



**Interpellation von Christina Huber
betreffend Lohngleichheit von Frauen und Männern
(Vorlage Nr. 1656.1 - 12675)**

Antwort des Regierungsrates
vom 4. November 2008

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Kantonsrätin Christina Huber, Cham, reichte am 14. März 2008 folgende Interpellation ein: Aufgrund von Zahlen der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung 2006 des Bundesamtes für Statistik (BfS) zeige es sich, dass es nach wie vor markante Unterschiede bei der Entlohnung von Frauen und Männern gebe. Besonders stossend sei, dass diese Ungleichbehandlung nicht nur für Angestellte in der Privatwirtschaft zuträfe, sondern auch im öffentlichen Sektor vorhanden sei. Leider würden die Zahlen des BfS keine Auskunft zur Situation im Kanton Zug geben. Deshalb stellte die Interpellantin dem Regierungsrat eine Reihe von Fragen, die wir nachfolgend beantworten.

1. Beantwortung der Fragen

1. *Analysiert der Regierungsrat die Lohnsituation bei den kantonalen Angestellten im Hinblick auf die Gleichstellung von Frauen und Männern? Wie geht er dabei vor?*

Das Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz, GIG, SR 151.1) verbietet, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aufgrund ihres Geschlechts direkt oder indirekt zu benachteiligen (Art. 3 GIG). Eine direkte Lohndiskriminierung liegt vor, wenn bei der Bemessung des Lohnes direkt an das Geschlecht angeknüpft wird, wenn also bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit, Qualifikation und Leistung unterschiedliche Löhne bezahlt werden. Solche direkten Lohndiskriminierungen kommen heute nur noch selten vor und sind uns für die kantonale Verwaltung nicht bekannt. Eine indirekte Lohndiskriminierung liegt vor, wenn das Geschlecht zwar kein direktes Lohnbemessungskriterium darstellt, die Lohnbemessung jedoch im Ergebnis das eine Geschlecht im Vergleich zum anderen benachteiligt, ohne dass dies sachlich gerechtfertigt wäre (z.B. zu tiefe besoldungsmässige Einstufung typischer Frauenberufe).

Das Personalamt verfügt seit dem Jahr 2007 über ein effizientes Lohnvergleichssystem «Persuisse», das auch interne Überprüfungen erlaubt und für die öffentlichen Verwaltungen wesentlich differenziertere Aussagen zulässt, als die Erhebungen des Bundesamtes für Statistik. «Persuisse» ist insbesondere dafür geeignet, um allfällige direkte Lohndiskriminierungen zu erkennen. Entwickelt wurde dieses System von der Konferenz der Personalleiterinnen und Personalleiter öffentlicher Verwaltungen in der Schweiz in Zusammenarbeit mit einer spezialisierten Firma. Mitglieder der Konferenz, die jährlich zwei Mal einberufen wird, sind alle Personalämter der Kantone und Hauptorte, so auch das Personalamt des Kantons Zug. Lohnvergleiche sind ein unverzichtbares Instrument zur Steuerung der Gehaltskosten. Sie ermöglichen auf individueller Ebene das Bestimmen von Einstiegsgehältern, das Vornehmen von Lohnanpassungen

und die Prüfung des Lohngleichheitsgebots. Auf kollektiver Ebene erlauben sie die Festlegung der mittel- bis langfristigen Gehaltspolitik, ein Planen und Steuern der Lohnrunden und die Erhaltung der Konkurrenzfähigkeit. Im Einführungsjahr 2007 haben sich 17 kantonale und städtische Verwaltungen in der deutschsprachigen Schweiz beteiligt und weitere werden folgen. Dem Lohnvergleich wurden rund 100 ausführlich umschriebene Funktionsprofile zugrunde gelegt. Mehr als 100'000 gemeldete Einzellöhne stellen die umfangreiche, empirische Vergleichsbasis dar.

Der Kanton Zug hat im Rahmen dieses Lohnvergleichs grundsätzlich alle Mitarbeitenden einem Funktionsprofil zugeordnet. Die Zuordnung wurde von den Vorgesetzten der Ämter in Zusammenarbeit mit dem Personalamt in sorgfältiger und zeitintensiver Arbeit vorgenommen. Der Kanton Zug erfasste anonymisiert insgesamt rund 1'400 Löhne. Die gemeldeten Daten wurden durch die beauftragte Firma zusätzlich aufwändigen Plausibilisierungen unterzogen. Sie hat insbesondere geprüft, ob die teilnehmenden Verwaltungen die Funktionsprofile gleich interpretiert und ihnen identische Funktionen zugeordnet haben. Der beschriebene Lohnvergleich soll fortan jährlich durchgeführt werden. Zurzeit läuft die Auswertung für das Jahr 2008.

Um zu beurteilen, ob indirekte Lohndiskriminierungen vorliegen, sind die Arbeitsplätze beziehungsweise die Funktionen unabhängig von den Stelleninhaberinnen bzw. Stelleninhabern und deren Leistungen zu bewerten. Eine solche analytische Arbeitsplatzbewertung hat der Kanton Zug gemeinsam mit der städtischen Verwaltung in den Jahren 2000 bis 2004 im Rahmen des Projektes «Strukturelle Besoldungsrevision» durchgeführt. Ziel einer analytischen Arbeitsplatzbewertung ist es, den Punktwert eines Arbeitsplatzes in das richtige Verhältnis zum Punktwert der anderen Arbeitsplätze zu setzen. Mit Hilfe eines Merkmalkatalogs werden die notwendigen Kenntnisse, Fähigkeiten und Eigenschaften sowie die mit der spezifischen Tätigkeit verbundene Beanspruchung und Belastung je Funktion ermittelt und damit die Minimalanforderungen an eine Funktion ausgedrückt.

2. *Falls die Lohnsituation schon überprüft wurde: Wie gestaltet sich die Lohnsituation bei den kantonalen Angestellten im Kanton Zug? Sind Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern auszumachen? Falls ja, wie erklärt sich der Regierungsrat diese?*

Die Analyse auf der Grundlage der Daten des unter Ziffer 1 beschriebenen Instrumentes «Per-suisse» zeigen im Einführungsjahr 2007 keine auffälligen Unterschiede der Löhne nach Geschlechtern. Die Löhne der Frauen und Männer pro Funktion und Alterskategorie liegen meistens nahe beieinander. Das neue Instrument erlaubt es, allfälligen Abweichungen in Einzelfällen gezielt nachzugehen. Gewisse kleinere Abweichungen bei den Werten lassen sich auch bei gleichem Alter, gleicher Tätigkeit und Lohnneinreihung nie ganz vermeiden. Sie müssen aber in jedem Fall, gleich ob es sich um eine Frau oder einen Mann handelt, sachlich begründbar sein. Unterschiede sind zum Beispiel dann ersichtlich, wenn bei gleicher Funktion und gleichem Alter der Lohn einer langjährig angestellten Person mit demjenigen einer erst kürzlich eingetretenen Person verglichen wird. Denn die langjährig angestellte Person verfügt aufgrund des Dienstalters und der erbrachten Leistung über eine volle Treue- und Erfahrungszulage (TREZ gemäss § 53 Personalgesetz), während die neu eingetretene Person einen Teil dieser Zulage bei guten Leistungen erstmals ab dem 3. Dienstjahr erhält. Der Unterschied gleicht sich bei gleicher Leistung mit der Zeit wieder aus. Derartige Ungleichheiten lassen sich sachlich mit der Einarbeitung und Erfahrung im Betrieb begründen und haben mit dem Geschlecht nichts zu tun.

Für die Beurteilung einer allfälligen indirekten Lohndiskriminierung wird auf die Ergebnisse des unter Ziffer 1 erwähnten Projektes «Strukturelle Besoldungsrevision» verwiesen. Dieses Projekt, bei dem auch alle Personalverbände aktiv mitwirkten, beinhaltet unter anderem eine

umfassende und sorgfältig durchgeführte analytische Arbeitsplatzbewertung. So wurden 70 Schlüsselstellen der Stadt- und Kantonsverwaltung Zug analysiert und bewertet. Hinzu kamen teilanalytische Bewertungen von über 100 zusätzlichen Funktionen. Die Überprüfung des gesamten Besoldungswesens auf allen Sektoren und Stufen hat in der Folge bestätigt, dass keine systematischen Lohnungleichheiten vorhanden sind. Die Ergebnisse haben ferner gezeigt, dass sich das bestehende Gehaltssystem unter den gegebenen Bedingungen bezüglich Lohn-einreihung als weiterhin zweckmässig erwiesen hat. Namentlich im Verwaltungsbereich konnten im System grundsätzlich keine Lohnungleichheiten zwischen Frau und Mann festgestellt werden, womit ein für alle Beteiligten sehr wichtiges Anliegen im positiven Sinn erfüllt werden konnte. Weitere Details zu den Ergebnissen des Gemeinschaftsprojektes Stadt/Kanton zur «Strukturellen Besoldungsrevision» sind aus dem Bericht und Antrag des Regierungsrates des Kantons Zug vom 4. Mai 2004, Vorlage Nr. 666.6 - 11475, ersichtlich.

3. *Falls die Lohnsituation noch nie überprüft wurde: Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Mann und Frau und die Beschaffungskommission des Bundes haben mit LOGIB ein kostenloses Instrument entwickelt, mit dem die Lohngleichheit einem Praxistest unterzogen werden kann. Kann sich der Regierungsrat vorstellen, die Löhne mit LOGIB oder einem ähnlichen Instrument überprüfen zu lassen?*

Das Kontrollinstrument «LOGIB» stützt sich auf ökonomisch-statistische Analyse-Methoden. Zentraler Bestandteil ist die Methode der Regressionsanalyse. Das Instrument verlangt detaillierte Angaben zum Personalbestand. Neben dem Lohn, Arbeitspensum, Geschlecht, Geburtsjahr sind pro Person persönliche Qualifikationsmerkmale (Ausbildung, Dienstjahre) und arbeitsplatzbezogene Faktoren (Anforderungsniveau, berufliche Stellung) zu erfassen. Diese Daten könnten zwar grundsätzlich ermittelt werden, die Zuordnung zu den einzelnen Merkmalen folgt aber einer anderen Systematik, als sie für den Lohnvergleich «Persuisse» angewendet wurde. Die Erhebung wäre daher mit einem erheblichen Erfassungsaufwand verbunden.

Der Regierungsrat hat Vertrauen in die korrekte und faire Anwendung des Lohnsystems. Er hat keinerlei Hinweise auf eine diskriminierende Handhabung. Die bestehenden Personalprozesse und Steuerungssysteme genügen. Auf eine zusätzliche Überprüfung der Lohngleichheit mit dem Instrument «LOGIB» soll daher einstweilen verzichtet werden.

4. *Wie wird sichergestellt, dass bei den kantonalen Angestellten keine Lohndiskriminierung aufgrund des Geschlechtes vorkommt? Gibt es Kontrollen? Wenn ja, welche?*

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei vergleichbarer Ausbildung und Erfahrung, soweit sie für die Arbeit von Nutzen sind, Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit und Leistung haben (§ 39 Personalgesetz). Für die Lohneinstufung sind die im Personalgesetz vorgesehenen Lohnklassen und -stufen massgebend. Für die Lehrpersonen gelten die Bestimmungen des Lehrpersonalgesetzes. Das Geschlecht einer Person hat im Einstufungsverfahren keine Auswirkung auf den Lohn.

Das kantonale Personalamt spricht die Besoldung bei jeder Neuanstellung mit den einzelnen Dienststellen ab. Damit kann im Rahmen der personalrechtlichen Vorgaben eine unité de doctrine auch in Fragen der individuellen Lohnreihung sichergestellt werden. Das konkrete Lohnangebot für die Ausgewählten wird nach den ersten Gesprächen aufgrund der relevanten Fähigkeiten und Erfahrungen der Person innerhalb der Vorgaben fixiert. Erreicht werden soll in jedem Fall ein stimmiges Gefüge der Löhne innerhalb der Kantonsverwaltung, vor allem auch in Bezug auf die Gleichbehandlung der Geschlechter. Es gilt als Selbstverständlichkeit, dass das Geschlecht einer Person in keiner Hinsicht ein Kriterium für die Lohnreihung darstellen kann.

Neben den oben stehend geschilderten Personalprozessen und den unter Ziffer 1 beschriebenen Instrumenten gibt es keine weiteren flächendeckenden Kontrollen. Auf Anfrage oder wenn ein Verdacht auf Lohndiskriminierung besteht, werden selbstverständlich die erforderlichen Abklärungen unverzüglich vorgenommen.

2. Antrag

Kenntnisnahme.

Zug, 4. November 2008

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Joachim Eder

Der Landschreiber: Tino Jorio