



An den Grossen Rat

22.5008.02

FD/P225008

Basel, 30. März 2022

Regierungsratsbeschluss vom 29. März 2022

Schriftliche Anfrage Andrea Strahm betreffend «Differenzierung von Lohngleichheit-Analyse»

Das Büro des Grossen Rates hat die nachstehende Schriftliche Anfrage Andrea Strahm dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

Basel-Stadt untersucht seit 2012 systematisch die Lohngleichheit zwischen Frauen und Männern in der kantonalen Verwaltung. Die aktuelle Analyse zeigt mit unerklärten Lohnunterschieden von 1.7 Prozent ein gutes Gesamtergebnis. In der Analyse wird das Analyseinstrument Logib vom Eidgenössischen Büro für Gleichstellung von Mann und Frau zurückgegriffen. Es erklärt Lohnunterschiede mit den Merkmalen Geschlecht, höchste abgeschlossene Ausbildung, Berufserfahrung, Dienstjahre, Anforderungsniveau und berufliche Stellung. Die Lohnregressionen gemäss Logib enthalten keine potenziell diskriminierenden Merkmale wie z. B. Herkunft, Familienstand oder Beschäftigungsgrad. Gemäss dem Bericht «Lohngleichheit in der kantonalen Verwaltung, Ausgabe 2021» des Statistischen Amtes Basel-Stadt reduziert die Erweiterung der Regressionen mit zusätzlichen erklärenden Merkmalen die unerklärte Lohndifferenz auf unter 1%. Gemäss Medienmitteilung vom 1.12.2021 will die Kantonale Verwaltung sich trotz positivem Ergebnis weiter verbessern.¹

In diesem Zusammenhang bitte ich den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Gemäss dem Bericht verdienen ledige Frauen 2,6% mehr als ledige Männer. Hingegen ist der mittlere Lohn von verheirateten Frauen 8,0% tiefer als derjenige von verheirateten Männern (Bericht Statistischen Amtes Basel-Stadt, Seite 6). Legt dieser Fakt für den Regierungsrat den Schluss nahe, dass weniger das weibliche Geschlecht an sich Ursache der Lohnungleichheit ist als der Umstand der Familienplanung, resp. Karriereknicks aufgrund von Mutterschaft?
2. Müsste in diesem Zusammenhang die statistische Differenzierung statt nach dem amtlichen Geschlechtseintrag nicht eher nach dem Kriterium von Erwerbsunterbrüchen aufgrund von Elternschaft, Kinderbetreuung und anderer Care-Arbeit unabhängig vom Geschlecht unterschieden werden? Plant der Regierungsrat diese Differenzierung bei der geplanten Verbesserung zukünftig zu berücksichtigen?
3. Hat das Statistische Amt des Kantons Basel-Stadt in seiner Erweiterung der Regressionen durch potenziell diskriminierende Merkmale die Faktoren sexuelle Orientierung und Geschlechtsidentität (LGBTI-Thematik) berücksichtigt? Und falls nein, beabsichtigt der Regierungsrat mit der Einführung des neuen Gleichstellungsgesetzes diese Faktoren für eine Differenzierung der Statistik zu berücksichtigen?
4. Welche anderen Verbesserungen sind geplant?

¹<https://www.regierungsrat.bs.ch/nm/2021-lohngleichheit-kantonale-verwaltung-will-sich-trotz-positivem-ergebnis-weiter-verbessern-rr.html>

Andrea Strahm

Wir beantworten diese Schriftliche Anfrage wie folgt:

1. *Gemäss dem Bericht verdienen ledige Frauen 2,6% mehr als ledige Männer. Hingegen ist der mittlere Lohn von verheirateten Frauen 8,0% tiefer als derjenige von verheirateten Männern (Bericht Statistischen Amtes Basel-Stadt, Seite 6). Legt dieser Fakt für den Regierungsrat den Schluss nahe, dass weniger das weibliche Geschlecht an sich Ursache der Lohnungleichheit ist als der Umstand der Familienplanung, resp. Karriereknicks aufgrund von Mutterschaft?*

Die erwähnten Unterschiede sind Ergebnisse der beschreibenden Analyse. In Spezifikation 4 der Regressionsanalyse werden der Zivilstand und der Beschäftigungsgrad mitberücksichtigt. Gemäss der Analyse sind – unter der Einschränkung der unpräzisen Abbildung der familiären Situation – sowohl das Geschlecht als auch die familiären Umstände relevante Einflussfaktoren für den Lohn. Welcher der beiden Effekte grösser ist, lässt sich aus den Daten nicht identifizieren. Die Familienplanung ist kein isolierter Faktor, sondern hat Einfluss auf diverse erklärende Faktoren (berufliche Position, Arbeitspensum etc.). Auch das Geschlecht kann über die Kontrollvariablen auf die Lohnunterschiede wirken. Beispielsweise werden die Familienplanung und Erwerbsunterbrüche durch Geschlechterstereotypen sowie strukturelle Faktoren beeinflusst, die sich unterschiedlich auf die Geschlechter auswirken.

2. *Müsste in diesem Zusammenhang die statistische Differenzierung statt nach dem amtlichen Geschlechtseintrag nicht eher nach dem Kriterium von Erwerbsunterbrüchen aufgrund von Elternschaft, Kinderbetreuung und anderer Care-Arbeit unabhängig vom Geschlecht unterschieden werden? Plant der Regierungsrat diese Differenzierung bei der geplanten Verbesserung zukünftig zu berücksichtigen?*

Der gesetzliche Auftrag in der Bundesverfassung (Art. 8 Abs. 3), im Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (Art. 3) und in der Kantonsverfassung des Kantons Basel-Stadt (§9 Abs. 2) bezieht sich auf das amtliche Geschlecht; den Anspruch von Frau und Mann auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit. Die erwähnten Informationen (Erwerbsunterbrüche aufgrund von Elternschaft, Kinderbetreuung und andere Care-Arbeit) werden von den Departementen nicht erfasst und können somit nicht in die erweiterte Lohnvergleichsanalyse einfließen. Eine Erfassung dieser Informationen von allen Mitarbeitenden wäre sehr aufwändig, auch weil solche Angaben während der Anstellung laufend aktualisiert werden müssten. Es ist zudem nicht klar, ob derartige Informationen zu Erwerbsunterbrüchen einen Anteil an der noch nicht erklärten Varianz erklären können – zumal diese Erwerbsunterbrüche indirekt auch durch andere Variablen abgebildet werden.

3. *Hat das Statistische Amt des Kantons Basel-Stadt in seiner Erweiterung der Regressionen durch potenziell diskriminierende Merkmale die Faktoren sexuelle Orientierung und Geschlechtsidentität (LGBTI-Thematik) berücksichtigt? Und falls nein, beabsichtigt der Regierungsrat mit der Einführung des neuen Gleichstellungsgesetzes diese Faktoren für eine Differenzierung der Statistik zu berücksichtigen?*

Mit den Personaldaten der kantonalen Verwaltung kann keine derartige Analyse durchgeführt werden. In den Daten wird das amtliche Geschlecht verwendet, das binär definiert ist. Das für die gesetzlichen Anforderungen des revidierten Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann verwendete Analyse-Tool des Bundes (Logib) orientiert sich ebenfalls am amtlichen Geschlecht und lässt momentan keine nicht-binäre Codierung zu. Der amtliche Eintrag des dritten Geschlechts im Personenstandsregister bei den Zivilstandsämtern des Wohnsitzes ist Stand heute nicht möglich. Es sind diesbezüglich auf Bundesebene aufgrund der Postulate Arslan und Ruiz Bestrebungen im Gang. Dieses Geschäft ist in den Räten noch nicht abschliessend diskutiert.

Eine Berücksichtigung von sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität für die Lohngleichheitsanalyse ist auch im neuen kantonalen Gleichstellungsgesetz nicht vorgesehen. Dies insbesondere deshalb, weil das Erheben von solchen Daten stark in die Privatsphäre der betroffenen Personen eingreifen würde.

4. *Welche anderen Verbesserungen sind geplant?*

Chancengleichheit ist seit langem ein wichtiges Thema für den Arbeitgeber Basel-Stadt. Die Basis für Verbesserungen bilden dabei eine detaillierte Analyse des Ist-Zustands und ein regelmässiges Monitoring der Fortschritte.

Lohngleichheit

Auf der Basis der jüngsten Lohngleichheitsanalyse und den Empfehlungen des Competence Centre for Diversity and Inclusion (CCDI, Universität St. Gallen) werden einzelne Lohnklassen mit Auffälligkeiten analysiert und geprüft, ob und welche Massnahmen sinnvoll sind. Ebenso wird die Qualität der Lohndaten weiter verbessert, damit die Realität exakter abgebildet wird. Ein positiver Effekt wird in Zukunft von den bereits per 1. Januar 2020 beschlossenen Änderungen erwartet: Der Regierungsrat hat entschieden, bei Neueintritten die zeitliche Anrechnung von Teilzeitarbeit sowie die Gewichtung der Familienarbeit zu erhöhen. Ein besonderer Fokus beim Thema Lohngleichheit wird auf die geschlechtergerechte Verteilung bei lohnrelevanten Führungsinstrumenten (Anerkennungsprämie, Stufenbeschleunigung und Ad-Personam-Einstufung respektive Einreihung) gelegt, wo derzeit noch Unterschiede zwischen den Geschlechtern feststellbar sind.

Umsetzung und Monitoring der Chancengleichheitsziele

Seit der Einführung des Chancengleichheits-Controllings wurden in der Chancengleichheit grosse Fortschritte erzielt. So stieg beispielsweise der Anteil Frauen im Kader (inklusive Fachkader) von rund 22 Prozent (2004) auf rund 34 Prozent (2016). Die Auswertung der Chancengleichheitsziele 2018-2021 wird nach den Sommerferien vorliegen. Aus dieser Basis wird der Regierungsrat für die folgenden vier Jahre neue Chancengleichheitsziele definieren.

Die aktuellen Chancengleichheitsziele lauten:

- Es sind vermehrt Frauen für qualifizierte Funktionen zu rekrutieren bzw. intern zu fördern.
- Frauen und Männer sind gesamtstaatlich über alle Stufen des Führungskaders hinweg mit mindestens je 35 Prozent vertreten. Der Frauenanteil soll gezielt im Unteren und Oberen Kader gefördert werden.
- Eine Annäherung des durchschnittlichen Beschäftigungsgrads von Frauen und Männern wird angestrebt.
- Über den gesamten Beobachtungszeitraum von vier Jahren hinweg soll die Verteilung der Anerkennungsprämien in der Summe dem Anteil Frauen und Männern des Departementes (hochgerechnet auf Vollzeitstellen) entsprechen.

Sensibilisierungsmassnahmen

Um allfälligen unbewussten Vorurteilen (Bias) entgegenzuwirken, welche auch Auswirkungen auf die Erstellung einer Stellenbeschreibung und somit auf die Zuteilung der Lohnklasse haben können, wird dieses Thema in die Schulungen bei allen Personalabteilungen des Kantons aufgenommen. Das Ziel ist es, diskriminierungsfreie Bewerbungs- und Personalauswahlverfahren für alle Personengruppen sicherzustellen. Solche Sensibilisierungsmassnahmen werden auch in den Seminaren zur MAG-Schulung, zum Entwicklungs- und Teamdialog sowie auf allen Stufen der Führungsseminare integriert.

LGBTI

Das Erwerbsleben stellt einen wichtigen Bereich für die Gleichstellung von LGBTI Menschen dar. Der Entwurf zum neuen Kantonalen Gleichstellungsgesetz weitet daher die Zuständigkeit der Kantonalen Schlichtungsstelle für Diskriminierungsfragen explizit auf Menschen aus, die aufgrund einer

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

nicht heterosexuellen Orientierung oder Transgeschlechtlichkeit im Erwerbsleben diskriminiert werden. Die Zuständigkeit der Schlichtungsstelle bezieht sich auf öffentlich-rechtliche sowie auch privatrechtliche Arbeitsverhältnisse.

Weiter sieht der Entwurf eine stärkere Verankerung der Gleichstellung als Querschnittsaufgabe vor, die alle Menschen umfasst, die von Geschlechterdiskriminierung betroffen sind. Der Kanton beabsichtigt damit, die Verwirklichung der Gleichstellung von LGBTI Personen in allen Lebensbereichen mittels entsprechender Massnahmen aktiv voranzutreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin