

Regierungsratsbeschluss

vom 28. August 2018

Nr. 2018/1357

KR.Nr. A 0038/2018 (FD)

Auftrag Fraktion SP/junge SP: Lohngleichheit im öffentlichen Sektor Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Der Regierungsrat wird aufgefordert, die auf Bundesebene lancierte «Charta der Lohngleichheit im öffentlichen Sektor» mitzuunterzeichnen.

Seit mehr als 36 Jahren ist die Lohngleichheit von Frau und Mann in der Bundesverfassung festgeschrieben. Trotz all der Jahre, die seither vergangen sind, wartet die Bestimmung weiterhin auf ihre Umsetzung. Auch im öffentlichen Sektor betrug der nicht erklärbare Teil des Lohngefälles zwischen Männern und Frauen 2017 immer noch rund 7%. Diese Situation ist inakzeptabel. Der öffentliche Sektor, sei es auf Bundes- ebenso wie auf kantonaler und kommunaler Ebene, muss deshalb mit dem guten Beispiel vorangehen. In diesem Sinn hat der Bund eine Charta für die öffentliche Hand ausgearbeitet. Indem sie diese unterzeichnen, verpflichten sich die Kantone, ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die mit Lohnfestsetzung und Funktionsbewertung befasst sind, für die Belange des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann (GLG) zu sensibilisieren; in der öffentlichen Verwaltung die Einhaltung der Lohngleichheit regelmässig zu überprüfen; die der öffentlichen Hand nahestehenden Körperschaften dazu zu ermutigen; der Lohngleichheit auch im Rahmen des öffentlichen Beschaffungs- und/oder Subventionswesens Nachachtung zu verschaffen und über die konkreten Ergebnisse dieses Engagements Bericht zu erstatten.

Der Bund, 12 Kantone und 24 Gemeinden, darunter auch die Städte Olten, Solothurn und Grenchen haben die Charta bereits unterzeichnet.

Mit einer Unterzeichnung der Charta durch unseren Kanton würde das starke Zeichen noch verstärkt – auch im Sinn einer Ermutigung des Privatsektors, bei der Umsetzung des Gleichstellungsgesetzes aktiv mitzuziehen.

2. Begründung

Im Vorstosstext enthalten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Die rechtlichen Grundlagen zu den gleichen Rechten für Mann und Frau finden sich von Beginn an im Gesetz über das Staatspersonal vom 27. September 1992 (§ 4 StPG, BGS 126.1). Darin wird festgehalten, dass die Vorschriften des Gesetzes über das Staatspersonal grundsätzlich in gleicher Weise für das männliche und für das weibliche Staatspersonal, insbesondere für die Begründung und die Auflösung des Dienstverhältnisses, die Besoldungen und die Beförderungen gelten. Wie die nachfolgende Beantwortung dieses parlamentarischen Vorstosses zeigt, hat der Regierungsrat die in § 4 StPG festgehaltene Verantwortung wahrgenommen und geeignete Massnahmen zur Gleichstellung der Geschlechter im öffentlichen Dienst gefördert.

In den vergangenen Jahren hat sich die kantonale Verwaltung mit dem Thema Lohnungleichheit mehrfach befasst. So beispielsweise das Bau- und Justizdepartement in Bezug auf das öffentliche Beschaffungswesen, das Personalamt im Zusammenhang mit einer geplanten Lohnungleichheitsanalyse und in der Kommission zur Förderung der Chancengleichheit wurde das Thema grundsätzlich verfolgt. Dabei werden zwei Hauptthemen differenziert betrachtet. Zum einen soll die Lohnungleichheit im eigenen Unternehmen gewährleistet sein und zum anderen soll die Lohnungleichheit im eigenen Einflussbereich, das heisst im öffentlichen Beschaffungswesen und/oder als Submissionsorgane, sichergestellt werden. Mit der Unterzeichnung der Charta der Lohnungleichheit im öffentlichen Sektor beinhaltet das Engagement konkret:

- a. Verwaltungsinterne Sensibilisierung für das Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (GIG);
- b. Regelmässige Überprüfung der Lohnungleichheit in der Verwaltung;
- c. Förderung der regelmässigen Überprüfung in den der öffentlichen Hand nahestehenden Körperschaften;
- d. Einhaltung der Lohnungleichheit im Rahmen des öffentlichen Beschaffungs- und/oder Submissionswesens durch die Einführung von Kontrollmechanismen;
- e. Teilnahme am Monitoring des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG), welches das gemeinsame Engagement bündelt und sichtbar macht.

Auch ohne Unterzeichnung der Charta ist es Unternehmungen jederzeit möglich, interne Analysen und Kontrollmechanismen für Anbieter von Dienstleistungen umzusetzen.

3.1 Lohnungleichheit in der kantonalen Verwaltung

Das seit der Besoldungsrevision (BERESO) im Jahr 1996 eingeführte Lohnsystem des Kantons Solothurn besteht aus den drei Elementen Grundlohn unterteilt in 31 Lohnklassen, Erfahrungszuschlag mit zwanzig Stufen und Leistungsbonus. Mitarbeitende werden nach einer generell geltenden Systematik einer Lohnklasse und Erfahrungsstufe zugeordnet. Die jährliche Lohnentwicklung ist im Gesamtarbeitsvertrag festgehalten und erfolgt für alle Mitarbeitenden nach den gleichen Vorgaben. Damit verfügt der Kanton Solothurn bereits heute über gute Rahmenbedingungen für faire Löhne mit entsprechender Lohnungleichheit zwischen Frau und Mann.

Um dies zu bestätigen hat das Personalamt es sich zum Ziel gesetzt, im Jahr 2018 zu prüfen und zu entscheiden, mit welchem System eine Regressions- beziehungsweise Lohnungleichheitsanalyse durchgeführt werden soll. Unabhängig dieses Entscheids sind verschiedene Vorarbeiten zu leisten. Beispielsweise ist es zwingend, dass die Höchstausbildungen der Mitarbeitenden im Lohnbuchhaltungssystem erfasst werden und jede Funktion einer Komplexitätsstufe zugeordnet ist. Zur Erhebung der Höchstausbildung plant das Personalamt eine Umfrage bei sämtlichen Dienststellen. Ebenfalls muss die Organisationsstruktur in der Lohnbuchhaltungssoftware samt Definition und Zuordnung der Führungskräfte überprüft, angepasst und aktuell gehalten werden. Sobald diese und weitere Vorarbeiten abgeschlossen sind, wird das Personalamt für die kantonale Verwaltung und Schulen die Lohnungleichheitsanalyse durchführen. Die Aufwendungen für die Vorbereitung und zielführende Durchführung sind erheblich. Die Erfahrungen aus anderen Kantonen zeigen, dass zudem für die Durchführung der Analyse eine externe Unterstützung notwendig sein wird. Dabei gehen wir nach aktueller Einschätzung und Gesprächen davon aus, dass der vom EBG zur Verfügung stehende Selbsttest LOGIB angewendet wird. Wir rechnen damit, dass die ausgewerteten Resultate der Überprüfung bis 2019, spätestens bis 2020, vorliegen werden.

Die bisher durch andere Kantone durchgeführten Analysen bestätigen, dass mit den Lohnsystemen, welche die öffentlichen Verwaltungen anwenden, in der Regel nur geringe Differenzen festgestellt werden.

3.2 Lohngleichheit im Rahmen des öffentlichen Beschaffungs- und/oder Submissionswesens

Mit Unterzeichnung der Charta der Lohngleichheit im öffentlichen Sektor würde sich der Kanton Solothurn verpflichten, im öffentlichen Beschaffungs- beziehungsweise Submissionswesen zusätzliche Kontrollmechanismen einzuführen. Beispielsweise wird beim Bund ein zweistufiger Kontrollmechanismus angewendet. Zur Einreichung eines Angebots müssen Firmen eine entsprechende Selbstdeklaration vornehmen. Damit bestätigt ein Unternehmen formell, dass es die Lohngleichheit respektiert. Sind bei einem Unternehmen mehr als 50 Mitarbeitende angestellt, muss angegeben werden, wie die Lohngleichheit überprüft wurde und dazu einen Nachweis vorgelegt werden. Damit Firmen in einem bestimmten Zeitpunkt nicht mehrfach kontrolliert werden, informieren sich Bund, Kantone und Gemeinden gegenseitig über laufende Kontrollen. Voraussetzung dafür ist das Einverständnis der zu kontrollierenden Firmen. Kommt es zur Erteilung eines Auftrages, werden durch den Bund stichprobenartig materielle Kontrollen durchgeführt, sofern es sich um Unternehmen mit mindestens 50 Mitarbeitenden handelt.

Der Kanton Solothurn nimmt auch ohne unterschriebene Charta seit längerem verschiedene Überprüfungen vor. In einem ersten Schritt wird von jedem Offertsteller bei jeder Submission eine rechtsgültige unterzeichnete Selbstdeklaration zur Einhaltung folgender Punkte verlangt:

- Arbeitsschutzbestimmungen und Arbeitsbedingungen (Die geltenden Arbeitsschutzbestimmungen, die Lohngleichheit für Mann und Frau sowie die Lohn- und Arbeitsbedingungen der Gesamtarbeitsverträge, der Normal-Arbeitsverträge und bei deren Fehlen die orts- und berufsüblichen Vorschriften.)
- Steuern und Sozialabgaben (Bezahlung von Gemeinde-, Kantons- und Bundessteuern inkl. Quellensteuern, Mehrwertsteuer und Sozialversicherungsbeiträge).
- Konkursverfahren / Pfändung (Kein Konkursverfahren läuft und in den vergangenen zwölf Monaten sind keine Pfändungen vollzogen worden).

Die Anbieter müssen sich zudem bereit erklären, auch ihre Subunternehmen auf die Einhaltung der Arbeitsschutzbestimmungen und Arbeitsbedingungen zu verpflichten. Mit der Unterzeichnung des Deklarationsblattes bezeugen Anbieter und Anbieterinnen, dass sie die massgebenden Arbeitsbedingungen, insbesondere des geltenden Gesamtarbeitsvertrages, einhalten und nehmen zur Kenntnis, dass falsche Angaben ein Strafverfahren nach sich ziehen sowie ungenügende Deklaration zum Ausschluss aus dem Verfahren (gemäss § 11 SubG) führen können.

In einem zweiten Schritt werden vor jedem Vertragsabschluss über mehr als 30'000 Franken die schriftlichen Nachweise zur Einhaltung des GAV und GAV FAR (Nachweis durch paritätische Kommission) geprüft sowie die schriftlichen Bestätigungen der zuständigen Kontrollorgane zur Zahlung von AHV-Beiträgen, SUVA-Beiträgen / Beiträgen der Unfallversicherung, Pensionskaszenbeiträgen, Staatssteuern und Mehrwertsteuern eingeholt.

Die Bestätigung des GAV beinhaltet zum Teil auch die Gewährleistung der Grundsätze der Gleichstellung von Frau und Mann. Eine vollständige spezifische Kontrolle der Lohngleichheit ist, wie dies mit der Unterzeichnung der Charta vorgesehen ist, für die jeweiligen Vergabestellen im Kanton Solothurn fachlich und aufgrund fehlender Ressourcen nicht möglich. Weitergehende Prüfungen werden nur in begründeten Verdachtsfällen beziehungsweise aufgrund von Hinweisen der paritätischen Kommissionen durchgeführt. Eine Kontrolle, welche weitergeht als der Nachweis der Lohngleichheit mit Selbstdeklaration und einer Kontrolle bei Verdacht oder Hinweisen, ist für die diversen Beschaffungsstellen des Kantons weder fachlich noch ressourcenmäs-

sig zu bewältigen. Dies würde die Schaffung und der Aufbau einer entsprechenden Fachstelle, wie dies bei grösseren Kantonen und beim Bund der Fall ist, bedingen. Eine solche zentrale Fachstelle wie z.B. ein Büro für Gleichstellung von Mann und Frau oder eine Fachstelle für Gesellschaftsfragen, etc. müsste, je nach Intensität und Tiefe der zusätzlichen Kontrollen, schätzungsweise mit 2-3 neuen Stellen (mind. Wissenschaftliche Mitarbeitende/Juristen) geschaffen werden. Dies würde jährlich Kosten von rund 400'000 bis 600'000 Franken verursachen. Die Schaffung einer solchen Fachstelle kommt für den Kanton Solothurn zurzeit nicht in Frage.

Eine Nichteinhaltung der Lohngleichheit wurde bis heute im Kanton Solothurn bei den offerstellenden Unternehmen nicht festgestellt. Die grosse Mehrheit der Kantone macht ähnliche Erfahrungen. Hingegen sind einzelne Fälle bekannt, bei denen der GAV nicht eingehalten wurde und dies zum Ausschluss vom Vergabeverfahren geführt hat.

Die Selbstbewertung mittels der excelbasierten Software LOGIB des Bundes ist mit einem erheblichen administrativen Aufwand für die Teilnehmer von Submissionsverfahren verbunden. Die Excel-Auswertung ist zudem ohne weitergehende Prüfung durch Dritte nicht aussagekräftiger als die im Kanton Solothurn bisher angewendete Selbstdeklaration. Wie hoch der administrative Aufwand ist, zeigt alleine das gestartete Vorhaben des Personalamtes. Gemäss Erfahrungen aus dem Projekt „Lohngleichheitsdialog“ wird der Durchführungsaufwand für mittlere Unternehmen auf zwei Tage, für grosse Unternehmen auf drei Tage und für sehr grosse Unternehmen auf acht Tage wiederkehrend geschätzt. Dabei wird ein Initialaufwand für Vorarbeiten nicht mit einberechnet.

Die weiteren Erfahrungen des Bundes und anderer Kantone werden von den zuständigen Stellen verfolgt.

3.3 Grundsätzliche Haltung

Dem Regierungsrat ist es ein grosses Anliegen, dass für die Mitarbeitenden des Kantons Solothurn wie auch von offerstellenden Firmen faire Anstellungsbedingungen und eine Lohngleichheit zwischen Frau und Mann gewährleistet sind. Der Kanton Solothurn hat beschlossen, mit der Unterzeichnung abzuwarten, bis einfache und gut umsetzbare Instrumente für die notwendigen Kontrollmechanismen im Rahmen von Submissionsprozessen zur Verfügung stehen. Ein zu hoher administrativer Aufwand für alle Beteiligten ist nicht zielführend. Zudem soll das Personalamt Erfahrungen im Zusammenhang mit der geplanten Lohngleichheitsanalyse sammeln. Die beim Kanton Solothurn verantwortlichen Stellen werden weiterhin die Entwicklung rund um die Lohngleichheit im öffentlichen Sektor verfolgen und nehmen an den regelmässigen Seminaren des EBG teil. Zudem pflegt das Personalamt auch mit anderen Kantonen, welche die Lohngleichheitsanalyse bereits durchgeführt haben und mit Fachpersonen externer Dienstleistungsunternehmen einen guten Austausch. Dadurch sollen die Entwicklung und Erfahrungen auch von der Anwendungsseite her verfolgt werden.

Eine Unterzeichnung zum jetzigen Zeitpunkt erscheint uns verfrüht. Jedoch wollen wir wie oben erwähnt das Thema Lohngleichheit im öffentlichen Sektor aktiv weiterverfolgen und in diesem Zusammenhang vertieft prüfen, ob und wann eine Unterzeichnung der Charta in Abwägung zu den erwarteten Kosten vorgenommen werden kann.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung mit geändertem Wortlaut: Der Regierungsrat wird aufgefordert die Unterzeichnung der auf Bundesebene lancierten „Charta der Lohngleichheit im öffentlichen Sektor“ in Abwägung der zu erwartenden Kosten zu prüfen.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Finanzkommission

Verteiler

Finanzdepartement

Personalamt

Kommission zur Förderung der Chancengleichheit (10; Versand durch Personalamt)

Aktuarin FIKO (ama)

Parlamentsdienste

Traktandenliste Kantonsrat