

Interfraktionelle Interpellation GB/JA!, SP/JUSO (Regula Bühlmann, GB/Patrizia Mordini, SP): Wie wird die Charta für Lohngleichheit im öffentlichen Sektor in Bern umgesetzt?

Frauen und Männer haben Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit. Dieser Grundsatz ist seit 1981 in der Bundesverfassung verankert. Das 1996 in Kraft getretene Gleichstellungsgesetz sollte die Durchsetzung dieses Anspruchs verbessern. Die Verwirklichung in der Praxis gestaltet sich jedoch schwierig. Diskriminierung versteckt sich auf verschiedensten Ebenen. Werden typische Frauentätigkeiten gleich bewertet? Wird die Leistung der Frauen gleich eingeschätzt wie diejenige der Männer? Auch heute noch ist die Lohnungleichheit markant: Frauen verdienen durchschnittlich über ein Fünftel weniger als Männer. Faktoren wie Ausbildung, Kompetenzniveau und Dienstalter können Lohnunterschiede teilweise erklären. Knapp 40% der Lohndifferenzen basieren jedoch auf Geschlechterdiskriminierung.

Da sich die Lohnunterschiede nicht von selbst verringern, müssen gezielt Schritte in die Wege geleitet werden, um diesen Missstand anzugehen. Obwohl es das Gleichstellungsgesetz gibt und Frauen mittels Klage ihr Recht einfordern können, sehen viele betroffene Frauen davon ab, den gerichtlichen Weg zu beschreiten. Fehlende Lohntransparenz am Arbeitsplatz verhindert, dass die Betroffenen überhaupt erfahren, dass sie im Vergleich zu ihren Arbeitskollegen weniger Lohn erhalten. Auch verzichten viele Frauen darauf, eine Klage einzureichen, weil die Verschlechterung des Arbeitsklimas und die Konfrontation mit den Vorgesetzten zu belastend sind.

Die öffentliche Hand schneidet bezüglich Lohngleichheit etwas besser ab als die Privatwirtschaft. Sie geht nun mit der Charta für Lohngleichheit im öffentlichen Sektor¹ noch einen Schritt weiter und manifestiert explizit ihren Willen, sich gegen Lohndiskriminierung einzusetzen. Wir begrüßen diesen Schritt ausdrücklich, halten jedoch fest, dass eine Willensbekundung allein noch nicht reicht. Wenn jedoch alle UnterzeichnerInnen die in der Charta aufgeführten Massnahmen tatsächlich umsetzen, können sie damit schon einen grossen Teil der Arbeitnehmenden abdecken. Sie können so ihre Vorbildfunktion ausüben und die Lohnungleichheit zu überprüfen und umzusetzen.

Die Stadt Bern hat vor gut einem Jahr die Charta für Lohngleichheit im öffentlichen Sektor unterzeichnet. Wir bitten den Gemeinderat diesbezüglich um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Welche Massnahmen ergreift die Stadt Bern zur Umsetzung der Lohngleichheit und in welcher Frist?
2. Mit welchen Massnahmen werden die Mitarbeitenden über den Anspruch auf Lohngleichheit sensibilisiert?
3. Nach welchem Standard überprüft die Stadt Bern die Lohngleichheit ihrer Angestellten?
4. In welchen der öffentlichen Verwaltung nahestehenden Körperschaften setzt sich Bern für die Einhaltung der Lohngleichheit ein?
5. Welche Kontrollmechanismen sollen im Beschaffungs- und Subventionswesen für die Umsetzung der Lohngleichheit sorgen?
6. Wie gedenkt der Gemeinderat über die konkreten Ergebnisse des Engagements zu informieren? Wird Bern am Monitoring zur Charta des Eidg. Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann teilnehmen?

Bern, 21. September 2017

Erstunterzeichnende: Regula Bühlmann, Patrizia Mordini

¹ <https://www.ebg.admin.ch/ebg/de/home/themen/arbeit/plattform-lohngleichheit/engagement-des-oeffentlichen-sektors/charta-der-lohngleichheit-im-oeffentlichen-sektor.html>

Mitunterzeichnende: Regula Tschanz, Ursina Anderegg, Katharina Gallizzi, Lukas Meier, Barbara Nyffeler, Zora Schneider, Franziska Grossenbacher, Lea Bill, Rahel Ruch, Seraina Patzen, Marieke Kruit, Lena Sorg, Michael Sutter, Nora Krummen, Fuat Köçer, Halua Pinto de Magalhães, Tamara Funicello, Mohamed Abdirahim, Peter Marbet, Katharina Altas, Yasemin Cevik, Edith Siegenthaler, Johannes Wartenweiler, Bettina Stüssi, Ladina Kirchen Abegg, Timur Akçasayar, Martin Krebs, Bettina Jans-Troxler, Janine Wicki, Brigitte Hilty Haller, Tabea Rai, Christa Ammann

Antwort des Gemeinderats

Die Förderung der Lohngleichheit ist ein Kernanliegen der städtischen Gleichstellungspolitik und wird seit Jahren kontinuierlich vorangetrieben. Der Gemeinderat stützt sich dabei auf zahlreiche parlamentarische Vorstösse, die gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit bei der Stadt als Arbeitgeberin sowie bereits 1992 die Einhaltung der Lohngleichheit bei der städtischen Auftragsvergabe (Submission) einforderten. Als eine der ersten öffentlichen Verwaltungen machte die Stadt Bern 2006 eine Lohngleichheitsanalyse. Im Rahmen des Aktionsplans Gleichstellung für die Jahre 2009 – 2012 legte sie den Grundstein für Lohngleichheitsüberprüfungen im Beschaffungswesen und bei den Leistungsverträgen und konkretisierte diese im Aktionsplan Gleichstellung 2015 – 2018. Diese Handlungsfelder decken sich weitgehend mit denjenigen der Charta zur Lohngleichheit im öffentlichen Sektor. Deren Unterzeichnung 2016 war daher naheliegend, entsprechend ist die Umsetzung nach eineinhalb Jahren bereits relativ weit fortgeschritten.

Zu Frage 1:

Mit dem Aktionsplan zur Gleichstellung von Frauen und Männern 2015 – 2018 bekräftigt der Gemeinderat die im ersten Aktionsplan 2009 – 2012 festgelegten drei Handlungsfelder, wonach er die Lohngleichheit sowohl bei der Stadt als Arbeitgeberin als auch im Bereich des Beschaffungswesens und der Leistungsverträge fördern will. Damit verfolgt die Stadt Ziel, «sich in allen ihren Wirkungsfeldern für Lohngleichheit» (Aktionsplan, Ziel 3) einzusetzen. Damit soll längerfristig sichergestellt werden, dass mit öffentlichen Mitteln keine Lohndiskriminierung unterstützt wird.

Mit der Umsetzung des ersten Aktionsplans Gleichstellung 2009 – 2012 wurden die rechtlichen Grundlagen (vgl. Art. 11 Übertragungsverordnung UeV, SSSB 152.031) zur Überprüfung der Lohngleichheit bei Leistungsvertragsnehmenden geschaffen. Weiter beteiligte sich die Stadt zusammen mit dem Kanton Bern an der Erprobung und Weiterentwicklung eines Lohngleichheitsinstruments des Bundes für kleine und mittlere Betriebe. In diesem Rahmen überprüften rund 20 Unternehmen und Organisationen aus den Bereichen Beschaffungswesen und Leistungsverträge auf freiwilliger Basis die Lohngleichheit.

Im aktuellen Aktionsplan zur Gleichstellung von Frauen und Männern 2015 – 2018 sind folgende drei Massnahmen zur Lohngleichheit aufgeführt:

- *Massnahme 9:* Die Stadt führt die Massnahmen zur weiteren Reduktion der Lohndifferenz zwischen Frauen und Männern in der Verwaltung fort und überprüft 2017 erneut die Einhaltung der Lohngleichheit.
- *Massnahme 10:* Die Stadt verlangt im Beschaffungswesen von den Anbietenden den Nachweis über die Einhaltung der Lohngleichheit und führt Stichprobenkontrollen durch. Sie strebt eine Vereinheitlichung der Verfahren sowie die Einführung eines anerkannten Lohngleichheitsattests an und sorgt für die notwendige Koordination mit Bund und Kanton.
- *Massnahme 11:* Leistungsvertragsnehmende erbringen auf Verlangen den Nachweis über die Einhaltung der Lohngleichheit. Die Stadt stellt ihnen geeignete Instrumente zur Verfügung und legt die Modalitäten für die Überprüfung fest.

Die Umsetzung der Massnahmen 10 und 11 erfolgt im Rahmen des dreijährigen Projekts «Lohn-gleichheit bei der Auftragsvergabe der Stadt Bern», das mit Finanzhilfen nach Gleichstellungs-gesetz des Bundes unterstützt wird. Geplant ist, bis Ende 2018 sowohl im Beschaffungswesen als auch bei den Leistungsvertragsnehmenden Lohngleichheitsüberprüfungen einzuführen. Während der Projektlaufzeit werden die Leistungsvertragsnehmenden flächendeckend auf die Lohn-gleichheit überprüft. Im Beschaffungswesen sind hingegen stichprobenweise Überprüfungen vorgesehen. Die Überprüfungen werden in beiden Bereichen von externen Lohn-gleichheitsfachpersonen durchge-führt. Das Projekt hat zum Ziel, die Modalitäten für eine regelmässige Überprüfung der Leistungs-verträge festzulegen und Kontrollen im Beschaffungswesen zu implementieren und ab 2019 in reguläre Prozesse zu überführen. Entsprechende Mittel für die Weiterführung von Lohn-gleichheits-überprüfungen im Beschaffungswesen und bei den Leistungsvertragsnehmenden sind im IAFP 2019 – 2022 eingestellt.

Zu Frage 2:

Für die Stadt Bern ist die Lohn-gleichheit schon seit Jahren wichtiges Thema. Sie wird seit 2006 auch regelmässig gemessen (vgl. Antwort zu Frage 3). Die Resultate der durchgeführten Analysen zeigen, dass zwar eine nicht erklärte geschlechtsspezifische Lohndifferenz besteht, diese aber re-lativ gering ist. Gleichwohl werden die Direktionen vom Gemeinderat anlässlich der Behandlung des jeweiligen Lohn-gleichheitsberichts angehalten, Massnahmen zur Eliminierung der jeweiligen Lohndifferenzen zu treffen, worüber ein Controlling durchgeführt wird. Linienvorgesetzte wie Perso-naldienste werden diesbezüglich speziell sensibilisiert, u.a. auch im Rahmen der Führungsaus-bildung. Die Mitarbeitenden werden über die Resultate der Logib-Analysen orientiert. Ihnen stehen bei Diskriminierungsverdacht die Direktionspersonaldienste, die Fachstelle für die Gleichstellung von Frau und Mann oder die Ombudsfrau als Anlaufstellen zur Verfügung.

Zu Frage 3:

Seit 2006 wurden die Löhne in der Stadtverwaltung mehrmals mit dem anerkannten Instrument Logib gemäss Standardanalyseverfahren des Bundes auf die Einhaltung des Grundsatzes des gleichen Lohns für gleichwertige Arbeit überprüft. Die Logib-Überprüfung 2017 ergab einen mo-natlichen Durchschnittslohn von Fr. 6 881.00 bei den Frauen und einen von Fr. 7 679.00 bei den Männern. Dies ergibt eine Lohndifferenz von 10,4 Prozent zu Ungunsten der Frauen. Der Grossteil dieser Differenz ist auf objektive Qualifikationsmerkmale (Ausbildungsjahre, potenzielle Erwerbs-jahre, Dienstjahre) und arbeitsplatzbezogene Merkmale (berufliche Stellung, Anforderungsniveau) zurückzuführen. Der unerklärte Anteil der geschlechtsspezifischen Lohndifferenz beträgt 1,8 Prozent. D. h. Frauen verdienen bei sonst gleichwertigen Voraussetzungen im Durchschnitt 1,8 Prozent oder Fr. 142.00 pro Monat weniger als Männer. Gegenüber der letzten Analyse im 2013 (1,7 %) ist dieser Wert praktisch unverändert. Die nächste Überprüfung erfolgt 2020.

Zu Frage 4:

Dieser Punkt der Charta ist erst ansatzweise in Umsetzung. Zwei der drei ausgelagerten Betriebe – BERNMOBIL und Energie Wasser Bern ewb – werden im Rahmen des vierjährigen Gleichstel-lungscontrollings der Stadtverwaltung jeweils aufgefordert, zum Stand und zur Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann im Betrieb zu berichten. Nachweise über die Einhaltung der Lohn-gleichheit wurden bis anhin jedoch nicht verlangt. Bestrebungen, die Überprüfung der Lohn-gleichheit in die vorhandenen Reportinginstrumente aufzunehmen, sind indessen in Gang. Der dritte ausgelagerte Betrieb, die Personalvorsorgekasse PVK Bern, wurde im Rahmen der gesamtstädtischen Überprüfung 2013 berücksichtigt, war 2017 jedoch nicht mehr Teil der Verwal-tung.

Zu Frage 5:

Die Stadt Bern orientiert sich bei der Umsetzung der Überprüfungen an den Standards und Pro-zessen des Bundes und koordiniert sich mit anderen Körperschaften, die ebenfalls Überprüfungen

durchführen. Ziel ist die Qualitätssicherung und gegenseitige Anerkennung der standardisierten Überprüfungen, sodass Firmen, die von Bund, Kantonen oder anderen Städten überprüft wurden, eine bestandene Kontrolle auch bei der Stadt geltend machen können und umgekehrt. Für die Überprüfungen kommen die vom Bund entwickelten Instrumente Logib und Argib zum Einsatz.

Organisationen mit mehr als 50 Mitarbeitenden werden mit dem Instrument Logib nach dem Standard-Analysemodell des Bundes geprüft, sofern sie mindestens je 10 weibliche und 10 männliche Mitarbeitende beschäftigen. Das Instrument Logib ist eine Excel-Anwendung, der eine Regressionsanalyse zugrunde liegt. Logib berechnet in einem standardisierten Modell den Einfluss von objektiven Faktoren (Ausbildung, Berufserfahrung, Dienstalter, Anforderungsniveau des Arbeitsplatzes, berufliche Stellung) auf den Lohn. Zusätzlich wird als unabhängige Variable das Geschlecht einbezogen, das keinen signifikanten Einfluss auf den Lohn haben darf. Es gilt eine Toleranzgrenze für mögliche, nicht einbezogene objektive Faktoren von 5 %.

Das Instrument Argib ist ebenfalls eine Excel-Anwendung zur Überprüfung der Lohngleichheit in Organisationen, die das Instrument Logib aufgrund ihrer geringen Grösse nicht anwenden können. Argib baut auf der Methode der arbeitswissenschaftlichen Arbeitsbewertung auf. Ausgewiesen werden einzelne Individuen, die im Paarvergleich mit einer Person des anderen Geschlechts unerwartet tiefer entlohnt werden. Hierbei kommt ebenfalls eine Toleranzschwelle von 5 % zum Einsatz. Argib steht den Kantonen und Gemeinden als für KMU geeignetes Lohngleichheitsinstrument zur Verfügung, jedoch (noch) nicht als Selbsttest. Das Instrument Argib befindet sich aktuell noch in der Pilotphase.

Zu Frage 6:

Die Charta zur Lohngleichheit im öffentlichen Sektor verpflichtet die Unterzeichnenden zur Information über die konkreten Ergebnisse des Engagements, insbesondere durch die Teilnahme am Monitoring des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann. Dieser Pflicht kommt die Stadt Bern bereits jetzt nach. Das Monitoring ist zugänglich auf der Webseite «Plattform Lohngleichheit» des Bundes unter der Rubrik «Was tun Bund, Kantone und Gemeinden?»² und wird jährlich aktualisiert. Des Weiteren hat der Gemeinderat stets öffentlich über die Ergebnisse der bisherigen Überprüfungen der städtischen Lohnpraxis informiert, zum letzten Mal mit Medienmitteilung vom 11. Januar 2018. Ebenso wird in der Berichterstattung zu den Aktionsplänen Gleichstellung jeweils auf den Stand der Umsetzung der Massnahmen zur Lohngleichheit verwiesen.

Bern, 14. Februar 2018

Der Gemeinderat

² <https://www.ebg.admin.ch/ebg/de/home/themen/arbeit/plattform-lohngleichheit/engagement-des-oeffentlichen-sektors/was-tun-bund-kantone-und-gemeinden.html>