW: In der Regel 42 Stunden
Wöchentliche Höchstarbeitszeit	60 Stunden pro Woche, mit zeitnaher Kompensationsmöglichkeit	50 Stunden pro Woche
Überzeit	Alle Stunden, welche über die Normalarbeitszeit der Planperiode hinausgehen, werden mit einem Zeit- oder Geldzuschlag von 25 % vergütet	Überzeit nur unter restriktiven Bedingungen möglich, Auszahlung erfolgt mit 25 % Lohnzuschlag
Ruhezeiten	Nach Nachtdienst und Überzeit mindestens 9 Stunden Ruhezeit	Im Durchschnitt von 2 Wochen mindestens 11 Stunden tägliche Ruhezeit, Herabsetzung auf einmal 8 Stunden pro Woche möglich, wenn sie im Durchschnitt von 2 Wochen 11 Stunden beträgt
Ruhetage	Wöchentlich mindestens 1 Tag, da aber eine Sollarbeitszeit von wöchentlich 42 Stunden im Durchschnitt eingehalten wird, ergibt es im Jahresdurchschnitt über 100 Ruhetage	Mindestens 61 Ruhetage im Kalenderjahr
Ruhetage an Sonntagen	Mindestens 20 pro Kalenderjahr, aber in der praktischen Anwendung häufig viel mehr	Mindestens 26 Ruhetage an Sonntagen
Maximale Anzahl Nachtdienste in Folge	Nicht geregelt	Maximal 7 Tage am Stück (sofern anschliessend eine Ruhezeit von 83 Stunden und Einhaltung der Höchstarbeitszeit im Durchschnitt von 2 Wochen)

Regelungsgegenstand	Stadt Zürich (Spitäler ohne Arbeitsgesetz)	Spitäler mit Arbeitsgesetz
Geldzuschlag für Nachtdienst	Fr. 7.85 pro Stunde während 20 bis 6 Uhr	Nur Zeitzuschlag (der auch als Geldzuschlag ausbezahlt werden kann) USZ und KSW: Fr. 5.25 pro Stunde während 20 bis 6 Uhr
Zeitzuschlag für Nachtdienst	Für einen vollen Nachtdienst von 8 Stunden: 20 % Zeitzuschlag, sofern möglich unmittelbar nach dem Nachtdienst zu gewähren	Für einen vollen Nachtdienst von 8 Stunden: 10 % Zeitzuschlag USZ und KSW: 20 % Zeitzuschlag
Schichtplanung	Flexible Planung möglich, Wünsche der Mitarbeitenden können berücksichtigt werden	Sehr komplexe Regelungen betreffend Ruhezeiten, Höchstarbeitszeiten, Anzahl Schichten usw. – Aufsplittung von Schichten, vermehrter Wochenenddienst, sehr anspruchsvolle Schichtplanung
Pausen	Bezahlte Pause von 15 Minuten pro Halbtage, wenn betrieblich möglich. Unbezahlte Pause von mindestens 30 Minuten bei einem Tagespensum von mehr als 6 Stunden.	Unbezahlte Pausen: a. 15 Minuten bei einer täglichen Arbeitszeit von mehr als 5,5 Stunden; b. 30 Minuten bei einer täglichen Arbeitszeit von mehr als 7 Stunden; c. 1 Stunde bei einer täglichen Arbeitszeit von mehr als 9 Stunden. USZ und KSW: Bezahlte Pause von 15 Minuten pro Halbtage, wenn betrieblich möglich
Ferien	4 bis 5 Wochen (abhängig von der Funktionsstufe) 5 bis 6 Wochen ab Alter 50	In der Regel mindestens 4 Wochen, ab Alter 50 in der Regel 5 Wochen USZ und KSW: 4 Wochen, ab Alter 50 5 Wochen, ab Alter 60 6 Wochen
Altersentlastung im Schichtdienst	Ab 55 Jahren: 3 zusätzliche Ferientage Ab 60 Jahren: 6 zusätzliche Ferientage	Keine
Betriebsferientage	6 Betriebsferientage	Keine

5.3 Fazit

Aus diesen Gegenüberstellungen wird deutlich, dass das städtische Personalrecht für alle Angestellten der Stadtspitäler Vorteile bietet, welche die Stadt Zürich und damit die Stadtspitäler auch im Vergleich mit Spitälern, die dem Arbeitsgesetz unterstehen, als attraktive Arbeitgeberin auszeichnen. Gegenüber den umliegenden Spitälern in der Stadt Zürich und dem Kantonsspital Winterthur positiv zu verbuchen sind insbesondere die grosszügige Ferienregelung, zuzüglich der Altersentlastung im Schichtdienst in Form von 3 bzw. 6 zusätzlichen Ferientagen ab 55 bzw. 60 Jahren, sowie der Anspruch auf 6 Betriebsferientage. Hinzu kommt, dass die Stadt Zürich ihren Angestellten ausserdem weitere attraktive Arbeitsbedingungen bietet. Erwähnt seien z. B. die Möglichkeit und Förderung von Teilzeitpensen für Frauen und Männer, 10 Tage bezahlter Vaterschaftsurlaub, 16 Wochen 100 Prozent bezahlter Mutterschaftsurlaub, sehr grosszügige Urlaubsregelungen, gute Pensionskassenleistungen, überobligatorische Arbeitgeberbeiträge an die Pensionskasse usw. Erwähnenswert ist auch, dass die Anliegen der vom Stadtrat entgegengenommenen Motion Sangines, GR Nr. 2012/71, die bezweckt, dass allen Angestellten der Stadt Zürich ein Gesundheitsschutz bei Mutterschaft gewährt wird, der mindestens dem Schutzniveau des Arbeitsgesetzes entspricht, bei allen an den Stadtspitälern angestellten Ärztinnen und Ärzten erfüllt sind. Dem Anliegen, insbesondere den Oberärztinnen und -ärzten familienfreundliche Arbeitsbedingungen zu bieten, das auch beim Stadtrat hohe Aufmerksamkeit geniesst, wird mit diesen Rahmenbedingungen in besonderem Mass Rechnung getragen.

6. Gleichstellung der Oberärztinnen und -ärzte mit den Assistenzärztinnen und -ärzten bezüglich den Arbeits- und Ruhezeiten (Auftrag b)

Die Arbeitsverhältnisse der Assistenzärztinnen und -ärzte sind seit dem 1. Januar 2005 aufgrund einer durch den Bundesrat beschlossenen Änderung der Verordnung 1 zum Arbeitsgesetz zwingend dem Arbeitsgesetz unterstellt. Für die Oberärztinnen und -ärzte besteht hingegen im übergeordneten Recht keine Grundlage, welche eine Unterstellung unter das Arbeitsgesetz vorschreibt.

Für die Oberärztinnen und -ärzte gilt das städtische Personalrecht, insofern das auf sie anwendbare und durch den Stadtrat erlassene Reglement über die Anstellungsverhältnisse der Kaderärztinnen und -ärzte in den Stadtspitälern (KAR) nichts anderes regelt.

Eine Gleichstellung der Oberärztinnen und -ärzte mit den Assistenzärztinnen und -ärzten hinsichtlich der Anwendung des Arbeitsgesetzes, macht aus Sicht des Stadtrats nach wie vor keinen Sinn. Das Arbeitsgesetz enthält zu viele formalistische Vorgaben, die zu einer Starrheit in der Schichtplanung führen, die von den Oberärztinnen und -ärzten nicht gewollt sein dürfte.

Bei der Prüfung der Umsetzungsmöglichkeiten wurde deshalb darauf fokussiert, wo für die Oberärztinnen und -ärzte die Belastungen gross sind und deshalb Änderungen gerechtfertigt erscheinen. Eine Befragung einiger Oberärztinnen und -ärzte hat bezüglich der Arbeitsbelastung Folgendes ergeben:

- Hohe Intensität während der Arbeit, sowohl bei den Tages- wie auch bei den Nachtschichten
- Immer weniger Zeiträume vorhanden, in denen keine Patientinnen und Patienten betreut werden müssen und administrative Arbeiten erledigt werden können
- Durchschnittliche Wochenarbeitszeit in den Stadtspitälern von mind. 55 Stunden/Woche (ohne Piketteinsätze)
- Hoher administrativer Aufwand, wenig Zeit für Führungs- und Teachingaufgaben
- Nachtschichten von bis zu 14 Stunden während 7 Tagen in den grossen Kliniken

6.1 Sollarbeitszeit statt Höchstarbeitszeit

Das Personalrecht der Stadt Zürich (einschliesslich des KAR) enthält für die Oberärztinnen und -ärzte keine Sollarbeitszeit. Geregelt ist die Höchstarbeitszeit, die bei 55 (ohne Honorarberechtigung) bzw. 65 (mit Honorarberechtigung) Stunden pro Woche liegt. Dies wirft in der heutigen Zeit, in der sich das Berufsverständnis der Ärzteschaft gegenüber früher verändert hat, immer wieder Fragen auf. Namentlich besteht Unklarheit darüber, welche Sollarbeitszeit die Ärzteschaft hat, dies insbesondere im Verhältnis zu den übrigen Angestellten der Stadt Zürich, deren wöchentliche Sollarbeitszeit bei 42 Stunden liegt.

Die Verankerung der Option einer Sollarbeitszeit von 50 Wochenstunden durch den Stadtrat im KAR würde diese Frage klären. Dies würde dem Anliegen der Motion Bucher bezüglich einer sinngemässen Umsetzung des Arbeitsgesetzes hinsichtlich der Arbeitszeiten entsprechen. Damit würde für die Oberärztinnen und -ärzte zwar keine Höchstarbeitszeit statuiert, jedoch festgehalten, dass eine Sollarbeitszeit von 50 Wochenstunden festgelegt werden kann und die Stunden, die darüber hinaus geleistet werden, kompensiert werden könnten. Für die Ärzteschaft brächte dies zum einen Klarheit bezüglich erwarteter Arbeitszeit und zum anderen die Möglichkeit zur Reduktion der Arbeitszeit. Für den Spitalbetrieb würde daraus eine höhere Flexibilität als mit der Anwendung des Arbeitsgesetzes hinsichtlich der Höchstarbeitszeit resultieren.

6.2 Zusammenhang mit der Honorarberechtigung

Nach der geltenden Regelung sind Oberärztinnen und -ärzte honorarberechtigt, deren Höchstarbeitszeit pro Woche im Quartalsdurchschnitt 65 Stunden beträgt. Oberärztinnen und -ärzte mit einer Höchstarbeitszeit von 55 Stunden pro Woche im Quartalsdurchschnitt haben nach heute geltender Regelung keine Honorarberechtigung.

Die Honorarberechtigung der Oberärztinnen und -ärzte soll auch in Zukunft an eine wöchentliche Mindestarbeitszeit gekoppelt sein. Erwogen wird eine Lösung, welche vorsieht, dass bei einer wöchentlichen Arbeitszeit von 50 Stunden im Quartalsdurchschnitt mit Kompensationsmöglichkeit von positivem Arbeitszeitsaldo und Überzeit die Honorarberechtigung entfällt. Die Beibehaltung der Honorarberechtigung für Oberärztinnen und -ärzte würde demgegenüber eine Sollarbeitszeit von 55 Stunden pro Woche im Quartalsdurchschnitt bedingen. Entsprechend der heute geltenden Regelung würde bei Oberärztinnen und -ärzten mit Honorarberechtigung die Kompensationsmöglichkeit von positivem Arbeitszeitsaldo und Überzeit entfallen.

Damit entstände für die Oberärztinnen und -ärzte eine Wahlmöglichkeit zwischen verschiedenen Arbeitsmodellen und damit eine grössere Flexibilität als mit der Unterstellung unter die Höchstarbeitszeit des Arbeitsgesetzes.

Aus betrieblichen Interessen bevorzugen die Stadtspitäler eine Lösung, in der die dargelegte Wahlmöglichkeit nach Massgabe des Marktumfeldes bzw. der Rekrutierungsmöglichkeiten und der klinikinternen Rahmenbedingungen schrittweise umgesetzt werden kann.

6.3 Finanzielle Folgen der Einführung einer Sollarbeitszeit (Auftrag d)

Für die Umsetzung einer Arbeitszeitreduktion auf 50 Stunden pro Woche als Sollarbeitszeit für die Oberärztinnen und -ärzte haben die Stadtspitäler Waid und Triemli einen notwendigen Stellenzuwachs von insgesamt rund 36 Stellen errechnet:

Spital	Anzahl Stellen heute	Anzahl zusätzlicher Stellen	Anhebung in % des heutigen Bestands	In Franken einschl. Sozialleistungen
Stadtspital Waid*	21,5	11,5	53,4	2 150 500
Stadtspital Triemli	91,8	24,7	26,9	4 446 000
Total	113,3	36,2	31,9	6 596 000

* Vier der 11,5 zusätzlichen Stellen im Stadtspital Waid werden für die Umsetzung des Nachtarztsystems benötigt (per Ende 2013 umgesetzt). Daraus ergibt sich der markant höhere Anhebungssatz im Vergleich zum Stadtspital Triemli.

Mit der Wahlmöglichkeit der Oberärztinnen und -ärzte bezüglich einer Sollarbeitszeit von 50 Stunden pro Woche ohne Honorarberechtigung oder einer Sollarbeitszeit von 55 Stunden pro Woche mit Honorarberechtigung könnten die zusätzlich benötigten Stellen entsprechend reduziert werden. Dies weil davon auszugehen ist, dass sich ein grosser Teil der Oberärztinnen und -ärzte für die höhere Sollarbeitszeit mit Honorarberechtigung entscheiden wird.

Die Stadtspitäler können die Kosten von jährlich über 6 Millionen Franken, welche durch die zusätzlichen Stellen erwachsen könnten, nur zu einem kleinen Teil zusätzlich erwirtschaften, da insgesamt nur sehr marginal zusätzliche Leistungen von Oberärztinnen und -ärzten in Rechnung gestellt werden könnten. Die Kosten würden zulasten der Jahresrechnungen der Stadtspitäler anfallen und würden schliesslich zu einer erheblichen Belastung des Budgets der Stadt führen. Bei einer Wahlmöglichkeit durch die Oberärztinnen und -ärzte ist davon auszugehen, dass sich lediglich etwa ein Drittel bis die Hälfte der Oberärztinnen und -ärzte für die tiefere Arbeitszeit und damit den Verzicht auf die Honorare entscheiden würden. Diese Tatsache hätte zwar einen positiven Effekt auf die zusätzlichen Kosten. Schätzungsweise würden jährlich wiederkehrend aber immer noch etwa 3,3 bis 4,6 Millionen Franken anfallen.

Geht man von einer schrittweisen Umsetzung der optionalen Reduktion der Arbeitszeit der an den Stadtspitälern tätigen Oberärztinnen und -ärzte aus, würden ab dem Jahr 2015 jährlich wiederkehrende zusätzliche Kosten anfallen, über die der Gemeinderat im Rahmen des Budgets oder einer Budgetergänzung zu befinden hätte.

6.4 Gesundheitliche Problematik der Schichtarbeit ist erkannt

In den letzten Jahren wurden in verschiedenen Studien zur Schichtarbeit Faktoren aufgezeigt, mit denen den möglichen gesundheitlichen Folgen der Schichtarbeit während vielen Nächten am Stück entgegengewirkt werden kann. Diverse Faktoren wurden in den Spitälern bereits umgesetzt. Es handelt sich dabei z. B. um die Gewährleistung der Vorwärtsrotation der Schichten (Früh-, Spät-, Nachtschicht), Einhaltung der Pausen während der Schicht nach Möglichkeit, Gewährleistung der Ruhezeit von 9 Stunden nach der Nachtschicht gemäss den Ausführungsbestimmungen zum Personalrecht (AB PR) sowie die Möglichkeit der arbeitsmedizinischen Untersuchung bei Nachtdienstleistenden. Die Umsetzung dieser Massnahmen ist ohne rechtliche Anpassungen möglich. Sie macht deutlich, dass der Stadtrat sich einer sinngemässen Umsetzung der Motion Bucher nicht verwehrt, sondern gewillt ist, die Arbeitsbedingungen der Oberärztinnen und -ärzte an den Stadtspitälern zu optimieren, ohne deren Arbeitsverhältnisse dem starren Arbeitsgesetz zu unterstellen. Es ist in diesem Zusammenhang auch darauf hinzuweisen, dass die flexible Schichtplanung – gestützt auf das Personalrecht der Stadt – grosszügige Kompensationsmöglichkeiten bietet. Die Tatsache, dass im Anschluss an eine Woche Nachtschicht die aufgelaufenen Stunden mit einer Woche Freizeit kompensiert werden können, wird von den Oberärztinnen und -ärzten sehr geschätzt und wirkt sich auch positiv auf den Erholungseffekt aus.

Vor allem in kleineren Ärzteteams wurden aufgrund der Leistungsaufträge der Gesundheitsdirektion zusätzliche Ressourcen geschaffen und Kooperationen zwischen den beiden Stadtspitälern vereinbart, so dass für die betroffenen Mitarbeitenden eine Arbeits- und Dienstentlastung entstand. Als Beispiele seien hier die Urologie, die Neurologie, die Nephrologie, die Geriatrie, die Endokrinologie und die Infektiologie / Spitalhygiene erwähnt. Es ist darauf hinzuweisen, dass auf der einen Seite diese Massnahmen mit einer Aufwandssteigerung verbunden sind und das finanzielle Ergebnis der beiden Stadtspitäler dadurch verschlechtert wird. Andererseits wird damit eine grössere Flexibilität zugunsten der ärztlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erreicht.

7. Überprüfung der Arbeitszeiten aller übrigen Angestellten in den Stadtspitälern (nichtärztliches Personal) anhand des Merkblatts «Umsetzung der Arbeits- und Ruhezeitvorschriften gemäss Arbeitsgesetz» von HRZ (Auftrag c)

Der Gemeinderat hat den Stadtrat beauftragt, die Arbeitszeiten aller übrigen Angestellten in den städtischen Kliniken und Spitälern anhand des Merkblatts «Umsetzung der Arbeits- und Ruhezeitvorschriften gemäss Arbeitsgesetz» von HRZ zu überprüfen und wo der Gesundheitsschutz des Arbeitsgesetzes unterschritten wird, entsprechende Verbesserungen gemäss Auftrag der Motion Bucher vorzunehmen.

7.1 Anwendung des Merkblatts auf nichtärztliches Personal der Stadtspitäler nicht sinnvoll

Das Merkblatt stellt keine Rechtsgrundlage dar. Es soll lediglich für die dem Arbeitsgesetz unterstellten Betriebe aufzeigen, wie das Verhältnis zwischen dem städtischen Personalrecht und dem Arbeitsgesetz in den Themenbereichen ist, die sowohl in den AB PR wie auch im Arbeitsgesetz geregelt sind.

Würde man das Arbeitsgesetz in den Bereichen, die im Merkblatt geregelt sind, auf das nichtärztliche Personal der Stadtspitäler anwenden wollen, müsste man die Arbeitszeitvorschriften der AB PR ändern oder einzelne Artikel des Arbeitsgesetzes als anwendbar erklä-

ren. Die zweite Möglichkeit ist aufgrund der Komplexität des Arbeitsgesetzes nicht zielführend. Die Arbeitszeitbestimmungen der AB PR befinden sich zurzeit in Revision und sollen so revidiert werden, dass die unterschiedlichen städtischen Gegebenheiten abgebildet werden können. Die Gleichbehandlung der Angestellten soll da sichergestellt werden, wo keine überwiegenden sachlichen Gründe für eine Speziallösung sprechen. Insgesamt soll die Revision für alle städtischen Angestellten eine Verbesserung der Anstellungsbedingungen bringen und die Stadt Zürich als attraktive Arbeitgeberin positionieren. Die Anwendbarkeitserklärung des Arbeitsgesetzes würde aufgrund der Komplexität und der Starrheit des Arbeitsgesetzes diesen Anforderungen nicht entsprechen und ist deshalb nicht sinnvoll. Eine Spezialregelung für die Angestellten der Spitäler ist aus Gleichbehandlungsgründen nicht wünschenswert. Auch in anderen städtischen Dienstabteilungen wird im Schichtdienst gearbeitet und es sollen für alle Angestellten (soweit nichts anderes durch Bundesrecht vorgegeben) die gleichen Regeln gelten.

7.2 Anwendung des Merkblatts auf nichtärztliches Personal der Stadtpitäler nicht notwendig

Wie in der Übersicht unter Ziff. 5.2 dargelegt, sind auch die Arbeitsbedingungen des nicht-ärztlichen Personals der Stadtpitäler sehr arbeitnehmerfreundlich ausgestaltet.

Wesentlich ist, dass die Arbeitszeitbestimmungen der AB PR von einer Sollarbeitszeit von 42 Stunden pro Woche ausgehen. Das ganze Regelungssystem der Arbeitszeit für die städtischen Angestellten ist auf dieser Sollarbeitszeit aufgebaut. Das Arbeitsgesetz und seine Verordnungen hingegen gehen als Regelungsmittelpunkt von der Höchstarbeitszeit von 50 Stunden aus. Die Planung der Schichten der nichtärztlichen Angestellten in den Stadtpitälern geht von der Sollarbeitszeit von 42 Stunden bei einem 100-Prozent-Pensum aus. Im Planungsschnitt sollen dabei nicht mehr oder weniger als 42 Stunden gearbeitet werden. Mehrzeiten wie Gleitzeitsaldo oder Überzeit werden zeitnah kompensiert. Die AB PR sehen zudem eigene Schutzvorschriften für die Mitarbeitenden vor, welche Schichtdienst leisten, (z. B. Altersentlastung im Schichtdienst, Ruhezeit nach Nacht- und Überzeit, bezahlte Pausen usw.). Zusätzlich sehen die AB PR im Vergleich zum Arbeitsgesetz grosszügigere Zeit- bzw. Geldzuschläge für die Leistung von Nachtdienst vor. Die unter Ziff. 6.4 genannten Faktoren, die sich positiv auf die Gesundheit der Schichtdienstleistenden auswirken, haben auch für das nichtärztliche Personal Geltung.

8. Antrag auf Verzicht der Umsetzung und Abschreibung der Motion

Trotz des hier präsentierten Umsetzungsvorschlags bezüglich Aufnahme einer optionalen Sollarbeitszeit für Oberärztinnen und -ärzte von 50 bzw. 55 Wochenstunden (je nach Honorarberechtigung) im Kaderärztinnen- und -ärzterelement durch den Stadtrat, verbunden mit der Budgetierung der daraus durch die Stadt zu tragenden, jährlich wiederkehrenden Mehrkosten von bis zu 6,5 Millionen Franken, empfiehlt der Stadtrat den Vorschlag zur Ablehnung und beantragt dem Gemeinderat erneut, die Motion als erledigt abzuschreiben. Auf die Gründe wird nachfolgend eingegangen:

Der Stadtrat ist überzeugt, dass die an den Stadtpitälern angestellten Oberärztinnen und Oberärzte sowie das nichtärztliche Personal aufgrund des für sie anwendbaren städtischen Personalrechts und seiner Ausführungsbestimmungen im Vergleich zu Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die dem Obligationenrecht bzw. anderen öffentlich-rechtlichen Personalgesetzen unterstehen, von sehr arbeitnehmerfreundlichen Rahmenbedingungen profitieren. Neben grosszügigen Ferienregelungen, der Gewährung von zusätzlichen Betriebsferientagen, dem Kündigungsschutz usw. sind im Personalrecht der Stadt Zürich auch Bestimmungen in Bezug auf den Gesundheitsschutz enthalten, die dem Vergleich mit den Bestimmungen des Arbeitsgesetzes standhalten.

Überdies würde das Budget der Stadt mit einer Realisierung des Umsetzungsvorschlags ohne zwingende Notwendigkeit erheblich mehr belastet. Wie der Stadtrat bereits bei anderer Gelegenheit festgehalten hat, ist der Finanzhaushalt der Stadt Zürich zurzeit geprägt durch ein schwieriges wirtschaftliches Umfeld, stagnierende Steuereinnahmen bei den juristischen Personen, Unwägbarkeiten in der Finanzbranche, die von hoher Bedeutung für den Standort Zürich sind sowie durch die steigende Zahl von Einwohnerinnen und Einwohnern und damit einher gehenden Infrastrukturbedürfnissen. Die Aufgaben- und Finanzplanung der Stadt Zürich weist für die kommenden Jahre hohe Defizite auf, womit der mittelfristige Ausgleich nicht mehr gegeben ist und am Ende der Planperiode ein Bilanzfehlbetrag droht.

Der Stadtrat hat sich 2012 entschlossen, diesen Entwicklungen entgegenzuwirken; er hat deshalb das Ziel 17/0 formuliert: 2017 soll die Laufende Rechnung der Stadt Zürich ausgeglichen sein und es soll kein Bilanzfehlbetrag entstehen. Die Realisierung des Umsetzungsvorschlags (Verankerung der Option einer Sollarbeitszeit für die Oberärztinnen und -ärzte im KAR) kostet gemäss Hochrechnungen jährlich mindestens etwa 3,3 bis 4,6 Millionen Franken bis hin zu rund 6,5 Millionen Franken, wobei die Kosten der administrativen Umsetzung nicht mitgerechnet sind. Diese Kosten kämen zu den rund 1,1 Millionen Franken pro Jahr für die bereits per 2013 umgesetzte Gleichstellung der Anästhesie- und Operationspflegenden im Stadtspital Waid mit denjenigen im Stadtspital Triemli hinzu. Der Stadtrat ist der Auffassung, dass es in der heutigen Finanzlage der Stadt Zürich nicht vertretbar wäre, jährliche Zusatzkosten in dieser Grössenordnung rechtlich zu verankern. Dies umso mehr, als der Stadtrat nach wie vor der Ansicht ist, dass die mit der Motion und den noch pendenten Rückweisungsaufträgen geforderte Regelung im personalfreundlichen Recht der Stadt Zürich nicht nötig ist.

Dem Gemeinderat wird (Ziff. 2 mit der Empfehlung auf Ablehnung) beantragt:

- 1. Vom Bericht betreffend Angestellte in städtischen Kliniken und Spitälern, Unterstellung unter das Arbeitsgesetz, wird Kenntnis genommen.**
- 2. Der Stadtrat wird beauftragt, die Revision des Kaderärztinnen- und -ärzte-reglements an Hand zu nehmen und für die Oberärztinnen und -ärzte die Option einer wöchentlichen Sollarbeitszeit von 50 (ohne Honorarberechtigung) bzw. 55 Stunden (mit Honorarberechtigung) zu verankern und die damit verbundenen Kosten zu budgetieren.**
- 3. Die Motion, GR Nr. 2004/442, von Gregor Bucher (GP), vertreten durch Dr. Ueli Nagel (GP), vom 25. August 2004 betreffend Angestellte in städtischen Kliniken und Spitälern, Unterstellung unter das Arbeitsgesetz, wird als erledigt abgeschrieben.**

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist der Vorsteherin des Gesundheits- und Umweltdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

der I. Vizepräsident

Gerold Lauber

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti