



## **Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat**

vom 5. Juli 2023

GR Nr. 2023/338

### **Human Resources Management, Teilrevision der Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals sowie der Verordnung über das Arbeitsverhältnis des Lehr- und Therapiepersonals der städtischen Volksschule betreffend Vermeidung von Interessenkonflikten bei privaten Beziehungen**

#### **1. Zweck und Überblick**

Diese Vorlage bezweckt, Klarheit zu schaffen, unter welchen Voraussetzungen private Beziehungen unter Angestellten gegenüber der Arbeitgeberin zu melden sind. Sie dient einem einheitlichen Standard im Umgang mit möglichen Interessenkonflikten im Zusammenhang mit privaten Beziehungen. Dies steht im Sinne einer störungsfreien und qualitativ hochstehenden Aufgabenerfüllung und der Einhaltung des Gleichbehandlungsgrundsatzes innerhalb der Stadtverwaltung. Mit der Revision würde ausserdem die Motion GR Nr. 2019/246 von Roger Bartholdi und Dr. Bernhard im Oberdorf (beide SVP) vom 5. Juni 2019, Aufnahme einer Regelung betreffend «Familienangehörigen und Beziehungen von städtischen Mitarbeitenden» im Personalrecht, erfüllt.

Bei Vorliegen von definierten Konstellationen, die potenziell zu Interessenkonflikten führen können, soll eine Meldepflicht eingeführt werden. Die Grundsätze dieser neuen Pflicht sollen in der Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals (Personalrecht [PR, AS 177.100]) festgelegt werden. Damit dasselbe im Schulumfeld gilt bzw. dort einheitliche Regeln bestehen, sollen Verweise in die Verordnung über das Arbeitsverhältnis des Lehr- und Therapiepersonals der städtischen Volksschule (VLT, AS 177.500) aufgenommen werden.

#### **2. Bericht Ombudsfrau und Motion GR Nr. 2019/246**

Im jährlichen Bericht an den Gemeinderat weist die Ombudsperson stets auch auf inhaltliche Konfliktfelder hin. Im Bericht zum Jahr 2018 thematisierte die damalige Ombudsfrau die persönlichen Beziehungen am Arbeitsplatz und offenbarte Handlungsbedarf:

«Wir haben in den vergangenen Jahren die Tendenz festgestellt, dass immer häufiger Verwandte, Verschwägte, Partnerinnen und Partner, Freundinnen und Freunde nicht nur im gleichen Departement, sondern vermehrt auch in der gleichen Behörde, in der gleichen Verwaltungsabteilung oder gar im gleichen Team tätig sind. Besonders problematisch ist, wenn die nahe Beziehung bereits zu Beginn des Arbeitsverhältnisses besteht. Loyalitätskonflikte, Interessenkollisionen, der Vorwurf der Klüngerlei und Parteilichkeit, mangelnde Trennung von Privatem und Beruflichem, fehlende Transparenz, zu grosse Nähe oder Spannungen im Team sind die naheliegendsten Stichworte dazu. Aber auch dort, wo die engere Beziehung erst durch den Kontakt am Arbeitsplatz und die nähere Zusammenarbeit entsteht, braucht es im öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis verbindliche Regelungen, die nachvollziehbar und allen zugänglich vermitteln, wie in der Dienstabteilung, im Departement oder in einer Behörde damit umgegangen wird. Das Führen einer Liebesbeziehung ist zwar ein Persönlichkeitsrecht, das auch der Arbeitgeber zu achten hat. Aber es kann nicht grenzenlos geschützt werden. Sobald es im Team Spannungen hervorruft, hierarchische Verhältnisse betrifft oder nach Aussen berechnete Zweifel an einem professionellen Geschäftsverhalten evoziert, sind Massnahmen erforderlich, die bis zur Auflösung des Arbeitsverhältnisses mit einer der betroffenen



2/13

Personen reichen können. Wir vermissen vielerorts die entsprechenden Diskussionen und vor allem entsprechende Leitlinien – aber auch das nötige Sensorium und Verständnis für die Problematik. Zumindest bei Entsorgung + Recycling (ERZ) scheint dank der neuen Direktion ein Kulturwandel eingeleitet worden zu sein. Der von der Geschäftsleitung Ende 2017 verabschiedete Personal- und Führungsleitfaden hält im Kapitel der Stellenbesetzung fest: «Über enge private Beziehungen oder Verwandtschaft unter den ERZ-Mitarbeitenden oder gegenüber Geschäftspartnern ist die Abteilung Personal zu informieren. Bei kritischen Konstellationen entscheidet die Geschäftsleitung über Massnahmen, mit welchen die korrekte Geschäftsbesorgung sichergestellt werden kann. (Bericht der Beauftragten in Beschwerdesachen 2018, S. 10)».

Im Austausch mit dem Vorsteher des Finanzdepartements und Human Resources Management (HRZ) sprach sich die damalige Ombudsfrau für die im Bericht erwähnte Sensibilisierung und gegen eine gesetzliche Vorschrift im Personalrecht aus.

Die Thematik wurde kurz darauf durch die Mitglieder des Gemeinderats Roger Bartholdi und Dr. Bernhard im Oberdorf (beide SVP) aufgenommen. Sie reichten am 5. Juni 2019 die Motion zur «Aufnahme einer Regelung betreffend Familienangehörigen und Beziehungen von städtischen Mitarbeitenden im Personalrecht», GR Nr. 2019/246, ein. Der Stadtrat lehnte mit Stadtratsbeschluss (STRB) Nr. 23/2020 die Entgegennahme der Motion ab und beantragte die Umwandlung in ein Postulat. Er anerkannte den Handlungsbedarf und stellte mehrere Massnahmen in Aussicht, um der (Risiko-)Problematik auf verschiedenen Ebenen zu begegnen – insbesondere die Einführung einer umsichtig formulierten, allgemeingültigen expliziten Meldepflicht. Aufgrund einer Meldung könne mit einer konkreten privaten Beziehung sachlich gerechtfertigt und unter Würdigung sämtlicher betroffener Interessen der Angestellten und des Betriebs einzelfallgerecht umgegangen werden.

Am 1. Juli 2020 beriet der Gemeinderat über die Motion. Der Antrag des Stadtrats auf Umwandlung in ein Postulat wurde abgelehnt. Jedoch übernahm der Gemeinderat die Idee der Meldepflicht, beschloss eine entsprechende Textänderung respektive Ergänzung der Motion («Dafür sollen auch eine Melde- und Dokumentationspflicht im Personalrecht aufgenommen werden») und überwies die Motion wie folgt an den Stadtrat (GRB Nr. 2689/2020):

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. Dazu sollen auch eine Melde- und Dokumentationspflicht im Personalrecht aufgenommen werden.

Begründung:

Nepotismus gilt es zu verhindern. Der Bericht 2018 der Ombudsfrau (Beauftragte in Beschwerdesachen), offenbart auf Seite 10, «dass immer häufiger Verwandte, Verschwägerete, Partnerinnen und Partner, Freundinnen und Freunde nicht nur im gleichen Departement, sondern vermehrt auch in der gleichen Behörde, in der gleichen Verwaltungsabteilung oder gar im gleichen Team tätig sind.».

«Loyalitätskonflikte, Interessenkollisionen, der Vorwurf der Klüngelei und Parteilichkeit, mangelnde Trennung von Privatem und Beruflichem, fehlende Transparenz, zu grosse Nähe oder Spannung im Team sind die naheliegendsten Stichworte dazu.» steht dazu weiter im Bericht. Ebenfalls erwähnt ist die Aufforderung «(...) braucht es im öffentlichen Arbeitsverhältnis verbindliche Regelungen, die nachvollziehbar und allen zugänglich vermitteln, (...). Wir bitten um gemeinsame Behandlung mit der Weisung 2019/184.



3/13

Am 13. April 2022 verlängerte der Gemeinderat die Frist zur Erfüllung der Motion bis zum 1. Juli 2023 (GRB Nr. 5229/2022).

### **3. Problematik und Rahmen**

#### **3.1 Private Beziehungen am Arbeitsplatz**

Bei der Arbeit können persönliche Beziehungen geknüpft und gepflegt werden. Diese reichen zuweilen auch in den gänzlich privaten Bereich ausserhalb der Arbeitszeit hinein. Zwischen Angestellten können bloss lose Bindungen, aber auch gefestigte private Beziehungen entstehen, wie z. B. faktische Lebensgemeinschaften. Nachfolgend werden solche gefestigten Verbindungen als **private Beziehungen** bezeichnet.

Private Beziehungen zwischen Angestellten können bereits vor Stellenantritt entstanden sein. In der Praxis kommt es vor, dass Angestellte beispielsweise für eine neu zu besetzende Stelle eine ehemalige Arbeitskollegin, einen Freund oder ein Familienmitglied vorschlagen. In der Personalarbeit ist es zudem weit verbreitete Praxis, Angestellte dazu aufzufordern, Personen aus deren Bekannten- und Freundeskreis für eine Bewerbung auf eine offene Stelle zu vermitteln.

Es steht ausser Frage, dass private Beziehungen zwischen Angestellten sowohl wichtig und positiv als auch heikel für die pflichtgemässe Erledigung der Aufgaben sowie das Funktionieren der Verwaltung sein können. Die Problemfelder können dabei sehr unterschiedlich sein, beispielsweise der Vorwurf von Vetternwirtschaft und Bevorzugung, der Eindruck der Unangemessenheit der privaten Beziehung, beeinträchtigte Unabhängigkeit, Einflussnahme, Abhängigkeitsverhältnisse, ungenügende gegenseitige Kontrollen, teaminterne Spannungen oder das offene Austragen privater Konflikte am Arbeitsplatz. Wenn die Angestellten in unterschiedlichen, hierarchisch unabhängigen Organisationseinheiten arbeiten und sich ihre Tätigkeitsgebiete nicht überschneiden, werden die Auswirkungen der privaten Beziehung auf die Arbeit als gering eingeschätzt. Entscheidend ist jedoch immer der konkrete Einzelfall und potentielle Interessenkonflikt. Diesen Umständen ist Rechnung zu tragen, möchte man wie mit der vorliegenden Revision die Thematik über das Personalrecht angehen.

#### **3.2 Anknüpfungspunkte und Grenzen einer personalrechtlichen Regelung**

**Zur Beziehung als Ausgangspunkt:** Aufgrund der Vielfalt der überhaupt möglichen Beziehungskonstellationen ist die Thematik komplex. Beziehungen sind dynamisch; sie entstehen auf unterschiedlichste Weise und entwickeln sich laufend weiter – auch in unvorhergesehene Richtungen. Sie zeichnen sich aus durch verschiedenste Facetten, sind mal von kurzer bis hin zu lebenslanger Dauer, sind einmal mehr und einmal weniger intensiv und nahe. Diese verschiedenen Formen menschlicher Zu- und Abneigung rechtlich einzubetten, als Arbeitgeberin zu erfassen, laufend zu aktualisieren und im kritischen Fall mit personalrechtlichen Konsequenzen angemessen zu reagieren, übersteigt die Möglichkeiten einer zweckdienlichen Normsetzung. Der Beziehungsbegriff, von dem in einer Regelung zur Meldepflicht ausgegangen wird, muss klar und in der Praxis anwendbar sein. Er soll daher weitgehend mit dem Beziehungsbegriff im übergeordneten kantonalen Recht zur Ausstandspflicht bei Anordnungen harmonisiert werden (vgl. Kapitel 3.3.4 und Kapitel 5).



**Zum (drohenden) Interessenkonflikt als Grundvoraussetzung:** Die private Beziehung zwischen angestellten Personen ist grundsätzlich Privatsache. Für die Arbeitgeberin darf die private Beziehung erst von Interesse sein, wenn Angestellte deswegen potenziell in einen Konflikt zwischen allfälligen widerstrebenden Interessen ihrer privaten und geschäftlichen Rolle geraten können (nachfolgend: Interessenkonflikte) oder ein solcher Interessenkonflikt bereits besteht. Sobald Zweifel darüber entstehen, ob sich die angestellte Person wegen einer privaten Beziehung zu einer anderen angestellten Person weiterhin dafür eignet, die ihr zugeteilten Aufgaben pflichtgemäss zu erfüllen, wird das Wissen der Arbeitgeberin um eine private Beziehung für die Erfüllung der übertragenen Aufgaben notwendig. An dieser Stelle – es droht oder besteht ein Interessenkonflikt – ist vorliegend anzusetzen.

**Zu Konstellationen mit (drohendem) Interessenkonflikt und entsprechender Schwelle für die Meldepflicht:** Es lassen sich einige Sachverhalte beschreiben, in denen allfällige widerstrebende Interessen in Bezug auf die private und geschäftliche Rolle besonders problematisch sein können:

- Eine Person kontrolliert die andere oder sie kontrollieren sich gegenseitig.
- Die betreffenden Personen fällen gemeinsam Entscheide.
- Sie unterzeichnen gemeinsam.
- In ihrem Bereich ist persönliche Unabhängigkeit zur Erfüllung der Aufgaben besonders wichtig.
- Sie stehen zueinander in einem direkten Hierarchie- oder Abhängigkeitsverhältnis.
- Eine Person trifft einen Personalentscheid, der die Person betrifft, mit der sie eine private Beziehung führt oder sie hat diesen Entscheid vorzubereiten (dazu gehören auch Entscheide im Lohnanpassungs- und im Rekrutierungsprozess).

Wenn die Kombination einer privaten Beziehung mit einem der aufgeführten Sachverhalte vorliegt, besteht ein potenzieller Interessenkonflikt, für den eine Meldepflicht vorgesehen ist.

### **3.3 Übergeordnetes Recht und bestehendes Personalrecht**

#### **3.3.1 Einleitung**

Mit wem man welche Beziehung führt, ist als entsprechender Bereich der Persönlichkeit durch verschiedene übergeordnete Bestimmungen geschützt. Insbesondere Vorschriften aus dem Bereich der Grundrechte und des Datenschutzes geben der städtischen Gesetzgebung im Bereich der privaten Beziehungen einen zwingend zu beachtenden Rahmen. Gleichzeitig hat sich die neue Regelung sinnvoll in das bestehende relevante Personalrecht einzufügen.

#### **3.3.2 Grundrechte**

Als öffentlich-rechtliche Arbeitgeberin ist die Stadt direkt an die Grundrechte gebunden. Bezüglich privater Beziehungen am Arbeitsplatz bilden insbesondere Art. 8 Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK, SR 0.101; Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens), Art. 10 Abs. 2 Bundesverfassung (BV, SR 101; Recht auf persön-



5/13

liche Freiheit) und Art. 13 BV (Schutz der Privatsphäre) den rechtlichen Rahmen, den es nachfolgend zu beachten gilt. Diese Grundfreiheiten umfassen u. a. das Recht, frei Beziehungen zu anderen Menschen zu knüpfen und den Schutz vor Missbrauch ihrer persönlichen Daten. Wenn Ehepartner bei der gleichen Arbeitgeberin arbeiten, kann auch Art. 14 BV berührt sein, der das Recht auf Ehe und Familie garantiert. Unzulässig wäre es daher beispielsweise, kategorisch zu verbieten, am Arbeitsplatz private Beziehungen zu knüpfen oder zu führen oder jederzeit Kenntnis darüber zu erlangen, welcher Art die jeweilige Beziehung aktuell ist. Eine Einschränkung der Grundrechte ist nur unter den strengen Voraussetzungen von Art. 36 BV möglich. Sie müssen auf einer gesetzlichen Grundlage basieren, durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt und verhältnismässig sein. Mit der vorliegenden Revision des PR soll die gesetzliche Grundlage für allfällige Eingriffe geschaffen werden, die die Grundrechte der Angestellten so wenig wie möglich berührt (für das öffentliche Interesse vgl. die Ausführungen zum Zweck in Kapitel 1).

### **3.3.3 Datenschutz**

Enge Grenzen werden dem Thema auch durch die datenschutzrechtlichen Bestimmungen gesetzt. Mit einer Meldepflicht sollen die städtischen Angestellten verpflichtet werden, ihrer Arbeitgeberin Angaben und Informationen mitzuteilen, die die Privat- und unter Umständen sogar die Intimsphäre betreffen. Die Personendaten der Angestellten, die aufgrund der Meldepflicht durch die Arbeitgeberin bearbeitet werden, sind demnach häufig als besondere Personendaten gemäss § 3 Abs. 4 Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG, LS 170.4) zu qualifizieren. Aus dieser Qualifikation ergibt sich, dass die Bearbeitung dieser Personendaten auf einer hinreichend bestimmten Regelung in einem formellen Gesetz basieren muss (§ 8 Abs. 2 IDG). Das PR erfüllt die Anforderung dieser Normstufe.

Gemäss Art. 42 Abs. 1 PR bearbeitet die Stadt nur Personendaten ihrer Angestellten, die für das Arbeitsverhältnis notwendig und geeignet sind. Zu einem anderen Zweck dürfen Personaldaten ohne Zustimmung der betroffenen Person nicht bearbeitet werden. Der Stadtrat legt fest, welche Dokumente zu den Personalakten gehören. In dieser Bestimmung werden die Grundsätze gemäss § 8 und § 9 IDG wiederholt. Demnach muss die Zweckbindung, die Verhältnismässigkeit und die Integrität bei der Datenbearbeitung gegeben sein. Werden durch eine Meldepflicht Informationen zu bestehenden privaten Beziehungen unter den Angestellten erhoben, darf dieses Wissen zu keinen anderen Zwecken verwendet werden, als um die genannten Probleme im Rahmen des Arbeitsverhältnisses zu verhindern. Wenn das Bestehen einer privaten Beziehung zu einer anderen in der Stadt angestellten Person nicht unter eine der im Recht festgelegten Konstellationen fällt, ist es nicht erforderlich, dass die Arbeitgeberin über den Bestand der Beziehung Bescheid weiss. Verhältnismässig ist die Datenerhebung nur, wenn sie sich auf die als problematisch erkannten Fälle begrenzt. Weder geeignet noch erforderlich zur Zweckerreichung hingegen wäre eine flächendeckende oder voraussetzungslose Abfrage nach unter den Angestellten bestehenden Beziehungen. Im Rahmen der Verhältnismässigkeit ist zu beachten, dass der Beziehungsbegriff klar definiert und dass der Kreis der über eine Beziehung Informierten so klein wie möglich gehalten wird. Dies alles ist sowohl bei den angestrebten neuen personalrechtlichen Regelungen als auch später bei deren Anwendung zu beachten.



### **3.3.4 Exkurs: kantonal-rechtliche Ausstandspflicht**

§ 42 Abs. 1 Gemeindegesetz verweist für die Ausstandspflicht auf § 5a Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG, LS 175.2). In § 5a VRG sind die Regeln zum Ausstand verankert. Personen, die eine Anordnung treffen, dabei mitzuwirken oder sie vorzubereiten haben, treten in den Ausstand, wenn sie in der Sache persönlich befangen erscheinen, insbesondere:

- in der Sache ein persönliches Interesse haben,
- mit einer Partei in gerader Linie oder in der Seitenlinie bis zum dritten Grad verwandt oder verschwägert oder durch Ehe, Verlobung, eingetragene Partnerschaft, faktische Lebensgemeinschaft oder Kindesannahme verbunden sind,
- eine Partei (also z. B. eine antragstellende Person) vertreten oder für eine Partei in der gleichen Sache tätig waren.

Diese Regel hat zum Zweck, die objektive Prüfung einer Sach- oder Rechtsfrage durch eine unparteiische und unvoreingenommene Behörde sicherzustellen. Der sachliche Anwendungsbereich dieser Regel erstreckt sich auf sämtliche Behörden, die eine öffentliche Aufgabe wahrnehmen, die in der Form der Anordnung (Verfügung) erledigt wird (bei schlichtem und informellem Verwaltungshandeln gilt demgegenüber Art. 43 Abs. 1 Kantonsverfassung [LS 101]). Als Ausstandsgründe gelten neben der generellen persönlichen Befangenheit insbesondere das persönliche Interesse in der Sache oder die persönliche Beziehung. Enge Freundschaften sind somit zwar nicht im Gesetzestext als Anwendungsfälle genannt, fallen jedoch auslegungsgemäss ebenfalls darunter. Die Beziehung muss aufgrund ihrer Art und Dauer eine Intensität aufweisen, die über den gesellschaftlich üblichen Umgang hinausgeht und bei objektiver Betrachtung den Anschein der Befangenheit bzw. die Gefahr einer Voreingenommenheit erweckt; persönliche Bekanntschaft, Duzfreundschaft, gemeinsames Studium oder gemeinsamer Militärdienst genügen für sich allein genommen nicht für die Annahme einer Befangenheit (siehe zum Ganzen: Regina Kiener in: Kommentar VRG, § 5a). Die im obigen zweiten Spiegelstrich in § 5a VRG aufgeführten Beziehungskonstellationen werden der Regelung einer Meldepflicht bei privaten Beziehungen zu Grunde gelegt. Die Aufzählung im Personalrecht ist abschliessend und insbesondere enge Freundschaften unterliegen in Abweichung zur Auslegung von § 5a VRG nicht der Meldepflicht. Sie sind aber im Führungsdiallog zwischen Mitarbeitenden und Führungskräften anzusprechen, wenn sie als mögliche Gründe für Interessenkonflikte wahrgenommen werden.

Die kantonalen Ausstandsregeln gelten für städtische Angestellte als übergeordnetes Recht unabhängig von der Meldepflicht, die im städtischen Personalrecht eingeführt werden soll, auch wenn sich die betroffenen Sachverhalte teilweise überschneiden. Eine erfolgte Meldung befreit damit nicht von der Pflicht in den Ausstand zu treten, wenn die Voraussetzungen von § 5a VRG bzw. Art. 43 KV ZH gegeben sind.

### **3.3.5 Einbettung in das aktuelle Personalrecht**

Das PR enthält noch keine Bestimmung, die explizit private Beziehungen von Angestellten betrifft. Im Zusammenhang damit sind aber diverse Bestimmungen in- und ausserhalb des städtischen Personalrechts relevant: allgemeine Vorgaben des Personalrechts wie das Gleich-



7/13

behandlungsgebot, die kantonalen Ausstandsvorschriften, das Weisungsrecht der Arbeitgeberin und Vorgaben rund um die einzelnen Personalthemen (z. B. Einstellungsprozess, Lohn, Beurteilung, Beförderung, Ausbildung usw.). Das städtische Personalrecht enthält insbesondere auch diverse Instrumente und Massnahmen, um Probleme im Zusammenhang mit privaten Beziehungen vorzubeugen, respektive drohenden oder bereits verwirklichten problematischen Situationen angemessen zu begegnen (vgl. zum Ganzen auch STRB Nr. 23/2020 Kapitel 5). Diesbezüglich besteht kein Bedarf an neuen Regeln. Die vorliegende Revision hat auf einer anderen Ebene zu erfolgen: Es soll erreicht werden, dass die (potenziell) problematischen Fälle transparent gemacht werden und dass Führungskräfte und andere Angestellte wissen, wie sie mit solchen Fällen umgehen müssen, d. h. Handlungssicherheit erreicht wird. Weiterhin soll mit dieser Regelung allgemein sensibilisiert werden für das Thema persönliche Beziehung und Interessenkonflikte, auch über die explizit geregelten Beziehungskonstellationen hinaus.

#### 4. Vernehmlassung

Mit STRB Nr. 1318/2022 gab der Stadtrat den folgenden Text der PR-Revision in Vernehmlassung:

**Art. 77<sup>bis</sup> Meldepflicht zur Vermeidung von Interessenkonflikten bei privater Beziehung**

<sup>1</sup> Angestellte melden eine besonders nahe private Beziehung zu anderen Angestellten, wenn sie:

- a. zueinander in einem Hierarchie- oder Abhängigkeitsverhältnis stehen;
- b. gemeinsam Entscheide fällen; oder
- c. eine ein- oder gegenseitige Kontrolle ausüben.

<sup>2</sup> Eine besonders nahe private Beziehung liegt vor, wenn die Angestellten:

- a. eine Paarbeziehung führen;
- b. familiär eng verbunden sind; oder
- c. eng befreundet sind.

Die Ausführungsbestimmungen, in denen die Form, der Adressatenkreis und die Folgen der Meldung über private Beziehungen geregelt werden, gab der Stadtrat mit demselben Beschluss in Vernehmlassung.

Sowohl bei den Personalverbänden als auch bei den stadtinternen Stellen hielten sich die eingereichten zustimmenden Rückmeldungen mit den kritischen oder dezidiert (gegenüber einer gesetzlichen Regelung) ablehnenden Rückmeldungen praktisch die Waage.

Von mehreren Personalverbänden und stadtinternen Stellen, die differenzierte Rückmeldungen gaben, wurde zusammengefasst zunächst darauf hingewiesen, dass die Norm zu unbestimmt sei angesichts des Eingriffs in die Grundrechte. Für Mitarbeitende seien ihre Pflichten (zumindest allein aufgrund des Gesetzestextes) nicht genügend klar. Das erforderliche Mass an Rechtssicherheit werde nicht erreicht. Insbesondere sei unklar:

- die Definition einer engen Freundschaft oder familiär engen Verbundenheit
- die Unterscheidung zwischen einer Affäre und einer (in den Anfängen stehenden) Paarbeziehung
- ob das Hierarchieverhältnis nur über eine oder über mehrere Stufen hinweg relevant sei
- die Bedeutung des gemeinsamen Entscheidefällens (z. B. Bagatellentscheide, was bedeutet gemeinsam) und ob deren Vorbereitung mit umfasst sei



8/13

- ob die Meldepflicht schon für Bewerbende gelte und ob im Bewerbungsprozess darauf hinzuweisen sei
- ob auch das Ende einer nahen Beziehung gemeldet werden müsse

Zudem wurde die Regelung als lückenhaft empfunden in Bezug auf die Sachverhalte, die einen Interessenkonflikt auslösen könnten, z. B. in Bezug auf:

- HR-Mitarbeitende, die Personaldossiers von Familienangehörigen bearbeiten
- Parteizugehörigkeit
- enge Freundschaft mit Drittpersonen, die mit einem Teammitglied verfeindet ist
- Sympathie oder Antipathie
- Liebesbeziehungen am Arbeitsplatz, die keine Paarbeziehung sind

Die möglichen Folgen und Nebeneffekte für Mitarbeitende seien zudem unklar, z. B. sei faktisch ein unfreiwilliges Outing über die sexuelle Orientierung möglich. Es bestehe ein grosses Ermessen (über die Folgen) mit einem Missbrauchsrisiko bis hin zu möglicher Diskriminierung.

Schliesslich wurde angezweifelt, ob der administrative Aufwand für die Bearbeitung der Meldungen zum tatsächlichen Nutzen verhältnismässig sei bzw. ob damit tatsächlich der angestrebte Zweck erreicht werden könne. Insbesondere sei es normal, dass im Arbeitsalltag auch enge Freundschaften entstünden.

Der Gesetzestext wurde aufgrund dieser kritischen und in der Stossrichtung stark divergierenden Rückmeldungen überarbeitet. Angesichts der zahlreichen möglichen Schattierungen von Beziehungen, dem sehr individuell geprägten Erleben und Verhalten im Umgang mit Anderen und der gerade über eine längere Zeitdauer hinweg schwierigen Kategorisierung von Freundschaften tritt ein möglichst klarer Gesetzeswortlaut in den Vordergrund, der sich an der Definition von privaten Beziehungen in der Ausstandsregelung gemäss § 5a VRG orientiert. Mitarbeitende sollen soweit möglich auch ohne bei Vorgesetzten oder bei der HR-Stelle nachzufragen Rechtssicherheit erlangen, ob sie eine Meldepflicht trifft. Für den Umgang mit nahen Freundschaften wird auf die Dialogorientierung in der Führung bei der Stadtverwaltung verwiesen.

Aufgrund der mitunter sehr ausführlich begründeten und dezidierten Ablehnung der Meldepflicht in den Vernehmlassungseingaben, enthält diese Vorlage nur Art. 77<sup>bis</sup> PR bzw. den entsprechenden Verweis darauf im Schulrecht. Die Anpassung der Ausführungsbestimmungen erfolgt, sobald feststeht, ob und mit welchem Wortlaut der Gemeinderat Art. 77<sup>bis</sup> PR beschliesst.

## **5. Änderung des PR: Meldepflicht zur Vermeidung von Interessenkonflikten bei privater Beziehung – Art. 77<sup>bis</sup> (neu)**

### **Art. 77<sup>bis</sup> Meldepflicht zur Vermeidung von Interessenkonflikten bei privater Beziehung**

<sup>1</sup> Angestellte melden eine private Beziehung zu anderen Angestellten, wenn sie:

- a. zueinander in einem Hierarchie- oder Abhängigkeitsverhältnis stehen;
- b. gemeinsam Entscheide vorbereiten oder fällen; oder
- c. eine ein- oder gegenseitige Kontrolle ausüben.



9/13

<sup>2</sup> Eine private Beziehung gemäss Abs. 1 liegt vor, wenn die Angestellten zueinander in einer der folgenden Beziehungen stehen:

- a. Verwandtschaft oder Verschwägerung in gerader Linie oder in der Seitenlinie bis zum dritten Grad;
- b. eingetragene Partnerschaft;
- c. Ehe;
- d. Verlobung;
- e. faktische Lebensgemeinschaft;
- f. Adoptiv-, Stief- oder Pflegekindverhältnis.

<sup>3</sup> Für die Ausstandspflicht bei persönlicher Befangenheit im Zusammenhang mit Anordnungen gilt § 5a Verwaltungsrechtspflegegesetz<sup>1</sup>.

**Generelles zu den Abs. 1 und 2:** Die Meldepflicht zur Vermeidung von Interessenkonflikten bei privater Beziehung ist als Art. 77<sup>bis</sup> PR hinter dem Grundsatz der Arbeitnehmerpflichten eingefügt. Sie ist eingeschränkt auf Situationen, in denen einerseits eine private Beziehung und andererseits eine Beziehungs- bzw. Organisationskonstellation vorliegt, die ein latentes Risiko für die Interessen der Arbeitgeberin birgt. Liegt eine solch doppelt qualifizierte Situation vor, wird angenommen, dass ein Interessenkonflikt besteht oder entstehen könnte. Ob die jeweilige private Beziehung tatsächlich Auswirkungen auf das Arbeitsverhältnis hat, ist für die Frage der Meldepflicht nicht entscheidend, aber für den Entscheid zu berücksichtigen, ob eine Massnahme getroffen werden muss und falls ja welche.

Die Form, der Adressatenkreis und die Folgen der Meldung hinsichtlich zu treffender Massnahmen werden in den Ausführungsbestimmungen zu regeln sein. Bereits jetzt kann dazu gesagt werden was folgt: Die vorgesetzten Stellen, denen eine private Beziehung zu melden sein wird, werden in Absprache mit der jeweils personalverantwortlichen Person unter Würdigung sämtlicher Interessen der Angestellten und der Arbeitgeberin adäquate Lösungen zu suchen haben. Mögliche Massnahmen werden sich jeweils auf eine personalrechtliche Grundlage zu stützen haben. Dies umfasst beispielsweise eine Ausstandsregelung bei gemeinsamen Entscheidungen (Entzug von Kompetenzen und/oder Aufgaben, Art. 41 AB PR sowie § 5a VRG), eine adäquate Verankerung von Kontrollprozessen (verstärkte Beobachtung der Situation über die Umorganisation der Arbeit zu organisatorischen Anordnungen) oder Entscheidungsprozesse in der Personalführung wie Versetzungen (Art. 34 PR).

Würden die Pflichten in Bezug auf private Beziehungen und Interessenkonflikte durch die Angestellten nicht wahrgenommen, stellte dies eine Verletzung personalrechtlicher Pflichten dar. Dieser kann mit den üblichen personalrechtlichen Massnahmen einzelfallgerecht begegnet werden. Die Handlungsoptionen reichen demnach von der formellen Erinnerung an die Meldepflicht über eine Mahnung gemäss Art. 18 PR bis hin zur ordentlichen Kündigung gestützt auf Art. 17 Abs. 3 lit. a PR (Verletzung wichtiger gesetzlicher oder vertraglicher Pflichten) in den schwersten Fällen. Administrativ wären die Meldung sowie die getroffenen Massnahmen im Personaldossier zu dokumentieren, was in den AB PR zu regeln ist.

**Zu Abs. 1:** Es werden drei kritische Konstellationen genannt, denen das Risiko eines Interessenkonflikts inhärent ist, sodass die Sicht, dass es sich bei der Beziehung um eine reine Privatsache handelt, zu kurz greift.

<sup>1</sup> vom 24. Mai 1959, LS 175.2.



10/13

Das **Hierarchieverhältnis (lit. a)** bezieht sich auf die organisatorische Einordnung der Personen, die eine private Beziehung führen. Ein Hierarchieverhältnis liegt vor, wenn die eine Person der anderen Person in der gleichen Führungslinie organisatorisch übergeordnet ist. Es besteht in solchen Konstellationen einerseits ein erhöhter Anspruch der weiteren Angehörigen der Organisation, präventiv eine potenziell mögliche Vorteilnahme zu verhindern. Aufgrund der Abhängigkeit wird von einer erhöhten Gefahr der Einflussnahme, der Bevorzugung und der anderweitigen ungerechtfertigten Ausnutzung der hierarchischen Stellung ausgegangen. Dies trifft auch auf Hierarchieverhältnisse über mehrere Stufen hinweg zu. So kommt den nächsthöheren Vorgesetzten z. B. eine Rolle bei Uneinigigkeiten über die Zielvereinbarung und -beurteilung zu. Ein **Abhängigkeitsverhältnis** besteht bei vergleichbarer Möglichkeit zur Einflussnahme auf Position, Arbeit, Beurteilung oder Anstellungsbedingungen, beispielsweise bei fachlicher Weisungsbefugnis oder in Betreuungsverhältnissen wie sie z. B. im Rahmen des Case Managements oder bei Lernenden vorkommen.

Objektivität, Unabhängigkeit und Bereitschaft zur Kritik sind gefordert, wenn gemeinsame **Entscheidung gefällt (lit. b)** werden. Umfasst sind Fälle, in denen eine Entscheidung durch zwei oder mehr Personen gefällt und mitverantwortet wird. Dies ist insbesondere der Fall bei Behördenentscheiden, z. B. der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde. Aufgrund von Rückmeldungen in der Vernehmlassung wurde der Gesetzestext um die **Vorbereitung** von Entscheiden ergänzt, was insbesondere in Geschäftsleitungen vorkommt oder auch in anderen vorbereitenden Gremien. Zudem ist dies beispielsweise im Anstellungsprozess relevant, wenn die oder der Personalverantwortliche und die vorgesetzte Person zusammen entscheiden, wer der Anstellungsinstanz zur Einstellung vorgeschlagen werden soll.

Wenn die Angestellten eine **ein- oder gegenseitige Kontrolle ausüben (lit. c)**, müssen sie voneinander unabhängig und objektiv sein. Eine private Beziehung im Sinne dieser Bestimmung kann hier zu Loyalitätskonflikten und Beeinflussung führen und zu Unsicherheiten bezüglich der unabhängigen Kontrollinstanz führen. Umfasst sind Situationen, in denen beispielsweise die eine Person im Sinne einer Revision die Arbeit der anderen überprüft. Das Gegenzeichnen von finanziellen Ausgaben kann ebenso als Beispiel genannt werden wie das Erstellen eines Mitberichts. Die Kontrolle kann dabei einseitig oder gegenseitig im Sinne des Vier-Augen-Prinzips ausgeübt werden.

**Zu Abs. 2:** Die Beziehungskonstellationen in Art. 77<sup>bis</sup> Abs. 2 PR gemäss Vernehmlassungsbeschluss sollen aufgrund der Rückmeldungen in der Vernehmlassung durch Konstellationen ersetzt werden, die nicht von der individuellen Interpretation und dem persönlichen Erleben durch die Beteiligten abhängen. Die Konstellation der engen Freundschaft hat sich diesbezüglich als zu interpretationsbedürftig erwiesen. Die abschliessend aufgezählten, relevanten Beziehungskonstellationen orientieren sich einerseits an den in § 5a Abs. 1 lit. b VRG explizit genannten Konstellationen. Was es bedeutet, in gerader Linie oder in der Seitenlinie bis zum dritten Grad verwandt oder verschwägert zu sein, ist erklärungsbedürftig, kann jedoch mit einer Internet-Suche (also ohne bereits Erkundigungen bei der Arbeitgeberin treffen zu müssen) ermittelt werden. Zum dritten Verwandtschaftsgrad zählen Onkel und Tanten, Neffen und Nichten sowie Urgrosseltern und ihre Urenkel. Ergänzend zu § 5a VRG orientiert sich Abs. 2 an Art. 128 AB PR betreffend Anwendung familienbezogener Ereignisse. Demgemäss gelten die



Bestimmungen zu Ereignissen im Zusammenhang mit Eheleuten, Kindern oder Geschwistern bei der Gewährung von Urlauben auch für Stief- Adoptiv- und Pflegekindverhältnisse. Sie werden gemäss Art. 128 Abs. 3 AB PR zur Familie im Sinne von Art. 129 AB PR gezählt. Im Wesentlichen sind die potenziell problematischen Konstellationen damit abgedeckt.

Nehmen Angestellte von einer geplanten Neuanstellung oder einem (internen) Stellenwechsels Kenntnis, die zu einer nach Art. 77<sup>bis</sup> PR meldepflichtigen Konstellation führen würden, muss bereits im Voraus eine Meldung erfolgen. Bei einem (internen) Stellenwechsel gilt die Meldepflicht für beide Personen. Bei der Anstellung einer Person von ausserhalb der Stadtverwaltung trifft die Meldepflicht jedoch nur bereits bei der Stadt Angestellte. Stadtexterne Bewerbende trifft die proaktive Meldepflicht erst ab Anstellung. Sie dürfen jedoch im Rekrutierungsprozess auf die Meldepflicht der entsprechenden privaten Beziehungen hingewiesen werden. Die Anstellungsinstanzen, die direkten Vorgesetzten und HR-Fachpersonen erhalten im Rekrutierungsprozess automatisch Kenntnis von der Bewerbung. Sie müssen entsprechende private Beziehungen zu Bewerbenden von sich aus melden und diesbezüglich in den Ausstand treten (§ 5a VRG; vgl. nachfolgende Erwägungen zu Abs. 3).

**Zu Abs. 3:** Für Angestellte, die einen Personalentscheid treffen, diesen vorbereiten oder daran mitwirken, gilt die kantonal-rechtliche Ausstandspflicht (siehe auch Kapitel 3.3.4). Die Ausstandspflicht gemäss VRG geht innerhalb ihres Anwendungsbereichs weiter als die Meldepflicht gemäss PR. In den Ausstand zu treten hat, wer in der Sache persönlich befangen erscheint. Dies ist, wie erwähnt, nicht nur bei bestimmten verwandtschaftlichen Beziehungen der Fall, sondern u. a. auch bei enger Freundschaft oder persönlicher Feindschaft. Mittels deklaratorischen Verweises auf § 5a VRG soll transparenter gemacht werden, dass § 5a VRG als übergeordnetes Recht auch für städtisches Personal und Behördenmitglieder gilt. Eine Anordnung wäre z. B. eine Anstellungs- aber auch eine Versetzungsverfügung (dazu gehören auch Beförderungen) und andere Verfügungen. In den Ausstand haben somit z. B. Dienstchefinnen und -chefs zu treten für eine Anstellungsverfügung, die Familienmitglieder wie eigene Kinder, Ehepartnerinnen und -partner betrifft. Dasselbe gilt aber auch bei enger Freundschaft zu Bewerbenden, was dem in der Motion genannten Ziel dient, dass bereits bei der Anstellung und im Auswahlverfahren sichergestellt ist, dass nur die bestmöglichen Kandidatinnen und Kandidaten ermittelt werden und dies nicht aufgrund von einer Beziehung (Familie, Freundschaft, Parteimitgliedschaft usw.) verfälscht wird. Bei schlichtem und informellem Verwaltungshandeln gilt demgegenüber Art. 43 Abs. 1 Kantonsverfassung.

## **6. Änderung der VLT: Verweis auf den neuen Art. 77<sup>bis</sup> PR**

Mit der Ausdehnung der Meldepflicht auf Personen, die der VLT unterstehen, einschliesslich der nach kantonalem Recht angestellten Schulleitenden und Lehrpersonen, wird gewährleistet, dass im Schulumfeld überall einheitliche Regeln zur Vermeidung von Interessenkonflikten bei privater Beziehung gelten.



<i>(Änderungen fett und kursiv)</i>
<b>Art. 1</b> Abs. 1 unverändert. <sup>2</sup> Art. 5, 7, 22, 27, <b>und 28 und 28a</b> finden auch auf die nach kantonalem Recht beschäftigten Schulleiterinnen und Schulleiter der Regelschulen und die nach kantonalem Recht beschäftigten Lehrpersonen Anwendung.
<b>Art. 28a Die Meldepflicht zur Vermeidung von Interessenkonflikten bei privater Beziehung richtet sich nach den Bestimmungen des städtischen Personalrechts.</b>

Auch bei Lehrpersonen sowie Therapierenden, die der VLT unterstehen, kann es zu Situationen kommen, in denen eine private Beziehung einerseits und eine heikle Organisationskonstellation andererseits vorliegen, die zusammen ein Risiko für die Interessen der Arbeitgeberin bergen. Es ist deshalb angezeigt, die Meldepflicht gemäss dem neuen Art. 77<sup>bis</sup> PR auch für der VLT unterstehende Mitarbeitende zu verankern. Dies kann durch einen entsprechenden Verweis in der VLT auf das städtische Personalrecht erfolgen; dafür ist der neue Art. 28a vorgesehen. Der Verweis umfasst dabei sowohl Tatbestand als auch Rechtsfolge von Art. 77<sup>bis</sup> PR.

Die Meldepflicht soll auch für bei der Stadt beschäftigte Lehrpersonen und Schulleitungen gelten, die nach kantonalem Lehrpersonalgesetz (LPG, LS 412.31) angestellt sind; dafür ist die entsprechende Ergänzung von Art. 1 Abs. 2 VLT notwendig. Das kantonale Recht lässt dafür Raum, zumal auch der für kantonale Angestellte geltende «Verhaltenskodex» (Regierungsratsbeschluss [RRB] Nr. 1205/2017) eine Pflicht vorsieht, die Vorgesetzten über Privatbeziehungen zu informieren, die zu Interessenkonflikten in der amtlichen Funktion führen oder führen könnten.

Für schulische Mitarbeitende, die dem PR unterstehen, insbesondere das Betreuungs- und Hausdienstpersonal, gilt die Meldepflicht bereits aufgrund des neuen Art. 77<sup>bis</sup> PR. Gleiches gilt für Lehrpersonen an der Fachschule Viventa, da deren Personalrecht subsidiär auf das PR verweist (Art. 2 Verordnung über die Anstellung und Löhne der Lehrpersonen an der Fachschule Viventa, VLV, AS 177.550).

## **7. Kommunikation**

Mit der Einführung der neuen Bestimmung zur Meldepflicht bzw. begleitend zu deren Inkraftsetzung sieht der Stadtrat im Rahmen der bestehenden Kommunikationskanäle und -gefässe kommunikative Massnahmen zur Bekanntmachung der neuen Regelung und allgemeinen Sensibilisierung von Angestellten, insbesondere Vorgesetzten, und Behördenmitgliedern vor. Alle Angestellten und Behördenmitglieder sind aufgefordert, zu prüfen, ob ihre Privatinteressen und -beziehungen zu Interessenkonflikten in ihrer amtlichen Funktion führen oder führen könnten und ihre Handlungen entsprechend auszurichten sowie allfällige notwendigen Massnahmen (einschliesslich der Erfüllung ihrer Meldepflicht) zu ergreifen.

## **8. Kosten**

Die Meldungen sowie deren Bearbeitung und Dokumentation wird bei Mitarbeitenden, Führungskräften sowie Personalverantwortlichen zu einem gewissen Mehraufwand führen. Wie gross die Zahl der Meldungen und der damit verbundene Aufwand sein wird, lässt sich im



13/13

Vornherein jedoch nicht abschätzen. Es ist davon auszugehen, dass der Aufwand in der alltäglichen Arbeitserledigung grundsätzlich Platz findet. Demnach ist aktuell nicht von zusätzlichen Kosten auszugehen.

### **9. Vorgehen und Inkraftsetzung**

Über den Erlass von Ausführungsbestimmungen und die Inkraftsetzung des Gemeinderatsbeschlusses zu dieser Vorlage wird der Stadtrat separat nach dem Beschluss des Gemeinderats über die Teilrevision des PR und der VLT beschliessen.

### **10. Abschreibung der Motion GR Nr. 2019/246**

Mit dieser Revision werden die Anliegen der Motion GR Nr. 2019/246 vollumfänglich erfüllt, soweit sie nicht ohnehin schon durch das aktuelle Personalrecht abgedeckt werden (vgl. dazu STRB Nr. 23/2020, Kapitel 5), weshalb die Abschreibung der Motion als erledigt beantragt werden soll.

### **11. Regulierungsfolgenabschätzung**

Gemäss Art. 3 ff. Verordnung über die Verbesserung der Rahmenbedingungen für KMU (AS 930.100) und dem zugehörigen Leitfaden ist im Rahmen der Vorbereitung von Stadtratsgeschäften eine Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) betreffend kleinere und mittlere Betriebe (KMU) durchzuführen, wobei die Ergebnisse dieser Abschätzung in der Weisung darzustellen sind. Diese Vorlage betrifft nur Arbeitsverhältnisse mit der Stadt Zürich. KMU sind von der beantragten Teilrevision von PR und VLT nicht betroffen. Weitere Ausführungen zur RFA erübrigen sich daher.

**Dem Gemeinderat wird beantragt:**

- 1. Die Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals (Personalrecht, AS 177.100) wird gemäss Beilage 1 (datiert vom 5. Juli 2023) geändert.**
- 2. Die Verordnung über das Arbeitsverhältnis des Lehr- und Therapiepersonals der städtischen Volksschule (VLT, AS 177.500) wird gemäss Beilage 2 (datiert vom 5. Juli 2023) geändert.**
- 3. Der Stadtrat setzt die Änderungen in Kraft.**
- 4. Unter Ausschluss des Referendums:**

**Die Motion, GR Nr. 2019/246, von Roger Bartholdi und Bernhard im Oberdorf (beide SVP) vom 5. Juni 2019 betreffend Aufnahme einer Regelung betreffend «Familienangehörigen und Beziehungen von städtischen Mitarbeitenden» im Personalrecht wird als erledigt abgeschrieben.**

**Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Finanzdepartements übertragen.**

Im Namen des Stadtrats

Die Stadtpräsidentin  
Corine Mauch

Die Stadtschreiberin  
Dr. Claudia Cuche-Curti