

Sitzung vom 25. September 2019

862. Anfrage (Frauendiskriminierung in der Pensionskasse)

Die Kantonsrätinnen Michèle Dünki-Bättig, Glattfelden, Barbara Günt-hard Fitze, Winterthur, und Laura Huonker, Zürich, haben am 24. Juni 2019 folgende Anfrage eingereicht:

In der Publikation «Frauendiskriminierung in der Pensionskasse» des VPOD Zürich Kanton¹ wird aufgezeigt, dass die zweite Säule die Lohn-differenz zwischen den Geschlechtern verdeckt vergrössert: Sparbeiträge der Arbeitgeber sind faktisch Bestandteil des Bruttolohnes. Der Mecha-nismus der beruflichen Vorsorge ist strukturell jedoch so angelegt, dass Arbeitgebergutschriften die Alterssparguthaben der hohen Einkommen überproportional bedienen. Exemplarisch lässt sich das anhand des fol-genden Beispiels aufzeigen: Der Lohn eines 53-jährigen Chefarztes am Universitätsspital Zürich USZ, eingestuft in Lohnklasse 28, Lohnstufe 20, beträgt 240 364 Franken. Er ist 3,6 Mal höher als der Lohn einer 53-jäh-rigen Pflegehilfe, eingestuft in Lohnklasse 6, Lohnstufe 20. Der feste Ko-ordinationsabzug von 24 885 Franken bewirkt, dass die Arbeitgeberbei-träge an das BVK-Alterssparguthaben des Chefarztes jedoch um das 5,1-fache höher sind als diejenigen der Pflegehilfe.

Herkömmliche Lohnanalysen rechnen die Arbeitsgeberleistungen an die berufliche Vorsorge (zweite Säule) nicht ein und ebnen so die Lohn-differenz zwischen den Geschlechtern bzw. zwischen hohen und tiefen Löhnen ein.

Die Anfragestellenden bitten den Regierungsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Anerkennt der Regierungsrat das vom VPOD dokumentierte Problem einer systematischen Diskriminierung von tieferen Löhnen bei den Pensionskassenbeiträgen des Arbeitgebers? Teilt der Regierungsrat die Einschätzung des VPOD, dass davon vor allem Frauen betroffen sind?
2. Ist der Regierungsrat bereit, zukünftige Lohnstudien des Kantons ent-sprechend anzupassen, also nicht nur die Brutto-/Nettolöhne nach Ge-schlecht auszuweisen, sondern zusätzlich zum Bruttolohn die Arbeit-geberleistungen an die berufliche Altersvorsorge der Versicherten ge-trennt nach Geschlechtern auszuweisen?
3. Was für Anstrengungen unternimmt der Regierungsrat, um die struk-turelle Diskriminierung in der Altersvorsorge zu beseitigen?

¹ https://zuerich.vpod.ch/downloads/2019/2019-06-03_dossierpk.pdf

4. Wie stellt sich der Regierungsrat zum Ansatz, den Koordinationsabzug für das kantonale Personal und bei der BVK-versicherten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wenigstens bis Lohnklasse 16 vollständig abzuschaffen? Ist der Regierungsrat bereit, sich über seine Vertretung in der BVK zusammen mit der Vertretung der Sozialpartner dafür stark zu machen, zumal eine bessere Versicherung in der beruflichen Vorsorge auch eine dämpfende Auswirkung auf die EL-Ausgaben hätte?
5. Wäre es für den Regierungsrat denkbar, die strukturelle Diskriminierung in der Altersvorsorge durch höhere Arbeitgeberbeiträge im tieferen Lohnsegment auszugleichen? Ist der Regierungsrat bereit, sich über seine Vertretung in der BVK dafür stark zu machen?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Michèle Düнки-Bättig, Glattfelden, Barbara Günthard Fitze, Winterthur, und Laura Huonker, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Der Regierungsrat hat bereits mehrfach zum Ausdruck gebracht, dass ihm die Chancengleichheit in der Arbeitswelt ein grosses Anliegen ist. So wurden in den vergangenen Legislaturen und auch in den Richtlinien zur Regierungspolitik 2019–2023 die Gleichstellung von Frau und Mann in allen Rechts- und Lebensbereichen und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie als langfristige Ziele des Kantons festgelegt. Zudem unterstrich der Regierungsrat bereits 2016 in seiner Stellungnahme zur vom Eidgenössischen Departement des Innern verfassten Charta der Lohngleichheit im öffentlichen Sektor die Verpflichtung des Kantons Zürich, bei der Förderung der beruflichen Gleichstellung von Frau und Mann und der Bekämpfung jeder Form von Diskriminierung eine Vorbildfunktion einzunehmen (RRB Nr. 746/2016). Im Falle einer spezifischen und systematischen Diskriminierung von Frauen im Bereich der beruflichen Vorsorge müssten vor diesem Hintergrund Massnahmen ergriffen werden.

Zu Frage 1:

Die Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung werden in die BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich (BVK) aufgenommen. Die Reglemente der BVK weisen keine diskriminierenden Elemente auf. Es wird weder in Bezug auf die Beiträge noch auf die Leistungsparameter zwischen den Geschlechtern unterschieden. Eine reglementarische Diskriminierung weiblicher Angestellten in der kantonalen Verwaltung unter dem Titel «Frauendiskriminierung in der Pensionskasse» liegt deshalb nicht vor.

Der Umstand, dass in der beruflichen Vorsorge (zweite Säule) der Arbeitgeberanteil mit zunehmendem Einkommen (bezogen auf eine 100%-Anstellung) und Alter durch den festen Koordinationsabzug überproportional steigt, ist für sich allein genommen nicht massgebend. Der Vergleich des Lohnes und der daraus abgeleiteten Sparbeiträge darf nämlich nicht isoliert im Bereich der beruflichen Vorsorge betrachtet werden. Der Vergleich muss vielmehr im Kontext des Drei-Säulen-Modells erfolgen. So entrichten Mitarbeitende mit hohem Einkommen über Jahre hinweg einen proportional hohen Anteil an ihrem Gehalt in die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV, erste Säule). Durch die maximale Begrenzung der Altersrente werden sie bei der Pensionierung aber dadurch nicht besser gestellt als Mitarbeitende mit einem tiefen Einkommen. Die überproportionale Erhöhung der Arbeitgeberbeiträge in der zweiten Säule ist daher von Bundesrechts wegen systemimmanent, sachlich begründbar und nicht rechtswidrig.

Für einen Vergleich betreffend Lohn- und Pensionskassenbeiträge dürfen schliesslich unter dem Titel «Frauendiskriminierung in der Pensionskasse» keine unterschiedlichen Lebensläufe und -konzepte miteinander verglichen werden. In der BVK sind eine Chefärztin und ein Chefarzt genauso wie eine Pflegefachfrau und ein Pflegefachmann gleichberechtigt. Wie erwähnt, muss der Vergleich zudem im Kontext des Drei-Säulen-Modells erfolgen. So erzielt die Pflegefachfrau im Modell des BVK-Vorsorgereglements aus der ersten und zweiten Säule im Alter 65 ein Ersatz-einkommen von 83% des letzten AHV-Lohnes, während der Chefarzt ein Ersatzeinkommen von 70% erzielt.

Hinzu kommt, dass Teilzeitarbeit nach wie vor bei Frauen, insbesondere bei berufstätigen Müttern, sehr verbreitet ist. Sie wird bei der kantonalen Verwaltung zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie und um den Verbleib von Müttern in der Erwerbsarbeit zu sichern – gerade auch auf Kaderstufe – gefördert (vgl. RRB Nr. 1095/2016). 2018 wurden in der kantonalen Verwaltung 62% aller Anstellungen im Teilzeitpensum ausgeführt (Finanzdirektion, Personalamt, Personal- und Lohnstatistik, Geschäftsbericht 2018, [www.pa.zh.ch]). Ein tieferer Beschäftigungsgrad oder eine (vorübergehende) Kürzung des Beschäftigungsgrades führt folgerichtig auch zu einem tieferen Einkommen. Auch gestützt auf diesen Umstand kann daher nicht auf eine systematische Diskriminierung von weiblichen Mitarbeitenden geschlossen werden. Im Übrigen passt die BVK den Koordinationsabzug bei Teilzeitangestellten entsprechend dem Beschäftigungsumfang an.

Zu Frage 2:

Die herkömmlichen und vom Bund akzeptierten Lohnvergleichsanalysen (vgl. <https://www.ebg.admin.ch/ebg/de/home/themen/arbeit/lohn-gleichheit/lohnvergleich-ueberpruefen/Standardanalysemodell-Bund>).

html) ermitteln, welcher Teil der Lohndifferenz zwischen Frauen und Männern durch persönliche Qualifikationsmerkmale (Ausbildung, Dienstalter und potenzielle Erwerbserfahrung, sogenannte Humankapitalfaktoren) oder durch Unterschiede in arbeitsplatzbezogenen Faktoren (berufliche Stelle und Anforderungsniveau) erklärt werden kann und welcher Anteil auf das Geschlecht zurückzuführen ist und somit potenziell diskriminierend ist. Mit Lohn ist dabei der Bruttolohn (einschliesslich Sozialversicherungsbeiträgen der Mitarbeitenden) gemeint. Zukünftige Lohnungleichheitsanalysen können nicht im verlangten Sinne angepasst werden, da sie dann der vom Bund verlangten Methodik widersprechen. Denkbar wären natürlich anderweitige, zusätzliche Studien. Wie bei der Beantwortung der Frage 1 bereits ausgeführt, werden Frauen in der zweiten Säule allerdings nicht systematisch diskriminiert. Es ist daher diesbezüglich kein Handlungsbedarf ersichtlich.

Zu Frage 3:

Wie vorstehend ausgeführt, besteht keine strukturelle Diskriminierung in der Altersvorsorge.

Zu Frage 4:

Zurzeit befindet sich die neue Personalstrategie 2019–2023 in der Vernehmlassung. Es ist in der Vorlage vorgesehen, die Anstellungsbedingungen in der kantonalen Verwaltung einer Überprüfung zu unterziehen. Die geltenden Anstellungsbedingungen entsprechen in einigen Punkten nicht mehr den Anforderungen des heutigen Arbeitsmarkts oder erweisen sich aus politischen oder rechtlichen Gesichtspunkten nicht mehr als angemessen. Für eine marktfähige und sinnvolle Weiterentwicklung der Anstellungsbedingungen ist es von zentraler Bedeutung, dass eine allfällige Änderung des Personalrechts unter Berücksichtigung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmendeninteressen erfolgt. Die auf Anfang 2019 eingeführten Versicherungsmodelle der BVK, die teilweise gerade für Mitarbeitende mit tiefem Einkommen interessant sein können (Senkung der Eintrittsschwelle, Gesamtvorsorge), werden darum prioritär in diese Prüfung mit einbezogen.

Zu Frage 5:

Wie ausgeführt, liegt keine strukturelle Diskriminierung vor, und die Möglichkeit der Einführung von weiteren BVK-Modellen wird geprüft. Weitere Massnahmen sind daher nicht angezeigt.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli