

Sitzung vom 25. Januar 2017

50. Anfrage (Wie überprüft der Regierungsrat die Lohngleichheit in der kantonalen Verwaltung?)

Die Kantonsrätinnen Michèle Dünki-Bättig, Glattfelden, Kathy Steiner und Silvia Rigoni, Zürich, haben am 21. November 2016 folgende Anfrage eingereicht:

Der Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit ist in Art. 8 Abs. 3 der Bundesverfassung (BV, SR 101) und Art. 3 Abs. 2 des Gleichstellungsgesetzes (GIG, SR 151.1) verankert. Gleichermassen verbietet die Kantonsverfassung (Art. 11. Abs. 3 KV) die Lohndiskriminierung aufgrund des Geschlechts. Im Rahmen des Legislaturziels 2015–2019 «Gleichstellung von Frau und Mann in allen Rechts- und Lebensbereichen», mit dem zentralen Gesichtspunkt Lohngleichheit, hat der Regierungsrat des Kantons Zürich am 6. Sept. 2016 die Charta der Lohngleichheit im öffentlichen Sektor unterzeichnet. Dies allerdings mit der folgenden Einschränkung: «Die verstärkten Bemühungen bei der Umsetzung der Lohngleichheit zwischen Mann und Frau gelten einstweilen für die nächsten fünf Jahre» (RRB 746/2016).

Die Anfragestellenden bitten den Regierungsrat, die folgenden Fragen zu beantworten:

1. Mit welchen konkreten Massnahmen verstärkt der Regierungsrat seine Bemühungen für Lohngleichheit?
2. Warum sind diese verstärkten Bemühungen bei der Umsetzung der Lohngleichheit zwischen Frau und Mann auf fünf Jahre beschränkt?
3. Die kantonale Fachstelle für Gleichstellung von Mann und Frau (FFG) erbringt ihre Dienstleistungen auch gegenüber von Arbeitgebenden. Hat die kantonale Verwaltung diese in den letzten Jahren genutzt, um Lohnungleichheiten in den eigenen Reihen zu erkennen und zu vermindern? Wenn ja, in welcher Form (z. B. Projekte, Auskünfte, Beratungen) und in welchem Ausmass?
4. In seiner Antwort zur Anfrage KR-Nr. 35/2016 schreibt der Regierungsrat, dass es letztlich Sache der Gerichte sei festzustellen, ob es trotz der verschiedenen Vorkehrungen diskriminierende Lohnunterschiede gebe. Unterstützt der Regierungsrat die Meinung, dass beim Vorwurf auf eine Lohndiskriminierung der Arbeitgeber gegenüber dem Arbeitnehmer

in der Pflicht steht, bevor ein Gericht eingeschaltet werden muss? Wie stellt der Kanton Zürich, über die vereinfachte Funktionsanalyse (VFA) hinaus, sicher, dass er die gesetzlichen Vorgaben zur Lohngleichheit bei den kantonalen Angestellten vollumfänglich gewährleistet?

5. Weshalb verzichtet der Kanton Zürich auf eine regelmässige Durchführung einer Lohnanalyse (RRB 746/2016)? Wäre nach Meinung des Regierungsrats das Selbsttest-Tool Logib des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) ein geeignetes Mittel für eine regelmässige Lohnanalyse?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Michèle Dünki-Bättig, Glattfelden, Kathy Steiner und Silvia Rigoni, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Der Regierungsrat hat in jüngster Zeit mehrfach zur Gleichstellung von Frau und Mann in allen Rechts- und Lebensbereichen Stellung genommen und ausdrücklich betont, welch hohen Stellenwert die Chancengleichheit zwischen Frau und Mann in der Arbeitswelt für ihn hat (Stellungnahme zur Charta der Lohngleichheit im öffentlichen Sektor [RRB Nr. 746/2016], Beantwortung der Interpellation KR-Nr. 302/2016 betreffend Frauenförderung in der kantonalen Verwaltung). Auch die Frage nach den zur Verfügung stehenden Mitteln zur Umsetzung und Wahrung der Lohngleichheit in der kantonalen Verwaltung hat der Regierungsrat mit Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 35/2016 betreffend unerklärliche Lohnungleichheit zwischen Frau und Mann bereits ausführlich behandelt. Zur Beantwortung von Frage 1 wird deshalb vorab auf diese Ausführungen verwiesen.

Für die Umsetzung und Wahrung der Lohngleichheit sind in erster Linie die Direktionen verantwortlich. Es ist an ihnen, für die Überwachung der Lohngleichheit besorgt zu sein, sei es bei der Festlegung des Lohnes bei Neuanstellungen, bei der Gewährung von individuellen Lohn erhöhungen (§ 19a Personalverordnung vom 16. Dezember 1998, PVO, LS 177.11) oder bei der Überprüfung der Einreihung auf Beschwerde von einzelnen Mitarbeitenden hin. Die Personalfachpersonen werden laufend auf die Thematik hingewiesen und sind mit ihr vertraut. Sie werden dabei vom Personalamt und der dort angesiedelte Fachstelle Lohn sowie von der Fachstelle für Gleichstellung von Mann und Frau (FFG) unterstützt.

Der Kanton Zürich ist sich seiner Verpflichtung, bei der Förderung der beruflichen Gleichstellung von Frau und Mann sowie bei jeder Form von Diskriminierung eine Vorbildfunktion einzunehmen, bewusst und tut dies auch.

Zu Frage 2:

Die verstärkten Bemühungen bei der Umsetzung der Lohngleichheit zwischen Frau und Mann wurden vorerst auf die nächsten fünf Jahre beschränkt, da sich dieser Zeitraum für eine abschliessende Auswertung und die Beurteilung des weiteren Vorgehens anbietet. Die zeitliche Beschränkung soll zudem einerseits zu einer stärkeren Sensibilisierung und andererseits zu einer verbesserten Messbarkeit von Veränderungen beitragen. Eine zeitliche Beschränkung bedeutet somit nicht, dass danach keine weiteren Bemühungen zur Umsetzung der Lohngleichheit zwischen Frau und Mann unternommen werden sollen.

Zu Frage 3:

Die Dienste der FFG werden regelmässig in Anspruch genommen, um allfällige Lohnungleichheiten in der kantonalen Verwaltung zu erkennen sowie um erkannte Problembereiche zu entschärfen. So wird die FFG für Beratungen zugezogen, wenn Mitarbeitende mit Anfragen zu einer möglichen Lohndiskriminierung an die intern zuständigen Stellen oder an das Personalamt und die dort angesiedelte Fachstelle Lohn gelangen. Eine Vertretung der FFG wird überdies stets zu Projekten im Zusammenhang mit gleichstellungsspezifischen Fragen, z. B. bei der Umsetzung von Neueinstellungen bei sogenannten «typischen Frauenberufen», hinzugezogen. Schliesslich ist die FFG in der Kommission für Richtpositionsbewertung (vgl. RRB Nr. 915/2011) unter Leitung der Fachstelle Lohn ständig vertreten um sicherzustellen, dass bei der Schaffung von neuen Richtpositionen im kantonalen Lohnsystem eine geschlechtsneutrale Bewertung der Funktion erfolgt.

Zu Frage 4:

Wie bereits in der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 35/2016 ausgeführt, nimmt die kantonale Verwaltung ihre Verantwortung wahr: Das Lohnsystem in der kantonalen Verwaltung ist transparent und nachvollziehbar. Die Einreihung der Stellen wird auf der Grundlage der Vereinfachten Funktionsanalyse (VFA) vorgenommen, die eine geschlechtsneutrale, analytische sowie von der Rechtsprechung anerkannte Methode darstellt. Darüber hinaus bietet die jährliche Veröffentlichung der konsolidierten Personalführungskennzahlen die Möglichkeit, Missstände zu erkennen und zu beheben. Schliesslich sind die Direktionen bestrebt, Fälle von Lohnungleichheit gestützt auf das Gleichstellungsgesetz (SR 151.1) vorab intern zu prüfen und bei Verletzung der gesetzlichen Bestimmun-

gen zu beseitigen, bevor ein Gericht diese Frage beurteilen muss. Wie bereits in der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 35/2016 festgehalten, ist es tatsächlich letztlich Sache der Gerichte festzustellen, ob es trotz der getroffenen Vorkehrungen zu einer diskriminierenden Lohnungleichheit gekommen ist.

Zu Frage 5:

Das Standard-Analysemodell des Bundes (Instrument Logib) ist eine statistische Methode (sogenannte statistische Regressionsanalyse), die nicht unumstritten ist, zumal es durchaus möglich ist, dass die in Logib verwendeten Variablen nur teilweise mit dem Lohnsystem des zu überprüfenden Unternehmens übereinstimmen. Der Regierungsrat äusserte sich denn auch in der Vernehmlassung zur Änderung des Gleichstellungsgesetzes dahingehend, dass (weiter) geprüft werden soll, inwieweit die Faktoren Arbeitszeitmodelle und physische/psychische Belastungen beim Instrument Logib einbezogen werden sollen. Gleichzeitig begrüsst der Regierungsrat eine Verbesserung dieses und die Weiterentwicklung anderer Analysemodelle. Trotz dieser Vorbehalte bezeichnete der Regierungsrat in diesem Beschluss das Instrument Logib ausdrücklich als eine derzeit verlässliche und anwenderfreundliche Grundlage für die Analyse (RRB Nr. 132/2016).

Festzuhalten ist, dass Lohngleichheitstests insbesondere Unternehmungen dienen, die nicht über ein systematisches, funktionsanalytisches System verfügen. Bezogen auf die Anstellungsverhältnisse in der kantonalen Verwaltung, ist erneut zu betonen, dass im Kanton Zürich bereits heute mit der VFA ein System der geschlechtsneutralen Lohnfestsetzung besteht. Ausserdem verfügt der Kanton Zürich mit der seit 2011 beim Personalamt angesiedelten Fachstelle Lohn über eine direktionsübergreifende Anlaufstelle für Einreichungs- und Bewertungsfragen, die einerseits für die laufende Nachführung und Pflege des Lohnsystems besorgt ist und andererseits die Einreichung von neuen oder geänderten Stellen anhand von Arbeitswertberechnungen und Quervergleichen überprüft. So kann die rechtskonforme Anwendung des Lohnsystems gewährleistet werden und es ist sichergestellt, dass die Lohngleichheit für Frau und Mann – auch ohne Durchführung einer Lohnanalyse mittels des Instruments Logib oder eines anderen Analysemodells – bestmöglich verwirklicht ist.

Schliesslich ist nicht ausser Acht zu lassen, dass die Durchführung von flächendeckenden, regelmässigen Lohnanalysen für ein öffentlich-rechtliches Unternehmen in der Grösse der kantonalen Verwaltung und ihren Amtsstellen mit rund 35 000 Anstellungsverhältnissen mit einem sehr grossen finanziellen und administrativen Aufwand verbunden ist. Dies

ist insbesondere auch deshalb der Fall, weil für die Durchführung von Analysen wie dem Instrument Logib Daten benötigt werden, die bisher nicht zentral im Personalmanagement- und Lohnsystem erfasst werden. So ist z. B. für jede Mitarbeiterin und jeden Mitarbeiter die tatsächlich höchste abgeschlossene Ausbildung anzugeben (vgl. Eidgenössisches Departement des Innern, Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, Fachbereich Arbeit, Logib Schritt für Schritt, die Praxisanleitung für Logib [Version 3.0], S. 9; Link: www.ebg.admin.ch/ebg/de/home/dienstleistungen/selbsttest-tool-logib/download-logib.html). Gerade bei langjährigen Mitarbeitenden wurden diese Daten nicht erfasst und sind schlicht nicht vorhanden. Sie müssten also nachträglich dezentral erhoben werden, was zusätzlich einen beträchtlichen Aufwand nach sich ziehen würde.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi