

Motion Natalie Imboden (GB): Lohnungleichheit im Praxistest: Keine Wettbewerbsverzerrungen durch Lohndiskriminierungen in der Submission

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

Heute liegt ein neues Instrument vor, mit welchem die Einhaltung der Lohnungleichheit 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 Lohnungleichheit 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 Lohnungleichheit 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 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. 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 Lohnungleichheit 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 Lohnungleichheit 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 be-

rücksichtigt 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 FLÜCKIGER zu orientieren. Die Stadt erhält die Kompetenz entsprechende Kontrollen zu machen und allenfalls Sanktionen zu ergreifen. Für Betriebe mit weniger als 30-50 Angestellten 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

Antwort des Gemeinderats

Die Motionärin verlangt 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.

Das Submissionswesen ist auf kantonaler Ebene mittels eines Gesetzes und einer Verordnung sehr detailliert geregelt. An die Vorgaben in diesen Erlassen haben sich auch die Gemeinden zu halten. Gemäss Artikel 5 Absatz 2 des Gesetzes vom 11. Juni 2002 über das öffentliche Beschaffungswesen (ÖBG; BSG 731.2) können Gemeinden für ihre Beschaffungen tiefere Schwellenwerte vorsehen, als das kantonale Recht vorschreibt. Von dieser Gesetzgebungsdelegation hat der Gemeinderat Gebrauch gemacht und am 4. Dezember 2002 die Verordnung über das Beschaffungswesen der Stadt Bern (Beschaffungsverordnung; VBW; SSSB 731.21) erlassen. Seine Befugnis zum Erlass dieser Verordnung folgt aus Artikel 100 Absatz 3 der Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3. Dezember 1998 (GO; SSSB 101.1): „Der Gemeinderat erlässt Verordnungen ... zu Erlassen des übergeordneten Rechts.“ Da der Kanton sämtliche Gemeinden dem kantonalen Beschaffungsrecht unterstellt hat, müssten die Anliegen der Motionärin auf kantonaler Ebene im ÖBG sowie in der kantonalen Beschaffungsverordnung (ÖBV; BSG 731.21) geregelt werden. Eine isolierte Aufnahme einer entsprechenden Bestimmung in einer kommunalen Verordnung würde der Vereinheitlichung des Beschaffungswesens im Kanton Bern widersprechen.

Es gibt auf städtischer Ebene betreffend Submission kein Reglement sondern nur eine Verordnung. Eine Anpassung derselben liegt in der Kompetenz des Gemeinderats. Der Vorstoss der Motionärin hat also nur die Form einer Richtlinie.

Bei der in der Motion angesprochenen Regressionsanalyse, wie sie das Büro BASS im Rahmen der „Überprüfung der Einhaltung von Lohngleichheit zwischen Frauen und Männern bei Beschaffungen des Bundes“ 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 Erwerbs Erfahrung sowie des Geschlechts auf den Lohn bestimmt. Wenn die geschlechtsspezifische, nicht durch die Humankapitalfaktoren begründbare Lohndifferenz zwischen Frauen und Män-

nen 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.“¹

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) zuhänden 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 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 zurzeit kein fertig programmiertes System. Zu den internen Kosten für die Datenbereitstellung kommen daher erhebliche externe Auftragskosten hinzu.

Eine Submission und die Teilnahme am Verfahren sind bereits heute sowohl für die ausschreibende Verwaltung als auch für die teilnehmenden Unternehmen mit einem grossen Aufwand an Ressourcen verbunden. Wird mittels einer Revision der Beschaffungsverordnung von den Unternehmen in Zukunft verlangt, dass sie mittels einer Regressionsanalyse den Nachweis über die Einhaltung der Lohngleichheit zwischen Männern und Frauen erbringen, wird die Teilnahme an einem Ausschreibungsverfahren für die Unternehmen noch einmal aufwändiger, beziehungsweise in vielen Fällen unmöglich. Aber auch für die Stadt, die gemäss der Motion die Kompetenz erhalten soll, die entsprechenden Kontrollen zu machen und allenfalls Sanktionen zu ergreifen, wird der heute schon grosse Aufwand für eine Ausschreibung noch einmal beträchtlich gesteigert.

Gestützt auf die kantonale Gesetzgebung hat die Stadt Bern als Auftraggeberin schon heute die Möglichkeit, 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.

Die Stadt Bern arbeitet im Bereich des Beschaffungswesens eng mit den verschiedenen paritätischen Berufskommissionen und Gewerkschaften zusammen und wird deshalb über ein Fehlverhalten von Vertragspartnerinnen und Vertragspartnern, welches von einer Gewerkschaft aufgedeckt wird, orientiert, so dass sie anschliessend bei Bedarf Sanktionen im Sinne von Artikel 8 ÖBG ergreifen kann. Weiter gibt es in Bern die paritätisch zusammengesetzte Beschaffungskommission, die bei Beschaffungen im offenen Verfahren eine Empfehlung betreffend Zuschlagserteilung abgibt. Diese Kommission kann bereits vor einem allfälligen

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, S. III

Zuschlag auf Missstände aufmerksam machen, die bei einer Anbieterin oder einem Anbieter im Bereich Einhaltung der Lohngleichheit vorhanden sind.

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. In Bereichen, in denen die Arbeitsbedingungen in einem Gesamtarbeitsvertrag geregelt sind, wird somit das Anliegen der Motionärin bereits heute berücksichtigt.

Viele Beschaffungen der Stadt Bern werden im Einladungsverfahren durchgeführt (insbesondere im Baugewerbe). Das Einladungsverfahren kann angewendet werden, wenn der Totalbetrag der Beschaffung Fr. 100 000.00 (übrige Aufträge) oder Fr. 200 000.00 (Dienstleistungen) nicht übersteigt. Bei Beschaffungen dieser Grössenordnung von einem Unternehmen zu verlangen, mittels einer teuren Studie den Nachweis der Einhaltung der Lohngleichheit zu erbringen, macht die Teilnahme an der Ausschreibung für ein Unternehmen unattraktiv, da so die Einreichung einer Offerte mit sehr hohen Kosten verbunden wäre.

Im Einladungsverfahren können zudem gezielt Unternehmen angeschrieben werden, die bekannt sind dafür, für die (lohnmassige) Gleichstellung von Frauen und Männern zu sorgen.

Bei Beschaffungen im offenen Verfahren ist der geschätzte Wert höher als bei Beschaffungen im Einladungsverfahren. Es könnte deshalb von den offerierenden Unternehmen eher verlangt werden, dass sie im Rahmen einer Offerterstellung eine teure Analyse betreffend Einhaltung der Lohngleichheit durchführen lassen. Aber auch hier würde für Unternehmen die Teilnahme an einer Ausschreibung unverhältnismässig teuer, wenn man sie in Relation setzt zum möglichen Profit. Die meisten Geschäfte, die in der Städtischen Beschaffungskommission beraten werden, liegen in der Grössenordnung von Fr. 100 000.00 bis Fr. 500 000.00. Im Jahr 2003 lagen 83% aller Beschaffungskommissionsgeschäfte unterhalb Fr. 500 000.00 (2004 75%).

Der Gemeinderat anerkennt das Anliegen der Motionärin, sich aktiv für die Lohngleichheit zwischen Frauen und Männern einzusetzen. Die von der Motionärin vorgeschlagene Methode, mittels einer Regressionsanalyse die Einhaltung der Lohngleichheit zwischen Frauen und Männern in einem Unternehmen zu überprüfen, steht erst am Anfang ihrer Entwicklung (Pilotprojekt beim Bund im Jahr 2004).

Wie die Lohngleichheit im öffentlichen Beschaffungswesen mit dem neuen Instrument gefördert werden kann, ist auch für die kantonalen Behörden ein Thema. Die Einsetzbarkeit des vom Bund entwickelten Instruments soll geprüft werden. Im Herbst wird die kantonale Beschaffungskommission dazu ein Hearing durchführen. Der Gemeinderat will hier die Zusammenarbeit mit dem Kanton suchen und prüfen, wie das Instrument des Bundes im kantonalen und kommunalen Submissionswesen eingesetzt werden könnte.

Antrag

1. Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, die Motion abzulehnen; er ist jedoch bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen.
2. Die Antwort gilt in diesem Fall gleichzeitig als Prüfungsbericht.

Bern, 2. Februar 2005

Der Gemeinderat