

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Antrag und Bericht zum Postulat betreffend Einführung des Lohngleichheitstests (Logib) in der Stadtverwaltung, eingereicht von den Gemeinderätinnen B. Baltensberger (SP), B. Günthard Fitze (EVP), G. Bienz-Meier (CVP) und S. O'Brien (Grüne)

Antrag:

1. Vom Bericht des Stadtrates zum Postulat betreffend Einführung des Lohngleichheitstests (Logib) in der Stadtverwaltung wird in zustimmendem Sinn Kenntnis genommen.
2. Das Postulat wird damit als erledigt abgeschrieben.

Bericht:

Am 2. April 2007 reichten die Gemeinderätinnen Bea Baltensberger (namens der SP-Fraktion), Barbara Günthard Fitze (namens der EVP-GLP-Fraktion), Gabi Bienz-Meier (namens CVP-Fraktion) und Silv O'Brien (namens Grüne/AL-Fraktion) mit 33 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgendes Postulat ein, welches vom Grossen Gemeinderat am 19. November 2007 überwiesen wurde:

"Der Stadtrat wird eingeladen, die Einführung des Lohngleichheitstests (Logib) innerhalb der Stadtverwaltung zu prüfen; dies verbunden mit Auswertungen nach Departementen und der Einführung von entsprechenden Massnahmen zur Realisierung des Grundsatzes "gleicher Lohn für gleiche Arbeit".

Begründung:

Trotz des Erlasses des Gleichstellungsgesetzes im Jahre 1996 liegt heute immer noch die durchschnittliche Lohndifferenz zwischen Frauen und Männern (ohne Berücksichtigung von individuellen Merkmalen wie Ausbildung, Tätigkeitsbereich, etc.) bei der kantonalen Verwaltung bei 11 - 25 %. Davon sind ca. 9 % nicht erklärbar (diskriminierend). Es muss befürchtet werden, dass die Situation in der Stadtverwaltung ähnlich liegt. Dies soll mit einem geeigneten Test verifiziert werden.

Zur Überprüfung der Lohngleichheit zwischen Mann und Frau stellt der Bund seit Frühjahr 2006 allen interessierten Kreisen das Lohngleichheitsinstrument Bund (Logib) mittels Aufschaltung im Internet zur Verfügung. Mit Logib wurde im Auftrag des Eidgenössischen Büros für Gleichstellung von Mann und Frau (EBG) ein Selbsttestinstrument entwickelt, das den Unternehmen die Möglichkeit bietet, mit geringem Aufwand zu überprüfen, ob sie die Lohngleichheit auch tatsächlich einhalten, ohne dass Dritte vom Resultat der Überprüfung direkt Kenntnis erhalten. Die Einhaltung der Lohngleichheit kann mittels Logib bei Unternehmen ab 50 Angestellten überprüft werden. Das zur Verfügung stehende Instrument stützt sich auf ökonomisch-statistische Analysemethoden. Ein spezielles Fachwissen ist nicht erforderlich.

Die Stadt Winterthur wird mit der Durchführung dieser Lohnstrukturanalyse ihrem Ruf als fortschrittliche Arbeitgeberin gerecht und wird ein positives Signal für die Umsetzung des Gleichstellungsgesetzes an diejenigen mittleren und grösseren KMUs aussenden, die sich zuwenig um die Gleichstellungsthematik kümmern."

Der Stadtrat äussert sich dazu wie folgt:

Ausgangslage

In der Personalpolitik der Stadtverwaltung ist die Gleichstellung von Frau und Mann und damit die Umsetzung des Gleichstellungsgesetzes seit langem ein Anliegen von hoher strategischer und prioritärer Bedeutung. Sowohl mit der Schaffung des Büros für Gleichstellung als auch mit dem personalpolitischen Grundsatz der Verwirklichung der Gleichstellung wird jeglicher Diskriminierung von Frau und Mann am Arbeitsplatz bewusst und gezielt entgegen gewirkt. Dazu gehört auch, dass sich die Stadtverwaltung als fortschrittliche Arbeitgeberin klar zur Lohngleichheit zwischen den Geschlechtern bekennt. So formuliert das Personalstatut vom 12. April 1999 unter den Grundsätzen und Instrumenten der Personalpolitik, dass diese die Gleichstellung für Frauen und Männern verwirklicht (§ 5 Abs. 1 lit. h). In den Legislaturzielen 2006- 2010 des Stadtrates wird diesem Anliegen ebenfalls Nachdruck verliehen: "Die personalpolitischen Zielsetzungen gemäss Personalstatut werden konsequent weiter verfolgt und die Konkurrenzfähigkeit der Stadtverwaltung als Arbeitgeberin soll erhalten bleiben. Zu diesem Zweck wird das Personalrecht durch eine Teilrevision weiterentwickelt. Zudem wird den Aspekten der Chancengleichheit zwischen Frau und Mann, der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, dem Frauenanteil auf allen Stufen sowie der Nachwuchsförderung von Frauen im Kader hohe Beachtung geschenkt." Die Weiterentwicklung des Personalrechts im Sinne dieses Legislaturzieles ist mit dem V. Nachtrag zum Personalstatut vom 18. Juni 2007 und dem VI. Nachtrag zur Vollzugsverordnung zum Personalstatut vom 12. September 2007 abgeschlossen worden, die u.a. den bezahlten Vaterschaftsurlaub von 10 Tagen einführte und damit die Stadtverwaltung in diesem Bereich zu einer der führenden Verwaltungen schweizweit machte.

Lohngleichheit in der Stadtverwaltung

Die strukturelle Besoldungsrevision "BEREWI" 1999 - 2002 trug unter anderem insbesondere dem Grundsatz "gleicher Lohn für gleiche Arbeit" Rechnung und realisierte entsprechende Anpassungen in der Lohnstruktur. Damals wurden insbesondere typische Frauenberufe, welche tendenziell eher zu tief eingereiht waren, entsprechend angehoben. Die ausserberufliche Erfahrung, wobei Erziehungs-, Betreuungs- und Haushaltjahre wie berufliche Erfahrungen zu berücksichtigen sind, wurde bereits vor dieser Besoldungsrevision als lohnwirksames Kriterium aufgenommen. Seit der Besoldungsrevision besteht aufgrund einer sehr differenzierten Funktionsbewertung nach dem System der "Vereinfachten Funktionsanalyse" eine Lohnstruktur, welche grundsätzlich die Lohngleichheit zwischen den Geschlechtern gewährleistet. Im Gegensatz zu "Logib" ermöglicht das städtische Lohnsystem eine individuelle Berücksichtigung der spezifischen ausserberuflichen Erfahrungen jedes einzelnen Mitarbeitenden. Im Rahmen der Auswertung des Lohngleichheitstests "Logib" wird lediglich auf genereller mathematischer Ebene die ausserberufliche Erfahrung von Frauen pauschal mitgerechnet.

Mit der vom Stadtrat gewählten Funktionsbewertungskommission wird die Pflege des Einreihungssystems sichergestellt. Indem eine der Gleichstellungsbeauftragten ständiges Mitglied in dieser Kommission ist, wird gewährleistet, dass bei Neueinreihungen und Einreihungsänderungen insbesondere auch die Lohngleichheit berücksichtigt wird.

Werden in einzelnen Fällen trotzdem diskriminierende Entlohnungen oder LohnEinstufungen von Mitarbeitenden oder vom Personalamt, insbesondere den Gleichstellungsbeauftragten oder dem Mitarbeiter/innenberater, festgestellt, so werden die Sachverhalte durch die Fach-

leute gezielt abgeklärt und gegebenenfalls eine entsprechende Neubeurteilung respektive eine Neueinreihung durch die Funktionsbewertungskommission verlangt.

Personalkennzahlen

Seit Jahren, schon vor der Einführung des neuen Personalinformations- und Abrechnungssystems, werden Personalkennzahlen zu Themenbereichen wie Arbeitsverhältnisse, Pensionen, Kader, Besoldung und Lohnrunden erhoben und auch unter dem Gleichstellungsfokus ausgewertet. Mit der Einführung des SAP Personalinformations- und Abrechnungssystems "Nove PIAS" im Jahre 2006, in welches Grossprojekt bisher rund 1.3 Mio Franken investiert worden sind, sind neue und differenziertere Möglichkeiten zur Auswertung von Personalkennzahlen als bisher geschaffen worden, und diese werden weiterentwickelt. Es wurde ein einheitliches Reporting eingeführt und jegliches Datenmaterial kann unter Gleichstellungsaspekten ausgewertet werden. Dies ermöglicht spezifischere Aussagen auch im Bereich der Entlohnung von Frauen und Männern in der Stadtverwaltung.

Ab 2008 werden diese Kennzahlen zur Lohnsituation der Mitarbeitenden als Teil des strategischen Personalcontrollings systematisch von den Beauftragten für Gleichstellung beurteilt und kommentiert, und es werden Empfehlungen zu Händen des Stadtrates abgegeben. Bereits aufgrund einer spezifischen Auswertung der Lohnrunde 2007 und deren Beurteilung durch die Beauftragten für Gleichstellung hat der Stadtrat mit seinem Beschluss Nr. 2007-2158 vom 12. Dezember 2007 betr. die Lohnmassnahmen 2008 festgehalten, dass bei der Gewährung eines Leistungsanteiles darauf zu achten sei, dass bei gleicher Qualifikation das Verhältnis zwischen Frauen und Männern sowie zwischen unteren, mittleren und oberen Lohnklassen möglichst ausgewogen ist. Der Stadtrat behält sich vor, bei Feststellung von diskriminierenden Tendenzen entsprechende Weisungen auch bezüglich künftiger Lohnrunden zu erlassen, respektive weitere Massnahmen zu ergreifen oder entsprechende Aufträge zu erteilen. Auch die Erhebung zur Lohnrunde wird künftig jährlich durchgeführt und leistet einen wichtigen Beitrag zur grundsätzlichen Lohngleichheit innerhalb der Stadtverwaltung.

"Logib"

Zur Überprüfung der Lohngleichheit zwischen Frau und Mann stellt der Bund "Logib" (Lohngleichheitsinstrument Bund) zur Verfügung. Damit können Unternehmen mit mindestens 50 Mitarbeitenden ihre Lohnpolitik überprüfen. Das Selbsttestinstrument zeigt aufschlussreiche Auswertungen. Werden nicht erklärbare Lohnunterschiede festgestellt, sind vertiefte Analysen mit anderen Tools und allenfalls Massnahmen zum Abbau von Lohndiskriminierung angezeigt. Dieses Instrument wurde spezifisch auf KMU's ab 50 Mitarbeitenden ausgerichtet. Gemäss Angaben der Herausgeber des Instrumentes können damit bis zu 10'000 Personen erfasst und ausgewertet werden.

Die Auswertung der Kennzahlen aus dem PIAS in Verbindung mit der vertieften Beurteilung und Kommentierung durch die Beauftragten für Gleichstellung führt aber unter diesem Aspekt zu ebenso aussagekräftigen Resultaten, wie dies mit "Logib" der Fall wäre. Dank diesen vertieften Analysen der Personalkennzahlen sowie den falls notwendig daraus resultierenden Weisungen oder Massnahmen des Stadtrates geht die Stadt bereits weit über die Möglichkeiten von Logib hinaus, welches lediglich Lohnunterschiede feststellt.

Logib gibt vor, die individuellen Lohnunterschiede zwischen einzelnen Personen aufzuzeigen. Allerdings muss bei genauer Betrachtung festgestellt werden, dass die lediglich vier im System erfassten Tätigkeitsmerkmale nur ungenau und zu wenig differenziert auf die einzelne Person übertragen werden können. Es ist nicht möglich, die einzelnen Kriterien wie insbesondere das Anforderungsniveau des Arbeitsplatzes sowie die ausgeübte Tätigkeit

objektiv zu erfassen; dies ist Aufgabe eines Funktionsbewertungssystems, wie es in der Stadtverwaltung eingerichtet ist. Zudem ist die Stadtverwaltung ein äusserst heterogener Betrieb, mit überschneidenden Funktionen, die sich im Einzelfall zu wenig exakt in ein solches Tätigkeitsschema einreihen lassen. Aus diesen Gründen müssen Lohnunterschiede zwischen Arbeitnehmenden im Einzelfall individuell analysiert werden. Somit kann letztendlich mit Logib nicht sichergestellt werden, dass die Resultate tatsächliche und ungerechtfertigte Lohnunterschiede zu Tage bringen. Dieser Lohngleichheitstest dient, wie schon der Regierungsrat in seinem Bericht zum Postulat KR-Nr. 367/2006 mit analoger Stossrichtung für die Kantonale Verwaltung festgestellt hat, insbesondere Unternehmungen, die nicht über ein systematisches Funktionsbewertungssystem verfügen. Innerhalb der mittels dieser Bewertung zu ermittelnden Lohnbänder, die für zwei gleich eingereihte Funktionen gleich sind, müssen Lohnunterschiede je nach den individuellen Verhältnissen zulässig bleiben, und bemisst sich der Lohn namentlich nach den Fähigkeiten und der Eignung für die Stelle sowie nach beruflicher und ausserberuflicher Erfahrung inklusive Erziehungs-, Betreuungs- und Haushalterfahrung, soweit für die Funktion massgebend (vgl. § 45 Abs. 1 des Personalstatuts). Diese Elemente können nicht mechanistisch aufgeschlüsselt werden.

Der Stadtrat ist der Ansicht, dass mit dem personalpolitischen Grundsatz der Gleichbehandlung von Frauen und Männern, der strukturellen Besoldungsrevision "BEREWI", dem weiterentwickelten Instrument der Auswertung und Beurteilung der Personalkennzahlen im PIAS und gegebenenfalls mit gezielten Weisungen durch den Stadtrat die Lohngleichheit von Frauen und Männern in der Stadtverwaltung grundsätzlich gewährleistet ist. Dies im Bewusstsein, dass kein Lohnsystem gegen Diskriminierung absolut resistent ist. Hier unterstützt der Stadtrat weiterhin die gezielte Überprüfung und Intervention in Einzelfällen durch die Fachleute des Personalamtes. Die Erfassung und Evaluation der Daten der rund 4500 Mitarbeitenden der Stadtverwaltung mit "Logib" wäre überdies mit vermehrtem personellen Aufwand und Kosten verbunden. Abklärungen haben ergeben, dass einerseits Kosten für zusätzlich zu erstellende Tools, andererseits die individuelle Nacherfassung der von "Logib" vorgesehenen Kriterien in den einzelnen Abteilungen zusätzliche personelle Ressourcen benötigen würden. Eine derartige Parallelität wäre daher weder sinnvoll noch unter dem Aspekt der finanziellen Investitionen vertretbar.

Der Stadtrat verzichtet aus genannten Gründen auf die Einführung des Lohngleichheitsinstrumentes "Logib" innerhalb der Stadtverwaltung. Er beantragt dem Grossen Gemeinderat, vom vorliegenden Bericht in zustimmendem Sinne Kenntnis zu nehmen und das Postulat als erledigt abzuschreiben.

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

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder