



An den Grossen Rat

08.5056.05

PD/P085056

Basel, 5. Juli 2017

Regierungsratsbeschluss vom 4. Juli 2017

Anzug Brigitte Hollinger und Konsorten betreffend „Lohngleichheit zwischen Frau und Mann“

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 25.06.2015 den nachstehenden Anzug Hollinger und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„In der Beantwortung der Interpellation (07.5176.02) der Anzugsstellerin zum gleichen Thema schreibt der Regierungsrat:

„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 – je 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 2006) 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 weiteren Verlauf der regierungsrätlichen Beantwortung wird auf die Möglichkeit der Einrichtung einer Behörde mit adäquaten Untersuchungs- und Durchsetzungskompetenzen in Bezug auf die Lohngleichheit hingewiesen. Diese Behörde würde den Druck von den Einzelpersonen wegnehmen, denn die Angst vor Kündigungen hindert die Betroffenen oft daran, gegen Diskriminierungen vorzugehen. Diese Behörde soll 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 die Behörde auch selbstständig Prozesse vor Gericht führen können. Solche Behörden wurden in den letzten Jahren in diversen Ländern (so z.B. in Kanada) und in unterschiedlichen Formen im Rahmen von Reformen des Gleichstellungsrechts neu geschaffen.

Es wäre auch vorstellbar, eine schon bestehende Behörde in der Verwaltung (AWA, Gleichstellungsbüro) mit der Aufgabe zu betrauen. Bestehende Kontakte und die vorhandene Infrastruktur könnten genutzt werden und würden weniger zusätzliche Kosten verursachen.

Im Weiteren könnte den Arbeitgebern angeboten werden, ihren Betrieb bezüglich Lohngleichheit untersuchen zu lassen, um Lohndiskriminierung vorzubeugen oder zu verhindern. Es könnte auf das Selbsttestprogramm *Logib* hingewiesen werden, welches ein Instrument zur Lohnüberprüfung ist.

Aus diesem Grund bitten die Unterzeichnenden den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten, wie der Kanton die Lohngleichheit zwischen Mann und Frau anstreben könnte und ob konkrete Massnahmen in obigem Sinn umgesetzt werden können.

Brigitte Hollinger, Dominique König-Lüdin, Tanja Soland, Brigitta Gerber, Annemarie Pfister, Annemarie von Bidder, Andrea Bollinger, Beatriz Greuter, Eduard Rutschmann, Ruth Widmer, Ro-

land Engeler-Ohnemus, Christine Heuss, Loretta Müller, Thomas Grossenbacher, Michael Martig, Heidi Mück, Annemarie Pfeifer, Heinrich Ueberwasser, Martin Lüchinger, Hans Baumgartner“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

In Anlehnung an die ersten drei Anzugsbeantwortungen vom 18. August 2010, 17. Oktober 2012 und 25. März 2015 wird erneut – nebst einer zusätzlichen Information zur Unterzeichnung der Charta zur Lohngleichheit – ein Fokus auf folgende Bereiche gelegt:

- (1) Unterzeichnung der Charta „Lohngleichheit im öffentlichen Sektor“,
- (2) Einrichtung einer kantonalen Behörde mit erweiterter Untersuchungs- und Durchsetzungskompetenz zur Lohngleichheit (GIG-Behörde),
- (3) Einhaltung der Lohngleichheit im Beschaffungswesen,
- (4) Analyse der Lohngleichheit in der öffentlichen Verwaltung

1. Unterzeichnung der Charta „Lohngleichheit im öffentlichen Sektor“

Dem Bundesrat ist die Förderung der Lohngleichheit ein grosses Anliegen. Um das Engagement der öffentlichen Hand im Thema zu verstärken, hat Bundesrat Alain Berset deshalb eine Charta zur Lohngleichheit lanciert. Regierungspräsident Guy Morin hat die Charta, gemeinsam mit Exekutivmitgliedern aus 25 Gemeinden und Kantonen, im September 2016 für Basel-Stadt unterzeichnet. Die Charta fordert den öffentlichen Sektor auf, seine Kompetenzen und Partnerschaften für die Lohngleichheit zu nutzen. Der Zweck dieser Charta besteht in einer klaren Willensbekundung des öffentlichen Sektors zur Umsetzung des Verfassungsgrundsatzes eines gleichen Lohns für gleichwertige Arbeit. Sie setzt ein starkes Zeichen, hat jedoch keine verbindliche Rechtswirkung.

Die Unterzeichnenden setzen sich konkret für folgende Anliegen ein:

1. **Sensibilisierung für das Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (GIG)** bei ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die für die Lohnfestsetzung und Funktionsbewertung, die Rekrutierung, Ausbildung und berufliche Förderung zuständig sind.
2. **Regelmässige Überprüfung** der Einhaltung der Lohngleichheit in der öffentlichen Verwaltung nach anerkannten Standards.
3. Förderung einer regelmässigen Überprüfung der Einhaltung der Lohngleichheit nach anerkannten Standards **in den der öffentlichen Hand nahestehenden Körperschaften.**
4. **Einhaltung der Lohngleichheit im Rahmen des öffentlichen Beschaffungs- und/oder Subventionswesens** durch die Einführung von Kontrollmechanismen.
5. **Information über die konkreten Ergebnisse dieses Engagements**, insbesondere durch die Teilnahme am Monitoring des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann.

Mit der Unterzeichnung der Charta der Lohngleichheit im öffentlichen Sektor unterstreicht der Kanton Basel-Stadt sein Engagement und seinen Willen zur Einhaltung der gesetzlich verankerten Lohngleichheit. Damit nimmt er bei der Förderung der Lohngleichheit eine Vorreiterrolle ein. Mit der regelmässigen Überprüfung der Lohngleichheit in der öffentlichen Verwaltung, der Durchführung des Pilotprojekts zur Einhaltung der Lohngleichheit im Rahmen des öffentlichen Beschaffungswesens, der Sensibilisierung für das Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (GIG) und der Information über die konkreten Ergebnisse dieses Engagements hat er bereits die Mehrheit der Massnahmen zur Förderung der Lohngleichheit gemäss der Charta umgesetzt. Massnahmen zur Kontrolle der gesetzlich verankerten Einhaltung der Lohngleichheit bei den Staatsbeitragsempfängerinnen und –empfängern sind in Planung. Noch Handlungsbedarf

besteht bei der Förderung einer regelmässigen Überprüfung der Einhaltung der Lohngleichheit nach anerkannten Standards in den der öffentlichen Hand nahe stehenden Körperschaften.

2. Einrichtung einer GIG-Behörde

Das Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (GIG) regelt alle Bereiche der Gleichstellung im Erwerbsleben, so auch die Lohngleichheit von Frau und Mann. Zur Durchsetzung der Lohngleichheit sieht das GIG die Einzel- und die Verbandsklage vor. Alle Kantone sind verpflichtet, eine entsprechende Schlichtungsstelle einzusetzen. Im Kanton Basel-Stadt ist es die kantonale Schlichtungsstelle für Diskriminierungsfragen, an die sich Betroffene wenden können.

Die Anzugstellenden bitten den Regierungsrat hingegen, die Einrichtung einer Behörde nach Gleichstellungsgesetz mit Untersuchungs- und Durchsetzungskompetenzen (GIG-Behörde) zu prüfen, um den Druck von den Einzelpersonen wegzunehmen. In den letzten drei Anzugsbeantwortungen sprach sich der Regierungsrat gegen dieses Anliegen aus. Der Regierungsrat erachtete den Alleingang auf kantonaler Ebene als nicht sinnvoll. Zudem sollten die nationalen Entwicklungen abgewartet werden.

Die bisherigen freiwilligen Massnahmen seitens des Bundes haben nicht zum gewünschten Ergebnis geführt. Der Lohngleichheitsdialog – ein Projekt der Sozialpartner und des Bundes – wurde Ende Februar 2014 abgeschlossen. Seine Bilanz ist durchzogen. Lediglich 51 Unternehmen mit 230'000 Mitarbeitenden haben sich daran beteiligt.

Der Bundesrat hat deshalb entschieden, zusätzliche Massnahmen zur Beseitigung der Lohndiskriminierung einzuführen und hat einen Entwurf zur Änderung des Gleichstellungsgesetzes in die Vernehmlassung geschickt. Nach Kenntnisnahme der Vernehmlassungsergebnisse hat er im Oktober 2016 entschieden, an seinem Vernehmlassungsvorschlag festzuhalten und Unternehmen mit mindestens 50 Mitarbeitenden alle vier Jahre zu einer Lohnanalyse zu verpflichten. Die Prüfung der Lohnanalyse soll von einer Revisionsstelle vorgenommen werden. Zudem müssen die Arbeitgebenden ihre Mitarbeitenden über das Ergebnis der Prüfung der Lohnanalyse sowie über das Ausmass einer allfälligen Lohndiskriminierung informieren. Der Bundesrat hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement beauftragt, bis zum Sommer 2017 einen entsprechenden Gesetzesentwurf auszuarbeiten.

Aufgrund dieser zusätzlichen staatlichen Massnahmen zur Umsetzung der Lohngleichheit auf Bundesebene besteht für den Kanton Basel-Stadt diesbezüglich kein weiterer Handlungsbedarf.

3. Einhaltung der Lohngleichheit im öffentlichen Beschaffungswesen

Die Gleichbehandlung von Frau und Mann gemäss dem Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz, GIG) gilt auch im öffentlichen Beschaffungswesen des Kantons Basel-Stadt (§ 5 Abs. 2 Beschaffungsgesetz). Die Gleichbehandlung von Frau und Mann und die Einhaltung der Lohngleichheit sind somit Bedingungen für den Erhalt eines öffentlichen Auftrages. Die Anbietenden haben gegenüber den Auftraggebenden, durch die vom Kanton bezeichneten Stellen, den Nachweis zu erbringen, dass sie und allfällige Subunternehmen das Gleichstellungsgesetz einhalten (§ 6. Beschaffungsgesetz). Das Einigungsamt (Amt für Wirtschaft und Arbeit, WSU) ist zuständig für Kontrollen und die Feststellung von Verstössen (§§ 4 und 5 Beschaffungsverordnung). Gestützt darauf kann eine Anbieterin oder ein Anbieter gegebenenfalls vom Submissionsverfahren ausgeschlossen werden (§ 6 Beschaffungsverordnung).

Zur Umsetzung dieser Bestimmungen hat der Regierungsrat 2015 die Einführung eines Pilotprojektes mit 10 Lohngleichheits-Stichkontrollen beschlossen. Im Zeitraum von Mitte 2016 bis Ende 2017 führt das Amt für Wirtschaft und Arbeit regelmässig Kontrollen durch. Dabei wird die zuständige Kontrollbehörde eng von der Kantonalen Fachstelle für öffentliche Beschaffungen (KFöB) und der Abteilung Gleichstellung von Frauen und Männern begleitet. Betroffen von diesen

Kontrollen sind Unternehmen, die mindestens 50 Mitarbeitende, davon mindestens 10 Frauen oder Männer, beschäftigen und den Zuschlag für einen öffentlichen Auftrag des Kantons Basel-Stadt in einem offenen oder selektiven Verfahren erhalten haben. Für die Überprüfung der Lohngleichheit wird das Lohngleichheitsinstrument Logib des Bundes verwendet. Der Kanton Basel-Stadt verzichtet während der Testphase auf allfällige Sanktionen.

Die Testphase ist im September 2016 mit ersten Kontrollen durch eine externe Fachperson angefallen und wird voraussichtlich Ende Dezember 2017 abgeschlossen. Zum jetzigen Zeitpunkt können deshalb noch keine genauen Aussagen zum Pilotprojekt gemacht werden.

Anfangs 2018 wird eine Evaluation des Pilotprojekts durchgeführt. Auf deren Basis entscheidet der Regierungsrat über das weitere Vorgehen und die künftigen Zuständigkeiten.

4. Analyse der Lohngleichheit in der Öffentlichen Verwaltung Basel-Stadt

Nach einer ersten Lohngleichheitsanalyse im Jahr 2012 hat der Regierungsrat das Statistische Amt in Zusammenarbeit mit dem Zentralen Personaldienst erneut beauftragt, die Lohngleichheit in der baselstädtischen Verwaltung zu überprüfen.

Die auf einer verbesserten Datenlage basierende Analyse der Lohngleichheit zwischen Frauen und Männern in der kantonalen Verwaltung wurde im November 2016 publiziert.¹

In der kantonalen Verwaltung verdienen Frauen im Durchschnitt 6,2 % weniger als Männer. Bei der Analyse mit dem standardisierten Analyseinstrument Logib des Bundes zeigte sich ein Diskriminierungskoeffizient von 2,4%.

Die departementalen Personalleitenden wurden über die Ergebnisse der Analyse informiert. Auch wird das Thema in Schulungen zur Stufenberechnung und in diversen Führungsschulungen und Seminaren (z.B. Kaderseminaren, Schulung Mitarbeitergespräche) aufgegriffen und konsequent weitergeführt.

Im Dezember 2016 hat der Regierungsrat zudem beschlossen, die Lohngleichheitsanalysen als Grundauftrag in das Statistikprogramm des Statistischen Amtes aufzunehmen und die Analyse alle vier Jahre zu wiederholen. Die nächste Überprüfung findet im Jahr 2020 statt. Damit ist eine regelmässige Kontrolle der Lohngleichheit gewährleistet.

5. Zusammenfassung

Die Einhaltung der Lohngleichheit von Frau und Mann ist dem Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt ein zentrales Anliegen. Mit der Unterzeichnung der Charta zur Lohngleichheit im öffentlichen Sektor hat er dieses Bestreben und seinen Willen zur Förderung der Lohngleichheit bekräftigt – der Kanton nimmt mit diesem Engagement eine Vorbildfunktion ein.

Es besteht auf kantonaler Ebene kein Handlungsbedarf für das Einrichten einer GIG-Behörde mit erweiterten Kompetenzen, da der Bundesrat beschlossen hat, die verfassungsrechtliche Lohngleichheit mit zusätzlichen staatlichen Massnahmen durchzusetzen. Er hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement beauftragt, bis im Sommer 2017 eine Botschaft für eine entsprechende Änderung des Gleichstellungsgesetzes (GIG) auszuarbeiten.

Im öffentlichen Beschaffungswesen des Kantons Basel-Stadt läuft eine Testphase, welche mit Logib-Stichkontrollen die Einhaltung der Lohngleichheit überprüft. Nach Abschluss des Pilotprojekts wird der Regierungsrat im 2018 über das weitere Vorgehen entscheiden.

Die Analyse der Lohngleichheit in der öffentlichen Verwaltung ist mittlerweile Bestandteil des Statistikprogramms des Statistischen Amtes und wird alle vier Jahre wiederholt. Der Bericht von 2016 ergab einen Diskriminierungskoeffizienten von 2,4%.

¹ Der Gesamtbericht zur Lohngleichheit in der baselstädtischen Verwaltung gibt es auf der Website des Statistischen Amtes des Kantons Basel-Stadt: <http://www.statistik.bs.ch/zahlen/analysen/lohngleichheit.html>

6. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir dem Grossen Rat, den Anzug Hollinger und Konsorten betreffend „Lohngleichheit zwischen Frau und Mann“ abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatschreiberin