

Frau Bundesrätin
Simonetta Sommaruga
Vorsteherin des Eidgenössischen
Justiz- und Polizeidepartements EJPD
Bundeshaus West
3003 Bern

Kaufmännischer Verband Schweiz
Hans-Huber-Strasse 4
Postfach 1853
CH-8027 Zürich

Telefon +41 44 283 45 45
Fax +41 44 283 45 65
info@kfmv.ch
kfmv.ch

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

Zürich, 12. Februar 2016

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, uns zu dieser wichtigen Vorlage äussern zu können und legen Ihnen gerne unsere Position zur vorgeschlagenen Änderung des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann dar.

1 Grundlegende Bemerkungen

1.1 Lohnungleichheit: Engagement des Kaufmännischen Verbandes

Der Kaufmännische Verband strebt eine zukunftsgerichtete Bildungs-, Wirtschafts- und Sozialpolitik für die Angestellten im kaufmännisch-betriebswirtschaftlichen Berufsumfeld an. In diesem Sinn setzen wir uns für die Gleichberechtigung ein, sowohl in der Arbeitswelt als auch in Bereichen wie der Familienpolitik. Dazu gehört, dass Erwerbsarbeit, Familienarbeit und gemeinnützige Arbeit als gleichwertig anerkannt werden und die Vereinbarkeit von Beruf, Familie und Weiterbildung weiter gefördert wird. In der Arbeitswelt ist die Gleichbehandlung von Frau und Mann eine der zentralen Forderungen des Verbandes. Gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit, transparente Lohnsysteme und Leistungsbeurteilungen sowie geschlechtsneutrale Arbeitsplatzbewertungen sind wesentliche Elemente gleichwertiger Anstellungsbedingungen für Frauen und Männer. Dafür setzen wir uns sowohl auf politischer Ebene als auch im Rahmen der Sozialpartnerschaft ein. Der Kaufmännische Verband betreut kaufmännisch-betriebswirtschaftliche Arbeitnehmende unter anderem in 15 nationalen und mehreren regionalen Gesamtarbeitsverträgen. Als Sozialpartner handeln wir fortschrittliche, sozialverträgliche Anstellungsbedingungen aus, wobei transparente Lohnsysteme und die Lohnungleichheit von Frau und Mann einen bedeutenden Stellenwert einnehmen.

1.2 Unerklärbare Lohnunterschiede bereits beim Berufseinstieg

Wir gehen davon aus, dass in bestimmten Branchen und Bereichen Lohndiskriminierung Realität ist. Nachdem der Lohngleichheitsdialog nicht den erhofften Erfolg gebracht hat, erachtet der Kaufmännische Verband die Notwendigkeit eines staatlichen Handelns als sinnvoll. Wir begrüßen deshalb im Grundsatz die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen. Denn, so zeigt die Studie BELODIS im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms NPF60, es findet bereits beim Berufseinstieg ein unerklärbarer

Lohnunterschied von 7% bis 8% statt, obwohl der gleiche Beruf, die gleiche Tätigkeit bei gleicher Ausbildung gewählt werden.¹

2 *Würdigung der Vorlage aus Sicht des Kaufmännischen Verbandes*

2.1 *Lohnanalyse ab 50 Mitarbeitern (Art. 13a)*

Von einer Lohnanalyse und der Transparenz über die Lohngleichheit müssen möglichst viele Arbeitnehmende profitieren können. Die Vorlage sieht vor, dass vor allem Grossfirmen und mittlere Unternehmen die betriebliche Lohngleichheit überprüfen lassen müssen. Die Grenze wird diesbezüglich bei 50 Mitarbeitern gezogen, wodurch 2 Prozent der Unternehmen und 54 Prozent der Angestellten in der Schweiz erfasst sind. Wir erachten die Grenze als zu niedrig angesetzt, da dadurch knapp die Hälfte aller Arbeitnehmenden keine Transparenz über die Lohngleichheit in ihren Betrieben erhalten würden. Frauen in kleineren Betrieben bleiben somit nach wie vor von potenzieller Lohnungleichheit ungeschützt. Es wäre aus rechtstaatlichen Gründen bedenklich, wenn eine Gesetzesvorlage mit dem Ziel der Verhinderung von Diskriminierung ausgearbeitet wird – und dabei bereits über den Geltungsbereich einen weiteren, sachlich nicht gerechtfertigten Diskriminierungstatbestand einführt.

Die Untergrenze von mindestens 50 Mitarbeitern als Kriterium für die Pflicht zur Lohnanalyse muss herabgesetzt werden. Müssten Unternehmen von einer Grösse von bspw. 10 Mitarbeitern und mehr Lohnanalysen durchführen, würde dies bereits zusätzlich rund einem Viertel aller Beschäftigten zugutekommen. Davon betroffen wären allerdings deutlich weniger als weitere 10 Prozent der in der Schweiz tätigen Unternehmen². Die Autoren der Regulierungsfolgeabschätzung (RFA) kommen ebenfalls zum Schluss, dass eine Ausweitung der Analysepflicht auf kleinere Unternehmen prüfenswert ist³. Der Kaufmännische Verband unterstützt diese Stossrichtung unter der Voraussetzung, dass die entsprechende Lohnanalyse für kleine Unternehmen nur zu einem geringen Mehraufwand führt und sie für diesen Mehraufwand eine konkrete Hilfestellung bei der Ausgestaltung eines modernen, diskriminierungsfreien Lohnsystems erhalten (vgl. hierzu unsere konkreten Vorschläge in Kapitel 2.2).

2.2 *Methode der Lohnanalyse (Art. 13b)*

Um Lohnanalysen möglichst vielen, auch kleinen, Unternehmen zu ermöglichen und effizient durchzuführen, müssen verschiedene Analysemethoden vertieft geprüft werden. Der Bund stützt sich in seiner Vorlage einseitig auf Lohnanalysen – und dabei insbesondere auf das Instrument der Regressionsanalyse. Dies greift aus Sicht des Kaufmännischen Verbandes zu kurz. Erstens sind Regressionsanalysen erst ab einer bestimmten Unternehmensgrösse anwendbar und führen in der Folge zur oben beanstandeten Einengung des Geltungsbereiches der Gesetzesvorlage. Zweitens weisen sie aus unserer Sicht auch strukturell diverse Nachteile auf, da sie, wie insbesondere auch bei Logib der Fall, aufgrund der zu restriktiven Auswahl an Beurteilungskriterien teilweise zu ungenau sind und eine eingeschränkte Aussagekraft haben. Wollte man Regressionsanalysen in einer Weise ausgestalten, damit sie deutlich an Aussagekraft gewinnen, dürften sie für einen überwiegenden Teil der Unternehmungen zu aufwändig sein.

Viel gewichtiger erscheint uns jedoch, wie wir nachfolgend aufführen, dass die Lohnanalyse wenig lösungsorientiert ist und auch für die Unternehmungen keinen echten Mehrwert bieten. Vor diesem Hin-

¹ Gleichstellung der Geschlechter, Nationales Forschungsprogramm NFP 60 (2013): BELODIS - Berufseinstieg und Lohndiskriminierung – neue Erklärungsansätze zu einer Schlüsselphase für geschlechtsspezifische Ungleichheiten

² Bundesamt für Statistik: Statistik der Unternehmensstruktur STATENT, 2013

³ Infrac (2015): Regulierungsfolgenabschätzung zu den geplanten Massnahmen zur Durchsetzung der Lohngleichheit, S. 10

tergrund schlägt der Kaufmännische Verband alternativ zur Lohnanalyse die Durchführung einer Lohn-systemanalyse vor.

2.2.1 Lohnsystemanalyse als alternativer und ergänzender Ansatz zu Regressionsanalysen⁴

Führt ein Unternehmen mittels statistischer Methoden eine Lohngleichheitsanalyse durch, kann es dadurch bestenfalls Hinweise darauf erhalten, ob innerhalb der Unternehmung eine Lohnungleichheit vorhanden ist oder nicht. Die statistische Lohnanalyse gibt jedoch keinen schlüssigen Hinweis darauf, wo und aus welchen konkreten Gründen allenfalls eine Diskriminierung besteht. In Ergänzung zur statistischen Analyse müsste das Unternehmen somit in jedem Fall eine detaillierte Überprüfung des Lohnsystems und dessen Anwendung vornehmen, um feststellen zu können, wo die Diskriminierung entstanden ist, resp. ob das Lohnsystem für eine solche anfällig ist. Dies führt zu einer unnötigen Doppelbelastung der Unternehmungen.

Erst eine Überprüfung des zugrundeliegenden Lohnsystems lässt einen aussagekräftigen Rückschluss über eine mögliche Lohndiskriminierung zu, resp. gibt Hinweise darauf, wie diese effektiv zu beseitigen wäre. Dabei müssen die relevanten Kriterien wie die Stelleneberwertung oder die Einstufung der Mitarbeitenden im entsprechenden Lohnband analysiert werden.

Der Kaufmännische Verband Schweiz ist vor diesem Hintergrund der Ansicht, dass es effektiver und effizienter wäre, wenn zur Vermeidung von Lohndiskriminierungen der gesetzgeberische Fokus von allem Anfang an auf die diskriminierungsfreie Ausgestaltung des Lohnsystems gelegt wird (und nicht auf die wenig aussagekräftige ex post stattfindende Regressionsanalyse). Dies ist effektiver und effizienter und führt für die Unternehmen (im Gegensatz zur Regressionsanalyse) zu einem echten Mehrwert.

Vor diesem Hintergrund favorisiert der Kaufmännische Verband den nachfolgenden, alternativen Ansatz zur Beseitigung von nicht erklärbaren Lohnungleichheiten.

1. **Lohnsysteme überprüfen:** Die bestehenden Lohnsysteme der Unternehmen sollen überprüft werden. Dabei gilt es zu beurteilen, ob die Stellenbewertungen nach einer anerkannten Methode erfolgt sind und ob das System diskriminierungsfrei ist. Sollte dies nicht der Fall sein, muss das Lohnsystem entsprechend angepasst werden. Im Rahmen eines Umsetzungserlasses (Verordnungsstufe) werden die relevanten Kriterien für diskriminierungsfreie Lohnsysteme festgelegt oder es wird darin auf in der Wirtschaft anerkannte Standards verwiesen. Mittels Selbstdeklaration bezeugen die Unternehmungen die Einhaltung dieser Kriterien/Standards. Die Ausprägung und der Detaillierungsgrad der Kriterien kann je nach Unternehmensgrösse variieren.
2. **Einstufungskriterien überprüfen:** Wird das Stellenbewertungssystem als diskriminierungsfrei gewertet, müssen als nächstes die Einstufungskriterien überprüft werden. Dabei wird untersucht, ob die Kriterien, nach denen die Mitarbeitenden innerhalb der jeweiligen Lohnbandbreite eingestuft werden, diskriminierungsfrei sind. Ist dies nicht der Fall, müssen die Einstufungskriterien korrigiert werden. Anerkannte Einstufungskriterien werden ebenfalls im Rahmen eines Umsetzungserlasses definiert. Im Rahmen eines Umsetzungserlasses (Verordnungsstufe) werden die relevanten Kriterien für diskriminierungsfreie Lohnsysteme festgelegt. Mittels Selbstdeklaration bezeugen die Unternehmungen die Einhaltung der Kriterien. Die Ausprägung und der Detaillierungsgrad der Kriterien kann je nach Unternehmensgrösse variieren.

⁴ Der vorliegende alternative Vorschlag der Lohnsystemanalyse basiert auf den Überlegungen und Vorschlägen der Zürcher Gesellschaft für Personal-Management ZGP in Zusammenarbeit mit Matthias Mölkeny, Präsident ZGP und Leiter Center for Human Resources Management & Leadership an der HWZ Hochschule für Wirtschaft Zürich.

Die Punkte 1 und 2 sollten für Unternehmen, die eine verantwortungsbewusste Personalpolitik pflegen, bereits umgesetzt sein und somit zu keinem Mehraufwand führen.

3. Alle 5 Jahre überprüft eine anerkannte Stelle (bspw. Revisionsstelle im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses) mittels einer repräsentativen Stichprobe, ob die Saläre entsprechend den im Lohnsystem des Unternehmens definierten Kriterien (Stellenbewertungen und Einstufungskriterien) festgesetzt werden. Ergibt die Stichprobenkontrolle, dass die Lohnfestlegung anhand dieser Kriterien erfolgt ist, kann vermutet werden, dass keine Lohndiskriminierung besteht (da ja die Lohnfestsetzungskriterien ebenfalls diskriminierungsfrei ausgestaltet worden sind – resp. als solches deklariert worden sind).

Der Kaufmännische Verband fordert deshalb, dass den Unternehmen eine Auswahlmöglichkeit von verschiedenen Analysemethoden und -instrumenten zur Verfügung steht. Darunter müssen auch Instrumente sein, welche von Unternehmen effizient angewendet werden können, die weniger als 50 Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen beschäftigen. Der Fokus auf eine Lohnsystemanalyse ist diesbezüglich ein sinnvoller Ansatz.

2.3 Kontrolle der Lohnanalyse (Art. 13c, Art. 13d, Art. 13e, Art. 13f)

Die externe Kontrolle der Lohnanalyse ist sinnvoll. Den Vorschlag, die Lohnanalyse (resp. Lohnsystemanalyse) durch eine Revisionsfirma (bspw. im Rahmen der jährlichen Rechnungsprüfungstätigkeit) oder eine Selbstregulierungsorganisation kontrollieren zu lassen, erachten wir als sinnvoll. Auch den möglichen Einbezug von Organisationen wie Arbeitnehmervertreter als externe Kontrollstellen begrüßen wir.

2.4 Kontrolle der Lohnanalyse: Variante (Art. 13e^{bis})

Der Eintrag in eine öffentliche Liste ist wenig zielführend. Um effektiv gegen die Problematik der nicht erkläraren Lohnungleichheit vorzugehen, erachten wir die unter Punkt 2.2 gemachten Vorschläge als zielführender im Vergleich zu einer öffentlichen Liste von Arbeitgebern, welche die Lohnanalyse nicht korrekt oder fristgerecht durchgeführt haben. Gilt die Pflicht zur Lohn(system)analyse für möglichst viele Unternehmen, profitieren auch möglichst zahlreiche Angestellte davon. Ist zudem das Analysetool effizient ausgestaltet, ist die notwendige Transparenz bereits bei der Durchführung gegeben.

2.5 Einbezug der Belegschaft (Art. 13g)

Die Information über die Resultate der Lohnanalyse fördern die Transparenz und die Möglichkeit für Angestellte, sich gegen Lohnungleichheit zu wehren. Die Hürden für Klagen gegen die Lohnungleichheit sind in der Schweiz relativ hoch. Viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer scheuen sich aus verschiedenen Gründen (Angst vor Arbeitsplatzverlust, Exponierung) vor einem solchen Schritt. Die Information über die Resultate hilft den Mitarbeitenden, eher an ihre Vorgesetzten zu gelangen und ihren Lohn gegebenenfalls korrigieren zu lassen. Sollte auf das vorgeschlagene Modell der Lohnsystemanalyse eingegangen werden, müsste die Belegschaft zudem in die Ausgestaltung des Lohnsystems mit einbezogen werden (im Rahmen ihrer Mitwirkungsrechte).

2.6 Weitere Aspekte

Auch gesellschaftspolitische Ursachen der (Lohn-)Ungleichheit müssen beseitigt werden. Um die Lohnungleichheit und die Gleichstellung von Frau und Mann zu erreichen, sind auch die politischen Rahmenbedingungen entsprechend auszugestalten. Die Vereinbarkeit von Beruf, Familie und Weiterbildung muss gefördert werden, damit das Potenzial gut ausgebildeter Frauen ausgeschöpft werden kann. Eine

gemeinsame oder sich ergänzende Zeit für Eltern nach der Geburt des Kindes (ein Vaterschaftsurlaub scheint hier, wenn überhaupt, die politisch realistischste Variante zu sein) und der Übergang zur Individualbesteuerung sind Bereiche, bei denen es im Sinne der Gleichstellung ebenfalls anzusetzen gilt. Dadurch können auch die erklärbaren Lohnunterschiede verringert werden.

3 Zusammenfassung der Position des Kaufmännischen Verbandes

Der Kaufmännische Verband befürwortet grundsätzlich die Pflicht für Unternehmen, Lohnanalysen durchführen zu müssen. Dies führt zu mehr Transparenz über Lohnsysteme und ermöglicht die Sensibilisierung für weitere Gleichstellungsanliegen in den Unternehmen. Mit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung sind wir im Grundsatz einverstanden, sehen jedoch weiteren Abklärungsbedarf bei der Methode der Lohnanalyse. Hier schlagen wir vor, den Fokus verstärkt auf Lohnsystemanalysen zu legen, um eine systembedingte Lohnungleichbehandlung auszuschliessen. Allfällige Lohndiskriminierungen werden damit von allem Anfang an an der Wurzel gepackt, ohne den aufwändigen Weg über die Regressionsanalyse. Die Eintragung von Unternehmen, die keine Lohnanalysen durchführen, in eine öffentliche Liste erachten wir als wenig zielführend. Zudem muss das Kriterium der Unternehmensgrösse als Voraussetzung für das Durchführen einer Lohnanalyse herabgesetzt werden, damit möglichst viele Arbeitnehmende profitieren können, wobei die Regulierungsfolgekosten für KMU so tief wie möglich zu halten sind (siehe dazu unser Vorschlag unter Punkt 2.2.).

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen Ihnen für Rückfragen jederzeit zur Verfügung. Zusammen mit Herrn Matthias Möllenev von der Zürcher Gesellschaft für Personalmanagement sind wir gerne auch bereit, unseren Vorschlag zur Lohnsystemanalyse näher zu erläutern.

Freundliche Grüsse

Kaufmännischer Verband Schweiz



lic. iur. Peter Kyburz
CEO



Manuel Keller
Leiter Beruf und Beratung

Kopie geht an:

Matthias Möllenev, Präsident Zürcher Gesellschaft für Personal-Management ZGP
c/o peopleXpert gmbh
Seestrasse 110a
8610 Uster