2017.SR.000168

Motion Tamara Funiciello (JUSO),/Christa Ammann (AL), Janine Wicki (GFL): Freier 8. März – Gleichstellung jetzt!; Begründungsbericht

Am 8. März 2018 hat der Stadtrat folgende Motion «Freier 8. März» im Sinne einer Richtlinie erheblich erklärt:

Die MotionärInnen fordern, den weiblichen Angestellten am 8. März frei zu geben, bis es keine unerklärbaren Lohnunterschiede mehr zwischen den Geschlechtern gibt. Der Lohnunterschied in der städtischen Verwaltung von 1,7% entspricht 3,3 zusätzlichen Arbeitstagen mehr – für die gleiche Arbeit. Mit diesem freien Tag wird ihnen ein Teil davon zurückgegeben. Und zwar an dem Tag, der für den Gleichstellungskampf der Frauen steht.

Begründung
Die Stadt Bern ist bekannt dafür, in vielen politischen Bereichen eine Pionierrolle inne zu haben. So scheint auch in Sachen Lohngleichheit erfreulicherweise hier die Situation besser zu sein als in anderen Bereichen in der Schweiz: Die Verwaltung der Stadt Bern gibt auf Anfrage an, dass der unerklärte Anteil des Lohnunterschiedes zwischen Männern und Frauen deren Arbeitgeberin die Stadt ist nur 1,7% beträgt. Weil jedoch jeder nicht erklärbare Lohnunterschied zu viel ist, die öffentliche Verwaltung in Sachen Frauen in Kaderpositionen nur schleppend vorankommt und vor allem, weil sich unter formalen Lohnungleichheiten viel weitergehende systemische wirtschaftliche Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern verstecken, besteht gerade auch in der Stadt Bern Handlungsbedarf, wenn sie in ihrer Pionierrolle Aussenwirkung entfachen soll.
Aus diesen Gründen soll die Stadt Bern ihrer Pionierinnenrolle gerecht werden, und das heisst: Die Ungleichheit offen sichtbar machen, weil das ein notwendiger Schritt ist, um den Gleichstellungs-Artikel in der Verfassung endlich umsetzen zu können.
Denn nach wie vor verdienen Frauen weniger als Männer. Die Lohnstrukturerhebung 2014, die das Bundesamt für Statistik im März 2017 veröffentlicht hat, zeigt, dass der Lohnunterschied zwischen den beiden offiziell anerkannten Geschlechtern nach wie vor 19,5% beträgt. Dies ist zwar weniger als noch 2011 (23.6%), doch, wenn wir in diesem Tempo weiterfahren, dauert es noch Jahrzehnte bis zur Lohngleichheit, was unerhört ist.
Im öffentlichen Sektor beträgt die Lohnungleichheit 16,6%, was zwar weniger ist als im privaten Sektor, dafür gab es seit 2011 praktisch keinen Rückgang.
Gewisse Lohnunterschiede lasse sich durch strukturelle Faktoren wie Bildungsstand, Anzahl Dienstjahre oder ausgeübte Kaderfunktionen erklären.
Auch hier besteht klar Handlungsbedarf, doch die MotionärInnen möchten den Fokus auf die 41,7% legen, die nicht durch solch strukturelle Faktoren erklärt werden können, sondern einzig und allein auf das Geschlecht zurückzuführen sind.
Lohnunterschiede zwischen Männer und Frauen basieren auf Geschlechterrollen und Genderstereotypen, die nach wie vor in unserer Gesellschaft verankert sind, unser aller Denken beherrschen. Sie dienen einzig den ArbeitgeberInnen, schaden der Wirtschaft und schränken die individuelle Freiheit der Gestaltung des eigenen Lebens empfindlich ein – dies ist mit einer liberalen Gesellschaftsordnung nicht vereinbar und insgesamt nicht tolerierbar.
Dies gilt es endlich zu überwinden. Der erste Schritt dazu ist es, diese Unterschiede sichtbar zu machen und zu thematisieren. Der Lohnunterschied ist nämlich nichts anderes als die Spitze des Eisbergs. Unter der Oberfläche kommt noch viel mehr hervor: 60% der unbezahlten Arbeit wird von Frauen geleistet. Sie übernehmen nach wie vor den Bärenanteil an unbezahlter Care Arbeit; Frauen sind nach wie vor in Kaderpositionen untervertreten.

Bern, 29. Juni 2017
Erstunterzeichnende: Tamara Funiciello, Christa Ammann, Janine Wicki
Mitunterzeichnende: Mohamed Abdirahim, Halua Pinto de Magalhães, Rithy Chheng, Johannes Wartenweiler, Bettina Stüssi, Nadja Kehrli-Feldmann, Seraina Patzen, Rahel Ruch, Lea Bill, Ursina Anderegg, Tabea Rai, Daniel Egloff, Luzius Theiler, Brigitte Hilty Haller, Lukas Gutzwiller, Regula Bühlmann

Bericht des Gemeinderats

1. Lohngleichheit als zentrales Gleichstellungsmerkmal

Die Gleichstellung der Geschlechter hat einen hohen Stellenwert in der Stadt Bern. Sowohl als Arbeitgeberin als auch mit ihren Dienstleistungen nimmt die Stadt eine Rolle als Vorreiterin bei Gleichstellungsfragen in Anspruch. Ein sehr wichtiger Aspekt ist die Lohngleichheit. Sie ist für die Stadt Bern als Arbeitgeberin unabdingbar. Als eine der ersten öffentlichen Verwaltungen führte die Stadt bereits 2006 eine Lohngleichheitsanalyse durch. Als eine der Erstunterzeichnerinnen der vom Bund 2016 lancierten «Charta der Lohngleichheit im öffentlichen Sektor» verstärkte die Stadt das Bekenntnis zur Lohngleichheit und bearbeitete es in den Folgejahren konsequent und kontinuierlich weiter. Ein zentrales Ziel der Aktionspläne zur Gleichstellung von Frauen und Männern 2009 – 2014, 2015 – 2018 sowie 2019 – 2022 war und ist, dass sich die Stadt in all ihren Wirkungsfeldern für Lohngleichheit einsetzt. Der Gemeinderat konkretisiert dieses Ziel in drei Massnahmen: der Überprüfung der Lohngleichheit bei den städtischen Löhnen, im Beschaffungswesen und bei den Leistungsverträgen. Damit nimmt die Stadt ihren Handlungsspielraum nicht nur als Arbeitgeberin, sondern auch bei der Vergabe von Aufträgen und Subventionen wahr.

2. Rechtliche Zulässigkeit der Forderung nach einem freien 8. März für Frauen

In der Schweiz gilt als eines der verfassungsmässigen Prinzipien das Rechtsgleichheitsgebot und als eine seiner Ausprägungen das Geschlechtergleichbehandlungsgebot. Dies ist in Artikel 8 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) festgehalten.

Das Bundesgericht hielt bereits 1982 fest, dass die Zugehörigkeit zu einem Geschlecht grundsätzlich keinen Grund für unterschiedliche Regelungen mehr darstelle. Frauen und Männer hätten für die gesamte Rechtsordnung, und zwar auf allen Ebenen (Bund, Kantone, Gemeinden), im Wesentlichen als gleich zu gelten. Geschlechtsspezifische Ungleichbehandlungen werden nach Rechtsprechung des Bundesgerichts nur noch zugelassen, wenn sie sich auf biologische (Schwangerschaft, Mutterschaft) oder funktionale Gründe stützen können.

Konkretisiert werden die Grundsätze von Artikel 8 der Bundesverfassung im Gleichstellungsgesetz (Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Gleichstellung von Frau und Mann [GIG; SR 151.1]), dessen Artikel 3 wie folgt lautet:

> ***Art. 3*** *Diskriminierungsverbot*
>
> *[1] Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer dürfen aufgrund ihres Geschlechts weder direkt noch indirekt benachteiligt werden, namentlich nicht unter Berufung auf den Zivilstand, auf die familiäre Situation oder, bei Arbeitnehmerinnen, auf eine Schwangerschaft.*

[2] Das Verbot gilt insbesondere für die Anstellung, Aufgabenzuteilung, Gestaltung der Arbeitsbedingungen, Entlöhnung, Aus- und Weiterbildung, Beförderung und Entlassung.

[3] Angemessene Massnahmen zur Verwirklichung der tatsächlichen Gleichstellung stellen keine Diskriminierung dar.

Das Diskriminierungsverbot aufgrund des Geschlechts gemäss Artikel 3 GIG gilt für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer grundsätzlich (Abs. 1). Es gilt insbesondere für die Gestaltung der Arbeitsbedingungen (Abs. 2). Lediglich angemessene Massnahmen zur Verwirklichung der tatsächlichen Gleichstellung stellen keine Diskriminierung dar (Abs. 3). Der Gesetzgeber dachte dabei an spezifische Frauenfördermassnahmen inkl. Quotenregelungen. Dabei müssen die Massnahmen verhältnismässig, zweckmässig und befristet sein.

Wenn in der Stadtverwaltung der 8. März für weibliche städtische Angestellte frei erklärt wird, verbessert dies einseitig die Anstellungsbedingungen der weiblichen Angestellten (zusätzlicher freier Tag). Eine solche Massnahme stellt damit ohne Frage eine Diskriminierung der Männer in Bezug auf die Anstellungsbedingungen gemäss Artikel 3 Absatz 1 und 2 dar. Zulässig wäre die Massnahme nur, wenn sie durch den Rechtfertigungsgrund von Artikel 3 Absatz 3 GIG gedeckt wäre. Hierzu müsste die Massnahme zur Verwirklichung der tatsächlichen Gleichstellung angemessen, d.h. verhältnismässig, zweckmässig und befristet, sein. Dies ist allerdings nicht der Fall. Am städtischen Lohngefüge ändert die Massnahme nichts. In ihrer allgemeinen Befristung geht sie zudem weit über das in der Gerichtspraxis zulässige Mass hinaus. Sie wirft zudem alle männlichen und weiblichen Angestellten je in den gleichen Topf, unbesehen von ihrer effektiven Lohnsituation.

Bereits aus rechtlichen Gründen wäre aus Sicht des Gemeinderats eine Umsetzung der Motion nicht zulässig.

3. Die effektive Situation bezüglich Lohngleichheit in der Stadtverwaltung

Nach 2006, 2009, 2011 und 2013 führte die Stadt Bern 2017 die fünfte Analyse der Lohngleichheit von Frau und Mann in der Stadtverwaltung mit dem im Instrument Logib umgesetzten Standardanalysemodell des Bundes durch. Logib basiert auf einer multivariaten Regressionsanalyse und zeigt anhand der effektiven Lohndaten, ob Frauen und Männer bei sonst gleichen Voraussetzungen (persönliche Qualifikationsmerkmale und arbeitsplatzbezogene Merkmale) gleich viel verdienen. Logib beschränkt sich auf fünf Erklärungsfaktoren, was gewisse Unschärfen zur Folge hat. Deshalb wurde als Bezugsgrösse eine Toleranzschwelle von 5 Prozent festgelegt. Diese gleicht jenen Teil des Lohnunterschieds aus, der durch weitere objektive, diskriminierungsfreie und unternehmensspezifische Faktoren erklärt werden könnte (http://www.logib.ch). 2017 betrug die unerklärte Lohndifferenz der ganzen Stadtverwaltung 1,8 Prozent (2013: 1,7 Prozent) zu Ungunsten der Frauen. Dieser Wert liegt deutlich unter der Toleranzschwelle von 5 Prozent.

Im Nachgang zu der letzten Logib-Analyse wurden deren Ergebnisse durch einen vom Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann anerkannten externen Experten verifiziert und einer verfeinerten Regressionsanalyse unterzogen. In die Analyse wurden weitere objektive und diskriminierungsfreie Faktoren zur Erklärung der Lohndifferenzen in das Regressionsmodell aufgenommen. Bei der Anwendung des verfeinerten Regressionsmodells entfällt die Logib-Toleranzschwelle von 5 Prozent. Die unerklärte Lohndifferenz darf sich in diesem Fall nicht statistisch signifikant von Null unterscheiden.

Die anhand des erweiterten Regressionsmodells ermittelte unerklärte, geschlechtsspezifische Lohndifferenz beträgt 0,3 Prozent zu Ungunsten der Frauen. Der Experte kam zu folgendem Fazit:

«Die unerklärte geschlechtsspezifische Lohndifferenz zwischen Frauen und Männern liegt in der Stadtverwaltung im Promillebereich. Die Differenz weicht nur zufällig von Null ab. Die Lohnanalyse ergibt damit keine Hinweise auf eine systematische Lohndiskriminierung in der Stadtverwaltung Bern».

4. Fazit

Die im Januar 2019 durchgeführte, detaillierte Lohnanalyse in der Stadtverwaltung ergibt, dass die unerklärte, geschlechtsspezifische Lohndifferenz nahezu bei Null liegt bzw. dass die Lohngleichheit eingehalten ist. Dem aus rechtlichen Gründen nicht umsetzbaren Anliegen fehlt es damit auch am sachlichen Handlungsbedarf.

Der Gemeinderat ist sich bewusst, dass die von Expertenseite festgestellte Lohngleichheit eine – aus seiner Sicht sehr positive – Momentaufnahme darstellt. Er wird es bei dieser Feststellung nicht bewenden lassen. Neben der Umsetzung seiner Ziele und Massnahmen zur Realisierung der tatsächlichen Gleichstellung in der Stadtverwaltung werden die städtischen Löhne weiterhin periodisch analysiert und allfällige Lohndiskriminierungen systematisch eruiert und ausgemerzt.

Bern, 4. März 2020

Der Gemeinderat