



KIND-JUGEND-FAMILIE · GLEICHSTELLUNG VON FRAU UND MANN · INTEGRATION · BEHINDERUNG · ALTER

Fachstelle **Gesellschaftsfragen**

Strategie zur Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann im Kanton Luzern

Schwerpunkte und Ziele
2011 – 2015

**KANTON
LUZERN** 
Gesundheits- und Sozialdepartement

Dienststelle Soziales und Gesellschaft (DISG)
Fachstelle Gesellschaftsfragen
Rösslimattstrasse 37
Postfach 3439
6002 Luzern
Telefon 041 228 68 78
Telefax 041 228 51 76
gesellschaftsfragen@lu.ch
www.disg.lu.ch

August 2011

Ausgangslage und Vorgehen

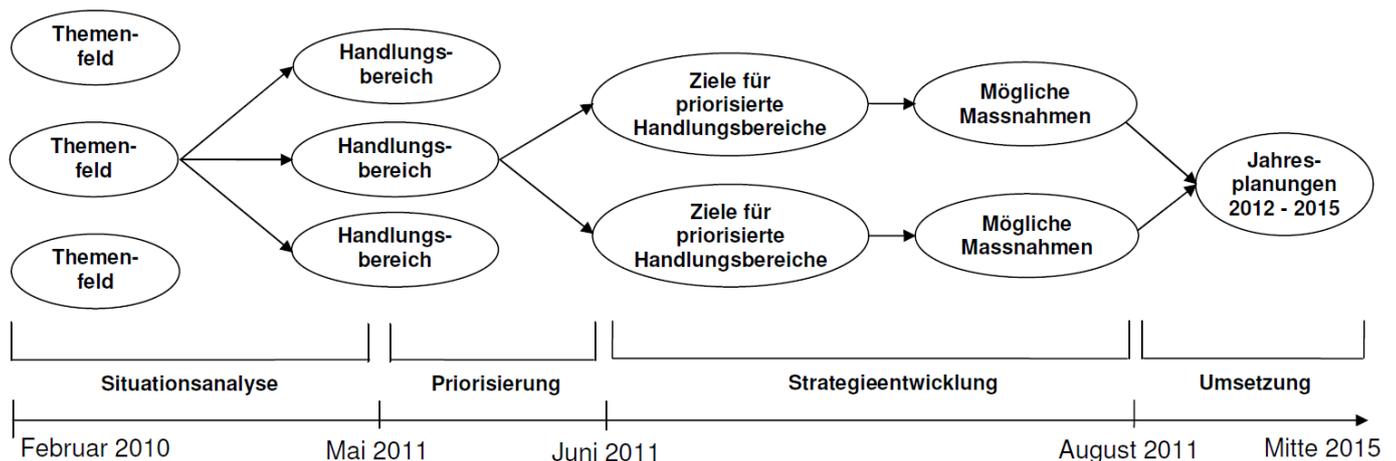
Die **Fachstelle Gesellschaftsfragen (FGF) Kanton Luzern** ist eine Abteilung der Dienststelle Soziales und Gesellschaft (DISG). Sie betreut die Themen Kind-Jugend-Familie, Gleichstellung von Frau und Mann, Integration von Zugewanderten, Alter und Behinderung. In der FGF sind seit 2007 die Aufgaben verschiedener ehemaliger kantonaler Fachstellen zusammengeführt. Die FGF setzt sich in den genannten Bereichen für Chancengerechtigkeit und Integration ein und bietet vielfältige Dienstleistungen an. Dazu pflegt sie eine Kultur der vernetzten, bereichsübergreifenden Zusammenarbeit, sie beobachtet Entwicklungen und stimmt Aktivitäten innerhalb und ausserhalb der Verwaltung aufeinander ab. Immer in Zusammenarbeit mit anderen Akteurinnen und Akteuren initiiert, koordiniert oder fördert sie Projekte und Kampagnen, die den Zielen der Fachstelle entsprechen.

Die vorliegende **Strategie zur Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann im Kanton Luzern** legt die Tätigkeitsschwerpunkte der FGF im Bereich Gleichstellung von Frau und Mann für die Jahre 2011 bis 2015 fest. Sie setzt dort an, wo Handlungsbedarf eruiert wurde und soll einen optimalen Einsatz der Ressourcen gewährleisten. Handlungsgrundlagen sind das kantonale Gesetz über die Förderung der Gleichstellung

von Frau und Mann sowie der Verfassungsartikel und das Bundesgesetz über die Gleichstellung.

Die Strategie wurde im Auftrag der Leitung der Dienststelle Soziales und Gesellschaft vom Projektteam der FGF entwickelt. In einem ersten Schritt untersuchte das Team in einer **Situationsanalyse** neun verschiedene Themenfelder und definierte daraus 29 Bereiche mit Handlungsbedarf für die Förderung von Gleichstellung von Frau und Mann im Kanton Luzern (vgl. Tabelle S. 3). Die Situationsanalyse basiert auf statistischen Daten (Schweiz und Luzern) zu den Themenfeldern und verschiedenen relevanten Dokumenten (rechtliche und gesellschaftspolitische Grundlagen, Stellenbeschriebe und -konzepte, strategische Programme von Verwaltung und Parteien etc.). Ebenfalls wurden Interviews mit Schlüsselpersonen geführt, sowohl verwaltungsintern (FGF, Geschäftsleitung DISG, interdepartementale Steuergruppe Gesellschaftsfragen, ehemalige Mitarbeitende) als auch verwaltungsextern (andere Gleichstellungsbeauftragte im Kanton Luzern, Frauen- und Männerorganisationen, Kommission für Gesellschaftsfragen). Die Einschätzung von interessierten Personen der Bevölkerung wurde an der Plattform Gesellschaftsfragen eingeholt.

Strategieentwicklung und Umsetzung



In einem zweiten Schritt erfolgten eine **Priorisierung** der Handlungsbereiche und die Auswahl zweier Schwerpunkte. Zentrale Kriterien für die Priorisierung waren die statistische Relevanz, die Bedeutung für Verwaltung oder Politik sowie das Vorhandensein von rechtlichen und gesellschaftspolitischen Grundlagen. Für die beiden Schwerpunkte leitete das Projektteam **Ziele** und **Zielgruppen** ab, recherchierte nach Best-Practice-Beispielen und diskutierte mögliche Massnahmen für die Umsetzung. Durch dieses Vorgehen der Strategieentwicklung bezog das Projektteam die Sichtweise wichtiger Akteurinnen und Akteure ein und entwickelte die Strategie kohärent mit der bereichsübergreifenden Sichtweise und dem Auftrag der FGF.

Aufgrund der Situationsanalyse und der Priorisierung der Handlungsbereiche konzentriert sich die FGF im Bereich Gleichstellung neu auf die **Gleichstellung von Frau und Mann im Erwerbsleben mit zwei Schwerpunkten:**

- ▶ **Vereinbarkeit von Beruf und Familie**
- ▶ **Lohngleichheit von Frau und Mann**

Die vorliegende Strategie zur Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann im Kanton Luzern gilt ab Mitte 2011 für die Legislaturperiode 2011 – 2015. Sie leitet die Arbeit der FGF im Bereich Gleichstellung von Frau und Mann und bestimmt die jeweiligen Jahresplanungen. Im ersten Halbjahr 2015 wird die Strategie überprüft und weiter entwickelt.

Untersuchte Themenfelder und Handlungsbereiche

Themenfeld	Handlungsbereiche
Erwerbsarbeit	Vereinbarkeit von Beruf und Familie: Familienfreundliche Rahmenbedingungen
	Lohngleichheit
	Horizontale Segregation
	Vertikale Segregation
Bildung	Existenzsicherung von Personen mit Familienpflichten
	Bildungsunterschiede
	Stereotypen in Berufs- und Studienwahl
	Geschlechterstereotypen in Lehre und Lehrmitteln
Familien- und Haushaltsformen	Feminisierung des Lehrberufs
	Vereinbarkeit von Beruf und Familie: Individuelle Ebene
Konsum und Freizeit	Geschlechterstereotypen in der Familie
	Segregation von Freiwilligenarbeit
Politik	Genderbudgets
	Geschlechteranteile in politischen Gremien
	Wahl- und Abstimmungsverhalten
Recht	Geschlechterstereotypen in der Zuteilung von Funktionen
	Rechtliche Gleichstellung von Frauen und Männern
	Schutz von bestehenden Errungenschaften
Öffentlichkeit	Information zu GIG und Klagen
	Geschlechterstereotypen in den Medien
	Geschlechterstereotypen in der Werbung
	Geschlechtergerechte Sprache
	Verwendete Begriffe
Gewalt	Diskurs zu Gleichstellung in der Öffentlichkeit
	Häusliche Gewalt
	Gewalt im öffentlichen Raum
	Sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz
Gesundheit	Weitere Formen geschlechtsspezifischer Gewalt
	Gesundheit und Vereinbarkeit von Beruf und Familie

Schwerpunkt 1: Vereinbarkeit von Beruf und Familie

Erwerbsarbeit ist für beide Geschlechter von zentraler Bedeutung: für die Existenzsicherung, die gesellschaftliche Anerkennung und die Integration in die Gesellschaft. Gleichstellung im Erwerbsleben und insbesondere die Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist ein **Schlüsselthema für die Verwirklichung der tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann**. Das Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (GIG) regelt die Gleichstellung von Frau und Mann im Erwerbsleben – bei Anstellung, Aufgabenzuteilung, Gestaltung der Arbeitsbedingungen, Entlohnung, Aus- und Weiterbildung, Beförderung und Entlassung sowie sexueller Belästigung am Arbeitsplatz.

In der Schweiz leisten 88% der Männer und 77% der Frauen zwischen 15 und 64 Jahren **Erwerbsarbeit**. Mehr als die Hälfte der beschäftigten Frauen im Kanton Luzern arbeiten Teilzeit – demgegenüber stehen 17% Teilzeit arbeitende Männer. Ein umgekehrtes Bild zeigt sich bei der gesellschaftlich ebenso wertvollen unbezahlten **Haus- und Familienarbeit**: Männer übernehmen zwar immer mehr Verantwortung, Frauen leisten jedoch nach wie vor mehr Haus- und Familienarbeit. Besonders bei Eltern von kleinen Kindern gehört es häufig zur Selbstverständlichkeit, dass die Frau ihre Erwerbstätigkeit zugunsten der Familie reduziert oder ganz aufgibt, während der Mann Vollzeit erwerbstätig bleibt. Fehlende Möglichkeiten der Kinderbetreuung, unflexible Arbeitszeitmodelle, Probleme bei der Betreuung, wenn ein Kind krank ist, und nicht zuletzt starre Geschlechterrollen machen Frauen und Männern Schwierigkeiten, Familie und Beruf unter einen Hut zu bringen. Zudem stellt sich heute vermehrt auch die Frage der **doppelten Vereinbarkeit** – zur Betreuung von Kindern kommt auch die Betreuung älterer Familienangehöriger.

Welches **Modell zur Aufteilung von Erwerbs- und Familienarbeit** ein Paar in der Familienphase wählt, ist stark abhängig von Geschlechterrollen sowie von gesellschaftlichen, betrieblichen und arbeitsmarktlichen Rahmenbedingungen. Die Wahl des Modells wird auch durch finanzielle Überlegungen beeinflusst. Aufgrund der hohen Segregation in der Berufswelt – Frauen und Männer wählen ihre Berufe stark nach Geschlechterstereotypen aus (horizontale Segregation) und leitende Funktionen (vertikale Segregation) werden häufiger von Männern ausgeübt – verdienen viele Frauen weniger als Männer. Zudem sind Frauen bei prekären Arbeitsformen und im Niedriglohnbereich übervertreten. Eine familienebedingt reduzierte Erwerbstätigkeit hat wiederum negative Auswirkungen auf Laufbahnchancen, Lohn, Weiterbildungsmöglichkeiten und Aufgabenzuteilung.

Niedriges Pensum und tiefes Einkommen sind ausserdem mit einem geringeren **Sozialversicherungsschutz** verbunden – Risiken wie Unfall, Erwerbslosigkeit und Alter sind weniger gut abgesichert. Bei einer **Scheidung** kann dies für die Person mit Familienpflichten (häufig die Frau) zu einem Armutsrisiko werden. Hingegen erlebt die Person mit dem höheren Arbeitspensum (häufig der Mann) aufgrund der bisherigen geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung Benachteiligungen in Bezug auf Sorgerecht und Besuchsregelung.

Vereinbarkeit von Beruf und Familie wird zunehmend für Frauen und für Männer, aber auch für Unternehmen, Verwaltungen und Non-Profit-Organisationen (NPOs) sowie für die Gesamtgesellschaft ein Thema. Damit die Vereinbarkeit von Beruf und Familie möglich ist, braucht es Massnahmen auf individueller, betrieblicher und gesamtgesellschaftlicher Ebene. Von vereinbar-

keitsfreundlichen Arbeitsbedingungen profitiert ein grosser Teil der Luzerner Bevölkerung. Deshalb setzt sich die FGF für bessere Vereinbarkeit in verschiedenen betrieblichen Handlungsfeldern ein: Neben flexiblen Arbeitszeit- und Arbeitsortmodellen, sollen Betriebe Mitarbeitende mit Betreuungsaufgaben in der Arbeitsorganisation unterstützen und Kompetenzen aus der Familienarbeit sollen in die Personalentwicklung einfließen. Für die erfolgreiche Umsetzung von Massnahmen ist zudem die Verankerung des Themas in Führung und Organisationskultur wichtig. Von einer **familienfreundlichen Personalpolitik** profitieren nicht nur Mitarbeitende, sondern auch die Betriebe: Grössere Attraktivität als Arbeitgebende, weniger familienbedingte Stellenaufgaben von Frauen, Nutzung von erworbenen Kompetenzen aus der Familienarbeit (z.B. Organisationsfähigkeit, Flexibilität oder Belastbarkeit) und stärkere Motivation der Mitarbeitenden sowie grössere Innovationsfähigkeit, Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit – dies nur einige der Vorteile.

Die **kantonale Verwaltung** verfügt über einen guten Kinderbetreuungsservice und einen hohen Anteil an Teilzeitstellen (inklusive Lehrpersonen). Allerdings nehmen nur 30% der Männer eine solche in Anspruch (gegenüber 70% der Frauen). Im Kader zeigt sich ebenfalls ein deutlicher Unterschied – während zwei von drei Männern dem Kader angehören, arbeitet nur jede dritte Frau in einer Kaderposition.

Die Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist ein **Querschnittsthema**, das verschiedene in der FGF bearbeitete Themen betrifft (Kind-Jugend-Familie, Alter, Integration von Zugewanderten) und bereichsübergreifend bearbeitet werden kann. Die FGF setzt sich ein, dass im Kanton Luzern die Vereinbarkeit von Beruf und Familie für Frauen und Männer möglich ist. Gerechte Rahmenbedingungen sollen Frauen und Männern dazu verhelfen, ihr Modell zur Aufteilung von Erwerbs- und Familienarbeit im Bewusstsein der jeweiligen Konsequenzen zu wählen.

Ziele

Innerhalb des Schwerpunktes der Vereinbarkeit von Beruf und Familie verfolgt die FGF zwei Sachziele sowie verschiedene Prozessziele. **Zielgruppe** sind Betriebe und Verwaltungen.

Sachziel 1: Förderung betrieblicher Massnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie

Umsetzung betrieblicher Massnahmen	Die FGF sensibilisiert und motiviert Betriebe im Kanton Luzern dazu, Massnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie in verschiedenen Handlungsfeldern umzusetzen.
Verbreitung von Best Practice Beispielen	Die FGF macht Betriebe im Kanton Luzern, die Massnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie umsetzen, sichtbar und fördert die Nachahmung.

Sachziel 2: Koordination kantonaler Verwaltungsstellen zu Vereinbarkeit von Beruf und Familie

Vernetzung mit kantonalen Verwaltungsstellen	Die FGF steht im Austausch mit kantonalen Verwaltungsstellen, die in ihrem Aufgabenfeld zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie im Kanton Luzern beitragen.
---	---

Koordination der Massnahmen kantonalen Verwaltungsstellen Die FGF setzt sich für koordinierte Massnahmen kantonalen Verwaltungsstellen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie im Kanton Luzern ein.

Prozessziele

- ▶ Bei der Umsetzung werden Betriebe verschiedener Branchen und Grössen aus der Privatwirtschaft, der öffentlichen Verwaltung und des NPO-Bereichs sowie Arbeitgebendenverbände einbezogen.
- ▶ Ein besonderes Augenmerk wird auf die Bedürfnisse von Frauen und Männern, die Situation von Familien mit Migrationshintergrund und Familien mit tiefem Einkommen gelegt.
- ▶ Massnahmen zum Schwerpunkt «Lohngleichheit von Frau und Mann» fliessen in den Schwerpunkt «Vereinbarkeit von Beruf und Familie» ein.
- ▶ Die bereichsübergreifende Sichtweise der FGF wird in der Umsetzung der Strategie sichergestellt.
- ▶ Die Umsetzung der Strategie ist kohärent mit dem Auftrag der FGF.
- ▶ Wichtige Akteurinnen und Akteure sind in die Umsetzung der Strategie einbezogen und Synergien werden genutzt.

Schwerpunkt 2: Lohngleichheit von Frau und Mann

Lohnunterschiede nehmen in der Frage um die Gleichstellung von Frau und Mann eine zentrale Rolle ein. Die Lohngleichheit zwischen den Geschlechtern ist seit 1981 in der Bundesverfassung verankert (Art. 8 Abs. 3). Zusätzlich bieten das eidgenössische Gleichstellungsgesetz (GIG) sowie internationale Abkommen (u.a. ILO-Konvention 100) klare **rechtliche Grundlagen** für die gleichberechtigte Entlohnung von Frau und Mann. Der Grundsatz heisst: Gleicher Lohn für gleiche und gleichwertige Arbeit.

Analysen zu Lohnunterschieden verwenden in der Regel den standardisierten Bruttolohn, für den das Arbeitspensum auf eine einheitliche Vollzeitätigkeit hochgerechnet wird. Die **Zentralschweizer Löhne** liegen 2008 bei 4855 Franken für Frauen und 6056 Franken für Männer (durchschnittlicher Bruttolohn, Median). Im Vergleich zu

der gesamtschweizerischen Lohndifferenz von 19.3% weist die Zentralschweizer Grossregion mit 19.8% eine etwas höhere Lohndifferenz auf.

Von Lohnunterschieden sind Frauen in hohem Masse betroffen. So zeigt sich beispielsweise, dass Frauen mit hohen Qualifikationen oder in leitenden Funktionen schweizweit durchschnittlich rund 30% weniger verdienen als ihre männlichen Kollegen. Aber auch die Rolle des Familienernährers spiegelt sich in der Entlohnung wider: Verheiratete Männer verdienen die höchsten, ledige die tiefsten Männerlöhne; Teilzeit arbeitende Männer verdienen im Durchschnitt weniger als Frauen mit gleichen Pensen.

Drei Fünftel der **Lohnunterschiede** zwischen den Geschlechtern lassen sich durch unterschiedliche Voraussetzungen erklären – so ha-

ben Unterschiede in Bezug auf Bildung, Tätigkeitsfeld, berufliche Position, Branche und Unternehmensgrösse einen Einfluss auf die Entlohnung von Frauen und Männern.

Zwei Fünftel der Lohnunterschiede – die sogenannte **Lohndiskriminierung** – lassen sich hingegen nicht erklären. Gesetzlich verboten ist Diskriminierung, wenn innerhalb eines Unternehmens der Grundsatz «Gleicher Lohn für gleiche oder gleichwertige Arbeit» verletzt wird. Diese direkte Diskriminierung ist heute eher selten. Viel mehr entstehen Nachteile durch Regelungen, die vordergründig geschlechtsneutral sind, hingegen faktisch ein Geschlecht benachteiligen (indirekte Diskriminierung) – beispielsweise niedrigere Sozialleistungen bei Teilzeitarbeit, was in der Realität vor allem Frauen betrifft. Die Lohndiskriminierung **in der Zentralschweiz** liegt 2008 bei 9.8% und damit leicht über dem Schweizer Durchschnitt (9.4%).

Auch punkto Lohndiskriminierung gilt es, verschiedene Faktoren zu berücksichtigen. So sind nicht erklärbare Lohnunterschiede zwischen den Geschlechtern im Industriesektor höher als im Dienstleistungssektor. Und in Tieflohnbranchen (z.B. Detailhandel, Gastgewerbe) sind die Lohnunterschiede fast ausschliesslich auf Diskriminierung zurückzuführen.

Im **öffentlichen Sektor** ist die Lohndifferenz zwischen Frauen- und Männerlöhnen rund ein Viertel kleiner als in der Privatwirtschaft (das gilt auch für den Kanton Luzern). Auch die nicht erklärbaren Anteile der Differenz sind geringer. Der Arbeitgeber Kanton Luzern deklarierte 2010 in einer Postulatsantwort einen nicht erklärbaren Lohnunterschied von 2.8% (Bund 2008: 3.5%). Jedoch wurden gerade im öffentlichen Sektor in den vergangenen Jahren einige erfolgreiche **Lohnklagen** durchgeführt (z.B. Bundesgerichtsurteil zugunsten der Zürcher Gesundheitsberufe 2007). Im privaten Sektor sind Klagen seltener, da fehlende Transparenz und eine grössere

Angst vor Kündigung die Betroffenen daran hindern, rechtlich vorzugehen.

Für Arbeitgebende ist die Lohngleichheit zwischen den Geschlechtern vielfach kein prioritäres Thema. Lohndiskriminierung wird deshalb oft nur auf der Basis gesamtgesellschaftlicher Analysen oder bei Lohnklagen thematisiert. **Verbindliche Massnahmen** zur Bekämpfung der Lohnungleichheit haben sich im internationalen Vergleich als vielversprechend erwiesen. Ein Beispiel dafür ist die Überprüfung der Lohngleichheit bei der Vergabe öffentlicher Gelder. Als Selbsttest für Arbeitgebende steht hierzu das im Auftrag des Eidgenössischen Büros für Gleichstellung von Frau und Mann entwickelte Instrument «Logib» zur Verfügung. Im Kanton Luzern ist die Gleichbehandlung von Frau und Mann sowohl im kantonalen Beschaffungswesen als auch durch das kantonale Gleichstellungsgesetz vorgegeben. Dazu gehört auch die Einhaltung der Lohngleichheit.

Die Einhaltung der gesetzlich festgeschriebenen Lohngleichheit zwischen den Geschlechtern trägt dazu bei, dass die Leistungen von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt gerecht anerkannt und honoriert werden. Gerechte Löhne für beide Geschlechter stützen die finanzielle Absicherung und machen die Wahl des Modells zur Aufteilung von Erwerbs- und Familienarbeit weniger abhängig von finanziellen Gegebenheiten. Auf der Ebene der Unternehmen trägt Lohngleichheit zudem zur Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen bei.

Die Lohngleichheit von Frau und Mann ist für die Gleichstellungsarbeit im Kanton Luzern ein zentraler Handlungsbereich – dies gilt sowohl für die Beseitigung allgemeiner Lohnunterschiede wie auch der diskriminierenden Anteile. Die FGF setzt sich mit verbindlichen und mit dialogischen Massnahmen für die Einhaltung der Lohngleichheit der Geschlechter ein.

Ziele

Innerhalb des Schwerpunktes der Lohngleichheit von Frau und Mann verfolgt die FGF drei Sachziele sowie verschiedene Prozessziele. **Zielgruppe** sind Betriebe und Verwaltungen.

Sachziel 1: Sensibilisierung zu Lohnungleichheit von Frau und Mann

Statistische Analyse	Die FGF verfügt über differenzierte Daten zur Lohnungleichheit im Kanton Luzern und beobachtet die Entwicklung.
Öffentlichkeitsarbeit	Die FGF fördert das Wissen zu Lohnungleichheit bei Betrieben im Kanton Luzern.

Sachziel 2: Motivation zur Überprüfung der Lohngleichheit

Die FGF sensibilisiert und motiviert Betriebe im Kanton Luzern zur Anwendung bestehender Instrumente zur Überprüfung von Lohngleichheit von Frau und Mann.

Sachziel 3: Unterstützung zur Prüfung der Lohngleichheit bei der Vergabe öffentlicher Gelder

Die FGF unterstützt die kantonale Verwaltung in der Prüfung der Lohngleichheit von Frau und Mann bei der Vergabe öffentlicher Gelder.

Prozessziele	<ul style="list-style-type: none">▶ Bei der Umsetzung werden Betriebe verschiedener Branchen und Grössen aus der Privatwirtschaft, der öffentlichen Verwaltung und des NPO-Bereichs sowie Arbeitgebendenverbände einbezogen.▶ Die bereichsübergreifende Sichtweise der FGF ist in der Umsetzung der Strategie sichergestellt.▶ Die Umsetzung der Strategie ist kohärent mit dem Auftrag der FGF.▶ Wichtige Akteurinnen und Akteure sind in die Umsetzung der Strategie einbezogen und Synergien werden genutzt.
---------------------	--

Grundlagen

- Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG: www.ebg.admin.ch
- Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF: www.ekf.admin.ch
- Bundesamt für Statistik: www.equality-stat.admin.ch
- LUSTAT Statistik Luzern: www.lustat.ch
- Dienststelle Personal Kanton Luzern: www.personal.lu.ch
- Entscheide nach Gleichstellungsgesetz: www.gleichstellungsgesetz.ch
- Staatssekretariat für Wirtschaft SECO: www.berufundfamilie.admin.ch
- Kanton Zürich: www.vereinbarkeit.zh.ch