



Vorentwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz GIG)

Vernehmlassungsstellungnahme der EKF vom 9. März 2016

Seit ihrer Einsetzung vor 40 Jahren engagiert sich die EKF für die Chancengleichheit von Frauen und Männern und für die Förderung der Gleichstellung in allen Lebensbereichen. Um dieses Ziel zu erreichen, hält die EKF eine Anpassung des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann (GIG) in verschiedenen Punkten für unumgänglich; insbesondere sollten die in Artikel 14 GIG vorgesehenen Finanzhilfen an öffentliche und private Institutionen zur Förderung der Gleichstellung nicht auf den Bereich des Erwerbslebens beschränkt bleiben.

In Sachen Lohngleichheit ist leider festzustellen, dass die Ungleichbehandlung von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt auch fünfunddreissig Jahre nach Verankerung des Rechts auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit in der Bundesverfassung und zwanzig Jahre nach Inkrafttreten des Gleichstellungsgesetzes (GIG) noch immer erheblich ist.

Feststellungen

Was die Bekämpfung der Lohndiskriminierung anbelangt, hat die EKF bereits früher folgende Feststellungen gemacht:

1. Das Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann entfaltet faktisch keine präventive Wirkung;
2. Lediglich zivilrechtliche Mittel, wie sie im Gleichstellungsgesetz vorgesehen sind, genügen nicht, einerseits wegen der fehlenden Lohntransparenz in den Betrieben und andererseits wegen der Risiken (insbesondere der Stigmatisierung), welchen Mitarbeiterinnen ausgesetzt sind, wenn sie gegen ihren Arbeitgeber klagen;
3. Freiwillige Massnahmen der Unternehmen reichen nicht aus, wie die Erfahrungen mit dem Lohngleichheitsdialog kürzlich wieder gezeigt haben;
4. Um die Lohngleichheit durchzusetzen, braucht es proaktive (und nicht nur reaktive) Massnahmen;
5. Es müssen verpflichtende Massnahmen mit Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten eingeführt werden und die Behörde muss Durchführungsbefugnisse gegenüber den Unternehmen erhalten.

Die EKF ist daher erfreut, dass der Bundesrat jetzt ebenfalls die Notwendigkeit anerkennt, dass zur Umsetzung des Verfassungsauftrags und zur wirksamen Bekämpfung der Lohndiskriminierung der Frauen auf dem Arbeitsmarkt verpflichtende Massnahmen für Unternehmen nötig sind. Ausserdem erklären sich die Unternehmen mehrheitlich bereit, staatliche Massnahmen zur Umsetzung der Lohngleichheit zu akzeptieren, wie Studien im Auftrag des Bundes und des Waadtländer Arbeitgeberverbandes gezeigt haben.

Mit Befriedigung hat die EKF ausserdem zur Kenntnis genommen, dass die vom Bundesrat im Zusammenhang mit dem Postulat Noser in Auftrag gegebene Studie die statistische Methode Logib, die bisher im Rahmen des öffentlichen Beschaffungswesens zur Lohnanalyse in den Betrieben verwendet wurde, als wissenschaftlich anerkennt und den Einsatz der Methode wie auch der verwendeten Variablen zur Erklärung von Lohnunterschieden zwischen Frauen und Männern weiterhin empfiehlt. Weiter ist darauf hinzuweisen, dass die vorgeschlagenen Gesetzesbestimmungen es den Unternehmen

freistellen, für die Lohnanalyse eine andere Methode als Logib zu wählen, sofern diese von der zuständigen Behörde anerkannt wird. Damit wird allfälligen Vorbehalten von Unternehmen, welche Logib für ihre Situation aus guten Gründen für ungeeignet halten, auf jeden Fall Rechnung getragen. In Anbetracht dessen handelt es sich bei der Kritik an Logib heute eher um einen Vorwand, um die Einführung einer Gesetzesbestimmung zu verhindern, welche die Verwirklichung der Lohngleichheit in den Unternehmen ermöglicht.

Für die EKF stellt die Verpflichtung aller Unternehmen mit mindestens 50 Mitarbeitenden zu einer internen Lohnanalyse alle vier Jahre und zu deren Überprüfung durch ein externes Kontrollorgan unbestreitbar einen Fortschritt dar. Denn es braucht Lohntransparenz, um vorhandene Lohndiskriminierungen, die oft unbeabsichtigt sind, aufzuzeigen und sie dann auch zu korrigieren. Im erläuternden Bericht wird zudem aufgezeigt, dass die Unternehmen, welche Lohnanalysen durchgeführt haben, im Wesentlichen positive Auswirkungen auf das Unternehmen und auf die Mitarbeitenden festgestellt haben (Versachlichung der Lohndiskussionen, grössere Transparenz, Sensibilisierung der Vorgesetzten für Gleichstellungsfragen, höhere Motivation, Zufriedenheit und Produktivität der Mitarbeitenden). Ausserdem erleichtern es Lohnanalysen den betroffenen Mitarbeiterinnen, eine Individualklage einzureichen, falls die festgestellten Diskriminierungen durch den Arbeitgeber nicht behoben werden.

Trotz dieser Verbesserungen bleiben die Wirkungen des Vorentwurfs zur Änderung des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann zu gering, weshalb die EKF folgende Vorschläge macht:

a) Notwendigkeit einer Kontroll- und Sanktionsbefugnis der Behörden

Nach dem geplanten Gesetzestext sollen Unternehmerinnen und Unternehmer, die im Jahresdurchschnitt mindestens 50 Mitarbeitende beschäftigen, verpflichtet werden, alle vier Jahre eine interne Lohnanalyse nach einer anerkannten Methode durchzuführen, diese Analyse durch ein externes Kontrollorgan prüfen zu lassen und die Mitarbeitenden darüber zu informieren. Eine Nichtbeachtung dieser Verpflichtung durch die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber führt jedoch weder zu administrativen oder strafrechtlichen Sanktionen, noch hat sie zivilrechtliche Folgen. Diese Lücke in der Gesetzgebung sollte geschlossen werden, denn es ist nicht hinnehmbar, dass Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die sich absichtlich über die rechtlichen Vorgaben hinwegsetzen, straflos bleiben, während ihre Mitarbeiterinnen benachteiligt werden.

Die in der Variante vorgeschlagene Sanktion, also die Aufnahme der säumigen Unternehmen in eine öffentlich zugängliche Liste, ist nicht ausreichend, denn sie könnte höchstens eine indirekte Wirkung entfalten. Die Umsetzung dieser indirekten Sanktion ist zudem schlecht konzipiert: Da es Aufgabe der externen Prüfstelle ist, das säumige Unternehmen der zuständigen Behörde zu melden, wird es in Fällen, wo kein Kontrollorgan bestimmt wird, auch keine solche Meldung geben. (Es ist nur schwer vorstellbar, dass ein Arbeitgeber oder eine Arbeitgeberin keine betriebliche Lohnanalyse durchführt, jedoch eine externe Stelle mit der Durchführung der Kontrolle beauftragt.)

Für die EKF drängt es sich daher auf, die Behörde, welche für den Vollzug der neuen Gesetzesbestimmung sorgt, mit echten Durchsetzungskompetenzen auszustatten. Analog zu den im Arbeitsgesetz vorgesehenen Arbeitsinspektoraten muss diese Behörde die Möglichkeit haben, selbst Kontrollen in den Betrieben durchzuführen und die Unternehmen wenn nötig dazu zwingen können, die gesetzlichen Bestimmungen einzuhalten (vgl. die entsprechenden Bestimmungen in Art. 42, 51 und 52 ArG). Bei Säumigkeit des Arbeitgebers bzw. der Arbeitgeberin oder des externen Kontrollorgans sollte die Behörde als letztes Mittel auf Kosten des Unternehmens eine unabhängige Kontrollstelle bestimmen können, welche die Lohnanalyse im Unternehmen durchführt (eine solche Möglichkeit ist in Art. 6 AVEG vorgesehen für Unternehmen, die sich der Kontrolle des von einem Gesamtarbeitsvertrag eingesetzten paritätischen Organs nicht unterziehen wollen).

b) Notwendigkeit von Gleichstellungskompetenz der externen Kontrollstellen

Die vorgeschlagene rechtliche Regelung stellt keine Anforderungen an die Gleichstellungskompetenz der externen Kontrollstellen, welche die betrieblichen Lohnanalysen prüfen. Nach Ansicht der EKF sind solche Anforderungen aber unerlässlich, damit die externen Stellen die Qualität und die Richtigkeit der internen Lohnanalysen, die sie prüfen müssen, beurteilen können.

c) Notwendigkeit von Massnahmen zur Beseitigung der festgestellten Diskriminierungen

Aus dem erläuternden Bericht geht hervor, dass der Bundesrat in seinem Beschluss vom 22. Oktober 2014 vorsah zu prüfen, inwiefern die Kontrollstelle verpflichtet werden sollten, Fälle zu melden, bei denen es eine Arbeitgeberin oder ein Arbeitgeber unterlässt, bei Lohndiskriminierung Korrekturmassnahmen zu ergreifen (Kap. 1.1.4, S. 6).

Die vorgeschlagenen Gesetzesbestimmungen sehen keine Verpflichtung des Arbeitgebers oder der Arbeitgeberin vor, nach der Durchführung der Lohnanalyse und deren Prüfung durch die externe Kontrollstelle die festgestellten Diskriminierungen zu beseitigen. Trotz des erwähnten Bundesratsbeschlusses vom 22. Oktober 2014 ist auch nicht vorgesehen, dass die Kontrollstelle der Behörde Meldung erstatten muss, wenn keine Massnahmen ergriffen wurden. Schliesslich ist in Art. 13g lediglich vorgesehen, dass die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer über das Ergebnis der Kontrolle informiert werden.

In Fällen, in denen die Lohnanalyse eine Lohndiskriminierung ergibt, sollte das Gesetz aus Sicht der EKF dem Arbeitgeber bzw. der Arbeitgeberin vorschreiben, den Mitarbeitenden und der Behörde einen Massnahmenplan vorzulegen, mit dem die Diskriminierungen beseitigt und die Lohngleichheit im Betrieb möglichst rasch eingehalten wird. Die Behörde sollte die Umsetzung dieses Massnahmenplans überwachen und die Möglichkeit haben, bei Untätigkeit der Arbeitgebenden die nötigen Korrekturen durchzusetzen.

d) Notwendigkeit einer Regelung auch für Betriebe mit weniger als 50 Beschäftigten

Die in Vernehmlassung geschickten Gesetzesbestimmungen sollen nur für Unternehmen gelten, die im Jahresdurchschnitt mit mindestens 50 Mitarbeitende beschäftigen (Art. 13a). Das entspricht 8000 Unternehmen mit 2 Millionen Beschäftigten oder 2% der Unternehmen und 54% der Erwerbstätigen (Erläuternder Bericht zum Vorentwurf, Kap. 1.2.2).

Für die EKF ist es unerlässlich, dass Massnahmen ergriffen werden, um auch in Unternehmen mit weniger als 50 Mitarbeitenden (das sind 98% der Schweizer Unternehmen) die nötige Lohntransparenz für den Vollzug des Gleichstellungsgesetzes sicherzustellen.

Gemäss dem erläuternden Bericht zum Vorentwurf wurde die Schwelle bei 50 Mitarbeitenden festgelegt, weil mit weniger Arbeitnehmenden keine zuverlässigen Statistiken möglich seien. Daher wäre es sinnvoll, eine zweistufige Regelung vorzusehen, nämlich 1) eine generelle Verpflichtung aller Unternehmen, ihre Lohnpolitik regelmässig auf die Einhaltung der Anforderungen des Gleichstellungsgesetzes hin zu analysieren und die Mitarbeitenden über das Ergebnis sowie über allfällige Massnahmen zur Beseitigung von Lohndiskriminierungen zu informieren, und 2) das im Vorentwurf enthaltene Vorgehen zur Lohnanalyse (mit Kontrolle durch eine externe Stelle) für Unternehmen mit mindestens 50 Beschäftigten. Eine solche zweistufige Regelung könnte gewährleisten, dass die Frage der Lohngleichheit bei allen Schweizer Unternehmen zwingend auf der Agenda steht und dass alle Erwerbstätigen ein Recht auf Information in dieser Frage geltend machen können.

Gleichzeitig sollten unter der Federführung der zuständigen Behörde geeignete Kontrollinstrumente für Unternehmen mit weniger als 50 Beschäftigten entwickelt werden. Die Behörde sollte zudem die Arbeitgebenden und die Arbeitnehmenden aller Unternehmen bezüglich Analyse der Lohnpolitik und Umsetzung der Lohngleichheit informieren und beraten.

**e) Notwendigkeit, die Information und Mitsprache der Beschäftigten zum Thema Lohn-
gleichheit erweitern**

Die Information und Mitsprache der beschäftigten Frauen und Männer sollte in den geplanten Gesetzesbestimmungen viel stärker ausgebaut werden. Die Arbeitnehmenden sollten über die Organisation der internen Lohnanalyse und die Wahl des externen Kontrollorgans informiert werden und dabei mitwirken können. Zudem wird nicht sachlich begründet, weshalb die Frist nach Vorliegen des Kontrollberichts bis zur Information der Mitarbeitenden über das Ergebnis der Kontrolle ein Jahr dauern darf. Die Mitarbeitenden sollten unverzüglich über die Ergebnisse der Kontrolle informiert werden. Schliesslich sollten die Mitarbeitenden über festgestellte Diskriminierungen informiert werden und bei der Entwicklung und Umsetzung von Massnahmen zu deren Beseitigung mitwirken können.

Im Übrigen wäre es gerechtfertigt, das Informations- und Mitspracherecht der Arbeitnehmenden in Lohngleichheitsfragen im Mitwirkungsgesetz zu verankern (analog dem dort vorgesehenen Recht auf Information und Mitsprache in Fragen von Gesundheit und Arbeitssicherheit). Wie oben unter d) ausgeführt, sollte dieses Recht auf Information bezüglich Lohngleichheit den Beschäftigten aller Unternehmen unabhängig von deren Grösse zustehen.