

Frau
Regierungsrätin Jacqueline Fehr
Direktion der Justiz und des Innern
Neumühlequai 10
Postfach
8090 Zürich

Zürich, 25. Januar 2016

Änderung des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann (Vernehmlassung); Stellungnahme der Zürcher Handelskammer

Sehr geehrte Frau Regierungsrätin, sehr geehrte Damen und Herren

Der Bundesrat beabsichtigt, mit einer Änderung des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz, GlG; SR 151.1), Arbeitgeber mit mehr als 50 Mitarbeitenden zur regelmässigen Durchführung einer betriebsinternen Lohnanalyse zu verpflichten, um damit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Lohngleichheit von Frau und Mann zum Durchbruch zu verhelfen. Mit Schreiben vom 26. November 2015 ersuchen Sie uns um Stellungnahme zur vom Bundesrat vorgeschlagenen Änderung des GlG. Wir bedanken uns hierfür und nehmen gerne im Folgenden Stellung:

1. Einleitung

Die Zürcher Handelskammer (ZHK) vertritt die Zürcher Wirtschaft und setzt sich für eine grundsätzlich wettbewerbsgesteuerte Marktwirtschaft mit möglichst geringen Einschränkungen ein. Für die ZHK ist es selbstverständlich, dass niemand aufgrund seines Geschlechts lohnmässig diskriminiert werden darf. Sie steht demnach uneingeschränkt zum Verfassungsgrundsatz, wonach Mann und Frau Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit haben (Art. 8 Abs. 3 Bundesverfassung; SR 101). Gleichzeitig ist die ZHK der festen Überzeugung, dass verantwortungsvolle Arbeitgeber keine geschlechterspezifische Lohndiskriminierung betreiben und hierfür auch kein ökonomisches Interesse besteht. Lohndiskriminierung lohnt sich – u.a. auch mit Blick auf den sich abzeichnenden Fachkräftemangel und die stetig steigende Arbeitsmarktpartizipation der Frauen – nicht.

Wir lassen uns in unserer Stellungnahme deshalb einerseits von der Frage leiten, inwieweit die vom Bundesrat lancierte Gesetzesrevision erforderlich ist, respektive, wo Handlungsbedarf besteht. Andererseits folgen wir darin unserer grundsätzlichen Überzeugung, dass der Schweizer Wirtschaftsstandort vom vergleichsweise liberal ausgestalteten Arbeitsrecht profitiert, die Klärung arbeitsmarktlicher Fragen in bewährter Weise den Sozialpartnern übertragen ist, und sich somit der Staat grösstmöglicher Zurückhaltung bei Eingriffen in dieses System zu üben hat.

Zusammenfassend kommt die ZHK zum Schluss, dass weder die aktuelle Datenlage ein grundsätzliches Aktivwerden rechtfertigt, noch die vorgeschlagene Lösung per se zu überzeugen mag, da sie mit einem hohen bürokratischen und finanziellen Aufwand für das einzelne Unternehmen verbunden ist. Die ZHK lehnt deshalb die vorgeschlagene Lohnanalysepflicht ab.

Im Übrigen nehmen wir zur Kenntnis, dass der Bundesrat darauf verzichten möchte, auch staatliche Arbeitgeber der Lohnanalysepflicht zu unterstellen (Art. 13c E-GIG), obschon die Lohnunterschiede im öffentlichen Sektor mit 16.5% ähnlich hoch ausgewiesen werden wie im Privatsektor.

2. Unbelegte Lohndiskriminierung

Im Rahmen der Lohnstrukturerhebung wurde für 2012 im Privatsektor ein Unterschied zwischen Männer- und Frauenlöhnen von 21.3% zu Ungunsten der Frauen festgestellt. Von diesem Unterschied werden rund 60% durch das vom Bundesamt für Statistik (BFS) angewendete Analysemodell mit objektiven Kriterien erklärt. Die verbleibende Lohndifferenz von 8.7% qualifiziert der Bundesrat als eine Lohndiskriminierung aufgrund des Geschlechts, zu deren Behebung gesetzliche Massnahmen zu treffen sind.

Aufgrund der uns vorliegenden Informationen ziehen wir indessen nicht die gleiche Schlussfolgerung. Die vom Bund zur Überprüfung der verwendeten Analysemodelle in Auftrag gegebene Studie¹ hält nämlich ausdrücklich fest, dass es weitere heute nicht berücksichtigte Eigenschaften von Arbeitnehmenden gebe, die den verbleibenden Unterschied erklären könnten. Dazu gehören für die Lohnfestsetzung zweifellos wichtige Merkmale wie die effektive Berufserfahrung inklusive Beschäftigungsgrad und Erwerbsunterbrüche, Sprachkenntnisse, Fachrichtung der Ausbildung, Weiterbildungen, Jobwechsel oder arbeitsplatzspezifische Bedingungen wie Arbeitszeitmodelle, physische und psychische Belastungen (S. 12-13, S. 17 sowie S. 80 der Studie). Die Studie hält weiter fest, dass es nicht möglich sei, den unerklärten Anteil der Lohndifferenz als Lohndiskriminierung zu interpretieren. Mit anderen Worten wird festgehalten, dass unklar ist, ob und inwieweit eine Lohndiskriminierung aufgrund des Geschlechts überhaupt existiert. Zu ähnlichen Schlüssen kommen weitere Analysen, die mehr lohnrelevante Faktoren berücksichtigen als die Erhebungen des BFS². Insofern ist dem Bundesrat nicht zuzustimmen, wenn er die kategorische Behauptung aufstellt, dass der verfassungsrechtliche Grundsatz der Lohngleichheit von Frau und Mann noch immer nicht umgesetzt ist.

¹ Studie zu den statistischen Analysen der Eidgenossenschaft betreffend die Lohngleichheit von Frau und Mann (<https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=59529>).

² http://static.nzz.ch/files/6/9/8/Swissmem-Lohnvergleich_1.18673698.pdf

Weiter berücksichtigt der bundesrätliche Vorschlag die vergangene und zukünftige Entwicklung zu wenig. So hat sich die Lohndifferenz, die dem Bundesrat zur Rechtfertigung seines Vorschlages dient, in den vergangenen Jahrzehnten erheblich verringert. Die effektiven Löhne der Frauen sind wesentlich stärker gestiegen als jene der Männer, wie eine kürzlich publizierte Studie von avenir-suisse aufzeigt. Die gleiche Studie geht zudem davon aus, dass aufgrund des steigenden Bildungsstandes der Frauen der noch verbleibende Unterschied weiter abnehmen wird³.

Die ZHK erachtet es als problematisch, aufgrund einer mangelhaften statistischen Grundlage und dem unbelegten Vorwurf der Lohndiskriminierung gesetzgeberisch tätig zu werden.

3. Grundsätzliche Schwierigkeit der Festsetzung eines „gerechten“ Lohnsystems

Für jedes Unternehmen ist eine „gerechte“ Lohnfestsetzung grundsätzlich eine grosse Herausforderung, wie Diskussionen mit unseren Mitgliedsunternehmen zeigen. Die verschiedenen Aufgabenprofile lassen sich – unabhängig des Geschlechts – häufig kaum vergleichen. Wie sind bspw. in einem mittelgrossen Unternehmen des Baunebengewerbes die Löhne der handwerklich ausgebildeten Produktionsmitarbeitenden mit denjenigen des kaufmännischen Personals in der Marketingabteilung zu vergleichen? Beide tragen ihren Anteil zum Erfolg des Unternehmens bei, verlangen jedoch vollständig unterschiedliche Qualifikationen. Dabei ist es durchaus denkbar, dass in der einen Berufskategorie der Anteil an Frauen grösser ist als jener an Männern. Die Vorstellung, dass bei der Lohnfestsetzung systematisch eine Diskriminierung zu(un)gunsten des einen oder anderen Geschlechts erfolgen würde, lässt sich jedoch einerseits statistisch nicht belegen und lässt andererseits ausser Acht, dass sich solchermassen diskriminierende Praktiken in einem funktionierenden marktwirtschaftlichen System ökonomisch nicht lohnen. Unternehmen schaden sich als Akteure auf dem Arbeitsmarkt selber, wenn sie Personen aufgrund ihres Geschlechts diskriminieren, und vergeben sich so Chancen, die geeignetsten Personen beschäftigen zu können.

Solange die vom Bund verwendeten Modelle aufgrund zu wenig berücksichtigter Kriterien für einen Lohnvergleich untauglich sind und umfassendere Analysen keine systematische Diskriminierung aufgrund des Geschlechts feststellen können, stellt die vorgesehene Lohnanalysepflicht in erster Linie einen zusätzlichen bürokratischen und finanziellen Aufwand für Unternehmen ohne Gegenwert dar. Die ZHK lehnt deshalb die Lohnanalysepflicht nach Art. 13a E-GIG ab.

4. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Soll trotz unserer Bedenken an der Lohnanalysepflicht festgehalten werden, sind folgende Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen zu beachten:

Art. 13a E-GIG:

Die Anzahl der Mitarbeitenden des einen oder anderen Geschlechts muss eine bestimmte Grösse überschreiten, damit im Rahmen einer Lohnanalyse statistisch signifikante Schlüsse gezogen wer-

³ <http://www.avenir-suisse.ch/54153/das-aufholen-der-frauen-wird-zum-selbstlaeufer/>

den können. Unseres Erachtens reicht dafür die vorgesehene Mindestanzahl von 50 Mitarbeitenden nicht aus.

Wir beantragen deshalb, die entsprechende Zahl in Analogie zur Revisionspflicht gemäss Art. 727 Abs. 1 Ziff. 2 Bst. c Obligationenrecht (SR 220) auf 250 Vollzeitstellen anzuheben.

Art. 13b E-GIG:

Gemäss Art. 13b Abs. 2 E-GIG und Kapitel 2.1.2 des erläuternden Berichts legt das EBG die anerkannten und damit zulässigen Lohnanalysenmethoden ohne breite Anhörung der betroffenen Kreise fest. Wie oben beschrieben, weisen die heute vom Bund verwendeten Analysemethoden erhebliche Mängel auf. Diese Mängel sind zu beheben, was am besten im Rahmen einer breiten Konsultation erfolgen kann.

Wir beantragen deshalb, das in Abs. 3 vorgesehene Anhörungsrecht der Sozialpartner auf die Festlegung der anerkannten Methoden (Abs. 2) auszudehnen.

Art. 13e^{bis} E-GIG:

Wer gegen ein Gesetz verstösst, soll auf dem ordentlichen Gerichtsweg belangt werden. Eine „Bestrafung“ durch den Eintrag in eine öffentlich zugängliche Liste erinnert hingegen an den mittelalterlichen Pranger und ist abzulehnen.

Wir beantragen, auf Art. 13e^{bis} E-GIG zu verzichten.

Art. 13f E-GIG:

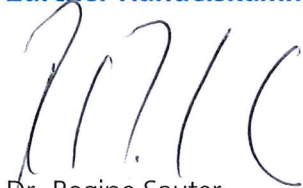
Wir sind von einer funktionierenden Sozialpartnerschaft überzeugt, befürchten aber, dass mit der Möglichkeit zum Einbezug der Arbeitnehmervvertretung ein unsachliches Druckmittel geschaffen würde, das die Sozialpartnerschaft gefährden könnte. Zudem sind wir der Ansicht, dass externe Revisionsgesellschaften besser geeignet sind, Lohnsysteme umfassend zu beurteilen, da sie bereits weitgehenden Einblick in ein Unternehmen besitzen.

Wir beantragen, auf Art. 13f E-GIG zu verzichten.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Zürcher Handelskammer



Dr. Regine Sauter
Direktorin



Mario Senn
Leiter Politik & Projekte