



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

an den Grossen Rat

07.5176.02

FD/P075176

Basel, 5. September 2007

Regierungsratsbeschluss
vom 4. September 2007

Interpellation Nr. 56 Brigitte Hollinger betreffend Lohngleichheit zwischen Mann und Frau

An der Grossratssitzung vom 6. Juni 2007 ist folgende Interpellation von Brigitte Hollinger eingereicht worden:

„Frauen und Männer haben Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit. Dieser Grundsatz ist seit 1981 in der Bundesverfassung verankert. Das 1996 in Kraft getretene Gleichstellungsgesetz sollte die Durchsetzung dieses Anspruchs verbessern. Die Verwirklichung in der Praxis ist jedoch nicht einfach. Diskriminierung versteckt sich auf verschiedensten Ebenen. Werden typische Frauentätigkeiten gleich bewertet? Wird die Leistung der Frauen gleich eingeschätzt wie diejenige der Männer? Auch heute noch ist die Lohnungleichheit markant: Frauen verdienen durchschnittlich 20% weniger als Männer, beim Kader sind es fast 30%. Faktoren wie Ausbildung, Berufserfahrung und Dienstalter können Lohnunterschiede erklären. Rund 60% der Lohnunterschiede basieren jedoch auf diskriminierendem Verhalten.“ Dies schreibt das eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Mann und Frau (EBG) auf seiner Internet-Seite.

Da sich die Lohnunterschiede nicht von selbst verringern, müssen aktiv und gezielt Schritte in die Wege geleitet werden, um diesen Missstand anzugehen. Obwohl es das Gleichstellungsgesetz gibt und Frauen mittels Klage ihr Recht einfordern können, ist es für die betroffenen Frauen nicht einfach, diesen Weg zu beschreiten. Die Betroffenen wissen oft nicht, dass sie im Vergleich zu ihren Arbeitskollegen weniger Lohn erhalten, weil die Lohntransparenz am Arbeitsplatz nicht gegeben ist. Auch verzichten viele Frauen darauf, eine Klage einzureichen, weil die Verschlechterung des Arbeitsklimas und die Konfrontation mit den Vorgesetzten zu belastend sind.

Ich bitte daher die Regierung um die Beantwortung folgender Fragen:

- 1a Wie wird in der kantonalen Verwaltung sichergestellt, dass keine Lohndiskriminierung aufgrund des Geschlechts vorkommt?
- 1b) Gibt es Kontrollen, wenn ja, welche?
- 2a Was unternimmt der Kanton, damit in der Privatwirtschaft der Grundsatz der Bundesverfassung umgesetzt wird?
- 2b) Gibt es Kontrollen, wenn ja, welche?
3. Das Beschaffungsgesetz des Kantons Basel-Stadt schreibt vor, dass der Zuschlag für

einen Auftrag nur erfolgen darf, wenn die Gleichbehandlung von Mann und Frau im Betrieb gewährleistet ist. Dabei stellt man ab auf die Selbstdeklaration des Betriebes.

- a Wie wird sichergestellt, dass die Selbstdeklaration der Wahrheit entspricht?
 - b Werden Kontrollen gemacht? Wenn ja, wie viele wurden im Jahr 2006 veranlasst?
 - c Welches Kontroll-Instrument kam bezüglich Lohngleichheit zum Einsatz?
4. Bei Verdacht auf Lohndiskriminierung, können die betroffenen Frauen Klage einreichen und ihr Recht einfordern.
- a Was kann aus Sicht der Regierung unternommen werden, damit das in der Bundesverfassung verbrieftete Recht nicht mittels Klage eingefordert werden muss?
 - b Sieht die Regierung Möglichkeiten, den Missstand der Lohnungleichheit mit konkreten Schritten anzugehen? Wenn ja, mit welchen?

Brigitte Hollinger"

Wir beantworten diese Interpellation wie folgt:

Artikel 8, Abs. 3 der Bundesverfassung und das Gleichstellungsgesetz von 1996 schaffen für die Lohngleichheit von Männern und Frauen eine klare gesetzliche Grundlage. Inzwischen hat sich gezeigt, dass die Durchsetzung dieses klaren Rechtsanspruchs sich in der Realität als schwieriger erweist, als bei der Einführung des Gesetzes angenommen oder erhofft wurde. Die Interpellantin nennt einige Gründe für diese Schwierigkeiten. Die Höhe der Lohndiskriminierung liegt – ja nach Berechnungsart – zwischen 40 und 60 %. So hat der Bundesrat in einer breit und tief angelegten Evaluation über die Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes (vom 15. Februar 2006¹) festgestellt, dass rund 60% des Lohnunterschieds zwischen Frauen und Männern auf objektive Faktoren wie Alter, Dienstalter (betriebsspezifische Erfahrung), Ausbildung, Branche und hierarchische Stellung zurückzuführen ist, 40% lassen sich nicht auf objektive Faktoren zurückführen und sind als Lohndiskriminierung zu werten.

Im Einzelnen beantworten wir die Fragen der Interpellantin wie folgt:

1a Wie wird in der kantonalen Verwaltung sichergestellt, dass keine Lohndiskriminierung aufgrund des Geschlechts vorkommt?

Die Funktionen werden personenunabhängig analytisch; d.h. nach definierten Kriterien bewertet und im Lohnraster eingereiht. Grundlage ist die analytische Arbeitsbewertung des Betriebswirtschaftlichen Instituts der ETH Zürich. Bei der individuellen Lohnfestsetzung wird ein Profilvergleich, zwischen Funktionsanforderungen und StelleninhaberIn angestellt. Beides basiert auf gesetzlichen Grundlagen des Lohngesetzes vom 18. Januar 1995. Anlässlich der Lohngesetzrevision wurden die Kriterien durch eine baselstädtische Kommission auf Diskriminierungsfreiheit überprüft.

¹ Bericht über die Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes vom 15. Februar 2006, S. 3178. Ausgehend von einem parlamentarischen Vorstoss wurde die Untersuchung im Auftrag des Bundesamtes für Justiz (BJ) sowie des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) zwischen Dezember 2003 und April 2005 von der Arbeitsgemeinschaft Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS / Büro für Arbeitspsychologie und Organisationsberatung a&o / Advokaturbüro Elisabeth Freivogel durchgeführt. Ziel der Evaluation war die breit abgestützte Erfassung der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes und die Identifikation des Reformbedarfes. Sämtliche Berichte sind abrufbar unter www.bj.admin.ch/bj/de/home/dokumentation/medieninformationen/2006/2006-02-16.html

1b) Gibt es Kontrollen, wenn ja, welche?

Jährlich werden die Departemente und Betriebe vom Zentralen Personaldienst und sporadisch auch von der Finanzkontrolle, bezüglich rechtskonformer Anwendung, revidiert, d.h. die Lohnfestsetzung von neu eingetretenen Mitarbeitenden wird durch den Zentralen Personaldienst, Abt. Vergütungsmanagement, auf Einhaltung von Lohngesetz und Einreihungsverordnung überprüft und bei Bedarf korrigiert.

In einer umfassenden Untersuchung zum Stand der Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern beim Arbeitgeber BASEL-STADT vom 13. September 2004 wurde festgehalten:

„Bei BASEL-STADT verdienen männliche Mitarbeitende im Durchschnitt 13% mehr als weibliche, berechnet auf einen Beschäftigungsgrad von 100% und über alle Lohnklassen hinweg. Dieser Lohnunterschied ist geringer als in anderen Schweizer Verwaltungen, wo er bei 18,9 % liegt (Bundesamt für Statistik, 2004). Frauen sind immer noch überproportional häufig in tiefen Lohnklassen angestellt, respektive in hohen Lohnklassen untervertreten. Die Revisionen durch die Abteilung Lohnsystematik ergaben bisher, dass für gleiche Funktionen auch die gleiche Einreihung, also Entlohnung erfolgt. Unter jüngeren Mitarbeitenden ist der Lohnunterschied geringer, unter älteren grösser.“

Im interkantonalen Lohnvergleich 2006² konnten wir unsere Lohngerechtigkeit zusätzlich überprüfen und feststellen, dass Basel-Stadt den Grundsatz der Lohngleichheit insbesondere im Kaderbereich sehr gut umsetzt:

| Bezeichnung | W | M | Diff. BS W : M |
|---|-------|-------|----------------|
| Assistenzfunktionen | 99.7 | 100.2 | -0.5% |
| Berufsleute | 99.0 | 100.5 | -1.5% |
| Fachspezialisten/innen | 98.8 | 100.1 | -1.3% |
| Untere Führungsfunktionen | 102.9 | 99.9 | +3.0% |
| Mittlere Führungsfunktionen | 99.4 | 100.2 | -0.8% |
| Managementfunktionen (Oberste Führungsfunktion) | 101.8 | 100.0 | +1.8% |

2a Was unternimmt der Kanton, damit in der Privatwirtschaft der Grundsatz der Bundesverfassung umgesetzt wird?

Das Gleichstellungsbüro Basel-Stadt (GSB) sensibilisiert Unternehmen im Rahmen der jährlich stattfindenden Kurse zum Gleichstellungsgesetz und macht auch im Zusammenhang mit dem Programm „Familienfreundliche Wirtschaftsregion Basel“ aufmerksam auf die Problematik der Lohnungleichheit zwischen Frauen und Männern und deren Einfluss auf die Arbeitsteilung von Paaren.

Weitere Massnahmen werden derzeit geprüft (vgl. Antworten zu Frage 4).

² Interkantonaler Lohnvergleich 2006 der Kantone AG, BL, BE, , BS, ZH, Stadt ZH

2b) Gibt es Kontrollen, wenn ja, welche?

Kontrollen bestehen nicht.

- 3. Das Beschaffungsgesetz des Kantons Basel-Stadt schreibt vor, dass der Zuschlag für einen Auftrag nur erfolgen darf, wenn die Gleichbehandlung von Mann und Frau im Betrieb gewährleistet ist. Dabei stellt man ab auf die Selbstdeklaration des Betriebes.*
- a Wie wird sichergestellt, dass die Selbstdeklaration der Wahrheit entspricht?*

Wenn Hinweise für eine nicht korrekte Selbstdeklaration vorhanden sind, könnte die Abteilung Einigungsamt des Amtes für Wirtschaft und Arbeit gemäss § 5 der Beschaffungsverordnung eine Kontrolle durchführen.

b Werden Kontrollen gemacht? Wenn ja, wie viele wurden im Jahr 2006 veranlasst?

Bis jetzt wurden noch nie Kontrollen betreffend Lohndiskriminierung durchgeführt.

c Welches Kontroll-Instrument kam bezüglich Lohngleichheit zum Einsatz?

Bis jetzt gibt es nach unserem Wissensstand kein einfaches und überzeugendes Instrument, mit dem in einem Betrieb festgestellt werden kann, ob die Lohngleichheit verwirklicht ist oder nicht. Zwar hat das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EGB) einen "Selbsttest Lohngleichheit" entwickelt. Dieser kann aber nur bei Firmen mit mindestens 50 Mitarbeitenden eingesetzt werden. Je nach Ergebnis kann sich aus dem Test ein Verdacht ergeben, insbesondere wenn Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern nicht erklärbar sind.

Da dieses Instrument in kleineren Firmen nicht eingesetzt werden kann, stellt sich die Frage der rechtsgleichen Anwendung. Ferner ist der aus dem Test möglicherweise resultierende Verdacht noch kein Beweis für eine tatsächliche Lohndiskriminierung. Der Nachweis der Lohndiskriminierung würde zusätzliche, aufwändige Abklärungen erfordern. Genaue Richtlinien und Eckwerte fehlen. Gerichtsfälle zu Lohndiskriminierung im Beschaffungswesen sind uns bis jetzt nicht bekannt. Da Firmen zudem auf das Feststellen von Lohndiskriminierungen sehr sensibel reagieren, ist mit zeitintensiven Verwaltungsgerichtsverfahren zu rechnen.

- 4. Bei Verdacht auf Lohndiskriminierung, können die betroffenen Frauen Klage einreichen und ihr Recht einfordern.*
- a Was kann aus Sicht der Regierung unternommen werden, damit das in der Bundesverfassung verbrieftete Recht nicht mittels Klage eingefordert werden muss?*

Im Februar 2006 hat der Bundesrat die Resultate der Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes der Öffentlichkeit vorgestellt.³ Die mit der Evaluation befasste Arbeitsgemeinschaft – Büro BASS / Büro a&o / Advokaturbüro Elisabeth Freivogel – sieht eine wesentliche Ursache für die mangelnde Umsetzung der Gleichstellung im Erwerbsleben im „reaktiven“ Gleichstellungsmodell, das dem Gleichstellungsgesetz (GlG) von 1996 zu Grunde liegt: Trotz prozessualer Hilfestellungen und der Möglichkeit der Verbandsbeschwerde

³ Bericht über die Evaluation des Gleichstellungsgesetzes, a.a.O

(nur Feststellungsklage) hindert die Angst vor Kündigung die Betroffenen, gegen Diskriminierungen vorzugehen. Die mangelnde Lohntransparenz und der schwierige Zugang zu Daten erschweren zudem den Arbeitnehmenden die Geltendmachung einer (vermuteten) Diskriminierung.

In ihrem Synthesebericht hält die Arbeitsgemeinschaft die Notwendigkeit fest, neben den bestehenden Schlichtungsstellen nach Gleichstellungsgesetz Behörden mit adäquaten Untersuchungs- und Durchsetzungskompetenzen einzurichten, damit der Druck von den Einzelpersonen weggenommen werden kann. Diese Behörden sollen aus eigener Initiative Abklärungen treffen und Untersuchungen durchführen können, insbesondere um strukturelle Diskriminierung zu bekämpfen. In Vertretung von Diskriminierungsopfern oder zur Bekämpfung struktureller Diskriminierung soll dabei die Behörde auch selbstständig aus eigenem Recht Prozesse vor Gericht führen können. Solche Behörden wurden in den letzten Jahren in diversen Ländern und unterschiedlichen Formen im Rahmen von Reformen des Gleichstellungsrechts neu geschaffen.

Auf Bundesebene haben kürzlich erste Abklärungen begonnen, um verschiedene Modelle von Behörden mit Untersuchungs- und Durchsetzungskompetenzen vertiefter zu prüfen, unter Einbezug von Erfahrungen aus dem Ausland sowie der Situation der Unternehmen. Der zeitliche Rahmen bis zur einer allfälligen Einsetzung einer nationalen Behörde, die eine Anpassung des Gleichstellungsgesetzes bedingen würde, ist nicht absehbar. Der Regierungsrat erachtet es deshalb als sinnvoll, zu prüfen, ob auf kantonaler Ebene Massnahmen ergriffen werden sollen. Dazu gehört auch, Möglichkeiten aufzuzeigen, welche Anreize und Hilfsmittel der Kanton privatrechtlichen Arbeitgebenden zusätzlich bieten könnte, um Firmen die Selbstevaluation der Lohngleichheit im Betrieb und deren Umsetzung zu erleichtern. Die entsprechenden Abklärungen sind im Gange.

b Sieht die Regierung Möglichkeiten, den Missstand der Lohnungleichheit mit konkreten Schritten anzugehen? Wenn ja, mit welchen?

Die unter 4a) genannten Abklärungen werden voraussichtlich bis Ende 2007 abgeschlossen sein.

Im Weiteren soll geprüft werden, ob künftig die neue ökonomisch-statistische Regressionsanalyse angewendet werden soll, um die Einhaltung der Lohngleichheit besser sicherzustellen. Diese Analysemethode ist bereits erprobt und wissenschaftlich wie auch vom Bundesgericht anerkannt. Im Gegensatz zu bisher angewendeten Methoden ermöglicht es die Regressionsanalyse, zu bestimmen, welcher Anteil von Lohnunterschieden mit objektiven Qualifikationsmerkmalen erklärt werden kann, und welcher nur auf das Geschlecht zurückzuführen ist. Die Methode ist geeignet für die Untersuchung von Betrieben ab 50 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.⁴ Für kleinere Betriebe wäre auf andere methodische Ansätze zurück zu greifen, beispielsweise auf eine arbeitspsychologische Arbeitsplatzbewertung. Zeit werden die Löhne der Verwaltungsangestellten des Kantons Bern mit der Regressionsanalyse überprüft und anschliessend der Öffentlichkeit zugänglich gemacht.⁵ Die Stadt Bern hat die Analyse bereits abgeschlossen.⁶

⁴ Eine detaillierte Beschreibung dieser Methode findet sich unter http://www.buerobass.ch/lohngleichungen_d.html.

⁵ Vgl. Antwort des Regierungsrates auf die Motion Kropf „Lohngleichheit zwischen Frauen und Männern im Praxistext“ vom 6.12.2006, angenommen vom Grossen Rat am 27.1.2007

⁶ www.bern.ch/online/aktuell_ptk_sta/2007/02/lohngleichheit/

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

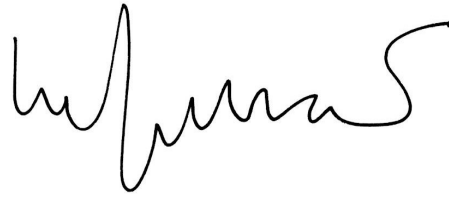
Die Präsidentin

Der Staatsschreiber



Dr. Eva Herzog

i.A.



Dr. Robert Heuss