



An den Grossen Rat

17.5058.02

PD/P175058

Basel, 19. Mai 2017

Regierungsratsbeschluss vom 16. Mai 2017

Schriftliche Anfrage Brigitte Hollinger betreffend „Lohnungleichheit in der kantonalen Verwaltung. Bericht Statistisches Amt, Ausgabe 2016“

Das Büro des Grossen Rates hat die nachstehende Schriftliche Anfrage Brigitte Hollinger dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

„Im Dezember 2016 hat das Statistische Amt des Kantons Basel-Stadt seinen Bericht zur Lohnungleichheit in der kantonalen Verwaltung publiziert. Der Bericht hält fest, dass die Lohnungleichheit in der kantonalen Verwaltung einen Diskriminierungskoeffizient von 2.4% erreicht. Frauen verdienen demnach in der Verwaltung 2.4% weniger als Männer.

Im Bericht werden in einem mehrstufigen Verfahren (erweiterte Regressionsanalyse) noch weitere Merkmale zur Berechnung der Lohndifferenz angewendet, so dass der Wert schlussendlich auf 0.7% absinkt. Gemäss Aussagen im Bericht (S.12) werden in der statistischen Analyse alle potentiellen Erklärungsfaktoren einbezogen, die einen Beitrag zur Erklärung von Lohnunterschieden leisten können. Es wird betont, dass alle relevanten Faktoren berücksichtigt werden müssen, auch wenn oder gerade weil sie auf weitere mögliche Diskriminierung hinweisen.

Obwohl die Situation im Kanton Basel-Stadt betreffend Lohnungleichheit generell erfreulich ist, ergeben sich aus dem Bericht trotzdem noch Fragen.

Der gute Wert von 0.7% wird nur erreicht, wenn Variablen wie Departement/Funktionsbereich, Beschäftigungsgrad, Herkunft und Familienstand miteinbezogen werden. Diese Variablen werden jedoch als diskriminierend bezeichnet.

So ist eine unterschiedliche Entlohnung aufgrund des Familienstandes gemäss GIG (Art 3) nicht erlaubt und gilt als Diskriminierung. Der Beschäftigungsgrad ist eine indirekte diskriminierende Variable, da vor allem Frauen Teilzeit arbeiten. Gemäss Bundesgericht ist es nicht zulässig, Teilzeitangestellte anteilmässig tiefer zu entlohnen als Vollzeitangestellte. Auch eine tiefere Entlohnung aufgrund der Herkunft ist diskriminierend.

Geht man davon aus, dass ein Diskriminierungskoeffizient von 0.0% anzustreben ist, bitte ich den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Sind sich die Departemente der Verwaltung bewusst, dass Departement/Funktionsbereich, Beschäftigungsgrad, Herkunft und Familienstand diskriminierende Variablen sind?
2. Wenn ja, sind sie sich bewusst, dass diese auch in der Verwaltung Basel-Stadt zum Tragen kommen, denn nur so lässt sich ein Diskriminierungskoeffizient von 0.7% erreichen?
3. Wenn nein, wie will die Regierung das Bewusstsein dafür schärfen?
4. Mit welcher Strategie will die Regierung die Departemente/entscheidungsrelevanten Personen sensibilisieren?

Brigitte Hollinger“

Wir beantworten diese Schriftliche Anfrage wie folgt:

1. Allgemeiner Kontext:

Der Bericht zur Lohnungleichheit in der kantonalen Verwaltung wurde erstmals 2012 vom Statistischen Amt des Kantons Basel-Stadt mit Daten des Zentralen Personaldiensts erstellt. Damals wurde die Analyse nur mit der sogenannten Logib-Regressionsanalyse durchgeführt, welche das Standardanalyseinstrument des Bundes ist. Als erklärende Faktoren werden dabei verschiedene Merkmale verwendet, insbesondere jene, die im Rahmen der Lohnstrukturerhebung (LSE) erhoben werden. Es handelt sich dabei um Alter, Geschlecht, Dienstjahre, Ausbildung, Anforderungsniveau und Berufliche Stellung. Die Berücksichtigung dieser Merkmale ermöglicht es verschiedensten, auch kleineren Betrieben, diese Lohnregressionen gemäss Logib durchzuführen. Insofern ist Logib ein Standard, welcher den Vergleich zwischen verschiedenen wirtschaftlichen Einheiten ermöglicht. Weil bei Logib potentielle Faktoren zur Erklärung der Lohndifferenzen fehlen und dadurch der Diskriminierungskoeffizient der Frauen tendenziell überschätzt wird, gilt bei Kontrollen im Beschaffungswesen eine Toleranzschwelle von 5%: Liegt die gemessene Lohndiskriminierung gemäss Logib also unter 5%, so gilt die Toleranzschwelle als eingehalten.

Im Jahr 2016 wurde die Analyse zur Lohnungleichheit in der Verwaltung nun ein zweites Mal vom Statistischen Amt erstellt. Aufgrund der Datenpflege, welche vom Zentralen Personaldienst seit 2012 durchgeführt wurde, stand nun eine grössere Anzahl von Variablen in ausreichender Qualität zur Verfügung, weshalb die Regressionsanalyse erweitert wurde. Die Erweiterung betrifft unter anderem auch die in der schriftlichen Anfrage genannten Variablen Departement, Funktionsbereich, Herkunft, Zivilstand und Beschäftigungsgrad. Neben der besseren Datenverfügbarkeit gibt es noch einen weiteren Grund für die Erweiterung: Neben der betrieblich-juristischen Perspektive, welche die Logib-Regressionsanalyse insbesondere einnimmt und unter welcher diskriminierende Variablen nicht für die Begründung von Lohnunterschieden verwendet werden dürfen, existiert auch eine statistisch-erklärende Perspektive, welche durch den Einbezug von zusätzlichen, auch potentiell diskriminierenden, Merkmalen die Lohnunterschiede zwischen den Beschäftigten weiter zu erklären versucht. Diese beiden Perspektiven werden im aktuellen Bericht 2016 einerseits strukturell abgegrenzt (Kapitel 4 und Kapitel 5) und weiter werden diese Perspektiven auch zu Beginn des Kapitels 5 erläutert. Auch wird dargelegt, dass es sich bei den in der Anfrage genannten Variablen potentiell um diskriminierende Faktoren handelt.

Das Durchführen von erweiterten Lohnregressionen, auch mit potentiell diskriminierenden Variablen, ist aus wissenschaftlicher Sicht Standard. Es wird beispielsweise in der vom Bundesamt für Statistik (BFS) in Auftrag gegebenen und Anfang 2017 publizierten Studie „Analyse der Löhne von Frauen und Männern anhand der Lohnstrukturerhebung 2014“¹ gewählt, bei welcher es sich um eine gesamtwirtschaftlichen Betrachtung der Lohnunterschiede in der Schweiz handelt und die unter anderem ebenfalls Beschäftigungsgrad, Herkunft und Familienstand als erklärende Variablen berücksichtigt. Es ist weiter zu betonen, dass es im aktuellen Bericht nicht darum geht, die Logib-Regression zu ersetzen, sondern diese mit zusätzlichen erweiterten Regressionen zu ergänzen, welche weitere Informationen für die Interpretation des Lohngefüges in der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt zur Verfügung stellen.

Zu den Resultaten: Wie im aktuellen Bericht zur Lohnungleichheit gezeigt wird, ist der standardisierte Bruttolohn der Frauen in der baselstädtischen Verwaltung im Mittel 6,2% tiefer als jener der Männer. Korrigiert man für unterschiedliche Merkmale der Mitarbeitenden und der Stelle, so liegt der Diskriminierungskoeffizient in der Verwaltung Basel-Stadt mit der Logib-Methode mit 2,4%. Die erweiterte Regressionsanalyse mit zusätzlichen erklärenden Variablen führt dann in einer der gerechneten Spezifikationen zur in der Anfrage genannten Senkung dieses Koeffizienten auf 0,7%.

¹ BASS (2017), „Analyse der Löhne von Frauen und Männern anhand der Lohnstrukturerhebung 2014“, Bern. Abrufbar unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb.assetdetail.2118701.html>

Interessant erscheint in diesem Zusammenhang noch ein Vergleich der Ergebnisse der Lohnanalyse der baselstädtischen Verwaltung mit jenen der oben erwähnten vom BFS in Auftrag gegebenen Studie. Betrachtet man den öffentlichen Sektor der Schweiz, so liegt der Mittelwert des standardisierten Bruttolohns bei 8 008 Franken, Männer verdienen 8 784 Franken und Frauen 7 327 Franken. Frauen verdienen demnach im öffentlichen Sektor in der Schweiz 16,6% weniger als Männer. In der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt liegt der mittlere standardisierte Bruttolohn 2015 bei 8 404 Franken. Männer haben im Mittel einen Lohn von 8 688 Franken und Frauen einen von 8 150 Franken. Frauen verdienen demnach im Mittel 6,2% weniger als Männer.

In der vom BFS beauftragten Regressionsanalyse werden zur Erklärung der Lohndifferenzen die Variablen Alter, Dienstjahre, Höchste abgeschlossene Ausbildung, Zivilstand, Aufenthaltsstatus, Berufliche Stellung, Berufsgruppen, Firmengrösse, Wirtschaftsbranche, Region, Beschäftigungsgrad, Lohn- und Vertragsart sowie die Anstellungsdauer berücksichtigt. Mit diesen Variablen können von der oben erläuterten Differenz des mittleren Lohnes zwischen Frauen und Männern im öffentlichen Sektor von 16,6% knapp 60% erklärt werden. Somit bleibt im öffentlichen Sektor ein Diskriminierungskoeffizient von 6,9% übrig. Für die Verwaltung Basel-Stadt wurden verschiedene Regressionsanalysen gerechnet. Die zwei in der Anfrage genannten werden hier betrachtet: Zum einen die standardisierte Logib-Regression, welche die Merkmale Höchste abgeschlossene Ausbildung, Alter, Dienstjahre, Anforderungsniveau und Berufliche Stellung berücksichtigt, sowie eine erweiterte Regressionsanalyse, welche zusätzlich die Merkmale Departement, Funktionsbereich, Herkunft (CH-Ausland), Familienstand, Beschäftigungsgrad, Erforderliche Ausbildung für die Stelle sowie Detaillierte Tätigkeit berücksichtigt. Mit der ersten Regression können von der Differenz der mittleren Löhne von 6,2% gut 60% erklärt werden, der Diskriminierungskoeffizient liegt damit bei 2,4%. In der zweiten Regression können von den 6,2% Lohndifferenz knapp 90% erklärt werden, der Diskriminierungskoeffizient liegt somit bei 0,7%.

Die Resultate der beiden Analyse sind jedoch nur bedingt vergleichbar, weil sich die Analyse des BFS auf alle öffentlichen Institutionen der Schweiz bezieht und jene zur baselstädtischen Verwaltung auf eine einzige Institution mit einem einheitlichen Lohnsystem.

2. Zu den Fragen:

1. Sind sich die Departemente der Verwaltung bewusst, dass Departement/Funktionsbereich, Beschäftigungsgrad, Herkunft und Familienstand diskriminierende Variablen sind?

Wie oben erläutert, wird im Bericht 2016 zur Lohngleichheit in der kantonalen Verwaltung ausführlich erklärt, dass in der erweiterten Regressionsanalyse bewusst auch Variablen verwendet werden, welche ein Diskriminierungspotential aufweisen.

Der Bericht wurde neben der Veröffentlichung auf der Website des Statistischen Amtes (vgl. <http://www.statistik.bs.ch/zahlen/analysen/lohnungleichheit.html>) zudem an der Human Resources Konferenz (HRK) der Verwaltung präsentiert, die Resultate sind somit den Departementalen Personalleitenden bekannt.

2. Wenn ja, sind sie sich bewusst, dass diese auch in der Verwaltung Basel-Stadt zum Tragen kommen, denn nur so lässt sich ein Diskriminierungskoeffizient von 0.7% erreichen?

Der Rückgang des Diskriminierungskoeffizienten von 2,4% auf 0,7% ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass die Merkmale detaillierte Tätigkeit, Departement, Funktionsbereich, Beschäftigungsgrad, Herkunft und Familienstand zusätzlich in den Regressionen berücksichtigt werden. Dies ist im Bericht festgehalten und wurde an der HRK so kommuniziert und diskutiert.

3. Wenn nein, wie will die Regierung das Bewusstsein dafür schärfen?

Siehe Frage 2.

4. Mit welcher Strategie will die Regierung die Departemente/entscheidungsrelevanten Personen sensibilisieren?

Wie erwähnt sind die aktuellen Resultate den Departementalen Personalleitenden bekannt. Die HR-Fachleute sind sich bewusst, dass jedes Lohnsystem immer nur so gut sein kann, wie seine konkrete Anwendung. Die Gewährleistung der Diskriminierungsfreiheit und Bestrebungen, den noch bestehenden Abstand in der Bezahlung zwischen Frauen und Männern weiter zu reduzieren, erfordern somit fortlaufenden Anstrengungen. Dem wird unter anderem in den regelmässig durch den ZPD stattfindenden Schulungen zur Stufenberechnung Rechnung getragen. Dabei werden die Teilnehmenden hinsichtlich geschlechterspezifischer, möglicherweise unbewusster Stereotype sensibilisiert. So wird z.B. gezielt darauf hingewiesen, Ausbildung und Erfahrungen einer Person immer geschlechtsneutral, objektiv und ausschliesslich im Hinblick auf ihren qualifizierenden Wert für die betreffende Tätigkeit zu werten. Zudem wird dem Thema lohnrelevante Führungsinstrumente in diversen Führungsschulungen und Seminaren (z.B. Kaderseminaren, Schulung Mitarbeitergespräche) ebenfalls Rechnung getragen.

Neben dem seit 2004 implementieren internen Chancengleichheits-Controlling/-Reporting, beteiligt sich der ZPD seit 2016 an der Benchmark-Studie des Vereins Gleichstellungs-Controlling (www.gleichstellungs-controlling.org). Das Benchmarking wertet ausgewählte Kennzahlen im Bereich Diversity & Inclusion aus und bietet dem Arbeitgeber Basel-Stadt die Möglichkeit sich im Vergleich mit anderen Unternehmen besser einschätzen zu können.

Der Regierungsrat sieht aktuell keinen Bedarf für zusätzliche Massnahmen. Die Schulungen und Sensibilisierungen müssen konsequent weitergeführt werden und den aktuellen Gegebenheiten angepasst und umgesetzt werden. Der Bericht zur Lohngleichheit in der Verwaltung ist im Statistikprogramm des Statistischen Amtes als Grundauftrag enthalten und wird alle vier Jahre durchgeführt, das nächste Mal 2020. Die Resultate werden somit regelmässig aufdatiert und wie bisher veröffentlicht. Die Analyse steht damit regelmässig als Diskussionsgrundlage für Verwaltung und Politik zur Verfügung.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin