

Sitzung vom 2. Oktober 2019

893. Anfrage («Raus aus der Teilzeitfalle»)

Die Kantonsrätinnen Jeannette Büsser und Laura Huonker, Zürich, haben am 8. Juli 2019 folgende Anfrage eingereicht:

Frauen leisten für 80 Mia. Franken mehr unbezahlte Arbeit als Männer. Die unbezahlte Care-Arbeit von Frauen beläuft sich insgesamt auf 248 Mia. Franken pro Jahr (Stand 2016). Dies ist mehr, als die jährlichen gesamten Ausgaben von Bund, Kanton und Gemeinden. Es muss davon ausgegangen werden, dass das Volumen der unbezahlten Care-Arbeit in Zukunft weiter zunehmen wird. Diese Tätigkeiten sind unabdingbar für eine Gesellschaft und das Ziel muss sein, diese in adäquater Weise zu bezahlen. Jedoch sind 248 Mia. jährliche an Mehrausgaben kaum aufzubringen. Jedoch besteht die Möglichkeit, indirekt auf die Zeitressourcen der Menschen Einfluss zu nehmen, indem sie die Wochenstundenarbeitszeit für alle reduziert, so dass eine Umverteilung der unbezahlten Arbeit von Frauen auf Männer überhaupt erst stattfinden kann. Es ist keine Entweder-oder-Variante; genügend Personal in der Pflege und in der Kinderbetreuung, welches adäquat bezahlt wird, bleibt weiterhin eine dringende Forderung.

Die demographische Entwicklung geht davon aus, dass bis 2028 der Anteil der über 60-jährigen Menschen um 40% zugenommen haben wird. Gesundheitliche Schwächen nehmen mit dem Alter zu. 300 000 pflegende Angehörige Schweiz weit, davon mehrheitlich Frauen, erbringen heute gratis Pflege- und Betreuungsleistungen.

Gleichzeitig werden sich immer mehr Frauen die Frage stellen, warum gerade sie auf Vorsorge- und Lohnleistungen verzichten sollen. Heute sind Frauen vermehrt auf Ergänzungsleistungen angewiesen und von Altersarmut betroffen. Auch im Jahr 2017 wurden extrem grosse Unterschiede (konkret 63%) in den Rentenleistungen der Pensionskasse zwischen Frauen und Männern festgestellt (Frauen 1221 Franken, für Männer 2301 Franken; Median pro Monat 2017).

Zurzeit zeichnet sich ab, dass die aktuellen Engpässe in der Versorgung mit Migrantinnen und Migranten – legal oder illegal – abgedeckt werden. Es ist nicht im Sinne der Gleichstellung, dass prekäre Verhältnisse auf mehrheitlich andere Frauen ausgelagert werden.

Gemäss dem Statistischen Amt des Kantons Zürich bleibt Teilzeitarbeit ein weibliches Phänomen, welches sich nicht nur mit Mutterschaft erklären lässt. Männer arbeiten weniger Teilzeit. Die Förderung von Teilzeitarbeitszeitmodellen entwickelte sich zur Karrierebremse und Armutsfalle für Frauen. Frauen erhalten von der gesamten jährlichen Lohnsumme in der Schweiz 44% bzw. rund 100 Mia. Franken weniger als Männer. Frauen verdienen durchschnittlich pro Erwerbsstunde 19,5% weniger als Männer. Die Medianlohndifferenz im Kanton Zürich zwischen Frauen und Männer beträgt 16%.

Es stellt sich die Frage, ob eine Arbeitszeitreduktion ein wirtschaftlich sinnvolles Modell ist, um eine Umverteilung der heute unbezahlten Care-Arbeit (insbesondere Pflege von Angehörigen und Kinderbetreuung) von Frauen auf Männer zu erwirken. Das Teilzeitmodell wurde für Frauen zu einer Teilzeitfalle. Einerseits ermöglicht diese Anstellungsform eine schlechtere Karriereplanung und andererseits erhöht sie das Risiko der Altersarmut.

Der Regierungsrat wird darum um die Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Hat der Regierungsrat Kenntnisse darüber, wie viel unbezahlte Care-Arbeit im Kanton Zürich geleistet wurde (Erhebungen ab 2016)?
2. Ist der Regierungsrat bereit, für die nächste SAKE-Befragung zur unbezahlten Arbeit eine spezielle Erhebung für den Kanton Zürich zu beantragen?
3. Erachtet der Regierungsrat eine spürbare Arbeitszeitreduktion für Kantonsangestellte als ein zielführendes Modell? Welche Chancen liegen in solchen Modellen? Mit welchen Herausforderungen müsste gerechnet werden?
4. Oder umgekehrt; die unbezahlte Care-Arbeit im Kanton Zürich würde bezahlt werden. Wie viele Stellen müssten neu geschaffen werden? Mit welchen Ausgaben müsste gerechnet werden und welche zusätzlichen Beiträge würden dadurch in die 1. und 2. Säule fließen?
5. Männer und Frauen arbeiten bezahlt und unbezahlt gleich viele Stunden pro Woche (52,7 Stunden Frauen, 52,5 Stunden Männer). Die Frauen übernehmen vermehrt die unbezahlte Arbeit und werden dafür mit einer Schlechterstellung in der Altersversorgung bestraft. Welche Massnahmen sind denkbar, um dieses Ungleichgewicht und die damit einhergehende finanziellen Unterversorgung von Frauen im Pensionsalter auszugleichen?
6. Welche anderen Modelle kann sich der Regierungsrat vorstellen, um die beschriebenen Ungleichheiten (Verteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit mit den entsprechenden Risiken) zu vermindern oder zu beseitigen?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Jeannette Büsser und Laura Huonker, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Gemäss der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) des Bundesamts für Statistik leisteten Frauen im Kanton Zürich 2016 insgesamt durchschnittlich 28,7 Stunden unbezahlte Arbeit pro Woche, Männer 19,2 Stunden (ständige Wohnbevölkerung, Personen zwischen 15 und 64 Jahren). Das Zeitvolumen der unbezahlten Arbeit liegt damit im Kanton Zürich für beide Geschlechter etwas tiefer als im schweizweiten Mittel (Frauen: 31,4, Männer: 19,5 Stunden pro Woche). Gemäss der Hochrechnung des Bundesamts für Statistik erbringen die Frauen im Kanton Zürich jährlich unbezahlte Arbeit im Wert von 64 Mrd. Franken; bei den Männern beläuft sich dieser Betrag auf 46 Mrd. Franken. 64 Mrd. Franken entsprechen beinahe der Hälfte der Wertschöpfung, die innerhalb eines Jahres im Kanton Zürich durch Erwerbsarbeit erwirtschaftet wird (2016: 134 Mrd. Fr). Diese Angaben beziehen sich ebenfalls auf das Jahr 2016, da neuere Zahlen nicht verfügbar sind. Die Grössenverhältnisse dürften sich seither aber nicht wesentlich verändert haben.

Zu Frage 2:

Die SAKE ist hinsichtlich der Stichprobengrösse so konzipiert, dass sie repräsentative Auswertungen auf Ebene der Grossregionen und damit auch für den Kanton Zürich ermöglicht. Dies gilt auch für das Zusatzmodul «unbezahlte Arbeit» das letztmals 2016 abgefragt wurde. Es wird in einem drei- bis vierjährigen Turnus erhoben, sodass aktuelle Daten demnächst wieder zur Verfügung stehen werden.

Zu Frage 3:

Der Regierungsrat teilt die Ansicht, dass die unbezahlte Care-Arbeit zum grossen Teil von Frauen getragen wird, dass vor allem kleinere Teilzeitpensen der Karriere schaden und dass diese – akzentuiert durch die tieferen Löhne – den Wohlstand der Frauen im Alter gefährden. Zwar würde eine Arbeitszeitreduktion der Arbeitgeberattraktivität und dem Arbeitgebermarketing dienen. Zudem würde sich die Vereinbarkeit von Familie und Beruf weiter verbessern. Allenfalls wäre auch eine Motivations- und Effizienzsteigerung erkennbar – wie dies jüngst Beispiele in der Privatwirtschaft zeigten. Die Arbeitszeitreduktion müsste dafür wohl aber erheblich sein, was aus finanzieller und personeller Sicht kaum tragbar wäre. Eine Arbeitszeitreduktion würde – insbesondere bei Schicht-

betrieb – zu einem personellen Mehrbedarf führen, für den entsprechende finanzielle Mittel gesprochen werden müssten. Der Regierungsrat erachtet die vorgeschlagene Lösung, die Arbeitszeit generell zu reduzieren, deshalb als zu einschränkend. Zudem wäre dieses Vorgehen dem gesamtwirtschaftlichen Wachstum im Kanton Zürich abträglich.

Am 1. Januar 2020 tritt ausserdem eine neue Ferienregelung in Kraft (RRB Nr. 405/2019), die den Ferienanspruch aller Mitarbeitenden um zwei Tage erhöht. 21- bis 49-jährige profitieren gar von einer Erhöhung des Ferienanspruchs um fünf Tage. Dies bewirkt bereits ab 2020 eine arbeitszeitliche Entlastung der Kantonsangestellten.

Zu Frage 4:

Der Regierungsrat spricht sich gegen die Bezahlung der Care-Arbeit durch den Staat aus. Würde dies im Kanton Zürich umgesetzt, stellten sich sehr umstrittene Fragen wie z. B. wie viel die Care-Arbeit kosten darf und wer für die Bestimmung der Kosten zuständig wäre. Stattdessen hält der Regierungsrat einen marktwirtschaftlichen Ansatz mit gezielten Erwerbsanreizen für die bessere Lösung. So können für die Care-Arbeit Einzel-Arbeitsverträge zwischen den privaten Parteien, d. h. zwischen den betroffenen Personen abgeschlossen werden. Die Entlohnung kann analog privaten Anbietenden in der Pflege oder Reinigung berechnet werden.

Zu Frage 5:

Heute fördern das Steuer- und teilweise auch das Sozialsystem das Hauptverdienermodell, bei dem der Mann den Grossteil des Familieneinkommens bestreitet, während die Frau nach Bedarf mit einem oder mehreren kleineren Teilzeitpensen erwerbstätig ist. In der beruflichen Altersvorsorge verhindert der Koordinationsabzug bei kleinen Arbeitspensen, mit denen die Eintrittsschwelle für die Aufnahme in eine Pensionskasse nicht erreicht wird, einen stetigen Aufbau der beruflichen Altersvorsorge. Dies erschwert oft auch die Ausweitung des Beschäftigungsgrades. Die Partnerschaftsmodelle in der Gesellschaft verändern sich. Deshalb kann die Ehe nicht mehr als hauptsächliches Mittel der Altersvorsorge betrachtet werden. Prüfwert wären bei der beruflichen Altersvorsorge allenfalls neue Möglichkeiten für Teilzeitarbeitende etwa mit einem deutlichen tieferen Koordinationsabzug.

Zur Umsetzung des Legislaturziels 8.1 der Legislaturperiode 2015–2019 «Nutzung des inländischen Fachkräftepotenzials fördern» hat der Regierungsrat unter anderem Massnahmen beschlossen, die auf die Erhöhung der Erwerbsanreize für Mütter und Ehefrauen abzielen (RRB Nr. 917/2018). Dabei geht es um die folgenden Massnahmen: Die Unterstützung der Einführung des Mehrfachtarifs mit alternativen Steuerberechnungen auf Bundesebene, die Heraufsetzung der Höchstgrenze

für den Abzug von Kinderdrittbetreuungskosten, die Prüfung eines neuen Modells der steuerlichen Berücksichtigung der Kinderdrittbetreuungskosten sowie die Inanspruchnahme der vom Bund im Mai 2017 beschlossenen Anstossfinanzierung in der familien- und unterrichtsergänzenden Betreuung. Mit diesen Massnahmen und insbesondere mit der Erhöhung des Kinderdrittbetreuungsabzugs wird ein Betreuungsmodell gefördert, das eine qualifizierte Erwerbstätigkeit beider Elternteile bis zum Pensionsalter ermöglicht und die Lohndifferenzen der Geschlechter verringert. Mit den beschlossenen Massnahmen zur Umsetzung des Legislaturziels 8.1. wird einem zentralen Anliegen der Anfrage bereits Rechnung getragen und der Konflikt zwischen bezahlter familienexterner und unbezahlter familieninterner Betreuungsarbeit verringert.

Zu Frage 6:

Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist es wichtig, dass sich Männer und Frauen mit ihren Fähigkeiten, Talenten und Neigungen bestmöglich in die Gesellschaft einbringen, dass sie sich aus- und weiterbilden, dass sie sich in den Arbeitsmarkt integrieren und dass sie für ihre Arbeit angemessen entlohnt werden. Zu diesem Zweck ist es besser, das Potenzial und die Gleichstellung beider Geschlechter durch die Flexibilisierung der Arbeitsformen zu fördern. Dies wurde bereits in der Stellungnahme zum Postulat KR-Nr. 25/2018 betreffend Einführung von freien Tagen für die Pflege von Angehörigen festgehalten. So bestehen in der kantonalen Verwaltung zum Teil bereits verschiedene Arbeitsformen wie Co-Leitungsmodelle und die Möglichkeit, während der Arbeitskarriere verschiedene Arbeitszeitmodelle (wie Lebensarbeitszeit und Jahresarbeitszeit) zu wählen. Ausserdem besteht die Möglichkeit, bezahlten Urlaub für familiäre Ereignisse zu nehmen (vgl. §§ 85 und 91 Abs. 2 Vollzugsverordnung zum Personalgesetz [VVO, LS 177.111]). Solche flexiblen Arbeitsformen fördern die Arbeitsmarktintegration von Frauen und tragen dazu bei, Karriereeinbussen zu vermeiden. Schliesslich sei auch auf die grosszügige Regelung bezüglich Kompensation hingewiesen: Ein positiver Arbeitszeitsaldo kann stundenweise oder durch den Bezug von ganzen und halben Tagen kompensiert werden (§ 124 Abs. 1 und 2 VVO).

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli