

3. Bericht zur Gleichstellung von Frau und Mann in der Kantonsverwaltung

Antrag des Regierungsrates vom 14. September 2022 und Antrag der STGK

Kommission für Staat und Gemeinden vom 21. April 2023

KR-Nr. 8/2018

Michèle Dünki-Bättig (SP, Glattfelden), Präsidentin der Kommission für Staat und Gemeinden (STGK): Mit dem vorliegenden Postulat «Bericht zur Gleichstellung von Frau und Mann in der Kantonsverwaltung» von Grünen-Kantonsrätin Silvia Rigoni und Mitunterzeichnerinnen wurde der Regierungsrat eingeladen, dem Kantonsrat jährlich Bericht über die Gleichstellung von Frauen und Männern in der Kantonsverwaltung zu erstatten. Der Regierungsrat hat die bestehenden Personalkennzahlen um die gewünschten Indikatoren erweitert und noch weitere hinzugefügt und wird jährlich Bericht erstatten. Ebenso hat er sich dem Diversity Benchmarking der HSG (*Universität St. Gallen*) angeschlossen, welchem diverse Kantone und die Bundesverwaltung angehören. Die Lehrpersonen sind von der Berichterstattung ausgenommen, da viele der neuen Indikatoren, wie zum Beispiel die Ansiedlung auf der Kaderstufe, für Lehrpersonen aufgrund ihrer besonderen Stellung nicht aussagekräftig sind. Ihre Situation müsste gesondert analysiert werden. Der Regierungsrat hat mit dieser neuen Berichterstattung ein Instrument geschaffen, mit dem er seinen Fortschritt im Bereich der Gleichstellung laufend prüfen und weiterentwickeln kann.

Die STGK hat sich die getroffenen Massnahmen und Indikatoren vorstellen lassen und ist mit der Erfüllung des Postulats sehr zufrieden. Wir beantragen Ihnen deshalb einstimmig, das Postulat heute als erledigt abzuschreiben.

Doris Meier (FDP, Bassersdorf): Wir bedanken uns beim Regierungsrat für seinen Bericht, in dem er umfassend dargelegt hat, welche Massnahmen und Projekte er zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Kantonsverwaltung verfolgt.

Nach dem Studium des Berichts hat sich gezeigt, dass der Kanton bereits diverse Indikatoren, die im Postulat gefordert werden, berücksichtigt und diese in Zukunft noch erweitern wird. Die Anstrengungen zur Umsetzung einer wirksamen Gleichstellungspolitik und die Messung der Resultate werden von der FDP unterstützt. Ebenso finden wir es sinnvoll, dass die bestehenden und erweiterten Kennzahlen im Rahmen der konsolidierten Berichterstattung «Personalführungskennzahlen», die seit 2013 veröffentlicht wird, integriert werden und keine neuen Reporting-Gefässe geschaffen werden. In diesem Sinn schreibt die FDP das Postulat ab.

Christina Zurfluh Fraefel (SVP, Wädenswil): Das Führen mit Kennzahlen steht ganz klar im Fokus, und die jährliche Berichterstattung des Regierungsrates über die Gleichstellung von Mann und Frau der Kantonsverwaltung ist gleichzeitig eingebettet in die jährliche konsolidierte Berichterstattung «Personalführungs-

kennzahlen». Der Bericht wird sich also nicht auf Lohndaten beschränken, sondern auch weitere gleichstellungsrelevante Indikatoren erfassen. Zusätzliche Indikatoren wurden erarbeitet und getestet, und im Rahmen der Berichterstattung sollen die Ergebnisse dann beurteilt und mit anderen vergleichbaren Organisationen verglichen werden. Beleuchtet werden dabei sämtliche Direktionen und die Staatskanzlei. Eine Ausnahme bildet das Lehrpersonal, da der Kanton keinen führungstechnischen Einfluss hat, ausserdem können weder Kaderstufen noch Führungsfunktionen ausgewiesen werden.

Das Vorgehen der Publikation wird so sein, dass es zuerst eine Veröffentlichung ohne kommentierenden Bericht gibt, dann zweitens eine Veröffentlichung mit kommentierendem Bericht, und zwar per 2023. Da die Postulantinnen ebenfalls mit der Abschreibung des Postulates einverstanden sind, schliessen wir uns diesem Anliegen an. Danke.

Michèle Dünki-Bättig (SP, Glattfelden): Gerne nutze ich die Gelegenheit, auch als Mitpostulantin und nicht nur als Kommissionspräsidentin zu unserem Postulat zu sprechen. Ich möchte mich zuerst ganz herzlich bei dem Projektteam der kantonalen Verwaltung und natürlich auch bei der Regierung bedanken. Das Postulat wurde sehr gut umgesetzt. Wir sind sehr zufrieden mit den ergänzten und neu hinzugefügten Indikatoren.

Die Lohngleichheit ist ein Ur-Anliegen der SP. Dafür Mehrheiten zu finden, gestaltet sich aber oftmals als schwierig. Dass wir für einmal Grund zur Freude haben, ist erfreulich. Nebst der Freude haben wir eine transparente Basis, um gezielte Verbesserungen zu erzielen. Nebst der jährlichen Publikation der Daten im Rahmen der PFK (*Personalführungskennzahlen*), wie es meine Vorsprecherin schon ausgeführt hat, wird neu alle vier Jahre die HSG einen Diversity Benchmarking durchführen. So kann der Kanton Zürich sich auch mit anderen Kantonen vergleichen, wenn vorhandene Problemfelder identifiziert werden, auch können die Veränderungsbemühungen regelmässig überprüft werden. Beispielsweise sehen wir im Diversity Benchmarking für den Kanton Zürich, welches im Dezember 2023 publiziert worden ist, sehr gut, dass der Frauenanteil in den Kaderstufen zwischen 28 und 29 Prozent schwankt, und wir dort noch einen klaren Handlungsbedarf haben. Die angereicherten PFK und das Diversity Benchmarking helfen uns, die Situation besser einzuschätzen und konkretere Forderungen zur Gleichstellung zu stellen. In diesem Sinn bin ich mit der Abschreibung des Postulats einverstanden.

Sonja Gehrig (GLP, Urdorf): Herzlichen Dank an den Regierungsrat für diesen aufschlussreichen Bericht zur Gleichstellung in der Kantonsverwaltung. Damit ist die Forderung des Postulats erfüllt. Es kann abgeschrieben werden.

Der Bericht stösst auf Interesse, da die kantonale Verwaltung eine der grössten Arbeitgebenden im Kanton ist. Neu ist das Benchmarking mit anderen Kantonen, das nun alle vier Jahre erfolgen soll. Im Diversity Benchmark der HSG schneidet der Kanton Zürich im Vergleich mit anderen Kantonen und Städten okay ab. Verbesserungsbedarf gibt es allerdings schon, zum Beispiel, wie bereits gesagt, beim

Frauenanteil im Kader. Dieser beträgt auf allen Kaderstufen im Durchschnitt weniger als 30 Prozent und liegt auch unterhalb der Durchschnittswerte von anderen Verwaltungen. Positiv ist, dass Frauen in den letzten Jahren etwas mehr in Kaderpositionen gehoben wurden als früher. Ob dies nun deshalb ist, weil der Kantonsrat hier genauer hinschaut oder nicht, werden wir wohl nie wissen.

Erfreulich ist, dass Teilzeitarbeit für Frauen und Männer etabliert ist. Allerdings arbeiten 40 Prozent der Frauen, aber nur 10 Prozent der Männer Teilzeit unter 80 Prozent. Gleichzeitig werden Vollzeitarbeitende bei Kaderbeförderungen immer noch bevorzugt gegenüber Personen mit 80- bis 99-Prozent-Pensen. Der Schluss oder ein möglicher Schluss: Es werden immer noch mehr Männer als Frauen befördert, unter anderem, weil sie öfters Vollzeit arbeiten. Dies, obwohl Kaderfrauen sogar etwas höher ausgebildet sind als Kadernänner. Es gibt also noch Aufholpotenzial beim Berücksichtigen von Frauen mit fast Vollzeit-Pensen bei Beförderungen. Und es stellt sich die Frage, ob an Kaderfrauen höhere Erwartungen gestellt werden bezüglich Ausbildung als an Kadernänner? So ein Schluss im Bericht. Hier sollten wir genau hinschauen.

Analysiert werden sollte auch der Fakt, dass die Fluktuationsraten der Frauen und der Männer in allen Arbeitspensen höher liegen als der Durchschnitt der öffentlichen Verwaltungen. Weitere Schlüsse aus dem Benchmark-Bericht sollen nun gezogen werden. Es ist also gut, haben wir nun eine Übersicht und einen Vergleich zum Stand der Gleichstellung im Kanton; ein wichtiges Thema für die Grünliberalen.

Vorerst wünsche ich mir aber, dass uns der Bericht in der Kommission erläutert wird und dass der Kanton Massnahmen präsentiert, wie er die Erkenntnisse aus dem Bericht angehen möchten. Dann sind wir jetzt schon gespannt auf den Bericht in vier Jahren. Gleichstellung ist ein fortwährendes Thema. Wir sind auf dem Weg, aber noch nicht am Ziel.

Silvia Rigoni (Grüne, Zürich): Im Januar 2018 haben die Grünen, SVP und EVP dieses Postulat eingereicht. Das Anliegen wurde von der SVP dann sehr schnell ausgebremst; es wurde dann zwei Jahre auf die Warteliste geschickt. Begründet hat es die SVP damit, dass mit diesem Bericht nur Zahlen geliefert werden sollen; das bringe ja nichts. Schon damals hat die SVP – sagen wir mal – ihr Unbehagen gegenüber Fakten einen gewissen Ausdruck verliehen. Die SVP politisiert eben gerne mit Emotionen, mit Ängsten. Wir finden faktenbasierte Debatten und Entscheidungen sinnvoller, auch einer Demokratie würdiger. Das Votum meiner Kollegin der SVP hat auch gezeigt, dass sie jetzt nicht besonders viel mit diesem Bericht anfangen können. Das trifft für uns Grünen nicht zu. Im Gegenteil, wir können sehr viel damit anfangen. Wir haben mit unserem Postulat Fakten verlangt und wir haben Fakten bekommen, Fakten wie es um die Gleichstellung von Mann und Frau in der Verwaltung steht. Die Kantonsverwaltung mit ihren über 30'000 Mitarbeitenden ist eine der grössten Arbeitgeberinnen im Kanton Zürich und hat als öffentlicher Betrieb auch eine Vorbildfunktion.

Nach der Überweisung dieses Postulates wurde eine Projektgruppe gebildet, welche sich sehr ernsthaft damit auseinandergesetzt hat, wie die Forderungen aus dem

Postulat in eine regelmässige Berichterstattung überführt werden könnten. Wir sind sehr erfreut darüber, dass fast alle Indikatoren, welche die Postulantinnen als gleichstellungsrelevant beurteilt haben, aufgenommen wurden. Schade, dass dies nicht lückenlos möglich war. Das liegt daran, dass die Datenerfassung des HR (*Human Resources*), zum Beispiel bei den externen Weiterbildungen oder bei den Indikatoren «Leistungsklassen und Lohnklassengruppen», keine vergleichbaren Darstellungen ermöglicht. Aber das Glas ist mehr als halbvoll. Wir sind mit dem vorliegenden Bericht sehr zufrieden.

Der neueste Bericht zu den Zahlen 2022 hat nun seine definitive Form gefunden. Er ist gut lesbar; zu Beginn gibt es einen kurzen Überblick. Zum Beispiel ist gleich zu Anfang sehr klar dargestellt, dass auch in der Kantonsverwaltung die Frauen mit dem Eintritt in die Familienphase eine empfindliche Lohneinbusse gewärtigen müssen. Dann haben Kennzahlen zu verschiedenen Indikatoren in der Folge: Sie sind nach Direktion unterschieden. Das gibt uns doch einen interessanten Einblick in die unterschiedliche Umsetzung der Gleichstellung in den einzelnen Direktionen. So ist zum Beispiel der Frauenanteil im Führungskader der Sicherheitsdirektion bei 17 Prozent und in der Bildung ist er bei über 60 Prozent.

Alle vier Jahre werden die kantonalen Zahlen mit einem Diversity Benchmarking der Universität St. Gallen mit anderen Verwaltungen verglichen. Dieser Vergleich ist sehr aufschlussreich und ist auch verbunden mit Empfehlungen an die Verwaltung. Der Kanton Zürich steht in etwa gleich da wie andere Verwaltungen, in einigen Punkten aber auch etwas schlechter. Auffällig ist, dass bei internen Beförderungen mehr Männer als Frauen berücksichtigt werden und dass sich auch mehr Frauen aus einer Kaderfunktion verabschieden.

In der Kommission haben uns die zuständigen Stellen versichert, dass sie das Thema Gleichstellung in der Verwaltung sehr ernstnehmen und mit diesem vorliegenden Bericht das Führen mit Zahlen mit den erweiterten Personalführungskennzahlen verstärken wollen. Dank dieser Transparenz wird es auch uns Politikerinnen und Politikern möglich sein, mit dem einen oder anderen Vorstoss dort Hebel anzusetzen, wo es ihn braucht. Wir Grünen danken der Verwaltung für die sorgfältige und engagierte Umsetzung des Anliegens und sind mit der Abschreibung des Postulats einverstanden.

Tina Deplazes (Die Mitte, Wetzikon): Die bereits bestehenden Personalführungskennzahlen wurden mittels Forderung des Postulats um Indikatoren erweitert, welche die Gleichstellung der Geschlechter offenlegt. Der Bericht zur Gleichstellung von Mann und Frau in der Kantonsverwaltung enthält einige spannende Kennzahlen. Beispielsweise ist darin ersichtlich, dass der Medianlohn der Frauen zwischen 30 und 40 Jahren meist leicht höher ist als derjenige ihrer männlichen Kollegen in demselben Alter. Ab 40 Jahren dreht sich der Spieß dann um, und die Männer überholen die Frauen im Medianlohn. Der Medianlohn der Frauen stagniert nämlich bereits ab 40 Jahren bis zur Pension, während derjenige der Männer bis zum Pensionszeitpunkt weiter ansteigt. Zudem hat sich der Kanton dem Diversity Benchmarking der Universität St. Gallen angeschlossen, was die Mitte ebenfalls sehr begrüsst.

Das Management Summary zeigt ebenfalls interessante Zahlen, wie beispielsweise die grosse Diskrepanz beim Arbeitspensum zwischen Frauen und Männern in Kaderpositionen. Der einzige Kritikpunkt unsererseits ist, dass wir es begrüßen würden, wenn der Bericht einfacher auffindbar ist, wenn er auf der Homepage aufgeschaltet wird.

Mit der Einführung dieses neuen Berichtsmechanismus hat der Regierungsrat ein Instrument geschaffen, das es ihm ermöglicht, kontinuierlich seinen Fortschritt im Bereich der Gleichstellung zu überwachen und weiter zu verbessern. Die Mitte schreibt das Postulat ab. Besten Dank.

Judith Anna Stofer (AL, Dübendorf): Die Gleichstellung passiert in der Schweiz sehr langsam. Wir erinnern uns an die berühmte Gleichstellungsschnecke, die von Frauenrechtlerinnen vor fast 100 Jahren beim Eröffnungsumzug der SAFFA (*Schweizerische Ausstellung für Frauenarbeit*) durch die Strassen Berns gezogen wurde. Im Schneckentempo geht es auch mit dem vorliegenden Postulat voran. 2018 eingereicht, 2020 überwiesen und heute, 2024, soll es abgeschrieben werden. In der Zwischenzeit, nämlich im September 2023, ist der Bericht mit den Personalführungskennzahlen aus dem Jahre 2022 der kantonalen Verwaltung erschienen. Es ist zwar ein spannender Bericht mit sehr vielen Zahlen und Statistiken zu Löhnen, Personal et cetera. Leider aber ist er für nicht Statistikerinnen und Statistiker nicht immer verständlich. Es wäre toll gewesen, wenn die Statistiken auch für nicht Statistikerinnen und Statistiker verständlicher und nachvollziehbar und mit Hintergründen aufbereitet worden wären.

Wie es im vorliegenden Postulatsbericht heisst, werden wir in weiteren vier Jahren hoffentlich einen gehaltvollen, nachvollziehbaren und verständlichen Bericht mit Erkenntnissen und Handlungsempfehlungen erhalten, sodass wir wissen, wo wir den Hebel für die Weiterentwicklung der Gleichstellung von Frau und Mann in der kantonalen Verwaltung ansetzen müssen. Die Alternative Liste ist etwas enttäuscht, dass der ach so dynamische Kanton Zürich bezüglich Gleichstellung von Frau und Mann weiterhin im Schneckentempo agieren will. Gleichwohl sind wir gespannt auf den Bericht, die Erkenntnisse und die Handlungsempfehlungen. Wir schreiben das Postulat ab.

Regierungsrätin Jacqueline Fehr: Auch an dieser Stelle möchte ich ganz herzlich für die wohlwollende Aufnahme dieses Berichtes danken. Ich werde auch der Frage nachgehen, weshalb er auf dem Netz so schwierig auffindbar ist, und werde dafür besorgt sein, dass dem nicht mehr so sein wird.

Daten sind eine Voraussetzung für zielgerichtete und wirksame Politik. Insofern ist es sehr notwendig und dringlich, dass wir auch zum Thema Gleichstellung und für die Umsetzung der gleichstellungspolitischen Aspekte in der kantonalen Verwaltung über entsprechende Daten verfügen. Das Postulat hat schon einen ganz wesentlichen Beitrag geleistet, indem es die Indikatoren beschrieben hat. Es ist auch ein Zeichen guter Zusammenarbeit, dass die kantonsinterne Verwaltungsarbeitsgruppe sich auf diese Indikatoren fokussiert hat und diese jetzt auch als Leitlinien für die kommenden Berichterstattungen nimmt respektive sich dazu dann

äussert. Es wird sehr wichtig sein, dass wir diese Daten zur Verfügung haben, weil es tatsächlich so ist, dass die Gleichstellung und die Umsetzung dieser Postulate in der kantonalen Verwaltung zwar vorangehen, aber noch nicht im gewünschten Tempo und im gewünschten Ausmass. Die Frage der Anteile der Geschlechter im Kader wurde angesprochen. Hier ist es sicher gelungen, im allerersten Kader, bei den Amtschefinnen und Amtschefs, eine markante Verbesserung zu erreichen. Aber bereits darunter wird es schon deutlich schwieriger. Da sind auch die Fragen der Arbeitsmodelle, der Weiterbildung. Wer geht in welche Weiterbildungen? Wer hat damit welche zusätzlichen Karrierechancen? All diese Fragen sind nach wie vor sehr aktuell und müssen bearbeitet werden.

Der Bericht wurde in einer interdirektionalen Arbeitsgruppe erarbeitet. Das ist eine zentrale Voraussetzung für die Umsetzung im konkreten Alltag, in der Personalpolitik der einzelnen Direktionen. Es ist eine gute Voraussetzung, dass es bereits in der Erarbeitung gelungen ist, die Direktionen zusammenzubringen und aus einer übergeordneten Perspektive diesen Bericht zu schreiben.

In diesem Sinne bin ich selber sehr gespannt auf die erste Berichterstattung. Ich bin auch schon gespannt auf die Rückmeldung auf die Berichterstattung, die dann von der Universität St. Gallen eintreffen wird. Wir werden sicher Gelegenheit haben, in der STGK hierzu weitere Diskussionen zu führen. Ich danke Ihnen für die Abschreibung des Postulates, sodass wir mit diesem neuen Stand weiterarbeiten können.

Ratspräsidentin Sylvie Matter: Die vorberatende Kommission schlägt die Abschreibung des Postulates vor. Ein anderer Antrag wurde nicht gestellt. Somit ist das Verfahren beendet. Das Postulat ist abgeschrieben.

Das Geschäft ist erledigt.