

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

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

Zürich, 18. Februar 2016

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

Sehr geehrter Herr Amstutz, sehr geehrte Damen und Herren

Wir erlauben uns, Ihnen nachstehend unsere Stellungnahme zur geplanten Änderung des Gleichstellungsgesetzes einzureichen.

1. Legitimation und Betroffenheit

Im Swico sind mehr als 420 Anbieterfirmen aus den Branchen der Informations- und Kommunikationstechnologie (ICT) sowie der Unterhaltungselektronik organisiert. Zusammen beschäftigen diese Unternehmen in der Schweiz mehr als 36'000 Personen und erwirtschaften einen Umsatz von über 20 Milliarden Franken. Der Swico vertritt die Interessen dieser Branchen bei Politik, Verwaltung und NGOs.

Gleichstellung als zentrales Anliegen des Swico Verhaltenskodex

Die Gleichstellung von Frau und Mann ist die Basis der integren Geschäftstätigkeit von Swico und seinen Mitgliedern. So ist dieser Grundsatz auch im Swico Verhaltenskodex, zu welchem sich unsere Mitglieder ausdrücklich bekennen, und den Unternehmensstatuten der Mehrheit unserer Mitglieder festgeschrieben.

Auszug aus dem Swico Verhaltenskodex (Ziffer 7 Gleichbehandlung):

„Unser Unternehmen ist so organisiert, dass sämtliche Mitarbeitenden unabhängig von Alter, Geschlecht, Herkunft, Konfession, sexueller Orientierung, Familienstand oder auch gesundheitlicher Beeinträchtigung nach gleichen Kriterien fair behandelt werden. Dazu gehören insbesondere auch gleiche Beförderungschancen und gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit.“

Die Swico Mitglieder setzen die Lohngleichheit in der täglichen Arbeit aktiv um. Swico ist damit von dieser Vernehmlassungsvorlage unmittelbar betroffen und zu vorliegender Stellungnahme legitimiert.

2. Vernehmlassung

2.1 Kein Handlungsbedarf für eine zusätzliche Regulierung

Voraussetzung für eine Regulierung und den staatlichen Eingriff in die Lohnpolitik der Unternehmen wäre ein belegbares Marktversagen.

Der Bundesrat ist gemäss Beschluss vom 22. Oktober 2014 der Ansicht (vgl. erläuternder Bericht, S. 5 f.), dass trotz der Bemühungen immer noch Lohndiskriminierung aufgrund des Geschlechts vorliege. Dieser Umstand sowie die aus seiner Sicht mangelnde Bereitschaft der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, freiwillig für die Durchsetzung der Lohngleichheit in ihren Unternehmen zu sorgen, hätten den Bundesrat zur Überzeugung gebracht, dass es ohne zusätzliche staatliche Massnahmen nicht gehen würde. Der Markt habe demzufolge versagt.

Dabei stützte der Bundesrat seine Einschätzung auf zwei von ihm zur Lohngleichheit in Auftrag gegebene Studien (Studie des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung, Lausanne, und die Studie der Forschungsgemeinschaft Interface/Universität Bern). Der Bundesrat beschloss deshalb am 22. Oktober 2014, mit zusätzlichen staatlichen Mitteln dafür zu sorgen, dass die Lohngleichheit schneller verwirklicht werde.

Für uns ist unverständlich, dass im erläuternden Bericht zur Vernehmlassung die vom Eidgenössischen Büro für Gleichstellung in Auftrag gegebene Studie des Instituts für Empirische Wirtschaftsforschung der Universität St. Gallen/INFRAS zur Analyse der Lohngleichheit von Frau und Mann nur am Rand erwähnt wird. Diese Studie vom 28. September 2015 kommt zum Schluss, dass mit statistischen Methoden, wie sie die Revision vorsieht, zwar unerklärbare Lohndifferenzen aber nicht ohne weiteres Lohndiskriminierungen nachgewiesen werden können. Diese wichtige Erkenntnis wurde unseres Erachtens bei der Erarbeitung der Gesetzesrevision nicht berücksichtigt.

Wir sind deshalb der Überzeugung, dass weder ein Marktversagen noch sonst genügend gesicherte Grundlagen für die vorliegende Revision und die damit zusammenhängenden weitreichenden Massnahmen vorliegen.

2.2 Realitätsfremde Methodik zur Überprüfung der Frau Mann Lohngleichheit

Die Lohnanalyse muss gemäss dem neuen Art. 13b des Gleichstellungsgesetzes nach einer von den Behörden anerkannten statistischen Methode durchgeführt werden. Dabei steht das Standard-Analyse Modell Logib des Bundes im Vordergrund.

Im Modell Logib erfasst werden die Kriterien potenzielle Erwerbserfahrung, höchste abgeschlossene Ausbildung, Anzahl Dienstjahre im Betrieb, Zivilstand, Nationalität, berufliche Stellung, Kompetenzniveau, Tätigkeitsbereich, Firmengrösse, Branche, Region und Arbeitspensum. Die Auswahl und die Gewichtung einzelner Kriterien ist willkürlich, unvollständig und realitätsfremd. Einzelne Kriterien sind bestenfalls unzulänglich definiert und sachlogisch falsch. So impliziert beispielsweise das Kriterium „potenzielle Erwerbserfahrung“, dass eine objektiv nicht erworbene - also lediglich potentielle - Erfahrung in der Analyse wie eine tatsächlich erworbene Erfahrung behandelt werden soll. Dieser Schluss ist unzulässig und inakzeptabel, zumal in der Arbeitswelt nicht hypothetische, sondern tatsächlich erworbene Erfahrungen und damit Qualifikationen gesucht sind. Dieses Kriterium würde zudem erfahrene

Berufstätige massiv benachteiligen und zwar unabhängig von deren Geschlecht. Auch fehlen im Kriterienkatalog wesentliche Elemente wie zum Beispiel die Verweildauer in einzelnen Stellen, Teilzeitaspekte, Anzahl Stellenwechsel, die mit der Anzahl effektiver Berufsjahre positiv korrelieren. Beim Kriterium „Berufliche Stellung“ wird zudem auf die Bedeutung von Fachkarrieren im Vergleich zu klassischen Führungskarrieren kaum Rücksicht genommen. Des Weiteren wird durch das Modell impliziert, dass Frauen und Männer die genau gleichen Präferenzen für ihre Berufswahl und Karriereambitionen haben, was weder belegt ist noch der Realität entspricht. Beim Kriterium Lohn können die in unserer Branche verbreiteten erfolgsbasierten Bonusmodelle, die Auszahlungen an den Zeitpunkt eines Vertragsabschlusses oder an das Erreichen eines Meilensteins in einem Projekt binden, nicht korrekt abgebildet werden.

Anhand der in Logib aufgeführten Kriterien kann weder der Arbeitsalltag noch die Unternehmensrealität abgebildet werden. Der Umstand dass die abgeschlossene Ausbildung und das Dienstalter in der Analyse grosses Gewicht haben, lässt vermuten, dass der Gestaltung des Analyseverfahrens kein Abbild der modernen Arbeitswelt zugrunde lag. Der Markt bewertet nicht die hypothetischen sondern die konkreten Qualifikationen von Frau und Mann in der Arbeitswelt. Die ausgewiesene Berufserfahrung, die bei der Lohngestaltung ein zentraler Faktor ist und einen wesentlichen Standortfaktor unserer Wirtschaft darstellt, wird durch die realitätsferne Festsetzung und Gewichtung anderer Faktoren für die Analyse in ihrer Bedeutung geschwächt. Damit werden falsche Signale gesetzt.

Unser Fazit ist, dass die mit dem Modell Logib ermittelten Werte für die Messung der Lohngleichheit keinesfalls geeignet sind, als Nachweis einer Diskriminierung bzw. Nicht-Diskriminierung verwendet zu werden.

2.3 Kostenfolgen für Bund und Wirtschaft

2.3.1 Bund

Im erläuternden Bericht (S. 21) wird ausgeführt, dass der Gesetzesentwurf den Bund finanziell und beim Personalaufwand nicht nennenswert belasten würde. Die Folgekosten für Überwachung und Vollzug sind aber nicht einmal ansatzweise ausgewiesen. Weitergehende Ausführungen zu den zusätzlich zu erwartenden finanziellen und personellen Aufwänden fehlen. Die Formulierungen im erläuternden Bericht, dass die Bundesbehörden nur wenige neue Aufgaben übernehmen müssten oder dass der genaue Ressourcenbedarf dann in der Botschaft ausgewiesen werde, erweckt den Eindruck einer wenig fundierten Vorlage.

Obwohl der Bund versucht, den Vollzug dieser Vorlage und die damit verbundenen Kosten so weit wie möglich auf die Sozialpartner zu übertragen, droht darüber hinaus eine nicht bezifferbare Aufblähung des Verwaltungsapparates des Bundes.

2.3.2 Wirtschaft

Die Kostenfolgen für die Wirtschaft werden im Bericht (S. 21) als verhältnismässig beurteilt, da unterstellt wird, dass eine Notwendigkeit für staatliches Handeln gegeben sei. Der geschätzte Aufwand ist weder beleg- noch berechenbar, die dafür zugrunde gelegten Annahmen und Messkriterien sind unvollständig und realitätsfremd.

Die in der Praxis bewährten Personalsysteme sind im angedachten Verfahrensmodell nicht abbildbar. Sie verfügen über eine höhere Granularität als das vom Bund vorgeschlagene System, welches z.B. Personalfuktuation und unternehmensspezifische Lohnbänder wie auch die Marktdynamik ausblendet. In grösseren Unternehmungen müsste deshalb, um die geforderte Überprüfung der Lohngleichheit mit der notwendigen Sorgfalt durchführen zu können, mit grossem Aufwand ein auf die Faktoren des Analyseverfahrens abgestimmtes „Schatten-Personalsystem“ geführt werden. So müssten zum Beispiel die in modernen Unternehmen vorhandenen 10 oder mehr Lohnbänder auf die 5 Bänder des Logib fortlaufend „übersetzt“ werden.

Der im Bericht (S. 8) erwähnte Umfang der Lohnanpassungen wird mittelfristig grob auf 1 bis 2.2 Mia. CHF geschätzt. Es wird behauptet, dass Lohnanpassungen in „normalen“ Lohnrunden umsetzbar seien. Wir erachten dies als unrealistisch. Gemäss Bericht wird als Folge der Gesetzesrevision zusätzlich eine Umverteilung der Lohnsummen zugunsten der Frauenlöhne erwartet. Es ist nicht nachvollziehbar, auf welchen Grundlagen man zu diesem Schluss kommt.

In der Summe dürften sich die direkten und indirekten Kostenfolgen dieser Staatsintervention negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und den Wirtschaftsstandort Schweiz auswirken.

2.4 Inakzeptable Beweislastumkehr

Die Unternehmen werden in dieser Vorlage implizit unter den Generalverdacht einer angeblichen Lohndiskriminierung gestellt. Diese komplette Umkehr der Beweislast geht massiv zu weit. Mit der Beweislasteichterung gemäss Art. 6 des Gleichstellungsgesetzes sind unseres Erachtens die Rechte einer betroffenen Person ausreichend geschützt.

Darüber hinaus sieht das aktuelle Gleichstellungsgesetz schon die entsprechenden Möglichkeiten zur Geltendmachung von Lohnbenachteiligungen vor. Insbesondere in Art. 3 ist die Entlohnung als Beispiel explizit genannt und kann in Verbindung mit Art. 5 vor Gericht oder der Verwaltungsbehörde vorgebracht werden.

2.5 Unverhältnismässige Sanktionen

Wenn Arbeitgeber ihren Pflichten zur Lohngleichheit angeblich nicht nachkommen, 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 (Bericht, S. 11). Damit nimmt der Bund in unzulässiger Weise eine moralische Deutungshoheit in Anspruch, die auf ungeeigneten bzw. sachlich zweifelhaften Kriterien beruht. Es besteht das grosse Risiko, dass ethisch korrekt handelnde Wirtschaftsteilnehmer an den Pranger gestellt und damit unbegründet geschädigt werden.

Bei einer angeblichen Verletzung der Lohngleichheit wird ein Eintrag in dieser schwarzen Liste ebenfalls den Ausschluss der betroffenen Unternehmungen von öffentlichen Beschaffungsverfahren zur Folge haben (BöB, Art. 8 Abs. 1 lit. c). Diese Sanktion, die für ein Unternehmen existenzbedrohend sein kann, würde ebenfalls auf den mangelhaften methodischen Grundlagen beruhen.

3. Fazit

Das Prinzip in der Bundesverfassung besagt, dass für gleichwertige Arbeit der gleiche Lohn zu entrichten ist. Mit dieser Vorlage zur Änderung des Gleichstellungsgesetzes wird die Behauptung aufgestellt, dass die verfassungsmässig geforderte Lohngleichheit im Arbeitsmarkt noch nicht umgesetzt sei. Diese Behauptung bzw. der damit geäusserte „Generalverdacht“ gegenüber den Unternehmungen in der Schweiz beruht nicht auf gesicherten Grundlagen.

Es ist zu unterscheiden zwischen begründbarer Lohnungleichheit und rechtswidriger Lohn-diskriminierung. Lohnverhandlungen, die an der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen ausgerichtet sind, sowie die Entlohnung für individuelle Fähigkeiten und Erfahrungen sind zentrale Aspekte einer liberalen Wirtschaftsordnung. Diese dürfen keinesfalls unter dem Deckmantel einer politischen motivierten Lohngleichheits-Diskussion ausgehöhlt werden.

Diese Vorlage zur Änderung des Gleichstellungsgesetzes ist unnötig, unverhältnismässig und würde Berufserfahrene gegenüber weniger Berufserfahrenen in unzulässiger Weise schlechterstellen. Zudem würde sie sich mit masslosen Kostenfolgen und dem zusätzlichen bürokratischen Aufwand für die Unternehmen in der Schweiz und damit indirekt auch für alle Beschäftigten sehr nachteilig auswirken.

In einer Zeit, in der die weltwirtschaftliche Lage die Schweizer Wirtschaft mehr denn je belastet, ist ein unsinniges, nicht umsetzbares und in der Sachlogik falsches Gesetz verfehlt. Es handelt sich hier um eine politisch motivierte Vorlage, welche den Verwaltungsaufwand erhöht, und das Potential hat, neue Ungerechtigkeiten zu schaffen und letztlich der gesamten Bevölkerung in der Schweiz geschlechtsunabhängig massiv schaden würde.

Freundliche Grüsse

Swico



Christa Hofmann
Head Legal & Public Affairs