

Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
2P.251/2001 /bmt
2A.407/2001

Urteil vom 14. Juni 2002
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Bundesrichter Wurzbürger, Präsident,
Bundesrichter Hungerbühler, Müller,
Bundesrichterin Yersin, Bundesrichter Merkli,
Gerichtsschreiber Häberli.

1. Verband Schweizerischer Assistenz- und Oberärztinnen und -ärzte, Sektion Zürich (VSAO-ZH), 8610 Uster,
2. Vereinigung der Oberärztinnen und Oberärzte und der Leitenden Ärztinnen und Ärzte des Kantons Zürich (VOLAZ), 8610 Uster,
Beschwerdeführer, beide vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Peter Ettler, Grüngasse 31, Postfach 1138, 8026 Zürich,

gegen

Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich, Kaspar Escher-Haus, 8090 Zürich,
Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 4. Kammer, Militärstrasse 36, 8021 Zürich.

Geltungsbereich des Arbeitsgesetzes

(Verwaltungsgerichtsbeschwerde und staatsrechtliche Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 20. Juni 2001)

Sachverhalt:

A.

Die Sektion Zürich des Verbands Schweizerischer Assistenz- und Oberärztinnen und -ärzte (VSAO-ZH) sowie die Vereinigung der Oberärztinnen und -ärzte und der Leitenden Ärztinnen und Ärzte des Kantons Zürich (VOLAZ) reichten beim Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Zürich Anzeige ein gemäss Art. 54 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz [ArG]; SR 822.11). Sie warfen verschiedenen Spitälern Verstösse gegen das Arbeitsgesetz und dessen Verordnungen vor. Die Anzeige richtete sich gegen das Universitätsspital Zürich (Departement Chirurgie, Neurochirurgische Klinik, Dermatologische Klinik), das Zürcher Stadtpital Triemli (Chirurgische Klinik, Medizinische Klinik), die Maternité Inselhof Triemli, das Kreisspital Männendorf (Medizinische Klinik), das Spital Wetzikon (Gynäkologische Klinik), das Kantonsspital Winterthur (Chirurgische Klinik), die Orthopädische Universitätsklinik Balgrist, die Klinik Wilhelm Schulthess sowie gegen sämtliche Abteilungen des Universitätskinderspitals.

Das Amt für Wirtschaft und Arbeit stellte am 25. Februar 2000 fest, dass die Bestimmungen des Arbeitsgesetzes über die Arbeitszeiten auf Assistenz- und Oberärzte nicht anwendbar seien, weder in öffentlichrechtlichen Krankenanstalten des Kantons, in Kreisspitälern eines Zweckverbands noch in subventionierten privaten Krankenanstalten mit gemeinnützigem Charakter, welche sich nach den kantonalen Arbeitszeitvorschriften für öffentliche Dienstverhältnisse richten; demgegenüber seien die Assistenzärzte aller Spitäler den Bestimmungen des Arbeitsgesetzes über den Gesundheitsschutz unterstellt.

B.

Am 23. März 2001 hiess die Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich den Rekurs teilweise gut, welchen der VSAO-ZH und die VOLAZ eingereicht hatten: Anders als das Amt für Wirtschaft und Arbeit kam sie zum Schluss, das Arbeitsgesetz finde Anwendung auf subventionierte private Krankenanstalten mit gemeinnützigem Charakter, die sich nach den kantonalen Arbeitszeitvorschriften für öffentliche Dienstverhältnisse richten; dabei versagte sie jedoch - gestützt auf eine analoge Anwendung von Art. 71 lit. b ArG (Vorbehalt des öffentlichen Dienstrechts) - den Bestimmungen über die Arbeits- und Ruhezeit dennoch die Anwendung. In Abweichung von der

angefochtenen Verfügung stellte die Volkswirtschaftsdirektion des Weiteren fest, dem Gesundheitsschutz gemäss Arbeitsgesetz seien nicht nur die Assistenz- sondern auch die Oberärzte und leitenden Ärzte aller Spitäler unterstellt.

Hiergegen gelangten der VSAO-ZH und die VOLAZ erfolglos an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich. Mit Entscheid vom 20. Juni 2001 trennte dieses das Verfahren betreffend die privaten Krankenanstalten ab und wies die Beschwerde ansonsten ab, soweit es darauf eintrat.

C.

Am 12. September 2001 haben der VSAO-ZH und die VOLAZ Verwaltungsgerichtsbeschwerde (2A.407/2001) beim Bundesgericht eingereicht mit folgenden Anträgen:

"1. Der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und es sei festzustellen, dass Art. 6 ArG über den Gesundheitsschutz verfassungs- und völkerrechtskonform so auszulegen ist, dass er auch bei Angestellten öffentlichrechtlicher Spitälern Arbeitszeiten verbietet, die derart lang sind, dass sie den Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Spitälern in verbotener Weise verzerren und die Gesundheit der Angestellten ernsthaft gefährden.

2. Es sei festzustellen, dass Arbeitszeiten von Angestellten öffentlichrechtlicher Spitäler von über 55 Stunden pro Woche eine verfassungswidrige, wettbewerbsverzerrende Massnahme darstellen und gegen das Grundrecht der Angestellten auf körperliche und geistige Unversehrtheit verstossen."

D.

Am 14. September 2001 haben der VSAO-ZH und die VOLAZ gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts zusätzlich staatsrechtliche Beschwerde (2P.251/2001) erhoben mit dem Antrag, diesen aufzuheben. Sie rügen eine Verletzung der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV), der persönlichen Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV) sowie von Art. 8 EMRK.

E.

Die Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich beantragt die Abweisung der Beschwerden, während das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich auf Abweisung der Beschwerden schliesst, soweit auf sie eingetreten werden könne. Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement bzw. das Staatssekretariat für Wirtschaft (Direktion Arbeit) hat sich vernehmen lassen, ohne Antrag zu stellen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde und die staatsrechtliche Beschwerde betreffen den gleichen Sachverhalt und die gleichen Parteien; die beiden Verfahren (2A.407/2001 und 2P.251/2001) sind wegen ihres engen Zusammenhangs zu vereinigen (Art. 24 BZP in Verbindung mit Art. 40 OG).

2.

2.1 Der angefochtene letztinstanzliche kantonale Entscheid betrifft eine Anzeige gemäss Art. 54 ArG wegen Verletzung der eidgenössischen Arbeitsgesetzgebung und stützt sich auf deren einschlägige Bestimmungen, d.h. auf Bundesverwaltungsrecht. Da keine Ausnahme nach Art. 99 ff. OG gegeben ist, kann er mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten werden (Art. 97 OG in Verbindung mit Art. 98 lit. g OG). Als Arbeitnehmerverbände sind die Beschwerdeführer gestützt auf Art. 58 Abs. 1 ArG zu diesem Rechtsmittel legitimiert.

2.2 Nicht einzutreten auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist jedoch, soweit die Beschwerdeführer geltend machen, die Regelung der Arbeitszeiten in öffentlichen Spitälern sei verfassungswidrig (Ziff. 2 der Rechtsbegehren). Die entsprechende Rüge betrifft nicht die Anwendbarkeit des Arbeitsgesetzes, worüber die kantonalen Behörden allein entschieden haben: Die Verfügung des Amtes für Wirtschaft und Arbeit, welche den Ausgangspunkt des Rechtsmittelverfahrens bildete, hatte sich einzig über die allfällige Verletzung von Bestimmungen des Arbeitsgesetzes auszusprechen; das Verwaltungsgericht beurteilte alsdann nur noch, ob und inwieweit dieses Gesetz überhaupt auf die zur Anzeige gebrachten Spitäler Anwendung findet. Der Antrag der Beschwerdeführer, das geltende Arbeitszeitregime direkt auf seine Verfassungsmässigkeit zu überprüfen, wirft demnach Fragen auf, welche nicht Gegenstand des angefochtenen Entscheids gebildet haben; dieser stellt deshalb insoweit kein taugliches Anfechtungsobjekt dar (vgl. BGE 119 Ib 33 E. 1b S. 36).

2.3 Auf die staatsrechtliche Beschwerde ist nicht einzutreten: Im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde können auch Verletzungen der Bundesverfassung gerügt werden, weshalb vorliegend - wie die Beschwerdeführer an sich selbst erkannt haben - für eine staatsrechtliche Beschwerde kein Raum mehr bleibt (Art. 84 Abs. 2). Soweit sich die erhobenen Verfassungsrügen nicht auf die Anwendung des Bundesrechts beziehen, sondern direkt gegen "die einschlägigen kantonalen Bestimmungen über die Arbeitszeiten der Ärzte" gerichtet sind, betreffen sie zudem Fragen, welche nicht Gegenstand des angefochtenen Entscheids gebildet haben (vgl. oben E. 2.2). Der staatsrechtlichen Beschwerde mangelt es insoweit an einem tauglichen

Anfechtungsobjekt (vgl. BGE 117 Ia 157 E. 1b S. 159).

2.4 Soweit der bei ihr angefochtene Entscheid der kantonalen Volkswirtschaftsdirektion private Spitäler betraf, hat die Vorinstanz die Eingabe der Beschwerdeführer in einem separaten Verfahren behandelt. Zwar haben die Beschwerdeführer dem Bundesgericht ohne Einschränkung beantragt, der Verwaltungsgerichtsentscheid vom 20. Juni 2001 sei aufzuheben; aus ihren Ausfuhungen ergibt sich jedoch, dass sie die Abtrennung des Verfahrens betreffend die privaten Krankenanstalten nicht in Frage stellen. Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet mithin nur die Frage der Anwendbarkeit des Arbeitsgesetzes auf öffentliche Spitäler.

3.

3.1 Am 8. Dezember 1999 haben der Kanton Zürich und der VSAO-ZH einen Gesamtarbeitsvertrag für die Assistenzärzte geschlossen, der am 1. Januar 2000 in Kraft getreten ist (vgl. § 153 der Vollzugsverordnung zum Zürcher Personalgesetz). Gemäss diesem beträgt die Soll-Arbeitszeit 50 Stunden pro Woche im Quartalsdurchschnitt (Ziff. 11.1.1 des Vertrags). Allerdings gilt in den Jahren 2000 - 2003 eine Übergangsregelung, während der die Arbeitszeit von 54 Stunden pro Woche sukzessive auf den vertraglich vereinbarten Wert reduziert wird (Ziff. 11.1.2). Die Regelung der Arbeitszeit der Oberärzte beruht demgegenüber auf einem Beschluss des Regierungsrats des Kantons Zürich vom 19. Dezember 1990 (vgl. § 52 des Zürcher Gesetzes vom 27. September 1998 über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals). Der Beschluss bestimmt für Oberärzte ohne Honorar- und Gebühreneinnahmen, dass die Arbeitszeit in der Regel 55 Stunden und die Präsenzzeit 65 Stunden nicht übersteigen soll; honorar- und gebuhrenberechtigte Oberärzte (gemeint sind Oberärzte, die im Spital auch Privatpatienten behandeln dürfen) sollen nicht mehr als 70 Stunden pro Woche arbeiten.

3.2 Die Beschwerdeführer machen geltend, die Arbeitszeiten der Ärzteschaft in den öffentlichen Spitälern seien unzumutbar hoch: Die Oberärzte arbeiteten durchschnittlich über 60 Stunden pro Woche, wobei Spitzen von 80 bis 100 Stunden vorkämen; bei den Assistenzärzten sähen die Dinge nicht anders aus. Solche Belastungen führten zu chronischer ubermudung und mit der Zeit zu schweren Gesundheitsschädigungen, weshalb die Verhältnisse mit den Gesundheitsschutzbestimmungen des Arbeitsgesetzes nicht vereinbar seien. Weiter würden die Bestimmungen des Arbeitsgesetzes über die Arbeits- und Ruhezeit verletzt, welche bei verfassungskonformer Auslegung des Gesetzes auch auf die an öffentlichen Spitälern tätigen Assistenz- und Oberärzte Anwendung fänden.

4.

Das Arbeitsgesetz begrenzt die wöchentliche Arbeitszeit der Angestellten im Allgemeinen auf 45 bzw. 50 Stunden (Art. 9 Abs. 1 ArG), wobei es von diesem Grundsatz verschiedene Ausnahmen zulässt (vgl. Art. 9 Abs. 3 - 5 und Art. 27 ArG); weiter verpflichtet es den Arbeitgeber, alle zum Schutz der Gesundheit und der persönlichen Integrität seiner Arbeitnehmer notwendigen Massnahmen zu treffen (Art. 6 ArG). Dem Gesetz - und damit den erwähnten Vorschriften - sind alle "öffentlichen und privaten Betriebe" unterworfen (Art. 1 Abs. 1 ArG), die dauernd oder vorübergehend zumindest einen Arbeitnehmer beschäftigen (Art. 1 Abs. 2 ArG). Vom Geltungsbereich des Arbeitsgesetzes sind allerdings verschiedene Ausnahmen vorgesehen (Art. 2, Art. 3 und Art. 4 ArG):

4.1 Eine solche Ausnahme besteht einmal für die Verwaltungen von Bund, Kantonen und Gemeinden (Art. 2 Abs. 1 lit. a ArG), wobei jedoch die gesetzlichen Vorschriften über den Gesundheitsschutz (Art. 6, Art. 35 und Art. 36a ArG) gestützt auf Art. 3a lit. a ArG dennoch zur Anwendung kommen. Ebenfalls vom Geltungsbereich des Arbeitsgesetzes ausgenommen sind die öffentlichen Anstalten ohne Rechtspersönlichkeit und die öffentlichrechtlichen Körperschaften, sofern die Mehrzahl ihrer Beschäftigten öffentlichrechtlich angestellt ist; auch hier finden aber die Bestimmungen über den Gesundheitsschutz Anwendung (Art. 2 Abs. 2 ArG in Verbindung mit Art. 3a ArG und Art. 7 Abs. 1 der vom 10. Mai 2000 datierenden Verordnung 1 zum Arbeitsgesetz [ArGV 1; SR 822.111]). Eine besondere Stellung haben die privatrechtlichen Angestellten solcher Anstalten und Körperschaften; für sie gelten auch die Arbeits- und Ruhezeitbestimmungen des Arbeitsgesetzes, soweit das öffentliche Dienstrecht keine günstigeren Bestimmungen für sie vorsieht (Art. 7 Abs. 2 ArGV 1).

4.2 Gewisse Kategorien von Arbeitnehmern sind aufgrund persönlicher Kriterien vom Geltungsbereich des Gesetzes ausgenommen (Art. 3 ArG), auch wenn die sie beschäftigenden "Betriebe" dem Arbeitsgesetz unterstehen. Es handelt sich dabei unter anderem um die Angehörigen folgender Berufe: Assistenzärzte, Lehrer, Fürsorger, Erzieher, Aufseher in Anstalten und Lehrer an Privatschulen (lit. e) sowie Arbeitnehmer, die eine höhere leitende Tätigkeit oder eine wissenschaftliche oder selbständige künstlerische Tätigkeit ausüben (lit. d). Die Vorschriften über den Gesundheitsschutz finden jedoch auch auf die genannten Personen Anwendung (Art. 3a lit. b und lit. c ArG). Als Assistenzärzte im Sinne dieser Bestimmungen gelten gemäss Art. 12 Abs. 1 ArGV 1 Ärzte der Human-, Zahn- und Tiermedizin, die nach erworbenem Staatsexamen eine Weiterbildung absolvieren, sei es zur Erlangung des ersten Facharzttitels (lit. a) oder für die Zulassung zur Eröffnung einer eigenen Praxis (lit. b).

4.3

4.3.1 Die Spitäler, welche vom vorliegenden Verfahren betroffenen sind, zählen unbestrittenermassen zu den üblichen Anstalten ohne Rechtspersönlichkeit; zudem ist ihr Personal ublichrechtlich angestellt. Daraus folgt nach dem eindeutigen Wortlaut der dargestellten gesetzlichen Regelung, dass die Bestimmungen über die Arbeits- und Ruhezeit auf sie keine Anwendung finden. Demgegenüber untersteht ihr ganzes Personal den Vorschriften des Arbeitsgesetzes über den Gesundheitsschutz, wobei die Aufzählung der anwendbaren Bestimmungen in Art. 3a ArG abschliessender Natur ist. Sie erfasst abgesehen von den ausdrücklich erwähnten Art. 6, Art. 35 und Art. 36a ArG keine weiteren Schutzbestimmungen, auch nicht solche, deren Regelungsgegenstand ebenfalls einen Einfluss auf die Gesundheit der Arbeitnehmer haben kann; insbesondere die Vorschriften über die Arbeits- und Ruhezeiten (Art. 9 - Art. 28 ArG) sind von der Gegen Ausnahme zu Gunsten des Gesundheitsschutzes nicht betroffen (Wegleitung des Staatssekretariats für Wirtschaft [seco] vom April 2001, 003a-1; Roland A. Müller, Kommentar zum Arbeitsgesetz, 6. Auflage, Zürich 2001, N 4 zu Art. 3a ArG).

4.3.2 Der so verstandene Wortlaut der einschlägigen Bestimmungen deckt sich mit den Intentionen des Bundesgesetzgebers, wie sie sich aus den Materialien ergeben: Dieser wollte die ublichrechtlichen Angestellten von Bund, Kantonen und Gemeinden - abgesehen von gewissen Ausnahmen, insbesondere für Betriebe mit industriellem oder kaufmännischem Charakter - generell vom Geltungsbereich des Arbeitsgesetzes ausnehmen (vgl. Botschaft des Bundesrats vom 30. September 1960 zum Entwurf des Arbeitsgesetzes, BBl 1960 II 940; Näheres bei Walther Hug, Kommentar zum Arbeitsgesetz, Bern 1971, N 3 ff. zu Art. 2 ArG). Zudem hat er in Art. 71 lit. b ArG ausdrücklich festgehalten, dass das übliche Personalrecht von Bund, Kantonen und Gemeinden den Bestimmungen des Arbeitsgesetzes vorgeht, wobei er diesen Vorbehalt absolut verstanden hat (vgl. Hug, a.a.O., N 19 zu Art. 2 ArG). Erst im Laufe der Anpassung des Schweizer Rechts an jenes der Europäischen Union hat der Gesetzgeber begonnen, den Geltungsbereich des Arbeitsgesetzes auf die Angestellten der üblichen Hand auszudehnen. Zunächst einmal hat er die Bundesverwaltung den Vorschriften über den Gesundheitsschutz unterstellt, indem er am 8. Oktober 1993 Art. 3a ArG als Gegen Ausnahme ins

Gesetz einfügte (AS 1994 1035 f.; vgl. die Botschaft des Bundesrats vom 18. Mai 1992 zur Genehmigung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum [BBl 1992 IV 383 ff.], die Botschaft II des Bundesrats vom 15. Juni 1992 über die Anpassung des Bundesrechts an das EWR-Recht [BBl 1992 V 659 ff.] sowie die Botschaft des Bundesrats vom 24. Februar 1993 über das Folgeprogramm nach der Ablehnung des EWR-Abkommens [BBl 1993 I 868]). Er hat dabei nur den Geltungsbereich der Bestimmungen über den Gesundheitsschutz abgeändert, bestand doch unter Integrationsgesichtspunkten allein bezüglich dieser ein Handlungsbedarf; den Geltungsbereich der Vorschriften über die Arbeits- und Ruhezeit hat er bewusst nicht angetastet (Botschaft II des Bundesrats vom 15. Juni 1992 über die Anpassung des Bundesrechts an das EWR-Recht [BBl 1992 V 662] und Botschaft des Bundesrats vom 2. Februar 1994 über die Änderung des Arbeitsgesetzes [BBl 1994 II 176]). Gleich ist er im Rahmen der Änderung des Arbeitsgesetzes vom 20. März 1998 (in Kraft seit dem 1. August 2000 [AS 2000 1569]) verfahren, anlässlich welcher er Art. 3a lit. a ArG ergänzte und auch die Verwaltungen von Kantonen und Gemeinden den Vorschriften über den Gesundheitsschutz unterstellte (vgl. den

Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats vom 17. November 1997 zur parlamentarischen Initiative "Revision des Arbeitsgesetzes", BBl 1998 1401).

Einzig mit der am 22. März 2002 beschlossenen Gesetzesänderung (BBl 2002 2746) hat der Gesetzgeber diese Logik durchbrochen: Er will die Assistenzärzte (auch) den Arbeits- und Ruhezeitbestimmungen des Arbeitsgesetzes unterstellen, wobei es seiner ausdrücklich erklärten Absicht entspricht, sowohl die Assistenzärzte privater als auch jene üblicher Spitäler zu erfassen (vgl. E. 4.4.2). Um Letzteres zu erreichen, hat er zwar den Vorbehalt zugunsten des üblichen Personalrechts in Art. 71 lit. b ArG angepasst; dabei wurde aber übersehen, dass das Personal üblicher Spitäler - gestützt auf die Ausnahmen vom betrieblichen Geltungsbereich (Art. 2 Abs. 1 lit. a und Abs. 2 ArG in Verbindung mit Art. 7 Abs. 1 ArGV 1) - bereits als Ganzes von den Vorschriften des Arbeitsgesetzes über die Arbeits- und Ruhezeit ausgenommen ist.

4.4

4.4.1 Im übrigen drängt es sich auch verfassungsrechtlich nicht auf, das Personal üblicher Spitäler gänzlich (und nicht nur für den Bereich des Gesundheitsschutzes) dem Arbeitsgesetz zu unterstellen; die dahingehende, vom Wortlaut der einschlägigen Bestimmungen abweichende Auslegung der Beschwerdeführer vermag nicht zu überzeugen: Diese verkennen, dass das Arbeitsgesetz nicht das einzige Mittel ist, verfassungs- und völkerrechtswidrige Zustände bei den Arbeitsbedingungen zu verhindern. Wenn das Personal üblicher Spitäler nicht vom Arbeitsgesetz erfasst wird, bedeutet dies nicht, dass es untragbare Arbeitsbedingungen ohne weiteres hinzunehmen

hätte. Es wird lediglich die Verantwortung dafür, dass angemessene Arbeitszeitlimiten angeordnet und durchgesetzt werden, dem betroffenen Gemeinwesen überlassen (vgl. die Botschaft II des Bundesrats vom 15. Juni 1992 über die Anpassung des Bundesrechts an das EWR-Recht, BBl 1992 V 661), welches dabei unter anderem die Schranken zu beachten hat, die sich aus der Bundesverfassung und der Europäischen Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK; SR 0.101) ergeben. Die von den Beschwerdeführern vorgetragene Überlegungen zum Schutz des Rechts

auf körperliche und geistige Unversehrtheit der Angestellten (Art. 10 Abs. 2 BV) und zum Schutz von deren Familienleben (Art. 8 EMRK) haben bei der Ausgestaltung des entsprechenden Regelwerks einzufließen. Wird diesen oder anderen verfassungs- und konventionsrechtlichen Ansprüchen der Arbeitnehmer nicht genügend Rechnung getragen, so sind die fraglichen Rügen durch Anfechtung der betreffenden dienstrechtlichen Erlasse oder individueller, sich auf diese stützender Anordnungen vorzubringen.

4.4.2 Im Sinne des Gesagten haben der Kanton Zürich und der Beschwerdeführer 1 den Gesamtarbeitsvertrag für Assistenzärzte geschlossen, und der Kanton Bern hat die Arbeitsbedingungen seiner Assistenz- und Oberärzte in einer neuen Verordnung umschrieben. Die fraglichen Regelwerke sehen - nach einer gewissen Übergangsfrist - wöchentliche Höchstarbeitszeiten von 50 Stunden vor und entsprechen insoweit sachlich Art. 9 Abs. 1 lit. b ArG (oben E. 3.1, vgl. auch Art. 8 Abs. 2 der Berner Verordnung vom 22. März 2000 über die Anstellungsverhältnisse des ärztlichen Spitalpersonals). Bezüglich der Assistenzärzte haben inzwischen auch die eidgenössischen Räte reagiert: Am 22. März 2002 haben sie eine Änderung des Arbeitsgesetzes beschlossen (BBl 2002 2746), gemäss welcher die Assistenzärzte aus der Aufzählung der Ausnahmen vom persönlichen Geltungsbereich des Gesetzes entfernt sind (Art. 3 lit. e und Art. 3a lit. c ArG); damit werden sie künftig auch den Arbeits- und Ruhezeitbestimmungen und nicht nur den Vorschriften über den Gesundheitsschutz unterstellt sein. Diese Änderung soll sowohl die Assistenzärzte öffentlicher als auch jene privater Spitäler erfassen (vgl. Art. 71 lit. b ArG in der Fassung vom 22. März 2002 sowie den Bericht der

Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats vom 5. April 2001 zur parlamentarischen Initiative "Menschenwürdige Arbeitsbedingungen für Assistenzärzte" [BBl 2001 3181 ff.] und die Stellungnahme des Bundesrats vom 30. Mai 2001 [BBl 2001 6098 ff.]; vgl. aber oben E. 4.3.2 i.f.). Die fragliche Revision des Arbeitsgesetzes wird am 1. Januar 2005 in Kraft treten und die Kantone zwingen, ihre Vorschriften über die Arbeitsbedingungen des Spitalpersonals insgesamt zu überdenken (vgl. hinsichtlich weiterer Entwicklungen, welche die Arbeitsbedingungen der Spitalärzte beeinflussen werden: Markus Battaglia, in: Lehrgang Gesundheitswesen Schweiz, Ziff. 2.7: Ärzte und stationärer Bereich, www.medpoint.ch/other/lehrgang/27_batt.pdf).

4.4.3 Bei diesen Gegebenheiten besteht kein Raum, die Bestimmungen über den Geltungsbereich des Arbeitsgesetzes gegen deren Wortlaut und gegen den Willen des Gesetzgebers (vgl. Art. 191 BV) auf öffentliche Spitäler auszudehnen.

4.5 Die Beschwerdeführer machen geltend, es führe zu verfassungswidrigen Wettbewerbsvorteilen (vgl. Art. 27 BV), wenn die öffentlichen Spitäler für die Anstellung ihres Personals - anders als die privaten Spitäler - nicht an die Arbeitszeitbegrenzung gemäss Arbeitsgesetz gebunden seien. Dem ist entgegenzuhalten, dass zumindest die Assistenzärzte (abgesehen vom Gesundheitsschutz) heute noch generell vom Geltungsbereich des Arbeitsgesetzes ausgenommen sind (E. 4.2; vgl. auch Hug, a.a.O., N 1 zu Art. 3 ArG). Sollte der behauptete Wettbewerbsvorteil bezüglich anderer Personalkategorien bestehen, wäre die ungleiche Behandlung privater und öffentlicher Spitäler im Arbeitsgesetz verankert (E. 4.3) und - wie die Vorinstanz zu Recht festgehalten hat - für die rechtsanwendenden Behörden verbindlich (vgl. Art. 191 BV). Deshalb kann offen bleiben, ob die Beschwerdeführer als Interessenvertreter der Ärzteschaft überhaupt zu dieser Rüge, welche an sich Anliegen der (Privat-)Spitäler und höchstens mittelbar solche von einzelnen Ärzten betrifft, legitimiert sind.

5.

Zwar ist unstrittig, dass die Bestimmungen über den Gesundheitsschutz (Art. 6, Art. 35 und Art. 36a ArG) auf alle Angestellten öffentlicher und privater Krankenanstalten Anwendung finden. Anders als die Vorinstanz gehen die Beschwerdeführer aber davon aus, dass dadurch auch das Gemeinwesen als Arbeitgeber in öffentlichen Spitälern verpflichtet werde, die Arbeitszeit seiner Angestellten auf 50 bzw. 55 Stunden pro Woche zu beschränken.

5.1 Vorliegend ist einzig Art. 6 ArG von Interesse, gemäss dem "der Arbeitgeber verpflichtet [ist], zum Schutze der Gesundheit der Arbeitnehmer alle Massnahmen zu treffen, die nach der Erfahrung notwendig, nach dem Stand der Technik anwendbar und den Verhältnissen des Betriebes angemessen sind. Er hat im weiteren die erforderlichen Massnahmen zum Schutze der persönlichen Integrität der Arbeitnehmer vorzusehen (Abs. 1). Der Arbeitgeber hat insbesondere die betrieblichen Einrichtungen und den Arbeitsablauf so zu gestalten, dass Gesundheitsgefährdungen und

Überbeanspruchungen der Arbeitnehmer nach Möglichkeit vermieden werden (Abs. 2)." Näher umschrieben wird der Inhalt dieser Verpflichtungen in der Verordnung 3 zum Arbeitsgesetz (Gesundheitsvorsorge, ArGV 3; SR 822.113) vom 18. August 1993. Gemäss Art. 2 Abs. 1 lit. c ArGV 3 hat der Arbeitgeber insbesondere dafür zu sorgen, dass eine übermässig starke oder allzu einseitige Beanspruchung des Arbeitnehmers vermieden wird.

5.2

5.2.1 Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer ist die Feststellung der Vorinstanz, dass sich Art. 6 ArG nicht auf die Regelung der Höchstarbeitszeit bezieht, richtig. Eine Auslegung des Gesetzes unter systematischen und historischen Gesichtspunkten zeigt, dass sich die Regelung des Gesundheitsschutzes und jene der Arbeits- und Ruhezeit nicht überschneiden. Bereits im Aufbau des Arbeitsgesetzes wird klar zwischen den beiden Bereichen unterschieden: Nach der Umschreibung des Geltungsbereichs in einem ersten Abschnitt (Art. 1 - 5) regelt das Gesetz in den Artikeln 6 - 8 den Gesundheitsschutz sowie die Plangenehmigung und Betriebsbewilligung für industrielle Betriebe. Im anschliessenden dritten Abschnitt folgt dann - klar abgetrennt - eine ausführliche Regelung der "Arbeits- und Ruhezeit" (Art. 9 - 28). Nur im vierten Abschnitt des Gesetzes (Art. 29 - 36a), welcher Sonderbestimmungen für den Schutz verschiedener Gruppen von Arbeitnehmern enthält und nach persönlichen und nicht nach sachlichen Kriterien gegliedert ist, stehen Vorschriften über den Gesundheitsschutz (Art. 35 und Art. 36a) neben solchen über die Arbeitszeit. Der Gesetzgeber hat denn auch deutlich zum Ausdruck gebracht, dass er zwischen Gesundheitsschutz und der Regelung der Arbeitszeit unterscheidet (vgl. E. 4.3).

5.2.2 In diesem Zusammenhang ist weiter festzuhalten, dass die gesetzliche Beschränkung der Arbeitszeit auf 50 Stunden pro Woche nicht allein auf Überlegungen des Gesundheitsschutzes beruht, sondern allgemeine sozial- und kulturpolitische Aspekte berücksichtigt (vgl. Botschaft des Bundesrats vom 30. September 1960 zum Entwurf des Arbeitsgesetzes, BBl 1960 II 965 f.) und insbesondere dem Bedürfnis der Arbeitnehmerschaft nach mehr Freizeit entgegenkommt (BBl 1960 II 969). Mithin würde eine allein auf den Gesundheitsschutz gemäss Art. 6 ArG gestützte Höchstarbeitszeit nicht notwendigerweise bei 50 bzw. 55 Stunden, sondern allenfalls - je nach Art der Tätigkeit, beruflichem Umfeld und Konstitution des Betroffenen - deutlich darüber liegen (zur Entwicklung der Vorschriften über die Höchstarbeitszeit in der Schweiz vgl. den Bericht des Bundesrats vom 13. Dezember 1957 über das Volksbegehren für die 44-Stundenwoche, BBl 1957 II 1102 ff.).

5.2.3 Nach dem Gesagten führt der Umstand, dass die Angestellten der öffentlichen Spitäler den Bestimmungen über den Gesundheitsschutz unterstellt sind, nicht zu einer (indirekten) Beschränkung der zulässigen Höchstarbeitszeit durch das Arbeitsgesetz; der fragliche Bereich ist dem betreffenden Gemeinwesen zur Regelung überlassen.

5.3 An dieser Stelle ist allerdings noch auf Folgendes hinzuweisen: Die Bestimmungen über den Gesundheitsschutz sollen die Arbeitnehmerschaft vor berufsbedingten Erkrankungen und Unfällen am Arbeitsplatz bewahren. Dabei geht es primär um die Ausgestaltung der Arbeitsumgebung und die Organisation der Arbeitsabläufe (vgl. zum Ganzen: Hans Peter Tschudi, Schweizerisches Arbeitsschutzrecht, Bern 1985, S. 33 ff.; Hug, a.a.O., S. 83 ff.). Zur Arbeitsorganisation gehören auch die Verteilung der Arbeit sowie die Organisation der Arbeitszeit, wobei die Arbeitnehmer ausdrücklich vor Überbeanspruchung zu schützen sind (Art. 6 Abs. 2 ArG und Art. 2 Abs. 1 lit. c ArGV 3; Wegleitung des Staatssekretariats für Wirtschaft [seco] zum Arbeitsgesetz, April 2001, 009-2, Vorbemerkung zu Art. 9 ArG). Dies bedeutet, wie die Beschwerdeführer richtig darlegen, dass der Arbeitnehmer weder in qualitativer noch in quantitativer Hinsicht derart belastet werden darf, dass auf die Dauer seine physische oder psychische Gesundheit beeinträchtigt wird (vgl. Wegleitung des seco zur Verordnung 3 zum Arbeitsgesetz, 2. Überarbeitung, Dezember 1999, 302-1 f.; Müller, a.a.O., N 4 zu Art. 6 Abs. 2 ArG). Auch wenn sich über das gesundheitlich tragbare quantitative Mass der Arbeitsbelastung nur schwerlich allgemeine Aussagen machen lassen, kann gegen offensichtlich missbräuchliche Arbeitszeiten gestützt auf Art. 6 ArG in Verbindung mit Art. 2 ArGV 3 eingeschritten werden (vgl. Wegleitung des seco zum Arbeitsgesetz, April 2001, 003a-2). In diesem eng begrenzten Bereich, in dem die Arbeitsbedingungen geradezu missbräuchlich sind, kann über die Gesundheitsschutzbestimmungen des Arbeitsgesetz gegen Arbeitszeiten vorgegangen werden. Zwar stellen sich im vorliegenden Verfahren grundsätzliche Fragen zur Anwendbarkeit des Arbeitsgesetzes und sind nicht konkrete Gegebenheiten zu beurteilen (die Vorinstanzen haben denn auch keine Feststellungen über die effektiven Arbeitszeiten in den angezeigten Spitälern getroffen); dennoch ist bereits hier zu bemerken, dass Arbeitspensen von gegen 100 Stunden pro Woche, wie sie gemäss den (bestrittenen) Behauptungen der Beschwerdeführer in gewissen Krankenanstalten im Kanton Zürich vorkommen sollen, mit Sicherheit gegen die Gesundheitsschutzbestimmungen des Arbeitsgesetzes und seiner Verordnung verstossen würden.

6.

Demnach erweist sich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde als unbegründet und ist im Sinne der

Erwägungen abzuweisen, soweit darauf eingetreten wird. Auf die staatsrechtliche Beschwerde ist nicht einzutreten.

Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens werden die bundesgerichtlichen Kosten den Beschwerdeführern unter solidarischer Haftbarkeit auferlegt (Art. 156 Abs. 1 und Abs. 7 in Verbindung mit Art. 153 und Art. 153a OG). Parteientschädigung ist keine auszurichten.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde (2A.407/2001) und der staatsrechtlichen Beschwerde (2P.251/2001) werden vereinigt.

2.

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird im Sinne der Erwägungen abgewiesen, soweit auf sie einzutreten ist.

3.

Auf die staatsrechtliche Beschwerde wird nicht eingetreten.

4.

Die Gerichtsgebühr von insgesamt Fr. 5'000.-- wird den Beschwerdeführern unter Solidarhaft auferlegt.

5.

Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, der Volkswirtschaftsdirektion und dem Verwaltungsgericht, 4. Kammer, des Kantons Zürich sowie dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 14. Juni 2002

Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: