

## Der Stadtrat von Zürich an den Gemeinderat

17. Mai 2017

### **Motion von Katharina Prelicz-Huber und Gabriela Rothenfluh betreffend Pilotprojekt für eine vermehrte Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen bei Stellenbewerbungen und einer Belastung der Stellenpläne entsprechend der Leistung, Ablehnung, Entgegennahme als Postulat**

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 16. November 2016 reichten Gemeinderätinnen Katharina Prelicz-Huber (Grüne) und Gabriela Rothenfluh (SP) folgende Motion, GR Nr. 2016/399, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Weisung vorzulegen, die mit einem Pilotprojekt aufzeigt, wie vermehrt Menschen mit Behinderungen aller Art bei Stellenbewerbungen berücksichtigt werden können. Dabei ist darauf zu achten, dass diese MitarbeiterInnen nur entsprechend ihrer real erbrachten Leistung den jeweiligen Stellenplänen belastet und für den Ausfall zusätzliches Personal engagiert werden kann.

Begründung:

Mit der 5. und 6. IV-Revision wurde das Rentensystem dahin gehend revidiert, dass es den Zugang zur IV-Rente stark einschränkte und den Fokus auf eine verstärkte Eingliederung von leistungsbeeinträchtigten Menschen in den Arbeitsmarkt setzte. 17'000 Personen sollen bis 2017 aus der Invalidenversicherung (IV) herausgeführt werden. Der IV stehen dafür neu Instrumente wie ein Arbeitsversuch, finanzielle Zuschüsse und Integrationsbeiträge zur Verfügung, um RentnerInnen und Arbeitgebende enger begleiten zu können.

Eine neue Studie der BSV (2016) bei den 26 kantonalen IV-Stellen zeichnet aber ein wenig schmeichelhaftes Bild: IV-BezügerInnen finden fast keine Arbeit mehr. Die grosse Mehrheit der IV-Stellen kritisiert, dass die sehr aufwendige Umsetzung in keinem Verhältnis zur Zahl der erfolgreich eingegliederten Menschen stehe. Der Hauptgrund sei die Überschätzung des Eingliederungspotenzials von vielen Menschen mit einer Behinderung und die damit verbundene deutlich restriktivere Praxis bei der Gewährung von IV-Renten. Kritisiert wird aber auch, dass man sich «zu wenig am Aufnahmepotenzial des Arbeitsmarktes» orientiert habe. Sprich: Es werden viel zu wenig entsprechenden Arbeitsplätze angeboten. Heute sind weniger als 1% der Arbeitsplätze in der Schweiz mit in ihrer Arbeitsfähigkeit eingeschränkten Mitarbeitenden (ob mit oder ohne IV) besetzt. Geeignet wären aber gemäss einer Studie<sup>1</sup> bis zu 8% der Arbeitsstellen.

Im Personalrecht wird in Art. 3, Abs. i der Grundsatz festgehalten, dass die Beschäftigung und Eingliederung von MitarbeiterInnen, die dauernd oder vorübergehend in ihrer Arbeitsfähigkeit eingeschränkt sind, gefördert werden soll. Es werden auch einige Anstrengungen in einzelnen Abteilungen unternommen. Die Zahl könnte aber noch deutlich erhöht werden. Mit einem Pilotprojekt könnte das Potential in der Stadtverwaltung und deren Umsetzung geprüft werden.

1 Vgl. Baumgartner, Edgar (2008) in Adam, Stefan: Die Sozialfirma-wirtschaftlich arbeiten und sozial handeln. Beiträge zu einer sozialwirtschaftlichen Innovation.

Nach Art. 90 der Geschäftsordnung des Gemeinderats (GeschO GR, AS 171.100) sind Motionen selbstständige Anträge, die den Stadtrat verpflichten, den Entwurf für den Erlass, für die Änderung oder für die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderats fällt. Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer Motion ab oder beantragt er die Umwandlung in ein Postulat, hat er dies innert sechs Monaten nach Einreichung zu begründen (Art. 91 Abs. 2 GeschO GR).

Der Stadtrat lehnt aus nachfolgenden Gründen die Entgegennahme der Motion ab und beantragt die Umwandlung in ein Postulat:

## 1. Rechtliche Grundlagen und aktuelle Situation in der Stadtverwaltung

Der Grundsatz der Gleichbehandlung und die Förderung der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen ist sowohl im übergeordneten Recht, z. B. dem Gleichheitsgebot in Art. 8 der Bundesverfassung (BV, SR 101), wie auch in Art. 3 Abs. 1 lit. i der Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals (PR, AS 177.100) festgehalten. Die Ausführungsbestimmungen zum Personalrecht (AB PR, AS 177.101) legen in Art. 8 fest, dass die Dienstabteilungen nach Möglichkeit für Personen mit Behinderungen geeignete Aufgabenbereiche festlegen und dafür geeignete Arbeitsplätze einrichten. Art. 9 AB PR und die gestützt darauf erlassenen Vollzugsbestimmungen regeln die Details für die Anstellung und Weiterbeschäftigung von Angestellten mit gesundheitlich bedingter eingeschränkter Arbeitsfähigkeit, also Personen, die bereits bei der Stadt angestellt sind. Gestützt auf Art. 9 AB PR werden im Rahmen der vom Gemeinderat mit dem Budget dafür bewilligten Mittel regelmässig befristete Integrationsstellen eingerichtet. Diese Integrationsstellen sind aus einem zentralen Kredit finanziert und in den Stellenplänen der Dienstabteilungen nicht stellenbildend.

Die Stadt als Arbeitgeberin ist gemäss diesen Rechtsgrundlagen, aber auch aufgrund der allgemeinen Fürsorgepflicht als Arbeitgeberin verpflichtet, Angestellte, die aus bestimmten Gründen nicht mehr in ihrem angestammten Arbeitsgebiet tätig sein können, nach Möglichkeit weiter zu beschäftigen. Zur Verminderung von Langzeitabsenzen und Invaliditätsfällen wurde für die gesamte Stadtverwaltung ein Case Management am Arbeitsplatz geschaffen (Art. 3<sup>bis</sup> PR). Vor einer Auflösung des Arbeitsverhältnisses aus gesundheitlichen Gründen hat die Anstellungsinstanz zu prüfen, ob die oder der Angestellte an eine andere Stelle in der Stadtverwaltung vermittelt werden kann (Art. 23 Abs. 3 PR). Diese Regelungen beziehen sich auf Mitarbeitende der Stadt Zürich und fokussieren nicht explizit auf Menschen mit Behinderungen, sondern generell auf Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen. Art. 38 des Vorsorge-reglements der Pensionskasse Stadt Zürich (PKZH) wiederholt diese Verpflichtung nochmals: *«Die Arbeitgeber haben Versicherten, die ihre Aufgaben aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr erfüllen können, wenn möglich eine andere zumutbare Tätigkeit zuzuweisen.»*

Wie aus der Antwort zur Interpellation zur Eingliederung von leistungsbeeinträchtigten Menschen in den Arbeitsmarkt (GR Nr. 2016/401, STRB Nr. 307 vom 3. Mai 2017) hervorgeht, kommen Anstellungen von leistungsbeeinträchtigten Menschen oder Menschen mit Behinderungen in der Stadt zwar vor, sind jedoch im Vergleich zur Gesamtzahl der Mitarbeitenden nicht häufig. Wie aus der Antwort zu Frage 6 (Was wird in den verschiedenen Verwaltungsabteilungen unternommen, um vermehrt Menschen mit einer Behinderung einzustellen?) hervorgeht, werden diesbezüglich bereits heute, insbesondere auch mit dem städtischen Case Management, vielfältige Anstrengungen unternommen. Bei gleichwertiger Qualifikation und Eignung für eine zu besetzende Stelle lassen sich die städtischen Stellen prinzipiell vom Grundsatz der Chancengleichheit leiten. Bewerbungen von Menschen mit einer Behinderung werden hinsichtlich des Einsatzes im entsprechenden Umfeld bzw. der erforderlichen Infrastruktur überprüft. Sind keine unüberwindbaren Barrieren auszumachen, wird die Bewerbung im Rekrutierungsprozess analog zu den anderen Eingaben einbezogen. Die Anstellung einer neuen Kollegin oder eines neuen Kollegen soll dabei – über das zumutbare Mass hinaus – keine zusätzliche Belastung der bereits im Einsatz stehenden Mitarbeitenden mit sich bringen. Einzelne Dienstabteilungen sprechen in ihren Verfahren zur Besetzung vakanter Stellen ausdrücklich die Möglichkeit an, Menschen mit Behinderungen zu berücksichtigen. Das geschieht beispielsweise, indem im Formular, das bei einer Stellenbesetzung zu verwenden ist, die Frage nach der möglichen Einstellung von Menschen mit Behinderung gestellt und damit im Rekrutierungsprozess strukturiert abgefragt wird. Ein anderes Beispiel ist, dass in Stelleninseraten explizit auch Menschen mit Behinderungen angesprochen werden. Weitere Massnahmen aus der Praxis sind die Zusammenarbeit mit Organisationen zur beruflichen Eingliederung, die befristete Begleitung zu Beginn der Anstellung bei einer Person mit Hörbehinderung,

rollstuhlgängige Arbeitsplätze und die Zusammenarbeit mit Organisationen, welche die berufliche Eingliederung unterstützen.

Dennoch besteht weiterer Handlungsbedarf. Der Stadtrat hat sich denn auch bereit erklärt, die Motion, GR Nr. 2016/398, Weiterbeschäftigung von Mitarbeitenden, die ihre volle Arbeitsleistung nicht mehr erbringen können (Pilotprojekt), entgegenzunehmen. Aufgrund eines Ablehnungsantrags in der Gemeinderatssitzung vom 11. Januar 2017 ist die Behandlung im Gemeinderat derzeit vertagt.

Gemäss den eingangs erwähnten Rechtsgrundlagen und personalpolitischen Grundsätzen soll verhindert werden, dass Mitarbeitende aus gesundheitlichen Gründen oder mit Behinderungen aus dem Arbeitsprozess ausscheiden. Möglichst passende Lösungen für diese Personen zu finden ist auch eine Konsequenz aus der Fürsorgepflicht als Arbeitgeberin. Erfahrungen aus einem etwaigen Pilotprojekt mit der Weiterbeschäftigung von Mitarbeitenden mit Leistungseinschränkungen (Motion GR Nr. 2016/398) könnten wertvolle Hinweise liefern für eine Konzeption von Prozessen und Vorgehensweisen für Menschen mit (diversen) Behinderungen, die explizit erst angesprochen und integriert werden sollen.

Dem Stadtrat ist die Integration von Behinderten in den Arbeitsprozess bei der Arbeitgeberin Stadt Zürich ein Anliegen. Die Gestaltung entsprechender Rahmenbedingungen ist anspruchsvoll und erfordert in der Praxis eine differenzierte Analyse von Möglichkeiten und Gestaltungsoptionen, wobei sich ein gestuftes Vorgehen empfiehlt (zuerst städtische Mitarbeitende, dann Ansprache von IV-Bezügerinnen und IV-Bezügern). An dieser Stelle soll darauf hingewiesen werden, dass die Stadt allgemein in den letzten Jahren für Menschen mit Behinderungen bereits viele Verbesserungen umgesetzt hat (Fokusthema Legislaturperiode 2010–2014). Ergänzend hat der Stadtrat auf Mitte 2017 im Stab der Stadtpräsidentin eine neue Anlauf- und Koordinationsstelle für behindertengleichstellungsrelevante Fragen geschaffen. Das entsprechende Aufgabenportfolio ist auf die bestehenden Angebote von HRZ und den Massnahmen in den anderen Dienstabteilungen abgestimmt. Damit verfügt die Stadt Zürich über entsprechendes internes Fachwissen, das zusammen mit den Erfahrungen aus dem etwaigen Pilotprojekt (Motion GR Nr. 2016/398) für die städtischen Mitarbeitenden nützlich sein könnte für die Bearbeitung der Anliegen der Motionärinnen.

## **2. Anliegen der Motionärinnen**

Die Motion ist interpretationsbedürftig. Das Ziel der Motionärinnen dürfte sein, dass mehr Angestellte mit Behinderungen bei der Stadt beschäftigt werden, insbesondere auch solche, die nicht bereits in einem Anstellungsverhältnis mit der Stadt stehen. Zu diesem Zweck soll ein Pilotprojekt durchgeführt werden.

Sowohl die Vorbereitung wie auch die Durchführung eines Pilotprojekts und schliesslich das erfolgreiche Erreichen einer solchen Zielsetzung erfordern ein grosses Engagement diverser involvierter Stellen. Es sind vertiefte Abklärungen notwendig und die verschiedenen Rahmenbedingungen zu evaluieren. Schliesslich braucht es – nebst geeigneten vakanten Stellen – auch aufgrund ihrer fachlichen Qualifikationen, ihrer beruflichen Erfahrung und der vorliegenden Behinderungen geeignete Bewerberinnen und Bewerber und je nach Behinderung bedarfsorientiert ein entsprechendes zusätzliches Beratungs- und Betreuungsangebot für die Betroffenen wie auch für Führungspersonen und Arbeitsgruppen.

Der Stadtrat teilt das Anliegen. Dabei sind jedoch insbesondere folgende Punkte mit zu beachten:

- Der Aufbau der Strukturen und eine Durchführung eines solchen Pilotprojekts lösen einen grossen Koordinations- und Kommunikationsbedarf aus, sowohl stadtintern wie auch mit externen Stellen. Insbesondere die Belastung von Stellenplänen gemäss Leistungsfähigkeit setzt einerseits eine jeweils individuelle Ermittlung der Gegebenheiten bei den Dienstabteilungen vor Ort und der Leistungsmöglichkeit der beteiligten Personen (behinderte Person und ergänzende Leistungsträgerinnen oder -träger) voraus. Andererseits sind vertiefte Abklärungen mit begleitenden Stellen (SVA, IV, Versicherungen) notwendig.
- Die Vielfältigkeit möglicher Behinderungen oder Leistungsbeeinträchtigungen ist gross. So sind beispielsweise bei Menschen mit einer Sehbehinderung oder einer psychischen Dysfunktionalität ganz unterschiedliche Möglichkeiten der Ansprache potenzieller Bewerberinnen und Bewerber, der Integration in den Arbeitsprozess sowie Anpassungen am Arbeitsplatz und Betreuungsaufgaben (in der Linie und im ergänzenden Betreuungs-/Beratungsangebot) zu erbringen.
- Anpassungen in der Leistungsfähigkeit haben nicht nur Auswirkungen auf die Angestellten mit Behinderungen, sondern auch auf diejenigen, die für die Übernahme des «Leistungsausfalls» zuständig sind.
- Die Anstellungskompetenz liegt bei den Dienstabteilungen. Im aktuell eher angespannten betriebswirtschaftlichen Kontext mit grossen Arbeitsbelastungen sowie knapp bemessenen Stellenplänen und Budgets ist die Umsetzung des Anliegens der Motion eine Herausforderung. Dies auch mit Blick darauf, dass die staatlichen Leistungen erbracht werden müssen, auch wenn es zu einem Ausfall oder einer reduzierten Leistung der eingesetzten Mitarbeitenden kommt, was allerdings auch gilt, wenn eine nicht-behinderte Person eingesetzt wird. Es braucht Szenarien, die sicherstellen, dass immer genügend qualifiziertes und einsatzbereites Personal zur Verfügung steht, um die Aufgaben zu erfüllen und die Menschen mit Leistungseinschränkungen zu betreuen und möglichst nachhaltig zu integrieren. Entsprechend sind Aufgaben anzupassen, Stellenprofile neu auszurichten und der Personalschlüssel entsprechend aufzustocken. Dieser Aufwand dürfte über einen reinen Kompensationseffekt für die durch die IV anerkannte Reduktion des Leistungsvermögens hinausgehen. Alle diese Faktoren bedingen eine grosse Kooperationsbereitschaft von geeigneten und interessierten Dienstabteilungen und dabei namentlich den Vorgesetzten und HR-Fachpersonen.
- Die fachlichen Ressourcen für diese komplexen Aufgaben müssen zentral und/oder dezentral vorhanden sein oder aufgebaut werden.
- Die Frage der Finanzierung ist zentral und/oder dezentral zu klären, unter Einbezug von externen finanzierenden Stellen (SVA, IV, Versicherungen). Die Motionärinnen schlagen zwar eine nur teilweise Belastung der Stellenpläne vor, lassen jedoch offen, was dies für die Entlohnung und Betreuungsaufwendungen bedeutet und wie die Umsetzung ihres Anliegens überhaupt finanziert werden soll.
- Die Begrifflichkeiten «Leistungsbeeinträchtigung» bzw. «Behinderung», und was darunter verstanden wird, sind zu klären.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass es sich um ein sehr komplexes Vorhaben handelt. Für die erfolgreiche Integration von Menschen mit Behinderungen oder Leistungsbeeinträchtigungen müssen generell viele Rahmenbedingungen erfüllt sein. Dies ist bereits für bei der Stadt angestellte Personen, für die primär in ihrem angestammten Arbeitsumfeld passende Lösungen gesucht werden sollen, eine grosse Herausforderung. Aufgrund der vielen Unwägbarkeiten eignet sich das Ansinnen der Motionärinnen eher für ein Postulat als für eine Motion.

Dass die Chancen für Bewerberinnen und Bewerber mit Behinderungen im Arbeitsmarkt erhöht werden sollen, ist grundsätzlich unbestritten. Darauf zielen auch neue Anstrengungen des Bundes ab. Im Februar 2017 hat der Bundesrat die Botschaft für eine Revision des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung verabschiedet. Die Vorlage lässt sich vom Grundsatz leiten: Der Invalidisierung vorbeugen und die Eingliederung verstärken. Im Fokus stehen einerseits Kinder und Jugendliche, andererseits Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen. Im Zentrum steht die intensivere Begleitung der Betroffenen. Geplant ist u. a. auch ein Personalverleih. Arbeitgebende können damit ohne finanzielles Risiko potenzielle Angestellte kennenlernen. Unterstützt werden diese Massnahmen durch eine bessere Zusammenarbeit der IV mit Arbeitgebenden und Ärztinnen und Ärzten.

Erfolgsversprechend für die Integration von Menschen mit Behinderungen sind somit auch aus Sicht des Bundes hauptsächlich Massnahmen, die bei den betroffenen Personen ansetzen. So können mit Arbeitgebenden konkret auf die Person und deren Bedürfnisse und Möglichkeiten bezogen Lösungen gesucht und gefunden werden. Dies ist auch das Vorgehen, wie es die Stadt für ihre Mitarbeitenden umsetzt, die aufgrund von gesundheitlichen Beeinträchtigungen nicht (oder nicht mehr vollständig) in ihrer angestammten Funktion tätig sein können.

### **3. Entgegennahme als Postulat**

Für die Bewilligung von Ausgaben für ein Vorhaben, wie es hier verlangt wird, besteht die Verordnung über die Bewilligung von Ausgaben für die Arbeitsintegration (AS 851.170). Gemäss Art. 5 dieser Verordnung werden Angebote der Stadt oder Dritter, die sich in der Versuchsphase befinden – gestützt auf Art. 41 lit. c der Gemeindeordnung (GO, AS 101.100) – vom Gemeinderat bewilligt. Die Versuchsphase hat in der Regel eine Laufzeit von drei Jahren. Eine Ausgabenbewilligung durch den Gemeinderat ist notwendig, wenn es um einmalige Ausgaben für einen bestimmten Zweck von mehr als 2 Millionen Franken geht (Art. 41 lit. c GO). Dagegen ist der Stadtrat zuständig für einmalige, nicht budgetierte neue Ausgaben für einen bestimmten Zweck bis zwei Millionen Franken (Art. 39 Geschäftsordnung des Stadtrats, AS 172.100).

Für die Umsetzung eines entsprechenden Vorhabens besteht ein grosser Spielraum. Es ist offen, welcher Betrag für ein Pilotprojekt, für dessen Durchführung über mehrere Jahre die Kosten gemäss dem Prinzip des gemeinsamen Zwecks für die Gesamtzeit zusammenzuzählen sind, eingesetzt werden müsste.

Das Anliegen der Motionärinnen, Menschen mit Behinderungen bei Bewerbungen für Stellen bei der Stadtverwaltung vermehrt zu berücksichtigen, findet die grundsätzliche Unterstützung des Stadtrats. Der Stadtrat bevorzugt jedoch ein gestaffeltes Vorgehen: Zuerst sollen mit der Vorbereitung und späteren Durchführung des Pilotprojekts zur Motion, GR Nr. 2016/398, betreffend Weiterbeschäftigung von Mitarbeitenden, die ihre volle Arbeitsleistung nicht mehr erbringen können (Pilotprojekt), Erfahrungen gesammelt werden. In einem zweiten Schritt und mit Einarbeitung der bis dann gesammelten Erfahrungen mit Angestellten der Stadtverwaltung würde der vorliegende Vorstoss (GR Nr. 2016/399), welcher eine breitere Zielgruppe hat, geprüft. Der Stadtrat lehnt den vorliegenden Vorstoss in Form einer Motion deshalb ab, ist aber bereit, ihn als Postulat entgegenzunehmen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

**Corine Mauch**

die Stadtschreiberin

**Dr. Claudia Cuche-Curti**