

Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 4. Februar 2015

Motion von Min Li Marti, Isabel Garcia und 2 Mitunterzeichnenden betreffend Definierung einer Zielvorgabe zur angemessenen Berücksichtigung der Vielfalt der Geschlechtsidentitäten in den Kaderpositionen der städtischen Verwaltung, Bericht und Abschreibung

Am 31. Oktober 2012 reichten Gemeinderätinnen Min Li Marti (SP) und Isabel Garcia (GLP) und 2 Mitunterzeichnende die Motion, GR Nr. 2012/389, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Vorlage zu unterbreiten, die eine verbindliche Zielvorgabe definiert, dass die Vielfalt der Geschlechtsidentitäten angemessen in den Kaderpositionen der städtischen Verwaltung repräsentiert sind, sowie die Stellenausschreibungen, die Auswahlkriterien und Anstellungsbedingungen auf die Unterstützung dieses Zieles hin (soweit Bedarf besteht) anpasst. Die Zielvorgabe soll vorsehen, dass zumindest Männer und Frauen mit je mindestens 35 Prozent vertreten sein müssen. Die Regelung soll nach einer gewissen Zeit (z.B. nach 5 Jahren) überprüft werden und beim Erfüllen der Zielvorgabe wieder aufgehoben werden.

Begründung:

Die Stadt Zürich verpflichtet sich im Personalrecht dem Grundsatz der Gleichstellung der Geschlechter. Zwischen Vorsatz und Umsetzung klafft aber nach wie vor eine Lücke. Der Frauenanteil nimmt mit dem Anstieg der Funktionsstufen stark ab. Während Frauen in den Funktionsstufen 1 - 5 einen Anteil von 61.7 Prozent ausmachen, beträgt ihr Anteil in den Funktionsstufen 16 - 18 noch 10.3 Prozent (vgl. Gleichstellungsbericht der Stadt Zürich, 2009). Der Anteil der Frauen im Kader hat in den letzten Jahren in der Stadt Zürich zugenommen – während er in anderen Städten aber auch in der Wirtschaft stagniert. Wir anerkennen diese Entwicklung, glauben aber, dass weiteres Potenzial vorhanden wäre. Es ist uns ebenfalls bewusst, dass in gewissen Berufsfeldern die Rekrutierung bereits ohne Geschlechterquote schwierig ist, zudem ist klar, dass die Qualifikation einer Person ausschlaggebend ist. Die Zielvorgabe und deren Umsetzung könnte im Personalrecht verbindlich geregelt werden. Die gleiche Vorgabe soll nach Möglichkeit bei den Aufsichtsorganen der öffentlich-rechtlichen Anstalten und der sich im mehrheitlichen Besitz der Stadt Zürich befindenden Unternehmen gelten.

Vor rund zehn Jahren hat Norwegen ein Gesetz eingeführt, dass eine Frauenquote von 40% in den Verwaltungsräten von börsennotierten Unternehmen verlangt. Damals war die Skepsis sehr gross, ob sich überhaupt genügend qualifizierte Frauen finden liessen. Mittlerweile zeigt sich, dass das Gesetz ein Erfolg ist – die Quote wird gar übererfüllt und soll auf weitere Unternehmen ausgedehnt werden. Zahlreiche Untersuchungen belegen, dass gemischte Teams besser arbeiten und dass Unternehmen mit Frauen in Verwaltungsräten auch wirtschaftlich besser dastehen.

In Basel wurde eine Motion überwiesen, die die Einführung einer Geschlechterquote in den Aufsichtsorganen der öffentlich-rechtlichen Anstalten verlangt. Der Regierungsrat von Basel-Stadt hat sich das gleiche Ziel gesetzt. In der Stadt Bern ist ein Vorstoss mit breiter überparteilicher Unterstützung eingereicht worden, der eine Geschlechterquote im Kader und in den Aufsichtsräten verlangt. In diesem Umfeld wünschen wir uns, dass die Stadt Zürich als fortschrittliche Arbeitgeberin ebenfalls voran geht in der Verwirklichung der Gleichstellung der Geschlechter.

Der Stadtrat erklärte sich am 7. November 2012 bereit, die Motion entgegenzunehmen. Am 3. April 2013 wurde die Motion mit gleichem Wortlaut und mit 64 zu 51 Stimmen überwiesen.

1. Ausgangslage

Das Anliegen der Motionärinnen ist es, zum Zwecke einer angemessenen Vertretung der Geschlechter in den Kaderpositionen der städtischen Verwaltung eine verbindliche Zielvorgabe von 35 Prozent je Geschlecht zu definieren.

Der Stadtrat liess diesbezüglich zunächst eine Bestandesaufnahme durchführen, um

- Begrifflichkeiten sowie die rechtlichen Rahmenbedingungen hinsichtlich der Einführung einer Zielvorgabe zu klären;
- den politischen Kontext und Ergebnisse aus der Forschung in die Umsetzung einer Zielvorgabe mit einzubeziehen;
- sich ein Bild über den aktuellen Stand in der Stadtverwaltung in Bezug auf den Frauen- und Männeranteil in Kaderpositionen, den personalrechtlichen Bestimmungen und den bisherigen Massnahmen zu verschaffen.

2. Begriffsklärung

Es ist notwendig, zunächst eine Begriffsklärung vorzunehmen, zumal die Bezeichnungen «Zielvorgaben» und «Quoten» (darunter «starre Quoten» und «weiche Quoten») häufig verwechselt werden. Ferner ist auch der Begriff «Kader» für den Umsetzungsprozess der Motion näher zu definieren.

2.1 Zielvorgaben vs. starre Quoten

Starre geschlechtsbezogene Quoten reservieren einem Geschlecht ein bestimmtes Kontingent an Führungspositionen unabhängig von Qualifikationskriterien und zielen so nicht etwa auf die Herstellung von Chancengleichheit, sondern auf Geschlechterparität um ihrer selbst willen.

Zielvorgaben, Zielquoten oder weiche geschlechtsbezogene Quoten hingegen legen fest, dass im Anstellungsverhältnis bis zum Erreichen einer vorgegebenen Prozentzahl dem untervertretenen Geschlecht Vorrang einzuräumen ist, sofern die betreffende Kandidatin oder der betreffende Kandidat aufgrund einer objektiven Beurteilung die gleich(wertig)e Qualifikation aufweist. Die Besonderheit dieser Quotenregelung liegt also darin, dass die geschlechtsbezogene Bevorzugung dann einsetzt, wenn die gleich(wertig)e Eignung einer Stellenanwärterin oder eines Stellenanwärters festgestellt sind.

Zielvorgaben sind in erster Linie auf die Erhöhung des Anteils der weiblichen Führungskräfte gerichtet, die in der Verwaltung der Stadt Zürich – wie auch anderswo – nach wie vor deutlich unterrepräsentiert sind. Dennoch handelt es sich bei der Zielvorgabe im Sinne der vorliegenden Motion nicht um eine Frauen-, sondern um eine Geschlechterquote. Sie verlangt, dass sowohl der Frauen- als auch der Männeranteil in Kaderpositionen der Stadtverwaltung je mindestens 35 Prozent betragen soll. Es kann also durchaus sein, dass der letztere in sogenannten «frauenspezifischen» Berufen und Tätigkeiten (z. B. im Bereich der Pflege, Betreuung oder Bildung) in einzelnen Kaderpositionen unter der vorgegebenen Zielgrösse von 35 Prozent liegt.

2.2 Kaderbegriff

Das städtische Personalrecht definiert den Begriff «Kader» nicht ausdrücklich. Gemäss Art. 113 Abs. 2 Ausführungsbestimmungen zur Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals (AB PR; AS 177.101) wird städtischen Mitarbeitenden in den Funktionsstufen 12–18 der Anspruch auf eine zusätzliche Ferienwoche eingeräumt. Die Umsetzung der Motion (Zielvorgabe von 35 Prozent in Kaderpositionen) orientiert sich an dieser Bestimmung im Personalrecht. Die Kaderabstufungen innerhalb der Funktionsstufen 12–18, d. h. oberstes Kader (Funktionsstufen 16–18), oberes Kader (Funktionsstufen 14 und 15) und mittleres Kader (Funktionsstufen 12 und 13), erfolgen in Anlehnung an die im Organisationsmanagement von SAP HCM abgebildeten Kaderstufen, die den unterschiedlichen Mitwirkungs- und Entscheidungspositionen der Kaderfunktionen der Stadt Zürich Rechnung tragen. Auch im sogenannten untersten und unteren Kader (Funktionsstufen 9–11) befinden

sich viele Funktionen ohne Führungsverantwortung, weshalb diese nicht in den Geltungsbereich der Zielvorgabe einbezogen werden (siehe dazu auch Kap. 6.1 «Geltungsbereich der Zielvorgabe»). Weiter anzumerken ist, dass aufgrund der äusserst vielfältigen und heterogenen Berufsfeldern und Funktionen in der Stadtverwaltung auch Personen in den Funktionsstufen unter Funktionsstufe 9 Führungs- und Leitungsfunktionen innehaben können – sei dies beispielsweise als Leitung eines Aufgaben- oder Sachbereichs mit einer kleinen, mittleren oder grösseren Führungsspanne oder in der fachlichen Verantwortung für Mitarbeitende (Fachkader).

3. Zulässigkeit der Festsetzung von geschlechtsbezogenen Zielvorgaben im öffentlichen Dienst

Die Motion verlangt nicht die Einführung einer starren Quote, sondern die Festsetzung einer zeitlich befristeten, verbindlichen Zielvorgabe von mindestens 35 Prozent je Geschlecht für die Kaderpositionen der städtischen Verwaltung. Des Weiteren soll die Vielfalt der Geschlechtsidentitäten berücksichtigt werden. Da bei der Personalrekrutierung aus Daten- und Persönlichkeitsschutzgründen nur die Merkmale «Frau» oder «Mann» erfragt und erhoben werden dürfen, nicht jedoch die sexuelle Orientierung oder Geschlechtsidentität, kann die Zielvorgabe von 35 Prozent je Geschlecht ausschliesslich für den Anteil Frauen oder Männer in Kaderpositionen gelten.

Verschiedene von der Schweiz ratifizierte Menschenrechtskonventionen begünstigen die Einführung von Zielvorgaben. So nennt das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) in Art. 4 explizit den Rückgriff auf positive, zeitlich begrenzte Sondermassnahmen zur beschleunigten Herbeiführung der faktischen Gleichstellung von Mann und Frau. Auch aus Art. 3 der UNO-Pakte I und II wird deutlich, dass Staaten zur Verwirklichung der Geschlechtergleichberechtigung positive Massnahmen ergreifen müssen. Ferner enthält auch das Übereinkommen Nr. 111 der Internationalen Arbeitsorganisation ILO in Art. 5 die Möglichkeit für Mitgliedstaaten, spezifische Sondermassnahmen für die Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf zu ergreifen. Die Schweiz hat sich zudem im Rahmen des Universal Periodical Review des UNO-Menschenrechtsrats (UPR) verpflichtet, auch auf kommunaler Ebene wirksame Massnahmen zu ergreifen, um die Benachteiligung von Frauen in allen Lebensbereichen zu reduzieren. Dazu gehören insbesondere auch Massnahmen, die zu ihrem Anstieg in Führungspositionen von Unternehmen führen.

In Art. 8 der Schweizerischen Bundesverfassung (BV) ist sowohl das Gleichstellungsgebot als auch das Diskriminierungsverbot aufgrund des Geschlechts verankert. Um die tatsächliche Gleichstellung zu erreichen, kann Ungleichbehandlungen durch aktive Förderungsmassnahmen entgegengewirkt werden. Die Verfassung des Kantons Zürich statuiert in Art. 11 Abs. 5 eine ähnliche Regel. Auch gemäss Art. 3 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann (GIG; SR 151.1), das sowohl im privat- als auch im öffentlich-rechtlichen Bereich des Erwerbslebens anwendbar ist, stellen angemessene Massnahmen zur Verwirklichung der tatsächlichen Gleichstellung keine Diskriminierung dar.

Das Bundesgericht hat sich bis dato mehrmals mit der Frage der Zulässigkeit von Geschlechterquoten befasst. Grundsätzlich genügen zwar für die staatliche Einführung von Geschlechterquoten laut Bundesgericht weder Art. 3 Abs. 3 GIG noch Art. 8 Abs. 3 Satz 2 BV als konkrete Grundlagen. Im Rahmen des Egalisierungsgebots zu ergreifende Massnahmen sind hingegen zulässig, wenn sie auf einer speziellen gesetzlichen Grundlage beruhen, das Verhältnismässigkeitsprinzip stets wahren und Dritte nicht in unzumutbarem Masse benachteiligen (BGE 123 I 152 E 3a und 3 b; BGE 25 I 21 E 3d/aa). Konkret auf das Erwerbsleben bezogen qualifiziert das Bundesgericht die starren, qualifikationsunabhängigen Quoten selbst beim Vorliegen einer formellgesetzlichen Grundlage als stark ins Diskriminie-

rungsverbot eingreifend und mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip nur schwer vereinbar. Anders dagegen die flexiblen, qualifikationsabhängigen Quoten oder Zielvorgaben – wie in der Motion gefordert –, die dem Verhältnismässigkeitsprinzip gerecht werden und grundsätzlich auch in einer Verordnung oder einem Verwaltungsakt verankert werden können (BGE 131 II 361 E. 7).

Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass die in der Motion geforderte flexible, qualifikationsabhängige Quote oder Zielvorgabe im öffentlichen Dienst zulässig ist.

4. Politischer Kontext und bisherige Ergebnisse der Forschung

Neben der Stadt Zürich wurden auch in anderen Schweizer Städten (Bern, Schaffhausen) sowie im Kanton Basel-Stadt Aufträge an die Regierungen überwiesen, die Zielvorgaben für eine ausgewogene Geschlechtervertretung vorsehen. Diese überwiesenen politischen Vorstösse befinden sich in der Umsetzungsphase. Auf Bundesebene hat der Bundesrat im Dezember 2012 eine Änderung der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung gutgeheissen und eine Anzahl von Massnahmen verabschiedet, die zu einer besseren Vertretung der Geschlechter und der Sprachgemeinschaften in ausserparlamentarischen Kommissionen beitragen sollen (<http://www.admin.ch/bundesrecht/ko/index.html?lang=de>). Überdies hat der Bundesrat mit Beschluss vom 28. November 2014 im Zusammenhang mit der Revision des Aktienrechts entschieden, eine «weiche» Geschlechterquote von 30 Prozent zu verankern. Danach sollen börsennotierte Unternehmen verpflichtet werden, innerhalb von fünf Jahren diese Geschlechterquote im Verwaltungsrat und der Geschäftsleitung zu erfüllen oder in ihrem jährlichen Verpflichtungsbericht darzulegen, weshalb sie nicht erfüllt werden konnte. Die Vorlage zum revidierten Aktienrecht geht nun in die Vernehmlassung.

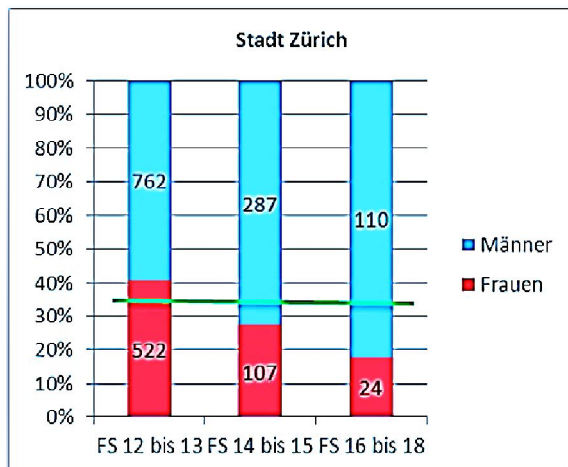
Europaweit durchgeführte Forschungsarbeiten zeigen, dass der Frauenanteil in Kaderpositionen einzig in denjenigen Ländern ansteigt, die nachhaltig verbindliche Zielvorgaben eingeführt haben (Schillingreport 2014 – Weniger Ausländer in Geschäftsleitungen, Frauenanteil in den Verwaltungsräten steigt, vgl. www.guidoschilling.ch). Die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen spricht sich deshalb für die Einführung einer verbindlichen Geschlechterquote von 33 Prozent in den Geschäftsleitungen von börsennotierten Unternehmen ab 250 Mitarbeitenden innerhalb von zehn Jahren bis 2024 aus (<http://www.ekf.admin.ch/dokumentation/00442/index.html?lang=de>).

5. Stadtverwaltung

5.1 Frauenanteil in Kaderpositionen

Der Frauenanteil in den Funktionsstufen 12–18 in der städtischen Verwaltung ist, insbesondere im obersten Kader (FS 16–18), nach wie vor tief, wobei zwischen den einzelnen Departementen per Ende 2013 grosse Unterschiede bestehen (FS 16–18: Präsidialdepartement 37,5 Prozent / Finanzdepartement 6,3 Prozent / Polizeidepartement 9,1 Prozent / Gesundheits- und Umweltdepartement 21,6 Prozent / Tiefbau- und Entsorgungsdepartement 15,4 Prozent / Hochbaudepartement 25 Prozent / Departement der Industriellen Betriebe 4,8 Prozent / Schul- und Sportdepartement 22,2 Prozent / Sozialdepartement 37,5 Prozent). Der im Sinne der vorliegenden Motion angestrebte Zielwert ist damit gegenwärtig im obersten Kader, wenn auch knapp, für das untervertretene Geschlecht (Frauen) im Sozial- und Präsidialdepartement erreicht. Insgesamt hat sich der Frauenanteil auf dieser Kaderstufe gesamtstädtisch in den letzten fünf Jahren zwar von 12,1 Prozent (2008) auf 17,9 Prozent (2013) erhöht; bei einer weiteren linearen Zunahme ohne verbindliche Massnahmen (basierend auf den Zahlen der letzten fünf Jahre) würde die Zielvorgabe von 35 Prozent im obersten Kader erst im Jahr 2028 erreicht. Auch im sogenannten oberen Kader (Funktionsstufen 14 und 15) ist der in der Motion geforderte Zielwert von 35 Prozent mit einem Frauenanteil von 27,1 Prozent über die gesamte Stadtverwaltung noch nicht erreicht. Anders verhält es

sich gesamtstädtisch im mittleren Kader (Funktionsstufen 12 und 13), wo der Frauenanteil bei 40,6 Prozent liegt. Allerdings liegt der Frauenanteil in diesen Kaderstufen in einzelnen Departementen nach wie vor deutlich unter dem mit der Motion angestrebten Zielwert.



Grafik: Frauen-Männer-Anteil im Kader der städtischen Verwaltung
(Zahlen im Balken: Anzahl Mitarbeitende), Stand Dez. 2013/HRZ-Personalcontrolling)

5.2 Bestehende Regelwerke und Vorgaben

5.2.1 Personalrecht

Die Chancengleichheit von Frauen und Männern ist explizit im städtischen Personalrecht verankert (Art. 3 Abs. 1 lit. a, f, g, h und k PR, vgl. dazu auch die Beilage mit den personalpolitischen Grundsätzen mit Bezug zur Umsetzung der Motion, GR Nr. 2012/389). Die Departemente und Dienstabteilungen sind gemäss Art. 4 AB PR und dem Reglement über die Umsetzung der Gleichstellung von Frau und Mann in der Stadtverwaltung Zürich (Gleichstellungsreglement, GIR; AS 151.110) angehalten, auf eine paritätische Vertretung der Geschlechter hinzuwirken. Ferner verlangt Art. 5 AB PR, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie durch gezielte Massnahmen zu erleichtern, beispielsweise mittels flexibler Arbeits(zeit)modelle, der Schaffung qualifizierter (Kader-)Teilzeitstellen sowie der Förderung des beruflichen Wiedereinstiegs.

Laut Art. 11 Abs. 3 PR regelt der Stadtrat das Verfahren der Anstellung. In Art. 15 Abs. 3 AB PR wird vorgeschrieben, dass sich Stellenausschreibungen, von begründeten Ausnahmen abgesehen, grundsätzlich an beide Geschlechter zu richten haben und dass sie diverse geeignete Hinweise enthalten dürfen, beispielsweise auch solche, die eine Erhöhung des Frauenanteils zum Ziel haben im Sinne von: «Aufgrund der Teamzusammensetzung wird bei gleich(wertig)er Qualifikation Bewerberinnen der Vorrang eingeräumt.»

Bei der Stellenbesetzung wiederum ist gemäss Art. 6 Abs. 1 AB PR bei gleich(wertigen) Qualifikationen und in sämtlichen Funktionsstufen erstens Bewerbenden aus der Stadtverwaltung, zweitens Angehörigen des im betreffenden Bereich untervertretenen Geschlechts der Vorzug zu geben.

5.2.2 HR-Strategie

Die vom Stadtrat im Jahr 2013 verabschiedete HR-Strategie (STRB Nr. 124/2013) enthält innerhalb drei der sechs Handlungsfelder diverse Vorgaben, die die Zielerreichung der vorliegenden Motion unterstützen. So legt diese als übergeordnete Zielsetzung im Handlungsfeld «Führungskultur» fest, dass der Frauenanteil im obersten und oberen Kader zu erhöhen ist und dass bei der Besetzung von Führungspositionen eine ausgewogene Vertretung von Frauen und Männern angestrebt wird. Um dies zu erreichen, werden als Zielsetzungen unter

anderem eine systematische Nachfolgeplanung für Schlüsselfunktionen in Verbindung mit einer ausgewogenen Vertretung von Frauen und Männern formuliert.

Auch für die im Handlungsfeld «Personalentwicklung» genannten Ziele und Umsetzungsvorschläge (Nutzung des internen Arbeitsmarkts, Mentoring-Konzept) gilt als zentrale Rahmenbedingung: «Das Potenzial von Frauen wird bei den Laufbahnmodellen und generell bei der Personalentwicklung explizit genutzt.»

Das Handlungsfeld «Nutzung der Vielfalt als Chance» enthält sowohl auf der Ebene der Zielsetzungen («Die Stadt Zürich bietet Mitarbeitenden, die Angehörige betreuen oder pflegen, gezielte Unterstützung an» oder «Die Stadtverwaltung Zürich ist fortschrittlich hinsichtlich der Berücksichtigung der Diversität ihrer Mitarbeitenden und stellt die notwendigen Ressourcen zur Verfügung») als auch auf derjenigen der Massnahmen konkrete Ansatzpunkte, die die Umsetzung der Motion unterstützen, beispielsweise:

- Förderung der Teilzeitarbeit im Kader: Bei Kaderstellen wird grundsätzlich geprüft, ob die Aufgaben in Teilzeit erfüllt werden könnten, sie werden entsprechend mit 80 bis 100 Stellenprozent ausgeschrieben;
- Rahmenbedingungen für Mitarbeitende mit Betreuungsaufgaben (Kinder; ältere und pflegebedürftige Angehörige) verbessern: Anpassung der Krippenöffnungszeiten, Angebot für stadteneigene Krippenplätze (Kontingente), Bekanntheit bestehender flexibler Arbeitszeitmodelle erhöhen, Weiterbildung auf familiäre Verpflichtungen abstimmen.

Das Handlungsfeld «Wettbewerbsfähige Anstellungsbedingungen» ist durch seine Zielvorgaben ebenfalls geeignet, die Umsetzung der Motion zu unterstützen. Denn es nennt explizit «flexible Arbeits- und Arbeitszeitmodelle» als einen «tragenden Eckpfeiler der städtischen Anstellungsbedingungen». Als Rahmenbedingung für wettbewerbsfähige Anstellungsbedingungen wird die Lohngleichheit vorausgesetzt. Beide Aspekte sind geeignet, qualifizierte Frauen – auch solche mit Kinderbetreuungspflichten – als Mitarbeiterinnen für Kaderfunktionen zu gewinnen.

5.2.3 Gleichstellungsplan

Mit dem Gleichstellungsplan verstärkte die Stadt Zürich von 2009 bis 2013 ihr bisheriges Engagement für die Gleichstellung von Frau und Mann und band die Departemente und Verwaltungsabteilungen vermehrt in die Gleichstellungsarbeit ein. Mehrere Schwerpunkte des Gleichstellungsplans und die im Projektverlauf entstandenen und umgesetzten Massnahmen bezogen sich direkt oder indirekt auch auf die Erhöhung des Frauenanteils im Kader. Die im Rahmen des Projektberichts 2009–2013 erhobenen HR-Kennzahlen zeigen, dass in der Stadtverwaltung der Frauenanteil im Kader innerhalb der Laufzeit des Gleichstellungsplans gestiegen ist; gleichzeitig sind weniger Ausstiege nach einem Mutterschaftsurlaub zu verzeichnen. Der Stadtrat hat den Projektbericht im Dezember 2013 zur Kenntnis genommen und entschieden, den Gleichstellungsplan für die nächsten vier Jahre weiterzuführen (STRB Nr. 2/2014).

Um den Anforderungen der vorliegenden Motion gerecht zu werden und der Zielerreichung Anschub zu verleihen, definierte der Stadtrat am 9. Juli 2014 als departementsübergreifendes Handlungsfeld des Gleichstellungsplans 2014–2018 das Ziel einer angemessenen Geschlechtervertretung im Kader (STRB Nr. 618/2014).

Alle Departemente sind damit angehalten, zur Erreichung der Zielvorgabe eine spezifisch auf ihre Situation ausgerichtete Auslegeordnung und Abklärungen über zielführende Massnahmen vorzunehmen.

6. Umsetzung der Motion

Trotz Bemühungen auf verschiedenen Ebenen und günstigen Rechtsgrundlagen ist es der Stadt Zürich bisher vor allem im obersten und im oberen Kader noch nicht gelungen, Positionen mit beiden Geschlechtern ausgewogen zu besetzen. In der städtischen Personalpolitik ist daher die angemessene Vertretung der Geschlechter weiterhin ein Anliegen von hoher strategischer Bedeutung und ein prioritär zu behandelndes Ziel (STRB Nr. 618/2014). Der Stadtrat erachtet deshalb die Einführung einer verbindlichen, qualifikationsabhängigen Zielgrösse von 35 Prozent als sinnvoll. Nach wissenschaftlichen Erkenntnissen beträgt die kritische Mindestmasse, damit sich eine Minderheit im Betrieb prägend einbringen kann, 30 Prozent.

Da mit der Motion nicht die Einführung von starren, geschlechtsspezifischen Quoten, sondern die Festsetzung einer qualifikationsabhängigen Zielvorgabe verlangt wird und die bestehenden personalrechtlichen Regelwerke und Vorgaben günstig sind, erachtet der Stadtrat die Erarbeitung einer speziellen formellgesetzlichen Grundlage und damit einen in die Zuständigkeit der Stimmbürgerschaft oder des Gemeinderats fallenden Erlassentwurf als nicht nötig. Er legt die Zielvorgabe von 35 Prozent in Kaderpositionen mit verschiedenen flankierenden Massnahmen in eigener Befugnis wie folgt fest.

6.1 Geltungsbereich der Zielvorgabe

Die Motion fordert, dass die Vielfalt der Geschlechtsidentitäten angemessen in den Kaderpositionen der städtischen Verwaltung repräsentiert wird. Wie bereits in Kap. 3 dargelegt, kann die Zielvorgabe nur für den Anteil Frauen oder Männer in den einzelnen Kaderpositionen gelten. In Anlehnung an die strategischen Ziele der HR-Strategie legt der Stadtrat den Geltungsbereich für die angemessene Vertretung von Frauen und Männern wie folgt fest:

1. oberstes Kader (Funktionsstufen 16, 17 und 18)
2. oberes Kader (Funktionsstufen 14 und 15)
3. mittleres Kader (Funktionsstufen 12 und 13)

Die Erreichung des festgesetzten Zielwerts von je mindestens 35 Prozent Männer oder Frauen hat somit auf den drei Kaderebenen und gesondert nach Departementen zu erfolgen. Denn nur so kann ein breiter Kulturwandel und eine Bewegung in den verschiedenen Kaderpositionen in der ganzen Stadtverwaltung einsetzen, der zugleich auch den internen Rekrutierungspool für obere Kaderpositionen innerhalb eines Departements sichtbar und nutzbar macht. Diesem Umstand soll auch das praxisnahe, aber koordinierte und verbindliche Vorgehen im Rahmen des Gleichstellungsplans Rechnung tragen, insbesondere auch aufgrund der heterogenen Aufgaben und Funktionen innerhalb der Stadtverwaltung sowie innerhalb der einzelnen Departemente. Darüber hinaus sind auch notwendige Vorkehrungen zu treffen, um den Zielwert von 35 Prozent nachhaltig beizubehalten, wo er bereits erfüllt ist.

Positionen, die ausserhalb der gewöhnlichen Rekrutierungs- und Beförderungsstruktur der städtischen Verwaltung stehen, sind vom Geltungsbereich der Zielvorgabe ausgeschlossen. Das sind beispielweise die vom Gemeinderat gewählten und in Art. 35 Abs. 1 der Gemeindeordnung (GO, AS 101.100) aufgezählten Funktionen sowie die von den Stimmberechtigten gewählten Personen; namentlich die Mitglieder des Stadtrats, die Stadtamtsfrauen und -männer, die Friedensrichterinnen und -richter sowie die Schulpräsidentinnen und -präsidenten.

Die Motion fordert in ihrer Begründung die Einführung einer Geschlechterquote von 35 Prozent für das untervertretene Geschlecht auch für die öffentlich-rechtlichen Anstalten und den sich im mehrheitlichen Besitz der Stadt Zürich befindenden Unternehmen. Welche Aufsichts- und/oder Weisungsrechte dem Gemeinde- und dem Stadtrat für die einzelnen rechtlich unabhängigen Anstalten der Stadt (z. B. Asyl-Organisation, AOZ, AS 851.160) zu-

stehen, ergibt sich aus den entsprechenden gesetzlichen Grundlagen (vgl. dazu Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, Saile, Burgherr, Loretan, FN 854). Auch wenn dem Stadtrat bei diesen Betrieben kein direktes Eingriffs- oder Entscheidungsrecht zusteht, so kann er seinen Einfluss in der Regel doch durch entsprechende Bestimmungen in den Leistungsvereinbarungen und/oder Leistungsaufträgen geltend machen und durchsetzen. Im Weiteren kann er – bei privatrechtlich organisierten Aufgabenträgerinnen und -trägern – die von ihm abgeordneten oder die gewählten städtischen Vertreterinnen und Vertreter in den entsprechenden Entscheidungsgremien (Stiftungsrat, Verwaltungsrat) dieser Organisationen und Betriebe anweisen, die Einführung der Geschlechterquote von 35 Prozent beim zuständigen Organ zu beantragen.

6.2 Anknüpfung an den Gleichstellungsplan und die HR-Strategie

Der Stadtrat hat am 9. Juli 2014 das Ziel einer ausgewogenen Geschlechtervertretung als departementsübergreifendes Handlungsfeld des Gleichstellungsplans 2014–2018 definiert (STRB Nr. 618/2014). Im Rahmen dieses Projekts wird pro Departement festgelegt, welche Ziele hin zu einer angemesseneren Geschlechtervertretung innerhalb der Laufzeit des Gleichstellungsplans im Departement erreicht werden sollen. Dabei ist auch der Anzahl der Personen in den einzelnen Kaderpositionen pro Departement Rechnung zu tragen. Mit diesem praxisnahen, aber koordinierten Vorgehen wird der Unterschiedlichkeit der Departemente und Dienstabteilungen Rechnung getragen, indem spezifisch auf die jeweilige Situation ausgerichtete Massnahmen definiert werden. Im Rahmen der Evaluation des Gleichstellungsplans 2014–2018 werden die erreichten Fortschritte überprüft, das gewählte Vorgehen ausgewertet und das weitere Vorgehen festgelegt.

Der Stadtrat ist sich bewusst, dass der Erfolg dieser Zielvorgabenregelung, die infolge ihrer starken Unterrepräsentierung in Führungspositionen in erster Linie (aber nicht nur) der Erhöhung des Frauenanteils dient und ausserdem erst bei gleich(wertig)er Qualifikation eingreifen kann, massgeblich davon abhängt, dass auch eine genügende Anzahl qualifizierter Bewerberinnen oder Bewerber zur Verfügung steht. Dies bezieht sich insbesondere auf Kaderpositionen in geschlechtsuntypischen Berufen und Tätigkeiten. Die Erreichung des Zielwerts soll dennoch ausschliesslich durch Neueintritte oder stadtinterne Übertritte und nicht etwa durch Entlassungen erreicht werden. Angesichts anstehender Pensionierungen insbesondere im obersten Kader ist es jedoch realistisch, die Zielvorgabe über ordentliche Austritte einerseits und natürliche Fluktuationen andererseits zu erreichen. Dieses Vorgehen entspricht nach Auffassung des Stadtrats auch den Anliegen der Motionärinnen, die eine Zielvorgabe und keine starre Quote verlangen.

6.3 Überprüfung der Zielvorgabe und Berichterstattung im Rahmen des bestehenden stadtweiten HR-Controllings

Eine Zielvorgabe von 35 Prozent ist ohne einen verbindlichen, transparenten und kontinuierlichen HR-Controlling-Prozess nicht zu erreichen. Im Rahmen des bestehenden stadtweiten HR-Controllings ist deshalb die Vorgabe von (mindestens) 35 Prozent für die einzelnen Kaderstufen einerseits und für jedes Departement andererseits zu erfassen. Dies ermöglicht das Ableiten von konkreten und adäquaten Massnahmen auf Departementsebene. Das HR-Reporting soll den aktuellen Stand einschliesslich der letzten zwei Vorjahre (Stand Dezember) darstellen. Der HR-Konferenz und dem Stadtrat wird jährlich Bericht erstattet auf Stufe Stadtverwaltung und Departemente sowie über den Stand der Umsetzung und Zielerreichung.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

- 1. Vom Bericht betreffend Motion, GR Nr. 2012/389, von Min Li Marti und Isabel Garcia «Definierung einer Zielvorgabe zur angemessenen Berücksichtigung der Vielfalt der Geschlechtsidentitäten in den Kaderpositionen der städtischen Verwaltung» und dem Beschluss über die Festsetzung der Zielvorgabe von 35 Prozent in Kaderpositionen der städtischen Verwaltung wird Kenntnis genommen.**
- 2. Die Motion, GR Nr. 2012/389, von Min Li Marti und Isabel Garcia, vom 31. Oktober 2012 betreffend «Definierung einer Zielvorgabe zur angemessenen Berücksichtigung der Geschlechtsidentitäten in den Kaderpositionen der städtischen Verwaltung» wird als erledigt abgeschrieben.**

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist der Stadtpräsidentin übertragen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti


Personalpolitische Grundsätze mit Bezug zur Umsetzung der Motion GR-Nr. 2012/389
Personalplanung

- Die städtische Personalpolitik orientiert sich am Auftrag der Gleichstellung der Geschlechter (Art. 3 AB PR)
- Angestrebt wird eine paritätische Vertretung der Geschlechter (Art. 4 AB PR; Art. 1 Abs. 3 GIR)
- Übergeordnetes Ziel ist, den Frauenanteil im oberen Kader zu erhöhen und bei der Besetzung von Führungspositionen eine ausgewogene Vertretung von Frauen und Männern anzustreben, u.a. systematische Nachfolgeplanung für Schlüsselpositionen (HR-Strategie, HF 1)
- Bei Kaderstellen wird grundsätzlich geprüft, ob die Aufgaben in Teilzeit erfüllt werden können; sie werden entsprechend mit 80 bis 100 Stellenprozent ausgeschrieben (HR-Strategie, HF 3)
- Erleichterung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie durch Schaffung von qualifizierten Teilzeitstellen, flexible Arbeitszeitmodelle und Förderung des beruflichen Wiedereinstiegs (Art. 5 AB PR)

Personalgewinnung

- Stellenausschreibungen richten sich an beide Geschlechter. Explizite Hinweise in Stellenausschreibungen, die auf die Erhöhung des Frauenanteils im Kader zielen, sind zulässig (Art. 15 Abs. 1 AB PR)
- Bei gleichwertigen Qualifikationen werden erstens Bewerbende aus der Stadtverwaltung und zweitens Bewerbende des untervertretenen Geschlechts bevorzugt (Art. 6 Abs. 1 AB PR).
- Kinder- und Familienzulagen (Art. 63 PR; Art. 93 AB PR)
- Berücksichtigung der früheren beruflichen Erfahrung bei Wiedereinstieg in Beruf, Familienarbeit und sonstigen Erziehungsaufgaben bei Stellenantritt und Lohnfestsetzung (Art. 59 Abs. 1 AB PR)

Personaleinsatz

- Mutterschaftsurlaub und Mutterschutz (Art. 70 PR; 121-125 AB PR)
- Vaterschaftsurlaub (Art. 70 PR; Art. 129 lit. b AB PR)
- Adoptionsurlaub (Art. 130 AB PR)
- Weitere bezahlte Urlaube für familien- und betreuungsbezogene Ereignisse (Art. 129 AB PR)
- Unbezahlte Urlaube (Art. 134-136 AB PR)
- Möglichkeit der flexiblen Arbeitszeitmodelle und Reduktion des Beschäftigungsgrades im Hinblick auf Erziehungs- und Betreuungsaufgaben (Art. 158 AB PR)
- Flexible Arbeits- und Arbeitszeitmodelle sind ein tragender Eckpfeiler der städtischen Anstellungsbedingungen (HR-Strategie, HF 4)
- Rahmenbedingungen für Mitarbeitende mit Betreuungsaufgaben werden verbessert, wie Anpassung der Krippenöffnungszeiten, Angebot für stadt-eigene Krippenplätze (Kontingente), Bekanntheit bestehender flexibler Arbeits(zeit)modelle erhöhen, Weiterbildung auf familiäre Verpflichtungen (HR-Strategie, HF 3)

Personalentwicklung

- Förderung der Angestellten mit Weiterbildungsmöglichkeiten unabhängig vom Beschäftigungsgrad (Art. 6 Abs. 2 AB PR; Bildungsreglement)
- Standortbestimmungen, objektive Leistungsbeurteilungen und Prämienvergabe erfolgen unabhängig vom Beschäftigungsgrad, Funktionsstufe und Geschlecht der Angestellten
- Das Potential von Frauen bei den Laufbahnmodellen wird explizit genutzt: Nutzung des internen Arbeitsmarktes; Mentoring-Konzept (HR-Strategie, HF 2)

Personalerhaltung

- Keine Lohndiskriminierung, regelmässige Überprüfung (HR-Strategie 4)
- Bei Kaderstellen wird grundsätzlich geprüft, ob die Aufgaben in Teilzeit erfüllt werden können (HR-Strategie, HF 3)
- Erleichterung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie durch Schaffung von qualifizierten Teilzeitstellen, flexible Arbeitszeitmodelle und Förderung des beruflichen Wiedereinstiegs (Art. 5 AB PR)