

Motion Natalie Imboden (GB): Lohngleichheit im Praxistest: Berner Stadtverwaltung als Pionierin für gerechte Frauenlöhne

Die Lohnungleichheit zwischen Frauen und Männern ist eine der zentralen Diskriminierungsquellen für Frauen im Beruf. Frauen verdienen im Durchschnitt immer noch gut 20 Prozent weniger als Männer. Die Unterschiede haben sich in den letzten Jahren nur minim verringert. Diese Lohndifferenz ist nach Wirtschaftsbranche unterschiedlich, aber trotzdem überall anzutreffen, auch in den öffentlichen Verwaltungen. Zwar sind die Lohnunterschiede in der Bundesverwaltung etwas geringer (10%), aber bei den kantonalen Verwaltungen betragen sie – erstaunlicherweise – ebenfalls 21% wie in der Privatwirtschaft. Für Gemeinden gibt es leider keine verfügbaren Untersuchungen.

Monatlicher Bruttolohn standardisiert, 2000 und Lohndifferenz Frauen/Männerlöhne (Daten: BFS)

| | Frauen | Männer | Allgemein | Differenz in Prozent |
|------------------------------|-----------|-----------|-----------|----------------------|
| Privatwirtschaft | Fr. 4 358 | Fr. 5 551 | Fr. 5 163 | 21.5% |
| Öffentlicher Sektor: Bund | Fr. 5 672 | Fr. 6 316 | Fr. 6 163 | 10.2% |
| Öffentlicher Sektor: Kantone | Fr. 5 848 | Fr. 7 415 | Fr. 6 608 | 21.1% |
| Allgemein | | | | 21.3% |

Die verbreitete Annahme, dass in der Stadtverwaltung Bern keine Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern bestehen, soll nun überprüft werden. Wenn in der Berner Verwaltung – entgegen der statistischen Vermutung gemäss den kantonalen Verwaltungen – tatsächlich keine Lohndiskriminierungen (mehr) stattfinden, kann die Stadtverwaltung Bern als positives Beispiel gelten und dies soll auch entsprechend kommuniziert werden. Falls Lohnunterschiede vorhanden sind, sollen geeignete Massnahmen ergriffen werden diese zu beseitigen. Häufig wird in Diskussionen rund um die Lohndiskriminierungen von Frauen angeführt, diese seien auf unterschiedliche persönliche Merkmale (so genannt unterschiedliches Humankapital wie unterschiedliche Bildung, weniger Dienstjahre etc.) zurückzuführen. Verschiedene Studien zeigen, dass es von den durchschnittlich rund 20 Prozent Lohndifferenz zwischen Frauenlöhnen und Männerlöhnen für 60 Prozent der Lohndifferenz keine Erklärung gibt und somit direkte Lohndiskriminierung vorliegt. (Flückiger/Ramirez, 2000: Auf dem Weg zur Lohngleichheit. Vergleich der Frauen- und Männerlöhne anhand der Lohnstrukturerhebungen LSE von 1994 und 1996.) Rund 40% der Lohndifferenz sind durch unterschiedliche persönliche Merkmale wie Dienstalter, Erfahrung, Ausbildungsniveau etc. „erklärbar“. Hier liegt nicht eine Lohndiskriminierung im engeren Sinn vor, sondern eine Beschäftigungsdiskriminierung. Wenn Frauen zum Beispiel trotz gleicher Qualifikation schlechtere Aufstiegschancen haben. Beide Arten von Diskriminierung sind nach Gleichstellungsgesetz nicht tolerierbar.

Der Anteil erklärbarer Beschäftigungsdiskriminierung und nicht erklärbarer direkter Lohndiskriminierung verändert sich von Branche zu Branche, von Betrieb zu Betrieb. Mit einer neuen ökonomisch-statistischen Analyse kann nun die Lohnungleichheit in einem einzelnen Betrieb genauer untersucht werden. Mit dieser so genannten Regressionsanalyse wird bestimmt, welcher Anteil von Lohnunterschieden mit objektiven Qualifikationsmerkmalen erklärt werden kann, und welcher nur auf das Geschlecht zurückzuführen ist. Diese Methode ist auch dann anwendbar wenn kein direkter Lohnvergleich zwischen zwei Personen möglich ist. Einzige

Voraussetzung ist eine gewisse Grösse des Betriebs von rund 30-50 Personen. Diese Methode wurde bereits erprobt und ist sowohl wissenschaftlich wie auch vom Bundesgericht anerkannt. Einerseits in einem in der Öffentlichkeit stark beachteten Präzedenz-Fall einer Lohnklage vor Bundesgericht. Hier konnte durch Prof. Yves Flückiger von der Universität Genf in einem Bundesgerichtsurteil vom 22.12.2003 bei einer diskriminierten Anwältin durch die Methode eine Diskriminierung nachgewiesen werden.

Die Methode ist aber auch für Grossunternehmungen systematisch anwendbar. Das Büro BASS hat jüngst in einer Pilotstudie die gleiche Methode bei fünf Grossunternehmungen angewendet, welche im Rahmen der Submission Aufträge vom Bund erhalten (Überprüfung der Einhaltung von Lohngleichheit zwischen Frauen und Männern bei Beschaffungen des Bundes. Bericht über die Pilotphase zur Umsetzung von Art. 8 Abs. 1 Bst. c des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen. Im Auftrag des Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG und der Beschaffungskommission des Bundes BKB. Silvia Strub, Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien, BASS, Juni 2004. Bestellbar: egb@ebg.admin.ch). Der Erfahrungswert beim Zeitaufwand pro untersuchten Betrieb betrug durch die kontrollierende Stelle zwischen 30-90 Arbeitsstunden und ist damit vertretbar.

Der Gemeinderat wird aufgefordert sicherzustellen, dass

1. die Löhne in der Stadtverwaltung analog der obigen Methode überprüft werden. Die Überprüfung ist in geeigneten Abständen zu wiederholen. Die Ergebnisse und allenfalls notwendige Massnahmen zur Verbesserung sind dem Stadtrat und der Öffentlichkeit zugänglich zu machen;
2. die Überprüfungen analog auch für die ausgelagerten Betriebe durchgeführt wird (insb. StaBe, SWB);
3. die Überprüfungen analog auch bei den subventionierten Betrieben, welche die notwendige Grösse haben (ab ca. 30-50 Mitarbeitende), durchgeführt wird.

Bern, 12. August 2004

Motion Natalie Imboden (GB), Catherine Weber, Doris Schneider, Martina Dvoracek, Daniele Jenni, Annemarie Sancar-Flückiger, Simon Röthlisberger, Michael Jordi

Antwort des Gemeinderats

Die Motionärin möchte, dass die Löhne der Stadtverwaltung, der ausgelagerten Betriebe und der subventionierten Betriebe anhand einer neuen Methode auf die Einhaltung der Lohngleichheit zwischen Frauen und Männern überprüft werden. Die Ergebnisse sowie allfällige korrigierende Massnahmen sollen Stadtrat und Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Die geforderten Erhebungen sind in der Kompetenz des Gemeinderats. Der Vorstoss hat also nur den Charakter einer Richtlinie. Der Gemeinderat stellt auch fest, dass die Anstellungs- und Arbeitsbedingungen im städtischen Personalrecht von der Lohngleichheit ausgehen.

Zur Sache selbst: Es gibt verschiedene Methoden zur Überprüfung von Lohngleichheit:

- Mit der *ökonomisch-statistischen (ökonometrischen) Analyse* – der von der Motion anvisierten Methode – werden Lohngleichungen (*Regressionsanalysen*) berechnet, um den Einfluss verschiedener Erklärungsfaktoren auf den Lohn zu bestimmen. Bei der Prüfung der Lohngleichheit wird erhoben, welcher Anteil der Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern durch objektive Qualifikationsmerkmale (persönliche Ausstattung an Wissen und Erfahrung) zu Stande kommt und welcher Anteil unerklärt bleibt, also auf das Geschlecht zurückzuführen ist.

- Mit *arbeitswissenschaftlichen Analysen* werden unterschiedliche Arbeitsplätze durch das Instrument der Arbeitsplatzbewertung vergleichbar gemacht, um deren Gleichwertigkeit beurteilen zu können.
- Schliesslich sind auch verschiedene *Verfahren direkter Vergleiche einzelner Löhne* möglich, wie der Lohnvergleich von Frauen und Männern mit gleicher Funktion und gleichem Alter.

Bei der *Regressionsanalyse*, wie sie das Büro BASS im Rahmen der „Überprüfung der Einhaltung von Lohngleichheit zwischen Frauen und Männern bei Beschaffungen des Bundes“¹ entwickelt hat, wird ein mehrstufiges Prüfverfahren durchgeführt. „In einem *ersten Schritt* wird eine standardisierte ökonomisch-statistische Analyse durchgeführt. Diese umfasst zunächst eine summarische Beurteilung der Lohnsituation anhand von Durchschnittswerten für alle Beschäftigten sowie für Untergruppen von Mitarbeitenden mit jeweils gleichen Qualifikationsmerkmalen. Zusätzlich wird eine detaillierte Analyse der Einflussfaktoren vorgenommen: Anhand einer standardisierten Regressionsanalyse wird der isolierte Einfluss der Humankapitalfaktoren Ausbildung, Dienstalter und potenzielle Berufserfahrung sowie des Geschlechts auf den Lohn bestimmt. Wenn die geschlechtsspezifische, nicht durch die Humankapitalfaktoren begründbare Lohndifferenz zwischen Frauen und Männern gering ist und nicht signifikant über einer Toleranzschwelle von 5 Prozent liegt oder wenn ein höherer Wert statistisch nicht signifikant ist, so wird Einhaltung der Lohngleichheit angenommen. In einem *zweiten Schritt* können zusätzliche, von der Firma zu bezeichnende, lohnrelevante Merkmale in die statistische Analyse integriert werden. Bleibt die systematische Lohnungleichheit zwischen Frauen und Männern auch unter Einbezug von zusätzlichen Erklärungsfaktoren bestehen, können in einem *dritten Schritt* zur Beurteilung der Lohnsituation allfällig auch weitere Instrumente wie zum Beispiel ein direkter Lohnvergleich oder eine Arbeitsplatzbewertung zum Einsatz gelangen.“²

Als Datengrundlage werden für alle Mitarbeitenden eines Unternehmens mindestens folgende anonymisierten Angaben benötigt: Geschlecht, Alter, höchste abgeschlossene Ausbildung, Dienstjahre, individuelles Arbeitspensum und Bruttolohn. Diese Daten müssen Unternehmen in der Regel für die Lohnstrukturerhebung (LSE) zuhanden des Bundesamts für Statistik liefern. In der LSE werden ausserdem für alle Beschäftigten die berufliche Stellung, das Anforderungsniveau des Arbeitsplatzes sowie weitere personen- und arbeitsplatzbezogene Merkmale erfasst.

Die Regressionsanalyse gemäss Büro BASS scheint ein interessanter Ansatz für die Überprüfung der Lohngleichheit eines Unternehmens zu sein. Hierzu gilt es allerdings auch auf gewisse Problempunkte hinzuweisen:

Als Datengrundlage dienen die Angaben der LSE. Diese Angaben müssen indessen von den einzelnen Unternehmen auch tatsächlich von ihrer gesamten Belegschaft erhoben worden sein. Sonst wird der Erfassungsaufwand beträchtlich. Unter Umständen kann das Personalinformationssystem SAP technische Schwierigkeiten bei der Datenerhebung bereiten. Für die Beurteilung des ersten Prüfungsschritts der Lohngleichheit wird lediglich eine summarische Beurteilung der Lohnsituation aufgrund der Ausbildung (umgerechnet in Ausbildungsjahre), von (potenziellen) Erwerb Jahren und Dienstjahren vorgenommen. Die weiteren wichtigen objektiven Erklärungsfaktoren, wie ausgeübte Funktion und entsprechendes Anforderungsniveau,

¹ Überprüfung der Einhaltung von Lohngleichheit zwischen Frauen und Männern bei Beschaffungen des Bundes; Bericht über die Pilotphase zur Umsetzung von Art. 8 Abs. 1 Bst. c des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen; Silvia Strub, Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien, BASS, Bern, Juni 2004

² BASS-Studie, a.a.O. S. III

veau fallen ausser Betracht. Sie werden allenfalls erst im zweiten Prüfungsschritt in die Beurteilung miteinbezogen.

Die Regressionsanalyse wurde bisher durch das Büro BASS durchgeführt. Da das Verfahren vertiefte statistisch-ökonomische Kenntnisse voraussetzt, müssen entsprechendes Fachwissen und die notwendige Software betriebsintern vorhanden sein, damit die Betriebe eine solche Analyse selber durchführen können. Wegen zu vieler offener technischer Fragen besteht auf dem Markt momentan kein fertig programmiertes System. Zu den *internen* Kosten für die Datenbereitstellung kommen daher *externe* Auftragskosten hinzu, ist doch mit einem Aufwand von 30 bis 90 Auftragsstunden allein für beigezogene externe Fachleute zu rechnen.

Konkret stellt sich die Frage, ob eine Regressionsanalyse durch das Büro BASS bei der Stadtverwaltung, bei den städtischen Anstalten sowie bei den Institutionen mit Leistungsauftrag der Stadt durchgeführt werden soll.

Zu Punkt 1:

Da die Stadtverwaltung bisher nicht an der LSE teilgenommen hat, fehlen städtischerseits Angaben zur höchsten abgeschlossenen Ausbildung der Mitarbeitenden. Diese Angaben müssen bei sämtlichen Mitarbeitenden noch erhoben und ins Personalinformationssystem SAP eingegeben werden. Dies ist mit einigem internen Aufwand verbunden. Soll die Regressionsanalyse eine vertiefte Aussage erlauben, müssen auch die ausgeübten Funktionen und das Anforderungsniveau dieser Funktionen miteinbezogen und ausgewertet werden. Dies wird vor allem den externen Aufwand vergrössern. Es ist mit externen Kosten in der Grössenordnung von mindestens 10 000 Franken zu rechnen.

Im Rahmen des internen Personalcontrollings werden bereits heute Lohnauswertungen bezüglich Funktionsgruppen und Stelleneinreihungen gemacht.

Man kann sich daher fragen, ob der interne und externe Zusatzaufwand für die Durchführung einer Regressionsanalyse überhaupt zu einem Zusatznutzen für die Überprüfung der Lohngleichheit in der Stadtverwaltung führt. Der Gemeinderat möchte diese Frage vertieft prüfen, weshalb er den Vorstoss in diesem Punkt nicht als Motion, sondern als Postulat entgegennehmen möchte.

Zu Punkt 2:

Die ausgelagerten Betriebe sind selbständige, autonome öffentlich-rechtliche Anstalten der Stadt Bern. Welches Anstalts- und Gemeindeorgan für welche Aufgaben verantwortlich ist, ergibt sich aus den jeweiligen Anstaltsreglementen. Der Gemeinderat ist für die Aufsicht und Kontrolle der ausgelagerten gemeindeeigenen Betriebe zuständig, nicht aber für die Betriebsführung. Ob eine Regressionsanalyse zur Überprüfung der Lohngleichheit durchgeführt wird, muss jeder Gemeindebetrieb selber festlegen, da nur er selber die vorhandenen personellen und materiellen Ressourcen für diese Aufgabe abschätzen kann. Sobald Klarheit darüber besteht, ob in der Stadtverwaltung eine Regressionsanalyse durchgeführt wird und erste Erfahrungen darüber bestehen, wird der Gemeinderat bei den einzelnen Gemeindebetrieben entsprechend vorstellig werden. Solange die ausgelagerten Betriebe sich weiterhin an das städtische Lohnsystem halten, ist der Nutzen einer separat durchgeführten Regressionsanalyse fraglich. Der Gemeinderat möchte deshalb den Vorstoss in diesem Punkt nicht als Motion, sondern als Postulat entgegennehmen.

Zu Punkt 3:

Der Gemeinderat geht davon aus, dass es sich bei den in der Motion bezeichneten subventionierten Betrieben um Institutionen mit städtischen Leistungsverträgen handelt. Von diesen Institutionen weisen allerdings nur die wenigsten die für eine Regressionsanalyse notwendige

Grösse auf (Stadttheater, Berner Symphonieorchester, Historisches Museum, Kunstmuseum, Paul Klee-Zentrum, Domicil für Senioren, Spitex Bern, Vereinigung Beratung/Integrationshilfe, Stiftung Kornhausbibliothek, Reitschule). Wie bei den ausgelagerten gemeindeeigenen Betrieben muss jede Institution mit Leistungsauftrag selber entscheiden, ob sie eine Regressionsanalyse zur Überprüfung der Lohngleichheit durchführen will. Allenfalls könnte die Verpflichtung zur Durchführung einer Regressionsanalyse in die einzelnen Leistungsverträge integriert werden. Der Gemeinderat ist bereit, mit den betroffenen Institutionen zu prüfen, ob die Durchführung einer solchen Überprüfung angesichts der konkreten Situation angezeigt ist. Trifft dies zu, kann die Durchführung einer Regressionsanalyse in den neu abzuschliessenden Leistungsvertrag integriert werden. Der Gemeinderat möchte aus diesen Gründen den Vorstoss in diesem Punkt nicht als Motion, sondern als Postulat entgegennehmen.

Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, die Motion abzulehnen; er ist jedoch bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen.

Bern, 2. Februar 2005

Der Gemeinderat