

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 1. Juni 2022

815. Universitätsspital Zürich (Änderung Personalreglement; Genehmigung)

I. Ausgangslage

Wie an jedem Spital kommt dem Personal auch im Universitätsspital Zürich (USZ) eine sehr grosse Bedeutung zu. Das USZ lebt von der Qualität seiner Leistungen, und diese Leistungen werden in erster Linie durch das Personal erbracht. Dies widerspiegelt sich auch im Quantitativen: Das Personalbudget entspricht über 64% der gesamten Ausgaben des USZ.

Für das öffentlich-rechtlich angestellte Personal des USZ gelten grundsätzlich die für das Staatspersonal anwendbaren Bestimmungen (§ 13 Abs. 2 Satz 1 Gesetz über das Universitätsspital Zürich vom 19. September 2005 [USZG, LS 813.15]). Das Gesetz lässt allerdings bestimmte Abweichungen zu. So sind bei allen Angestellten Abweichungen vom kantonalen Personalrecht zulässig, soweit dies «aus betrieblichen Gründen erforderlich» ist (§ 13 Abs. 2 Satz 2 USZG). Darüber hinaus darf beim ärztlichen Personal ab Stufe Oberärztin oder Oberarzt (ärztliches Kader) ganz allgemein vom kantonalen Personalrecht abgewichen werden, soweit es um die Vergütung und die Beendigung des Arbeitsverhältnisses geht (§ 13 Abs. 3 rev. USZG in der ab 1. Januar 2023 geltenden Fassung [vgl. RRB Nr. 1240/2021]). Hinsichtlich der Vergütung sind dabei bestimmte gesetzliche Vorgaben zu beachten (§ 14 Abs. 1–3 rev. USZG). Bei der Vergütung des ärztlichen Kaders ist ferner zu berücksichtigen, dass die Erträge aus ärztlichen Zusatzleistungen für Patientinnen und Patienten ab 1. Januar 2023 nicht mehr in die sogenannten Honorarpools fliessen, sondern umfassend in die Betriebsrechnung des Spitals (§ 17 Abs. 1 rev. USZG).

Für das Personal des USZ bestehen einige Besonderheiten, die beim Personal der Zentralverwaltung in der Regel nicht vorliegen. So erbringt das USZ seine Leistungen während 24 Stunden pro Tag und sieben Tagen pro Woche. Für das Personal bedeutet dies, dass ein grosser Teil der Angestellten unregelmässigen Schichtbetrieb leisten muss, was ihren Alltag stark belasten kann. Die Belastung des Personals wird weiter dadurch erhöht, dass in zahlreichen Medizinal- und Gesundheitsberufen seit Jahren grosser Personalmangel herrscht. Der Arbeitsmarkt für die typischen

Gesundheitsberufe wie Ärzteschaft, Pflege und Therapie ist bereits heute ein Arbeitnehmermarkt. Aufgrund der demografischen und sozialen Entwicklung der Gesellschaft ist davon auszugehen, dass die Situation auch mittel- und längerfristig sehr angespannt bleiben wird.

Vor diesem Hintergrund hat der Kanton Massnahmen eingeleitet. So hat der Regierungsrat zum Beispiel beschlossen, die Weiterbildungskosten für Nachdiplomstudiengänge in der Intensiv- und Notfallpflege, die zwischen dem 1. April 2022 und dem 31. Januar 2024 beginnen, mit insgesamt 3,8 Mio. Franken zu subventionieren (RRB Nr. 121/2022). Im Gegenzug verpflichteten sich die Spitäler, in gleichem Umfang in die qualitative Verbesserung der Aus- und Weiterbildung bzw. den Personalerhalt zu investieren. Im Kanton Zürich haben 12 der 14 Spitäler mit einer Intensiv- oder Notfallabteilung bzw. sämtliche Spitäler, die Weiterbildungen in Intensiv- und Notfallpflege anbieten, eine entsprechende Leistungsvereinbarung mit der Gesundheitsdirektion abgeschlossen. Und die Unterstützungsmassnahme zeigt bereits Wirkung: Die Anzahl Pflegefachpersonen, die einen Nachdiplomstudiengang in Intensiv- oder Notfallpflege dieses oder nächstes Jahr beginnen, ist gemäss Planwerten der Spitäler um 10–20% höher als 2021.

Um auch in Zukunft seine Leistungen erfolgreich erbringen zu können, muss das USZ Regelungen erlassen, die den vorstehend geschilderten Besonderheiten des Spitalpersonals besser entsprechen. So ist es in verschiedenen Regelungsbereichen des Arbeitsverhältnisses auf eine hohe Flexibilität und auf Handlungsspielräume in Abweichung zum kantonalen Personalrecht angewiesen, um als attraktiver Arbeitgeber auftreten zu können (z. B. dem 24-Stunden-Betrieb entsprechende und marktgerechte Inkonvenienzentschädigungen). Nur so kann gutes Personal gehalten und gewonnen werden.

2. Änderungen des Personalreglements

Personalrechtliche Bestimmungen für die Angestellten des USZ, die vom kantonalen Personalrecht abweichen, müssen im Personalreglement des USZ aufgenommen werden (vgl. §§ 13 f. rev. USZG). Dieses ist vom Spitalrat zu erlassen und vom Regierungsrat zu genehmigen (§ 11 Abs. 3 Ziff. 7 und § 9 Ziff. 8 lit. a USZG). Das geltende Personalreglement vom 19. November 2008 (PR-USZ, LS 813.152) wurde am 3. Dezember 2008 vom Regierungsrat genehmigt (RRB Nr. 1896/2008).

Aufgrund der dargestellten Ausgangslage haben die kantonalen Spitäler eine Überarbeitung und Anpassung der geltenden Personalreglemente angestoßen. Die kantonalen Spitäler evaluierten gemeinsam den möglichen Handlungsspielraum und formulierten die jeweiligen Reglemente. Der Spitalrat des USZ beschloss die Änderung des PR-USZ am 9. März 2022 (vgl. ABl 2022-04-08).

Die Gesundheitsdirektion begrüsst die Initiative der kantonalen Spitäler, ihre bestehenden Personalreglemente zugunsten des Spitalpersonals anzupassen bzw. neue Personalreglemente zu schaffen und damit einen Beitrag zur Verbesserung der Anstellungsbedingungen des Spitalpersonals zu leisten, ausdrücklich.

Die wichtigsten Änderungen des PR-USZ sind nachfolgend kurz dargestellt:

Bewährungsfrist

Gemäss Personalgesetz muss der oder dem Angestellten eine angemessene Bewährungsfrist eingeräumt werden, bevor eine Kündigung aufgrund mangelnder Leistung oder unbefriedigenden Verhaltens ausgesprochen werden kann (vgl. § 19 Abs. 1 Personalgesetz [PG, LS 177.10]).

§ 2 Abs. 2 lit. e PR-USZ sieht demgegenüber neu vor, dass der Spitalrat zuständig ist zur Festlegung der Bedingungen und der Höchstdauer von allfälligen Bewährungsfristen für Personal mit Patientenkontakt. Begründet wird diese abweichende Regelung damit, dass Personal mit Patientenkontakt, dessen Leistungen und/oder Verhalten den Anforderungen nicht genügen, in der Regel nicht an seinem Arbeitsplatz belassen werden kann, da dies mit Patientengefährdungen verbunden sein kann. Entsprechend muss es in solchen Situationen möglich sein, ohne Weiteres auf eine Bewährungsfrist zu verzichten. Diese Abweichung ist demzufolge aus betrieblichen Gründen erforderlich und sachlich gerechtfertigt.

Abfindung

Staatsangestellte haben beim Vorliegen bestimmter Voraussetzungen Anspruch auf eine Abfindung (vgl. § 26 Abs. 1 PG sowie § 16g Vollzugsverordnung zum Personalgesetz vom 19. Mai 1999 [VVO, LS 177.111]).

§ 2 Abs. 2 lit. e PR-USZ sieht im Gegensatz zum kantonalen Personalrecht neu vor, dass der Spitalrat zuständig ist zur Festlegung der Obergrenze von Abfindungen für Personal mit Patientenkontakt. Zweck der Abfindung ist es, Mitarbeitenden eine Unterstützungs- und Überbrückungshilfe zu gewähren, wenn ihnen ohne ihr Verschulden gekündigt wird. Da Personal mit Patientenkontakt wie z. B. Ärztinnen und Ärzte, Pflege- und Therapiepersonal auf dem Markt sehr gesucht ist, ist die Ausrichtung einer Abfindung bei diesen Personengruppen sachlich nicht gerechtfertigt. Der Spitalrat des USZ soll deshalb die Möglichkeit haben, die Obergrenze von Abfindungen für Personal mit Patientenkontakt selbstständig und abweichend von den gesetzlichen Vorgaben für das Staatspersonal zu regeln.

Verlängerung des befristeten Anstellungsverhältnisses bei Mutterschaft

Bei befristeten Arbeitsverhältnissen besteht der Anspruch auf Mutterschaftsurlaub gemäss kantonalem Personalrecht grundsätzlich bis zum vereinbarten Austrittsdatum (vgl. § 97 Abs. 2 VVO). § 6 Abs. 7 PR-USZ sieht demgegenüber vor, dass sich das befristete Anstellungsverhältnis bis zum Ende des Mutterschaftsurlaubs verlängert, wenn eine Mitarbeiterin am Ende eines befristeten Anstellungsverhältnisses schwanger oder im Mutterschaftsurlaub ist. Diese Abweichung vom kantonalen Personalrecht entspricht der gelebten Praxis in den Spitäler und ist sachlich gerechtfertigt.

Kündigungsgründe beim ärztlichen Kader

Die Kündigung eines Arbeitsverhältnisses durch den Kanton setzt einen sachlich zureichenden Grund voraus (vgl. § 18 Abs. 2 PG). In § 7a PR-USZ werden neu diejenigen Themenbereiche des Anstellungsverhältnisses erwähnt, bei denen erhebliche Mängel beim ärztlichen Kader sachlich zureichende Gründe für die Auflösung des Anstellungsverhältnisses (in der Regel ohne Ansetzen einer Bewährungsfrist) darstellen. Grund dafür ist, dass sich das USZ insbesondere aus Gründen der Patientensicherheit nicht erlauben kann, ärztliche Kaderpersonen mit erheblichen Defiziten in den dargestellten Sachbereichen weiter zu beschäftigen. Der neue § 13 Abs. 3 USZG lässt wie erwähnt zu, dass das Personalreglement abweichende Bestimmungen zur Beendigung der Arbeitsverhältnisse des ärztlichen Kaders vorsieht, womit eine gesetzliche Grundlage zur Abweichung vom kantonalen Personalrecht besteht.

Befristete Verlängerung des Anstellungsverhältnisses oder Wiederanstellung nach dem 65. Altersjahr

Gemäss § 24c Abs. 1 PG endet das Arbeitsverhältnis am Ende des Monats, in dem Angestellte das 65. Altersjahr vollenden. § 8 Abs. 1 PR-USZ sieht abweichend dazu vor, dass insbesondere bei Personalgruppen mit Fachkräftemangel eine befristete Verlängerung des Anstellungsverhältnisses oder eine befristete Wiederanstellung nach Vollendung des 65. Altersjahres sowie eine Verlängerung dieser Befristung bis zum 70. Altersjahres möglich ist. Diese vom Personalrecht abweichende Regelung ist angesichts des Fachkräftemangels gerechtfertigt.

Teuerungsausgleich und Lohnentwicklung

Für das Staatspersonal entscheidet der Regierungsrat über die Höhe des Teuerungsausgleichs sowie über die Lohnentwicklung (vgl. § 42 Personalverordnung vom 16. Dezember 1998 [PVO, LS 177.11]). Gemäss dem revidierten PR-USZ soll der Umfang von zusätzlichen Mitteln für die jährliche Lohnentwicklung sowie der Teuerungsausgleich für das Personal des USZ vom Spitalrat festgelegt werden (vgl. § 9a in Verbindung

mit § 2 Abs. 2 lit. a PR-USZ). Dabei kann er für einzelne Personalgruppen (z. B. das Pflegepersonal) eine Lohnentwicklung festlegen, die von jener anderer Personalgruppen abweicht (vgl. § 9a Abs. 2 PR-USZ). Mit dieser Bestimmung hält das Personalreglement ausdrücklich fest, was auch bis anhin bereits rechtlich möglich gewesen wäre. Es handelt sich damit lediglich um eine Weiterführung des bisherigen Zustands. Diese Abweichung vom kantonalen Personalrecht ist sachlich gerechtfertigt: Es muss dem Spitalrat möglich sein, das USZ auf dem Arbeitsmarkt als attraktiven Arbeitgeber positionieren zu können.

Vergütung des ärztlichen Kaders

§ 11 PR-USZ regelt neu die Vergütung des ärztlichen Kaders, wobei die Vergütung abweichend zum kantonalen Lohnsystem aus den festen Bestandteilen Grundlohn und Marktkomponente besteht. Ab Stufe Oberärztin oder Oberarzt mit erweiterter Verantwortung enthält die Vergütung zusätzlich einen variablen Bestandteil, wobei dieser höchstens 30% der Gesamtvergütung beträgt und die Gesamtvergütung höchstens 1 Mio. Franken pro Jahr. Diese Bestimmungen entsprechen den Vorgaben des neuen § 14 USZG, weshalb eine Abweichung zulässig ist.

Inkonvenienzentschädigungen

§ 12 PR-USZ ermöglicht es dem Spitalrat, Inkonvenienzentschädigungen festzusetzen, die höher sind als die kantonalen Ansätze. Auch in diesem Bereich muss es dem Spitalrat möglich sein, den besonderen Anforderungen an das USZ-Personal und den Entwicklungen des Marktes für Spitalpersonal folgen zu können. Betriebliche Gründe, die gemäss § 13 Abs. 2 USZG eine Abweichung vom kantonalen Personalrecht rechtfertigen, liegen deshalb vor.

Krankentaggeldversicherung

Schliesslich wird der Lohn bei ganzer oder teilweiser Arbeitsunfähigkeit beim Staatspersonal im Rahmen der ordentlichen Lohnfortzahlung während längstens zwölf Monaten zu 100% und im Rahmen der ausserordentlichen Lohnfortzahlung bis zu einer gesamten Lohnfortzahlungsdauer von längstens zwei Jahren zu 75% ausgerichtet (vgl. § 99 Abs. 3 und 4 VVO). § 14 Abs. 1 und 2 PR-USZ sieht nun abweichend dazu vor, dass das USZ für das Personal eine die gesetzlichen Lohnfortzahlungspflichten ersetzende Krankentaggeldversicherung abschliessen kann, wobei die Leistungen für das Personal mindestens gleichwertig zur Regelung gemäss kantonalem Personalrecht sein müssen. Die Prämien können dem Personal höchstens hälftig auferlegt werden (Abs. 3). Die Formulierung von § 14 PR-USZ ist so zu verstehen, dass das Gesamtpaket der Versicherungslösung für das Spitalpersonal mindestens gleichwertig zur gesetzlichen Lohnfortzahlungspflicht sein soll.

3. Würdigung

Die geänderten Bestimmungen des PR-USZ sind gesetzeskonform: Sie entsprechen den neuen §§ 13 Abs. 3 und 14 USZG betreffend das ärztliche Kader und konkretisieren diese Regelungen, oder sie stellen Abweichungen vom kantonalen Personalrecht dar, die aus betrieblichen Gründen erforderlich sind (§ 13 Abs. 2 USZG). Die Änderungen des PR-USZ sind deshalb zu genehmigen.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Änderung vom 9. März 2022 des Personalreglements des Universitätsspitals Zürich wird genehmigt.

II. Mitteilung an den Spitalrat des Universitätsspitals Zürich, die Finanzdirektion und die Gesundheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:



Kathrin Arioli