

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 14. September 2016

870. Gesuch des vpod Zürich um Anerkennung als ständiger Verhandlungspartner in personalpolitischen Fragen

Ausgangslage

1. Mit Schreiben vom 11. Juni 2015 stellte der Verband des Personals öffentlicher Dienste Zürich (vpod Zürich) der Finanzdirektion ein Gesuch an den Regierungsrat datiert vom 28. Februar 2015 zu mit dem Ersuchen, als ständiger Verhandlungspartner in personalpolitischen Fragen anerkannt und den bisher ausschliesslich anerkannten Vereinigten Personalverbänden (VPV) gleichgestellt zu werden. Für den Fall, dass dem Gesuch nicht entsprochen werde, verlangte der vpod Zürich eine rekursfähige Verfügung.

2. Zusammen mit dem Gesuch wurde das Gutachten «Anerkennung des vpod als Sozialpartner des Kantons Zürich» (Gutachten vpod) von Rechtsanwalt Markus Bischoff vom 4. Februar 2015 eingereicht. Daraus geht im Ergebnis hervor, dass der vpod als ständiger Verhandlungspartner anzuerkennen sei und der Regierungsrat deshalb auf politischem Weg § 45 der Personalverordnung (PVO; LS 177.11) zu ändern habe (Gutachten vpod, S. 4f.).

3. Am 18. September 2015 wurde in einem Treffen zwischen Vertretungen des vpod Zürich und der Finanzdirektion das Anliegen des vpod Zürich eingehend erörtert. Es wurde sodann vereinbart, dass der vpod Zürich der Finanzdirektion eine Aufstellung zukommen lasse, inwiefern die Ungleichstellung gegenüber dem VPV den vpod Zürich benachteilige.

4. Mit Schreiben vom 24. September 2015 liess der vpod Zürich der Finanzdirektion die besagte Aufstellung zukommen. Abschliessend hielt der vpod Zürich fest, dass er seit mittlerweile genau zehn Jahren in regelmässigen Abständen beim Regierungsrat mit der Forderung nach offizieller Anerkennung vorstellig werde und seit zehn Jahren vertröstet werde. Zudem habe man wegen ständiger Wechsel in der Finanzdirektion und im Personalamt immer wieder von vorne anfangen müssen – um erneut vertröstet zu werden. Man erwarte eine Rückmeldung seitens der Finanzdirektion bis Ende November 2015. Sollte keine befriedigende Lösung erzielt werden können, sähe man sich gezwungen, den Rechtsweg zu beschreiten.

5. Mit E-Mail vom 16. Juni 2016 führte der vpod Zürich aus, dass er eine nationale Gewerkschaft mit rund 35 000 Mitgliedern und damit gesamtschweizerisch der grösste Personalverband im öffentlichen Sektor sei. Im Kanton Zürich habe der vpod 6500 Mitglieder, wovon die beiden Sektionen Zürich Kanton und Zürich Lehrberufe 2660 Mitglieder auswiesen, die direkt oder indirekt dem kantonalen Personalrecht unterständen.

Rechtliche Beurteilung

6. Bevor eine Verwaltungsbehörde auf die Behandlung einer Sache eintritt, hat sie von Amtes wegen ihre Zuständigkeit zu prüfen (§ 5 Verwaltungsverfahrensgesetz, VRG; LS 175.2).

Gemäss § 47 Abs. 2 des Personalgesetzes (PG; LS 177.10) anerkennt der Regierungsrat Personalverbände, die wesentliche Teile des Personals vertreten, als ständige Verhandlungspartner in personalpolitischen Fragen. Daher ist der Regierungsrat auch für die Nichtanerkennung bzw. für die Abweisung des Gesuchs um Anerkennung als ständiger Verhandlungspartner in personalpolitischen Fragen zuständig.

Die Stellung eines ständigen Verhandlungspartners in personalpolitischen Fragen kommt den Vereinigten Personalverbänden zu (§ 45 PVO), da nur diese wesentliche Teile des Personals im Sinne von § 47 Abs. 2 PG vertreten. Mit Personal ist zunächst einmal das Staatspersonal gemeint, mithin die Angestellten des Kantons und seiner unselbstständigen Anstalten. Sinn und Zweck der Mitwirkungsrechte bedingen zudem, dass auch das Personal der kantonalen selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten, die ebenfalls kraft kantonalen Rechts dem Personalrecht unterstehen (Universität, Universitätsspital, Kantonsspital Winterthur, Fachhochschulen usw.), erfasst wird. Nicht dazugerechnet wird aber das Personal der Gemeinden. Personal im Sinne von § 47 Abs. 2 PG sind heute somit über 55 000 Personen. Aus den Materialien zum Personalgesetz geht sodann hervor, dass es die Absicht des Gesetzgebers war, dass ein Personalverband rund einen Drittel des Personals zu vertreten habe, um wesentliche Teile des Personals zu repräsentieren. Dieses Kriterium wurde gemäss den Materialien durch das Bundesgericht geschützt.

7. Ausgehend von über 55 000 Mitarbeitenden, muss nach dem Willen des Gesetzgebers ein Verband also grundsätzlich mindestens 18 000 Mitglieder ausweisen können, um als ständiger Verhandlungspartner anerkannt zu werden. Der vpod Zürich vertritt gemäss den Angaben im Gesuch vom 28. Februar 2015 6325 Mitglieder im Kanton Zürich bzw. 2600 Mitglieder in den zwei vpod-Sektionen Zürich Kanton und Lehrberufe (die zum grössten Teil beim Kanton angestellt seien) bzw. gemäss E-Mail vom 16. Juni 2016 bereits 6500 Mitglieder im Kanton Zürich bzw. 2660

Mitglieder in den zwei vpod-Sektionen Zürich Kanton und Lehrberufe. Unabhängig von der unterschiedlichen Anzahl der Mitglieder sind die Voraussetzungen für die Anerkennung des vpod Zürich als ständiger Verhandlungspartner in personalpolitischen Fragen mithin nicht erfüllt.

8. § 47 Abs. 2 PG steht auch im Einklang mit der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichts betreffend die Anerkennung einer Gewerkschaft des öffentlichen Dienstes (vgl. BGE 140 I 257 E. 5.1 ff.).

Nach dem Leitentscheid des Bundesgerichts sind Gewerkschaften unter gewissen Voraussetzungen, nämlich mit Betonung auf die Repräsentativität der Gewerkschaften und ihre Loyalitätspflicht, berechtigt, ihre im öffentlichen Dienst beschäftigten Mitglieder zu vertreten. Von diesem Standpunkt aus gesehen, sind sie somit berechnete und «obligatorische» Verhandlungspartner der Behörden. Die Voraussetzungen der Repräsentativität und der Loyalität müssen als im Begriff des Sozialpartners inhärente Voraussetzungen betrachtet werden, die eine Gewerkschaft erfüllen muss, um diese Eigenschaft für sich beanspruchen zu können. Die Voraussetzungen der Repräsentativität und der Loyalität sind unbestimmte Rechtsbegriffe, die in jedem Einzelfall durch Ermessensausübung zu konkretisieren sind. Bezüglich der Voraussetzung der Repräsentativität ist die Ausübung des Ermessens korrekt, wenn angemessene und vernünftige Kriterien verwendet werden. Diese Kriterien müssen genügend weit gefasst sein, um Minderheitsorganisationen im sozialen Dialog zuzulassen. Damit wird ein gewisser Pluralismus der Gewerkschaftsstimmen ermöglicht, ohne dass dies dazu führen würde, sämtliche Minderheitsgewerkschaften als Sozialpartnerin anzuerkennen, was der Effizienz des Dialogs schaden würde. So ist es notwendig, dass die Gewerkschaft Wortführerin einer Minderheit und nicht einzelner Mitglieder ist. Das Bundesgericht hat diesbezüglich keine mengenmässige Grenze aufgestellt, mit der man allgemein bestimmen kann, ob eine Minderheitsgewerkschaft repräsentativ ist. Ausserdem muss die Repräsentativität einer Gewerkschaft auch nach dem Gesichtspunkt der besonderen Struktur der staatlichen Einrichtung geprüft werden, von der sie als Sozialpartnerin anerkannt werden möchte. Die Kriterien der Repräsentativität können vom Gemeinwesen oder einer Anstalt des öffentlichen Rechts in einer formellen oder materiellen gesetzlichen Grundlage festgehalten werden, obwohl dies nicht erforderlich ist (vgl. BGE 140 I 257 E. 5.2.2 sowie E. 6 = Pra 2/2015 Nr. 10, mit weiteren Hinweisen).

Der kantonale Gesetzgeber hat die Anforderungen der Repräsentativität in § 47 Abs. 2 PG definiert. Es gilt, diese Bedingungen vor dem Hintergrund des langfristig gewachsenen Sozialpartnersystems des Kantons Zürich zu beurteilen. Ständige Verhandlungspartner des Kantons Zürich sind nämlich die Vereinigten Personalverbände, die 14 Personalverbän-

de und 13 Unterverbände mit rund 20 000 Mitgliedern zählen. Es liegt auf der Hand, dass durch die Vielzahl der im VPV vereinigten Berufsverbände ein im Sinne der Rechtsprechung des Bundesgerichts ausgewogener Pluralismus von Personalverbandsstimmen sichergestellt wird. Deshalb dürfen nach dem Sozialpartnersystem des Kantons Zürich an die Repräsentativität ständiger Verhandlungspartner des Kantons Zürich entsprechende Anforderungen gestellt werden. Das Bundesgericht hat diesbezüglich bewusst keine prozentmässige Grenze aufgestellt. Damit kann auch vorliegend dahingestellt bleiben, ob das vom kantonalen Gesetzgeber vorgesehene grundsätzliche Quorum von einem Drittel zu eng ist. Denn angesichts der gewährleisteten Vielfalt von Personalverbandsstimmen ist der vpod Zürich im Sozialpartnersystem des Kantons Zürich bei einem Personalbestand von 55 000 Personen mit 2600 bzw. 2660 Mitgliedern – der vpod Zürich vertritt mithin, je nachdem welche Mitgliederzahl zutrifft, 4,73% bzw. 4,83% des Personals des Kantons Zürich – von vornherein nicht repräsentativ genug.

9. Gesamtschweizerisch sind gemäss dem Branchenporträt des öffentlichen Sektors des Bundesamtes für Statistik vom Oktober 2015 536 013,4 Personen in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) im öffentlichen Sektor beschäftigt. Der öffentliche Sektor setzt sich aus den öffentlichen Verwaltungen und den öffentlichen Unternehmen zusammen (vgl. Branchenporträt des öffentlichen Sektors, S. 6 und 10). Der vpod Schweiz umfasst gemäss seinen Statuten das Personal von Verwaltungen, Anstalten und Betrieben der Gemeinden, der Kantone und des Bundes sowie von gemischtwirtschaftlichen und privaten öffentlichen Aufgaben erfüllenden Unternehmen und Institutionen (vgl. Art. 2 der Statuten des Schweizerischen Verbandes des Personals öffentlicher Dienste). Mithin käme dem vpod Schweiz mit 35 000 Mitgliedern bzw. 6,53% des Personals im öffentlichen Sektor auch keine nationale Bedeutung zu. Dies gälte umso mehr, als die Mitgliederzahlen des vpod Schweiz wohl nicht nur VZÄ umfassen dürften und dessen Vertretungsquote bei einer Umrechnung der VZÄ auf die tatsächlich bestehenden Teilzeitarbeitsverhältnisse daher noch kleiner ausfiele.

Inwiefern der vpod Zürich – davon ausgehend, dass ihm eigene Rechtspersönlichkeit zukommt und er nicht bloss eine Untereinheit des Zentralverbandes bildet – aus der nationalen Bedeutung des vpod Schweiz für sein Anerkennungsgesuch im vorliegenden Verfahren im Kanton Zürich etwas abzuleiten vermöchte, ist auf den ersten Blick ohnehin nicht ersichtlich.

10. Zusammenfassend ergibt sich, dass der vpod Zürich die Voraussetzung für die Anerkennung als ständiger Verhandlungspartner in personalpolitischen Fragen nicht erfüllt. Sein Gesuch ist deshalb abzuweisen.

11. Bei diesem Ergebnis kann auf die eingehende Prüfung der durch den vpod Zürich angegebenen unterschiedlichen kantonalen und nationalen Mitgliederzahlen und die Prüfung der Voraussetzungen der Loyalität usw. verzichtet werden.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Das Gesuch des vpod Zürich um Anerkennung als ständiger Verhandlungspartner in personalpolitischen Fragen wird abgewiesen.

II. Gegen diesen Beschluss kann innert 30 Tagen, von der Mitteilung an gerechnet, beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Der angefochtene Beschluss ist beizulegen oder genau zu bezeichnen. Die angerufenen Beweismittel sind genau zu bezeichnen und soweit möglich beizulegen.

III. Mitteilung an den vpod Zürich, Roland Brunner, Regionalsekretär vpod Zürich, Birmensdorferstrasse 67, Postfach 8180, 8036 Zürich sowie an die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat
Der stv. Staatsschreiber:

Hösli