

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 4. Juni 2008

843. Vollzugsverordnung zum Personalgesetz (Änderung betreffend Stellenabbau, Sozialplan und Abfindung)

1. Ausgangslage

Mit Inkrafttreten des Personalrechts am 1. Juli 1999 wurde die Regelung über die Ausrichtung einer Abfindung bei unverschuldetem Stellenverlust eingeführt (§ 26 Personalgesetz vom 27. September 1998, PG, LS 177.10). Im Weiteren wurde die Bestimmung aufgenommen, dass im Fall von Stellenabbau, der zu Kündigungen führt, ein Sozialplan zu beschliessen ist, der die Leistungen des Staates festlegt (§ 27 PG). Mit RRB Nr. 599/2001 beschloss der Regierungsrat gestützt auf § 27 PG Richtlinien, um das Verfahren und die Festlegung von Leistungen beim Erlass von Sozialplänen nach einheitlichen Kriterien zu regeln. Einen Hauptpunkt dieser Richtlinien bilden die Kriterien für die Berechnung der Abfindungshöhe. Die festgelegte Berechnungsweise wird bei Abfindungszahlungen in Einzelfällen sowie bei Kündigungen im Rahmen von Sozialplänen angewendet. Insbesondere im Rahmen des Sanierungsprogramms 04 (2003 bis 2007) und des Massnahmenplans Haushaltsgleichgewicht 06 (MH 06, 2006 bis 2009) wurden solche Sozialpläne festgelegt. Im Zusammenhang mit dem Sanierungsprogramm 04 erliess der Regierungsrat weitere Beschlüsse: RRB Nr. 769/2003 (Umsetzung der Personalmassnahmen), RRB Nr. 770/2003 (Weisung betreffend externen Anstellungsstopp) sowie RRB Nr. 1788/2004 (Einführung von standardisierten Stellenanzeigen). Für Angestellte, die aufgrund des MH 06 ihre Stelle verlieren, wurden keine gesonderte Regelungen erlassen. Es gelten grundsätzlich die gleichen Bestimmungen, wie sie bei Stellenverlusten im Rahmen des Sanierungsprogramms 04 festgelegt wurden.

Zu Beginn des Sanierungsprogrammes 04 im Jahr 2003 wurde die Arbeitsgruppe «Personalmassnahmen» gebildet, die sich aus einer Vertretung des kantonalen Personalamts, den Personalverantwortlichen der Direktionen und der Staatskanzlei sowie Vertretern der Vereinigten Personalverbände (VPV) zusammensetzt. Unter der Federführung des Personalamts behandelt dieses Gremium insbesondere direktionübergreifende Vorgehenskonzepte bei Stellenabbau sowie Fragen zu Themen wie Sozialpläne, Abfindungen, Sozialversicherungsleistungen, Outplacement, Controlling, Grundsätze zu Härtefallregelungen usw. und sorgt für den allgemeinen Informationsaustausch zwischen den Beteiligten.

Die Arbeitsgruppe regte an, die im Rahmen des Sanierungsprogramms beschlossenen Regierungsratsbeschlüsse zu überarbeiten. Im Wesentlichen hat sich folgender Anpassungsbedarf ergeben:

Bei Umstrukturierungen, Abbaumassnahmen und Entlassungen ist dem Verbleib der betroffenen Mitarbeitenden im Arbeitsprozess allgemein ein grösseres Gewicht beizumessen. Unter der Federführung des kantonalen Personalamts ist dafür ein entsprechendes Konzept entwickelt worden. Dieses sieht verschiedene Angebote zur Unterstützung bei der internen oder externen Stellensuche vor. Dazu gehören z.B. Seminare zur Standortbestimmung oder zur Verbesserung der Bewerbungskompetenzen. Die vorgesehenen Programme werden durch auf diesem Gebiet erfahrene, externe Dienstleister durchgeführt. Die notwendigen Kosten übernimmt der Arbeitgeber. Erfolgreiche Stellenvermittlungen führen zu erheblichen Einsparungen bei den mit Entlassungen verbundenen Kosten, insbesondere für Abfindungen. Aus diesem Grund, aber auch weil der Kanton seine Verantwortung für vom Stellenabbau betroffene Angestellte wahrnimmt, erscheint die Kostenübernahme von schätzungsweise Fr. 8000 pro Mitarbeitenden durch den Arbeitgeber gerechtfertigt. Die geplanten Massnahmen müssen frühzeitig eingeleitet werden, weil verschiedene Verfahrensvorschriften bestehen und weil mit der beruflichen Neuorientierung für die betroffenen Mitarbeitenden oftmals ein persönlicher Veränderungsprozess verbunden ist. Aufgrund von Erfahrungen, die bei vergleichbaren Arbeitgebern, insbesondere bei der Schweizerischen Post, gemacht wurden, erscheint es zweckmässig, für die Stellenvermittlung einen Zeitraum von neun Monaten vorzusehen. Das bedeutet, dass vom Zeitpunkt der Mitteilung des bevorstehenden Stellenabbaus bis zum Beendigungszeitpunkt der Anstellung in der Regel eine Frist von mindestens neun Monaten einzuhalten ist, soweit es die dienstlichen Verhältnisse gestatten.

Die bisherige Berechnungsweise der Abfindungshöhe hat sich inhaltlich bewährt, ihre Formulierung in RRB Nr. 599/2001 hingegen ist kompliziert und wenig transparent. Die Richtlinien sind adressatengerecht und selbsterklärend darzustellen. Die Härtefallregelung ist klarer zu formulieren. Zwischen interner und externer Stellenausschreibung soll keine Wartefrist mehr bestehen. Beibehalten wird hingegen die interne und externe Ausschreibung im Intranet bzw. Publicjobs. Die in RRB Nr. 1788/2004 festgehaltenen Richtlinien betreffend standardisierte Stellenanzeigen bewährten sich von Anfang an kaum. Die Vorschriften sind zu starr und weder bedarfsgerecht noch zweckmässig. Der RRB Nr. 1788/2004 ist daher aufzuheben und an dessen Stelle sind überarbeitete Richtlinien in einem neuen Regierungsratsbeschluss zu erlassen. Dies hat in Abstimmung mit dem Projekt für ein neues Corporate Design zu geschehen.

Die Festlegung der Abfindung bei einvernehmlicher Auflösung des Arbeitsverhältnisses ist nicht Gegenstand der vorliegenden Verordnungsänderung. Eine gemäss § 16g berechnete Abfindung bildet jedoch gemäss ständiger Praxis des Personalamtes auch in diesen Fällen die Grundlage für die Festsetzung der Abfindung, zusätzlich werden das Prozessrisiko und die Interessenlage berücksichtigt.

Die Richtlinien für das Vorgehen bei Stellenabbau und Entlassungen regeln in verbindlicher und generell-abstrakter Weise Rechte und Pflichten der Mitarbeitenden. Sie sind daher neu auf Verordnungsstufe in der Vollzugsverordnung zum Personalgesetz vom 19. Mai 1999 (VVO, LS 177.111) zu regeln und in die Gesetzessammlung aufzunehmen. Der RRB Nr. 599/2001 ist somit aufzuheben.

2. Die neuen Bestimmungen in der Vollzugsverordnung zum Personalgesetz (VVO)

§16a

Es werden die massgebenden Bestimmungen für das Vorgehen im Fall von Restrukturierung und Stellenabbau gemäss § 16 Abs. 1 lit. b sowie bei unverschuldeten Entlassungen in Einzelfällen festgelegt. Für Institutionen, die Staatsbeiträge beziehen, entfalten die Bestimmungen eine indirekte Wirkung, indem Kosten für Sozialpläne, die in Übereinstimmung mit den vorliegenden Regelungen festgesetzt werden, subventionsrechtlich gleich behandelt werden wie die ordentlichen Personalkosten.

§16b

Restrukturierungen und Stellenabbau führen nicht in jedem Fall zu Entlassungen. Es sind zunächst angemessene Möglichkeiten zur Vermeidung von Kündigungen zu prüfen, insbesondere interne Stellenvermittlungen, Versetzungen, Pensenverringerungen oder andere Arbeitszeitmodelle. In Fällen von Versetzungen, die nicht im Rahmen des Zumutbaren gemäss § 28 PG möglich sind, erfolgt eine Entlassung und Neuanstellung. Beide Verfügungen sind nach Möglichkeit gleichzeitig zu eröffnen. Die Entlassungsverfügung nimmt Bezug auf die Neuanstellungsverfügung. Eine Probezeit ist in der neuen Anstellungsverfügung ausdrücklich zu erwähnen. Mit der Entlassungsverfügung oder mit gesonderter Verfügung sind die gemäss Sozialplan vorgesehenen Leistungen festzusetzen. Zudem ist – wie es RRB NR. 599/2001 bis anhin vorsah – zu empfehlen, den Zusatz in der Verfügung aufzunehmen, dass bei unverschuldetem Verlust der neuen Anstellung beim Kanton innerhalb von zwölf Monaten die Sozialplanleistungen zulasten der bisherigen Stelle neu verfügt werden.

Alle zu besetzenden Stellen sind baldmöglichst auf dem internen Stellenportal auszuschreiben. Die Direktionen sorgen für den internen Informationsaustausch über die freien Stellen. Im Internet ist sodann unter www.publicjobs.ch das Schweizer Stellenportal mit offenen Stellen aus dem öffentlichen Sektor (Bund, Kantone, Gemeinden und weitere öffentlichrechtliche Institutionen) aufgeschaltet, auf dem alle freien Stellen zu veröffentlichen sind. Zudem können Stellensuchende für das interne Stellenportal datenschutzkonform ein Kurzprofil ihrer Person erstellen. Das Kurzprofil wird von den zuständigen Personalverantwortlichen dem Personalamt zur Aufschaltung im Intranet weitergeleitet. Die für die Rekrutierung zuständigen Personen suchen vor der Besetzung einer Stelle in der Stellenbörse nach geeigneten internen Bewerbungen.

Interne Bewerbende haben Vorrang, soweit sie mit Blick auf sämtliche Anforderungen der Stelle mindestens gleich qualifiziert sind wie externe Bewerbende. Als interne Bewerbungen gelten jene von Personen, die beim Kanton, seinen unselbstständigen Anstalten oder bei einer von Abbaumassnahmen betroffenen selbstständigen kantonalen Anstalt angestellt sind, ebenso diejenigen von Lehrabgängerinnen und Lehrabgängern des Kantons.

§16c

Es ist auf eine möglichst frühzeitige, transparente und umfassende Information der Betroffenen zu achten. Das gilt auch für die Sozialpartner (Personalverbände und Personalausschüsse), wenn ein Sozialplan erstellt werden muss.

Für Mitarbeitende, die das Beratungsangebot gemäss § 16e Abs. 1 in Anspruch nehmen, wird vom Zeitpunkt der Mitteilung des Stellenverlusts bis zum Ende der Anstellung in der Regel und soweit es die dienstlichen Verhältnisse zulassen, ein Zeitraum von neun Monaten eingehalten. Für Mitarbeitende, die das Angebot nicht in Anspruch nehmen, kann die Kündigung unter Einhaltung der Kündigungsfrist auf einen früheren Zeitpunkt ausgesprochen werden.

In der Vernehmlassung wurde gegen die Neun-Monats-Frist geltend gemacht, dass sie bei Lehrpersonen, bei denen oftmals bestimmte Kündigungstermine gelten, eine zu grosse Einschränkung darstelle. Ausserdem werde dadurch die Umsetzung der Sparvorlagen erschwert. Schliesslich sei die Frist im Vergleich mit der Privatwirtschaft unzweckmässig. Es geht darum, den Mitarbeitenden vom Zeitpunkt der Mitteilung des Stellenverlusts an genügend Zeit für eine Neuorientierung zu gewähren, wobei wie bereits erwähnt insbesondere aus betrieblichen Interessen die neun Monate unterschritten werden können. Der Zeithorizont erhöht die Chancen auf eine erfolgreiche Stellensuche. Die Erfahrun-

gen aus dem Sanierungsprogramm 04 zeigen zudem, dass zwischen Ankündigung des Stellenabbaus und der Beendigung des Anstellungsverhältnisses oftmals mindestens neun Monate liegen. Schliesslich ist der Kündigungstermin von Ende Schuljahr, der bei Volksschullehrpersonen üblicherweise gilt, bei Kündigungen infolge Stellenabbaus gemäss § 8 Abs. 3 des Gesetzes über das Arbeitsverhältnis der Lehrpersonen an der Volksschule vom 10. Mai 1999 (Lehrerpersonalgesetz, LS 412.31) nicht anwendbar.

§ 16d

Abs. 1 stützt sich auf § 27 PG. Während der Dauer des Sanierungsprogramms 04 hat es sich bewährt, dann einen Sozialplan auszuarbeiten und den Personalverbänden zur Stellungnahme vorzulegen, wenn pro Massnahme mindestens fünf Mitarbeitende von Entlassungen betroffen sind. Deshalb und weil es dem Wunsch einzelner Direktionen entspricht, wird diese Limite festgesetzt. Der Sozialplan ist von den Direktionen in Zusammenarbeit mit dem Personalamt auszuarbeiten. Der Sozialplan legt die Leistungen fest (Abfindungen und weitere Leistungen wie Outplacement oder Weiterbildungen) und weist die Kosten (einschliesslich der Kosten zugunsten der Versicherungskasse für das Staatspersonal) aus.

Abs. 2 regelt das Vorgehen bei Massentlassungen. Nach § 51 PVO gilt für die besonderen Mitwirkungsrechte des Personals und der Personalausschüsse das Bundesgesetz über die Information und Mitsprache der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Betrieben (Mitwirkungsgesetz, SR 822.14). Das Mitwirkungsgesetz seinerseits verweist auf die Mitwirkungsrechte bei Massentlassungen im Sinne der Art. 335d bis 335g des Obligationenrechts (OR, SR 220). Liegt eine Massentlassung im Sinne des Obligationenrechts vor, dürfen Kündigungen erst ausgesprochen werden, nachdem die Sozialpartner Gelegenheit hatten, Vorschläge im Sinne von Art. 335f OR zu unterbreiten. Für die Stellungnahme gilt in der Regel eine Frist von 20 Tagen. In dringenden Fällen handelt das Personalamt mit den Sozialpartnern eine angemessene kürzere Frist aus.

Die Vereinigten Personalverbände (VPV) und der Verband des Personals öffentlicher Dienste (VPOD) beantragten, die Frist zur Stellungnahme auf 30 bzw. 40 Tage zu erhöhen. Die Verbände machten geltend, angesichts der Grösse und Komplexität der Verwaltung könnten die Verbände innert 20 Tagen keine vernünftigen Vorschläge ausarbeiten. Eine Direktion beantragte, die Frist auf zehn Tagen zu verkürzen, um den Handlungsspielraum nicht einzuengen. Das OR legt keine bestimmte Frist fest, die mindestens einzuräumen wäre. Nach Lehre und Rechtsprechung liegt die angemessene Frist in einfacheren Fällen

in der Regel bei fünf Arbeitstagen, für komplexe Fälle bei zwei Wochen. Die Festlegung der Frist auf in der Regel 20 Tage trägt den besonderen Umständen der Verwaltung in genügendem Masse Rechnung und ist mit Blick auf die erwähnte Lehre und Rechtsprechung zweckmässig.

§ 16e

In dieser Bestimmung wird das neu geschaffene Begleitangebot geregelt. Oberstes Ziel ist es, von Restrukturierung oder Stellenabbau betroffene Mitarbeitende ab dem Zeitpunkt der Bekanntgabe der Massnahme zu begleiten und sie baldmöglichst in neue unbefristete Stellen – intern oder extern – zu vermitteln. Zu diesem Zweck besteht ein umfassendes Beratungsangebot mit Informations- und Begleitmassnahmen. Diese Massnahmen (individuelle Beratungen, Seminare zur Standortbestimmung sowie zu Bewerbungsunterlagen und -gesprächen, usw.) werden von externen Dienstleistern angeboten und durchgeführt und sind auf die Bedürfnisse von Berufsgruppen sowie Einzelpersonen abgestimmt. Das Personalamt empfiehlt den Direktionen geeignete Anbieter solcher Dienstleistungen. Das Beratungsangebot wird den betroffenen Mitarbeitenden im Zeitpunkt der Mitteilung des Stellenverlusts von den zuständigen Direktionen verbindlich unterbreitet. Mitarbeitende, die sich mit ihrer Unterschrift zur Nutzung des Angebots entscheiden, verpflichten sich zur regelmässigen Teilnahme und aktiven Mitarbeit. Das Beratungsangebot gemäss Abs. 1 wird vom Kanton finanziert.

Weitergehende Unterstützungsleistungen gemäss Abs. 2 können insgesamt bis zu höchstens vier Monatslöhnen gewährt werden. Der Fr. 5000 übersteigende Teil ist zur Hälfte von einer allfälligen Abfindung abzuziehen. Die Bagatellgrenze von Fr. 5000 wurde im Rahmen des Sanierungsprogramms 04 von der Arbeitsgruppe «Personalmassnahmen» als Praxis entwickelt. In Härtefällen kann von dieser Regelung abgewichen werden; das Einvernehmen des Personalamts ist hierfür nicht erforderlich.

§ 16f

In Härtefällen besteht die Möglichkeit, besondere Regelungen zu treffen. Ein Härtefall liegt vor, wenn Betroffene wegen der Entlassung in eine Notlage geraten, die durch die Leistungen gemäss §§ 16b bis 17 nicht genügend aufgefangen werden kann. Massgebend ist dabei die Gesamtbetrachtung aller massgeblichen Umstände. Als mögliche Beispiele können schwierige persönliche oder finanzielle Verhältnisse oder gesundheitliche Probleme angeführt werden. Ebenso kann unter Anwendung dieser Bestimmung der besonders schwierigen Situation von älteren Mitarbeitenden auf dem Arbeitsmarkt Rechnung getragen werden,

indem z.B. entsprechende Unterstützungsmassnahmen gewährt werden. Ob ein Härtefall vorliegt und welche zusätzlichen Leistungen erbracht werden, wird von der Direktion im Einvernehmen mit dem Personalamt festgelegt.

In der Arbeitsgruppe «Personalmassnahmen» werden unter anderem auch Grundsätze und Fallbeispiele zu Härtefallregelungen festgelegt. Im Lichte dieser erarbeiteten Praxis wird die Härtefallbestimmung auszulegen sein.

§16g

Die Abfindung wird in Monatslöhnen als Zwölftel des massgebenden Jahres-Bruttolohnes, zuzüglich ständiger BVK-versicherter Zulagen und Zulagen gemäss § 132 Abs. 4 VVO berechnet. Arbeitgeberbeiträge an die Sozialversicherungen und die BVK, Kinderzulagen und die Vergünstigung durch Vorzugszinsen für Hypotheken bei der BVK werden nicht berücksichtigt.

Die Vorgehensweise, wie die Kriterien Lebensalter und Dienstalter bei der Festlegung des Abfindungsrahmens heranzuziehen sind, war bisher in RRB Nr. 599/2001 geregelt. Dieser Beschluss wird mit Inkrafttreten der vorliegenden Änderungen aufgehoben, weshalb die Vorgaben in die VVO aufzunehmen sind. Gestützt auf das bisherige bewährte Berechnungsschema lassen sich die Abfindungsrahmen für die Altersgruppen zusammenfassen. Materiell wird dadurch der untere und obere Rahmen vereinzelt etwas tiefer oder höher. Diese geringen Änderungen fallen jedoch kaum ins Gewicht. Nach wie vor sind für die Festlegung der Abfindung innerhalb des Rahmens die persönlichen Verhältnisse massgebend.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Vollzugsverordnung zum Personalgesetz vom 19. Mai 1999 wird geändert.

II. Die dieser Verordnungsänderung entgegenstehenden Beschlüsse des Regierungsrates gelten als auf den 30. Juni 2008 aufgehoben.

III. Veröffentlichung der Verordnungsänderung in der Gesetzesammlung (OS 63, 341) und der Begründung im Amtsblatt.

IV. Mitteilung an die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei, die Verwaltungskommission der obersten kantonalen Gerichte (c/o Sozialversicherungsgericht, Postfach 441, 8401 Winterthur), den Datenschutzbeauftragten, das Universitätsspital, das Kantonsspital Winterthur, die Universität, Rektorat, Künstlergasse 15, 8001 Zürich, die Zürcher Fachhochschulen, 8090 Zürich, die kantonale Gebäudeversicherung, Postfach, 8050 Zürich, den Kirchenrat, Blaufahnenstrasse 10, 8001 Zürich, die Römisch-katholische Zentralkommission, Hirschengraben 66, 8001 Zürich, den kantonalen Ombudsmann, die Parlamentsdienste des Kantonsrates, die Finanzkontrolle und die Vereinigten Personalverbände (Rechtsanwältin Rahel Bächtold, Limmatquai 52, Postfach 2720, 8022 Zürich).



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi