

An den Grossen Gemeinderat

W i n t e r t h u r

Umsetzung der Motion betreffend «Zielvorgaben für ausgewogene Vertretung der Geschlechter im Kader»; Änderung des Personalstatuts vom 12. April 1999

Antrag:

1. Das Personalstatut vom 12. April 1999 wird wie folgt geändert:

Art. 5 Abs. 1 lit. g (Änderung)

«Sie fördert flexible Arbeitszeitmodelle und Teilzeitarbeit auf allen Hierarchiestufen,»

Art. 5 Abs. 1 lit. h (Änderung)

«sie achtet auf Vielfaltsmerkmale, verwirklicht die Gleichstellung für Frauen und Männer und strebt eine angemessene Vertretung der Geschlechter im Kader sowie in Schlüsselpositionen an, in der oberen Führungsstufe einen Anteil je Geschlecht von mindestens 35 Prozent,»

Art. 9 «Rekrutierung» (Titel geändert)

Art. 9 Abs. 2 (neu)

«Bei der Rekrutierung neuer Mitarbeitender ist auf eine angemessene Verteilung der Geschlechter und weitere Vielfaltsmerkmale zu achten.»

Diese Änderung tritt mit Eintritt der Rechtskraft dieses Beschlusses in Kraft.

2. Die Fachstelle Diversity Management wird beauftragt, der Aufsichtskommission des Grossen Gemeinderats über den Fortschritt zur Erreichung der Zielvorgabe für eine ausgewogene Vertretung der Geschlechter im oberen Kader der Stadtverwaltung periodisch Bericht zu erstatten, erstmals im Jahr 2023.
3. Die Motion betreffend «Zielvorgaben für ausgewogene Vertretung der Geschlechter im Kader» wird als erledigt abgeschrieben.

Weisung:

1. Motion betreffend «Zielvorgaben für ausgewogene Vertretung der Geschlechter im Kader»

Am 23. Januar 2017 reichten die Gemeinderätinnen Katrin Cometta-Müller namens der GLP/PP-Fraktion, Doris Hofstetter namens der Grüne/AL-Fraktion, Maria Sorgo namens der SP-Fraktion und Barbara Huizinga namens der EVP-Fraktion mit 28 Mitunterzeichnenden folgende Motion ein, welche vom Grossen Gemeinderat am 16. April 2018 überwiesen wurde:

«Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Weisung zu unterbreiten, die eine verbindliche und generelle Zielvorgabe für eine angemessene Vertretung der Geschlechter im Kader der Stadtverwaltung festlegt (= mind. 35 %, je in Führungsfunktion D und C). Zudem sollen auf Ebene der Departemente differenzierte, realistische und verbindliche Steigerungsziele definiert werden, welche den Geschlechteranteil der jeweiligen Belegschaft berücksichtigen.

Bei Nichterreichung der Zielvorgaben müssen die Abweichungen gegenüber dem Grossen Gemeinderat begründet werden (Ansatz comply or explain).

Begründung

Obwohl die rechtliche Gleichstellung von Mann und Frau erreicht ist und Frauen rund die Hälfte aller Hochschulabgehenden stellen, sind Frauen in den Führungsetagen – sowohl in der Privatwirtschaft als auch in der öffentlichen Verwaltung – untervertreten. Statistisch betrachtet hat ein Mann, der in der Stadtverwaltung Winterthur arbeitet, eine 3.5mal höhere Chance auf eine Kaderstelle als eine Frau.

Eine höhere Frauenvertretung in den Führungsgremien ist aus betriebs- und volkswirtschaftlicher, aber auch aus gesellschaftspolitischer Sicht notwendig.

Gemischte Teams arbeiten besser! Es ist empirisch erwiesen, dass eine ausgeglichene Vertretung der Geschlechter in Führungsgremien positiv auf die Performance und auf Innovation wirkt.¹ Zudem ist es gerade auch vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels und des demografischen Wandels für die Stadt Winterthur wichtig, auf Frauen als Personalressource zu setzen und sich als attraktiver und familienfreundlicher Arbeitgeber zu positionieren.

Obwohl die Stadt Winterthur bereits viele Massnahmen ergriffen hat, um das Geschlechterverhältnis im Kader zu verbessern, ist sie als fortschrittliche Arbeitgeberin gefordert, die bisherigen Massnahmen zu vertiefen und weitere Anstrengungen zu unternehmen. Beispielsweise durch eine gezielte Rekrutierungs- und Nachwuchsförderungspolitik (z.B. mittels Mentoringprogrammen) oder durch geeignete Führungsinstrumente (Frauenförderung als Bestandteil in den Quali-Gesprächen).

Wird das Ziel einer Erhöhung des Frauenanteils im Kader mittels quantifizierbarer Zielvorgaben festgelegt, wird dieses verbindlich und überprüfbar, so dass es im Arbeitsalltag weniger schnell in Vergessenheit gerät. Die Schaffung und Überwachung von Indikatoren erhöht die Transparenz, schafft so die Grundlagen für die Ergreifung von Massnahmen und stellt deshalb einen wichtigen ersten Schritt zur Erhöhung des Anteils weiblicher Führungskräfte dar. Wichtig ist dabei, dass den unterschiedlichen Voraussetzungen in den verschiedenen Departementen (z.B. Frauenanteil über das gesamte Departement hinweg) Rechnung getragen wird und differenzierte Zielpfade festgelegt werden.

Verbindliche, mess- und überprüfbare Zielvorgaben wurden nicht nur in zahlreichen europäischen Ländern eingeführt, sondern werden auch zunehmend in der Schweiz als wirksames Instrument zur Erhöhung des Frauenanteils in den Führungsetagen eingesetzt. So sind in den Verwaltungen der Städte Basel, Bern, Schaffhausen und Zürich ebenfalls Geschlechter-Zielvorgaben vorgesehen. 57 % der Basler Stimmberechtigten beschlossen am 9.02.14, dass in den Verwaltungsräten der öffentlich-rechtlichen Anstalten und öffentlichen Unternehmen von Basel Stadt mindestens ein Drittel Frauen vertreten ist – und bereits ein Jahr später konnte eine positive Bilanz gezogen werden². Der Bundesrat beschloss die Einführung von Geschlechterquoten für die Verwaltungsräte bundesnaher Betriebe und er schlägt im Rahmen der Aktienrechtsrevision Richtwerte für die Vertretung beider Geschlechter in Verwaltungsrat und Geschäftsleitung vor.»

Mit seinem Bericht vom 3. Oktober 2018 hat der Stadtrat zu dieser Motion ausführlich Stellung genommen und dem Grossen Gemeinderat beantragt, sie erheblich zu erklären. Das Parlament ist diesem Antrag mit Beschluss vom 25. Februar 2019 gefolgt. Demnach hat der Stadtrat die Motion innert anderthalb Jahren ab diesem Zeitpunkt umzusetzen (Art. 67 Abs. 9 der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates). Diesem gesetzlichen Auftrag kommt er mit vorliegendem Antrag nach.

2. Ausgangslage

Vorrangiges Anliegen der Motionärinnen ist es, zur Gewährleistung einer angemessenen Vertretung beider Geschlechter in den oberen Kaderfunktionen der Verwaltung der Stadt Winterthur eine verbindliche Zielvorgabe von 35 % je Geschlecht zu verankern. Konkret zielt die Motion damit auf eine Erhöhung des Frauenanteils auf der höheren Führungsebene ab, weil die Frauen in diesem Stellensegment der Stadtverwaltung nach wie vor untervertreten sind. In

¹ Vgl. IFT Working Paper im Auftrag des SECO, «Massnahmen zur Förderung von Frauen in Führungspositionen», Hochschule Luzern, 2010, https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen/Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Arbeit/Arbeitsmarkt/Informationen_Arbeitsmarktforschung/massnahmen-zur-foerderung-von-frauen-in-fuehrungspositionen---ei.html

² Vgl. Präsidialdepartement Basel Stadt, Monitoring Geschlechterquote, <http://www.gleichstellung.bs.ch/erwerbsarbeit-familie/geschlechterquote/aktuelle-situation.html>

seinem oben genannten Bericht hat sich der Stadtrat einlässlich mit dieser Forderung auseinandergesetzt und sich für ihre Umsetzung ausgesprochen.

Zum vorliegend verwendeten Kaderbegriff ist dem Bericht des Stadtrates zu entnehmen, dass sich die Kategorisierung der städtischen Führungsfunktionen bis 2015 an den Richtpositionen Führung (FÜ-A bis FÜ-D) ausgerichtet hat und seit 2016 an den neu eingeführten Führungsstufen (oberste, obere, mittlere und untere Führungsstufe) orientiert. Die frühere Kategorie FÜ-D, die im Motionstext verwendet wird, entspricht weitgehend der jetzigen oberen Führungsstufe (die oberste Führungsstufe besteht nur aus Mitgliedern des Stadtrates und des/der Stadtschreiber/in). Die Umsetzung der vorliegenden Motion orientiert sich hinsichtlich der Festlegung der Zielvorgaben an dieser neuen Kategorisierung der Führungsstufen.

Bereits im Hinblick auf den erwähnten Bericht zur Motion vom 3. Oktober 2018 wurde die Geschlechterverteilung im städtischen Verwaltungskader erhoben. Daraus resultierte ein Überblick über die Geschlechteranteile pro Führungsstufe und für sämtliche Anstellungsverhältnisse des Verwaltungs- und Betriebspersonals in den verschiedenen Departementen. Diese Übersicht wurde im Rahmen der Erarbeitung der vorliegenden Umsetzungsvorlage auf den Stand per

17. Februar 2020 aktualisiert (vgl. nachstehende Tabelle). Dabei ist grundsätzlich zu beachten, dass die Stadtverwaltung eine dynamische Organisation ist und sich deshalb einzelne Funktionen hinsichtlich ihres Profils und damit auch ihrer Zuordnung zu den Führungsstufen kurzfristig verändern können. Ferner zählen die Mitglieder des Stadtrates nach der Führungssystematik zur obersten Führungsstufe; als von der Stimmbevölkerung gewählte Personen werden sie in den nachstehenden Kennzahlen aber nicht berücksichtigt.

Stichtag 17.2.2020	obere FS		mittlere FS		untere FS		alle FS		Anstellungen total	
	%		%		%		%		%	
	M	W	M	W	M	W	M	W	M	W
Stadtverwaltung total	68%	32%	59%	41%	57%	43%	68%	32%	39%	61%
DKD	56%	44%	46%	54%	28%	72%	38%	62%	30%	70%
DFI	57%	43%	73%	27%	88%	12%	77%	23%	47%	53%
BAU	58%	42%	88%	12%	82%	18%	82%	18%	80%	20%
DSU	86%	14%	92%	8%	83%	17%	84%	16%	68%	32%
DSS	67%	33%	42%	58%	40%	60%	41%	59%	17%	83%
DSO	57%	43%	38%	62%	24%	76%	31%	69%	19%	81%
DTB	86%	14%	80%	20%	90%	10%	88%	12%	83%	17%

Wie die obige Darstellung zeigt, ergeben die Geschlechteranteile pro Führungsstufe in den verschiedenen Departementen nach wie vor ein heterogenes Bild. Zwei Departemente mit einem gesamthaft hohen bis sehr hohen Frauenanteil in der Belegschaft – Kulturelles und Dienste sowie Soziales – weisen auf der oberen Führungsstufe, die im Rahmen der Motionsumsetzung im Vordergrund steht, ein nahezu ausgeglichenes Geschlechterverhältnis auf, ebenso das Departement Finanzen, welches auch gesamthaft eine ziemlich ausgeglichene Geschlechterverteilung hat. Demgegenüber liegt im Departement Schule und Sport, das stark weiblich geprägt ist (83 % Frauen), der Männer- gegenüber dem Frauenanteil auf der oberen Führungsstufe bei zwei zu eins. Umgekehrt verhält es sich beim Departement Bau, das auf der oberen Führungsstufe 42 % Frauen verzeichnet, obwohl über alle Funktionen gesehen nur 20 % Frauen im Departement arbeiten. Die Gesamtsicht über alle Departemente zeigt, dass die aktuelle Verteilung der Geschlechter auf der oberen Kaderstufe (insgesamt 68 % Männer und 32 % Frauen) der Zielquote von 35 % je Geschlecht, die mit der Motion verlangt wird, schon recht nahekommt und in der Mehrzahl der Departemente bereits erreicht ist.

In der mittleren Führungsstufe überwiegt in den frauendominierten Departementen Kulturelles und Dienste, Schule und Sport sowie Soziales der Anteil der Frauen (54 % / 58 % / 62 %). In anderen Departementen (DFI, BAU, DSU) ist auf dieser Stufe der Männeranteil höher als in der oberen Führungsstufe, beim Departement Technische Betriebe etwas geringer. In der unteren Führungsstufe entspricht die Geschlechterverteilung in den Departementen Kulturelles und Dienste sowie Soziales ungefähr jener der Gesamtbelegschaft mit deutlich mehr Frauen. Im Departement Schule und Sport überwiegt ebenfalls der Frauenanteil auf dieser Stufe, während die fachlich eher technisch orientierten Departemente Bau und Technische Betriebe eine Übervertretung der Männer aufweisen, ebenso die Departemente Sicherheit und Umwelt sowie Finanzen. Über die gesamte Stadtverwaltung betrachtet, wird auf der mittleren und unteren Führungsstufe der Zielwert von mindestens 35 % je Geschlecht derzeit erreicht. Allerdings liegt in der Mehrheit der Departemente der Frauenanteil weiterhin deutlich unter diesem Wert.

3. Grundlagen und Rahmenbedingungen

3.1. Unterschiedliche Quotenregelungen

Grundsätzlich sind als Instrumente zur Durchsetzung der Gleichbehandlung von Frau und Mann verschiedene Arten von Quotenregelungen denkbar. Möglich sind einerseits starre geschlechtsspezifische Vorgaben, die einem Geschlecht ein festes Kontingent an Kaderpositionen vorbehalten. Solche Ansätze, die bis zur Erreichung der Quote nur auf das jeweilige Geschlecht und nicht auch auf Qualifikationskriterien abstellen, zielen letztlich nicht auf die Erreichung von Chancengleichheit und Gleichberechtigung ab. Sie können darum eine undifferenzierte – und deshalb unter Umständen (wie nachstehend dargelegt wird) auch rechtlich problematische – Benachteiligung eines Geschlechts zur Folge haben.

Demgegenüber stehen so genannt flexible bzw. weiche Zielquoten, die dem untervertretenen Geschlecht bis zum Erreichen eines prozentualen Anteils an Kaderpositionen dann den Vorzug einräumen, wenn mehrere Kandidaturen beider Geschlechter vorliegen, die aus objektiver Sicht gleichwertig oder vergleichbar sind. Im Unterschied zur starren Quotenregelung werden hier Angehörige des untervertretenen Geschlechts nur bei mindestens vergleichbarer Qualifikation vorrangig behandelt. Bei der vergleichenden Beurteilung können neben Ausbildung und Berufserfahrung auch ausserberufliche Aktivitäten und Erfahrungen (z.B. Betreuungsaufgaben, Aufgaben im sozialen Bereich) in Betracht fallen. Solche Zielquoten lassen es sodann auch zu, dass unterschiedliche fachliche und strukturelle Rahmenbedingungen in verschiedenen betrieblichen Zweigen bei der Festsetzung spezifischer Ziele berücksichtigt werden können. Gegenstand der vorliegenden Motion ist das Anliegen, eine solche Zielvorgabe von 35 % je Geschlecht festzulegen, um eine gesamtstädtisch angemessene Vertretung beider Geschlechter auf der oberen Führungsstufe zu gewährleisten. Auch wenn die Motion damit konkret auf eine Erhöhung des gegenwärtig noch untervertretenen Frauenanteils in diesen höheren Leitungsfunktionen abzielt, handelt es sich bei der geforderten Zielvorgabe aber grundsätzlich nicht um eine Frauen-, sondern um eine Geschlechterquote. Sie verlangt, dass sowohl der Frauen- als auch der Männeranteil in den oberen Kaderpositionen der Stadtverwaltung mindestens 35 % betragen soll.

3.2. Rechtliche Grundlagen

Hinsichtlich der rechtlichen Zulässigkeit von geschlechtsbezogenen Zielquoten ist vorab auf den Überblick über die verschiedenen rechtlichen Grundlagen zum Gleichbehandlungsgebot und Diskriminierungsschutz im Bericht des Stadtrates vom 1. Juni 2016 zur gesetzlichen Verankerung der städtischen Fachstelle Diversity Management zu verweisen (GGR-Nr. 2015.63).

Auf völkerrechtlicher Ebene fallen als Grundlagen für geschlechterspezifische Zielvorgaben vorab das Diskriminierungsverbot in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und die UNO-Pakte I und II in Betracht, welche die Mitgliedsstaaten zu aktivem Handeln gegen die Ungleichbehandlung der Geschlechter verpflichten. Massgeblich ist ferner das UNO-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW). Danach sind

Sondermassnahmen zur Behebung einer Untervertretung der Frauen im politischen und gesellschaftlichen Leben solange zulässig, bis die Chancengleichheit und Gleichbehandlung der Geschlechter tatsächlich erreicht ist. Der vom Übereinkommen eingesetzte Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau hat die Mitgliedstaaten explizit aufgefordert, vermehrt zeitlich befristete Sondermassnahmen – wie beispielsweise Vorzugsbehandlungen oder Quoten-Systeme – einzusetzen, um die Integration der Frauen im Speziellen auch in der Politik zu fördern. Zu nennen ist in diesem Zusammenhang ferner das Übereinkommen Nr. 111 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, das die Mitgliedstaaten dazu anhält, spezifische Vorkehren zur Erhöhung der Partizipation der Frauen in allen Lebensbereichen zu treffen. Schliesslich hat sich die Schweiz im Rahmen des Universal Periodical Review des UNO-Menschenrechtsrats (UPR) auch zur Verwirklichung der rechtlichen und tatsächlichen Chancengleichheit der Geschlechter auf kommunaler Ebene verpflichtet.

Mit Blick auf die übergeordneten nationalen Rechtsgrundlagen hat der Stadtrat in seinem Bericht zur Motion auf Art. 8 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) verwiesen, welcher sowohl das Gleichstellungsgebot als auch das Diskriminierungsverbot aufgrund des Geschlechts statuiert. In Art. 8 Abs. 3 BV Satz 1 ist die Gleichberechtigung von Mann und Frau als Grundsatz verankert. Diese Bestimmung gewährleistet ein verfassungsmässiges Recht, das eine rechtliche Differenzierung nach dem Geschlecht grundsätzlich verbietet. Satz 2 von Art. 8 Abs. 3 BV beauftragt den Gesetzgeber, für die tatsächliche Gleichstellung in der gesellschaftlichen Realität zu sorgen. Die wesentlichen bundesgesetzlichen Grundlagen zur Gewährleistung der tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann finden sich im Gleichstellungsgesetz vom 24. März 1995 (GIG), welches im Speziellen auch die Diskriminierung aufgrund des Geschlechts im Erwerbsleben untersagt. Im Kanton Zürich ist das Gleichstellungsgebot ebenfalls auf Verfassungsebene verankert (Art. 11 Abs. 5 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005). Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang schliesslich, dass die Thematik von geschlechtsbezogenen Zielquoten in jüngster Zeit auch im schweizerischen Gesellschaftsrecht aufgegriffen worden ist. So hat am 19. Juni dieses Jahres die Bundesversammlung mit der aktuellen Aktienrechtsrevision eine Geschlechterquote für Verwaltungsratsmitglieder und Geschäftsleitungen grosser börsenkotierter Gesellschaften beschlossen (Art. 734f E-OR). Im Verwaltungsrat soll diese Quote 30 % betragen und in der Geschäftsleitung 20 %. Bei Nichteinhalten dieser Vorgaben ist das Unternehmen begründungspflichtig (nach dem Prinzip «comply or explain», wie es auch in vorliegender Motion thematisiert wird) und es muss Massnahmen zur Förderung des weniger vertretenen Geschlechts aufzeigen. Die Revision soll 2022 in Kraft treten.

Auch die bundesgerichtliche Rechtsprechung geht – übereinstimmend mit der Lehre – davon aus, dass das Instrumentarium zur Gleichstellung von Mann und Frau im Sinn von Art. 8 Abs. 3 Satz 2 BV grundsätzlich auch ergebnisbezogene Massnahmen wie Zielquoten zur Erreichung der tatsächlichen Geschlechtergleichheit umfassen kann (G. Biaggini, Kommentar zu Art. 8 BV mit Hinweisen, Georg Müller, ZBI 1990, 308 ff., Kommentar zu Art. 4 aBV mit Hinweisen; BGE 131 II 361 ff., BGE 123 I 152 E 3 und BGE 125 I 21 E 3, auch zum Folgenden). Solche Massnahmen sind zulässig und zur Gewährleistung der Gleichbehandlung und Chancengleichheit der Geschlechter auch geboten, wenn sie sich auf eine gesetzliche Grundlage stützen und verhältnismässig sind. Bei der Beurteilung der Verfassungsmässigkeit spielt die Unterscheidung zwischen starren und flexiblen Quoten eine zentrale Rolle (vgl. BGE 131 II 361, 376, mit Hinweisen, auch zum Folgenden); nach der bundesgerichtlichen Praxis sind starre Quoten mit dem Diskriminierungsverbot und dem Verhältnismässigkeitsprinzip nur schwer zu vereinbaren und darum verfassungsrechtlich problematisch. Anders verhält es sich demgegenüber mit flexiblen bzw. weichen Quotenzielen, weil sie in der Regel verhältnismässig sind und Dritte nicht über Gebühr benachteiligen.

Auf städtischer Ebene ist die Gleichstellung von Frau und Mann sowie die Chancengleichheit der Geschlechter explizit in Art. 5 Abs. 1 lit. h des Personalstatus vom 12. April 1999 (PST) als

personalpolitischer Grundsatz verankert. Gemäss aktuellem Wortlaut dieser Bestimmung ist seitens der Stadt als Arbeitgeberin «eine angemessene Vertretung der Geschlechter im Kader und in Schlüsselpositionen» anzustreben. Ferner verlangen Art. 5 Abs. 1 lit. f und g PST spezifische Massnahmen zugunsten der Vereinbarkeit von Beruf und Familie, beispielsweise durch die Förderung flexibler Arbeitsmodelle und Schaffung von (Kader-)Teilzeitstellen. Die Instrumente zur Umsetzung dieser personalpolitischen Grundsätze werden vom Stadtrat erlassen (Art. 5 Abs.2 PST).

3.3 Anknüpfung an die Diversity-Strategie

Wie im erwähnten Bericht zur Motion ebenfalls dargelegt, hat der Stadtrat für Winterthur als eine der ersten Städte der Schweiz eine Diversity-Strategie verabschiedet, mit der eine repräsentative Vertretung der Vielfalt auf allen Kaderstufen sowie in Gremien und Teams aller Art angestrebt wird. Dieses Vorhaben umfasst auch das Ziel, mit der Besetzung von Führungspositionen auf eine ausgewogene Vertretung der Geschlechter in Führungsfunktionen der Stadtverwaltung hinzuarbeiten. Auf eine hohe personalpolitische Bedeutung dieses Anliegens lässt zudem schliessen, dass die Umsetzung der städtischen Diversity-Strategie als strategische Massnahme im aktuellen Legislaturprogramm 2018 – 2022 des Stadtrates verankert worden ist (mit Bezug zu den Schwerpunkten «sozialer Zusammenhalt» und «Verwaltung als Dienstleisterin und attraktive Arbeitgeberin»).

Der stadträtliche Bericht führt weiter aus, dass die Diversity-Strategie in den Departementen der Stadtverwaltung bereits seit 2018 umgesetzt wird. Per Ende 2018 ist zuhanden des Stadtrates erstmals eine Berichterstattung über die Umsetzungsaktivitäten erfolgt, die sich künftig alle zwei Jahre wiederholen soll. In diesem Rhythmus wird auch die Aufsichtskommission des Grossen Gemeinderates über den Umsetzungsstand der Diversity-Strategie informiert (vgl. Weisung vom 1. Juni 2016 zur gesetzlichen Verankerung der Fachstelle Diversity Management, GGR-Nr. 2015.63).

4. Umsetzung der Motion

4.1 Grundlagen

Zusammenfassend ist nach dem Gesagten einerseits davon auszugehen, dass die in Frage stehenden Forderungen der Motion mit den übergeordneten rechtlichen Vorgaben in Einklang stehen und zudem in den personalpolitischen Grundsätzen des städtischen Personalrechts Rückhalt finden. Andererseits entsprechen die Motionsanliegen auch den aktuellen Zielen des Stadtrates zur Förderung der Chancengleichheit und tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann im Rahmen seiner Diversity-Strategie, die sich in den Departementen bereits seit rund zwei Jahren in Umsetzung befindet. Die Gewährleistung einer angemessenen Vertretung beider Geschlechter im Kader ist demnach als ein Anliegen von hoher strategischer Bedeutung und prioritär zu behandelndes Ziel der städtischen Personalpolitik zu sehen.

Nebst der Verankerung einer Zielvorgabe für die Geschlechtervertretung im oberen Kader für die ganze Stadtverwaltung verlangen die Motionärinnen auch, dass auf der Stufe der Departemente differenzierte, realistische und verbindliche Steigerungsziele definiert werden, welche die Geschlechteranteile in der jeweiligen Belegschaft berücksichtigen. In seinem Bericht zur Motion hat der Stadtrat dazu verschiedene Umsetzungsvarianten erörtert. Im Ergebnis hält er es für zielführend und im Sinn des parlamentarischen Anliegens, wenn die gesamtstädtische Zielvorgabe für die obere Führungsstufe durch spezifische Departementsziele ergänzt wird, die für alle Führungsstufen festgelegt werden. Mit der Definition von Vorgaben auch für die mittlere und untere Führungsstufe wird einerseits eine auf die Gleichstellungsthematik gerichtete Sensibilisierung auf allen Kaderstufen in der ganzen Stadtverwaltung angeregt. Andererseits wird damit der Fokus auch auf eine systematische Nachfolgeplanung für obere Kaderpositionen unter Berücksichtigung einer ausgewogenen Vertretung der Geschlechter gelegt, indem bereits auf unteren Kaderebenen für einen entsprechenden internen Rekrutierungspool gesorgt wird.

4.2 Ergänzung des Personalstatus

Obwohl das Gebot der Chancengleichheit und tatsächlichen Gleichstellung der Geschlechter schon heute eine personalrechtliche Vorgabe und ein zentrales Anliegen der städtischen Personalpolitik ist, das mit verschiedenen Umsetzungs- und Sensibilisierungsaktivitäten gefördert wird, zeigen die erhobenen Zahlen, dass die oberen Kaderpositionen in der Verwaltung noch nicht im gewünschten Mass mit beiden Geschlechtern ausgewogen besetzt sind. Wie im Bericht zur Motion festgehalten, erachtet der Stadtrat deshalb die verbindliche Festlegung eines im dargelegten Sinn weichen oder flexiblen Quotenziels als angezeigtes Mittel zur Erreichung der tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann, wenn es um die Besetzung von oberen Kaderstellen geht. Ebenso spricht er sich dafür aus, die Zielvorgabe für die Vertretung der Geschlechter, wie die Motion verlangt, auf 35% festzulegen. Weil ein solcher Zielwert künftig einen zentralen Eckpfeiler für die tatsächliche Geschlechtergleichstellung bildet und ein deutliches Zeichen für den personalpolitischen Stellenwert dieser Forderung setzen soll, beantragt der Stadtrat dem Grossen Gemeinderat, diese Vorgabe auf gesetzlicher Ebene im städtischen Personalstatut zu verankern. Ferner ist es naheliegend, dass der vorgegebene Zielwert in erster Linie durch Neubesetzungen erreicht wird. Im Sinn einer flankierenden Massnahme wird dem Parlament darum zusätzlich der Antrag gestellt, die im Personalstatut enthaltene Bestimmung zur Stellenausschreibung (Art. 9) dahingehend zu ergänzen, dass bei der Rekrutierung (einschliesslich Stellenausschreibung) für Kaderstellen auf eine ausgewogene Vertretung von Frau und Mann zu achten sei. Zur Erleichterung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie insbesondere für Frauen sollen als weitere Begleitmassnahme besonders auch für Kaderfunktionen flexible Arbeitsformen gefördert werden. Die auf dieser Grundlage beantragten Anpassungen im Personalstatut lauten wie folgt:

Art. 5 Abs. 1 lit. g (Änderung)

«sie fördert flexible Arbeitszeitmodelle und Teilzeitarbeit auf allen Hierarchiestufen,»

Erläuterung

Mit dieser Neuregelung auf Gesetzesesebene erhält das Anliegen, flexible Arbeitszeitmodelle auf sämtlichen Hierarchiestufen – also insbesondere auch im Kader – zu ermöglichen, ein zusätzliches Gewicht. Das bedeutet, dass auch bei vakanten Kaderstellen jeweils grundsätzlich zu prüfen ist, ob sie auch mit flexiblen Arbeitsmodellen wie Teilzeit oder Jobsharing bzw. -splitting wahrgenommen werden können. Dies gilt grundsätzlich für sämtliche Kaderstufen, da es dem Stadtrat wie gesagt zwecks einer systematischen internen Nachfolgeplanung für obere Führungsfunktionen ein Anliegen ist, dass die beiden Geschlechter bereits auf den tieferen Kaderstufen der jeweiligen Fachbereiche angemessen vertreten sind.

Art. 5 Abs. 1 lit. h (Änderung)

«sie achtet auf Vielfaltsmerkmale, verwirklicht die Gleichstellung für Frauen und Männer und strebt eine angemessene Vertretung der Geschlechter im Kader sowie in Schlüsselpositionen an, in der oberen Führungsstufe einen Anteil je Geschlecht von mindestens 35 Prozent,»

Erläuterung:

Der Zielwert von je mindestens 35% Frauen und Männer im oberen Kader wird in der einschlägigen Bestimmung zu den Grundsätzen der Personalpolitik verankert, und zwar als Konkretisierung des allgemeinen Gleichstellungsgrundsatzes, welcher bereits in dieser Regelung enthalten ist (Abs. 1 lit. h). Vom Geltungsbereich dieser Zielvorgabe ausgenommen ist die oberste Führungsstufe mit den Mitgliedern des Stadtrates (ausser dem/der Stadtschreiber/in) und weitere Funktionen, die ausserhalb der personalrechtlichen Rekrutierungs- und Beförderungsregelung stehen. Dazu zählen von der Stimmbevölkerung gewählte Personen wie die Friedensrichterinnen und -richter, die Stadtamtsfrauen und -männer sowie die Schulpräsidentinnen und -präsidenten. Die Massnahmen zur Erreichung der Zielvorgabe werden als Instrumente der Personalpolitik gestützt auf Art. 5 Abs. 2 PST vom Stadtrat festgelegt. Dies betrifft insbesondere die mit der Motion ebenfalls verlangte Konkretisierung auf der Ebene der Departemente

und die Modalitäten der Berichterstattung zuhanden des Parlaments. Diese Zuständigkeit des Stadtrates gewährleistet den erforderlichen Handlungsspielraum, wenn es darum geht, auf relevante Veränderungen in den Departementen und ihren untergeordneten Bereichen mit Blick auf die angestrebte Erreichung des gesamtstädtischen Zielwerts zeitnah und zielführend zu reagieren.

Die vorliegende Zielfestsetzung für eine ausgewogene Geschlechterverteilung im Kader ist wie dargelegt im Kontext der Diversity-Strategie des Stadtrates zu sehen, die generell eine vielfältige Zusammensetzung des Verwaltungspersonals anstrebt. Darum ist es im Rahmen der vorliegenden Änderung von Art. 5 Abs. 1 lit. h PST angezeigt, auch die Berücksichtigung weiterer Vielfaltsmerkmale in diese Regelung einfließen zu lassen.

Art. 9 «Rekrutierung» (Titel geändert)

Abs. 2 (neu)

«Bei der Rekrutierung neuer Mitarbeitender ist auf eine angemessene Verteilung der Geschlechter und weitere Vielfaltsmerkmale zu achten.»

Erläuterung:

Es entspricht bereits heute einem generellen Anliegen der Diversity-Strategie des Stadtrates, dass bei der Neubesetzung von Stellen der Stadtverwaltung auf eine ausgewogene Verteilung der Geschlechter und andere Vielfaltsmerkmale geachtet wird. Eine entsprechende Regelung, die sich auf die Formulierung von Stellenausschreibungen bezieht, ist derzeit in der Vollzugsverordnung zum Personalstatut vom 20. Juni 2018 enthalten (Art. 9 Abs. 1 und 2 VVO PST). Um dem angestrebten Ziel einer ausgewogenen Vertretung der Geschlechter im Kader im vorliegenden Kontext noch mehr Nachdruck zu verleihen, soll diese Vorgabe nunmehr, mit Geltung für das gesamte Rekrutierungsverfahren, auf gesetzlicher Ebene im Personalstatut verankert werden.

Ob die angestrebte Zielvorgabe von 35 % von Frauen und Männern in oberen Führungspositionen erreicht werden kann, hängt ferner wesentlich davon ab, ob für die Besetzung einer vakanten Kaderstelle eine genügende Anzahl qualifizierter Bewerberinnen oder Bewerber zur Verfügung steht. Es sollte daher insbesondere bei der Ausschreibung von Kaderstellen im Sinn von Art. 9 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 VVO PST danach gestrebt werden, eine möglichst hohe Resonanz beim untervertretenen Geschlecht zu erreichen. Deshalb ist es unter Umständen angezeigt, bei der öffentlichen Ausschreibung von Kaderstellen jeder Führungsstufe explizit darauf hinzuweisen, dass Bewerbungen des weniger stark vertretenen Geschlechts besonders willkommen sind. Zudem sollen unbesetzte Kaderstellen – soweit es die jeweiligen betrieblichen Gegebenheiten zulassen – mit der Möglichkeit zu Teilzeitarbeit ausgeschrieben werden.

4.3 Spezifische Zielsetzungen in den Departementen

Entsprechend dem Motionsanliegen soll die im Personalstatut zu verankernde gesamtstädtische Zielvorgabe von 35 % für die Besetzung der oberen Führungsstufe durch spezifische Ziele der Departemente für alle Führungsstufen ergänzt werden. Dabei wird die Erreichung des gesamtstädtischen Ziels gefördert, wenn auf Departementsebene differenzierte Ziele definiert werden, welche nebst den Geschlechteranteilen in der Belegschaft auch die unterschiedlichen fachlichen und strukturellen Gegebenheiten berücksichtigen. Dieses Vorgehen ist zielführend, da es den Departementen den erforderlichen Spielraum lässt, um im Sinn der vorliegenden Motion realistische und damit auch erreichbare Zielwerte zu definieren. Das betrifft in erster Linie die Erhöhung des Anteils des jeweils untervertretenen Geschlechts in Departementen mit nach herkömmlicher Auffassung frauen- oder männertypischen Berufen und Aufgaben. Insgesamt müssen die Ziele der Departemente für die obere Führungsstufe im gewichteten Durchschnitt aber mindestens 35% je Geschlecht ergeben, damit die Gesamtzielvorgabe für die Stadtverwaltung erreicht werden kann.

Im Hinblick auf den vorliegenden Umsetzungsantrag wurde mit diesen Rahmenbedingungen bereits ein Prozess zur Zielfestlegung in den Departementen erprobt und validiert. Aus strategischem Blickwinkel ist dieses Verfahren als Teil der Umsetzung der Diversity-Strategie zu sehen, die nach dem Gesagten auch auf eine ausgewogene Geschlechtervertretung im Verwaltungskader abzielt. Dazu befasste sich jedes Departement mit verschiedenen Personalkennzahlen zur Vertretung von Frauen und Männern in den oberen, mittleren und unteren Führungsebenen. Auf dieser Grundlage definierten sie aus ihrer Sicht realisierbare Ziele für alle drei Führungsebenen. Es zeigte sich, dass dabei im Einzelfall – wie die nachstehende Darstellung zeigt, beispielsweise im Departement Bau in der oberen Führungsebene – ein Zielwert für das weniger stark vertretene Geschlecht auch tiefer liegen kann, als der momentane Anteil. Mit Rücksicht auf die Geschlechteranteile in der jeweiligen Belegschaft kann ein solches Ziel aber trotzdem realistisch und für die Nachfolgeplanung sogar herausfordernd sein. Teil des Validierungsprozesses in den Departementen und auf gesamtstädtischer Ebene war ferner die Auseinandersetzung mit möglichen weiteren Massnahmen in den personalspezifischen Handlungsfeldern Nachfolgeplanung, Talentmanagement und Arbeitskultur, um die angestrebte Geschlechterverteilung zu erreichen.

Die von den Departementen erarbeiteten Ziele für einen Zeitraum von zwei Jahren werden dem Grossen Gemeinderat nachstehend zur Kenntnis gebracht. Wie aus den Darstellungen ersichtlich wird, soll damit das parlamentarisch geforderte Ziel für die Geschlechtervertretung in der oberen Führungsebene von 35% bereits bis 2022 erreicht und sogar übertroffen werden. Der Stadtrat wird die Zielwerte nach Verabschiedung des vorliegenden Antrags durch den Grossen Gemeinderat als verbindliche Vorgaben beschliessen. Die spezifischen Zielsetzungen der sieben Departemente präsentierten sich für die obere, mittlere und untere Führungsebene wie folgt:

Stichtag 17.2.2020	Anstellungen obere Führungsebene				Anstellungen Total	
	IST		SOLL 2022			
	M	W	M	W	M	W
Stadtverwaltung alle	68%	32%	62%	38%	39%	61%
DKD	56%	44%	50%	50%	30%	70%
DFI	57%	43%	57%	43%	47%	53%
BAU	58%	42%	65%	35%	80%	20%
DSU	86%	14%	75%	25%	68%	32%
DSS	67%	33%	60%	40%	17%	83%
DSO	57%	43%	57%	43%	19%	81%
DTB	86%	14%	72%	28%	83%	17%

Stichtag 17.2.2020	Anstellungen mittlere Führungsstufe				Anstellungen Total	
	IST		SOLL 2022			
	M	W	M	W	M	W
Stadtverwaltung alle	59%	41%	55%	45%	39%	61%
DKD	46%	54%	40%	60%	30%	70%
DFI	73%	27%	66%	34%	47%	53%
BAU	88%	12%	80%	20%	80%	20%
DSU	92%	8%	83%	17%	68%	32%
DSS	42%	58%	40%	60%	17%	83%
DSO	38%	62%	35%	65%	19%	81%
DTB	80%	20%	73%	27%	83%	17%

Stichtag 17.2.2020	Anstellungen untere Führungsstufe				Anstellungen Total	
	IST		SOLL 2022			
	M	W	M	W	M	W
Stadtverwaltung alle	57%	43%	55%	45%	39%	61%
DKD	28%	72%	35%	65%	30%	70%
DFI	88%	12%	76%	24%	47%	53%
BAU	82%	18%	70%	30%	80%	20%
DSU	83%	17%	75%	25%	68%	32%
DSS	40%	60%	40%	60%	17%	83%
DSO	24%	76%	30%	70%	19%	81%
DTB	90%	10%	87%	13%	83%	17%

4.4 Prozess zur Zielfestlegung und -überprüfung sowie Berichterstattung

Sobald der Grosse Gemeinderat mit der beantragten Ergänzung von Art. 5 PST den Zielwert für eine ausgewogene Geschlechtervertretung im oberen Kader verabschiedet hat, wird der Stadtrat mit separatem Beschluss nebst den spezifischen Departementszielen für die verschiedenen Führungsstufen bis 2022 auch den Prozess für die Festlegung sowie periodische Überprüfung der Zielsetzungen und die Berichterstattung festlegen. Die Federführung für das gesamstädtische Verfahren liegt dabei beim Personalamt / Fachstelle Diversity Management. In diesem Zusammenhang ist aber grundsätzlich zu beachten, dass die Verwirklichung der Chancengleichheit und Gleichstellung von Frau und Mann in erster Linie eine Führungsaufgabe ist. Das vorgesehene Verfahren umfasst im Wesentlichen die folgenden Schritte:

Die Departemente definieren gemeinsam mit ihren Bereichsleitungen wie dargelegt unter Berücksichtigung der Geschlechteranteile in ihrem jeweiligen Personalbestand und ihrer fach- sowie strukturspezifischen Eigenheiten für sämtliche Führungsstufen spezifische und realistische Zielvorgaben für die beiden Geschlechter für einen Zeitraum von zwei Jahren, aus welchen sich konkrete und zielführende Massnahmen auf Departements- und Bereichsebene ableiten lassen. Diese Zielwerte werden jeweils vom Stadtrat beschlossen. Das Personalamt / Fachstelle Diversity Management und die Personaldienste unterstützen die Linienvorgesetzten bei

der Festlegung adäquater Ziele. Zur Erreichung derselben erstellen die Departemente zusammen mit den nachgeordneten Bereichen einen auf ihre Bedürfnisse zugeschnittenen Massnahmenkatalog. Gleichzeitig sollen departementsübergreifend durch das Personalamt in Zusammenarbeit mit den Departementen weitere Massnahmen zur gezielten Verbesserung der Chancengleichheit der Geschlechter erarbeitet werden.

Um die gesamtstädtische Zielvorgabe und die spezifischen Ziele für die Departemente zu erreichen, ist ein kontinuierlicher Controlling-Prozess erforderlich. Damit werden die Vorgesetzten und Personaldienste verbindlich in die Zielvorgaben und ihre Umsetzung eingebunden. Über den Stand der Umsetzung und Zielerreichung auf den Ebenen Gesamtstadtverwaltung und Departemente wird alle zwei Jahre im Rahmen des regulären Reportings zur Umsetzung der Diversity-Strategie zusammenfassend berichtet. Diese Berichterstattung zuhanden von Stadtrat und Aufsichtskommission des Grossen Gemeinderates soll mit standardisierten Instrumenten erfolgen. Bei Nichterreichung der Zielvorgaben sind die Abweichungen im Sinn der Motion nach dem Grundsatz «comply or explain» zu begründen. Ebenso wird im Rahmen der Berichterstattung zum vergangenen Zeitraum über die Neufestsetzung der Ziele für die nächste Periode informiert. Der erste Bericht zur Periode bis 2022 wird im ersten Halbjahr 2023 vorliegen.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Vorsteher des Departements Kulturelles und Dienste übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon