

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 17. Februar 2016

132. Änderung des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz, GIG); Vernehmlassung

1. Anlass für die Gesetzesrevision

Anlass für die vom Bund vorgeschlagene Änderung des Gleichstellungsgesetzes (GIG, SR 151.1) ist der Umstand, dass über 30 Jahre nach Verankerung in der Bundesverfassung die Lohngleichheit zwischen Frau und Mann noch nicht erreicht ist. Zwar nimmt der Lohnunterschied zwischen Frau und Mann langsam ab, doch betrug er 2012 in der Privatwirtschaft noch immer 21,3% zuungunsten der Frauen. Gemäss der Lohnstrukturerhebung (LSE) des Bundesamtes für Statistik von 2012 beträgt der unerklärte Teil des Lohnunterschieds (nicht auf objektiven Gründen wie Alter, Ausbildung, Dienstjahre, die Arbeitsstelle im Unternehmen und die ausgeübte Tätigkeit beruhend) in der Privatwirtschaft 40,9% (mit anderen Worten beträgt der unerklärte Anteil der Lohnungleichheit 10,4%). Im öffentlichen Sektor ist der Lohnunterschied geringer als im privaten Sektor. Er betrug 2012 durchschnittlich 16,5%.

2. Projekt Lohngleichheitsdialog des Bundes

2006 führte der Bundesrat eine Evaluation zur Wirkung des GIG durch und gelangte zum Schluss, dass sich dieses im Grundsatz bewährt hat, dass jedoch die im Gesetz vorgesehenen Instrumente zur Durchsetzung der Lohngleichheit nicht genügen. Im Frühling 2009 wurde von den Dachverbänden der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen mit Unterstützung des Bundes das Projekt «Lohngleichheitsdialog» begonnen. Das Projekt zielte darauf ab, die Lohndiskriminierung von Frauen mit freiwilligen Lohnanalysen durch die Arbeitgebenden in ihren Unternehmen möglichst rasch zu beseitigen. Für die Dauer des fünfjährigen Pilotprojekts verzichtete der Bund darauf, weitere staatliche Massnahmen zur Durchsetzung der Lohngleichheit zu erwägen. Indessen unterstützte er den Lohngleichheitsdialog. Der erhoffte Erfolg des Lohngleichheitsdialogs blieb allerdings aus, und es zeigte sich, dass der auf Freiwilligkeit gründende Dialog zur Verwirklichung der Lohngleichheit nicht genügte. Daher beschloss der Bundesrat am 22. Oktober 2014, mit zusätzlichen staatlichen Mitteln dafür zu sorgen, dass die Lohngleichheit schneller verwirklicht wird. Der Bundesratsbeschluss sieht vor, die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber gesetzlich zu verpflichten, selber regelmässig eine betriebs-

interne Lohnanalyse durchzuführen. Die Durchführung der Lohnanalyse soll durch unabhängige Dritte kontrolliert und die Information über die durchgeführte Kontrolle veröffentlicht werden. Zudem soll geprüft werden, inwiefern eine Meldepflicht der Kontrollstelle für jene Fälle vorgesehen werden kann, bei denen eine Arbeitgeberin oder ein Arbeitgeber keine Korrekturmassnahmen zur Beseitigung einer festgestellten Lohndiskriminierung ergreift.

3. Regulierungsfolgenabschätzung zu den geplanten Massnahmen

Im Dezember 2014 hat das Bundesamt für Justiz eine Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zu den vorgesehenen zusätzlichen staatlichen Massnahmen zur Beseitigung der Lohndiskriminierung erstellen lassen. Die RFA sollte Grundlagen liefern, um die Auswirkungen der geplanten staatlichen Massnahmen auf die Verringerung der Lohndiskriminierung, auf die Unternehmen und auf die Volkswirtschaft einschätzen zu können, mögliche Umsetzungsschwierigkeiten aufzuzeigen und Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten zu geben.

Gemäss Schlussbericht über die RFA vom 7. September 2015 wird die Stossrichtung der Massnahmen bei den Unternehmen und den befragten Expertinnen und Experten mehrheitlich positiv bewertet. Bedenken bestünden aber bezüglich des zu erwartenden administrativen Aufwands. Auch das Standard-Analysemodell des Bundes (Instrument Logib) werde von den befragten Unternehmen in der Mehrheit positiv beurteilt. Für die Unternehmen entstehe zwar ein Mehraufwand, dieser sei jedoch verhältnismässig. Staatliches Handeln sei aufgrund des klaren Verfassungsauftrags und des Marktversagens notwendig. Die geplanten Massnahmen würden sich tendenziell positiv auf Wohlfahrt und Wirtschaftswachstum auswirken, dies erfolgte über Produktivitätseffekte und das Vermeiden von Wettbewerbsverzerrungen.

Zum Aufwand wird im Schlussbericht der RFA ausgeführt, für Unternehmen, die Erfahrung mit dem Instrument Logib hätten, werde ein Durchführungsaufwand von zwei Tagen für mittlere Unternehmen (50–249 Mitarbeitende), von drei Tagen für grosse Unternehmen (250–999 Mitarbeitende) und von acht Tage für sehr grosse Unternehmen (ab 1000 Mitarbeitende) erwartet. Die Umsetzungskosten würden bei der ersten Durchführung gesamtschweizerisch auf rund 18 Mio. Franken geschätzt, bei wiederholter Durchführung auf 9 Mio. Franken. Für die Kontrollstellen werde pro Unternehmen ein voraussichtlicher Aufwand von rund einem halben bis zu einem ganzen Arbeitstag angenommen, wobei die Kosten auf gesamthaft rund 4 Mio. Franken geschätzt werden. Für die Behörden dürfte sich der Aufwand in Grenzen halten, soweit die Revisionsstellen keiner erweiterten Zulassung bedürften.

4. Gesetzesentwurf

Gemäss dem vorliegenden Entwurf sollen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber mit 50 oder mehr Mitarbeitenden verpflichtet werden, in ihren Unternehmen alle vier Jahre eine Lohnanalyse nach einer anerkannten Methode durchzuführen. Die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber werden zudem verpflichtet, die Lohnanalyse durch Dritte (Revisionsunternehmen, Selbstregulierungsorganisationen, Sozialpartner) kontrollieren zu lassen. Die Unternehmen bleiben selber verantwortlich für die Beseitigung festgestellter Lohndiskriminierungen. Die Analyse der Löhne innerhalb eines Unternehmens soll aufzeigen, ob systematische Lohndiskriminierungen aufgrund des Geschlechts vorliegen. Da die Unternehmen die Angestellten über das Ergebnis der Kontrolle der Lohnanalyse informieren müssen, haben diese allenfalls eine bessere Handhabe im Falle einer individuellen Lohnklage wegen Lohndiskriminierung. Bei Publikums-gesellschaften soll im Anhang der Bilanz über das Ergebnis der Kontrolle informiert werden. Mit einem Bericht sollen die Kontrollstellen sodann die Führung des kontrollierten Unternehmens über die Durchführung der Lohnanalyse informieren. Als Variante sieht der Entwurf vor, dass die Kontrollstelle eine Meldung an die zuständige Behörde macht, wenn keine Lohnanalyse durchgeführt wurde oder keine Kontrolle stattfand. Die gemeldeten Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber werden in eine öffentlich zugängliche Liste eingetragen.

5. Überprüfung der Analysemodelle «Logib» und Lohnstruktur-erhebung (LSE)

Der Bund hat im Zusammenhang mit dem Postulat Noser vom 2. Juni 2014 («Erhebung zur Lohnungleichheit. Verbesserung der Aussagekraft»; 14.3388) beim Schweizerischen Institut für Empirische Wirtschaftsforschung der Universität St. Gallen eine Studie in Auftrag gegeben, um zu überprüfen, ob die gegenwärtig verwendeten Analysemodelle des Bundes aus wissenschaftlicher Sicht und mit Blick auf den administrativen Aufwand für die Unternehmen angemessen sind, um Lohndiskriminierungen festzustellen. Untersucht wurden das Analysemodell der nationalen Statistik, die Lohnstrukturhebung (LSE) und das Standard-Analysemodell des Bundes für die Unternehmen (Logib). Der Bericht der Studie zu den statistischen Analysen der Eidgenossenschaft betreffend die Lohnungleichheit von Frau und Mann vom 28. September 2015 kommt zum Schluss, dass die statistischen Modelle des Bundes anerkannt und geeignet sind, um Lohnungleichheit zwischen Frauen und Männern zu messen. Bezüglich der LSE sollten die verwendeten Faktoren beibehalten werden. Für die weiteren Faktoren Beschäftigungsgrad in der Berufskarriere (tatsächliche Berufserfahrung) und Arbeitszeitmodelle sowie phy-

sische bzw. psychische Belastungen sollte geprüft werden, ob die notwendigen Informationen sinnvoll erhoben werden könnten. Zum Analysemodell Logib wurde ausgeführt, die bisher verwendeten Faktoren zur Erklärung von Lohnunterschieden sollten beibehalten werden. Bei den zusätzlichen Faktoren Arbeitszeitmodelle und physische bzw. psychische Belastungen sei eine diskriminierungsfreie Anwendung möglich, daher wird vorgeschlagen, deren Erklärungsinhalt in Bezug auf eine zukünftige Anwendung zu testen.

6. Auswirkungen der Vorlage

Die Auswirkungen auf die Wirtschaft sind gemäss Schlussbericht der RFA für die Unternehmen verhältnismässig (vgl. Ziff. 3).

Für die Kantone besteht der Mehraufwand darin, dass sie für Lohnanalysen im Bereich der öffentlichen Verwaltung (auch in den Gemeinden) zu sorgen haben. Nach Art. 13c E-GIG gilt die Pflicht zur Kontrolle der Lohnanalyse durch eine externe Kontrollstelle nur für private Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber. Die Durchführung der Kontrollen der Lohnanalysen in der öffentlichen Verwaltung haben die Kantone daher selber zu regeln.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (Zustelladresse: Bundesamt für Justiz, Fachbereich Rechtsetzungsprojekte und -methodik, 3003 Bern; auch per E-Mail an jonas.amstutz@bj.admin.ch):

Mit Schreiben vom 18. November 2015 geben Sie uns Gelegenheit, zum Entwurf zur Änderung des Gleichstellungsgesetzes Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen dafür und äussern uns wie folgt:

1. Einleitende Bemerkungen

Wir begrüssen die Förderung der Lohngleichheit für Frau und Mann für gleichwertige Arbeit. Die Gleichstellung von Frau und Mann in allen Rechts- und Lebensbereichen ist ein langfristiges Legislaturziel des Regierungsrates 2015–2019, und die Lohngleichheit zwischen Frau und Mann bildet hierbei einen zentralen Gesichtspunkt.

Die Meinungen in den Stellungnahmen zur Vorlage gehen auseinander. Insbesondere wird die Aussagekraft der verwendeten Lohnanalysemodelle angezweifelt und der administrative Aufwand für die Unternehmen wird teilweise als zu hoch eingeschätzt. Hierauf wird nachfolgend näher eingegangen.

Wie aus der Studie der Universität St. Gallen zu den statistischen Analysen der Eidgenossenschaft betreffend die Lohngleichheit von Frau und Mann vom 28. September 2015 hervorgeht, gibt es gewisse Faktoren, die bislang bei der Lohnstrukturerhebung unberücksichtigt blieben und die möglicherweise den unerklärten bzw. auf Diskriminierung zurückzuführenden Teil des Lohnunterschiedes zwischen Frau und Mann kleiner machen könnten.

Wir gehen davon aus, dass ein Teil des erwähnten, unerklärten Lohnunterschiedes nach wie vor rein geschlechtsspezifisch begründet und damit diskriminierend ist, weshalb wir die Vorlage grundsätzlich befürworten. Es braucht staatliche Massnahmen zur Durchsetzung der Lohngleichheit. Das Einfordern des verfassungsmässigen Individualrechts auf Lohngleichheit liegt zu einseitig in der Verantwortung der von Diskriminierung Betroffenen. Wir sehen in der Lohnanalyse ein Instrument, das zur stärkeren Stellung der Frau bei Lohnklagen verhelfen kann. Demnach könnte das Instrument bei Lohnklagen bei der Klärung der Beweislage angewendet werden. Es könnte daher von Interesse sein, das Instrument der Lohnanalyse dahingehend zu verwenden, als dass die Arbeitgebenden damit einerseits nachweisen, dass sie die Erhebung vorgenommen haben, und andererseits auch bereits die Datengrundlage für die Prüfung der Lohndiskriminierung darstellen. Die Beweiserbringung könnte somit in Lohnklagefällen für die Klagenden entschärft werden.

Gleichzeitig sind wir der Ansicht, dass die Gleichstellung von Frau und Mann auch auf anderen Ebenen gefördert werden sollte. Ebenfalls möchten wir betonen, dass die Verkleinerung der Lohnunterschiede von Frau und Mann in den letzten Jahren durchaus anerkannt und als erfolgreich angesehen wird.

2. Zur Vorlage im Einzelnen

2.1 Pflicht zur Durchführung einer Lohnanalyse (Art. 13a E-GIG)

Ausdrücklich befürworten wir, dass mit der vorgeschlagenen Änderung die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber selber für die Beseitigung festgestellter Lohndiskriminierungen verantwortlich bleiben. Die Durchführung einer Lohnanalyse alle vier Jahre erachten wir als zumutbar.

Allerdings sind wir der Ansicht, dass dies erst für Unternehmen mit 100 oder mehr Arbeitnehmenden gelten soll. Für kleinere Unternehmen wäre der Aufwand, angesichts des heutigen wirtschaftlich schwierigen Umfelds, unverhältnismässig gross. Ausserdem ist bei kleineren Unternehmen aus datenschutzrechtlichen Gründen zu befürchten, dass Rückschlüsse auf einzelne Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gezogen werden könnten.

2.2 Methode der Lohnanalyse (Art. 13b E-GIG)

Die Methoden der Lohnanalyse sind umstritten. Wir schliessen uns der Meinung in der Studie zu den statistischen Analysen der Eidgenossenschaft betreffend die Lohngleichheit von Frau und Mann vom 28. September 2015 an, wonach weiter geprüft werden soll, inwieweit die Faktoren Arbeitszeitmodelle und physische/psychische Belastungen beim Modell des Bundes einbezogen werden sollten. An der vorgeschlagenen Gesetzesänderung ändert dies jedoch nichts. Das Logib stellt derzeit eine verlässliche und anwenderfreundliche Grundlage für die Analyse dar. Wir begrüssen es gleichzeitig, wenn an der Verbesserung des Logib oder der Weiterentwicklung anderer Analysemodellen gearbeitet wird.

2.3 Kontrolle der Lohnanalyse (Art. 13c E-GIG)

Um die korrekte Anwendung einer anerkannten Methode zu gewährleisten, muss der im Bericht genannte Umfang der Kontrolle bereits im Gesetz möglichst genau umschrieben werden. Zudem soll auch die Auskunftspflicht der Arbeitgebenden gegenüber der Kontrollstelle im Gesetz verankert sein. Wir schlagen daher folgenden Gesetzestext vor:

Art. 13c Abs. 2 E-GIG

²Diese überprüft, ob die Lohnanalyse korrekt durchgeführt wurde. *Dazu gehören insbesondere:*

- a. *der Zeitraum der Kontrolle,*
- b. *die Anwendung einer anerkannten Methode und*
- c. *die Erfassung aller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.*

³*Zu diesem Zweck erteilen die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber der beauftragten Kontrollstelle alle für die Erfüllung der Kontrollpflicht erforderlichen Auskünfte und die vollständige Einsicht in entsprechende Unterlagen.*

2.4 Kontrollbericht (Art. 13e E-GIG)

Der Kontrollbericht muss auch Angaben zum Ergebnis der Lohnanalyse umfassen, um die Mitarbeitenden auf eine Lohndiskriminierung hinweisen zu können. Da zur Durchsetzung der Lohngleichheit nach wie vor auf die Individual- oder gegebenenfalls Verbandsklage verwiesen wird, ist diese Information zwingend notwendig, um einen möglichen Handlungsbedarf ableiten zu können. Dies sollte bereits im Gesetz verankert werden. Wir schlagen daher folgenden Wortlaut vor:

Art. 13e Abs. 1 E-GIG

¹Die Kontrollstellen erstellen einen Bericht über die Durchführung und das Ergebnis der Lohnanalyse zuhanden der Führung des kontrollierten Unternehmens.

2.5 Externe Kontrollstellen (Art. 13d und 13f E-GIG)

Eine Ausweitung der Kontrollkompetenz auf anerkannte Selbstregulierungsorganisationen würde gemäss RFA einen erheblichen administrativen Zulassungsaufwand mit sich ziehen. Zudem entstünden dadurch unnötige Verzögerungen in der Umsetzung. Der Einbezug von Organisationen gemäss Art. 13f E-GIG, namentlich von betriebsinternen Arbeitnehmervertretungen, erscheint unter dem Gesichtspunkt der erforderlichen Unabhängigkeit nicht angemessen. Dies gilt umso mehr, als dieselbe Organisation sowohl für die Durchführung der Lohnanalyse als auch zu deren Kontrolle beigezogen werden könnte. Es ist deshalb eine Beschränkung auf zugelassene Revisionsunternehmen vorzusehen. Art. 13d Abs. 2 und Art. 13f E-GIG sind demnach wegzulassen. Wir schlagen folgende Änderung von Art. 13d Abs. 1 E-GIG vor:

Art. 13d Abs. 1 E-GIG

¹Die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber können wahlweise beauftragen ein Revisionsunternehmen mit einer Zulassung nach dem Revisionsaufsichtsgesetz vom 16. Dezember 2005 oder anerkannte Selbstregulierungsorganisationen mit der Kontrolle der Lohnanalyse beauftragen. Möglich ist auch das Verfahren nach Artikel 13f.

Für die Erfüllung der Kontrolltätigkeit bedarf es besonderer Fachkenntnisse. Die konkreten Anforderungen und Massnahmen zur regelmässigen Qualitätssicherung lassen sich in der Verordnung regeln. Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann des Bundes (EBG) und die Revisionsaufsichtsbehörde sollten diesbezüglich angehört werden. Wir schlagen in diesem Zusammenhang einen neuen Abs. 2 von Art. 13d E-GIG vor:

Art. 13d Abs. 2 E-GIG

²Die beauftragten Kontrollstellen erbringen einen Nachweis über die erforderlichen Fachkenntnisse.

2.6 Variante: Meldung und Veröffentlichung von Pflichtverletzungen (Art. 13e^{bis} E-GIG)

Im Zusammenhang mit einem Belohnungssystem begrüssen wir die Meldung an die zuständige Behörde (Art. 13e^{bis} Abs. 1 E-GIG). Dies müsste aber unseres Erachtens auch dann geschehen, wenn ein Unternehmen die Analyse nicht korrekt durchgeführt hat oder wenn tatsächlich Lohndiskriminierungen festgestellt wurden.

Auf eine Veröffentlichung in einer Liste bei Pflichtverletzungen ist unseres Erachtens zu verzichten. Es ist zu befürchten, dass die Veröffentlichung der Unternehmen, welche die Lohnanalyse nicht korrekt durchgeführt haben, keine grosse Wirkung entfalten wird. Wir sind der Ansicht, dass es bessere Methoden gibt, um die Unternehmen zu ihrer Pflicht an-

zuhalten. Ausserdem ist die in der Variante vorgeschlagene schwarze Liste unverhältnismässig. Sie führt im Ergebnis zu einem rechtsstaatlich fragwürdigen «an den Pranger stellen». Eine Veröffentlichung ist aus datenschutzrechtlichen Gründen heikel, da keine genügenden öffentlichen Interessen erkennbar sind (vgl. Art. 36 Abs. 2 Bundesverfassung).

Zusammenarbeit und Einvernehmen führen allgemein besser zum Ziel als Kontrolle und Zwang. Wir schlagen daher vor, dass keine nachteiligen Massnahmen ergriffen, sondern Auszeichnungen vergeben werden. Unternehmen, welche die Analyse durchgeführt und ihre Mitarbeitenden informiert haben, sollen sich bis zum nächsten Analysetermin mit einer Auszeichnung (einem sogenannten Label) kennzeichnen dürfen. Dies ist gut für ihren Ruf und stärkt ihre Position auf dem Arbeitsmarkt. Die Auszeichnung soll durch die zuständige Behörde nach Vorliegen der Bestätigung durch die Kontrollstelle übergeben werden.

Art. 13h E-GIG (neu):

Unternehmen, welche die Analyse durchgeführt und ihre Mitarbeitenden informiert haben, erhalten von der zuständigen Behörde die Erlaubnis, sich bis zur nächsten fälligen Analyse mit einem von der zuständigen Behörde vergebenen Label zu kennzeichnen.

Aus dem erläuternden Bericht geht nicht klar hervor, dass das EBG die zuständige Behörde sein soll. Wir erachten dies jedoch als angezeigt. Dies sollte in Art. 16 GIG oder zumindest auf Verordnungsebene ausdrücklich festgehalten werden.

2.7 Information der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Art. 13g E-GIG)

Öffentlich-rechtliche Arbeitgebende unterstehen gemäss Entwurf bloss der Analyse-, aber nicht der Kontrollpflicht. Das Ergebnis der Lohnanalyse muss aber zumindest den Mitarbeitenden bekannt gemacht werden, um Ansprüche durchsetzen zu können. Dies sollte neu festgesetzt werden:

Art. 13g Abs. 2 E-GIG (neu)

²Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die dem öffentlichen Recht unterstehen, informieren ihre Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bis spätestens ein Jahr nach der Durchführung der Lohnanalyse über deren Ergebnis.

2.8 Übergangsbestimmung (Art. 17a E-GIG)

Eine Umsetzungsfrist von sechs Jahren wäre angemessen.

3. Lohnfestsetzung in der kantonalen Verwaltung

Soweit die kantonale Verwaltung betroffen ist, ist zu bemerken, dass im Kanton Zürich bereits heute mit der Vereinfachten Funktionsanalyse (VFA) ein System der geschlechtsneutralen Lohnfestsetzung besteht. Die allgemeinen Voraussetzungen und Anforderungen je Funktion werden geschlechtsneutral erhoben und die Einreihung wird nach einem Punktesystem festgelegt. Ausserdem gibt es eine Fachstelle für Lohn des Personalamtes. Aus diesem Grund hat der Regierungsrat 2007 die Einführung eines Lohngleichheitstests in der kantonalen Verwaltung abgelehnt (vgl. Stellungnahme des Regierungsrates zum Postulat KR-Nr. 367/2006 betreffend Einführung des Lohngleichheitstests in der kantonalen Verwaltung).

Wir beantragen daher, dass Ausnahmen von der Pflicht zur Lohnanalyse möglich sind, wenn auf andere Weise sichergestellt ist, dass die Lohngleichheit für Frau und Mann bestmöglich verwirklicht ist. Dies ist der Fall, wenn es – wie in der kantonalen Verwaltung – ein systematisches und funktionsanalytisches System für die Lohnfestsetzung gibt.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi