



SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND  
UNION PATRONALE SUISSE  
UNIONE SVIZZERA DEGLI IMPRENDITORI

Bundesamt für Justiz  
Fachbereich Rechtsetzungsprojekte und -methodik  
Bundesrain 20  
3003 Bern

Per E-Mail: jonas.amstutz@bj.admin.ch

Zürich, 25. Februar 2016 DL/sm  
luetzelschwab@arbeitgeber.ch

### **Vernehmlassung zum Entwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz, GLG)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga  
Sehr geehrter Herr Amstutz  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die uns eingeräumte Gelegenheit zur Stellungnahme. Unsere Beurteilung basiert auf einer internen Anhörung unserer Mitglieder aus den Regionen und den Branchen.

Der Schweizerische Arbeitgeberverband (SAV) ist seit 1908 die Stimme der Arbeitgeber in Wirtschaft, Politik und Öffentlichkeit. Er vereint als Spitzenverband der Schweizer Wirtschaft rund 80 regionale und branchenspezifische Arbeitgeberorganisationen sowie Einzelunternehmen. Insgesamt vertritt er über 100'000 Klein-, Mittel- und Grossunternehmen mit knapp 2 Mio. Arbeitnehmenden aus allen Wirtschaftssektoren. Der SAV setzt sich für eine starke Wirtschaft und den Wohlstand der Schweiz ein. Zur Zukunftssicherung verfügt der Verband über anerkanntes Expertenwissen insbesondere in den Bereichen Arbeitsmarkt, Bildung und Sozialpolitik.

### **Zusammenfassung der Position des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes (SAV)**

Unsere Position lässt sich wie folgt zusammenfassen:

1. Der SAV lehnt Lohndiskriminierungen in den Unternehmen ab. Entsprechend fordert er die Unternehmen auf, auch weiterhin und freiwillig dafür zu sorgen, dass in ihren Betrieben Lohngleichheit im Sinne von Art. 8 Abs. 3 Bundesverfassung herrscht.
2. Der SAV schliesst sich der Expertenmeinung an, welche kein Marktversagen feststellt und lehnt deshalb auch staatlich vorgeschriebene Lohnkontrollinstrumente und Meldestellen sowie schwarze Listen für Firmen ab. Im Gegenzug fordert er vom Bund, die bisherigen und freiwilligen Massnahmen der Unternehmen und insb. ihre Lohnanalysen mittels Funktionsbeschreibungen endlich vorbehaltlos anzuerkennen.
3. Der SAV teilt die Aussage des Bundes, dass mit den heute bestehenden Instrumenten Lohndiskriminierung in den Unternehmen verhindert werden kann. Dass die Zahl der Lohnklagen seit dem



Inkrafttreten des Gesetzes zugenommen hat, belegt, dass bei Bedarf gerichtliche Korrekturen gefordert werden.

4. Lohnunterschiede sind nicht mit Lohndiskriminierung gleichzusetzen. Der Bund stützt sich bei seiner ungerechtfertigten Annahme, dass die Arbeitgeber nicht bereit sind, freiwillige Massnahmen gegen Lohndiskriminierung zu ergreifen, auf eine statistische Analysemethode, die lohnrelevante Kriterien ungenügend berücksichtigt. Damit wird ein verzerrtes Ergebnis ausgewiesen, das die Realität in den Unternehmen zu deren Lasten falsch widerspiegelt.
5. Entsprechend sind alle vorgeschlagenen Massnahmen zur Verschärfung des Gleichstellungsgesetzes unverhältnismässig, bürokratisch sowie unnötig und stellen einen weiteren massiven Eingriff in den flexiblen Arbeitsmarkt dar. Der SAV lehnt pauschal alle vorgeschlagenen Massnahmen (Art. 13a bis 13g sowie Art. 17a GLG und Art. 663c<sup>bis</sup> OR) gemäss Vernehmlassungsunterlagen ab.

#### **1. Vorbemerkung zur Rückmeldung aus der «SAV-Basis» gegenüber den Antworten aus den Unternehmen gemäss INFRAS-Umfrage**

Die Antwort des SAV zur Vernehmlassung stützt sich auf die klaren und unmissverständlichen Rückmeldungen von 20 Branchen- und regionalen Mitgliedsorganisationen, welche insgesamt mehr als 18'000 Unternehmen auf sich vereinen. Die Revisionsvorschläge werden von allen diesen Mitgliedern integral als unverhältnismässig, bürokratisch und unnötig abgelehnt.

Demgegenüber wird in den Vernehmlassungsunterlagen auf eine Online-Befragung verwiesen, auf welche 1'305 Unternehmen geantwortet hätten. Gemäss erläuterndem Bericht hätten dabei zwei Drittel der Unternehmen gemeldet, dass sie staatliche Massnahmen zur Durchführung der Lohngleichheit grundsätzlich als sinnvoll betrachten würden. Die grössten Bedenken der Unternehmen hätten dabei dem erwarteten administrativen Mehraufwand gegolten. Auch das Standard-Analysemodell des Bundes (Instrumente Logib) sei von den Unternehmen positiv beurteilt worden.

Nachfragen bei unseren Mitgliedern haben ergeben, dass diese Rückmeldungen verständlich sind, wenn berücksichtigt wird, dass heute schon im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens eine Verpflichtung zur Durchführung einer Lohnprüfung mit Logib besteht. Die vorerwähnten Antworten der Unternehmen bringen zum Ausdruck, dass jede Veränderung eines Prüfverfahrens einen weiteren administrativen Aufwand und Kosten für die Unternehmen verursacht, welche es zu verhindern gilt. Diese Befürchtung vor zusätzlichem Aufwand und Kosten relativiert bzw. rückt den «Wunsch» dieser in der Infras-Umfrage erwähnten Unternehmen nach staatlichen Eingriffen in ihre Unternehmen wieder ins richtige Licht.

#### **2. Der bundesrätliche Vorwurf an die Unternehmen, dass sie freiwillig nicht bereit seien, Massnahmen zur Durchsetzung der Lohngleichheit zu treffen, ist unberechtigt. Von einem Marktversagen kann keine Rede sein.**

Der SAV lehnt Lohndiskriminierung in den Unternehmen entschieden ab. Er ermuntert die Unternehmensleiter auch weiterhin, ihre freiwilligen Salärvergleiche durchzuführen und dafür zu sorgen, dass in ihren Betrieben Lohngleichheit herrscht.

Seit Jahren werden jährlich Hunderttausende von Lohndatensätzen in den Betrieben überprüft, ohne dass diese Arbeiten auch nur im geringsten Ausmass in die Kommunikation des Bundesrates einbezogen werden.



Dabei sind diese Bemühungen klar feststellbar, wie eine Studie von Avenir Suisse (Gleichstellung, Warum der Markt nicht versagt) vom vergangenen November 2015 eindeutig aufzeigt: «Die Entlohnung der Frauen hat in den vergangenen dreissig Jahren kontinuierlich und deutlich aufgeholt. Gemäss den Daten der AHV sind die Reallöhne der Frauen seit 1982 (auf Vollzeitbasis) um fast 50% gestiegen, diejenigen der Männer aber nur um 30%. Im Mittel entspricht dies einem jährlichen inflationsbereinigten Anstieg von 1.3% für die Frauen und 0.8% für die Männer.» Avenir Suisse stellt zurecht fest, dass die **Aufholjagd der Löhne von Frauen in der Schweiz wenig gewürdigt wird.**

Als Gründe für diese Lohnentwicklung zugunsten der Frauen nennt Avenir Suisse: «Der Bildungsstand der Frauen hat zugenommen, und es hat sich, was aufs Ganze gesehen noch wichtiger ist, eine selbstverstärkende Eigendynamik entfaltet. Durch ihre zunehmende Partizipation und kürzere Erwerbsunterbrüche sammeln die Frauen mehr Erfahrung; sie erhalten und stärken ihr Humankapital. **Das wird auf dem Arbeitsmarkt honoriert.** Dies wiederum erhöht den Anreiz, im Job zu bleiben. Dazu kommt, dass nicht nur die generelle Arbeitsmarkterfahrung, sondern auch die höhere Betriebs-treue positiv zu Buche schlägt, denn **betriebsspezifische Kenntnisse sind besonders wertvoll.** Noch deutlicher zeigt sich das **fulminante** Aufholen der Frauen, wenn man nicht die Löhne zum Massstab nimmt, sondern die (AHV-pflichtige) Lohnsumme, welche inflationsbereinigt um 140% gestiegen ist. Die von den Männern verdiente reale Lohnsumme stieg hingegen nur um 64%. Im gesamten Arbeitskräftepool der Schweiz sind die Männer mit Blick auf die Bildung vorerst zwar im Vorteil, weil die älteren Kohorten der Frauen nicht von der Bildungsexpansion profitierten. Die Angleichung wird sich aber mit der Zeit in der Grundgesamtheit aller Arbeitskräfte niederschlagen. Auch aus diesem Grund dürften die Löhne der Frauen auch aller Voraussicht nach weiterhin schneller wachsen als diejenigen der Männer.»

Völlig unbeeindruckt von diesen Fakten hält der Bundesrat gemäss erläuterndem Bericht daran fest, dass ihn «die mangelnde Bereitschaft der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, freiwillig für die Durchsetzung der Lohngleichheit in ihren Unternehmen zu sorgen», zur Überzeugung gebracht hätte, dass es ohne zusätzliche staatliche Massnahmen nicht gehen würde. «Mit freiwilligen Massnahmen wurde das Ziel nicht erreicht.» Der Markt habe versagt.

Mit diesen Aussagen wird in der Öffentlichkeit ein falsches Bild der Unternehmen gezeichnet, welches es zu korrigieren gilt. Die von INFRAS im Auftrag des Bundes befragten Experten, M. Mölloney und U. Suter begründen in einem Gastkommentar in einer Zeitung, weshalb der im erläuternden Bericht erwähnte Lohngleichheitsdialog nicht erfolgreich war: «Zwei Ursachen stehen gemäss übereinstimmenden Aussagen im Vordergrund. Erstens: Das aufwendige und komplizierte Analyseinstrument Logib (Lohngleichheitsinstrument des Bundes) scheint den meisten Unternehmen zu wenig gut geeignet. Das Instrument basiert zudem auf Korrelationsformeln, die auf der Annahme eines bestimmten Lohnsystems basieren, z. B. mit einer starken Gewichtung der Dienstjahre. In einem Rekrutierungsprozess kann die extern erworbene Erfahrung eines Kandidaten für eine Firma aber interessanter sein als die Anzahl Dienstjahre eines internen Kandidaten. Zweitens erforderte der Prozess beim Lohngleichheitsdialog eine starke Involvement der Gewerkschaften bzw. der innerbetrieblichen Sozialpartner. Sehr viele Unternehmen zögerten aber, diesen den notwendigen Einblick in die Löhne zu gewähren.»

### **3. Das Instrumentarium zur Bekämpfung von Lohndiskriminierung liegt vor. Neue Massnahmen braucht es nicht.**

Wenn Frauen und Männer innerhalb desselben Unternehmens für gleiche oder gleichwertige Arbeit unterschiedlich entlohnt werden und der Arbeitgeber nicht beweist, dass dafür objektive Gründe vorliegen, besteht eine Lohndiskriminierung aufgrund des Geschlechtes. Das Gleichstellungsgesetz erleichtert die Durchsetzung des Grundsatzes der Lohngleichheit mit einem individuellen Klagerecht, mit einer Beweislastleichterung, mit dem Verbot der Rache Kündigung und mit dem Verbandsklagerecht.



Gemäss erläuterndem Bericht hat die Evaluation des Gleichstellungsgesetzes ergeben, dass die vom Gesetz zur Verfügung gestellten Instrumente grundsätzlich geeignet sind, Lohngleichheit durchzusetzen. Der Schweizerische Arbeitgeberverband teilt diese Ansicht. Die Zahl der Fälle, die eingeklagt wurden, haben seit dem Inkrafttreten des Gesetzes zudem deutlich zugenommen (Bericht S. 4), was bestätigt, dass die Instrumente bekannt sind und bei Bedarf genutzt werden. Entsprechend rechtfertigt sich auch aus diesem Grund nicht, zusätzliche staatliche Massnahmen einzuführen.

#### 4. Lohnunterschiede und Lohndiskriminierung sind nicht dasselbe

Gemäss erläuterndem Bericht lassen sich zwischen den Löhnen für Frauen und für Männer **Unterschiede erklären**, welche auf Gründe wie Alter, Ausbildung, Dienstjahre, die Arbeitsstelle im Unternehmen und die ausgeübte Tätigkeit zurückzuführen sind. Die Lohndifferenz lässt sich gemäss Bericht auch damit begründen, dass Frauen in Berufen mit tieferen Lohnniveaus überproportional vertreten sind oder dass sie ihre berufliche Laufbahn zugunsten familiärer Verpflichtungen unterbrochen haben.

Lohnunterschiede sind deshalb per se nichts rechtswidriges, sondern zeigen das Abbild der Gesellschaft, dass jede Frau und jeder Mann nach ihren/seinen Vorstellungen und ihren/seinen Bedürfnissen ihre/seine berufliche Tätigkeit auswählt. Vielfalt ist der Reichtum einer jeden Gesellschaft.

Der Lohnunterschied zwischen Frau und Mann nimmt auch gemäss erläuterndem Bericht ab. Er betrug gemäss Angaben aus der Lohnstrukturerhebung (LSE) im Jahr 2008 insgesamt 25,0%, während es 2012 nur noch 21,3% waren.

40,9% dieser Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern im privaten Sektor blieben gemäss Bund unerklärt, während dieser Wert für den gesamten öffentlichen Sektor (Bund, Kantone, Bezirke, Gemeinden, Körperschaften, Kirchen) nur leicht tiefer, bei 38,8% lag. Die Ausgangslage für Bund und Kantone ist somit ähnlich wie für die Privatwirtschaft. Dennoch will der Bundesrat den öffentlichen Sektor von der heute vorgeschlagenen, externen Lohnkontrolle gemäss Art. 13c GLG (neu) ausnehmen.

Es stellt sich für den SAV deshalb die Frage, wieso diese vorgeschlagene externe Lohnkontrolle, wird sie vom Bundesrat doch als nötiges Instrument zur Beseitigung dieser unerklärten Lohnunterschiede angesehen, nur für private Arbeitgeber zukünftig Geltung haben soll, wenn doch der nicht erklärbare Lohnunterschied bei Bund, Kantonen und Gemeinden nur gerade 2% tiefer liegt. (Was nur gerade CHF 105 pro Monat entspricht.)

Wie eine Studie von B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG (B,S,S., Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern in der Schweiz, April 2005) in Zusammenarbeit mit Prof. Dr. M. Gerfin (Universität Bern) im Auftrag des SAV darlegt, ist der **«nicht erklärbare Lohnunterschied» nicht mit «Diskriminierung» gleichzusetzen**. Die Studie zeigt, dass die Löhne auf Basis einer Vielzahl von Qualifikationen und Kompetenzen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer festgelegt werden. Um Löhne miteinander vergleichen zu können, müssten diese Informationen miteinbezogen werden. Die Lohndaten des Bundesamtes für Statistik (BFS), auf die sich das Eidgenössische Gleichstellungsbüro und das BFS für ihre Aussagen abstützen, **beinhalten jedoch nicht alle lohnrelevanten Informationen. Dies ist ein Grund dafür, dass die Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern mit den Daten des BFS nicht vollständig erklärt werden können**.

Wie die Studie von B,S,S. weiter ausführt, bleibt insbesondere das Kriterium der effektiven Berufserfahrung und Erwerbsunterbrüche unberücksichtigt. Es sind auch nicht alle Informationen zur Ausbildung (z.B. Wahl des Studienganges, Weiterbildungen, Zweitausbildungen) und zum Beruf der Person vorhanden. Ebenfalls nicht erfasst wird die Profitabilität der einzelnen Firmen (sondern nur Branchen



und Firmengrösse). Und wie in praktisch allen Arbeitsmarktdaten fehlen Indikatoren zu ergänzenden Fähigkeiten (z.B. Informatikkenntnisse und Sprachen), Verhaltensmustern (z.B. bei Jobsuche und bei Lohnverhandlungen) und Persönlichkeitsmerkmalen (z.B. Sozialkompetenz). Folglich fehlen zahlreiche Informationen, die Gründe für die unterschiedlichen Löhne von Frauen und Männern darstellen könnten. Genau deshalb wird aber nur ein Teil der Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern in den Daten des BFS abgebildet.

Auch in der internationalen Forschung gibt es, gemäss Ausführungen in der Studie von B,S,S., zahlreiche Befunde, wonach Frauen nicht weniger verdienen, weil sie von Arbeitgebern anders behandelt werden, sondern weil viele Frauen eine andere Ausbildung, eine andere Erwerbsgeschichte und andere Lebensentwürfe haben als Männer. Zudem arbeiten sie in andern Branchen mit generell tieferen Lohnniveaus und haben andere Zielsetzungen.

Auch die im erläuternden Bericht erwähnte und vom Bund in Auftrag gegebene Expertenstudie des Schweizer Institutes für Empirische Wirtschaftsforschung der Universität St. Gallen und dem Büro INF-RAS (veröffentlicht September 2015) beantwortet die Frage, ob der unerklärte Anteil der Lohndifferenz im Rahmen der nationalen Statistik als Lohndiskriminierung interpretiert werden kann, wie folgt: «Der unerklärte Anteil der Lohndifferenz setzt sich sowohl aus weiteren in der Analyse nicht berücksichtigten Faktoren als auch aus Diskriminierung zusammen (Global Wage Report 2014/15). Welches Gewicht diese beiden Aspekte einnehmen, kann nicht abgeschätzt werden. **Den unerklärten Anteil der Lohndifferenz rein als Lohndiskriminierung zu interpretieren ist auf Basis einer statistischen Analyse nicht möglich.»**

Der erläuternde Vernehmlassungsbericht verweist ferner auf die Studie BELODIS (Berufseinstieg und Lohndiskriminierung – neue Erklärungsansätze zu einer Schlüsselphase für geschlechtsspezifische Ungleichheiten) vom Dezember 2013. Die Autoren kommen zum Schluss, dass Frauen bereits beim Eintritt ins Erwerbsleben trotz gleicher Qualifikation weniger verdienen als ihre Kollegen. Als Ursachen werden dafür vielschichtige Gründe und deren Wechselwirkung auf die verschiedenen Einflüsse geltend gemacht. Bemerkenswert ist die Aussage: «Wichtige Weichenstellungen entstünden für die Lohnunterschiede bereits bei der Ausbildungswahl und verstärkten sich später bei einer Familiengründung. Frauen sollten sich in ihrer Berufswahl weniger an traditionellen Rollen, sondern verstärkt am Fachkräftebedarf orientieren können.»

Diese Aussage erachtet auch der SAV als zentral und verweist auf die vielen Unternehmen und Branchen, welche bereits seit längerem freiwillig und aus eigenem Interesse aktiv versuchen, sich insbesondere für junge Frauen attraktiv zu machen. Diese freiwilligen Aktivitäten der Betriebe sollten vermehrt gebührend anerkannt und unterstützt werden, anstatt neue Gesetzesvorschriften in Kraft zu setzen, welche nicht bei der Ursache ansetzen und deshalb auch keinen wirksamen Effekt haben können.

Die von den BELODIS-Experten erwähnte Wechselwirkung zwischen diesen verschiedenen Einflüssen zeigt, dass bestehende Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern viele Ursachen haben, die nicht nur im betrieblichen Umfeld zu suchen sind. Mit der vorliegenden Verschärfung des Gleichstellungsgesetzes wird dagegen zumindest unterschwellig den Unternehmen weiterhin unterstellt, sie hegten noch immer einen systematischen Willen zur Lohndiskriminierung der Frauen. Dabei zeigen zahlreiche Forschungsarbeiten, dass die Gründe für Lohnunterschiede breiter und komplexer sind, und dass die in diesen Studien identifizierten unerklärten Lohndifferenzen nicht mit einer Diskriminierung am Arbeitsplatz gleichgesetzt werden dürfen.



## 5. Negative Auswirkungen der staatlichen Intervention gemäss Revisionsvorschlag

Vor diesem Hintergrund ist der SAV entschieden der Ansicht, dass eine Änderung des Gleichstellungsgesetzes in der vorgeschlagenen Art unverhältnismässig, bürokratisch, unnötig und unwirksam ist.

In der momentan wirtschaftlich angespannten Situation (Aufhebung des Euro-Mindestkurses, Unsicherheiten bei der Umsetzung der MEI), in der viele Unternehmen auf ihre Kosten achten, ist schwer nachvollziehbar, wenn der Durchführungsaufwand für eine gesetzlich vorgeschriebene Lohnanalyse (immerhin zwei bis acht Tage je nach Unternehmensgrösse) im erläuternden Bericht für unbedeutend respektive verhältnismässig gehalten wird.

Eine zusätzliche Ausdehnung der Bürokratie ist unter allen Umständen zu verhindern, weil sie zu einer weiteren Beeinträchtigung der Konkurrenzfähigkeit des Standortes Schweiz führt. Es ist zwingend nötig, auf die Einführung unnötiger und belastender Vorschriften und neuer Kontrollinstanzen zu verzichten. Stattdessen sollten Möglichkeiten zur administrativen Entlastung der Unternehmen gesucht werden.

## 6. Schlussbemerkungen

Zusammenfassend halten wir nochmals fest,

- dass die mit den Kriterien der LSE festgestellten «unerklärbaren» Lohnunterschiede auf viele Ursachen zurückzuführen sind und nicht mit Lohndiskriminierung gleichgesetzt werden können;
- dass im aktuellen Gleichstellungsgesetz die notwendigen und geeigneten Mittel zur Verhinderung und Sanktionierung von Lohndiskriminierung vorhanden sind, weshalb es keine zusätzlichen, durch den Staat verordneten, Kontrollinstrumente braucht;
- dass mit der jetzt vorliegenden Revision des Gleichstellungsgesetzes ohne Bedarf massiv und unverhältnismässig in den flexiblen Arbeitsmarkt und im Besonderen in die Lohngestaltungsfreiheit der Unternehmen eingegriffen wird;
- dass ein solcher Eingriff zu einer zusätzlichen Verschlechterung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Unternehmen und deren Arbeitsplätze in der Schweiz führt.

**Der SAV lehnt deshalb alle vorgeschlagenen Massnahmen zur Verschärfung des Gleichstellungsgesetzes (Art. 13a bis 13g sowie Art. 17a GLG und Art. 663c<sup>bis</sup> OR) gemäss Vernehmlassungsunterlage ab und beantragt Ihnen, von der beabsichtigten Revision insgesamt abzusehen.**

Wir danken Ihnen für die uns eingeräumte Gelegenheit zur Stellungnahme und für die Aufmerksamkeit, welche Sie unseren Bemerkungen entgegenbringen und bitten Sie, unsere Standpunkte zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüssen

SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND

Prof. Dr. Roland A. Müller  
Direktor

Daniella Lützelschwab  
Mitglied der Geschäftsleitung