

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 2. September 2020

808.

Schriftliche Anfrage von Sebastian Vogel, Yasmine Bourgeois und 13 Mitunterzeichnenden betreffend Einsatz von zivildienstleistenden Personen im Rahmen von Serviceleistungen der öffentlichen Hand, Angaben zu den Tätigkeiten, Einsatzdauern und den gesetzlichen Vorgaben sowie Gründe für einen Verzicht der Vergabe an Private

Am 6. Mai 2020 reichten Gemeinderat Sebastian Vogel und Gemeinderätin Yasmine Bourgeois (beide FDP) sowie 13 Mitunterzeichnende folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2020/170, ein:

In verschiedenen Formen unterstützen zivildienstleistende Personen (Zivi, genaue Definition siehe *) die Serviceleistungen der öffentlichen Hand, auch im Namen der Stadt Zürich.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. In welchen Departementen bzw. Dienstabteilungen kommen zivildienstleistende Personen zum Einsatz?
2. Welche Tätigkeiten bzw. Aufgaben übernehmen die Zivis dabei?
3. Weshalb können diese Aufgaben nicht durch die Verwaltung übernommen werden?
4. Wie lange wird der Einsatz der Zivis jeweils in Anspruch genommen?
5. Welche Aufträge basieren auf welchen gesetzlichen Vorgaben bzw. politischen Aufträgen?
6. Aus welchen Gründen wird bei den diversen Aufgaben auf die Vergabe an Private verzichtet?
7. Gemäss Art. 4a lit. d Zivildienstgesetz dürfen Zivildiensteinsätze nicht zur privaten Aus oder Weiterbildung geleistet werden. Wie stellt die Stadt Zürich sicher, dass diese Bundesvorgabe eingehalten wird?

*Quelle: <https://www.zivi.admin.ch/zivi/de/home.html>

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Zivildienstleistende (Zivis) sind Militärdienstpflichtige, die den Militärdienst nicht mit ihrem Gewissen vereinbaren können. Sie unterstehen dem Bundesgesetz über den zivilen Ersatzdienst (Zivildienstgesetz [ZDG; SR 824.0]) und leisten anstelle des Militärdienstes einen eineinhalbmal so lange dauernden zivilen Einsatz im öffentlichen Interesse in einem von acht gesetzlich definierten Tätigkeitsbereichen (Art. 4 ZDG). Die Einsätze finden in sogenannten «Einsatzbetrieben» statt, die von der Vollzugsstelle des Bundes als solche anerkannt werden. Die Vollzugsstelle sorgt dafür, dass der Einsatz von zivildienstpflichtigen Personen möglichst arbeitsmarktneutral ist. Dies bedeutet, dass der Einsatz keine bestehenden Arbeitsplätze gefährden, die Lohn- und Arbeitsplatzbedingungen verschlechtern oder die Wettbewerbsbedingungen verfälschen darf (Art. 6 Abs. 1 ZDG). Diese Einsätze bestehen deshalb in erster Linie aus Hilfsdiensten und/oder bezwecken die Erbringung von neuen, zusätzlichen und nicht anderweitig finanzierten Leistungen.

Eine vollständige Arbeitsmarktneutralität ist gemäss Bundesamt für Zivildienst nicht umsetzbar. Um ihr aber möglichst nahe zu kommen, sieht das Gesetz vor, dass der Einsatzbetrieb keinen rechtlichen Anspruch auf einen Zivi hat und daher mit natürlichen Schwankungen zu-recht kommen muss (Art. 6 Abs. 2 ZDG). Darüber hinaus dienen weitere Vorgaben der Erreichung der Arbeitsmarktneutralität: Dazu gehören u. a. die Beschränkung der Anzahl Zivis pro Einsatzbetrieb, die Entrichtung einer Lenkungsabgabe, die genaue Festlegung der Arbeit im Rahmen eines Pflichtenhefts der Zivis sowie angekündigte und unangekündigte Inspektionen (vgl. die Website <https://www.zivi.admin.ch/zivi/de/home/dossiers/arbeitsmarktneutralitaet.html>; Art. 44 und 46 ZDG sowie Art. 9 Abs. 1 und Art. 87 Abs. 3 lit. d Zivildienstverordnung, ZDV; SR 824.01).

Im dargelegten Rahmen können die Zivis auch bei einem städtischen Einsatzbetrieb einen Einsatz absolvieren. Voraussetzung dafür ist, dass der Einsatzbetrieb von der Vollzugsstelle des Bundes als solcher anerkannt ist (Art. 41–43 ZDG). Bei der Anerkennung wird jeweils auch ein Pflichtenheft mit den Aufgaben definiert (Art. 87 Abs. 3 lit. d ZDV).

Nach diesen einleitenden Bemerkungen können die Fragen folgendermassen beantwortet werden:

Zu Frage 1 («In welchen Departementen bzw. DA kommen zivildienstleistende Personen zum Einsatz?»):

Die Departemente und Dienstabteilungen, bei denen insgesamt 67 von der Vollzugsstelle anerkannte Einsatzbetriebe angegliedert sind, sind in der folgenden Tabelle aufgelistet. Die grosse Mehrheit ist dem Gesundheitsdepartement zugeordnet (40 Betriebe), wovon wiederum mehr als die Hälfte die Alterszentren ausmachen (21 Betriebe).

| Departement | Dienstabteilung | Einsatzbetrieb |
|-------------|---|---|
| SID | Schutz & Rettung (SRZ) | Abteilung Material / Logistik |
| | | Abteilung Immobilien |
| | | Ausbildungszentrum Rohwiesen |
| GUD | Stadtpital Waid und Triemli, Standort Waid (SWZ) | 5 Einsatzbetriebe Stadtpital Waid |
| | Stadtpital Waid und Triemli, Standort Triemli (STZ) | 4 Einsatzbetriebe Stadtpital Triemli |
| | Pflegezentren (PZZ) | 7 Pflegezentren und 1 Einsatzbetrieb Pflegewohngruppen |
| | Städtische Gesundheitsdienste (SGD) | Ambulatorium Crossline & Lifeline |
| | Alterszentren (ASZ) | 21 Alterszentren |
| | Umwelt- und Gesundheitsschutz (UGZ) | Messung Luftqualität |
| TED | ERZ Entsorgung + Recycling Zürich (ERZ) | Verein Naturnetz (im Auftrag von ERZ Klärwerk Werdhölzli) |
| | | Verein Grünwerk (im Auftrag von ERZ Klärwerk Werdhölzli) |
| | Grün Stadt Zürich (GSZ) | Geschäftsbereich Park- und Grünanlagen |
| | | Geschäftsbereich Naturförderung und Bildung |
| | | Landwirtschaft Juchhof |
| | | Waldrevier Üetliberg + Nord |
| HBD | Amt für Städtebau (AfS) | Baugeschichtliches Archiv (BAZ / Archive) |
| | | Unterwasser- und Dendroarchäologie |
| SSD | Schulamt (SAM) | 7 Kreisschulbehörden |
| | Departementssekretariat (DSS) | NONAM (Nordamerika Native Museum) |
| SD | Soziale Einrichtungen und Betriebe (SEB) | Geschäftsbereich Kinderbetreuung |
| | | Geschäftsbereich Arbeitsintegration |
| | | Geschäftsbereich Schutz und Prävention |
| | Soziale Dienste (SOD) | Dynamo |
| | Asyl-Organisation Zürich (AOZ) | Trampolin Basic / Integration Intensiv |
| | | Züri rollt |
| | | Sozialberatung |
| Medios | | |

Zu Frage 2 («Welche Tätigkeiten bzw. Aufgaben übernehmen die Zivis dabei?»):

Die Tätigkeiten und Aufgaben der Zivis sind – genau wie die 67 Einsatzbetriebe in sechs verschiedenen Departementen – überaus vielfältig. Die gesetzlich vordefinierten Tätigkeitsbereiche, in denen sie eingesetzt werden, umfassen Gesundheitswesen, Sozialwesen, Schulwesen, Kulturgütererhaltung, Umwelt- und Naturschutz, Landschaftspflege und Wald, Landwirtschaft sowie Vorbeugung und Bewältigung von Katastrophen und Notlagen (Art. 4 Abs. 1 ZDG lit. a–e sowie g).

Eine vollständige Auflistung aller von den Zivis konkret übernommenen Aufgaben sprengt den Rahmen der vorliegenden Antwort. Im Einzelnen ergeben sie sich aus dem jeweiligen Pflichtenheft, das wie erwähnt pro Einsatzbetrieb festgelegt wird.

Je nach Einsatzort handelt es sich beispielsweise um Aufgaben wie Patientenbegleitung (Stadthospital Waid und Triemli), Begleitung von betagten oder kranken Menschen bei Spaziergängen (Alters- und Pflegezentren), unterstützende Betreuungsaufgaben von Kindern und Jugendlichen im Schulbereich (Kreisschulbehörden) und Vorschulbereich (Soziale Einrichtungen und Betriebe), Pflege von Grünflächen im öffentlichen Raum (Grün Stadt Zürich), Unterstützung in der Administration, am Telefon und am Empfang der Sozialberatung (AOZ), Tätigkeiten im Rahmen von Dokumentations-, Archivierungs- und Datenerfassungsaufgaben (im Bauhistorischen Archiv im Amt für Städtebau) oder auch Mithilfe bei den periodischen Anlagekontrollen der Zivilschutzanlagen (Schutz & Rettung).

Einen weitergehenden Einblick in die Aufgaben von Zivis vermitteln die zur Frage 3 angeführten Beispiele.

Zu Frage 3 («Weshalb können diese Aufgaben nicht durch die Verwaltung übernommen werden?»):

Der Stadtrat versteht die Frage in dem Sinne, weshalb die von den Zivis übernommenen Aufgaben nicht durch städtische Mitarbeitende wahrgenommen werden. Zu diesen zählen etwa im Schulbereich auch Lehrpersonen sowie Mitarbeitende der Betreuung, obwohl sie nicht zur Verwaltung im engeren Sinn gehören.

Die von den Zivis ausgeübten Tätigkeiten führen zwar zu einem Mehrwert. Sie sind für die eigentliche Leistungserbringung der Betriebe jedoch nicht zwingend erforderlich. Die Aufgaben, die durch die Zivis erbracht werden, würden also nicht oder zumindest nicht in der gleichen Form und im gleichen Ausmass vom bestehenden Personal gemäss Stellenplan erfüllt. Damit kann der Vorgabe der Arbeitsmarktneutralität gemäss ZDG entsprochen werden (vgl. dazu auch die einleitenden Bemerkungen zu Beginn).

Illustriert werden kann dies an folgenden Beispielen:

Zivis übernehmen in allen Bereichen des Gesundheitswesens keine Kernaufgaben von festangestellten Mitarbeitenden oder ersetzen diese. Sie unterstützen bei Sonderaufgaben oder in besonders betreuungsintensiven Bereichen. Damit ermöglichen sie Patientinnen und Patienten in den Spitälern bzw. Bewohnerinnen und Bewohnern von Alters- oder Pflegezentren Zusatzleistungen, die nicht anderweitig finanziert würden, und erleichtern so deren Alltag. Dazu gehört die Begleitung beim Transport von Patientinnen und Patienten, die Begleitung von Bewohnerinnen und Bewohnern beim Einkauf und bei Spaziergängen, das Führen von Gesprächen und das Erfüllen von Einzelwünschen, wie das Lackieren von Nägeln. Die Begünstigten schätzen diese zusätzlichen Leistungen sehr.

Ähnliches gilt für den Schulbereich. Bei der Einführung des Angebots für Zivis hielt die Schulpflege in ihrem Beschluss vom 16. Januar 2018 fest, dass «eine Reduktion von Unterrichts-, Betreuungs- oder Hausdienstressourcen und damit eine Kompensation der Ausgaben für die Zivis bei anderen Personalkategorien nicht zulässig» ist. Die Zivis unterstützen demnach die

Lehrpersonen z. B. punktuell bei Aktivitäten, welche besonders betreuungsintensiv sein können, wie im Sportunterricht, bei Exkursionen oder in Lagern. Darüber hinaus erhalten die Schülerinnen und Schüler mit dem Zivi eine zusätzliche (männliche) Bezugsperson.

Auch bei der Kinderbetreuung in den Kitas werden Zivis zusätzlich zu den pädagogischen Fachpersonen gemäss vorgeschriebenem Betreuungsschlüssel eingesetzt. Sie unterstützen das Personal situativ, wie beispielsweise bei Ausflügen, oder verrichten anstehende Arbeiten im Hintergrund. Gleich wie in den Schulen erhalten die Kinder mit dem Zivi zudem eine zusätzliche (männliche) Betreuungsperson.

Im Bereich der Unterwasser- und Dendroarchäologie unterstützen Zivis bei Archivierungsarbeiten und bei der Datenaufbereitung. Insbesondere die jahrelange Phase der Rückwärts-Digitalisierung eines über 50 Jahre gesammelten Daten- und Probenschatzes bedeutet einen grossen Umfang repetitiver Tätigkeiten. Hier ermöglichen es Zivis, die Aufgaben und Projekte in grösserem Masse und intensiver zu bearbeiten. Nebenbei entstehen erwünschte Synergien, da Zivis oftmals fachfremde Qualifikationen zum Nutzen der Dendroarchäologie einbringen.

Zu Frage 4 («Wie lange wird der Einsatz der Zivis jeweils in Anspruch genommen?»):

Die Dauer des Einsatzes variiert nach Einsatzbereich von einzelnen Tagen bis zu einem Jahr. Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht:

| Einsatzbetrieb | Dauer pro Einsatz | Erläuterung |
|---|---------------------------------|--|
| SRZ, Abteilung Material / Logistik | i.d.R. 3 bis max. 6 Monate | |
| SRZ, Abteilung Immobilien / Zivilschutzanlagen | i.d.R. 2 bis 4 Monate | |
| SRZ, Ausbildungszentrum Rohwiesen | i.d.R. 2 bis 3 Monate | Aufgrund des Neubaus des Ausbildungszentrums Rohwiesen (bzw. Bildungszentrum Blaulicht) werden zurzeit keine Zivi-Einsätze geleistet. |
| SWZ, 5 Einsatzbetriebe Waid | i.d.R. 6 Monate | Längere Einsätze werden bevorzugt, da eine gute Einarbeitung wichtig und notwendig ist. Es sind allerdings auch kürzere Einsätze möglich. |
| STZ, 4 Einsatzbetriebe Triemli | i.d.R. 6 Monate | Längere Einsätze werden bevorzugt, da eine gute Einarbeitung wichtig und notwendig ist. Es sind allerdings auch kürzere Einsätze möglich. |
| PZZ, 7 Pflegezentren und 1 Einsatzbetrieb Pflegewohngruppen | 4 Tage bis 6 Monate | |
| SGD, Ambulatorium Crossline & Lifeline | Mind. 1 Monat bis max. 6 Monate | |
| ASZ, 21 Alterszentren | 1 bis 12 Monate | Die Einsätze variieren in den Zentren zwischen einem bis max. sechs Monaten. Einsätze von 12 Monaten sind eher selten. Die Mindesteinsatzdauer beträgt 4 Wochen. Längere Einsatzdauer werden aufgrund der Einarbeitung und des Beziehungsaufbaus mit den Bewohnenden bevorzugt. Ebenfalls begrüsst werden die Einsätze von Zivis, welche wiederholt das gleiche Alterszentrum als Einsatzbetrieb wählen. |
| UGZ, Messung Luftqualität | i.d.R. 6 Monate | |
| GSZ, Geschäftsbereich Park- und Grünanlagen | 1 bis 12 Monate | In der Regel werden lange Einsätze von mind. 6 Monaten angeboten. Bei gärtnerischer Vorbildung kann auch ein kürzerer Einsatz von einem Monat sinnvoll sein. |
| GSZ, Geschäftsbereich Naturförderung und Bildung | 4 bis 12 Monate | In der Stadtgärtnerei ein Zivi während des ganzen Jahres. In der Sukkulentsammlung alle 2 Jahre. |
| GSZ, Landwirtschaft Juchhof | Zwischen 30 und 60 Tagen | In der Zeit von März bis Oktober. |

| | | |
|---|---|---|
| GSZ, Waldreviere Üetliberg + Nord | 5 Wochen bis 6 Monate | Vier Zivis während des ganzen Jahres. |
| ERZ, Vereine Naturnetz und Grünwerk | 1 bis 5 Tage pro Einsatz mit mehreren Zivis mehrmals jährlich | Die Einsätze werden durch die Nonprofit Vereine geplant (Zeitraum, Anzahl Tage und Zivi, Jahresperiode) und mit ERZ abgesprochen. |
| AfS, BAZ / Archive | 3 bis 6 Monate | Eine gewisse Einarbeitungszeit ist notwendig. Einsätze unter 3 Monaten sind nur sinnvoll, wenn Fachkenntnisse vorhanden sind. |
| AfS, Unterwasser- und Dendroarchäologie | 3 bis 6 Monate | Eine gewisse Einarbeitungszeit ist notwendig. Einsätze unter 3 Monaten sind nur sinnvoll, wenn Fachkenntnisse vorhanden sind. |
| SAM, 7 Kreisschulbehörden | i.d.R. 6 Monate | Die Einarbeitung und der Beziehungsaufbau zu den Kindern und zum Schulteam brauchen Zeit. Deshalb wird den Schulen empfohlen, Zivis zu wählen, welche längere Einsätze (Schwerpunkteinsätze) leisten. |
| DSS, NONAM | i.d.R. 3 bis 6 Monate | Eine gewisse Einarbeitungszeit ist notwendig, um die Sammlung und das Museum kennenzulernen und so die Aufgaben erfüllen zu können. |
| SEB, Geschäftsbereich Kinderbetreuung | i.d.R. 3 bis 6 Monate | Aufgrund des wichtigen Aspekts des Beziehungsaufbaus zu den Kindern ist eine Minimaldauer von 3 Monaten festgelegt. Einsätze von 6 Monaten werden bevorzugt. |
| SEB, Geschäftsbereich Arbeitsintegration | Zwischen 4 Wochen und einem Jahr | |
| SEB, Geschäftsbereich Schutz und Prävention | 4 Monate | Ein erster Zivildiensteinsatz muss mindestens 4 Monate umfassen, um eine adäquate Einführung gewährleisten zu können. |
| SOD, Dynamo | Mind. 4 Monate | Beziehungsaufbau und Aneignung spezifischen Wissens in den verschiedenen Einsatzbereichen erfordert Mindestmass an Einsatzdauer. |
| AOZ, Trampolin Basic / Integration Intensiv | Mind. 3 Monate | |
| AOZ, Züri rollt | Mind. 3 Monate | |
| AOZ, Sozialberatung | Mind. 5 Monate | |
| AOZ, Medios | Mind. 4 Monate | |

Zu Frage 5 («Welche Aufträge basieren auf welchen gesetzlichen Vorgaben bzw. politischen Aufträgen?»):

Welche öffentlichen Aufgaben die Gemeinden zu erfüllen haben, ergibt sich in erster Linie aus der kantonalen Gesetzgebung, ausnahmsweise auch aus Bundesrecht. Die Gemeinden können überdies weitere Aufgaben übernehmen, soweit diese nicht über die Zwecke der Gemeinde hinausgehen. Es muss sich dabei um typische lokale Angelegenheiten handeln, die vom Kanton oder Bund nicht umfassend wahrgenommen werden. Innerhalb des kommunalen Rechts kann sich die rechtliche Grundlage einer öffentlichen Aufgabe in der Gemeindeordnung, einem anderen generell-abstrakten Erlass oder auch in einem Ausgabenbeschluss finden. Das Gesagte gilt auch für die Stadt Zürich.

Die Stadt kann Zivis im Rahmen der Erfüllung ihrer kommunalen öffentlichen Aufgaben einsetzen, soweit die Zivildienstgesetzgebung dies zulässt und die städtische Organisationseinheit vom Bund als Einsatzbetrieb anerkannt wird. Einschränkungen ergeben sich insbesondere aus den zulässigen Tätigkeitsbereichen gemäss Art. 4 ZDG sowie aus dem dargelegten Grundsatz der Arbeitsmarktneutralität.

Mit STRB Nr. 854/1998 hat der Stadtrat die als Einsatzbetriebe anerkannten städtischen Organisationseinheiten ermächtigt, die entsprechenden Einsatzplätze zu schaffen. Dabei werden die dafür anfallenden Kosten dezentral budgetiert. Mithin können diese Organisationseinheiten

zur Erfüllung der ihnen obliegenden kommunalen öffentlichen Aufgaben im Rahmen der Zivildienstgesetzgebung und des Budgets Zivis einsetzen. Einer zentralen Steuerung bedarf es dazu nicht.

Zu Frage 6 («Aus welchen Gründen wird bei den diversen Aufgaben auf die Vergabe an Private verzichtet?»):

Die Aufgaben der Zivis sind von Gesetzes wegen nicht darauf ausgerichtet, Aufgaben zu ersetzen, welche ansonsten an städtische Mitarbeitende oder private Leistungserbringer delegiert werden würden. Die Einsätze sind – wie bereits einleitend geschildert – arbeitsmarkneutrale auszugestalten. Die Zivis erbringen ergänzende Unterstützungsleistungen, welche sonst nicht oder zumindest nicht in gleichem Umfang und gleicher Qualität erbracht werden könnten.

Vgl. dazu im Übrigen auch die vorstehenden Ausführungen zu Frage 3.

Zu Frage 7 («Gemäss Art. 4a lit. d ZDG dürfen Zivildiensteinsätze nicht zur privaten Aus- oder Weiterbildung geleistet werden. Wie stellt die Stadt Zürich sicher, dass diese Bundesvorgabe eingehalten wird?»):

Die Zivis übernehmen bei ihren Arbeitseinsätzen einfache, unterstützende Hilfsarbeiten, die zumindest teilweise repetitiv sind und als solche keinen Bildungscharakter haben. Überdies erhalten die Zivis nach den Vorgaben des Bundes für ihren Einsatz, abhängig von der Dauer, zwar eine Arbeitsbestätigung oder ein Arbeitszeugnis (Art. 31 ZDG). Ein solcher Einsatz wird jedoch nicht als Praktikum bestätigt, das für eine spätere Aus- oder Weiterbildung genutzt werden kann.

Vor dem Stadtrat
die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti