

# Gleichstellung von Frau und Mann in der kantonalen Verwaltung

—  
Analyse der Situation 2014



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

**Conseil d'Etat du canton de Fribourg CE**  
**Staatsrat des Kantons Freiburg SR**

—  
Bureau de l'égalité hommes-femmes **BEF**  
Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann **GFB**



## Vorwort



Der Staat Freiburg setzt sich für die Gleichstellung von Frau und Mann in der kantonalen Verwaltung ein. Dadurch will er seinen Mitarbeitenden gute Arbeitsbedingungen bieten, gut ausgebildetes Personal gewinnen und halten und so die Qualität und die gute Funktionsweise seiner Dienstleistungen stärken.

Die vorliegende statistische Analyse begleitet den Plan für die Gleichstellung von Frau und Mann in der kantonalen Verwaltung (PGKV), der soeben fertiggestellt wurde. Dieser enthält konkrete Massnahmen, wohingegen die Analyse ein aktuelles Bild der Situation der Gleichstellung in der Verwaltung liefert und damit das Verbesserungspotential für die Zukunft sichtbar macht.

So zeigt sie z. B., dass die Mehrheit der Staatsangestellten Frauen sind, nämlich 55 %. Ausserdem sind 27 % der Amtsvorsteherinnen und Amtsvorsteher und ein Drittel der höheren Kader Frauen. Während die Frauen in den als «typisch weiblichen» geltenden Berufsbereichen wie Bildung, Gesundheit und Soziales übervertreten sind, sind sie in den Führungsfunktionen oftmals untervertreten, und zwar auch in den für sie typischen Bereichen. Die Männer sind ihrerseits in den «typisch männlichen» Berufen (z. B. Polizei oder Informatik) und in den gut bezahlten Stellen und den Führungsfunktionen überrepräsentiert.

Die Analyse veranschaulicht auch, dass die Aufteilung der familiären Aufgaben das Berufsleben noch immer stark beeinflusst. Dementsprechend arbeiten die Frauen viel öfters Teilzeit, einige mit sehr tiefem Beschäftigungsgrad. Dieser hängt übrigens massgeblich vom Alter des jüngsten Kindes ab. Die Männer hingegen arbeiten mehrheitlich Vollzeit, und das Alter des jüngsten Kindes scheint darauf keinen Einfluss zu haben.

Folglich müssen sowohl den Frauen als auch den Männern flexible und situationsangepasste Arbeitsbedingungen angeboten werden. Dadurch soll es einfacher sein, verschiedene Familienmodelle zu leben, den Stresspegel für Familien zu senken und die Arbeitsbedingungen für alle Angestellten zu verbessern. Diese Bestimmungen sollen speziell auch für Personen in Führungspositionen gelten.

Solche Massnahmen zur Förderung der Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben stellen zwar eine Herausforderung in Sachen Organisation und Führung dar, die Ergebnisse sind jedoch äusserst positiv – für die Gesundheit und die Motivation der Angestellten und damit für den Staat als Arbeitgeber, aber auch für die Qualität der Leistungen für die Bevölkerung. In dieser Hinsicht schafft der Staatsrat mit dem PGKV ein Instrument, mit dem er die Gleichstellung innerhalb der Freiburg Kantonsverwaltung konkret fördern kann.

**Anne-Claude Demierre**  
Staatsrätin

## Verteilung der Frauen und Männer auf der Hierarchieebene<sup>1</sup>

2014 waren in der Schweiz 35 % der Angestellten in Unternehmensleitungen oder mit leitender Funktion weiblich. Dieser Anteil hat in den vergangenen 20 Jahren zwar zugenommen (+5,4%)<sup>2</sup>, jedoch nicht ohne Rückfälle. Das Phänomen der vertikalen Geschlechtersegregation, also dass Frauen und Männer schwerpunktmässig unterschiedliche Hierarchieebenen besetzen, ist immer noch zu beobachten und je nach Unternehmen oder Verwaltung stärker oder schwächer ausgeprägt. Insgesamt gilt: je höher die hierarchische Stellung der Funktion, desto kleiner die Wahrscheinlichkeit, dass eine Frau sie ausübt.

### Situation in der kantonalen Verwaltung

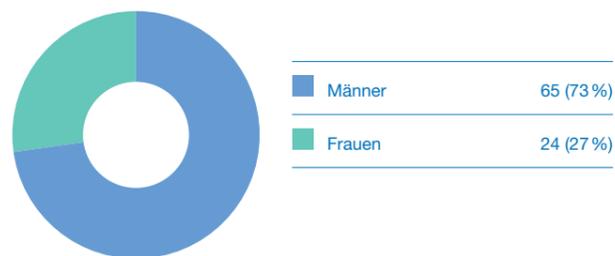
Lohnklasse 15 und weniger: 2/3 Frauen. Lohnklasse 28 und mehr: 2/3 Männer. An den beiden Enden der Hierarchieleiter ist der Anteil der Frauen und Männer genau umgekehrt. Die Analyse der Zahlen 2014 zur Gleichstellung in der kantonalen Verwaltung (der Ämter innerhalb der Direktionen, ohne Polizei und Unterrichtswesen) zeigt somit eine ausgeprägte vertikale Geschlechtersegregation.

Ein Überblick der Situation innerhalb der verschiedenen Direktionen scheint dies zu bestätigen. Bei jeder Direktion ist die gleiche Tendenz zu beobachten, nämlich dass der Frauenanteil abnimmt, je weiter man die Hierarchieleiter hinaufklettert. Noch markanter: Je weiter an die Stufenleiter hinabklettert, desto häufiger werden die Stellen von Frauen besetzt.

- > **Volkswirtschaftsdirektion (VWD):** 77,4% der Angestellten in Lohnklasse 15 und darunter sind weiblich, im Gegensatz zu 0% in Lohnklasse 28 und darüber;
- > **Finanzdirektion (FIND):** 68,4% der Angestellten in Lohnklasse 15 und darunter sind weiblich, im Gegensatz zu 14,3% in Lohnklasse 28 und darüber;
- > **Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD):** 46,3% der Angestellten in Lohnklasse 15 und darunter sind weiblich, im Gegensatz zu 11,1% in Lohnklasse 28 und darüber;
- > **Staatskanzlei (SK):** 72,1% der Angestellten in Lohnklasse 15 und darunter sind weiblich, im Gegensatz zu 33,3% in Lohnklasse 28 und darüber;

- > **Sicherheits- und Justizdirektion (SJD):** 69,6% der Angestellten in Lohnklasse 15 und darunter sind weiblich, im Gegensatz zu 40% in Lohnklasse 28 und darüber;
- > **Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD):** 54,9% der Angestellten in Lohnklasse 15 und darunter sind weiblich, im Gegensatz zu 11,5% in Lohnklasse 28 und darüber;
- > **Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD):** 57,5% der Angestellten in Lohnklasse 15 und darunter sind weiblich, im Gegensatz zu 33,3% in Lohnklasse 28 und darüber;
- > **Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD):** 77,5% der Angestellten in Lohnklasse 15 und darunter sind weiblich, im Gegensatz zu 52% in Lohnklasse 28 und darüber;
- > **Gerichtsbareiten (GB)<sup>3</sup>:** 80,1% der Angestellten in Lohnklasse 15 und darunter sind weiblich, im Gegensatz zu 44% in Lohnklasse 28 und darüber.

Dienstchefinnen/Dienstchefs und Amtsvorsteher/innen (2014)



<sup>1</sup>In der wissenschaftlichen Literatur wird dieses Phänomen auch «vertikale Segregation» genannt.

<sup>2</sup>BFS (2015): Frauen in Führungspositionen. [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) → 20 – Wirtschaftliche und soziale Situation der Bevölkerung → Gleichstellung von Frau und Mann – Daten, Indikatoren → Berufliche Stellung

<sup>3</sup>Gerichte, Staatsanwaltschaft, Friedensgerichte

## Verteilung des Personals nach Lohnklasse (2014)

Analyseeinheit: Verträge

Analysebereich: Dienste und Ämter innerhalb der Direktionen (ohne Polizei und Unterrichtswesen)



## Verteilung der Frauen und Männer nach Berufen<sup>4</sup>

In der Schweiz spielt das Geschlecht bei der Berufswahl eine wichtigere Rolle als in anderen europäischen Ländern. Mädchen wählen ihren Beruf mehrheitlich aus zehn verschiedenen Bereichen, insbesondere dem Gesundheits-, Sozial- und Erziehungsbereich; Jungen hingegen wählen aus über 100 Berufen und bevorzugen dabei Mathematik, Naturwissenschaften, Informatik und Technik.<sup>5</sup>

Die Berufswahl findet in der Schweiz früher als in anderen Ländern statt: Die Jugendlichen wählen ihren Beruf zwischen 14 und 15 Jahren, wenn das Bedürfnis nach geschlechtlicher Identität besonders gross ist. Daher orientieren sie sich meist stark an Berufen, die traditionell Mädchen oder Jungen zugeschrieben werden. Somit beeinflussen Rollenbildern und Darstellungen von Mädchen und Jungen die Berufswahl stark und lassen Talenten und persönlichen Vorlieben weniger Platz.

### Situation in der kantonalen Verwaltung

2014 waren 62 % der Berufsfunktionen innerhalb der kantonalen Verwaltung (hier: alle Direktionen und administrativ zugewiesene Verwaltungseinheiten) von einer gesteigerten horizontalen Segregation geprägt. In diesen Funktionen macht eines der Geschlechter weniger als 30 % der Angestellten aus.

Das Phänomen zeigt sich beispielhaft bei der Funktion der Sekretär/in (Klasse 8 bis 10): lediglich 3,1 % der in dieser Berufsfunktion angestellten Personen sind männlich. Bei den höheren Verwaltungssachbearbeitenden (Klasse 16 bis 18) sind es hingegen bereits 32,8 % Männer. Dieselbe Tendenz zeigt sich weiter oben auf der Hierarchieleiter: Bei den Wissenschaftlichen Mitarbeitenden (Klassen 20 bis 24) zum Beispiel sind 38,1 % männlich. Dagegen sind 73 % der Wissenschaftlichen Berater/innen (Klassen 26 bis 30) männlich.

Dieses Beispiel zeigt, dass sich hinter einer horizontalen Segregation auch eine vertikale Segregation verstecken kann: Männer «haben Karriere gemacht» und sind grösstenteils in besser entlohnten Funktionen tätig.

Die Analyse zeigt innerhalb der Kantonsverwaltung typisch «weibliche» oder «männliche» Berufsfunktionen auf. Zwei Beispiele: Bei der Polizei sind nur 20,8 % der Polizeibeamtinnen und -beamten (Klassen 14 bis 16) weiblich. In der Informatik sind lediglich 12,9 % der Softwareentwickler/innen (Klassen 18 bis 23) weiblich.

Dagegen gibt es Bereiche, die anscheinend als typisch «weiblich» kategorisiert werden. Beispiel dafür ist das Unterrichten:

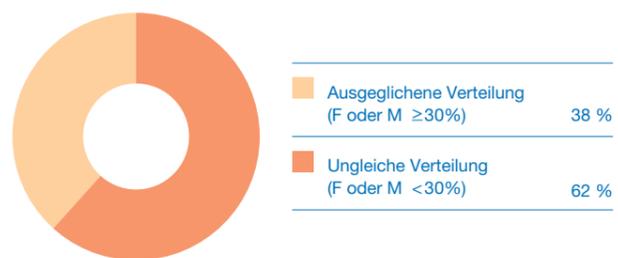
Nur 1,5 % der eingestellten Lehrpersonen des Kindergartens (Klassen 14 bis 18) sind männlich; auf Primarstufe sind es 16,4 % der Lehrpersonen (Klasse 18), in der Orientierungsschule bereits 40,9 % (Klasse 22).

Immer noch im Unterrichtswesen, jedoch auf Tertiärstufe, ist die Situation umgekehrt: Nur 19,3 % der ordentlichen Professorinnen und Professoren (Klasse 36) sind Frauen. Dies zeigt exemplarisch, dass auch in typisch «weiblichen» Bereichen hauptsächlich Männer die besser bezahlten Posten innehaben.

Dieselbe Feststellung lässt sich in einem anderen typisch «weiblichen» Bereich machen: dem Gesundheitswesen. Während die Funktionen Diplomassistent/in (49,5 % Frauen) und Assistenzärztinnen/-ärzte (53,3 % Frauen) eine ausgeglichene Verteilung zeigen, bleibt sie bei anderen Funktionen klassisch. Somit sind 13,6 % der Pflegefachpersonen HF (Klasse 17) und 71,5 % der Stellvertretenden Chefärztinnen/Chefärzte (Klassen 30 bis 33) männlich.

### Frauen- und Männeranteil in der selben Berufsfunktion (2014)

Analyseeinheit: Berufsfunktionen, die von mindestens 20 Personen ausgeübt werden  
Analysebereich: Kantonsverwaltung



<sup>4</sup>In der wissenschaftlichen Literatur wird dieses Phänomen auch «horizontale Segregation» genannt: Bestimmte Berufe und Tätigkeiten werden einzelnen Geschlechtern zugeteilt.

<sup>5</sup>SNF (2013): Medienmitteilung vom 20. August 2013. Verfügbar unter: [www.nfp60.ch](http://www.nfp60.ch) → Projekte und Ergebnisse → Cluster 2: Bildung + Karriere → Projekt Maihofer (22. August 2014)

## Frauen- und Männeranteil nach Berufsfunktionen (2014)

Analyseeinheit: Verträge

Analysebereich: Kantonsverwaltung



## Lohn

Der Grundsatz der Lohngleichheit für Frau und Mann ist in der Bundesverfassung und im Gleichstellungsgesetz (GLG) verankert. Gleiche und gleichwertige Arbeit muss für beide Geschlechter gleich entlohnt werden.<sup>6</sup>

Trotzdem sind die Lohnunterschiede in der Schweiz noch gross. Frauen verdienen 2012 im privaten Sektor durchschnittlich 21,3 %, im öffentlichen Sektor 16,5 % weniger als Männer. Rund 40 % dieser Differenz basieren auf diskriminierendem Verhalten. Das Lohnniveau in typischen Männerberufen ist im Vergleich zu typischen Frauenberufen deutlich höher.

### Situation in der kantonalen Verwaltung

Beim Staat Freiburg werden die Funktionen des Staatspersonals durch EVALFRI<sup>7</sup> bewertet. Mit dieser Methode können die Funktionen anhand von einheitlichen Kriterien verglichen werden und es kann eine Lohnklassifizierung erstellt werden, die die Gleichbehandlung fördert. Ausserdem verwendet der Staat Freiburg eine Skala zur Festsetzung der Gehälter.

Für die Untersuchung der wirklichen Anwendung dieses Grundsatzes wäre eine eingehendere Lohnuntersuchung nötig; diese wurde für diese Analyse nicht durchgeführt, da ein Teil der massgebenden Daten nicht erfasst wird. Innerhalb der Kantonsverwaltung wurde jedoch 2010 basierend auf den Daten

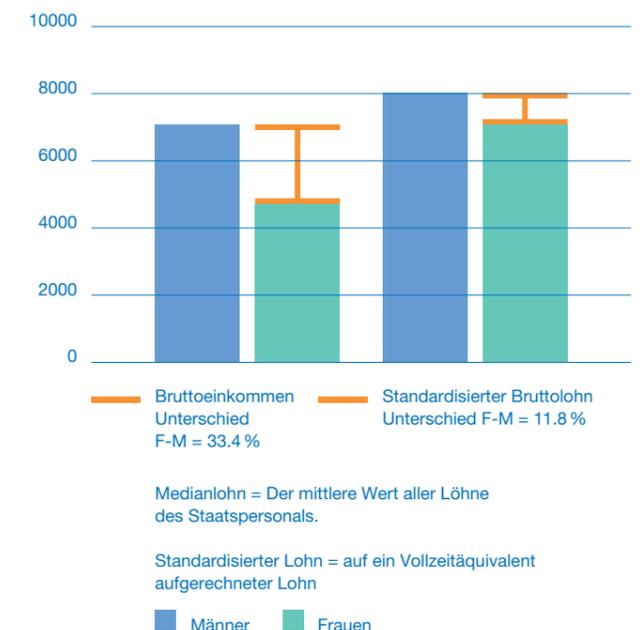
2008 eine Logib-Analyse durchgeführt (Tool zur Einschätzung der Lohngleichheit, vom Bund zur Verfügung gestellt). Damals wurden die fehlenden Variablen (Ausbildungsgrad) rekonstruiert. Die Analyse 2010 liess auf eine unerklärliche Lohnungleichheit von 4,5 % zu Ungunsten der Frauen schliessen, Anteil der potenziell diskriminierend sein kann. Die Zahl liegt unterhalb der von Logib festgelegten, statistischen Toleranzgrenze von 5 %.

Mit den vorhandenen Daten ist es jedoch möglich, den Bruttolohn der Staatsangestellten (alle Direktionen und administrativ zugewiesene Verwaltungseinheiten) zu vergleichen: Der Medianlohn der Männern ist 33 % höher als der Medianlohn der Frauen. Dieses Phänomen ist teilweise mit den tieferen Beschäftigungsgraden der Frauen zu erklären.

Vergleicht man den standardisierten Lohn, also den auf eine Vollzeitbeschäftigung umgerechneten Lohn, ergibt sich bei den Löhnen von Frauen und Männern eine Differenz von fast 12 %. Diese Differenz zeigt, dass Männer häufiger in höheren Lohnklassen arbeiten als Frauen. Ohne eine eingehendere Lohnuntersuchung ist es nicht möglich, zu bewerten, ob dieser Unterschied auch auf diskriminierendes Verhalten zurückzuführen ist.

### Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern (2014)

Analyseeinheit: Personen (Verträge kumuliert)  
Analysebereich: Kantonsverwaltung



<sup>6</sup>Website des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann [www.ebg.admin.ch](http://www.ebg.admin.ch) → Rubrik Themen → Arbeit

<sup>7</sup>Mehr Informationen zu EVALFRI: [www.fr.ch/spo](http://www.fr.ch/spo) → Rubrik Dokumentation → Bewertung

## Vereinbarkeit Familien-/Privatleben und Berufsleben

In der Schweiz üben über drei Viertel der Frauen mit Kindern unter 15 Jahren eine Berufstätigkeit aus. Die meisten dieser Mütter arbeiten Teilzeit, oft mit niedrigen Arbeitspensen; lediglich 13% dieser Mütter sind vollzeitbeschäftigt. Umgekehrt hat die grosse Mehrheit der Väter (89%) eine Vollzeitanstellung.<sup>8</sup>

Das Angebot der familienergänzenden Kinderbetreuung spielt bei der Wahl des Beschäftigungsgrads von Müttern und Vätern eine äusserst wichtige Rolle: Frauen mit kleinen Kindern arbeiten bedeutend mehr, wenn es gute familienergänzende Betreuungsstrukturen gibt, auch öfter Vollzeit. Männer hingegen arbeiten leicht weniger, wenn es ein gutes Angebot an Kinderbetreuung gibt. Gleichzeitig sind auch die Arbeitsbedingungen, welche die Bedürfnisse von Familien berücksichtigen, für die Wahl des Arbeitspensums und für die Fortführung der Arbeitstätigkeit von Müttern und Vätern wichtig.

### Situation in der kantonalen Verwaltung

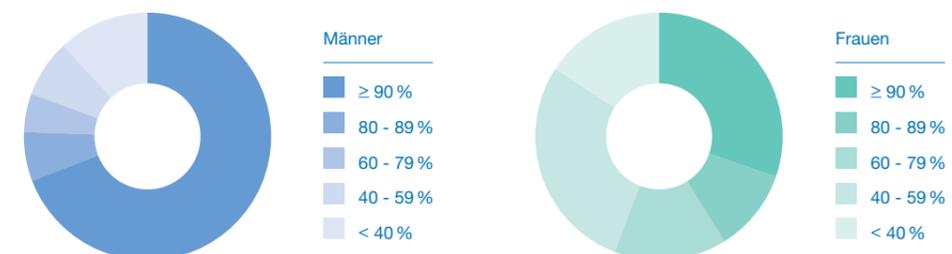
69,3% der bei der Kantonsverwaltung (hier: Ämter innerhalb der Direktionen, ohne Polizei und Unterrichtswesen) angestellten Männer arbeiten zwischen 90 und 100%. Ihr Beschäftigungsgrad hängt kaum von der Lohnklasse oder dem Alter des jüngsten Kindes ab. Bei den Frauen ist die Situation heterogener: 30,5% der Frauen arbeiten zwischen 90 und 100%, 28,1% zwischen 40 und 59%. Die übrigen 41,8% verteilen sich gleichmässig auf die restlichen Kategorien.

### Verteilung der Beschäftigungsgrade (2014)

Analysebereich: Verträge

Analyseeinheit: Dienste und Ämter innerhalb der Direktionen

(ohne Polizei und Unterrichtswesen)



<sup>8</sup>Felfe, Christina / Iten, Rolf / Michael Lechner / Schwab, Stephanie / Stern, Susanne / Thiemann, Petra (2013): Gleichstellung der Geschlechter: Welche Rolle spielt die familienergänzende Kinderbetreuung? Verfügbar unter: [www.npr60.ch](http://www.npr60.ch) → Projekte und Ergebnisse → Cluster 3: Familie + Privathaushalt → Projekt Iten (22. August 2014)

Das Alter des jüngsten Kindes hat einen grossen Einfluss auf den Beschäftigungsgrad von Müttern. Eine von zwei Müttern mit einem Kind unter vier Jahren arbeitet zwischen 40 und 59%. 19,9% davon arbeiten noch zwischen 60 und 79%. Lediglich 15,6% dieser Mütter arbeiten zwischen 80 und 100%. Dieser Anteil nimmt mit zunehmendem Alter des jüngsten Kindes zu. So arbeiten 19,4% der Mütter mit mindestens einem Kind zwischen sieben und 15 Jahren 80 bis 100%. Bei Frauen mit Kindern über 15 Jahren oder ohne Kinder sind es 52,6%.

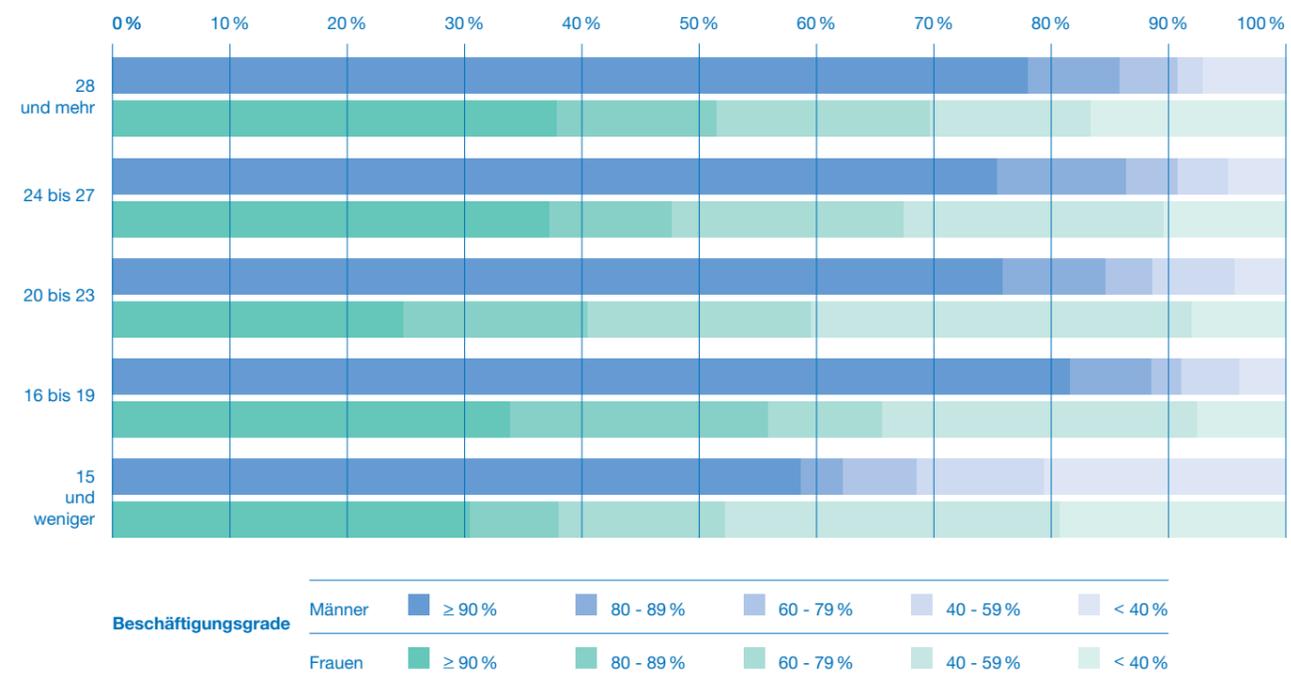
Der Beschäftigungsgrad von Frauen und ihre hierarchische Stellung stehen ebenfalls in einem Zusammenhang. Frauen in höheren Positionen arbeiten häufiger zwischen 80 und 100% (Klasse 24 und höher im Gegensatz zu Klassen 20 bis 23; 16 bis 19 im Vergleich zu 15 und darunter).

Bei den Männern ist die Situation weniger kontrastreich. Väter mit Kleinkindern zwischen null und drei Jahren arbeiten leicht weniger als Väter mit Kindern über 15 Jahren oder Männer ohne Kinder. Väter mit Kindern zwischen sieben und 15 Jahren arbeiten sogar mehr als ihre Kollegen. Auch die Lohnklasse scheint einen geringen Einfluss auf den Beschäftigungsgrad von Männern zu haben, ausser in den Klassen 15 und tiefer, in denen Männer seltener Vollzeit arbeiten.

**Verteilung der Beschäftigungsgrade nach Lohnklasse (2014)**

Analyseeinheit: Verträge

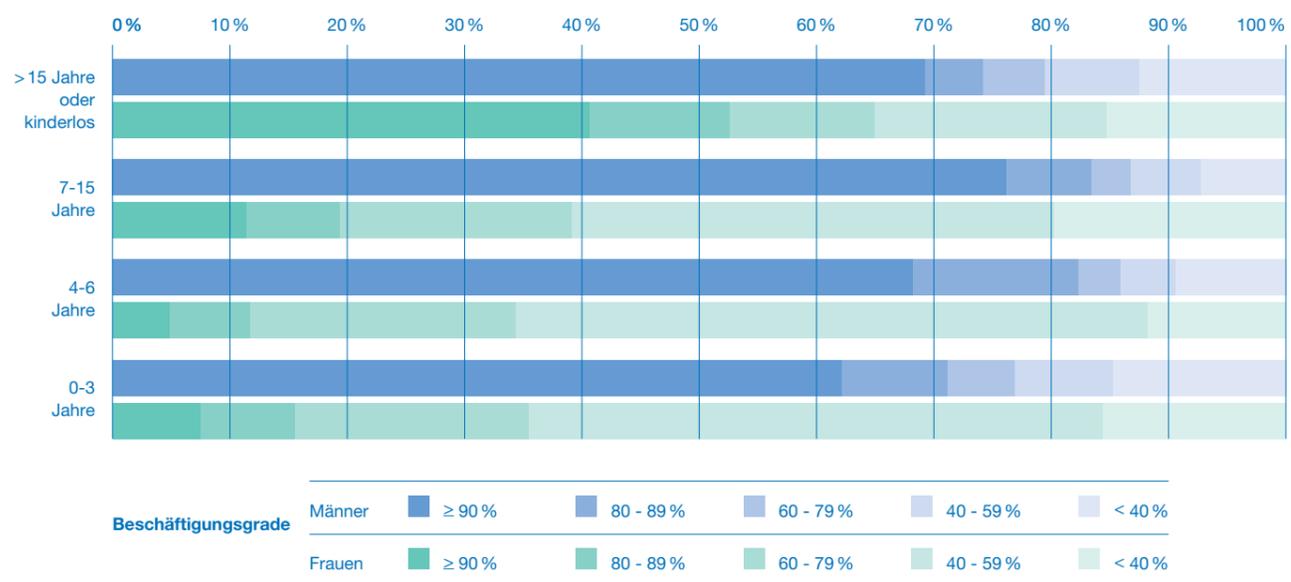
Analysebereich: Dienste und Ämter innerhalb der Direktionen (ohne Polizei und Unterrichtswesen)



**Verteilung der Beschäftigungsgrade nach Alter des jüngsten Kindes (2014)**

Analyseeinheit: Verträge

Analysebereich: Dienste und Ämter innerhalb der Direktionen (ohne Polizei und Unterrichtswesen)



## Personalgewinnung

Die Personalgewinnung ist ein wichtiges Instrument für eine ausgewogenere Vertretung der Geschlechter innerhalb einer Einheit. Die Herausforderung besteht einerseits darin, interessante Bewerbungen des untervertretenen Geschlechts zu erhalten. Andererseits gilt es, Rollenbilder und Vorurteile, die Frauen und Männer auf bestimmte Stereotypen reduzieren, zu überwinden.

Talente, Kompetenzen und Verhaltensweisen, die allgemein und unbewusst Frauen zugeordnet werden, stehen oft im Gegensatz zu Anforderungen an Führungspersonen. Gleichzeitig widersprechen unsere Erwartungen an einen Mann der Teilzeitarbeit oder der Ausübung bestimmter Berufsgattungen (welche zum Beispiel Mitgefühl, Kreativität, Kommunikationsgefühl u. Ä. verlangen).

Die Formulierung der Stellenausschreibung, ob neutral oder sogar besonders ansprechend für das untervertretene Geschlecht, hat eine erstaunliche Wirkung auf die Anzahl Bewerbungen der untervertretenen Gruppe. Bei der neutralen Formulierung der Stellenausschreibung und der objektiven Beurteilung der Bewerbungsdossiers sind eine klare Definition des Stellenprofils sowie neutrale Kriterien entscheidend.

Auch ein Standardvorgehen oder gar ein anonymes Bewerbungsverfahren können von Vorteil sein.

### Situation in der kantonalen Verwaltung

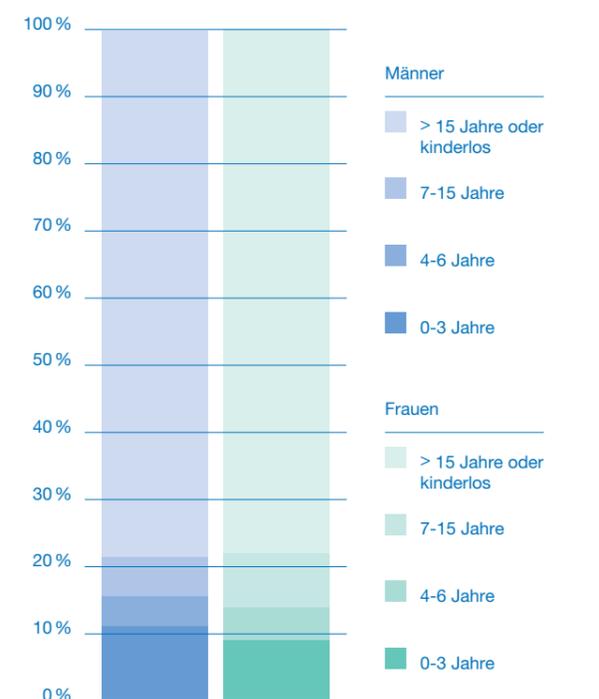
Das Personalgewinnungsverfahren innerhalb der kantonalen Verwaltung ist standardisiert und dezentralisiert. Es gibt formale Kriterien, eine standardisierte administrative Weiterverfolgung und ein zentralisiertes elektronisches Personalgewinnungstool.

Die Anstellungsbehörden (Direktionen, Anstalten) sind für den Inhalt der Stellenausschreibung verantwortlich. Die Inhalte werden zusätzlich vom Amt für Personal und Organisation (POA) auf bestimmte Aspekte untersucht. Zum Beispiel müssen die Funktionen immer in weiblicher und männlicher Form aufgeführt sein.

Die Bewertung der Dossiers und die Bewerbungsgespräche werden meist von den direkten Vorgesetzten durchgeführt. Sie können von der Amtsvorsteherin oder dem Amtsvorsteher und/oder einer Vertretung der Anstellungsbehörden begleitet werden. Der definitive Einstellungsentscheid obliegen der Anstellungsbehörde. Es gibt für die gesamte kantonale Verwaltung keine standardisierten Formulare oder Empfehlungen für das Personalgewinnungsverfahren. Jede Einheit kann ihre eigenen Instrumente benutzen.

Ein elektronisches Personalgewinnungstool wurde bis 2015 Schritt für Schritt eingeführt, es gibt daher keine allgemeinen Daten zum Personalgewinnungsprozess für 2014. Es ist also einzig möglich, Daten zu den eingestellten Personen zu analysieren. Diese verfügbaren Daten lassen lediglich den Schluss zu, dass das Alter des jüngsten Kindes kein entscheidendes Kriterium für die Anstellung einer Frau oder eines Mannes zu sein scheint.

**2014 beim Staat eingestelltes Personal nach Alter des jüngsten Kindes**  
Analyseeinheit: Personen (Verträge kumuliert)  
Analysebereich: Kantonsverwaltung



**Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und Familienfragen GFB**

Rue de la Poste 1, 1701 Freiburg  
T +41 26 305 23 86, F +41 26 305 23 87  
www.fr.ch/gfb

Konzeption und Redaktion: [Tanja Bauer](#), [Victor Legler](#)

Datenanalyse: [Victor Legler](#)

Layout: [Patrick Magnin](#)

Illustrationen: [Stephan Schmitz](#)

Bestellungen: [GFB](#)

Auf 100 % Recyclingpapier gedruckt

