Ein wichtiger Schritt vorwärts auf dem Weg zur Lohngleichheit

geschrieben von Barbara Falk | Oktober 25, 2019

Ende letzten Jahres hatte das Parlament die Änderung des Gleichstellungsgesetzes verabschiedet. Im August hat nun der Bundesrat die neuen Bestimmungen in Kraft gesetzt und damit verbindliche Massnahmen zur besseren Verwirklichung der Lohngleichheit von Frau und Mann eingeführt. Neu müssen Unternehmen mit 100 oder mehr Angestellten betriebsinterne Lohngleichheitsanalysen durchführen. Mit den Lohnanalysen soll dem unerklärbaren Lohnunterschied zwischen den Geschlechtern entgegengewirkt und der in der Bundesverfassung verankerte Lohngleichheitsgrundsatz umgesetzt werden.

Nach wie vor verdienen Frauen mitunter erheblich weniger als Männer, das hat die diesjährige Lohnstrukturerhebung des Bundesamts für Statistik deutlich gezeigt. Dabei haben Frauen und Männer in der Schweiz ein Anrecht auf gleichen Lohn für gleiche oder gleichwertige Arbeit. So will es die Bundesverfassung seit 1981 und auch das Gleichstellungsgesetz, das seit 1996 in Kraft ist. Die Realität ist allerdings eine andere. Auch heute noch, Jahrzehnte später, ist die Lohngleichheit zwischen Frau und Mann nicht erreicht. Der sogenannte unerklärte Lohnunterschied, also jener Anteil, der einzig durch das Geschlecht zu erklären ist – und damit im Sinne des Gleichstellungsgesetzes als diskriminierend gilt –, beträgt derzeit zwischen 7.4 Prozent und 8.4 Prozent, je nach statistischem Ansatz.

Nun hat die Politik gehandelt und staatliche Massnahmen gegen Lohndiskriminierung gutgeheissen. Mit der Änderung des Gleichstellungsgesetzes nimmt sie die Unternehmen in die

Pflicht und verleiht damit dem jahrzehntealten Anspruch auf Lohngleichheit Nachdruck und Aktualität. Die neuen Bestimmungen im Gleichstellungsgesetz treten auf den 1. Juli 2020 in Kraft und sehen zur besseren Durchsetzung der Lohngleichheit verbindliche Lohngleichheitsanalysen sowie deren Überprüfung vor. Konkret werden Unternehmen mit 100 oder mehr Mitarbeitenden dazu verpflichtet, betriebsinterne Lohnanalysen durchzuführen und diese von einer externen unabhängigen Stelle prüfen zu lassen.

Ein langer Weg zur Umsetzung

Bereits im Herbst 2014 hatte der Bundesrat in Aussicht gestellt, dem Lohnunterschied zwischen den Geschlechtern mit neuen Massnahmen zu begegnen. Dieser Ankündigung waren zunächst pragmatische Versuche vorausgegangen, um den verfassungsrechtlichen Anspruch auf Lohngleichheit zu beschleunigen. So hatten Bund und Sozialpartner im Jahre 2009 gemeinsam das Projekt «Lohngleichheitsdialog» lanciert, welches bis 2014 andauerte. Ziel war es, Unternehmen dazu zu motivieren, ihre Löhne freiwillig einer Überprüfung auf geschlechtsspezifische Unterschiede zu unterziehen und allenfalls bestehende Lohndiskriminierungen aufzuheben. Die Bilanz dieses Dialogs fiel allerdings durchzogen aus – die auf Freiwilligkeit beruhenden Massnahmen zur Verwirklichung des Lohngleichheitsgrundsatzes haben nicht zum erhofften Erfolg geführt. Noch im selben Jahr beriet der Bundesrat das weitere Vorgehen zur Bekämpfung der Lohndiskriminierung und eröffnete im November 2015 schliesslich die Vernehmlassung zur Änderung des Gleichstellungsgesetzes.

Mit der Verabschiedung der Botschaft zur Änderung des Gleichstellungsgesetzes im Juli 2017 setzt sich der lange Weg im Ringen um die Durchsetzung des verfassungsrechtlichen Auftrags zur Lohngleichheit zwischen Frauen und Männern mittels zusätzlicher staatlicher Massnahmen fort. Nach langwierigen Debatten, Rückweisungen und

Differenzbereinigungen seitens Stände- und Nationalrat schafft die Revision des Gleichstellungsgesetzes im vergangenen Dezember die Hürde und wird vom Parlament verabschiedet. Da die Referendumsfrist gegen den Beschluss des Parlaments am 7. April 2019 ungenutzt verstrichen ist, hat der Bundesrat die Änderung des Gleichstellungsgesetzes und die Verordnung zur Überprüfung der Lohngleichheitsanalyse im August dieses Jahres auf den 1. Juli 2020 in Kraft gesetzt. Damit müssen Unternehmen mit über 100 Angestellten eine erste betriebsinterne Lohngleichheitsanalyse bis spätestens Ende Juni 2021 durchführen.

Was bedeutet die Gesetzesrevision konkret?

Aufgrund der neuen Bestimmungen müssen private und öffentliche Arbeitgeber ab einer Grösse von 100 und mehr Angestellten ihre Lohnstrukturen wissenschaftlich dahingehend analysieren, ob sie Frauen und Männern für gleiche Arbeit gleich viel bezahlen. Die Analyse muss zudem von unabhängiger Seite (z.B. Revisionsgesellschaft oder Arbeitnehmervertretung) überprüft werden. Ebenso müssen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter schriftlich über das Ergebnis informiert werden.

Die Bestimmungen gewähren Unternehmen gemäss Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) ab deren Inkrafttreten eine Übergangsfrist von einem Jahr. Die jeweils erste betriebsinterne Lohngleichheitsanalyse muss demnach spätestens bis Ende Juni 2021 durchgeführt werden. Hernach sind die Unternehmen verpflichtet, die Lohngleichheitsanalyse alle vier Jahre zu wiederholen. Wo die Analyse keinen unerklärbaren Lohnunterschied zwischen den Geschlechtern aufzeigt, sind die entsprechenden Unternehmen von weiteren Analysen befreit. Sollte bei einem Unternehmen die Anzahl Mitarbeitende innerhalb des besagten Zeitraums unter 100 fallen, so wird die Lohngleichheitsanalyse erst wieder erforderlich, wenn die Zahl von 100 Mitarbeitenden erneut erreicht ist.

Betroffen von der Änderung des Gleichstellungsgesetzes sind 0,9 Prozent aller Unternehmen; mit anderen Worten könnten theoretisch und bestenfalls 46 Prozent der Schweizer Arbeitnehmenden von dieser Massnahme profitieren.

Geltungsdauer ist befristet

Die Pflicht, betriebsinterne Lohngleichheitsanalysen durchzuführen, hat das Parlament mit der sogenannten Sunset-Klausel auf zwölf Jahre begrenzt. Damit wird die Änderung des Gleichstellungsgesetzes per 1. Juli 2032 wieder ausser Kraft gesetzt. Das gilt auch für sämtliche dazugehörenden Verordnungen. Hier hatte sich die Ratslinke sowohl im National- wie im Ständerat während der Vernehmlassungsphase nicht durchsetzen können mit ihrem Argument, dass diese Geltungsdauer kaum ausreichen wird, um das Problem der Lohnungleichzeit zu lösen.

Innerhalb des gesetzlichen Zeitraumes müssen Unternehmen die Lohngleichheitsanalyse, wie erwähnt, regelmässig wiederholen. Konkret läuft dies auf die Durchführung von maximal drei Lohngleichheitsanalysen hinaus. Die neuen Bestimmungen sehen in manchen Fällen aber auch Ausnahmen vor, bei denen Unternehmen von der (weiteren) Pflicht zu Lohnanalysen befreit sind. Das gilt insbesondere, wenn:

- ein Unternehmen im Rahmen der Vergabe von öffentlichen Aufträgen bereits einer Kontrolle auf Einhaltung der Lohngleichheit unterliegt.
- ein Unternehmen aufgrund von Subventionsbeiträgen bereits auf das Einhalten des Lohngleichheitsgebot kontrolliert wird.
- ein Unternehmen nach erfolgter Lohngleichheitsanalyse den Nachweis erbringen kann, dass es die Anforderungen an die Lohngleichheit erfüllt. Dann entfallen weitere Lohngleichheitsanalysen.

Informationspflicht

Den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern müssen die Resultate der Lohngleichheitsanalysen spätestens ein Jahr nach Abschluss der Analyse, also erstmals bis Ende Juni 2023, schriftlich kommuniziert werden. Auch gegenüber den Aktionärinnen und Aktionären von börsenkotierten Gesellschaften besteht eine schriftliche Informationspflicht; in diesem Fall müssen die Gesellschaften das Ergebnis der Lohngleichheitsanalyse im Anhang der Jahresrechnung veröffentlichen.

Die Informationspflicht war in der Vernehmlassung umstritten, hat sich am Ende aber durchgesetzt. Letztlich sollen Unternehmen dadurch motiviert werden, allfällig aufgedeckte Lohnunterschiede zu korrigieren. Überdies schafft die Kommunikation der Ergebnisse der Lohngleichheitsanalyse auch Transparenz und stärkt damit das Vertrauen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in ihren Arbeitgeber, weil dieser damit klarmacht, dass er das Gleichstellungsgesetz ernst nimmt.

Methoden zur Prüfung von Lohngleichheitsanalysen

Die Lohngleichheitsanalyse muss dem Anspruch an Wissenschaftlichkeit und Rechtskonformität genügen. Der Bund wird den Unternehmen ein kostenloses Standard-Analyse-Tool zur Verfügung stellen, das diesen Anforderungen methodisch gerecht wird – aktuell wird dieses von Bund, Kantonen und Gemeinden bereits genutzt. Grundsätzlich sind Arbeitgeber in der Wahl der Methode zur Lohngleichheitsanalyse frei; wählen sie eine andere Methode, müssen sie deren wissenschaftliche und rechtliche Konformität allerdings nachweisen.

Ausbildung von Revisoren

Revisoren und Revisorinnen werden prüfen müssen, ob die

betriebsinternen Lohngleichheitsanalysen korrekt durchgeführt wurden. Über welche Kenntnisse sie hierzu verfügen müssen, hat der Bundesrat in der Verordnung festgelegt. So sind die von Unternehmen beauftragten Revisorinnen und Revisoren dazu verpflichtet, einen speziellen Ausbildungskurs zu besuchen. Mit dieser Ausbildung soll unter anderem ein Mindestqualitätsstandard bei der Überprüfung der Lohngleichheitsanalysen gewährleistet werden. Entsprechende Kurse bietet beispielweise das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann an. Zudem berät und begleitet es Unternehmen bei der Überprüfung der Lohngleichheit und gibt Unterstützung bei der Interpretation der Ergebnisse.

Fazit: Die neuen Bestimmungen im Gleichstellungsgesetz sind zu begrüssen – sie sind ein wichtiger Schritt hin zur Lohngleichheit zwischen Mann und Frau. Alles andere ist nicht mehr zeitgemäss. Der Bundesrat hat diesbezüglich Farbe bekannt und langen Atem bewiesen. Seine Anträge zur Revision des Gleichstellungsgesetzes wurden zwar durch das Parlament verwässert, der Bundesrat wollte weiter gehende Massnahmen. Dennoch verhelfen die verbindlichen Lohnanalysen der besseren Durchsetzung der Lohngleichheit, indem sie dem unerklärbaren Lohnunterschied entgegenwirken. Erfreulicher wäre gewesen, wenn freiwillige Massnahmen dem gesetzlich verankerten Anrecht auf Lohngleichheit zwischen den Geschlechtern nachgekommen wären. Auch sieht das revidierte Gleichstellungsgesetz keine Sanktionen vor. Was die Lohnanalysen tatsächlich bringen, bleibt abzuwarten. Spätestens neun Jahre nach Inkrafttreten des neuen Gesetzes wird der Bundesrat dem Parlament Bericht über dessen Wirksamkeit erstatten müssen.