



B

Vollzugsverordnung zum Personalgesetz (Änderung), Erhöhung des Ferienanspruchs und Verlängerung der Wochenarbeitszeit

(vgl. Synopse)

1. Ausgangslage

Der Kanton ist ein attraktiver Arbeitgeber, der sehr gute und fortschrittliche Anstellungsbedingungen bietet.

Für das Jahr 2018 hat der Regierungsrat seinen Mitarbeitenden im Rahmen der Nachträge zum Budgetentwurf einen Teuerungsausgleich von 0.5% gewährt, obwohl dies nicht budgetiert worden war. Im Rahmen der KEF-Planung 2019-2022 wurde zudem Wert darauf gelegt, das Personal an den positiven Rechnungsabschlüssen teilhaben zu lassen. So wurde das Budget für Lohnentwicklungsmassnahmen von 0.4% auf 0.8% erhöht und es ist für diese Jahre auch der Teuerungsausgleich budgetiert.

Weiter zu erwähnen sind die bestehende, grosszügige Regelung der gleitenden Arbeitszeit mit der Möglichkeit der Kompensation von bis zu 15 Arbeitstagen pro Kalenderjahr und die flexible Arbeitszeitregelung, die praktisch jedes Arbeitsmodell zulassen, wie zum Beispiel Homeoffice, Jobsharing, Teilzeitarbeit auf allen Stufen (auch für Kaderstellen), Jahresarbeitszeit usw. In diesem Zusammenhang ist nicht zuletzt auch die im Vergleich zur Privatwirtschaft grosszügige Gewährung von 16 Wochen Mutterschaftsurlaub (§ 96 Vollzugsverordnung zum Personalgesetz [VVO, LS 177.111]) zu erwähnen. Mit den bestehenden Regelungen betreffend Urlaub für familiäre Ereignisse – insbesondere für die Betreuung erkrankter Familienangehöriger sowie Vaterschaftsurlaub – und für die Erledigung persönlicher Angelegenheiten (vgl. §§ 85 ff. VVO) ermöglicht der Kanton als moderner Arbeitgeber die Vereinbarkeit von Beruf und Familie.

Um die Attraktivität als Arbeitgeber auch im Vergleich mit der Privatwirtschaft zu erhalten, prüft die kantonale Verwaltung stetig Massnahmen zur Verbesserung der Anstellungsbedingungen. In den vergangenen Jahren wurde von verschiedenen Seiten wiederholt der Wunsch nach der Einführung einer fünften Ferienwoche geäussert. Der Vergleich mit



grossen privatrechtlichen Arbeitgebern sowie Bund und Kantonen zeigt, dass die heutige Ferienregelung nicht mehr zeitgemäss ist. Als Massnahme zur Beibehaltung bzw. Verbesserung der Arbeitgeberattraktivität des Kantons Zürich soll daher die Ferienregelung angepasst und den 21- bis 59-jährigen Angestellten eine zusätzliche Ferienwoche verschafft werden. Da dies zu keiner finanziellen Belastung des Kantons führen soll, werden die Wochenarbeitszeit von 42 auf 42.5 Stunden verlängert und zudem die in den letzten Jahren stets zusätzlich gewährten zwei Urlaubstage über den Jahreswechsel in den Ferienanspruch eingerechnet. Dies ist eine geeignete Massnahme, um die Arbeitgeberattraktivität des Kantons Zürich zu verbessern. Unter Berücksichtigung der gewährten zusätzlichen Ferientage, den eingangs erwähnten Urlaubstatbeständen sowie der flexiblen Arbeitszeitregelung erscheint die geringfügige Verlängerung der Wochenarbeitszeit als angemessen und zumutbar.

Eine weitere Möglichkeit, welche die kantonalen Finanzen nicht zusätzlich belastet, wäre die Gewährung einer zusätzlichen Ferienwoche bei gleichzeitiger Abschaffung des Dienstaltersgeschenks. Der Vorteil bestünde darin, dass dies ohne eine Verlängerung der Wochenarbeitszeit eingeführt werden könnte. Zudem würde diese Möglichkeit zu einer erheblichen administrativen Vereinfachung führen. Allerdings wäre bei dieser Möglichkeit ein Umsetzungsproblem zu erwarten. Es müsste geklärt werden, wie mittels Übergangsbestimmungen mit den bestehenden Teilansprüchen auf zukünftige Dienstaltersgeschenke umzugehen ist. Der Regierungsrat hat sich für die massvolle Verlängerung der Wochenarbeitszeit entschieden.

2. Gegenstand der Vorlage

Mitarbeitende von 21 bis 59 Jahren sollen jede Woche – statt bisher 42 Stunden – neu 42.5 Stunden arbeiten und dafür eine zusätzliche Ferienwoche erhalten. Gerade in dieser Alterskategorie dient der Anspruch auf die zusätzliche Ferienwoche der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf und hat durch den höheren Erholungswert auch einen positiven Einfluss auf die Gesundheit und Motivation der Angestellten. Der Anspruch auf die zusätzliche Ferienwoche hat gegenüber der heutigen Regel (Kompensation der Mehrzeit und bezahlte Tage über den Jahreswechsel) den klaren Vorteil, dass auf den Bezug der Ferien ein grundsätzlich durchsetzbarer Anspruch besteht, die Anhäufung von Mehrzeit und damit die Möglichkeit der Kompensation dagegen vom Arbeitgeber verboten werden



kann. Zudem wurden zwar in den letzten Jahren vom Regierungsrat über den Jahreswechsel jeweils zwei Urlaubstage gewährt (letztmals wird dies für den Dezember 2018 der Fall sein), darauf besteht aber kein Rechtsanspruch. Keine Änderung der Wochenarbeitszeit bzw. des Ferienanspruchs erfolgt für die Lernenden sowie für die bis und mit 20-jährigen und die über 60-jährigen Angestellten. Diese werden wie bis anhin fünf bzw. sechs Wochen Ferien haben und 42 Stunden pro Woche arbeiten. Auf die Verlängerung der Wochenarbeitszeit um eine halbe Stunde wird insbesondere aus Gründen des Jugendschutzes bzw. der Altersentlastung verzichtet. Darüber hinaus wird die wöchentliche Arbeitszeit bei landwirtschaftlichen Angestellten im Alter von 21 bis 59 Jahren – trotz Erhöhung des Ferienanspruchs – nicht um eine halbe Stunde verlängert, da diese ohnehin bereits 48 Stunden pro Woche arbeiten (vgl. § 157 VVO). Von der Änderung des Ferienanspruchs (§ 79 VVO) sowie der Wochenarbeitszeit (§ 116 VVO) ausdrücklich ausgenommen werden die Lehrpersonen der Volksschule. Der neue Berufsauftrag wurde erst vor Kurzem in Kraft gesetzt und soll in den nächsten Jahren evaluiert werden. Zum heutigen Zeitpunkt würde eine Anpassung der Arbeitszeit und damit des neu definierten Berufsauftrags zu Verunsicherung und einem erheblichen Aufwand führen. Bei einer allfälligen Anpassung des Berufsauftrags wird dannzumal zu prüfen sein, ob die Anpassungen auch für die Lehrpersonen der Volksschule übernommen werden sollen. Die Lehrpersonen der Mittel- und Berufsschule sind dagegen aufgrund des Systems der Lektionenverpflichtung (§ 14 Mittel- und Berufsschullehrervollzugsverordnung, LS 413.112) von der Änderung nicht betroffen.

Im Zuge der notwendigen Anpassungen bietet sich ausserdem die Gelegenheit, die geltende Rechtslage zu verdeutlichen, dass grundsätzlich der Arbeitgeber den Zeitpunkt der Ferien bestimmt. Dabei nimmt er – soweit es mit den betrieblichen Bedürfnissen vereinbar ist – Rücksicht auf die Wünsche der Mitarbeitenden. Unverändert bleibt die Verpflichtung, die Ferien grundsätzlich im laufenden Kalenderjahr und zwei Wochen pro Jahr zusammenhängend zu beziehen. Der mindestens zweiwöchige Ferienbezug dient der Erholung der Angestellten und ist im Sinne der Fürsorgepflicht konsequent umzusetzen. Ebenso ist der in der Praxis teilweise bereits angewandte und anerkannte Grundsatz "Ferienbezug vor Mehrzeitkompensation" ausdrücklich festzuhalten. Der konsequente Bezug der Ferien vor der Kompensation des positiven Arbeitszeitsaldos soll die Anhäufung von Ferienguthaben und damit übermässige Rückstellungen verhindern. Schliesslich hat die zuständige Verwaltungseinheit – statt wie bisher die vorgesetzte Dienststelle – die Übertragung nicht bezoge-



ner Ferientage zu bewilligen. Für den Begriff der Verwaltungseinheit wird auf § 59 und Anhang 2 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR, LS 172.11) verwiesen.

3. Vernehmlassung

Mit RRB vom 30. Mai 2018 hat der Regierungsrat die Finanzdirektion mit der Durchführung einer Vernehmlassung beauftragt.

[Vernehmlassungsergebnis]

4. Änderung der Vollzugsverordnung zum Personalgesetz

Vorbemerkungen

Die Einführung zweier unterschiedlicher Wochenarbeitszeiten sowie der Ferienansprüche von fünf bzw. sechs Wochen bedingen eine technische Anpassung der Zeiterfassungssysteme. Neu müssen die Zeiterfassungssysteme in der Lage sein, die unterschiedlichen Wochenarbeitszeiten von 42.5 bzw. 42 Stunden sowie die entsprechenden Ferienguthaben abzubilden. Die unterschiedlichen Wochenarbeitszeiten führen darüber hinaus auch zur Änderung der auf der Sollzeit basierenden Buchungen (wie bspw. bei bezahltem Urlaub in Arbeitstagen).

Zudem führen die Änderungen der Vollzugsverordnung dazu, dass die Stundenansätze und Ferienzuschläge neu berechnet werden müssen. Das Personalamt des Kantons Zürich wird dazu die notwendigen Weisungen und zusätzlichen Lohntabellen erarbeiten.

Ferienanspruch

§ 79

In Abs. 1 wird die unnötige Bemerkung betreffend "voll- und teilzeitbeschäftigte" Angestellte ersatzlos gestrichen. Es werden alle Angestellten gleich behandelt, insbesondere steht auch den Stundenlöhnern der entsprechende Ferienanspruch zu. Auch wird die Berechnung des Ferienanspruchs gemäss § 80 Abs. 1 VVO überflüssig (Berechnung des Ferienanspruchs gemäss geleisteter Arbeitsstunden). Neu zu berechnen ist aber der Prozentzuschlag für diejenigen Fälle, in denen die Ferien mittels eines Geldzuschlages abgegolten werden. Wie erwähnt sind von dieser Regelung die Lehrpersonen der Mittel- und Berufs-



schulen nicht betroffen und die Lehrpersonen der Volksschule werden – jedenfalls bis zum Abschluss der Evaluation des neuen Berufsauftrages – vorerst von der Neuregelung ausdrücklich ausgenommen.

In Abs. 2 wird die bisher vorgesehene Rundung des Ferienanspruchs auf halbe Tage gestrichen, da diese Rundungsregelung nicht mehr zeitgemäss ist. Mit den neuen Zeiterfassungssystemen können Feriensaldi problemlos minutengenau berechnet werden. Zudem ist durch die exakte Berechnung des Ferienguthabens die Rechtsgleichheit sichergestellt. In der Praxis wurde die Rundungsregelung denn auch kaum mehr angewendet.

Abs. 3 bleibt zwar unverändert, es ist aber zu beachten, dass sich allfällige Ferienkürzungen stets nach dem Ferienanspruch im Zeitpunkt der Entstehung des Kürzungsgrundes (Krankheit, Nichtberufsunfall oder unbezahlter Urlaub) zu richten haben. Eine Übergangsregelung ist wegen Abs. 5 nicht nötig.

In Abs. 5 wird – aus den gleichen Gründen wie in Abs. 2 – die Rundungsregelung gestrichen. Der verbleibende Satz muss durch den Wegfall des ersten Satzes entsprechend ergänzt werden.

Stundenlohn

§ 80

In Abs. 1 wird neu der Grundsatz ausdrücklich festgehalten, dass Ferien auch Angestellten im Stundenlohn grundsätzlich in natura zu gewähren sind. Dies war bisher schon implizit in Abs. 2 so enthalten und entspricht dem allgemein anerkannten und bundesgerichtlich mehrfach bestätigten Grundsatz des Ferienabgeltungsverbots gemäss Obligationenrecht (Art. 329d Abs. 2 OR). Aufgehoben werden die lit. a bis c, da diese Berechnung des Ferienanspruchs nicht mehr zeitgemäss ist. Heute erfolgt die Berechnung des Ferienanspruchs jeweils gestützt auf den durchschnittlichen Beschäftigungsgrad. D.h. es werden – je nach Ferienanspruch der/des Mitarbeitenden – 25 bzw. 30 Ferientage gemäss dem durchschnittlichen Beschäftigungsgrad gewährt.

In Abs. 2 wird – wie bisher – die Ausnahme zum Grundsatz in Abs. 1 festgehalten. Bis zu einem Beschäftigungsgrad von 40% oder bei einer Anstellungsdauer von höchstens drei



Monaten können Ferien mit einem Ferienzuschlag abgegolten werden. Um gesonderten Spezialfällen Rechnung zu tragen, wird neu in Satz 3 festgehalten, dass zusätzliche Ausnahmen möglich sind. Allerdings müssen diese Spezialfälle von der Direktion im Einvernehmen mit dem Personalamt beschlossen werden.

Bezug der Ferien

§ 81

In Abs. 1 wird die aktuell gültige Rechtslage verdeutlicht. Grundsätzlich bestimmt der Arbeitgeber den Zeitpunkt der Ferien, wobei er – soweit es mit den betrieblichen Bedürfnissen vereinbar ist – Rücksicht auf die Wünsche der Mitarbeitenden nimmt. Mitarbeitenden mit schulpflichtigen Kindern sind – soweit möglich und gewünscht – Ferien während den Schulferien zu gewähren. Der bisherige zweite Satz wird neu in Abs. 2 festgehalten. Klar ist, dass bei der Ferienplanung sichergestellt werden muss, dass sich Angestellte, ohne Anstellung von Aushilfen, gegenseitig vertreten können.

In Abs. 2 wird neu der zweite Satz vom bisherigen Abs. 1 festgehalten. Die Verpflichtung, die Ferien grundsätzlich im laufenden Kalenderjahr und zwei Wochen pro Jahr zusammenhängend zu beziehen, bleibt unverändert. Der mindestens zweiwöchige Ferienbezug dient der Erholung der Angestellten und ist im Sinne der Fürsorgepflicht konsequent umzusetzen. Der rechtzeitige Bezug der Ferien im laufenden Jahr liegt sowohl in der Verantwortung der Mitarbeitenden, als auch in der Verantwortung der Vorgesetzten. Im Zweifelsfall ist der Ferienbezug von den Vorgesetzten anzuordnen.

Der neue Abs. 3 übernimmt materiell den bisherigen Abs. 2. Neu hat aber die zuständige Verwaltungseinheit – statt wie bisher die vorgesetzte Dienststelle – die Übertragung nicht bezogener Ferientage bzw. den Vorbezug von Ferientagen zu bewilligen. Die zuständige Verwaltungseinheit bestimmt sich – wie bereits einleitend dargelegt – nach § 59 und Anhang 2 VOG RR. Damit wird der Ausnahmecharakter sowohl der Ferienübertragung als auch des Ferienvorbezuges betont. Die Leitung der Verwaltungseinheit kann Standardfälle – wie z.B. die grundsätzliche Erlaubnis zum Übertrag von fünf Ferientagen am Jahresende – aber weiterhin ohne zusätzlichen Aufwand durch eine entsprechende Weisung rechtsgleich erledigen. Übertragene Ferienguthaben sind bis am 30. Juni des Folgejahres zu beziehen.



Der neue Abs. 4 regelt einen in der Praxis mehrheitlich bereits angewandten und anerkannten Grundsatz neu ausdrücklich: Ferien vor Mehrzeitkompensation. Das bedeutet, dass Ferien zu beziehen sind, bevor Mehrzeit (= positiver Arbeitszeitsaldo) kompensiert werden kann. Der konsequente Bezug der Ferien vor der Kompensation von Mehrzeitgut haben soll die Anhäufung von Ferien und damit übermässige Rückstellungen verhindern. Dieser Grundsatz gilt allerdings nicht absolut. So ist etwa die Kompensation von Mehrzeit im Umfang von einem einzigen Tag und in Stunden davon ausgenommen. Möglich bleiben damit insbesondere der Bezug von sogenannten Brückentagen (bspw. nach Auffahrt) oder der stundenweise Bezug von Mehrzeit (bspw. durch früheren Arbeitsschluss oder auch durch Bezug eines freien Vormittags am Sechseläuten oder Knabenschiessen). Ferien sind mithin grundsätzlich zu beziehen, bevor aneinandergereihte Kompensationstage bezogen werden. Eine systematische Unterbrechung von Kompensationstagen durch den Bezug von Ferientagen oder durch Wochenenden ist nicht zulässig.

Grundsätze

§ 116

In Abs. 1 wird der Grundsatz festgehalten, dass die Wochenarbeitszeit neu 42.5 Stunden beträgt, während im neu zu schaffenden Abs. 2 die Arbeitnehmergruppen aufgezählt werden, für welche die Arbeitszeit weiterhin 42 Stunden pro Woche beträgt.

Der bisherige Abs. 2 wird unverändert übernommen und wird zu Abs. 3.

Der bisherigen Abs. 3 wird zu Abs. 4. Aufgrund der Verlängerung der wöchentlichen Arbeitszeit muss auch die Brutto-Jahresarbeitszeit angepasst werden. Neu beträgt diese grundsätzlich 2210 Stunden (52 Wochen x 42.5 Stunden) bzw. 2184 Stunden (52 Wochen x 42 Stunden) im Jahr.

Die bisherigen Abs. 4 und 5 erfahren keine Änderung und werden unverändert zu Abs. 5 bzw. Abs. 6.



Kompensation

§ 124

In Absatz 3 wird der Vollständigkeit und Klarheit halber auf den Grundsatz "Ferienbezug vor Mehrzeitkompensation" verwiesen.

Überzeit

a. Begriff

§ 125

Abs. 1 muss um die neue wöchentliche Arbeitszeit von 42.5 Stunden ergänzt werden. Faktisch hat diese Anpassung zur Folge, dass Überzeit bei einer Wochenarbeitszeit von 42.5 Stunden eine halbe Stunde später beginnt als bei einer 42 Stunden-Woche. Gemeint ist, dass nur tatsächlich geleistete Arbeitszeit bei der Berechnung eines allfälligen Überzeitanspruchs berücksichtigt wird. D.h. wurde z.B. an zwei Tagen der Woche Ferien bezogen oder Mehrzeit kompensiert und musste an den übrigen drei Arbeitstagen elf Stunden gearbeitet werden, so resultiert daraus kein Überzeitanspruch, weil keine 42.5 Stunden übersteigende Arbeitsleistung erbracht wurde. Darüber hinaus gibt es keine weiteren materiellen Änderungen.

c. Zeitzuschlag und Vergütung

§ 127

In Abs. 2 muss der massgebliche Stundenansatz für die Vergütung der Überzeit je nach wöchentlicher Sollzeit berechnet werden. Grundlage bildet die Brutto-Jahresarbeitszeit von 2210 bzw. 2184 Stunden (vgl. dazu § 116 Abs. 3 VVO). Der Stundenansatz reduziert sich entsprechend bei einer wöchentlichen Sollzeit von 42.5 Stunden leicht. Eine spezielle Übergangsregelung ist nicht nötig.

Betriebsangestellte Staatswald

§ 156

Abs. 2 ist um die Brutto-Jahresarbeitszeit von 2210 Stunden bei einer 42.5 Stunden-Woche zu ergänzen. Darüber hinaus gibt es keine weiteren materiellen Änderungen.



5. Finanzielle Auswirkungen

Die 21- bis 59- jährigen Angestellten haben einen höheren Ferienanspruch, arbeiten dafür aber rund 24 Stunden im Jahr mehr. Zudem entfallen die in den letzten Jahren vom Regierungsrat über den Jahreswechsel jeweils gewährten zwei Urlaubstage. Damit ist die neue Regelung grundsätzlich kostenneutral. Da die Lohnsumme zudem unverändert bleibt, hat die Vorlage keine finanziellen Auswirkungen.

6. Regulierungsfolgeabschätzung

Mit der Änderung der Vollzugsverordnung sind keine administrativen Belastungen für Unternehmungen im Sinne des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (EntlG, LS 930.1) verbunden.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

- I. Die Vollzugsverordnung zum Personalgesetz vom 19. Mai 1999 wird geändert.
- II. Die Verordnungsänderung gemäss Ziff. I tritt am 1. Januar 2019 in Kraft. Wird ein Rechtsmittel erhoben, wird über die Inkraftsetzung neu entschieden.
- III. Gegen die Verordnungsänderung und gegen Dispositiv II kann innert 30 Tagen, von der Veröffentlichung an gerechnet, beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten.
- IV. Veröffentlichung dieses Beschlusses, der Verordnungsänderung und der Begründung im Amtsblatt.
- V. Mitteilung an die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei, die Finanzkontrolle, den kantonalen Ombudsmann, den Datenschutzbeauftragten, die Parla-



mentsdienste des Kantonsrates, die Verwaltungskommission der Gerichte (c/o Obergericht des Kantons Zürich, Postfach 2401, 8021 Zürich).

Finanzdirektion

ENTWURF