

Parlamentsleitung

An das Stadtparlament

Winterthur

Neuerlass einer Personalverordnung für die städtischen Aufsichtsstellen

Anträge:

1. Es wird eine neue Personalverordnung für die städtischen Aufsichtsstellen (PVO Aufsichtsstellen) gemäss Beilage 1 erlassen.
2. Die Verordnung über die städtische Ombudsstelle vom 23. Juni 2008 (SRS 1.5-1) wird gemäss Beilage 2 geändert.
3. Die Verordnung über die/den Datenschutzbeauftragte/n der Stadt Winterthur vom 30. August 2010 (SRS 3.1-1) wird gemäss Beilage 3 geändert.
4. Die Verordnung über die Finanzkontrolle (Finanzkontrollverordnung) vom 15. April 2013 (SRS 6.4-1) wird gemäss Beilage 4 geändert.
5. Die Änderungen gem. den Ziffern 1 bis 4 werden von der Parlamentsleitung in Kraft gesetzt.

Weisung:

1. Ausgangslage

Die Ombudsstelle, die Datenschutzstelle und die Finanzkontrolle sind als städtische Aufsichtsstellen administrativ dem Stadtparlament angegliedert. Alle drei Stellen sind aber fachlich vollständig unabhängig. Im Spannungsfeld zwischen dieser Unabhängigkeit und den personalrechtlichen Bestimmungen der Stadt war bisher nicht immer eindeutig, in wieweit das städtische Personalrecht auf diese Stellen anwendbar ist. Die Aufsichtskommission des Stadtparlaments formulierte daher bereits im November 2021 eine Liste mit ungeklärten Punkten. Dazu kommt, dass die heutigen Verordnungen der drei Stellen personalrechtliche Fragen teilweise unterschiedlich regeln. Die Parlamentsleitung beabsichtigte daher schon länger, die in der Vergangenheit immer wieder aufgetretenen Unklarheiten zu beseitigen. Zudem wird eine Vereinheitlichung und damit Gleichbehandlung für alle Aufsichtsstellen angestrebt.

Mit der vorliegenden Revision soll die spezielle personalrechtliche Stellung der Leitungen der Aufsichtsstellen geklärt werden. Dazu wird eine neue Personalverordnung für die Aufsichtsstellen erlassen. Mit dieser Verordnung wird verdeutlicht, wo das städtische Personalrecht Anwendung findet und wo aufgrund der fachlichen Unabhängigkeit der Aufsichtsstellen spezielle Regelungen zu treffen sind. Die bisherigen personalrechtlichen Bestimmungen aus den drei Spezialverordnungen (Verordnung über die städtische Ombudsstelle, Verordnung über die/den Datenschutzbeauftragte/n der Stadt Winterthur sowie Verordnung über die Finanzkontrolle [Finanzkontrollverordnung]) wurden in die neue Personalverordnung überführt. Andere Punkte werden in der neuen Verordnung erstmals klar geregelt.

2. Wichtige Neuerungen der Personalverordnung

Nachfolgend werden wichtige Neuerungen der Personalverordnung erläutert. Weitere Bemerkungen zu einzelnen Artikeln können den Synopsen (Beilagen 5 bis 8) entnommen werden.

2.1 Anstellungsinstanz (Art. 5)

Der Anstellungsinstanz werden im städtischen Personalrecht (Personalstatut; PST, SRS 1.4.5-1 sowie der Vollzugsverordnung zum Personalstatut; VVO PST, SRS 1.4.5-1.1) wichtige Aufgaben zugewiesen. Gemäss Art. 13a Abs. 1 PST ist das Stadtparlament Anstellungsinstanz für die von ihm gewählten Amtsinhaberinnen und Amtsinhaber. Dies gilt somit auch für die Leitungen der drei Aufsichtsstellen, die stets vom Stadtparlament gewählt werden. Das ungefähr einmal pro Monat öffentlich tagende Stadtparlament ist als Anstellungsinstanz in der Praxis aber ungeeignet. Personalrechtliche Angelegenheiten erfordern oft ein rasches und vertrauliches Handeln. Die Parlamentsleitung ist daher besser geeignet, die Funktion der Anstellungsinstanz zu übernehmen. Artikel 5 Absatz 2 der Personalverordnung legt daher fest, dass diese Funktion der Parlamentsleitung zukommt. Dies in Übereinstimmung mit Art. 4 Abs. 1 lit. a. der Organisationsverordnung des Stadtparlaments (OV Parl), wonach die Parlamentsleitung das Stadtparlament nach aussen vertritt.

2.2 Gründe für die Beendigung des Anstellungsverhältnisses (Art. 14)

Die Leitungen der Aufsichtsstellen werden vom Stadtparlament jeweils für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt. Mit der Aufzählung in Art. 14 werden erstmals sämtliche möglichen Gründe für eine Beendigung des Anstellungsverhältnisses aufgelistet. Die Beendigung in gegenseitigem Einvernehmen (Art. 14 Abs. 1 lit. c.) wird neu ausdrücklich als eine Variante für die vorzeitige Auflösung des Arbeitsverhältnisses genannt. Während bei städtischen Angestellten das Arbeitsverhältnis bei Erreichen der Altersgrenze von 65 Jahren endet (Art. 17 Abs. 1 lit. g. PST), gilt dies für die Leitungen der Aufsichtsstellen nicht. Es soll im Bedarfsfall auch für über 65-jährige Personen möglich sein, die vierjährige Amtsdauer ordentlich zu beenden. Neu erhält das Stadtparlament die Möglichkeit, die Leitung einer Aufsichtsstelle vor Ablauf der Amtsdauer abzuwählen (s. nachfolgend 2.3).

2.3 Abwahl (Art. 16)

Das Stadtparlament kann eine Leitungsperson bei schwerwiegenden Amtspflichtverletzungen oder bei fachlichem Ungenügen neu vor Ablauf der vierjährigen Amtsdauer abwählen. Eine solche Abwahl erfordert die Zustimmung von mindestens 40 Mitgliedern des Stadtparlaments (Zweidrittel aller Mitglieder). Aufgrund dieser hohen Voraussetzungen dürfte eine Abwahl in der Praxis nur in sehr seltenen Ausnahmefällen in Erwägung gezogen werden. We-

gen der fehlenden fachlichen Vorgesetztenfunktion ist die Hürde, einer Person schwerwiegende Amtspflichtverletzungen oder fachliches Ungenügen nachzuweisen zudem hoch. Zwar wird die fachliche Arbeit der Aufsichtsstellen bereits heute vom Parlament beurteilt. Dies geschieht hauptsächlich im Rahmen der Behandlung der Tätigkeits- bzw. Jahresberichte der drei Stellen. Dies allein dürfte für eine Abwahl aber kaum ausreichen. Das Stadtparlament wird in so einem Fall daher auch auf entsprechende Hinweise von aussen (Stadtrat und Verwaltung, Bevölkerung, ggf. kantonale Oberaufsicht) angewiesen sein. Auf Kantonsebene kennt beispielsweise das Zürcher Finanzkontrollgesetz (FKG) die Möglichkeit einer Abwahl von auf Amtsdauer gewählten Personen (§ 5 Abs. 3). Die Voraussetzungen sind identisch.

2.4 Kostenbeiträge und bezahlter Urlaub für freiwillige Weiterbildungen (Art. 21)

Bisher war nicht immer klar, ob freiwillige Weiterbildungen der Leitungen der Aufsichtsstellen trotz ihrer fachlichen Unabhängigkeit zu bewilligen sind. Das Personalstatut sieht eine grundsätzliche Bewilligungspflicht vor. Die Personalverordnung führt eine aufgeteilte Kompetenz zur Bewilligung von freiwilligen Weiterbildungen ein: Die Parlamentsleitung ist Bewilligungsinstanz, wenn eine freiwillige Weiterbildung nicht budgetiert ist, wenn sie mehr als vier bezahlte Arbeitstage beinhaltet oder wenn die Kostenbeteiligung der Stadt mehr als 7'000 Franken beträgt (Art. 21 Abs. 2). Falls notwendig, wird die Parlamentsleitung mit der Leitungsperson eine Rückzahlungsvereinbarung abschliessen.

Weiterbildungen, welche keine dieser Kriterien erfüllen werden hingegen im Rahmen der Budgetvorberatung von der Aufsichtskommission genehmigt. Die Leitungen der Aufsichtsstellen weisen die Aufsichtskommission jeweils darauf hin, wenn ausserordentliche, freiwillige Weiterbildungen budgetiert wurden.

2.5 Mehrzeitleistungen (Art. 26)

Für alle städtischen Mitarbeitenden gilt eine Pflicht zur Arbeitszeiterfassung (Art. 101 VVO PST). Werden Ende Jahr Mehrzeitleistungen von mehr als 84 Stunden aufs folgende Jahr überwiesen, sieht das städtische Recht eine Bewilligungspflicht vor (Art. 103 Abs. 2 VVO PST). Aufgrund der fachlichen Unabhängigkeit der Aufsichtsstellen sieht die neue Personalverordnung keine Bewilligungspflicht vor. Die Parlamentsleitung ist aber unaufgefordert über Überträge von mehr als 84 Stunden zu informieren. Diese Informationen können hilfreich sein, wenn beispielsweise der Beschäftigungsgrad einer Stelle angepasst werden soll.

Sollen Mehrzeitleistungen ausnahmsweise vergütet werden, ist dies von der Parlamentsleitung zu bewilligen (Art. 26 Abs. 2). Dabei ist das städtische Personalrecht zu beachten, welches bei Kaderangestellten im Normalfall eine Vergütung von Mehrstunden nur in dem 150 Stunden übersteigenden Umfang vorsieht (Art. 104 VVO PST).

2.6 Stellvertretungen (Art. 27 ff.)

Bei allen drei Aufsichtsstellen ist die Stellvertretungsregelung unterschiedlich geregelt. In Artikel 27 wird nun vorgesehen, dass es grundsätzlich zwei Arten von Stellvertretungen für die Leitungen der Aufsichtsstellen gibt. Solche mit «Aussenwirkung» und rein interne. Dauerhafte Stellvertretungen mit Aussenwirkung, wie sie heute die Ombudsstelle kennt, werden vom Stadtparlament gewählt (Art. 27 Abs. 1). Interne Stellvertretungen können hingegen von der Leitung bestimmt werden (Art. 27 Abs. 2). Falls in Ausnahmefällen rasch vorübergehend eine Stellvertretung eingesetzt werden muss, kann die Parlamentsleitung eine solche ernennen (Art. 27 Abs. 3). Vom Stadtparlament gewählte Stellvertretungen werden in der Regel auf Amtszeit gewählt. Für die Antragstellung ist die Aufsichtskommission zuständig.

3. Vernehmlassungen

Diese Vorlage wurde den Aufsichtsstellen und dem Stadtrat zur Vernehmlassung zugestellt.

3.1 Aufsichtsstellen

Die Aufsichtsstellen sind mit der Schaffung einer neuen Personalverordnung grundsätzlich einverstanden. Aufgrund ihrer Rückmeldungen nahm die Parlamentsleitung diverse Änderungen am Verordnungstext vor. So wurde beispielsweise die Bewilligungspflicht bei freiwilligen Weiterbildungen präzisiert und die Kompetenz zur Bewilligung auf die Parlamentsleitung und die Aufsichtskommission aufgeteilt. Die Aufsichtsstellen sind auch damit einverstanden, dass ihre Spezialverordnungen nach Abschluss des vorliegenden Geschäfts möglichst rasch einer Totalrevision unterzogen werden. Im Weiteren bestätigte der Datenschutzbeauftragte, dass für die Führung eines Personaldossiers durch den Parlamentsdienst eine genügende rechtliche Grundlage vorhanden ist.

3.2 Stadtrat

Mit Schreiben vom 9. April 2025 teilt der Stadtrat der Parlamentsleitung mit, dass er die angestrebte Vereinheitlichung begrüsst. Aufgrund dieser Stellungnahme nahm die Parlamentsleitung an diversen Stellen Präzisierungen oder Änderungen am Verordnungstext vor. Nicht aufgenommen wurde hingegen der stadträtliche Vorschlag, auf die Einführung einer Abwahl gem. Art. 16 zu verzichten. Die Schaffung einer Abwahlmöglichkeit ist politisch gewollt. Zudem existiert die Abwahl auf Kantonsebene bereits.

4. Weiteres Vorgehen

Sobald das Stadtparlament das vorliegende Geschäft verabschiedet hat, kann mit den separaten Totalrevisionen der Spezialverordnungen der Ombudsstelle, der Datenschutzstelle sowie der Finanzkontrolle begonnen werden. Die Parlamentsleitung wird diesbezüglich auf die Aufsichtsstellen zugehen.

5. Zeitpunkt des Inkrafttretens

Die neue Personalverordnung sowie die Änderungen an den drei Verordnungen der Aufsichtsstellen sollen möglichst bald in Kraft treten. Das vorliegende Geschäft untersteht dem fakultativen Referendum. Die Parlamentsleitung wird das Datum der Inkraftsetzung beschliessen und amtlich publizieren, sobald die Referendumsfrist gegen diese Parlamentsbeschlüsse abgelaufen ist.

Die Berichterstattung im Stadtparlament ist der Parlamentsleitung übertragen.

Für die Parlamentsleitung

Der Präsident:

F. Helg

Der Parlamentsschreiber:

M. Bernhard

Beilagen:

1. Neue Personalverordnung Aufsichtsstellen
2. Änderungen Verordnung über die städtische Ombudsstelle
3. Änderungen Verordnung über die/den Datenschutzbeauftragte/n der Stadt Winterthur
4. Änderungen Verordnung über die Finanzkontrolle (Finanzkontrollverordnung)
5. Synopse mit Erläuterungen zur neuen Personalverordnung Aufsichtsstellen
6. Synopse mit Änderungen der Verordnung über die städtische Ombudsstelle
7. Synopse mit Änderungen der Verordnung über die/den Datenschutzbeauftragte/n der Stadt Winterthur
8. Synopse mit Änderungen der Verordnung über die Finanzkontrolle (Finanzkontrollverordnung)