

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Antrag und Bericht zum Postulat betreffend Zugangsschranken abbauen – Integration ermöglichen, eingereicht von den Gemeinderäten/innen U. Glättli (GLP und Junge Grünliberale), B. Helbling-Wehrli (SP), F. Heer (Grüne/AL), M. Bänninger (EVP) im Namen ihrer Fraktionen

Antrag:

1. Vom Bericht des Stadtrates zum Postulat betreffend Zugangsschranken abbauen – Integration ermöglichen wird in zustimmendem Sinn Kenntnis genommen.
2. Das Postulat wird damit als erledigt abgeschrieben.

Bericht:

Am 24. Februar 2020 reichten Urs Glättli (GLP und Junge Grünliberale), Beatrice Helbling-Wehrli (SP), Florian Heer (Grüne/AL), Michael Bänninger (EVP) im Namen ihrer Fraktionen mit 32 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgendes Postulat ein, welches vom Grossen Gemeinderat am 6. Juli 2020 überwiesen wurde:

«Antrag

Der Stadtrat wird eingeladen, den Abbau bestehender Zugangsschranken für Anstellungen zur Ausübung hoheitlicher Befugnisse und damit eine Streichung von Art. 11 Abs. 2 Personalstatut zu prüfen.

Begründung

*Ausländer*innen stehen auf allen staatlichen Ebenen eine Vielzahl von Zugangsschranken entgegen. In der Stadt Winterthur wird ein Viertel der Bevölkerung ohne Not von einer Anstellung im öffentlichen, hoheitlichen Dienst ausgeschlossen. Viele von ihnen leben schon mehrere Jahre in Winterthur und sind mit den lokalen Gegebenheiten vertraut. Es ist sinnvoll, die Talente und Kompetenzen dieser Menschen zu nutzen und ihnen die Möglichkeit der Teilhabe am öffentlichen Arbeitsmarkt weitest möglich zu öffnen. Davon betroffen ist insbesondere die Stadtpolizei. Die Stadt verzichtet auf ein grosses Potenzial möglicher Arbeitskräfte, obwohl hinlänglich bekannt ist, dass der Stellenmarkt zur Rekrutierung geeigneter Polizist*innen ausgetrocknet ist und sich anspruchsvoll gestaltet. In einem hochspezialisierten Arbeitsmarkt sollen Ausbildung und berufliche Kompetenzen und nicht die Staatsbürgerschaft im Vordergrund stehen. Es ist richtig und wichtig, dass für die Ausübung solcher Aufgaben hohe Anforderungen erfüllt werden. Daran soll sich auch nichts ändern.*

*Es ist jedoch Zeit, Schranken abzubauen, wo sie nicht mehr zeitgemäss erscheinen. Die für die Aufrechterhaltung solcher Zugangsschranken in der Vergangenheit herangezogene Argumentation wirkt konstruiert (GGR-Nr. 2012/118). Wieso es für die Ausübung stadtpolizeilicher Aufgaben das Schweizer Bürgerrecht braucht, ist nicht einzusehen, auch wenn dafür hoheitliche Befugnisse benötigt werden. Bereits das kantonale Polizeigesetz schreibt für Angestellte privater Sicherheitsunternehmen geringere Zugangsschranken vor als die Stadt für ihre Polizist*innen (§ 59d ZH-Polizeigesetz). Kanton und Gemeinden sind dazu aufgerufen, Massnahmen zur Unterstützung der Integration hier wohnhafter Ausländer*innen zu treffen. Sie sollen vom öffentlichen Dienst nicht systematisch ausgeschlossen, sondern nach Bedarf und bei ausgewiesener Eignung für öffentliche Aufgaben angestellt werden können und zwar unabhängig davon, ob sie Schweizer*in werden möchten.*

*Die Diversity-Strategie sieht als Massnahmen bei der Stadtpolizei bereits eine Vertiefung und Erweiterung der interkulturellen Kompetenzen des ganzen Korps sowie bei der Rekrutierung die Auswahl von neuen Aspirant*innen*

unterschiedlicher Herkunft vor. Jedoch fehlt bis anhin der erkennbare Wille, trotz Spielraum, bestehende Zugangsschranken abzubauen.

Daher soll eine mögliche Änderung des Personalstatuts geprüft werden und der Stadtrat dazu mit Bericht und Antrag Stellung nehmen.»

Der Stadtrat äussert sich dazu wie folgt:

1. Ausgangslage

Das vom Grossen Gemeinderat erlassene Personalstatut der Stadt Winterthur sieht in Art. 11 Abs. 2 (PST; WES 1.4) vor, dass zur Besetzung von Stellen, mit denen hoheitliche Befugnisse ausgeübt werden, in der Regel das Schweizerbürgerrecht erforderlich ist. Daneben bestehen keine weiterführenden Bestimmungen, weder in der Vollzugsverordnung zum Personalstatut (WES 1.4.5-1.1) noch im Organisations- und Dienstreglement der Stadtpolizei (WES 5.1-5). In der gesamten Schweizer Rechtsordnung finden sich verschiedentlich Bestimmungen, wonach gewisse hoheitliche Funktionen nur durch Personen mit Schweizer Bürgerrecht wahrgenommen werden dürfen. Entsprechend sind auch für gewisse Funktionen in der Stadt Winterthur Bürgerrechtserfordernisse durch übergeordnetes Recht festgelegt:

- Art. 4 Abs. 3 lit. a der Eidg. Zivilstandsverordnung (ZStV) setzt das Schweizer Bürgerrecht für die Ernennung oder Wahl zur Zivilstandsbeamtin oder zum Zivilstandsbeamten voraus.
- § 6 Einführungsgesetz zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht sieht nur Schweizerinnen und Schweizer als Mitglieder bzw. Ersatzmitglieder der KESB vor.
- Gestützt auf § 11 Abs. 2 des Personalgesetzes des Kantons Zürich (LS 177.10) müssen kommunale Steuerfachleute, welche die kantonalen und die kommunalen Steuern veranlagern (Einschätzungstätigkeit), Schweizerinnen bzw. Schweizer sein.

Die im Postulat angeregte Anpassung von Art. 11 Abs. 2 Personalstatut betrifft demnach lediglich die Stadtpolizei Winterthur, wo kein übergeordnetes Recht durchgreift. Es entspricht der ständigen Praxis der Stadtpolizei, Anstellungsverhältnisse als Polizistin oder Polizist ab Zeitpunkt der Zwischenvereidigung vom Besitz des Schweizer Bürgerrechts abhängig zu machen. Es ist also durchaus möglich, ohne abgeschlossenes Einbürgerungsverfahren als Aspirantin oder Aspirant zur Polizeischule aufgenommen zu werden. Da auf kommunaler Ebene nur bei der Stadtpolizei der Spielraum für eine Reduktion der Zugangsschranken besteht, konzentrieren sich die Ausführungen im Folgenden auf diesen Bereich.

Zunächst lohnt sich noch ein Blick auf den Kanton Zürich: Gemäss § 11 Abs. 2 des kantonalen Personalgesetzes ist für die Ausübung hoheitlicher Funktionen in der Regel das Schweizer Bürgerrecht erforderlich, wobei der Regierungsrat diese Bestimmung in § 3 Abs. 1 der Personalverordnung (LS 177.11) insofern weiter konkretisiert hat, als zur Besetzung von Stellen, mit denen unmittelbar oder mittelbar hoheitliche Befugnisse ausgeübt werden, das Schweizer Bürgerrecht verlangt wird. Gemäss § 8 Abs. 1 Ziff. 2 der Kantonspolizeiverordnung vom 28. April 1999 (LS 551.11) ist das Schweizer Bürgerrecht erforderlich, um als Aspirantin oder Aspirant der Kantonspolizei aufgenommen werden zu können. Der Regierungsrat des Kantons Zürich hat die Bürgerrechtsvoraussetzung unlängst bestätigt: In seiner Stellungnahme vom 27. November 2019 zu einem im Kantonsrat eingereichten Postulat, welches die Zugangsschranken auf den Besitz einer Niederlassungsbewilligung C ausweiten wollte, hat er ausgeführt, dass es sich nach wie vor nicht aufdränge, vom Erfordernis des Schweizer Bürgerrechts für die Aufnahme in das Kantonspolizeikorps abzuweichen (KR-Nr. 315/2019). Daraufhin wurde am 26. Oktober 2020 eine Parlamentarische Initiative eingereicht, wonach § 4 des Polizeiorganisationsgesetzes (POG) um einen dritten Absatz ergänzt werden soll, der das Bürgerrechtserfordernis für alle Zürcher Polizeikorps festlegt (KR-Nr. 390/2020). Damit wäre eine abweichende Regelung für die Stadtpolizei Winterthur nicht mehr zulässig. Der Vorstoss ist noch pendent.

2. Erwägungen

Der Grundgedanke hinter dem Bürgerrechtserfordernis für Polizistinnen und Polizisten ist, dass Personen, die mit besonderem Nachdruck im Namen des Staates hoheitlich handeln und dessen Anordnungen unmittelbar und allenfalls auch gegen aktiven oder auch nur passiven Widerstand durchsetzen müssen, über eine besonders grosse Identifikation mit dem Schweizer Staat, dessen freiheitlich-sozialer Rechtsordnung und dessen demokratisch legitimierten Institutionen verfügen sollen. Dies soll auch darint zum Ausdruck kommen, dass die mit Polizeiaufgaben betrauten Staatsangestellten über das Schweizer Bürgerrecht verfügen bzw. dieses erwerben, wenn sie diese wichtige Aufgabe in unserem Staat wahrnehmen wollen.

Polizeibehörden übernehmen in exemplarischer Weise die im demokratischen Staatswesen zentrale Aufgabe, über die Einhaltung der Rechtsordnung zu wachen und unter bestimmten Voraussetzungen mit gesetzlich genau normierten Zwangsmassnahmen unmittelbar für deren Durchsetzung zu sorgen. Als letztes Mittel dazu verfügen die Mitarbeitenden der Polizei über das sogenannte staatliche Gewaltmonopol, mit dem – unter in der Rechtsordnung klar definierten Voraussetzungen – selbst verfassungsmässige Grundrechte der Bevölkerung stark eingeschränkt werden können. Der Besitz der schweizerischen Staatsbürgerschaft kann auch zur Akzeptanz solcher Zwangsmassnahmen beitragen.

Ausländerinnen und Ausländer, die den strengen Anforderungen an den Polizeiberuf genügen, sind zwingend gut integriert und bringen deshalb regelmässig die Voraussetzungen für eine Einbürgerung mit. Der Erwerb des Schweizer Bürgerrechts ist umso mehr zumutbar, als die schweizerische Gesetzgebung es eingebürgerten Personen erlaubt, ihre bisherige Staatsangehörigkeit beizubehalten.

Diese Überlegungen finden sich in der bisherigen Praxis der Stadt Winterthur wie auch in der Antwort des Stadtrats zur Interpellation für mehr Diversität bei der Stadtpolizei im Jahre 2013 (GGR-Nr. 2012/118).

Gleichzeitig gibt es durchaus gute Argumente, das Bürgerrechtserfordernis für den Polizeiberuf als nicht mehr zeitgemäss anzusehen, und es gibt verschiedene Polizeikorps (u.a. BS, GE, JU, SZ), die darauf verzichten bzw. das Schweizer Bürgerrecht oder eine Niederlassungsbewilligung C verlangen. So können sich beispielsweise Ausländerinnen und Ausländer mit der Niederlassungsbewilligung C seit Mitte 1997 um die Aufnahme in die baselstädtische Polizeischule bewerben. Aktuell arbeiten bei der Kantonspolizei Basel-Stadt ca. 25 vereidigte Polizisten und Aspiranten mit einer C-Bewilligung (bei insgesamt 712 Mitarbeitenden), wobei diese Anzahl über die letzten Jahre ziemlich konstant ist.

Rund ein Viertel der Einwohnerinnen und Einwohner ist in Winterthur derzeit vom Polizeiberuf ausgeschlossen. Viele davon sind hier aufgewachsen und/oder leben schon viele Jahre hier. Die fehlende Schweizer Staatsbürgerschaft darf weder mit mangelnder Integration, fehlender Vertrautheit mit unseren Institutionen und Verhältnissen noch mit mangelndem Bekenntnis zu unseren Grundwerten gleichgesetzt werden. Aus integrationspolitischer Sicht ist eine weitgefaste Teilhabe der ausländischen Bevölkerung erwünscht.

In Wissenschaft, Wirtschaft und Politik ist längst bekannt: gemischte Teams arbeiten besser, weil unterschiedliche Perspektiven einfließen. Dem Stadtrat ist die Förderung von Diversität deshalb ein wichtiges Anliegen. So sieht die Diversity-Strategie vor, dass im Korps der Stadtpolizei die interkulturellen Kompetenzen vertieft und erweitert werden sollen, und dass bei der Rekrutierung von neuen Aspirantinnen und Aspiranten auch auf eine unterschiedliche Herkunft geachtet werden soll. Ein Polizeikorps, welches die Vielfalt der Bevölkerung spiegelt, ist entscheidend für Auftritt und Akzeptanz.

Der Polizeiberuf ist sehr anforderungsreich, und entsprechend muss auf eine gute Ausbildung und auf berufliche Kompetenz abgestellt werden können. Die für die Zulassung zur Polizeiausbildung schweizweit geforderten Voraussetzungen wie eine abgeschlossene Berufsausbildung mit eidgenössischem Fähigkeitszeugnis, Mittelschulabschluss oder gleichwertige Ausbildung, einwandfreier Leumund, hohe Selbst- und Sozialkompetenz, Führerschein Kat. B, EDV-Anwenderkenntnisse, gute Gesundheit sowie psychische und physische Belastbarkeit stellen bereits – richtigerweise - sehr hohe Hürden dar und stellen die Qualifikation der Aspirantinnen und Aspiranten sicher. Gerade in Anbetracht des ausgetrockneten Arbeitsmarkts und dem sich verschärfenden Fachkräftemangel fragt sich, inwieweit von vornherein schon auf die Talente und Kompetenzen der ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürger verzichtet werden soll.

Nicht zuletzt ist es auch eine Haltungsfrage, ob die Teilhabe der ausländischen Bevölkerung möglichst gestärkt werden soll, auch vor dem Hintergrund, dass dies letztlich der Integration förderlich ist.

3. Beurteilung

Sowohl die bisher vertretene, „traditionelle“ Begründung als auch die „progressivere“ Argumentation, wie sie im Postulat dargelegt wird, haben ihre Berechtigung. Die bisherige Praxis lässt sich mit dem Argument, wonach Polizeiangehörige, welche exemplarisch das Gewaltmonopol des Staats verkörpern und zu dessen Durchsetzung legitimiert sind, sich nötigenfalls durch die Annahme des Schweizer Bürgerrechts zu unserem Staat und seinen Grundwerten bekennen sollen, gut begründen. Gleichwohl hegt der Stadtrat starke Sympathie für die progressivere Herangehensweise, wonach die Kompetenzen und die Identifikation mit unserem Rechtsstaat nicht von der Farbe des Passes abhängig sind und dass die negativen Begleiterscheinungen der Zugangsschranken (geringere Teilhabe der ausländischen Bevölkerung, mangelnde Diversität im Korps, reduzierter Rekrutierungspool) überwiegen. In diesem Sinn ist die Streichung von Art. 11 Abs. 2 des Personalstatuts eine Option. Letztlich ist dies aber eine gesellschaftspolitische Frage, welche durch das legiferierende Organ geklärt werden muss.

Zu warnen ist dabei jedoch vor übertriebenen Erwartungen hinsichtlich der praktischen Relevanz einer allfälligen Anpassung von Art. 11 Abs. 2 des Personalstatuts. So behalten die eingangs erwähnten, im höherrangigen Recht verankerten Bürgerrechtserfordernisse ihre Gültigkeit, und auch die Rekrutierungspraxis der Stadtpolizei wird sich kaum fundamental ändern, zumal die Polizeischule bereits jetzt für Personen mit Niederlassungsbewilligung C offensteht. Es ist gemäss aktuellem Kenntnisstand nicht davon auszugehen, dass das Bürgerschaftserfordernis zahlreiche geeignete Personen davon abhält zu aspirieren. Ebenso wenig ist zu erwarten, dass sich infolge der Lockerung des Bürgerrechtserfordernisses das geografische Rekrutierungsgebiet der Stadtpolizei wesentlich erweitert.

Als wesentlich erachtet der Stadtrat die im Kantonsrat hängige Parlamentarische Initiative (KR-Nr. 390/2020), welche im Polizeiorganisationsgesetz das Staatsbürgerschaftserfordernis auch für die Stadtpolizei Winterthur festlegen könnte. Es ist deshalb der falsche Zeitpunkt, die politische Diskussion jetzt auf kommunaler Ebene zu führen, wenn diese Fragestellung schon bald obsolet sein könnte. Falls sich im Nachgang des bevorstehenden kantonalen Entscheids zeigen sollte, dass der Spielraum für differenzierende kommunale Lösungen gewahrt bleibt, steht es dem Grossen Gemeinderat selbstverständlich frei, eine Änderung von Art. 11 Abs. 2 des Personalstatuts mittels einer Motion oder einer Parlamentarischen Initiative einzuverlangen. Auf diese Weise könnte sodann eine vertiefte politische Diskussion geführt werden, die sich nicht in der Beantwortung von Postulaten erschöpft, sondern zu konkreten Resultaten führt.

4. Fazit

Der Stadtrat begrüsst grundsätzlich die gesellschaftliche Diskussion über das Erfordernis der Schweizer Staatsbürgerschaft für die Ausübung hoheitlicher Tätigkeiten. In Anbetracht der Tat-

sache, dass der kantonale Entscheid, ob der entsprechende Handlungsspielraum auf kommunaler Ebene weiterhin Bestand hat, noch hängig ist, sieht er zum jetzigen Zeitpunkt von weiteren Massnahmen ab.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon