

Sitzung vom 15. November 2016

1095. Interpellation (Frauenförderung in der kantonalen Verwaltung)

Die Kantonsrätinnen Michèle Dünki-Bättig, Glattfelden, sowie Kathy Steiner und Isabel Bartal, Zürich, haben am 26. September 2016 folgende Interpellation eingereicht:

Die am 31. Mai 2016 von der Fachstelle für Gleichstellung des Kantons Zürich veröffentlichte Lohnstudie weist aus, dass es nach wie vor ein Lohngefälle zwischen Männern und Frauen gibt.

Bei Frauen erfahren die Löhne Mitte 30 einen Knick und stagnieren danach.

Das Lohngefälle zeigt sich besonders deutlich zwischen verheirateten Frauen und den übrigen Erwerbstätigen. Erschwerend kommt dazu, dass vorwiegend Frauen bei der Familiengründung ihr Stellenpensum reduzieren und somit weniger Berufserfahrung ausweisen können als Männer. Das ist nicht nur für die Frauen wirtschaftlich nachteilig, auch der Kanton verliert so Knowhow und gut ausgebildete Mitarbeiterinnen.

Der Regierungsrat wird gebeten, die folgenden Fragen zu beantworten:

1. Wie zeigt sich in der kantonalen Verwaltung das Phänomen des Karriereknicks bei Frauen im Zuge der Heirat?
2. Was unternimmt der Kanton Zürich konkret, um Frauen und Mütter zu fördern und aktiv in ihrer Laufbahn zu unterstützen? Sind weitere Massnahmen geplant? Wenn ja, welche? Wenn nein, warum nicht?
3. Was für Massnahmen ergreift der Kanton, um den Frauenanteil in Führungspositionen zu steigern?
4. Was für Massnahmen ergreift der Kanton, um Mütter in der Erwerbsarbeit zu halten?
5. Was für Massnahmen ergreift der Kanton, um höhere Teilzeitpensen zu fördern?
6. Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie betrifft Frauen und Männer. Was für Massnahmen ergreift der Kanton, um Teilzeitstellen für Väter zu schaffen?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Michèle Dünki-Bättig, Glattfelden, Kathy Steiner und Isabel Bartal, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Die in der Interpellation angeführte und durch das Statistische Amt des Kantons Zürich im Auftrag der Kommission für die Gleichstellung von Frau und Mann und der Fachstelle für Gleichstellung von Frau und Mann des Kantons Zürich (FFG) erstellte und am 31. Mai 2016 veröffentlichte Lohnstudie befasst sich mit einer Analyse der Lohnunterschiede der Geschlechter in der Zürcher Privatwirtschaft (Statistisches Amt des Kantons Zürich, Lohnstudie im Auftrag der Kommission für die Gleichstellung von Frau und Mann und der Fachstelle für Gleichstellung von Frau und Mann des Kantons Zürich, statistik.info 2016/03 [www.statistik.zh.ch], Lohnstudie). Das in der Studie festgestellte Lohngefälle zwischen Männern und Frauen kann nicht unesehen auf die Anstellungsverhältnisse in der kantonalen Verwaltung übertragen werden, zumal bei diesen – anders als in der Privatwirtschaft – die Festsetzung des Lohnes zwischen den Parteien eines Anstellungsverhältnisses grundsätzlich nicht der Privatautonomie untersteht (vgl. dazu auch Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 35/2016 betreffend Unerklärbare Lohnungleichheit zwischen Frau und Mann).

Zu Frage 1:

Die jährliche Personal- und Lohnstatistik des Personalamtes des Kantons Zürich umfasst Angaben zur Lohnsumme, zum Beschäftigungsumfang und zur Zahl der Anstellungsverhältnisse sowie deren Gliederung nach Alter und Geschlecht. Sie gibt keine Auskunft über den Zivilstand der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (Finanzdirektion, Personalamt, Personal- und Lohnstatistik, Geschäftsbericht 2015, [www.pa.zh.ch], Personal- und Lohnstatistik 2015). Entsprechend ist nicht bekannt, ob die in der erwähnten Studie in der Zürcher Privatwirtschaft aufgezeigte Lohnrelevanz des Zivilstandes auch in der kantonalen Verwaltung festgestellt werden kann.

Das Phänomen des «Karriereknicks» alleine auf die Heirat zurückzuführen, erscheint nicht sachgerecht. Gemäss der statistischen Auswertung in der angeführten Lohnstudie erfahren die Löhne bei den Frauen Mitte 30 zwar einen Knick und stagnieren danach. Besonders deutlich zu erkennen ist dieses Muster bei verheirateten Beschäftigten (Lohnstudie, S. 2 f. und 15). Die Studie hält aber ausdrücklich fest, dass die Familiengründung bzw. die Mutterschaft massgebliche Erklärungsfaktoren für die Lohnunterschiede sind (Lohnstudie, S. 3, 8 und 24).

Die Heirat als Änderung des Zivilstandes als solche hat keinen Einfluss auf die Karriere von Mann und Frau. Festzustellen ist dagegen, dass sich ein Teil der verheirateten Frauen für eine Teilzeitanstellung bzw. eine Verringerung des Beschäftigungsgrades entscheidet. Die Gründe dafür sind unterschiedlicher Natur: Vorab sehen sich die erziehungsberechtigten Personen mit der Geburt eines Kindes vor die Aufgabe gestellt, ein tragfähiges, gemeinsam getragenes Betreuungskonzept festzulegen. Dies führt in den meisten Fällen bei einem, immer mehr aber bei beiden Partnern, zu einer Senkung des Beschäftigungsgrades. Aber auch die Übernahme eines grösseren Anteils der unbezahlten Haushaltsarbeit oder ein hohes Einkommen des Ehepartners, das den finanziellen Spielraum für eine Teilzeitanstellung und für mehr Familien- oder Freizeit überhaupt erst ermöglicht, können für die Entscheidung massgebend sein. Personen, die eine Senkung des Beschäftigungsgrades in Kauf nehmen, weisen dadurch weniger Berufserfahrung auf, was im kantonalen Lohnsystem zwar die Lohnstufe innerhalb der Einreichungsklasse, mithin die konkrete Lohnhöhe, beeinflusst. Der Regierungsrat hat aber in der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 35/2016 dargelegt, dass im kantonalen Lohnsystem bei der Festlegung des konkreten Lohnes – neben der erwähnten Berufserfahrung – auch Erfahrungen in Haus-, Erziehungs- und Betreuungsarbeit berücksichtigt werden (§ 15 Abs. 2 Personalverordnung, LS 177.11). Damit wird dem Umstand, dass Frauen infolge von Mutterschaft bzw. Heirat ihren Beschäftigungsgrad senken und somit weniger Berufserfahrung aufweisen als Männer, Rechnung getragen.

Zu Frage 2:

Der Regierungsrat hat bereits mehrfach zum Ausdruck gebracht, dass ihm die Chancengleichheit in der Arbeitswelt ein grosses Anliegen ist. So wurden in den Legislaturen 2007–2011 und 2011–2015 und aktuell in den Richtlinien zur Regierungspolitik 2015–2019 die Gleichstellung von Frau und Mann in allen Rechts- und Lebensbereichen und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie als langfristige Legislaturziele festgelegt. Zudem unterstrich der Regierungsrat unlängst 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).

Frauen und Mütter werden vorab durch die stetige Verbesserung der Vereinbarkeit von Arbeits- und Privatleben unterstützt. Voraussetzung für die Umsetzung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist unter anderem die flexible Ausgestaltung der Arbeitszeiten. Der Regierungsrat hat in der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 205/2014 betreffend Teilzeitarbeit für bessere Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben dargelegt, dass er die Förderung von Teilzeitanstellungsverhältnissen befürwortet. Wie in dieser Beantwortung ausgeführt, konnten bereits in der Legislatur 2007–2011 entsprechende Massnahmen wie z. B. «Flexible Arbeitszeitmodelle und Teilzeitarbeit auf allen Stufen fördern» erfolgreich abgeschlossen werden.

Für die Umsetzung der angestrebten Chancengleichheit in der Arbeitswelt entscheidend ist auch die konkrete Förderung von Frauen in ihrer beruflichen Laufbahn. Das umfangreiche Aus- und Weiterbildungsangebot der kantonalen Verwaltung bietet neben einer Vielzahl von internen Kursen in verschiedenen Bereichen wie Führung, Kommunikation, Informatik, Projekt- und Prozessmanagement usw. deshalb auch Kurse an, die gezielt Teilzeitmitarbeitende und Frauen ansprechen. Darunter finden sich neben Weiterbildungen im Bereich Diversity namentlich auch Kurse wie «Teilzeitarbeit und Organisation für Mitarbeitende in leitender Funktion», «Elterncoaching» und spezifische Führungskurse für Frauen (vgl. www.lernwelt.zh.ch). Dieses umfangreiche Angebot trägt zur Sensibilisierung für genderspezifische Anliegen in der kantonalen Verwaltung bei. Bei externen Aus- und Weiterbildungen werden Frauen und Männer gleichermaßen unterstützt.

Schliesslich bietet die FFG direkte und indirekte Unterstützung für Mitarbeitende der kantonalen Verwaltung in ihrer Berufslaufbahn und bei der partnerschaftlichen Aufteilung von Erwerbs- und Familienarbeit. Die Tätigkeiten zeigen Wirkung und umfassen verschiedene Bereiche:

- Individuelle Beratung zu den Themen Lohn, Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Mentoring, Berufslaufbahn und Führung
- Information zum Thema Gleichstellung von Frau und Mann sowie Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben auf den Internetseiten www.gleichstellung.zh.ch und www.vereinbarkeit.zh.ch sowie Verleihung des Prix Balance^{ZH} in Zusammenarbeit mit dem Amt für Wirtschaft und Arbeit
- Präsentationen und Workshops für alle Direktionen zum Thema Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben
- Verwaltungsinterne Frauennetzwerkveranstaltungen und Mitgliedschaft beim Frauennetzwerk «Advance – Women in Swiss Business», das Mitarbeiterinnen der kantonalen Verwaltung nutzen können

- Organisation von verschiedenen Tagungen, Ausstellungen und Projekten zum Thema Lohngleichheit (z. B. Lohnmobil), Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben, partnerschaftliche Aufteilung von Erwerbs- und Familienarbeit und Gestaltung einer bedürfnisgerechten Berufslaufbahn
- Auslösen eines Mentoringprogramms, welches das kantonale Personalamt gegenwärtig umsetzt
- Spezifische Weiterbildungen und Coachings zu den Themen Führung für Frauen sowie Vereinbarkeit in Zusammenarbeit mit dem kantonalen Personalamt, der Fachstelle für Gleichstellung der Stadt Zürich und der Fachstelle Chancengleichheit der Stadt Winterthur

Zu Frage 3:

Es ist ein wichtiges Anliegen des Regierungsrates, den Frauenanteil im Kader zu erhöhen. Wie in den Stellungnahmen zur Motion KR-Nr. 162/2013 betreffend Zielvorgabe Geschlechteranteil Kader kantonale Verwaltung und zum Postulat KR-NR. 163/2013 betreffend Strategie zur Erhöhung des Frauenanteils in Führungspositionen von Zürcher Unternehmen ausgeführt, ist es nicht zuletzt auch aus volkswirtschaftlicher Sicht sinnvoll, Frauen nach langjährigen und kostenintensiven Ausbildungen mit hochwertigen Studienabschlüssen in der Arbeitswelt zu halten und sie in Kaderpositionen einzusetzen.

Um dem Ziel, den Frauenanteil in Kaderpositionen zu vergrössern, näherzukommen, hat der Regierungsrat in der Vergangenheit bereits in erheblichem Umfang Massnahmen im Kanton Zürich ergriffen, wie der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 76/2011 betreffend Massnahmen zur Erhöhung des Frauenanteils in Spitzenpositionen börsenkotierter Unternehmen und der Stellungnahme zum Postulat KR-Nr. 163/2013 betreffend Strategie zur Erhöhung des Frauenanteils in Führungspositionen von Zürcher Unternehmen zu entnehmen ist. Soweit sich die Frage 3 auf die erwähnte Lohnstudie, mithin auf Frauen und Mütter bezieht, die in der Privatwirtschaft tätig sind, wird deshalb auf die Ausführungen in diesen Stellungnahmen verwiesen. Soweit sich die Frage hingegen auf Frauen und Mütter bezieht, die in der kantonalen Verwaltung beschäftigt sind, wird auf die Stellungnahme zur Motion KR-Nr. 162/2013 betreffend Zielvorgabe Geschlechteranteil Kader kantonale Verwaltung verwiesen, wonach bereits in der Legislaturperiode 2007–2011 zur Erhöhung des Frauenanteils in Kaderpositionen der kantonalen Verwaltung zwei direktionsübergreifende Kadernachwuchsförderungsprogramme ins Leben gerufen wurden. Diese umfassen systematische Laufbahnplanung von potenziellen Kadern, insbesondere unter Berücksichtigung frauen-

spezifischer Lebensläufe. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der Prozentsatz der Teilnehmerinnen des im Rahmen der erwähnten Aus- und Weiterbildungspalette der kantonalen Verwaltung angebotenen Kurses «Grundausbildung für Führungskräfte» heute bereits 50% beträgt.

Die kantonale Verwaltung bietet Arbeitsbedingungen an, die das Anliegen, den Frauenanteil in Führungspositionen zu steigern, unterstützen: Die Möglichkeit von Teilzeitarbeit besteht auf allen Stufen, also auch auf Kaderstufe. Ausserdem werden neben der flexiblen Ausgestaltung der Arbeitszeit verschiedene Arbeitsmodelle wie Lebensarbeitszeit oder Jahresarbeitszeit angeboten, und es besteht die Möglichkeit, Home Office zu beantragen.

Zu Frage 4:

Damit Mütter in der Erwerbsarbeit gehalten werden können, ist es notwendig, für alle Mitarbeitenden mit Betreuungsaufgaben (Frauen oder Männer) attraktive Arbeitsbedingungen bereit zu stellen, welche die Vereinbarkeit von Beruf und Familie ermöglichen. Die kantonale Verwaltung leistet einen Beitrag an dieses Ziel: Mütter haben Anspruch auf einen gegenüber dem eidgenössischen Anspruch verlängerten Mutterschaftsurlaub bei voller Entschädigung und es kann ihnen zusätzlich unbezahlter Urlaub gewährt werden (§ 96 Abs. 1 und 4 Vollzugsverordnung zum Personalgesetz, VVO, LS 177.111). Daneben werden verschiedene Urlaubstatbestände im Zusammenhang mit der Familienbetreuung gewährt (§ 85 VVO). Nach dem Urlaub ist eine Rückkehr an den angestammten Arbeitsplatz mit dem bisherigen Beschäftigungsgrad möglich; der Beschäftigungsgrad kann auf Gesuch der Mutter im Rahmen der dienstlichen Verhältnisse aber auch herabgesetzt werden (§ 96 Abs. 3 VVO). In der kantonalen Verwaltung wird eine Vielzahl von Teilzeitanstellungen angeboten. Unter gewissen Umständen und im Rahmen der dienstlichen Verhältnisse werden auch Anstellungen zu einem stark verringerten Beschäftigungsumfang ermöglicht, um junge Mütter gezielt im Beruf zu halten.

Schliesslich werden neben der flexiblen Ausgestaltung der Arbeitszeit verschiedene Arbeitsmodelle angeboten, und es besteht – wie bereits ausgeführt – die Möglichkeit, Home Office zu beantragen. Dass diese Massnahmen greifen, ist daran erkennbar, dass der Frauenanteil bei den Anstellungsverhältnissen der kantonalen Verwaltung 2015 61% betragen hat und im Vergleich zu den Vorjahren um 2% gestiegen ist (Personal- und Lohnstatistik 2015, S. 8, Personal- und Lohnstatistik 2014, S. 9, Personal- und Lohnstatistik 2013, S. 9). Der Verbleib von Müttern in der Erwerbsarbeit ist in der kantonalen Verwaltung mithin gelebter Alltag.

Der Verbleib in der Erwerbsarbeit geht einher mit der Förderung und Schaffung von Kinderbetreuungsangeboten. Tagesschulen bieten Müttern mehr Freiraum, um ihre Erwerbstätigkeit aufrechtzuerhalten und damit einen grossen Anteil am volkswirtschaftlichen Erfolg beizutragen. Durch die Nutzung des inländischen Fachkräftepotenzials kann zudem dem Fachkräftemangel entgegengewirkt werden. Die Nutzung des inländischen Fachkräftepotenzials und die Förderung von Tagesschulen sind namentlich weitere Ziele des Regierungsrates in der Legislatur 2015–2019. Zur Erreichung dieser Ziele wurde bereits eine interdirektionale Arbeitsgruppe «Nutzung des inländischen Fachkräftepotenzials» geschaffen, an der unter anderem auch die FFG mitwirkt.

Zu Frage 5:

Wie in der Beantwortung der Frage 3 ausgeführt, ist Teilzeitarbeit grundsätzlich auf allen Stufen möglich. Mehr Teilzeitanstellungen sind insbesondere in Bereichen mit mehreren gleichartigen Stellen in der Regel ohne Weiteres möglich. In Bereichen, in denen nur eine Person eine Funktion einnimmt, ist die Abdeckung eines kleinen Restpensums durch eine erhöhte Flexibilität der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters möglich. Zurzeit sind 61 % aller Anstellungsverhältnisse in der kantonalen Verwaltung (Direktionen und Staatskanzlei) Teilzeitarbeitsverhältnisse, wobei ein Vollzeitbeschäftigungsumfang bei $\geq 90\%$ angenommen wird. Der Anteil an Teilzeitanstellungen mit einem Beschäftigungsgrad von über 50% beträgt dabei bereits heute über 35% (Personal- und Lohnstatistik 2015, S. 11).

Grundsätzlich gilt, dass Stellenprozente, die durch Austritte von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern oder durch freiwillige Senkung des Beschäftigungsgrades frei werden, auch für die Aufstockung von bestehenden, tiefen Teilzeitanstellungen verwendet werden können.

Zu Frage 6:

Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie betrifft richtigerweise sowohl Frauen als auch Männer. Wie in der Beantwortung der Frage 4 ausgeführt, ist es deshalb ein erklärtes Ziel, allen Mitarbeitenden mit Betreuungsaufgaben attraktive Arbeitsbedingungen zu bieten. In der kantonalen Verwaltung ist Teilzeitarbeit auch für Männer bereits Wirklichkeit. Neben der flexiblen Ausgestaltung der Arbeitszeit werden insbesondere auch verschiedene Arbeitsmodelle, wie Lebensarbeitszeit oder Jahresarbeitszeit, angeboten. Diese erlauben es den Mitarbeitenden, ihre Berufstätigkeit besser mit persönlichen und familiären Rahmenbedingungen zu vereinbaren. Mit dem Modell Lebensarbeitszeit kann z. B. bei gekürztem Lohn, aber gleichbleibendem Anstellungsgrad, Arbeitszeit «vorgeholt» und die angesparte Zeit später – z. B. für einen Elternurlaub – kompensiert werden.

In der kantonalen Verwaltung gilt, dass freie Teilzeitstellen geschlechtsneutral ausgeschrieben und besetzt werden. Gesuche von bestehenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern um eine Senkung des Beschäftigungsgrades werden, sofern betrieblich irgendwie möglich, grosszügig bewilligt.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi