

Sitzung vom 13. April 2016

348. Anfrage (Unerklärbare Lohnungleichheit zwischen Frau und Mann)

Die Kantonsrätinnen Michèle Dünki, Glattfelden, und Kathy Steiner, Zürich, haben am 26. Januar 2016 folgende Anfrage eingereicht:

Der Grundsatz der Lohnungleichheit für Frau und Mann ist in der Bundesverfassung und im Gleichstellungsgesetz verankert.

Trotzdem verdienen Frauen gemäss der letzten Lohnstrukturerhebung 2014 für gleichwertige Arbeit in der Privatwirtschaft 15,1% (2012: 18,9%) weniger als Männer (vgl. Medienmitteilung BFS «2014 betrug der Medianlohn 6189 Franken» vom 30.11.2015).

Ein Teil der Lohnungleichheit ist durch strukturelle Faktoren erklärbar, andere durch persönliche Merkmale, beispielsweise:

- Alter
- Dienstjahre
- Stellung im Betrieb
- Ausbildungsniveau

Ein gewisser Teil an Lohnungleichheit ist aber nicht erklärbar.

Die kantonale Verwaltung mit ihren rund 32 000 Angestellten ist der grösste Arbeitgeber im Kanton Zürich. Er steht somit in einer grossen Verantwortung, besonders auch angesichts von Art. 11 Abs. 3 der Kantonsverfassung, in welchem die Lohnungleichheit von Frau und Mann verankert ist.

Die Fragestellenden bitten den Regierungsrat, die folgenden Fragen zu beantworten:

1. Wie gross ist die Lohnungleichheit bei den kantonalen Angestellten zwischen Mann und Frau? Ist der Unterschied aufschlüsselbar nach Lohnklasse? Wie ist der Unterschied zwischen den Direktionen? Wie hat sich der Lohnunterschied in den letzten Jahren (seit der letzten Anfrage aus dem Jahr 2011) verändert?
2. Wie hoch ist der Prozentsatz des nicht erklärbaren Lohnunterschiedes bei Angestellten des Kantons Zürich?
3. Welche Massnahmen wurden seit der letzten Anfrage (KR-Nr. 77/2011) ergriffen? Wird die Wirkung der Massnahmen evaluiert?
4. Wird der Regierungsrat weitere Massnahmen gegen die nicht erklärbare Lohnungleichheit von Frau und Mann ergreifen und wenn ja, welche?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Michèle Dünki, Glattfelden, und Kathy Steiner, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Die Bundesverfassung (Art. 8 Abs. 3 Satz 3 BV, SR 101) und das Gleichstellungsgesetz (SR 151.1) verbieten die Diskriminierung aufgrund des Geschlechts im Erwerbsleben. Das Verbot der Lohndiskriminierung ist in Art. 3 des Gleichstellungsgesetzes festgehalten und gilt gleichermaßen für öffentlich-rechtliche wie für privatrechtliche Arbeitsverhältnisse, mithin auch für die kantonale Verwaltung. Zudem ist der Anspruch von Mann und Frau auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit in der Kantonsverfassung ausdrücklich festgehalten (Art. 11 Abs. 3 KV, LS 101).

Im Lohnsystem der kantonalen Verwaltung ist der Grundsatz der Lohngleichheit bereits umgesetzt und gesetzlich verankert: Anders als in der Privatwirtschaft untersteht die Vereinbarung des Lohnes zwischen den Parteien eines Arbeitsvertrages grundsätzlich nicht der Privatautonomie und wird nicht direkt von den Gegebenheiten des Marktes vorgegeben. Die Zuordnung einer Stelle zu einer bestimmten Funktion und Lohnklasse (Einreihung der Stelle) erfolgt deshalb nicht im Rahmen der individuellen Anstellung, sondern durch den Stellenplan. Der Stellenplan enthält die Zuordnung jeder Stelle zu einer Richtposition und Lohnklasse gemäss dem Einreihungsplan (§ 3 Abs. 1 lit. b Vollzugsverordnung zum Personalgesetz, VVO, LS 177.111).

Die Einreihung der Stellen zu einer Richtposition und Lohnklasse folgt dem Grundsatz, dass unterschiedliche Tätigkeiten anhand eines Bewertungsmassstabs verglichen werden. In der kantonalen Verwaltung wird dabei auf eine analytische Arbeitsbewertung (Vereinfachte Funktionsanalyse, VFA) abgestellt. Darunter wird eine Methode zur anforderungsrechten Entlohnungsdifferenzierung verstanden, bei der die Anforderungen der Funktion an den Menschen mithilfe von Bewertungskriterien ermittelt werden. Massgebend sind namentlich die vorausgesetzte Ausbildung und Erfahrung, die mit der Stelle verbundenen geistigen Anforderungen und Belastungen, die Beanspruchung der Sinnesorgane und die besonderen äusseren Arbeitsbedingungen, denen die Inhaberin oder der Inhaber der Stelle ausgesetzt ist. Die Ausprägungen der Anforderungsarten werden in Punkten bewertet, die zur Bestimmung der Lohnklasse, der sogenannten Einreihungsklasse, führen. Mit diesem analytischen Verfahren wird die geschlechtsneutrale Bewertung einer Funktion sichergestellt. Das Verfahren nach der VFA ist eine – auch von der Rechtsprechung – anerkannte Bewertungsmethode und hat sich im Kanton Zürich

bewährt (§§ 8 und 10 Abs. 3 Personalverordnung, PVO, LS 177.11; BGE 124 II 409). Wird eine Stelle besetzt, muss zusätzlich innerhalb der massgeblichen Einreihungsklasse die Lohnstufe festgesetzt werden. Die Lohnstufe ist im Unterschied zur Lohnklasse abhängig von den individuellen Voraussetzungen der konkreten Person. Berücksichtigt werden namentlich die Erfahrungen der betroffenen Person in früherer Stellung, die ausgewiesenen Fähigkeiten und die besondere Eignung für die neue Stelle. Ebenfalls angemessen einzubeziehen sind Erfahrungen in Haus-, Erziehungs- und Betreuungsarbeit (§ 15 Abs. 2 PVO).

Auch bezüglich der Lohnentwicklung innerhalb einer Lohnklasse nimmt der Gleichstellungsaspekt eine wichtige Rolle ein. Die Rahmenbedingungen für die Lohnentwicklung sind in der kantonalen Verwaltung gesetzlich festgelegt und damit transparent. Die Personalverordnung sieht ausdrücklich vor, dass bei individuellen, leistungsbezogenen Lohnerhöhungen bei gleicher Leistung das Verhältnis zwischen Frauen und Männern sowie zwischen Angestellten in den unteren, mittleren und oberen Lohnklassen ausgewogen ist (§ 19a Abs. 1 PVO). Die jährliche Zusammenführung der Personalführungskennzahlen zu einem konsolidierten Gesamtbericht gibt nach Geschlechtern getrennt Aufschluss über Anzahl der Individuellen Lohnerhöhungen und der Mitarbeiterbeurteilungen.

Zu Frage 1:

Die kantonalen Angestellten werden auf der Basis der eingangs erwähnten vereinfachten Funktionsanalyse eingereiht. Mit diesem Instrument sollen diskriminierende, sprich nicht erklärbare Lohnunterschiede vermieden werden. Das Lohnsystem des Kantons ist transparent und nachvollziehbar. Festzustellen, ob es trotz der erwähnten Vorkehrungen diskriminierende Lohnunterschiede gibt, ist letztlich Sache der Gerichte.

Zu Frage 2:

Eine unerklärliche Lohnungleichheit zwischen Frau und Mann, sprich eine Lohndiskriminierung, liegt nur dann vor, wenn die Lohnunterschiede nicht mit objektiven Faktoren wie strukturellen Rahmenbedingungen oder persönlichen Merkmalen (Alter, Ausbildung, Dienstjahre) begründet werden können. Wie eingangs ausgeführt, werden in der kantonalen Verwaltung die allgemeinen Voraussetzungen und Anforderungen je Funktion erhoben und die Einreihung nach einem Punktesystem festgelegt. Damit wird in der kantonalen Verwaltung das Ziel der geschlechtsbezogenen Lohngleichheit auf der Grundlage einer neutralen Stellenbewertung verfolgt. Mit dem in der kantonalen Verwaltung verwendeten analytischen Verfahren der VFA steht ein Instrument zur Verfügung, das ermöglicht, einerseits die Anforderungen und Belastungen von Funktionen ohne geschlechtsspezifische Verzerrungen zu erfassen und andererseits

keine Leistungsunterschiede, sondern die mit einer Tätigkeit normalerweise verbundenen Anforderungen zu bewerten. Die in der kantonalen Verwaltung angewandte analytische Arbeitsbewertung ist damit als personen- und geschlechtsneutral zu betrachten. Auch bei der Festlegung der konkreten Löhne innerhalb einer Lohnklasse (Einstufung) liegen keine Anhaltspunkte für eine diskriminierende Lohnfestsetzung vor, zumal bei der Festlegung des Anfangslohnes einerseits Erfahrungen in früherer Stellung, ausgewiesene Fähigkeiten und besondere Eignung für die neue Stelle und andererseits namentlich aber auch Erfahrungen in Haus-, Erziehungs- und Betreuungsarbeit, mithin traditionell eher weiblich dominierte persönliche Merkmale, berücksichtigt werden (§ 15 Abs. 2 PVO). Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass Frauen aufgrund von Mutterschaft oft weniger Berufserfahrung aufweisen, was für die Bestimmung der Lohnstufe massgeblich ist. Der Grundsatz der angestrebten Lohngleichheit ist mithin auch in Bezug auf die Lohnfestsetzung und Lohnentwicklung in der kantonalen Gesetzgebung bereits umgesetzt.

Zu Frage 3:

Mit der seit 2011 im Personalamt angesiedelten Fachstelle Lohn verfügt der Kanton Zürich über eine direktionsübergreifende Anlaufstelle für Einreihungs- und Bewertungsfragen, die einerseits für die laufende Nachführung und Pflege des Lohnsystems besorgt ist und andererseits die Einreihung von neuen oder geänderten Stellen anhand von Arbeitswertberechnungen und Quervergleichen überprüft. So kann die rechtskonforme Anwendung des Lohnsystems in der kantonalen Verwaltung gewährleistet werden (vgl. RRB Nr. 915/2011).

Die Fachstelle für Gleichstellung von Frau und Mann des Kantons Zürich (FFG) hat in den letzten zwei Jahren über 3500 Schülerinnen und Schüler (aus Berufsschulen und Gymnasien) sowie Studierende zur Thematik Lohn(un)gleichheit, Lohnkenntnisse und Lohnverhandlung geschult und Beratungen von Unternehmen und Mitarbeitenden geführt – immer mit dem Ziel, die Selbstkompetenz zu verbessern. Dazu hat sie jeweils berufs- und branchenspezifische Unterlagen erstellt und abgegeben.

Zu Frage 4:

2016 bildet die Lohngleichheit für die FFG einen Schwerpunkt. Die Gleichstellungskommission erteilte dem Statistischen Amt Mitte 2015 den Auftrag für eine vertiefte Analyse von Entwicklung und Ursachen der Lohnunterschiede zwischen den Geschlechtern im Kanton Zürich. Der Bericht soll bis Mai 2016 fertiggestellt und veröffentlicht werden.

Vom 31. Mai bis zum 12. Juni 2016 gastiert das Lohnmobil – eine Wanderausstellung zum Thema Lohnungleichheit von Frauen und Männern – in Zürich und Winterthur. Veranstalterinnen der Ausstellung und des dazugehörigen Rahmenprogrammes in den beiden Städten sind die FFG, die Fachstelle für Gleichstellung der Stadt Zürich und die Fachstelle für Chancengleichheit und Gleichstellung in Winterthur. Das Rahmenprogramm besteht unter anderem aus Referaten, Kurzberatungen und Workshops. Anlässlich der Eröffnung der Wanderausstellung in Zürich wird die Vorsteherin der Direktion der Justiz und des Innern die erwähnte Studie zur Lohnungleichheit vorstellen. Aufgrund der Erkenntnisse aus diesem Bericht wird zu beurteilen sein, ob und welche Massnahmen zur Verwirklichung der Lohnungleichheit ergriffen werden könnten.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi