

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Beantwortung der Interpellation betreffend Lohngleichheit zwischen Mann und Frau in der städtischen Verwaltung und nahestehenden Unternehmen, eingereicht von den Gemeinderätinnen M. Sorgo (SP), D. Hofstetter (Grüne), K. Cometta (GLP) und Y. Gruber (BDP)

Am 19. März 2018 reichten die Gemeinderätinnen Maria Sorgo namens der SP-Fraktion, Doris Hofstetter namens der Fraktion Grüne/AL, Katrin Cometta namens der GLP-Fraktion und Yvonne Gruber (BDP) mit 40 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Interpellation ein:

«Seit mehr als 36 Jahren ist die Lohngleichheit von Frau und Mann in der Bundesverfassung festgeschrieben. Trotz all der Jahre, die seither vergangen sind, wartet die Bestimmung weiterhin auf ihre Umsetzung. Der unerklärliche Teil des Lohngefälles zwischen Männern und Frauen 2017 betrug immer noch 7,4 %. Angesichts dessen muss der öffentliche Sektor, ob auf Bundes- oder auf kantonaler und kommunaler Ebene, mit dem guten Beispiel vorangehen. In diesem Sinn hat der Bund eine Charta für die öffentliche Hand ausgearbeitet. Am 12.01.2017 hat die Stadt Winterthur diesen Appell mitunterzeichnet, worüber wir uns freuen. Damit wird ein starkes Zeichen gesetzt, was die Umsetzung des Gleichstellungsgesetzes im öffentlichen Sektor und bei den der öffentlichen Hand nahestehenden Körperschaften anbelangt. Gleichzeitig kann so der Privatsektor ermutigt werden nachzuziehen.

Mit der Unterzeichnung dieser Charta hat sich unsere Stadt verpflichtet, seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die mit Lohnfestsetzung und Funktionsbewertung befasst sind, für die Belange des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann (GIG) zu sensibilisieren; in der öffentlichen Verwaltung die Einhaltung der Lohngleichheit regelmässig zu überprüfen; die der öffentlichen Hand nahestehenden Körperschaften zu ermutigen, es ihm gleichzutun; der Lohngleichheit auch im Rahmen des öffentlichen Beschaffungs- und/oder Subventionswesens Nachachtung zu verschaffen und über die konkreten Ergebnisse dieses Engagements Bericht zu erstatten.

Der Stadtrat wird gebeten, folgende Fragen zu beantworten:

- 1. Wie gedenkt der Stadtrat, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die mit Lohnfestsetzung und Funktionsbewertung befasst sind, für die Belange des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann (GIG) zu sensibilisieren?*
- 2. Wie gedenkt der Stadtrat die Überprüfung der Einhaltung der Lohngleichheit zu realisieren? Wurde eine solche Analyse schon vorgenommen? Wenn ja, mit welchen Resultaten?*
- 3. Was gedenkt der Stadtrat zu tun, um eine regelmässige Überprüfung der Einhaltung der Lohngleichheit in den der öffentlichen Hand nahestehenden Körperschaften anzuregen?*
- 4. Wie gedenkt der Stadtrat der Lohngleichheit im Rahmen des öffentlichen Beschaffungs- und/oder Subventionswesens Nachachtung zu verschaffen?»*

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Das in der Interpellation angesprochene, auf Verfassungsebene verankerte Gebot zur rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung von Mann und Frau findet sich in Art. 8 Abs. 3 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV). Die wesentlichen gesetzlichen Grundlagen für die Umsetzung der tatsächlichen Gleichstellung der Geschlechter sind im Gleichstellungsge-

setz des Bundes vom 24. März 1994 (GIG) enthalten, das im Speziellen auch die Diskriminierung aufgrund des Geschlechts im Erwerbsleben untersagt. Das Gleichstellungsgesetz gilt dabei für sämtliche Bereiche des Erwerbslebens, von der Anstellung über die Weiterbildung bis hin zur Kündigung, vom Lohn bis zur sexuellen Belästigung am Arbeitsplatz. Untersagt sind dabei sowohl direkte wie auch indirekte Diskriminierungen. Das Verbot der Lohndiskriminierung im Besonderen ist in Art. 3 GIG festgehalten und gilt sowohl für öffentlich-rechtliche wie auch für privatrechtliche Arbeitsverhältnisse. Im Kanton Zürich lässt sich das Gleichstellungsgebot für Mann und Frau schliesslich auch aus der Kantonsverfassung entnehmen.

Die Stadt Winterthur setzt sich bereits seit den 1990er-Jahren mit grossem Engagement für die Gleichstellung und Chancengleichheit der Geschlechter in der Verwaltung ein. Dazu zählt insbesondere auch das Engagement für die Lohngleichheit von Mann und Frau, basierend auf entsprechenden personalrechtlichen Grundlagen mit dem Grundsatz der Gleichstellung der Geschlechter, einer entsprechenden Anstellungs- und Beförderungspolitik, der aktuellen Einreihungssystematik sowie eingespielten Prozessen, was die Arbeitsplatzbewertung und Lohnfestsetzung betrifft. Damit hat die Stadtverwaltung bezüglich der Lohngleichheit von Mann und Frau heute schon einen sehr guten Standard erreicht.

Diese erfreuliche Feststellung bestätigte bereits im Jahr 2013 eine Lohngleichheitsprüfung durch die Firma perinnova compensation GmbH, welche unter Anwendung derselben Berechnungsmethode (Regressionsmodelle) wie Logib (Lohngleichheit im Beschaffungswesen) des eidgenössischen Büros für Gleichstellungsfragen durchgeführt wurde. Die Überprüfung der Besoldung von weiblichen und männlichen Mitarbeitenden der Stadtverwaltung Winterthur ergab dabei sehr gute Resultate. Nach dem Ausschluss objektiver Differenzierungskriterien wie Dienstjahre, Ausbildungs- und Erwerbsjahre, berufliche Stellung und Anforderungsniveau resultierte aus den durchgeführten Regressionsrechnungen eine effektive Lohndifferenz zwischen Frauen und Männern von 1.7 % zu Gunsten der Männer. Dieser Wert liegt markant unter der statistisch relevanten Toleranzschwelle. Die betreffenden Analysen belegen mit andern Worten, dass die Stadtverwaltung über eine konsistente Lohnstruktur verfügt, die gewährleistet, dass vergleichbare Arbeit vergleichbar entlohnt wird, und zwar unabhängig vom Geschlecht. Die Lohngleichheit von Mann und Frau war demnach in der Stadtverwaltung im damaligen Erhebungszeitpunkt im 2013 gewährleistet.

Im Juni 2016 gastierte die Wanderausstellung Lohnmobil auf dem Archhofplatz. Sie sensibilisierte für die vielschichtigen Zusammenhänge und Ursachen für mögliche Lohnungleichheiten zwischen Mann und Frau, mit dem Ziel, konkrete Lösungsvorschläge auf unterschiedlichen Ebenen aufzuzeigen: Für Arbeitgeber/innen, Politik, Gesellschaft, wie auch individuell für interessierte Frauen und Männer. Die Stadt Winterthur leistete mit dem Gastrecht für das Lohnmobil einen über die Verwaltung hinausreichenden Beitrag für weitere Fortschritte in Richtung tatsächlicher Lohngleichheit von Mann und Frau im Erwerbsleben.

Im vergangenen Jahr hat der Stadtrat das langjährige Engagement und die Vorbildfunktion der Stadt Winterthur als öffentliche Hand bei der Gewährleistung nicht nur der rechtlichen, sondern auch der tatsächlichen Lohngleichheit von Mann und Frau mit der vom Bund initiierten Charta der Lohngleichheit im öffentlichen Sektor bekräftigt.

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage 1:

«Wie gedenkt der Stadtrat, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die mit Lohnfestsetzung und Funktionsbewertung befasst sind, für die Belange des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann (GIG) zu sensibilisieren?»

Sämtliche Führungskräfte der Stadtverwaltung, welche die städtischen Führungsausbildungen EFK (Einstiegsführungskurs) und IFK (Intensivführungskurs) besuchen, werden für die

Belange des Gleichstellungsgesetzes (GIG) und die entsprechenden personalrechtlichen Grundlagen der Stadt sensibilisiert.

Die Einreihung der Stellen in die Lohnklassen des städtischen Besoldungssystems erfolgt nach dem System der so genannten «vereinfachten Funktionsanalyse», also unabhängig davon, ob bestimmte Funktionen im Verwaltungsalltag möglicherweise nach herkömmlichem Verständnis typische Frauen- oder Männerberufe betreffen. Zudem existieren, wie eingangs erwähnt, standardisierte Prozesse mit Bezug auf Arbeitsplatzbewertung und Lohnfestsetzung. Die HR-Mitarbeitenden in der Stadtverwaltung sind mit dem in § 5 des Personalstatuts vom 12. April 1999 (PST) verankerten Grundsatz der Gleichstellung der Geschlechter bestens vertraut. Städtische Mitarbeitende, die mit der Personalselektion und Lohnfestsetzung befasst sind, werden immer vom sachkundigen HR begleitet. Die Anstellungsverfügungen werden seit 2014 zur Qualitätssicherung vom jeweils zuständigen Personaldienst mitunterzeichnet. Aufgabe des HR ist es in diesem Rahmen auch, dafür zu sorgen, dass die individuellen Lohn- und Anstellungsbedingungen der Mitarbeitenden dem Personalrecht entsprechen und damit auch die übergeordneten Anforderungen des eidgenössischen Gleichstellungsgesetzes erfüllen.

Zur Frage 2:

„Wie gedenkt der Stadtrat die Überprüfung der Einhaltung der Lohngleichheit zu realisieren? Wurde eine solche Analyse schon vorgenommen? Wenn ja, mit welchen Resultaten?“

Wie eingangs erwähnt, wurde in der Stadtverwaltung bereits 2013 von der Firma perinnova compensation GmbH eine Lohngleichheitsprüfung durchgeführt. Diese Erhebung führte zum erfreulichen Ergebnis, dass bei einer statistisch nicht mehr aussagekräftigen Lohndifferenz zwischen Frauen und Männern von 1.7 % gesagt werden kann, dass in der Stadtverwaltung die Lohngleichheit zwischen den Geschlechtern im Allgemeinen gewährleistet ist.

Im Rahmen der aktuellen Revision des Personalrechts verpflichtet die Stadt sich zudem, periodisch eine Lohnüberprüfung in Bezug auf die Gleichstellung von Frau und Mann durchzuführen (Art. 49 Abs. 4 der revidierten Vollzugsverordnung zum PST, in Kraft ab Anfang 2019). Die nächste solche Besoldungsüberprüfung in der Stadtverwaltung ist für das Jahr 2020 vorgesehen.

Zur Frage 3:

„Was gedenkt der Stadtrat zu tun, um eine regelmässige Überprüfung der Einhaltung der Lohngleichheit in den der öffentlichen Hand nahestehenden Körperschaften anzuregen?“

Subventionierte Körperschaften orientieren sich oft am Lohnsystem der Stadtverwaltung. Der Stadtrat prüft bei jenen Körperschaften, mit welchen Leistungsvereinbarungen bestehen, ob er in Zukunft das Kriterium der Lohngleichheit zwischen Frauen und Männern in die Leistungsvereinbarungen aufnehmen wird.

Zur Frage 4:

„Wie gedenkt der Stadtrat der Lohngleichheit im Rahmen des öffentlichen Beschaffungs- und/oder Subventionswesens Nachachtung zu verschaffen?“

Der Stadtrat hat 2012 Richtlinien zur sozialen Nachhaltigkeit im Beschaffungswesen festgelegt. Bei der Beschaffung von bestimmten Gütern muss ein Nachweis der Einhaltung der Arbeitsschutzbestimmungen und der Arbeitsbedingungen, insbesondere der Gleichbehandlung von Frau und Mann, eingefordert werden. Es genügt in diesen Fällen nicht, dass die Anbie-

tenden die Einhaltung dieser Schutznorm schriftlich bestätigen. Die von dieser Richtlinie betroffenen Güter sind Agrarprodukte, Fischereiprodukte, Textilien, Teppiche, Sportartikel, Spielwaren, Natur- und Pflastersteine, Holz und Holzprodukte sowie elektronische und IT-Produkte, wobei für die Letzteren eine Spezialregelung gilt (vgl. Ziff. 16 Richtlinie, einsehbar unter <https://stadt.winterthur.ch/gemeinde/verwaltung/bau/baupolizei/weitere-formulare-und-downloads/submissionen/ftw-simplelayout-filelistingblock/richtlinie-beschaffungswesen.pdf/view>).

Der Nachweis ist zwingend zu verlangen für den Fall, dass die Güter in Asien, Afrika, Lateinamerika, Ost- und Südosteuropa produziert wurden. Der Nachweis muss von einer unabhängigen Stelle stammen (zum Beispiel ein Zertifikat oder ein Auditbericht).

Die Fachstelle öffentliches Beschaffungswesen hat dem Stadtrat im Jahr 2016 über die Einhaltung der Richtlinie Beschaffungswesen Soziale Nachhaltigkeit einen Bericht erstattet. Die Erfahrung zeigt, dass die Einhaltung der Richtlinie in der Praxis eine Herausforderung darstellt. Nichts desto trotz ist der Stadtrat überzeugt, dass die Stadt Winterthur ihre Kaufkraft einsetzt, um ein klares Signal zu senden und bei heiklen Einkäufen im dargelegten Sinn die Einhaltung der geltenden Arbeitsschutzbestimmungen und Arbeitsbedingungen, mindestens aber der acht ILO Kernarbeitsnormen, anhand von geeigneten Nachweisen tatsächlich überprüft. Mit den acht ILO Kernarbeitsnormen werden folgende Übereinkommen zusammengefasst:

- 1) Zwangs- oder Pflichtarbeit (Nr. 29 vom 28. Juni 1930)
- 2) Vereinigungsfreiheit und Schutz des Vereinigungsrechtes (Nr. 87 vom 9. Juli 1949)
- 3) Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu Kollektivhandlungen (Nr. 98 vom 1. Juli 1949)
- 4) Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit (Nr. 100 vom 29. Juni 1951)
- 5) Abschaffung der Zwangsarbeit (Nr. 105 vom 25. Juni 1957)
- 6) Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (Nr. 111 vom 25. Juni 1958)
- 7) Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung (Nr. 138 vom 26. Juni 1973)
- 8) Verbot und unverzügliche Massnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit (Nr. 182 vom 17. Juni 1999)

In den Jahren 2012 bis 2014 hat das Departement Bau im Rahmen von zwei unterschiedlichen Bauvorhaben stichprobenartig die Angaben auf dem Formular «Angaben zur Unternehmung / Selbstdeklaration» von insgesamt vier schweizerischen Bauunternehmungen durch einen unabhängigen externen Experten überprüfen lassen. Es konnte keine Verletzung der Arbeitsschutzbestimmungen und Arbeitsbedingungen, insbesondere der Gleichbehandlung von Frau und Mann, festgestellt werden. Aus Ressourcengründen wurde bisher auf die Durchführung weiterer Audits verzichtet.

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