Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 2. September 2020

839. Vollzug der Änderung des Gleichstellungsgesetzes (Durchführung und Überprüfung von Lohngleichheitsanalysen)

A. Ausgangslage

Am 1. Juli 2020 trat die Änderung vom 14. Dezember 2018 des Gleichstellungsgesetzes vom 24. März 1995 (GlG, SR 151.1) in Kraft. Die Änderung umfasst im Wesentlichen drei Punkte: Die Pflicht zur Durchführung einer Lohngleichheitsanalyse, die Überprüfung derselben durch unabhängige Dritte und die Information bzw. Veröffentlichung des Ergebnisses der Analyse. Neben privaten Unternehmen sind auch der Bund, die Kantone und die Gemeinden verpflichtet, die Durchführung der Überprüfung der Lohngleichheitsanalysen in ihrem Zuständigkeitsbereich zu regeln (Art. 13d Abs. 4 GlG; Botschaft zur Änderung des GlG vom 5. Juli 2017, BBl 2017, 5507, 5539, 5543).

Gemäss Art. 13a GlG sind Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die am Anfang eines Jahres 100 oder mehr Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigen, verpflichtet, für das betreffende Jahr eine betriebsinterne Lohngleichheitsanalyse durchzuführen. Lernende werden dabei nicht als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer angerechnet. Die Lohngleichheitsanalyse muss alle vier Jahre wiederholt werden. Zeigt die Lohngleichheitsanalyse, dass die Lohngleichheit eingehalten ist, so werden die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber von der Analysepflicht befreit. Diese Bestimmung gilt auch für den öffentlich-rechtlichen Sektor.

Gemäss Art. 13c Abs. 2 GlG stellt der Bund allen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern ein kostenloses Standard-Analyse-Tool zur Verfügung. Dieses beruht auf einer wissenschaftlichen und juristisch anerkannten Methode und wird von Bund, Kantonen und Gemeinden bereits heute bei den Kontrollen im öffentlichen Beschaffungswesen eingesetzt (vgl. Verordnung über die Überprüfung der Lohngleichheitsanalyse, Erläuternder Bericht vom 21. August 2019, S. 5). Auch die 2018 durchgeführte Lohngleichheitsstudie in der kantonalen Verwaltung beruhte auf dem Standard-Analyse-Tool («Logib», RRB Nr. 1064/2018).

Der Bund hat für seinen Bereich die Verordnung vom 21. August 2019 über die Überprüfung der Lohngleichheitsanalyse (SR 151.14) erlassen, die am 1. Juli 2020 in Kraft trat. Darin werden die Rahmenbedingungen für die Durchführung und Überprüfung der Lohngleichheitsanalyse im Bund festgelegt. Nachdem die Ergebnisse der Lohngleichheitsanalyse

nur von leitenden Revisorinnen und Revisoren, die eine besondere Ausbildung absolviert haben, überprüft werden sollen (Art. 13d Abs. 2 GlG), werden in der Verordnung zusätzlich die Kriterien an die verlangte Ausbildung festgelegt.

Gemäss Art. 10 der Verordnung über die Überprüfung der Lohngleichheitsanalyse haben die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber nach Art. 13a GlG die erste Lohngleichheitsanalyse bis spätestens am 30. Juni 2021 durchzuführen. Innerhalb eines Jahres nach Durchführung der Lohngleichheitsanalyse verfasst das Revisionsunternehmen einen Bericht über die Durchführung der Analyse zuhanden der Leitung des überprüften Unternehmens (Art. 13e Abs. 3 GlG). Die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber informieren die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bis spätestens ein Jahr nach Abschluss der Überprüfung schriftlich über das Ergebnis der Lohngleichheitsanalyse (Art. 13g GlG). Die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber im öffentlich-rechtlichen Sektor sind zudem verpflichtet, die einzelnen Ergebnisse der Lohngleichheitsanalyse und der Überprüfung zu veröffentlichen (Art. 13i GlG).

B. Bisherige kantonale Studien zur Lohngleichheit

Der Kanton Zürich hat die Löhne seiner Angestellten in zwei Studien auf nicht erklärte Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern überprüfen lassen. Im Auftrag der Finanzdirektion liess das Personalamt von einem privaten Beratungsunternehmen (perinnova compensation GmbH) eine Lohngleichheitsprüfung vornehmen, die auf einer Anwendung des Selbst-Analyse-Tools «Logib» beruhte. Die Überprüfung umfasste die Verwaltungseinheiten des Konsolidierungskreises 1 (d. h. alle Direktionen und die Staatskanzlei sowie zusätzlich die Bezirksverwaltung und die unselbstständigen Anstalten). Stichtag dafür war der 30. April 2018. Gleichzeitig erstellte das Statistische Amt im Auftrag der Direktion der Justiz und des Innern eine Langzeitanalyse zur Entwicklung der Lohngleichheit in den Verwaltungseinheiten dieser Direktion für den Zeitraum von 2002 bis 2017. Die festgestellten geschlechtsbezogenen Lohnunterschiede lagen 2018 bei allen Direktionen und der Staatskanzlei klar unterhalb der Toleranzschwelle von 5%. Überdies zeigte die Studie des Statistischen Amts, dass sich die entsprechenden Lohnunterschiede in den letzten Jahren stark vermindert hatten. Der Regierungsrat nahm mit Beschluss Nr. 1064/2018 Kenntnis vom Ergebnisbericht «Überprüfung der Lohngleichheit zwischen weiblichen und männlichen Angestellten der Verwaltung des Kantons Zürich» und vom internen Schlussbericht «Lohngleichheit in der JI – eine Langzeitanalyse» des Statistischen Amts und beauftragte die Finanzdirektion, dem Regierungsrat ein Pro-

jekt zur Erhebung der für die Anwendung von «Logib» notwendigen Daten als Teil der Personalstrategie 2019–2022 zu unterbreiten und in regelmässigen Abständen eine Studie zur Lohngleichheit in der kantonalen Verwaltung durchzuführen. Das Projekt zur Datenerhebung, mit dessen Durchführung der Regierungsrat die Finanzdirektion beauftragte (RRB Nr. 907/2019), soll unter der Leitung des Personalamts noch dieses Jahr durchgeführt werden.

Die beiden bisher durchgeführten Lohngleichheitsüberprüfungen ersetzen die gemäss GlG durchzuführenden Lohngleichheitsanalysen nicht.

C. Umsetzung der Lohngleichheit in der kantonalen Verwaltung

Der Kanton Zürich hat am 6. September 2016 die Charta der Lohngleichheit im öffentlichen Sektor des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann unterzeichnet und damit den Willen bekundet, sich für den Grundsatz des gleichen Lohns für gleichwertige Arbeit einzusetzen. Er ist sich seiner Vorbildfunktion in Sachen Lohngleichheit bewusst, was auch die bisher durchgeführten Studien zur Lohngleichheit zeigen. Bei der Überprüfung der Lohngleichheit in der kantonalen Verwaltung soll über die Mindestanforderungen des GlG hinausgegangen werden.

In der kantonalen Verwaltung sollen die Lohngleichheitsanalysen auf drei Ebenen erfolgen: Zum einen soll der Konsolidierungskreis 1 als Gesamteinheit, d. h. alle Direktionen und die Staatskanzlei sowie zusätzlich die Bezirksverwaltung und die unselbstständigen Anstalten, überprüft werden. Auf einer zweiten Ebene soll jede Direktion sowie die Staatskanzlei einzeln untersucht werden. Auf einer dritten Ebene soll schliesslich jede Verwaltungseinheit im Konsolidierungskreis 1 entlang der Leistungsgruppen des Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans (KEF) 2020–2023, die 100 oder mehr Angestellte aufweist, ausgewertet werden. Für die Durchführung der Lohngleichheitsanalyse ist das Personalamt zuständig. Zusätzlich soll auch die Überprüfung der Lohngleichheitsanalysen durch das Personalamt koordiniert werden. Das Personalamt soll dafür selbstständig eine Revisionsstelle einsetzen können. Die Lohngleichheitsanalysen sollen künftig regelmässig alle vier Jahre, und zwar unabhängig vom Ergebnis, durchgeführt werden (vgl. RRB Nr. 1064/2018).

Den Direktionen und Leistungsgruppen im Sinne des KEF soll es freigestellt sein, weitergehende Lohngleichheitsanalysen durchzuführen, sofern sichergestellt ist, dass dafür die Datengrundlage des Personalamts verwendet wird und Überprüfungen in Abstimmung mit den kantonalen Lohngleichheitsanalysen erfolgen.

D. Andere öffentlich-rechtliche Einheiten im Kanton

Zu den anderen öffentlich-rechtlichen Einheiten im Kanton gehören die Behörden und die Rechtspflege (Konsolidierungskreis 2), die zu konsolidierenden Anstalten (Konsolidierungskreis 3), die übrigen Träger öffentlich-rechtlicher Aufgaben, deren Personal öffentlich-rechtlich angestellt ist, sowie die Gemeinden. Für diese ergibt sich die Pflicht zur Durchführung, Überprüfung und Veröffentlichung der Lohngleichheitsanalysen direkt gestützt auf das GlG. Sie führen die Lohngleichheitsanalysen und deren Überprüfung deshalb selbstständig durch. Die Gemeinden und die Rechtspflege wurden über diese Verpflichtung bereits informiert.

E. Zusätzlicher Stellenbedarf und finanzielle Auswirkungen

Die Durchführung von Lohngleichheitsanalysen zur Umsetzung des GlG stellt eine wiederkehrende Aufgabe dar, deren Aufwand sich heute noch nicht abschliessend festhalten lässt. Das Personalamt wird aber nicht nur für die Durchführung der Lohngleichheitsanalyse, sondern insbesondere auch für deren Überprüfung und Koordination zuständig sein. Es ist weiter davon auszugehen, dass insbesondere bei den Gemeinden, aber auch in den Konsolidierungskreisen 2 und 3 ein hoher Beratungsbedarf für die Durchführung der Lohngleichheitsanalysen besteht und sich diese an das Personalamt wenden werden.

Das Bedürfnis der Gemeinden und anderer Träger öffentlich-rechtlicher Aufgaben, sich dem kantonalen Personalrecht anzulehnen und die damit im Zusammenhang stehende Beratungsdienstleistungen des Personalamts in Anspruch zu nehmen, binden im Personalamt bereits heute sehr viele Mittel. Diese Aufgabe ist neben dem ordentlichen Tagesgeschäft zu erledigen. Da die Durchführung von Lohngleichheitsanalysen einen zusätzlichen grossen Aufwand darstellt (insbesondere im Rahmen der Aufbereitung der Datengrundlage), wird das Bedürfnis nach Unterstützung durch den Kanton zweifellos weiter steigen. Ohne zusätzliche personelle Mittel ist das Personalamt nicht in der Lage, die entsprechende Hilfestellung für die Konsolidierungskreise 2 und 3 und insbesondere für die Gemeinden zu leisten. Die korrekte Umsetzung der Anforderungen des GlG in den Gemeinden liegt im Interesse des Kantons. Der Beratungsaufwand des Personalamts soll jedoch in Rechnung gestellt werden können, wenn er das übliche Mass übersteigt.

Der Stellenplan des Personalamts ist mithin per 1. April 2021 um 0,8 Stellen Wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in Lohnklasse 20 gemäss Vollzugsverordnung zum Personalgesetz (VVO, LS 177.111) zu ergänzen. Das Personalamt wird die entsprechenden Kosten ab 2022 budgetieren und 2021 im Globalbudget kompensieren.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern
und der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Finanzdirektion wird beauftragt, alle vier Jahre, erstmals bis 30. Juni 2021, eine Lohngleichheitsanalyse in der kantonalen Verwaltung für folgende Einheiten und auf folgenden Ebenen durchzuführen:
1. Konsolidierungskreis 1 als Gesamteinheit und zusätzlich die Bezirksverwaltung und die unselbstständigen Anstalten,
2. jede Direktion und die Staatskanzlei,
3. Verwaltungseinheiten gemäss Leistungsgruppen KEF, die 100 oder mehr Angestellte aufweisen.

II. Die Finanzdirektion wird beauftragt, die Revisionsstelle zur Überprüfung der Lohngleichheitsanalysen zu bestimmen.

III. Im Stellenplan des Personalamts wird mit Wirkung ab 1. April 2021 folgende Stelle geschaffen:

Stelle	Richtposition	Klasse VVO
0,8	Wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in	20

IV. Mitteilung an
– die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei,
– die Finanzkontrolle,
– den kantonalen Ombudsmann,
– die Datenschutzbeauftragte,
– die Parlamentsdienste des Kantonsrates,
– die Verwaltungskommission der obersten kantonalen Gerichte (c/o Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich, Postfach, 8401 Winterthur),
– die Vereinigten Personalverbände des Kantons Zürich (Peter Reinhard, Präsident VPV, c/o EVP ZH, Josefstrasse 32, 8005 Zürich),
– den VPOD Schweiz (Roland Brunner, Regionalsekretär VPOD Zürich, Birmensdorferstrasse 67, Postfach 8180, 8036 Zürich),
– die Hochschulen der Zürcher Fachhochschulen,
– den Zürcher Verkehrsverbund,
– die Universität Zürich, Rektorat, Künstlergasse 15, 8001 Zürich,
– die Zentralbibliothek, Zähringerplatz 6, 8001 Zürich,
– das Universitätsspital Zürich, Spitaldirektion, Rämistrasse 100, 8091 Zürich,
– das Kantonsspital Winterthur, Spitaldirektion, Brauerstrasse 15, 8401 Winterthur,

– die Psychiatrische Universitätsklinik Zürich, Spitaldirektion, Lenggstrasse 31, Postfach, 8032 Zürich,
– die Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland, Direktion, Wieshofstrasse 102, Postfach 144, 8408 Winterthur,
– das Zentrum für Gehör und Sprache, Leitungsteam, Frohalpstrasse 78, 8038 Zürich,
– die BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich, Stampfenbachstrasse 63, 8090 Zürich,
– die Gebäudeversicherung Kanton Zürich, Direktion, Thurgauerstrasse 56, Postfach, 8050 Zürich,
– die Zürcher Gemeinden (per E-Mail).

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli