

Antrag des Regierungsrates vom 14. September 2022

KR-Nr. 8a/2018

**Beschluss des Kantonsrates
zum Postulat KR-Nr. 8/2018 betreffend
Bericht zur Gleichstellung von Frau und Mann
in der Kantonsverwaltung**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 14. September 2022,

beschliesst

I. Das Postulat KR-Nr. 8/2018 betreffend Bericht zur Gleichstellung von Frau und Mann in der Kantonsverwaltung wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 30. November 2020 folgendes von den Kantonsrätinnen Silvia Rigoni, Zürich, Michèle Dünki-Bättig, Glattfelden, und Barbara Günthard Fitze, Winterthur, am 15. Januar 2018 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, dem Kantonsrat jährlich einen Bericht über die Gleichstellung von Frau und Mann in der Kantonsverwaltung zu erstatten. Der Bericht soll über relevante Indikatoren zur Gleichstellung Auskunft geben und eine Übersicht über die Entwicklung geben.

Zu den relevanten Indikatoren gehören, aufgliedert nach Geschlecht (absolut und prozentual) und Direktionen:

- Beschäftigte pro Lohnklassengruppe (1–11, 12–15, 16–20, 21–23, ab 24)
- Beschäftigungsgrad (90–100% und <90%–50%, <50%)
- Medianlöhne und 10- und 90-Prozent-Quantile
- Berufliche Stellung (mit oder ohne Vorgesetztenfunktion)
- Beschäftigte in den Leistungsklassen, differenziert nach Lohnklassengruppen (s.o.)
- Individuelle Lohnerhöhungen nach Lohnklassengruppen (s.o.) und Beschäftigungsgrad (s.o.)
- Anzahl Beschäftigte in Weiterbildungsmassnahmen des Kantons / externe Bildungsmassnahmen nach Lohnklassengruppen (s.o.) und Beschäftigungsgrad (s.o.)

Sollte der Regierungsrat wegen fehlender Datengrundlage nicht über Informationen zu allen Indikatoren verfügen, wird er gebeten, die notwendigen Anpassungen bei der Erfassung von HR-Kennzahlen zu veranlassen.

Der Regierungsrat wird gebeten, weitere geeignete Indikatoren für die Gleichstellung von Frau und Mann zu evaluieren und darüber Bericht zu erstatten.

In der Berichterstattung werden die Ergebnisse beurteilt und mit Zahlen von anderen Organisationen verglichen. Besonders eignen sich dafür andere Verwaltungen oder staatsnahe Betriebe.

Bericht

A. Ausgangslage

Die Chancengleichheit in der Arbeitswelt ist dem Regierungsrat ein grosses Anliegen. So wurden in den vergangenen Legislaturen und auch in den Richtlinien zur Regierungspolitik 2019–2023 die Gleichstellung von Frau und Mann in allen Rechts- und Lebensbereichen und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie als langfristige Ziele des Kan-

tons festgelegt. Zudem unterstrich der Regierungsrat bereits 2016 in seiner Stellungnahme zur 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).

In den letzten Jahren wurden im Kantonsrat verschiedene Vorstösse im Zusammenhang mit der Lohngleichheit von Frau und Mann eingereicht. Der Kanton Zürich hat die Löhne seiner Angestellten in zwei Studien auf nicht erklärte Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern überprüfen lassen. Einerseits liess das Personalamt im Auftrag der Finanzdirektion eine Lohngleichheitsprüfung (unter Anwendung des Selbst-Analyse-Tools «Logib») vornehmen, wobei Stichtag der 30. April 2018 war. Andererseits erstellte das Statistische Amt im Auftrag der Direktion der Justiz und des Innern eine Langzeitanalyse zur Entwicklung der Lohngleichheit in den Verwaltungseinheiten der Direktion der Justiz und des Innern für den Zeitraum von 2002 bis 2017. Der Regierungsrat nahm mit Beschluss Nr. 1064/2018 Kenntnis von beiden Schlussberichten und beauftragte die Finanzdirektion, dem Regierungsrat ein Projekt zur Erhebung der für die Anwendung des «Logib» notwendigen Daten als Teil der Personalstrategie 2019–2023 zu unterbreiten und in regelmässigen Abständen eine Studie zur Lohngleichheit in der kantonalen Verwaltung durchzuführen. Mit Beschluss 907/2019 beauftragte der Regierungsrat die Finanzdirektion, die Umsetzung der Personalstrategie 2019–2023 einzuleiten und die strategischen Handlungsfelder HR-Geschäftsmodell, Anstellungsbedingungen und Arbeitgebermarketing in Projekten durchzuführen und die Datenerhebung mittels «Logib» in Zusammenarbeit mit den Direktionen und der Staatskanzlei durchzuführen sowie im Rahmen des Geschäftsberichts jährlich über den Stand der Umsetzung der Massnahmen Bericht zu erstatten. Weiter ist die kantonale Verwaltung gemäss Gleichstellungsgesetz (SR 151.1) seit 2021 zur Durchführung und Überprüfung von Lohngleichheitsanalysen verpflichtet (Art. 13a). Mit RRB Nr. 839/2020 wurde die Finanzdirektion beauftragt, alle vier Jahre (erstmalig bis 30. Juni 2021) eine Lohngleichheitsanalyse in der kantonalen Verwaltung durchzuführen. 2020 wurde in der Direktion der Justiz und des Innern zudem das Projekt «HR Indikatoren» gestartet, mit dem die Personalkennzahlen innerhalb der Direktion stärker auf die Personalstrategie ausgerichtet und entsprechend konzeptionell überarbeitet wurden. Im März 2022 erschien erstmals ein Bericht zu den Ergebnissen dieses Projekts.

B. Umsetzung des vorliegenden Postulats

1. Projektarbeit

Zur Umsetzung des Postulats wurde ein Projekt gestartet. Ziel des Projekts war insbesondere, herauszuarbeiten, welche Indikatoren herangezogen werden sollten und wo derzeit noch keine Datengrundlage vorhanden ist. Zudem wurde die Machbarkeit im Rahmen eines Testlaufs abgeklärt. Das Projekt stand unter der Leitung der Fachstelle Gleichstellung der Direktion der Justiz und des Innern. In der Projektarbeitsgruppe vertreten waren neben der Fachstelle Gleichstellung Mitarbeitende der Direktion der Justiz und des Innern (Generalsekretariat und Statistisches Amt), der Finanzdirektion (Personalamt), der Sicherheitsdirektion (Kantonspolizei) und der Bildungsdirektion (Generalsekretariat). Zudem wurde das Projekt der Konferenz der Leiterinnen und Leiter Human Resources (HRK) vorgestellt und diese zu verschiedenen Fragen beigezogen.

2. Rechtliche Grundlagen für eine Berichterstattung

Gemäss Art. 11 Abs. 3 der Kantonsverfassung (LS 101) haben der Kanton und die Gemeinden die tatsächliche Gleichstellung zu fördern. Die Gleichstellung von Frau und Mann in allen Rechts- und Lebensbereichen wie auch die Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist ein langfristiges Ziel des Regierungsrates (vgl. Richtlinien der Regierungspolitik 2019–2023, LFZ 5.5 [RRB Nr. 670/2019]). Die Lohngleichheit von Frau und Mann bildet hierbei einen zentralen Gesichtspunkt.

Nach § 10 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007 (VOG RR, LS 172.11) erstattet der Regierungsrat einen jährlichen Geschäftsbericht und den Controllingbericht. Für die Datenerhebung und die Berichterstattung betreffend das Personalwesen ist das Personalamt zuständig (§ 16 Abs. 2 lit. d VOG RR). Sodann bestimmt § 19a Abs. 2 der Personalverordnung vom 16. Dezember 1998 (LS 177.11), dass das Personalamt dem Regierungsrat jährlich darüber berichtet, inwieweit die Gleichstellung bei individuellen Lohnerhöhungen eingehalten wird.

3. Berichterstattung über die Gleichstellung von Frau und Mann in der Kantonsverwaltung

3.1 Gefässe zur Berichterstattung

Allgemein werden die Personalkennzahlen der kantonalen Verwaltung jeweils im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan, im Geschäftsbericht des Regierungsrates, in der Personal-Lohnstatistik und im Rahmen der konsolidierten Berichterstattung Personalführungs-

kennzahlen (PFK) veröffentlicht. Die PFK werden seit 2013 jährlich erhoben und vom Personalamt zu einem konsolidierten Gesamtbericht zusammengeführt (RRB Nr. 700/2014). Sie erfassen bereits die meisten Indikatoren, die gemäss Postulat bzw. vorliegendem Bericht erhoben werden sollen (RRB Nr. 796/2020). Es wurde daher beschlossen, dass die gemäss Postulat neu zu erhebenden Kennzahlen die PFK ergänzen. So wird vermieden, dass zwei sich grösstenteils überschneidende Berichte erstellt werden müssen. Die Berichterstattung wird somit jährlich erfolgen.

3.2 Indikatoren

Folgende im Postulat geforderten Indikatoren werden in teilweise angepasster Form übernommen: Zum einen wurden die Indikatoren leicht abgeändert, um sie an diejenigen der PFK anzupassen. Damit wird das dort verwendete und bewährte System weitergeführt. Zum anderen wurden Anpassungen durch die zuständigen Fachpersonen angeregt, um aussagekräftigere Auswertungen zu erhalten. Des Weiteren orientieren sich die vorliegend gewählten Indikatoren an der bestehenden Datenlage und stellen sicher, dass der Datenschutz gewährleistet ist und keine Rückschlüsse auf Einzelpersonen gemacht werden können. Grundsätzlich werden die erhobenen Indikatoren nicht nur nach Geschlecht, sondern auch nach Direktion ausgewertet. Wo die Aufteilung nach Direktion aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht möglich oder aus statistischen Gründen nicht sinnvoll ist, wird hingegen darauf verzichtet. Weitere Anpassungen wegen mangelhafter Datenqualität bleiben vorbehalten.

- Anstellungen pro Lohnklassengruppe (1–10, 11–15, 16–20, 21–22, 23+)
- Anstellungen nach Beschäftigungsgrad (90–100%; <90%–50%; <50%)
- Medianlöhne, 10-, 25-, 75- und 90-Prozent-Quantile
- Anstellungen nach beruflicher Stellung (unterschieden wird zwischen: keine Kaderfunktion, untere, mittlere, obere Kaderfunktion; diese jeweils aufgeteilt in Anstellungen mit Führungsfunktion und ohne Führungsfunktion)
- Individuelle Lohnerhöhungen nach Lohnklassengruppen und Beschäftigungsgrad
- Beschäftigte in Führungsentwicklungsprogrammen nach Lohnklassengruppen und Beschäftigungsgrad
- Beschäftigte in den übrigen (kantonsinternen) Weiterbildungsmassnahmen

Eine Unterscheidung der Einreihung zwischen Lohnklassen und Leistungsklassen, wie im Postulat als Indikator gefordert, kann aufgrund fehlender Datengrundlage nicht aussagekräftig ausgewertet werden, weshalb dieser Indikator zurzeit weggelassen wird. Im Rahmen der weiteren Verbesserung des Datenangebotes wird dieser Indikator zu gegebenem Zeitpunkt ausgewertet werden können.

Hinsichtlich des Indikators externe Weiterbildungsmassnahmen ist zu beachten, dass die Erfassung bisher nicht einheitlich erfolgt, weshalb die Datengrundlage mangelhaft ist. Es ist in Abklärung, wie externe Weiterbildungen, die vom Kanton (mit)finanziert werden, künftig einheitlich erfasst werden könnten.

Zusätzlich werden folgende Indikatoren geprüft:

- Anstellungen nach beruflicher Stellung und Beschäftigungsgrad
- Anstellungen nach beruflicher Stellung und Dienstjahre
- Median des Grundlohnes nach Altersgruppe

Im Postulat wurde der Regierungsrat aufgefordert, weitere geeignete Indikatoren für die Gleichstellung von Frau und Mann zu evaluieren und darüber Bericht zu erstatten. Diesem Anliegen soll durch die Prüfung dieser zusätzlichen Indikatoren Rechnung getragen werden, zumal die vorhandenen Daten eine entsprechende Auswertung ermöglichen. So soll dargestellt werden, ob Zusammenhänge zwischen den beiden Indikatoren «Berufliche Stellung» und «Beschäftigungsgrad» bestehen. Dies erlaubt eine Beschreibung der Ist-Situation der Arbeitszeitprofile auf den hierarchischen Ebenen. Der Indikator «Berufliche Stellung und Anzahl Dienstjahre» soll Erkenntnisse über verschiedene Karriereverläufe ermöglichen. Mit dem Indikator «Median des Grundlohnes nach Altersgruppe» kann die unterschiedliche Lohnentwicklung bei Frauen und Männern im Lebensverlauf, insbesondere in der Familienphase, beleuchtet werden.

Diskutiert wurde, ob «Austrittsgründe» ein geeigneter, gleichstellungsrelevanter Indikator wäre. Es hat sich gezeigt, dass derzeit keine bzw. zu wenige aussagekräftige Erhebungen dazu vorliegen. Die HRK hat beschlossen, dieses Thema in das laufende Projekt «HR-Geschäftsmodell» (im Rahmen der Bearbeitung der direktionsübergreifenden Harmonisierung der HR-Prozesse) aufzunehmen. Es sind in diesem Rahmen verschiedene personalrechtliche Fragen vertieft abzuklären, die den Rahmen des vorliegenden Projekts gesprengt hätten.

Allgemein wird sich erst nach einigen Jahren zeigen, ob sich die gewählten Indikatoren in der Praxis eignen, angemessen sind und zu aussagekräftigen Zahlen führen. Der Regierungsrat behält sich daher vor, diese in Zukunft zu evaluieren und bei Bedarf anzupassen.

3.3 Konsolidierungskreis

Die erwähnten Kennzahlen sollen für den gesamten Konsolidierungskreis 1 mit den Direktionen und der Staatskanzlei erhoben werden. Eine Ausnahme ist das Lehrpersonal. Bei der Volksschule hat die kantonale Verwaltung keinen führungstechnischen Einfluss. Zudem können beim Lehrpersonal (einschliesslich Mittelschul- und Berufsschullehrerinnen und -lehrer) weder Kaderstufen noch Führungsfunktionen ausgewiesen werden. Deshalb wird auf den Einbezug der Lehrpersonen bei den erwähnten Indikatoren verzichtet. In dem seit 2013 bestehenden Teil der PFK wird hingegen nach wie vor der gesamte Konsolidierungskreis 1 (einschliesslich Lehrpersonen) ausgewiesen.

3.4 Umfassende Beurteilung und Benchmarking alle vier Jahre

Im Postulat wird gefordert, dass die erhobenen Zahlen beurteilt und mit denen anderer Organisationen (andere Verwaltungen und staatsnahe Betriebe) verglichen würden. Die jährliche Erhebung und Publikation der Daten geschieht wie erwähnt im Rahmen der PFK. Hingegen ist eine umfassende Beurteilung der Entwicklung in diesem Turnus wenig sinnvoll, da erfahrungsgemäss nach einem Jahr noch keine relevanten Veränderungen erkennbar sind. Während die Kennzahlen, einschliesslich Benchmarking-Vergleichszahlen, jährlich publiziert werden, wird das Personalamt daher alle vier Jahre einen Bericht erstellen. Das Personalamt wird damit beauftragt, für die geeignete Durchführung des Benchmarkings zu sorgen und die HRK in diesen Entscheidungsprozess einzubeziehen. Sodann übernimmt das Personalamt die Ergebnisse in die Berichterstattung und gibt Handlungsempfehlungen ab.

3.5 Berichterstattung

Die Berichterstattung erfolgt jeweils gestützt auf die Zahlen des Vorjahres (Stichtag 31. Dezember).

Erstmals werden sowohl die erweiterten PFK und ein Benchmarking-Bericht gestützt auf die Zahlen des Jahres 2021 in der zweiten Hälfte 2022 veröffentlicht werden.

3.6 Personelle und finanzielle Auswirkungen

Die zusätzliche Datenerhebung und Berichterstattung sollen mit den bestehenden personellen Mitteln bewältigt werden. Auch wird das Benchmarking zu keinen namhaften zusätzlichen Kosten führen. Allerdings kann der Mehraufwand derzeit nicht abschliessend geschätzt werden. Das Personalamt behält sich daher für die Zukunft vor, dass der Stellenplan bei Bedarf zu erhöhen ist.

C. Antrag

Die Anliegen des Postulats werden erfüllt, indem gestützt auf geeignete Indikatoren jährlich Bericht über die Gleichstellung von Frau und Mann in der kantonalen Verwaltung erstattet wird. Zudem soll alle vier Jahre ein Bericht mit Erkenntnissen und Handlungsempfehlungen sowie einem Vergleich mit anderen, ähnlichen Organisationen verfasst werden. Entsprechend beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 8/2018 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:
Ernst Stocker

Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli