
Gesundheits- und Sozialdepartement

Bahnhofstrasse 15
Postfach 3768
6002 Luzern
Telefon 041 228 60 84
Telefax 041 228 60 97
gesundheit.soziales@lu.ch
www.lu.ch

Bundesamt für Justiz

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

Luzern, 23. Februar 2016

Protokoll-Nr.: 167

Entwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann: (Gleichstellungsgesetz, GIG): Stellungnahme des Regierungsrates des Kantons Luzern

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Namen und Auftrag des Regierungsrats lasse ich Ihnen die folgende Stellungnahme zu obgenanntem Vernehmlassungsgeschäft zukommen:

Aktuelle Situation

Bei der Gleichstellung von Frau und Mann nimmt die Frage der Lohngleichheit eine zentrale Rolle ein. Gerechte Löhne beeinflussen die familiäre Arbeitsteilung massgeblich und stützen die finanzielle Absicherung beider Geschlechter. Zusätzlich zum ausbezahlten Lohn äussert sich dies auch in den Einzahlungen in die Sozialversicherungen und Vorsorgeeinrichtungen. Weiter trägt die Einhaltung der Lohngleichheit dazu bei, dass Leistungen von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt gerecht anerkannt und honoriert werden.

Mit dem schweizweiten Projekt «Lohngleichheitsdialog», welches die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen mit Unterstützung des Bundes 2009 lancierten, wurde versucht die Lohngleichheit ohne staatliche Massnahmen zu verwirklichen. Die Evaluation des Projekts kommt zum Schluss, dass der Lohngleichheitsdialog auf der Basis der Freiwilligkeit nicht genügt, um die Lohngleichheit zu verwirklichen.¹

Handlungsbedarf

Grundsätzlich sehen wir die Notwendigkeit für die vorgeschlagene Änderung des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann. Die Gesetzesänderung ist ein wichtiger Schritt hin zur Lohngleichheit und zur Behebung von Lohndiskriminierung aufgrund des Geschlechts. Im Sinne einer zusätzlichen Massnahme befürworten wir die vorgeschlagene Va-

¹ Thomazine von Witzleben im Auftrag des Bundesamtes für Justiz. 2014. Der Lohngleichheitsdialog. Ein Projekt der Sozialpartner und des Bundes. Bericht vom 30.06.2014 zuhanden der Trägerschaft des Lohngleichheitsdialogs. <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/gleichstellung/lohngleichheitsdialog/2014-06-30/ber-d.pdf>, eingesehen am 08.01.2016

riante, nach der die Kontrollstellen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die ihrer Pflicht zur Durchführung einer Lohnanalyse bzw. deren Kontrolle nicht nachkommen, der zuständigen staatlichen Behörde melden. Bezüglich öffentlich zugänglicher Liste sind wir aber kritisch eingestellt (vgl. Kapitel: "Bemerkungen zu einzelnen Artikeln").

Trotz unserer grundsätzlichen Zustimmung haben wir die folgenden Bemerkungen zum Vernehmlassungsentwurf anzubringen.

Allgemeine Bemerkungen

Antrag 1: Öffentlich-rechtliche Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sind aus folgenden Gründen von den vorgeschlagenen Änderungen explizit auszunehmen.

- Öffentlich-rechtliche Arbeitgeber sind bereits aufgrund der allgemeinen Verwaltungsprinzipien verpflichtet, ihre Mitarbeitenden auch im Bereich der Entlohnung nach dem Grundsatz der Gleichbehandlung zu behandeln. Sie verfügen in der Regel über detaillierte Besoldungssysteme (Kanton Luzern: Besoldungsordnung und -Verordnung für das Staatspersonal sowie für die Lehrpersonen und die Fachpersonen der schulischen Dienste), die eine weitgehend diskriminierungsfreie Einreihung ins Lohnsystem ermöglichen.
- Bei öffentlich-rechtlichen Arbeitgebern besteht die Möglichkeit, dass die Politik bei befürchteter Lohndiskriminierung korrigierend eingreifen und Massnahmen fordern kann. Dies ist bei privaten Arbeitgebern nicht möglich, weshalb der Bund im Gleichstellungsgesetz Vorgaben machen muss, wenn er in diesen Bereich eingreifen will.
- Da die öffentlich-rechtlichen Arbeitgeber aus eigener Initiative bereits heute nur eine sehr geringe Abweichung zwischen den Löhnen von Frauen und Männern aufweisen und die Politik grosse Einflussmöglichkeiten hat, verlangen wir, dass die öffentlich-rechtlichen Arbeitgeber von der Regelung zur Verpflichtung einer wiederkehrenden Lohnanalyse ausgenommen werden.

Im Weiteren weisen wir noch auf folgende Punkte der Vorlage hin:

- Wir sind nicht einverstanden mit der Aussage in Ziffer 5.3 des erläuternden Berichtes, wonach die Kantone auch für die Lohnanalysen in den Gemeinden zu sorgen haben. Die Gemeinden sind selbständige öffentlich-rechtliche Arbeitgeber und die Verpflichtung für Lohnanalysen - sollten die öffentlich-rechtlichen Arbeitgeber trotz unserer ablehnenden Stellungnahme ebenfalls unter den Anwendungsbereich der neuen Regelung fallen - liegt somit bei den Gemeinden. Weiter ist nicht klar ersichtlich, auf was sich die Ausführungen, wonach die Kantone die Durchführung der Kontrollen der Lohnanalysen regeln müssten, denn beziehen soll.
- Eine Lohnanalyse ergibt nur dann aussagekräftige Resultate, wenn die zugrunde liegenden Daten vollständig sind. Dies bedingt eine systematische Erfassung von diversen Personalangaben. Dies führt insbesondere bei grossen Arbeitgebern entweder zu einem hohen manuellen und laufenden Erfassungsaufwand oder zu einem beträchtlichen finanziellen Aufwand bei der Weiterentwicklung der Lohnabrechnungsprogramme. Lohnabrechnungsprogramme sind für die Lohnabrechnung konzipiert und somit für die zusätzlichen Stellen- und Personenattribute sowie die dezentrale Datenerfassung nicht standardmässig eingerichtet. Im Kanton Luzern als Arbeitgeber sind die technischen Voraussetzungen zum Beispiel zurzeit noch nicht vorhanden. Es ist jedoch geplant, diese in den nächsten Jahren schrittweise einzuführen. Sollten die Kantone als öffentlich-rechtliche Arbeitgeber den neuen Bestimmungen unterstellt werden, verlangen wir eine entsprechende Einführungs- beziehungsweise Übergangsfrist.

Antrag 2: Den den neuen Bestimmungen unterworfenen Arbeitgebern und insbesondere den öffentlich-rechtlichen Arbeitgebern, so sie denn trotz unserem Antrag 1 nicht ausge-

geschlossen werden, ist eine angemessene Frist zur Umstellung ihrer Lohnabrechnungsprogramme zu gewähren.

Der Bericht zum schweizweiten Projekt «Lohnleichheitsdialog» vom 30.06.2014 zuhanden der Trägerschaft des Lohnleichheitsdialogs kommt zum Schluss, dass der Lohnleichheitsdialog auf der Basis der Freiwilligkeit nicht genügt, um die Lohnleichheit zu verwirklichen. Daraus lässt sich auch schliessen, dass zumindest die Frage der Nachweiserbringung über das Einhalten des Lohnleichheitsgebots bei den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern nicht zuoberst auf der Prioritätenliste steht. Wenn sie nun verpflichtet werden sollen, eine systematische Lohnanalyse durchzuführen und darüber Bericht zu erstatten, so ist es von zentraler Bedeutung, dass dies mit einem möglichst geringen administrativen Aufwand ausgeführt werden kann.

Antrag 3: Die Vorgaben für die Lohnanalyse und die Kontrolle darüber sind so auszugestalten, dass damit möglichst wenig administrativer Aufwand und IT-Kosten ausgelöst werden.

Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

Art. 13b Methode der Lohnanalyse

Mit der Vorgabe der Methode der Lohnanalyse greift der Bund direkt in die Entlöhnungssystematik der Unternehmen ein. Mit den Umsetzungsvorgaben auf Verordnungsstufe (Art. 13b Abs. 3) gibt er vor, welche Faktoren den Lohn bestimmen müssen. Das zurzeit am häufigsten verwendete Instrument zur Feststellung der Lohndiskriminierung (Logib) beruht auf Annahmen, welche in vielen Lohnsystemen nicht abgebildet sind. Beispielsweise richtet sich der Lohn nach der Funktion und nicht nach der Ausbildung oder die Anrechnung der Berufserfahrung erfolgt differenziert und nicht aufgrund der "potenziellen Erfahrungsjahre" (sprich letztlich aufgrund des Alters). Die für die Lohnstrukturhebung verwendeten Faktoren wie "Anforderungsniveau" und "Berufliche Stellung" sind für die Analyse der Lohndiskriminierung auf betrieblicher Ebene ungeeignet und entsprechen in der Regel nicht den in der Entlöhnungssystematik verwendeten Faktoren. Werden beispielsweise Erziehungsjahre nicht vollständig angerechnet, werden diese systembedingten Unterschiede zwischen betrieblicher Entlöhnungssystematik und den Grundannahmen des Statistikverfahrens als Diskriminierung ausgewiesen. Für die meisten Unternehmen (und übrigens auch für die Revisionsunternehmen) dürften die komplexen statistischen Verfahren (Regressionsanalyse) eine Blackbox darstellen und die dahinter liegende Logik nicht erkennbar und erklärbar sein. Eine transparentere Analyse der lohnmassigen Geschlechterdiskriminierung in einem Unternehmen wäre geeigneter mit einem zweistufigen Vorgehen erreichbar, nämlich mit einer Analyse der Bestimmungsfaktoren des Lohnes in der Entlöhnungssystematik auf Diskriminierung und mit der Überprüfung der diskriminierungsfreien Umsetzung dieser Vorgaben, wobei auch erkennbar sein müsste, welche Entscheidungen im Unternehmen diskriminierend erfolgen. Wir lehnen Art. 13b deshalb ab.

Art. 13e^{bis} Meldung und Veröffentlichung von Pflichtverletzungen

Mit der Inklusion dieser Variante gehen wir davon aus, dass mehr Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber motiviert sein werden, die Lohnanalyse durchzuführen. Damit ist die Variante dem Anliegen zur Beseitigung der Lohndiskriminierung aufgrund des Geschlechts dienlich. Die in Absatz 2 stipulierte öffentlich zugängliche Liste der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die ihrer Pflicht nicht nachgekommen sind, lehnen wir jedoch dezidiert ab. Eine solche Liste käme einem elektronischen Pranger gleich. Wir begrüssen es aber, wenn Auskünfte über einzelne Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber aus begründetem Interesse erteilt werden. Wir denken dabei etwa an Gewerkschaften, Personalorganisationen, Mitarbeitende oder die öffentliche Hand im Zusammenhang mit der Vergabe bei öffentlichen Beschaffungen. Die Details dazu sind in der Verordnung zu regeln.

Antrag 4: Absatz 2 sei wie folgt zu formulieren: Die zuständige Behörde erteilt auf schriftliches und begründetes Gesuch hin im Einzelfall Auskunft darüber, ob ein Arbeitgeber oder eine Arbeitgeberin im Sinne von Absatz 1 gemeldet wurde. Sie erteilt auch Auskunft über Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, welche ihre Pflichten gemäss den Artikeln 13a und 13c nicht erfüllt haben. Das Nähere regelt der Bundesrat in der Verordnung.
In der Folge wird auch die Überschrift zu Artikel 13e^{bis} anzupassen sein.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und bitten Sie, diese angemessen zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse



Guido Graf
Regierungsrat