

**Weisung
des Stadtrates an den Gemeinderat**

**Förderung und Unterstützung der Arbeitsintegration
von Jugendlichen und Erwachsenen,
Gemeindebeschluss****1. Zweck der Vorlage**

Seit mehr als zwanzig Jahren fördert und unterstützt die Stadt Jugendliche und Erwachsene gezielt bei ihrer Integration in die Arbeitswelt oder ihrer Wiedereingliederung ins Erwerbsleben. Ein wichtiges Element dieser Förderung und Unterstützung bildet auch die Erhaltung der Arbeitsfähigkeit jener Personen, die aufgrund ihrer aktuellen Situation auf dem Arbeitsmarkt wenig Chancen auf eine Anstellung haben. Das Engagement beruht zur Hauptsache auf drei verschiedenen Beschlüssen der Gemeinde aus den Jahren 1987, 1989 und 1994, welche jeweils mit grosser Zustimmung gefasst wurden. Diese drei Gemeindebeschlüsse, die je ihren eigenen historisch bedingten Entstehungshintergrund haben, sollen durch eine einzige zeitgemässe und finanzrechtlich klare Rechtsgrundlage ersetzt werden. Denn die Ablösung der drei bisherigen Rechtsgrundlagen ist auch deshalb angezeigt, weil die jeweils darin enthaltenen Regelungen der Finanzkompetenzen von Gemeinde, Gemeinderat und Stadtrat teilweise Widersprüche aufweisen, was in der politischen Praxis verschiedentlich zu Unklarheiten geführt hat.

2. Bedeutung von Arbeitsintegration und das Engagement der Stadt

Einen Beruf zu erlernen, Arbeit zu haben und mit Arbeit ein Einkommen zu erzielen, sind wichtige Faktoren für eine gelungene Integration in unsere Gesellschaft. Arbeit und Einkommen vermitteln Unabhängigkeit, Spielraum für die individuelle Lebensgestaltung, Teilhabe und Teilnahme am gesellschaftlichen Geschehen, Selbstwertgefühl und Selbstachtung. Somit ist es höchst problematisch, wenn Jugendliche keine Berufsausbildung machen und in der Arbeitswelt gar nicht erst Fuss fassen können oder wenn Erwachsene ihre Arbeit verlieren. Auch wenn bei Verlust des Erwerbs die reine Existenzsicherung durch die sozialen Sicherungssysteme grundsätzlich gewährleistet ist, gehen vor allem bei langer Arbeitslosigkeit Zukunftsperspektiven verloren, Gefühle des Ausgeschlossenenseins kommen auf, mit möglichen Konsequenzen, auch für die psychische und nicht selten physische Gesundheit der Betroffenen.

Arbeitslos zu sein, ist nicht nur für die Betroffenen ein Problem, sondern hat Auswirkungen auf das Gemeinwesen. Werden Personen bei der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert oder sind sie nicht bezugsberechtigt – wie beispielsweise Selbständigerwerbende –, bleibt die Sozialhilfe als letztes Auffangnetz, und diese belastet als kommunale Aufgabe den städtischen Haushalt erheblich. Der Arbeitsverlust ist heute eine der häufigsten Ursache für die Sozialhilfeabhängigkeit. Die Stadt hat daher nach wie vor grösstes Interesse daran, die Arbeitsintegration zu fördern. Dies gilt ganz besonders für Jugendliche und junge Erwachsene. Denn ein gescheiterter

Einstieg in eine Berufsausbildung und nachher ins Erwerbsleben kann gravierende Langzeitfolgen haben: Sozialhilfebezug bereits in jungen Jahren und der Verlust an Perspektiven verbunden mit dem erhöhten Risiko, z. B. in Suchtmittelabhängigkeit oder in Delinquenz abzurutschen.

Die Arbeitsintegrationsangebote haben sich im Lauf der letzten zwanzig Jahre fortentwickelt. Somit ist es angezeigt, den Gegenstand des künftigen Engagements der Stadt, das mit dieser Vorlage auf eine neue Rechtsgrundlage gestellt werden soll, wie folgt zu präzisieren:

Zur Arbeitsintegration gehören alle jene Angebote und Massnahmen, die zum Ziel haben, Jugendliche und Erwachsene kurz- oder mittelfristig in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Es gibt jedoch immer auch Personen, für die dieses Ziel aufgrund ihrer aktuellen persönlichen Situation zu hochgesteckt ist. Deshalb gehören zur Arbeitsintegration auch Angebote, die in erster Linie der Erhaltung und Förderung der Arbeitsmarktfähigkeit dienen, um die Chance für einen späteren Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt offenzuhalten.

Davon abzugrenzen sind die Angebote zur Beschäftigung, die einzig auf die soziale Integration der Teilnehmenden ausgerichtet sind und sich auf den Gemeindebeschluss von 1990 zur «Sozialhilfe an Suchtmittelabhängige, psychisch Behinderte und sozial Auffällige in Not» stützen. Diese Angebote sind nicht Gegenstand der neuen Rechtsgrundlage. Bei diesen Tätigkeiten, die in der Regel kleine Pensen umfassen und oft temporär sind, geht es darum, die soziale Einbindung der Teilnehmenden zu erhalten und einer gesellschaftlichen Ausgrenzung entgegenzuwirken.

3. Bisherige Rechtsgrundlagen

3.1 Arbeitsintegration Jugendlicher: der Gemeindebeschluss vom 6. Dezember 1987

Dieser Gemeindebeschluss (Jastimmenanteil: 77,4 Prozent) lautet:

Die Stadt fördert die Integration sozial, physisch oder psychisch benachteiligter Jugendlicher ins Erwerbsleben im Rahmen der vom Gemeinderat im Voranschlag bewilligten Kredite.

Er stammt aus einer Zeit, als sich die Arbeitsmarktlage wohl insgesamt erholt hatte. Man bezeichnete die Jugendarbeitslosigkeit aber als akutes Problem. Schon damals wurde «mit Sicherheit festgestellt, dass sich die Stadt Zürich auf längere Sicht mit einer grösseren Anzahl von Jugendlichen auseinanderzusetzen hat, die aus verschiedenen Gründen arbeitslos sind» (Zitat aus der Abstimmungszeitung). Gegenstand des Beschlusses war die «Integration sozial, physisch oder psychisch benachteiligter Jugendlicher ins Erwerbsleben» als Gemeindeaufgabe (mit Verankerung im Anhang der Gemeindeordnung) und die Kompetenzregelung, dass die dazu benötigten Mittel für die verschiedenen Programme und Angebote in der Folge vom Gemeinderat mit dem Voranschlag bewilligt werden. Mit dieser Bestimmung delegierten die Stimmberechtigten ihre Finanzkompetenz für diese Aufgabe vollständig an den Gemeinderat und verzichteten auch auf das fakultative Referendum.

Die Zielgruppe für die Angebote wurde weit gefasst: Es war von «Lehr- und Schulabbrechern», «Ausländerjugendlichen mit ungenügenden sprachlichen Voraussetzungen», «schlecht qualifizierten», «sozial auffälligen, rebellierenden», «leistungsschwachen», «gesund-

heitlich belasteten», «psychisch kranken» oder auch «süchtigen» Jugendlichen die Rede. Die Aufzählung weist darauf hin, dass bei der Gestaltung der Angebote damals die Ursachen für die fehlende Arbeitsintegration der Jugendlichen im Vordergrund standen.

3.2 Arbeitsintegration von Erwerbsbehinderten: der Gemeindebeschluss vom 6. Juni 1989

Nur anderthalb Jahre später fasste die Gemeinde folgenden Beschluss (Jastimmenanteil: 95,0 Prozent):

Die Stadt beschäftigt Erwerbsbehinderte und trifft Massnahmen zur beruflichen Eingliederung im Rahmen der vom Gemeinderat mit dem Voranschlag bewilligten Kredite.

Dieser Beschluss fusst auf der Erfahrung, dass es eine Gruppe von beschränkt leistungsfähigen Arbeitslosen mit besonderen Schwierigkeiten beim Wiedereinstieg in den ersten Arbeitsmarkt gibt. Als Zielgruppen wurden bezeichnet: «körperlich Behinderte, längere Zeit arbeitslose ältere Arbeitnehmer, schwer vermittelbare Absolventen von Eingliederungskursen der Invalidenversicherung, des Arbeitsamtes, des Jugendamtes und des Sozialamtes». Der Begriff «Erwerbsbehinderte» war also weit gefasst und eine Einschränkung auf bestimmte Altersgruppen gab es nicht. Hauptzweck war es, solchen Menschen ausserhalb des ordentlichen Stellenplans in der Stadtverwaltung Beschäftigungsmöglichkeiten zu geben, damit sie mittelfristig – gedacht war an eine Frist von etwa zwei Jahren – wieder arbeitsfähig würden. Es ging explizit auch darum, einer Sozialhilfeabhängigkeit zuvorzukommen. Zum Zeitpunkt der Abstimmung waren für die neue Gemeindeaufgabe 2 Mio. Franken vorgesehen. Mit dem Beschluss delegierten die Stimmberechtigten – wie bei der Vorlage von 1987 – die Mittelbewilligung unter Ausschluss des obligatorischen und fakultativen Referendums an den Gemeinderat. Dieser hat im Rahmen des Voranschlags zu entscheiden. Auch mit diesem Beschluss wurde die Aufgabe im Anhang der Gemeindeordnung verankert.

3.3 Beschäftigung und Förderung der beruflichen und sozialen Integration von Langzeitarbeitslosen im Rahmen der kommunalen Sozialhilfe: der Gemeindebeschluss vom 20. Februar 1994

Dieser mit einem Jastimmenanteil von 89,1 Prozent gefasste Beschluss lautet:

Die Stadt fördert im Rahmen der öffentlichen Sozialhilfe mit beruflichen und sozialen Massnahmen die Eingliederung physisch, psychisch und sozial benachteiligter, erwerbsbehinderter Personen in die Arbeitswelt. Sie unterstützt private, gemeinnützige Institutionen, die geschützte Arbeitsplätze anbieten und führt selber solche Einrichtungen.

Die Wirtschaftslage zur Zeit dieses Beschlusses war angespannt. So wird in der Abstimmungszeitung explizit vermerkt, dass «Arbeitslosigkeit zunehmend auch ein Problem gut qualifizierter und sozial integrierter Fachleute» sei, wenn auch die Langzeitarbeitslosigkeit von Menschen mit geringer Qualifikation, sozialen und psychischen Schwierigkeiten besonders besorgniserregend sei. Letzteren drohe mehr denn je der endgültige Ausschluss vom Arbeitsmarkt. Hauptzielgruppe dieses Beschlusses waren deshalb langzeitarbeitslose Menschen, die bereits Sozialhilfe bezogen. Sie sollten die damals aktuellen Angebote der Stadt, aber auch privater Träger als Chance nutzen können, um mindestens ihre Arbeitsfähigkeit und ihre soziale

Einbettung zu erhalten. Eine Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt blieb dabei immer ein Fernziel, auch wenn dieses aufgrund der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und der komplexen individuellen Problemlagen der Teilnehmenden schwer zu erreichen war. Die vertiefte Abklärung eines möglichen Anspruchs auf eine IV-Rente war somit in bestimmten Fällen ebenfalls Teil der Massnahmen. Eine sinnvolle, auch langfristige Beschäftigung in «beschützenden Arbeitsplätzen» wurde explizit als sozialpolitisch höchst dringende und wichtige Aufgabe genannt, aus der Überzeugung heraus, dass auch nicht voll leistungsfähige Menschen ihren Beitrag an die Gemeinschaft erbringen wollen und können.

Im Gegensatz zu den beiden Gemeindebeschlüssen aus den späten 80er Jahren wurde hier die Mittelbewilligung differenzierter geregelt: Neue Ausgaben für Arbeitsintegrationsangebote sowohl der Stadt als auch von Dritten sollten, gestützt auf Art. 11 lit. a der Gemeindeordnung, grundsätzlich vom Gemeinderat bewilligt werden. Dies allerdings nicht im Rahmen des Voranschlags, sondern mittels einzelner Verpflichtungskreditbeschlüsse. Mit dieser Bestimmung wurde wohl das obligatorische, nicht aber das fakultative Referendum ausgeschlossen. Gestützt auf Art. 11 lit. b der Gemeindeordnung wurde dieselbe Regelung auch für die Erhöhung von Beiträgen an private Träger für ihre bisherigen Angebote getroffen.

3.4 Handlungsbedarf

Aus heutiger Sicht ergibt sich aufgrund der drei geltenden Gemeindebeschlüsse aus folgenden Gründen Handlungsbedarf:

Regelung der Finanzkompetenzen: Die Kompetenzregelungen zur Bewilligung der Ausgaben für Massnahmen der Arbeitsintegration weisen Widersprüche auf: Durch die beiden Gemeindebeschlüsse von 1987 und 1989 wird der Gemeinderat ermächtigt, Ausgaben zu diesem Zweck – und zwar auch für neue Angebote – unabhängig ihrer Höhe im Rahmen des Budgets, also abschliessend unter Ausschluss des fakultativen Referendums, zu bewilligen. Bei beiden Beschlüssen handelt sich um so genannte «informelle» Änderungen der Gemeindeordnung, die im Anhang der Gemeindeordnung festgeschrieben sind und gemäss § 88 Abs. 2 des Gemeindegesetzes des Kantons Zürich (GG) vom Regierungsrat genehmigt wurden. Im Gegensatz dazu bleibt gemäss Gemeindebeschluss von 1994 bei der Ausgabenbewilligung für neue Angebote der Arbeitsintegration bzw. für Ausgabenerhöhungen für Angebote Dritter das fakultative Referendum bestehen. Bei diesem Beschluss handelt es sich um einen «einfachen» Gemeindebeschluss, der nicht im Anhang zur Gemeindeordnung aufgeführt ist. Materiell ist dies jedoch nicht von Bedeutung, da alle drei Gemeindebeschlüsse gleichrangig sind, woraus sich die erwähnte Widersprüchlichkeit ergibt.

Bezeichnung der Zielgruppen für die Arbeitsintegration: Die in den bestehenden Rechtsgrundlagen verwendeten Bezeichnungen für die Zielgruppen der Arbeitsintegration sind sehr vielfältig: Es ist von «Erwerbsbehinderten», von «Langzeitarbeitslosen», «physisch, psychisch und sozial benachteiligten Personen», «leistungsschwächeren Personen», «ehemaligen Drogenabhängigen» bzw. von «unqualifizierten, leistungsschwachen und mit sozialen, psychischen oder physischen Problemen belasteten Jugendlichen» die Rede. Zudem werden zuweisende Institutionen zur indirekten Bestimmung der Ziel-

gruppen aufgeführt: IV-Regionalstellen, Stellenvermittlungen des Arbeitsamtes (heute Regionale Arbeitsvermittlungszentren, RAV). Als Zielgruppen werden deshalb auch «Absolventinnen und Absolventen von Einsatzprogrammen des Arbeitsamtes», «Rentenanwärterinnen und Rentenanwärter» usw. bezeichnet. Diese breite Begriffspalette mag seinerzeit zur Präzisierung des Gegenstandes wichtig gewesen sein. Aus heutiger Sicht sind manche Bezeichnungen zum einen nicht mehr zeitgemäss – z. B. «Erwerbsbehinderter» – und zum andern haben sie in der politischen Praxis zu unterschiedlichen Interpretationen Anlass gegeben.

Gründe für die Arbeitslosigkeit: Die Vielzahl der Bezeichnungen für die Zielgruppen weist darauf hin, dass sich die Gestaltung der damaligen Arbeitsintegrationsmassnahmen und die entsprechende Zuweisung der Teilnehmenden stark an den Gründen für die *Arbeitslosigkeit* orientierten. Im Vordergrund stand die Frage, ob z. B. eine körperliche oder psychische Behinderung, eine Leistungsschwäche, eine geringe Qualifikation oder eine lange Arbeitslosigkeit vorlag. Diese auf die Ursachen gestützte Ausrichtung der Programme gründete vor allem in der Finanzierung durch unterschiedliche Kostenträger, z. B. Arbeitslosenversicherung (ALV) oder Invalidenversicherung (IV). Die Frage nach dem Kostenträger spielt auch heute noch eine wichtige Rolle. Die langjährigen praktischen Erfahrungen haben jedoch gezeigt, dass für den Erfolg von Massnahmen die Zielgerichtetheit entscheidend ist und es weniger darauf ankommt, aus welchen individuellen Gründen Teilnehmende einem bestimmten Programm zugeteilt sind. Eine genaue Klärung der Situation der Klientinnen und Klienten vor der Zuweisung in ein geeignetes Programm ist dabei Voraussetzung: Es ist entscheidend, ob eine intakte Chance auf eine absehbare Reintegration in den Arbeitsmarkt besteht oder vorderhand die Erhaltung der Arbeitsfähigkeit und der sozialen Integration im Vordergrund steht. Heute sollte bei der Konzeption von Arbeitsintegrationsangeboten die beabsichtigte Wirkung und nicht die Ursache der Arbeitslosigkeit massgebend sein. Die neue Rechtsgrundlage muss auch für derartige Erfordernisse und Entwicklungen offen sein.

4. Dynamische Entwicklung der Arbeitsintegrationsangebote in der Stadt Zürich

Seit den späten 80er Jahren wurden die von der Stadt geführten bzw. von ihr unterstützten Angebote laufend dem sich ändernden Bedarf angepasst. Drei zentrale Entwicklungen standen im Vordergrund: der Ausbau von Angeboten für Jugendliche und junge Erwachsene, die verstärkte Zusammenarbeit mit Dritten und, als grundlegende Neuausrichtung der Arbeitsintegrationsangebote, die Konzentration auf Sozialhilfebezügerinnen und Sozialhilfebezüger. Ein wichtiges Element dieser Neuausrichtung war die Schaffung von Teillohnjobs.

4.1 Ausbau von Angeboten für Jugendliche und junge Erwachsene
Zunächst wurden die so genannten **Motivationssemester**, eine Kombination von praktischer Arbeit in einem Betrieb in den unterschiedlichsten Branchen und ergänzendem Schulunterricht, ausgebaut und erweitert. Ziel ist, im Lauf dieses berufspraktischen Brückenangebotes eine Lehrstelle oder mindestens eine Anschlusslösung zu finden. Diese Angebote werden vom Kanton Zürich

gestützt auf das Arbeitslosenversicherungsgesetz AVIG refinanziert. Sie sind für die Zielgruppe erfolgreich; bis zu 80 Prozent der Teilnehmenden finden eine geeignete Anschlusslösung.

Die Erfahrung zeigte jedoch, dass es Jugendliche und junge Erwachsene mit schwierigem persönlichem und familiärem Hintergrund gibt, für die diese einer Vorlehre vergleichbar strukturierten Motivationssemester eine zu grosse Hürde darstellen. Es wurden deshalb sogenannte **Basic-Angebote** für den Einstieg in die Arbeitswelt mit bescheideneren Anforderungen und einer intensiveren sozialpädagogischen Begleitung eingerichtet. Daneben entstanden individuelle **Coaching-Programme, direkte Vermittlungsangebote und Auffangnetze** unterschiedlicher Art. All diese Massnahmen sind darauf ausgerichtet, Jugendlichen nach der Schule, aber auch jungen Erwachsenen, die bislang die Hürde ins Berufsleben nicht genommen haben, Chancen für erste Arbeitserfahrungen und spätere Ausbildungen zu geben.

4.2 Zusammenarbeit mit Dritten

Zur Entstehungszeit der bisher geltenden Rechtsgrundlagen führte die Stadt die grosse Mehrheit der Angebote selbst. Sie waren zunächst hauptsächlich im Jugendamt und im – damals noch städtischen – Arbeitsamt angesiedelt. In der zweiten Hälfte der 90er Jahre wurde im Sozialdepartement der Ergänzende Arbeitsmarkt als eigenständige Organisationseinheit formiert, in welcher die damaligen Angebote zusammengefasst wurden.

Zu dieser Zeit engagierten sich Dritte auch zunehmend in der Arbeitsintegration im heutigen Sinn. Die Stadt arbeitete vermehrt mit diesen Trägern zusammen und kaufte bestimmte Leistungen für Teilnehmende aus der Stadt ein. Dies aus der Überlegung, dass sie auf diese Weise flexibler sowohl auf quantitative als auch auf qualitative Bedarfsentwicklung reagieren konnte, als wenn sie sämtliche Angebote selber aufbauen und bei rückläufigem Bedarf auch hätte abbauen müssen. Zudem versprach man sich durch eine gewisse Konkurrenz Anreize zu setzen für immer wieder nötige Innovationen und Weiterentwicklungen von Angeboten.

Heute besteht zum einen eine gute Zusammenarbeit mit bewährten Trägern wie etwa dem Schweizerischen Arbeiterhilfswerk SAH, der Stiftung Zürcher Kinder- und Jugendheime und dem Verein Glättwägs – um nur einige zu nennen –, zum andern entstehen auch neue Zusammenarbeitsverträge mit anderen, teilweise neu gegründeten Trägern.

4.3 Grundsätzliche Konzentration auf die Arbeitsintegration von Sozialhilfebezügerinnen und -bezügern

In den 80er und 90er Jahren bot die Stadt auch Programme für bei der Arbeitslosenversicherung versicherte Personen an, mit entsprechender Refinanzierung durch den Kanton bzw. den Bund. Infolge des generellen Ausbaus solcher Programme einerseits und der markanten Zunahme von Sozialhilfebezügerinnen und -bezügern andererseits konzentrierte sich die Stadt seit Ende der 90er Jahre auf Angebote für letztere Zielgruppe. Eine Ausnahme bilden heute noch die Motivationssemester für Jugendliche und junge Erwachsene sowie die beruflichen Massnahmen der IV. Bei letzteren handelt es sich um Abklärungen der Möglichkeiten zur beruflichen Integration und Dauerarbeitsplätze für IV-Bezügerinnen und -Bezüger. Beides wird durch die IV bzw. den Kanton refinanziert.

Eine weitere Ausnahme sind die Angebote für junge städtische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die nach dem Lehrabschluss noch keine Anstellung gefunden haben. Sie können im Rahmen eines Berufserfahrungsjahres – eine auf ein Jahr befristete, reguläre Anstellung in der Stadtverwaltung – weitere Praxiserfahrungen sammeln und sich gleichzeitig intensiv der Stellensuche widmen.

Darüber hinaus engagiert sich die Stadt seit 1989 auch als Arbeitgeberin: Sie führt aus sozialer Verantwortung ausserhalb des regulären Stellenplans budgetierte Stellen für städtische Angestellte mit einer gesundheitlichen Einschränkung (siehe nachstehend unter Ziff. 7.6).

Hauptziel der Angebote für Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger ist die Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt. Bei Personen mit absehbar eher geringen Chancen auf dem Arbeitsmarkt geht es zunächst um die Erhaltung ihrer Arbeitsfähigkeit. Für sie steht die soziale Integration verbunden mit einer sinnvollen, für die Gemeinschaft nützlichen Beschäftigung im Vordergrund.

Neuausrichtung der Arbeitsintegration seit 2005

Seit der Jahrtausendwende zeichnete sich ab, dass trotz des breiten und gut ausgebauten Angebotes in der Stadt Zürich und der engagierten Arbeit aller Beteiligten die erzielte Wirkung, die Integration von Sozialhilfebezügerinnen und -bezügern in den Arbeitsmarkt, nachgelassen hatte. In erster Linie deshalb, weil es nicht genügend geeignete Stellen für sie gab. Dies gab Anlass zu einer Neuausrichtung der Arbeitsintegration im Jahr 2005 mit dem Schwerpunkt, zusätzliche Angebote für Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger zu schaffen, die wenig Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben. Im Jahr 2007 wurde das Sozialhilfegesetz (SHG) des Kantons Zürich teilrevidiert, welches in Art. 3 a explizit festhält, dass Kanton und Gemeinden die Eingliederung von Sozialhilfebezügerinnen und -bezügern in die Gesellschaft und die Arbeitswelt fördern und die Gemeinden zu diesem Zweck die Teilnahme an geeigneten Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen ermöglichen. Hinzu kam, dass das in der Stadt bereits eingeführte Gegenleistungsprinzip rechtlich verankert wurde. Dieses beinhaltet materielle Anreize in Form von Zulagen und Einkommensfreibeträgen für Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger, mit dem Ziel, ihre Anstrengungen zur beruflichen und sozialen Integration zu honorieren und dadurch zu verstärken. Das bisherige, auf kommunalen Rechtsgrundlagen beruhende Engagement der Stadt wurde somit durch übergeordnetes Recht legitimiert, aber auch zusätzlich herausgefordert.

Mit der Neuausrichtung der Arbeitsintegration wurden zum einen nach wie vor bewährte Angebote neu gruppiert und den erforderlichen Kapazitäten angepasst und zum anderen zwei Neuerungen eingeführt: die Basisbeschäftigung und die Teillohnjobs.

Die neu entwickelte vierwöchige **Basisbeschäftigung** richtet sich an arbeitsfähige Personen, für die eine Arbeitsintegrationsmassnahme angezeigt ist. Hauptziele sind die rasche Einbindung in einen Arbeitsprozess und eine durch konkrete Arbeitserfahrung gestützte Empfehlung für eine passende Massnahme, die möglichst direkt an diesen Arbeitseinsatz anschliesst.

Je nach Einschätzung der Möglichkeiten der einzelnen Teilnehmenden schliesst an die Basisbeschäftigung eine der folgenden Massnahmen an:

Qualifikationsprogramme, Bewerbungscoaching und Personalvermittlung zielen auf eine rasche Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt. Diese befristeten Angebote sind auf Teilnehmende ausgerichtet, deren Vermittlungschancen – bedarfsweise verstärkt durch eine Schulung – nach wie vor intakt sind.

Das Angebot für Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger, welche auf absehbare Zeit aufgrund fehlender Kompetenzen oder persönlicher Beeinträchtigungen wenig Aussichten auf eine Stelle im ersten Arbeitsmarkt haben, umfasst **Teillohnjobs** und **gemeinnützige Arbeit**. In einer ersten Phase stehen in diesen Angeboten die Förderung von Sozial- und Selbstkompetenzen im Vordergrund. In einer zweiten Phase wird die Integration in den Arbeitsmarkt angestrebt. Einer Minderheit der Teillohnangestellten und der Mitarbeitenden in gemeinnütziger Arbeit wird langfristige Beschäftigung und eine geregelte Tagesstruktur angeboten, wenn die berufliche Integration nicht im Bereich des Möglichen liegt.

Die neu geschaffenen **Teillohnjobs** sollen es Sozialhilfebezügerinnen und -bezügern ermöglichen, einen Teil ihres Existenzbedarfs mit einer bezahlten Arbeit selber zu erwirtschaften. Die Teillöhne, die sich an der individuellen Leistungsfähigkeit ausrichten, sind sozialversichert; der minimale Beschäftigungsumfang beträgt 50 Prozent; die Anstellungen sind in der Regel nicht befristet.

Die **gemeinnützige Arbeit** fördert die berufliche und soziale Integration der Teilnehmenden durch sinnvolle, für das Gemeinwesen nützliche Tätigkeiten. Als Einsatzorte kommen Institutionen der öffentlichen Hand und Nonprofit-Organisationen in Frage. Es werden Arbeiten erledigt, die sonst nicht ausgeführt würden. Die Mitarbeitenden in gemeinnütziger Arbeit erhalten eine Zulage zur Sozialhilfe.

5. Politischer Anspruch auf Einflussnahme und Steuerung

Bei der Bewilligung der finanziellen Mittel für die Angebote zur Arbeitsintegration für Jugendliche und Erwachsene kamen in der Regel die Gemeindebeschlüsse von 1987 und 1989 zur Anwendung. D. h., der Gemeinderat entschied im Rahmen des jährlichen Voranschlags, und zwar – wie in diesen beiden Rechtsgrundlagen vorgesehen – sowohl über bisherige als auch über neue Angebote. Zu neuen Angeboten wurden dem Gemeinderat im Hinblick auf seine Mittelbewilligung im Rahmen des Voranschlags vorab Berichte mit ausführlichen Informationen vorgelegt.

Diese Praxis wurde allerdings nicht in allen Fällen konsequent angewendet. Die Bewilligung von Beiträgen an private Träger – auch für bereits bestehende Angebote – erfolgte auch mittels Verpflichtungskreditbeschlüssen, die einen Zeitraum von mehreren Jahren abdeckten (Beispiel: Angebote des Schweizerischen Arbeiterhilfswerks, SAH, im Bereich der Erwerbslosenberatung und Auftragsvermittlung). In diesen Fällen wurde die Mittelbewilligung nicht auf die beiden erwähnten Gemeindebeschlüsse abgestützt.

Diese rechtlich korrekte, wenn auch uneinheitliche Praxis fand lange Zeit politische Akzeptanz, was darauf zurückzuführen sein dürfte, dass bis zur Neuausrichtung der Arbeitsintegration ab 2005 die inhaltlich-fachlichen Veränderungen der Arbeitsintegrationsangebote nicht grundlegender Natur waren.

Mit der Einführung der Teillohnjobs änderte sich das. Diese neuen Angebote, sowohl von der Stadt selber als auch von Dritten bereitgestellt, wurden zu einem sozialpolitischen Grundsatzthema und entsprechend kontrovers diskutiert. Dies nicht nur in der Stadt Zürich, sondern schweizweit. Befürworter begrüßen es, dass arbeitsfähige Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger ohne aktuelle Chancen auf dem Arbeitsmarkt durch eine ihrer Leistungsfähigkeit entsprechend bezahlte Arbeit einen Teil ihres Lebensunterhaltes selbst erwirtschaften konnten. Sie werten den Nutzen, wie das verbesserte Selbstwertgefühl der Teilnehmenden, die zusätzlichen Integrationschancen bei gleichbleibenden Kosten für die Stadt und den produktiven Einsatz sonst brachliegender Ressourcen zugunsten der Gesellschaft, höher als mögliche Risiken. Seitens der Gegner der Teillohnjobs stehen unterschiedlich motivierte Einwände im Vordergrund: Auf der einen Seite wird hauptsächlich die Gefahr des Lohndumpings ins Feld geführt, auf der anderen Seite wird vor allem mit einer problematischen Konkurrenzierung des Gewerbes durch die von Teillohnbetrieben angebotenen Produkte und Dienstleistungen argumentiert.

Diese zum Teil heftig geführte politische Debatte um die Teillohnjobs war schliesslich Anlass dafür, dass der Gemeinderat seinen Anspruch geltend machte, insbesondere bei grösseren Neuerungen direkter auf die Gestaltung der Arbeitsintegrationsangebote Einfluss nehmen und entsprechende Grundsatzentscheide fällen zu können. Die Forderung bestand darin, dass die Mittelbewilligung vor allem für neue Angebote nicht mehr im Rahmen der Budgetdebatte zu erfolgen habe, da diese durch ihre generelle Befrachtung wenig Raum für eine intensive Auseinandersetzung mit einem bestimmten Thema lasse. Der Gemeinderat müsse die Möglichkeit haben, aufgrund von Einzelvorlagen die politische Debatte zu führen und materiell zu entscheiden. Auch müsse über den Weg des fakultativen Referendums dem Souverän ein letztinstanzlicher Entscheid offenstehen.

6. Neue Rechtsgrundlage und künftige politische Steuerung

6.1 Grundsatzentscheid der Gemeinde

Die drei heute massgebenden Gemeindebeschlüsse zur Arbeitsintegration sind – wie eingangs dargestellt – teilweise widersprüchlich. Sie sind zudem in Anbetracht der jahrzehntelangen dynamischen Entwicklung der Angebote und Massnahmen nicht mehr zeitgemäss, und sie sind hinsichtlich des kaum voraussehbaren künftigen qualitativen und quantitativen Bedarfs zu wenig entwicklungs offen. Die Gemeinde soll daher in einer neuen Grundsatzentscheid bekräftigen, dass die Stadt Zürich auch künftig die Arbeitsintegration von Jugendlichen und Erwachsenen fördert und unterstützt und dazu die nötigen Finanzmittel einsetzt. Gleichzeitig wird den Stimmberechtigten eine neue Regelung für die Bewilligung von Ausgaben für die Arbeitsintegration beantragt. Diese Regelung differenziert die Ausgabenbewilligung je nachdem, ob es sich um Angebote der Stadt oder Dritter bzw. bisherige oder neue Angebote handelt. Die sehr weit gehende Delegation der Finanzkompetenzen der Gemeindebeschlüsse von 1987 und 1989, die sowohl das obligatorische wie auch das fakultative Referendum in allen Fällen ausschliessen, wird zurückgenommen. Die Möglichkeit, das fakultative Referendum zu

ergreifen, soll künftig bei der Einführung von neuen Angeboten der Stadt und bei der Bewilligung von Ausgaben für bisherige und neue Angebote Dritter möglich sein. Als Konsequenz der Bereinigung der rechtlichen Situation müssen schliesslich die drei bestehenden Gemeindebeschlüsse durch einen Volksentscheid aufgehoben werden.

6.2 Ziele und Grundsätze der Angebotssteuerung

Die künftige Steuerung der Angebote zur Arbeitsintegration soll den folgenden Erfordernissen Rechnung tragen:

- Gewährleistung einer bedarfsgerechten, qualitativen und quantitativen Angebotsentwicklung und -steuerung;
- Sicherstellung einer der Aufgabenbedeutung angemessenen politischen Einflussnahme und Steuerung durch den Gemeinderat;
- Verbesserte Rechts- und Planungssicherheit für private Angebotsträger.

6.2.1 Flexibilität für die künftige Angebotsentwicklung

Die Entwicklung des Arbeitsmarktes und der beruflichen Ausbildung ist längerfristig betrachtet nicht voraussehbar. Aktuell dürfte aufgrund der Wirtschaftskrise der Bedarf an Arbeitsintegrationsangeboten zunehmen, dies hauptsächlich für wenig qualifizierte Arbeitskräfte. So haben die bisherigen Wirtschaftseinbrüche gezeigt, dass bei einer konjunkturellen Erholung gut Qualifizierte mehr oder weniger schnell wieder eine Anstellung finden konnten, schlecht Qualifizierte jedoch – vor allem nach mehrjähriger Arbeitslosigkeit – nur schwerlich den Wiedereinstieg geschafft haben und wenn, dann oft in unsichere Jobs.

Für die Arbeitsintegration von langjährigen Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügern kommen zusätzliche Erschwernisse hinzu:

- Die von Arbeitgebern geforderten Qualifikationen sind auch für einfache Jobs gestiegen, ob immer zu Recht und fachlich ausgewiesen, sei dahingestellt. Dies widerspiegelt sich auch in den Anforderungen, die an künftige Lernende gestellt werden. Für viele Berufsausbildungen liegt die Einstiegshürde bereits so hoch, dass sie für eine wachsende Zahl junger Menschen kaum überwindbar erscheint.
- Die Anzahl Arbeitsplätze mit einfachen, praktischen Tätigkeiten hat aufgrund von Rationalisierungen in vielen Branchen abgenommen. Das heisst nicht, dass die Verrichtung einfacher Tätigkeiten grundsätzlich nicht mehr gefragt wäre. Nur: Solche Arbeiten finden keine Nachfrage mehr zu Löhnen, die ein Auskommen ermöglichen, und sei es noch so bescheiden.
- Infolge revidierter Gesetze stehen sowohl die Akteure der Arbeitslosenversicherung (ALV) als auch der Invalidenversicherung (IV) unter zunehmendem Druck, ihre Klienten wieder in den Erwerbsprozess zu integrieren. Aktuell steht hier die 5. IV-Revision im Vordergrund, durch welche der Maxime «Arbeit vor Rente» Nachdruck verliehen wurde. Damit wird das ohnehin knappe Angebot an einfachen Arbeiten bzw. dasjenige für nicht voll leistungsfähige Menschen nochmals enger. Bildlich gesprochen: Die Akteure der Sozialversicherungen und der Sozialhilfesischen zugunsten ihrer Klientel weitgehend im selben, austrocknenden Teich.

Die grosse künftige Herausforderung wird somit sein, für die Zielgruppe der wenig Qualifizierten Angebote zur Arbeitsintegration bereitzustellen, die anpassungs- und entwicklungsfähig sind. Schon die Vergangenheit hat gezeigt: Es bedarf neuartiger Angebote, um auf die aktuellen Herausforderungen eine Antwort geben zu können. Bestehende Programme müssen konzeptionell und inhaltlich verändert und ihre Kapazitäten müssen laufend dem Bedarf angepasst werden können. Und nicht zuletzt: Wirkung und Kosten von Angeboten sind laufend zu überprüfen, um nötigenfalls die entsprechenden Konsequenzen ziehen zu können.

Die neue Rechtsgrundlage muss daher in Bezug auf die Angebotssteuerung zeitgemäss und gleichzeitig entwicklungsoffen sein. Entscheidend ist dabei, dass notwendige Neuerungen auch rechtzeitig zum Tragen kommen können.

6.2.2 Angemessene Einflussnahme des Gemeinderates und breite politische Abstützung

Die Arbeitsintegration hat sich in den vergangenen gut zwanzig Jahren zu einem sozialpolitischen Haupt- und Dauerthema entwickelt, wenn auch – je nach Wirtschaftslage – mit unterschiedlicher Brisanz. Nachgelagert zu den beiden höheren Staatsebenen entwickelte die Stadt Zürich – aus den bereits dargelegten guten Gründen – hier ein auch finanziell beachtliches Engagement mit derzeit rund 53 Mio. Franken brutto bzw. 23 Mio. Franken netto pro Jahr. Es liegt auf der Hand, dass ein solches Engagement je nach politischer Überzeugung und Stossrichtung auch unterschiedlich gewertet wurde und wird. Dabei scheiden sich die Meinungen weniger an der Frage, ob Massnahmen zur Arbeitsintegration getroffen werden sollen, als an der Frage, wer diese Massnahmen trägt und wie sie zu gestalten sind. Es ist somit aus heutiger Sicht staatspolitisch richtig, dass der Gemeinderat in Grundsatzfragen zur Weiterentwicklung und Steuerung der Massnahmen zur Arbeitsintegration stärker und direkter durch materielle Entscheide Einfluss nehmen kann und somit die Verantwortung für die Aufgabe der Arbeitsintegration politisch breit abgestützt ist.

6.2.3 Planungssicherheit für Dritte

Wurden Beiträge an Dritte, gestützt auf die Gemeindebeschlüsse von 1987 und 1989, gesprochen, standen diese jeweils unter dem Vorbehalt der Budgetgenehmigung durch den Gemeinderat. Das bedeutet, dass diese Auftragnehmer der Stadt jedes Jahr erst nach Budgetabnahme durch den Gemeinderat im Dezember Sicherheit über ihren städtischen Beitrag hatten. Beitragskürzungen durch den Gemeinderat waren immer möglich, wenn sie auch praktisch nie vorkamen. Mit der neuen Rechtsgrundlage soll die Planungssicherheit für Dritte erhöht werden, was insbesondere auch bei neuartigen Angeboten wichtig ist, die erfahrungsgemäss eine gewisse Bewährungs- und Konsolidierungszeit brauchen.

Die neue Rechtsgrundlage soll auch eine einheitliche Behandlung von Dritten gewährleisten. Denn wie erwähnt wurden schon bisher Beiträge an Dritte auch in Form von Verpflichtungskrediten beschlossen, was diesen eine grössere Planungssicherheit gewährte.

6.3 Politischer Steuerungsmechanismus und Finanzkompetenzen

Eine Übersicht über den vorgesehenen Steuerungsmechanismus und die Finanzkompetenzen gemäss neuer Rechtsgrundlage gibt die nachstehende Tabelle.

Angebotsart	Trägerschaft Stadt	Trägerschaft Dritte
Bisherige Angebote	Ausgabenbewilligung durch den Gemeinderat im Rahmen des Voranschlags (Ausschluss des fakultativen und obligatorischen Referendums)	Ausgabenbeschlüsse des Gemeinderates, gestützt auf Art. 11 lit. a GO, Laufzeit i. d. R. 4 Jahre (Ausschluss des obligatorischen Referendums)
Erprobung neuer Angebote (Versuchsphase)	Beschlüsse des Stadtrates, Laufzeit i. d. R. drei Jahre mit maximalem Gesamtbetrag von 2 Mio. Franken; bei Beträgen darüber liegt die Zuständigkeit beim Gemeinderat	
Einführung neuer Angebote	Erstmaliger Ausgabenbeschluss des Gemeinderates, gestützt auf Art. 11 lit. a GO (Ausschluss des obligatorischen Referendums); Ausgabenerhöhungen in der Folge im Rahmen des Voranschlags (Ausschluss des fakultativen und obligatorischen Referendums)	Ausgabenbeschlüsse des Gemeinderates, gestützt auf Art. 11 lit. a GO, Laufzeit i. d. R. 4 Jahre (Ausschluss des obligatorischen Referendums)

Bisherige Angebote:

- Handelt es sich um eingeführte und bewährte **städtische Angebote**, so erfolgt die Bewilligung der nötigen Finanzen mit der jährlichen Verabschiedung des Voranschlags durch den Gemeinderat. Damit sind das obligatorische und auch das fakultative Referendum ausgeschlossen. Die Aufsicht und Kontrolle durch den Gemeinderat ist mit der jährlichen Prüfung und Verabschiedung von Voranschlag und Rechnung und den dazugehörigen parlamentarischen Instrumenten gewährleistet. Gegenüber den heutigen Rechtsgrundlagen ergibt sich keine Änderung.
- Künftig sollen auch alle eingeführten und bewährten **Angebote von Dritten** periodisch (in der Regel alle vier Jahre) dem Gemeinderat zur Beratung und Entscheidung in Form eines Verpflichtungskreditbeschlusses vorgelegt werden, und zwar auch dann, wenn lediglich eine Fortführung des Programms vorgesehen ist. Damit hat der Gemeinderat in allen Fällen die Möglichkeit, die einzelnen Angebote und Trägerschaften erneut ausführlich zu prüfen und entsprechend zu entscheiden, was im Rahmen der jährlichen Budgetdebatten – so die Erfahrung der politischen Praxis – schwierig ist. Mit der periodischen Überprüfung aller bisherigen Angebote Dritter wird die politische Einflussnahme des Gemeinderates gegenüber der heutigen Situation eindeutig geregelt und gestärkt. Alle Drittanbieter werden mit einer jeweils periodisch befristeten Mittelzusprechung gleich behandelt. Sie erhalten zudem durch den vom Gemeinderat beschlossenen Verpflichtungskredit die für sie wichtige Planungssicherheit für die entsprechende Periode. Diese Verpflichtungskreditbeschlüsse des Gemeinderates unterstehen dem fakultativen Referendum.

Erprobung neuer Angebote (Versuchsphase):

Erfahrungsgemäss ist es sinnvoll, neuartige Massnahmen zur Arbeitsintegration zuerst im Rahmen eines Versuches zu erproben, um danach aufgrund der praktischen Erkenntnisse über die Einführung oder Einstellung der Massnahme zu entscheiden. Gestützt auf Art. 41 lit. c der Gemeindeordnung kann der Stadtrat in solchen Fällen einmalige, befristete Ausgaben bis zu 2 Mio. Franken in eigener Kompetenz bewilligen, bei einem höheren Finanzbedarf käme der Gemeinderat zum Zug. Eine Laufzeit von in der Regel drei Jahren für solche Versuche hat sich als sinnvoll erwiesen. Diese Praxis hat sich bewährt und soll sowohl für **städtische als auch für Angebote von Dritten** gelten.

Einführung neuer Angebote:

- Über **neue städtische Angebote**, die sich in der Erprobung bewährt haben und deshalb grundsätzlich unbefristet weitergeführt werden sollen, liegt der Einführungsentscheid beim Gemeinderat, sofern die jährlich wiederkehrenden Ausgaben mehr als Fr. 50 000.– betragen. Dieser hat im Rahmen eines gesonderten Ausgabenbeschlusses die Möglichkeit, das neue Angebot detailliert zu prüfen, grundsätzlich darüber zu befinden und für das bevorstehende Budgetjahr die Mittel zu bewilligen. Dieser Einführungsentscheid untersteht dem fakultativen Referendum, was die Möglichkeit eröffnet, dass der Souverän einen abschliessenden Entscheid über ein neues städtisches Angebot fällt. In den Folgejahren erfolgt die Mittelbewilligung, wie bei den bisherigen städtischen Angeboten, im Rahmen des Voranschlags.
- Neue **Angebote Dritter**, die aufgrund der Versuchsphase weitergeführt werden sollen, werden dem Gemeinderat für einen Einführungsentscheid vorgelegt und anschliessend – wie bisherige Angebote Dritter – diesem periodisch wiederkehrend als Verpflichtungskreditbeschlüsse unterbreitet, womit einerseits der Gemeinderat seine Steuerungsaufgabe wahrnehmen kann und andererseits auch hier die Stimmberechtigten mittels fakultativem Referendum in letzter Instanz entscheiden können.

7. Übersicht über die aktuellen Angebote, die Finanzmittel und die künftige Steuerung

7.1 Bisherige, städtische Angebote

Zu den bisherigen Angeboten der Stadt sind die folgenden zu zählen:

Angebote	Aufwand Budget 2010 in Fr.	
	brutto	netto
Arbeitsintegration für Erwachsene		
Qualifikationsprogramme	1 287 300	–15 000
Angebote Gemeinnützige Arbeit der Sozialen Einrichtungen und Betriebe	1 782 500	–130 500
Angebote Gemeinnützige Arbeit der Asyl-Organisation Zürich ¹	601 000	601 000
Personalvermittlung, Bewerbungscoaching	654 700	649 700
Berufliche Massnahmen der IV	3 487 600	–22 100
Total	7 813 100	1 083 100
Angebote für Jugendliche und junge Erwachsene		
Motivationssemester	3 612 300	–112 900
Basic-Programme zur Hinführung in Beruf und Arbeit der Sozialen Einrichtungen und Betriebe	1 166 600	931 900
Basic-Programme zur Hinführung in Beruf und Arbeit der Asyl-Organisation Zürich ¹	338 400	338 400
Andere Praktika ²	1 900 000	1 150 400
Beratung, Vermittlung und Coaching	308 200	183 200
Integrationsangebote für junge Ausländerinnen/Ausländer ³	1 580 000	1 135 000
Total	8 905 500	3 626 000

¹ Die Mittel für die Angebote Gemeinnützige Arbeit und die Basic-Programme zur Hinführung in Beruf und Arbeit der Asyl-Organisation, AOZ werden, gestützt auf Art. 118 Abs. 2 der Gemeindeordnung sowie Art. 2 Ziff. 4 und Art. 6 Ziff. 2 der Verordnung über die Asyl-Organisation Zürich, vom Gemeinderat mit dem Voranschlag in Form eines Betriebsbeitrags bewilligt. Es handelt sich dabei um leistungsabhängigen Maximalbeitrag.

² Hierbei handelt es sich um Praktikumsplätze, die nicht vom Kanton refinanziert werden.

³ Diese Angebote sind für erst nach Ende der Schulpflicht eingewanderte junge Ausländerinnen und Ausländer. Sie lernen primär Deutsch und machen sich mit der hiesigen Lebensweise vertraut, um eine Basis für den Einstieg in eine berufliche Ausbildung und/oder eine Arbeit zu bekommen. Diese Angebote werden von der Fachschule Viventa des Schul- und Sportdepartements geführt.

Die Mittel für diese Angebote sollen auch gemäss neuer Rechtsgrundlage wie bisher vom Gemeinderat mit dem Budget bewilligt werden.

7.2 Bisherige Angebote von Dritten

Folgende Angebote Dritter sind als bisherige zu qualifizieren:

Angebote	Leistungsabhängiger Maximalbeitrag gemäss Budget 2010 in Fr.
Arbeitsintegration für Erwachsene	
Verein Job-Vermittlung Wipkingen Vermittlung von Arbeitseinsätzen	130 400
Schweizerisches Arbeiterhilfswerk Beratung für Erwerbslose	315 600
Schweizerisches Arbeiterhilfswerk Vermittlung von Arbeitsaufträgen	199 900
Diverse Qualifikationsangebote Dritter ¹	1 250 000
Total	1 895 900
Angebote für Jugendliche und junge Erwachsene	
Verein Impuls, Beratung und Coaching	467 400
Verein Glattwägs Vermittlung von Arbeitsaufträgen	302 200
Stiftung Zürcher Kinder- und Jugendheime Textil Atelier Röteli, Basic-Programm	217 400
Stiftung work4you, Basic-Programm	308 500
Total	1 295 500

¹ In diese Angebote vermitteln die Sozialen Dienste heute ihre Klientinnen und Klienten mit Kostengutsprachen direkt.

Bei Auslaufen des jeweils für eine Zeitperiode befristeten Verpflichtungskredits wird – sofern das Angebot weiterhin finanziell unterstützt werden soll – dem Gemeinderat ein neuer, wiederum befristeter Kreditentscheid unterbreitet.

7.3 Neue städtische Angebote

Entstanden im Rahmen der Neuausrichtung der Arbeitsintegration seit 2005 und damit als neue städtische Angebote zu qualifizieren sind:

Angebote	Aufwand Budget 2010 in Fr.	
	brutto	netto
Basisbeschäftigung der Sozialen Einrichtungen und Betriebe	6 466 800	3 504 700
Teillohnangebote der Sozialen Einrichtungen und Betriebe	19 310 900	4 415 100
Teillohnangebote der Asyl-Organisation Zürich ¹	875 000	875 000
Total	26 652 700	8 794 800

¹ Die Mittel für die Teillohnangebote der Asyl-Organisation, AOZ werden, gestützt auf Art. 118 Abs. 2 der Gemeindeordnung sowie Art. 2 Ziff. 4 und Art. 6 Ziff. 2 der Verordnung über die Asyl-Organisation Zürich, vom Gemeinderat mit dem Voranschlag in Form eines Betriebsbeitrags bewilligt. Es handelt sich dabei um einen leistungsabhängigen Maximalbeitrag.

Über die Angebote der Sozialen Einrichtungen und Betriebe soll der Gemeinderat, gestützt auf die neue Rechtsgrundlage, einen Grundsatzentscheid zur Einführung fällen. Dieser ist dem fakultativen Referendum unterstellt. In der Folge erfolgt die Mittelbewilligung im Rahmen des Voranschlags.

7.4 Neue Angebote von Dritten

Als neu zu qualifizierende Angebote gelten aktuell auch die Teillohnangebote Dritter.

Angebot	Leistungsabhängiger Maximalbeitrag gemäss Budget 2010 in Fr.
Teillohnangebote	
Feinschliff GmbH	1 028 000
Dock Zürich AG	1 687 000
Verein Gemeinschaft Arche, Bröko-Zentrum	298 000
Stiftung Züriwerk	804 000
Verein Caritas Zürich	228 000
Total	4 045 000

Hier gilt, dass der Gemeinderat, gestützt auf die neue Rechtsgrundlage, über die Einführung des Angebots mit einem Verpflichtungskreditbeschluss mit einer Laufzeit von in der Regel vier Jahren entscheidet, der dem fakultativen Referendum unterstellt ist. Nach Ablauf der Periode ist bei Weiterführung des Angebots dem Gemeinderat ein neuer Verpflichtungskreditbeschluss zu unterbreiten.

7.5 Angebote in der Versuchsphase

Gestützt auf Beschlüsse des Stadtrates befinden sich aktuell folgende Angebote in der Versuchsphase:

Angebote	Leistungsabhängiger Maximalbeitrag gemäss Budget 2010 in Fr.	
Basic-Programme zur Hinführung in Beruf und Arbeit		
Verein HEKS-Lernwerk	567 700	
Beratung, Vermittlung, Coaching, Berufseinstieg		
Verein OJA, Job Shop	374 600	
Total	942 300	
	Aufwand brutto	Aufwand netto
Angebote der Stadt zum Berufseinstieg ¹	1 456 800	1 456 800
Total	1 456 800	1 456 800

¹ Hierbei handelt es sich um Weiterbeschäftigungsmöglichkeiten von jungen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Stadtverwaltung nach Lehrabschluss, wenn diese bis dahin keine Anstellung gefunden haben. Dies geschieht im Rahmen eines Berufserfahrungsjahrs – eine auf ein Jahr befristete, reguläre Anstellung in der Stadtverwaltung –, welches das Sammeln weiterer Praxiserfahrungen möglich macht und Zeit schafft für die Stellensuche.

Gemäss neuer Rechtsgrundlage werden diese Angebote, sofern sie sich bewährt haben und eingeführt werden sollen, dem Gemeinderat zum Entscheid vorgelegt.

Nachfolgende Tabelle fasst den Aufwand gemäss Voranschlag 2010, unterschieden nach Trägerschaft und bisherige/neue Angebote, zusammen:

Angebote	Aufwand Budget 2010 in Fr.	
	brutto	netto
Bisherige Angebote Stadt	16 718 600	4 709 100
Neue Angebote Stadt	26 652 700	8 794 800
	Aufwand brutto = netto	
Bisherige Angebote Dritte	3 191 400	3 191 400
Neue Angebote Dritte	4 045 000	4 045 000
Angebote in der Versuchsphase	2 399 100	2 399 100
Total	53 006 800	23 139 400

7.6 Exkurs: Case Management, Reintegrations- und Sozialstellen für städtische Mitarbeitende, Angebote gemäss Berufsbildungsgesetz und Gemeindebeschluss von 1990

An dieser Stelle bleibt der Vollständigkeit halber Folgendes festzuhalten:

Die Stadt engagiert sich in drei weiteren Bereichen, die in weiterem Sinn der beruflichen Integration dienen, aber auf einer anderen gesetzlichen Basis beruhen und deshalb nicht Gegenstand der neuen Rechtsgrundlage für die Arbeitsintegration sind.

7.6.1 Case Management, Reintegrations- und Sozialstellen für städtische Arbeitnehmende

Im Rahmen ihrer gesetzlichen Fürsorgepflicht als Arbeitgeberin verfügt die Stadt über Angebote für städtische Mitarbeitende, die zum Beispiel infolge längerer Erkrankung an ihrem bisherigen Arbeitsplatz noch nicht oder nicht mehr die erforderliche Leistung erbringen können. Mit dem so genannten Case Management am Arbeitsplatz (Art. 3^{bis} Personalrecht), der frühzeitigen und gezielten Situationsklärung, Beratung und Begleitung wird entweder ein (auch teilszeitlicher) Wiedereinstieg am bisherigen Arbeitsort oder die Vermittlung einer anderen, geeigneten Stelle in der Stadtverwaltung angestrebt. Ziel ist, eine Invalidisierung wenn immer möglich zu vermeiden. Die Mittel für dieses Angebot werden jährlich mit dem Voranschlag bewilligt, was auch für die Reintegrationsstellen gilt, welche für Mitarbeitende in einer Case Management-Begleitung reserviert sind (vgl. Art. 9^{bis} Abs. 4 der Ausführungsbestimmungen zum Personalrecht).

In Ausführung des personalpolitischen Grundsatzes, wonach die Stadt die Beschäftigung und Eingliederung von Mitarbeitenden mit einer Behinderung fördert (Art. 3 Abs. 1 lit. i Personalrecht) wird ein Teil der Personalkredite reserviert für die Anstellung und Weiter- bzw. Wiederbeschäftigung von Angestellten mit gesundheitlich bedingter eingeschränkter Arbeitsfähigkeit. Die Anstellungen laufen ausserhalb des ordentlichen Stellenplans auf Sozialstellen (Art. 9 der Ausführungsbestimmungen zum Personalrecht). Die Mittel für dieses Angebot werden ebenfalls jährlich mit dem Voranschlag bewilligt.

7.6.2 Berufsvorbereitungsjahre (BVJ) der Fachschule Viventa

Die Berufsvorbereitungsjahre an der Fachschule Viventa, die dem Schul- und Sportdepartement zugeordnet ist, gehören zu den primär bildungsorientierten Brückenangeboten. Sie sind als eine mögliche Anschlusslösung an die Volksschule konzipiert und stützen sich auf die übergeordnete Gesetzgebung im Berufsbildungsbereich von Bund und Kanton (Eidgenössisches Berufsbildungsgesetz, BBG und kantonales Einführungsgesetz zum Berufsbildungsgesetz, EG-BBG), wodurch auch Ausgestaltung, Finanzierung, Zugangsbestimmungen und dergleichen bestimmt werden. Die Mittel für diese Angebote werden ebenfalls wie bisher über das Budget bewilligt.

7.6.3 Der Gemeindebeschluss zur Sozialhilfe an Suchtmittelabhängige, psychisch Behinderte und sozial Auffällige in Not

Ebenfalls zu erwähnen ist ein Gemeindebeschluss von 1990 über die «Sozialhilfe an Suchtmittelabhängige, psychisch Behinderte und sozial Auffällige in Not», der zu einem kleinen Teil auch Beschäftigungsangebote für diese spezifische Zielgruppe umfasst, wobei diese temporären Tätigkeiten dazu dienen, die soziale Einbindung zu erhalten und eine (weitere) Ausgrenzung zu verhindern. Diese Beschäftigungsangebote zielen nicht auf eine Integration in den Arbeitsmarkt und sind somit nicht Gegenstand der neuen Rechtsgrundlage. Der Schwerpunkt dieses Gemeindebeschlusses von 1990 liegt zudem auf den Angeboten in den Bereichen Kontakt, Verpflegung, Beratung und Information sowie Angeboten für Unterkunft und Wohnen für diese Zielgruppe, und er bildet auch heute noch die bewährte Rechtsgrundlage für diese Angebote und bleibt bestehen.

8. Zusammenfassung

Das mehr als zwanzigjährige Engagement der Stadt für die Arbeitsintegration von Jugendlichen und Erwachsenen weist eine dynamische Entwicklung auf, welche auf die sich ändernden Bedingungen des Arbeitsmarkts abgestimmt wurde. Die drei bisherigen Gemeindebeschlüsse, die diesem Engagement als Rechtsgrundlagen dienen, sind zum Teil widersprüchlich und in der Praxis nicht immer einheitlich angewendet worden. Auch sind sie – an den Begriffen ablesbar – nicht mehr zeitgemäss. Die Erfahrung hat auch erwiesen, dass Rechtsgrundlagen für Neuentwicklungen offen sein müssen, um rechtzeitig und angemessen auf neue Problemstellungen reagieren zu können. Die Ablösung der drei bestehenden Gemeindebeschlüsse durch einen einzigen neuen Gemeindebeschluss ist daher angezeigt.

Die hier zum Entscheid unterbreitete Rechtsgrundlage

- beseitigt die Widersprüchlichkeit der drei bisherigen Gemeindebeschlüsse zur Arbeitsintegration;
- löst den vom Gemeinderat erhobenen Anspruch auf direktere Einflussnahme und Steuerung der Angebote im wichtigen Politikfeld der Arbeitsintegration ein, wobei auch die Gemeinde über das fakultative Referendum bei künftigen Neuerungen den abschliessenden Entscheid fällen könnte;
- berücksichtigt die fachliche Entwicklung der Arbeitsintegration der vergangenen Jahre und ist damit zeitgemäss;
- ist offen für neue Entwicklungen der Arbeitsintegration, die heute zwangsläufig nicht voraussehbar sind.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

A. Zuhanden der Gemeinde:

- 1. Die Stadt fördert und unterstützt die Arbeitsintegration von Jugendlichen und Erwachsenen durch eigene Angebote und Beiträge an Dritte.**
- 2. Die Bewilligung der Ausgaben erfolgt**
 - a) für bisherige Angebote der Stadt im Rahmen des Voranschlags;**
 - b) für neue Angebote der Stadt bei erstmaliger Beschlussfassung, gestützt auf Art. 11 lit. a der Gemeindeordnung unter Ausschluss des obligatorischen Referendums und bei Ausgabenerhöhungen mit dem Voranschlag;**
 - c) für alle bisherigen und neuen Angebote Dritter, gestützt auf Art. 11 lit. a der Gemeindeordnung unter Ausschluss des obligatorischen Referendums.**
- 3. Der Gemeinderat regelt die Ausgabenbewilligung gemäss Ziff. 2 im Einzelnen in einer Verordnung, die dem fakultativen Referendum untersteht.**
- 4. Folgende Gemeindebeschlüsse werden aufgehoben:**
 - a) der Gemeindebeschluss vom 6. Dezember 1987 betreffend Leistungen zur Integration Jugendlicher ins Erwerbsleben als Teil der freiwilligen Jugendhilfe i.S.v. Art. 75 lit. e der Gemeindeordnung**
 - b) der Gemeindebeschluss vom 4. Juni 1989 betreffend Beschäftigung und berufliche Eingliederung von Erwerbsbehinderten**
 - c) der Gemeindebeschluss vom 20. Februar 1994 betreffend Beschäftigung und Förderung der beruflichen und sozialen Integration von Langarbeitslosen im Rahmen der kommunalen Sozialhilfe**

B. Zur Beschlussfassung in eigener Kompetenz:

- 1. Unter dem Vorbehalt der Zustimmung der Gemeinde zu Lit. A und des fakultativen Referendums:**

Es wird eine Verordnung über die Bewilligung von Ausgaben für die Arbeitsintegration gemäss Beilage (Entwurf des Stadtrates vom 4. November 2009) erlassen.

- 2. Ohne fakultatives Referendum:**

Es wird davon Kenntnis genommen, dass die dem Gemeinderat, gestützt auf die Verordnung gemäss Lit. B Ziff. 1, zustehenden Ausgabenbewilligungen aufgrund von ihm separat zugeleiteten Anträgen erfolgen.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Sozialdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrates

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

der Stadtschreiber

Dr. André Kuy

Verordnung über die Bewilligung von Ausgaben für die Arbeitsintegration

Der Gemeinderat erlässt,
gestützt auf Ziffer 3 des Gemeindebeschluss vom 2010,
folgende Verordnung:

Art. 1 Gegenstand und Zweck

Die Verordnung regelt die Zuständigkeiten von Gemeinde und Gemeinderat für die Ausgabenbewilligung von Angeboten der Stadt und Dritter für die Arbeitsintegration von Jugendlichen und Erwachsenen. Die Kompetenzen des Stadtrats gemäss Gemeindeordnung bleiben vorbehalten.

Art. 2 Träger von Angeboten zur Arbeitsintegration

Träger von Angeboten zur Arbeitsintegration sind die Stadt, die Asyl-Organisation Zürich (AOZ) als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt der Stadt Zürich oder Dritte.

Art. 3 Ausgabenbewilligung für Angebote der Stadt

¹ Ausgaben für bisherige Angebote der Stadt werden im Rahmen des Voranschlags bewilligt.

² Ausgaben für neue Angebote der Stadt werden bei erstmaliger Beschlussfassung des Gemeinderats gestützt auf Art. 11 lit. a der Gemeindeordnung unter Ausschluss des obligatorischen Referendums bewilligt. In den Folgejahren erfolgt die Ausgabenbewilligung, auch bei Erhöhung der Ausgaben, im Rahmen des Voranschlags.

³ Ausgaben für Angebote der Asyl-Organisation Zürich (AOZ) werden gestützt auf Art. 118 Abs. 2 der Gemeindeordnung sowie Art. 2 Ziffer 4 und Art. 6 Ziffer 2 der Verordnung über die Asyl-Organisation Zürich vom Gemeinderat mit dem Voranschlag in Form eines Betriebsbeitrags bewilligt.

Art. 4 Ausgabenbewilligung für Angebote Dritter

¹ Ausgaben für bisherige und neue Angebote Dritter werden gestützt auf Art. 11 lit. a der Gemeindeordnung unter Ausschluss des obligatorischen Referendums bewilligt.

² Die Ausgabenbewilligungen sind in der Regel auf eine Periode von vier Jahren befristet. Sie können eine Teuerungsklausel enthalten.

³ Die Ausgaben können in Form von Objektkrediten oder Rahmenkrediten bewilligt werden.

Art. 5 Ausgabenbewilligung für Angebote in der Versuchphase

Angebote der Stadt oder Dritter, die sich in der Versuchsphase befinden, werden gestützt auf Art. 41 lit. c der Gemeindeordnung bewilligt. Die Versuchphase hat in der Regel eine Laufzeit von drei Jahren.

Art. 6 Inkraftsetzung

Der Stadtrat setzt die vorliegende Verordnung in Kraft.