



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.:	132-2023
Vorstossart:	Motion
Richtlinienmotion:	☐
Geschäftsnummer:	2023.RRGR.179
Eingereicht am:	07.06.2023
Fraktionsvorstoss:	Nein
Kommissionsvorstoss:	Nein
Eingereicht von:	Schindler (Bern, SP) (Sprecher/in) Ammann (Bern, AL)
Weitere Unterschriften:	0
Dringlichkeit verlangt:	Nein
Dringlichkeit gewährt:	
RRB-Nr.:	1400/2023 vom 13. Dezember 2023
Direktion:	Finanzdirektion
Klassifizierung:	Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat:	Punktweise beschlossen Ziffer 1: Ablehnung Ziffer 2: Ablehnung Ziffer 3: Annahme und gleichzeitige Abschreibung Ziffer 4: Ablehnung

Freier 8. März für Frauen, solange die Lohnungleichheit nicht erreicht ist

Der Regierungsrat wird wie folgt beauftragt:

1. Solange der unerklärliche Lohnunterschied zwischen Frauen und Männern in der Kantonsverwaltung sowie bei den Lehrpersonen nicht aufgehoben ist, wird allen Frauen der 8. März als zusätzlicher Feiertag gewährt.
2. Es wird ausgewiesen, wie viel die Schliessung der Lohnunterschiede bei den Kantonsangestellten und Lehrpersonen kostet.
3. Nebst den Massnahmen zur Aufhebung der unerklärlichen Lohnungleichheit sollten ebenfalls konkrete Massnahmen zur Aufhebung der sogenannt erklärbaren Lohnungleichheit aufgezeigt werden.
4. Zudem werden Möglichkeiten aufgezeigt, wie auch in der Privatwirtschaft die Lohnungleichheit erreicht werden könnte.

Begründung:

Immer noch verdienen auch im Kanton Bern Frauen weniger als Männer. Gemäss den Zahlen vom September 2021 war der unerklärbare Lohnunterschied in der Verwaltung immer noch bei 2,4 Prozent. Bei den Lehrpersonen war er noch bei 4,7 Prozent. Gerade bei den Lehrpersonen gab es seither eine neue Einstufung für Lehrpersonen im Zyklus 1, was sicher zu einer Verkleinerung der Lohnunterschiede geführt hat. Eine neue Bewertung sowie die Überprüfung weiterer Schritte sind nun angebracht.

Nebst der unerklärlichen Lohnungleichheit ist ebenfalls die erklärbare Lohnungleichheit hoch. Diese begründet sich aufgrund von tieferen Stellenprozente, kleineren Führungsspannungen und weniger Förderung. Auch wenn die öffentliche Hand kleinere Unterschiede aufweist (rund 10 % im Vergleich zur Gesamtwirtschaft von rund 18 %), sind auch diese Lohnunterschiede stossend.

Seit Einführung der Lohngleichheitskontrollen im Jahr 2019 hat sich vor allem eines gezeigt: Die meisten Arbeitgeber wollen keine unerklärlichen Lohnunterschiede in ihren Betrieben. Die Vorgesetzten sind in der Regel überrascht, und sie versuchen, die Lohnunterschiede raschestmöglich zu beheben.

Die öffentliche Hand hat eine Vorbildfunktion als Arbeitgeberin. Deshalb sollte sie mit gutem Beispiel auch hier vorangehen und die Lohnunterschiede beheben.

Antwort des Regierungsrates

Die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern ist ein zentrales Element der Personalgesetzgebung, vgl. Art. 4 Abs. 1 lit. f Personalgesetz vom 16. September 2004, (PG; BSG 153.01) und Art. 3 Personalverordnung vom 18. Mai 2005 (PV; BSG 153.011.1). Ein wesentliches Element der Gleichstellung ist ein gleicher Lohn für gleiche oder gleichwertige Arbeit. Um die Entwicklung der Lohngleichheit zu verfolgen, wird die Situation beim Kantonspersonal regelmässig überprüft. Die Prüfung erfolgt jeweils mit dem vom Bund zur Verfügung gestellten Instrument Logib, das auf einem statistischen Analyseverfahren (Regressionsanalyse) basiert. Logib analysiert die Lohngleichheit innerhalb eines Betriebes, macht aber keine Angaben zu einer allfälligen individuellen Lohndiskriminierung von Einzelpersonen oder Gruppen. Mit Logib wird anhand der fünf Faktoren Ausbildung, Dienstalter, potenzielle Berufserfahrung, betriebliches Kompetenzniveau und berufliche Stellung der Unterschied zwischen den Löhnen von weiblichen und männlichen Angestellten ermittelt. Ausgangspunkt ist der «unbereinigte Verdienstabstand», der die Differenz der mittleren Löhne der Frauen bzw. der Männer darstellt. Anschliessend wird die Differenz aufgezeigt, welche auf Unterschiede in den persönlichen Qualifikationsmerkmalen, wie z. B. das Alter, zurückzuführen sind. Zudem wird auch der Effekt der arbeitsplatzbezogenen Merkmale aufgezeigt, wie z. B. der beruflichen Stellung. Zusammen machen sie den erklärbaren Lohnunterschied aus. Die verbleibende Differenz zeigt auf, wie gross die unerklärbare Lohndifferenz ist. Es ist jedoch festzuhalten, dass u. U. auch diese Differenz zumindest teilweise durch objektive Faktoren erklärt werden kann, weshalb für Logib eine Toleranzschwelle von fünf Prozent festgelegt wurde. Dementsprechend kann aufgrund einer vorhandenen (unerklärbaren) Lohndifferenz zwischen Frauen und Männern nicht pauschal von einer Diskriminierung gesprochen werden.

Für das Kantonspersonal fand die erste Lohngleichheitsanalyse 2007/2008 statt, eine weitere wurde 2018 und die vorläufig letzte Prüfung wurde im Jahr 2021 durchgeführt. Gemäss der letzten Prüfung verdienen Frauen bezogen auf den durchschnittlichen Bruttolohn 10,9 Prozent weniger als die Männer (unbereinigter Verdienstabstand). Ein wesentlicher Teil dieser Differenz ist auf nichtdiskriminierende, objektive Faktoren zurückzuführen. So sind weibliche Mitarbeitende durchschnittlich jünger als die männlichen Mitarbeitenden und zudem weniger lang beim Kanton tätig. Tendenziell übernehmen Männer nach wie vor Stellen, die höhere Anforderungen stellen. Der Frauenanteil bei Stellen ohne Kaderaufgaben ist grösser. Die verbleibende, nicht erklärte Lohndifferenz zuungunsten der Frauen betrug 2021 2,4 Prozent. Das Ergebnis liegt deutlich unter der Toleranzschwelle von fünf Prozent, die beim Bund im Rahmen des Beschaffungswesens gilt. Es liegt auch unterhalb des Zielwerts von 2,5 Prozent, der ab dem 1. Januar 2024 angewendet wird.

Nach dem gleichen Vorgehen wurden 2021 zum ersten Mal bei allen Lehrpersonen im Kanton Bern die Gehälter auf geschlechtsdiskriminierende Faktoren analysiert. Lehrerinnen verdienen auf den durchschnittlichen Bruttolohn bezogen 10 Prozent weniger als Lehrer. Zwischen den Geschlechtern verbleibt nach Abzug der nichtdiskriminierenden, objektiven Faktoren eine Lohndifferenz von 4,7 Prozent. Aufgrund methodischer Vorgaben wurden allen Lehrpersonen die gleichen Kompetenz- und Funktionsniveaus zugeteilt. Dies führte dazu, dass die Gehaltsklassen der verschiedenen Schulstufen miteinander verglichen wurden. Der Umstand, dass auf den höheren Bildungsstufen nicht nur die Lohnklasse höher ist, sondern auch mehr Männer unterrichten, erklärt zu einem grossen Teil die gemessene Lohndifferenz.

Zu Ziffer 1

Gemäss Artikel 95 PG bezeichnet der Regierungsrat die arbeitsfreien Tage durch Verordnung. Diese sind in Art. 151 ff. PV geregelt. Als arbeitsfreie Tage werden Samstage und Sonntage sowie die bekannten Feiertage erwähnt, wie Neujahrstag, 2. Januar, Karfreitag, Ostermontag usw. Der Regierungsrat sieht keinen Anlass für eine Ergänzung der arbeitsfreien Tage. Es ist fraglich, ob ein arbeitsfreier Tag, auf den ausschliesslich die Frauen Anspruch hätten, rechtlich zulässig wäre. Wenn es als Kompensation der festgestellten Lohndifferenz verstanden wird, dürfte er den zahlreichen weiblichen Angestellten nicht gewährt werden, bei denen keine Lohndifferenz vorliegt. Ein zusätzlicher arbeitsfreier Tag für weibliche Angestellte hätte damit eine rein symbolische Bedeutung. Der Regierungsrat beantragt, den Antrag auf einen arbeitsfreien 8. März abzulehnen.

Zu Ziffer 2

Die Berechnung der Kosten, die eine Schliessung der Lohnunterschiede bei den Kantonsangestellten und Lehrpersonen verursachen würde, ist schwierig. Es handelt sich nicht um die festgestellte Lohndifferenz von 2,4 Prozent multipliziert mit der Lohnsumme, sondern es müsste jeweils die individuelle Situation berücksichtigt werden. Bei Logib werden die Löhne von Teilzeitmitarbeitenden auf einen Beschäftigungsgrad von 100 Prozent hochgerechnet. Die zur Behebung des unerklärbaren Lohnunterschieds nötigen Mittel müssten jedoch für jede Stelle individuell auf der Grundlage der für die Person vorliegenden Lohndifferenz und auf der Basis der jeweiligen Einreihung und des Beschäftigungsgrads berechnet werden. So kostet z. B. die Behebung der Differenz einer in die Gehaltsklasse 2 eingereihte Reinigungsmitarbeiterin mit einem Beschäftigungsgrad von 5 Prozent und einer Lohndifferenz von 10 Prozent deutlich weniger, als bei einer Mitarbeiterin in einer Kaderposition mit einem Beschäftigungsgrad von 90 Prozent und einer Lohndifferenz von 1 Prozent. Auch ist eine für einen individuellen Fall berechnete Lohndifferenz nicht zwingend diskriminierend. Ist beispielsweise eine Person für die übernommene Tätigkeit überqualifiziert, dürfte die mit Logib festgestellte Differenz nicht korrigiert werden. Wie einleitend dargestellt, sind die Lohnunterschiede bei den Lehrpersonen zu einem wesentlichen Anteil auf methodische Vorgaben durch Logib zurückzuführen. Die Lohndifferenz ist eine Folge der unterschiedlichen Einreihungen in den Schulstufen. Dies würde durch eine Kostenberechnung bestätigt. Aufgrund dieser Schwierigkeit beantragt der Regierungsrat Ziffer 2 abzulehnen.

Zu Ziffer 3

Wie einleitend dargestellt, werden die auf persönliche Qualifikationsmerkmale oder auf arbeitsplatzbezogene Merkmale zurückzuführenden Lohnunterschiede als erklärbare Lohnunterschiede bezeichnet. Der unter sonst gleichen Voraussetzungen verbleibende Unterschied gilt als unerklärbare Lohndifferenz. Der erklärbare Lohnunterschied hat primär folgende Gründe: Im Kanton Bern gibt es mehr Männer als Frauen in Kaderfunktionen sowie in Funktionen, die hö-

here Anforderungen stellen und damit besser entlohnt werden. Auch die Alters- und Dienstaltersstruktur der Geschlechter ist unterschiedlich. Erklärbare Lohndifferenzen sind schwierig oder nur langfristig zu beheben. Dies gilt im Besonderen für das Alter und das Dienstalter. Die Frauenvertretung in Kaderpositionen kann beispielsweise damit erhöht werden, indem Führungsstellen durch zwei Personen mit Teilzeitanstellungen gemeinsam übernommen werden können. Eine weitere Massnahme ist, den Frauen- bzw. Männeranteil in geschlechtstypischen Funktionen zu erhöhen. In den letzten Jahren wurden schon einige Anstrengungen unternommen, die eine Angleichung der Löhne unterstützen. Zu erwähnen sind:

- Im Anschluss an die Auswertung der Lohngleichheitsprüfung wurden die Direktionen aufgefordert, im Rahmen des jährlichen Gehaltsaufstiegs Personen mit Lohnrückständen speziell zu fördern.
- Der Gehaltsaufstieg wird jährlich ausgewertet, u. a. auf die Unterschiede bei der Verteilung von Gehaltsstufen in Bezug auf das Geschlecht. Dies ist Teil eines Monitorings, welches den Direktionen und Ämtern wichtige Genderkennzahlen zur Verfügung stellt und die Grundlage für direktionsspezifische Massnahmen in diesem Bereich ist.
- In den letzten Jahren wurden in der Kantonsverwaltung diverse Massnahmen getroffen, welche die Vereinbarkeit von Beruf, Familie und anderen Lebensbereichen verbessern. Es sind dies z. B. Arbeitszeitmodelle wie die Jahresarbeitszeit, Teilzeitarbeit, Jobsharing, Homeoffice. Diese Modelle bezwecken, Frauen den Zugang zu Kaderfunktionen zu erleichtern.
- Mit der Revision der PV per 1. Januar 2023 wurden die Vorgaben zur Berechnung von Anfangslöhnen angepasst. Frühere Anstellungen mit einem Beschäftigungsgrad von 50 Prozent oder mehr werden voll angerechnet. Damit werden teilzeitarbeitende Frauen von Beginn einer Anstellung an bessergestellt.
- Geplant ist mit der Revision der PV per 1. Januar 2024 auch eine spezielle Förderung der Übernahme von Kaderstellen durch Mitarbeitende in Teilzeitpensen (Topsharing).
- In Inseraten für kantonale Stellen ist seit einiger Zeit ein Lohnrechner integriert. Die Angaben unterstützen die Stellenbewerbenden bei Lohnverhandlungen, was erfahrungsgemäss besonders Frauen unterstützen kann.
- Grundsätzlich sind die Dienststellen angehalten, bei einer Stellenbesetzung Bewerberinnen und Bewerber des untervertretenen Geschlechts speziell zu berücksichtigen, beispielsweise bei der Besetzung von höheren Kaderstellen mit Frauen.
- In verschiedenen Weiterbildungen des Kantons werden Mitarbeitende im Hinblick auf mögliche Geschlechterdiskriminierung sensibilisiert. So z. B. in den Kursen zur Führungsausbildung oder zum Mitarbeiterinnen- und Mitarbeitergespräch, wo mögliche Beurteilungsverzerrungen thematisiert werden.
- Bei den Lehrpersonen setzte die Anhebung der Gehaltsklasse auf der Primarstufe im Jahr 2020 ein Zeichen für die Lohngleichheit.

Das Lohnsystem für das Kantonspersonal mit den auf einer Arbeitsbewertung basierenden Funktionslöhnen bietet wenig Raum für systematische Diskriminierungen. Erforderlich ist, dass die Möglichkeiten verbessert werden, aber auch die Bereitschaft von Frauen besteht, in höheren Beschäftigungsgraden zu arbeiten und Stellen zu übernehmen, die mit einer hohen Verantwortung verbunden sind. Im Schulbereich müsste die Verteilung auf die Schulstufen ausgeglichener werden, was jedoch primär von den gewählten Schulstufen abhängig ist. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass die umgesetzten Massnahmen geeignet sind, um auch beim objektiv erklärbaren Teil der Lohndifferenzen längerfristig eine weitere Angleichung herbeizuführen. Er beantragt deshalb die Ziffer 3 zur Annahme bei gleichzeitiger Abschreibung.

Zu Ziffer 4

2020 lag der durchschnittliche Lohnunterschied zwischen Frauen und Männern in der Privatwirtschaft gesamtschweizerisch bei 19,5 Prozent, wovon 45,3 Prozent als unerklärter Anteil gilt (BFS 2022¹). Das Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (GIG; SR 151.1) verlangt von privaten und öffentlichen Unternehmen ab 100 Mitarbeitenden eine Lohngleichheitsanalyse und einen unabhängigen Prüfbericht. Eine weitergehende Analysepflicht müsste auf Bundesebene diskutiert werden.

Der Kanton Bern nimmt im Rahmen seiner Zuständigkeiten Einfluss auf die Einhaltung der Lohngleichheit in der Privatwirtschaft. So verlangt er gestützt auf Artikel 7a des Staatsbeitragsgesetzes (StBG; BSG 641.1) und Artikel 2a der Staatsbeitragsverordnung (StBV; BSG 641.111) von staatsbeitragsempfangenden Betrieben ab 50 Mitarbeitenden eine Selbstdeklaration der Lohngleichheit und überprüft diese risikobasiert und stichprobenweise mittels Lohngleichheitskontrollen. Im Beschaffungswesen verlangt er von Anbietenden ab 100 Mitarbeitenden die nach GIG erforderliche Lohngleichheitsanalyse und den Prüfbericht. Die Einführung von Lohngleichheitskontrollen gemäss Artikel 8 Absatz 3 des Gesetzes über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöBG; BSG 731.2) ist in Vorbereitung. Im Weiteren thematisiert die kantonale Fachstelle für die Gleichstellung von Frauen und Männern die Lohngleichheit von Frau und Mann in gleichstellungsrechtlichen Weiterbildungen für HR-Fachleute. Das Thema kommt auch an Anlässen von «Werkplatz Égalité. Die Plattform für Gleichstellung in Unternehmen» zur Sprache.

Unternehmen und Institutionen, die nicht dem kantonalen Personalrecht unterstehen, sind eigenständige Arbeitgeber, welche die Arbeitsbedingungen und Arbeitsmodelle selber festlegen. Eine direkte Einflussnahme auf die Lohnpolitik von privaten Arbeitgebern durch den Kanton Bern ist ausgeschlossen. Aus naheliegenden Gründen müssten entsprechende Instrumente auf Bundesebene geschaffen werden. Dem Regierungsrat ist nicht bekannt, ob zusätzlich zu der im GIG festgelegten Analysepflicht in der nächsten Zeit weitere verbindliche Massnahmen eingeführt werden sollen. Er beantragt deshalb die Ablehnung von Ziffer 4 der Motion.

Verteiler

– Grosser Rat

¹ Lohnunterschied | Bundesamt für Statistik ([admin.ch](https://www.admin.ch))