

Antrag des Regierungsrates vom 25. November 2020

5667

**Beschluss des Kantonsrates
über die Genehmigung der Änderung
der Personalverordnung**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 25. November 2020,

beschliesst:

I. Die Änderung vom 25. November 2020 der Personalverordnung vom 16. Dezember 1998 wird genehmigt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Bericht

1. Ausgangslage

Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich verpflichtete den Regierungsrat mit Urteil vom 25. Januar 2017 (VB.2016.00628), den Schweizerischen Verband des Personals öffentlicher Dienste (VPOD Schweiz) als ständigen Verhandlungspartner im Sinne von § 47 Abs. 2 des Personalgesetzes (PG, LS 177.10) anzuerkennen. Mit Beschluss vom 9. Mai 2017 anerkannte der Regierungsrat den VPOD Schweiz und hielt fest, dass diese Anerkennung eine Anpassung der Personalverordnung (PVO, LS 177.11) und der Vollzugsverordnung zum Personalgesetz (VVO, LS 177.111) bedingt. Insbesondere sind § 45 Abs. 1, 3 und 4 PVO sowie § 88 VVO anzupassen.

In Übereinstimmung mit Art. 28 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV, SR 101) wird rev§ 45 PVO offener formuliert. Neu legt rev§ 45 PVO Anerkennungs Voraussetzungen für die ständigen Verhandlungspartner fest. Zudem werden die Bestimmungen hinsichtlich der neuesten Rechtsprechung ergänzt und der Zutritt der ständigen Verhandlungspartner zu kantonalen Verwaltungsgebäuden bzw. zum Personal geregelt. Die Anerkennungs Voraussetzungen und die Regelung über den Zutritt erfordern Ausführungsbestimmungen, die mit vorliegender Änderung der Vollzugsverordnung geschaffen werden.

2. Vernehmlassung

Die Finanzdirektion lud am 3. Juni 2019 die Direktionen und die Staatskanzlei, die Sozialpartner und weitere Organisationen zur Vernehmlassung ein. Von 27 eingeladenen Stellen reichten 21 eine Vernehmlassungsantwort ein.

Die Vernehmlassungsvorlage sah einerseits Anpassungen betreffend die Anerkennung von ständigen Verhandlungspartnern (rev§ 45 PVO) sowie zum Austausch der Sozialpartner mit dem Personal bzw. zum Zutritt von Sozialpartnern zu kantonalen Verwaltungsgebäuden vor (rev§ 51a PVO). Andererseits umfasste die Vernehmlassungsvorlage eine Anpassung des Prozesses zur Teuerungszulage (§ 42 PVO), sodass dem revidierten Budgetprozess des Kantonsrates Rechnung getragen werden kann (vgl. KR-Nr. 64/2014).

Im Rahmen der Vernehmlassung wurde die Anpassung des Prozesses zur Teuerungszulage mehrheitlich abgelehnt. Es wurde insbesondere vorgebracht, dass die Festlegung der Teuerung in der Kompetenz des Regierungsrates liege, weshalb kein Zusammenhang mit dem veränderten Budgetprozess gegeben sei. Der spätere Gewährszeitpunkt der Teuerungszulage wurde mehrheitlich abgelehnt, da dies unter anderem erhebliche Zusatzaufwände bei Lohnmutationen und im Rahmen der Budgetierung zur Folge hätte. Aufgrund dieser ablehnenden Rückmeldungen wird auf die Anpassung von § 42 PVO verzichtet und an der bisherigen Regelung festgehalten.

Die neuen Bestimmungen zur Anerkennung von ständigen Verhandlungspartnern (rev§ 45 PVO) sowie zum Austausch der Sozialpartner mit dem Personal (rev§ 51a PVO) wurden hingegen mehrheitlich positiv beurteilt. Zugleich bemängelten vereinzelte Teilnehmende die teilweise unbestimmten Rechtsbegriffe, die aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Anerkennung von Sozialpartnern übernommen wurden. Um diesen Rückmeldungen Rechnung zu tragen, wird die Begründung zur Vorlage entsprechend ergänzt.

Des Weiteren wurde angeregt, die Grundzüge des Zutritts der Sozialpartner zu Verwaltungs- und Betriebsgebäuden in der VVO zu regeln. Dieses Anliegen wurde aufgenommen und es wurden entsprechende Regelungen ausgearbeitet. Dazu wurde vom 2. April 2020 bis 5. Juni 2020 eine Vernehmlassung durchgeführt. Insgesamt wurden wiederum 27 Adressaten eingeladen, wobei die Sozialpartner die Vernehmlassungsvorlage nach vorgängigem Einbezug noch zur Kenntnisnahme erhielten. Es gingen 22 Rückmeldungen ein.

Die Rückmeldungen waren mehrheitlich positiv. Vereinzelt wurde vorgebracht, dass der digitale Austausch der Sozialpartner mit dem Personal im Vordergrund stehen solle. Die Sozialpartner selbst beantragten die Möglichkeit, direkt mit E-Mail an das Personal gelangen zu können. Mit einer entsprechenden Ergänzung der Begründung wird diesem Anliegen Rechnung getragen. Ein direkter Zugang zum Personal mit E-Mail ist hingegen nicht vorgesehen, da insbesondere das Recht der Mitarbeitenden, nicht von den Sozialpartnern kontaktiert zu werden, berücksichtigt werden muss. Ein direkter Zugang zum Personal ist zudem zurzeit auch aus technischen Gründen nicht möglich.

3. Finanzielle und personelle Folgen

Die vorgesehenen Anpassungen der PVO und VVO haben keine finanziellen Auswirkungen und verursachen keinen Bedarf an neuen Stellen.

4. Regulierungsfolgeabschätzung

Die vorliegenden Verordnungsänderungen haben keine Auswirkungen auf die Tätigkeit der Unternehmen. Es ist deshalb keine Regulierungsfolgeabschätzung im Sinne des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen (LS 930.1) durchzuführen.

5. Inkraftsetzung

Die Verordnungsänderung soll am 1. Juli 2021 in Kraft treten.

6. Zu den einzelnen Bestimmungen

rev§ 45. Anerkennung und Mitsprache der Personalverbände

Die Marginalie in rev§ 45 PVO wird dem Inhalt der Bestimmung entsprechend angepasst.

Das erwähnte Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 25. Januar 2017 (Ziff. 1) hielt fest, dass § 45 Abs. 1 PVO in der heutigen Fassung verfassungswidrig sei. Kritisiert wurde insbesondere die Nennung der Vereinigten Personalverbände (VPV) als einzige ständige Verhandlungspartner. Diese abschliessende Aufzählung sei zu eng gefasst und widerspreche Art. 28 Abs. 1 BV. Neu wird daher auf die namentliche Nennung der ständigen Verhandlungspartner verzichtet. Stattdessen werden die Voraussetzungen für die Anerkennung als ständiger Verhandlungspartner genannt.

Die Sozialpartnerschaft im Kanton Zürich ist historisch gewachsen. Die VPV sind demnach schon seit geraumer Zeit als ständige Verhandlungspartner anerkannt. Ein formeller Anerkennungsakt liegt nicht vor. Seit dem 9. Mai 2017 ist auch der VPOD Schweiz (vertreten durch die Sektion Zürich und die Sektion Lehrberufe) als ständiger Verhandlungspartner anerkannt (RRB Nr. 427/2017). Die Sozialpartnerschaft mit den VPV und dem VPOD Schweiz ist von gegenseitigem Vertrauen geprägt und gestaltet sich konstruktiv. Daher werden gestützt auf rev§ 45 Abs. 1 PVO in Verbindung mit § 147b Abs. 1 VVO und unter Berücksichtigung von RRB Nr. 427/2017 die VPV und der VPOD Schweiz als ständige Verhandlungspartner bis Ende Mai 2023 anerkannt.

Betreffend die Begriffe der Repräsentativität und Loyalität wird die bundesgerichtliche Rechtsprechung angewendet. Ob ein Personalverband repräsentativ ist, ist im Einzelfall zu beurteilen. Der Personalverband muss zumindest einen wesentlichen Teil des Personals oder einer Personalgruppe vertreten. Unter dem Begriff der Personalgruppe kann das Personal eines Arbeitgebers im engeren Sinne (wie etwa einer Verwaltungseinheit) fallen oder das Personal einer bestimmten Berufsgruppe (wie etwa Polizistinnen und Polizisten). Massgebend ist insbesondere, dass der Personalverband zumindest Wortführer einer Minderheit und nicht nur Wortführer einzelner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist. Bei der Anerkennung wird zusätzlich berücksichtigt, ob mit der Anerkennung des einen bzw. verschiedener Verbände der Meinungspluralismus gefördert wird. Es ist ein gewisser Pluralismus der Gewerkschaftsstimmen zu ermöglichen, ohne dass dadurch sämtliche Minderheitsgewerkschaften als Sozialpartner anerkannt werden müssen (vgl. zum Ganzen BGE 140 I 257 [= Pra 104/2015 Nr. 10] E. 6.1 Abs. 1 mit Hinweisen; Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2016.00628 E. 2.2 und 2.3). Stellen mehrere Personalverbände ein Gesuch um Anerken-

nung, werden diejenigen Personalverbände anerkannt, welche die Voraussetzung der Repräsentativität am besten erfüllen. Die Loyalität im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung wird grundsätzlich vermutet und ist gegeben, wenn der Personalverband ganz allgemein ein vertrauenswürdiger Sozialpartner ist und sich bereit erklärt, sämtlichen Verpflichtungen aus dem kantonalen Personalrecht nachzukommen (BGE 140 I 257 [= Pra 104/2005 Nr. 10] E. 6.2; VB.2016.00628 E. 2.2.4). Die Voraussetzung der Loyalität kann infrage gestellt sein, wenn namentlich Meldepflichten oder Auflagen im Zusammenhang mit dem Zutritt zu Verwaltungsgebäuden in schwerer Weise oder wiederholt verletzt werden.

In rev§ 45 Abs. 3 PVO wird die offene Formulierung von Abs. 1 mit dem Begriff der «ständigen Verhandlungspartner» weitergeführt. Ständiger Verhandlungspartner sind Personalverbände, die als solche vom Regierungsrat anerkannt wurden.

Rev§ 45 Abs. 4 PVO erfasst – wie bisher – Personalverbände, die nicht als ständige Verhandlungspartner anerkannt sind und diesen auch nicht angehören. Repräsentativität im Sinne von rev§ 45 Abs. 1 PVO wird nicht vorausgesetzt. Massgebend ist die rein zahlenmässige Vertretung des Personals oder einer Personalgruppe. Zudem wird in rev§ 45 Abs. 4 PVO eine Angleichung an die Formulierung in Abs. 3 vorgenommen. Nunmehr wird in rev§ 45 Abs. 4 lit. a PVO – übereinstimmend mit der Formulierung in Abs. 1 – auf das Erfordernis der Statuten verzichtet.

rev§ 51. Besondere Informations- und Mitwirkungsrechte

Im bisherigen § 51 Abs. 1 PVO wird lediglich eine sprachliche Anpassung vorgenommen, indem neben den Mitwirkungsrechten auch die Informationsrechte erwähnt werden.

§ 51 Abs. 2 PVO wird aufgehoben und in den rev§ 51a Abs. 3 PVO verschoben.

rev§ 51a. Austausch mit dem Personal

Der neu geschaffene § 51a PVO regelt den Austausch der ständigen Verhandlungspartner mit dem Personal. Bisher wurde Personalverbänden und Personalausschüssen in § 51 Abs. 2 PVO das Recht eingeräumt, in Verwaltungs- und Betriebsgebäuden Informationen und Flugblätter aufzuhängen. Diese Regelung hat sich bewährt und soll – insbesondere auch auf Wunsch der ständigen Verhandlungspartner – beibehalten werden. Allerdings zeigt sich heute eine veränderte Situation. Flugblätter und Informationsaushänge treten aufgrund der fortschreitenden Digitalisierung in den Hintergrund. Es drängt sich die Frage eines digitalen Informationskanals auf. Zudem ist neu auch der persönliche Zutritt zu Verwaltungsgebäuden bzw. zum Personal ent-

sprechend der heutigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu regeln. Der Zutritt zu Verwaltungsgebäuden soll deshalb neu in einem besonders dafür vorgesehenen Bestimmung festgehalten werden.

In rev§ 51a Abs. 1 PVO wird neu die Grundlage für das persönliche Zutrittsrechts der Vertreterinnen und Vertreter der ständigen Verhandlungspartner zu kantonalen Verwaltungs- und Betriebsgebäuden und Mittel- und Berufsfachschulen geschaffen. Damit wird der bundesgerichtlichen Rechtsprechung Rechnung getragen, nach der das Recht auf Zugang zur öffentlichen Arbeitsstätte Teil der Koalitionsfreiheit ist. Die Arbeitgeber sind verpflichtet, den persönlichen Zugang bzw. Zutritt zur Arbeitsstätte grundsätzlich zuzulassen (vgl. BGE 144 I 50 ff. [= Pra 108/2019 Nr. 12]).

Aufgrund der grossen Anzahl an Gebäuden des Kantons Zürich und zur Vereinfachung des Verfahrens drängt sich eine genauere Regelung des Zutrittsrechts auf. Mit der Zutrittsregelung sollen die ständigen Verhandlungspartner die Möglichkeit erhalten, sich mit dem Personal auszutauschen, namentlich mit ihren Mitgliedern Kontakt zu pflegen, neue Mitglieder anzuwerben oder Informationsmaterial abzugeben oder persönlich zu erläutern. Nicht Ziel der vorliegenden Regelung ist es, ständigen Verhandlungspartnern politische Vorteile im Hinblick auf Wahlen oder Abstimmungen zu verschaffen, beispielsweise indem sie Informationsveranstaltungen zu konkreten Abstimmungsvorlagen durchführen könnten.

Das Zutrittsrecht beschränkt sich auf kantonale Verwaltungs- und Betriebsgebäude und auf kantonale Mittel- und Berufsfachschulen, wobei der Kanton zugleich Arbeitgeber sein muss. Unter Betriebsgebäude fallen etwa die kantonalen IV-Betriebe Hardundgut, Hardoskop und das Wohnheim Tilia. Der Kanton kann mithin nicht über Zutrittsgesuche betreffend kommunale Gebäude entscheiden. Keine Gesuche bearbeitet der Kanton zudem für selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten wie etwa die Universität Zürich, das Universitätsspital Zürich usw.

Rev§ 51a Abs. 2 PVO enthält neu die Verpflichtung des Personalamts, das Personal über das Bestehen der aktiven Sozialpartnerschaft mit den ständigen Verhandlungspartnern zu informieren und auf deren Angebot hinzuweisen. Im Zeitalter der Digitalisierung erfolgen die Hinweise elektronisch – etwa im Intranet oder Internet des Kantons. Dabei ist insbesondere eine Intranet- und Internetseite denkbar, welche die aktuelle Sozialpartnerschaft und die ständigen Verhandlungspartner vorstellt. Zusätzlich kann das Personalamt vereinzelt elektronische Mitteilungen im Intranet aufschalten. In Ausnahmefällen ist die Verbreitung von physischem Informationsmaterial wie Flyern, Broschüren oder Ähnlichem weiterhin möglich.

Hinweise zur Sozialpartnerschaft auf den verschiedenen Informationskanälen des Kantons (Intranet, Internet, kantonale Informationsbroschüren) sind neutral zu halten. Eine politische Plattform – etwa im Hinblick auf Wahlen oder Abstimmungen – soll den ständigen Verhandlungspartnern nicht geboten werden. Ein Recht auf direkte Information oder Kontaktaufnahme der ständigen Verhandlungspartner mittels Rundmail oder Ähnliches besteht nicht. Damit soll das Recht der Mitarbeitenden, nicht kontaktiert zu werden, berücksichtigt werden. Dies schliesst umgekehrt die Möglichkeit nicht aus, dass Mitarbeitende sich von sich aus beispielsweise für Newsletter anmelden können, die von den Sozialpartnern angeboten werden.

Rev§ 51a Abs. 3 PVO entspricht inhaltlich dem bisherigen § 51 Abs. 2 PVO. Verzichtet wird neu auf die ausdrückliche Nennung des Anschlagbretts, da vermehrt auch Broschüren oder Ähnliches aufgelegt werden sollen. Ein Anschlagbrett ist dafür nicht zwingend nötig bzw. geeignet. Grundsätzlich wird das Material weiterhin in der Nähe der (Haupt-)Eingänge bereitgestellt. Gleichzeitig soll mit der Weglassung der Begrenzung auf den Haupteingang neu die Möglichkeit bestehen, Informationsmaterial auch an anderen geeigneten Stellen aufzulegen. Geeignet sind gut zugängliche und häufig frequentierte Stellen. Im Rahmen des bisherigen Umfangs – ein A4-Flyer monatlich – und auf weiteres Zusehen hin, wird Informationsmaterial kostenlos verteilt und aufgelegt. Falls die Auflage von Informationsmaterial ein grösseres Ausmass annimmt, ist die Erhebung von Gebühren gemäss Gebührenordnung für die Verwaltungsbehörden (LS 682) möglich.

7. Genehmigung

Änderungen der Personalverordnung bedürfen gemäss § 56 Abs. 1 PG der Genehmigung des Kantonsrates. Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Änderung vom 25. November 2020 der Personalverordnung zu genehmigen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Die Staatsschreiberin:
Silvia Steiner	Kathrin Arioli

Personalverordnung (PVO)

(Änderung vom 25. November 2020)

Der Regierungsrat beschliesst:

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

Anerkennung
und Mitsprache
der Personal-
verbände

§ 45. ¹ Der Regierungsrat anerkennt Personalverbände als ständige Verhandlungspartner in personalpolitischen Fragen, sofern sie eigene Rechtspersönlichkeit haben, repräsentativ sind und sich loyal verhalten.

Abs. 2 unverändert.

³ Die ständigen Verhandlungspartner werden vor dem Erlass oder der Änderung von Bestimmungen des Personalrechts zur Vernehmlassung eingeladen.

⁴ Andere Personalverbände werden vor dem Erlass oder der Änderung von Bestimmungen des Personalrechts, der Spezialverordnungen und der Vollzugsverordnungen von der Fachdirektion zur Vernehmlassung eingeladen, sofern sie

- a. eigene Rechtspersönlichkeit haben und
- lit. b unverändert.

Besondere
Informations-
und Mit-
wirkungsrechte

§ 51. Die besonderen Informations- und Mitwirkungsrechte des Personals und der Personalausschüsse in Fragen der Arbeitssicherheit und des Gesundheitsschutzes, bei der Auslagerung oder beim Übergang von Ämtern, bei der Schliessung von Ämtern oder Teilen davon sowie beim Anschluss an eine Einrichtung der beruflichen Vorsorge und bei der Auflösung eines Anschlussvertrages richten sich nach dem Bundesgesetz vom 17. Dezember 1993 über die Information und Mitsprache der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Betrieben.

Abs. 2 wird aufgehoben.

Austausch mit
dem Personal

§ 51 a. ¹ Die ständigen Verhandlungspartner erhalten für den Austausch mit dem Personal Zutritt zu kantonalen Verwaltungs- und Betriebsgebäuden sowie zu kantonalen Mittel- und Berufsfachschulen. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

² Das Personalamt weist das Personal auf die ständigen Verhandlungspartner und deren Angebot hin.

³ Die Personalverbände und die Personalausschüsse können in den Verwaltungs- und Betriebsgebäuden an geeigneter Stelle Informationsmaterial bereitstellen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Die Staatsschreiberin:
Silvia Steiner	Kathrin Arioli