Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss
—
Anfrage Giovanna Garghentini Python / Ursula Krattinger-Jutzet 2015-CE-79
Lohngleichheit beim Staat

I. Frage

Am vergangenen 7. März nahmen 12 000 Personen an der nationalen Demo «Lohngleichheit jetzt!» in Bern teil. Das Recht auf Lohngleichheit ist seit 1981 in der Bundesverfassung und seit 1996 im Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (GlG) verankert, und es wird somit seit 34 Jahren missachtet. Der Staat als grösster Arbeitgeber im Kanton muss hier eindeutig mit gutem Beispiel vorangehen.

Wir stellen dem Staatsrat folgende Fragen:

1. Ist die Lohngleichheit zwischen Frau und Mann beim Staat gewährleistet?
2. Mit welchen Mitteln und Instrumenten kontrolliert der Staat die Lohngleichheit?
3. Falls der Staatsrat die erste Frage nicht beantworten kann, welche Mittel und Instrumente gedenkt er einzusetzen, um sie beantworten zu können?
4. Strebt der Staatsrat, wie dies die Stadt Freiburg gemacht hat, auch die Equal-Salary-Zertifizierung an?
5. Oder gedenkt der Staatsrat das Logib-Tool zu installieren?

19. März 2015

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat schickt voraus, dass nach Artikel 9 Abs.2 der Verfassung unseres Kantons Frauen und Männer Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit haben. Ausserdem gehören die Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Frau und Mann nach Artikel 4 Bst. d des Gesetzes vom 17. Oktober 2001 über das Staatspersonal (StPG; SGF 122.70.1) zu den Grundsätzen der Personalpolitik.

Der Staatsrat kann die Fragen von Grossrätin Giovanna Garghentini Python und Grossrätin Ursula Krattinger-Jutzet wie folgt beantworten:

1. Ist die Lohngleichheit zwischen Frau und Mann beim Staat gewährleistet?

2010 hat das Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen (GFB) dem Staatsrat einen Bericht über die Gleichstellung von Frau und Mann in der Freiburger Kantonsverwaltung überwiesen. Dieser Bericht ist auf der Website des GFB verfügbar unter http://www.fr.ch/bef/de/pub/publikationen/gleichstellung_in_der_verwaltu.htm. Die Untersuchung

2010 ergab, dass die weiblichen Verwaltungsangestellten des Staates Freiburg gesamthaft gesehen 18,2 % weniger verdienten als die männlichen,[1] wobei 13,7 % auf verschiedene sogenannt objektive Faktoren und 4,5 % auf das Geschlecht zurückgeführt werden können. Da das Programm Logib bei der Berechnung der auf das Geschlecht zurückgehenden Faktoren eine Toleranzschwelle von 5 % vorsieht, kommt der Bericht zum Schluss, dass weder innerhalb der verschiedenen Direktionen der Kantonsverwaltung noch innerhalb des Spitalpersonals oder des Lehrpersonals der Universität eine statistisch signifikante geschlechtsbedingte Lohnungleichheit besteht (s. S. 58).

Ein Teil der Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern ist gemäss Eidgenössischem Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann auf objektive Faktoren zurückzuführen:

> «niedrigeres Ausbildungsniveau, weniger Berufserfahrung, geringeres Dienstalter;
> Frauen sind weniger präsent in hochqualifizierten Funktionen und in Kaderpositionen»[2].

Obwohl sich diese Faktoren objektiv erklären lassen, handelt es sich dabei häufig um konkrete Hemmnisse, mit denen sich die Frauen in der Berufswelt konfrontiert sehen (gläserne Decke, Auswirkungen des Aufwands für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie auf die tägliche Arbeit, den Beschäftigungsgrad aber auch die Weiterbildung, Auswirkungen eines starken horizontalen Ungleichgewichts bei der Berufswahl usw.). Sie sind somit Teil der beruflichen Gleichstellungsproblematik und haben einen beträchtlichen Einfluss auf die geschlechterbedingte Lohnungleichheit.

Was die 4,5 % betrifft (Zahl aus der ersten Logib-Analyse von 2010), so entsprechen sie der direkt auf das Geschlecht zurückzuführenden Lohnungleichheit**.** Obwohl die Studie nach den damaligen Vorgaben zum Schluss kam, dass es sich dabei nicht um eine statistisch signifikante Lohnungleichheit handelt (Toleranzschwelle von 5 % gemäss Logib-Programm), muss dies aus heutiger Sicht enger ausgelegt werden, da das Eidgenössische Gleichstellungsbüro seither präzisiert hat, dass sich diese Toleranzschwelle nur auf die Kontrollen im öffentlichen Beschaffungswesen des Bundes beziehe: «Im Rahmen der Kontrolle im Beschaffungswesen des Bundes kommt eine Toleranzschwelle von 5 % zur Anwendung. Diese wurde eingeführt, um denjenigen Teil des Lohnunterschieds abzudecken, der auf objektive, diskriminierungsfrei, unternehmensspezifische Erklärungsfaktoren zurückzuführen sein könnte, die im Standard-Analysemodell nicht als Erklärungsfaktoren berücksichtigt sind».[3]

Man darf auch nicht vergessen, dass der Bericht aus dem Jahr 2010 stammt und auf 2008 erhobenen Daten beruht. Der Staatsrat befürwortet somit eine Aktualisierung der entsprechenden Ergebnisse. Diese Aktualisierung sollte regelmässig im Rahmen der Analysen erfolgen, die sich aus den Rahmenbedingungen des Plans für die Gleichstellung von Frau und Mann in der kantonalen Verwaltung (PGKV) ergeben. Der Staatsrat ruft in Erinnerung, dass er im Anschluss an die Ergebnisse der ersten Logib-Analyse den Beschluss zum PGKV gefasst hat (s. Bericht 252 vom

---

[1] Wobei diese Zahl bei der Publikation dieses Berichts seit der vorhergehenden Studie des GFB vor 10 Jahren zum gleichen Thema unverändert geblieben war (s. Bericht Nr. 252 des Staatsrats an den Grossen Rat vom 17. Mai 2011, S. 8).

[2] Dr. Oliver Schröter; Patric Aeberhard: Lohngleichheitskontrollen im Beschaffungswesen des Bundes mit Logib, Bern, 5. Februar 2015, S. 8

[3] Idem, S. 11 und 24

17. Mai 2011 des Staatsrates an den Grossen Rat zum Postulat Nr. 2032.08 Hugo Raemy/ Martin Tschopp über die Chancengleichheit von Frau und Mann in der Kantonsverwaltung Freiburg, TGR 2011, S. 1127 ff., S. 121274 ff.). Die Strategie und Vision dieses Plans hat er anschliessend 2012 validiert.

2. Mit welchen Mitteln und Instrumenten kontrolliert der Staat die Lohngleichheit?

Der Staat setzt EVALFRI ein, ein System zur Bewertung der Funktionen des Staatspersonals, das die Gleichstellung von Frauen und Männern punkto Funktionseinreihung fördert. Die Logib-Software setzt er ein, um systematische Diskriminierungen der Gesamtheit der männlichen und weiblichen Angestellten der Kantonsverwaltung aufzuspüren.

Das vom Staat eingesetzte Funktionsbewertungssystem EVALFRI fusst auf dem Instrument ABAKABA. ABAKABA (Analytische Bewertung von Arbeitstätigkeiten nach Katz und Baitsch; évaluation analytique du travail d'après Katz et Baitsch) wurde Ende der 90er-Jahre vom Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann eingeführt und zielt auf die Lohngleichheit zwischen Frau und Mann ab. Demzufolge begünstigt auch EVALFRI eine diskriminierungsfreie Einreihung der Funktionen, was sich auf die Lohnpolitik des Staates auswirkt. EVALFRI wurde übrigens vom Bundesgericht in einem Streitfall betreffend die Gehälter der Kindergärtner/innen validiert.

Mit dem Funktionsbewertungssystem EVALFRI werden die Funktionen eingereiht, es kann aber als solches weder für eine regelmässige Kontrolle der Diskriminierungsfreiheit noch für eine diesbezügliche Bestimmung der Sachlage eingesetzt werden. Mit der Logib-Software kann diese Art Kontrolle hingegen auf Lohnstufe vorgenommen werden. Der Staatsrat hält fest, dass regelmässige Lohnerhebungen mit Logib durchgeführt werden sollen. Es muss aber noch eine wichtige Frage in Bezug auf die notwendigen Ressourcen für die Datenerhebung in Zusammenhang mit der Ausbildung und Erfahrung der beim Staat angestellten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter geklärt werden, damit diese Kontrolle umfassend erfolgen kann. Im Übrigen überprüft der Bund gegenwärtig verschiedene Aspekte in Zusammenhang mit Logib. Der Staatsrat nimmt diese Erörterung des Bundes ernst und wird aufmerksam verfolgen, was diese Untersuchungen ergeben. Schliesslich ist auch zu sagen, dass Logib systematische Lohndiskriminierungen zwischen der Gesamtheit der Frauen und der Gesamtheit der Männer einer Organisation zutage fördert. Gibt es keine solche systematische Diskriminierung (der Gruppe), heisst dies aber nicht, dass es keine individuelle Diskriminierung gibt.

Der PGKV ist schliesslich auch ein Instrument im Dienst der Gleichstellung in der Kantonsverwaltung, da er in zahlreichen Bereichen zum Tragen kommt und zur Weiterentwicklung der Organisationskultur beiträgt. Dieses Projekt geht also weit über das hinaus, was ein blosses Instrument zur Kontrolle der Lohnsummen leisten könnte.

3. Falls der Staatsrat die erste Frage nicht beantworten kann, welche Mittel und Instrumente gedenkt er einzusetzen, um sie beantworten zu können?

Wie bereits in den Antworten zu den Fragen 1 und 2 gesagt, können mit den gegenwärtigen und künftigen Instrumenten (Evalfri, Logib, spezielle Rekrutierungssoftware und generell der PGKV) die Rahmenbedingungen für die Lohngleichheit zwischen Frau und Mann verbessert werden. Der Staat hat nicht im Sinn, andere Instrumente einzusetzen oder neue Instrumente zu entwickeln.

In diesem Zusammenhang seien die strategischen Ziele des PGKV in Erinnerung gerufen, die er validiert hat:

> Nr. 1: Der Staat Freiburg evaluiert die Standardprozesse für Rekrutierung, Anstellung und Karriere hinsichtlich der Gleichstellung der Geschlechter und optimiert diese im Bedarfsfall.
> Nr. 2: Um eine ausgewogene Vertretung von Frau und Mann in den mittleren, oberen und obersten Kaderpositionen schrittweise zu erreichen, legt jede Direktion in diesem Bereich statistische Ziele fest und leitet daraus spezifische Massnahmen – ausgenommen sind Quotenregelungen – zur Zielerreichung ab.
> Nr. 3: Der Staat Freiburg integriert die Gleichstellungsthematik in sein Nachwuchsförderprogramm.
> Nr. 4: Der Staat Freiburg leistet seinen Kadermitarbeitenden konkrete Unterstützung für die Anwendung von flexiblen Arbeitszeitmodellen.
> Nr. 5: Der Staat Freiburg unterstützt seine Mitarbeitenden bei der Verbesserung der Vereinbarkeit von familiären/privaten Verpflichtungen und der Entwicklung ihrer beruflichen Karrieren.

Rahmenbedingung zur strategischen Zielerreichung: Der Staat Freiburg evaluiert periodisch die Umsetzung der strategischen Ziele und kommuniziert erreichte Fortschritte. Er passt seine Strategie und die entsprechenden Massnahmen hinsichtlich einer kontinuierlichen Optimierung der Chancengleichheit und der Vereinbarkeit von Familie/Privatleben und Beruf an.

Diese Zielsetzungen zeigen die breite Ausrichtung des Aktionsplans. Die «Messbarkeit» gehört unbestrittenermassen dazu, ist aber viel breiter gefasst, und es geht um weit mehr als die blosse Kontrolle der Lohngleichheit. Die Massnahmen des PGKV und die Beurteilung ihrer Auswirkungen dürften jedoch mittelfristig zu einer Verbesserung der Lohngleichheit zwischen Frau und Mann führen.

Mit Hilfe des PGKV sollte der Staat in der Lage sein, ein im Bereich Chancengleichheit von Frau und Mann und Vereinbarkeit von Familie/Privatleben und Beruf beispielhafter Arbeitgeber zu werden.

4. Strebt der Staatsrat, wie dies die Stadt Freiburg gemacht hat, auch die Equal-Salary-Zertifizierung an?

Der Staatsrat hat sich verpflichtet, den PGKV einzuführen, der die Gleichstellung umfassender angeht und nicht bloss hinsichtlich Lohngleichheit betrachtet, sondern vielmehr unter dem Aspekt der Chancengleichheit, zu der die Lohngleichheit gehört. Statt sich auf eine private externe und lediglich auf den Lohnaspekt begrenzte Expertise abzustützen, fördert der PGKV eine partizipative Methode, die auch darauf abzielt, die Unternehmenskultur in den verschiedenen Fragen in Zusammenhang mit der Gleichstellung voranzubringen. Demzufolge setzt der Staatsrat den Schwerpunkt auf die Umsetzung des PGKV. Die Einführung einer Equal-Salary-Zertifizierung oder allfälliger anderer Instrumente wird nach der Umsetzung des PGKV geprüft.

5. Oder gedenkt der Staatsrat das Logib-Tool zu installieren?

Wie bereits in der Antwort auf die Fragen 1, 2 und 3 gesagt, wird Logib regelmässig für vom Staatsrat in Auftrag gegebene Lohnerhebungen eingesetzt. Logib gehört zu den Instrumenten, mit denen die Lohnsituation zwischen den Geschlechtern periodisch untersucht werden kann: Er stellt einen der Parameter dar, die über den Stand der Gleichstellung Aufschluss geben. Der nun seit einigen Jahren eingeführte PGKV befindet sich momentan im Stadium, in dem der nächste Massnahmenzug basierend auf einer breiten Teilnahme genehmigt werden muss.

2. Juni 2015