

# Interpellation betreffend gleiche Löhne für Frauen und Männer

Antwort des Stadtrats vom 13. Mai 2008

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 17. März 2008 hat Gemeinderätin Simone Gschwind (SP) die Interpellation „Gleiche Löhne für Frauen und Männer“ eingereicht. Sie stellt darin dem Stadtrat eine Reihe von Fragen. Wortlaut und Begründung des Vorstosses sind aus dem vollständigen Interpellationstext im Anhang ersichtlich.

Die Interpellation beantworten wir wie folgt:

## 1. Vorbemerkungen

Die Entlohnung des Verwaltungspersonals der Stadt Zug berücksichtigt nach § 39 des Personalreglements „Leistung, Ausbildung und Erfahrung sowie das wirtschaftliche Umfeld und den Arbeitsmarkt“. Gemäss § 19 der Personalverordnung wird zu dem in der Interpellation angesprochenen Lohngleichheitsgebot explizit ausgeführt, dass „die Mitarbeitenden bei vergleichbarer Ausbildung und Erfahrung, soweit sie für die Arbeit von Nutzen sind, Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit und Leistung“ haben.

Für die städtischen Lehrpersonen wird gemäss § 51 des Personalreglements auf kantonales Recht verwiesen (Lehrpersonalgesetz und kantonales Personalgesetz). Es gelten dort zum Thema Lohngleichheit die gleichen Grundsätze wie bei der Stadt (§ 39 Personalgesetz).

Die erwähnten Bestimmungen basieren auf Artikel 8 Abs. 3 der Bundesverfassung und dem Gleichstellungsgesetz von 1996.

Wie die in der Interpellation aufgeführte Tabelle des Bundesamtes für Statistik (BFS) für die Bruttolöhne im kommunalen öffentlichen Sektor für das Jahr 2006 zeigt, ist die Durchsetzung des Gleichheitsanspruchs in der Realität noch nicht überall gelungen. Frauen verdienen danach je nach Anforderungsniveau zwischen 4% und 18% weniger als Männer. Gemäss dem vom Bundesrat in Auftrag gegebenen Bericht über die Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes vom 15. Februar 2006 sind rund 60% des Lohnunterschieds auf objektive Faktoren, wie Ausbildung, Alter, Erfahrung, Branche zurückzuführen. Rund 40% der Differenz lassen sich nicht mit objektiven

Faktoren erklären und sind - mindestens aus statistischer Sicht - als Lohndiskriminierung zu werten. Für Details wird auf [www.bj.admin.ch/bj/de/home/dokumentation/medieninformationen/2006/2006-02-16.html](http://www.bj.admin.ch/bj/de/home/dokumentation/medieninformationen/2006/2006-02-16.html) verwiesen, wo alle relevanten Dokumente heruntergeladen werden können.

## 2. Antwort auf die einzelnen Fragen

### Frage 1:

Wie gestaltet sich die Lohnsituation bei den städtischen Angestellten? Sind Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern auszumachen? Wenn ja, wie sind diese zu erklären?

### Antwort:

Die Stadtverwaltung Zug hält sich bei der Lohneinstufung für das Verwaltungspersonal an das Lohnklassen- und stufensystem des Kantons Zug. Für die Lehrpersonen gelten die Bestimmungen des Lehrpersonalgesetzes, welches ebenfalls auf dem gleichen Lohnsystem wie im kantonalen Personalgesetz basiert. Diese Übereinstimmung mit dem Lohnsystem des Kantons hat sich seit vielen Jahrzehnten bewährt, da so die Gleichbehandlung zwischen dem Verwaltungs- und Lehrpersonal am besten sichergestellt werden kann.

Das Geschlecht einer Person hat im Einstufungsverfahren keine Auswirkung auf den Lohn. Diese Aussage lässt sich für die Stadtverwaltung Zug gestützt auf die Ergebnisse des gemeinsam mit der kantonalen Verwaltung in den Jahren 2000 bis 2004 mit sehr grossem Einsatz geführten Projektes „Strukturelle Besoldungsrevision“ objektivieren. Dieses Projekt, bei dem auch alle Personalverbände aktiv mitwirkten, beinhaltete unter anderem eine umfassende und sehr sorgfältig durchgeführte 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 gezeigt, dass Lohnungleichheiten nicht systematisch vorhanden sind. Die Projektarbeiten brachten vielmehr hervor, dass Frau und Mann bei gleichen Voraussetzungen gleich besoldet werden. 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 keine Lohnungleichheiten zwischen Frau und Mann festgestellt werden, womit ein für alle Beteiligten sehr wichtiges Anliegen im positiven Sinn erfüllt werden konnte. Einzelne Ungereimtheiten in Bezug auf die persönliche Einreihung konnten im Rahmen der zur Verfügung stehenden Mittel individuell und pragmatisch behandelt und bereinigt werden.

Bei der Beendigung des Projektes wurde seinerzeit auch entsprechend informiert: Gegenüber dem GGR im Jahresbericht 2004 (GGR-Vorlage Nr. 1835, Seite 19), gegenüber dem Personal mit dem Infoblatt Nr. 7 vom Juni 2004). Die Ergebnisse des Projekts wurden seinerzeit nicht in ein neues Gehaltssystem umgesetzt, weil dies bezüglich Lohnein-

reihung nicht erforderlich war und aus anderen Gründen mit unverantwortbaren Mehrkosten verbunden gewesen wäre. Weitere Details zu den Ergebnissen des Gemeinschaftsprojektes Stadt/Kanton zur „Strukturellen Besoldungsrevision“ sind aus dem Bericht und Antrag des Regierungsrates des Kantons Zug vom 4. Mai 2004, Vorlage Nr. 666.6, ersichtlich ([http://cgi.zug.ch/kantonsrat/pict/vorlagen/pdoc\\_57\\_1.pdf](http://cgi.zug.ch/kantonsrat/pict/vorlagen/pdoc_57_1.pdf)).

**Frage 2:**

Wie wird bei den Angestellten der Stadt Zug sichergestellt, dass keine Lohndiskriminierung aufgrund des Geschlechts vorkommt?

**Antwort:**

Im Verwaltungsbereich begleitet der städtische Personaldienst jede Neuanstellung. Damit kann im Rahmen der personalrechtlichen Vorgaben eine unité de doctrine auch in Fragen der individuellen Lohneinreihung sichergestellt werden. Bei jeder Rekrutierung wird in Absprache mit dem/der zuständigen Vorgesetzten aufgrund des Anforderungsprofils der offenen Stelle sowie des internen Quervergleichs eine Bandbreite festgelegt, in welcher sich der Einstiegslohn bewegen wird. Dieses Festlegen erfolgt bereits im Rahmen des in der Stadtverwaltung gemäss Ziff. 5.8 der Finanzverordnung vom 9. Mai 2006 vorgeschriebenen Bewilligungsverfahrens „Antrag auf Wiederbesetzung einer Verwaltungsstelle“, also bevor überhaupt Gespräche mit Bewerbenden geführt werden. Das konkrete Lohnangebot für die Ausgewählten wird dann nach den ersten Gesprächen aufgrund der relevanten Fähigkeiten und Erfahrungen der Person innerhalb der festgelegten Bandbreite fixiert. Die Festlegung des Einstiegslohnes liegt in der Hand des Personaldienstes und der Departements- bzw. Abteilungsleitung. Ziel der Lohneinstufung ist ein stimmiges Gefüge der Löhne innerhalb der Stadtverwaltung, vor allem auch in Bezug auf die Gleichbehandlung der Geschlechter. Es gilt als Selbstverständlichkeit, dass das Geschlecht einer Person in keiner Hinsicht ein Kriterium für die Lohneinreihung darstellen kann.

Sinngemäss gleich wird von der Leitung der Stadtschulen Zug bei der Rekrutierung von Lehrpersonen und weiteren Angestellten im pädagogischen Bereich vorgegangen. Dabei stützt sich das Rektorat auf das kürzlich vom Kantonsrat revidierte und rückwirkend per 1. Januar 2008 in Kraft gesetzte Lehrpersonalgesetz. Ungleichbehandlungen sind aufgrund der klar umschriebenen Funktionen praktisch ausgeschlossen.

### **Frage 3:**

Gibt es Kontrollen? Wenn ja, welche?

### **Antwort:**

Ja, es gibt in zweierlei Hinsicht jährliche Kontrollen:

- a) Jeweils anfangs September startet der Personaldienst den im Qualitätsmanagementsystem vorgesehenen Prozess für die Überprüfung der Löhne, d.h. die Beförderungsrunde per nächstfolgendem 1. Januar. Dabei stellen die vom Stadtrat beschlossenen Budgetrichtlinien zu den Personalausgaben die Rechtsgrundlage dar. Die Beförderungsrunde erfolgt zudem ausdrücklich unter Genehmigungsvorbehalt der dem GGR jeweils in der Dezembersitzung zum Beschluss vorgelegten Budgetvorgaben.

Im Beförderungsverfahren wird den Departementen jeweils eine Liste derjenigen Mitarbeitenden zugestellt, die in den letzten fünf Jahren nicht mehr in Genuss einer realen Lohnbeförderung gekommen sind. Diese Liste dient den Vorgesetzten zur Information und zur Prüfung der Lohnsituation. Einzelfälle, worunter ab und zu auch Gleichstellungsfragen, werden hierauf in der Regel mit dem Leiter Personaldienst besprochen und allfällige Massnahmen eingeleitet. Der Leiter Personaldienst stellt im Beförderungsverfahren alle Anträge der Departemente zuhanden der stadträtlichen Besoldungskommission zusammen. Diese Kommission, der zwei Mitglieder des Stadtrates, der Stadtschreiber und der Leiter Personaldienst (mit beratender Stimme) angehören, behandelt alle vorliegenden Beförderungsanträge und leitet diese hierauf dem Stadtrat zum Beschluss weiter. Dieser umfassende und breit abgestützte Prozess beinhaltet das Ziel, ein weiterhin leistungsgerechtes Lohngefüge zu gewährleisten. Lohnunterschiede sollen mit unterschiedlichen Anforderungen der Stellen, unterschiedlichen Fähigkeiten, Erfahrungen und Leistungen begründbar sein. Eine allfällige Diskriminierung von Frau und Mann würde in den im Rahmen des beschriebenen Prozesses geführten Gesprächen diskutiert und behoben. In Bereichen, in welchen Personen beider Geschlechter praktisch identische Stellen ausüben (zum Beispiel Lehrerschaft, Sozialdienst, Badangestellte oder Reinigungsangestellte) ist eine Kontrolle einfach. Hier kann klar aufgezeigt werden, dass das Geschlecht der Angestellten keinen Einfluss auf den Lohn hat.

Bei den Lehrpersonen ist die Ersteinreihung vom Lehrpersonalgesetz aufgrund der Funktion und der anrechenbaren Dienstjahre genau vorgegeben. Im Gegensatz zum Verwaltungsbereich erfolgt die Beförderung in eine höhere Gehaltsklasse oder -stufe nach dem geltenden Recht automatisch (ohne Schulleitungsfunktionen). Die neu per 1. Januar 2008 in Kraft gesetzten Änderungen, Ergänzungen und Aktualisierungen bei den Lehrpersonenkategorien sowie die klare Zuweisung der Kategorien zu je vier Gehaltsklassen führen zu einer besseren Transparenz der Gehaltseinreihung, die es den Lehrpersonen und Anstellungsbehörden ermöglicht, die für eine bestimmte Lehrpersonenkarriere vorgesehene Gehaltsentwicklung nachzuvollziehen. Die neu eingeführten Änderungen gewährleisten zudem bei der Zuweisung der

Lehrpersonen kategorien zu den einzelnen Gehaltsklassen die Rechtsgleichheit der verschiedenen Lehrpersonen kategorien untereinander in Bezug auf ihre Besoldung.

- b) Der Personaldienst verfügt seit dem Jahr 2007 über ein effizientes Lohnvergleichssystem „Persuisse“, das auch interne Überprüfungen erlaubt. Entwickelt wurde dieses System von der Konferenz der Personalleiter/innen öffentlicher Verwaltungen in der Schweiz in Zusammenarbeit mit einer spezialisierten Firma. Mitglieder der Konferenz, die jährlich zwei Mal einberufen wird, sind alle Personalamter der Kantone und Hauptorte, so auch der Personaldienst der Stadt Zug. Der Leiter Personaldienst der Stadtverwaltung Zug war Mitglied der Projektgruppe. Lohnvergleiche sind ein unverzichtbares Instrument zur Steuerung der Gehaltskosten. Sie ermöglichen auf individueller Ebene das Bestimmen von Einstiegsgehältern, das Vornehmen von Lohnanpassungen und die Prüfung des Lohnvergleichsgebots. Auf kollektiver Ebene erlauben sie die Festlegung der mittel- bis langfristigen Gehaltspolitik, ein Planen und Steuern der Lohnrunden und die Erhaltung der Konkurrenzfähigkeit. Im Einführungsjahr 2007 haben sich 17 kantonale und städtische Verwaltungen in der deutschsprachigen Schweiz beteiligt und weitere werden folgen. Dem Lohnvergleich wurden rund 100 ausführlich umschriebene Funktionsprofile zugrunde gelegt. Mehr als 100'000 gemeldete Einzellöhne stellen die umfangreiche, empirische Vergleichsbasis dar.

Bei der Teilnahme der Stadt Zug im Rahmen dieses Lohnvergleichs wurden alle Mitarbeitenden der Verwaltung und auch die Lehrpersonen einem Funktionsprofil zugeordnet. Die Zuordnung wurde von den Vorgesetzten der Departemente in Zusammenarbeit mit dem Personaldienst sorgfältig vorgenommen, was eine zeitintensive Angelegenheit darstellte. Dafür stand für die erste Plausibilisierungsrunde ein automatisiertes Tool zur Verfügung. Die Stadt Zug erfasste anonymisiert insgesamt 558 Löhne. Die gemeldeten Daten wurden durch die beauftragte Firma zusätzlich aufwändigen Plausibilisierungen unterzogen. Es wurde insbesondere geprüft, ob die teilnehmenden Verwaltungen die Funktionsprofile gleich interpretiert und ihnen identische Funktionen zugeordnet haben. Aufgrund der intensiven Nachbearbeitung der Daten kann davon ausgegangen werden, dass sich der vorliegende Lohnvergleich durch eine hohe Validität auszeichnet. Der beschriebene Lohnvergleich soll fortan jährlich durchgeführt werden.

Die erste Analyse auf der Grundlage der Daten des Einführungsjahres 2007 zeigt keine auffälligen Unterschiede der Löhne nach Geschlechtern. Die Löhne der Frauen und Männer pro Funktion und Alterskategorie liegen vielmehr nahe beieinander. Die unter der Frage 1 erwähnte Feststellung aus dem Jahre 2004, wonach im Rahmen des Projektes „Strukturelle Besoldungsrevision“ keine Lohnungleichheiten zwischen Frau und Mann festgestellt wurden, kann somit auch mit dem neuen Datenmaterial bestätigt werden. Das neue Instrument erlaubt es nun aber besser, Abweichungen in Einzelfällen gezielter nachzugehen.

Gewisse kleinere Abweichungen bei den Werten lassen sich auch bei gleichem Alter,

gleicher Tätigkeit und Lohnreihung nie ganz vermeiden. Sie müssen aber in jedem Fall, gleich ob es sich um eine Frau oder einen Mann handelt, sachlich begründbar sein. Unterschiede sind zum Beispiel dann ersichtlich, wenn bei gleicher Funktion und gleichem Alter der Lohn einer langjährig angestellten Person mit demjenigen einer erst kürzlich eingetretenen Person verglichen wird. Denn die langjährig angestellte Person verfügt aufgrund des Dienstalters und der erbrachten Leistung im Betrieb über eine „Leistungsbezogene Erfahrungszulage“ (§ 30 Personalverordnung), während die neu eingetretene Person diese Zulage bei guten Leistungen erst ab dem 3. Dienstjahr erhält. Der Unterschied gleicht sich hierauf bei gleicher Leistung mit der Zeit wieder aus. Derartige Ungleichheiten lassen sich sachlich mit der Einarbeitung und Erfahrung im Betrieb begründen und haben mit dem Geschlecht nichts zu tun.

Diese beiden Kontrollinstrumente bieten nach Ansicht des Stadtrates sehr gute Rahmenbedingungen für eine möglichst gerechte und gesetzmässige Lohnpolitik.

**Frage 4:**

Falls die Lohnsituation noch nie überprüft wurde: Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Mann und Frau und die Beschaffungskommission des Bundes haben mit LOGIB ein kostenloses Instrument entwickelt, womit Betriebe mit mehr als 50 Mitarbeitenden ohne grossen Aufwand ihre Lohngleichheit einem Praxistest unterziehen können. Kann sich der Stadtrat vorstellen, die Löhne mit LOGIB oder einem ähnlichen Instrument überprüfen zu lassen?

**Antwort:**

Es wird auf die Antworten zu den Fragen 2 und 3 verwiesen.

Der Stadtrat hat Vertrauen in die korrekte und faire Anwendung des Lohnsystems. Er sieht keine Hinweise auf eine diskriminierende Handhabung. Gleichwohl ist er bereit, eine Überprüfung der Löhne mit LOGIB in Betracht zu ziehen.

**Frage 5:**

Ebenso stellt der Bund für die aktive Förderung der Chancengleichheit von Frau und Mann im Erwerbsleben finanzielle Mittel bereit. Unterstützt werden innovative und praxisnahe Projekte mit langfristiger Wirkung sowie Beratungsstellen. Im Jahr 2008 stehen dafür 4,4 Millionen Franken zur Verfügung. Ist in der Stadt Zug ein Projekt oder allenfalls eine Beratungsstelle für solche Anliegen in Planung?

**Antwort:**

Der Stadtrat fördert die Chancengleichheit seit vielen Jahren. Aufgrund einer erheblich erklärten Motion aus dem Jahre 1991 hat der Stadtrat umfangreiche Massnahmen eingeleitet und umgesetzt. Mit der GGR-Vorlage Nr. 1341 vom 25. Juni 1996 wurde dem GGR Bericht und Antrag erstattet. Gleichentags hat der Stadtrat die

„Richtlinien zur Chancengleichheit von Frau und Mann in der Stadtverwaltung“ verabschiedet. In der Folge hat die aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen bestehende Personalkommission (vgl. § 50 Personalreglement) einen Ausschuss als „Arbeitsgruppe Chancengleichheit“ bestellt, die seither verschiedenste Massnahmen, Informationen und Instrumente erarbeitet und umgesetzt hat (z.B. Infoschriften wie „Grundsätze zum Schutz der persönlichen Integrität am Arbeitsplatz“, „Geben Sie Mobbing keine Chance“, „Teilzeitarbeit, eine halbe Sache?“, „Überlegungen vor einem Mitarbeitendengespräch“ sowie die Organisation von Referaten zu aktuellen Themen usw.

Diese Arbeitsgruppe, die gegenwärtig aus zwei Vertreterinnen der Personalverbände und dem Leiter Personaldienst besteht, leistet nach wie vor gute und bedarfsgerechte Arbeit. Es ist deshalb auch nicht angezeigt, zusätzlich eine Beratungsstelle einzurichten oder Gelder des Bundes nach Zug abzurufen.

### **Antrag**

Wir beantragen Ihnen,

- die Antwort des Stadtrats zur Kenntnis zu nehmen, und
- die Interpellation als erledigt von der Geschäftskontrolle abzuschreiben.

Zug, 13. Mai 2008

Dolfi Müller, Stadtpräsident

Arthur Cantieni, Stadtschreiber

Beilage:

- Interpellation von Simone Gschwind (SP) vom 17. März 2008 betreffend „Gleiche Löhne für Frauen und Männer“

Die Vorlage wurde vom Präsidialdepartement verfasst. Weitere Auskünfte erteilt Ihnen gerne Erhard Lanz, Leiter Personaldienst, unter Tel. 041 728 21 17.

<b>Parlamentarischer Vorstoss GGR</b>
Eingang : 17.03.2008.....
Bekanntgabe im GGR : 18.03.2008.....

Stadtkanzlei  
 Herr Stefan Hodel  
 Präsident GGR  
 Postfach  
 6301 Zug

<b>Eingang 17. MRZ. 2008</b>			
Modell	Antr.	Erled.	z.K.
GGR			
Finanz			✓
Bildung			
Bau			
SUS			
Kanzlei			
Dienst-/Stabstelle		✓	

## Interpellation Gleiche Löhne für Frauen und Männer

Aktuelle Daten des Bundesamtes für Statistik (BfS) zeigen, dass im kommunalen öffentlichen Sektor beschäftigte Frauen 2006 durchschnittlich 700 Franken weniger verdienten als ihre männlichen Kollegen. Die Zahlen des BfS zeigen zudem, dass sich die Lohndifferenz nicht ausschliesslich durch allfällige Unterschiede im Ausbildungsniveau oder im Anforderungsniveau der Arbeitsplätze erklären lassen.

### Monatlicher Bruttolohn im kommunalen öffentlichen Sektor

	Total	Anforderungsniveau (1=höchstes, 4=tiefstes)		
		1+2	3	4
Männer & Frauen	7'106	8'244	6'835	5'381
Frauen	6'784	7'549	6'707	4'771
Männer	7'490	8'878	6'976	5'794
Lohndifferenz zwischen Männern und Frauen	706	1329	269	1'023

Quelle: BfS, 2008

Die Lohnungleichheit ist heute noch markant. Und dass, obwohl Frauen und Männer Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit haben. Dies ist im Gleichheitsgrundsatz der Bundesverfassung und in der im Gleichstellungsgesetz formulierten Pflicht zur Lohngleichheit verankert. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer dürfen aufgrund ihres Geschlechts weder direkt noch indirekt benachteiligt werden. Dieses Diskriminierungsverbot gilt insbesondere auch für die Entlohnung. Auch im Personalreglement der Stadt Zug ist der Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit festgehalten.

Da sich die Lohnunterschiede nicht von selbst verringern, müssen aktiv und gezielt Schritte in die Wege geleitet werden, um diesen Missstand anzugehen.

Die Zahlen des BfS geben leider keine genau Auskunft zur Situation in Zug. Deshalb ersuche ich den Stadtrat, folgende Fragen zu beantworten:

- 1.) Wie gestaltet sich die Lohnsituation bei den städtischen Angestellten? Sind Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern auszumachen? Wenn ja, wie sind diese zu erklären?
- 2.) Wie wird bei den Angestellten der Stadt Zug sichergestellt, dass keine Lohndiskriminierung aufgrund des Geschlechts vorkommt?

- 3.) Gibt es Kontrollen? Wenn ja, welche?
- 4.) Falls die Lohnsituation noch nie überprüft wurde: Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Mann und Frau und die Beschaffungskommission des Bundes haben mit LOGIB ein kostenloses Instrument entwickelt, womit Betriebe mit mehr als 50 Mitarbeitenden ohne grossen Aufwand ihre Lohngleichheit einem Praxistest unterziehen können. Kann sich der Stadtrat vorstellen, die Löhne mit LOGIB oder einem ähnlichen Instrument überprüfen zu lassen?
- 5.) Ebenso stellt der Bund für die aktive Förderung der Chancengleichheit von Frau und Mann im Erwerbsleben finanzielle Mittel bereit. Unterstützt werden innovative und praxisnahe Projekte mit langfristiger Wirkung sowie Beratungsstellen. Im Jahr 2008 stehen dafür 4,4 Millionen Franken zur Verfügung. Ist in der Stadt Zug ein Projekt oder allenfalls eine Beratungsstelle für solche Anliegen in Planung?

Ich danke dem Stadtrat für die schriftliche Beantwortung dieser Fragen.

Zug, 14. März 2008  
Simone Gschwind

