



Protokollauszug vom

17.04.2024

Departement Präsidiales / Personalamt:

Änderung der Vollzugsverordnung zum Personalstatut (VVO PST) betreffend die Umkleidezeit von Mitarbeitenden

IDG-Status: öffentlich

SR.24.37-2

Der Stadtrat hat beschlossen:

1. Die Vollzugsverordnung zum Personalstatut vom 20. Juni 2018 (VVO PST) wird gemäss Beilage 1 geändert.
2. Die Änderung der Vollzugsverordnung zum Personalstatut tritt per 1. Juni 2024 in Kraft.
3. Die Departemente werden beauftragt, allfällige bereichsspezifische Regelungen zum Umgang mit der Umkleidezeit ihrer Mitarbeitenden nach Massgabe dieser neuen Bestimmung zu überprüfen und falls notwendig unter Einbezug des Personalamts per 1. Juni 2024 anzupassen.
4. Die Stadtkanzlei wird beauftragt, die Änderung zur Vollzugsverordnung zum Personalstatut und deren Inkraftsetzung mit Rechtsmittelbelehrung amtlich zu publizieren und in die Erlassammlung aufzunehmen.
5. Mitteilung an: Alle Departemente und Stadtkanzlei; Personalamt (zur Information der dezentralen Personaldienste und der Personalverbände sowie Publikation im Intranet); Finanzkontrolle.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtschreiber:

A. Simon

## **Begründung:**

### **1. Ausgangslage**

In verschiedenen Bereichen der Stadt Winterthur müssen sich städtische Mitarbeitende für ihre Tätigkeit zwingend am Arbeitsort umziehen. Insbesondere die Einhaltung von Hygiene- und Sicherheitsvorschriften machen dies beispielsweise im Gesundheitswesen notwendig. Der Umgang mit der Umkleidezeit – konkret die Frage, ob diese Zeit als mit dem Lohn abgegolten gilt oder nicht – wird heute innerhalb der Stadtverwaltung unterschiedlich gehandhabt und bedarf auch mit Rücksicht auf die einschlägige Rechtsprechung<sup>1</sup> der Klärung. Zur selben Thematik beantragten der Personalverband der Stadt Winterthur (PvW), der Verband des Personals der öffentlichen Dienste (VPOD) und der Schweizer Berufsverband der Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner (SBK) mit Schreiben vom 23. November 2022 an das Personalamt eine einheitliche und stadtweite Anerkennung der Umkleidezeit. Mit der vorliegenden Ergänzung der Vollzugsverordnung zum Personalstatut (VVO PST) soll nun für die städtischen Mitarbeitenden eine klare Regelung zur rechtlichen Handhabung der Umkleidezeit geschaffen und damit über alle Verwaltungsbereiche hinweg auch eine rechtsgleiche Behandlung sichergestellt werden.

Die Frage nach dem personalrechtlichen Umgang mit der Umkleidezeit ist Teil des Arbeitszeitprojektes «Kairos» des Personalamts, das einen längerfristigen Zeithorizont hat und daraus resultierende Anpassungen des städtischen Personalrechts erst per September 2027 vorsieht. Wegen des bestehenden Handlungsbedarfs soll indessen mit einer Regelung zur Umkleidezeit nicht so lange zugewartet werden; dies einerseits mit Rücksicht auf die Rahmenbedingungen des Arbeitsmarkts und die vom Volk angenommene Pflegeinitiative, andererseits aber auch, weil sowohl der Kanton<sup>2</sup> als auch die Stadt Zürich<sup>3</sup> inzwischen bereits einschlägige Regelungen eingeführt haben.

### **2. Aktuelle Situation in der Stadtverwaltung**

Bei der Stadt Winterthur arbeiten in diversen Verwaltungsabteilungen Mitarbeitende, die für ihre Tätigkeit auf spezifische Arbeitskleidung angewiesen sind. Gemäss einer in diesem Jahr durchgeführten Umfrage sind folgende Departemente betroffen:

- Departement Bau und Mobilität (bspw. Entsorgung, Deponie und Entsorgungsdienst);
- Departement für Sicherheit und Umwelt (bspw. Polizist/innen im Schichtdienst);

---

<sup>1</sup> Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich VB.2019.00766; Urteil des Bundesgerichts 8C\_514/2020 vom 20. Januar 2021.

<sup>2</sup> [Umkleidezeit \(Richtlinie\) | Kanton Zürich \(zh.ch\)](#)

<sup>3</sup> Art. 158<sup>quater</sup> und Art. 158<sup>quinquies</sup> Ausführungsbestimmungen zur Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals (AB PR)

- Departement Schule und Sport (bspw. Bademeister/innen);
- Departement Soziales (bspw. Bereich Alter und Pflege oder Mitarbeitende im Unterhaltszentrum bei Arbeitsintegration);
- Departement Technische Betriebe:
  - o Stadtwerk/Stadtgrün (bspw. Schicht- und Instandhaltungspersonal KVA);
  - o Stadtbus (bspw. Mitarbeitende in der Werkstatt, Busfahrer/innen);
- Departement Präsidiales (bspw. Hausdienst).

Die Frage, wie die Umkleidezeit von Mitarbeitenden zu behandeln ist, wird in diesen Verwaltungsbereichen bis anhin unterschiedlich gehandhabt. Es gibt bereits heute Mitarbeitende, für die das Umkleiden als Arbeitszeit angerechnet oder mit festgelegten Zeitpauschalen berücksichtigt wird. Demgegenüber wird bei anderen Mitarbeitenden das Umziehen vor Ort bisher nicht als Arbeitszeit erfasst (insbesondere bei Alter und Pflege).

### **3. Rechtliche Rahmenbedingungen**

Weder im städtischen noch im nachrangig anwendbaren kantonalen Personalrecht ist eine Legaldefinition für die Arbeitszeit enthalten. Eine solche findet sich nur in Art. 13 der Verordnung 1 zum Arbeitsgesetz (ArGV 1, SR 822.111): Danach gilt als Arbeitszeit im Sinn des Arbeitsgesetzes jene Zeit, während der sich die Arbeitnehmerin oder der Arbeitnehmer zur Verfügung des Arbeitgebers oder der Arbeitgeberin zu halten hat. Der einschlägigen Wegleitung zur Verordnung 1 zum Arbeitsgesetz ist zu entnehmen, dass im Zusammenhang mit Umkleiden/Ankleidung all das als Arbeitszeit gilt, was obligatorisch Teil des Arbeitsprozesses ist: Anziehen von persönlicher Schutzausrüstung für den Gesundheitsschutz und gegen Unfälle, Anziehen von Überzugskleidern oder steriler Arbeitskleidung wie auch das Durchschreiten einer Schleuse aus Gründen der Hygiene etc. Diese arbeitsgesetzlichen Vorgaben sind allerdings nur für wenige Bereiche der Stadtverwaltung anwendbar (dazu zählt Stadtwerk), weshalb zu dieser Thematik für das übrige Stadtpersonal eine Regelungslücke besteht. Diese soll nun mit einer Ergänzung des städtischen Personalrechts geschlossen werden, die den personalrechtlichen Umgang mit der Umkleidezeit gesamtstädtisch einheitlich regelt.

### **4. Ergänzung der Vollzugsverordnung zum Personalstatut (VVO PST)**

Die allgemeinen Bestimmungen zur Arbeitszeit sind im städtischen Personalrecht in Art. 97 ff. VVO PST geregelt. Diese Bestimmungen sollen daher zur Handhabung der Umkleidezeit mit einer neuen Bestimmung Art. 102a mit folgendem Wortlaut ergänzt werden:

#### *Art. 102a Umkleidezeit*

<sup>1</sup> *Bestehen zwingende Gründe für das Tragen von Arbeitskleidung und müssen sich Mitarbeitende aus sachlichen Gründen am Arbeitsplatz umkleiden, gilt dies als Arbeitszeit.*

<sup>2</sup> *Die Departementsleitung kann aus sachlichen Gründen im Einvernehmen mit dem Personalamt angemessene Zeitpauschalen festlegen. Diese sind regelmässig zu überprüfen.*

<sup>3</sup> *Der Stadtrat kann anstelle der Anrechnung von Arbeitszeit auf Antrag des Departements aus sachlichen Gründen eine Zulage gemäss Art. 51 Abs. 2 PST für bezeichnete Funktionen gewähren.*

Zur Erläuterung dieser neuen Bestimmung ist Folgendes anzuführen:

#### **Zu Abs. 1:**

Grundsätzlich wird für das An- oder Umziehen der Kleidung, die bei der Erfüllung der Arbeit getragen wird, keine Arbeitszeit angerechnet. Dabei ist unbeachtlich, ob es sich um besondere Arbeitskleidung handelt oder um allgemeine Kleidung. Umkleidezeit stellt jedoch dann Arbeitszeit dar, wenn sie als obligatorischer Teil des Arbeitsprozesses zu sehen ist. Dies ist dann der Fall, wenn folgende drei Voraussetzungen gleichzeitig erfüllt sind:

1. *Es liegt besondere Arbeitskleidung vor.*

Besondere Arbeitskleidung kann aus ganzen Uniformen bestehen oder aber auch nur aus einzelnen Teilen, wie Sicherheitsschuhen, Helmen, Schürzen usw. Als besondere Arbeitskleidung gelten etwa auch Kleider mit dem Logo der Arbeitgeberin. Allgemeine Bekleidungs Vorschriften begründen keine besondere Arbeitskleidung im Sinn dieser Regelung (bspw. lange Hosen, geschlossene Schuhe oder dergleichen).

2. *Es bestehen zwingende Gründe für das Tragen von Arbeitskleidung.*

Diese Voraussetzung ist erfüllt, wenn ein zwingender Grund vorliegt, der das Anziehen von besonderer Arbeitskleidung im vorstehenden Sinn notwendig macht, bevor die eigentliche Arbeitshandlung begonnen werden darf. Hierzu gehören insbesondere:

*a. Hygienische Gründe*

Das Umkleiden kann aus hygienischen Gründen notwendig sein. Dazu gehört etwa das Anziehen von Überzugskleidern oder steriler Arbeitskleidung, wie auch das Durchschreiten einer Schleuse aus Gründen der Hygiene.

*b. Sicherheitsgründe*

Das Anziehen besonderer Arbeitskleidung kann aufgrund von Sicherheitsvorschriften notwendig sein. Dazu gehört etwa das Anziehen persönlicher Schutzausrüstung für den Gesundheitsschutz und gegen Unfälle. Zu denken ist in diesem Zusammenhang an Helme, Schnittschutzkleidung, Warnkleidung, Sicherheitsschuhe usw.

*c. Das Anziehen einer Uniform zur Identifikation oder Vermittlung eines einheitlichen Auftritts.*

3. Das An-/Umziehen von Arbeitskleidung muss am Arbeitsplatz erfolgen (Teil des Arbeitsprozesses).

Massgeblich ist, ob das Umkleiden am Arbeitsplatz erfolgen muss. Es geht nicht um die Anordnung der Arbeitgeberin, überhaupt Arbeitskleidung zu tragen, sondern um die effektive Notwendigkeit, sich am Arbeitsort umzuziehen. Das Umziehen am Arbeitsplatz muss sachlich begründet sein, bspw. aus hygienischen oder sicherheitsrelevanten Gründen (Bsp. sterile Kleidung, sperrige Schutzkleidung). Ein sachlicher Grund liegt ebenfalls vor, wenn für Mitarbeitende das Zurücklegen des Arbeitswegs, welcher zur Freizeit zählt, in Arbeitskleidung objektiv unzumutbar ist. Objektiv unzumutbar ist etwa das Tragen stark verschmutzter, übelriechender oder sonst wie hygienisch bedenklicher Arbeitskleidung wie auch schwerer oder sperriger Schutzkleidung. Objektiv zumutbar ist hingegen im Grundsatz, wenn städtische Mitarbeitende durch ihre Arbeitskleidung als solche erkennbar sind, was etwa auf Busfahrer/innen von Stadtbus zutrifft (hier besteht also kein Anrecht auf Umziehen auf Arbeitszeit). Im Übrigen ist in diesem Zusammenhang die Frage, ob Umkleidezeit als Arbeitszeit anzurechnen ist, unabhängig davon zu beantworten, ob Arbeitskleider zur Verfügung gestellt werden oder ob die Reinigung durch die Arbeitgeberin erfolgt. Massgebend ist auch in solchen Fällen wie dargelegt einzig, ob das Umkleiden aus sachlichen Gründen zwangsläufig am Arbeitsort erfolgen muss.

**Zu Abs. 2:**

Sind die Voraussetzungen gemäss Art. 102a Abs. 1 VVO PST erfüllt, ist grundsätzlich der effektive Zeitbedarf für das Umkleiden und die Wegzeit vom Umkleide- bis zum Einsatzort als Arbeitszeit zu berücksichtigen. Darauf hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang, dass die Berücksichtigung der Umkleidezeit als Arbeitszeit nicht ursächlich sein soll für eine zusätzliche Belastung der Mitarbeitenden, bspw. indem zur Kompensation der Umkleidezeit bisherige Arbeitsläufe oder Übergabezeiten unzumutbar verkürzt werden (Verdichtung der Arbeitszeit).

Zu berücksichtigen ist ferner, dass die Gewährung von zusätzlicher Arbeitszeit für das Umziehen in erster Linie dort in Betracht fällt, wo der Kleidungswechsel vor Ort bei Arbeitsantritt und/oder Arbeitsende stattfindet. Ist das Umziehen erst während der Arbeitsverrichtung notwendig oder möglich (bspw. infolge Verschmutzung oder zusätzlicher Schutzbekleidung), geschieht dies, wie schon bis anhin, im Rahmen der regulären Arbeitszeit. In solchen Fällen fällt keine zusätzliche Arbeitszeit an, die zu berücksichtigen wäre.

Als Ausnahme zum Grundsatz, wonach der tatsächliche Zeitbedarf für das Umkleiden massgebend sein soll, sieht Abs. 2 vor, dass die zuständige Departementsleitung im Einvernehmen mit dem Personalamt angemessene Zeitpauschalen festlegen kann, wo dies als sinnvoll erscheint (bspw. zur besseren Planung). Zur Festlegung der Pauschale sind die konkreten Umstände der

jeweiligen Funktion zu berücksichtigen und in diesem Rahmen Testmessungen vorzunehmen. Für Mitarbeitende mit vergleichbaren Bedingungen sind grundsätzlich gleiche Pauschalen festzulegen (Rechtsgleichheitsgebot). Fundierte Kenntnisse der spezifischen Umkleidevorgänge sind daher für die Festlegung einer Zeitpauschale unumgänglich. Grundsätzlich stellt eine Pauschalierung immer eine Vergröberung der gegebenen Messmethode dar. Daraus resultierende punktuelle Vor- und Nachteile zugunsten oder zulasten von Mitarbeitenden im Einzelfall sind daher hinzunehmen.

Weiter sieht die Regelung von Abs. 2 vor, dass die Pauschalen regelmässig zu überprüfen sind. Verändern sich die massgebenden Verhältnisse wesentlich und dauerhaft, ist die Pauschale entsprechend anzupassen. Zu denken ist dabei beispielsweise an bauliche Veränderungen, einen Wechsel des Arbeitsortes (Umzug) oder eine Änderung der Arbeitskleidung.

**Zu Abs. 3:**

Diese Bestimmung sieht vor, dass der Stadtrat, falls die Voraussetzungen von Abs. 1 erfüllt sind, ausnahmsweise anstelle der Anrechnung von Arbeitszeit für die Umkleidezeit eine Zulage gewähren kann. Die Grundlage für eine solche Zulage bildet Art. 51 Abs. 2 PST. Danach kann der Stadtrat in Ausnahmefällen, insbesondere, wo besondere Anforderungen zu berücksichtigen sind, ferner zur Gewinnung oder Erhaltung besonders qualifizierter Angestellter sowie aus Arbeitsmarktgründen, eine Zulage bis höchstens 20 % des Maximums der Einreihungsklasse gewähren.

Vorliegend können namentlich Arbeitsmarktgründe die ausnahmsweise Gewährung einer Zulage für die Umkleidezeit anstelle der Anrechnung von Arbeitszeit für eine Gruppe von Mitarbeitenden rechtfertigen (Art. 51a Abs. 1 lit. b PST). Zu denken ist vor allem an Fachbereiche der Verwaltung, die besonders stark unter dem aktuellen Fachkräftemangel leiden.

Fällt der sachliche Grund für die Gewährung der Zulage dahin, ist diese zu entziehen und die Umkleidezeit im dargelegten Sinn als Arbeitszeit zu berücksichtigen. Selbstredend fällt die Zulage erst recht dahin, wenn die Voraussetzungen zur Anrechnung der Umkleidezeit als Arbeitszeit nicht mehr erfüllt sind. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass die Berechtigung der Zulage von der zuständigen Departementsleitung alljährlich zu überprüfen ist (vgl. Art. 51a Abs. 3 PST). Weil der rechtliche Umgang mit der Umkleidezeit wie eingangs erwähnt Teil des laufenden Projekts «Kairos» des Personalamts ist, wird eine Überprüfung diesbezüglicher Zulagen insbesondere auch im Zusammenhang mit personalrechtlichen Anpassungen zu erfolgen haben, die aus diesem Projekt resultieren.

Schliesslich ist bei der Festlegung von Zulagen zu beachten, dass das übergeordnete Recht einer Abgeltung in dieser Form nicht entgegenstehen darf (vgl. einschlägige Vorgaben zu Arbeits- und Ruhezeiten im ArG, Arbeitszeitgesetz). Verfahrensrrechtlich setzt die Gewährung einer Zulage für Mitarbeitende wegen Arbeitsmarktgründen gemäss Art. 51a PST sodann die vorgängige Einholung der Stellungnahme der Personalkommission und des Personalamtes voraus (Art. 51a Abs. 1 PST).

Auch für Personen in Lehr- oder Ausbildungsverhältnissen bei der Stadt gilt grundsätzlich, dass die Umkleidezeit als Arbeitszeit einzustufen ist und dafür Zeitpauschalen festgelegt werden können, sofern die Voraussetzungen von Abs. 1 vorliegen. Soll auch für solche Anstellungen in Anwendung von Abs. 3 ausnahmsweise eine Zulage festgelegt werden, so ist deren Bemessung in einer Art und Weise zu regeln, die den jeweiligen konkreten Umständen (z.B. Abwesenheiten vom Arbeitsplatz wegen Schule oder anderweitigen Ausbildungsveranstaltungen) angemessen Rechnung trägt.

## **5. Vernehmlassung Personalverbände**

Die drei anerkannten Personalverbände PwW, VPOD, Polizeibeamtenverband (PBV) und zusätzlich der SBK wurden zu dieser Vorlage zur Vernehmlassung eingeladen (vgl. Art. 64 PST).

Den eingegangenen Stellungnahmen ist zu entnehmen, dass die vorgesehene Ergänzung der Vollzugsverordnung zum Personalstatut zur Handhabung der Umkleidezeit von den Personalverbänden begrüsst wird. Zusätzlich wurde teilweise beantragt, den Wortlaut des neuen Art. 102a VVO PST in Abs. 2 und Abs. 3 dahingehend zu ergänzen, dass die Festlegung von Zeitpauschalen bzw. Zulagen unter Mitwirkung der Mitarbeitenden und ihrer Vertretungen zu erfolgen habe. Ausserdem verlangten sie mit einer entsprechenden Anpassung des Regelungswortlauts eine regelmässige Überprüfung der Zeitpauschale (Abs. 2, ohne die vorgeschlagene Vorgabe eines fünfjährigen Überprüfungsrhythmus) bzw. der Geldzulage (Abs. 3).

Hierzu ergibt sich Folgendes: Die gewünschte Mitsprache der Personalverbände in personalrechtlichen Belangen ergibt sich bereits grundsätzlich aus Art. 64 PST. Danach steht den Verbänden ein Vernehmlassungsrecht vor dem Erlass und vor der Änderung von Bestimmungen des Personalwesens, vor Personalentscheiden von allgemeiner Bedeutung und vor Beschlüssen über die Organisation der Stadtverwaltung zu. Sind also mit Blick auf die vorliegende Regelung bei der Festlegung einer Zeitpauschale (oder Geldzulage) die einschlägigen Voraussetzungen gemäss Art. 64 PST erfüllt, ergibt sich das Recht zur Vernehmlassung der Personalverbände bereits aus dem Personalstatut. Eine zusätzliche Erwähnung auf Verordnungsebene im Wortlaut

von Art. 102a Abs. 2 und Abs. 3 VVO PST ist darum nicht notwendig. Im Speziellen zu Abs. 3 ist hinzuzufügen, dass sich die Zuständigkeit des Stadtrats zur Gewährung einer Geldzulage aus Arbeitsmarktgründen, wie oben erwähnt, aus Art. 51 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 51a PST ergibt. Laut Art. 51a Abs. 1 PST ist dafür die vorgängige Einholung der Stellungnahme der Personalkommission (und des Personalamtes) erforderlich, in welcher auch die Personalverbände vertreten sind. Dieses Erfordernis steht neben dem Recht der Personalverbände zur Vernehmlassung gestützt auf Art. 64 PST. Die mit dem eingangs erwähnten Schreiben vom 23. November 2022 ausserdem verlangte Anweisung der Departemente durch den Stadtrat zur Verhandlung mit den zuständigen Personalverbänden geht schliesslich über das im Personalstatut verankerte Mitspracherecht hinaus, weshalb es vorliegend auf Verordnungsebene von vornherein ausser Betracht fällt.

In der Fassung von Art. 102a VVO PST, die der Stadtrat zur Vernehmlassung freigegeben hat, war in Abs. 2 noch vorgesehen, dass festgelegte Zeitpauschalen alle fünf Jahre zu überprüfen sind. Dem Antrag der Personalverbände wird insoweit entsprochen, als dass – wie vorstehend bereits dargelegt – auf diesen fixen Überprüfungsrhythmus verzichtet und stattdessen eine zeitlich nicht festgelegte, regelmässige Überprüfung verlangt wird. Im Fall einer Geldzulage gemäss Abs. 3 ergibt sich die Pflicht zur regelmässigen Überprüfung direkt aus dem Gesetz; so sieht Art. 51a Abs. 3 PST vor, dass die Berechtigung der Zulage alljährlich überprüft werden soll. Die beantragte Ergänzung von Abs. 3 mit einer Pflicht zur regelmässigen Überprüfung fällt darum ausser Betracht.

## **6. Finanzielle Auswirkungen**

Im Zusammenhang mit der Umsetzung der neuen Regelung zur Handhabung der Umkleidezeit ist mit jährlichen Mehrkosten zu rechnen, welche zulasten der betroffenen Produktgruppen gehen. Eine Schätzung dieses zusätzlichen Personalaufwands ist gegenwärtig noch nicht möglich. Der besonders stark betroffene Bereich Alter und Pflege hat dafür in seinem Budget bereits finanzielle Mittel eingestellt.

## **7. Inkraftsetzung**

Die Departemente werden beauftragt, allfällige eigene Regelungen zur Umkleidezeit nach Massgabe des neuen Art. 102a VVO PST zu überprüfen. Die Regelungen sind, wo erforderlich unter Einbezug des Personalamtes, der Personalkommission und/oder der Personalverbände anzupassen. Die Änderung der Vollzugsverordnung zum Personalstatut tritt per 1. Juni 2024 in Kraft.



## **8. Kommunikation**

Von einer Medienmitteilung wird abgesehen. Es erfolgt eine Information in den Departementen über die Linie und via Intranet durch das Personalamt, welches auch die Personalkommission in Kenntnis setzt, sowie weitere interne Kommunikation nach Bedarf.

## **9. Veröffentlichung**

Die Stadtkanzlei wird beauftragt, die Änderung zur Vollzugsverordnung zum Personalstatut und dessen Inkraftsetzung mit Rechtsmittelbelehrung amtlich zu publizieren und in die Erlassammlung aufzunehmen.

### **Beilagen:**

1. CRS-Datei Lexwork Art. 102a VVO PST
2. Stellungnahme Polizeibeamtenverband der Stadt Winterthur (PBV) vom 26. Februar 2024
3. Stellungnahme VPOD Winterthur vom 23. Februar 2024
4. Stellungnahme Personalverband der Stadt Winterthur (PvW) vom 26. Februar 2024
5. Stellungnahme Schweizer Berufsverband der Pflegefachfrauen und -männer (SBK) vom 23. Februar 2024