

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00014 vom 29. September 2022

ZH Verwaltungsgericht, 2022-09-29, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2022.00014](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2022.00014)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00014 du 29 septembre 2022

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00014 del 29 settembre 2022

## Regeste

Anerkennung als ständiger Verhandlungspartner in personalpolitischen Fragen | [Anerkennung des SBK als ständiger Verhandlungspartner des Stadtrats Winterthur in personalpolitischen Fragen] Aus der Koalitionsfreiheit ergibt sich gegenüber einem öffentlich-rechtlichen Arbeitgeber grundsätzlich kein über das Anhörungsrecht hinausgehender Anspruch. Gewerkschaften und Personalverbände haben aber gestützt auf die Koalitionsfreiheit Anspruch auf die im Personalstatut vorgesehenen weitergehenden Mitwirkungsrechte, sofern sie repräsentativ und loyal sind (zum Ganzen E. 2). Unter Berücksichtigung der bereits anerkannten Personalverbände sowie der Ausgestaltung des sozialen Dialogs innerhalb der Stadt Winterthur verletzte der Stadtrat Art. 28 Abs. 1 BV und Art. 11 Abs. 1 EMRK nicht, indem er die Repräsentativität des SBK verneinte (zum Ganzen E. 3). Die Anerkennung des Polizeibeamtenverbands der Stadt Winterthur verletzt Art. 8 Abs. 1 BV nicht, da nur dadurch die Interessen der entsprechenden Berufsgruppe auf gesamtstädtischer Ebene eingebracht werden können, während die Interessen der Pflegefachkräfte bereits von zwei anerkannten (branchenübergreifenden) Personalverbänden vertreten werden (E. 4). Abweisung.

## Erwägungen

### E. 4

Abteilung VB.2022.00014 Urteil der 4. Kammer vom 29. September 2022 Mitwirkend: Verwaltungsrichter Reto Häggi Furrer (Vorsitz), Verwaltungsrichter Marco Donatsch, Verwaltungsrichter Martin Bertschi, Gerichtsschreiber David Henseler. In Sachen SBK - Schweizer Berufsverband der Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner, Sektion Zürich/Glarus/Schaffhausen, vertreten durch RA A, Beschwerdeführer, gegen Stadtrat Winterthur, Beschwerdegegner, betreffend Anerkennung als ständiger Verhandlungspartner in personalpolitischen Fragen, hat sich ergeben: I. Der Schweizer Berufsverband der Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner (SBK), Sektion Zürich/Glarus/Schaffhausen, gelangte am 7. September 2020 an den Leiter des Personalamts der Stadt Winterthur und ersuchte um Anerkennung als ständiger Verhandlungspartner der Stadt Winterthur. Nachdem in diesem Zusammenhang mehrere E-Mails und Schreiben ausgetauscht worden waren, wies der Stadtrat Winterthur das Gesuch mit Beschluss vom 14. Juli 2021 ab. II. Einen dagegen erhobenen Rekurs wies der Bezirksrat Winterthur mit Beschluss vom 19. November 2021 ab, soweit er darauf eintrat. III. Der SBK liess am 10. Januar 2022 Beschwerde beim Verwaltungsgericht erheben und beantragen, unter Entschädigungsfolge seien der Beschluss des Bezirksamts Winterthur vom 19. November 2021 sowie der Beschluss des Stadtrats Winterthur vom 14. Juli 2021 aufzuheben und sei der SBK als ständiger Verhandlungspartner der Stadt Winterthur in personalrechtlichen Fragen

anzuerkennen; eventualiter seien die genannten Beschlüsse aufzuheben und sei die Sache zur neuen Beurteilung an den Bezirksrat zurückzuweisen. Der Bezirksrat Winterthur beantragte am 19. Januar 2022 die Abweisung der Beschwerde. Der Stadtrat Winterthur schloss mit Beschwerdeantwort vom 7. Februar 2022 auf Abweisung der Beschwerde unter Entschädigungsfolge. Mit Replik vom 3. März 2022 hielt der SBK an seinen Anträgen fest; der Stadtrat Winterthur verzichtete am 18. März 2022 auf eine erneute Stellungnahme. Die Kammer erwägt:

1. Gegen Rekursentscheide eines Bezirkrats in personalrechtlichen Angelegenheiten steht die Beschwerde an das Verwaltungsgericht offen (§§ 41 ff. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG, LS 175.2]; vgl. § 19b Abs. 2 lit. c Ziff. 1 VRG). Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.
2. 2.1 Gemäss Art. 64 Abs. 1 des Personalstatuts der Stadt Winterthur vom 12. April 1999 (PST, SRS 1.4.5-1) steht den betroffenen Personalverbänden vor dem Erlass und vor der Änderung von Bestimmungen des Personalwesens, vor Personalentscheiden von allgemeiner Bedeutung und vor Beschlüssen über die Organisation der Stadtverwaltung das Recht zur Vernehmlassung zu. Der Stadtrat oder die zuständige Stelle fällen ihren Entscheid in Würdigung der Vernehmlassung. Nach Art. 64 Abs. 2 PST anerkennt der Stadtrat zudem Personalverbände, die wesentliche Teile des Personals vertreten, als ständige Verhandlungspartner in personalpolitischen Fragen. Zur Auslegung von Art. 64 Abs. 2 PST stellte der Beschwerdegegner auf Lehre und Rechtsprechung zu § 47 Abs. 2 des (kantonalen) Personalgesetzes vom 27. September 1998 (PG, LS 177.10) ab, zumal die beiden Bestimmungen denselben Wortlaut aufweisen (vgl. zu § 47 Abs. 2 PG das Urteil VGr, 25. Januar 2017, VB.2016.00628, E. 2.1 und 2.2.2). 2.2 2.2.1 Nach Art. 28 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) haben unter anderem Arbeitnehmende und ihre Organisationen das Recht, sich zum Schutz ihrer Interessen zusammenzuschliessen, Vereinigungen zu bilden und solchen beizutreten oder fernzubleiben ( das gleiche Recht ergibt sich aus Art. 11 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention vom 4. November 1950 [SR 0.101] sowie Art. 8 Abs. 1 lit. a des Internationalen Pakts vom 16. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte [SR 0.103.1]; vgl. hierzu BGE 144 I 50 [= Pra. 108/2019 Nr. 12] E. 4.2; VGr, 25. Januar 2017, VB.2016.00628, E. 2.2.1 mit Hinweisen) . Aus der Koalitionsfreiheit ergibt sich unter anderem ein Recht von Gewerkschaften, als solche zu bestehen und zu handeln, das heisst, die Interessen ihrer Mitglieder wahrzunehmen (sogenannte kollektive Gewerkschaftsfreiheit); darin eingeschlossen ist insbesondere das Recht, an Kollektivverhandlungen mitzuwirken und kollektive Vereinbarungen abzuschliessen (BGE 129 I 113 [= Pra. 93/2004 Nr. 20] E. 1.3, 140 I 257 [= Pra. 104/2015 Nr. 10] E. 5.1). Diese für das private Arbeitsrecht geltenden Ansprüche lassen sich aber nicht ohne Weiteres auf das öffentliche Personalrecht übertragen, weil die Arbeitsbedingungen öffentlich-rechtlich Angestellter in der Regel nicht im Rahmen eines Gesamtarbeitsvertrags, sondern eines Rechtserlasses festgelegt werden. Zwar kann sich eine Gewerkschaft des öffentlichen Dienstes auch auf die Koalitionsfreiheit berufen; deren Tragweite beschränkt sich bei der Ausarbeitung personalrechtlicher Erlasse jedoch auf ein Anhörungsrecht, weil weitergehende Mitwirkungsrechte in Widerspruch zur Souveränität des Staats im Bereich der Gesetzgebung gerieten (BGE 129 I 113 [= Pra. 93/2004 Nr. 20] E. 1.4 und 3.4, 140 I 257 [= Pra. 104/2015 Nr. 10] E. 5.1.1 Abs. 1; VGr, 25. Januar 2017, VB.2016.00628, E. 2.2.1 ). 2.2.2 Vorliegend geht es allerdings nicht im engeren Sinn um die Mitwirkung bei der Gesetzgebung, sondern um das in Art. 64 Abs. 2 PST verankerte Recht für Personalverbände, als ständige Verhandlungspartner in personalpolitischen Fragen

anerkannt zu werden. Es geht im Ergebnis darum, inwiefern der Beschwerdeführer verlangen kann, an den in Art. 64 Abs. 2 PST vorgesehenen Kollektivverhandlungen teilzunehmen; diesbezüglich greift die vorstehend dargelegte Einschränkung der kollektiven Gewerkschaftsfreiheit im öffentlichen Dienstrecht nicht (BGE 140 I 257 [= Pra. 104/2015 Nr. 10] E. 5.1.1 Abs. 2). Das Recht zur Teilnahme an Kollektivverhandlungen steht indes auch gestützt auf Art. 28 Abs. 1 BV nicht jeder Gewerkschaft ohne Weiteres zu, sondern setzt nach der auch für das öffentliche Dienstrecht anwendbaren Rechtsprechung zum privaten Arbeitsrecht voraus, dass ein Personalverband einerseits genügend repräsentativ ist und sich andererseits loyal verhält (BGE 140 I 257 [= Pra. 104/2015 Nr. 10] E. 5.2.1 f.). In diesem Sinn schränkt Art. 64 Abs. 2 PST das Recht, als ständiger Verhandlungspartner anerkannt zu werden, auf Personalverbände ein, die wesentliche Teile des Personals vertreten. In verfassungskonformer Auslegung dieser Bestimmung vertritt ein Personalverband dann wesentliche Teile des Personals, wenn er als repräsentativ im Sinn der bundesgerichtlichen Rechtsprechung anzusehen ist (vgl. zum Ganzen [zum gleichlautenden § 47 Abs. 2 PG] VGr, 25. Januar 2017, VB.2016.00628, E. 2.2.2).

2.2.3 Die Voraussetzungen der Repräsentativität und der Loyalität sind unbestimmte Rechtsbegriffe, bei deren Konkretisierung ein gewisser Beurteilungsspielraum besteht. Bezüglich der Repräsentativität haben die verwendeten Kriterien genügend Raum dafür zu lassen, dass auch eine Minderheitsorganisation zum Dialog zugelassen wird; es muss mit anderen Worten ein gewisser Pluralismus der Gewerkschaftsstimmen ermöglicht werden, ohne dass dadurch sämtliche Minderheitsgewerkschaften als Sozialpartner anerkannt werden müssten. Eine Gewerkschaft muss damit zumindest Wortführerin einer Minderheit und nicht nur Wortführerin einzelner Mitarbeitender sein. Aus der Rechtsprechung zum privaten Arbeitsrecht ergibt sich sodann, dass es sich dabei einerseits nicht um eine starke Minderheit zu handeln braucht, und andererseits eine im betreffenden Unternehmen nicht repräsentative Gewerkschaft, die jedoch im kantonalen oder nationalen Bereich über eine genügende Repräsentativität verfügt, ebenfalls als Sozialpartnerin anerkannt werden muss (vgl. BGE 113 II 37 [= Pra. 77/1988 Nr. 83] E. 4c und 5). Das Bundesgericht hat in diesem Sinn darauf verzichtet, eine mengenmässige Grenze aufzustellen, sondern nimmt eine einzelfallbezogene Beurteilung vor (zum Ganzen BGE 140 I 257 [= Pra. 104/2015 Nr. 10] E. 6.1 Abs. 1; vgl. BGE 144 I 50 [Pra. 108/2019 Nr. 12] E. 5.3.2). Als loyal ist eine Gewerkschaft zu betrachten, wenn sie sich bereit erklärt, sämtlichen Verpflichtungen aus dem Gesamtarbeitsvertrag bzw. dem jeweiligen Personalrecht nachzukommen, und ganz allgemein, wenn sie eine vertrauenswürdige Sozialpartnerin ist; die Loyalität einer Gewerkschaft wird vermutet (BGE 140 I 257 [= Pra. 104/2015 Nr. 10] E. 6.2; VGr, 25. Januar 2017, VB.2016.00628, E. 2.2.4).

3. 3.1 Die Loyalität des Beschwerdeführers ist unbestritten. Der Beschwerdegegner kam jedoch zum Schluss, dass der Beschwerdeführer – "im Vergleich zu den bereits anerkannten Personalverbänden auf gesamtstädtischer Ebene" – nicht repräsentativ im Sinn der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sei.

3.1.1 Zur Repräsentativität ist den Akten Folgendes zu entnehmen: Gemäss Angaben des Beschwerdeführers verfügt er bei der Stadt Winterthur über 219 Mitglieder inklusive Lernende und Studierende. In Bezug auf den Gesamtpersonalbestand (gemäss Personalstatistik 2019) entspricht dies gemäss Beschwerdegegner einem Anteil von 4,33 %. Dieser räumte ein, dass der Beschwerdeführer nicht nur Wortführer einzelner Mitarbeitenden, sondern zumindest einer Minderheit im Sinn der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sei. Wie viele der 219 Mitglieder Studierende sind und ob diese tatsächlich auch bei der Stadt Winterthur angestellt sind (oder lediglich dort die Ausbildung

absolvieren), lässt sich gestützt auf die Akten nicht beurteilen. Gemäss Art. 8 Abs. 1 der Statuten des Beschwerdeführers werden natürliche Personen mit Arbeits-, Ausbildungs- oder Wohnort im Sektionsgebiet als ordentliche Mitglieder aufgenommen. Wie sich im Folgenden zeigt, ist jedoch vorliegend der genaue Anteil der Mitglieder des Beschwerdeführers am Gesamtpersonal der Stadt Winterthur nicht ausschlaggebend. 3.1.2 Der Beschwerdegegner prüfte, ob der Beschwerdeführer "im Vergleich zu den bereits anerkannten Personalverbänden auf gesamtstädtischer Ebene repräsentativ ist". Bei den anerkannten Personalverbänden handelt es sich um den Personalverband der Stadt Winterthur (PvW), den Verband des Personals der öffentlichen Dienste (VPOD) und den Polizeibeamtenverband (PBV). Bei seiner Prüfung verglich der Beschwerdegegner insbesondere die Zielsetzung des Beschwerdeführers mit derjenigen des VPOD, wobei er zum Schluss gelangte, dass sich diese im Grundsatz decken. Im Unterschied zu Letzterem vertrete der Beschwerdeführer jedoch lediglich die Berufsgruppe der Pflegefachpersonen; deren Interessen seien auf gesamtstädtischer Ebene durch den VPOD "bereits gebührend abgedeckt". Im Weiteren hielt der Beschwerdegegner dafür, dass eine Anerkennung des Beschwerdeführers auf gesamtstädtischer Ebene zu einer Übervertretung der Berufsgruppe der Pflegefachpersonen führen würde, was einer ausgewogenen Sozialpartnerschaft abträglich wäre. Schliesslich sei zu bedenken, dass im Fall einer Anerkennung des Beschwerdeführers in Zukunft grundsätzlich jeder Personalverband einer Berufsgruppe, der nicht nur einzelne Mitarbeiter vertritt, den gleichen Anspruch geltend machen könnte. Eine Zunahme von anerkannten Personalverbänden würde jedoch einen sozialpartnerschaftlichen Austausch erschweren. 3.2 3.2.1 Zunächst ist auf den vom Beschwerdegegner vorgenommenen Vergleich des Beschwerdeführers mit dem VPOD bzw. von deren Zielsetzungen einzugehen. Dabei kann als gerichtsnotorisch vorausgesetzt werden, dass sich der VPOD insbesondere auch für die Interessen des Pflegepersonals einsetzt (vgl. etwa VGr, 25. November 2021, VB.2021.00349, Sachverhalt I.; VPOD Sektion Kanton Zürich, Jahresbericht 2021, S. 4, 7 ff. [verfügbar unter [www.zuerich.vpod.ch](http://www.zuerich.vpod.ch) > Über uns > Infos und Jahresberichte]). Diesen Umstand stellt der Beschwerdeführer nicht infrage. Der Beschwerdegegner durfte somit im Rahmen der Prüfung der Repräsentativität berücksichtigen, dass sich der Beschwerdeführer auch für diese Interessen einsetzt. Ebenso hat der Beschwerdegegner nachvollziehbar dargelegt, dass bei einer Anerkennung des Beschwerdeführers eine Übervertretung der Berufsgruppe der Pflegefachpersonen resultieren würde. Diesem Umstand kommt mit Blick auf eine ausgewogene Vertretung aller bei der Stadt Winterthur beschäftigten Personen auf gesamtstädtischer Ebene durchaus Gewicht zu. Soweit der Beschwerdeführer dafürhält, der Beschwerdegegner habe mit seinem Vorgehen unzulässigerweise ein zusätzliches Kriterium aufgestellt, so ist ihm entgegenzuhalten, dass die bundesgerichtliche Rechtsprechung solche gerade nicht ausschliesst. So hatte das Bundesgericht in BGE 140 I 257 das dortige zahlenmässige Erfordernis (mindestens 240 Mitglieder) grundsätzlich angewandt, sich jedoch an der konkret verlangten Verteilung der Mitgliederzahl auf insgesamt drei Institutionen (220+20+20) gestört (E. 6.3.2 in Verbindung mit E. 6.3.4 f.; vgl. hierzu Lukasz Grebski, Repräsentativität und Gesamtrepräsentativität von Personalverbänden, ArbR 2018 S. 73 ff., 85 f.). Der Beschwerdeführer macht in diesem Zusammenhang eine Verletzung der negativen Koalitionsfreiheit geltend, da Mitglieder des Beschwerdeführers (zusätzlich) Mitglied des VPOD werden müssten, "um sich über diesen an den kollektiven Verhandlungen beteiligen zu können" (vgl. zum Begriff der negativen Koalitionsfreiheit Regina Kiener/Walter Kälin/Judith Wytenbach, Grundrechte, 3. A., Bern 2018, § 32

N. 10). Eine solche Verletzung ist jedoch nicht ersichtlich, zumal sich der Beschwerdeführer bzw. dessen Mitglieder im Rahmen der Sozialpartnerschaft innerhalb der Stadt Winterthur (auch weiterhin) einbringen können (vgl. dazu sogleich, E. 3.2.2). Schliesslich rügt der Beschwerdeführer im Zusammenhang mit dem Vergleich mit dem VPOD eine Verletzung des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 BV) und eine ungenügende Sachverhaltsabklärung (§ 7 VRG). Die Vorinstanz habe insbesondere nicht abgeklärt, wie viele Mitglieder des VPOD bei der Stadt Winterthur angestellt sind und ob dieser tatsächlich der "repräsentativste Personalverband" sei. Mit diesen Rügen verfährt der Beschwerdeführer jedoch nicht. Denn für den vom Beschwerdegegner angestellten und von der Vorinstanz gestützten Vergleich zwischen dem VPOD und dem Beschwerdeführer war primär von Bedeutung, welche Ziele diese verfolgen bzw. welche Interessen der VPOD im Rahmen des sozialen Dialogs vertritt. Nicht zentral war dagegen, wie gross der Anteil der Mitglieder des VPOD beim Gesamtpersonal der Stadt Winterthur ist. Aus diesem Grund war die Vorinstanz auch nicht gehalten, diesbezügliche Abklärungen zu treffen. Schliesslich wird nicht in Zweifel gezogen, dass der Beschwerdeführer "mit Bezug auf den Personalbestand der Pflegenden [...] äusserst repräsentativ [ist]". Er kann daraus jedoch nicht ableiten, dass er allein deshalb als Verhandlungspartner anerkannt werden muss. 3.2.2 Der Beschwerdegegner führt sodann aus, dass die Sozialpartnerschaft innerhalb der Stadt Winterthur auf zwei Ebenen gelebt werde: Einerseits auf der Stufe der Departemente, andererseits auf der gesamtstädtischen Ebene des Stadtrats. Aus dieser Aufteilung folge insbesondere, dass eine Anerkennung als Verhandlungspartner auf letzterer Ebene denjenigen Personalverbänden bzw. Gewerkschaften vorbehalten bleiben solle, welche "einen ausgewogenen Meinungspluralismus im sozialpartnerschaftlichen Dialog gewährleisten". Der Austausch mit weiteren Verbänden, welcher auf der Ebene der Departemente stattfindet, ermögliche es, auf die spezifischen Bedürfnisse des Personals in den jeweiligen Departementen und ihren Verwaltungsbereichen einzugehen. Dieser Austausch mit branchen- oder berufsspezifischen Personalverbänden habe sich bewährt. Der Beschwerdeführer könne sich auf Departements- oder Bereichsebene am sozialen Dialog beteiligen. Diese Argumente sind überzeugend. Ausserdem ist die Anerkennung des Ersteren nicht Voraussetzung für den notwendigen Meinungspluralismus auf gesamtstädtischer Ebene (vgl. dazu VGr, 25. Januar 2017, VB.2016.00628, E. 2.3.4 Abs. 1). In diesem Zusammenhang sieht Art. 64 Abs. 1 PST überdies vor, dass den betroffenen Personalverbänden vor dem Erlass und vor der Änderung von Bestimmungen des Personalwesens, vor Personalentscheiden von allgemeiner Bedeutung und vor Beschlüssen über die Organisation der Stadtverwaltung das Recht zur Vernehmlassung zusteht. Der Stadtrat oder die zuständige Stelle fällen ihren Entscheid in Würdigung der Vernehmlassung. Dieser – selbstverständlich auch dem Beschwerdeführer zustehende – Anspruch auf Anhörung ist somit im kommunalen Personalrecht ausdrücklich verankert. Soweit der Beschwerdeführer vorbringt, er sei vom Beschwerdegegner bzw. von Departementen der Stadt Winterthur (bisher) "nie mit Vernehmlassungen bedient worden", liegt diese Rüge ausserhalb des Streitgegenstands. 3.2.3 Der Beschwerdeführer bringt vor, im kantonalen und nationalen Bereich über eine genügende Repräsentativität zu verfügen, weshalb er anerkannt werden müsse. Dabei verweist er auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung, welche diese Vorgabe – wie erwähnt (vorn, E. 2.2.3 Abs. 2) – aus dem privaten Arbeitsrecht ableitete (BGE 113 II 37 [= Pra. 77/1988 Nr. 83] E. 4c und 5; Jürg Brühwiler, Gesamtarbeitsvertrag im öffentlichen Dienst, ARV 2001 S. 171 ff., 177; Gabriel Aubert, Le droit de négocier ou d'adhérer à une convention collective de travail, in: Bernard

Corboz [Hrsg.], *Mélanges Robert Patry*, Lausanne 1988, S. 21 ff., 28; vgl. BGr, 8. Juli 2019, 4D\_27/2018, E. 3.2). Gleichzeitig hielt es fest, dass die Repräsentativität eines Personalverbands auch unter Berücksichtigung der besonderen Struktur des Unternehmens oder des Gemeinwesens, von welchem dieser als Sozialpartner anerkannt werden möchte, zu prüfen sei (BGE 140 I 257 [= Pra. 104/2015 Nr. 10] E. 6.1 Abs. 1). Vor diesem Hintergrund kann der Beschwerdeführer aus seiner Mitgliederzahl auf gesamtschweizerischer Ebene nichts zu seinen Gunsten ableiten. Vielmehr spricht die Ausgestaltung des sozialen Dialogs innerhalb der Stadt Winterthur auf zwei Ebenen (vgl. vorstehend, E. 3.2.2) und damit deren interne Struktur gegen eine Anerkennung des Beschwerdeführers. 3.2.4 Des Weiteren ist das Argument des Beschwerdegegners, er wolle grundsätzlich keine Branchenverbände anerkennen, berechtigt. Seine Befürchtung, bei zu vielen (anerkannten) Verhandlungspartnern auf gesamtstädtischer Ebene wäre ein sozialer Dialog zu sehr erschwert, ist nachvollziehbar. Gleichzeitig ist mit den drei anerkannten Verhandlungspartnern ein hinreichender Pluralismus der Gewerkschaftsstimmen sichergestellt. Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass auch ein auf gesamtstädtischer Ebene nicht anerkannter Branchenverband die Möglichkeit hat, die Interessen seiner Mitglieder wahrzunehmen, indem er sich auf Departements- oder Bereichsebene einbringt (vorn, E. 3.2.2). Ob die Anerkennung des Beschwerdeführers als ständiger Verhandlungspartner tatsächlich dazu führen würde, dass der sozialpartnerschaftliche Dialog in der Stadt Winterthur "in absehbarer Zeit auf weitere rund 15 Personalvertretungen ausgeweitet werden müsste", wie der Beschwerdegegner dafürhält, braucht vor diesem Hintergrund nicht geklärt zu werden. 3.2.5 Schliesslich kann der Beschwerdeführer aus seiner Anerkennung als ständiger Verhandlungspartner der Stadt Zürich sowie in den Kantonen Zürich und Schaffhausen nichts zu seinen Gunsten ableiten. Denn zum einen ist bei der Beurteilung der Repräsentativität der Struktur und den Eigenheiten des jeweiligen Gemeinwesens Rechnung zu tragen; zum anderen steht dem Beschwerdegegner dabei ein Beurteilungsspielraum zu, den er anders als etwa der Stadtrat von Zürich ausüben kann. 3.3 Insgesamt hat der Beschwerdegegner den ihm zustehenden Beurteilungsspielraum nicht verletzt, indem er die Repräsentativität des Beschwerdeführers verneinte. Folglich liegt auch keine Verletzung von Art. 28 Abs. 1 BV und Art. 11 Abs. 1 EMRK vor. Ebenso sind die geltend gemachten Verletzungen des Willkürverbots (Art. 9 BV) und des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes nicht ersichtlich.

#### **E. 4.1**

Der Beschwerdeführer erblickt eine unzulässige Ungleichbehandlung darin, dass der Polizeibeamtenverband anerkannt wurde, obwohl dieser ebenfalls lediglich eine Berufsgruppe vertrete. Nach dem allgemeinen Gleichheitssatz von Art. 8 Abs. 1 BV ist Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln. Der Anspruch auf rechtsgleiche Behandlung wird insbesondere verletzt, wenn hinsichtlich einer entscheidungswesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen getroffen werden, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn Unterscheidungen unterlassen werden, die aufgrund der Verhältnisse hätten getroffen werden müssen (statt vieler BGE 147 I 1 E. 5.2 mit Hinweisen).

#### **E. 4.2**

Der Beschwerdegegner begründet die Anerkennung des PBV damit, dass weder der VPOD noch der PwW einen Schwerpunkt auf die Vertretung polizeispezifischer Interessen lege.

Insofern sei eine Anerkennung des PBV erforderlich gewesen, um im sozialpartnerschaftlichen Dialog auf gesamtstädtischer Ebene einen Meinungspluralismus zu gewährleisten, der auch die Anliegen der Polizei angemessen berücksichtige. Gemäss Personalcontrollings 2020 und 2021 der Stadt Winterthur waren bei der Stadtpolizei in diesen beiden Jahren jeweils 268 Personen beschäftigt. Wie der Beschwerdegegner nachvollziehbar darlegt, werden die spezifischen Interessen dieser Angestellten weder vom VPOD noch vom PvW hinreichend wahrgenommen. Vor diesem Hintergrund ist die Anerkennung des PBV nachvollziehbar; dadurch konnte der Beschwerdegegner sicherstellen, dass die Interessen der entsprechenden Berufsgruppe auf gesamtstädtischer Ebene eingebracht werden können. Insgesamt ist somit ein vernünftiger Grund für die unterschiedliche Behandlung des Beschwerdeführers und des PBV gegeben und Art. 8 Abs. 1 BV damit nicht verletzt. Vor diesem Hintergrund kann offenbleiben, ob der PBV tatsächlich nicht nur Polizistinnen und Polizisten, sondern "sämtliche Angestellte des betroffenen Bereichs bzw. Amtes, mitunter auch Zivil- und Verwaltungsangestellte" vertritt, wie der Beschwerdegegner ausführt.

## **E. 5**

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen.

### **E. 6.1**

Nach § 65a Abs. 3 VRG werden bei personalrechtlichen Streitigkeiten mit einem Streitwert bis Fr. 30'000.- den Parteien in der Regel keine Gerichtskosten auferlegt. Fehlt es – wie hier – an einem Streitwert, sind in sinngemässer Anwendung von § 65a Abs. 3 VRG lediglich Gerichtskosten aufzuerlegen, wenn es um Entscheidungen grosser Tragweite geht (Kaspar Plüss in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014, § 65a N. 30). Hier ist eine solche anzunehmen (vgl. VGr, 25. Januar 2017, VB.2016.00628, E. 3 Abs. 1). Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG).

### **E. 6.2**

Eine Parteientschädigung steht dem unterliegenden Beschwerdeführer nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG).

### **E. 6.3**

Dem Beschwerdegegner ist ebenfalls keine Parteientschädigung zuzusprechen, da das Gemeinwesen in der vorliegenden Konstellation grundsätzlich keinen Anspruch auf eine solche besitzt und die Prozessführung hier auch keinen besonderen Aufwand verursachte (vgl. Plüss, § 17 N. 51 ff.).

## **E. 7**

Weil es sich hier nicht um eine Streitigkeit auf dem Gebiet der öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse im Sinn von Art. 83 lit. g des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) handelt, ist in der Rechtsmittelbelehrung des nachfolgenden Dispositivs auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 82 ff. BGG zu verweisen (BGr, 26. Juli 2014, 2C\_701/2013, E. 1.1 [in BGE 140 I 257 nicht publiziert]).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.