

Sitzung vom 16. Oktober 1991

3588. Interpellation

Kantonsrätin Irène Meier, Küsnacht, hat am 19. August 1991 folgende Interpellation eingebracht und schriftlich begründet:

Gemäss seiner Stellungnahme zum erwähnten Bundesgesetz will der Regierungsrat eine Durchsetzung von Art. 4 Abs. 2 BV grundsätzlich befürworten, doch in der Konsequenz lehnt er dies offensichtlich ab.

1. Wie soll das Prinzip des gleichen Lohnes für gleichwertige Arbeit nach Ansicht des Regierungsrates denn durchgesetzt werden können, wenn das dafür notwendige Instrumentarium nicht geschaffen wird und insbesondere die Beweislastleichterung nicht gewährt werden soll, obwohl Lohnklagen in der Schweiz und auch im Ausland gezeigt haben, dass es für Arbeitnehmerinnen in den meisten Fällen unmöglich ist, eine Lohnungleichheit mit entsprechenden Dokumenten zu belegen? Dies betrifft auch Arbeitnehmerinnen der kantonalen Verwaltung.

Der Regierungsrat scheut sich davor, die kantonale Verwaltung diesem Bundesgesetz zu unterstellen.

2. Hat der Regierungsrat die Studie "Frauen in der Verwaltung des Kantons Zürich" nicht zur Kenntnis genommen? Ist dem Regierungsrat somit nicht bewusst, dass auch in der kantonalen Verwaltung keine Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern besteht und dass Frauen in den Kaderpositionen massiv untervertreten sind? Was gedenkt der Regierungsrat in dieser Situation konkret zu unternehmen (Wunschvorstellungen über irgendwelche Umdenkungsprozesse einmal ausgenommen), wenn er alle im Bundesgesetz enthaltenen notwendigen Massnahmen wie Diskriminierungsverbot im Erwerbsleben, Kündigungsschutz, Beweislastumkehr, Klage- und Beschwerderecht für Frauen- und Berufsorganisationen usw. ablehnt?

Der Regierungsrat rühmt sich in seiner Stellungnahme der Schaffung der Fachstelle für Gleichberechtigungsfragen im Jahre 1990, setzt sich allerdings im gleichen Zug über deren Stellungnahme in dieser zentralen Gleichberechtigungsfrage hinweg. In bezug auf die Arbeit dieser Fachstelle stellen sich folgende Fragen:

3. Wie sehen detailliert die Aufgaben und Kompetenzen einschliesslich Finanzkompetenzen der Fachstelle aus? Wo sind diese Kompetenzen geregelt? Weshalb nicht auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe? Ist die gesamte Verwaltung über die Aufgaben und Kompetenzen der Fachstelle ins Bild gesetzt worden?

Auf Antrag der Direktion der Finanzen

b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :

I. Die Interpellation Irène Meier, Küsnacht, wird wie folgt beantwortet:

1. Der Regierungsrat hat sich in seiner Stellungnahme zum Vorentwurf für ein Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (RRB Nr. 2554/1991) klar für die Anerkennung und Durchsetzung des verfassungsmässigen Gleichberechtigungs- und Gleichstellungsgebots in Gesetzgebung und Praxis ausgesprochen. Davon, dass er dies in der Konsequenz offensichtlich ablehne, kann keine Rede sein. Die vom Regierungsrat geäusserten Bedenken beziehen sich vorwiegend auf die prozessrechtlichen Bestimmungen und Massnahmen des Vorentwurfs zur gerichtlichen Durchsetzung des Lohngleichheitsanspruchs. Ein Vernehmlassungsverfahren dient massgeblich dazu, Probleme und Schwachstellen eines Entwurfs herauszuarbeiten. Die Stellungnahme des Regierungsrates entspricht im wesentlichen derjenigen, die er bereits mit Beschluss Nr. 1548/1989 dem Eid-

genössischen Justiz- und Polizeidepartement zu den Vorschlägen im Schlussbericht der Arbeitsgruppe Lohngleichheit für Mann und Frau vom Oktober 1988 erstattet hat. Der Regierungsrat hat sich schon damals grundsätzlich skeptisch gegenüber zusätzlichen Normierungen auf diesem Gebiet ausgesprochen, weil mit bundesrechtlichen Sondervorschriften der Gestaltungsspielraum der Kantone in der Zivilgerichtsbarkeit ohne zwingende Notwendigkeit beschränkt wird und weil zu befürchten ist, dass zusätzliche Schutzvorschriften sich überwiegend negativ auf Arbeit und Fortkommen der Frauen im Beruf auswirken können. Bedenken geäußert wurden daher gegen ein besonderes Verfahren für Lohngleichheitsprozesse, gegen die Umkehr der Beweislast, das Verbandsklagerecht und die Erweiterung des Kündigungsschutzes sowie gegen die nähere Konkretisierung der Diskriminierungstatbestände in Arbeit und Beruf ausserhalb der Lohndiskriminierung in einem Gleichstellungsgesetz oder im Obligationenrecht. Diese Vorschläge sind indessen trotzdem in den Vorentwurf eingeflossen, was den Regierungsrat veranlasst hat, seine Bedenken zu wiederholen.

2. Der Regierungsrat ist nach wie vor der Auffassung, dass mit andern als gesetzlichen Massnahmen ein besseres Resultat zu erzielen ist. Die Frage, wie die Lohngleichheit durchgesetzt werden solle, ist mit Verweisung auf die beanstandete Vernehmlassung selbst, aber auch auf die erwähnte frühere Stellungnahme zu beantworten, mit welcher der Regierungsrat

- grundsätzlich die vorgeschlagenen Bestimmungen zur Förderung der Gleichstellung befürwortet;
- der Einführung kantonaler Vermittlungsstellen zur freiwilligen aussergerichtlichen Erledigung von Lohnstreitigkeiten positiv gegenübersteht;
- Hilfsinstrumente wie den Erlass von Richtlinien des Bundes für die Gleichstellung von Frau und Mann für die rechtsanwendenden Behörden begrüsst;
- der Gleichstellung der Geschlechter in der Bildung prioritäre Bedeutung zumisst, sich den Vorschlägen zur Ausgestaltung der öffentlichen Personalpolitik anschliesst und diese selbst praktiziert (Schaffung von Aus- und Weiterbildungsprogrammen, geschlechtsneutrale Stellenausschreibungen);
- die Verwirklichung von Art. 4 Abs. 2 BV im Rahmen der Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen und die Abgabe von Empfehlungen an die Sozialpartner positiv wertet;
- den Miteinbezug entsprechender Vorschläge in die Revision der Sozialversicherungs- und Steuergesetzgebung unterstützt und Massnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie die vermehrte Berücksichtigung frauen- und gleichstellungsrelevanter Daten in Forschung, Information, Beratung und Statistik befürwortet.

3. Mit der Studie "Frauen in der Verwaltung des Kantons Zürich" hat die der Direktion des Innern unterstellte Fachstelle für Gleichberechtigungsfragen (FFG) im Rahmen ihres allgemeinen Auftrags eine Dokumentation erarbeitet, die in kompakter Form eine Übersicht über die Personalstruktur, insbesondere über die Situation der weiblichen Beschäftigten in der kantonalen Verwaltung, im Zeitpunkt August 1990 gibt. Die Daten wurden der FFG unter Wahrung des Datenschutzes vom Personalamt und von der Finanzverwaltung zur Verfügung gestellt. Schwerpunktmässig behandelt die Studie die Themen Lohn, Ausbildung, Aufstieg und Karriere sowie Teilzeitarbeit. Solche Untersuchungen und Analysen zur Situation der Frauen sind Arbeitsinstrumente, die es dem Regierungsrat ermöglichen sollen, Problemfelder zu erkennen, entsprechende Ziele zu formulieren und gestützt darauf konkrete Massnahmen zur innerbetrieblichen Frauenförderung zu treffen. Die Studie ist daher vom Regierungsrat weder formell verabschiedet noch genehmigt worden und gibt demzufolge die Schlussfolgerungen der FFG wieder, die sich nicht zwingend mit denjenigen des Regierungsrates zu decken brauchen. Dies hätte vorgängig die kritische Analyse durch weitere Fachstellen, insbesondere das Personalamt, bedingt, das unter der Aufsicht der Finanzdirektion den einheitlichen und rechtsgleichen Vollzug des Personalrechts und damit auch die Lohngleichheit überwacht, wobei in diesem Punkt eine angemessene Zusammenarbeit zwischen Personalamt und FFG sinnvoll erscheint. Die der Studie zugrundeliegenden Daten müssen aktualisiert und die aufgezeigten Probleme weiter vertieft und bearbeitet werden, worauf die Untersuchung selbst klar hinweist. Namentlich ist am 1. Juli 1991 die vom Kantonsrat am 25. Februar 1991 ge-

nehmigte Strukturelle Besoldungsrevision in Kraft getreten, die als eines der zentralen Anliegen von Anfang an die Gleichberechtigung der Frauen und das Prinzip des gleichen Lohnes für gleichwertige Arbeit verfolgte und auch in die Tat umsetzte. Damit haben sich die besoldungsmässigen Verhältnisse erheblich geändert; auch auf diesen Punkt macht die Studie aufmerksam. So ermittelte sie beim oberen Kader (das sie als Personal mit einem Jahresverdienst von mehr als Fr. 100 000 definierte) einen Frauenanteil von lediglich rund 6 %. Seit dem 1. Juli 1991 beträgt deren Anteil in den neuen Klassen 17 BVO und höher (wo dieses Lohnniveau in den Leistungsstufen erreicht bzw. überschritten wird) immerhin rund 36 % und lediglich im obersten Kader (Klassen 24 BVO und höher) nach wie vor nur rund 8 %. Die neue Besoldungsordnung hat gerade für die sogenannten typischen Frauenberufe eine signifikante Besserstellung und damit ein Lohnniveau gebracht, das auch in umliegenden Kantonen nicht überall auf Verständnis gestossen ist. Das frühere, von der Studie beanstandete Funktionsverzeichnis existiert nicht mehr; Angestelltenverordnung, Richtpositionumschreibungen und neues Funktionsverzeichnis bezeichnen die Funktionen grundsätzlich ausnahmslos männlich und weiblich. Weitere Beispiele für Verbesserungen der letzten Zeit sind die Ausdehnung des Schwangerschaftsurlaubs, die Aufhebung zahlreicher bisheriger Sonderbestimmungen für (teilweise überwiegend weibliches) Betriebspersonal, die Verbesserung des Kündigungsschutzes u. a.

4. Es ist nicht zu bestreiten, dass auch in der kantonalen Verwaltung Zürich der Frauenanteil in den oberen Kaderpositionen nach wie vor erheblich kleiner ist als der Anteil der Männer. Es ist ein Verdienst der Studie der FFG, solche Probleme beleuchtet zu haben. Auch in der kantonalen Verwaltung Zürich sollen weitere Massnahmen zur Frauenförderung geprüft werden. Mit Normen, namentlich solchen prozessrechtlicher Art, lassen sich indessen weitgehend soziologisch bedingte Fakten nicht aus der Welt schaffen, so beispielsweise auch die Tatsache nicht, dass sich für obere Kaderfunktionen regelmässig weniger Frauen bewerben als Männer. Verschiedene Schlussfolgerungen der Untersuchung treffen indessen nicht oder nur bedingt zu und müssen in der Weiterentwicklung kritisch geprüft werden. Dies gilt z.B. für die Aussage, dass "Frauen durchweg weniger" verdienen als Männer und auch bei gleichwertiger Ausbildung und Berufserfahrung keine Aussicht hätten, das Lohnniveau der Männer zu erreichen.

5. Die Unterstellung der kantonalen bzw. öffentlichen Verwaltung unter das Bundesgesetz ist abzulehnen, weil der Bund grundsätzlich nicht über die verfassungsrechtlichen und allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätze hinaus in die Autonomie des Kantons zur Ausgestaltung des öffentlichen Dienstverhältnisses eingreifen soll. Das verfassungsrechtliche Gebot zur Gleichbehandlung, insbesondere hinsichtlich Lohngleichheit, gilt für den öffentlichen Arbeitgeber unmittelbar, und das verwaltungsrechtliche, namentlich auch verfahrensrechtliche Instrumentarium sowie die Verantwortung des Regierungsrates als Exekutive bieten ausreichende Sicherheiten dafür, dass es auch durchgesetzt werden kann.

6. Der Regierungsrat hat die Fachstelle für Gleichberechtigungsfragen gestützt auf ein am 24. August 1987 vom Kantonsrat überwiesenes Postulat (KR Nr. 11/1987) mit Beschluss Nr. 2511/1989 geschaffen und sie der Direktion des Innern unterstellt. Am 19. März 1990 wurde ferner ein Postulat (KR Nr. 3/1990) überwiesen, das den Regierungsrat einlädt, eine Kommission für Frauenfragen zu bestellen. Aufgabe der FFG ist es, sich der Gleichberechtigungsanliegen von Frau und Mann in allen Lebensbereichen anzunehmen. Diese Aufgabenstellung umfasst ein breites Tätigkeitsspektrum sowohl innerhalb wie auch ausserhalb der Verwaltung. Die Schaffung und Ausgestaltung einer Rechtsgrundlage für die Fachstelle, welche deren wirksame Arbeit gewährleisten soll, wird zurzeit noch geprüft; dabei sollen die bisher gemachten Erfahrungen angemessen berücksichtigt werden. Bis dahin sind Organisation und Pflichtenheft durch die Direktion des Innern geregelt. Die Aufgaben der Fachstelle sind innerhalb der Verwaltung nicht nur durch die üblichen Informationsmittel, sondern auch durch deren zahlreiche Kontakte mit den Ämtern allgemein bekannt. Der Regierungsrat muss sich im übrigen seiner Stellung und Verantwortung als oberste Exekutivbehörde entsprechend vorbehalten, in seinen Beschlüssen von den Auffassungen ihm unterstellter Ämter abzuweichen. Nicht üblich ist andererseits, dass der Bund nebst den Kantonsregierungen einzelne diesen unterstellte Ämter zu separaten Vernehmlassungen einlädt.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die
Direktion der Finanzen.

Zürich, den 16. Oktober 1991

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Roggwiller