

Lohngleichheit zwischen Frauen und Männern in der Verwaltung des Kantons Bern



Umsetzung der Motion 169/2006 (Kropf, Bern [GB])

**Bericht des Regierungsrates vom
6. Mai 2009 an den Grossen Rat**

1 Ausgangslage und Auftrag

Am 25. Januar 2007 behandelte der Grosse Rat die von Grossrat Blaise Kropf (Bern, GB) am 13. Juni 2006 eingereichte Motion 169/2006 mit dem Titel „Lohnungleichheit zwischen Frauen und Männern im Praxistest“. In Übereinstimmung mit den Anträgen des Regierungsrates vom 6. Dezember 2006 fasste der Grosse Rat zu den einzelnen Forderungen dieser Motion folgende Beschlüsse:

1. die Löhne in der Kantonsverwaltung gemäss der unten beschriebenen Methode (Regressionsanalyse) zu überprüfen bzw. prüfen zu lassen: **Annahme als Motion**,
2. die Ergebnisse und allenfalls notwendigen Massnahmen zur Verbesserung dem Grossrat und der Öffentlichkeit zugänglich zu machen: **Annahme als Motion**,
3. die Überprüfung in geeigneten Abständen zu wiederholen: **Annahme als Postulat**,
4. eine analoge Überprüfung auch bei subventionierten Betrieben, welche die notwendige Grösse haben (ab ca. 30-50 Mitarbeitende), zu veranlassen: **Annahme als Postulat**.

Mit dem vorliegenden Bericht wird der Auftrag erfüllt, welcher sich aus den in verbindlicher Form überwiesenen Forderungen gemäss den Ziffern 1 und 2 der Motion ergibt.

2 Methode und Vorgehen

Im Mai 2007 beauftragte das Personalamt des Kantons Bern das Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG in Bern, eine Prüfung der Lohnungleichheit beim Kantonspersonal mit Hilfe einer Regressionsanalyse vorzunehmen.

Diese Analyse wurde mit dem Instrument **LOGIB (Lohn**gleichheits**instrument Bund)** durchgeführt. Mit LOGIB haben das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) und die Beschaffungskommission des Bundes ein ökonomisch-statistisches Analyseverfahren zur Überprüfung der Lohnungleichheit zwischen Frauen und Männern entwickeln lassen. Die Methode wird heute auf Bundesebene für die stichprobenweise Überprüfung der Lohnungleichheit bei Unternehmungen im Rahmen des öffentlichen Beschaffungswesens eingesetzt.

LOGIB ist ein Excel-programmiertes Selbsttest-Instrument für Unternehmen mit mindestens 50 Mitarbeitenden. Zentraler Bestandteil der Methode ist das statistische Verfahren der Regressionsanalyse. Dabei wird ermittelt, welcher Teil der Lohndifferenz zwischen Frauen und Männern durch **persönliche Qualifikationsmerkmale** (Ausbildung, Dienstalter und potenzielle Berufserfahrung¹) bzw. durch Unterschiede in **arbeitsplatzbezogenen Faktoren** (berufliche Stellung und Anforderungsniveau) erklärt wird und welcher Teil auf das Geschlecht zurückzuführen ist.

¹ Unter der „potenziellen Berufserfahrung“ wird die ab Abschluss der höchsten Ausbildung mögliche Berufserfahrung verstanden. Diese wird jedoch nicht individuell, sondern normiert erhoben; z.B. für Mitarbeitende mit Universitätsabschluss gilt generell das Alter 23 als Abschlussjahr. Ein 40jähriger Mitarbeiter mit Universitätsabschluss hat demzufolge 17 Jahre potenzielle Berufserfahrung. Ebenfalls nicht berücksichtigt wird zudem, ob eine Person Lücken in der Erwerbsbiographie aufweist oder nicht.

Die Anwendung von LOGIB für die Verwaltung des Kantons Bern war mit folgenden Schwierigkeiten verbunden:

- **Notwendigkeit zum Beizug externer Unterstützung:** LOGIB kann grundsätzlich von einem Unternehmen selbständig und ohne externe Unterstützung angewendet werden. Das Instrument stösst jedoch bei Datenmengen ab 10'000 Datensätzen an seine Grenzen. Der Kanton Bern mit seinen gut 17'000 Datensätzen konnte somit den Test nicht selbständig durchführen und musste sich deshalb und auch aus technischen Gründen durch das Büro BASS unterstützen lassen.
- **Nacherfassung von Daten:** Zur Durchführung von LOGIB ist es erforderlich, dass verschiedene Daten im Personalinformationssystem erfasst sind. Die meisten dieser Angaben sind in PERSISKA, dem Personalinformationssystem des Kantons Bern, enthalten. Gewisse Daten, insbesondere die höchste abgeschlossene Ausbildung, mussten jedoch eigens für diese Analyse erhoben und nacherfasst werden. Diese Erfassung konnte nur durch die Personaldienste der Direktionen und Ämter vorgenommen werden, und sie war auf Grund der Vollerhebung mit einem sehr hohen Aufwand verbunden (Prüfung von Personaldossiers, Nachfrage bei betroffenen Mitarbeitenden). Diese Arbeiten nahmen mehrere Monate in Anspruch.

Im Sommer 2008 wurden die erhobenen Daten zur Auswertung an das Büro BASS übermittelt. Dessen Bericht wurde in der bereinigten Endfassung im Dezember 2008 vorgelegt.

3 Die Ergebnisse

Der vollständige Analysebericht des Büros BASS ist diesem Bericht beigelegt.

Zusammengefasst zeigt die standardisierte Analyse der Lohngleichheit zwischen Frauen und Männern in der Kantonsverwaltung des Kantons Bern folgendes Bild:

- Frauen machen 46 Prozent der fast 17'000 in der LOGIB-Analyse berücksichtigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons Bern aus. Im Durchschnitt **verdienen Frauen 19.3 Prozent weniger** als ihre männlichen Kollegen.
- Die Frauen sind im Durchschnitt jünger, weisen weniger potenzielle Erwerbserfahrung auf, sind weniger lang beim Kanton tätig und im Schnitt etwas weniger ausgebildet als die Männer. Mit diesen **persönlichen Qualifikationsmerkmalen** lassen sich **fast zwei Drittel (65%) der Lohndifferenz** erklären.
- Für ein **weiteres Fünftel (22%) der Lohndifferenz** sind **arbeitsplatzbezogene Faktoren** verantwortlich. Sie bestehen darin, dass Frauen auf sämtlichen Kaderstufen und in anspruchsvolleren, qualifizierteren Tätigkeiten untervertreten sind.
- Bei sonst gleichwertigen Voraussetzungen verdienen Frauen in der Verwaltung des Kantons Bern 2.5 Prozent weniger als Männer (13% der Differenz von 19.3%).

- Die somit **unerklärte, geschlechtsspezifische Lohndifferenz von 2.5 Prozent** ist sehr gering und liegt z. B. deutlich unterhalb der für die Kontrollen im Beschaffungswesen des Bundes geltenden Toleranzschwelle von 5 Prozent. Die für die Verwaltung des Kantons Bern ermittelte Lohndifferenz von 2.5 Prozent ist auch im Vergleich mit anderen Arbeitgebern, die eine Analyse mit LOGIB durchgeführt haben, ein tiefer Wert: Bei der Stadtverwaltung Bern betrug die Differenz beispielsweise im Jahr 2006 2.8 Prozent² und gemäss einer Analyse des Büros BASS liegt die Differenz in der Privatwirtschaft bei 9.1 Prozent und beim Bund bei 3.2 Prozent³.

Bezüglich Lohngleichheit im engeren Sinne zeigt sich somit in der Verwaltung des Kantons Bern kein unmittelbarer Handlungsbedarf.

Insgesamt verdienen die beim Kanton Bern angestellten Frauen im Durchschnitt 19.3 Prozent weniger als die Männer. Diese Differenz im Durchschnittslohn kann weitestgehend dadurch erklärt werden, dass sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bezüglich ihrer persönlichen Qualifikation, ihrer beruflichen Stellung und in den Anforderungen der Arbeitsplätze unterscheiden. Das Ausmass der nicht erklärbaren, geschlechtsspezifischen Lohnungleichheit bzw. Lohndiskriminierung beträgt **2.5 Prozent zu Ungunsten der Frauen**.

4 Würdigung der Ergebnisse und Schlussfolgerungen des Regierungsrates

4.1 Allgemeine Würdigung

Der Regierungsrat nimmt von den Ergebnissen der Analyse mit Befriedigung Kenntnis. Das Resultat, dass in der Verwaltung des Kantons Bern Frauen und Männer bei gleichen Voraussetzungen praktisch gleich entlohnt werden, bestätigt auch, dass die geschlechtsunabhängige Konzeption des geltenden Lohnsystems in der Realität in der angestrebten Weise zum Tragen kommt. Dass im Analysebericht des Büros BASS die Lohndifferenz als statistisch relevant und damit als nicht nur auf Zufälligkeiten beruhend bezeichnet wird, liegt nach Ansicht des Regierungsrats in den arbeitsplatzbezogenen Faktoren begründet; d.h. es liegt daran, dass Frauen in den Funktionen in den obersten Gehaltsklassen untervertreten sind (Kaderstellen und Stellen mit den höchsten Anforderungen). Die Ergebnisse der durchgeführten Analyse sollen deshalb auch zum Anlass genommen werden, die Situation in geeigneter Weise und gezielt weiter zu verbessern.

² Stadt Bern: „Analyse der Lohngleichheit zwischen Frauen und Männern in der Stadtverwaltung Bern“, vgl. http://www.buerobass.ch/pdf/2006/Lohnanalyse_StadtBern.pdf

³ Privatwirtschaft und Bund: „Vergleichende Analyse der Löhne von Frauen und Männern anhand der Lohnstrukturerhebungen 1998 bis 2006“, Untersuchung im Rahmen der Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes, vgl. http://www.buerobass.ch/pdf/2008/Lohnanalysen_LSE1998-2006_d.pdf

4.2 Massnahmen für weitere Verbesserungen

Die Analyse des Büros BASS stellt insbesondere fest, dass - wenn auch zu einem relativ geringen Teil - arbeitsplatzbezogene Faktoren zum Lohnunterschied zwischen Frauen und Männern führen. Die arbeitsplatzbezogenen Faktoren (berufliche Stellung bzw. die Übernahme von Kaderpositionen sowie das Anforderungsniveau einer Stelle) sind diejenigen Faktoren, die vom Arbeitgeber teilweise beeinflusst werden können und bei denen allfällige Massnahmen anzusetzen haben.

Dem Regierungsrat war und ist – unabhängig von den Ergebnissen der Untersuchung durch das Büro BASS – bewusst, dass Frauen in der Verwaltung des Kantons Bern auf sämtlichen Kaderstufen und in anspruchsvollen, qualifizierten Tätigkeiten untervertreten sind. Er hat deshalb bereits im Jahr 2004 Gleichstellungsrichtlinien erlassen und darin als Zielsetzung namentlich „eine ausgewogene Vertretung beider Geschlechter auf allen Hierarchiestufen und in allen Funktionen der kantonalen Verwaltung“ formuliert. (RRB 1884 vom 20. Juni 2004, Ziffer 1.1).

In den letzten Jahren wurden deshalb mit verschiedenen personalpolitischen Massnahmen Anstrengungen unternommen, die Chancen von Frauen zur Übernahme von Kaderpositionen zu verbessern und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu erleichtern. Zu erwähnen sind beispielsweise folgende Massnahmen, die weiterhin verfolgt werden:

- Die Idee der Work-Life-Balance unterstützt der Kanton Bern seit vielen Jahren durch das Angebot von flexiblen Arbeitszeitmodellen (z.B. Jahresarbeitszeit) und Teilzeitarbeit oder Jobsharing auch beim Kader. Mit dem Angebot von Teilzeitarbeit in qualifizierten Positionen wird auch Frauen und Männern, die nur Teilzeit arbeiten können oder wollen, die Möglichkeit geboten, eine attraktive berufliche Laufbahn zu beschreiten. Das Absolvieren einer Weiterbildung oder andere ausserberufliche Aktivitäten werden dadurch erleichtert, und Müttern und Vätern in Kaderpositionen wird ermöglicht, Karriere und Familie besser miteinander zu verbinden.
- Mit besonderen Personalentwicklungs- und Weiterbildungsprogrammen für Frauen (z. B. "Praxisbegleitung für Führungsfrauen" als Angebot in der Führungs- und Kaderentwicklung) fördert der Kanton Bern Mitarbeiterinnen in der Erweiterung und Vertiefung ihrer beruflichen Kompetenzen.
- Ferner propagiert das Personalamt bei den Direktionen und der Staatskanzlei die Ausschreibung offener Stellen bei FEMDAT (www.femdat.ch), einer schweizweiten Informationsplattform für qualifizierte Berufsfrauen und Expertinnen.

Mit der Festlegung messbarer Zielwerte in den Leistungsvereinbarungen der Direktionen und der Staatskanzlei werden die Fortschritte in der Zielerreichung überprüft. Eine erste Standortbestimmung bei der Umsetzung der Gleichstellungsrichtlinien wird 2010 mit einem Evaluationsbericht vorgenommen.

Es ist jedoch auch zu beachten, dass die Beseitigung arbeitsplatzbezogener Lohnunterschiede nur teilweise im direkten Einflussbereich des Regierungsrates liegt:

- Rund 20 Prozent der anforderungsreichsten Stellen werden durch den Grossen Rat oder in einer Volkswahl besetzt.
- Gegen 50 Prozent der anforderungsreichsten Stellen entfallen auf die Universität. Vor der Ernennung durch den Regierungsrat findet bei der Besetzung einer ordentlichen Professur an der Universität eine Überprüfung bzw. eine Begleitung des Verfahrens durch eine Gleichstellungsbeauftragte statt. Es kann deshalb davon ausgegangen werden, dass jeweils frühzeitig und umfassend abgeklärt wird, ob für eine ordentliche Professur eine oder mehrere geeignete Bewerbungen von Frauen vorliegen.
- Schliesslich ist festzustellen, dass für manche Kaderpositionen in der Kantonsverwaltung kaum Frauen zur Verfügung stehen (beispielsweise Führungsstellen in technisch geprägten Ämtern).

Ein weiterer Abbau der arbeitsplatzbezogenen Unterschiede ist deshalb ein langwieriger Prozess, und Veränderungen werden auch davon abhängen, wie viele Stellen im obersten Kaderbereich der Kantonsverwaltung frei werden. Der Regierungsrat wird im Rahmen seiner Einflussmöglichkeiten jedoch bestrebt sein, in den nächsten Jahren weitere Fortschritte zu erzielen.

5 Fazit

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, den vorliegenden Bericht zur Kenntnis zu nehmen. Die vier Punkte der eingangs erwähnten Motion werden wie folgt beantwortet:

1. Die Löhne in der Kantonsverwaltung wurden mit einer Regressionsanalyse überprüft und die Resultate der Untersuchungen des Büros BASS sind in dessen Bericht vom 11. Dezember 2008 sowie im vorliegenden Bericht dargestellt.
2. Die Ergebnisse der Untersuchung werden dem Grossen Rat mit dem vorliegenden Bericht zur Kenntnis gebracht. Im Rahmen einer Medienmitteilung werden sie auch der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Die bisher ergriffenen Massnahmen für weitere Verbesserungen hinsichtlich der arbeitsplatzbezogenen Unterschiede sind bereits bekannt und auf der Internetseite des Personalamtes (www.pa.fin.be.ch / Anstellungsbedingungen) allgemein zugänglich.
3. Auf eine Wiederholung der Untersuchung in der gesamten Verwaltung wird bis auf weiteres aus folgenden Gründen verzichtet: Einerseits zeigt der Bericht, dass die heutige Situation der Lohngleichheit in der Verwaltung des Kantons Bern an sich und auch im Vergleich mit anderen Arbeitgebern bereits als sehr gut bezeichnet werden darf. Andererseits kann von den bereits unternommenen und noch zu unternehmenden Bemühungen zur Erhöhung des Frauenanteils in Kaderpositionen erwartet werden, dass diese in absehbarer Zeit die angestrebte Wirkung zeigen werden. Unter diesen Umständen erscheint dem Regierungsrat der mit einer erneuten Überprüfung verbundene Aufwand als nicht gerechtfertigt. Hingegen sollen periodisch stichprobenartige Untersuchungen durchgeführt werden. Sollte daraus ein

Verdacht auf eine Verschlechterung ersichtlich werden, werden weitere Massnahmen ergriffen.

4. Eine analoge Überprüfung auch bei durch den Kanton subventionierten Betrieben zu veranlassen, erachtet der Regierungsrat nicht als seine Aufgabe. Der Kanton Bern tritt hier nicht als Arbeitgeber auf, und er kann den subventionierten, aber rechtlich selbständigen Institutionen keine verbindlichen Vorgaben zur Ausgestaltung der Anstellungsbedingungen ihres Personals machen. Im Spitalbereich ist insbesondere auch zu beachten, dass die früher von Gemeindeverbänden getragenen Regional- und Bezirksspitäler nunmehr als „Regionale Spitalzentren“ (RSZ) in der Rechtsform von Aktiengesellschaften betrieben werden. Diese führen „ihre Betriebe im Rahmen der vertraglichen Vereinbarungen eigenverantwortlich“ und nutzen jene Handlungsspielräume aus, welche ihnen zu verschaffen der Kanton im rechtlich möglichen und sachlich gerechtfertigten Rahmen bestrebt ist (Art. 40 des Spitalversorgungsgesetzes; SpVG). Speziell zu beachten ist dabei auch die Bestimmung, dass die Sozialpartner die Anstellungsbedingungen des RSZ-Personals in einem Gesamtarbeitsvertrag regeln (Art. 19 SpVG).

Bern, 6. Mai 2009

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Egger-Jenzer

Der Staatsschreiber: Nuspliger