



Protokollauszug vom

23.02.2022

Departement Kulturelles und Dienste / Personalamt:

Parlamentarische Initiative betreffend Zugangsschranke öffnen - Diversität und Teilhabe ermöglichen (GGR 2021.39); Stellungnahme zum Beratungsergebnis der Aufsichtskommission des Stadtparlaments

IDG-Status: öffentlich

SR.21.385-3

Der Stadtrat hat beschlossen:

1. Die Stellungnahme zum Beratungsergebnis der Aufsichtskommission des Stadtparlaments zur Parlamentarischen Initiative betreffend «Zugangsschranke öffnen - Diversität und Teilhabe ermöglichen» wird gemäss Anhang genehmigt.
2. Mitteilung an: Alle Departemente; Stadtkanzlei; Aufsichtskommission des Stadtparlaments.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtschreiber:

A. Simon

Begründung:

1. Ausgangslage

Am 17. Mail 2021 reichten Urs Glättli (GLP), Beatrice Helbling-Wehrli (SP), Michael Bänninger (EVP), Christian Griesser (GP) und Roman Hugentobler (AL) zusammen mit 29 mitunterzeichnenden Parlamentsmitgliedern die folgende Parlamentarische Initiative (PI) ein:

«Antrag

Art. 11 Personalstatut Stadt Winterthur wird wie folgt geändert:

Art. 11 Voraussetzung der Anstellung

Abs. 1 unverändert.

Abs. 2 wird aufgehoben.

Begründung

Das geltende Personalstatut enthält folgende Zugangsschranke für städtische Anstellungen (Art. 11 Abs. 2 Personalstatut): "Das Schweizerbürgerrecht ist in der Regel erforderlich zur Besetzung von Stellen, mit denen hoheitliche Befugnisse ausgeübt werden." Es ist eine von zwei grundsätzlichen Voraussetzungen für städtische Anstellungen. Die andere Voraussetzung ist die fachliche und persönliche Eignung der Bewerberin oder des Bewerbers. Die Parlamentarische Initiative will letztere als einzige grundsätzliche Voraussetzung für Anstellungen im öffentlichen Dienst beibehalten und die bestehende Zugangsschranke von Art. 11 Abs. 2 Personalstatut ersatzlos streichen.

Gemäss der zu begrüßenden, progressiven Grundhaltung des Stadtrates zur Frage der Diversität des Personals im öffentlichen Dienst und der Teilhabe der ausländischen Bevölkerung zur Förderung der Integration ist nicht einzusehen, wieso im Personalstatut an einer solchen grundsätzlichen Zugangsschranke festgehalten werden soll. Wenn der kantonale Gesetzgeber inskünftig für Angestellte im Zürcher Polizeiwesen generell eine solche Zugangsschranke verankern und den bestehenden Spielraum auf kommunaler Ebene sachspezifisch einschränken will, hindert das die städtische Politik in ihrem Autonomiebereich nicht, wenigstens in Winterthur ein zeitgemässes und progressives politisches Zeichen zu setzen. Mindestens potenziell geht es in Art. 11 Abs. 2 Personalstatut nämlich nicht nur um Anstellungen bei der Stadtpolizei, sondern in allen städtischen Bereichen, wo hoheitliche Befugnisse ausgeübt werden.

Da es sich bei der Umschreibung "Ausübung hoheitlicher Befugnisse" um einen ziemlich schwammigen und ausdehnbaren Begriff handelt, erscheint die Verwendung in einer generellen Zugangsschranke als umso fragwürdiger und letztere sollte so schnell wie möglich aufgehoben werden.

Im Übrigen ist den Initianten sehr wohl bewusst, dass bestehende und allenfalls verschärfte Zugangsschranken des übergeordneten Rechts vorgehen. Das soll die Politik jedoch nicht hindern, Schritt für Schritt eine notwendige, progressive Öffnung herbeizuführen.»

Mit Beschluss vom 5. Juli 2021 unterstützte der Grosse Gemeinderat (neu: Stadtparlament) die Initiative vorläufig und überwies sie zur Antragstellung an die Aufsichtskommission (AK). Am 25. Oktober 2021 beschloss die AK, die PI vorläufig zu unterstützen. Gestützt auf Art. 65b Abs. 4 der

Geschäftsordnung des Stadtparlaments hat die AK das Ergebnis ihrer Beratung in der Folge dem Stadtrat zur Stellungnahme unterbreitet. Die vorliegende Stellungnahme des Stadtrats erfolgt innert der vorgegebenen Frist von vier Monaten.

2. Erwägungen

Der Stadtrat hat zur vorliegend angeregten Aufhebung von Art. 11 Abs. 2 des Personalstatuts (PST) mit Antrag und Bericht zum Postulat betreffend «Zugangsschranken abbauen – Integration ermöglichen» (GGR-Nr. 2020.21), welches aus denselben Motiven die gleiche Gesetzesänderung zur Diskussion gestellt hatte, bereits einlässlich Stellung bezogen. Es besteht keine Veranlassung, von der dort vertretenen Haltung abzuweichen, sodass an dieser Stelle auf die Erwägungen im genannten Bericht verwiesen wird.

Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang ausserdem, dass die derzeit auf kantonaler Ebene hängige PI, die das Schweizer Bürgerrecht für sämtliche Polizeikorps im Kanton verlangt (KR-Nr. 390/2020), am 6. Dezember 2021 vom Kantonsrat mit 93 zu 73 Stimmen bei 3 Enthaltungen in erster Lesung unterstützt worden ist. Der diesbezügliche Antrag der Redaktionskommission steht inzwischen auf der Traktandenliste des Kantonsrats. Unter diesen Umständen ist es also sehr wahrscheinlich, dass das Bürgerrechtserfordernis in absehbarer Zeit im kantonalen Polizeiorganisationsgesetz verankert und damit auch für die Stadtpolizei Winterthur verbindlich wird.

Wie der Stadtrat aber bereits in seinen Erwägungen zum besagten Postulat darauf hingewiesen hat, hätte die in Frage stehende personalrechtliche Änderung auch in den übrigen Bereichen des Personalwesens der Stadt keine wesentliche praktische Relevanz. In einer Streichung des Bürgerrechtserfordernisses im städtischen Personalrecht wäre daher – nur aber immerhin – auch im Sinn der PI ein gesellschaftspolitisches Zeichen zu sehen. Unter diesem Gesichtswinkel begrüsst der Stadtrat die mit der vorliegenden PI angeregte Grundsatzdiskussion im Stadtparlament über das Erfordernis der Staatsbürgerschaft für die Ausübung hoheitlicher Tätigkeiten in der Stadtverwaltung Winterthur.

3. Kommunikation

Es ist keine Medienmitteilung vorgesehen. Über die vorliegende Thematik und die diesbezügliche Haltung des Stadtrats wurde bereits im Zusammenhang mit dem erwähnten Postulat informiert.

Anhang:

Stellungnahme des Stadtrats zuhanden der Aufsichtskommission des Stadtparlaments

Der Stadtrat

Pionierstrasse 7
8403 Winterthur

Aufsichtskommission
des Stadtparlaments Winterthur
Herr Felix Helg, Präsident
Rebwiesenstrasse 14
8406 Winterthur

23. Februar 2022 SR.21.385-3

Parlamentarische Initiative betreffend Zugangsschranke öffnen - Diversität und Teilhabe ermöglichen (GGR 2021.39); Stellungnahme zum Beratungsergebnis der AK

Sehr geehrter Herr Helg
Sehr geehrte Mitglieder der Aufsichtskommission des Stadtparlaments Winterthur

Mit Schreiben vom 26. Oktober 2021 haben Sie dem Stadtrat das Ergebnis Ihrer Beratung zur eingangs erwähnten Parlamentarischen Initiative (GGR 2021.39) zur Stellungnahme unterbreitet. Fristgerecht äussern wir uns dazu wie folgt:

Der Stadtrat hat zur Frage einer Aufhebung von Art. 11 Abs. 2 des Personalstatuts (PST) mit Antrag und Bericht zum Postulat betreffend «Zugangsschranken abbauen – Integration ermöglichen» (GGR-Nr. 2020.21), welches aus denselben Motiven die gleiche Gesetzesänderung zur Diskussion stellte, bereits ausführlich Stellung bezogen. Es besteht keine Veranlassung, von der dort vertretenen Haltung abzuweichen, weshalb an dieser Stelle auf die Erwägungen in diesem Bericht verwiesen werden kann.

Wie der Stadtrat dort unter Hinweis auf die einschlägigen Regelungen auf Bundes-, Kantons- und kommunaler Ebene einlässlich dargelegt hat, betrifft die fragliche Anpassung von Art. 11 PST im Grunde genommen lediglich die Stadtpolizei, wo aktuell keine Vorgaben durch übergeordnetes Recht gegeben sind und dementsprechend ein Spielraum für eine Reduktion der Zugangsschranken besteht. In diesem Zusammenhang wird erneut auch darauf hingewiesen, dass es der ständigen Praxis der Stadtpolizei entspricht, Anstellungsverhältnisse als Polizistin oder Polizist erst ab Zeitpunkt der Zwischenvereidigung vom Besitz des Schweizer Bürgerrechts abhängig zu machen. Es ist also heute möglich, ohne abgeschlossenes Einbürgerungsverfahren als Aspirantin oder Aspirant in die Polizeischule aufgenommen zu werden.

Der Stadtrat hat sich zum erwähnten Postulat sehr differenziert mit den verschiedenen Argumenten pro und contra Bürgerrechtsvoraussetzung für die Zugehörigkeit zum Korps der Stadtpolizei auseinandergesetzt. Er hat dabei signalisiert, dass er sehr viel Sympathien für jene Betrachtungsweise hat, wonach die Kompetenzen und die Identifikation mit unserem Rechtsstaat nicht von einem bürgerrechtlichen Status abhängig sind und die unerwünschten Begleiterscheinungen dieser Zugangsschranke insgesamt überwiegen. Insofern ist die Streichung von Art. 11

Abs. 2 PST für den Stadtrat auch weiterhin eine sachgerechte Option. Hinzu tritt, dass die Stadt Winterthur den Begriff der hoheitlichen Befugnisse im Zusammenhang mit Anstellungen in der Verwaltung schon in ihrer bisherigen personalrechtlichen Praxis stets eng ausgelegt hat, weshalb nur sehr wenige Funktionen das Schweizer Bürgerrecht effektiv vorausgesetzt haben. Wie im Bericht zum besagten Postulat ebenfalls schon erwähnt, ist in diesem Zusammenhang ferner zu berücksichtigen, dass derzeit auch auf kantonaler Ebene eine Parlamentarische Initiative hängig ist, freilich mit gegenteiliger Stossrichtung. Diese Initiative will nicht nur das Bürgerrechtserfordernis für alle Zürcher Polizeikorps als verbindliche Voraussetzung gesetzlich verankern, sondern sie verlangt darüber hinaus, dass die Einbürgerung – abweichend von der Winterthurer Praxis – bereits bei Beginn der Ausbildung gegeben ist und nicht erst im Zeitpunkt der Vereidigung (KR-Nr. 390/2020). Am 6. Dezember 2021 hat der Kantonsrat mit 93 zu 73 Stimmen bei 3 Enthaltungen in erster Lesung einer entsprechenden Änderung des Polizeiorganisationsgesetzes zugestimmt. Er ist damit dem übereinstimmenden Antrag von Regierungsrat und vorberatender Kommission gefolgt. Inzwischen wurde der diesbezügliche Antrag der Redaktionskommission auf die Traktandenliste des Kantonsrats gesetzt worden. Vor diesem Hintergrund ist es sehr wahrscheinlich, dass das Erfordernis des Schweizer Bürgerrechts für den Polizeiberuf im Kanton Zürich in absehbarer Zeit vom übergeordneten kantonalen Recht vorgegeben wird. Eine solche Vorgabe wäre also auch für die Stadtpolizei Winterthur bindend, und zwar unabhängig davon, ob die städtische Regelung von Art. 11 Abs. 2 PST weiterhin Bestand hat oder nicht.

Wie der Stadtrat zum besagten Postulat weiter festhält, hätte die in Frage stehende personalrechtliche Änderung für das Personal der Stadt Winterthur unter den gegebenen Rahmenbedingungen auch sonst kaum eine praktische Relevanz; so bleiben die im Bericht zum Postulat erwähnten, im höherrangigen Recht verankerten Bürgerrechtserfordernisse auch für das Stadtpersonal weiterhin gültig und käme in den übrigen Bereichen gestützt auf § 53 Abs. 2 des Gemeindegesetzes subsidiär die analoge Bestimmung des kantonalen Personalrechts zur Anwendung. Diese Regelung setzt für die Ausübung hoheitlicher Funktionen ebenfalls das Schweizer Bürgerrecht voraus (§ 11 Abs. 2 des kantonalen Personalgesetzes).

Angesichts dieser übergeordneten rechtlichen Vorgaben wäre in einer Streichung des Bürgerrechtserfordernisses im städtischen Personalrecht also im Ergebnis keine praxisrelevante Rechtsänderung zu sehen, sondern – nur aber immerhin – im Sinn der vorliegenden Parlamentarischen Initiative ein gesellschaftspolitisches Zeichen, wenn auch ohne unmittelbare rechtliche Auswirkungen. Insofern begrüsst der Stadtrat aus politischer Sicht die anstehende Grundsatzdiskussion im Stadtparlament über das Erfordernis der Staatsbürgerschaft für die Ausübung hoheitlicher Tätigkeiten und würde er sich unter diesem Gesichtswinkel gegenüber einer Aufhebung von Art. 11 Abs. 2 PST nicht verschliessen.

Freundliche Grüsse
Im Namen des Stadtrates



Michael Künzle
Stadtpräsident



Ansgar Simon
Stadtschreiber