



Antrag
der Finanzdirektion
an den Regierungsrat
Entwurf vom 18. Februar 2013

Personalverordnung (Änderung)

1. Ausgangslage

1.1 Legislaturziel und Projektauftrag

Der Regierungsrat hat sich in der Legislaturperiode 2007-2011 das Legislaturziel 12.4 gesetzt, die Massnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie und Angebote zur familienergänzenden Kinderbetreuung direktionsübergreifend zu koordinieren. Die verschiedenen Direktionen verfügen zurzeit über kein oder nur ein beschränktes, uneinheitlich organisiertes Angebot für die familienergänzende Betreuung der Kinder ihrer Mitarbeitenden. Gemäss Personalmanagement-Strategie 2007-2011 soll ausserdem die Positionierung des Kantons als attraktiver, familienfreundlicher Arbeitgeber auf dem Arbeitsmarkt gestärkt und die Gewinnung und Erhaltung qualifizierter und motivierter Mitarbeitender gefördert werden.

Gestützt darauf hat der Regierungsrat mit RRB Nr. 426/2008 die Finanzdirektion beauftragt, ein Projekt durchzuführen, mit dem Ziel, die familienergänzende Kinderbetreuung direktionsübergreifend zu koordinieren, auszubauen und flächendeckend zu gewährleisten. Damit soll erreicht werden, dass Mütter und Väter die beim Kanton arbeiten, ihre berufliche Tätigkeit besser mit Kinderbetreuungsaufgaben vereinbaren können. Die Umsetzung des Projekts wird zudem in den Richtlinien der Regierungspolitik 2011-2015 ausdrücklich als Massnahme des Legislaturzieles 16 zur Steigerung der Attraktivität des Kantons als Arbeitgeber genannt.

1.2 Bericht der Projektgruppe vom 31. März 2009

Die eingesetzte Projektgruppe prüfte verschiedene Vorgehensvarianten im Hinblick auf Kosten und Nutzen bzw. Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken. Es wurden ausserdem eine Befragung der Mitarbeitenden durchgeführt und Angebote anderer Arbeitgeber evaluiert. Gestützt auf diese Arbeiten wurde am 31. März 2009 zuhanden der Finanzdirektion ein Bericht verabschiedet, worin drei verschiedene Varianten aufgezeigt wurden. Variante eins sah einen direkten finanziellen Beitrag an die familienergänzende Betreu-

ung vor. Variante zwei beinhaltete die Bereitstellung eines eigenen Angebots an Kinderbetreuungsplätzen, entweder durch Errichtung von Krippen oder durch Einkauf von Betreuungsplätzen in bestehenden Krippen. Variante drei hätte die Mitarbeitenden bei der Suche nach geeigneten Krippenplätzen unterstützt bzw. diese vermittelt. Da die grosse Mehrheit der befragten Mitarbeitenden einen finanziellen Beitrag einem vergünstigten Betreuungsangebot des Kantons vorzogen, empfahl die Projektgruppe die Variante eins auszuarbeiten.

1.3 Grundsatzentscheid des Regierungsrats vom 28. September 2011

Mit Beschluss vom 28. September 2011 (RRB Nr. 1194/2011) ist der Regierungsrat der Empfehlung der Projektgruppe gefolgt und hat entschieden, die Variante des finanziellen Beitrags an eine familienergänzende Kinderbetreuung weiterzuverfolgen. Er hat als Eckwerte festgelegt, dass die Beiträge für verschiedene Formen der familienergänzenden Betreuung bis zur Beendigung des 6. Schuljahres und in Abhängigkeit des Beschäftigungsgrades der Mitarbeitenden und allfälliger erziehungsberechtigter Partnerinnen bzw. Partner, aber unabhängig vom Einkommen gewährt werden sollen. Der Projektgruppe hat der Regierungsrat den Auftrag erteilt, eine Detailregelung sowie die rechtlichen Grundlagen auszuarbeiten.

1.4 Postulat KR-Nr. 184/2006 betreffend Familienergänzende Kinderbetreuung für das kantonale Personal

Seit dem Jahr 2000 gingen beim Regierungsrat mehrere Anfragen und Postulate zu Massnahmen für die Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie für kantonale Mitarbeitende ein. Letztmals mit Postulat KR-Nr. 184/2006 wurde der Regierungsrat ersucht, die familienergänzende Kinderbetreuung für seine Angestellten zu fördern und auszubauen. Der Regierungsrat erstattete dem Kantonsrat am 29. Oktober 2008 Bericht (Vorlage 4557) und hielt im Wesentlichen fest, dass ein Projekt gestartet sei, er demnächst einen Entscheid über verschiedene Vorgehensvarianten fällen und die Erarbeitung einer detaillierten Regelung in Auftrag geben würde. Der Kantonsrat beauftragte den Regierungsrat am 7. März 2011 mit der Ausarbeitung eines Ergänzungsberichts. Dieser wurde am 24. August 2011 vom Regierungsrat beschlossen. Mit dem Aufzeigen der Umsetzung mit Zeitplan und der Angabe der voraussichtlichen Kosten im Ergänzungsbericht stimmte der Kantonsrat am 12. März 2012 dem Antrag des Regierungsrats auf Abschreibung des Postulats zu.

1.5 Regelungen anderer Kantone und der Bundesverwaltung

Zehn Kantone unterstützen ihre Mitarbeitenden bei der familienergänzenden Kinderbetreuung finanziell und teilweise zusätzlich organisatorisch (AG, AR, BS, LU, NE, NW, SG, SH, SO, ZG). Vier Kantone gewähren nur organisatorische, nicht aber finanzielle Unterstützung (BE, GE, TI, VD). Die meisten finanziellen Unterstützungsangebote sind einkommens- und beschäftigungsabhängig. Die Beiträge schwanken zwischen Fr. 200 und maximal Fr. 2000 pro Kind und Monat. Das Alter der Kinder, bis zu welchem Unterstützung geleistet wird, ist je nach Kanton unterschiedlich.

Die Bundesverwaltung gewährt ihren Mitarbeitenden sowohl finanzielle als auch organisatorische Unterstützung. Die Höhe der Beiträge ist einkommens- und beschäftigungsabhängig. Die Beiträge betragen für Kinder bis 18 Monate höchstens Fr. 3600 pro Kind und Monat, für Kinder ab 18 Monate bis zum Eintritt in die erste Primarschule höchstens Fr. 2400 pro Kind und Monat. Der Umfang der Beiträge hängt zudem auch von der Erwerbstätigkeit der Lebenspartnerin oder des Lebenspartners des oder der Mitarbeitenden ab.

2. Neue Rechtsgrundlage

2.1 Personalverordnung

Für die Ausrichtung von Beiträgen des Arbeitgebers an seine Mitarbeitenden braucht es eine gesetzliche Grundlage. Die neu zu gewährenden Beiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung gelten – wie die Familienzulagen – als Lohnbestandteil und gehören ausserdem zum massgebenden Lohn gemäss der AHV Gesetzgebung (vgl. Art. 6 Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, AHVV; SR.831.101). Es sind darauf Sozialversicherungsbeiträge zu entrichten. Im Personalgesetz wird dem Regierungsrat die generelle Kompetenz erteilt, die Entlohnung der Angestellten zu regeln (§ 40 Abs. 1). Diese Regelungen bedürfen der Zustimmung durch den Kantonsrat (§ 56 Abs. 1 Personalgesetz). Die notwendige Rechtsgrundlage zur Einführung der Beiträge ist daher grundsätzlich auf Stufe der Personalverordnung vom 16. Dezember 1998 (PVO; LS 177.11) zu schaffen.

2.2 Regelungsinhalt

Damit ein Beitrag ausgerichtet werden kann, müssen verschiedene grundsätzliche Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sein, die je nachdem einer genaueren Definition bedürfen:

- Anstellung beim Kanton Zürich;
- Ausserfamiliäre Betreuung;

- Alter des Kindes und familiäre Beziehung;
- Mindestbeschäftigungsgrad.

Während die Voraussetzung der Anstellung beim Kanton Zürich grundsätzlich keiner weiteren Klärung bedarf, ist die Frage, welches Kind den Anspruch auszulösen vermag, detaillierter zu regeln betreffend Alter, Kindesverhältnis bzw. Erziehungsberechtigung und Obhut. Im Zusammenhang mit dem Beschäftigungsgrad ist insbesondere zu regeln, in welchem Umfang der Beschäftigungsgrad einer allfälligen Partnerin oder eines allfälligen Partners zu berücksichtigen ist und was alles als Beschäftigung anzurechnen ist (selbstständige oder unselbstständige Erwerbstätigkeit, Weiterbildung usw.). Zudem berechtigt nicht jede ausserfamiliäre Betreuung zu einem Beitrag.

2.3 Delegation

Die Regelung in der PVO soll sich auf die wesentlichen Anspruchsvoraussetzungen beschränken, während die Ausgestaltung der Details und die Bestimmung der Höhe des Beitrags an den Regierungsrat delegiert werden. Dies drängt sich in Anbetracht der zahlreichen in der Praxis denkbaren Konstellationen auf.

3. Detailregelung

3.1 Anstellung beim Kanton Zürich

Anspruchsberechtigt sind Mitarbeitende des Kantons Zürich, die dem Geltungsbereich der PVO unterstehen. Dazu gehören insbesondere auch die Lehrpersonen (vgl. § 2 des Lehrpersonalgesetzes vom 10. Mai 1999, LS 412.31 und § 2 der Mittelschul- und Berufsschullehrerverordnung vom 7. April 1999 [MBVO]) und die Gerichte. Indirekt betroffen sind die selbstständigen Anstalten, die Kraft eigener Rechtsgrundlagen dem Personalrecht unterstehen (z. B. Universität Zürich, Universitätsspital Zürich, Kantonsspital Winterthur, Fachhochschule). Sollten diese Betriebe die Regelung nicht übernehmen wollen, insbesondere weil in Einzelfällen bereits eigene bewährte Regelungen bestehen, muss ein entsprechender Ausschluss erfolgen. Dies kann entweder im kantonalen Personalrecht oder in den jeweiligen Einzelerlassen geschehen.

Wenn beide Elternteile beim Kanton angestellt sind, kann nur ein Elternteil den Anspruch geltend machen. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

3.2 Ausserfamiliäre Betreuung

Nicht jede ausserfamiliäre Betreuung führt zu einem Anspruch auf einen Beitrag. Erforderlich ist insbesondere, dass überhaupt externe Kosten entstehen. Der Regierungsrat wird die entsprechenden Betreuungsangebote umschreiben. In seinem Grundsatzent-

scheid (vgl. RRB Nr. 1194/2011) hat er Kinderkrippen und -horte, Tageseltern, Nannies, Randstundenbetreuung und Mittagstische genannt.

3.3 Alter des Kindes und familiäre Beziehung

Ursprünglich war vorgesehen, die familienergänzende Betreuung bis zum Ende des sechsten Schuljahres zu unterstützen. Um die administrative Handhabung zu vereinfachen und um Fragen betreffend Wiederholung bzw. Überspringen einer Klasse von vornherein zu klären, wird als Obergrenze die Vollendung des zwölften Lebensjahres festgelegt.

Ein Anspruch kann nur dann entstehen, wenn die Mitarbeitenden mit dem Kind tatsächlich einen gemeinsamen Haushalt führen, also nicht nur ein blosses Besuchsrecht ausüben. Der Regierungsrat wird entsprechende Bestimmungen erlassen, die insbesondere klären, was als gemeinsame Haushaltführung gilt.

Der Anspruch entsteht, wenn es sich um ein eigenes Kind der Mitarbeitenden handelt, also zwischen den kantonalen Angestellten und dem Kind ein Kindesverhältnis nach den Bestimmungen des ZGB besteht; dies ist insbesondere bei direkter Abstammung oder Adoption der Fall. Weiter entsteht der Anspruch, wenn es sich um das Kind der mit den Mitarbeitenden in ungetrennter Ehe bzw. eingetragener Partnerschaft lebenden Person handelt (Stiefkind).

Alleinerziehende Mitarbeitende haben nur für die eigenen Kinder (Kindesverhältnis nach ZGB) einen Anspruch.

3.4 Mindestbeschäftigungsgrad

Der Beitrag an die Kosten der familienergänzenden Betreuung wird nach Beschäftigungsgrad abgestuft. Der Regierungsrat wird bestimmen, ab welchem Beschäftigungsgrad ein Anspruch entsteht, wie die Abstufung vorgenommen wird und wie der Beschäftigungsgrad der Partnerin bzw. des Partners zu berücksichtigen ist.

Weiter wird der Regierungsrat die Höhe der Beiträge und die damit zusammenhängenden Einzelheiten festlegen (z. B. Betrag pro Betreuungsangebot, Tag und Kind).

4. Kosten

Die genaue Zahl der Kinder, welche einen Anspruch begründen, lässt sich im jetzigen Zeitpunkt nicht eindeutig bestimmen. Gestützt auf eine im Sommer 2008 bei den Mitarbeitenden durchgeführte Umfrage kann davon ausgegangen werden, dass für maximal

12 000 Kinder Beiträge beansprucht würden und die Mitarbeitenden für die familienergänzende Kinderbetreuung pro Jahr rund 40 Mio. Franken ausgeben. Der Regierungsrat hat bereits festgelegt, dass sich der Beitrag an die Kinderbetreuung im Rahmen von 20 bis 25% der Kosten bewegen wird (vgl. RRB Nr. 1194/2011), also in der Grössenordnung von 10 Mio. Franken.

Die Zahlen der Umfrage beziehen sich auf Kinder bis zum 16. Altersjahr, der Anspruch soll aber nur bis zum 12. Altersjahr gewährt werden, daher dürften sich die Kosten verringern. Zu berücksichtigen sind aber auch die unumgänglichen zusätzlich notwendigen personellen Ressourcen. Die Berücksichtigung des Beschäftigungsgrades von erwerbstätigen Partnerinnen und Partnern dürfte einen erheblichen Abklärungsbedarf generieren. Auch die Abklärungen betreffend den gemeinsamen Haushalt können teilweise zeitintensiv ausfallen. Erste Schätzungen gehen von einem Aufwand von mindestens einer Stunde pro Kind und Jahr aus. Für die Administration müssten somit mindestens sechs zusätzliche Vollzeitstellen geschaffen werden. Der Aufwand wird mit geeigneten Formularen so gering wie möglich gehalten werden. Trotzdem könnte der Aufwand grösser sein als eingeschätzt, womit mehr als sechs Stellen geschaffen werden müssten.

Alles in allem ist somit für die Beiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung mit geschätzten Kosten von 10 Mio. Franken pro Jahr zu rechnen.

Da es sich bei den Beiträgen um Lohnbestandteile handelt, sind diese Kosten als gebundene Ausgabe im Sinne von § 37 Abs. 2 CRG zu betrachten. Nach der Genehmigung der neuen PVO Bestimmung durch den Kantonsrat bedarf es keines separaten Ausgabenbeschlusses mehr.

5. Zu den einzelnen Bestimmungen

§ 44 Abs. 1 neu

Diese Bestimmung hält den Grundsatz fest, dass sich der Kanton an den Kosten der Angestellten für die familienergänzende Kinderbetreuung in der Form eines finanziellen Beitrags beteiligt. Darin enthalten ist auch die Anforderung, dass tatsächlich Kosten entstanden sein müssen. Es werden zudem nur familienergänzende, d.h. ausserfamiliäre Betreuungsangebote berücksichtigt. Weiter ist festzuhalten, dass die Angestellten selbst eine Betreuungsaufgabe wahrnehmen müssen, dass also mit dem Kind mindestens zeitweise ein gemeinsamer Haushalt geführt wird, damit ein Anspruch entstehen kann. Die

Ausübung eines blossen Besuchsrechts reicht nicht aus. Die Details werden vom Regierungsrat umschrieben.

Der Umfang des Beitrags ist abhängig vom Beschäftigungsgrad der Angestellten, wobei damit alle der PVO unterstellten Mitarbeitenden, also insbesondere auch Lehrpersonen und Mitarbeitende der Gerichte umfasst sind. Da es sich um Lohn handelt, sind auf dem Beitrag Sozialversicherungsbeiträge zu entrichten.

Beim betreuten Kind handelt es sich um das eigene Kind der bzw. des Mitarbeitenden, das heisst zwischen den Mitarbeitenden und dem Kind besteht ein Kindesverhältnis nach den Bestimmungen des ZGB; dies ist insbesondere bei direkter Abstammung oder Adoption der Fall (vgl. Art. 252 und 264 ZGB). Für den Anspruch ist es unerheblich, ob die Mitarbeitenden des Kantons alleinerziehend sind oder in einer Partnerschaft mit dem anderen Elternteil bzw. einer Drittperson leben.

Ein Anspruch besteht ebenfalls, wenn es sich um ein Stiefkind der bzw. des Mitarbeitenden handelt. Von einem Stiefkind wird dann gesprochen, wenn ein Elternteil mit der bzw. dem Mitarbeitenden in ungetrennter Ehe bzw. eingetragener Partnerschaft lebt. Zu präzisieren ist, dass die bloss faktische Trennung der Ehe bzw. eingetragenen Partnerschaft dann nichts am grundsätzlichen Anspruch ändert, wenn die Mitarbeitenden sich weiter massgeblich um das Kind kümmern, also mindestens teilweise mit dem Stiefkind einen gemeinsamen Haushalt führen. Der Anspruch geht aber in jedem Fall verloren, wenn eine richterliche Anordnung betreffend die Trennung vorliegt, z. B. eine Eheschutzmassnahme.

§ 44 Abs. 2 neu

Diese Bestimmung hält fest, dass Beiträge nur ausgerichtet werden, wenn das betreute Kind das zwölfte Lebensjahr noch nicht vollendet hat. Der Anspruch endet somit mit dem zwölften Geburtstag.

§ 44 Abs. 3 neu

Die Kompetenz zur Regelung der Details wird an den Regierungsrat delegiert. Die nicht abschliessende Aufzählung der Regelungsbereiche dient der Klarstellung, in welchen Punkten der Regierungsrat den Anspruch auf Beiträge auch ganz ausschliessen kann.

- Höhe des Beitrags:

Der Regierungsrat legt die Höhe der Beiträge und die damit zusammenhängenden Einzelheiten fest (z. B. Betrag pro Betreuungsangebot, Tag und Kind). Er wird sich dabei an den durchschnittlichen Kosten für die einzelnen Betreuungsangebote orientieren und einen Beitrag von 20 bis 25% vorsehen.

- Betreuungsangebote:

Der Regierungsrat bestimmt die Betreuungsangebote, die zu einem Beitrag berechtigen.

- Beschäftigungsgrad, ab welchem ein Beitrag entrichtet wird:

Die Beiträge an die Fremdbetreuung werden nach dem Beschäftigungsgrad der Angestellten beim Kanton abgestuft, berücksichtigt wird auch der Beschäftigungsgrad einer allfälligen Partnerin bzw. eines allfälligen Partners. Werden die beiden Beschäftigungsgrade zusammengezählt, entsteht ein Anspruch erst ab einem kumulierten Beschäftigungsgrad von über 100%. Der Regierungsrat bestimmt die Abstufung.

- Voraussetzungen betreffend Obhut:

Unter Obhut wird in diesem Zusammenhang das Führen eines gemeinsamen Haushalts verstanden. Die blossе Ausübung eines Besuchsrechts von z. B. zwei Tagen alle zwei Wochen fällt nicht darunter. Denkbare Vorgaben sind u.a. die elterliche Sorge bzw. elterliche Obhut nach ZGB des oder der Mitarbeitenden für das Kind und das Zusammenleben mit dem Kind im gleichen Haushalt während mindestens zwei oder drei Tagen pro Woche.

Auf Antrag der Finanzdirektion

b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :

- I. Die Personalverordnung vom 16. Dezember 1998 wird geändert.
- II. Unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Kantonsrat tritt die Verordnungsänderung am 1. Januar 2014 in Kraft. Wird ein Rechtsmittel ergriffen, wird über die Inkraftsetzung erneut entschieden.
- III. Gegen die Verordnungsänderung 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.

FINANZDIREKTION

Anhang

[LS 177.11]

Personalverordnung

(Änderung vom)

D e r R e g i e r u n g s r a t b e s c h l i e s s t :

Die Personalverordnung vom 16. Dezember 1998 wird wie folgt geändert:

Gliederungstitel nach § 41:

D. Teuerungszulagen, Realloohnerhöhung, Familienzulagen, Kinderbetreuungsbeiträge

3. Kinderbetreuungsbeiträge

Beiträge an die Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung

§44

¹ Der Kanton erstattet seinen Angestellten, abgestuft nach dem Beschäftigungsgrad, einen Teil der Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung. Der Beitrag wird für die eigenen Kinder und die Kinder der mit den Angestellten in ungetrennter Ehe oder eingetragener Partnerschaft lebenden Partnerinnen und Partner ausgerichtet.

² Der Beitrag wird längstens bis zum vollendeten 12. Lebensjahr der Kinder gewährt.

³ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten. Er regelt insbesondere die Höhe des Beitrags, bestimmt die Betreuungsangebote, die zu einem Beitrag berechtigen und den Beschäftigungsgrad, ab welchem ein Beitrag entrichtet wird. Er regelt die Voraussetzungen betreffend Obhut und Anrechnung des Beschäftigungsgrades der Partnerin oder des Partners.