

Sitzung vom 29. September 1999

1775. Anfragen (Ausländische Staatsangehörige im kantonalen Polizeikorps. Aufnahme von Ausländerinnen und Ausländern mit C-Ausweis in das kantonale Polizeikorps)

Kantonsrat Alfred Heer, Zürich, hat am 12. Juli 1999 folgende Anfrage eingereicht:

Im Gemeinderat von Zürich ist ein Postulat hängig, welches die Aufnahme von ausländischen Staatsangehörigen ins städtische Polizeikorps verlangt. Das Postulat verlangt, dass ausländische Staatsangehörige inskünftig vollwertig ins städtische Polizeikorps integriert werden sollen, also auch in die Kriminalpolizei. Der Stadtrat von Zürich ist bereit, dieses Postulat zur Prüfung entgegenzunehmen. Dieses Signal hat eine grosse Beunruhigung unter den Angehörigen der Polizeikorps, aber auch in weiten Teilen der Bevölkerung ausgelöst. Da die Stadtpolizei Zürich für ein breiteres Aufgabengebiet verantwortlich ist als die Ortspolizei einer kleinen Gemeinde, käme einer Aufnahme von ausländischen Staatsbürgern in die Zürcher Stadtpolizei eine besondere Bedeutung zu. Gewissenskonflikte wären ebenso nicht auszuschliessen, wenn Stadtzürcher Polizisten ausländischer Nationalität im Ordnungsdienst gegen ausländische Demonstranten einschreiten müssten (zum Beispiel türkische Staatsangehörige gegen Kurden oder Staatsbürger aus Ex-Jugoslawien serbischer Herkunft gegen kosovo-albanische Demonstranten). §74 des Gemeindegesetzes schreibt lediglich vor, dass die Ortspolizei Sache der Gemeinde ist. Die Gemeinde muss dazu eine Polizeiverordnung erlassen. In diesem Zusammenhang bitte ich den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie stellt sich der Regierungsrat zur Forderung, ausländische Staatsbürger in die Stadtpolizei Zürich zu integrieren?
2. Kann die Stadt Zürich einfach ausländische Staatsbürger in die städtische Kriminalpolizei eingliedern, indem sie die städtische Polizeiverordnung ändert, oder würde eine solche Änderung gegen übergeordnetes Recht verstossen?
3. Wie schätzt der Regierungsrat die Akzeptanz unter den Schweizer Bürgern ein, wenn diese sich gegenüber ausländischen Staatsbürgern im eigenen Land ausweisen und gegebenenfalls rechtfertigen müssen?

Die Kantonsräte Daniel Vischer, Zürich, und Mario Fehr, Adliswil, haben am 12. Juli 1999 folgende Anfrage eingereicht:

Es ist heute nicht mehr einzusehen, weshalb das Schweizer Bürgerrecht Voraussetzung für den Polizeiberuf sein muss. Die Treue zum Staat hängt nicht vom Schweizer Pass ab. Vielleicht könnte sogar gelten, die Integration der Ausländerinnen und Ausländer sei erst dann geglückt, wenn Niedergelassene dem Polizeikorps angehören und dies als normal angesehen wird.

Wir erlauben uns deshalb, folgende Fragen dem Regierungsrat zur Beantwortung vorzulegen:

1. Sind im kantonalen Polizeikorps ausschliesslich Schweizer Bürgerinnen und Bürger beschäftigt?
2. Mit was rechtfertigt sich diese Regelung? War sie bislang schon einmal Gegenstand von Überlegungen im Hinblick auf Änderungen?
3. Ist der Regierungsrat bereit, auch Niedergelassene (Ausweis-C-Inhaberinnen und -Inhaber) ins Polizeikorps aufzunehmen? Geht er auch davon aus, dies könnte das Vertrauen in den Staat der rund 20% Ausländerinnen und Ausländer im Kanton respektive 30% in einigen Städten des Kantons stärken? Sieht er diesen Schritt auch als geeigneten Beitrag zur Integration, mithin als Ausfluss der generellen Integrationspolitik des Regierungsrates? Wäre es aus dieser Optik nicht sogar sinnvoll, Niedergelassene aus anderen Kulturkreisen, die hier stark vertreten sind (zum Beispiel islamische Welt, christlichorthodoxe Welt) für den Polizeiberuf zu engagieren?
4. Ist der Regierungsrat bereit, einen verbindlichen Fahrplan zur Änderung der bisherigen Praxis zu nennen?

Auf Antrag der Direktion für Soziales und Sicherheit

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Alfred Heer, Zürich, und die Anfrage Daniel Vischer, Zürich, und Mario Fehr, Adliswil, werden wie folgt beantwortet:

§11 Abs. 2 des am 1. Juli 1999 in Kraft getretenen Personalgesetzes (LS 177.10) stellt den Grundsatz auf, dass für die Ausübung hoheitlicher Funktionen in der Regel das Schweizer Bürgerrecht erforderlich ist. Gemäss §3 der Verordnung zum Personalgesetz (LS 177.11) gilt das Erfordernis des Schweizer Bürgerrechts für die Besetzung von Stellen, mit denen unmittelbar oder mittelbar hoheitliche Befugnisse ausgeübt werden, wobei nach Abs. 2 der Regierungsrat, die von ihm ermächtigten Direktionen, die obersten kantonalen Gerichte oder die von diesen bezeichneten Instanzen im Einzelfall aus triftigen Gründen Ausnahmen vom Erfordernis des Schweizer Bürgerrechts bewilligen können. Unter «hoheitlichen» Funktionen sind in Anlehnung an die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes in erster Linie die Aufgaben von Polizei, Militär, Justiz sowie Rechtspflege und Steuerverwaltung zu verstehen. Für das Korps der Kantonspolizei Zürich und für die Flughafen-Sicherheitspolizei sieht §10 der Verordnung zum Gesetz betreffend das Polizeikorps (LS 551.1) zwingend das Schweizer Bürgerrecht und – für die männlichen Angehörigen – überdies die Absolvierung einer schweizerischen Militärrekrutenschule als Aufnahmebedingung vor. Demgemäss sind zurzeit alle Korpsangehörigen der Kantonspolizei Zürich Schweizer Bürger – darunter etliche der zweiten oder dritten Ausländergeneration. Bei den Zivilangestellten, die keine hoheitlichen Funktionen verrichten, finden sich hingegen solche ohne Schweizer Staatsbürgerschaft. In der (neuen) Kantonspolizeiverordnung vom 28. April 1999, deren Genehmigung durch den Kantonsrat noch aussteht, wird an den entsprechenden Erfordernissen festgehalten.

Die erwähnten Bestimmungen des neuen Personalgesetzes gelten grundsätzlich nur für das Staatspersonal. Sie sind gemäss §72 Abs. 2 des Gemeindegesetzes (LS 131.1) jedoch auch für diejenigen Gemeinden, die keine eigenen Vorschriften erlassen haben, sinngemäss anwendbar. Da die Stadt Zürich – wie auch die Stadt Winterthur – über eigene personalrechtliche Bestimmungen verfügt, kann sie selbstständig und unabhängig von den kantonalrechtlichen Normen über die Zulassung von Ausländerinnen und Ausländern zu ihrem Polizeikorps entscheiden.

Bezüglich Aufnahme ausländischer Staatsangehöriger in die Polizeikorps wird beispielhaft häufig auf Deutschland verwiesen. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern einer einzigen ausländischen Nation in bestimmten Stadtbezirken sind einige deutsche Bundesländer wie etwa Hessen und Berlin dazu übergegangen, Ausländer in ihre Polizeikorps aufzunehmen. Es liegt nahe, dass ausländische Polizeiangestellte, die nicht nur die Sprache beherrschen, sondern auch mit der Mentalität ihrer ausländischen Mitbevölkerung vertraut sind, den Polizeikorps bei der Erfüllung bestimmter Aufgaben nützlich sein können. Die Situation in deutschen Grossstädten ist indessen weder in Bezug auf die Verteilung noch auf die Anzahl ausländischer Einwohner mit den hiesigen Verhältnissen vergleichbar. So leben in Berlin etwa eine halbe Million Ausländer, oftmals nach Herkunftsland auf ein bestimmtes Wohnquartier konzentriert. Im Weiteren ist relativierend festzuhalten, dass in Berlin Ausländerinnen und Ausländer zwar den polizeilichen Grundausbildungslehrgang absolvieren können. Die Aufnahme ins Polizeikorps setzt jedoch die Einbürgerung bzw. die Staatsangehörigkeit eines EU-Landes voraus. In Hessen wiederum üben die wenigen ausländischen Polizeibeamten eine Spezialfunktion aus, indem sie als «Ausländerbeauftragte» vornehmlich die Vermittlung zwischen Polizei und ausländischen Mitbürgern bzw. zwischen den Ausländern selbst wahrnehmen. Eine solche Spezialisierung wäre im Kanton Zürich nicht vorstellbar. Wenn ausländische Polizeiangestellte nur zur Betreuung ihrer eigenen Landsleute eingesetzt werden könnten, widerspräche dies unseren Zielsetzungen nach verbesserter Integration. Zudem liessen die zunehmend umfassenden Aufgaben der Kantonspolizistinnen und -polizisten eine solche Spezialisierung nicht zu. Deshalb müssten beispielsweise auch ausländische Polizeiangestellte ordnungsdienstliche Funktionen verrichten, was bei gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen Gruppierungen aus dem Heimatstaat eines ausländischen Polizeiangestellten leicht zu erheblichen Konflikten in verschiedener Hinsicht führen dürfte.

Bezüglich Akzeptanz stellt sich auch die Frage, ob das fehlende Schweizer Bürgerrecht den ausländischen Polizeiangestellten im Vergleich zu den schweizerischen die Berufsausübung nicht erheblich erschweren würde. Da mit der blossen Übertragung hoheitlicher Funktionen noch bei weitem keine Gleichstellung mit den Schweizer Bürgerinnen und -bürgern erreicht wäre und da schon die schweizerischen Polizeiangehörigen in unserer Ge-

sellschaft, die sich mit Autoritäten zunehmend schwer tut, gelegentlich mit erheblichen Akzeptanz- und Durchsetzungsproblemen zu kämpfen haben, dürfte Letzteres für ausländische Polizistinnen und Polizisten besonders zutreffen.

Von den Schweizer Kantonen verfügen gemäss einer Umfrage lediglich die beiden Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft über die grundsätzliche Möglichkeit, Ausländerinnen und Ausländer in ihr Polizeikorps aufzunehmen. §21 des Polizeigesetzes des Kantons Basel-Stadt vom 13. November 1996 setzt in diesem Zusammenhang «die nötige Beziehungsnähe zum Gemeinwesen» voraus. Zu Anstellungen von ausländischen Staatsangehörigen ist es bisher allerdings in beiden Polizeikorps noch nicht gekommen.

Der Polizeiberuf verlangt fundierte Kenntnisse über die hiesigen Verhältnisse, unsere Rechtsordnung und die kulturellen Werte. Daraus ergibt sich, dass sich Angehörige der zweiten oder dritten Ausländergeneration, die hierzulande aufgewachsen sind, die Schulen besucht haben und die schweizerdeutsche Sprache beherrschen, für den Polizeidienst eignen können. Diese Personen besitzen nun aber grösstenteils bereits das Schweizer Bürgerrecht, oder sie können es auf Grund der wesentlich gelockerten gesetzlichen Vorschriften des Bundes (Bürgerrechtsgesetz, SR 141.0) in einem vereinfachten Verfahren erwerben. So stehen denn auch bereits zahlreiche eingebürgerte Polizistinnen und Polizisten der zweiten oder dritten Ausländergeneration im Dienste der Kantonspolizei. Auf jeden Fall ist es zumutbar, von Interessentinnen und Interessenten für den Polizeidienst im Kanton Zürich den Erwerb des Schweizer Bürgerrechts zu verlangen. Es ist mehr als fraglich, ob ein Verzicht auf dieses Erfordernis überhaupt positive Auswirkungen auf die Rekrutierung hätte.

Die gesellschaftliche und berufliche Integration von Ausländerinnen und Ausländern ist weiter zu fördern und zu verbessern. Der Verzicht auf das Erfordernis des Schweizer Bürgerrechts für den Polizeiberuf könnte indessen kaum zu einer Verbesserung dieser Integration beitragen. Unter Berücksichtigung der umgekehrt zu befürchtenden Probleme ist es weder angezeigt noch begründet, für den Polizeidienst im Kanton Zürich auf das Schweizer Bürgerrecht zu verzichten.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion für Soziales und Sicherheit.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi