

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 77/2011

Sitzung vom 8. Juni 2011

730. Anfrage (Schweizweit grösste Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern im Kanton Zürich)

Die Kantonsrätinnen Julia Gerber Rüegg, Wädenswil, und Monika Spring, Zürich, haben am 7. März 2011 folgende Anfrage eingereicht:

Der neuste statistische Atlas der Schweiz zeigt:

- In Zürich war die Lohndifferenz 2008 zwischen Frauen und Männern schweizweit am grössten. Sie lag bei 24,6 Prozent. In der Zentralschweiz betrug die Differenz 19,6 Prozent und in der Westschweiz gar «nur» 15,1 Prozent (<http://www.atlas.bfs.admin.ch/core/proiects/13/dede/viewer.htm?13.0.de>).
- Zwischen 1998 und 2008 haben die Lohndifferenzen zwischen den Geschlechtern fast überall deutlich abgenommen: im Tessin um 8,8 Prozent, im Espace Mittelland um 6,1 Prozent und in der Ostschweiz ohne Zürich um 4,6 Prozent, in der Nordwestschweiz um 2,6 Prozent, in der Zentralschweiz um 2,5 Prozent und in der Genferseeregion um 2,2 Prozent. (<http://www.atlas.bfs.admin.ch/core/proiects/13/dede/viewer.htm?13.0.de>).
- Einzig im Kanton Zürich hat sich der Lohngraben weiter vergrössert, um sage und schreibe 3,3 Prozent.

Wir fragen den Regierungsrat an:

1. Teilt der Regierungsrat die Ansicht, dass Lohnungleichheit zwischen Frauen und Männern ein Standortnachteil ist?
2. Wie erklärt er sich die trendwidrige Zunahme der Lohnungleichheit zwischen Frauen und Männern im Wirtschaftskanton Zürich?
3. Wie hat sich das Verhältnis zwischen Frauen- und Männerlöhnen im gleichen Zeitraum (1998–2008) innerhalb der kantonalen Verwaltung entwickelt?
4. Wie hat sich das Verhältnis zwischen Frauen- und Männerlöhnen im gleichen Zeitraum (1998–2008) in der Zürcher Privatwirtschaft entwickelt?
5. Welche Massnahmen hat der Regierungsrat seit 2001 in die Wege geleitet, um die Lohndifferenzen zwischen den Geschlechtern im Kanton Zürich zu reduzieren? Welche Massnahmen hat er geprüft, aber verworfen? Und aus welchen Gründen?

6. Arbeitet der Regierungsrat in diesem Dossier mit anderen Kantonen zusammen? Wenn ja, in welchen Gremien? Wenn nein, weshalb verzichtet er auf eine kantonsübergreifende Zusammenarbeit?
7. Welche finanziellen und personellen Mittel hat der Regierungsrat seit 2001 in die Verwirklichung der Lohngleichheit investiert?
8. Ist der Regierungsrat bereit, mittels einer Umfrage bei den übrigen Schweizer Kantonen in Erfahrung zu bringen, mit welchen Massnahmen sie die ausgewiesenen Verbesserungen in der Lohnungleichheit zwischen den Geschlechtern unterstützt haben und immer noch unterstützen, und zwar aufgeschlüsselt nach Massnahmen innerhalb der öffentlichen Verwaltungen und Massnahmen, die in der Privatwirtschaft Wirkung entfalten?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Julia Gerber Rüegg, Wädenswil, und Monika Spring, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Mann und Frau haben nach Art. 8 Abs. 3 Satz 3 BV (SR 101) Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit. Dabei handelt es sich um ein justiziables Grundrecht, das im Verhältnis von Frau und Mann unmittelbar und zwingend durchsetzbar ist. Darüber hinaus ist Art. 8 Abs. 3 Satz 3 BV aber auch eine Regel des Arbeitsvertragsrechts, die im Verhältnis zwischen privaten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und der privaten Arbeitgeberschaft unmittelbar anwendbar ist. Es handelt sich mithin um ein Grundrecht mit direkter Drittwirkung (Schweizer/Bigler-Eggenberger, St. Galler Kommentar zu Art. 8 Abs. 3 BV, 2. Auflage, Zürich/St. Gallen 2008, Rz. 56 und 92).

Im Interesse des Standortes und natürlich auch der Unternehmen liegt, dass eine Stelle stets mit der geeignetsten Person, ungeachtet ihres Geschlechts, besetzt wird. Dabei untersteht die Vereinbarung des Lohnes zwischen den Parteien eines Arbeitsvertrages grundsätzlich der Privatautonomie und wird von den Gegebenheiten des Marktes (Angebot und Nachfrage) vorgegeben. Leitplanken bieten Gesamtarbeitsverträge, Branchenrichtlinien usw. Im Hinblick auf die Lohngleichheit zwischen Frau und Mann hat der Bund mit dem Gleichstellungsgesetz (SR 151.1) nicht nur Art. 8 Abs. 3 Satz 3 BV konkretisiert und ergänzt, sondern auch insbesondere Fragen des Verfahrens zugunsten der Arbeitnehmenden geregelt. So haben insbesondere die richterliche Prüfungspflicht, die Beweiserleichterung, ein ansatzweise gegebener verstärkter Kündigungs-

schutz, die grundsätzliche Kostenlosigkeit und die Verbandsklage die Anhebung von Lohnklagen erleichtert (Schweizer/Bigler-Eggenberger, a. a. O., Rz. 98). Weitere Regelungen in diesem zivilrechtlichen Bereich hätten ebenfalls auf Bundesstufe zu erfolgen.

Das Statistische Amt hat kürzlich im Auftrag der Fachstelle für Gleichstellung von Frau und Mann (FFG) eine Studie zu den Löhnen von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft im Kanton erstellt (Statistisches Amt des Kantons Zürich, Frauenlöhne, Männerlöhne. Vollzeitlöhne, Teilzeitlöhne, Lohnentwicklungen in der Zürcher Privatwirtschaft 2002 bis 2008, statistik.info 2011/02 [www.statistik.zh.ch/themenportal/anhang/files/7993/si_2011_02_lohnstudie.pdf]). Wo im Folgenden nichts anderes vermerkt, beziehen sich angegebene Werte auf Monatslöhne gemäss dieser Studie.

Der Medianlohn im Kanton für das Jahr 2008 liegt bei Fr. 6236 und damit Fr. 459 über dem schweizerischen Niveau. Der Lohnunterschied zwischen Frauen und Männern gemäss der Lohnstrukturerhebung (LSE) 2008 des Bundesamtes für Statistik (BFS) beträgt 25%, Frauen verdienen im Kanton Fr. 5221 und Männer Fr. 6958. Der Lohnunterschied im Kanton liegt 6% über dem Landesdurchschnitt.

Der Lohnunterschied zwischen Frauen und Männern lässt sich zu 64% mit Unterschieden bezüglich Ausbildung, Dienstjahren, beruflicher Erfahrung, Anforderungsniveau, Kaderposition und Branchenzugehörigkeit erklären. Die anderen Unterschiede von 36% sind nicht erklärbar, diskriminierend und damit unerwünscht. 2008 betrug dieser Lohnunterschied im Kanton 9%. Dabei wurden nur die in der LSE gemessenen Eigenschaften der Erwerbstätigen wie Alter, Ausbildung usw. berücksichtigt. Die kantonalen Lohnunterschiede gemäss dem Statistischen Atlas des BFS sind nicht um derartige Erklärungsfaktoren bereinigt und deshalb kaum vergleichbar. Vermutlich beruhen diese «rohen» Lohnunterschiede im Wesentlichen auf den unterschiedlichen Branchenstrukturen in anderen Grossregionen, soweit für diese LSE-Auswertungen überhaupt machbar sind. Die Studie des Statistischen Amtes hat nämlich u. a. auch gezeigt, dass die Lohnunterschiede in Branchen mit hohen Qualifikationsanforderungen besonders gross sind – und diese Branchen haben im Kanton ein weitaus grösseres Gewicht als in anderen Regionen.

In Zürich sind die geschlechtsspezifischen Lohnunterschiede gemessen an der Differenz in den logarithmierten Durchschnittslöhnen im 2008 am grössten. Da aber auch der Anteil der durch Unterschiede in den Ausstattungsmerkmalen erklärbaren Lohndifferenzen in Zürich am grössten ist, ist der Diskriminierungseffekt am kleinsten (BASS, Analyse der Löhne von Frauen und Männern anhand der Lohnstruktur-

erhebung 2008, Aktuelle Entwicklungen in der Privatwirtschaft und Situation im öffentlichen Sektor des Bundes, Bern 2010, S. 64 f. [www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/publikationen.html?publicationID=4062]).

Zu Frage 1:

Die Qualität eines Wirtschaftsstandortes richtet sich unter anderem nach der Verfügbarkeit guter Arbeitskräfte, seien dies Frauen oder Männer. Aufgrund der demografischen Entwicklung wird sich der Arbeitskräfte- und Fachkräftemangel in den nächsten Jahren weiter verstärken. Dem kann mit der Rekrutierung qualifizierter Frauen begegnet werden.

Ein weiteres Qualitätsmerkmal ist der Arbeitsfriede. Dazu gehören auch attraktive Arbeitsbedingungen wie insbesondere die Lohngleichheit. Unternehmen, die diesen Grundsatz beachten, sind für Frauen attraktive Arbeitgeber.

Zu Frage 2:

Die Zunahme der Lohnunterschiede lässt sich nicht gesichert erklären. Einiges spricht dafür, dass sie auf die Entwicklung der Beschäftigung nach Branchen und Tätigkeiten zurückzuführen ist. Die grössten Lohnunterschiede finden sich im Finanzsektor, in der Elektroindustrie, in der Forschung/Entwicklung sowie in Management, Consulting und im Rechnungswesen. Mit Ausnahme der Elektroindustrie erwirtschaften diese Wirtschaftszweige eine klar überdurchschnittliche Wertschöpfung. In den sogenannten Hochlohnbranchen sind die Löhne in den letzten Jahren stark gestiegen, während sie in der übrigen Wirtschaft stagnierten bzw. nur leicht zunahmen. Ausserdem verzeichnete Zürich neben der Genferseeregion einen besonderen Zuwachs an gut bezahlten Hochqualifizierten, worunter mehr Männer als Frauen waren (Statistisches Amt des Kantons Zürich, statistik.info 7/2008, Lohnentwicklungen bei hochqualifizierten Arbeitskräften; Zürcher Kantonalbank, Immigration 2030 – Szenarien für die Zürcher Wirtschaft und Gesellschaft [http://www.statistik.zh.ch/internet/justiz_inneres/statistik/de/themen/arbeit_wirtschaft/veroeffentlichungen.html]). Vermutlich beruht daher die Zunahme der Lohndifferenz gesamthaft betrachtet auf der Zunahme der vielen gut entlohnten Stellen im Finanzsektor und in den Unternehmensdienstleistungen.

Eine Lohndiskriminierung liegt dann vor, wenn die Lohnunterschiede nicht durch objektive Faktoren wie Ausbildung, Dienstalter, Erfahrung, Beschäftigungsgrad, Anforderungsniveau, berufliche Stellung, Zivilstand und Unternehmensgrösse erklärt werden können. Ob eine Lohndiskriminierung vorliegt, könnte durch den unerklärten Lohnunterschied zwi-

schen Männern und Frauen sichtbar gemacht werden. Dieser scheint im Baugewerbe, in der Nahrungsmittelindustrie, im Detailhandel, bei den Tätigkeiten der Produktion, der Maschinenbedienung und der Analyse am höchsten zu sein. Nichts deutet aber darauf hin, dass steigende Lohnunterschiede wegen Lohndiskriminierung in der Finanz- und Unternehmensdienstleistungsbranche die Ursache für den höheren Lohnunterschied sind.

Die Analyse der Entwicklung des unerklärten Lohnunterschiedes nach Tätigkeiten und Branchen bestätigt das Bild, dass nicht allgemein ein Anstieg der Lohndiskriminierung zu beobachten ist, sondern dass grosse Unterschiede der Lohndifferenzen (erklärte und unerklärte) nach Branchen und Tätigkeiten bestehen und innerhalb dieser Kategorien insgesamt wenig Veränderung sichtbar ist.

Hingegen besteht eine gewisse Ungleichbehandlung darin, dass Frauen weniger oft und weniger hohe Sonderzahlungen (Gratifikationen, Prämien oder Umsatz- und Gewinnbeteiligungen) erhalten. Im Kanton erhielten 2008 36% der Männer und nur 23% der Frauen solche Zahlungen. Auf der höchsten Kaderstufe erhielten Männer durchschnittlich jährliche Sonderzahlungen von rund Fr. 55 400 gegenüber Fr. 21 600 bei den Frauen. Diese Sonderzahlungen werden beim Bruttolohn nicht berücksichtigt und erhöhen den gesamten Lohnunterschied zwischen den Geschlechtern zusätzlich. Es stellt sich zudem die Frage, ob die Frauen dieselben Chancen wie die Männer haben, in die höchste Kaderstufe zu gelangen. Einschlägige Studien weisen für verschiedene Länder darauf hin, dass Frauen bei Beförderungen nach wie vor häufig mit Diskriminierung zu kämpfen haben. Ob dies auch im Kanton Zürich zutrifft, ob sie möglicherweise grösser ist als in anderen Kantonen, und ob sie zu- oder abnimmt, kann nicht beantwortet werden.

Zu Frage 3:

Zuverlässige Daten zur Lohnentwicklung nach Geschlecht werden seit 2000 erhoben. Von 2000 bis 2008 haben sich die durchschnittlichen Löhne der Frauen pro 100%-Stelle um rund 14,5% erhöht (von Fr. 86 700 auf Fr. 99 400), die durchschnittlichen Löhne der Männer entwickelten sich um rund 10% (von Fr. 106 000 auf Fr. 116 600).

In diesen Angaben sind das Verwaltungs- und Betriebspersonal gemäss der Personalverordnung, das Personal der Kantonspolizei sowie die Lehrpersonen enthalten. Zudem muss beachtet werden, dass zwischen 2000 und 2008 einige grosse organisatorische Umstrukturierungen stattfanden wie z. B. die Verselbstständigungen des Flughafens Zürich, der Universität, des Universitätsspitals und des Kantonsspitals Winterthur. Diese strukturellen Änderungen sind in den Auswertungen nicht be-

reinhalt dargestellt, weshalb aufgrund der unterschiedlichen Personalstrukturen dieser Betriebe bei der Interpretation der Daten Vorsicht geboten ist.

Zu Frage 4:

Daten zu Löhnen aus den Jahren 1998 und 2008 liegen nur für den öffentlichen und privaten Sektor zusammen vor. Diese zeigen im Kanton einen Anstieg des Lohnunterschieds von 21,3% auf 24,6%.

Die Analyse des Lohnunterschieds wurde für die Daten aus den Jahren 2002 bis 2008 vorgenommen. In diesem Zeitraum hat der Medianlohnunterschied von 23% auf 25% zugenommen. Der nicht erklärbare Teil des Lohnunterschieds lag 2002 bei 42%, verminderte sich 2004 auf 38% und 2006 auf 34%. Die jüngsten Zahlen aus dem Jahr 2008 weisen mit 36% wieder leicht nach oben. Die Gründe für diese Entwicklung lassen sich mit den vorliegenden Daten jedoch nur ansatzweise erschliessen. So ist einerseits unklar, inwiefern unternehmerische Massnahmen zur Verringerung des nicht erklärbaren Anteils des Lohnunterschieds geführt haben. Und andererseits weist die LSE trotz aller Vorteile auch Grenzen hinsichtlich der verfügbaren Informationen und Auswertungsmöglichkeiten auf.

Die LSE-Stichproben vor 2002 waren wesentlich kleiner als die Stichproben in den Jahren danach. Eine Auswertung auf regionale Unterschiede wurde deshalb vor 2002 nicht gemacht. Daten vor 2002 stehen nicht zur Verfügung, um die Modelle analog zu den späteren Auswertungen zu berechnen. Ob diese Lohndiskriminierung im Kanton stärker oder schwächer als in anderen Kantonen abgenommen hat, ist somit nicht sicher. Dafür müsste die Studie auch in anderen Kantonen mit der gleichen Methode durchgeführt werden.

Zu Frage 5:

Im privatrechtlichen Arbeitsverhältnis unterliegt – wie eingangs erklärt – die Vereinbarung des Lohnes – unter Wahrung des Lohngleichheitsgebotes – grundsätzlich der Privatautonomie.

Das kantonale Lohnsystem hat der Regierungsrat mit dem ausdrücklichen Ziel, die Lohngleichheit zu verwirklichen, teilrevidiert. Ferner hat die FFG seit 2001 verschiedene Projekte und Massnahmen zur Verwirklichung der Lohngleichheit an die Hand genommen. So gibt sie seit 2004 die Auswertung der Lohndaten für den Kanton beim Statistischen Amt in Auftrag, veröffentlicht die Ergebnisse und bringt sie den Unternehmen in geeigneter Form zur Kenntnis. Sodann hat sie Sensibilisierungs- und Schulungsmaterial für Unternehmen und Arbeitnehmerinnen entwickelt, die auf www.equality-lohn.ch online erhältlich sind. Schliesslich hat sie den vom Bund zusammen mit den Sozialpartnern entwickelten

Lohnleichheitsdialog (www.lohnleichheitsdialog.ch) auf kantonaler Ebene bekannt gemacht und die Sozialpartner aufgefordert, dafür einzutreten, dass Unternehmen dem Lohnleichheitsdialog beitreten. Bis jetzt ist allerdings kein Unternehmen dabei.

Zu Fragen 6 und 7:

Die FFG ist in der Schweizerischen Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten, dem Zusammenschluss aller institutionellen Gleichstellungsfachstellen des Bundes, der Kantone und Gemeinden, vernetzt und pflegt dabei einen fachlichen Austausch über alle bedeutsamen Gleichstellungsthemen, so insbesondere auch über Lohndiskriminierung und Massnahmen zur Verwirklichung der Lohnleichheit. Sie setzt sich im Rahmen der ihr zur Verfügung stehenden finanziellen und personellen Mitteln neben anderen thematischen Schwerpunkten für die Verwirklichung der Lohnleichheit ein.

Zu Frage 8:

Der Rückgang der Lohnunterschiede in den anderen Kantonen bzw. Regionen ist kaum auf eine aktive Politik zurückzuführen – zumindest nicht in Bezug auf die Verwirklichung der Lohnleichheit. Da spielen ganz verschiedene Einflüsse mit, z. B. die allgemeine Verringerung der Bildungsunterschiede zwischen Frauen und Männern, die Zunahme der Erwerbstätigkeit von Frauen sowie die erwähnten Unterschiede in den Branchen und der Zuwachs an Hochqualifizierten. Die FFG ist bereit, eine Umfrage unter den Kantonen durchzuführen, um in Erfahrung zu bringen, welche Massnahmen sie ergreifen, um die Lohnleichheit in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst zu verwirklichen.

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt hat zum Anzug (Motion) Brigitte Hollinger und Mitunterzeichnende betreffend Lohnleichheit zwischen Mann und Frau am 17. August 2010 ausführlich Stellung genommen zu kantonalen Massnahmen. Darin kommt er zum Schluss, dass ein tatsächlicher Abbau der bestehenden Lohndiskriminierung am ehesten mit der Einrichtung einer Behörde mit Untersuchungs- und Durchsetzungskompetenzen gewährleistet wäre. Diese müsste gemäss dem Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt auf Bundesebene errichtet werden (www.grosserrat.bs.ch/dokumente/100365/000000365814.pdf).

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi