

Bericht des Gemeinderats

Postulat Natalie Imboden (GB) vom 12. August 2004: Lohngleichheit im Praxistest: Keine Wettbewerbsverzerrungen durch Lohndiskriminierung in der Submission (04.000437)

In der Stadtratssitzung vom 27. Oktober 2005 wurde das folgende Postulat Natalie Imboden erheblich erklärt:

Mit der Vergabe öffentlicher Aufträge kann die Stadt Bern konkret Einfluss nehmen, dass die Lohngleichheit bei den beauftragten Betrieben eingehalten wird. Bisher wurde die nach eidg. Gleichstellungsgesetz und Bundesverfassung vorgeschriebene Lohngleichheit von Frauen und Männern zwar vorgeschrieben, aber meist nicht überprüft. Es genügte Selbstdeklarationen der Unternehmungen.

Heute liegt ein neues Instrument vor, mit welchem die Einhaltung der Lohngleichheit bei der Submission in jedem Betrieb überprüft werden kann. In einem Pilotprojekt der Bundesverwaltung wurde dieses Instrument anhand von fünf Betrieben erprobt. (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 BASS, Juni 2004. Zu bestellen bei EBG: egb@ebg.admin.ch) Die Kontrollen zeigen den Betrieben jeweils ihr Diskriminierungspotential, den Handlungsbedarf, aber auch konkrete Wege zur Realisierung der Lohngleichheit von Frauen und Männern auf.

Mit einer ökonomisch statistischen Analyse kann jeder einzelne Betrieb untersucht werden. (Es handelt sich um die gleiche Methode, wie sie in einem Bundesgerichtsurteil vom 22.12.2003 von Prof. Yves Flückiger bei einer diskriminierten Anwältin erfolgreich angewendet wurde.) Mit dieser sogenannten 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. Von den fünf untersuchten Betrieben (Nahrungsmittelbranche; Handelsvermittlung und Grosshandel; Informatik) hatten alle Lohnungleichheiten: bei zweien erhebliche geschlechtsspezifische Diskriminierungen, bei zweien im Toleranzbereich von 5% und in einem Fall keine Lohndiskriminierung im engeren Sinn, aber eine Beschäftigungsdiskriminierung.

In einer untersuchten Grossunternehmung aus der Nahrungsmittelbranche wurde ein Lohnunterschied von total 17 Prozent festgestellt. Von dieser Lohndifferenz konnten knapp 6 Prozent durch Unterschiede bei den Qualifikationsmerkmalen erklärt werden. Der geschlechtsbedingte Lohnunterschied betrug 11 Prozent. Sehr zur Überraschung des Unternehmens, welches sich als Marktleaderin bei den Anstellungsbedingungen und als gleichstellungsgerecht ansah. Von Betriebsseite wurde der Unterschied mit der „grösseren Multifunktionalität“ der Männer begründet. Dieses Argument erwies sich aber als nicht haltbar. Tatsache war, dass zwar bei den Einstiegsgehältern noch weitgehend Lohngleichheit galt, dies sich aber im Verlauf der Jahre änderte. Es wurde vom Betrieb anerkannt, dass Männer faktisch die besseren Möglichkeiten zur Weiterqualifizierung und beruflichem Aufstieg haben. In diesem Bereich will das Unternehmen nun auch Massnahmen ergreifen.

Das Projekt auf Bundesebene zeigt den Handlungsbedarf, aber auch das Potential. Die Stadt Bern sollte dem Beispiel des Bundes folgen und auch die Einhaltung der Lohngleichheit aktiv einfordern. Nur so kann verhindert werden, dass diskriminierende Betriebe einen Wettbewerbsvorteil haben.

Der Gemeinderat wird beauftragt, bei der städtischen Submission das Submissionsreglement und die Verordnung so anzupassen, dass alle Unternehmungen, die bei der Submission berücksichtigt werden, den expliziten Nachweis erbringen müssen, dass sie die Lohngleichheit von Frauen und Männern einhalten (Selbstdeklaration genügt nicht). Methodisch hat sich der geforderte Nachweis an der ökonomischen Methode nach BASS oder FLÜGKIGER zu orientieren. Die Stadt erhält die Kompetenz entsprechende Kontrollen zu machen und allenfalls Sanktionen zu ergreifen. Für Betriebe mit weniger als 30-50 Angestellte werden angepasste vereinfachte Nachweis-Verfahren vorgesehen.

Bern, 12. August 2004

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

Bericht des Gemeinderats

Die Postulantin verlangt mit ihrem ursprünglich als Motion eingereichten Vorstoss vom Gemeinderat, bei der städtischen Submission das Submissionsreglement und die Verordnung so anzupassen, dass alle Unternehmungen, die bei der Submission berücksichtigt werden, den expliziten Nachweis erbringen müssen, dass sie die Lohngleichheit von Frauen und Männern einhalten. Dieser Nachweis hat sich an der ökonomischen Methode nach BASS oder FLÜCKIGER zu orientieren, und die Stadt soll die Kompetenz erhalten, entsprechende Kontrollen zu machen und allenfalls Sanktionen zu ergreifen. Für Betriebe mit weniger als 30 – 50 Angestellten soll ein vereinfachtes Nachweisverfahren möglich sein.

Mit seiner ersten Antwort zu diesem Vorstoss (Geschäftsnummer 04.000437 / 05/025) stellte der Gemeinderat den Antrag, die Motion als Postulat entgegen zu nehmen und die Antwort gleichzeitig als Prüfungsbericht gelten zu lassen. Der Gemeinderat ging in diesem Bericht bereits detailliert auf die Forderungen der Motionärin und die Situation im Beschaffungswesen der Stadt Bern ein.

Er vertrat die Meinung, dass eine Submission und die Teilnahme am Verfahren bereits heute sowohl für die ausschreibende Verwaltung als auch für die teilnehmenden Unternehmen mit einem grossen Aufwand an Ressourcen verbunden sei und durch die Forderung nach einem mittels Regressionsanalyse erbrachten Nachweis der Lohngleichheit zwischen Frauen und Männern für die Unternehmen noch einmal aufwendiger und damit in gewissen Fällen sogar unmöglich werde.

Weiter legte der Gemeinderat in seinem Bericht dar, dass die Stadt Bern als Auftraggeberin gestützt auf die kantonale Gesetzgebung (Gesetz und Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen; ÖBG und ÖBV; BSG 731.2 und 731.21) schon heute die Möglichkeit hat, gegen Zuschlagsempfängerinnen oder Zuschlagsempfänger Sanktionen (insbesondere Widerruf der Zuschlagsverfügung) zu verhängen, wenn diese ihrem Personal nicht Arbeitsbedingungen bieten, welche hinsichtlich Lohngleichheit für Mann und Frau der Gesetzgebung und

dem Gesamtarbeitsvertrag der Branche entsprechen (Art. 8 Abs. 1 lit. d ÖBG). Gemäss Artikel 8 Absatz 2 ÖBG können diese Sanktionen so weit gehen, dass die fehlbare Zuschlagsempfängerin oder der fehlbare Zuschlagsempfänger für eine Dauer von bis zu fünf Jahren von künftigen Vergabeverfahren ausgeschlossen wird. Nach Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe f ÖBV werden Anbietende, die sich nicht an die Gesamtarbeitsverträge halten, zwingend vom Wettbewerb ausgeschlossen. Bei allen Geschäften die über das Städtische Beschaffungsbüro abgewickelt werden (Lieferungen und Bauaufträge ab Fr. 100 000.00, Dienstleistungen ab Fr. 200 000.00) wird durch das Beschaffungsbüro überprüft, ob unter anderem der Nachweis bezüglich der Einhaltung des Gesamtarbeitsvertrags vorhanden ist. Bei dessen Fehlen wird vor einer allfälligen Zuschlagserteilung die Nachreichung verlangt. Das Fehlen von Nachweisen führt zum Ausschluss vom Verfahren.

Schliesslich wies der Gemeinderat in seiner Antwort vom 2. Februar 2005 darauf hin, dass es auch für den Kanton ein Thema sei, wie die Lohngleichheit im öffentlichen Beschaffungswesen mit dem neuen Instrument gefördert werden könne. Der Beirat für das öffentliche Beschaffungswesen des Kantons würde dazu im Herbst 2005 ein Hearing durchführen.

In der Diskussion im Stadtrat zeigte sich die Motionärin bereit, den Vorstoss in ein Postulat umzuwandeln und forderte vom Gemeinderat, sich den kantonalen Bestrebungen anzuschliessen und koordiniert mit dem Kanton vorzugehen. Sie lehnte es aber ab, den Bericht des Gemeinderats als Prüfungsbericht entgegen zu nehmen, da sie erst noch wissen wollte, was der Kanton genau unternehme. Der Vorstoss wurde schliesslich als Postulat erheblich erklärt.

Die erste Antwort des Gemeinderates vom 2. Februar 2005 liegt eineinhalb Jahre zurück. Zum damaligen Zeitpunkt hat der Gemeinderat richtigerweise festgehalten, dass es für die Betriebe aufwändig und teilweise unmöglich wäre, mittels Regressionsanalyse die Lohngleichheit von Frau und Mann nachzuweisen. Inzwischen hat der Bund ein Selbsttestinstrument entwickelt, welches es den Betrieben ermöglicht, auf einfache Weise und ohne grossen Aufwand den Nachweis für die Lohngleichheit zu erbringen (vgl. unten).

Sowohl der Bund als auch der Kanton nehmen das Problem allfälliger Wettbewerbsverzerrungen in der Submission wegen Lohndiskriminierung bei Anbietenden ernst. Seit Mai dieses Jahres stellt das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EGB) Unternehmen das Excel-Programm Logib (Lohngleichheitsinstrument Bund) kostenlos zur Verfügung. Dies wurde am 16. Mai 2006 mit einer Medienmitteilung bekannt gegeben. Mit diesem Instrument können Unternehmen auf einfache Weise im Selbsttest herausfinden, ob bei ihnen die Lohngleichheit tatsächlich eingehalten wird. Spezielles Fachwissen ist für die Anwendung nicht erforderlich. Mit dem Test können Unternehmen mit mindestens 50 Mitarbeitenden eine erste Standardanalyse durchführen. Die verschiedenen Auswertungen und Diagramme veranschaulichen die Situation im eigenen Unternehmen. In die Berechnung werden persönliche Qualifikationsmerkmale, die Funktion sowie die Anforderungen des Arbeitsplatzes einbezogen. Ein Verdacht auf Lohndiskriminierung besteht dann, wenn Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern mit Hilfe dieser Kriterien nicht erklärbar sind. Bei statistisch nicht signifikanten Unterschieden kann die Lohngleichheit als gewährleistet deklariert werden.

Wie es in der Pressemitteilung des EGB weiter heisst, basiert der Lohngleichheits-Test Logib auf einer Methode, die sich bei der Feststellung von Lohndiskriminierung etabliert hat und im Zusammenhang mit einer Lohnklage vom Bundesgericht anerkannt wurde.

Wie von der Infostelle öffentliches Beschaffungswesen der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE) zu erfahren war, ist geplant, das Lohngleichheitsinstrument des Bundes im Generalsekretariat der BVE (ca. 50 – 60 Mitarbeitende) noch in diesem Jahr zu testen. Mit diesem Selbsttest soll herausgefunden werden, ob Unternehmen die Anwendung des Instruments zugemutet werden kann. Sofern der Test diesbezüglich positiv ausfällt, zeichnet sich ab, dass das Instrument im Rahmen einer öffentlichen Beschaffung des Kantons ein weiteres Mal in der Praxis getestet werden wird. Falls auch dieser Test zufrieden stellend ausfallen sollte, wäre es von Seiten Infostelle öffentliches Beschaffungswesen der BVE vorstellbar, dem Regierungsrat zu beantragen, die ÖBV dahingehend anzupassen, dass Unternehmen mit 50 oder mehr Mitarbeitenden, die bei einer öffentlichen Beschaffung ab einem noch zu bestimmenden Betrag eine Offerte einreichen, in Zukunft die Einhaltung der Lohngleichheit zwischen Frauen und Männern mittels Lohngleichheits-Test des Bundes nachweisen müssen.

Wie die obigen Ausführungen zeigen, ist die für das Beschaffungswesen verantwortliche Stelle beim Kanton gewillt darauf hinzuwirken, dass das kantonale Beschaffungsrecht in absehbarer Zeit dahingehend abgeändert wird, dass Unternehmen ab der signifikanten Grösse von 50 Mitarbeitenden, die sich für einen öffentlichen Auftrag interessieren, in ihrer Offerte mittels Lohngleichheits-Test den Nachweis erbringen müssen, dass sie Frauen und Männern für vergleichbare Arbeiten den gleichen Lohn bezahlen. Der Gemeinderat hält insofern an seiner Antwort vom 2. Februar 2005 fest, als dass er die Erfahrungen im Kanton Bern mit der Anwendung von Logib sowie die Schlüsse, die daraus gezogen werden abwarten möchte, bevor er selber eine Verordnungsänderung prüft. Der Gemeinderat ist deshalb bereit, das Anliegen der Postulantin nach erfolgten Testphasen im Kanton erneut zu prüfen. Eine eigene Regelung in der städtischen Beschaffungsverordnung würde sich erübrigen, sollte der Kanton in der ÖBV normieren, dass der Nachweis der Einhaltung der Lohngleichheit zwischen Frauen und Männern mittels Lohngleichheits-Test zu erbringen sei.

Bern, 18. Oktober 2006

Der Gemeinderat