

Sitzung vom 25. Januar 2017

**48. Anfrage (Verteilung der Lohnentwicklung  
auf die kantonalen Angestellten)**

Kantonsrat Andreas Daurù, Winterthur, sowie die Kantonsrätinnen Kathy Steiner, Zürich, und Michèle Dünki-Bättig, Glattfelden, haben am 7. November 2016 folgende Anfrage eingereicht:

Die Gewerkschaft VPOD Zürich kritisiert die fehlende Lohntransparenz beim Kanton Zürich. Im Fokus dieser Kritik steht die Berichterstattung des Regierungsrates zu den Personalführungskennzahlen des Jahres 2015 (RRB 751/2016). Dieser Bericht zeigt, dass Frauen und Mitarbeitende in tieferen Lohnklassen immer noch kleinere Chancen auf eine Lohnerhöhung oder eine Einmalzulage haben. Die publizierten Zahlen und Grafiken des Regierungsrates sind aber seit dem Berichtsjahr 2013 so detailarm und unpräzise geworden, dass das Ausmass der Ungleichbehandlung nicht mehr nachvollziehbar ist.

Das Problem zeigt sich vor allem dahingehend, dass in den bisherigen Berichten lediglich die Anzahl der gewährten Lohnerhöhungen untersucht wird, nicht aber die Unterschiede bezüglich des Umfangs der individuellen Lohnerhöhungen. Da eine individuelle Lohnerhöhung gemäss § 17 der Personalverordnung bis zu 5 Lohnstufen betragen kann, können die Unterschiede zwischen den gewährten Lohnerhöhungen sehr gross sein. (Z. B. kann die Erhöhung um 1 Lohnstufe in der tiefsten Lohnklasse eine monatliche Lohnerhöhung von rund 50 Franken bedeuten, während eine Erhöhung um 5 Lohnstufen in der höchsten Lohnklasse zu einem monatlich um rund 1290 Franken höheren Lohn führen kann.)

Auch bei den Einmalzulagen wird im Bericht des Regierungsrates nur auf die Anzahl der gewährten Zulagen eingegangen, nicht aber auf deren effektiven Höhe. Einmalzulagen können aber sehr unterschiedlich hoch sein und gemäss § 44 der Vollzugsverordnung zwischen 500 und 8000 Franken betragen. Auch hier braucht es mehr Transparenz, umso mehr, als für die Gewährung einer Einmalzulage gemäss § 44 der Vollzugsverordnung nicht einmal eine MAB erforderlich ist.

Gemäss § 19 a. der Personalverordnung muss bei individuellen Lohnerhöhungen darauf geachtet werden, dass bei gleicher Leistung das Verhältnis zwischen Frauen und Männern sowie zwischen Angestellten in den unteren, mittleren und oberen Lohnklassen ausgewogen ist. Weiter wird festgehalten, dass das Personalamt dem Regierungsrat jährlich berichtet, inwieweit diese Vorgaben eingehalten werden, wobei der Regierungsrat bei Bedarf Massnahmen ergreift.

Vor diesem Hintergrund bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen bzw. um die Erstellung der entsprechenden Statistiken für die Jahre 2013, 2014 sowie 2015:

1. Wie viele Mitarbeitende (effektive Anzahl sowie in Prozenten der Beschäftigten) haben eine individuelle Lohnerhöhung erhalten – differenziert nach Lohnklassen und Geschlecht?
2. Wie viele Lohnstufen haben die Mitarbeitenden bei der individuellen Lohnerhöhung erhalten – differenziert nach Lohnklassen und Geschlecht?
3. Wie viele Mitarbeitende (effektive Anzahl sowie in Prozenten der Beschäftigten) haben eine Einmalzulage erhalten – differenziert nach Lohnklasse und Geschlecht?
4. Wie hoch waren die gewährten Einmalzulagen – differenziert nach Lohnklasse und Geschlecht?
5. Wie viele Mitarbeitende (effektive Anzahl sowie in Prozenten der Beschäftigten) haben anstelle einer Einmalzulage einen bezahlten Urlaub von bis zu 10 Tagen bezogen, wie dies gemäss § 44 der Vollzugsverordnung möglich ist – differenziert nach Lohnklasse und Geschlecht? Wie viele Tage dauerten diese bezahlten Urlaube – differenziert nach Lohnklasse und Geschlecht?
6. Wie viele Mitarbeitende (effektive Anzahl sowie in Prozenten der Beschäftigten) sind in Leistungsklassen eingereiht, wie dies gemäss § 18 Personalverordnung möglich ist – differenziert nach Lohnklasse und Geschlecht?
7. Wie viele Mitarbeitende (effektive Anzahl sowie in Prozenten der Beschäftigten) haben einen höheren Lohn als der vorgesehene Höchstlohn ihrer Funktion, wie dies laut § 27 der Personalverordnung möglich ist – differenziert nach Geschlecht und Lohnklasse?
8. Hat der Regierungsrat aufgrund der Berichterstattung des Personalamtes über die Verteilung der Lohnentwicklung in den vergangenen Jahren Massnahmen getroffen? Falls ja, welche und mit welchem Erfolg? Falls nein, warum nicht?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Andreas Daurù, Winterthur, Kathy Steiner, Zürich, und Michèle Dünki-Bättig, Glattfelden, 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 des Kantons Zürich ausdrücklich festgehalten (Art. 11 Abs. 3 KV [LS 101]). Wie der Regierungsrat in der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 35/2016 betreffend unerklärbare Lohnungleichheit zwischen Frau und Mann bereits ausgeführt hat, ist im Lohnsystem der kantonalen Verwaltung der Grundsatz der Lohngleichheit umgesetzt und gesetzlich verankert. Auch bezüglich der Lohnentwicklung innerhalb einer Lohnklasse nimmt der Gleichstellungsgesichtspunkt eine wichtige Rolle ein. Die Rahmenbedingungen für die Lohnentwicklung sind in der kantonalen Verwaltung gesetzlich festgelegt und damit nachvollziehbar.

Vorliegend werden verschiedene konkrete Fragen zur Lohnentwicklung der kantonalen Angestellten – getrennt nach Geschlecht und einzelnen Lohnklassen – gestellt bzw. es wird um entsprechende Statistiken aus den Jahren 2013, 2014 und 2015 ersucht. § 19a der Personalverordnung (PVO, LS 177.11) verpflichtet das Personalamt, dem Regierungsrat jährlich darüber zu berichten, inwieweit die Vorgabe, dass bei Individuellen Lohnerhöhungen (ILE) das Verhältnis zwischen Frauen und Männern sowie zwischen Angestellten in den unteren, mittleren und oberen Lohnklassen ausgewogen ist, eingehalten wird. Der Kantonsrat genehmigte die Bestimmung am 28. Januar 2010 (Vorlage 4609; RRB Nr. 986/2009). Das Personalamt kommt dieser Verpflichtung mit der jährlichen Zusammenführung der Personalführungskennzahlen zu einer konsolidierten Berichtserstattung nach. Diese gibt – wie in § 19a PVO festgehalten – nach Geschlechtern sowie nach Lohnklassensegmenten getrennt unter anderem Aufschluss über Anzahl der gewährten ILE und der Einmalzulagen. Eine Differenzierung dieser Auswertung getrennt nach einzelnen Lohnklassen ist nicht vorgesehen.

Im Weiteren wird in der vorliegenden Anfrage ausgeführt, die Berichterstattung des Regierungsrates zu den Personalführungskennzahlen des Jahres 2015 (RRB Nr. 751/2016) zeige, dass Frauen und Mitarbeitende in tieferen Lohnklassen immer noch kleinere Chancen auf eine Lohnerhöhung oder eine Einmalzulage haben. Die veröffentlichten Zahlen und Grafiken seien seit dem Berichtsjahr 2013 aber derart detailarm und unpräzise geworden, dass das Ausmass der Ungleichbehandlung nicht mehr nachvollziehbar sei. Das Problem zeige sich vor allem dahingehend, dass in den Berichten lediglich die Anzahl der gewährten Lohnerhöhungen untersucht werde, nicht aber die Unterschiede bezüglich des Umfangs der ILE. Der Regierungsrat beauftragte die Finanzdirektion mit Beschluss Nr. 832/2011, ab dem Berichtsjahr 2011 jährlich einen gesamtheitlichen Bericht zu den Lohnrunden zu erstellen, d. h. über gewährte ILE einschliesslich Mitarbeiterbeurteilungen (MAB) und Einmalzulagen. Mit RRB Nr. 638/2013 wurden die entsprechenden Statistiken für die Berichtsjahre 2011 und 2012 veröffentlicht. Der Bericht gab unter anderem Auskunft über die Anzahl der ILE und Einmalzulagen getrennt nach Geschlecht und Lohnklassenbereichen im Verhältnis zum Personalbestand. Detailliertere Auswertungen über die Anzahl ILE und Einmalzulagen getrennt nach den einzelnen Lohnklassen sowie Auswertungen bezüglich der Unterschiede des Umfangs der gewährten ILE wurden auch für die Berichtsjahre 2011 und 2012, mithin vor dem Berichtsjahr 2013, nicht veröffentlicht.

Zu Fragen 1 und 2:

Mit RRB Nr. 839/2013 wurde festgelegt, ab dem Berichtsjahr 2012 die verschiedenen Berichte betreffend Personalführungskennzahlen zu einem konsolidierten Gesamtbericht zusammenzufassen. In diesen fliessen die verschiedenen Berichterstattungen zu den individuellen Lohnerhöhungen, Einmalzulagen und Mitarbeiterbeurteilungen und zu den Austrittsgründen, der Personalfuktuation, den Zeitguthaben und den Kennzahlen zum Case-Management ein. Gleichzeitig wurde der Bericht verschlankt und erscheint insgesamt übersichtlich.

Die Kennzahlen für das Jahr 2015 sind dem Bericht «Konsolidierte Berichterstattung Personalführungskennzahlen 2015» (vgl. RRB Nr. 751/2016) zu entnehmen, wobei die Daten, die den Grafiken zugrunde liegen, für das Berichtsjahr direkt im Bericht enthalten sind. Die Daten der beiden vorangegangenen Jahre ergeben sich aus früheren Berichterstattungen (RRB Nrn. 713/2015 und 700/2014).

Erhebungen betreffend die Anzahl gewährter ILE pro Lohnklasse und die Höhe der jeweiligen ILE (Anzahl Lohnstufen) sind, wie einleitend ausgeführt, nicht vorgesehen. Aus datenschutzrechtlichen Gründen wären

Erhebungen, die über die Pflicht zur Publikation der Personalführungskennzahlen gemäss § 19a PVO hinausgehen, denn auch nur mit äusserster Zurückhaltung vorzunehmen, zumal aufgrund des transparenten Lohnsystems der kantonalen Verwaltung einzelne Anstellungen identifizierbar würden. In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass davon sowohl Mitarbeiterinnen als auch Mitarbeiter betroffen wären. Schliesslich wäre der administrative Aufwand für die erbetenen, derart detaillierten jährlichen Auswertungen aufgrund der dezentralen Struktur der kantonalen Verwaltung mit ihren Amtsstellen und rund 35 000 Anstellungsverhältnissen unverhältnismässig hoch. Die vorliegende Datengrundlage reicht aus, um den gesetzlichen Auftrag betreffend Förderung der Gleichstellung gemäss § 19a PVO zu erfüllen, und es besteht keine Notwendigkeit, für weitere Auswertungen Verwaltungsmittel zu binden.

Zu Fragen 3 und 4:

Aus der Beantwortung der Fragen 1 und 2 ergibt sich, dass keine Auswertungen erstellt werden, die über die konsolidierte Berichterstattung der Personalführungskennzahlen hinausgehen. Dies gilt auch für Auswertungen, welche die Ausschüttung von Einmalzulagen betreffen. Zudem liessen sich die Fragen 3 und 4 ohnehin nur unvollständig beantworten: Besondere Leistungen können zwar durch Einmalzulagen, aber auch durch andere Anreize, wie durch zusätzliche Frei-Tage (bezahlter Urlaub) oder Naturalien belohnt werden (§ 26 Abs. 3 PVO). Die Urlaubstage der Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung werden aufgrund ihrer dezentralen Struktur in den Zeiterfassungssystemen der jeweiligen Verwaltungseinheit, die zum Teil nicht mit dem Lohnsystem gekoppelt sind, aber nicht im zentralen Personalmanagement- und Lohnadministrationssystem erfasst. Die betreffenden Daten können mithin nicht zentral erhoben werden.

Zu Frage 5:

Aus der Beantwortung der Frage 3 und 4 ergibt sich, dass die kantonale Verwaltung aufgrund ihrer dezentralen Struktur die Urlaubstage ihrer Mitarbeitenden nicht im zentralen Personalmanagement- und Lohnsystem erfasst. Wegen der fehlenden Datengrundlage lässt sich diese Frage nicht beantworten.

Zu Fragen 6 und 7:

Aus der Beantwortung der Fragen 1 und 2 ergibt sich, dass keine Auswertungen erstellt werden können, die über die konsolidierte Berichterstattung der Personalführungskennzahlen hinausgehen. Wie bereits ausgeführt, sind Erhebungen bezogen auf jeweils eine Lohnklasse im transparenten Lohnsystem der kantonalen Verwaltung unter anderem auch aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht vorzunehmen. Dies gilt insbesondere für die Beantwortung der Fragen 6 und 7, zumal die sehr ge-

ringe Anzahl an Mitarbeitenden, die in Leistungsklassen eingereiht sind oder deren Lohn gestützt auf § 27 PVO erhöht wurde, Rückschlüsse auf die betreffenden Mitarbeitenden zulassen würde. Dies gilt sowohl für Mitarbeiterinnen wie für Mitarbeiter.

Zu Frage 8:

Der konsolidierten Berichterstattung für das Jahr 2015 ist zu entnehmen, dass die Ungleichbehandlung zwischen Frauen und Männern in Bezug auf die Gewährung von ILE und Einmalzulagen zwar verringert wurde, aber noch nicht beseitigt werden konnte. Der Regierungsrat hat bereits mehrfach zum Ausdruck gebracht, dass ihm die Chancengleichheit in der Arbeitswelt ein grosses Anliegen ist. Die Gleichstellung von Frau und Mann in allen Rechts- und Lebensbereichen wurde in den Legislaturen 2007–2011 und 2011–2015 und gegenwärtig in den Richtlinien zur Regierungspolitik 2015–2019 als langfristiges Legislaturziel festgelegt. Die Lohngleichheit bildet dabei einen zentralen Gesichtspunkt. Weiter hat sich der Regierungsrat im Rahmen der Vernehmlassung zur Änderung des Gleichstellungsgesetzes für die Pflicht der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber zur Durchführung von regelmässigen betriebsinternen Lohnanalysen ausgesprochen (RRB Nr. 132/2016). Schliesslich hat der Regierungsrat unlängst in seiner Stellungnahme zu der vom Eidgenössischen Departement des Innern verfassten Charta der Lohngleichheit im öffentlichen Sektor die Verpflichtung des Kantons Zürich betont, bei der Förderung der beruflichen Gleichstellung von Frau und Mann und der Bekämpfung jeder Form von Diskriminierung eine Vorbildfunktion einzunehmen (RRB Nr. 746/2016).

In Beantwortung der Interpellation KR-Nr. 302/2016 betreffend Frauenförderung in der kantonalen Verwaltung brachte der Regierungsrat zum Ausdruck, dass es wichtig ist, Frauen in der Erwerbsarbeit zu halten und den Frauenanteil im Kader zu erhöhen. Um dieses Ziel erreichen zu können, ist es nicht nur notwendig, Arbeitsbedingungen bereitzustellen, welche die Vereinbarkeit von Beruf und Familie ermöglichen, sondern es gilt auch, Frauen gezielt in ihrer Laufbahn zu fördern. Wie diesen Ausführungen weiter zu entnehmen ist, werden vom Personalamt und von der Fachstelle für Gleichstellung von Frau und Mann des Kantons Zürich vielfältige Angebote zur Verfügung gestellt, um die Weiterbildungs- und Karrieremöglichkeiten von Frauen zu verbessern. Damit wird ein weiterer Schritt zur Verwirklichung der angestrebten Lohngleichheit getan, zumal gezielte Karriereförderung Einfluss auf die Lohnentwicklung in allen Lohnklassenbereichen zeitigt.

Es ist wichtig, die Verteilung der Lohnentwicklung auf die Angestellten in der kantonalen Verwaltung nach Geschlecht und in den verschiedenen Lohnklassensegmenten im Auge zu behalten. Die jährliche Berichterstattung betreffend Personalführungskennzahlen ist dazu das richtige Mittel. Die übersichtliche Form der Berichterstattung in einem konsolidierten Gesamtbericht hat sich bewährt. Der Regierungsrat sieht deshalb keine Veranlassung, daran etwas zu ändern.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

**Husi**