



VB.2019.00766

## Urteil

der 4. Kammer

vom 24. Juni 2020

Mitwirkend: Abteilungspräsidentin Tamara Nüssle (Vorsitz), Verwaltungsrichter Reto Häggi Furrer, Verwaltungsrichter Martin Bertschi, Gerichtsschreiber Christoph Raess.

In Sachen

1. A,
2. B,
3. C,
4. D,

alle vertreten durch RA E,

**Beschwerdeführende,**

gegen

Spitalverband Limmattal,  
vertreten durch RA F,

**Beschwerdegegner,**

**betreffend Lohn für Umkleidezeit,**

hat sich ergeben:

**I.**

A, B, C, D und G sind Angestellte am Spital Limmattal. Am 19. März 2019 gelangten sie gemeinsam mit einer weiteren Angestellten an den Spitalverband Limmattal und verlangten rückwirkend ab dem 1. März 2014 bzw. ab Anstellungsbeginn die Auszahlung von Überzeit zuzüglich eines Zuschlags von 25 % für eine tägliche Umkleidezeit von 15 Minuten, die bisher nicht zur Arbeitszeit gerechnet worden sei. Der Spitalverband Limmattal wies diese Begehren mit Verfügung vom 4. April 2019 ab.

**II.**

Mit Rekurs vom 6. Mai 2019 beantragten A, B, C, D und G dem Bezirksrat Dietikon, unter Entschädigungsfolge sei die Verfügung vom 4. April 2019 aufzuheben und der Spitalverband Limmattal zu verpflichten, A Fr. 2'404.35, B Fr. 8'763.65, C Fr. 10'016.65, G Fr. 3'963.35 und D Fr. 8'771.05 – jeweils zuzüglich 5 % Zins ab dem 19. März 2019 – zu bezahlen. Am 28. August 2019 zog G den Rekurs zurück. Mit Beschluss vom 9. Oktober 2019 wies der Bezirksrat Dietikon den Rekurs ab, soweit dieser nicht als durch Rückzug erledigt abgeschrieben wurde, und verpflichtete A, B, C, D und G, dem Spitalverband Limmattal unter solidarischer Haftung füreinander je eine Parteientschädigung von Fr. 215.40 (insgesamt Fr. 1'077.-) zu bezahlen.

**III.**

A, B, C und D führten am 20. November 2019 Beschwerde beim Verwaltungsgericht und beantragten, unter Entschädigungsfolge sei der Rekursentscheid aufzuheben und die Angelegenheit an den Bezirksrat Dietikon zurückzuweisen, "damit diese[r] über das Quantitativ der Rechtsbegehren entscheidet". Der Bezirksrat Dietikon schloss am 26. November 2019 auf Abweisung der Beschwerde. Der Spitalverband Limmattal beantragte am 9. Januar 2020 die Abweisung der Beschwerde unter Entschädigungsfolge.

Die Kammer erwägt:

**1.**

Das Verwaltungsgericht ist für Beschwerden gegen Rekursentscheide des Bezirksrats über personalrechtliche Verfügungen eines Zweckverbands nach § 41 ff. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) zuständig.

**2.**

**2.1** Die Beschwerdeführenden beantragen eine Rückweisung der Angelegenheit an die Vorinstanz, "damit diese über das Quantitativ der Rechtsbegehren entscheidet". Dem Wortlaut nach stellen sie damit einen rein kassatorischen Antrag. Nach § 63 Abs. 1 VRG entscheidet das Verwaltungsgericht indes in der Regel selbst, wenn es eine angefochtene Anordnung aufhebt; es kann darüber hinaus die Angelegenheit auch an die Vorinstanz zurückweisen (§ 64 Abs. 1 VRG); der Entscheid darüber steht im Ermessen des Verwaltungsgerichts. Dass die Vorinstanz sich "nicht zum Quantitativen geäußert hat", ändert daran nichts. In diesem Sinn ist der Antrag dahingehend zu verstehen, dass das Verwaltungsgericht den angefochtenen Entscheid aufheben und selber entscheiden oder die Angelegenheit an die Vorinstanz zurückweisen solle.

**2.2** Die Beschwerdeführenden machen geltend, mehr Arbeitszeit geleistet zu haben, als ihnen vom Beschwerdegegner angerechnet werde, und verlangen, ihnen seien "Beiträge nachzuzahlen". Damit verkennen sie, dass Überzeit und Mehrstunden – wozu eine nachträgliche Anrechnung zusätzlicher Arbeitszeit führen dürfte – nach Ziff. 4.3 des Personalreglements vom 1. Juli 2015 (PR) in erster Linie durch Gewährung entsprechender Freizeit auszugleichen und eine Vergütung nur zulässig ist, soweit ein Zeitausgleich aus betrieblichen Gründen nicht möglich ist. Auf Auszahlung der verlangten Beiträge haben die nach wie vor für den Beschwerdegegner tätigen Beschwerdeführenden schon aus diesem Grund keinen Anspruch. Unter Berücksichtigung der Beschwerdebegründung ist ihr Antrag auf Auszahlung bestimmter Beträge aber immerhin derart zu verstehen, dass sie die Anrechnung zusätzlicher Arbeitszeit verlangen.

### 3.

**3.1** Streitpunkt bildet die Frage, ob die Beschwerdeführenden für die Umkleidezeit vor Schichtbeginn und nach Schichtende Anspruch auf Anrechnung als *bezahlte* Arbeitszeit haben, wobei die Beschwerdeführenden eine pauschale Anrechnung von 15 Minuten pro Arbeitstag verlangen, während der Beschwerdegegner die Auffassung vertritt, die Umkleidezeit sei nicht als Arbeitszeit anzurechnen. Im Ergebnis geht es hier um eine Weisung des Arbeitgebers, wonach die Angestellten während der gesamten entschädigten Arbeitszeit vom Arbeitgeber zur Verfügung gestellte Arbeitskleider tragen müssen, bzw. um die Frage, ob die Umkleidezeit im für die angerechnete Arbeitszeit ausgerichteten Monatslohn bereits inbegriffen ist.

Das Verwaltungsgericht kann diese Weisung nur auf ihre Rechtmässigkeit, hingegen nicht auf die Angemessenheit überprüfen (§ 50 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 VRG). Es ist im Folgenden deshalb nicht zu prüfen, ob eine andere Regel sinnvoller wäre, sondern einzig, ob die bestehende Regel gegen eine Rechtsnorm verstösst.

**3.2** Das kantonale Recht macht den Zweckverbänden im Bereich des Personalrechts nur wenige Vorgaben. Nach Art. 47 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (LS 101) untersteht das Arbeitsverhältnis des Staats- und Gemeindepersonals dem öffentlichen Recht. § 53 Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 20. April 2015 (GG, LS 131.1) wiederholt diese Regelung ausdrücklich auch für die Zweckverbände. Daneben sieht § 53 Abs. 2 GG vor, dass das kantonale Personalrecht sinngemäss anzuwenden ist, sofern ein Zweckverband keine eigenen Vorschriften erlässt. Die Regelung des Personalrechts fällt demnach in den Kompetenzbereich der Zweckverbände, wobei ihnen ein erheblicher Gestaltungsspielraum zukommt, in den die Rechtsmittelbehörden nicht eingreifen dürfen (VGr, 21. September 2011, VB.2011.00086, E. 2).

Das Personalreglement des Beschwerdegegners regelt in Ziff. 4.1 zwar den Umfang der Arbeitszeit (so schon das bis zum 30. Juni 2015 gültige Personalreglement), enthält jedoch – wie auch das subsidiär zur Anwendung kommende kantonale Personalrecht (§ 73 Abs. 4 in Verbindung mit § 53 Abs. 2 GG) – keine Definition der Arbeitszeit. Es ist mithin eine Frage der Auslegung der Bestimmungen des Personalreglements, ob die Umkleidezeit zur Arbeitszeit im Sinn von Ziff. 4.1 PR zählt.

In diesem Zusammenhang ist zunächst unbestritten, dass beim Beschwerdegegner eine langjährige Praxis besteht, wonach die bezahlte Arbeitszeit mit dem Dienstantritt auf der Station oder im Operationssaal beginnt und mit dem Diensteende am entsprechenden Arbeitsort endet; die Umkleidezeit zählt nach gelebter Praxis demnach nicht zur bezahlten Arbeitszeit bzw. gilt als im Monatslohn inbegriffen. Dies entsprach nach übereinstimmender Darstellung der Parteien jedenfalls bis vor Kurzem auch der Praxis zahlreicher anderer Spitäler im Kanton Zürich (vgl. auch Andreas Petrik, *Ist Umkleidezeit Arbeitszeit*, *Pflegerecht* 2019, S. 144, wonach bei 97 % der befragten Spitalangestellten die Umkleidezeit nicht als Arbeitszeit angerechnet wird) und kann demnach in analoger Anwendung von Art. 322 Abs. 1 des Obligationenrechts (SR 220) als "üblich" bezeichnet werden. Angesichts des geringen zeitlichen Anteils an der gesamten Präsenzzeit während einer Schicht führt die genannte Regelung sodann auch nicht zu einem unhaltbaren Ergebnis. Insgesamt hat der Beschwerdegegner mit seiner Weisung den ihm zustehenden Spielraum bei der Auslegung des eigenen Personalreglements damit nicht überschritten.

**3.3** Es bleibt zu prüfen, ob diese Praxis gegen übergeordnetes Rechts verstösst. Die Beschwerdeführenden machen in diesem Zusammenhang im Wesentlichen eine Verletzung des Arbeitsgesetzes vom 13. März 1964 (ArG, SR 822.11) geltend.

Beim Beschwerdegegner handelt es sich um eine öffentlich-rechtliche Körperschaft, bei der die Mehrzahl der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in einem öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis stehen. Wie auch die Beschwerdeführenden einräumen, finden die Arbeits- und Ruhezeitbestimmungen des Arbeitsgesetzes deshalb auf den Beschwerdegegner keine Anwendung (Art. 2 Abs. 2 und Art. 71 lit. b ArG in Verbindung mit Art. 7 Abs. 1 der Verordnung 1 vom 10. Mai 2000 zum Arbeitsgesetz [ArGV 1, SR 822.111]). Schon aus diesem

Grund ist Art. 13 Abs. 1 ArGV 1, wonach als Arbeitszeit im Sinn des Arbeitsgesetzes die Zeit gelte, während der sich der Arbeitnehmer oder die Arbeitnehmerin zur Verfügung des Arbeitgebers zu halten habe, hier nicht einschlägig. Es braucht deshalb auch nicht geprüft zu werden, ob die Umkleidezeit als Arbeitszeit im Sinn des Arbeitsgesetzes zu gelten habe (so Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Wegleitung zum Arbeitsgesetz und zu den Verordnungen 1 und 2, Art. 13 Abs. 1 ArGV 1 [[www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) → Publikationen & Dienstleistungen → Arbeit → Arbeitsbedingungen → Wegleitung zum Arbeitsgesetz]). Soweit die Beschwerdeführenden in diesem Zusammenhang sinngemäss rügen, Art. 4a ArGV 1 verstosse gegen übergeordnetes Recht, ist darauf nicht weiter einzugehen, weil diese Bestimmung nur Arbeitsverhältnisse von Assistenzärztinnen und -ärzten betrifft und hier nicht einschlägig ist.

Im Übrigen vermöchten die Beschwerdeführenden auch aus dem Arbeitsgesetz nichts zu ihren Gunsten abzuleiten. Der Regelungsbereich des Arbeitsgesetzes beschränkt sich auf die Festlegung einer Höchstarbeitszeit und zulässiger Arbeitszeiten; die Entschädigung der Arbeitszeit regelt es hingegen nicht. Auch im privaten Arbeitsrecht führt die Anrechenbarkeit von Arbeitszeit nach den Bestimmungen des Arbeitsgesetzes nicht zwingend dazu, dass die fragliche Zeit auch entlohnt werden müsste; denkbar ist namentlich, dass diese Zeit – wie beim Beschwerdegegner – als mit dem Monatslohn bereits abgegolten gilt (vgl. Ullin Streiff/Adrian von Kaenel/Roger Rudolph, Arbeitsvertrag, 7. A., Zürich etc. 2012, Art. 321 N. 9 S. 165 mit Hinweisen). Dies muss umso mehr für die Entlohnung im Rahmen öffentlich-rechtlicher Anstellungsverhältnisse eines Zweckverbands gelten, für die es dem Bund an einer Regelungskompetenz fehlt (vgl. hierzu und zum Folgenden auch VGr, 5. Oktober 2011, PB.2010.00064, E. 7). Anders wäre dies bei Anwendbarkeit des Arbeitsgesetzes nur zu beurteilen, wenn die Berücksichtigung der Umkleidezeit zu einer Überschreitung der Höchstarbeitszeit gemäss Art. 9 Abs. 1 lit. b ArG führen würde und der Arbeitgeber deshalb nach Art. 13 Abs. 1 ArG zur Ausrichtung eines Lohnzuschlags verpflichtet wäre, was hier indes nicht geltend gemacht wird und auch nicht ersichtlich ist.

**4.**

Nach dem Gesagten erweist sich die Weisung des Beschwerdegegners, wonach die Angestellten während der gesamten entschädigten Arbeitszeit vom Arbeitgeber zur Verfügung gestellte Arbeitskleider tragen müssen und die Umkleidezeit demnach nicht entschädigt wird, nicht als rechtswidrig. Das führt zur Abweisung der Beschwerde.

**5.**

Der Streitwert bestimmt sich hier nach dem Lohn, den die Beschwerdeführenden für die geltend gemachte zusätzliche Arbeitszeit erhalten hätten. Er beträgt für den Beschwerdeführer 1 Fr. 2'404.35, für die Beschwerdeführerin 2 Fr. 8'763.65, für die Beschwerdeführerin 3 Fr. 10'016.65 und für die Beschwerdeführerin 4 Fr. 8'771.05. Weil der Streitwert damit sowohl für die einzelnen Beschwerdeführenden als auch in der Summe der Anträge weniger als Fr. 30'000.- beträgt, sind die Gerichtskosten auf die Gerichtskasse zu nehmen (§ 65a Abs. 3 VRG).

Ausgangsgemäss ist den Beschwerdeführenden keine Parteientschädigung zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG). Der in seinem amtlichen Wirkungskreis tätig gewordene Beschwerdegegner hat praxisgemäss ebenfalls keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (vgl. den Beschwerdegegner betreffend VGr, 28. Mai 2020, VB.2019.00673, E. 7.2).

**6.**

Gegen diesen Entscheid lässt sich nur Beschwerde in öffentlich-rechtliche Angelegenheiten gemäss Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) führen, sofern das Bundesgericht von einem Streitwert von mindestens Fr. 15'000.- ausgeht oder sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt (Art. 85 Abs. 1 lit. b und Abs. 2 BGG). Ansonsten steht nur die subsidiäre Verfassungsbeschwerde gemäss Art. 113 ff. BGG offen. Werden beide Rechtsmittel ergriffen, hat dies in der gleichen Rechtsschrift zu geschehen (Art. 119 BGG).

Demgemäss erkennt die Kammer:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Gerichtsgebühr wird festgesetzt auf  
Fr. 3'000.--; die übrigen Kosten betragen:  
Fr. 95.-- Zustellkosten,  
Fr. 3'095.-- Total der Kosten.
3. Die Gerichtskosten werden auf die Gerichtskasse genommen.
4. Parteientschädigungen werden nicht zugesprochen.
5. Gegen dieses Urteil kann im Sinn der Erwägungen Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerde ist binnen 30 Tagen ab Zustellung einzureichen beim Bundesgericht, Schweizerhofquai 6, 6004 Luzern.
6. Mitteilung an ...