

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Antrag und Bericht zum Postulat betreffend «Lohnleichheit zwischen Mann und Frau beim Beschaffungswesen und bei Leistungsvereinbarungen einfordern», eingereicht von den Gemeinderätinnen K. Cometta-Müller (GLP), M. Sorgo (SP), B. Huizinga (EVP) und K. Gander (Grüne/AL)

Antrag:

1. Vom Bericht des Stadtrates zum Postulat betreffend «Lohnleichheit zwischen Mann und Frau beim Beschaffungswesen und bei Leistungsvereinbarungen einfordern» wird in zustimmendem Sinn Kenntnis genommen.
2. Das Postulat wird damit als erledigt abgeschrieben.

Bericht:

Am 27. Mai 2019 reichten die Gemeinderätinnen Katrin Cometta-Müller namens der GLP-Fraktion, Maria Sorgo namens der SP-Fraktion, Barbara Huizinga namens der EVP-Fraktion und Katharina Gander namens der Grüne/AL-Fraktion mit 31 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgendes Postulat ein, das vom Grossen Gemeinderat am 24. Juni 2019 überwiesen wurde:

«Der Stadtrat soll in einem Bericht darlegen, wie er das Gebot nach Lohnleichheit zwischen Mann und Frau im Rahmen des Beschaffungswesens und bei der Vergabe von Leistungsvereinbarungen einfordern kann.»

Begründung:

Gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit. Seit 34 Jahren steht dieser Grundsatz in der Bundesverfassung, seit 19 Jahren ist das Gleichstellungsgesetz in Kraft und im Kanton Zürich lässt sich das Gleichstellungsgebot zwischen Frau und Mann der Kantonsverfassung entnehmen. In die Tat ist die Lohnleichheit bis jetzt noch immer nicht umgesetzt: Frauen verdienen bei gleicher Arbeit noch immer deutlich weniger Geld als ihre männlichen Kollegen.

Die Stadt Winterthur setzt sich seit den 1990er-Jahren für die Gleichstellung von Mann und Frau in der Stadtverwaltung ein und hat bezüglich Lohnleichheit einen guten Standard erreicht: Dies zeigte die Lohnleichheitsprüfung von 2013, für 2020 ist die nächste Besoldungsüberprüfung vorgesehen. Die Stadt Winterthur hat mit der Unterzeichnung der «Charta der Lohnleichheit im öffentlichen Sektor» bekräftigt, dass sie sich für Lohnleichheit engagieren will.

Mit dem Beschaffungswesen und beim Abschluss von Leistungsvereinbarungen hat die Stadt einen wirksamen Hebel, um mehr Lohnleichheit zu erreichen. Andere Städte, wie beispielsweise Basel, Bern oder Zürich, nutzen diesen Einflussbereich ganz gezielt. Bezüglich dieses indirekten Wirkungsbereichs der Stadt Winterthur, bleiben jedoch die Antworten des Stadtrats auf die Interpellation Lohnleichheit (2018/013) leider sehr vage.

Der Stadtrat soll aufzeigen, wie er den Verfassungsgrundsatz von Lohnleichheit im Beschaffungswesen und beim Abschluss von Leistungsvereinbarungen umsetzen will. Dabei sind mindestens die folgenden Punkte einzubeziehen:

- *Selbstdeklaration: Die Stadt Winterthur informiert proaktiv über freiwillige Selbstkontroll-Instrumente wie Logib, Equal Salary oder Fair Compensation.*
- *Nachweis: Ab gewissen Volumina wird der Nachweis der Lohngleichheit eingefordert.*
- *Kontrollen: Die Stadt führt stichprobenartig materielle Kontrollen mit vom Bund zur Verfügung gestellten Standard-Analysemethoden durch (z.B. mit der Unterstützung durch das Zentrum für öffentliche Lohngleichheitskontrollen CLEP).»*

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Die Stadt Winterthur engagiert sich bereits seit den 1990er-Jahren stark für die Gleichstellung und Chancengleichheit der Geschlechter. In Beantwortung der Interpellation «Lohngleichheit zwischen Mann und Frau in der städtischen Verwaltung und nahestehenden Unternehmen» (GGR-Nr. 2018.13) hat der Stadtrat detailliert ausgeführt, welche diesbezüglichen Massnahmen bis heute bereits realisiert wurden. Auch der im vorliegenden Postulat angesprochene Bereich des Submissionswesens und der Leistungsvereinbarungen war von diesen Bemühungen nicht ausgenommen. Einen besonderen Stellenwert hat die Lohngleichheit insbesondere im Beschaffungswesen. Mit der aktuell in Kraft tretenden Revision des Gleichstellungsgesetzes werden die Voraussetzungen zur Förderung der Lohngleichheit in der Wirtschaft nun schweizweit noch verbessert. Damit verbunden sind unter anderem auch neue Möglichkeiten, die Lohngleichheit im Beschaffungswesen und bei den Leistungsvereinbarungen der Stadt noch wirksamer zu fördern. Der Stadtrat ist bereit, diese Möglichkeiten zu nutzen und von ihnen soweit sinnvoll und verhältnismässig Gebrauch zu machen. Die Einhaltung des Grundsatzes der Lohngleichheit zwischen Frau und Mann bleibt dem Stadtrat ein grosses Anliegen und er setzt sich weiterhin kontinuierlich dafür ein.

1. Grundlagen

1.1 Änderung des Gleichstellungsgesetzes (GIG)¹

Am 14. Dezember 2018 verabschiedete das Bundesparlament die Änderung des Gleichstellungsgesetzes (GIG), welche per 1. Juli 2020 in Kraft tritt. Damit sind Unternehmen, die 100 oder mehr Mitarbeitende beschäftigen, verpflichtet, eine betriebsinterne Lohngleichheitsanalyse bis spätestens am 30. Juni 2021 durchzuführen. Lernende sind davon ausgenommen. Die Pflicht zur Einhaltung der Lohngleichheit gilt nach dem Gleichstellungsgesetz für alle privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber. Sie umfasst konkret die folgenden drei Schritte:

1. Durchführung einer ersten Lohngleichheitsanalyse bis 30. Juni 2021
2. Überprüfung derselben von einer unabhängigen Stelle bis 30. Juni 2022
3. Information der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über das Ergebnis bis 30. Juni 2023

Die Analyse ist alle vier Jahre durchzuführen, wenn die Lohngleichheit nicht gewährleistet ist. Können die Arbeitgebenden nachweisen, dass die Lohngleichheit eingehalten ist, sind sie von einer Wiederholung ausgenommen.

Das Parlament hat die Geltungsdauer der Lohngleichheitsanalysepflicht auf zwölf Jahre beschränkt. Diese sogenannte Sunset-Klausel hat das Parlament eingefügt in der Hoffnung, dass bis zum Fristablauf die Lohngleichheit verwirklicht sein wird.

¹ <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/staat/gesetzgebung/lohngleichheit.html>

1.2 Instrumente zur Analyse der Lohngleichheit²

Für die Analyse der Lohngleichheit zwischen Frau und Mann muss eine wissenschaftliche und rechtskonforme Methode angewendet werden. Dazu gelangen ökonomisch-statistische Analysemethoden zum Einsatz. Zentraler Bestandteil ist die so genannte Regressionsanalyse. Sie berechnet den Einfluss von objektiven Faktoren (Ausbildung, Berufserfahrung, Dienstalter, Anforderungs- bzw. Kompetenzniveau des Arbeitsplatzes und berufliche Stellung) auf den Lohn in einem standardisierten Modell. Zusätzlich wird das Geschlecht als unabhängige Variable einbezogen, welche keinen signifikanten Einfluss auf den Lohn haben darf. Dabei gilt eine Toleranzgrenze von 5 %, da der Lohn von weiteren objektiven Erklärungsfaktoren beeinflusst werden kann. Mit andern Worten wird davon ausgegangen, dass in einem Unternehmen Lohngleichheit zwischen Frau und Mann besteht, wenn das Ergebnis der festgestellten, nicht erklärbaren Lohnungleichheit kleiner ist als die festgelegte Toleranzschwelle von 5 %.

Die Analyse kann durch die Betriebe selbst ausgeführt werden. Der Bund stellt dazu das kostenlose Excel-Standard-Analysetool Logib zur Verfügung, das für Unternehmen mit 50 und mehr Mitarbeitenden geeignet ist. Logib basiert auf dem oben beschriebenen statistischen Verfahren und gilt als wissenschaftlich und juristisch anerkannte Methode.

Bei weniger als 50 Mitarbeitenden im Unternehmen und bei grösseren Unternehmen mit weniger als 10 Mitarbeitenden eines Geschlechts kann die Lohngleichheitsüberprüfung mit Argib erfolgen. Argib baut auf wissenschaftlichen Arbeitsbewertungsmethoden auf. Dabei werden die mit einer Funktion verbundenen Anforderungen und Belastungen erfasst und unter Einbezug persönlicher Merkmale (Alter und Dienstalter) mit dem Lohn in Beziehung gesetzt. So wird geprüft, ob systematische Unterschiede zwischen den Geschlechtern vorhanden sind. Die Arbeitsbewertung ist als zulässige Methode zur Prüfung der Lohngleichheit vom Bundesgericht anerkannt. Argib wird noch nicht wie Logib als kostenloses Standard-Analysetool vom Bund zur Verfügung gestellt. Es befindet sich aktuell noch in der Entwicklungs- und Pilotierungsphase beim Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung (EBG).

1.3 Formen der Überprüfung der Lohngleichheit durch Beschaffungsstellen³

Für die Überprüfung der Lohngleichheit zwischen Frau und Mann gibt es in der Schweiz verschiedene Kontrollmechanismen. Gemäss Definition des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung (EBG) gehören die Selbstdeklaration mit und ohne Nachweise sowie stichprobenartige Kontrollen nach Erteilen des Auftrags zu den anerkannten Kontrollmechanismen. Der neueste Monitoring-Bericht des EBG bezüglich der Lohngleichheit im öffentlichen Sektor zeigt, dass Kontrollmechanismen im Beschaffungswesen zwar noch nicht so verbreitet sind wie verwaltungsinterne Lohngleichheitsanalysen. In den letzten drei Jahren sei jedoch eine positive Entwicklung festzustellen. Mittlerweile haben mehr als die Hälfte der Kantone und grossen Städte sowie mindestens ein Viertel der mittelgrossen Städte Kontrollmechanismen im Beschaffungswesen eingeführt. Zu diesen gehört auch die Stadt Winterthur. Im Subventionswesen und bei Leistungsvereinbarungen sind Kontrollmechanismen hingegen noch selten.

² <https://www.bkb.admin.ch/bkb/de/home/oeffentliches-beschaffungswesen/arbeitsschutzbestimmungen-und--bedingungen--lohngleichheit/lohngleichheit-fuer-frau-und-mann.html>

<https://www.bern.ch/themen/gesundheits-und-soziales/gleichstellung-von-frau-und-mann/lohngleichheit-1#lohngleichheit-im-beschaffungswesen>

https://www.ebg.admin.ch/dam/ebg/de/dokumente/veranstaltungen/aktuell/Workshop%2010_Kontrollmechanismen%20im%20Beschaffungswesen%20des%20Bundes_Patric%20Aeberhard_EBG.pdf.download.pdf/Workshop%2010_Kontrollmechanismen%20im%20Beschaffungswesen%20des%20Bundes_Patric%20Aeberhard_EBG.pdf

https://www.egalite-famille.ch/data/documents/180917_DOC_ExplicationentreprisesD_IDM_5.8.1.5.pdf

³ <https://www.ebg.admin.ch/ebg/de/home/themen/arbeit/lohngleichheit/engagement-des-oeffentlichen-sektors/was-tun-bund-kantone-und-gemeinden.html>

1.4 Stand der Lohngleichheit beim Beschaffungswesen und bei Leistungsvereinbarungen beim Bund und ausgewählten Schweizer Städten

Bund⁴

Der Bund nimmt in Bezug auf die Kontrollmechanismen im Beschaffungswesen in der Schweiz eine Vorbildrolle ein. Bei der Einreichung eines Angebots bestätigen die Unternehmen formell, dass sie die Lohngleichheit respektieren. Unternehmen mit mehr als 50 Mitarbeitenden müssen zudem einen Nachweis dafür erbringen. Nach der Auftragserteilung werden zusätzlich stichprobenmässig Unternehmen bezüglich der Lohngleichheit kontrolliert, jedoch nur solche, welche mehr als 50 Mitarbeitende beschäftigen. Das eidgenössische Büro für die Gleichstellung (EBG) führt diese Kontrollen unter Beizug externer Fachpersonen mit dem Standard-Analysemodell Logib durch. Wird eine Lohndiskriminierung festgestellt, kann dem Unternehmen eine Frist von 6 bis 12 Monaten für Korrekturmassnahmen gewährt werden. Gegenwärtig werden jährlich 30 Unternehmen geprüft. Bis heute hielten davon jeweils rund 10 % die Lohngleichheit nicht ein. Eine Quantifizierung der personellen und finanziellen Kosten für die Stichprobenkontrollen ist nicht öffentlich.

Stadt Zürich⁵

Die Stadt Zürich liess in einem dreijährigen Pilotprojekt bei Unternehmen, die den Zuschlag bei öffentlichen Beschaffungen der Stadt erhielten, die Einhaltung der Lohngleichheit mittels Zufallsstichproben durch externe Fachpersonen überprüfen. Eine Überprüfung von Leistungsvereinbarungen fand nicht nach dem Zufallsprinzip statt, sondern wurde aufgrund einer Vorauswahl oder auf freiwilliger Basis vorgenommen. Von den 20 in der Pilotphase kontrollierten Unternehmen und Institutionen hielten 19 die Lohngleichheitskriterien ein. Die Überprüfungen erfolgten mit den genannten Standard-Analysemethoden des Bundes Logib sowie Argib. Wurde eine Lohndiskriminierung festgestellt, musste innerhalb einer festgesetzten Frist die Einhaltung des Grundsatzes «gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit» nachgewiesen werden.

Die Stadt Zürich hat die Pilotphase im Jahr 2018 evaluieren lassen und aufgrund der positiven Resultate beschlossen, die Stichproben bei der Auftragsvergabe weiterzuführen. Nach vier Jahren (2023) soll erneut Bilanz gezogen werden. Der Aufwand für die überprüften Unternehmen ist nicht zu unterschätzen; er beläuft sich auf ca. 2 Tage.

Verantwortlich für das Controlling ist die Fachstelle für Gleichstellung der Stadt Zürich. Pro Jahr werden 12 Zufallsstichproben durchgeführt. Die Fachstelle für Gleichstellung wendet für die Aufgabe ca. 20 % interne Ressourcen auf. Die Kosten für die durchgeführten Stichproben durch externe Unternehmen belaufen sich auf jährlich rund 44 000 Franken (Budget 2020).

Stadt Bern⁶

Die Stadt Bern startete im September 2018 ein ähnliches Projekt wie die Stadt Zürich. Es werden Stichprobenkontrollen bei Unternehmen durchgeführt, die im Rahmen des Beschaffungswesens den Zuschlag für einen städtischen Auftrag erhalten haben. Ebenso wird die Lohngleichheit bei Institutionen mit städtischen Leistungsverträgen überprüft, falls diese ein jährliches Volumen von mehr als 100 000 Franken aufweisen und die von der Stadt Bern festgelegten Voraussetzungen für eine Überprüfung erfüllen. Alle Leistungsverträge enthalten eine Bestimmung, wonach die Leistungsvertragsnehmenden verpflichtet werden können, ei-

⁴ <https://www.ebg.admin.ch/ebg/de/home/themen/arbeit/lohngleichheit/staatliche-kontrollen-im-beschaffungswesen.html>

⁵ https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/ueber_das_departement/medien/medienmitteilungen/2019/februar/180206a.html

⁶ <https://www.bern.ch/themen/gesundheits-alter-und-soziales/gleichstellung-von-frau-und-mann/lohngleichheit-1#lohngleichheit-im-beschaffungswesen>

nen Nachweis über die Einhaltung der Lohngleichheit zu erbringen. Dies wird mit einem Muster-Leistungsvertrag sichergestellt. Gleich wie bei der Stadt Zürich erfolgen die Überprüfungen durch externe Fachpersonen mittels Standard-Analysemethoden des Bundes. Liegt eine systematische Lohndiskriminierung vor, wird eine Frist von 12 Monaten zur Ergreifung von Korrekturmassnahmen und zur Einreichung eines Nachweises über die Einhaltung der Lohngleichheit gewährt. Insgesamt wurden 32 Unternehmen und Institutionen einer Stichprobenkontrolle unterzogen. Eine öffentliche Aussage bezüglich der Einhaltung der Lohngleichheit durch diese Unternehmen und Institutionen wurde nicht gemacht.

Die Projektverantwortung für die Stichprobenkontrollen liegt bei der Fachstelle für die Gleichstellung von Frau und Mann der Stadt Bern. Es wurde dafür eine separate Projektleitungsstelle geschaffen. Angaben zu den genauen internen Ressourcen und externen Kosten sind nicht bekannt. Das Projekt wurde per Ende 2019 evaluiert; ein Projektbericht ist noch nicht zugänglich. Es wurde jedoch kommuniziert, dass die Überprüfungen der Lohngleichheit im Beschaffungswesen und bei den Leistungsverträgen grundsätzlich weitergeführt werden sollen.

Kanton Basel-Stadt⁷

Der Kanton Basel-Stadt wird ab 2021 eine Selbstdeklarationspflicht mit zusätzlichem Nachweis sowie Stichprobenkontrollen im Beschaffungswesen einführen. Die Grundlage dafür bildet ein Pilotprojekt. Im Unterschied zu den anderen beiden Städten werden Leistungsvereinbarungen in Basel voraussichtlich nicht geprüft. Für die Überprüfung der Lohngleichheit im Beschaffungswesen wird Logib eingesetzt, was den Schluss zulässt, dass generell nur Unternehmen mit 50 und mehr Mitarbeitenden überprüft werden. Fehlbaren Unternehmen wird die Möglichkeit eingeräumt, in einer angemessenen Frist Korrekturen vorzunehmen. Zuständig für die Kontrollen ist die Abteilung Gleichstellung von Frauen und Männern. Weiterführende Informationen zu den Ressourcen sind nicht öffentlich verfügbar.

Nebst den Stichprobenkontrollen sollen ab 2021 weitere Massnahmen zur Sensibilisierung umgesetzt werden. Die Abteilung Gleichstellung von Frauen und Männern organisiert in diesem Zusammenhang Informationsveranstaltungen für Unternehmen zum Lohngleichheitsinstrument und zum Ablauf der Kontrollen.

Zusammenfassung

Die wichtigsten Eckpunkte zum aktuellen Stand der Überprüfung der Lohngleichheit im Beschaffungswesen und bei Leistungsvereinbarungen in den besagten Städten sind in nachfolgender Tabelle zusammengefasst.

	Bund	Stadt Zürich	Stadt Bern	Kanton Basel-Stadt
Stichprobenkontrolle	Ja (Unternehmen >50 Mitarbeitende)	Ja	Ja	Ja (Unternehmen >50 Mitarbeitende)
Prüfung	Extern	Extern	Extern	Extern
Gegenstand	Beschaffungswesen	Beschaffungswesen & Leistungsvereinbarungen	Beschaffungswesen & Leistungsvereinbarungen	Beschaffungswesen
Zuständigkeit	EBG	Fachstelle Gleichstellung	Fachstelle Gleichstellung	Fachstelle Gleichstellung
Implementierung	Abgeschlossen	Abgeschlossen, erneute Prüfung im 2023	Projektphase	Einführung 2021

⁷ <https://www.gleichstellung.bs.ch/erwerbsarbeit-familie/lohngleichheit/lohngleichheit-beschaffungswesen.html>

2. Stand der Lohngleichheit im Beschaffungswesen der Stadt Winterthur

Im Jahr 2012 hat der Stadtrat die Richtlinien zur sozialen Nachhaltigkeit im Beschaffungswesen beschlossen und damit in der Stadtverwaltung verankert. Die Stadt Winterthur verlangt von allen Vertragspartnerinnen und Vertragspartnern, dass sie die am Ort der Leistungserbringung geltenden Arbeitsschutzbestimmungen und Arbeitsbedingungen, inklusive Gleichbehandlung von Frau und Mann (insbesondere Lohngleichheit), einhalten. Ebenso wird verlangt, dass die Subunternehmen und Zulieferanten der Vertragspartnerin respektive des Vertragspartners der Stadt diese Grundsätze einhalten. Liegt der Ort der Leistungserbringung im Ausland, verlangt die Stadt Winterthur von der Vertragspartnerin respektive dem Vertragspartner die Einhaltung der vor Ort geltenden Arbeitsschutzbestimmungen und Arbeitsbedingungen. Dabei müssen mindestens acht der ILO-Kernarbeitsnormen (ILO steht für International Labour Organization) eingehalten werden. Die Gleichheit des Entgelts weiblicher und männlicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit gehört zu diesen Kernnormen (Nr. 100 vom 29. Juni 1951). Die Stadt Winterthur hat den Grundsatz der Lohngleichheit zwischen Frau und Mann im Jahr 2017 mit der Unterzeichnung der Charta der Lohngleichheit im öffentlichen Sektor bekräftigt. Diese Charta verlangt unter Punkt 4 die Einhaltung der Lohngleichheit im Rahmen des öffentlichen Beschaffungs- und Subventionswesens durch die Einführung von Kontrollmechanismen.

Bei freihändigen Vergaben ist die Stadt Winterthur darauf bedacht, dass im Vertrag die Einhaltung der Lohngleichheit vereinbart wird. Bei offenen, selektiven und Einladungsverfahren verwendet die Stadt Winterthur ausschliesslich die Vorlagen der Fachstelle öffentliches Beschaffungswesen, um das Einfordern dieses Grundsatzes sicherzustellen. Zu diesen Vorlagen zählen insbesondere die allgemeinen Submissionsbedingungen zu Lieferungen und Dienstleistungen mit dem Kapitel «Arbeitsschutz, Gesamtarbeitsverträge, Gleichstellung von Frau und Mann» sowie das Formular «Angaben zur Unternehmung / Selbstdeklaration». Mit diesem Vorgehen lassen sich die Vergabestellen der Stadt Winterthur in der heutigen Praxis die Lohngleichheit zwischen Frau und Mann schriftlich bestätigen.

Mit der Unterzeichnung des Formulars «Angaben zur Unternehmung / Selbstdeklaration» bestätigt ein Unternehmen formell, dass es die Lohngleichheit zwischen Frau und Mann einhält. In Kombination mit den allgemeinen Submissionsbedingungen kann dies formell geprüft, ein entsprechender Nachweis eingefordert oder sogar auditiert werden. Basierend auf diesen Grundlagen können Anbietende, welche die Einhaltung der sozialen Mindestvorschriften nicht nachweisen oder die Mindestvorschriften nicht einhalten, aus dem Vergabeverfahren ausgeschlossen werden.

Bei der Beschaffung gewisser Güter ist die Vergabestelle verpflichtet, unter anderem einen Nachweis der Einhaltung der Lohngleichheit zwischen Frau und Mann zu verlangen. Ein solcher Nachweis ist notwendig, wenn das submittierte Gut in einer «heiklen» Weltregion produziert wird. In einem solchen Fall werden die Anbietenden aufgefordert, einen unabhängigen Nachweis (Label, Prüfbericht oder gleichwertigen Nachweis) mit ihrem Angebot einzureichen.

3. Stand der Lohngleichheit bei Leistungsvereinbarungen der Stadt Winterthur

Eine im März 2020 durchgeführte interne Umfrage bei allen Departementen bezüglich des Abschlusses von Leistungsvereinbarungen mit Institutionen respektive subventionierten Körperschaften ergab die nachfolgenden Resultate: Fünf der sieben Departemente der Stadt Winterthur weisen aktuell zusammen über 100 laufende Leistungsvereinbarungen auf. In gut der Hälfte der Fälle liegt das Volumen der Vereinbarungen über 100 000 Franken. Unabhängig vom Betrag der Leistungsvereinbarungen beschäftigen die Institutionen bis auf ein paar wenige Ausnahmen weniger als 50 Mitarbeitende. Beispiele von Institutionen, mit denen Leistungsvereinbarungen abgeschlossen wurden, sind House of Winterthur, die Theater Winterthur AG, Pro Senectute Kanton Zürich, Mechatronik Schule Winterthur, Dachverband Winterthurer Sport und myblueplanet.

Die wenigsten Departemente und Bereiche arbeiten bei Leistungsvereinbarungen mit einheitlichen Vertragsvorlagen. Ausnahmen bilden zum Beispiel die Integrationsförderung im Departement Kulturelles und Dienste oder das Kontraktmanagement im Departement Soziales. Die Lohngleichheit zwischen Frau und Mann wird jedoch bei kaum einer Leistungsvereinbarung explizit thematisiert und ist folglich bei keiner Leistungsvereinbarung als Vertragsbestandteil enthalten. Generell zeigt die Umfrage, dass Leistungsvereinbarungen sehr spezifisch abgeschlossen werden, abhängig von der jeweiligen Institutionsausrichtung, -struktur oder -art. Die Unterschiede können mit folgendem Beispiel illustriert werden: Der Dachverband Winterthurer Sport steht mit seinen hauptsächlich ehrenamtlichen Tätigkeiten einer professionell geführten Pro Senectute gegenüber. Zudem unterstehen einige Institutionen dem öffentlichen und andere dem privaten Recht.

4. Stellungnahme zu den einzelnen Forderungen des Postulats

4.1 Selbstdeklaration

«Die Stadt Winterthur informiert proaktiv über freiwillige Selbstkontroll-Instrumente wie Logib, Equal Salary oder Fair Compensation.»

Im Rahmen von öffentlichen Beschaffungsverfahren müssen Vergabestellen vertraglich sicherstellen, dass die Anbietenden die geltenden Arbeitsschutzbestimmungen und Arbeitsbedingungen sowie die Gleichbehandlung von Frau und Mann einhalten (vgl. § 8 Abs.1 lit. a SVO [kantonale Submissionsverordnung]). Weiter haben Vergabestellen vertraglich sicherzustellen, dass Dritte, denen die Anbietenden Aufträge weiterleiten, sich ebenfalls vertraglich verpflichten, die Arbeitsschutzbestimmungen und die Arbeitsbedingungen sowie die Gleichbehandlung von Frau und Mann einzuhalten (§ 8 Abs. 1 lit. b SVO). In der Praxis wird von den Anbietenden bereits heute verlangt, dass sie mittels Selbstdeklaration die Einhaltung dieser Grundsätze schriftlich bestätigen.

Die Stadt Winterthur möchte diesbezüglich die Sensibilisierung für das Thema weiter erhöhen. Bei der Selbstdeklaration im Beschaffungswesen wird die Stadt darum die allgemeinen Submissionsbedingungen zu Lieferungen und Dienstleistungen sowie das Formular «Angaben zur Unternehmung / Selbstdeklaration» so anpassen, dass künftig auch konkrete Selbstkontroll-Instrumente als Beispiele (Logib, equal-salary oder Fair Compensation [SQS]) erwähnt sein werden. Dabei orientiert sich die Stadt Winterthur an den Empfehlungen des eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG). Die Umsetzung wird gleichzeitig mit den notwendigen Anpassungen infolge Revision des Gleichstellungsgesetzes angegangen (siehe Ausführungen im nachfolgenden Kapitel 4.2 Nachweis).⁸

Zusätzlich wird mit Blick auf die Sensibilisierung eine Vertiefung der Zusammenarbeit mit dem Kanton Zürich angestrebt, um vorhandene Synergien in diesem Bereich nutzen zu können. Die Fachstelle für Gleichstellung des Kantons Zürich ist zuständig für Informationsveranstaltungen zu dieser Thematik. Angestrebt wird eine regionale Informationsveranstaltung zur Revision des Gleichstellungsgesetzes in Winterthur, um die Sensibilisierung und Information sicherzustellen. Mit diesem Vorgehen wird eine proaktive Information insbesondere auch der Anbietenden in künftigen Submissionsverfahren gewährleistet.

Bei den Leistungsvereinbarungen sensibilisieren die Vergabestellen die Institutionen im Gespräch oder schriftlich zur Lohngleichheit, da diese aufgrund des übergeordneten Rechts ebenfalls zur Lohngleichheit verpflichtet sind. Einige der Institutionen orientieren sich am Lohnsystem der Stadtverwaltung (z.B. Mechatronik Schule Winterthur), folgen dem Gebot der Gleichbehandlung mit den städtischen Mitarbeitenden (z.B. Theater Winterthur AG) oder die

⁸ <https://www.srf.ch/news/wirtschaft/das-geschaefft-mit-der-gleichstellung>

<https://www.egalite-famille.ch/data/documents/ffentl.Sektor.pdf>

Stadt Winterthur ist bei ihnen im Vorstand vertreten (z.B. Kunstverein). Wo immer ein direkter Einfluss geltend gemacht werden kann, werden so von der Stadt regelmässig personalpolitische Erwartungen – wozu die Lohngleichheit selbstverständlich gehört – an ihre Partnerinstitutionen adressiert.

Weitergehend wird der Stadtrat vorschreiben, dass beim Abschluss von Leistungsvereinbarungen mit privaten Institutionen künftig die arbeitsrechtlichen Aspekte generell thematisiert werden müssen. Für das Kriterium der Lohngleichheit zwischen Frau und Mann soll dabei eine individuell anpassbare Musterformulierung eingeführt werden. Diese Formulierung wird durch die Fachstellen Beschaffungswesen und Diversity Management erarbeitet und lehnt sich an diejenige aus dem Handbuch für Vergabestellen der Baudirektion des Kantons Zürich an. Nachfolgend ist der entsprechende Auszug aus dem Handbuch für Vergabestellen aufgeführt.

Auszug aus dem Handbuch für Vergabestellen: Arbeitsschutz, Gesamtarbeitsverträge

Die Leistungserbringerin / der Leistungserbringer verpflichtet sich, die geltenden Arbeitsschutzbestimmungen sowie die Bedingungen der Gesamtarbeitsverträge, der Normalarbeitsverträge oder bei deren Fehlen die branchenüblichen Vorschriften einzuhalten, die an dem schweizerischen Ort der Leistungserbringung gelten. Sie / er erklärt sich bereit, Nachweise auf Aufforderung hin innert Frist beizubringen.

Auskünfte erteilt das Kantonale Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA), Arbeitsbedingungen, Postfach, 8090 Zürich (www.awa.zh.ch, E-Mail: awa@vd.zh.ch)⁹

Diese Formulierung wird mit dem Kriterium der Gleichstellung von Frau und Mann sowie mit der Einforderung des Nachweises der Lohngleichheitsüberprüfung von Unternehmen mit 100 oder mehr Mitarbeitenden ergänzt (siehe nachfolgendes Kapitel 4.2 Nachweis).

4.2 Nachweis

«Ab gewissen Volumina wird der Nachweis der Lohngleichheit eingefordert.»

Im öffentlichen Beschaffungswesen unterscheidet man Eignungskriterien, Zuschlagskriterien und Teilnahmevoraussetzungen. Die Einhaltung der gesetzlichen Grundlagen, namentlich der Lohngleichheit zwischen Frau und Mann, ist eine Teilnahmevoraussetzung; sie ist entweder erfüllt oder nicht erfüllt. Wie bereits dargelegt, verpflichtet der Bund mit der Revision des Gleichstellungsgesetzes alle mittleren und grösseren Unternehmen (100 oder mehr Mitarbeitende) zur Durchführung einer Lohngleichheitsanalyse. Basierend auf dieser Gesetzesrevision werden mittlere und grössere Unternehmen (≥ 100 Mitarbeitende) somit für einen Zuschlag bei Submissionen nur noch in Frage kommen, wenn sie den Nachweis der Einhaltung der Lohngleichheit zwischen Frau und Mann rechtzeitig einreichen. Ansonsten werden sie aus dem Verfahren ausgeschlossen.

Die Stadt Winterthur wird ab dem 1. Juli 2022 bei allen Unternehmen mit 100 oder mehr Mitarbeitenden im Rahmen der Selbstdeklaration systematisch den schriftlichen Nachweis bzw. den Bericht über die Überprüfung der Lohngleichheit verlangen. Da diese Unternehmen ohnehin gesetzlich verpflichtet sind, den Nachweis zu erbringen, bedeutet dies für sie keinen zusätzlichen Mehraufwand. Bei den Leistungsvereinbarungen wird dies entsprechend in der Musterformulierung für das Kriterium der Lohngleichheit berücksichtigt (siehe vorheriges Kapitel 4.1 Selbstdeklaration).

4.3 Kontrollen

«Die Stadt führt stichprobenartig materielle Kontrollen mit vom Bund zur Verfügung gestellten Standard-Analysemethoden durch (z.B. mit der Unterstützung durch das Zentrum für öffentliche Lohngleichheitskontrollen CLEP).»

⁹ https://bd.zh.ch/dam/audirektion/direktion/Internet/Themen/Beschaffungswesen/koeb/handbuch_fuer_vergabestellen/handbuch-fuer-vergabestellen-2020/09_Vorlagen.pdf.spooler.download.1581088708636.pdf/09_Vorlagen.pdf

Wie der Vergleich mit den Städten Zürich, Bern und Kanton Basel-Stadt im Kapitel 1.4 zeigt, stehen diese erst in den Anfängen bezüglich der Stichprobenkontrollen. Die Stadt Zürich zieht im 2023 erneut Bilanz, die Stadt Bern hat die Projektevaluation noch nicht abgeschlossen und der Kanton Basel-Stadt führt erst ab 2021 Kontrollen durch. Aktuell sammeln alle diese Städte erste Erfahrungen in der Umsetzung. In Kombination mit der GIG-Revision ist es aus Sicht der Stadt Winterthur wichtig, zuerst die Erfahrungen auf allen Ebenen abzuwarten.

Sofern diese und weitere Erfahrungen anderer öffentlich-rechtlicher Auftraggebenden einen klar positiven Effekt zeigen, wäre eine künftige Zusammenarbeit mit dem Zentrum für öffentliche Lohngleichheitskontrollen CLEP sinnvoll. Gewisse Dienstleistungen und entsprechendes Know-how könnten dort eingekauft werden. Gleichzeitig müssten die strategischen Aufgaben der Fachstelle Diversity Management erweitert beziehungsweise angepasst werden. Auch wären im Zuge einer solchen Neuausrichtung der Fachstelle deren Ressourcen zu überprüfen. Im Weiteren ist zu erwähnen, dass nur im Beschaffungswesen die gesetzliche Grundlage für die Stichprobenkontrollen bereits besteht. Bei Leistungsvereinbarungen fehlt hingegen bis jetzt eine vergleichbare rechtliche Basis. In laufende Leistungsvereinbarungen kann darum nicht einfach mit Stichprobenkontrollen eingegriffen werden. Beim Neuabschluss oder der Anpassung von Leistungsvereinbarungen könnten aber grundsätzlich entsprechende Abmachungen getroffen werden. Dazu wäre eine entsprechende einheitliche Vertragsklausel zu schaffen. Die Einflussnahme auf diesem Weg ist jedoch mit einigem Aufwand verbunden, führt über längere Zeit zu ungleichen Bedingungen für die verschiedenen Vertragspartner/innen der Stadt und kann so nur eine sehr beschränkte Wirkung erzielen. Zudem sind die Vertragspartner bei Leistungsvereinbarungen meist Unternehmen mit weniger als 50 Mitarbeitenden, bei welchen eine Lohngleichheitskontrolle weniger aussagekräftig ist. Generell stellt sich darum in diesem Zusammenhang die Frage der Verhältnismässigkeit. Der Stadtrat hält diese aus heutiger Sicht nicht für gegeben. Analog dem Vorgehen von Basel-Stadt wird er deshalb auf die Einführung von Stichprobenkontrollen bei Leistungsvereinbarungen einstweilen verzichten.

5. Fazit und Ausblick

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich die Stadt Winterthur ihrer besonderen Verantwortung bewusst ist und sich kontinuierlich für den Grundsatz der Lohngleichheit einsetzt. So ist auch im angesprochenen Bereich des Submissionswesens und der Leistungsvereinbarungen schon ein guter Stand erreicht. Mit der dieser Tage in Kraft tretenden Revision des GIG eröffnen sich aber noch zusätzliche Möglichkeiten, die Einhaltung der Lohngleichheit bei Leistungsanbietenden und Vertragspartnern/innen der Stadt zu fördern. Der Stadtrat ist bereit und gewillt, diese Möglichkeiten zu nutzen. Die Umsetzung der GIG-Revision soll von der Stadt mit geeigneten eigenen Massnahmen begleitet und unterstützt werden. Dabei orientiert der Stadtrat sein Vorgehen an den folgenden drei Grundsätzen:

5.1 Sensibilisierung statt Überreglementierung

Der Stadtrat hat sich bisher, gestützt auf die Charta der Lohngleichheit, auf die Selbstdeklaration der Unternehmen verlassen und will nun seinen Einflussbereich gezielt stärker nutzen. Die Sensibilisierung (beispielsweise bei der Selbstdeklaration) sowie die konsequente Einforderung der Lohnüberprüfung gemäss geändertem Gleichstellungsgesetz schätzt der Stadtrat dabei im Moment als zielführender ein als die Einführung von stichprobenartigen Kontrollen. Das Beschaffungswesen ist schon heute reichlich komplex und aufwändig. Es soll darum vermieden werden, dass der Aufwand sowohl für die Anbieter- als auch die Nachfrageseite durch zusätzliche Kontrollmechanismen noch grösser wird. Allein die Revision des Gleichstellungsgesetzes führt bereits zu einer merklichen Mehrbelastung aller Beteiligten. Durch das Absehen von zusätzlichen Kontrollen lässt sie sich diese auf das Notwendige beschränken und insgesamt in einem verhältnismässigen und vertretbaren Rahmen halten. Mit der vorgesehenen

Sensibilisierung und dem konsequenten Vollzug des revidierten Gleichstellungsgesetzes erhält die Stadt Winterthur andererseits einen wirksamen zusätzlichen Hebel, um im Beschaffungswesen und bei Leistungsvereinbarungen mehr Lohngleichheit zu erreichen.

5.2 Wirkungsvolle Massnahmen umsetzen

Im Beschaffungswesen wird die Stadt Winterthur die Selbstdeklaration gemäss der Revision des Gleichstellungsgesetzes anpassen. In den allgemeinen Submissionsbedingungen sowie im entsprechenden Formular werden neu alle Anbieterinnen und Anbieter auf konkrete Beispiele von Selbstkontrollinstrumenten hingewiesen. Bei der Selbstdeklaration im Submissionsverfahren wird die Stadt zudem künftig, angelehnt an die GIG-Revision, von allen Unternehmen mit ≥ 100 Mitarbeitenden die Lohngleichheitsüberprüfung als Nachweis einfordern. Des Weiteren soll die Zusammenarbeit mit dem Kanton Zürich im Bereich der Sensibilisierung und Information zur Lohngleichheit weitergeführt und verstärkt werden.

Bei den Institutionen mit Leistungsvereinbarungen respektive bei subventionierten Organisationen handelt es sich zumeist um kleinere „Betriebe“ mit unterschiedlichsten Ausprägungen. Auf sie soll in Weiterführung der bewährten bisherigen Politik vor allem mit Sensibilisierungsmassnahmen zur Lohngleichheit Einfluss genommen werden. Für den Abschluss von Leistungsvereinbarungen mit Privaten wird die Stadt zudem neu die Thematisierung arbeitsbezogener Kriterien, worunter auch die Lohngleichheit zwischen Frau und Mann fällt, vorschreiben und dazu eine individuell anpassbare Musterformulierung zur Verfügung stellen.

Der Stadtrat ist überzeugt, dass sich die Stadt Winterthur mit diesen Massnahmen im Bereich Lohngleichheit noch stärker positionieren kann und die Unternehmen sich der Bedeutung dieser zentralen Thematik noch bewusster werden. Letztere werden dabei nicht nur fundierter informiert, sondern explizit zur Einhaltung der GIG-Revision angehalten. Die Kombination von Massnahmen zur Sensibilisierung und zur konkreten Einforderung der Lohngleichheit zwischen Frau und Mann ist nach Überzeugung des Stadtrats zielführend und wird ihre Wirkung nicht verfehlen.

5.3 Erfahrungen anderer Städte abwarten

Von der Implementierung von Stichprobenkontrollen soll in der Stadt Winterthur vorläufig abgesehen werden. Nach Auffassung des Stadtrats empfiehlt es sich, zu dieser Thematik einerseits die konkrete Umsetzung der Lohnanalysen im Rahmen der Revision des GIG sowie andererseits die Erfahrungen anderer Städte mit den Stichprobenkontrollen abzuwarten. Damit kann ein unter Umständen wenig effizienter Ressourcenaufbau und -einsatz vermieden werden.

Festzuhalten bleibt zum Schluss, dass die Lohnungleichheit zwischen Frau und Mann nach wie vor ein gesamtschweizerisches und gesamtwirtschaftliches Thema ist, das insbesondere mit politischen Lösungen auch ausserhalb des Beschaffungs- und Leistungswesen angegangen werden muss. Ihre volle Umsetzungskraft erreichen Massnahmen dabei vielfach erst, wenn sie auf Bundesebene erlassen werden. Die Stadt Winterthur wird darum auch die entsprechenden Entwicklungen auf nationaler Ebene weiterhin aufmerksam verfolgen.

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