

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

1. Nachtrag zur Verordnung über die Organisation der Stadtverwaltung (VOS) und Umsetzung der Motion betreffend Fachstelle für Gleichstellung und Chancengleichheit

Antrag:

1. Die Verordnung über die Organisation der Stadtverwaltung vom 10. Juni 2006 (VOS) wird wie folgt geändert:

§ 7 Departement Kulturelles und Dienste

Dem Departement Kulturelles und Dienste obliegen insbesondere

- *das Personalwesen der Stadtverwaltung, eingeschlossen die Führung der Fachstelle Diversity Management,*
- *der Betrieb der öffentlichen Kulturinstitutionen,*
- *die Kunst- und Kulturpflege,*
- *der Betrieb der städtischen Bibliotheken,*
- *die administrative Führung der Stadtmann- und Betreibungsämter sowie des Friedensrichteramtes.*

Dieser Nachtrag tritt mit Eintritt der Rechtskraft dieses Beschlusses in Kraft.

2. Die Fachstelle Diversity Management wird beauftragt, dem Grossen Gemeinderat periodisch Bericht zu erstatten.
3. Mit dem Beschluss gemäss Ziffern 1 – 2 wird die Motion betreffend Fachstelle für Chancengleichheit und Gleichstellung umgesetzt und damit als erledigt abgeschrieben.

Weisung:

1. Motion betreffend Fachstelle für Gleichstellung und Chancengleichheit

Am 24. August 2015 reichten die Gemeinderätinnen Katrin Cometta-Müller namens der GLP/PP-Fraktion, Maria Sörgo namens der SP-Fraktion, Doris Hofstetter namens der Grüne/AL-Fraktion sowie Barbara Huizinga und Yvonne Gruber namens der EVP/BDP-Fraktion mit 27 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Motion ein, die vom Grossen Gemeinderat am 14. Dezember 2015 mit grosser Mehrheit überwiesen wurde:

«Der Stadtrat wird beauftragt, eine rechtliche Grundlage für die Wiedereinsetzung der Fachstelle für die Gleichstellung zwischen Mann und Frau und für Chancengleichheit zu schaffen. Die Fachstelle fördert die Diversität in der Stadtverwaltung und hat die folgenden Aufgaben:

- *Beratung und Unterstützung der Departemente, Bereiche und Abteilungen*
- *Durchführung von Organisationsentwicklungsprojekten*
- *Koordination und Bereitstellung von Weiterbildungsangeboten*
- *Sensibilisierung und Information*
- *Regelmässige Berichterstattung an den Gemeinderat (Ziele, Massnahmen, Zielerreichungsgrad)*

Begründung:

Gemischte Teams arbeiten besser! Die tatsächliche Gleichstellung von Mann und Frau und die Integration von Menschen mit physischen oder psychischen Einschränkungen ergeben sich aber nicht von selber, sondern müssen aktiv gefördert werden. Der Stadtratsbeschluss vom Juni 2015, die Fachstelle Gleichstellung und Chancengleichheit aufzuheben, ist deshalb ein Schritt in die falsche Richtung. Vielmehr braucht es ein zuständiges Kompetenzzentrum, welches sich mit diesen Themen befasst und die Departemente und Bereiche bei der Realisierung von mehr Gleichstellung und Pluralismus unterstützt.

Damit gelingt auch die Positionierung der Stadt Winterthur als attraktive und familienfreundliche Arbeitgeberin, was insbesondere auch im Hinblick auf den Fachkräftemangel und den demografischen Wandel relevant ist. Die Privatwirtschaft hat dies auch erkannt und zahlreiche Firmen verfügen über entsprechende Diversity-Fachstellen (wie z.B. die AXA Versicherung, welche schon mehrfach ausgezeichnet wurde und dadurch eine äusserst attraktive Arbeitgeberin ist).

Es ist aus unternehmerischer aber auch aus gesellschaftlicher Perspektive wichtig, dass die Vielfalt aktiv gefördert wird, dass Führungskräfte sensibilisiert und Angestellte unterstützt werden.

Entsprechend führen viele Schweizer Grossstädte eine Fachstelle für Gleichstellung und sind zusammen mit den Zuständigen der Kantone und des Bundes in der Schweizerischen Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten aktiv. In den Städten Zürich und Bern gehen die Aufgaben über Diversity Management hinaus (rechtliche und tatsächliche Gleichstellung in allen Lebensbereichen, z.B. durch Beratung von Firmen).

In Winterthur soll die Fachstelle für Gleichstellung und Chancengleichheit den Verfassungsauftrag (Art. 8 BV) innerhalb der Stadtverwaltung umsetzen. Die Fachstelle unterstützt die Departemente, Bereiche und Abteilungen, ist in der Weiterbildung aktiv und setzt Projekte um. Eine regelmässige Berichterstattung an den Gemeinderat kann einerseits mehr Sichtbarkeit über die Aktivitäten der Fachstelle schaffen, gibt aber andererseits auch Auskunft zum Zielerreichungsgrad mittels geeigneter Indikatoren (z.B. Geschlechteranteil im Kader).»

Mit Bezug auf das Verfahren im Umgang mit einer Motion sieht die Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates vom 1. März 2010 in Art. 67 Abs. 8 vor, dass der Stadtrat anstelle eines Berichts sofort einen Beschlussantrag vorlegen kann. Von dieser Möglichkeit macht er dann Gebrauch, wenn er bereit ist, das parlamentarische Anliegen umzusetzen. Die vorliegende Motion fordert die Schaffung einer rechtlichen Grundlage für die Wiedereinsetzung der Fachstelle Chancengleichheit und Gleichstellung. Weiter verlangt sie, dass die Fachstelle dem Grossen Gemeinderat regelmässig Bericht erstattet über Ziele, Massnahmen und erreichte Ergebnisse.

Mit dem vorliegenden Beschlussantrag schliesst sich der Stadtrat dem Motionsanliegen an. Die geforderte rechtliche Grundlage soll in der Weise geschaffen werden, dass in der Verordnung über die Organisation der Stadtverwaltung vom 10. Juli 2006 (VOS) die Führung einer Fachstelle „Diversity Management“ explizit erwähnt und damit gesetzlich verankert wird. Diese Fachstelle wird mit dem vorliegenden Beschluss ferner im Sinn der Motion zu einer regelmässigen Berichterstattung an den Grossen Gemeinderat verpflichtet.

Wie nachstehend näher ausgeführt wird, ist der neue Name „Diversity Management“ der Fachstelle vor dem Hintergrund eines Paradigmenwechsels zu sehen, welcher zeitgemässen Personalführungskonzepten zugrunde liegt und den auch die Stadtverwaltung bereits vollzogen hat. Während sich früher der Fokus des Personalwesens im Umgang mit individuellen Unterschieden der Mitarbeitenden vor allem darauf konzentrierte, geschlechterspezifische

Diskriminierungen zu verhindern und Chancengleichheit umzusetzen, setzt der Ansatz des Diversity Management auf eine Ausweitung dieser Zielsetzung und einen veränderten Betrachtungswinkel: im Zentrum steht der Respekt und die Wertschätzung gegenüber der individuellen Verschiedenheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter – dabei fallen neben dem Geschlecht beispielsweise auch Alter, kulturelle Herkunft, Religion oder Behinderungen in Betracht. Die personelle Vielfalt wird bewusst gefördert und gesteuert; dies vor dem Hintergrund, dass Mitarbeitende, die möglichst alle Anteile der Bevölkerung widerspiegeln, noch besser auf die Bedürfnisse einer immer heterogener werdenden Kundschaft eingehen können. In diesem Sinn ist Diversity Management ein ganzheitliches Konzept zum Umgang mit individueller und kultureller Vielfalt in einem Unternehmen oder einer öffentlichen Verwaltung, das letztlich für alle Beteiligten – Mitarbeitende und Kundschaft bzw. Bevölkerung – gleichermassen gewinnbringend ist.

Mit dem Erlass des beantragten Nachtrages zur VOS wird die vorliegende Motion umgesetzt, so dass sie damit als erledigt abgeschrieben werden kann.

Ferner gibt der vorliegende Nachtrag auch Gelegenheit für drei redaktionelle Anpassungen von § 7 VOS: Der neue Wortlaut berücksichtigt zunächst, dass es in Winterthur seit Anfang 2003 nur noch ein einziges Friedensrichteramt gibt und die Pensionskasse der Stadt auf den Jahresbeginn 2014 in eine öffentlich-rechtliche Stiftung umgewandelt worden ist, weshalb ihre Führung als Aufgabe der Stadtverwaltung entfällt. Schliesslich wird im Sinn einer Verdeutlichung neu auch der Betrieb der Bibliotheken ausdrücklich unter den Aufgaben des Departements Kulturelles und Dienste aufgeführt.

2. Ausgangslage

Die bisherige Fachstelle Chancengleichheit und Gleichstellung geht ursprünglich auf eine Motion des Grossen Gemeinderates aus dem Jahr 1989 zurück, welche die Schaffung einer Stelle für Frauenfragen in der Stadtverwaltung verlangte. Zunächst mit einem 50%-Pensum besetzt, wurde die Stelle vom Stadtrat im März 1992 auf ein volles Pensum aufgestockt, das sich in der Folge zwei Fachmitarbeiterinnen als Beauftragte für Gleichberechtigungsfragen teilten.

Von Beginn an waren die Beauftragten für Gleichstellung im Personalamt integriert. Ihre Hauptaufgabe war die Einflussnahme bei der Verwirklichung der Gleichstellung von Frau und Mann in allen Bereichen der Stadtverwaltung auf der strategischen Ebene, und zwar mittels Entwicklung von Konzepten und Massnahmen sowie der Leitung von Projekten. Es ist ganz wesentlich dem vielfältigen Wirken dieser Fachstelle zu verdanken, dass in den Folgejahren in der ganzen Stadtverwaltung eine Sensibilisierung für den Gleichstellungsprozess stattgefunden und die Verwirklichung der Gleichstellung einen beachtlichen Stand erreicht hat. Im Jahr 2001 nahm der Stadtrat eine Doppelvakanz der Stelle zum Anlass, um unter Einbezug der Personalverbände eine Standortbestimmung zur Situation der Gleichstellung innerhalb der Stadtverwaltung vorzunehmen und die Frage zu klären, mit welchem Pensum die Stelle wiederbesetzt werden solle und ob Aufgabenverschiebungen sinnvoll seien. Gestützt auf das Vernehmlassungsergebnis entschied der Stadtrat, die Stelle mit unverändertem Pensum weiterzuführen und sie noch stärker im Personalamt zu verankern. Das Pflichtenheft wurde dahingehend angepasst, dass es auch Aufgaben der Personalentwicklung und -schulung sowie die Beratung der Frauen verstärkt miteinschloss.

Im Jahr 2011 beschloss der Stadtrat, den Gleichstellungsauftrag der Fachstelle auf weitere Vielfaltskriterien wie Alter, ethnische, kulturelle und soziale Herkunft, Religion, Sprache, geschlechtliche Orientierung, physische oder psychische Behinderung etc. zu erweitern. Die Umbenennung der Fachstelle in „Chancengleichheit und Gleichstellung (CHGL)“ als Teil des Personalamtes war ein Bekenntnis, Chancengleichheit und Gleichstellung in der Stadtverwaltung flächendeckend umzusetzen und Diskriminierungen jeglicher Art zu verhindern. Die

Aufsichtskommission des Grossen Gemeinderates wurde am 11. Juli 2011 über diese Neuausrichtung des bisherigen Büros für Gleichstellung orientiert; sie nahm davon zustimmend Kenntnis. Im Frühjahr 2012 wurde die Fachstelle erstmals mit einem Mann und einer Frau besetzt, die sich das Vollzeitpensum teilten. Im Sommer 2013 erneuerte der Stadtrat den Auftrag der Fachstelle und erweiterte ihn erstmals in Richtung des Diversity Management. Er beschloss für die Stadtverwaltung fünf diesbezügliche Zielsetzungen und übertrug deren Umsetzung der Fachstelle.

Seit ihren Anfängen in den 1990er Jahren war die Fachstelle Chancengleichheit und Gleichstellung im Rahmen der Budgetdebatte des Grossen Gemeinderates immer wieder Gegenstand kontroverser politischer Diskussionen, die abwechselnd einen Ausbau, eine Verkleinerung oder deren Abschaffung forderten. Wie vom Stadtrat am 14. November 2015 im Rahmen der Beantwortung der Schriftlichen Anfrage betreffend Chancengleichheit und Gleichstellung (GGR-Nr. 2015.59) dargelegt, hat diese stete Unsicherheit, mit welcher die Fachstelle konfrontiert war, eine zielorientierte und nachhaltige Arbeit enorm erschwert. Chancengleichheit und Gleichstellung sind jedoch Querschnittsaufgaben, die von der gesamten Stadtverwaltung getragen werden müssen, damit sie Teil einer gelebten Organisationskultur sind. Um die Fachstelle aus dem Fokus fortwährender politischer Ressourcendiskussion zu nehmen, hat der Stadtrat im Sommer 2015 beschlossen, sie aufzuheben, dem Grossen Gemeinderat eine entsprechende Anpassung der Produktegruppe des Personalamts zu beantragen und die Ressourcen sowie Aufgaben der Fachstelle in die Personalentwicklung und Beratung zu überführen. In seiner Antwort auf oben erwähnte Schriftliche Anfrage hielt der Stadtrat ausdrücklich fest, dass diese organisatorische Anpassung nichts daran ändere, dass ihm die Gewährleistung und Förderung der Chancengleichheit sowie Gleichstellung innerhalb der Stadtverwaltung weiterhin zentrale personalpolitische Anliegen seien.

Als Reaktion auf diesen Reorganisationsentscheid ging im August des vergangenen Jahres die vorliegende Motion ein, die vom Stadtrat verlangt, die Aufhebung der Fachstelle rückgängig zu machen. Da der Entscheid zur Überweisung dieses Vorstosses erst auf die Zeit nach der Budgetdebatte traktandiert war, beschloss der Grosse Gemeinderat im November 2015, das betreffende Produkt 4 innerhalb der Produktegruppenstruktur der Stadtverwaltung bis zur Klärung der Situation einstweilen weiterzuführen. Am 14. Dezember 2015 wurde die Motion schliesslich mit einer deutlichen Mehrheit überwiesen. Damit hat der Grosse Gemeinderat deutlich signalisiert, wie wichtig es ihm ist, dass sich die hohe Priorität, mit welcher sich die Stadt für Chancengleichheit und Gleichstellung einsetzt, innerhalb der Verwaltung auch organisatorisch abbildet, indem sich eine eigens dafür vorgesehene Fachstelle damit befasst. Der Stadtrat respektiert dies und er will dem Anliegen des Parlaments Rechnung tragen.

3. Rechtliche Rahmenbedingungen zur Chancengleichheit und Gleichstellung

Die Motion verlangt die Schaffung einer kommunalen Rechtsgrundlage zur Wiedereinsetzung der Fachstelle Chancengleichheit und Gleichstellung. Dies soll zum Anlass genommen werden, um einen – freilich nicht abschliessenden – Überblick über die rechtlichen Grundlagen zu geben, die sich mit Gleichbehandlungsanliegen und dem Diskriminierungsschutz befassen. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass sich die Rechtslage in der Schweiz deutlich von derjenigen in der europäischen Union unterscheidet. So verlangen verschiedene EU-Richtlinien die Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf unabhängig von Geschlecht, Rasse und ethnischer Herkunft, Religion, Weltanschauung, Behinderung, Alter und sexueller Ausrichtung. Die Mitgliedstaaten haben diese Richtlinien in ihrer eigenen Rechtsordnung weitgehend umgesetzt, so etwa Deutschland mit dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz, welches 2006 in Kraft getreten ist. Ein vergleichbarer rechtlicher Rahmen für einen weitgehend einheitlichen Diskriminierungsschutz kennt das schweizerische Recht derzeit noch nicht; normative Regelungen zu Gleichbehandlungsanliegen sind in der Gesetzgebung

auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene bis heute nur fragmentarisch vorhanden und themenspezifisch auf zahlreiche Erlasse verteilt.

3.1 Übergeordnete Rechtsgrundlagen

Als rechtliche Rahmenbedingungen aus dem Völkerrecht und dem eidgenössischen sowie kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht sind insbesondere zu erwähnen:

- Diskriminierungsverbot, Art. 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)
- UNO-Pakt I und II: Der UNO-Pakt I verankert wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, zu deren Verwirklichung sich die Vertragsstaaten verpflichten. Der UNO-Pakt II enthält bürgerliche und politische Rechte, deren Durchsetzbarkeit jeder Vertragsstaat gewährleisten muss.
- Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (RDK)
- Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)
- Konvention für die Rechte von Menschen mit Behinderung
- IAO-Übereinkommen Nr. 111 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf
- Diskriminierungsverbot von Arbeitnehmern/innen, Art. 9 Abs. 1 Anhang 1 des Freizügigkeitsabkommens zwischen den EG-Mitgliedstaaten und der Schweiz (FZA)
- Gebot der Rechtsgleichheit und Diskriminierungsverbot, Art. 8 Abs. 1 und 2 der Bundesverfassung (BV)
- Gleichstellung von Mann und Frau, Art. 8 Abs. 3 BV sowie Gleichstellungsgesetz (GIG)
- Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen, Art. 8 Abs. 4 BV sowie Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG)
- Steuerung der Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern, Art. 121a BV
- Persönlichkeitsschutz und Schutz vor missbräuchlicher Kündigung im eidgenössischen Arbeitsvertragsrecht sowie Persönlichkeitsschutz im Arbeitsgesetz
- Vergabungsgrundsatz der Lohngleichheit von Frau und Mann im öffentlichen Beschaffungsrecht (Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen [BoeB] und Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen [IVöB])
- Schutz vor Rassendiskriminierung im Strafrecht, Art. 261^{bis} des Strafgesetzbuches (StGB)
- Rechtsgleichheitsgebot, Art. 11 der Zürcher Kantonsverfassung (KV)

3.2 Kommunale Rechtsgrundlagen

Das städtische Personalrecht enthält weitreichende Grundsätze zum Persönlichkeitsschutz und zur rechtsgleichen Behandlung der städtischen Mitarbeitenden sowie einen umfassenden Diskriminierungsschutz aufgrund individueller Persönlichkeitsmerkmale (§§ 5 und 41 des städtischen Personalstatuts):

§ 5. Grundsätze und Instrumente der Personalpolitik:

¹Der Stadtrat bestimmt nach folgenden Grundsätzen die Personalpolitik: [...]

- f. sie berücksichtigt die Erfüllung von Familienpflichten,
- g. sie fördert flexible Arbeitsmodelle,
- h. sie verwirklicht die Gleichstellung für Frauen und Männer,
- i. sie fördert die Toleranz und Akzeptanz gegenüber Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen, welche aufgrund von Geschlecht, Herkunft, Sprache, Religion, geschlechtlicher Orientierung, Behinderung usw. benachteiligt sein könnten,
- j. sie fördert die Beschäftigung und Eingliederung von Personal mit körperlich, intellektuell oder psychisch bedingter geringerer Leistungs- und Arbeitsfähigkeit.

§ 41. Grundsatz (zum Schutz der Persönlichkeit der Angestellten):

¹Die Stadt achtet die Persönlichkeit der Angestellten und schützt sie. Sie nimmt auf deren Gesundheit gebührend Rücksicht.

²Sie trifft die zum Schutz von Leben, Gesundheit, persönlicher und sexueller Integrität ihrer Angestellten erforderlichen Massnahmen.

³Sie sorgt insbesondere dafür, dass niemand aufgrund von Persönlichkeitsmerkmalen, wie Geschlecht, Herkunft, Sprache, Religion, geschlechtliche Orientierung, Behinderung oder vergleichbare Persönlichkeitsmerkmale, diskriminiert wird.

Die Massnahmen zum Schutz der sexuellen Integrität der städtischen Mitarbeitenden hat der Stadtrat in der Vollzugsverordnung zum Personalstatut wie folgt konkretisiert:

§ 55. Schutz und Verfahren bei sexueller Belästigung (§ 41 PST), 1. Grundsätze:

¹Als sexuelle Belästigung gilt jedes Verhalten sexueller Natur, das von einer Seite unerwünscht ist und die Würde von Frauen und Männern am Arbeitsplatz beeinträchtigt.

²Von sexueller Belästigung betroffene Personen erhalten Beratung und Unterstützung. Als Ansprechpersonen stehen ihnen das Personalamt, insbesondere die Beauftragten für Gleichstellung und die Mitarbeiterinnen- und Mitarbeiterberatung, die Personaldienste sowie die Vorgesetzten zur Verfügung.

³Die Ansprechpersonen können mit der betroffenen Person und mit deren Einverständnis mit andern Beteiligten, namentlich mit Vorgesetzten, Gespräche führen und die Departementsleitung informieren.

⁴Die Stadt sorgt dafür, dass den Opfern sexueller Belästigung keine weiteren Nachteile erwachsen.“

Insgesamt ist festzuhalten, dass die für das städtische Personalwesen massgebenden Rechtsgrundlagen insgesamt umfassende – in erster Linie inhaltliche – Vorgaben zur Gewährleistung von Chancengleichheit und Gleichstellung sowie zum Schutz vor Diskriminierung der Mitarbeitenden enthalten. Die Ziele für ein zeitgemässes Diversity Management sind damit im städtischen Personalrecht bereits hinreichend verankert. Ergänzend soll nun gemäss vorliegendem Antrag, wie die Motion verlangt, eine Organisationsvorschrift hinzukommen, welche die Erfüllung dieser Aufgaben ausdrücklich einer entsprechenden Fachstelle zuordnet. Der Stadtrat möchte die Wiedereinsetzung der Fachstelle ferner zum Anlass nehmen, um deren Auftrag – wie eingangs erwähnt – unter dem Gesichtswinkel eines zeitgemässen Diversity Management-Ansatzes auf ihre Aktualität hin zu überprüfen und bedarfsgerecht erweitern.

4. Auf Chancengleichheit und Gleichstellung folgt Diversity Management

Der Begriff des Diversity Management stammt ursprünglich aus den USA und umschreibt ein Konzept des Personalmanagements, welches den Fokus auf die Heterogenität der Mitarbeitenden richtet. Sein Ziel ist es, die personelle Vielfalt zu fördern und individuelle Unterschiede – wie Geschlecht und Gender, ethnische, kulturelle und soziale Herkunft, Alter, sexuelle Orientierung, Religion, physische und psychische Behinderung – bewusst für die Weiterentwicklung von Unternehmen und Organisationen sowie auch für die Gesellschaft insgesamt zu nutzen. Die Individualität der einzelnen Mitarbeitenden wird also nicht nur toleriert, sondern sie wird geschätzt und erhält einen hohen unternehmerischen Stellenwert. Wichtige Anliegen des Diversity Managements sind die Integration von Minderheiten und die Gewährleistung von Chancengleichheit. Der Blickwinkel erweitert sich jedoch vom Gendermanagement zu einer breiteren Perspektive, welcher der Vielfältigkeit der Mitarbeitenden insgesamt gerecht werden will.

Das Bedürfnis nach einem gezielten Diversity Management insbesondere in öffentlichen Verwaltungen ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass der Arbeitsmarkt aus welchem die Mitarbeitenden für die vielzähligen Verwaltungsbereiche stammen, letztlich ein Spiegelbild unserer Gesellschaft ist. Durch den demographischen Wandel ist diese in den vergangenen Jahrzehnten immer vielfältiger, internationaler und auch älter geworden. Die Schweiz gehört zu den Ländern, die davon besonders stark betroffen sind. Die Rekrutierung geeigneter Arbeitskräfte in diesem heterogenen gesellschaftlichen Umfeld ist anspruchsvoll. Sie bietet aber auch Chancen und öffnet neue Perspektiven, und zwar in zweierlei Hinsicht:

- Heterogen zusammengesetztes Personal fördert die innerbetriebliche Zusammenarbeit: Gegenseitige Toleranz und Respekt gegenüber Vielfalt ermöglichen Chancengleichheit, stärken die Innovationskraft und fördern die Arbeitszufriedenheit. Daraus wiederum resultieren eine verbesserte Arbeitsmotivation und eine Steigerung der Attraktivität der öffentlichen Hand als Arbeitgeberin.
- Vielfalt bei den Verwaltungsmitarbeitenden verbessert den Service Public für eine vielfältig zusammengesetzte Bevölkerung: Der demografische Wandel führt dazu, dass sich die

Kundschaft der Stadtverwaltung zunehmend aus Menschen unterschiedlicher Altersgruppen und Herkunft zusammensetzt. Ein ähnlich heterogenes Verwaltungspersonal, das gleichzeitig der Vielfalt in unserer Bevölkerung mit Offenheit und Wertschätzung begegnet, ist besser in der Lage, seine Dienstleistungen auf solche Kundengruppen einzustellen und zeitnah gesellschaftlichen Veränderungen anzupassen.

Vor diesem Hintergrund ist Diversity Management heute schon in zahlreichen grossen Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen zu einem wichtigen Bestandteil der Personalpolitik geworden. So ist Diversity Management beispielsweise auch ein Eckpfeiler der Personalstrategie des Bundes. Die Bundesverwaltung legt grossen Wert auf Vielfalt beim Personal; das Eidgenössische Personalamt (EPA) ist beauftragt, Instrumente zur Umsetzung eines professionellen Diversity Management zu entwickeln.

Das Bestreben des Bundes, Vielfalt als Chance zu sehen und das Rekrutierungspotential eines heterogenen Arbeitsmarktes zu nutzen, steht auch in einem Zusammenhang zur so genannten Fachkräfteinitiative (FKI), die das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) im Jahr 2011 gemeinsam mit den Kantonen und den Sozialpartnern lanciert hat. Deren Ziel, die Fachkräftenachfrage vermehrt durch in der Schweiz ansässige Personen abzudecken, soll durch Massnahmen in vier Handlungsfeldern erreicht werden: Höherqualifizierung entsprechend dem Bedarf der Arbeitswelt, Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Schaffung guter Bedingungen zur Erwerbstätigkeit für ältere Arbeitnehmende und Förderung von Innovationen. Nach der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative und der Aufnahme von Art.121a in die Bundesverfassung hat die bessere Nutzung inländischer Personalressourcen zusätzlich an Bedeutung gewonnen. Darum haben Bundesrat und Kantonsregierungen ihre Unterstützung der FKI bekräftigt und diese auf die Mobilisierung des Potenzials aller Arbeitskräfte ausgeweitet (sog. FKI plus). In diesem Sinn ist Diversity Management auch als Massnahme gegen den erwarteten Mangel an Fachkräften zu sehen.

Diversity Management ist eine Führungsaufgabe; das Potential personeller Vielfalt kann nur ausgeschöpft werden, wenn sie bewusst gesteuert und zur Optimierung der Verwaltungsdienstleistungen eingesetzt wird. Dies bedingt, dass die Wertschätzung der Vielfalt in Leitbildern und Führungsprozessen verankert wird; ohne geeignete Organisationsstrukturen und -verfahren lassen sich die positiven Effekte sozialer Diversität nicht erzielen. Die Vielfalt und deren Wertschätzung bei den Mitarbeitenden bewusst zu steuern, beinhaltet dabei zweierlei: Zum einen geht es darum, die Vielfalt in der Zusammensetzung des Personals mit geeigneten Massnahmen zu gewährleisten und andererseits die heterogen zusammengesetzten Teams so zu führen, dass unter den Mitarbeitenden eine produktive Gesamtatmosphäre besteht. Ohne entsprechende Führung kann sich das Potential gemischter Teams nicht oder nur unzureichend entfalten.

5. Diversity Management in der Stadtverwaltung

Mit ihrem Anliegen, Diversity Management auch in der Stadtverwaltung einzuführen, rennen die Motionärinnen beim Stadtrat offene Türen ein. Wie bereits in Beantwortung der erwähnten Schriftlichen Anfrage betreffend Chancengleichheit und Gleichstellung dargelegt, wurde der Gleichstellungsauftrag für die Stadtverwaltung bereits im Jahr 2013 auf die Kerndimensionen von Diversity wie Alter, Herkunft, Religion, Sprache, geschlechtliche Orientierung und Behinderungen etc. ausgedehnt. Auch mit der damaligen Neubenennung der Fachstelle bekräftigte der Stadtrat, Chancengleichheit und Gleichstellung in allen Dimensionen nachhaltig umsetzen und Diskriminierungen jeglicher Art verhindern zu wollen. Als moderne Arbeitgeberin versteht die Stadt ihre Personal- und Unternehmenspolitik heute explizit im Sinn von Diversity Management, wobei sie sich derzeit an zwei Grundsätzen orientiert:

- Vielfalt wird als Ressource wahrgenommen und als Potenzial verstanden, das es zu nutzen gilt. Die bestehende und in Zukunft vermutlich zunehmende Vielfalt der Mitarbeitenden in der Stadtverwaltung wird entsprechend den betrieblichen Notwendigkeiten bewusst gesteuert. Die Stadtverwaltung fördert eine integrative Kultur sowohl innerhalb der Stadtverwaltung als auch in der täglichen Arbeit mit der Bevölkerung.
- Mitarbeitende der Stadtverwaltung leben Wertschätzung in ihrem Wirkungskreis der Organisation vor, indem sie einen respektvollen, fairen und diskriminierungsfreien Umgang pflegen. Durch Prävention, Sensibilisierung, Schulung und klar geregelte Interventionsabläufe schafft die Stadtverwaltung Bedingungen, die für einen wirksamen Diskriminierungsschutz notwendig sind.

Diese grundsätzlichen Vorgaben für die städtische Personalpolitik umschreiben bereits die wesentlichen Inhalte eines zeitgemässen Diversity Management. Mit seiner Forderung nach einer rechtlichen Verankerung einer eigens dafür vorgesehenen Fachstelle und nach einer regelmässigen Berichterstattung signalisiert der Grosse Gemeinderat, dass auch für ihn die bewusste Gestaltung und Beeinflussung der personellen Vielfalt in der Stadtverwaltung im Sinn von Diversity Management eine hohe politische Priorität hat. Dem will der Stadtrat damit Rechnung tragen, dass er die strategischen Grundlagen für die Umsetzung des Diversity-Ansatzes umfassend überprüfen und erneuern wird. Dabei ist er sich bewusst, dass der Stadtverwaltung als inzwischen grösster Arbeitgeberin auf dem Platz Winterthur auch in dieser Hinsicht eine Vorbildrolle zukommt. Der Stadtrat ist der festen Überzeugung, dass gemischte Teams und eine vorurteilsfreie Unternehmenskultur der Stadtverwaltung Wettbewerbsvorteile auf dem Arbeitsmarkt verschaffen werden und zu einer Optimierung des Service Public verhelfen können.

6. Strategische Steuerung und Umsetzung des Diversity Managements

Diversity Management muss „Chefsache“ sein: Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass Aktivitäten zur Umsetzung von Diversity Management nur wirksam werden, wenn sie strategisch gesteuert und systematisch in die Führungsprozesse eingebunden sind. Dafür müssen entsprechende Grundlagen geschaffen werden, wobei nach den herkömmlichen Schritten der strategischen Planung vorgegangen werden kann: In einem ersten Schritt sind zunächst die heute geltenden Diversity-Grundsätze auf ihre Aktualität hin zu überprüfen und allenfalls veränderten Gegebenheiten oder Zielen anzupassen. Diese neuen Leitsätze sollen zu gegebener Zeit als verbindliche Vorgaben in den strategischen Führungsinstrumenten der Stadt (z.B. Legislaturziele des Stadtrates) verankert werden. Für ein nachhaltiges Diversity Management ist ferner eine eigentliche Diversity-Strategie erforderlich, die auf einer Erhebung des Ist-Zustandes basiert und mit der allgemeinen Strategie der Stadt in Einklang steht. Im Vordergrund dürften dabei im Wesentlichen zwei strategische Stossrichtungen stehen: Einerseits sollen allfällige direkte oder indirekte Diskriminierungen in der aktuellen Zusammensetzung des Stadtpersonals identifiziert und beseitigt werden. Andererseits geht es darum, die Repräsentanz von Minderheiten in der Stadtverwaltung gezielt zu erhöhen und in der vielfältigen Belegschaft ein positives Arbeitsklima zu fördern. Auf diesen strategischen Stossrichtungen wiederum basiert die Umsetzungsplanung, aus der sich die konkreten operativen Massnahmen ableiten. Entsprechend der Vielfalt der Menschen, die in der Stadtverwaltung beschäftigt sind, dürfte es eine umfangreiche Palette an Möglichkeiten geben, wie der Diversity-Gedanke noch wirksamer verankert werden kann. Entscheidend ist jedenfalls die Integration von Diversity Management in alle Prozesse und Funktionen der Personalarbeit.

Der städtischen Fachstelle, deren gesetzliche Verankerung vorliegend beantragt wird, wird dabei eine zentrale Rolle zukommen. Ihr wird vom Stadtrat der Auftrag erteilt, die erforderlichen strategischen und operativen Instrumente zur Umsetzung von Diversity Management in der Stadtverwaltung zu erarbeiten. In der Umsetzungsphase wird es sodann insbesondere Aufgabe der Fachstelle sein, Führungskräfte, Personalverantwortliche und Fachpersonen in

ihren Diversity-Aktivitäten zu beraten und zu unterstützen. Das schliesst die Koordination und Bereitstellung von Weiterbildungsangeboten und die stufengerechte Sensibilisierung der städtischen Kader mit ein. Die Fachstelle soll zudem bei sämtlichen personalpolitischen Entscheidungen des Stadtrates als Konsultativ- und Vernehmlassungsorgan hinzugezogen werden. Schliesslich soll eine Evaluation zur Wirksamkeit und Effizienz der umgesetzten Diversity-Massnahmen stattfinden. Auf dieser Grundlage wird die Fachstelle dem Stadt- und Grossen Gemeinderat regelmässig Bericht über die Fortschritte des Diversity Managements in der Stadtverwaltung erstatten.

7. Organisatorische Eingliederung der Fachstelle Diversity Management

Der Stadtrat hat in der mehrmals erwähnten Antwort auf die parlamentarische Anfrage zur Chancengleichheit und Gleichstellung dargetan, dass diese Themen eine unverändert hohe Bedeutung für ihn haben und heute zu den alltäglichen Grundaufgaben im Führungs- und HR-Bereich gehören. In diesem Sinn wird auch das – gegenüber traditionellen Gleichberechtigungsstrategien erweiterte – Konzept des Diversity Management heute gemeinhin als ein Querschnittsthema betrachtet, welches in erster Linie im Personalmanagement – Rekrutierung, Personalentwicklung und Mitarbeiterbindung – angesiedelt ist.

Zur Frage der organisatorischen Positionierung der Fachstelle in der Verwaltung wurden unter diesen Aspekten verschiedene Varianten geprüft, und zwar von der Weiterführung der Fachstelle als Teil des städtischen Personalamtes über deren Angliederung an die Stadtkanzlei oder beim Stadtpräsidium bis hin zur Ausgliederung aus der Stadtverwaltung mit Direktunterstellung unter den Grossen Gemeinderat. Gestützt auf eine Gesamtbeurteilung ist der Stadtrat der Ansicht, dass die Fachstelle auch in Zukunft innerhalb des Personalamtes geführt werden soll. Die wesentlichen Überlegungen, welche dieser Auffassung zugrunde liegen, hat der Stadtrat bereits in seinem Bericht vom 28. November 2001 zur Motion betreffend Stellenausbau des Büros für Gleichstellung dargelegt (GGR-Nr. 2001/052): Die Verwirklichung von Chancengleichheit und Gleichstellung im Sinn von Diversity Management sind zentrale personalpolitische Grundsätze, die im städtischen Personalrecht verankert sind (Art. 5 und 41 PST). Sie bilden die gesetzliche Grundlage für die Strategie und Massnahmenplanung zur Umsetzung des Diversity-Ansatzes in der Stadtverwaltung, welche die wieder eingesetzte Fachstelle erarbeiten wird. Damit erfüllt die Fachstelle nicht nur einen wichtigen Beitrag zum Vollzug des städtischen Personalrechts; mit ihrer strategischen und zugleich praxisorientierten Arbeit trägt sie wesentlich zu einem umfassenden Personal- und Diversity Management in der gesamten Stadtverwaltung bei. Damit sie diese Querschnittsaufgabe erfolgreich erfüllen kann, ist es zweckmässig, dass die Fachstelle demjenigen Querschnittsamt integriert bleibt, welches in der Verwaltung die Gesamtverantwortung für das Personalwesen – und damit auch für die Umsetzung personalrechtlicher Vorgaben – trägt. Wie die Erfahrungen zeigen, hat die Fachstelle in der Vergangenheit denn auch stets dann die grössten Erfolge erreicht, wenn sie im Verbund mit den übrigen Kräften des Personalamtes gewirkt hat. Ihre Herauslösung aus dem Personalamt hätte einen Verlust wichtiger Synergien zur Folge und würde innerhalb der Personalarbeit neue Schnittstellen schaffen, die einem in sich abgestimmten und zielgerichteten Personalmanagement in der Stadtverwaltung abträglich wären.

Auf dieser Grundlage wird dem Grossen Gemeinderat beantragt, § 7 der Verordnung über die Organisation der Stadtverwaltung vom 10. Juni 2006 (VOS) gemäss nachstehender Formulierung neu zu fassen. Dabei berücksichtigt der neue Wortlaut im Sinn von redaktionellen Anpassungen, dass es in Winterthur seit Anfang 2003 nur noch ein einziges Friedensrichteramt gibt, ferner die Pensionskasse der Stadt Winterthur auf Anfang 2014 in eine öffentlich-rechtliche Stiftung umgewandelt worden ist und schliesslich der Betrieb der städtischen Bibliotheken bis anhin als ausdrücklich erwähnte Aufgabe des Departements Kulturelles und Dienste in § 7 VOS gefehlt hat:

§ 7 VOS geltende Fassung	§ 7 VOS neue Fassung
<p>Dem Departement Kulturelles und Dienste obliegen insbesondere</p> <ul style="list-style-type: none">- das Personalwesen der Stadtverwaltung, eingeschlossen die Verwaltung der Pensionskasse,- der Betrieb der öffentlichen Kulturinstitutionen,- die Kunst- und Kulturpflege,- die administrative Führung der Stadtammann-, Betreibungs- und Friedensrichterämter.	<p>Dem Departement Kulturelles und Dienste obliegen insbesondere</p> <ul style="list-style-type: none">- das Personalwesen der Stadtverwaltung, ein geschlossen die Führung der Fachstelle Diversity Management,- der Betrieb der öffentlichen Kulturinstitutionen,- die Kunst- und Kulturpflege,- der Betrieb der städtischen Bibliotheken,- die administrative Führung der Stadtammann- und Betreibungsämter sowie des Friedensrichteramtes.

Dieser Nachtrag zur VOS soll mit Eintritt der Rechtskraft des entsprechenden Beschlusses des Grossen Gemeinderates in Kraft treten.

8. Weiteres Vorgehen und Berichterstattung

Sobald der Grosse Gemeinderat den vorliegenden Antrag verabschiedet hat, wird der Stadtrat die Fachstelle Diversity Management im Sinn der vorstehenden Darlegungen damit beauftragen, eine umfassende Diversity-Strategie für die Stadtverwaltung samt Massnahmen- und Umsetzungsplanung zu erarbeiten. Die Aufsichtskommission des Grossen Gemeinderates wird zu gegebener Zeit über dieses Vorhaben und die Ergebnisse informiert. Ferner werden der Fortschritt und der Zielerreichungsgrad der Massnahmen zur Umsetzung von Diversity Management regelmässig überprüft. Das Controlling erfolgt durch die Fachstelle, die dem Stadtrat und Grossen Gemeinderat über die Entwicklung des Diversity Managements mittels standartisierter Instrumente regelmässig Bericht erstatten wird. Mit Rücksicht darauf, dass sich die Wirkung von Diversity-Massnahmen erst nach einem gewissen Zeitraum nachweisen lässt, erachtet der Stadtrat eine Berichterstattung alle zwei Jahre als angemessen. Sie soll erstmals Ende 2018 erfolgen. Falls ein entsprechendes Bedürfnis besteht, wird die Fachstelle Diversity Management den Bericht vor der parlamentarischen Aufsichtskommission erläutern.

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