



Kanton Zürich
Finanzdirektion
Personalamt
Management Support

Rechtsdienst

26. März 2020
1/9

Änderung der Vollzugsverordnung zum Personalgesetz betreffend Zugang zum Personal

Vernehmlassungsvorlage



1. Ausgangslage, Vernehmlassungsergebnis und weiteres Vorgehen

Vom 3. Juni 2019 bis 6. September 2019 führte das Personalamt eine Vernehmlassung zur Änderung der Personalverordnung und Vollzugsverordnung zum Personalgesetz betreffend den Zeitpunkt der Teuerungszulage und die Anerkennung von Sozialpartnern durch. Die Auswertung der Vernehmlassung ergab, dass die Änderungen betreffend die Teuerungszulage mehrheitlich abgelehnt werden. Der Regierungsrat hat daher entschieden, auf die Änderungen betreffend die Teuerungszulage zu verzichten.

Die Änderungen betreffend die Anerkennung von Sozialpartnern hingegen wurden überwiegend positiv aufgenommen und sollen umgesetzt werden. Es wurde angeregt, die Grundzüge des Zutritts der Sozialpartner zu Verwaltungs- und Betriebsgebäuden in der Vollzugsverordnung zum Personalgesetz zu regeln. Dieses Anliegen wird von der Finanzdirektion unterstützt.

Das Personalamt hat eine Regelung zum Zutritt erarbeitet und bittet die Vernehmlassungsadressaten diese zu prüfen und uns Rückmeldung zu erstatten.

2. Zutritt der ständigen Verhandlungspartner zu Verwaltungs- und Betriebsgebäuden des Kantons Zürich

Das Bundesgericht hielt in einem Urteil vom 6. September 2017 fest, dass das Recht der Gewerkschaften auf Zugang zur öffentlichen Arbeitsstätte Teil der Koalitionsfreiheit ist. Die Arbeitgeber sind damit verpflichtet, den Gewerkschaften den persönlichen Zugang zur Arbeitsstätte grundsätzlich zu gestatten (vgl. BGE 144 I 50 ff. [= Pra 108/2019 Nr. 12]). In revS 51a Abs. 2 der Personalverordnung (PVO; LS 177.11) wird neu die Grundlage für eine Regelung des persönlichen Zutrittsrechts der Mitglieder der ständigen Verhandlungspartner zu Gebäuden der öffentlichen Verwaltung geschaffen. Damit sollen die ständigen Verhandlungspartner die Möglichkeit erhalten, mit ihren Mitgliedern Kontakt zu pflegen, neue Mitglieder anzuwerben oder Informationsmaterial abzugeben bzw. persönlich zu erläutern.

Damit einerseits der Zutritt – trotz vorhandenen Sicherheitssystemen – gewährleistet und andererseits der ordnungsgemässe Betrieb der Verwaltung sichergestellt werden können, wird eine entsprechende Zutrittsregelung in der Vollzugsverordnung zum Personalgesetz (VVO, LS 177.111) geschaffen, welche die Rahmenbedingungen einheitlich festlegt.

Die Vernehmlassungsvorlage sieht eine Kombination zwischen jährlich fest vereinbarten Grundterminen und flexibel bestimmbar Terminen nach Bedarf und auf Gesuch vor. Damit soll der Grösse und Heterogenität des Kantons Rechnung getragen werden und gleichzeitig der Aufwand im Zusammenhang mit den Zutritten für beide Seiten möglichst tief gehalten werden. Um die Direktionen und die Staatskanzlei möglichst zu entlasten, wird die Finanzdirektion für die Koordination der Grundtermine zuständig sein. Flexibel beantragte Zutritte werden hingegen durch die zuständige Direktion bearbeitet.



Änderung der PVO

Bisher wurde der Zugang der Personalverbände und Personalausschüsse zum Personal einzig in § 51 Abs. 2 PVO geregelt. Diese Regelung betreffend das Aufhängen von Informationen und Flugblättern hat sich bewährt und soll - insbesondere auch auf Wunsch der ständigen Verhandlungspartner - beibehalten werden. Allerdings zeigt sich heute eine veränderte Situation. Nebst dem Zugang zum Personal mittels Flugblättern und Informationsaushängen, ist auch der persönliche Zugang zum Personal zu regeln. Zudem drängt sich in der heutigen Zeit die Frage eines digitalen Informationskanals auf. Der Zugang zum Personal soll demnach neu in einem speziell dafür vorgesehenen Paragraphen festgehalten werden.

Zugang zum Personal

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

Das Bundesgericht hielt fest, dass das Recht auf Zugang zur öffentlichen Arbeitsstätte Teil der Koalitionsfreiheit ist. Die Arbeitgeber sind damit verpflichtet, den persönlichen Zugang zur Arbeitsstätte grundsätzlich zuzulassen (vgl. BGE 144 I 50 ff. [= Pra 108/2019 Nr. 12]). 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 Berufsschulen geschaffen. Damit 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.

Das Zutrittsrecht beschränkt sich auf kantonale Verwaltungs- und Betriebsgebäude und auf kantonale Mittel- und Berufsschulen, 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 Zutritts-gesuche betreffend kommunale Gebäude entscheiden.

² Der Kanton weist das Personal auf die ständigen Verhandlungspartner und deren Angebot hin.

Rev§ 51a Abs. 2 PVO enthält neu die Verpflichtung des Arbeitgebers, sein Personal über das Bestehen der aktiven Sozialpartnerschaft mit den ständigen Verhand-



	lungspartnern und deren Angebot hinzuweisen. Im Zeitalter der Digitalisierung erfolgen Hinweise bevorzugt digital - wie etwa über das Intranet des Kantons. Denkbar ist aber weiterhin die Verbreitung von physischem Informationsmaterial wie Flyern, Broschüren oder ähnlichem.
³ Die Personalverbände und Personalaus-schüsse können an geeigneter Stelle in den Verwaltungs- und Betriebsgebäuden Informationsmaterial bereitstellen.	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 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.

Änderung der VVO

Gemäss Vernehmlassungsentwurf werden insgesamt vier Termine in der engeren Zentralverwaltung jährlich vorab vereinbart, um den Zutritt der ständigen Verhandlungspartner zu gewährleisten. Durch die fixen Termine soll die Reservation von grösseren Sitzungsräumen (bspw. Ahnengalerie) oder allgemein zugänglichen Bereichen ermöglicht werden. Die Koordination und Organisation der Termine obliegt dem Personalamt. Zusätzlich sind höchstens vier weitere Termine ausserhalb der engeren Zentralverwaltung möglich. Mit diesen wird ein Zutritt nach Bedarf zu Verwaltungs- und Betriebsgebäuden ausserhalb der Zentralverwaltung ermöglicht. Diese Zugangsgesuche werden durch die zuständigen Direktionen bzw. die Staatskanzlei bearbeitet. Im Sinne der Verhältnismässigkeit sind pro Direktion bzw. für die Staatskanzlei höchstens drei Gesuche möglich.

Eine Begrenzung der Zutritte ist möglich, um die ordentliche Durchführung der Geschäfte durch die Kantonsverwaltung, die Schweigepflicht über vertrauliche Informationen sowie die legitimen Bedürfnisse der Angestellten sicherzustellen, keine Besuche oder Informationen von den ständigen Sozialpartnern erhalten wollen (vgl. BGE 144 I



50 ff. [= Pra 108/2019 Nr. 12], E. 6.4.3.). Trotz der Limitierung der möglichen Anzahl Zutritte sind die Interessen der ständigen Verhandlungspartner an einem direkten Kontakt zum Personal grosszügig gewahrt (insg. acht mögliche Termine pro Jahr).	
VIII. Vollziehungsbestimmungen zu weiteren Rechten und Pflichten	
Neuer Titel nach § 147: C. Mitsprache	
<i>Zugang zum Personal</i> <i>a. Zutritt zur engeren Zentralverwaltung</i>	Von dieser Regelung erfasst sind kantonale Verwaltungs- und Betriebsgebäude sowie Mittel- und Berufsschulen, bei denen der Kanton Arbeitgeber ist (BGE 144 I 50 ff. [= Pra 108/2019 Nr. 12], E. 5.4). Explizit nicht erfasst sind Gerichtsgebäude, da diese mit der Verordnung über das Mitspracherecht des Personals der Gerichte und Notariate (LS 211.25) gestützt auf § 56 Abs. 3 PG eine eigene, abschliessende Regelung getroffen haben.
§ 147d. ¹ Die ständigen Verhandlungspartner erhalten für den direkten Austausch mit dem Personal insgesamt höchstens viermal jährlich Zutritt zu den Gebäuden der engeren Zentralverwaltung.	§ 147d Abs. 1 VVO regelt die festen Grundtermine für Zutritte durch die ständigen Verhandlungspartner. Die Anzahl Zutritte zur engeren Zentralverwaltung ist auf höchstens vier pro Jahr begrenzt, unabhängig von der konkreten Anzahl anerkannter Personalverbände. Zurzeit sind zwei ständige Verhandlungspartner anerkannt, der VPV und der VPOD. Die vorgesehene Anzahl der Zutritte ermöglicht jedem Sozialpartner in regelmässigen Abständen bzw. aktuell einmal pro Quartal den Zugang zum Personal. Den ständigen Verhandlungspartnern steht es frei, die Termine auch gemeinsam zu nutzen und so den Austausch mit dem Personal noch intensiver zu gestalten. Werden Grundtermine von den ständigen Verhandlungspartnern nicht benötigt, sind diese möglichst frühzeitig abzusagen. Zweck des Zutritts ist der direkte Austausch der ständigen Verhandlungspartner mit dem Personal. Im Zentrum stehen dabei die Kontaktpflege mit bestehenden Mitgliedern sowie aber auch das Anwerben neuer Mitglieder. Mit anderen Worten wäre es nicht zulässig,



	den Zugang zum Personal für politische Kundgebungen zu verwenden, die keinen direkten Bezug zum Personal haben. Zur engeren Zentralverwaltung gehören die Gebäude entlang der Stampfenbachstrasse und dem Neumühlequai in Zürich. Zurzeit betrifft dies Neumühlequai 10, Stampfenbachstrasse 12/14 und 30 sowie Walcheplatz 1 und 2. In diesen Gebäuden sind alle sieben Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei untergebracht.
² Das Personalamt und die ständigen Verhandlungspartner vereinbaren die Termine einmal jährlich unter Berücksichtigung der gegenseitigen Interessen.	Die Grundtermine werden jeweils jährlich im Voraus – in der Regel zu Beginn des Jahres – vereinbart. Damit soll auf beiden Seiten eine gute Planbarkeit der Anlässe sichergestellt und der administrative Aufwand gering gehalten werden. Eine frühzeitige Festlegung der Termine ermöglicht zudem auch die Reservation von grösseren Sitzungszimmern oder von allgemein zugänglichen Bereichen. Bei der Terminwahl werden insbesondere die Wünsche der anerkannten Sozialpartner (gemäss Wochentag, Uhrzeit, Dauer usw.) sowie die Interessen der Verwaltung (etwa betreffend verfügbare Räume oder Sitzungszimmer, Koordination mit besonderen Anlässen usw.) berücksichtigt.
<i>b. Zutritt ausserhalb der engeren Zentralverwaltung</i>	
§ 147e. ¹ Ausserhalb der engeren Zentralverwaltung können für den direkten Austausch mit dem Personal auf zusätzliches Gesuch hin jährlich höchstens vier weitere Zutritte zu Verwaltungs- und Betriebsgebäuden gewährt werden; pro Direktion oder Staatskanzlei jedoch höchstens drei.	Ein regelmässiger Austausch mit dem Personal wird durch die Grundtermine bereits sichergestellt. Suchen die ständigen Verhandlungspartner ausserhalb der engeren Zentralverwaltung den Austausch mit dem Personal, sind zusätzlich flexible Termine möglich. Mithin kann ausserhalb der engeren Zentralverwaltung auf entsprechendes Gesuch hin Zutritt gewährt werden. Die Anzahl der flexiblen Termine ist auf höchstens vier pro Jahr begrenzt, pro Direktion oder Staatskanzlei höchstens drei. Die flexib-



	len Termine sind gleichmässig auf die ständigen Verhandlungspartner aufzuteilen (d.h. zurzeit je zwei zusätzliche Zutritte pro ständigem Verhandlungspartner). Die ständigen Verhandlungspartner können die Termine jedoch auch gemeinsam wahrnehmen.
² Die zuständige Direktion oder die Staatskanzlei vereinbart mit den ständigen Verhandlungspartnern den Termin unter Berücksichtigung der gegenseitigen Interessen.	Das Gesuch um Zutritt ausserhalb der Zentralverwaltung ist bei der betroffenen Direktion oder der Staatskanzlei einzureichen. Ist unklar, wer die zuständige Stelle ist, kann diese vorab erfragt werden.
<i>c. gemeinsame Bestimmungen</i>	
§ 147f. ¹ Die ständigen Verhandlungspartner reichen die Gesuche um Zutritt der zuständigen Direktion, der Staatskanzlei oder dem Personalamt vier Wochen vor dem geplanten Zutritt schriftlich ein.	Zutritte werden vorab via Gesuch angemeldet (rev§ 147d und e VVO). Das Gesuch ist grundsätzlich vier Wochen vor dem (ersten) geplanten Zutritt einzureichen. Wird die vierwöchige Frist nicht eingehalten, ist das Personalamt oder die zuständige Direktion bzw. die Staatskanzlei bestrebt, den Zutritt innert kürzerer Frist zu ermöglichen. Das Gesuch ist entweder beim Personalamt (für Zutritte nach rev§ 147d VVO) oder bei der zuständigen Direktion oder der Staatskanzlei (für Zutritte nach rev§ 147e VVO) einzureichen.
² Das Gesuch muss Angaben zu Ort und Zeit des geplanten Anlasses sowie zu den Vertreterinnen und Vertreter der ständigen Verhandlungspartner enthalten. Die für das Gesuch zuständige Direktion, die Staatskanzlei oder das Personalamt holt Stellungnahmen der betroffenen Betreiberorganisationen und Nutzer ein.	Aus dem Gesuch muss hervorgehen, wo genau Zutritt verlangt wird (Gebäude, geplanter Ort der Veranstaltung) und wann die Veranstaltung stattfinden (Zeitpunkt und Dauer) soll. Zwecks Planung des Anlasses und Identifikation beim Einlass ist eine Teilnehmerliste der Vertreterinnen und Vertreter der ständigen Verhandlungspartner anzugeben. Zutrittsberechtigt sind nicht nur Vorstandsmitglieder, sondern auch andere Vertreterinnen und Vertreter der ständigen Verhandlungspartner, welche in deren Auftrag unterwegs sind. Die zuständige Direktion, die Staatskanzlei oder das Personalamt stellt sicher, dass die Betreiberorganisationen und Nutzer der vom Gesuch betroffenen Gebäude vorgängig informiert und einbezogen werden. Dies ist insbesondere dann wichtig, wenn im



	vom Gesuch betroffenen Gebäude mehrere Betreiberorganisationen oder Nutzer vorhanden sind und sich das Gesuch auf gemeinsam genutzte Bereiche (bspw. den Eingangsbereich) bezieht. Betreiberorganisationen und Nutzer können beim Immobilienamt in Erfahrung gebracht werden. Zum Begriff der Betreiberorganisation wird auf die Weisung zur Immobilienverordnung vom 20. Juni 2018 verwiesen (ABl 2018-06-29, Kapitel B. Betrieb).
³ Der Zutritt erfolgt während den allgemeinen Öffnungszeiten und kann aus überwiegenden betrieblichen oder anderen öffentlichen Interessen verweigert oder mit Auflagen verbunden werden.	Der Zutritt ist während den allgemeinen Öffnungszeiten der Verwaltungs- und Betriebsgebäude möglich. Bei der engeren Zentralverwaltung ist der normale Logenbetrieb (aktuell von 06.30 bis 18.30 Uhr) massgebend. Randstunden und Mittagspause sind für den Kontakt mit dem Personal entscheidend und daher ausdrücklich vom Zutrittsrecht erfasst. Ausserhalb der Zentralverwaltung sind die allgemeinen Öffnungszeiten individuell festgelegt und für Zutritte massgebend. Der Zutritt kann verweigert oder mit Auflagen gewährt werden, wenn überwiegende betriebliche oder öffentliche Interessen dies erfordern. So ist etwa eine übermässige Beanspruchung eines Bereichs infolge mehrerer Veranstaltungen zu vermeiden. Auflagen können daher in zeitlicher und organisatorischer Hinsicht nötig sein. Zu berücksichtigen sind zudem die legitimen Bedürfnisse der Angestellten, keine Besuche oder Informationen von den ständigen Sozialpartnern erhalten wollen, weshalb etwa spontane Zutritte zu Pausenräumlichkeiten ausgeschlossen sind (vgl. BGE 144 I 50 ff. [= Pra 108/2019 Nr. 12], E. 6.4.3.). Auflagen können ferner der Sicherheit oder der Sicherstellung des ordentlichen Betriebs der Verwaltung bzw. der Wahrung der betrieblichen Bedürfnisse dienen, was insbesondere bei Publikumsverkehr wichtig ist (bspw. zur Vermeidung von übermässigen



	Lärmemissionen oder zur Koordination mit repräsentativen Terminen des Kantons). Den ständigen Verhandlungspartnern werden für die Termine einzelne Räume (Sitzungszimmer oder ähnliches) oder ein Bereich (bspw. der Eingangsbereich) zugewiesen. Nicht zulässig sind aus Gründen des Datenschutzes und des Amtsgeheimnisschutzes der Zutritt zu den einzelnen Büros und das freie Bewegen im Gebäude. Ebenfalls verweigert werden kann der Zutritt zu sensiblen oder sicherheitsrelevanten Bereichen. Bei der Festlegung des Termins werden die ständigen Verhandlungspartner über die notwendigen Eckdaten (Ort, Zeit, Dauer) sowie über allfällige Auflagen informiert.
⁴ Im Streitfall entscheidet der Regierungsrat auf Antrag der zuständigen Direktion oder der Staatskanzlei.	Eine einvernehmliche Festlegung der Termine ist oberstes Ziel. Kann der ursprünglich beantragte Termin infolge überwiegender betrieblicher oder öffentlicher Interessen nicht durchgeführt werden, wird nach Möglichkeit nach einem Ersatztermin gesucht. Kann ausnahmsweise keine Einigung erzielt werden, entscheidet der Regierungsrat auf Antrag der zuständigen Direktion bzw. der Staatskanzlei.