

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00259 vom 7. April 2021

ZH Verwaltungsgericht, 2021-04-07, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2020.00259

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00259 du 7 avril 2021

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00259 del 7 aprile 2021

Regeste

Auszahlung von Mehrzeit/Überstunden | [Entgelt für Mehrzeit nach erfolgter Kündigung]
Art. 3 PV Fällanden hält fest, dass die Bestimmungen des kantonalen Personalgesetzes und dessen Anwendungserlasse nur dort zur Anwendung kämen, wo in den Bestimmungen dieser Verordnung ausdrücklich darauf verwiesen werde. Damit besteht kein Raum für eine sinngemässe Anwendung der kantonalen Bestimmungen zur Überzeit und deren Vergütung (E. 4.1 f.). Der positive Arbeitszeitsaldo der Beschwerdeführerin ist somit als Mehrzeit zu qualifizieren. Eine Ausbezahlung desselben kann in Ausnahmefällen bewilligt werden; bei der Beurteilung, ob ein solcher Ausnahmefall vorliegt, kommt der Beschwerdegegnerin ein erheblicher Ermessensspielraum zu. Dieser wurde vorliegend nicht rechtsfehlerhaft ausgeübt (E. 4.3 ff.). Abweisung.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2020.00259 Urteil des Einzelrichters vom 1. April 2021 Mitwirkend: Verwaltungsrichter Marco Donatsch, Gerichtsschreiber David Henseler. In Sachen A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführerin, gegen Gemeinde Fällanden, vertreten durch RA C, Beschwerdegegnerin, betreffend Auszahlung von Mehrzeit/Überstunden, hat sich ergeben: I. A arbeitete seit dem 1. Juni 2012 bei der Gemeinde Fällanden, namentlich im Alterszentrum D. Am 1. Juli 2015 wurde sie befördert. Mit Schreiben vom 11. April 2018 kündigte A ihr Anstellungsverhältnis per 31. August 2018. Am 29. und 30. August 2018 gelangte A, vertreten durch ihre Rechtsanwältin, an die Gemeindeschreiberin der Gemeinde Fällanden und machte Ansprüche wegen geleisteter Überstunden im Umfang von 124,8 Stunden geltend. Mit Beschluss vom 7. Mai 2019 lehnte es der Gemeinderat der Gemeinde Fällanden ab, den positiven Arbeitszeitsaldo auszubezahlen. II. Dagegen gelangte A mit Rekurs vom 7. Juni 2019 an den Bezirksrat Uster, welcher das Rechtsmittel mit Beschluss vom 17. Februar 2020 abwies. III. Am 27. April 2020 liess A Beschwerde an das Verwaltungsgericht erheben und folgende Anträge stellen: "I. Der angefochtene Beschluss sei aufzuheben und die Beschwerdegegnerin zu verpflichten, der Beschwerdeführerin 124.8 Überstunden auszubezahlen inkl. Zuschlag von 25 Prozent zzgl. Verzugszinsen von 5% seit dem 1. September 2018. II. Eventualiter sei der angefochtene Beschluss aufzuheben und die Beschwerdegegnerin zu verpflichten, der Beschwerdeführerin den positiven Arbeitssaldo von 124.8 Stunden auszubezahlen zzgl. Verzugszinsen seit 1. September 2018. III. Subeventualiter sei der angefochtene Beschluss aufzuheben und die Sache zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. IV. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zzgl. MwSt. zu Lasten der Beschwerdegegnerin. Der Bezirksrat Uster verzichtete am 5. Mai 2020 auf eine Vernehmlassung. Mit

Beschwerdeantwort vom 2. Juni 2020 beantragte die Gemeinde Fällanden, unter Entschädigungsfolge sei die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Der Einzelrichter erwägt:

1. 1.1 Gegen Rekursentscheide eines Bezirksrats in personalrechtlichen Angelegenheiten steht die Beschwerde an das Verwaltungsgericht offen (§§ 41 ff. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG, LS 175.2]; vgl. § 53 Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 20. April 2015 [GG, LS 131.1]). Da auch die weiteren Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

1.2 Die Beschwerdeführerin beantragt die Auszahlung von 124,8 Überstunden "inkl. Zuschlag von 25 Prozent zzgl. Verzugszinsen von 5% seit dem 1. September 2018". Bei einem Monatslohn von zuletzt rund Fr. 10'368.80 (inkl. 13. Monatslohn) und einem monatlichen Stunden-Soll von rund 168 beträgt der Streitwert somit rund Fr. 10'500.-. Da keine über den Einzelfall hinausreichende Frage von grundsätzlicher Bedeutung geklärt zu werden braucht, fällt die Sache in die einzelrichterliche Zuständigkeit (§ 38b Abs. 1 lit. c und Abs. 2 VRG).

2. 2.1 Die Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101) gewährleistet den Gemeinden die Autonomie und schreibt vor, dass das kantonale Recht ihnen einen möglichst weiten Handlungsspielraum einzuräumen hat (Art. 85 Abs. 1 KV). Gemeinden sind in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn teilweise oder ganz der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften betreffen oder sich auf einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts beziehen. Für den Schutz der Gemeindeautonomie bedarf es keiner Autonomie in einem ganzen Aufgabengebiet; es genügt eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit im streitigen Bereich. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (vgl. BGE 145 I 52 E. 3.1, 136 I 395 E. 3.2.1).

2.2 Im Bereich des Personalrechts macht das kantonale Recht den Gemeinden nur wenige Vorgaben. Nach Art. 47 Abs. 1 KV untersteht das Arbeitsverhältnis des Gemeindepersonals dem öffentlichen Recht. § 53 Abs. 1 GG wiederholt diese Regelung. Daneben sieht § 53 Abs. 2 GG vor, dass die Bestimmungen des kantonalen Personalrechts sinngemäss anzuwenden sind, sofern eine Gemeinde keine eigenen Vorschriften erlässt. Die Regelung des Personalrechts fällt demnach in den Kompetenzbereich der Gemeinden, wobei ihnen ein erheblicher Gestaltungsspielraum zukommt. Die Gemeinde Fällanden hat von dieser Kompetenz mit Erlass der Personalverordnung der Politischen Gemeinde Fällanden vom 17. März 2004 (PV Fällanden) sowie den Vollzugsbestimmungen zur Personalverordnung vom 25. Oktober 2016 (VB PV Fällanden) Gebrauch gemacht. Der Vollzug des entsprechenden Rechts wird vom Schutzbereich der Gemeindeautonomie erfasst, und den Behörden der Gemeinde Fällanden kommt dabei ein erheblicher Ermessensspielraum zu (VGr, 24. September 2020, VB.2019.00718, E. 2.2 Abs. 2 – 6. Dezember 2010, PB.2010.00018, E. 2.1 Abs. 3; vgl. BGr, 4. Januar 2010, 8C_34/2009, E. 4.1 – 13. November 2013, 8D_6/2013, E. 3.4). Bei der Auslegung des kommunalen Rechts dürfen die Rechtsmittelinstanzen nicht unter mehreren verfügbaren und angemessenen Auslegungsmöglichkeiten eine sinnvolle, zweckmässige Interpretation einer kommunalen Norm durch die Gemeinde durch ihre eigene Auslegung ersetzen (BGr, 11. Juli 2017, 1C_572/2016, E. 2.1; VGr, 24. September 2020, VB.2019.00718, E. 2.2 Abs. 2 – 11. Juli 2019, VB.2018.00758, E. 4.3; vgl. Marco Donatsch, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich

etc. 2014 [Kommentar VRG], § 20 N. 57 ff.). 3. Gemäss Art. 49 VB PV Fällanden beträgt die Arbeitszeit 42 Stunden pro Woche. Sie wird grundsätzlich auf 5 Arbeitstage aufgeteilt, wobei Samstag und Sonntag in der Regel arbeitsfreie Tage sind. Sollarbeitszeit ist diejenige Arbeitszeit, die entsprechend dem individuellen Beschäftigungsgrad unter Berücksichtigung der arbeitsfreien Tage im Durchschnitt pro Woche zu leisten ist. Die tägliche Sollarbeitszeit dient zur Berechnung des Arbeitszeitsaldos (Art. 50 VB PV Fällanden). Gemäss Art. 52 VB PV Fällanden ergibt sich der Arbeitszeitsaldo aus der täglich geleisteten anrechenbaren Arbeitszeit abzüglich der Sollzeit (Abs. 1). Als anrechenbare Arbeitszeit gilt die geleistete Arbeitszeit, bewilligte und bezahlte Abwesenheiten eingeschlossen. Pro Tag sind höchstens 12 Stunden anrechenbar. In besonderen Fällen kann die Höchstarbeitszeit vom Gemeindeschreiber oder der Gemeindeschreiberin bzw. vom Leiter oder der Leiterin Alterszentrum und Gesundheit ausgedehnt werden (Abs. 2). Bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses ist der Arbeitszeitsaldo, sofern betrieblich möglich, auf den Zeitpunkt des Austritts auszugleichen. Ein verbleibender positiver Arbeitszeitsaldo am Austrittstag verfällt, ein negativer Saldo wird mit dem Lohn verrechnet. In Ausnahmefällen kann die Anstellungsinstanz die Ausbezahlung des positiven Arbeitszeitsaldos ohne Zuschlag bewilligen (Art. 60 Abs. 4 VB PV Fällanden).

E. 4.1

Die Vorinstanz erwog, das kommunale Personalrecht halte in Art. 50 Abs. 3 PV Fällanden lediglich fest, dass der Gemeinderat für die Regelung des Anspruchs auf Ausgleich oder Vergütung von Überzeit zuständig sei. Darüber hinaus enthalte es keine Definition der Überzeit und keine Vorschriften zu deren Handhabung und sei deshalb lückenhaft. Demnach seien die Vorschriften der kantonalen Personalverordnung sinngemäss anwendbar.

E. 4.2

Diese vorinstanzliche Lückenfüllung ist nicht haltbar: Art. 3 PV Fällanden hält fest, dass die Bestimmungen des kantonalen Personalgesetzes und dessen Anwendungserlasse nur dort zur Anwendung kämen, wo in den Bestimmungen dieser Verordnung ausdrücklich darauf verwiesen werde. Eine weiter gehende Geltung des kantonalen Personalrechts auf Arbeitsverhältnisse der Gemeinde sei ausgeschlossen. Diese Regelung wird in Art. 48 VB PV Fällanden mit Blick auf die Vorschriften zur Arbeitszeit, den Ruhetagen sowie Ferien und Urlaub wiederholt. Das Personalgesetz vom 27. September 1998 (PG, LS 177.10) und die zugehörigen Verordnungen finden demnach auf die kommunalen Arbeitsverhältnisse grundsätzlich keine Anwendung. Ein solcher Ausschluss der kantonalen Vorschriften erweist sich mit Blick auf § 53 Abs. 2 GG als zulässig. Zwar bezweckt diese Norm insbesondere, Regelungslücken zu schliessen (vgl. Vittorio Jenni, in: Tobias Jaag/Markus Rüssli/ders. [Hrsg.], Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz [Kommentar GG], Zürich etc. 2017, § 53 N. 16; ABI 2013-04-19, S. 135). Daraus kann aber nicht abgeleitet werden, dass immer dann, wenn eine Regel des kantonalen Personalrechts im kommunalen Recht keine Entsprechung hat, eine durch die sinngemässe Anwendung des kantonalen Rechts zu behebende Unvollständigkeit angenommen werden darf (VGr, 22. November 2000, PB.2000.00012, E. 3a – 18. Dezember 2002, PB.2002.00016, E. 2b/bb; Andreas Keiser, Das neue Personalrecht – eine Herausforderung für die Zürcher Gemeinden, ZBl 102/2001, S. 561 ff., 565; vgl. VGr, 27. Juli 2007, PB.2007.00003, E. 2.4). Nach dem Gesagten besteht kein Raum für eine sinngemässe Anwendung der kantonalen Bestimmungen zur

Überzeit und deren Vergütung. Vor diesem Hintergrund kann auf die beantragten Befragungen der Parteien und Auskunftspersonen bzw. Zeugen zur betrieblichen Notwendigkeit der geleisteten Arbeitsstunden sowie der behaupteten Vereinbarung bzw. stillschweigenden Genehmigung derselben abgesehen werden. Desgleichen konnte auch die Vorinstanz auf die Abnahme von Beweismitteln dazu verzichten, ohne gegen den Untersuchungsgrundsatz zu verstossen.

E. 4.3.1

Der positive Arbeitszeitsaldo der Beschwerdeführerin ist demnach als Mehrzeit zu qualifizieren. Dabei handelt es sich um Arbeitszeit, welche auf Initiative der Arbeitnehmerin oder des Arbeitnehmers geleistet wird und auf der individuellen Arbeitseinteilung beruht (VGr, 15. Mai 2019, VB.2018.00567, E. 4.1.1 – 16. April 2014, VB.2014.00089, E. 3.2.1, je auch zum Folgenden). Ein positiver Arbeitszeitsaldo kann stundenweise oder durch den Bezug ganzer und halber Tage kompensiert werden, wobei pro Kalenderjahr insgesamt nicht mehr als 15 ganze Arbeitstage, und höchstens 5 Arbeitstage nacheinander kompensiert werden dürfen (Art. 61 Abs. 1 f. VB PV Fällanden). Bei Auflösung des Arbeitsverhältnisses ist der Arbeitszeitsaldo auf den Zeitpunkt des Austritts auszugleichen (Art. 60 Abs. 4 Satz 1 VB PV Fällanden). Dabei korreliert die Zeitautonomie der Arbeitnehmerin oder des Arbeitnehmers im Arbeitsverhältnis mit vereinbarter Gleitzeit mit ihrer Verpflichtung, allfällige Mehrstunden innert nützlicher Frist wieder abzubauen. Der Sinn der Gleitzeit liegt gerade darin, dass die Arbeitnehmenden in deren Rahmen zeitautonom bestimmen können, die Soll-Arbeitszeit zu über- oder unterschreiten (vgl. BGE 123 III 469 E. 3b, 130 V 309 E. 5.1.3).

E. 4.3.2

Die Beschwerdeführerin kündigte am 11. April 2018 auf Ende August 2018 und demnach mit einer Frist von vier Monaten (vgl. zur ordentlichen Kündigungsfrist von drei Monaten Art. 18 lit. b PV Fällanden). In ihrem Schreiben führte die Beschwerdeführerin aus, "im August frühzeitig aufzuhören und noch Ferien oder Überzeit einzuziehen oder das Pensum zu reduzieren. In der Kündigungsbestätigung vom 23. April 2018 wurde die Beschwerdeführerin gebeten, "die Kompensation allfälliger Mehrarbeitszeitguthaben sowie den Bezug restlicher Ferientage" mit der Gemeindeschreiberin abzusprechen. Bereits am 13. August 2018 trat die Beschwerdeführerin in den Dienst ihrer neuen Arbeitgeberin ein, wobei sie bis am 29. August 2018 ihr restliches Ferienguthaben bei der Beschwerdeführerin bezog und an den letzten beiden Tagen des Monats Mehrzeit kompensierte. Vom 21. Juni bis am 12. August 2018 war die Beschwerdeführerin krankheitshalber zu 100 % arbeitsunfähig. Dennoch hatte sie somit vom Zeitpunkt ihrer Kündigung am 11. April 2018 bis am 21. Juni 2018 mehr als zwei Monate Zeit, um ihren positiven Arbeitszeitsaldo abzubauen.

E. 4.3.3

Die Beschwerdeführerin bringt in diesem Zusammenhang vor, dass ein Abbau des positiven Arbeitszeitsaldos aufgrund der "schwierigen Betriebssituation" nicht möglich gewesen sei. Diese Behauptung findet in den Akten jedoch keine hinreichende Stütze. Vielmehr zeigte die Betriebsanalyse des Alterszentrums D, welche durch externe Experten im November und Dezember 2018 durchgeführt worden war, unter anderem ungenügende Effizienz in den internen Abläufen auf. Zudem sei der Stellenplan im Vergleich zu anderen Alters- und Pflegeheimen im Kanton Zürich grosszügig ausgestaltet (vgl. VGr, 15. Mai 2019,

VB.2018.00567, E. 4.1.2 Abs. 3 mit Hinweis). Ob eine Kompensation des Arbeitszeitsaldos möglich gewesen wäre, braucht jedoch nicht abschliessend beurteilt zu werden. Denn Art. 60 Abs. 4 Satz 1 VB PV Fällanden sieht ausdrücklich vor, dass der Arbeitszeitsaldo, sofern betrieblich möglich, auf den Zeitpunkt des Austritts auszugleichen sei. Dass im Fall der Unmöglichkeit der (vollständigen) Kompensation eine Auszahlung erfolgt, sieht das kommunale Personalrecht dagegen gerade nicht vor.

E. 4.4

Vielmehr kann die Ausbezahlung des positiven Arbeitszeitsaldos ohne Zuschlag gemäss Art. 60 Abs. 4 Satz 3 VB PV Fällanden in Ausnahmefällen bewilligt werden. Bei der Beurteilung, ob ein solcher Ausnahmefall vorliegt, kommt der Beschwerdegegnerin ein erheblicher Ermessensspielraum zu (vgl. vorn, E. 3.2 Abs. 2). Dass sie ihr Ermessen vorliegend in rechtsverletzender Weise ausgeübt hätte, ist nicht ersichtlich (§ 50 VRG; vgl. Donatsch, § 50 N. 25 f.). Die Beschwerdeführerin verkennt, dass die Beschwerdegegnerin nicht begründen muss, "weshalb die Voraussetzungen für den Ausnahmefall nicht erfüllt sein sollten". Soweit sie überdies vorbringt, sie hätte auch gestützt auf das Gleichbehandlungsgebot gemäss Art. 8 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) Anspruch auf eine Auszahlung, verfängt sie damit ebenfalls nicht. Denn sie macht lediglich geltend, es sei "bei der Beschwerdegegnerin offenbar üblich, einen positiven Arbeitszeitsaldo auszuzahlen". Diese unsubstanzierte Behauptung bleibt jedoch unbelegt. Aus den Akten gehen keine Hinweise hervor, welche auf eine regelmässige Auszahlung von positiven Arbeitszeitsaldi schliessen liessen. Vor diesem Hintergrund hat die Vorinstanz das rechtliche Gehör der Beschwerdeführerin nicht verletzt, indem sie die entsprechenden Vorbringen der Beschwerdeführerin (implizit) als nicht stichhaltig erachtete. Schliesslich kann auch im vorliegenden Verfahren auf die Befragung der Beschwerdeführerin und Auskunftspersonen zur (angeblichen) Praxis der Beschwerdegegnerin verzichtet werden. Mit Blick auf die Behauptung, die Auszahlung des Arbeitszeitsaldos sei mit der Gemeindeschreiberin mündlich vereinbart worden, stellt sich die Frage, ob eine solche Vereinbarung überhaupt zulässig wäre, zumal einzig der Gemeinderat der Beschwerdegegnerin als Anstellungsinstanz der Beschwerdeführerin nach Art. 60 Abs. 3 Satz 3 VB PV Fällanden eine ausnahmsweise Ausbezahlung des Saldos bewilligen könnte (vgl. Art. 9 Abs. 1 PV Fällanden; Art. 3 Abs. 1 VB PV Fällanden). Überdies wird die (mündliche) Vereinbarung auch vor Verwaltungsgericht nicht weiter substantiiert. Auf die in diesem Zusammenhang beantragten Beweisabnahmen kann verzichtet werden.

E. 4.5

Demnach hat die Beschwerdeführerin keinen Anspruch auf finanzielle Abgeltung des positiven Arbeitszeitsaldos. Der Beschluss der Beschwerdegegnerin vom 7. Mai 2019 erweist sich als rechtmässig. Es kann somit auch darauf verzichtet werden, die angebotenen Zeugen- und Beweisaussagen zur (korrekten) Zeiterfassung der Beschwerdeführerin abzunehmen.

E. 4.6

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen.

E. 5

Der Streitwert beträgt weniger als Fr. 30'000.- (vgl. E. 1.2), weshalb die Gerichtskosten auf die Gerichtskasse zu nehmen sind (§ 65a Abs. 3 VRG). Die unterliegende

Beschwerdeführerin hat keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung; der Beschwerdegegnerin als Gemeinde mit ausgebauter eigener Administration ist vorliegend ebenfalls keine Parteientschädigung zuzusprechen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung § 17 Abs. 2 VRG; vgl. zur [ausnahmsweisen] Entschädigung des Gemeinwesens Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 17 N. 50 ff.).

E. 6

Weil der Streitwert weniger als Fr. 15'000.- beträgt (vgl. E. 1.2), ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht nur zulässig, wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt (Art. 85 Abs. 1 lit. b in Verbindung mit Abs. 2 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Ansonsten steht die subsidiäre Verfassungsbeschwerde nach Art. 113 ff. BGG offen. Sollten beide Rechtsmittel ergriffen werden, so müsste dies in derselben Rechtsschrift erfolgen (Art. 119 Abs. 1 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.