

Aufsichtskommission

An das Stadtparlament

W i n t e r t h u r

Antrag und Bericht zur Parlamentarischen Initiative betreffend Zugangsschranke öffnen – Diversität und Teilhabe ermöglichen (Änderung des Personalstatuts)

Anträge

1. Vom Bericht der Aufsichtskommission zur Parlamentarischen Initiative betreffend Zugangsschranke öffnen – Diversität und Teilhabe ermöglichen wird in zustimmendem Sinn Kenntnis genommen.

2. Das **Personalstatut** (PST) vom 12. April 1999 wird wie folgt geändert:

Art. 11 Voraussetzung der Anstellung

Abs. 1 unverändert.

Abs. 2 wird aufgehoben.¹

3. Der Stadtrat bestimmt das Inkrafttreten der Änderung des Personalstatuts gemäss Ziffer 2.

4. Die Parlamentarische Initiative betreffend Zugangsschranke öffnen – Diversität und Teilhabe ermöglichen wird als erledigt abgeschrieben.

Weisung

Am 17. Mai 2021 reichten Urs Glättli (GLP), Beatrice Helbling-Wehrli (SP), Michael Bänninger (EVP), Christian Griesser (GP) und Roman Hugentobler (AL) zusammen mit 29 mitunterzeichnenden Mitgliedern des Stadtparlaments folgende Parlamentarische Initiative (PI) ein, welche vom Stadtparlament am 5. Juli 2021 vorläufig unterstützt und zur Antragstellung an die Aufsichtskommission (AK) überwiesen wurde:

¹ Art. 11 Abs. 2 lautet gemäss geltender Fassung wie folgt: „Das Schweizerbürgerrecht ist in der Regel erforderlich zur Besetzung von Stellen, mit denen hoheitliche Befugnisse ausgeübt werden.“

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.

Die Aufsichtskommission äussert sich dazu wie folgt:

1. Beratung im Stadtparlament zur vorläufigen Unterstützung

Gemäss der schriftlichen Begründung der PI soll die Zugangsschranke des Schweizer Bürgerrechts für die Besetzung von Stellen, mit denen hoheitliche Befugnisse ausgeübt werden, ersatzlos gestrichen werden.

Anlässlich der Beratung zur vorläufigen Unterstützung der PI im Stadtparlament am 5. Juli 2021 wurde seitens der Befürworterinnen und Befürworter an das Postulat 2020.21 betr. Zugangsschranken abbauen – Integration ermöglichen erinnert, mit dem dasselbe Ziel angestrebt wurde. Bemängelt wurde dabei die abwartende Haltung des Stadtrates im Postulatsbericht vom 21. April 2021. Soweit es um Angehörige des Polizeikorps gehe, habe das Schweizer Bürgerrecht nichts mit der Qualifikation für diesen Beruf zu tun. Im Kanton Basel-Stadt werde schon seit langem das

Schweizer Bürgerrecht für den Polizeiberuf nicht mehr vorausgesetzt. Fähigkeiten und Können müssten für die Ausübung einer staatlichen Funktion massgeblich sein, wie das auch sonst in der Berufswelt der Fall sei.

Die Gegnerschaft verwies auf die Notwendigkeit des Schweizer Bürgerrechts, wenn städtische Angestellte hoheitliche Funktionen ausübten. Es gehe dabei primär um Polizistinnen und Polizisten, welchen das Gewaltmonopol zukomme. Es stärke die Akzeptanz in der Bevölkerung, wenn Personen, die über das Gewaltmonopol verfügten, das Schweizer Bürgerrecht hätten. So sei sichergestellt, dass diese Berufsleute die hiesigen Verhältnisse kennten und mit dem Rechtssystem vertraut seien. Im Kantonsrat sei eine Parlamentarische Initiative vorläufig unterstützt worden, die gerade das Umgekehrte fordere, nämlich dass die Angehörigen von allen Polizeikörpern im Kanton über das Schweizer Bürgerrecht verfügen müssten (390/2020). Aufgrund der Mehrheitsverhältnisse im Kantonsrat sei davon auszugehen, dass dieses Anliegen letztlich realisiert werde. Die vorliegende PI könnte dann nicht umgesetzt werden. Somit handle es sich bei der PI lediglich um Symbolpolitik.

2. Erste Beratung in der Aufsichtskommission

In der Kommissionsberatung legten der Vorsteher des Departementes Kulturelles und Dienste sowie der Leiter des Personalamtes am 4. Oktober 2021 dar, bei welchen städtischen Stellen das Schweizer Bürgerrecht eine Anstellungsvoraussetzung ist. Konkret geht es dabei in erster Linie um Polizistinnen und Polizisten. Weiter gehören dazu Steuerfachleute, welche die Steuern veranlagten, Zivilstandsbeamtinnen und -beamte und Mitglieder und Ersatzmitglieder der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB). Für eine weitere inhaltliche Beratung in der AK bestand kein Bedürfnis mehr, weshalb sie an der Folgesitzung vom 25. Oktober 2021 der PI vorläufig mit knapper Mehrheit zustimmte.

3. Stellungnahme des Stadtrates

Mit Schreiben vom 26. Oktober 2021 unterbreite die AK dem Stadtrat das Ergebnis ihrer Beratungen (Art. 65b Abs. 4 der Geschäftsordnung des Stadtparlaments). Der Stadtrat nahm mit Beschluss vom 23. Februar 2022 Stellung (SR.21.385-3, publiziert im Wortlaut unter www.stadt.winterthur.ch -> Stadtrat -> Beschlüsse des Stadtrats -> Stadtratsbeschlüsse -> Stadtratssitzung vom 23. Februar 2022).

In seiner Stellungnahme verwies der Stadtrat auf seine Ausführungen im Bericht vom 21. April 2021 zum Postulat 2020.21 betr. Zugangsschranken abbauen – Integration ermöglichen. Er habe viel Sympathien für die Betrachtungsweise, wonach die Kompetenzen und die Integration in den Rechtsstaat nicht von einem bürgerrechtlichen Status abhängig seien. Insofern sei die Streichung von Art. 11 Abs. 2 des Personalstatuts eine sachgerechte Option. Bisher sei der Begriff der hoheitlichen Befugnisse im Zusammenhang mit Anstellungen eng ausgelegt worden. Deshalb hätten nur sehr wenige Funktionen das Schweizer Bürgerrecht vorausgesetzt. Der Stadtrat erinnerte an die Parlamentarische Initiative 390/2020 im Kantonsrat (vgl. Ziff. 1). Das kantonale Parlament habe in Umsetzung dieser PI am 6. Dezember 2021 in erster Lesung einer Änderung des Polizeiorganisationsgesetzes vom 29. November 2004 zugestimmt. Das Bürgerrechtserfordernis gelte bereits ab Beginn der Ausbildung. Die vorgeschlagene Änderung des kommunalen Personalstatuts hätte daher kaum praktische Relevanz. Sie wäre im Ergebnis ein gesellschaftspolitisches Zeichen. Der Stadtrat verschliesse sich nicht einer Aufhebung von Art. 11 Abs. 2 Personalstatut.

4. Zweite Beratung in der Aufsichtskommission

Die AK setzte in Kenntnis der Stellungnahme des Stadtrates ihre Beratungen am 11. April 2022 fort. Die AK nahm davon Kenntnis, dass der Kantonsrat mittlerweile gestützt auf die unter Ziff. 1 erwähnte PI 390/2020 das Polizeiorganisationsgesetz wie folgt geändert hat: „Die Angehörigen der Polizei müssen ab Beginn der Anstellung über das Schweizer Bürgerrecht verfügen.“ (§ 4 Abs. 2; Beschluss des Kantonsrates vom 28. Februar 2022). Ein weiterer Diskussionsbedarf ergab sich nicht mehr. Die AK stimmte schliesslich mehrheitlich der Änderung des Personalstatuts gemäss eingangs aufgeführtem Antrag zu.

Die Berichterstattung vor dem Stadtparlament ist der Aufsichtskommission übertragen.

Für die Aufsichtskommission

Der Präsident:

F. Helg

Der Parlamentsschreiber:

M. Bernhard