



**Interpellation der SP-Fraktion
betreffend Lohngleichheit für Frau und Mann im Kanton Zug: überprüfbare Fakten schaffen**
(Vorlage 2847.1 - 15732)

Antwort des Regierungsrats
vom 12. Juni 2018

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die SP-Fraktion hat am 8. März 2018 die Interpellation betreffend «Lohngleichheit für Frau und Mann im Kanton Zug: überprüfbare Fakten schaffen» eingereicht. Der Kantonsrat hat die Interpellation am 29. März 2018 an den Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen.

1. Vorbemerkungen

Wie in der Interpellation erwähnt, wurden bereits früher parlamentarische Vorstösse zur gleichen Thematik eingereicht. Wir verweisen insbesondere auf die Antwort des Regierungsrats zur Interpellation Nr. 2584 von Barbara Gysel, Karin Andenmatten, Anna Bieri, Nicole Imfeld, Gabriela Ingold, Hanni Schriber-Neiger und Karen Umbach betreffend «Gleiche Löhne für Frau und Mann im Kanton Zug» vom 28. Juni 2016 und auf die Forderung, die «Charta der Lohngleichheit im öffentlichen Sektor» zu unterzeichnen (Postulat Nr. 2796 der Fraktion Alternative - die Grünen betreffend Lohngleichheit im Kanton Zug).

2. Beantwortung der Fragen

1. a) *Um wieviel Prozent unterscheiden sich die Löhne der männlichen von den weiblichen Mitarbeitenden beim Kanton?*
- b) *Wie kann nicht nur die direkte, sondern allenfalls auch eine indirekte Lohndiskriminierung erkannt werden?*

Unterschiedliche Löhne zwischen Frauen und Männern bedeuten nicht automatisch eine Lohndiskriminierung. Ein Teil der festgestellten Lohnunterschiede kann durch objektive Faktoren erklärt werden (z.B. Ausbildungsniveau, Berufserfahrung, Dienstalter, berufliche Stellung). Eine Verletzung des Gebots der Lohngleichheit kann dabei durch Lohndiskriminierung im engeren Sinne, das heisst durch ungleichen Lohn für gleiche oder gleichwertige Arbeit zu Stande kommen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kantonalen Verwaltung 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 Lohneinreihung 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.

Eine indirekte Lohndiskriminierung liegt vor, wenn grundsätzlich gleichwertige Berufsbilder sich lohnässig unterscheiden, weil es sich um typische Frauen- beziehungsweise um typische

Männerberufe handelt, wobei sich diese «Einteilung» im Laufe der Zeit auch ändern kann (z. B. Primarlehrpersonen). Um zu beurteilen, ob indirekte Lohndiskriminierungen vorliegen, sind also die Arbeitsplätze beziehungsweise die Lohnsysteme zu überprüfen und nicht die Löhne der einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Eine solche analytische Arbeitsplatzbewertung hat der Kanton Zug gemeinsam mit der städtischen Verwaltung in den Jahren 1999 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. Für die Beurteilung einer allfälligen indirekten Lohndiskriminierung wird auf die Ergebnisse des erwähnten Projektes «Strukturelle Besoldungsrevision» verwiesen. Dieses Projekt, bei dem auch alle Personalverbände aktiv mitwirkten, beinhaltete 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 Lohneinreihung 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 Gemeinschaftsprojekts Stadt/Kanton zur «Strukturellen Besoldungsrevision» sind aus Bericht und Antrag des Regierungsrats des Kantons Zug vom 4. Mai 2004, Vorlage Nr. 666.6 - 11475, ersichtlich.

2. a) *Plant der Regierungsrat für die Zukunft Änderungen hinsichtlich der Überprüfung der Einhaltung der Lohngleichheit?*
- b) *Wie soll der Vergleich mit anderen Kantonen ermöglicht werden?*

Die unter Ziffer 1 erwähnten Vorgaben im Anstellungsprozess bieten Gewähr dafür, dass keine unerklärlichen Lohnunterschiede entstehen. Die Amtsstellen und das Personalamt erhalten betreffend Lohneinreihungen 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 Lohneinreihung im Vergleich zu anderen Mitarbeitenden (Frauen und Männern) mit ähnlicher Funktion korrekt sei. Die entsprechenden Abklärungen haben jeweils ergeben, dass keine systematischen Diskriminierungen vorlagen.

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 und regelmässig wiederkehrend durchgeführt werden, ohne dass ein wesentlicher Zusatznutzen betreffend Einhaltung der Lohngleichheit erkennbar wäre.

Vergleiche mit anderen Kantonen betreffend Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben zur Lohngleichheit sind kaum interessant, weil alle Kantone diese einhalten müssen. Der Kanton Zug führt aber einen Marktvergleich durch, um regelmässig zu beurteilen, ob sein Lohnsystem und

die ausbezahlten Funktionslöhne wettbewerbsfähig sind. Dazu steht immer noch das im Jahre 2007 im Kanton Zug eingeführte Persuisse-Lohnvergleichssystem der «Perinnova GmbH» 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. Da das Zuger Personalgesetz keine umfassenden Funktionsprofile beschreibt, ist das Persuisse-Lohnvergleichssystem auch hilfreich bei den internen Prozessen betreffend Lohneinreihungen.

3. *Wie gedenkt der Regierungsrat, die Mitarbeitenden, die mit Lohnfestsetzung und Funktionsbewertung befasst sind, für die Belange des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann (GIG) zu sensibilisieren?*

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 Personalrechtskolloquiums besprochen. Die Grundprinzipien des Diversity Managements wurden in der internen Führungsausbildung geschult. Im Rahmen der Umsetzung der kantonalen Gleichstellungsverordnung¹ entschied der Regierungsrat, dass die Umsetzung dezentral in den einzelnen Direktionen erfolgt. Es gibt eine Fachgruppe für die Gleichstellung von Frau und Mann, in der eine Person jeder Direktion vertreten ist. So soll gewährleistet werden, dass die Informationen zur Gleichstellung von Frau und Mann in allen Direktionen bekannt sind. Mit Massnahme D des Massnahmenplans 2016–2018 «Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie bei den Kantonsmitarbeitenden» war beabsichtigt, eine verwaltungsinterne Ansprechstelle für Mitarbeitende sowie auch für Führungsfragen und zum Umgang mit besonderen Bedürfnissen von Mitarbeitenden mit Familien zu schaffen. Entsprechende Beratungen werden nun vom Personalamt vorgenommen. 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).

Mitarbeitende und Führungspersonen der kantonalen Verwaltung werden dazu motiviert, regelmässig an Weiterbildungsveranstaltungen teilzunehmen. Beispielsweise organisiert das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann im Auftrag des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) im Herbst 2018 ein viertes nationales Treffen zur Förderung der Lohngleichheit im öffentlichen Sektor, das sich an Regierungsmitglieder aus Kantonen und Gemeinden, an Fachpersonen aus öffentlichen Verwaltungen und verwaltungsnahen Betrieben aus den Bereichen HR, Gleichstellung, Diversity, Finanzen und Beschaffungswesen sowie an weitere interessierte Kreise richtet. Auch «Weiterbildung Zentralschweiz», deren Angebote den Verwaltungsmitarbeitenden der Zentralschweizer Kantone offen stehen, bietet verschiedene Weiterbildungen spezifisch für Führungspersonen an.

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

4. *Was gedenkt der Regierungsrat zu tun, um eine regelmässige Überprüfung der Einhaltung der Lohngleichheit in den der öffentlichen Hand nahestehenden Körperschaften anzuregen, die über eine Selbstdeklaration hinausgehen?*

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 zu Frage 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 Kantons ist dazu nicht notwendig. Der Regierungsrat wird im Rahmen der von der Staatswirtschaftskommission eingereichten Berichtsmotion die Fragen bezüglich Lohnsystematik und Einhaltung der Lohngleichheit entsprechend prüfen und diskutieren.

5. *Wie gedenkt der Regierungsrat der Lohngleichheit im Rahmen des öffentlichen Beschaffungs- und/oder Subventionswesens Nachachtung zu verschaffen, die über eine Selbstdeklaration hinausgehen?*

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.

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 Verwaltung 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.

3. Antrag

Kenntnisnahme.

Zug, 12. Juni 2018

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Die Frau Landammann: Manuela Weichelt-Picard

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart

115/sl

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).