

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 14. April 2010

574. Kantonale Volksinitiative «Für faire Ferien»

Am 21. Oktober 2009 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zu der im kantonalen Amtsblatt vom 24. April 2009 (ABI 2009, 630) veröffentlichten kantonalen Volksinitiative «Für faire Ferien» bei der Direktion der Justiz und des Innern eingereicht. Mit Verfügung vom 18. Dezember 2009 (ABI 2009, 2674) stellte die Direktion der Justiz und des Innern nach Prüfung der Unterzeichnungen fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist.

Gemäss § 130 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR, LS 161) beschliesst der Regierungsrat innert sechs Monaten nach Einreichung der Initiative über deren Gültigkeit (Abs. 1). Hält er die Initiative für vollständig ungültig, stellt er dem Kantonsrat Antrag auf Ungültigerklärung (Abs. 2). Hält er sie aber wenigstens teilweise für gültig, erstattet er dem Kantonsrat innert neun Monaten nach ihrer Einreichung Bericht und Antrag über deren Gültigkeit und Inhalt (Abs. 3). Beantragt der Regierungsrat einen Gegenvorschlag zur Initiative, legt er den Bericht und Antrag innert 16 Monaten nach Einreichung der Initiative vor (Abs. 4). Gleichzeitig mit dem Beschluss über die Gültigkeit der Initiative hat der Regierungsrat somit zu entscheiden, ob die Direktion einen Gegenvorschlag ausarbeiten soll. Eine zustande gekommene Volksinitiative ist gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005, KV, LS 101). Erfüllt sie diese Voraussetzungen nicht, erklärt sie der Kantonsrat für ungültig. Er kann sie aber auch für teilweise gültig erklären oder aufteilen (Art. 28 Abs. 2 KV).

Mit der Volksinitiative in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs wird folgendes Begehren gestellt:

Das Personalgesetz des Kantons Zürich wird wie folgt geändert (Ergänzungen fett und kursiv hervorgehoben):

§ 43. Der Regierungsrat regelt

a) den Ferienanspruch. ***Der Mindestanspruch beträgt fünf Wochen Ferien. Der Regierungsrat trifft geeignete Vorkehrungen, damit die Erhöhung des Ferienanspruchs den Betrieb nicht beeinträchtigt und nicht zu Mehrbelastungen des Personals führt.***

(Buchstaben b bis d bleiben unverändert.)

Die Volksinitiative wahrt die Einheit der Materie und ist nicht offensichtlich undurchführbar. Zudem steht sie nicht im Widerspruch zum übergeordneten Recht. Nicht unbedenklich ist die Tatsache, dass die Initiative das Konzept des Personalgesetzes durchbricht, das dem Regierungsrat die Regelung der Arbeitsbedingungen mit Ausnahme des Lohnes sehr weitgehend zur Beschlussfassung in eigener Kompetenz überträgt. Dies beeinträchtigt indessen die Rechtmässigkeit der Initiative nicht. Zu prüfen bleibt, ob der Initiative ein Gegenvorschlag gegenüberzustellen ist.

Den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Kantons steht gemäss § 79 Abs. 1 der Vollzugsverordnung zum Personalgesetz vom 19. Mai 1999 (VVO, LS 177.111) folgender Ferienanspruch zu:

Bis und mit dem Kalenderjahr, in dem sie das	
20. Altersjahr vollenden, sowie als Lehrling	5 Wochen
Vom Beginn des Kalenderjahres an, in dem sie das	
21. Altersjahr vollenden	4 Wochen
Vom Beginn des Kalenderjahres an, in dem sie das	
50. Altersjahr vollenden	5 Wochen
Vom Beginn des Kalenderjahres an, in dem sie das	
60. Altersjahr vollenden	6 Wochen

Im Mai 2008 führte die Finanzdirektion eine Vernehmlassung für die Erweiterung des Ferienanspruchs durch. Der Vernehmlassungsentwurf sah für die Mitarbeitenden bis zum Kalenderjahr, in dem sie das 59. Altersjahr vollenden, zwei und für die Kadermitarbeitenden ab Lohnklasse 24 fünf zusätzliche Ferientage vor. Die Vernehmlassung ergab, dass eine besondere Ferienregelung für das Kader mehrheitlich abgelehnt wird. Demgegenüber wurde mehrheitlich beantragt, anstelle der bisher vier Wochen Ferien im Alter zwischen 20 und 50 eine fünfte Ferienwoche zu gewähren.

Der Anspruch auf vier Wochen Ferien für die Mitarbeitenden bis zum Alter 49 und fünf Wochen bis zum Alter 59 wurde am 1. Januar 1980 eingeführt, jener auf sechs Wochen Ferien für die 60-Jährigen und Älteren am 1. Januar 1983, der Anspruch auf fünf Wochen Ferien für die Mitarbeitenden unter 20 Jahren sowie die Lernenden am 1. Juli 1984.

Eine grössere Zahl von öffentlichen und privaten Arbeitgebern, die mit dem Kanton am Arbeitsmarkt im Wettbewerb stehen, haben in den vergangenen Jahren den Ferienanspruch ihrer Mitarbeitenden erhöht oder planen entsprechende Anpassungen. In Gesamtarbeitsverträgen wie etwa jenem der Maschinen-, Elektro- und Metallindustrie, der Vereinbarung über die Anstellungsbedingungen der Bankangestellten oder dem Landesmantelvertrag für das Schweizerische Bauhauptgewerbe (LMV 2008) wurde ein Anspruch von mindestens fünf Wochen Ferien

für alle Mitarbeitenden verankert. Ebenso kennen Unternehmen wie UBS, Zürcher Kantonalbank, Swisslife, ABB, Hirslanden Gruppe, IBM oder Novartis Ferienansprüche von 23 bis 30 Tagen, abhängig vom Lebensalter und teilweise von der hierarchischen Stellung der Mitarbeitenden. Die Ferienregelung der Kantone und Gemeinden entspricht mehrheitlich dem heutigen Stand im Kanton Zürich. Die Stadt Zürich gewährt den Kadermitarbeitenden ab Lohnstufe 12 bis zum Kalenderjahr, in welchem sie das 59. Altersjahr vollenden, eine zusätzliche Ferienwoche sowie allen Mitarbeitenden sechs zusätzliche sogenannte Betriebsferientage (zum Ausgleich der Betriebsferientage erhöht sich die Wochenarbeitszeit von 41 auf 42 Stunden). Betriebsferientage, die nicht bezogen werden können, weil der Betrieb aufrechterhalten werden muss, werden als zusätzliche Ferientage nachgewährt. Einen höheren Ferienanspruch als der Kanton Zürich weisen die Kantone Bern, Genf, Thurgau, Solothurn und Schaffhausen auf.

Die Berechnung der Saldoverschlechterung, die sich für den Staatshaushalt aus der Gewährung von zusätzlichen Ferientagen ergibt, ist ausserordentlich schwierig. Das Personalamt hat berechnet, dass sich aus der Gewährung von zwei zusätzlichen Ferientagen eine Verminderung der Arbeitszeit um rund 0,9% ergibt. Würde sich dies proportional auf den Personalaufwand auswirken und geht man davon aus, dass eine Veränderung des Personalaufwands um 1% eine Saldoveränderung von rund 45 Mio. Franken bewirkt, ergäbe sich eine Verschlechterung der Erfolgsrechnung um rund 40 Mio. Franken. Da die Arbeitszeitverkürzung indessen in verschiedenen Bereichen durch geeignete Massnahmen aufgefangen werden kann, schätzt das Personalamt, dass die entsprechende Veränderung der Arbeitszeit nur zu einer Verschlechterung um 29 Mio. Franken führen würde. Die Gewährung einer zusätzlichen Ferienwoche für alle würde sich entsprechend mit rund 72 Mio. Franken auswirken. Die Volksinitiative verlangt indessen nicht die Gewährung einer zusätzlichen Ferienwoche für alle, sondern die Gewährung von mindestens fünf Ferienwochen für alle, sodass sich der Ferienanspruch lediglich für die Mitarbeitenden im Alter von 20 bis 49 erhöhen würde. In diesem Alterssegment befinden sich etwa 60% der Mitarbeitenden. Entsprechend dürfte die Gewährung von mindestens fünf Wochen Ferien für alle zu einer Saldoverschlechterung um rund 44 Mio. Franken führen.

Die zusätzliche Belastung des Staatshaushalts, die sich aus der Einführung von mindestens fünf Ferienwochen ergeben würde, kann angesichts der ausserordentlich angespannten Finanzlage nicht verkraftet werden. Das Anliegen kann erst in Betracht gezogen werden, wenn die notwendigen Anstrengungen für den mittelfristigen Ausgleich Erfolg gezeigt haben und dieses Ziel auch durch die Zusatzbelastung aus dem erhöhten Ferienanspruch nicht gefährdet wird.

Auch auf die Gewährung von zwei zusätzlichen Ferientagen ist bis auf Weiteres zu verzichten. Eine solche Massnahme käme zwar dem Anliegen der Initiative entgegen, würde aber kaum eine Wirkung für die Steigerung der Attraktivität des Kantons als Arbeitgeber entfalten. Dieses Ziel könnte nur mit einer fünften Ferienwoche für die 20- bis 49-jährigen Mitarbeitenden erreicht werden. Zudem kann festgehalten werden, dass die ausserordentlich grosszügige Regelung der gleitenden Arbeitszeit mit der Möglichkeit der Kompensation von bis zu 15 Arbeitstagen pro Kalenderjahr weit mehr zur Attraktivität der Arbeitsbedingungen des Kantons beiträgt als wenige zusätzliche Ferientage. Hinzuweisen ist auch auf die im Vergleich zur Privatwirtschaft grosszügige Gewährung von Urlaub für private Angelegenheiten. Neben dem zwei Wochen über dem Obligatorium liegenden Mutterschaftsurlaub und den fünf Tagen Vaterschaftsurlaub ist insbesondere für die Mitarbeitenden im jüngeren und mittleren Alter die Möglichkeit von bis zu zwei Wochen bezahltem Urlaub für Jugend- und Sport-Kurse und für leitende und betreuende Tätigkeiten in der ausserschulischen Jugendarbeit zu erwähnen. Auch für familiäre Verpflichtungen kann bis zu fünf Tage bezahlter Urlaub pro Ereignis gewährt werden, was wesentlich zur Vereinbarkeit von Familien- und Berufspflichten beiträgt. Bezahlter Urlaub wird schliesslich auch gewährt für die Ausübung öffentlicher Ämter und für freiwillige Tätigkeiten in der Feuerwehr, bei kulturellen und sportlichen Anlässen auf kantonaler, eidgenössischer und internationaler Ebene sowie im Rahmen humanitärer Einsätze.

Nach dem Gesagten ist darauf zu verzichten, der Volksinitiative einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Zudem ist die Rechtmässigkeit der Initiative festzustellen, da keine Gründe für eine vollständige oder teilweise Unrechtmässigkeit ersichtlich sind. Die Finanzdirektion ist demnach zu beauftragen, dem Regierungsrat zur Initiative Bericht und Antrag an den Kantonsrat im Sinne von § 130 Abs. 3 GPR vorzulegen.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Es wird festgestellt, dass die am 21. Oktober 2009 eingereichte Volksinitiative «Für faire Ferien» nicht vollständig ungültig ist.

II. Die Finanzdirektion wird beauftragt, dem Regierungsrat einen Bericht und Antrag an den Kantonsrat zur Gültigkeit der Initiative und über deren Inhalt zu unterbreiten. Auf einen Gegenvorschlag wird verzichtet.

III. Dieser Beschluss ist bis zur Veröffentlichung des Berichts und des Antrages zur Initiative nicht öffentlich.

IV. Mitteilung an die Direktion der Justiz und des Innern, die Staatskanzlei und an die Finanzdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi