

Auszug aus dem substanziellen Protokoll 101. Ratssitzung vom 1. Juli 2020

2689. 2019/246

**Motion von Roger Bartholdi (SVP) und Dr. Bernhard im Oberdorf (SVP) vom
05.06.2019:**

**Aufnahme einer Regelung betreffend «Familienangehörigen und Beziehungen von
städtischen Mitarbeitenden» im Personalrecht**

Gemäss schriftlicher Mitteilung lehnt der Vorsteher des Finanzdepartements namens des Stadtrats die Entgegennahme der Motion ab, ist jedoch bereit, sie als Postulat zur Prüfung entgegenzunehmen.

***Roger Bartholdi (SVP)** begründet die Motion (vergleiche Beschluss-Nr. 1336/2019): Die Motion geht auf den Jahresbericht der Ombudsstelle der damaligen Ombudsfrau Claudia Kaufmann zurück und was sie darin in einem Nebenabschnitt beinahe versteckte. Die Medien sprangen damals noch nicht auf, wir reichten den Vorstoss ein und es blieb immer noch ruhig. Dann meldete sich der Stadtrat und wir schrieben einen Artikel, in dem wir darauf hinwiesen und plötzlich berichteten dann die Medien über den Bericht. Darin wurde festgehalten, dass Nepotismus vorkommt. Wir sagen in keiner Weise, dass in Zürich ein grosses Nepotismus-Problem besteht – er findet jedoch statt. In jedem grossen Unternehmen kommen solche Fälle vor. Interessant im negativen Sinne war der Hinweis, dass die Fälle zunehmen. Der Stadtrat hält fest, dass reagiert werden muss und, dass er darum bereit ist, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen. Verschiedene Hinweise und Massnahmen hält er in seiner Erklärung fest. Was ist heute geregelt? In der Antwort wird teilweise bis zur Bundesverfassung hingewiesen. Alle grösseren Unternehmen der Schweiz unterliegen einer Corporate Governance, die das genau regeln. Wichtig ist, dass so für alle Angestellten klar ist, was nicht toleriert wird. Das bedeutet nicht, dass keine Beziehung bestehen darf. Gewisse Richtlinien müssen jedoch vorgegeben werden. Beispielsweise muss geregelt sein, was wem gemeldet werden muss oder bei welchen Entscheiden eine Beziehung relevant ist. Entscheide aufgrund einer Beziehung werden vielleicht anders gefällt als wenn die Beziehung nicht vorhanden ist. Wenn eine vorgesetzte Person mit einem Mitarbeiter verwandt oder befreundet ist, kann das bei einer Beförderung oder anderen Entscheidungen in einer Bevorzugung resultieren. Es ist auch möglich, dass keine Bevorzugung stattfindet, im Team jedoch aufgrund der Beziehung der Vorwurf der Bevorzugung gemacht wird. Darum braucht es klare Spielregeln. Es gibt Bereiche in der Stadt – sei es die Polizei oder dort, wo Ausschreibungen stattfinden – wo nicht die Firma oder Person ausgewählt werden sollte, mit der man eine verwandtschaftliche oder freundschaftliche Beziehung hat. Die Wahl muss fair nach den Kriterien der Stadt erfolgen, ohne dass es zu einer Bevorzugung oder Benachteiligung kommt. Das ist auch im Sinne der Stadt und ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Es ist nicht per se schlecht, wenn eine nahestehende Person gewählt wird; das darf durchaus vorkommen. So geschieht es auch, dass zwei städtische Mitarbeiter heiraten. Ein Mini-*

mum muss jedoch im Personalrecht geregelt werden. Zusätzlich kann in bestimmten Bereichen, in denen es notwendig ist, weitergegangen werden; beispielsweise im Steueramt oder bei der Polizei, wo die Vertraulichkeit weitergehende Regeln in Sachen Compliance verlangt. Das muss allen bekannt sein und darum ist das Personalrecht der richtige Ort für die Regelungen. Es ist möglich, dass jede Dienstabteilung eigene Regeln aufstellt. Das ist jedoch aus meiner Sicht der falsche Weg. Den Textänderungsantrag halte ich für sinnvoll; er geht einen Schritt weiter. Mit der Motion leisten wir einen Beitrag dazu, dass weniger Nepotismen stattfinden, dass sie präventiv verhindert oder zumindest transparent offengelegt werden.

Namens des Stadtrats nimmt der Vorsteher des Finanzdepartements Stellung.

STR Daniel Leupi: *Die Motion schneidet ein schwieriges, heikles Thema an. Die SVP-Fraktion kann sich sicher sein, dass auch ich als Verantwortlicher im Stadtrat fürs Personal den Bericht der Ombudsfrau genau las. Auch im Jahresgespräch mit ihr, das ich auch mit ihrem Nachfolger führen werde, schnitten wir das Thema an. Das ist umso mehr der Fall, da die Ombudsfrau festhielt, dass das immer häufiger vorkommt. Sie wollte jedoch nicht andeuten, wo das immer häufiger vorkommt. Wenn man den Bericht liest, wird klar, dass die Ombudsfrau nicht einen Personalrechtsartikel forderte. Auch verlangte sie kein Verbot, auch wenn sie festhält, dass nicht jede Liebesbeziehung grenzenlos geschützt werden kann. Auch klar ist, dass wir keine amerikanischen Verhältnisse wollen. Sobald familiäre Verhältnisse entstanden sind, entspricht eine automatische Kündigung keinem System, das wir wollen. Von Nepotismus spricht die Ombudsfrau kaum. Sie beschreibt schwierige Verhältnisse, die entstehen können und Loyalitätskonflikte, Interessenkollisionen und vor allem ganz schwierige persönliche Verhältnisse. Diese Verhältnisse können im Verlauf des Arbeitslebens entstehen. Verschiebungen können sich ergeben und diverse Wechsel sind möglich. Zudem gibt es städtische Dienstabteilungen, in denen massiv Werbung gemacht wird. Ein Beispiel ist die Pflege, wo Werbung dafür gemacht wird, dass weitere Familienangehörige dort arbeiten sollen, weil es schwierig ist, Personal zu finden. Das Leben ist nicht so schwarz-weiss, wie es teilweise dargestellt wurde, wobei ich die Wertung von Roger Bartholdi (SVP) als differenziert wahrnahm. Es geht nicht in erster Linie um Nepotismus und die Vergabe von städtischen Aufträgen, sondern um schwierige Konstellationen im Alltag eines Teams. Es gibt Spannungsfelder und es kann zu schwierigen Situationen kommen. Der Stadtrat sieht darum Handlungsbedarf. Ihn sehen wir jedoch nicht in erster Linie in einem Personalrechtsartikel, der etwas verbietet. Das übergeordnete Gesetz ist vorgegeben. Der Stadtrat begann damit, Führungsgrundsätze neu auszuarbeiten. Sie stellen hohe Anforderungen an das Kader und wie sie ihre Mitarbeiter zu führen haben. Dazu gehört auch ein Blick auf diese Fragen. Die Chancengleichheit muss nicht im Personalrecht festgehalten werden, sie wird in der Bundesverfassung festgehalten. Auch im Bundesgesetz ist vorgegeben, dass alle Menschen rechtsgleich behandelt werden müssen. Auch für die zu beachtenden Ausstandsvorschriften müssen wir nichts erlassen, da sie vom Kanton vorgegeben sind. Das städtische Personalrecht macht sehr präzise Vorgaben, wie Einstellungen, Lohn, Beförderungen und Ausbildungen zu regeln sind. Hier besteht wenig Spielraum für Bevorteilungen. Aufgrund der Diskussion der Motion erkannten wir jedoch*

eine Lücke: die Meldepflicht. Eine explizite oder differenzierte Meldepflicht besteht teilweise nicht. Der Kanton regelte sie mit einem Kodex. Eine Meldemöglichkeit fehlt bei uns und wir werden sie erarbeiten. Dafür braucht es nicht zwingend einen neuen Personalrechtsartikel, sondern einen Prozess, einen Modus oder vielleicht eine Stelle. Die Textänderung verstehe ich jedoch als Brückenangebot. Damit wird vorgeschlagen, was auch wir wollen, während jedoch bei der Motion geblieben wird. Wie die Umsetzung schliesslich aussehen wird, ist noch nicht klar. Denn für die Erfüllung der Forderungen in der Motion braucht es nicht zwingend einen Personalrechtsartikel. Wir sind bereit, die Motion als Postulat entgegenzunehmen, weil wir einen Handlungsbedarf erkannten.

Urs Helfenstein (SP) stellt folgenden Textänderungsantrag: *Wir unterstützen die Motion. Der Stadtrat schreibt in der Antwort auf die Motion, dass er eine Meldepflicht will, diese aber nicht im Personalrecht festgehalten werden soll: «Mit welchem Inhalt sowie in welcher Rechtsform die explizite Meldepflicht und allfällige Dokumentationspflicht einzuführen ist, wird der Stadtrat im Rahmen der weitergehenden Analyse prüfen. Im Vordergrund steht aktuell – entsprechend dem kantonalen Verhaltenskodex – eine Pflicht zur Meldung an eine vorgesetzte Stelle, sei es direkt oder nicht. Formell kommt u. a. ein Verhaltenskodex, ebenfalls in Anlehnung an die kantonale Handhabe, in Frage.» Ein solcher Verhaltenskodex reicht für uns nicht aus. Wir wollen, dass eine Meldepflicht im Personalrecht festgehalten wird, weshalb wir den Textänderungsantrag stellten. Dieser sollte im Anschluss an den bisherigen Motionstext angefügt werden und lautet: «Dafür sollen auch eine Melde- und Dokumentationspflicht im Personalrecht aufgenommen werden.» Bei der Dokumentationspflicht geht es nicht um Fichen, sondern um das Personaldossier. In der Unternehmung, in der ich arbeite, kam es gerade in dieser Woche zu einem solchen Fall: eine Kundenberaterin, die bei uns arbeitet und eine andere Person, die Produkte unter anderem auch der Kundenberatung anbietet. Sie könnten beim Preis etwas mauscheln. Es gibt jedoch klare Regeln: Die beiden Vorgesetzten der Personen führen eine dreimonatige Überprüfung aus und es wurde in den Personaldossiers der beiden Mitarbeitenden aufgenommen. Darum wird es zu keinen Problemen kommen. Bei der Ausgestaltung unserer Forderung überlassen wir dem Stadtrat freie Hand. Wir wollen nicht, dass es zu einem Denunziantentum kommt, sondern dass eine Selbstdeklaration der Betroffenen stattfinden wird. Wenn sich zwei Trampiloten lieben, müssen sie das nicht deklarieren – das ist nicht problematisch. Roger Bartholdi (SVP) und ich haben mindestens drei Gemeinsamkeiten: Wir arbeiten in einer Bank, wir sind Mitglieder der Gemeinderätlichen Gruppe Sport und waren Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission (GPK). Roger Bartholdi (SVP) hielt fest, dass er die Problematik im Jahresbericht der Ombudsstelle las. Auch ich habe es sehr genau gelesen. Sie nimmt zwei Mal Bezug auf eine gewisse Dienstabteilung: Entsorgung + Recycling (ERZ). Das kommt mir bekannt vor; die GPK kümmerte sich bereits darum und verfasste einen grossen Bericht und eine andere Kommission wurde gegründet, die sich mit dem ERZ befasst. Als junger Gemeinderat lernte ich, dass keine Vorstösse zu laufenden Geschäften eingereicht werden sollten. Ich betrachtete das als laufendes Geschäft und war befremdet, als dieser Vorstoss eingereicht wurde. Er wurde zwar auf den Bericht der Ombudsstelle bezogen, aber eigentlich bezieht sich die Ombudsfrau darin auf das ERZ.*

Weitere Wortmeldungen:

Marcel Bührig (Grüne): Die von der SVP angesprochene Problematik existiert definitiv. Grundsätzlich unterstützen wir die Stossrichtung des Vorstosses. Wir sehen es aber wie STR Daniel Leupi; die Ombudsfrau führte aus, dass es sich nicht um eine grundsätzliche Gesetzeslücke handelt, sondern um ein Vollzugsproblem. Es gibt einzelne Details, die noch geklärt werden müssen. Grundsätzlich ist das übergeordnete Recht vollständig. Die rechtlichen Grundlagen zur Handhabung von Nepotismus oder anderen Bevorzugungen von einzelnen Mitarbeitenden sind gut geregelt. Da es sich nicht um eine fehlende Rechtsgrundlage handelt, sondern um ein Vollzugsproblem, werden wir der Motion mit oder ohne Textänderung nicht zustimmen. Wir sind jedoch bereit, den Vorstoss als Postulat zu überweisen, um dem Stadtrat die Möglichkeit zu geben, das Vollzugsproblem besser zu lösen. Eine grundsätzlich fehlende Gesetzeslücke sehen wir nicht; das Gesetz ist vollständig.

Ernst Danner (EVP): Es ist sehr verdienstvoll, dass die SVP das Thema aufgriff. Es handelt sich um einen Dauerbrenner. So ist es nicht nur die Ombudsfrau, die monierte, ich kann mich erinnern, dass das zehn bis fünfzehn Jahre früher vom kantonalen Ombudsmann aufgegriffen wurde. Während den zehn Jahren, in denen ich im Personalbereich arbeitete, wurde das halbjährlich in einer Abteilung der Verwaltung zum Thema. Das geschah stets aus zwei Gründen. Der erste ist das, was im Vorstoss als Nepotismus bezeichnet wird. Menschen im näheren Umfeld werden begünstigt. Das ist ein Problem, das rechtlich bereits mit den Ausstandsvorschriften geregelt ist. Häufig wird im Personalbereich jedoch nicht daran gedacht: Wenn ich mich in eine Mitarbeiterin verliebe, sollte ich dann aufgrund der persönlichen Nähe nicht die Mitarbeiterbeurteilung ausführen. Nach geltendem Recht müsste ich in diesem Fall in den Ausstand treten. Der zweite Grund ist weniger gut greifbar. Es ist die stochastische Willkür der Liebe, die zuschlägt, wo sie will. Das kann überall eintreten. Nach meiner Erfahrung ist vor allem die mangelnde Transparenz das Hauptproblem. Das war auch im Club der Fall, in dem ich Mitglied bin. In der Evangelisch-reformierten Kirche Schweiz geschah das auf oberster Stufe. Das Hauptproblem ist die mangelnde Transparenz. Es wurde angeblich geheim gehalten. Das führt zu Löchern im Beziehungsnetz, was zu vermeiden ist. Im Personalrecht muss es Bestimmungen geben, die diese Problematik regeln. Viele der Probleme hätten durch klare Regeln vermieden werden können. Wir sind der Meinung, dass es sich nicht um die Stufe des Personalrechts handelt, sondern vielmehr um die der Ausführungsbestimmungen. Es stellt jedoch kein Problem dar und könnte sogar nützlich sein, wenn im Personalrecht eine Grundsatzbestimmung festgehalten wird. Es sollte jedoch keine Illusion bestehen, dass die gesamte Komplexität im Personalrecht geregelt werden kann. Das wäre zu umfangreich und geht zu sehr ins Detail. Wir würden es sehr begrüßen, wenn der Vorstoss in ein Postulat umgewandelt wird. Wenn es bei der Motion bleibt, werden wir trotzdem nicht Nein sagen. Dann ist der Auftrag an den Stadtrat vor allem eine abstrakte, allgemeine Norm im Personalrecht zu formulieren – dies mit der Delegation an den Stadtrat, in den Ausführungsbestimmungen und Weisungen nähere Details zu regeln.

Isabel Garcia (GLP): Auch die GLP wird den Vorstoss – auch mit der Textänderung – unterstützen. Auch wir präferieren eine Überweisung als Postulat. Wir unterstützen den Vorstoss jedoch auch als Motion, da wir den Handlungsbedarf sehen. Auch wir halten es für sinnvoll, dass im Sinne einer Corporate Governance gewisse Regelungen bestimmt werden, die möglicherweise durch Ausführungsbestimmungen detailliert ergänzt werden. Auch wir machen uns keine Illusionen: Mit den Regelungen, die uns schliesslich vorgelegt werden, kann nicht jegliche Problematik in diesem sehr menschlichen Bereich gelöst werden. Sehr viele Menschen lernen heute ihre Partnerin oder ihren Partner am Arbeitsplatz kennen. Dass das bei der Problematik nicht verloren geht, ist etwas Positives. Die Ergänzung mit Ausführungen zur Melde- und Dokumentationspflicht macht Sinn, damit das Ganze am Ende abgerundet wird.

Dr. Bernhard im Oberdorf (SVP): Hier muss auf eine Motion gesetzt werden. Denn es geht um eine sehr wichtige Angelegenheit und nicht um etwas, das lediglich geprüft werden soll, was sehr oft am Ende in einer Schublade landet. Die Bedeutung des Anliegens muss mit einer Motion unterstrichen werden. Es zeugt von der Korrektheit der Ombudsfrau Claudia Kaufmann, dass sie auch solche Probleme aufgriff und in ihrem Bericht aufzeigte. Wenn sie das Beispiel eines bestimmten Teils der Stadt beschreibt, der von einer Spezialkommission untersucht wird, dann handelt es sich nicht um einen Eingriff in ein laufendes Verfahren. Das Verfahren kann noch lange andauern und das genannte Beispiel zeigt eine allgemeine Problematik in der gesamten Stadt auf. Wenn sich eine Kommission mit etwas beschäftigt, bedeutet das nicht, dass ein gesamter Prozess blockiert werden soll. Es geht hier darum, politisch korrekt zu sein. Die Qualifikation muss entscheidend sein und nicht etwas Anderes – früher wurde das als Vitamin B bezeichnet. Jemanden zu kennen, ist jedoch nicht ein Ausschlussgrund. Es ist durchaus möglich, jemanden zu kennen, der qualifiziert ist. Dann sollte es auch möglich sein, eine solche Person für eine bestimmte Stelle vorzuschlagen. Ich selbst erlebte das, als ich Präsident einer Baugenossenschaft war und abschliessend entscheiden musste, wer eine Wohnung erhält. Mich zu kennen, war die sicherste Methode, eine Wohnung nicht zu erhalten. Ich war zu radikal, was auch nicht gut ist. Weil jedoch keine Regelungen bestanden, wollte ich kein Risiko eingehen. In diesem Sinne ist es auch eine Befreiung, wenn Regelungen bestehen, da dann nicht diese Distanz gewahrt werden muss. Das übergeordnete Recht und übergeordnete Regelungen wurden angesprochen: Die Sache muss konkretisiert werden, da die übergeordneten Regelungen sehr allgemein gehalten werden. Man muss konkret auf das Problem eingehen und die Neutralität am Ort mit den geeigneten Vorkehrungen schaffen.

Namens des Stadtrats nimmt der Vorsteher des Finanzdepartements Stellung.

STR Daniel Leupi: Gegen jegliche Art der Copinage, die ich feststelle, gehe ich rabiat vor. Es gibt einen Rechtsstaat, in dem Erfahrung und rechtliches Wissen zum Ausdruck kommen. Es gibt das vom Gemeinderat erlassene Personalrecht und es gibt Ausführungsbestimmungen des Personalrechts, die vom Stadtrat erlassen werden. Was gefordert wird, gehört nicht in die Ausführungsbestimmungen des Personalrechts. Mit der Überweisung der Motion bleiben wir dabei; wir werden eine Bestimmung zur Meldemög-

6 / 6

lichkeit erarbeiten. Ich hörte keinen konkreten Vorschlag für eine Formulierung im Personalrecht. Wir werden wahrscheinlich einen abstrakten Artikel im Personalrecht vorsehen. Das Wesentliche, das in diesem Bereich ergriffen werden muss, gehört in die Ausführungsbestimmungen und in einen solchen Kodex.

Roger Bartholdi (SVP) ist mit der Textänderung einverstanden.

Roger Bartholdi (SVP) ist nicht einverstanden die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

Die geänderte Motion wird mit 96 gegen 15 Stimmen (bei 0 Enthaltungen) dem Stadtrat überwiesen.

Angenommene Textänderung:

Der Stadtrat wird aufgefordert, das städtische Personalrecht zu ergänzen und in einem Artikel «Familienangehörige und Beziehungen» von städtischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu regeln. Folgende Punkte sind dabei im Personalrecht zu berücksichtigen: Bereits bei der Anstellung und im Auswahlverfahren muss sichergestellt werden, dass nur die bestmöglichen Kandidatinnen und Kandidaten ermittelt werden und dies nicht aufgrund von einer Beziehung (Familie, Freundschaft, Parteimitgliedschaft etc.) verfälscht wird. Bei der Beförderungspraxis, Entlohnung und Ausbildung muss sich die Stadt Zürich zur Chancengleichheit verpflichten. Bevorzugung oder Vorteile aufgrund einer Beziehung darf es nicht geben. Dafür sollen auch eine Melde- und Dokumentationspflicht im Personalrecht aufgenommen werden.

Mitteilung an den Stadtrat

Im Namen des Gemeinderats

Präsidium

Sekretariat