

# Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 6. Januar 2021

## 10.

### **Human Resources Management, Teilrevision der Ausführungsbestimmungen zum Personalrecht betreffend Umkleidezeit**

**IDG-Status: öffentlich**

#### **1. Zweck der Vorlage**

Mit dieser Vorlage soll in den Ausführungsbestimmungen zum Personalrecht (AB PR, AS 177.101) explizit festgelegt werden, unter welchen Voraussetzungen und in welcher Art und Weise Umkleidezeit als bezahlte Arbeitszeit gilt oder mit einer Geldpauschale abzugelten ist. Aktuell fehlt eine entsprechende Grundlage. Dementsprechend richtet sich die städtische Praxis weitgehend nach der bisher gelebten Branchenüblichkeit, was zu einem uneinheitlichen Umgang mit Umkleidezeit innerhalb der Stadt führt. Die neuen Vorgaben sollen klare Bedingungen schaffen und damit eine rechtsgleiche Handhabung unterstützen. Speziellen Gegebenheiten in den verschiedenen Dienstabteilungen wird durch eine genügend offene Normierung Rechnung getragen.

#### **2. Ausgangslage**

##### **2.1 Allgemeine Situation**

Im Gesundheitssektor und auch in anderen Bereichen müssen sich viele Mitarbeitende für ihre Arbeitstätigkeit zwingend am Arbeitsort umkleiden. Insbesondere die Einhaltung von Hygienevorschriften oder die objektive Unzumutbarkeit, den Arbeitsweg in der Arbeitskleidung zurück zu legen, führen dazu. Verbreitet und lange Zeit herrschte schweizweit die Auffassung, dieser Zeitaufwand falle in die Freizeit der Mitarbeitenden und gehöre nicht zur Arbeitszeit.

##### **2.2 Praxis in der Stadt Zürich**

Die Stadt beschäftigt nicht nur in den Stadtspitälern, sondern auch in anderen Dienstabteilungen Mitarbeitende, die sich am Arbeitsort umkleiden. In etwa zwei Dritteln von insgesamt 31 Organisationseinheiten, die sich an einer stadtinternen Umfrage beteiligten, gibt es Berufsgruppen, denen die Stadt vorschreibt, sich am Arbeitsort umzukleiden, die also den Arbeitsweg nicht in Dienstkleidung zurücklegen dürfen. In etwa einem Drittel dieser Organisationseinheiten gibt es Berufsgruppen, bei denen das Umkleiden am Arbeitsort zwar nicht vorgeschrieben, aber üblich ist. Bereits heute gibt es in knapp der Hälfte der an der Umfrage teilnehmenden Organisationseinheiten einzelne Berufsgruppen, bei denen das Umkleiden unter bestimmten Voraussetzungen während der Arbeitszeit erfolgt.

##### **2.3 Rechtliche Beurteilung**

Weder Umkleidezeit noch Arbeitszeit sind im städtischen oder subsidiär anwendbaren kantonalen Personalrecht geregelt. Einzig in Art. 13 Verordnung 1 zum Arbeitsgesetz (ArGV 1, SR 822.111) gibt es eine Legaldefinition von Arbeitszeit. Demnach gilt als Arbeitszeit im Sinne des Arbeitsgesetzes (SR 822.11) jene Zeit, während der sich die Arbeitnehmerin oder der Arbeitnehmer zur Verfügung des Arbeitgebers zu halten hat. Gemäss Wegleitung des SECO zu Art. 13 ArGV1 fallen darunter auch alle Tätigkeiten und Vorkehrungen, die beispielsweise aus Gründen der Sicherheit oder der Hygiene am Arbeitsplatz als Vorbereitungshandlungen getätigt werden müssen, bevor die eigentliche Arbeitshandlung angegangen werden darf. Seit Februar 2019 ist weiter explizit festgehalten, dass Umkleidezeit Arbeitszeit darstellt, wenn sie obligatorischer Teil des Arbeitsprozesses ist.

Diese arbeitsgesetzliche Definition von Arbeitszeit ist nur für wenige Dienstabteilungen und damit nur für einen Teil der städtischen Angestellten direkt anwendbar (bezeichnete Angestellte von ERZ Entsorgung + Recycling Zürich, des Elektrizitätswerks, der Wasserversorgung und Assistenzärztinnen sowie -ärzte). Einschränkend fällt weiter ins Gewicht, dass die besagte Definition von Arbeitszeit im Kontext des Arbeitnehmenschutzes (Höchstleistungszeiten) steht und nicht die Bedeutung für die Entlohnung klärt. Aufgrund der beschränkten Tragweite der bestehenden gesetzlichen Regelung ist heute unklar, ob und mit welchen Modalitäten Umkleidezeit städtischer Angestellter Arbeitszeit darstellt. Verschiedene Vertreterinnen und Vertreter der Rechtswissenschaft haben sich mit der Fragestellung auseinandergesetzt und für die Behandlung der Umkleidezeit als Arbeitszeit ausgesprochen, auch bei der öffentlichen Verwaltung. Es sind mehrere Rechtsstreitigkeiten nichtstädtischer Spitäler zu dieser Frage hängig. Insbesondere verlangten einige Angestellte des Spitalverbands Limmattal auf dem Rechtsweg rückwirkend die Auszahlung von Überzeit, die durch das Umkleiden entstanden sei. Das Verwaltungsgericht Zürich wies die Klage am 24. Juni 2020 ab (Urteil VB.2019.00766). Die Regelung des Personalrechts falle in den Kompetenzbereich des Zweckverbands, wobei ihm ein erheblicher Gestaltungsspielraum zukomme, in den die Rechtsmittelbehörden nicht eingreifen dürften. Die Rechtsstreitigkeit ist beim Bundesgericht hängig.

Nach Art. 47 Abs. 1 Verfassung des Kantons Zürich (LS 101) untersteht das Arbeitsverhältnis des Staats- und Gemeindepersonals dem öffentlichen Recht. § 53 Gemeindegesetz (LS 131.1) wiederholt diese Regelung und sieht vor, dass das kantonale Personalrecht sinngemäss anzuwenden sei, sofern eine Gemeinde keine eigenen Vorschriften erlasse. Die Stadt regelt die städtischen Anstellungsverhältnisse in der Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals (PR, AS 177.100) und den Ausführungsbestimmungen dazu. Mit dieser Vorlage wird eine Regelung in die AB PR aufgenommen, die den Umgang mit Umkleidezeit in der Stadt explizit klärt. Damit der verfassungsrechtliche Grundsatz der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) gewahrt wird, ist die neu zu erlassende Regelung nicht auf Angestellte des Gesundheitswesens beschränkt, sondern gilt für alle Angestellten mit vergleichbarer Ausgangslage.

#### **2.4 Situation von Institutionen des Gesundheitswesens ausserhalb der Stadt**

Verschiedene Spitäler der Region Zürich aber auch anderer Regionen sowie Institutionen der Langzeitpflege haben sich seit der oben erwähnten Anpassung der Wegleitung des SECO zu einer Qualifikation von Umkleidezeit als Arbeitszeit bekannt. Ein beträchtlicher Teil dieser Institutionen setzte die Neuerung um, indem die bisherigen Arbeitsinhalte wo dies möglich war in kürzerer Zeit verrichtet werden müssen oder die Übergabezeit zwischen den Schichten verkürzt wurde (Verdichtung der Arbeitszeit). Wer sich am Arbeitsort umkleiden muss, erhält hingegen im Anwendungsbereich des Gesamtarbeitsvertrags (GAV) Berner Spitäler und Kliniken und in den Institutionen des GAV für das Personal Bernischer Langzeitpflege-Institutionen eine monatliche Geldpauschale. Für eine 100-Prozent-Anstellung macht der Zuschlag 50 Franken pro Monat aus. Angestellte derjenigen GAV-Mitglieder, die zur «Inselgruppe» gehören, erhalten 60 Franken – weil sie durchschnittlich längere Wegzeiten zurücklegen müssen. Der Geltungsbereich des GAV umfasst u. a. das Universitätsspital Bern. Das Universitätsspital Basel vergütet den betroffenen Mitarbeitenden ihre Umkleidezeit ebenfalls mittels einer Pauschale von 60 Franken pro Monat.

### **3. Vernehmlassung**

Diese Vorlage wurde den Departementen sowie in Anwendung von Art. 74 Abs. 4 PR i. V. m. Art. 144 AB PR den Personalverbänden zur Vernehmlassung unterbreitet. Sechs Personalverbände und acht stadtinterne Stellen reichten Vernehmlassungsantworten ein.

Die Mehrheit der stadtinternen Stellen begrüsst den Vernehmlassungsentwurf. Die beiden Departemente mit der Mehrheit der Angestellten im Anwendungsbereich der neuen Bestimmungen verlangen, es sei für die Dienstabteilungen nach dem Vorbild des GAV Berner Spitäler und Kliniken zusätzlich die Möglichkeit zu schaffen, Umkleidezeit mittels einer Geldpauschale zu vergüten, statt sie als Arbeitszeit zu erfassen. Sie begründen dies wie folgt: Bei einer Anrechnung von Zeit müssten die bewährten Dienstpläne angepasst werden. Es müsste zusätzliches Personal rekrutiert werden. Personal sei auf dem Arbeitsmarkt aber in bestimmten Funktionen so knapp, dass die zusätzlichen Stellen nicht oder nur verzögert besetzt werden könnten. Dies könne sogar dazu führen, dass wichtige Dienstleistungen nicht mehr im erforderlichen Umfang erbracht werden könnten.

Eine Verdichtung der Arbeitszeit wäre folglich in bestimmten Dienstabteilungen nötig, soweit dies möglich ist. Dies würde den Mehrwert der Neuregelung für das betreffende Personal in Frage stellen. In den Spitälern würde eine Erhöhung des Stellenschlüssels auch zu steigenden Fallkosten führen, was zu vermeiden ist. Eine Umsetzung der neu vorgesehenen Bestimmung würde in einigen Dienstabteilungen den bereits bestehenden Personalmangel akzentuieren, dem Personal möglicherweise – bei einer Verdichtung der Arbeitszeit – keinen merklichen Vorteil verschaffen und die Dienstplanung erschweren. Dies entspricht nicht Sinn und Zweck dieser Vorlage, weshalb in Art. 158<sup>quinquies</sup> AB PR zusätzlich die Möglichkeit einer Geldpauschale geschaffen wird.

Die Revision der AB PR wurde seitens der Personalverbände, teilweise ohne Änderungsanträge, begrüsst. Hauptsächlich wird von mehreren Personalverbänden beantragt, die neue Regelung sei bereits auf März 2019 in Kraft zu setzen. Des Weiteren wurde gefordert, der Anrechnung effektiver Umkleidezeit sei Vorrang einzuräumen vor der Anrechnung einer Zeitpauschale. Dem kann insofern zugestimmt werden, als die Entscheidung über die Umsetzungsform anhand sachlicher Gründe getroffen werden muss. Mehrere Personalverbände äussern sich dahingehend, für allfällige Zeitpauschalen seien Testmessungen unter Mitwirkung des Personals und der Personalverbände vorzunehmen und die Zeitpauschalen seien regelmässig zu prüfen. Auch der Stadtrat hat im Vernehmlassungsbeschluss bereits festgehalten, es seien Testmessungen zur Festsetzung der Pauschalen vorzunehmen. Die Entscheidung, wer diese Testmessungen vornimmt, obliegt den Dienstabteilungen. Den Personalverbänden steht ein Recht auf Vernehmlassung zu Beschlüssen des Stadt- und des Gemeinderats zu. Bei Beschlüssen von Dienstabteilungen oder Departementen, welche die Rechtsgrundlagen umsetzen, ist dies nicht der Fall (Art. 144 Abs. 1 lit. a–c AB PR). Eine allfällige Mitwirkung der Personalverbände bei der Festlegung von Pauschalen kann dementsprechend im Rahmen der in den Dienstabteilungen gelebten Praxis erfolgen. Die Personalverbände können zudem Anträge und Anregungen hinsichtlich aller Personalfragen unterbreiten, also auch hinsichtlich entsprechender Pauschalen (Art. 144 Abs. 1 lit. d AB PR). Eine Verdichtung der Arbeitszeit wird von mehreren Personalverbänden entschieden abgelehnt.

Wenn für Funktionen mit Personalmangel eine Geldpauschale bezahlt werden kann, entfällt der Druck, deren Arbeitszeit zu verdichten, da sich damit der Personalbedarf nicht erhöht.

#### **4. Änderung des Personalrechts**

##### **4.1 Einführung Art. 158<sup>quater</sup> und Art. 158<sup>quinquies</sup> AB PR zur Umkleidezeit**

In Art. 156–168 AB PR sind die allgemeinen Bestimmungen zur Arbeitszeit untergebracht. Art. 158 AB PR definiert unter anderem die Wochen- und Jahresarbeitszeit. In systematischer Hinsicht drängt es sich auf, die Umkleidezeit im Anschluss an diese Bestimmung zu regeln, mithin in Art. 158<sup>bis</sup> AB PR, wobei die bisherigen Art. 158<sup>bis</sup> und 158<sup>ter</sup> betreffend Teilzeitarbeit

und Jobsharing entsprechend nach hinten zu verschieben und neu zu nummerieren sind. So war es in der Vernehmlassungsvorlage vorgesehen. Allerdings sollten bestehende Nummerierungen nicht ohne Not verändert werden, da sonst allfällige Erwägungen und Kommentare dazu in früheren Dokumenten nicht mehr übereinstimmen. Die neuen Bestimmungen zur Umkleidezeit werden daher nach Art. 158<sup>ter</sup> AB PR betreffend Jobsharing als Art. 158<sup>quater</sup> (Anrechnung von Arbeitszeit) und Art. 158<sup>quinquies</sup> (Geldpauschale) eingefügt.

<b>Art. 158<sup>quater</sup> AB PR Umkleidezeit, Anrechnung von Arbeitszeit</b>
---

<sup>1</sup> Kleiden sich Angestellte am Arbeitsort um, weil es die Anstellungsinstanz insbesondere aus betrieblichen Gründen oder zum Schutz der Persönlichkeit angeordnet hat, gilt dies als Arbeitszeit.
---

<sup>2</sup> Die Anstellungsinstanz kann angemessene Zeitpauschalen festsetzen.
---

<sup>3</sup> Das Departement genehmigt die Anordnung und die Zeitpauschalen.
--

**Zu Absatz 1:** Sowohl die Gründe als auch der Zeitaufwand für das Umkleiden am Arbeitsort sind unterschiedlich. Teils reicht das Überziehen von zusätzlichen Kleidungsstücken – so beim Küchen- oder Reinigungspersonal –, bei anderen Berufsgruppen wiederum erfolgt ein kompletter Kleidungswechsel. Für die Qualifikation als Arbeitszeit ist massgeblich, ob das Umkleiden auf Anordnung der Anstellungsinstanz erfolgt. Die Anstellungsinstanzen treffen im Rahmen ihres Weisungsrechts entsprechende Anordnungen für Angestellte, die in Dienstkleidung arbeiten. Es geht mit anderen Worten nicht um die Anordnung, überhaupt Berufskleidung zu tragen, sondern um die Anordnung, sich am Arbeitsort umzukleiden. Die Anordnung erfolgt im Hinblick auf den üblichen Umkleidevorgang zu Arbeitsbeginn- und -ende schriftlich für die in Frage kommenden Funktionen, z. B. im Arbeitszeitreglement oder in einem separaten Dokument. Eine Anordnung kann aber, selbst wenn die übliche Berufskleidung auch auf dem Arbeitsweg getragen werden darf, auch implizit auf spezielle Bekleidung beschränkt vorliegen, wenn beispielsweise Schutzkleidung nur für Teile der Arbeitsverrichtung nötig ist und praxisgemäss während der Arbeitszeit angezogen wird oder witterungsbedingt ein Umkleiden punktuell ausserplanmässig angezeigt ist. Jede einzelne dieser speziellen Situationen schriftlich festzuhalten, dürfte nicht immer möglich und sinnvoll sein. Für diese Situationen des Umkleidens darf von einer konkludenten Anordnung der Anstellungsinstanz ausgegangen werden, wenn der Umkleidevorgang während der eigentlichen Arbeitsverrichtung erfolgt und praxisgemäss als Arbeitszeit angerechnet wird. Anders wäre dies, wenn die Anstellungsinstanz in ihrer schriftlichen Anordnung explizit festhält, diese sei abschliessend.

Beim Entscheid über die Anordnung haben die Anstellungsinstanzen einen gewissen Spielraum, wobei immer ein sachlicher Grund vorhanden sein muss. Als Gründe für eine Anordnung kommen insbesondere betriebliche Gründe oder der Schutz der Persönlichkeit der Angestellten in Frage. Gemäss Art. 68 Abs. 1 und 2 PR achtet die Arbeitgeberin Stadt Zürich die Persönlichkeit der Angestellten und schützt sie. Sie nimmt auf deren Gesundheit gebührend Rücksicht und trifft die zum Schutz von Leben, Gesundheit und persönlicher Integrität ihrer Angestellten erforderlichen Massnahmen. Erweist sich das Umkleiden am Arbeitsort nach geprüfter Sachlage und in Abwägung der Interessenlage als zwingend, ist dieses auch anzuordnen.

Am häufigsten müssen sich Mitarbeitende bei der Stadt aus hygienischen Gründen vor Ort umkleiden, was in der Regel aus betrieblichen Gründen erfolgt, aber in bestimmten Fällen auch zum Gesundheitsschutz der Angestellten erforderlich ist. Gerade in den Spitälern oder in den Pflegezentren ist es einem Grossteil des Personals nicht erlaubt, den Dienst in den Strassen- bzw. Alltagskleidern anzutreten. Bei anderen Tätigkeiten ist es Angestellten objektiv nicht zumutbar, den Arbeitsweg in der Arbeitskleidung im öffentlichen Raum zurück zu legen,

weshalb eine Anordnung aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes zu erfolgen hat. Das ist der Fall, wenn mit dem Arbeitsprozess regelmässig eine starke Verunreinigung der Kleidung einhergeht. Von einer solchen ist auszugehen, wenn aus objektiver Sicht der Transport im Öffentlichen Verkehr den Angestellten selber und dem Publikum nicht mehr zumutbar ist. Die Verunreinigung muss dabei nicht zwingend optisch sichtbar sein. Auch übelriechende oder hygienisch bedenkliche und gesundheitsgefährdende Stoffe können Mitarbeitende daran hindern, sich mit der Arbeitskleidung im öffentlichen Raum zu bewegen. Hierbei ist nicht erforderlich, dass sich der problematische Zustand der Kleidung an jedem Arbeitstag einstellt. Es reicht, wenn es regelmässig dazu kommt und entsprechend unzumutbar wäre, mit der Arbeitskleidung den Arbeitsweg anzutreten. Dies kann auch der Fall sein, wenn die Kleidung arbeitsbedingt besonders stark verschwitzt wird. Dabei ist aber zu beachten, dass im Sommer auch an Büroarbeitsplätzen hohe Temperaturen herrschen können und es dennoch zumutbar ist, sich ohne Umkleiden nachhause zu begeben.

Andere Berufsgruppen, wie Polizistinnen und Polizisten, könnten in einen Rollenkonflikt geraten, wenn sie den Arbeitsweg, welcher noch zu ihrer Freizeit gehört, mit der Dienstkleidung zurücklegen müssten, Drittpersonen aber von ihnen bereits die Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeit erwarten. Dabei hat eine Lageeinschätzung innerhalb der Dienstabteilung und des Departements zu erfolgen, bei welcher auch ein Vergleich mit anderen Polizeieinheiten innerhalb und ausserhalb des Kantons Zürich zu treffen ist. Nicht objektiv unzumutbar ist es, wenn städtische Angestellte als solche erkennbar sind, was etwa auf die Trampilotinnen und -piloten bei den Verkehrsbetrieben zutrifft. Zumutbar erscheint grundsätzlich insbesondere das Zurücklegen des Arbeitswegs mit nicht verschmutzter Warnkleidung oder Sicherheitsschuhen. Unzumutbar erscheint hingegen etwa das Tragen von besonders schwerer oder sperriger Schutzkleidung auf dem Arbeitsweg. Aus dem dargelegten, nicht abschliessenden Katalog von Fallgruppen wird deutlich, dass sich das Umkleiden am Arbeitsort aus verschiedenen Gründen als zwingend erweisen kann und entsprechend anzuordnen ist. Zur Beurteilung sind stets die konkreten Umstände der einzelnen Berufsgruppe mit ihren dienstabteilungsspezifischen Arbeitsbedingungen zu berücksichtigen.

Den Anstellungsinstanzen steht es bei entsprechenden räumlichen Möglichkeiten und im Rahmen ihrer Kompetenzen auch dann frei, Infrastruktur für das Umkleiden am Arbeitsort zur Verfügung zu stellen, wenn dieses nicht angeordnet wird.

**Zu Absatz 2:** Ist Umkleidezeit gemäss Abs. 1 Arbeitszeit, ist grundsätzlich der effektive Zeitbedarf zu berücksichtigen. Es können aus sachlichen Gründen auch angemessene Zeitpauschalen festgelegt werden, wo dies aus Sicht der Anstellungsinstanz als sinnvoll erscheint. Gerade zur besseren Planbarkeit kann ein Interesse an Pauschalen für die Anrechnung bestehen. Die entsprechenden Ansätze können nicht nach Belieben festgesetzt werden, sondern sollen angemessen sein. Sie müssen sich am effektiv benötigten, durchschnittlichen Zeitbedarf der jeweiligen Angestelltengruppen fürs Umkleiden und für den Weg nach dem Umkleiden zum Einsatzort orientieren, welcher anhand von Testmessungen vor Ort durch die Dienstabteilungen zu ermitteln ist. Es liegt in der Natur von Pauschalen, dass eine gewisse Vereinheitlichung und Vereinfachung stattfindet, was punktuell vor- oder nachteilig sein kann und hinzunehmen ist. Kenntnisse der spezifischen Umkleideverhältnisse bei den jeweiligen Angestelltengruppen sind jedoch unumgänglich. Da ferner das Gebot der Rechtsgleichheit einzuhalten ist, müssen für Angestelltengruppen mit vergleichbaren Verhältnissen gleiche Pauschalen festgelegt werden. Werden dagegen ungleiche Bedingungen angetroffen, ist dies bei den Zeitanätzen zu unterscheiden.

Bei der Umsetzung kann dies bedeuten, dass innerhalb der gleichen Funktionen oder Berufsgruppen differenziert werden muss, wenn sich die Bedingungen massgeblich unterscheiden. Ist etwa der Weg von der Garderobe zum Einsatzort unterschiedlich lang und ist die Differenz so gross, dass eine Vereinheitlichung der Pauschalen nicht angemessen erscheint, hat sich dies in unterschiedlich hohen Pauschalen abzubilden. Umgekehrt müssen sich die Pauschalen bei unerheblichen Unterschieden von wenigen Minuten nicht unterscheiden, da dies der angestrebten Übersicht und Vereinheitlichung nicht zuträglich wäre. Dazu nachfolgend zwei Beispiele, was mit «wenige Minuten» gemeint ist:

Beispiel 1: Im Betrieb A der Dienstabteilung Z dauern der Umkleidevorgang und der Weg von der Garderobe zum Einsatzort durchschnittlich 5 Minuten. Im Betrieb B sind es 10 Minuten. Dann wäre die Pauschale pro Vorgang im Betrieb A auf 5 Minuten festzusetzen, diejenige im Betrieb B auf 10 Minuten. Es erschiene nicht angemessen, die Pauschale für beide Betriebe auf 5 Minuten pro Umkleidevorgang, also 10 Minuten pro Tag, festzulegen, da in Betrieb B auf diese Weise 10 Minuten Umkleide- und Wegzeit pro Tag unberücksichtigt blieben. Ebenso wenig erschiene es angemessen, die Pauschale für beide Betriebe auf 10 Minuten pro Umkleidevorgang festzulegen, da dann in Betrieb A pro Tag 10 Minuten Umkleide- und Wegzeit vergütet würden, die gar nicht anfallen.

Beispiel 2: Liegt die effektive Dauer bei durchschnittlich 5,5 Minuten für eine Berufsgruppe im Betrieb A und für eine andere Berufsgruppe im selben Betrieb bei durchschnittlich 7,5 Minuten, ist es zulässig, für beide Berufsgruppen eine einheitliche Pauschale, z. B. bei 6 Minuten pro Umkleidevorgang, festzulegen. Dasselbe gilt, wenn es sich um zwei verschiedene Betriebe einer Dienstabteilung handeln würde.

Verändern sich die Verhältnisse dauerhaft wesentlich, ist die Anrechnung und Dauer der Arbeitszeit zu überprüfen und wo nötig anzupassen. Eine wesentliche Änderung der Verhältnisse kann namentlich vorliegen, wenn die Arbeitskleidung und die damit verbundene Umkleidezeit massgeblich ändert oder bauliche Veränderungen oder Umzüge erfolgen, die Einfluss auf anrechenbare Wegzeiten haben.

**Zu Absatz 3:** Die zur Wahrung der Rechtsgleichheit und einheitlichen Handhabung erforderliche Koordination wird erreicht, indem die Anordnung und die Festsetzung der Pauschalen auf Stufe Anstellungsinstanz erfolgen und die Departemente ihre Zustimmung nach umfassender Prüfung erteilen.

Zur Anordnung und zu deren Genehmigung gehört auch ein Quervergleich mit den Berufsgruppen innerhalb der Dienstabteilung und des Departements, welchen es erlaubt und zumutbar ist, bereits in Dienstkleidung zur Arbeit zu erscheinen. Innerhalb des Departements muss diese Einschätzung einheitlich erfolgen und damit eine Gleichbehandlung sichergestellt werden. Fehlen sachliche Gründe, dürfen bei der Umsetzung keine Unterschiede bestehen. Vergleichbare Funktionen sind nicht nur innerhalb desselben Departements, sondern teilweise auch departementsübergreifend anzutreffen. Dementsprechend ist auch in diesem Verhältnis stadtintern mittels geeignetem Verfahren eine einheitliche Handhabung zu erwirken, wobei Human Resources Management (HRZ) die Departemente koordinativ unterstützt. Es ist jedoch zu beachten, dass sich die Stellenbeschreibung für dieselbe Berufsbezeichnung gerade zwischen den Departementen z. B. in Bezug auf die potentielle Verunreinigung der Kleidung massgeblich unterscheiden kann.

**Art. 158<sup>quinquies</sup> AB PR Umkleidezeit, Geldpauschale**

<sup>1</sup> Die Anstellungsinstanz kann aus sachlichen Gründen anstelle der Anrechnung von Arbeitszeit gemäss Art. 158<sup>quater</sup> Abs. 1 für von ihr bezeichnete Funktionen eine Geldpauschale auszahlen, die vom Departement zu genehmigen ist. Sie beträgt brutto Fr. 60.– und wird zwölf Mal jährlich mit dem Lohn ausbezahlt.

<sup>2</sup> Die Geldpauschale wird dem Beschäftigungsgrad angepasst und auch für die Dauer bezahlter Abwesenheiten ausbezahlt, solange ein Lohnanspruch besteht.

<sup>3</sup> Für die Angestellten in Lehr- und Ausbildungsverhältnissen setzt die Vorsteherin oder der Vorsteher des Finanzdepartements die Höhe der jeweiligen Geldpauschale fest.

**Zu Absatz 1:** Für besondere Beanspruchungen oder Inkonvenienzen, die mit dem Lohn nicht abgegolten sind, kann der Stadtrat oder die von ihm bezeichnete Instanz gemäss Art. 58 PR besondere Vergütungen ausrichten. Sofern der Umkleidevorgang bei entsprechender Anordnung nicht zur Arbeitszeit gezählt wird und dementsprechend mit dem Lohn nicht abgegolten ist, kann der Stadtrat folglich eine besondere Vergütung in Form einer Geldpauschale vorsehen. Voraussetzung für eine Geldpauschale nach Art. 158<sup>quinquies</sup> AB PR ist zunächst, dass die Anstellungsinstanz gemäss Art. 158<sup>quater</sup> Abs. 1 AB PR für Mitarbeitende in der entsprechenden Funktion angeordnet hat, sich am Arbeitsort umzukleiden. Wenn anstelle der Anrechnung von Arbeitszeit eine Geldpauschale ausbezahlt werden soll, ist dies gegenüber dem Departement zu begründen und von diesem schriftlich genehmigen zu lassen. Sachliche Gründe für eine Geldpauschale wären z. B. Personalknappheit in der entsprechenden Funktion oder organisatorische Gründe. Eine Geldpauschale anstelle der Anrechnung von Arbeitszeit wäre hingegen nicht angezeigt, wenn der Umkleidevorgang nur eine Minimaldauer in Anspruch nimmt, z. B. für das Überziehen einer Schürze.

Das Umkleiden stellt eine Vorbereitungshandlung zur eigentlichen Arbeitsverrichtung dar und kann deshalb keinem Funktionslohn zugeordnet werden. Entsprechende Geldpauschalen in der Gesundheitsbranche wurden bislang bei monatlich 50 bzw. 60 Franken festgesetzt (vgl. Erwägungen in Kapitel 2.4 «Situation von Institutionen des Gesundheitswesens ausserhalb der Stadt»). Die grösste betroffene Angestelltengruppe innerhalb der Stadtverwaltung arbeitet im Gesundheitswesen. Die Stadt orientiert sich mit 60 Franken pro Monat am oberen Rand dieser ausserhalb der Stadt bereits bestehenden Zulagen.

Sofern zwingende übergeordnete Bestimmungen im Zusammenhang mit Umkleidezeit vorhanden sind, ist zunächst zu prüfen, ob diese eine Geldpauschale in ihrem Anwendungsbereich ausschliessen oder ob eine Geldpauschale trotzdem möglich ist. Im Anwendungsbereich des Arbeitsgesetzes erscheint eine Geldpauschale zulässig, soweit sichergestellt ist, dass die Vorschriften zu den Arbeits- und Ruhezeiten unter Berücksichtigung des Arbeitszeitbegriffs von Art. 13 ArGV1 eingehalten werden.

Soweit hingegen kein übergeordnetes Recht Gegenteiliges vorschreibt, muss bei einer Geldpauschale die Dauer für den Umkleidevorgang nicht im Zeitwirtschaftssystem erfasst werden. Geldpauschale und Anrechnung von Arbeitszeit schliessen sich grundsätzlich gegenseitig aus. Auch wenn für das Umkleiden von der Freizeitbekleidung zur Berufskleidung eine Geldpauschale ausbezahlt wird, können dennoch *andere* Umkleidevorgänge in die Arbeitszeit fallen und als solche angerechnet werden. Zu denken ist etwa an das Ankleiden zusätzlicher Schutzbekleidung während der Arbeitsverrichtung oder witterungsbedingtes ausserordentliches Umkleiden.

**Zu Absatz 2:** Die Geldpauschale wird auch bei bezahlten Abwesenheiten ausbezahlt (z. B. Krankheit und Unfall, Ferien, bezahlte Urlaube, Freistellung usw.). Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass sie bei unbezahlten Abwesenheiten ab dem 1. Tag pro rata temporis gekürzt wird.

**Zu Absatz 3:** Pauschalen von 60 Franken pro Monat würden für viele Lernende, Praktikantinnen und Praktikanten einen überdimensional hohen Bestandteil ihrer Gesamtvergütung ausmachen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass in Ausbildungsverhältnissen regelmässig ein oder mehrere Schultage absolviert werden, bei denen ein Umkleiden entfällt. Dementsprechend sind die Geldpauschalen durch die Vorsteherin oder den Vorsteher des Finanzdepartements in einer angemessenen Höhe festzulegen. Dies entspricht der Kompetenzregelung zur Festlegung der Löhne gemäss Art. 60 Abs. 1 AB PR.

#### **4.2 Umsetzung in den Dienstabteilungen**

Der Notwendigkeit, die Arbeitszeit zu verdichten, wie es in Kapitel 3.2. der Vernehmlassungsvorlage beschrieben war, kann mittels der neuen Möglichkeit einer Geldpauschale entgegengewirkt werden. Bei Auszahlung einer Geldpauschale ist es nicht nötig, mit zusätzlichem Personal oder der Erhöhung von bestehenden Pensen zusätzlich anfallende Arbeitszeit aufzufangen. Unabhängig davon liegt es in der Verantwortung der Departemente und Dienstabteilungen, sicherzustellen, dass die Dienstplanung dem tatsächlichen Zeitbedarf für die Ausübung der dienstlichen Aufgaben entspricht. Andernfalls sind Anpassungen der Dienstpläne zu prüfen und gegebenenfalls vorzunehmen.

Bei zusätzlichem Personalbedarf sind allfällige Planstellen gemäss Planstellenschaffungsprozess mit dem Nachtragskredit I zu beantragen und die finanziellen Mittel einzustellen. Letzteres gilt auch für Geldpauschalen.

#### **5. Auswirkungen auf andere personalrechtliche Bestimmungen**

Durch die Anrechnung von Umkleidezeit gemäss Art. 158<sup>quater</sup> AB PR ist der Regelungsbereich von anderen Arbeitszeitbestimmungen berührt. Die einzelnen Bestimmungen, die im vorliegenden Kontext als wesentlich erscheinen, sind im Vernehmlassungsbeschluss (Stadtratsbeschluss Nr. 1111/2019) wiedergegeben. Die darin enthaltenen Ausführungen gelten für alle Funktionen, in denen Umkleidezeit als Arbeitszeit angerechnet wird. Soweit Umkleidezeit nicht als Arbeitszeit angerechnet, sondern in Form einer Geldpauschale vergütet wird, hat sie keinen Einfluss auf die Bestimmungen zur Arbeitszeit oder zum Bereitschaftsdienst. Unterstehen Dienstabteilungen dem Arbeitsgesetz oder dem Arbeitszeitgesetz, ist auf deren Einhaltung zu achten.

#### **6. Finanzielle Auswirkungen**

Auf Basis der Rückmeldungen zu einer stadtinternen Umfrage vom Frühling 2019 ist mit jährlichen Mehrkosten von mehreren Millionen Franken im tiefen zweistelligen Bereich zu rechnen. Die Höhe der Mehrkosten ist unter anderem davon abhängig, für welche Funktionen das Umkleiden am Arbeitsort angeordnet wird und ob eine Zeit- oder Geldpauschale umgesetzt wird, weshalb eine genauere Schätzung gegenwärtig nicht möglich ist.

#### **7. Inkrafttreten**

Da die Umsetzung der neuen Bestimmungen eine genügende Vorlaufzeit erfordert, sollen diese auf den 1. Juli 2021 in Kraft gesetzt werden. Auf denselben Zeitpunkt ist das Lohnreglement für Lehr- und Ausbildungsverhältnisse (LLA) anzupassen. Bis dahin ist in den Dienstabteilungen und Departementen u. a. zu klären, für welche Funktionen die Anstellungsinstanz



ein Umkleiden am Arbeitsort anordnet. Entsprechende Anordnungen sind schriftlich festzuhalten, und die Zeitmessungen für allfällige Zeitpauschalen sind vorzunehmen. Für Zeit- oder Geldpauschalen ist bis dahin zudem die Genehmigung des Departements einzuholen. Wenn neu Zeit angerechnet wird, sind gegebenenfalls Dienstpläne anzupassen. Die finanziellen Mittel für voraussichtliche Mehrkosten der Dienstabteilungen und Departemente sind rechtzeitig mit dem Nachtragskredit I zu beantragen.

## **8. Rückwirkende Geldpauschale**

Für die Zeitspanne vom 1. Januar 2021 bis zum Inkrafttreten dieser Vorlage sollen alle Angestellten, die sich auf Anordnung der Anstellungsinstanz am Arbeitsort umkleiden und dafür im Durchschnitt mindestens 5 Minuten pro Arbeitstag benötigen, eine monatliche Geldpauschale erhalten (sofern sie sich nicht bereits nach aktueller Praxis in ihrer Dienstabteilung in ihrer Arbeitszeit umkleiden). Dies unabhängig davon, ob sie danach Arbeitszeit gutgeschrieben erhalten oder eine Geldpauschale. Die Geldpauschale beträgt für die Zeit vom 1. Januar 2021 bis zum Inkrafttreten dieser Vorlage 60 Franken pro Kalendermonat bei einer Vollzeitbeschäftigung und wird dem Beschäftigungsgrad angepasst. Sie wird auch im Falle bezahlter Abwesenheiten während dieser Zeit ausbezahlt. Bei einem Austrittszeitpunkt zwischen dem 1. Januar und dem Inkrafttreten dieser Vorlage wird sie pro rata temporis ausbezahlt. Für Lernende und Auszubildende richtet sich ihre Höhe nach der im LLA noch festzulegenden Höhe. Sie wird mit dem Lohn für Juli 2021 fällig.

## **9. KMU-Regulierungsfolgenabschätzung**

Gemäss Art. 3 ff. Verordnung über die Verbesserung der Rahmenbedingungen für KMU (AS 930.100) und dem zugehörigen Leitfadens ist im Rahmen der Vorbereitung von Stadtratsgeschäften eine Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) betreffend kleinere und mittlere Betriebe (KMU) durchzuführen, wobei die Ergebnisse dieser Abschätzung darzustellen sind. Diese Vorlage betrifft nur Arbeitsverhältnisse mit der Stadt. KMU sind von der beantragten Teilrevision der AB PR nicht betroffen. Weitere Ausführungen zur RFA erübrigen sich daher.

Auf Antrag des Vorstehers des Finanzdepartements beschliesst der Stadtrat:

1. Die Ausführungsbestimmungen zur Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals vom 27. März 2002 (AB PR, AS 177.101) werden wie folgt geändert:

### **Art. 158<sup>quater</sup> Umkleidezeit, Anrechnung von Arbeitszeit**

<sup>1</sup> Kleiden sich Angestellte am Arbeitsort um, weil es die Anstellungsinstanz insbesondere aus betrieblichen Gründen oder zum Schutz der Persönlichkeit angeordnet hat, gilt dies als Arbeitszeit.

<sup>2</sup> Die Anstellungsinstanz kann angemessene Zeitpauschalen festsetzen.

<sup>3</sup> Das Departement genehmigt die Anordnung und die Zeitpauschalen.

### **Art. 158<sup>quinquies</sup> Umkleidezeit, Geldpauschale**

<sup>1</sup> Die Anstellungsinstanz kann aus sachlichen Gründen anstelle der Anrechnung von Arbeitszeit gemäss Art. 158<sup>quater</sup> Abs. 1 für von ihr bezeichnete Funktionen eine Geldpauschale auszahlen, die vom Departement zu genehmigen ist. Sie beträgt brutto Fr. 60.– und wird zwölf Mal jährlich mit dem Lohn ausbezahlt.

<sup>2</sup> Die Geldpauschale wird dem Beschäftigungsgrad angepasst und auch für die Dauer bezahlter Abwesenheiten ausbezahlt, solange ein Lohnanspruch besteht.

<sup>3</sup> Für die Angestellten in Lehr- und Auszubildungsverhältnissen setzt die Vorsteherin oder der Vorsteher des Finanzdepartements die Höhe der jeweiligen Geldpauschale fest.

2. Für die Zeitspanne ab 1. Januar bis 30. Juni 2021 erhalten Angestellte, die für das von der Anstellungsinstanz angeordnete Umkleiden am Arbeitsort im Durchschnitt mindestens 5 Minuten pro Arbeitstag benötigen und denen dafür nicht bereits nach bestehender Praxis Arbeitszeit gutgeschrieben wird, eine Geldpauschale. Ihre Höhe richtet sich nach Art. 158<sup>quinquies</sup> AB PR. Sie wird mit dem Lohn für Juli 2021 fällig.
3. Die Änderung der Ausführungsbestimmungen zum Personalrecht gemäss Ziffer 1 sowie Ziffer 2 treten am 1. Juli 2021 in Kraft.
4. Die Stadtkanzlei wird eingeladen, die Anordnungen gemäss Ziffern 1–3 mit Rechtsmittelbelehrung im Städtischen Amtsblatt zu veröffentlichen.
5. Mitteilung an den Vorsteher des Finanzdepartements, die übrigen Mitglieder des Stadtrats, die Stadtschreiberin, den Rechtskonsulenten, die Stadtkanzlei (Amtliche Sammlung und Kanzleidienste), Human Resources Management, den Datenschutzbeauftragten, die Ombudsstelle, die Fachstelle für Gleichstellung und mittels elektronischem Versand durch Human Resources Management an die Departemente (für sich und zuhanden der Dienstabteilungen) sowie an die Personalverbände.

Für getreuen Auszug  
die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti