



Vorlage an den Landrat

Änderung des Dekrets vom 8. Juni 2000 zum Personalgesetz (Personaldekret)¹ betreffend Arbeitszeit der Assistenzärztinnen und Assistenzärzte, der Oberärztinnen und Oberärzten sowie der Kaderärztinnen und Kaderärzte in den Kantonsspitalern und den Kan- tonalen Psychiatrischen Diensten

vom

I. Ausgangslage

1. Das eidg. Arbeitsgesetz

Das Arbeitsgesetz (ArG)² erfüllt ein öffentliches Interesse: den Arbeitnehmerschutz. Dieser Schutz drückt sich in zwei wichtigen Punkten aus:

- den Bestimmungen über den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmenden³
- den Bestimmungen über die Arbeits- und Ruhezeiten⁴

Die Bestimmungen im ArG haben zwingenden Charakter in Form von Minimalvorschriften. Auch wenn das Einverständnis zwischen Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden vorhanden wäre, dürfen die Minimalvorschriften in der Regel nicht unterschritten werden.

Das ArG ist ein komplexes, nicht leicht überschaubares Regelwerk mit vielen Ausnahme- bzw. Sonderbestimmungen für Einzelbereiche. Dem Gesetz nicht unterstellt sind Verwaltungen des Bundes, der Kantone und Gemeinden, wobei auch hier Ausnahmen existieren.

Die Bestimmungen über den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmenden, Artikel 6 (Pflichten der Arbeitgebenden und der Arbeitnehmenden), Artikel 35 (Gesundheitsschutz bei Mutterschaft) und Artikel 36a (Andere Gruppen von Arbeitnehmenden) gelten auch für Verwaltungen des Bundes, der Kantone und Gemeinden.

Die Bestimmungen über die Arbeits- und Ruhezeiten gelten für privatrechtliche Betriebe; auch hier wiederum mit Ausnahmen. Diese Ausnahmen betreffen einerseits bestimmte Branchen (z.B. Be-

¹ GS 33.1248; SGS 150.1

² Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz) SR 822.11

³ vgl. Art. 6 ArG und Verordnung 3 zum ArG, SR 822.113

⁴ vgl. ArG und Verordnung 1 zum ArG SR 822.111 sowie Verordnung 2 zum ArG, SR 822.112

triebe, die der Bundesgesetzgebung über die Seeschifffahrt unter der Schweizerflagge unterstehen), andererseits aber auch Personen (beispielsweise Besatzungen von schweizerischen Flugbetriebsunternehmen, oder auch Arbeitnehmende, die eine höhere leitende Tätigkeit oder eine wissenschaftliche Tätigkeit ausüben). Bis zum 31. Dezember 2004 zählten auch Assistenzärztinnen und Assistenzärzte zu diesem Personenkreis.

Dem ArG unterstellt sind alle Krankenanstalten und Kliniken mit eigener Rechtspersönlichkeit (Privatspitäler, aber auch öffentlich-rechtliche Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit). Ausgenommen war hier die Anwendung der Arbeits- und Ruhezeitvorschriften auf öffentlich-rechtlich angestellte Arbeitnehmende. Diese Sachlage traf auf das Universitäts-Kinderspital beider Basel (UKBB), um ein Beispiel zu nennen, zu (öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit aber mit öffentlich-rechtlich angestellten Arbeitnehmenden).

Spitäler, die als öffentlich-rechtliche Anstalten ohne Rechtspersönlichkeit oder als Körperschaft des öffentlichen Rechts organisiert sind, und deren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Mehrzahl in einem öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis stehen, sind mit Ausnahme der oben zitierten Gesundheitsschutz-Bestimmungen dem Arbeitsgesetz ebenfalls nicht unterstellt.

Am 18. Dezember 1998 hat Nationalrat Marc F. Suter die Parlamentarische Initiative⁵ „Menschenwürdige Arbeitsbedingungen für Assistenzärzte“ eingereicht. Sie hatte zum Ziel, die Assistenzärztinnen und Assistenzärzte in den Geltungsbereich des Arbeitsgesetzes aufzunehmen, da sie, wie oben ausgeführt, bezüglich Arbeits- und Ruhezeiten aus dem persönlichen Geltungsbereich des ArG ausgenommen waren. Es folgten Jahre der intensiven Beratung der Fragestellung. Der Änderungsentwurf des Arbeitsgesetzes, der im Juli 2003 in die Vernehmlassung geschickt wurde, sah die volle Unterstellung aller Spitäler unter das ArG vor. Diese, weit über das vom Parlament gewünschte Ziel hinausschiessende, Änderung wurde alsdann aufgrund des negativen Vernehmlassungsergebnisses verworfen. Die Revision des ArG, die schliesslich per 1. Januar 2005 in Kraft trat, wurde auf die Unterstellung der Assistenzärztinnen und Assistenzärzte in allen Spitäler (Privatspitäler, Spitäler mit Rechtsform als öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit, Spitäler mit Rechtsform als öffentlich-rechtliche Anstalt ohne Rechtspersönlichkeit, Spitäler als Körperschaft des öffentlichen Rechts) beschränkt. Weiter wurde präzisiert, dass die Bestimmungen über die Arbeits- und Ruhezeiten bei Spitälern mit Rechtsform einer öffentlich-rechtlichen Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit bei allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Minimum den Arbeits- und Ruhezeitvorschriften gemäss Arbeitsgesetz entsprechen müssen (konkretes Beispiel: UKBB). Die Kantonsspitäler Bruderholz, Liestal und Laufen sowie die Kantonalen Psychiatrischen Dienste sind Körperschaften des öffentlichen Rechts.

Das ArG definiert Assistenzärztinnen und Assistenzärzte wie folgt: „Ärzte bzw. Ärztinnen der Human-, Zahn- und Tiermedizin, die nach erworbenem Staatsexamen eine Weiterbildung absolvierten:

- a. Zur Erlangung des ersten Facharztstitels (FMH); oder
- b. Für die Zulassung zur Eröffnung einer eigenen Praxis“

Für die Assistenzärztinnen und Assistenzärzte gelten somit seit dem 1. Januar 2005 die Ruhezeitvorschriften gemäss Arbeitsgesetz und eine wöchentliche Höchstarbeitszeit von 50 Stunden. Die Überzeit darf im Kalenderjahr insgesamt nicht mehr als 140 Stunden betragen.

⁵ Parlamentarische Initiative Nr. 98.454

2. Umsetzung der Revision des ArG per 1. Januar 2005

Um die vorgeschriebene wöchentliche Höchst Arbeitszeit von 50 Stunden und die Arbeits- und Ruhezeitvorschriften für die Assistenzärztinnen und Assistenzärzte in den Kantonsspitalern und den Kantonalen Psychiatrischen Diensten umzusetzen, war die Schaffung von zusätzlichen Stellen erforderlich. Um die notwendige Stellenzahl abzuschätzen, beauftragte die Volkswirtschafts- und Sanitätsdirektion im Früherbst 2003 die Zürcher Hochschule Winterthur, Institut für Gesundheitsökonomie, Winterthur, eine Stellenbedarfsanalyse für den Bereich Assistenz- und Oberärztinnen und -ärzte in den Kantonsspitalern Bruderholz, Liestal und Laufen durchzuführen. Der Auftrag beinhaltete, die Stellenbedarfsanalyse unter Berücksichtigung von Optimierungsmöglichkeiten im ärztlichen Bereich vorzunehmen. In den drei Spitälern waren damals insgesamt 63 Oberärzte und 120 Assistenzärzte beschäftigt. Für die Begleitung des Projektes wurde eine Arbeitsgruppe bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der drei somatischen Spitäler gebildet. Grundlage für die Beurteilung der aktuellen Situation und die Einschätzung des Stellenbedarfs bildete eine einheitliche Tätigkeitsanalyse unter Verwendung eines Tätigkeitsrasters mit insgesamt 38 Kategorien (inkl. Ferien und Absenzen), die während 2 Wochen im November 2003 durchgeführt wurde. Sämtliche Assistenz- und Oberärztinnen und -ärzte (inklusive Oberärztinnen und Oberärzte mit Zusatzfunktion als Chefarzt-Stellvertretung, CA-Stv.) sowie Spitalärztinnen und Spitalärzte nahmen an der Erhebung teil. Mit den erhobenen Zeiten konnten zwei Arten von Daten generiert werden: Die Gesamtarbeitszeiten und die Tätigkeiten. Zusätzlich wurden von den Spitälern Leistungskennzahlen geliefert, die weitere Berechnungen ermöglichten.

Die Erhebung zeigte folgendes Resultat: Die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit (inkl. Breitendienst, Pausen erreichbar und Aus-/Weiterbildung, Absenzen) in den beiden Erfassungswochen über alle drei Spitäler und alle relevanten Arztkategorien betrug 61.6 Stunden. Auf die unterschiedlichen Arztkategorien aufgeteilt, ergaben sich die folgenden Werte, gerechnet pro 100 %-Stelle:

Assistenzärztinnen und Assistenzärzte	57,2 Stunden
Oberärztinnen und Oberärzte	68,4 Stunden
Oberärztinnen und Oberärzte mit Zusatz CA-Stv.	80,7 Stunden
Spitalärzte	54,8 Stunden

In einem weiteren Schritt wurden die Resultate interpretiert und Optimierungen in den Arbeitsabläufen erarbeitet und schliesslich der Stellenmehrbedarf für die Umsetzung der wöchentlichen Höchst Arbeitszeit von 50 Stunden und die Einhaltung der Arbeits- und Ruhezeitvorschriften im Bereich der dem Arbeitsgesetz unterstellten Assistenzärztinnen und Assistenzärzte errechnet (Basis: 46 Stunden pro Woche produktive Arbeitszeit, 4 Stunden Weiterbildung = insgesamt 50 Stunden pro Woche). Der Stellenbedarf bei den Kantonalen Psychiatrischen Diensten wurde rechnerisch ermittelt.

Per 1. Januar 2005 wurden in den Folge insgesamt 58,6 zusätzliche Stellen mit einer Lohnsumme von rund 6 Millionen Franken (Berechnungsgrundlage 2004 inkl. Sozialleistungen Arbeitgeber) in die Stellenpläne und Budgets der Kantonsspitäler und der Kantonalen Psychiatrischen Dienste aufgenommen. Diese Stellen setzten sich wie folgt zusammen: 44.6 Assistenzarzt-Stellen / 12 Arztsekretariat-Stellen / 1 Spitalarzt-Stelle / 1 Oberarzt-Stelle.

Mit diesen Optimierungen und der Erhöhung der Stellenpläne konnte einzig die Einhaltung der Vorschriften des Arbeitsgesetzes realisiert werden. Um auch eine durchschnittliche 50 Stunden Woche im Bereich der der Oberärztinnen und Oberärzte zu realisieren, wären zusätzlich 19,4 Stellen erforderlich gewesen.

Wie in Kapitel 1 dargelegt, betraf die Revision des Arbeitsgesetzes auch öffentlich-rechtliche Spitäler mit eigener Rechtspersönlichkeit mit öffentlich-rechtlich angestelltem Personal. Sie sind seit dem 1. Januar 2005 gehalten, die Arbeits- und Ruhezeitvorschriften gemäss Arbeitsgesetz auch bei der Personalkategorie Oberärzte anzuwenden. Damit gilt für diese Personen ebenfalls die wöchentliche Höchstarbeitszeit von 50 Stunden. In den Kantonen Aargau, Solothurn und Bern ist die Spitallandschaft nicht mehr Teil der öffentlichen Verwaltung. Sie haben deshalb die Vorschriften des ArG anzuwenden. Gleiches gilt für das Universitäts-Kinderspital beider Basel, UKBB. Im Kanton Basel-Stadt wurde die durchschnittliche Arbeitszeit von 50 Stunden pro Woche für Oberärztinnen und Oberärzte an den öffentlichen Spitälern bereits per 1. Januar 2004 eingeführt. Damit verbleibt in der Nordwestschweiz der Kanton Basel-Landschaft mit einer effektiven Arbeitszeit dieser Personalkategorie von durchschnittlich immer noch über 60 Stunden in den somatischen Spitälern.

Um die durchschnittliche Arbeitszeit von 50 Stunden pro Woche einzuführen, ist die Schaffung von insgesamt 18,5 Stellen (1,5 im Kantonsspital Laufen, 8 im Kantonsspital Bruderholz, 9 im Kantonsspital Liestal) erforderlich. Die Stellenpläne dieser Spitäler wurden per 1. Januar 2007 entsprechend angepasst und die erforderliche Erhöhung des Personalbudgets (rund 3,7 Millionen Franken) vorgenommen.

II Änderung des Personaldekretes

Gemäss § 39 des Personalgesetzes legt das Dekret die Arbeitsdauer nach einer Zeiteinheit fest. Dies entspricht auch der Kompetenzordnung, welche durch die Verfassung vorgegeben ist. So muss das Gesetz nach § 81 Absatz 1 Buchstabe b der Kantonsverfassung die Grundzüge des Personalrechtes regeln. In § 67 Absatz 1 Buchstabe d der Kantonsverfassung ist explizit ausgeführt, dass der Landrat „die vom Kanton ausgerichteten Besoldungen, Pensionen und Ruhegehälter“ regelt.

Gemäss § 4 Absatz 1 Personaldekret berechnet sich die Jahresarbeitszeit auf der Basis von 42 Stunden pro Woche. Dies gilt für alle der kantonalen Personalgesetzgebung unterstehenden Mitarbeitenden, also auch für alle Ärztinnen und Ärzte der Kantonsspitäler und der Kantonalen Psychiatrischen Dienste. Die Regelung ist abschliessend und lässt ohne Änderung des Dekretes keine anderen Zeiteinheiten zu. Das Modell der Jahresarbeitszeit auf der Basis von 42 Stunden pro Woche ist für Spitalbetriebe nicht machbar. Um einen 24 Stundenbetrieb und einen 7-Tage-Betrieb zu gewährleisten, müsste der Ärztebestand ganz erheblich erhöht werden. Für die Patientinnen und Patienten würde dies bedeuten, dass sie laufend wieder von anderen Ärzten behandelt würden, der ständige Arztwechsel wäre auch mit einem erhöhten Risiko in der ärztlichen Behandlungskette aufgrund von potentiell möglichen Informationslücken verbunden und führte letztlich sogar zu unattraktiven Arbeitsbedingungen für die Ärzte, weil insbesondere in den chirurgischen Fächern Weiter- und Fortbildungen aufgrund der geringeren Anzahl Eingriffe pro Arzt wesentlich länger dauern würden. Insgesamt würde sich eine Qualitätsverschlechterung der medizinischen Versorgung der Spitalpatientinnen und -patienten ergeben und eine Verteuerung der Gesundheitsversorgung.

Um die durchschnittliche Arbeitszeit von 50 Stunden pro Woche umzusetzen, ist im Personaldekret eine Sonderbestimmung betreffend die Arbeitszeit der Assistenz- und Oberärztinnen und –ärzte und der Kaderärztinnen und Kaderärzte aufzunehmen.

Die Änderungen betreffen folgende Punkte:

- Die Jahresarbeitszeit für Assistenzärztinnen und Assistenzärzte und für Oberärztinnen und Oberärzte berechnet sich auf der Basis von 50 Stunden pro Woche.
- Die Jahresarbeitszeit für Chefärztinnen und Chefärzte sowie Leitende Ärztinnen und Leitende Ärzte berechnet sich auf der Basis von mindestens 50 Stunden pro Woche, richtet sich jedoch nach den betrieblichen Gegebenheiten.

Aus der Änderung des Personaldekretes resultiert eine Brutto-Sollarbeitszeit von 2'610 Stunden für Assistenzärztinnen und Assistenzärzte und für Oberärztinnen und Oberärzte. Für die Kaderärztinnen und Kaderärzte beträgt die Brutto-Sollarbeitszeit neu mindestens 2'610 Stunden.

III Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, dem beiliegenden Entwurf eines Landratsbeschlusses zuzustimmen.

Liestal,

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Der Landschreiber:

Beilagen:

- Entwurf eines Landratsbeschlusses
- Synoptische Darstellung