



**Postulat der Fraktion Alternative - die Grünen
betreffend Lohngleichheit im Kanton Zug
(Vorlage 2796.1 - 15595)**

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 1. Mai 2018

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Fraktion Alternative – die Grünen hat am 31. Oktober 2017 folgendes Postulat eingereicht: Der Regierungsrat wird eingeladen, die «Charta der Lohngleichheit im öffentlichen Sektor» zu unterzeichnen und die darin bezeichneten Massnahmen zur Schaffung von Lohngleichheit einzuleiten. Der Kantonsrat hat das Postulat am 30. November 2017 an den Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen.

Wir unterbreiten Ihnen zum Postulat den Bericht und Antrag und gliedern diesen wie folgt:

1. Ausgangslage
2. Stellungnahme zum Postulatsanliegen
3. Antrag

1. Ausgangslage

Frau und Mann haben Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit. Sie dürfen aufgrund des Geschlechts bei der Entlohnung weder direkt noch indirekt benachteiligt werden. Dieser Grundsatz ist in Art. 8 Abs. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) und in Art. 3 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann vom 24. März 1995 (Gleichstellungsgesetz, GIG; SR 151.1) verankert.

Der Bund und die Kantone vergeben ihre Aufträge für Leistungen in der Schweiz nur an Unternehmen, welche die Einhaltung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Frau und Mann gewährleisten. Die Vergabegrundsätze sind in Art. 11 der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. März 2001 (IVöB; BGS 721.52) festgehalten.

Neben diesen verfassungsmässigen Grundsätzen und gesetzlichen Vorgaben hat im September 2016 Bundesrat Alain Berset die sogenannte «Charta der Lohngleichheit im öffentlichen Sektor» zusammen mit kantonalen und kommunalen Regierungsmitgliedern lanciert. Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) begründet die Charta auf ihrer Homepage wie folgt: «Die öffentliche Hand hat in der Förderung der Lohngleichheit eine Vorbildfunktion. Mit der Unterzeichnung der Charta bekräftigen Behörden, Lohngleichheit in ihrem Einflussbereich umzusetzen – als Arbeitgebende, bei Ausschreibungen im öffentlichen Beschaffungswesen oder als Subventionsorgane. Das gemeinsame Engagement soll ein Signal an öffentliche und private Arbeitgeber aussenden. Die Charta kann von allen Kantonen und Gemeinden unterzeichnet werden». Bis heute (Stand: 21. März 2018) haben 13 Kantone, 26 Gemeinden und der Bund die Charta unterzeichnet.

Gestützt auf diese Charta setzten sich die Unterzeichnenden für folgende Anliegen ein:

1. Sensibilisierung für das Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (GIG) bei ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die für die Lohnfestsetzung und Funktionsbewertung, die Rekrutierung, Ausbildung und berufliche Förderung zuständig sind.
2. Regelmässige Überprüfung der Einhaltung der Lohngleichheit in der öffentlichen Verwaltung nach anerkannten Standards.
3. Förderung einer regelmässigen Überprüfung der Einhaltung der Lohngleichheit nach anerkannten Standards in den der öffentlichen Hand nahestehenden Körperschaften.
4. Einhaltung der Lohngleichheit im Rahmen des öffentlichen Beschaffungs- und/oder Subventionswesens durch die Einführung von Kontrollmechanismen.
5. Information über die konkreten Ergebnisse dieses Engagements, insbesondere durch die Teilnahme am Monitoring des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann.

2. Stellungnahme zum Postulatsanliegen

Zu den Anliegen der Charta im Einzelnen:

1. Sensibilisierung für das Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (GIG) bei ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die für die Lohnfestsetzung und Funktionsbewertung, die Rekrutierung, Ausbildung und berufliche Förderung zuständig sind.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Kanton Zug haben bei vergleichbarer Ausbildung und Erfahrung, soweit sie für die Arbeit von Nutzen sind, Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit und Leistung (§ 39 des Gesetzes über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals vom 1. September 1994 [Personalgesetz; BGS 154.21]). Für die LohnEinstufung sind die im Personalgesetz vorgesehenen Lohnklassen und -stufen massgebend. Das Geschlecht einer Person darf im Einstufungsverfahren keine Auswirkung auf den Lohn haben. Vor der Anstellung von Personal müssen die Direktionen, die Staatskanzlei und die Ämter in Bezug auf die LohnEinstufung die Stellungnahme des Personalamts einholen. Diese in der Praxis bereits früher gültige Regel ist mit der Revision per 18. Juli 2015 auch noch explizit in § 3a Abs. 2 Bst. a der Vollziehungsverordnung zum Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals vom 12. Dezember 1994 (Personalverordnung; BGS 154.211) verankert worden. Auch die weiteren Anliegen betreffend Sensibilisierung sind bereits erfüllt, indem beispielsweise unabhängig von Geschlecht und Beschäftigungsrad die gleichen Personalentwicklungsmassnahmen angeboten werden. Bei der Anstellung, Ausbildung und der beruflichen Förderung besteht eine enge Zusammenarbeit zwischen den Amtsstellen und dem Personalamt. Das Personalamt ist zudem im Sinne einer verwaltungsinternen Koordinationspflicht verantwortlich für die Verwirklichung der tatsächlichen und rechtlichen Gleichstellung von Frau und Mann im Personalbereich (§ 3b Bst. j Personalverordnung). Die Sensibilisierung der Fachleute und Führungskräfte betreffend die Gleichstellung von Frau und Mann wird wahrgenommen. So hat der Regierungsrat beispielsweise im Frühling 2014 eine für das oberste Kader obligatorische Veranstaltung zum Thema Gleichstellung von Frau und Mann durchgeführt. Des Weiteren werden die rechtlichen Grundlagen betreffend Lohngleichheit im Rahmen des regelmässig stattfindenden Personalrechtsskolloquiums besprochen. Die Grundprinzipien des Diversity Managements wurden in der internen Führungsausbildung geschult. Im Rahmen der Umsetzung der kantonalen Gleichstel-

lungsverordnung¹ besteht zudem eine Arbeitsgruppe aus Vertreterinnen und Vertretern aller Direktion, die Massnahmen vorschlägt und deren Wirksamkeit überprüft.

2. Regelmässige Überprüfung der Einhaltung der Lohngleichheit in der öffentlichen Verwaltung nach anerkannten Standards.

Die unter Ziffer 1 erwähnten Vorgaben im Anstellungsprozess bieten Gewähr dafür, dass keine unerklärbaren Lohnunterschiede entstehen. Die Amtsstellen und das Personalamt erhalten betreffend Lohnreihenungen hin und wieder Anfragen von Mitarbeiterinnen oder Mitarbeitern, welche sich in der Regel aber nicht auf eine allfällige Lohndiskriminierung zwischen Frauen und Männern beziehen. Vielmehr geht es jeweils darum abzuklären, ob die eigene Lohnreihung im Vergleich zu anderen Mitarbeitenden (Frauen und Männern) mit ähnlicher Funktion korrekt sei. Die entsprechenden Abklärungen haben jeweils ergeben, dass keine unerklärbaren Lohnunterschiede vorliegen.

Das im Jahre 2007 im Kanton Zug eingeführte Persuisse-Lohnvergleichssystem der «Perinnova GmbH» steht immer noch im Einsatz. Dem Lohnvergleich wurden rund 110 ausführlich umschriebene Funktionsprofile zugrunde gelegt und mehr als 210 000 gemeldete Einzellöhne stellen die Vergleichsbasis dar. Der Kanton Zug hat im Rahmen dieses Lohnvergleichs grundsätzlich alle Mitarbeitenden einem Funktionsprofil zugeordnet und anonymisiert insgesamt rund 2200 Löhne erfasst. Die Lohnvergleiche werden jährlich durchgeführt. Inzwischen beteiligen sich 36 öffentliche Verwaltungen (Kantone und Städte) an diesem Lohnvergleich.

Kontrollinstrumente zur Überprüfung der Lohngleichheit – wie zum Beispiel das vom Bund empfohlene «Logib» – sind im Kanton Zug weder im Einsatz noch ist deren Einführung geplant. Die Einführung eines zusätzlichen Kontrollinstruments wäre mit einem internen Zusatzaufwand von einigen Tagen für die Aufbereitung, Ergänzung und Auswertung der rund 2200 Lohndaten verbunden und die Kontrolle müsste im Hinblick auf die Glaubwürdigkeit von einer externen Firma begleitet beziehungsweise durchgeführt werden.

3. Förderung einer regelmässigen Überprüfung der Einhaltung der Lohngleichheit nach anerkannten Standards in den der öffentlichen Hand nahestehenden Körperschaften.

Kantonale Anstalten, wie beispielsweise die Pädagogische Hochschule Zug oder die Zuger Pensionskasse, sind grundsätzlich dem kantonalen Personalgesetz unterstellt, in welchem die Lohngleichheit gemäss den Ausführungen in Ziffer 1 geregelt ist. Als weiteres Beispiel einer Körperschaft kann das Zuger Kantonsspital genannt werden. Dieses ist zwar nicht dem kantonalen Personalgesetz unterstellt, hat aber die Lohngleichheit in seinem Gesamtarbeitsvertrag (GAV) festgeschrieben. Die Einhaltung der verbindlichen Vorgaben liegt in der Verantwortung der jeweiligen Körperschaft. Eine spezielle Förderung seitens Kanton ist dazu nicht notwendig.

4. Einhaltung der Lohngleichheit im Rahmen des öffentlichen Beschaffungs- und/oder Subventionswesens durch die Einführung von Kontrollmechanismen.

Der Kanton Zug überprüft die Lohngleichheit von Frau und Mann mit der Selbstdeklaration durch die Anbietenden. Alle Anbietenden, welche sich für einen Auftrag der kantonalen Verwal-

¹ Verordnung über die Gleichstellung von Frau und Mann vom 22. November 2016 (Gleichstellungsverordnung, GIV-ZG, BGS 132.11)

tung bewerben, müssen zusammen mit ihrem Angebot ein Selbstdeklarationsformular unterzeichnen, dass sie den Grundsatz der Lohngleichheit von Frau und Mann, die geltenden Arbeitsbedingungen und Arbeitsschutzbestimmungen sowie weitere Vorgaben einhalten. Bei der Überprüfung der Einhaltung der sozialpolitischen Grundsätze ist die Situation so, dass sich die Vergabebehörden in der Regel mit der Selbstdeklaration durch die Anbietenden begnügen müssen, ausser die Vergabebehörden werden von externen Stellen darüber informiert, dass eine Unternehmung gegen einen Vergabegrundsatz verstösst. Solche Meldungen gibt es ab und zu, wenn zum Beispiel eine paritätische Kontrollbehörde feststellt, dass sich eine Unternehmung nicht an einen allgemein verbindlichen Gesamtarbeitsvertrag hält und die Vergabebehörden davon Kenntnis erhalten. In einem solchen Fall müssen die Vergabebehörden die notwendigen Abklärungen vornehmen, und bei einem Verstoß gegen die geltenden Arbeitsbedingungen wird die betroffene Unternehmung vom Vergabeverfahren ausgeschlossen. Ist der Zuschlag schon erteilt worden, so kann die Vergabebehörde den Zuschlag widerrufen und den Werkvertrag kündigen. Zur Durchsetzung der Arbeits- und Arbeitsschutzbestimmungen kann die Vergabebehörde beim Vertragsabschluss Konventionalstrafen vorsehen, sie muss aber nicht. Eine Unternehmung kann nicht nur von einem laufenden Vergabeverfahren, sondern auch von künftigen Vergabeverfahren während einer bestimmten Zeitdauer ausgeschlossen werden. Die Vergabebehörden verfügen somit über verschiedene Sanktionsmöglichkeiten, wenn sich eine Unternehmung mit falschen Angaben um einen Auftrag bewirbt oder zu Unrecht bereits zu einem Auftrag gelangt ist.

Gestützt auf das Schwarzarbeitsgesetz², das Entsendegesetz³ und das Ausländergesetz⁴ führt das Amt für Wirtschaft und Arbeit in Unternehmen verschiedene Kontrollen zur Prüfung der Ortsüblichkeit der Löhne durch. Der Regierungsrat beabsichtigt nicht, sich für zusätzliche Kontrollen im öffentlichen Beschaffungswesen bzw. die Einführung von Kontrollmechanismen einzusetzen. Einerseits sollen die Vergabestellen nicht zusätzlich damit belastet werden. Andererseits gibt es im Kanton Zug keine Stelle – wie beispielsweise beim Bund –, welche solche Kontrollen vornehmen könnte und aufgrund der finanziellen Situation des Kantons soll auch keine solche Stelle geschaffen werden.

5. Information über die konkreten Ergebnisse dieses Engagements, insbesondere durch die Teilnahme am Monitoring des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG).

Um geplante oder bereits durchgeführte Massnahmen zur Förderung der Lohngleichheit im öffentlichen Sektor aufzuzeigen, führt das EBG bei Kantonen und Städten mit über 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern ein Monitoring durch. Diese wiederkehrende Umfrage beantwortet der Kanton Zug regelmässig. Die Umfrageergebnisse sind auf der Homepage des EBG einsehbar. Regelmässige zusätzliche Informationen zum Thema Lohngleichheit sind nicht vorgesehen.

² Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit vom 17. Juni 2005 (Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit, BGSA; SR 822.41).

³ Bundesgesetz über die flankierenden Massnahmen bei entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und über die Kontrolle der in Normalarbeitsverträgen vorgesehenen Mindestlöhne vom 8. Oktober 1999 (Entsendegesetz, EntsG; SR 823.20).

⁴ Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005 (Ausländergesetz, AuG; SR 142.20).

Fazit

Der Kanton Zug nimmt seine gesetzlichen Verpflichtungen betreffend Lohngleichheit im Kanton Zug wahr und engagiert sich in dieser Thematik mit verhältnismässigem Aufwand, wo dies ziel führend ist. Für ein zusätzliches Bekenntnis betreffend Einhaltung von Verfassung und Gesetzen sowie für weitere – wenn auch nicht rechtsverbindliche – Verpflichtungen und Massnahmen im Rahmen der Unterzeichnung der «Charta der Lohngleichheit im öffentlichen Sektor» sieht der Regierungsrat keine Veranlassung.

3. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, das Postulat der Fraktion Alternative - die Grünen betreffend Lohngleichheit im Kanton Zug (Vorlage 2796.1 - 15595) nicht erheblich zu erklären.

Zug, 1. Mai 2018

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Die Frau Landammann: Manuela Weichelt-Picard

Der Landschreiber: Tobias Moser