Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Bundesamt für Justiz BJ

Erläuternder Bericht zum Entwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz, GlG)

Inhaltsverzeichnis

1 Grundzüge der Vorlage 3
1.1 Ausgangslage 3
1.1.1 Übersicht über die geltende Regelung 3
1.1.1.1 Grundsatz der Lohngleichheit für gleichwertige Arbeit 3
1.1.1.2 Statistischer Lohnunterschied 3
1.1.1.3 Lohndiskriminierung 4
1.1.2 Ergebnisse der Evaluation des Gleichstellungsgesetzes 4
1.1.3 Lohngleichheitsdialog 5
1.1.4 Bundesratsbeschluss vom 22. Oktober 2014 5
1.1.5 Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) 6
1.1.5.1 Ausgangslage und Ziel der Regulierungsfolgenabschätzung 6
1.1.5.2 Untersuchungsgegenstand 6
1.1.5.3 Methodisches Vorgehen und Datengrundlagen 7
1.1.5.4 Ausgewählte Ergebnisse der Befragungen, Literatur- und Datenanalysen 7
1.1.6 Methoden zur Durchführung der betriebsinternen Lohnanalysen 10
1.1.6.1 Standard-Analysemodell des Bundes (Instrument Logib) 10
1.1.6.2 Postulat Noser (14.3388): Evaluation des Standard-Analysemodells im Bund (Logib) 10
1.2 Grundlagen der vorgesehenen Regelung 11
1.2.1 Leitlinien gemäss Bundesratsbeschluss vom 22. Oktober 2014 11
1.2.2 Geltungsbereich 12
1.2.3 Betriebsinterne Analyse der Löhne 12
1.2.4 Kontrolle der Lohnanalyse 12

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln 12
2.1 Änderung des Gleichstellungsgesetzes 12
2.1.1 Artikel 13a Pflicht zur Durchführung einer Lohnanalyse 13
2.1.2 Artikel 13b Methode der Lohnanalyse 13
2.1.3 Artikel 13c Kontrolle der Lohnanalyse 14
2.1.4 Artikel 13d Externe Kontrollstellen 14
2.1.5 Artikel 13e Kontrollbericht 15
2.1.6 Artikel 13f Verfahren mit Einbezug von Organisationen 16
2.1.7 Artikel 13g Information 16
2.1.8 Artikel 17a Übergangsbestimmung 17
2.1.9 Ingress 17
2.2 Änderung des Obligationenrechts 17

3 Erledigung parlamentarischer Vorstösse 17

4 Rechtsvergleich 18
4.1 Europäische Union 18
4.2 Verschiedene Staaten 19
4.2.1 Kanada (Ontario) 19
4.2.2 Österreich 20
4.2.3 Schweden 20

5 Auswirkungen 21
5.1 Auswirkungen auf den Bund 21
5.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft 21
5.3 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden 21

6 Verhältnis zur Legislaturplanung 22

7 Rechtliche Aspekte 22
7.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit 22
7.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz 22

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Übersicht über die geltende Regelung

1.1.1.1 Grundsatz der Lohngleichheit für gleichwertige Arbeit

Der Grundsatz der Lohngleichheit für Frau und Mann für gleichwertige Arbeit steht seit 1981 in der Bundesverfassung[1] (Art. 8 Abs. 3 Satz 3). Das Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz, GIG)[2], in Kraft seit 1. Juli 1996, verbietet die Diskriminierung aufgrund des Geschlechts im Erwerbsleben generell und in Artikel 3 speziell die Lohndiskriminierung. Dieses Verbot gilt gleichermassen für öffentlich-rechtliche wie für privatrechtliche Arbeitsverhältnisse.

Wenn Frauen und Männer innerhalb desselben Unternehmens für gleiche oder gleichwertige Arbeit unterschiedlich entlöhnt werden und der Arbeitgeber nicht beweist, dass dafür objektive Gründe vorliegen, besteht eine Lohndiskriminierung aufgrund des Geschlechts.[3] Das Gleichstellungsgesetz erleichtert die Durchsetzung des Grundsatzes der Lohngleichheit mit einem individuellen Klagerecht (Art. 5), mit einer Beweislasterleichterung (Art. 6), mit dem Verbot der Rachekündigung (Art. 10) und mit dem Verbandsklagerecht (Art. 7).

Weder die Bundesverfassung (Art. 8 Abs. 3) noch das Gleichstellungsgesetz definieren, was unter Lohn zu verstehen ist. Das Bundesgericht versteht unter Lohn im Sinne der verfassungsrechtlichen Lohngleichheit für Mann und Frau sämtliche Entgelte für Arbeitsleistungen von Arbeitnehmenden.[4] Dazu gehören sowohl der eigentliche Grundlohn (das Entgelt, das für geleistete Arbeit entrichtet wird) als auch alle sozialen Lohnbestandteile wie Familien-, Orts- und Kinderzulagen, Teuerungszulagen, Gratifikationen, Boni, usw.[5] Zwischen Leistungen und Arbeit muss allerdings ein enger Zusammenhang bestehen.[6]

1.1.1.2 Statistischer Lohnunterschied

Über dreissig Jahre nach der Verankerung in der Bundesverfassung ist die Lohngleichheit zwischen Frau und Mann noch immer nicht erreicht. Der Lohnunterschied zwischen Frau und Mann nimmt aber langsam ab und beträgt gemäss den Zahlen der Lohnstrukturerhebung (LSE) 2012 in der Privatwirtschaft 21,3 % (2008: 25 %, 2010: 23,6 %).[7] Wegen Änderungen bei der LSE von 2012 (Einbezug neuer Arbeitnehmerkategorien und Wechsel vom Anforderungsniveau der Stelle auf das Kompetenzniveau) lassen sich deren Ergebnisse allerdings nicht direkt mit den Ergebnissen aus den Vorjahren vergleichen.

Der Lohnunterschied im öffentlichen Sektor ist geringer als jener im privaten Sektor. Im Jahr 2012 betrug er durchschnittlich 16,5 %.

---

1 SR **101**

2 SR **151.1**

3 Zu den objektiven Gründen siehe Ziff. 1.1.1.3

4 BGE 129 I 265; BGE 126 II 217 E. 8a; BGE 109 Ib 81 E. 4c.

5 Margrith Bigler-Eggenberger/Regula Kägi-Diener, St. Galler Kommentar (2014) zu Art. 8, Rz. 125; Margrith Bigler-Eggenberger, Justitias Waage – wagemutige Justitia?; Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Gleichstellung von Frau und Mann, Basel 2003, Rz. 535; Georg Müller, Kommentar aBV, Basel 1996, Rz. 142 zu Art. 4.

6 Aus diesem Grunde gehört beispielsweise eine Witwenrente nicht zum Lohn im Sinne von Art. 8 Abs. 3 Satz 3 BV; vgl. BGE 116 V 198 E. 2a oder BGE 109 1b 81 E. 4c.

7 Das Bundesamt für Statistik (BFS) übernimmt für die LSE die internationalen Standards für die Statistik. In der LSE werden folgende Lohnkomponenten erhoben: Bruttolohn im Monat Oktober (inkl. Naturalleistungen), regelmässig ausbezahlte Prämien-, Umsatz- oder Provisionsanteile, Entschädigung für Schicht-, Nacht- und Sonntagsarbeit, 1/12 vom 13. Monatslohn und 1/12 von den jährlichen Sonderzahlungen. Präsentiert werden die Ergebnisse entweder als standardisierte Bruttomonatslöhne (Umrechnung auf ein Vollzeitäquivalent von $4^{1/3}$ Wochen zu 40 Arbeitsstunden) oder als Nettomonatslöhne (effektiv ausbezahlte Beträge, inklusive Ausbezahlung der Überstunden).

1.1.1.3 Lohndiskriminierung

Die Unterschiede zwischen den Löhnen für Frauen und für Männer lassen sich durch objektive Gründe wie Alter, Ausbildung, Dienstjahre (persönliche Merkmale) und durch die Arbeitsstelle im Unternehmen und die ausgeübte Tätigkeit (arbeitsplatzbezogene Merkmale) erklären. Die Lohndifferenz lässt sich aber auch darauf zurückführen, dass Frauen in Berufen mit tiefen Lohnniveaus überproportional vertreten sind oder dass sie ihre berufliche Laufbahn zugunsten familiärer Verpflichtungen unterbrochen haben. Der Anteil des Lohnunterschieds, der sich nicht durch objektive Gründe erklären lässt, wird als Lohndiskriminierung aufgrund des Geschlechts betrachtet.

Eine geschlechtsbezogene Lohndiskriminierung kann sich sowohl aus einer generellen Einstufung bestimmter Funktionen im Rahmen eines Lohn- oder Tarifsystems wie auch aus der konkreten Entlöhnung einer bestimmten Person im Vergleich zu jener von Personen des anderen Geschlechts ergeben. Sie kann in beiden Fällen insbesondere darauf zurückzuführen sein, dass Arbeitsleistungen nach direkt oder indirekt diskriminierenden Kriterien bewertet werden. Eine aktuelle Studie im Rahmen des Nationalfondsprogramms 60 “Gleichstellung der Geschlechter“ zeigt, dass Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern nicht nur das Ergebnis unterschiedlicher Karriereverläufe sind. Bereits beim Eintritt ins Erwerbsleben verdienen junge Frauen trotz gleich guter Qualifikation und im selben Beruf weniger als ihre Kollegen.[8]

Der unerklärte Teil des Lohnunterschieds bleibt gemäss den Zahlen der LSE 2012 statistisch gesehen stabil: Er betrug im Jahr 2012 in der Privatwirtschaft 40,9 %, was 678 Franken pro Monat entspricht.

1.1.2 Ergebnisse der Evaluation des Gleichstellungsgesetzes

Zehn Jahre nach seinem Inkrafttreten wurden die Wirkungen des Gleichstellungsgesetzes evaluiert.[9] Die Evaluation ergab, dass die vom Gesetz zur Verfügung gestellten Instrumente zur Durchsetzung der Lohngleichheit grundsätzlich geeignet sind. Die Zahl der Fälle, die eingeklagt wurden, hat seit dem Inkrafttreten des Gesetzes deutlich zugenommen. Vor Inkrafttreten des Gleichstellungsgesetzes gab es auf der Grundlage des Lohngleichheitsartikels in der Bundesverfassung etwa 15 Lohngleichheitsklagen. Im Vergleich dazu wurden in den ersten zehn Jahren des Gleichstellungsgesetzes 153 Gerichtsentscheide zur Lohngleichheit gefällt. Wie die Ergebnisse der Evaluation jedoch aufzeigen, hindern die Angst vor Arbeitsplatzverlust und Exponierung sowie die Schwierigkeit der Informationsbeschaffung nach wie vor viele Arbeitnehmende daran, sich gegen vermutete Lohndiskriminierungen zu wehren. Zudem obliegt die gerichtliche Durchsetzung den einzelnen Arbeitnehmenden oder – unter bestimmten Voraussetzungen (Art. 7 GlG) – privaten Organisationen. Eine behördliche Durchsetzung des verfassungsmässigen Rechts auf Lohngleichheit ist im geltenden Gesetz nicht vorgesehen. Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die ihre Arbeitnehmerinnen beim Lohn diskriminieren, werden deshalb für ihr verfassungs- und gesetzeswidriges Verhalten nur in wenigen Einzelfällen zur Verantwortung gezogen. Zudem sind die Sanktionen, die wegen Lohndiskriminierung ausgesprochen werden können, nicht sehr schwerwiegend, so dass gewisse Unternehmen das Risiko von Lohnklagen in Kauf nehmen.

Eine Ausnahme von dieser privatrechtlichen Konzeption bildet das öffentliche Beschaffungswesen. Gemäss dem Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB)[10] darf der Bund Aufträge nur an Unternehmen vergeben, die die Lohngleichheit von Frau und Mann gewährleisten (Art. 8 Abs. 1 Bst. c BöB). Um die Einhaltung der Lohngleichheit zu überprüfen, kann der Bund Kontrollen durchführen. Er kann zudem Korrekturmassnahmen verlangen und Sanktionen aussprechen. Heute führen neben dem Bund auch der Kanton Bern sowie seit 2014 der Kanton Genf bei Unternehmen Lohngleichheitskontrollen durch. Die Anzahl der Kontrollen ist jedoch tief, obwohl sie namentlich auf Bundesebene tendenziell ansteigt.

---

[8] NFP 60: BELODIS – Berufseinstieg und Lohndiskriminierung, Michael Marti und Kathrin Bertschy, Ecoplan, Bern 2013.

[9] https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/gleichstellung/syntheseber-gleichstellung-d.pdf

[10] SR **172.056.1**

Der Bundesrat hielt bereits in seinem Bericht vom 15. Februar 2006 über die Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes[11] fest, dass dieses Gesetz, obwohl grundsätzlich wirksam, die Durchsetzung der Gleichstellung im Erwerbsleben nicht alleine erreichen kann. Neben einer Änderung der Rahmenbedingungen sind auch die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber massgeblich in die Verantwortung einzubeziehen. Neben der Information und der Sensibilisierung zum Thema der Gleichstellung im Allgemeinen und der Lohngleichheit im Besonderen schlug der Bundesrat damals vor, die Vor- und Nachteile verschiedener Modelle von Behörden mit Untersuchungs- und Durchsetzungskompetenzen vertiefter zu prüfen.

1.1.3 Lohngleichheitsdialog

Im Herbst 2007 fand ein vom Bund organisiertes Hearing zu behördlichen Durchsetzungsinstrumenten zur Verwirklichung der Lohngleichheit statt. An diesem Hearing beschlossen die Dachverbände der schweizerischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, gemeinsam zu versuchen, die Lohngleichheit möglichst rasch, aber ohne staatliche Massnahmen zu verwirklichen. Der Bundesrat zeigte sich bereit, diesem Vorhaben eine Chance einzuräumen. Er hielt aber immer wieder fest, dass er, sollte das Projekt nicht die erhofften Fortschritte bringen, zusätzliche staatliche Massnahmen zur Verwirklichung der Lohngleichheit erwägen würde.[12] Das Projekt “Lohngleichheitsdialog“ wurde im Frühling 2009 von den Sozialpartnern mit Unterstützung des Bundes lanciert. Das Projekt zielte darauf ab, die Lohndiskriminierung von Frauen mit freiwilligen Lohnanalysen durch die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber in ihren Unternehmen möglichst rasch zu beseitigen.

Für die Dauer dieses fünfjährigen Pilotprojekts auferlegte sich der Bund selber ein Moratorium: Während dieser Zeit wollte er darauf verzichten, weitere staatliche Massnahmen zur Durchsetzung der Lohngleichheit zu erwägen. Dafür unterstützte er den Lohngleichheitsdialog.[13]

Der erhoffte Erfolg des Lohngleichheitsdialogs blieb allerdings aus. Die Zahl der teilnehmenden Unternehmen blieb mit 51 deutlich unter den erhofften 100. Fast die Hälfte der teilnehmenden Unternehmen waren zudem staatliche oder staatsnahe Betriebe. Die Ergebnisse der Evaluation des Projekts zeigen, dass der auf Freiwilligkeit basierende Dialog zur Verwirklichung der Lohngleichheit nicht genügte. [14]

1.1.4 Bundesratsbeschluss vom 22. Oktober 2014

Trotz des seit über dreissig Jahren bestehenden verfassungsrechtlichen Anspruchs auf Lohngleichheit und trotz aller seither unternommenen Bemühungen gibt es immer noch Lohndiskriminierung aufgrund des Geschlechts. Dieser Umstand sowie die mangelnde Bereitschaft der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, freiwillig für die Durchsetzung der Lohngleichheit in ihren Unternehmen zu sorgen, haben den Bundesrat zur Überzeugung gebracht, dass es ohne zusätzliche staatliche Massnahmen nicht geht.[15] Es gibt einen klaren Verfassungsauftrag, dass die Lohngleichheit durchgesetzt werden soll. Mit freiwilligen Mass-

---

11 Bericht des Bundesrates vom 15.02.2006: http://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2006/3161.pdf

12 Z.B. in seiner Stellungnahme zur inzwischen vom Nationalrat angenommenen und dann sistierten Motion 10.3934 Simoneschi-Cortesi „Lohngleichheit von Frauen und Männern. Kontrollmechanismus“ oder zur vom Nationalrat am 17.04.2013 abgelehnten Motion 11.3517 Schenker „Lohntransparenz schaffen“.

13 Neben der finanziellen und personellen Unterstützung luden die drei involvierten Bundesräte Sommaruga, Berset und Schneider-Ammann in einem Apellschreiben ausgewählte grosse Firmen ein, sich als Vorbild für weitere Unternehmen am Lohngleichheitsdialog zu beteiligen.

14 Schlussevaluation von Thomazine von Witzleben im Auftrag des Bundesamtes für Justiz: „Der Lohngleichheitsdialog. Ein Projekt der Sozialpartner und des Bundes. Bericht vom 30.06.2014 zuhanden der Trägerschaft des Lohngleichheitsdialogs“: https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/gleichstellung/lohngleichheitsdialog/2014-06-30/ber-d.pdf

15 Dabei stützte sich der Bundesrat auch auf zwei Studien zur Lohngleichheit, die er in diesem Zusammenhang in Auftrag gegeben hat: Die Studie des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung untersuchte die staatlichen Instrumente zur Duchsetzung der Lohngleichheit in 14 ausgewählten Staaten (https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/gleichstellung/ber-sir-f.pdf). Die Studie der Forschungsgemeinschaft Interface/Universität Bern analysierte, welche staatlichen Durchsetzungsmechanismen in der Schweiz bereits in andere Bereichen existieren und ob diese auch für die Durchsetzung der Lohngleichheit geeignet wären. Zusätzlich wurden drei ausländische Modelle mit staatlichen Durchsetzungsinstrumenten im Bericht der Lohngleichheit näher untersucht und Empfehlungen für Lösungsansätze in der Schweiz abgegeben (https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/gleichstellung/ber-interface-d.pdf).

nahmen wurde das Ziel nicht erreicht. Der Markt hat demzufolge versagt. Der Bundesrat beschloss deshalb 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 betriebsinterne Lohnanalyse durchzuführen. Von den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern beauftragte unabhängige Dritte sollen die Durchführung der Lohnanalyse kontrollieren. Die Kontrolle der Lohnanalyse soll gemäss Bundesratsbeschluss wahlweise den Sozialpartnern, einer Revisionsstelle oder staatlich anerkannten Selbstregulierungsorganisationen übertragen werden können. Die Information über die durchgeführte Kontrolle der Lohnanalyse soll veröffentlicht werden. Zudem soll gemäss Bundesratsbeschluss geprüft werden, inwiefern eine Meldepflicht der Kontrollstelle für jene Fälle vorgesehen werden kann, bei denen es eine Arbeitgeberin oder ein Arbeitgeber unterlässt, Korrekturmassnahmen zur Beseitigung einer festgestellten Lohndiskriminierung zu ergreifen.

Auf diese Weise soll die Lohngleichheit zwischen Mann und Frau innerhalb der Unternehmen verwirklicht werden, ohne dass der Staat selber Lohnkontrollen durchführen muss. Die Lohndiskriminierung soll beseitigt werden, mindestens aber sich gegenüber heute deutlich verringern. Die zusätzlichen staatlichen Massnahmen sollen in dieser Hinsicht einen klar messbaren Mehrwert schaffen. Mit einer Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) sollen überdies die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der geplanten gesetzlichen Massnahmen untersucht werden.

1.1.5 Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)

Im Dezember 2014 erteilte das Bundesamt für Justiz dem Büro INFRAS den Auftrag, eine Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zu den vorgesehenen zusätzlichen staatlichen Massnahmen zur Beseitigung der Lohndiskriminierung durchzuführen. Dieses legte am 7. September 2015 seinen Schlussbericht vor.[16] In den folgenden Kapiteln werden die Ergebnisse der RFA zusammengefasst.

1.1.5.1 Ausgangslage und Ziel der Regulierungsfolgenabschätzung

Eine Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) dient in erster Linie der Verbesserung der Transparenz hinsichtlich der volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Vorlagen des Bundes. Die vorliegende RFA soll 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 allfällige Optimierungsmöglichkeiten zu geben.

1.1.5.2 Untersuchungsgegenstand

Zum Zeitpunkt der Durchführung der RFA (April - Juni 2015) standen zwei Hauptstossrichtungen der staatlichen Massnahmen im Vordergrund: Die erste Stossrichtung sah obligatorische Lohngleichheitsanalysen mit einer reinen Informationspflicht der Unternehmen vor; die zweite beinhaltete eine Meldepflicht der Prüfstellen und Sanktionen. Für die RFA wurden zusätzlich zu den beiden Hauptstossrichtungen noch zwei weitere Handlungsoptionen einbezogen: Eine Option mit verstärkter Förderung von Lohngleichheitsanalysen auf freiwilliger Basis (Alternativszenario) sowie die Beibehaltung des Status quo (Referenzszenario).

Tabelle 1: Überblick über die untersuchten Handlungsoptionen

Untersuchte Handlungsoptionen	Ausgestaltung der Optionen
A1) Geplante staatliche Massnahmen mit Informationspflicht	▪ Obligatorische Lohngleichheitsanalyse und Prüfung durch Dritte. ▪ Unternehmen informiert die Mitarbeitenden und weite-

[16] Das Büro INFRAS arbeitete mit der Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW), Hochschule für Wirtschaft im Koreferat zusammen. Als Autorinnen und Autoren figurieren Susanne Stern (Projektleiterin, INFRAS), Judith Trageser (INFRAS), Bettina Rüegge (INFRAS), Andrea Schultheiss (INFRAS), Rolf Iten (INFRAS). Im Koreferat figurieren Nathalie Amstutz (FHNW) und Erhard Lüthi (FHNW). Das BJ wird die RFA auf seiner Homepage publizieren.

	re Personenkreise über die Lohngleichheitsanalyse (und evtl. deren Ergebnisse). ▪ Mitarbeitende oder Arbeitnehmerorganisationen ergreifen bei Bedarf Massnahmen (z.B. Lohnverhandlungen oder Lohnklagen).
A2) Geplante staatliche Massnahmen mit Meldepflicht und Sanktionen	▪ Obligatorische Lohngleichheitsanalyse und Prüfung durch Dritte. ▪ Prüfstelle macht Meldung an die zuständige Behörde falls Analyse nicht korrekt durchgeführt oder Lohndiskriminierung festgestellt wird. ▪ Behörde setzt Frist für Korrekturmassnahmen. ▪ Behörde kann Sanktionen beschliessen, z.B. schwarze Liste.
B) Alternativszenario mit zusätzlicher Förderung von Lohngleichheitsanalysen auf freiwilliger Basis	Es werden zusätzliche Mittel für die Förderung von freiwilligen Lohngleichheitsanalysen bereitgestellt, z.B.: ▪ zusätzliche Anreize für Unternehmen, sich zertifizieren zu lassen ▪ stärkere “Vermarktung“ von Logib und Ausbau der Hotline ▪ Verbreitung und Finanzierung von zusätzlichen Beratungsangeboten für Unternehmen im Bereich Lohnsysteme und Lohngleichheit ▪ Sensibilisierungskampagnen für Führungskräfte und HR-Personen.
C) Referenzszenario: Beibehaltung des Status quo	▪ Status quo: Verschiedene Unterstützungsmassnahmen für Unternehmen, die Lohngleichheitsanalysen durchführen möchten; Mitfinanzierung von equal salary-Zertifizierung, etc.

1.1.5.3 Methodisches Vorgehen und Datengrundlagen

Das methodische Vorgehen zur Analyse der Auswirkungen der Vorlage basierte auf einem Mix an Forschungsmethoden. Den Schwerpunkt bildeten eine Onlinebefragung sowie qualitative Interviews mit den verschiedenen Expertinnen und Experten und betroffenen Akteuren, in erster Linie mit Unternehmen. Insgesamt haben 1‘305 Unternehmen die Onlineumfrage beantwortet und es wurden 50 qualitative Interviews mit Unternehmen und weitere 26 qualitative Interviews mit Expertinnen und Experten geführt. Die Befragungen wurden durch Literatur- und Datenanalysen ergänzt.

1.1.5.4 Ausgewählte Ergebnisse der Befragungen, Literatur- und Datenanalysen

- *Akzeptanz der Vorlage bei den Unternehmen und befragten Expertinnen und Experten*

Die generelle Stossrichtung der Massnahmen wird von der Mehrheit der Befragten positiv bewertet. Zwei Drittel der befragten Unternehmen finden staatliche Massnahmen zur Durchsetzung der Lohngleichheit grundsätzlich sinnvoll. Die grössten Bedenken der Unternehmen betreffen den erwarteten administrativen Mehraufwand. Auch das Standard-Analysemodell des Bundes (Instrument Logib) wird von den befragten Unternehmen in der Mehrheit positiv beurteilt. Geschätzt wird vor allem die Einfachheit des Instruments. Es gibt jedoch auch Kritik an Logib, insbesondere in Bezug auf die grobe Abbildung von Funktionsstufen und den Nicht-Einbezug der Leistungskomponente. Viele befragte Expertinnen und Experten würden zudem die Möglichkeit der Auswahl aus verschiedenen Analysemethoden begrüssen.

Der Ansatz, für die Pflicht zur Lohngleichheitsanalyse eine Mindestgrösse von 50 Mitarbeitenden vorzusehen, wird von den befragten Expertinnen und Experten unterschiedlich beurteilt. Einige finden die Schwelle richtig, andere eher zu tief angesetzt. Zu den geplanten Durchsetzungsmassnahmen haben sich die Expertinnen und Experten sowie Unternehmen nur vereinzelt geäussert, da darüber zum Zeitpunkt der RFA erst wenig bekannt war. Einzelne der befragten Expertinnen und Experten finden die Publikation der Ergebnisse der Lohn-

gleichheitsanalyse heikel. Als geeignete Prüfstellen werden in erster Linie die Revisionsstellen angesehen. Die Ausweitung des Kreises der Prüfstellen auf weitere Stellen wie Beratungsbüros oder Selbstregulierungsorganisationen (SRO) wurde in den Interviews kaum in Betracht gezogen.

- *Aufwand für Unternehmen, Prüfstellen und Behörden*

Unternehmen, welche Erfahrung mit Logib haben, schätzen den Durchführungsaufwand auf zwei Tage für mittlere Unternehmen (50-249 MA), drei Tage für grosse Unternehmen (250-999 MA) und acht Tage für sehr grosse Unternehmen (>= 1000 MA). Insgesamt belaufen sich die Umsetzungskosten für alle Unternehmen mit mehr als 50 Mitarbeitenden bei der ersten Durchführung auf rund 18 Mio. CHF. Die Höhe des Aufwands hängt stark von den Voraussetzungen im Unternehmen ab, z.B. ob sie über eine ausformulierte Lohnpolitik verfügen und in welchem Umfang und welcher Qualität sie ihre Personaldaten erfassen. Der grösste Aufwand entsteht bei der Datenaufbereitung und der Interpretation der Ergebnisse. Bei einer wiederholten Durchführung dürfte sich der Aufwand um rund die Hälfte reduzieren (9 Mio. CHF).

Für die Überprüfung der Lohngleichheitsanalysen entsteht bei den Kontrollstellen pro Unternehmen ein voraussichtlicher Aufwand von ca. einem halben bis einem ganzen Arbeitstag in Abhängigkeit von der Grösse der geprüften Unternehmen. Insgesamt belaufen sich die Kosten der Prüfstellen somit auf rund 4 Mio. CHF. Der Aufwand der Behörden hängt stark von der Ausgestaltung des Zulassungsverfahrens für die Prüfstellen ab. Falls die Revisionsstellen keiner erweiterten Zulassung bedürfen, dürfte sich der Aufwand der Behörden in Grenzen halten. Ein grösserer Aufwand dürfte entstehen, wenn der Kreis der Prüfstellen ausgeweitet wird, da diese einen spezifischen Zulassungsprozess durchlaufen müssten.

- *Wirksamkeit der Massnahmen*

Der Geltungsbereich der geplanten Massnahmen wird sich aus praktischen Gründen auf Unternehmen ab 50 Mitarbeitenden mit mindestens zehn Frauen und zehn Männern beschränken. Mit dieser Mindestgrösse werden rund 2 % der Unternehmen und 54 % der Beschäftigten in der Schweiz von den Massnahmen betroffen. Bei 46 % der Beschäftigten würden somit keine direkten Massnahmen zur Beseitigung der Lohndiskriminierung umgesetzt.

In vielen Ländern setzen die Behörden bei der Überprüfung der Lohngleichheitsanalysen auf Stichprobenkontrollen. Die Erfahrung aus anderen Ländern zeigt, dass die Compliance der Unternehmen besser ist, je mehr Kontrollen durchgeführt werden. Die in der Schweiz geplante flächendeckende Überprüfung dürfte sich somit positiv auf die Wirksamkeit auswirken.

Bei den befragten Unternehmen, welche bereits eine Lohngleichheitsanalyse durchgeführt haben, hat die Hälfte in der Folge Korrekturmassnahmen vorgenommen. Die wichtigste Korrekturmassnahme sind Lohnanpassungen bei Frauen. Gemäss einer groben Schätzung dürfte sich der Umfang der Lohnanpassungen von Frauen mittelfristig auf 1 – 2,2 Mia. CHF (0.15-0.35 % des BIP) belaufen. Die nötigen Lohnanpassungen sind laut den befragten Unternehmen sowie Expertinnen und Experten in der Regel im Rahmen der «normalen» Lohnrunden umsetzbar. Bei grösseren Anpassungen braucht es laut den Expertinnen und Experten eine Umsetzungsfrist von einem bis drei Jahren. Volkswirtschaftlich gesehen handelt es sich bei diesen Korrekturmassnahmen nicht um Regulierungskosten, sondern um einen Umverteilungseffekt zugunsten der Frauenlöhne. Übergangskosten kann es nur geben, falls die Unternehmen grössere Lohnanpassungen innerhalb einer kurzen Frist umsetzen müssten.

- *Weitere Wirkungen auf Unternehmen, Beschäftigung und Gesamtwirtschaft*

Die Durchführung von Lohngleichheitsanalysen wirkt sich vorwiegend positiv auf Unternehmen und Beschäftigte aus. Dies bestätigen die befragten Unternehmen, welche bereits Lohngleichheitsanalysen durchgeführt haben. Unerwünschte Nebenwirkungen werden kaum erwartet. Erwartete positive Effekte von Lohngleichheitsanalysen auf der Unternehmensebene sind die Versachlichung der Diskussion über Löhne und die Schaffung von mehr Transparenz, die Sensibilisierung der Unternehmensleitung für Gleichstellungsanliegen und eine grössere Motivation, Zufriedenheit und Produktivität der Beschäftigten.

Unternehmen, die ihren Verpflichtungen nicht nachkommen, können potenziell auch negative Folgen der geplanten Massnahmen zu spüren bekommen, in dem sie z.B. vom öffentlichen Beschaffungswesen ausgeschlossen werden. Wie viele Unternehmen negativ betroffen sein könnten, konnte jedoch im Rahmen der RFA nicht abgeschätzt werden.

Bezüglich der Beschäftigungswirkung von Lohngleichheitsanalysen gib es keine klaren empirischen Ergebnisse. Das Arbeitsvolumen der Frauen hängt denn auch nicht nur von den Löhnen, sondern auch von weiteren Faktoren wie den strukturellen Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und dem Zugang der Frauen zu Führungsfunktionen ab.

Auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene dürften sich die geplanten Massnahmen laut empirischen Studien aus anderen Ländern tendenziell positiv auf Wohlfahrt und Wirtschaftswachstum auswirken. Dies in erster Linie über Produktivitätseffekte und das Vermeiden von Wettbewerbsverzerrungen.

- *Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Autorinnen und Autoren der RFA*

Die Autorinnen und Autoren der RFA kommen zum Schluss, dass die Notwendigkeit für staatliches Handeln im Fall der Lohndiskriminierung gegeben ist. Es gibt einen klaren Verfassungsauftrag und es handelt sich um ein Marktversagen. Im Arbeitsmarkt ist es bisher nicht gelungen, die verfassungsrechtlich gebotene Lohngleichheit zu verwirklichen. Zudem wurden mit freiwilligen Massnahmen in der Vergangenheit nur geringe Fortschritte erzielt. Die Autorinnen und Autoren sind der Ansicht, dass der Umsetzungsaufwand der geplanten Massnahmen für die Unternehmen verhältnismässig ist und insgesamt eine positive Kosten-Nutzen-Bilanz resultiert. Auch aus einer gesamtwirtschaftlichen Perspektive scheinen die Massnahmen sinnvoll – wenn sie auch im Hinblick auf die Förderung der Beschäftigung von Frauen allein nicht ausreichend sind.

Die Stossrichtung der geplanten Massnahmen mit obligatorischen Lohngleichheitsanalysen und externer Kontrolle wird auf Basis der durchgeführten Analysen als richtig gewertet. Das für die RFA skizzierte Alternativszenario, das eine gegenüber heute verstärkte Förderung von freiwilligen Massnahmen vorsieht, scheint angesichts der Zielsetzung nicht ausreichend. Aus Sicht der Autorinnen und Autoren ist die geplante Option mit Meldepflicht und Sanktionen eher zielführend als die Option mit reiner Informationspflicht, da die Hürden für Lohnklagen in der Schweiz relativ hoch sind.

Die Autorinnen und Autoren halten es bei dieser Vorlage für wichtig, den Unternehmen einen genügend grossen Spielraum zu lassen und nicht zu starre Vorgaben zu machen. Zudem sollte der Umsetzungsaufwand im Auge behalten werden. Vor diesem Hintergrund wurden als Ergebnis der RFA verschiedene Vorschläge zur Optimierung der Vorlage formuliert.

Prüfenswert scheinen aus dieser Sicht insbesondere folgende Vorschläge:

- Auswahlmöglichkeit von verschiedenen Analysemethoden für die Unternehmen. Wichtig ist, dass die Methoden geprüft und gesetzlich anerkannt sind. Welche Methoden neben dem Standard-Analysemodell des Bundes (Logib) geeignet wären, müsste vertieft geprüft werden.
- Eine Ausweitung der Analysepflicht auf Unternehmen ab 25 Mitarbeitenden könnte die Wirksamkeit der Massnahmen erhöhen. Für kleinere Unternehmen bräuchte es angepasste Analysemethoden und Unterstützungsmassnahmen. Die Kostenfolgen bei einer Ausweitung auf kleinere Unternehmen müssten somit noch genauer analysiert werden.
- Eine zu prüfende Option wäre auch ein schlankeres Prüfverfahren, z.B. in Form eines mehrstufigen Prüfsystems, das erst ab einer gewissen Grösse des Unternehmens eine obligatorische Prüfung durch Dritte vorschreibt. Bei den kleineren Unternehmen könnte eine stichprobenmässige Überprüfung vorgesehen werden. Die Wirkungen eines solchen verschlankten Prüfverfahrens wären jedoch vertieft abzuklären. Auf der einen Seite könnten Kosten gesenkt werden, dafür könnte auf der anderen Seite auch die Gesetzeseinhaltung der Unternehmen nachlassen.

- Gewährung einer angemessenen Frist für die Umsetzung der Korrekturmassnahmen durch die Unternehmen.
- Verpflichtung zu einer Vollzugsmeldung nach durchgeführter Lohngleichheitsanalyse anstelle einer Verpflichtung zur Publikation der Ergebnisse der Analyse.

1.1.6 Methoden zur Durchführung der betriebsinternen Lohnanalysen

Für die Durchführung der betriebsinternen Lohnanalysen gibt es gegenwärtig das Standard-Analysemodell des Bundes. Den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern steht dafür das Instrument Logib zur Verfügung. Dieses Modell wurde im Auftrag des EBG und der Beschaffungskonferenz des Bundes (BKB) entwickelt. Es wird bei Kontrollen zur Einhaltung der Gleichbehandlung von Frau und Mann in Bezug auf die Lohngleichheit im Beschaffungswesen[17] bei Unternehmen mit mehr als 50 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern eingesetzt.[18]

1.1.6.1 Standard-Analysemodell des Bundes (Instrument Logib)

Das Standard-Analysemodell des Bundes besteht aus zwei Komponenten: zum einen aus einer statistischen Methode, der semi-logarithmischen OLS-Regressionsanalyse basierend auf dem Mittelwert, und zum andern aus einem Modell, mit dem der Lohn der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eines Unternehmens anhand von persönlichen Qualifikationsmerkmalen (Ausbildung, Dienstalter und potenzielle Erwerbserfahrung), von arbeitsplatzbezogenen Faktoren (Anforderungsniveau und berufliche Stellung) sowie anhand des Geschlechts erklärt wird. Bei sonst gleichen Bedingungen kann mit dieser Methode ermittelt werden, welcher Teil der Lohndifferenz nicht durch lohnrelevante, objektive-nichtdiskriminierende Faktoren erklärt werden kann. Somit ist es mit dieser Methode möglich zu bestimmen, welche Lohndifferenzen zwischen Frauen und Männern in einem Unternehmen bei vergleichbaren persönlichen und berufsbezogenen Merkmalen bestehen und ob gestützt darauf eine geschlechtsspezifische Lohndiskriminierung zu vermuten ist. Um dem potenziellen Einfluss weiterer unternehmensspezifischer, objektiver-nichtdiskriminierender Faktoren Rechnung zu tragen, besteht eine sogenannte Toleranzschwelle von 5 %.[19] Mit dem Instrument Logib wurde die Regressionsanalyse gemäss Spezifikation des Standard-Analysemodells des Bundes technisch in Excel umgesetzt. Dies ermöglicht es den Unternehmen, eine betriebsinterne Lohnanalyse mit einfachen Mitteln selbst durchzuführen.

Die statistische Methode der Regressionsanalyse ist auch vor Bundesgericht zugelassen.[20] Die im Rahmen der Regulierungsfolgenabschätzung befragten Unternehmen beurteilen das Standard-Analysemodell des Bundes (Instrument Logib) mehrheitlich als geeignet. Lohngleichheitsanalysen in anderen europäischen Ländern (z.B. Deutschland, Finnland, Frankreich, Luxemburg, Grossbritannien, Polen und Portugal) basieren ebenfalls auf dem Standard-Analysemodell des Bundes.[21]

1.1.6.2 Postulat Noser (14.3388): Evaluation des Standard-Analysemodells im Bund (Logib)

Mit der Überweisung des von Nationalrat Noser eingereichten Postulats „Erhebung zur Lohngleichheit. Verbesserung der Aussagekraft“ vom 2. Juni 2014 (14.3388) beauftragte der Nationalrat den Bundesrat im September 2014, die Analyse zur Lohndiskriminierung zu überprüfen. Dabei sollte die bisherige Methodik aufgezeigt und gemäss dem neuesten Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse aktualisiert werden. Weiter sollte die Eignung des Mittelwerts als Indikator für Lohnunterschiede überprüft werden. Der Bundesrat beantragte in seiner Stellungnahme vom 20. August 2014 die Annahme des Postulats. Er stellte dabei fest, dass die angewandte Analysemethode und die berücksichtigten Faktoren dem aktuellen

---

17 Art. 8 Abs. 1 lit. c, Abs. 2 Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB), SR 172.056.1.

18 Siehe Leitlinien der BKB vom 01.01.2014: „Kontrolle der Einhaltung der Lohngleichheit zwischen Frau und Mann im Beschaffungswesen des Bundes“: https://www.bkb.admin.ch/bkb/de/home/oeffentliches-beschaffungswesen/arbeitsschutzbestimmungen-und--bedingungen--lohngleichheit.html.

19 Die Durchführung des Standard-Analysemodell des Bundes wird vom EBG im Dokument „Standard-Analysemodell zur Überprüfung der Lohngleichheit zwischen Frau und Mann im Beschaffungswesen des Bundes (Methodenbeschrieb)“ vom Juni 2015 detailliert erläutert: http://www.ebg.admin.ch/themen/00008/00072/00079/index.html?lang=de.

20 BGE 130 III 145, E. 3.2.

21 Projekt „equal pacE“, siehe http://www.equal-pace.eu/.

Stand der Wissenschaft entsprechen und die Qualität und Objektivität der statistischen Messung der Lohndiskriminierung gewährleisten. Um die Transparenz und den Konsens über die angewandte Methode sicherzustellen, war der Bundesrat bereit, dem Anliegen des Postulats nachzukommen und zu prüfen, ob die Methodik aktualisiert werden soll und ob Faktoren wie beispielsweise die Berufs- oder Führungserfahrung, Weiterbildungen, Sprachkenntnisse und der Beschäftigungsgrad in der Berufskarriere in einer aktualisierten Methodik ebenfalls berücksichtigt werden sollen.

In der Folge erteilte das EBG in einem offenen Ausschreibungsverfahren dem Schweizer Institut für Empirische Wirtschaftsforschung der Universität St. Gallen gemeinsam mit dem Büro INFRAS den Auftrag, eine unabhängige Expertinnen- und Expertenstudie zu erstellen.[22] Ziel dieser Studie war es insbesondere zu überprüfen, ob das gegenwärtig verwendete Standard-Analysemodell des Bundes aus wissenschaftlicher Sicht und mit Blick auf den administrativen Aufwand für die Unternehmen angemessen ist, um Lohndiskriminierungen festzustellen. Untersucht wurden dabei die verwendete statistische Methode, die Faktoren (Variablen), die zur Rechtfertigung von geschlechtsspezifischen Lohnunterschieden in die Analyse einbezogen werden sowie die angewendete Toleranzschwelle.[23]

1.2 Grundlagen der vorgesehenen Regelung

1.2.1 Leitlinien gemäss Bundesratsbeschluss vom 22. Oktober 2014

Gestützt auf den vom Bundesratsbeschluss vom 22. Oktober 2014 vorgegebenen Rahmen werden die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber mit 50 oder mehr Mitarbeitenden verpflichtet, in ihren Unternehmen periodisch eine Lohnanalyse mit einer anerkannten Methode durchzuführen. Die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber werden zudem verpflichtet, die Lohnanalyse durch Dritte (Revisionsunternehmen, Selbstregulierungsorganisationen, Sozialpartner) kontrollieren zu lassen.

Der Staat soll nicht intervenieren, um die Pflicht zur Lohnanalyse und Kontrolle im Unternehmen durchzusetzen. Der Druck auf die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber geschieht lediglich durch die gesetzliche Pflicht zur Lohnanalyse und deren Kontrolle. So bleiben die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber selber verantwortlich für die Beseitigung festgestellter Lohndiskriminierungen. Es wird keine staatliche Intervention beim Unternehmen geben.

Vermutet eine Arbeitnehmerin oder ein Arbeitnehmer bei sich eine Lohndiskriminierung, wird sie oder er die Lohngleichheit wie heute auf dem Weg der Lohnklage durchsetzen. Die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber müssen die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer jedoch über das Ergebnis der Kontrolle der Lohnanalyse, die sie regelmässig durchführen müssen, informieren. Diese auf das Unternehmen bezogene Information kann allenfalls eine bessere Handhabe liefern, damit die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ihre Ansprüche im Falle einer vermuteten individuellen Lohndiskriminierung auf dem Rechtsweg durchsetzen können. Allerdings enthält der Kontrollbericht keine Angaben, die für den Einzelfall aussagekräftig sind. Wird im Rahmen einer Lohnanalyse und ihrer Kontrolle eine systematische Lohnungleichheit in einem Unternehmen festgestellt, liegt jedoch eine widerlegbare Vermutung vor, dass es individuelle Lohndiskriminierungen geben kann.

Im Bundesratsbeschluss vom 22. Oktober 2014 wird eine zusätzliche Option zur Prüfung festgehalten: Wenn Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber ihren Pflichten nicht nachkommen, sollen sie sanktioniert werden können. In diesen Fällen sind die Kontrollstellen zur Meldung an die zuständige Behörde (voraussichtlich an das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, EBG) verpflichtet. Als Sanktion ist die Eintragung des betroffenen Unternehmens in eine öffentlich zugängliche Liste vorgesehen. Diese Idee ist nicht neu. Das

[22] Als Autorinnen und Autoren figurieren Professorin Dr. Christina Felfe (Universität St. Gallen), Judith Trageser (INFRAS) und Dr. Rolf Iten (INFRAS).

[23] Das BJ wird die Studie auf seiner Homepage publizieren.

SECO führt bereits heute solche öffentlichen Listen.[24] Der Eintrag bleibt bestehen, bis die Pflichtwidrigkeit beseitigt ist. Selbstverständlich ist die zuständige Behörde (EBG) verpflichtet, das Unternehmen vor der Eintragung anzuhören. Dem betroffenen Unternehmen steht der ordentliche Rechtsweg offen. Es kann gegen eine entsprechende Verfügung, die auf sein Verlangen erlassen werden muss, Beschwerde erheben und beweisen, dass es seinen Pflichten nachgekommen ist.

1.2.2 Geltungsbereich

Grundsätzlich gilt die verfassungsrechtliche Pflicht zur Einhaltung der Lohngleichheit für alle privatrechtlichen und öffentlichrechtlichen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber. Da eine Lohnanalyse mit der in Zusammenhang mit dem öffentlichen Beschaffungswesen verwendeten Methode in einem Unternehmen mit wenigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern nicht ausreichend aussagekräftig ist, soll die gesetzliche Lohnanalysepflicht auf Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber mit 50 und mehr Mitarbeitenden beschränkt werden. Somit werden rund 8‘000 Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber mit über 2 Mio. Beschäftigten betroffen sein (in Prozentzahlen: 2 % der Unternehmen und 54 % der Beschäftigten).

1.2.3 Betriebsinterne Analyse der Löhne

Die Analyse der Löhne innerhalb eines Unternehmens soll aufzeigen, ob systematische Lohndiskriminierungen aufgrund des Geschlechts vorliegen, d.h. ob die in einem bestimmten Unternehmen ausbezahlten Löhne für die weiblichen Beschäftigten bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit geringer ausfallen als für die männlichen Beschäftigten, ohne dass dieser Unterschied objektiv gerechtfertigt wäre.

Es kann allerdings vorkommen, dass in einem Unternehmen in Einzelfällen eine Lohndiskriminierung vorliegt, obwohl die Analyse der Löhne *keine* systematische Lohndiskriminierung aufgrund des Geschlechts offenbart hat. Gegen individuelle Lohndiskriminierungen kann mit Lohnklagen nach Gleichstellungsgesetz vorgegangen werden.

1.2.4 Kontrolle der Lohnanalyse

Gemäss dem Konzept, das dem Bundesratsbeschluss vom 22. Oktober 2014 zugrunde liegt, sollen die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber für die Kontrolle ihrer Lohnanalyse zwischen drei verschiedenen Stellen auswählen können: zwischen einer Revisionsstelle, einer Selbstregulierungsorganisation (SRO) oder den Sozialpartnern (Gewerkschaften).

Die Revisionsunternehmen unterstehen aufgrund ihres Berufs strengen fachlichen Anforderungen und einer speziellen Aufsicht. Dies bedeutet aber auch, dass die Revisionsunternehmen an das Revisionsgeheimnis (Art. 730b Abs. 2 OR)[25] gebunden sind. Wählen die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber eine Selbstregulierungsorganisation, müssen sie sich in vielen Fällen mit anderen Unternehmen zusammentun, um eine solche Selbstregulierungsorganisation zu errichten. Dies kann mit einem grösseren finanziellen und personellen Aufwand verbunden sein. Denkbar wären allerdings auch branchenspezifische SRO. Damit könnten die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber von einer massgeschneiderten Lösung profitieren. Wird schliesslich die Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften gewählt, müssen die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber bereit sein, diesen einen Einblick in ihre Lohnstruktur zu gewähren. In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass viele Unternehmen, die beim Lohngleichheitsdialog mitgemacht haben, diesen Einbezug der Sozialpartner geschätzt haben.

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

2.1 Änderung des Gleichstellungsgesetzes

Im Gleichstellungsgesetz wird nach den vier ersten Abschnitten, die den Gesetzeszweck, allgemeine Bestimmungen zur Gleichstellung im Erwerbsleben, besondere Bestimmungen

[24] Öffentliche Listen gibt es zum Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 gegen die Schwarzarbeit (BGSA; SR 822.41, Art. 13 Abs. 3) und zum Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999 über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (SR 823.20, Art. 9 Abs. 3).

[25] SR **220**

über Arbeitsverhältnisse im Obligationenrecht sowie den Rechtsschutz bei öffentlichrechtlichen Arbeitsverhältnissen betreffen, ein neuer Abschnitt 4a " Lohnanalyse und Kontrolle" eingefügt. Diese Einordnung in die Systematik des Gesetzes bringt zum Ausdruck, dass die Eliminierung der Lohndiskriminierung ein Teilaspekt der Gleichstellung von Mann und Frau im Erwerbsleben ist, der von privaten wie auch von öffentlichrechtlichen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern zu beachten ist. Der neue Abschnitt steht vor den Abschnitten fünf und sechs, die sich mit den speziellen Aspekten Finanzhilfen (Förderungsprogramme, Beratungen) und den Aufgaben des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) befassen.

2.1.1 Artikel 13a Pflicht zur Durchführung einer Lohnanalyse

Artikel 13a verankert die Pflicht zur Durchführung einer betriebsinternen Lohnanalyse. Es sind nicht nur private Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber dazu verpflichtet, sondern auch der Bund, die Kantone und die Gemeinden. Dies ergibt sich aus der Systematik des Gleichstellungsgesetzes. Bestimmungen, die nur für Arbeitsverhältnisse nach Obligationenrecht gelten, werden in einem separaten Abschnitt des Gleichstellungsgesetzes geregelt (3. Abschnitt). Bestimmungen, die nur die öffentlichrechtlichen Arbeitsverhältnisse betreffen, sind ebenfalls in einem besonderen Abschnitt (4. Abschnitt) geregelt.

Die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber müssen in ihrem Unternehmen die tatsächlich ausbezahlten Löhne analysieren. Dies hilft ihnen herauszufinden, ob sie in ihrem Unternehmen systematische Lohnunterschiede zwischen weiblichen und männlichen Beschäftigten haben, die darauf hindeuten können, dass allenfalls eine Lohndiskriminierung besteht. Die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber führen diese Lohnanalysen selber und in Eigenverantwortung durch. Dementsprechend fallen die Kosten für die Analyse bei ihnen an.

Lohnanalysen müssen allerdings nur Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber durchführen, die im Jahresdurchschnitt 50 oder mehr Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigen. Das ändert nichts daran, dass auch kleinere Unternehmen rechtlich verpflichtet sind, die Lohngleichheit im Betrieb sicherzustellen.[26] Die numerische Grenze der Analysepflicht wurde gewählt, weil eine statistisch relevante Aussage bei weniger Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern nicht zuverlässig möglich ist.[27]

Die Lohnanalyse ist alle vier Jahre durchzuführen. Dieser Zeitraum stimmt mit dem Zeitraum überein, der für die Lohnstrukturerhebung (LSE), die alle zwei Jahre stattfindet, vorgesehen ist. Dadurch lässt sich der Zusatzaufwand minimieren, da die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber die Daten bereits für die LSE erheben müssen.

2.1.2 Artikel 13b Methode der Lohnanalyse

Die Lohnanalyse ist nach einer anerkannten Methode durchzuführen (Abs. 1). Der Bundesrat entscheidet über die Anerkennung von Methoden für die Lohnanalyse. Die für die Anerkennung zu berücksichtigenden Kriterien sollen detailliert in einer Verordnung geregelt werden. Vorgängig sollen die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände angehört werden (Abs. 3). Die Liste mit den anerkannten Methoden für die Lohnanalyse wird von der zuständigen Behörde, voraussichtlich das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG), veröffentlicht (Abs. 2). Mit dem Standard-Analysemodell des Bundes (Instrument Logib) verfügt der Bund bereits über eine wissenschaftlich und juristisch anerkannte Methode zur Durchführung der Lohnanalyse durch die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber.

Mit der statistischen Regressionsanalyse (z.B. Standard-Analysemodell des Bundes) kann die geschlechtsspezifische Lohnsituation in einem Unternehmen überprüft werden. Es lässt sich damit ermitteln, ob ein Geschlecht systematisch benachteiligt wird. Bestehende Lohnun-

[26] Gemäss Art. 8 Abs. 1 Bst. c und Art. 8 Abs. 2 BöB müssen alle Unternehmen, die an Beschaffungsverfahren des Bundes teilnehmen, bestätigen, dass sie die Lohngleichheit von Frau und Mann einhalten. Im Beschaffungsrecht besteht somit eine praktische Notwendigkeit, die verfassungsrechtlich gebotene Lohngleichheit zu respektieren.

[27] Auch im Bundesgesetz über die Information und Mitsprache der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Betrieben (Mitwirkungsgesetz; SR 822.14) wird in Art. 3 Bezug auf die Zahl von 50 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern genommen.

terschiede werden mittels der persönlichen Qualifikationsmerkmale (Ausbildung, Erwerbserfahrung, Dienstjahre) sowie der arbeitsplatzbezogenen Merkmale (Anforderungsprofil, berufliche Stellung) erklärt.[28] Es ist jedoch grundsätzlich nicht ausgeschlossen, im Rahmen der statistischen Regressionsanalyse allenfalls auch weitere persönliche oder arbeitsplatzbezogene Merkmale zu berücksichtigen. Die statistische Regressionsanalyse ist auf nationaler (Universitäten, Bundesamt für Statistik) wie internationaler Ebene ein anerkannter und etablierter Standard. Die Verwendung der Regressionsanalyse im Bereich der Lohngleichheit wurde vom Bundesgericht zugelassen.[29] Sie wird heute und auch in Zukunft vom EBG bei den Kontrollen im Rahmen des öffentlichen Beschaffungswesens verwendet und wurde von den Sozialpartnern für die Teilnahme am Lohngleichheitsdialog verlangt. Die Regressionsanalyse wird von den Gerichten verwendet, um den Entschädigungsbetrag bei Lohnklagen zu berechnen.[30] Voraussetzung für die Durchführung einer Regressionsanalyse sind genügende Fallzahlen: Erforderlich sind mindestens 50 Beschäftigte im Unternehmen, wobei beide Geschlechter mit mindestens zehn Personen vertreten sein müssen.

Das EBG stellt bereits heute mit dem Standard-Analysemodell ein Instrument (Logib) zur Verfügung, mit dem die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber die Lohnanalyse selber vornehmen können (Selbsttest zur Lohngleichheit).[31] Das Instrument Logib setzt die Regressionsanalyse in das Tabellenkalkulationsprogramm Excel um. Es kann für alle Unternehmen mit 50 Beschäftigten und mehr angewendet werden. Es benötigt keine spezielle Software, und für die Anwendung dieses Instruments ist kein vertieftes IT- und Statistik-Knowhow notwendig. Logib kann kostenlos heruntergeladen und jederzeit anonym durchgeführt werden.

2.1.3 Artikel 13c Kontrolle der Lohnanalyse

Artikel 13c verankert die Pflicht der privaten Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die von ihnen durchgeführte Lohnanalyse kontrollieren zu lassen (Abs. 1). Die Kontrolle der Lohnanalyse muss durch eine externe Kontrollstelle erfolgen (vgl. dazu Art. 13d). Kontrolliert wird nicht das Ergebnis der Lohnanalyse sondern nur, ob sie korrekt durchgeführt wurde (Zeitraum, anerkannte Methode, Erfassung aller Arbeitnehmenden, Abs. 2).

2.1.4 Artikel 13d Externe Kontrollstellen

Die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber können ein nach dem Revisionsaufsichtsgesetz[32] zugelassenes Revisionsunternehmen mit der Kontrolle beauftragen. Dieser Auftrag muss nicht zwingend der gesetzlichen Revisionsstelle erteilt werden, sondern kann auch an ein anderes Revisionsunternehmen gehen. Die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber können die Kontrolle aber auch Selbstregulierungsorganisationen (SRO) übertragen (Abs. 1). Diese SRO müssen allerdings anerkannt sein (Abs. 2). Möglich ist schliesslich auch das Verfahren mit Einbezug von Organisationen gemäss Artikel 7 GIG oder mit einer Arbeitnehmervertretung (vgl. dazu die Ausführungen zu Artikel 13f). Für die Kontrolle kann auch eine Fachperson für Lohngleichheitsfragen beigezogen werden.[33]

Die Revisionsunternehmen haben das nötige Knowhow im Bereich der Unternehmensrevisionen und Rechnungsprüfungen und unterstehen der Aufsicht der Revisionsaufsichtsbehörde. Die SRO werden von den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern eingesetzt. Es versteht sich von selbst, dass die Kontrollstellen (Revisionsunternehmen und SRO) über die notwen-

---

[28] Mit dem Postulat Noser (14.3388 “Erhebung zur Lohngleichheit. Verbesserung der Aussagekraft“), das der Nationalrat überwiesen hat, wird eine Überprüfung der Regressionsmethode und eine Aktualisierung gemäss dem neusten Stand der Wissenschaft gefordert. Insbesondere sollen zusätzliche Indikatoren für Lohnunterschiede erwogen und die Eignung des Mittelwerts als Indikator überprüft werden. Vgl. hierzu Ziff. 1.1.6.2.

[29] BGE 130 III 145 = Pra 9/2004, 733.

[30] Roman Graf mit Yves Flückiger, Lohndiskriminierung und Entschädigung vor Gericht, in: Human Ressource Management Jahrbuch 2012, Weka Verlag, Zürich, S. 75-96.

[31] www.logib.ch

[32] SR **221.302**

[33] Das EBG hat eine Liste mit Fachpersonen für Lohngleichheit aufgeschaltet: http://www.ebg.admin.ch/themen/00008/00072/00077/00306/index.html?lang=de

digen Fachkenntnisse im Bereich der Lohngleichheit und der Statistik verfügen müssen, um die Durchführung von Lohnanalysen kontrollieren zu können.

Selbstregulierungsorganisationen müssen von den Unternehmen von Grund auf neu aufgebaut werden. Die einzelnen Unternehmen sind frei, in welcher Form sie sich diesbezüglich organisieren wollen. Denkbar sind z.B. SRO, die für mehrere Unternehmen oder sogar für eine ganze Branche tätig sind. Möglich ist aber auch der Aufbau einer SRO für ein einzelnes grosses Unternehmen.

Damit sie anerkannt werden können, müssen die SRO gewisse Voraussetzungen erfüllen (Abs. 2). Sie müssen Gewähr für eine einwandfreie Kontrolltätigkeit bieten (Abs. 2 Bst. a). Die Unternehmen müssen dafür sorgen, dass das mit der Kontrolle betraute Personal über eine genügende Ausbildung verfügt. Erforderlich ist eine mit den Revisionsunternehmen vergleichbare Qualität. Die Ausbildung entsprechender Personen ist von den Unternehmen zu organisieren und finanziell zu tragen. Da die SRO von den Unternehmen selber aufgebaut werden, muss gesetzlich verankert werden, dass sie von der Führung der zu kontrollierenden Unternehmen unabhängig sind (Abs. 2 Bst. b). Aus offensichtlichen Gründen darf es nicht sein, dass das Personal der SRO gegenüber der Führung von Unternehmen, das kontrolliert werden soll, weisungsgebunden oder in anderer Form abhängig ist.

Die SRO müssen über ein Reglement verfügen, in dem sie die notwendigen organisatorischen, finanziellen und personellen Bestimmungen festhalten, damit sie ihre Aufgaben erfüllen können. Dazu gehören insbesondere die Festlegung der Voraussetzungen für den Anschluss, die Kündigung der Mitgliedschaft sowie den Ausschluss von Unternehmen, aber auch die Modalitäten der Durchführung der Kontrolle der Lohnanalyse.

Erfüllen die SRO die Anforderungen nicht mehr, entzieht die zuständige Behörde, d.h. das EBG, die Anerkennung.

2.1.5 Artikel 13e Kontrollbericht

Mit einem Bericht informieren die Kontrollstellen die Führung des kontrollierten Unternehmens darüber, ob die Lohnanalyse korrekt durchgeführt worden ist. Für diese Kontrolle müssen die Kontrollstellen über die notwendigen Fachkenntnisse im Bereich der Lohngleichheit und der Statistik verfügen. Einerseits müssen die Kontrollierenden verstehen, was unter Lohndiskriminierung im Sinne der Bundesverfassung und des Gleichstellungsgesetzes zu verstehen ist. Statistikkenntnisse sind andererseits wichtig, um die Durchführung der Lohnanalyse beurteilen zu können.

Variante:

Als Variante wird folgender Vorschlag in die Vernehmlassung geschickt (Art. 13e^{bis} “Meldung und Veröffentlichung von Pflichtverletzungen“ im Kästchen auf Seite 2 des Gesetzesentwurfs):

- Über die Erstellung des Berichts zuhanden der Führung des kontrollierten Unternehmens (Art.13e) hinaus weist die Variante den Kontrollstellen die Aufgabe zu, der zuständigen Behörde (voraussichtlich EBG) säumige Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die innert Frist keine Lohnanalyse durchgeführt haben oder diese nicht kontrollieren liessen zu melden (Art. 13e^{bis} Abs. 1).

- Die zuständige Behörde (voraussichtlich EBG) trägt die von der Kontrollstelle gemeldeten säumigen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber in eine öffentlich zugängliche Liste ein. Sie kann auch andere säumige Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die nicht von der Kontrollstelle gemeldet wurden, von denen sie aber auf andere Weise Kenntnis erhalten hat, in diese Liste eintragen (Art. 13e^{bis} Abs. 2).

Ein solcher Eintrag in eine öffentlich einsehbare Liste stellt eine gewisse Transparenz her und ist auch für das betroffene Unternehmen nicht unerheblich. Die Arbeitgeberin oder der

Arbeitgeber hat die Möglichkeit, den Erlass einer beschwerdefähigen Verfügung durch die zuständige Behörde zu verlangen. Gemäss den allgemein geltenden Bestimmungen hat die zuständige Behörde der betroffenen Arbeitgeberin oder dem betroffenen Arbeitgeber vor der Eintragung eine Frist von 30 Tagen einzuräumen, um eine Verfügung zu verlangen. Gegen diese behördliche Verfügung gemäss Artikel 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes[34] kann das Unternehmen gestützt auf Artikel 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes[35] Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht führen. Bezüglich der Löschung des Eintrags kann auf Artikel 25a des Verwaltungsverfahrensgesetzes (Verfügung über Realakte) verwiesen werden. Gemäss dieser Bestimmung kann eine Arbeitgeberin oder ein Arbeitgeber, die oder der der Ansicht ist, die Voraussetzungen für einen Eintrag in die Liste seien nicht mehr gegeben, bei der zuständigen Behörde jederzeit die Aufhebung dieses Zustands bzw. den Erlass einer anfechtbaren Verfügung verlangen.

2.1.6 Artikel 13f Verfahren mit Einbezug von Organisationen

Statt ihre Lohnanalyse durch externe Kontrollstellen (Revisionsunternehmen oder SRO) kontrollieren zu lassen, können die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber auch eine Organisation gemäss Artikel 7 GlG oder eine Arbeitnehmervertretung gemäss dem Mitwirkungsgesetz vom 17. Dezember 1993[36] einbeziehen.

Mit Organisationen nach Artikel 7 GlG sind entweder Frauenorganisationen gemeint, die nach ihren Statuten die Gleichstellung von Frau und Mann fördern, oder Gewerkschaften, die die Interessen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wahren. Einzige Bedingung ist, dass solche Organisationen seit mindestens zwei Jahren bestehen müssen (Art. 7 Abs. 1 GlG). Damit sind ad hoc-Gremien, d.h. Organisationen, die einzig zum Zweck des Einbezugs bei Lohnanalysen errichtet werden, ausgeschlossen.

Das Mitwirkungsgesetz regelt, dass in Betrieben mit mindestens 50 Beschäftigten eine Arbeitnehmervertretung bestellt werden kann, die in verschiedenen Angelegenheiten besondere Mitwirkungsrechte wahrnimmt. Mit der vorliegenden Bestimmung kann eine Arbeitgeberin oder ein Arbeitgeber für die Durchführung der Lohnanalyse auch eine solche betriebsinterne Arbeitnehmervertretung beiziehen. Mit dem Verweis auf das Mitwirkungsgesetz sind spontan eingesetzte Arbeitnehmervertretungen für den Beizug bei Lohnanalysen ausgeschlossen. Die Arbeitnehmervertretung muss die Voraussetzungen der Artikel 5 ff. des Mitwirkungsgesetzes erfüllen. Im Unterschied zu Organisationen nach Artikel 7 GlG sind betriebsinterne Arbeitnehmervertretungen nicht klageberechtigt.

Die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber vereinbaren mit den Organisationen die Modalitäten für das Vorgehen bei der Durchführung der Lohnanalyse. Mit der Kontrolle der Lohnanalyse kann eine Spezialistin oder ein Spezialist der Organisation beauftragt werden. Möglich ist es aber auch, den Auftrag im Einvernehmen mit der Organisation an eine externe Fachperson für Lohngleichheit zu vergeben. Das EBG führt eine Liste mit Fachpersonen, die in Fragen der Lohngleichheit versiert sind und die Unternehmen bei der Überprüfung der Lohngleichheit beraten und begleiten können.[37]

Das Klagerecht der Organisationen nach Artikel 7 GlG wird von Gesetzes wegen nicht eingeschränkt. Die Frage, ob die beigezogene Organisation während des Verfahrens der Lohnanalyse und deren Kontrolle ihr Klagerecht wahrnehmen kann, kann in der Vereinbarung zwischen der Arbeitgeberin oder dem Arbeitgeber und der Organisation geregelt werden.

2.1.7 Artikel 13g Information

Gemäss Bundesratsbeschluss vom 22. Oktober 2014 soll das Ergebnis der Kontrolle der Lohnanalyse in der Jahresrechnung veröffentlicht werden. Da nicht alle Unternehmen ver-

[34] SR **172.021**

[35] SR **173.32**

[36] SR **822.14**

[37] http://www.ebg.admin.ch/themen/00008/00072/00077/00306/index.html?lang=de

pflichtet sind, die Jahresrechnung offenzulegen[38], muss ein anderer Weg für die Veröffentlichung des Kontrollergebnisses gefunden werden. Dabei ist entscheidend, für wen diese Information besonders wichtig ist.

Bei Publikumsgesellschaften, d.h. Gesellschaften, deren Aktien an einer Börse kotiert sind, können die Aktionäre ein Interesse daran haben zu wissen, ob das betreffende Unternehmen die Lohngleichheit zwischen Frauen und Männern einhält. Diese Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber werden deshalb verpflichtet, im Anhang zur Bilanz über das Ergebnis der Kontrolle zu informieren (vgl. Ziff. 2.2).

Die übrigen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern sind verpflichtet, ihre Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer über das Ergebnis der Kontrolle zu informieren. Dies kann beispielsweise mit einem Rundschreiben geschehen. Diese Information hat bis spätestens ein Jahr nach dem Empfang des Kontrollberichts zu erfolgen. Die Frist von einem Jahr soll der Arbeitgeberin oder dem Arbeitgeber genügend Zeit geben, allfällig notwendige Korrekturmassnahmen zu treffen. Den Arbeitnehmenden soll die Information eine Stütze bieten, gegebenenfalls eine Individualklage einzureichen, wenn sie eine Lohndiskriminierung bei sich vermuten. Allerdings zeigt die betriebsinterne Lohnanalyse nur auf, ob im Unternehmen eine systematische Lohnungleichheit vorliegt oder nicht. Besteht eine systematische Lohnungleichheit im Unternehmen, führt dies erst zu einer widerlegbaren Vermutung, dass es Lohndiskriminierungen gibt.

2.1.8 Artikel 17a Übergangsbestimmung

Um die vor allem in der Anfangsphase anstehende Arbeit sowohl für die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber als auch für die Kontrollstellen zu staffeln, wird vorgesehen, dass der Bundesrat den Zeitpunkt, ab dem die Frist zur erstmaligen Durchführung der Lohnanalyse zu laufen beginnt, nach Massgabe der Unternehmensgrösse festlegen kann. Beispielsweise könnte die Lohnanalysepflicht zunächst nur für Unternehmen mit 50 bis 250 Beschäftigten in Kraft treten, während sie für die übrigen Unternehmen erst zwei Jahre später gelten könnte.

2.1.9 Ingress

Im Ingress des Gleichstellungsgesetzes, das gestützt auf die alte Bundesverfassung erlassen wurde, wird in Fussnote 1 auf die entsprechenden Bestimmungen der neuen Bundesverfassung vom 18. April 1999 verwiesen. Dabei wurde fälschlicherweise auf Artikel 41 Absatz 1 Buchstabe d BV (Sozialziele) verwiesen statt auf Artikel 110 Absatz 1 Buchstabe a BV (Gesetzgebungskompetenz zum Erlass von Vorschriften zum Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer). Dieser Fehler kann mit der vorliegenden Revision ohne zusätzlichen Aufwand korrigiert werden. Gleichzeitig sollen die Bestimmungen der geltenden Bundesverfassung direkt in den Ingress integriert und dementsprechend der Verweis auf diese Artikel in der Fussnote gestrichen werden.

2.2 Änderung des Obligationenrechts

Für die Veröffentlichung der Information über das Ergebnis der Kontrolle der Lohnanalyse wird ein neuer Artikel 663c^{bis} OR eingefügt. Demnach sind die Gesellschaften, deren Aktien an einer Börse kotiert sind, verpflichtet, im Anhang zur Bilanz darüber zu informieren.

Im Rahmen der anstehenden Aktienrechtsrevision ist vorgesehen, Artikel 663c aufzuheben. Sollte die Aktienrechtsrevision vor der vorliegenden Revision des Gleichstellungsgesetzes in Kraft gesetzt werden, wäre die neue Bestimmung an einem anderen, noch zu bestimmenden Ort einzufügen.

3 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Mit dem Postulat Häberli-Koller (14.3079), das vom Ständerat am 12.06.2014 angenommen worden ist, wurde der Bundesrat beauftragt, dem Parlament einen Bericht darüber vorzulegen, welche Erfolgsaussichten geschickte freiwillige Massnahmen bei der Erreichung der

[38] Die ordentliche Revision ist gemäss Art. 727 OR nur für Grossunternehmen vorgesehen. Nur diese sind dann auch zur Veröffentlichung der Jahresrechnung verpflichtet.

Lohngleichheit zwischen den Geschlechtern haben. Der Bundesrat hatte die Annahme des Postulats beantragt, weil einerseits der Bericht vom 30.06.2014 über die Evaluation des Lohngleichheitsdialogs bereits einige Antworten auf die im Postulat gestellten Fragen liefern würde und anderseits der Bundesrat eine Aussprache zum weiteren Vorgehen bei der Bekämpfung der Lohndiskriminierung führen wollte. In seiner Aussprache am 22. Oktober 2014 ist der Bundesrat schliesslich zum Schluss gekommen, dass Freiwilligkeit allein nicht zum gewünschten Erfolg führt. Er beschloss deshalb, zusätzliche staatliche Massnahmen zur Beseitigung der Lohndiskriminierung zu ergreifen. Die Evaluation des Lohngleichheitsdialogs, die durchgeführte RFA und der vorliegende Bericht zur Vernehmlassungsvorlage stellen die Antwort auf das Postulat 14.3079 dar.

Mit der Motion Simoneschi-Cortesi, übernommen von Meier-Schatz (10.3934) wird eine Änderung des Gleichstellungsgesetzes verlangt, mit der ein Kontrollmechanismus für Löhne eingeführt werden soll. Die Motion ist vorläufig sistiert, bis der Bundesrat nach der Vernehmlassung seine Botschaft über zusätzliche staatliche Massnahmen zur Lohngleichheit zuhanden des Parlaments verabschiedet hat. Mit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung erfüllt der Bundesrat die Motion.

Im Parlament ist auch eine parlamentarische Initiative 11.404 der Fraktion der Grünen vorläufig sistiert, mit der die Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für eine unabhängige Lohngleichheitskommission mit Untersuchungs- und Durchsetzungskompetenzen gefordert wird. Der Sistierungsbeschluss gilt, bis der Bundesrat die Botschaft über die zusätzlichen staatlichen Massnahmen zuhanden des Parlaments verabschiedet hat.

4 Rechtsvergleich

4.1 Europäische Union

Die Gleichstellung von Frau und Mann ist eines der Grundpfeiler der Europäischen Union. Der Grundsatz der Lohngleichheit ist seit 1957 in den Verträgen enthalten. Er ist in der Richtlinie 2006/54/EU zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen umgesetzt worden.[39] Diese Richtlinie sieht vor, dass bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit mittelbare und unmittelbare Diskriminierung aufgrund des Geschlechts in Bezug auf sämtliche Entgeltbestandteile und –bedingungen beseitigt wird. Insbesondere, wenn zur Festlegung des Entgelts ein System beruflicher Einstufung verwendet wird, muss dieses System auf gemeinsamen Kriterien für männliche und weibliche Arbeitnehmer beruhen und so beschaffen sein, dass Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts ausgeschlossen werden.

In der Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2010 – 2015 der Europäischen Kommission stellt die Beseitigung der Lohnungleichheit ein wichtiges und prioritäres Ziel dar. Um zur Beseitigung des Lohngefälles zwischen Männern und Frauen für gleiche oder gleichwertige Arbeit beizutragen, will die Kommission gemeinsam mit den Sozialpartnern untersuchen, wie die Lohntransparenz verbessert werden kann. Zudem will sie Initiativen für gleiches Entgelt am Arbeitsplatz unterstützen. Dazu gehören beispielsweise Garantiesiegel, Selbstverpflichtungen und Auszeichnungen für vorbildliche Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber.

In einer Empfehlung der Kommission vom 04. März 2014 zur Stärkung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Frauen und Männer durch Transparenz[40] führt die EU-Kommission aus, dass gemäss Eurostat von 2011 Frauen in der EU immer noch 16,2 % weniger verdienen als Männer.[41] Die EU-Kommission schliesst daraus, dass es immer noch ein geschlechtsspezifisches Lohngefälle gibt und Frauen von Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt betroffen sind, die sie davon abhalten, ihr Potenzial vollständig auszuschöpfen. Die Kommission stellt fest,

[39] Aus Gründen der Klarheit wurde diese Richtlinie als Neufassung sowie Zusammenfassung der wichtigsten Bestimmungen auf diesem Gebiet mit verschiedenen Entwicklungen aufgrund der Rechtsprechung des europäischen Gerichtshofs in einem einzigen Text erlassen.

[40] 2014/124/EU, veröffentlicht im Amtsblatt der EU vom 08.03.2014 L 69/112.

[41] Gemäss Eurostat stieg die Lohndifferenz im 2013 auf 16,4 %.

dass Diskriminierung beim Entgelt für die genau gleiche Arbeit zwar nur noch selten vorkommt, dass der Grundsatz des gleichen Entgelts für gleich*wertige* Arbeit sich jedoch noch wenig wirksam durchsetzen konnte. Ein Grund dafür ist, dass es für Opfer von Entgeltdiskriminierung schwieriger ist, diesen Grundsatz wegen undurchsichtiger Vergütungsstrukturen und fehlender Informationen über die Höhe der Löhne von Arbeitnehmenden, die eine gleiche oder gleichwertige Arbeit verrichten, wirksam durchzusetzen. Deshalb empfiehlt die EU-Kommission ihren Mitgliedstaaten,

- die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber zu ermutigen, Transparenzmassnahmen in Bezug auf die Zusammensetzung und Struktur der Löhne zu beschliessen und gezielte Massnahmen zur Förderung der Lohntransparenz zu ergreifen;
- Massnahmen zu ergreifen, die gewährleisten, dass Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber in Unternehmen mit mindestens 50 Beschäftigten die Arbeitnehmenden, deren Vertreter und die Sozialpartner regelmässig über die nach Geschlecht und Arbeitnehmergruppen oder Positionen aufgeschlüsselte Durchschnittsvergütung informieren;
- Massnahmen zu ergreifen, um zu gewährleisten, dass in Unternehmen mit mindestens 250 Beschäftigten Entgelt-Audits durchgeführt werden, mit einer Analyse des Frauen- und Männeranteils für jede Arbeitnehmergruppe oder Position, mit einer Analyse des angewandten Systems zur Arbeitsbewertung und beruflichen Einstufung, mit detaillierten Angaben zum Entgelt und zu geschlechtsspezifischen Entgeltunterschieden. Die Audit-Ergebnisse sollten Arbeitnehmervertretern und Sozialpartnern auf Anfrage zur Verfügung gestellt werden.

Schliesslich wird empfohlen, dass die Mitgliedstaaten den Begriff der “gleichwertigen Arbeit“ in ihren Rechtsvorschriften präzisieren. Der Wert der Arbeit soll anhand objektiver Kriterien wie Bildungs-, Ausbildungs- und Berufsanforderungen, Qualifikationen, Belastung und Verantwortung, ausgeführte Arbeit und Art der dabei wahrgenommenen Aufgaben bewertet und verglichen werden.

Am 2. März 2015 ist Equal pacE (Logib-EU) gestartet[42]. Damit wird Logib durch das angepasste Webtool (Logib-D, das sich stark vom schweizerischen Logib hat inspirieren lassen) in ganz Europa zur Verfügung gestellt. Es wird schrittweise und mit 5 Pilotländern eingeführt: Grossbritannien, Polen, Portugal, Frankreich, Finnland.

4.2 Verschiedene Staaten

In einer Medienmitteilung vom 09. Dezember 2013 stellte die Europäische Kommission “Examples of good practices“ einiger ihrer Mitgliedstaaten vor:

- Belgien erliess im Jahr 2012 ein Gesetz, das Unternehmen dazu verpflichtet, alle zwei Jahre eine Analyse ihrer Lohnstruktur vorzunehmen.
- Frankreich hat seit 2006 ein Gesetz, das die Unternehmen dazu verpflichtet, über ihre Löhne zu berichten und ihre Pläne zur Beseitigung der Lohndiskriminierung darzulegen. Zudem verpflichtet dieses Gesetz die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, jährlich einen Lohngleichheitsreport zu erstellen und diesen den Arbeitnehmervertretern zuzustellen.

4.2.1 Kanada (Ontario)

Die kanadische Provinz Ontario hat weltweit eine der weitgehendsten Gesetzgebungen im Bereich der Lohngleichheit von Mann und Frau. Der Pay Equity Act von 1988 verpflichtet die Arbeitgeber dazu, Ungleichheiten in der Entlöhnung von Männern und Frauen in gleichwertigen Berufsgruppen anhand einer Analyse zu identifizieren und gegebenenfalls zu beseitigen.

Diese Pflicht gilt für alle Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber im öffentlichen Sektor und für die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber mit zehn und mehr Beschäftigten im privaten Sektor. Für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber mit mehr als hundert Arbeitnehmenden gilt zudem die Pflicht zur Erstellung von schriftlichen Pay Equity Plänen. Mit diesen Plänen werden die überwiegend männlich und weiblich dominierten Berufsgruppen identifiziert. Anhand eines geschlechterneutralen Vergleichssystems wird danach der Wert jeder Berufsgruppe ermittelt. Dieser basiert auf Fähigkeiten, Verantwortlichkeiten, Anforderungen und Arbeitsbedingun-

[42] http://www.equal-pace.eu/

gen. So können verschiedene Berufe demselben Wert zugeordnet und so miteinander verglichen werden (z.B. Sekretärin mit Hausmeister).

Diese Pay Equity Pläne sind den Arbeitnehmenden oder ihren gewerkschaftlichen Vertretern vorzulegen, damit sich diese innerhalb von 90 Tagen allenfalls beschweren können. Vorlagen und Tolls für die Berechnungen und die Erstellung der Pläne werden von den Behörden zur Verfügung gestellt. Die Unternehmen können Pläne aber auch mit eigenen Instrumenten erstellen, sofern sie sich an die gesetzlichen Vorgaben halten.

Für die Durchsetzung des Pay Equity Acts wurde die Pay Equity Commission eingesetzt. Pro Jahr werden staatliche Stichprobenkontrollen bei etwa 1‘000 Unternehmen vorgenommen. Ungefähr 40 % der kontrollierten Unternehmen halten die Verpflichtungen des Gesetzes ein. Von den 60 % der Unternehmen, die keine Pay Equity Pläne vorweisen können, halten drei Viertel die Lohngleichheit ein, während ein Viertel Lohnanpassungen vornehmen müssen. In den 1990er Jahren betrugen die administrativen Kosten für die Umsetzung des Pay Equity Acts zwischen 9‘000 und 120‘000 kanadischen Dollar pro Unternehmen (aktuelle Zahlen liegen keine vor).

4.2.2 Österreich

In Österreich verpflichtet das im Jahr 2011 geänderte Gleichstellungsgesetz die Unternehmen zur innerbetrieblichen Lohnanalyse und zur Erstellung von Einkommensberichten alle zwei Jahre. In einem ersten Schritt betraf dies nur Unternehmen mit 250 und mehr Beschäftigten. Ab dem Jahr 2014 müssen auch Unternehmen mit 150 und mehr Beschäftigten einen solchen Bericht erstellen. Die Berichte müssen Angaben über die Anzahl der Frauen und die Anzahl der Männer in den jeweiligen kollektivvertraglichen Beschäftigungsgruppen enthalten. Gelten keine Kollektivverträge, muss der Einkommensbericht die in der Gehaltsstruktur des Unternehmens festgelegten Einstufungen darlegen. Existiert keine Gehaltsstruktur, muss das Unternehmen die Verwendungsgruppen festlegen. So können sowohl Techniker und Technikerinnen als auch Sekretäre und Sekretärinnen zur selben Verwendungsgruppe gehören im Sinne von gleichwertiger Arbeit. Die Einkommensberichte sind den Mitarbeitervertretungen zu übermitteln. Diese prüfen die Berichte und können relevante Informationen an die Beschäftigten weitergeben. In Betrieben ohne Vertretung muss der Bericht allgemein zugänglich gemacht werden.

Im österreichischen System gibt es keine Prüfung der Einkommensberichte durch eine staatliche Stelle. Den Mitarbeitervertretern kommt die wichtige Rolle der Prüfung zu. Die Berichterstattungspflicht gilt für alle privatrechtlichen Arbeitsverhältnisse (mit Ausnahme vom land- und forstwirtschaftlichen Sektor).

Eine Umfrage ergab, dass bisher nur etwa 50 % der betroffenen Unternehmen einen Einkommensbericht erstellt haben. Schwierigkeiten bestehen dabei, dass die Qualität der Einkommensberichte sehr unterschiedlich und nicht immer ausreichend ist. Zudem besteht die Schwäche des Systems darin, dass es nach aussen hin keinerlei Transparenz gibt und daher auch Rechtfertigungen für Einkommensunterschiede gefunden werden können, die einer näheren Prüfung vielleicht nicht standhalten würden.

Der Aufwand für die Unternehmen wird in Österreich als überschaubar betrachtet, zumal bisher nur grosse Unternehmen Berichte zu erstellen hatten, die über professionelle Personalabteilungen verfügen und bei welchen die erforderlichen Daten vorliegen.

4.2.3 Schweden

Seit 1994 existieren in Schweden proaktive Vorschriften, die von den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern das Vorlegen von Lohngleichheitsberichten fordern. Schweden hat in Europa die längsten Erfahrungen mit Pflichten zur innerbetrieblichen Lohnanalyse. 2009 wurde die bestehende Gesetzgebung durch ein neues Diskriminierungsgesetz abgelöst.

Alle öffentlichen und privaten Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber müssen, unabhängig von der Zahl der Beschäftigten, alle drei Jahre die Löhne zwischen den männlichen und den

weiblichen Arbeitnehmenden erfassen und analysieren. Die Entgeltregelungen und die Praxis der Entlöhnung sowie die Beschäftigungsbedingungen müssen transparent gemacht werden. Die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber müssen prüfen, ob Frauen und Männer innerhalb des Unternehmens gleiches Entgelt für gleiche oder gleichwertige Arbeit erhalten.

Betriebe mit mehr als 25 Beschäftigten müssen zudem alle drei Jahre einen Lohngleichheitsplan erstellen. Dieser muss die Resultate der Lohnanalysen und Informationen zu möglichen Anpassungsmassnahmen enthalten. Es muss auch angegeben werden, welche Massnahmen zur Erreichung der Lohngleichheit für die nächsten Jahre vorgesehen werden. Ungerechtfertigte Lohndifferenzen müssen so schnell wie möglich, mindestens aber innerhalb von drei Jahren behoben werden. Die Lohngleichheitspläne sind in Zusammenarbeit mit den Beschäftigten oder deren Vertretungen zu erstellen.

Für die Überwachung der Lohngleichheit wurde eine zentrale staatliche Ombudsstelle eingesetzt, deren Leitung von der Regierung ernannt wird. Die zentrale Aufgabe der Ombudsstelle besteht in der Überwachung und Unterstützung der Umsetzung des Diskriminierungsgesetzes. Dafür verfügt sie über weit reichende Untersuchungs- und Durchsetzungskompetenzen. Sie kann Lohnanalysen und Lohngleichheitspläne prüfen und Untersuchungen in den Betrieben durchführen.

In Schweden gibt es kein einheitliches Instrument zur Erstellung der Lohnanalyse und der Lohngleichheitspläne. Zur Überprüfung der Gleichwertigkeit von Arbeitsplätzen unterstützt die Ombudsstelle jedoch ein Instrument, das hilft, Arbeitsplätze anhand von Kenntnissen und Fähigkeiten, Verantwortung und Arbeitsbedingungen zu bewerten (HAC-System). Die Ombudsstelle hat auch die Möglichkeit, öffentlich zu machen, welche kontrollierten Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber ihrer Pflicht bezüglich der Lohngleichheit nicht nachkommen und so Druck auszuüben, dass diese Massnahmen zur Beseitigung der Lohndiskriminierung ergreifen.

5 Auswirkungen

5.1 Auswirkungen auf den Bund

Der Gesetzesentwurf wird den Bund finanziell und beim Personal nicht nennenswert belasten, da Bundesbehörden nur wenige neue Aufgaben übernehmen müssen (Anerkennung von SRO). Bei einer Umsetzung der Variante dürfte der Aufwand leicht grösser ausfallen, weil die zuständige Behörde (voraussichtlich EBG) Meldungen der Kontrollstellen entgegennehmen und eine öffentlich zugängliche Liste führen müsste. Der genaue Ressourcenbedarf wird in der Botschaft ausgewiesen.

5.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft

In ihrem Schlussbericht vom 7. September 2015 über die Regulierungsfolgenabschätzung zu den Massnahmen zur Durchsetzung der Lohngleichheit kommen die Autorinnen und Autoren zum Schluss, dass die Notwendigkeit für staatliches Handeln gegeben ist: Es gebe einen klaren Verfassungsauftrag und man habe es mit einem Marktversagen zu tun. Zudem seien mit freiwilligen Massnahmen in der Vergangenheit nur geringe Fortschritte erzielt worden. Die Autorinnen und Autoren beurteilen den Umsetzungsaufwand der geplanten Massnahmen für die Unternehmen als verhältnismässig. Insgesamt resultiere eine positive Kosten-Nutzen-Bilanz.[43]

5.3 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Die Kantone haben für Lohnanalysen in ihrem Bereich, also auch in den Gemeinden, zu sorgen. Zudem haben sie die Durchführung der Kontrollen der Lohnanalysen zu regeln.

[43] Vgl. Ziff. 1.1.5.

6 Verhältnis zur Legislaturplanung

Das Parlament hat den Bundesrat im Rahmen der Legislaturplanung 2011 – 2015 aufgefordert, die Massnahmen zur Bekämpfung der Lohndiskriminierung zu verstärken und zusätzliche Massnahmen zu prüfen (Leitlinie 7).[44]

Der Bundesrat hat am 8. Mai 2015 die Leitlinien und Ziele für die kommende Legislaturperiode 2015 – 2019 verabschiedet. Mit Ziel 9 will er den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die Gleichberechtigung zwischen den Geschlechtern fördern.

7 Rechtliche Aspekte

7.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Beim vorliegenden Vernehmlassungsentwurf geht es um die Regelung zusätzlicher Massnahmen im Bereich des verfassungsrechtlichen Anspruchs auf Lohngleichheit (Art. 8 Abs. 3 Satz 3 BV). Dafür soll das bereits bestehende Gleichstellungsgesetz ergänzt werden. Artikel 8 Absatz 3 Satz 2 erteilt dem Gesetzgeber dazu einen verfassungsrechtlichen Auftrag.

Die Bundeskompetenz für die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Zivilrechts stützt sich auf Artikel 122 BV. Die Kompetenz zum Erlass von Regeln für das Bundespersonal ist in Artikel 173 Absatz 2 BV festgelegt. Artikel 110 Absatz 1 Bst. a BV schliesslich enthält die Gesetzgebungskompetenz des Bundes zum Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Diese Regelungskompetenz ist sehr weit gefasst und bezieht sich auch auf den Schutz der Persönlichkeit der Arbeitnehmenden, unabhängig davon, ob das Arbeitsverhältnis privatrechtlich oder öffentlich-rechtlich ist.[45] Artikel 110 Absatz 1 Bst. a BV verleiht dem Bund auch die Kompetenz, im Bereich der Löhne zu legiferieren.

7.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Der Vernehmlassungsentwurf stimmt mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz im Bereich der Gleichstellung von Frau und Mann, insbesondere mit Artikel 11 des UNO-Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)[46], mit Artikel 7 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UNO-Pakt I)[47] sowie mit den in den einschlägigen ILO-Übereinkommen enthaltenen Schutz- und Nichtdiskriminierungsbestimmungen[48] überein.

Auf die geltenden Abkommen mit der Europäischen Union hat der Vernehmlassungsentwurf keine Auswirkungen.

---

44 https://www.bk.admin.ch/dokumentation/publikationen/00290/00878/index.html?lang=de

45 Gächter, St. Galler Kommentar zu Art. 110 BV, Rz. 23.

46 SR **0.108**

47 SR **0.103.1**

48 So insbesondere ILO-Übereinkommen Nr. 111 vom 25.06.1958 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (SR 0.822.721) und ILO-Übereinkommen Nr. 100 vom 29.06.1951 über die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit (SR 0.822.720.0).