

Interpellation SP-GRÜ-Fraktion vom 12. Juni 2019

14. Juni 2019: Frauenstreik, Gleichberechtigung: Verstärkt NeLo die Lohndifferenz zwischen Mann und Frau?

Schriftliche Antwort der Regierung vom 20. August 2019

Die SP-GRÜ-Fraktion nimmt den nationalen Frauenstreiktag vom 14. Juni 2019 zum Anlass, am 12. Juni 2019 mehrere parlamentarische Vorstösse zu Aspekten der Gleichberechtigung zwischen Mann und Frau einzureichen. Die Interpellation 51.19.64 befasst sich mit der Lohngleichheit zwischen den Geschlechtern und verweist auf die Studie des Bundesamtes für Statistik im Jahr 2016. Nach dieser Statistik verdienen Frauen im öffentlichen Sektor allein aufgrund ihres Geschlechts durchschnittlich 5,9 Prozent weniger als Männer. Die kürzlich festgestellte Lohndifferenz von 2,4 Prozent bei den Löhnen der St.Galler Staatsverwaltung sei angesichts der Vorbildfunktion des Kantons inakzeptabel. Sodann höre man, dass Frauen mit dem neuen Lohnsystem NeLo vermehrt keine individuelle Lohnerhöhung erhalten. NeLo berge zudem die Gefahr, dass Lohnerhöhungen ungleich gewährt würden, so dass weitere Lohnunterschiede entstünden oder bestehende Lohnunterschiede noch verstärkt würden. In diesem Zusammenhang stellt die Interpellantin der Regierung verschiedene Fragen.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Die Lohn(un)gleichheit zwischen den Geschlechtern war in den letzten Jahren mehrmals Gegenstand parlamentarischer Vorstösse, namentlich der Einfachen Anfrage 61.17.21 «Unerklärbare Lohnunterschiede beim Kanton?», der Interpellation 51.17.16 «Beitritt des Kantons St.Gallen zur Charta Lohngleichheit im öffentlichen Sektor» und der Einfachen Anfrage 61.19.09 «Lohngleichheit – der nächste Schritt?». Dabei hat die Regierung wiederholt festgestellt, dass der Grundsatz des gleichen Lohns für gleiche oder gleichwertige Arbeit im Personalrecht ausdrücklich verankert ist (Art. 36 Abs. 2 des Personalgesetzes [sGS 143.1]) und eine prioritäre personalpolitische Zielsetzung darstellt. Konsequenterweise wurden bei der Konzeption des neuen Lohnsystems der Diskriminierungsfreiheit und der internen Lohngerechtigkeit eine sehr hohe Priorität beigemessen. Auch wurde in Aussicht genommen, zeitnah nach der Einführung von NeLo eine Lohngleichheitsprüfung durchführen zu lassen.

Nach Einführung von NeLo zu Beginn dieses Jahrs erfolgte die angekündigte, externe Lohngleichheitsprüfung in der kantonalen Verwaltung (Departemente, Staatskanzlei und Gerichte). Dabei wurden die Löhne derjenigen rund 4'400 Mitarbeitenden überprüft, deren Stelle einer Referenzfunktion von NeLo zugewiesen ist. Nicht überprüft wurden die Löhne der Lehrpersonen der kantonalen Mittel- und Berufsfachschulen, bei denen das Potenzial für Lohnungleichheiten aufgrund des Lohnsystems mit Klassen und Stufen sowie vorgegebenen Lohnentwicklungen ohnehin stark begrenzt wird. Die Lohngleichheitsprüfung beruhte auf der Anwendung des Werkzeugs «Logib», das im Auftrag des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann entwickelt wurde, und sollte aufzeigen, ob im untersuchten Bereich die Vermutung von Lohngleichheit bzw. von Lohndiskriminierung vorliegt. Mit anderen Worten sollte derjenige Teil des Lohnunterschieds zwischen Frauen und Männern ermittelt werden, der einzig auf das Geschlecht und nicht auf objektive, beobachtbare Merkmale zurückzuführen ist.

Die Prüfung ergab, dass Frauen unter Berücksichtigung der aggregierten Datenbasis bei sonst gleichen Voraussetzungen rechnerisch 2,4 Prozent weniger verdienen als Männer. Da dieser Wert unter der definierten Toleranzschwelle von fünf Prozent liegt, kann davon ausgegangen

werden, dass keine begründete Vermutung einer systematischen Lohndiskriminierung vorliegt. Sollten in konkreten Einzelfällen objektive Anzeichen für eine Verletzung des Grundsatzes des gleichen Lohns für gleiche oder gleichwertige Arbeit festgestellt werden, werden die erforderlichen Massnahmen zur Beseitigung dieses Missstandes zu ergreifen sein.

Die Regeln zur Gewährung individueller Lohnerhöhungen im neuen Lohnsystem sind in den Art. 73d ff. der Personalverordnung (sGS 143.11; abgekürzt PersV) ebenfalls diskriminierungsfrei ausgestaltet. Die Mutmassung der Interpellantin, dass Frauen mit NeLo vermehrt keine individuelle Lohnerhöhung erhalten, ist deshalb objektiv nicht haltbar und wird durch die nachfolgenden Antworten (insbesondere zu den Fragen 3 und 5) widerlegt. Ebenso unbegründet sind die Bedenken in Bezug auf geschlechterdiskriminierende individuelle Lohnerhöhungen.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Vorweg ist zu wiederholen, dass die Lohndifferenz von 2,4 Prozent das rechnerische Ergebnis aufgrund der aggregierten Datenbasis darstellt. Da dieser Wert deutlich unterhalb der anerkannten Toleranzschwelle von fünf Prozent liegt, kann nicht von einer systematischen Lohndiskriminierung ausgegangen werden. Im Übrigen ist davon auszugehen, dass die festgestellten Lohnunterschiede gerade wegen NeLo weiter reduziert werden können. Zum einen werden alle Stellen einer konsequent geschlechtsneutral umschriebenen Referenzfunktion zugewiesen. Zum anderen werden Erwerbsunterbrüche zur Erfüllung von Familien-, Eltern- und Betreuungspflichten bei der Erfahrungsberechnung für die Festlegung des Anfangslohns systematisch berücksichtigt. Erste Erfahrungen zeigen, dass diese Massnahme die Lohngleichheit in der Praxis verbessert. Zudem sollen auch in Zukunft umfassende Lohngleichheitsprüfungen vorgenommen werden.
2. Voraussetzung für eine individuelle Lohnerhöhung – bis zum Erreichen des Lohnbandmaximums – sind gute oder besonders gute Leistungen (Art. 73d Abs. 1 PersV). Eine individuelle Lohnerhöhung setzt somit eine Beurteilung der im massgebenden Zeitraum tatsächlich erbrachten Leistung voraus. Wird infolge Abwesenheit während längerer Zeit keine beurteilbare Leistung erbracht, ist es nur folgerichtig, dies bei der Festlegung der individuellen Lohnerhöhung angemessen zu berücksichtigen.
- 3./5. Von den per 1. Januar 2019 einer NeLo-Referenzfunktion zugewiesenen Frauen (2'016) erhielten 1'028 (51,0 Prozent) keine individuelle Lohnerhöhung. Bei den 988 Frauen, die eine Lohnerhöhung erhielten, betrug diese in 51 Fällen (5,2 Prozent) weniger als 1 Prozent (im Verhältnis zum bisherigen Jahreslohn).

Von den per 1. Januar 2019 einer NeLo-Referenzfunktion zugewiesenen Männern (2'574) erhielten 1'788 (69,5 Prozent) keine individuelle Lohnerhöhung. Bei den 786 Männern, die eine Lohnerhöhung erhielten, betrug diese in 170 Fällen (21,6 Prozent) weniger als 1 Prozent (im Verhältnis zum bisherigen Jahreslohn).

Als Fazit dieser Auswertungen, die sich auf Departemente, Staatskanzlei und Gerichte beziehen, kann festgehalten werden, dass rund die Hälfte der Frauen, aber nur knapp ein Drittel der Männer eine individuelle Lohnerhöhung per 1. Januar 2019 erhielt.

4. Von den per 1. Januar 2019 einer NeLo-Referenzfunktion zugewiesenen Frauen, die im Jahr 2018 Mutterschaftsurlaub bezogen (58), erhielten 32 (55,2 Prozent) keine individuelle Lohnerhöhung. Zwei Frauen (3,4 Prozent) erhielten eine Lohnerhöhung im Umfang von weniger als 1 Prozent (im Verhältnis zum bisherigen Jahreslohn). Die Auswertung beschränkt sich auf Departemente, Staatskanzlei und Gerichte.

6. Dank der Zuordnung der Stellen der kantonalen Verwaltung zu Referenzfunktionen und der damit entstandenen Vergleichbarkeit können für die Durchführung der Lohnrunde wertvolle Zusatzinformationen geliefert werden (interne Quervergleiche, Lage im Lohnband in Prozent). Auch wenn eine individuelle Lohnentwicklung in erster Linie leistungsabhängig ist, können dank solcher Zusatzangaben auffällige Entwicklungen sichtbar gemacht werden. Eine systematisch schlechtere Entwicklung der Löhne von Frauen nach der Mutterschaft liesse sich so feststellen, doch bestehen hierfür keine Anhaltspunkte (vgl. Antworten zu Fragen 3 und 4). Nach Abschluss der Lohnrunde erfolgt eine ausführliche Berichterstattung an die Regierung. Insgesamt ist der gesamte Prozess gegenüber früher um einiges transparenter geworden.
7. Für individuelle Lohnerhöhungen sind in der Personalverordnung verschiedene Parameter definiert, die eine unkontrollierte Lohnentwicklung verhindern: minimale und maximale Lohnentwicklungsschritte, qualifizierte Zustimmung zum Lohnaufstieg in den Leistungsbereich, Begrenzung durch das massgebende Lohnband der Referenzfunktion. Zudem wird durch die neu geschaffene Transparenz im Lohnentwicklungsprozess sichergestellt, dass allfällige Lohnungleichheiten aufgezeigt werden. Sollte die Überprüfung solcher Abweichungen auf eine Verletzung des Lohngleichheitsgebots hinweisen, wären entsprechende Massnahmen zu treffen.