

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 21. Oktober 2009

### **1648. Zulagen aus Rücklagen; zulässige Verwendung, ZVV-Bonuspass**

#### **1. Ausgangslage**

Für die Verwendung von Rücklagen gelten bis Ende 2009 die Richtlinien zur Bemessung von Rücklagen in der Staatsrechnung 1997 gemäss RRB Nr. 158/1998. Die Amtsstellen können demnach höchstens 50% der im abgeschlossenen Rechnungsjahr gebildeten Rücklagen für Ausschüttungen in Form von Einmalzulagen an das Personal im Sinne von § 26 Abs. 4 der Personalverordnung (PVO; LS 177.11) verwenden. Die Zulagen können an einzelne Personen oder an Gruppen ausgerichtet werden. Die Amtsstellen können den restlichen Teil der gebildeten Rücklagen im Rahmen ihrer Finanzierungskompetenzen für Vorhaben verwenden, die in einem engen Zusammenhang mit der Leistungsumschreibung gemäss Globalbudget stehen.

Die Baudirektion hat in den letzten Jahren Beiträge an den ZVV-Bonuspass und Vergünstigungen von Generalabonnements für ihre Mitarbeitenden aus den Rücklagen ausgerichtet. Die Frage der Weiterausrichtung von solchen Beiträgen – wie auch die flächendeckende Einführung des ZVV-Bonuspass in der Verwaltung – war bereits verschiedentlich Gegenstand von Gesprächen auf Ebene Regierungsrat sowie zwischen der Baudirektion und der Finanzdirektion. Bis anhin hat der Regierungsrat keinen Beschluss für die Einführung von Beiträgen an die erwähnten Abonnementstypen getroffen. Aufgrund der anstehenden Änderung der Rücklagenregelung hat die Finanzdirektion die Rechtslage geprüft und gelangte zum Ergebnis, dass ab 2010 ausserhalb der eng gefassten Regelung über den Ersatz dienstlicher Auslagen in § 66 Abs. 3 der Vollzugsverordnung zum Personalgesetz (VVO, LS 177.111) keine rechtliche Grundlage mehr besteht zur Ausrichtung von Beiträgen an den ZVV-Bonuspass und an Generalabonnements. Die Baudirektion und die Gesundheitsdirektion teilen diese rechtliche Beurteilung nicht. Gemäss § 148 Abs. 2 VVO ist das Geschäft deshalb dem Regierungsrat vorzulegen.

#### **2. Verwendung von Rücklagen**

Einmalzulagen an Mitarbeitende können letztmals 2009 zulasten der 2008 gebildeten Rücklagen vorgenommen werden (RRB Nr. 427/2008, Richtlinien zum KEF 2009–2012 und Budget 2009, F12, Seite 9 oben).

Sowohl die Baudirektion als auch die Gesundheitsdirektion wenden ein, bei den Beiträgen an den ZVV-Bonuspass handle es sich nicht um Einmalzulagen, sondern um Sachleistungen, die gemäss § 17 Abs. 1 der Finanzcontrollingverordnung (FCV; LS 611.2) weiterhin zulässig seien. Dem kann nicht gefolgt werden. Gemäss § 17 Abs. 1 FCV können Rücklagen für Vorhaben verwendet werden, die mit den Leistungen der Leistungsgruppe zusammenhängen. Die Weisung zur FCV (RRB Nr. 357/2008, Finanzcontrollingverordnung, FCV, Neuerlass) nennt als Beispiele zulässiger Verwendungszwecke: Sachaufwand für Personalausflüge, Jubiläumsfeier bei einem runden Geburtstag einer Amtsstelle, Massnahmen zur Förderung der Unternehmenskultur und gesundheitsfördernder Arbeitsplatzbedingungen, Beitrag für die Weiterbildung von Mitarbeitenden, sofern dies der Zielerreichung der Leistungsgruppe dient. Einmalzulagen an Mitarbeitende sind gemäss § 17 Abs. 2 FCV nicht zulässig. Bei den Beiträgen an den ZVV-Bonuspass handelt es sich um eine klassische Lohnnebenleistung und damit um eine Zulage, über die im Rahmen der Lohnpolitik zu entscheiden ist. Auch wenn diese Lohnnebenleistung auch eine umweltpolitische Steuerungswirkung entfalten kann, ändert dies an ihrem lohnpolitischen Charakter nichts. Als Lohnzulage ist sie auch auf dem Lohnausweis aufzuführen und steuerrechtlich von den Mitarbeitenden als Einkommensbestandteil zu deklarieren. Die Beiträge stehen somit entgegen der Ansicht der Baudirektion nicht in engem Zusammenhang mit der Leistungsbeschreibung der Leistungsgruppe einer bestimmten Direktion, auch wenn diese Direktion besondere Aufgaben im Bereich des Umweltschutzes oder des öffentlichen Verkehrs wahrnimmt.

Da wie erwähnt Einmalzulagen an Mitarbeitende letztmals 2009 zulasten der 2008 gebildeten Rücklagen möglich sind, können Beiträge an den ZVV-Bonuspass und an Generalabonnemente somit letztmals 2009 aus dem Teil der 50% der neu gebildeten Rücklagen finanziert werden, der für Barauszahlungen an das Personal zur Verfügung steht. Ab 2010 können solche Beiträge nicht mehr zulasten der Rücklagen erfolgen.

### **3. Teilrevision Lohnsystem**

Nachdem gemäss § 17 Abs. 2 FCV Einmalzulagen an Mitarbeitende aus Rücklagen nicht mehr möglich sind, wird im Rahmen der Teilrevision des Lohnsystems, Neuregelung der Lohnerhöhung und der Einmalzulagen (Teilprojekt 2), § 26 Abs. 4 PVO («Der Regierungsrat regelt die Ausrichtung von einmaligen Zulagen an das Personal, die über Rücklagen finanziert werden.») aufgehoben. Damit wird § 26 Abs. 3 PVO alleinige Rechtsgrundlage für Einmalzulagen an Mitarbeitende.

Gemäss bisheriger Regelung können besondere Leistungen durch einmalige Zulagen oder andere Anreize, wie zusätzliche Frei-Tage oder Naturalien, belohnt werden (§26 Abs. 3 PVO). Diese auf höchstens Fr. 5000 pro Person und Jahr beschränkte Einmalzulage kann als Auszeichnung an einzelne Personen oder Gruppen ausgerichtet werden; vorausgesetzt werden besondere qualitative oder quantitative Leistungen, welche die Erwartungen übersteigen (§44 Abs. 1 und 2 VVO). Die Materialien äussern sich nicht zum Begriff «Gruppe». Es ist zwar grundsätzlich denkbar, eine Direktion als Gruppe zu betrachten, die besondere Leistungen erbracht hat, welche die Ausrichtung einer Einmalzulage an alle Mitarbeitenden rechtfertigen. Dies dürfte aber höchstens in einzelnen Jahren und nicht regelmässig der Fall sein, da sonst nicht mehr von «besonderen» Leistungen gesprochen werden könnte. Eine regelmässige unüberprüfte Ausschüttung würde dem Sinn und Zweck der Einmalzulage – Honorierung besonderer Leistungen, die gerade nicht nach dem Giesskannenprinzip erfolgen soll – widersprechen. Bei Gruppen handelt es sich in der Regel um Organisationseinheiten auf Abteilungsstufe oder tiefer. Was sodann konkret die Beiträge der Baudirektion an den ZVV-Bonuspass oder an Generalabonnemente betrifft, so spricht gegen die «Gruppe Direktion» der Umstand, dass die Bezugsberechtigung der Mitarbeitenden der Baudirektion an gewisse Voraussetzungen geknüpft ist (z. B. Beschäftigungsgrad, aktive Anstellung); ein Teil der Mitarbeitenden kommt somit nicht in den Genuss der Beiträge. Wenn aber einer Gruppe aufgrund ihrer besonderen Teamleistung Einmalzulagen ausgerichtet werden, sollten alle Mitarbeitenden dieser Gruppe in deren Genuss kommen.

Die mit RRB Nrn. 986/2009 und 987/2009 beschlossene Teilrevision des Lohnsystems, Neuregelung der Lohnerhöhung und der Einmalzulagen, ändert nichts an dieser Rechtslage. Die geänderten Bestimmungen in §26 Abs. Abs. 3 und 4 PVO und §44 Abs. 1 VVO sehen wie bis anhin vor, dass besondere Leistungen von einzelnen Personen oder Gruppen durch Einmalzulagen oder andere Anreize, wie durch zusätzliche Frei-Tage oder Naturalien, belohnt werden können. Aufgrund ihrer Leistungsorientierung können diese Zulagen nicht flächendeckend ausgerichtet werden. Neu sind die Einmalzulagen zu budgetieren, und zwar im Umfang von 0,2–0,4% der Lohnsumme. Dabei beträgt die Einmalzulage mindestens Fr. 500 und höchstens Fr. 8000 pro Person und Jahr. Mit der Mindestgrenze soll sichergestellt werden, dass die Einmalzulagen nicht nach dem Giesskannenprinzip ausgerichtet werden. Der Mindestbetrag von Fr. 500 würde wohl auch die Ausrichtung der Beiträge an den ZVV-Bonuspass oder an die Generalabonnemente an alle Mitarbeitenden der «Gruppe Direktion» verunmöglichen, weil dadurch der budgetierte Betrag überschritten würde.

Zusammenfassend ergibt sich, dass ab 2010 Beiträge an den ZVV-Bonuspass oder an andere Generalabonnemente mangels genügender Rechtsgrundlage nicht mehr direktionsweit ausgerichtet werden dürfen.

Eine Rechtsgrundlage für die Ausrichtung von Beiträgen an den ZVV-Bonuspass für die Mitarbeitenden des Kantons könnte durch eine Änderung der Personalverordnung geschaffen werden. Angesichts der ausserordentlich schwierigen Lage des Staatshaushaltes ist zurzeit jedoch kein Auftrag zur Schaffung einer solchen Rechtsgrundlage zu erteilen.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Ab 2010 dürfen keine Beiträge an den ZVV-Bonuspass bzw. an andere Abonnemente des öffentlichen Verkehrs mehr ausgerichtet werden. Ausgenommen davon sind Beiträge im Rahmen von § 66 Abs. 2 und 3 der Vollzugsverordnung zum Personalgesetz vom 19. Mai 1999.

II. Mitteilung an die Direktionen des Regierungsrates, die Staatskanzlei, die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Finanzkontrolle, die obersten kantonalen Gerichte, den Ombudsmann, den Datenschutzbeauftragten und die Finanzkommission des Kantonsrates.



Vor dem Regierungsrat  
Der stv. Staatsschreiber:

Hösli