SGB | USS
www.sgb.ch | www.uss.ch
Schweizerischer Gewerkschaftsbund
Union syndicale suisse
Unione sindacale svizzera

DOSSIER NR. 116

25 Jahre nach dem Frauenstreik

Lohnkontrollen – ein Reader

Juni 2016
Hg. Frauenkommission SGB

SGB | USS
www.sgb.ch | www.uss.ch

Inhalt

1 Einleitung 5

2 Lohngleichheit: Zahlen und Fakten 6

2.1 Zur statistischen Erfassung von Lohnunterschieden 6
2.2 Die wahre Heiratsstrafe 8
2.3 Zahlen von privaten Anbietern 9
2.4 Methodischer Nachtrag 9

3 Auf dem Weg zur Lohngleichheit? 11

4 Vorteile und Nutzen von Lohnkontrollen 13

5 „Männer für Lohngleichheit“ 15

6 Lohnkontrollen im Ausland 16

7 Lohnklagen: wirksam, aber keine Lösung 19

8 Lohngleichheit: Was sonst noch zu tun ist 21

1 Einleitung

Seit 1981 verlangt die Bundesverfassung gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit. Am 14. Juni 1991 haben die Frauen gestreikt, weil dieses Gebot bei weitem noch nicht eingelöst war. 1996 trat als Folge dieses Streiks das Gleichstellungsgesetz in Kraft.

Und heute? Immer noch gibt es in der Schweiz beträchtliche Lohnunterschiede zwischen Männern und Frauen. Knapp die Hälfte davon ist wohl diskriminierend.

Zum 25-Jahre-Jubiläum des Frauenstreiks und zum 20-Jahre-Jubiläum des Gleichstellungsgesetz zeigt dieses SGB-Dossier auf, wo wir bezüglich Lohngleichheit stehen, weshalb wir noch nicht am Ziel sind, was noch zu tun ist, aber auch, was schon getan wird – in der Schweiz und im Ausland.

Primäre Forderung dieses Dossiers sind Lohnkontrollen. Lohnkontrollen sorgen für Transparenz. Sie sind ein hilfreiches Instrument, um Lohndiskriminierungen zu erkennen und zu beheben. Klar ist: Auf freiwilligem Weg hat das nicht funktioniert, der Bund muss jetzt die Verantwortung dafür übernehmen. Genau dies will der Bundesrat mit einer Revision des Gleichstellungsgesetzes tun. Er provoziert damit jedoch massive Gegenwehr. Mit teils abenteuerlichen Thesen und Theorien stellen die GegnerInnen einer Gesetzesrevision die Existenz der Lohndiskriminierung in Abrede.

Lohndiskriminierung ist nicht einfach ein Kavaliersdelikt. Lohndiskriminierung zu dulden, ist Ausdruck einer Form gesellschaftlicher Ächtung der Frauen. Wenn wir, nach wie vor, volle Lohngleichheit verlangen, dann auch in der Einsicht, dass schliesslich alle davon profitieren werden: Arbeitnehmende und Arbeitgebende, die Wirtschaft und die Gesellschaft.

2 Lohngleichheit: Zahlen und Fakten

Regula Bühlmann, Zentralsekretärin SGB

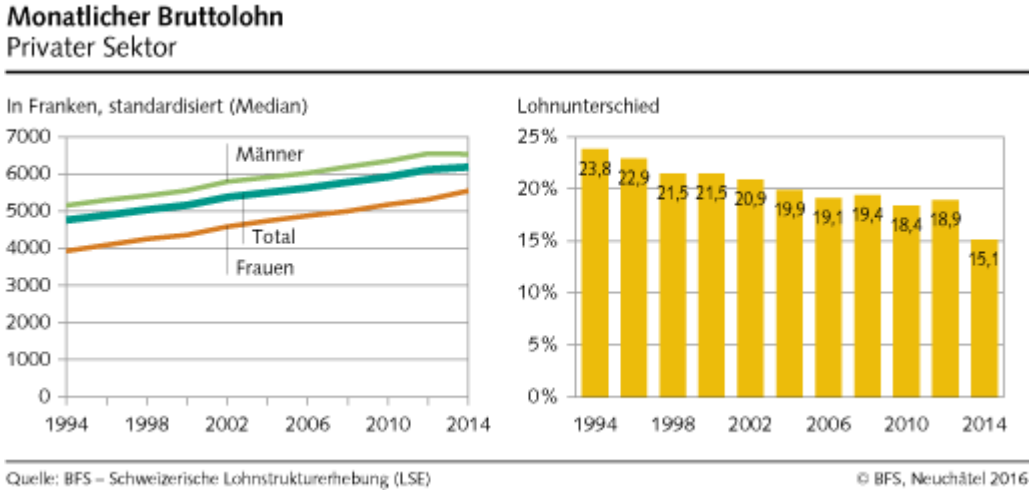
In der öffentlichen Diskussion über die Umsetzung des Verfassungsgrundsatzes der Lohngleichheit streiten sich Gegnerinnen und Befürworter gesetzlicher Massnahmen unweigerlich über Zahlen und deren Interpretation. Wer sich näher mit den Zahlen und Fakten befasst, droht angesichts der verschiedenen Statistiken und Analysen bald einmal den Überblick zu verlieren. Wir versuchen deshalb in den folgenden Zeilen mittels einer Übersicht Klarheit in die Debatte zu bringen.

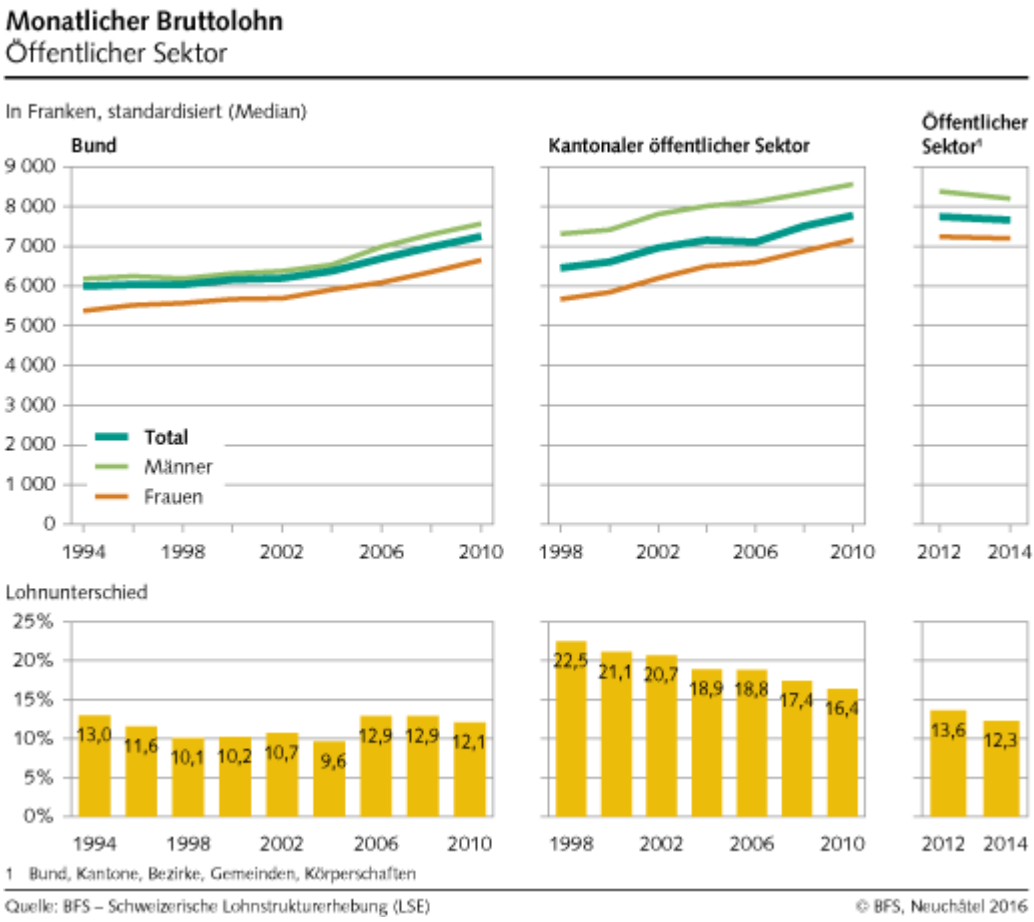
2.1 Zur statistischen Erfassung von Lohnunterschieden

Das Bundesamt für Statistik führt seit 1994 alle zwei Jahre die Schweizerische Lohnstrukturerhebung (LSE) durch. Es handelt sich dabei um eine Erhebung bei einer repräsentativen Stichprobe von rund 35'000 privaten und öffentlichen Unternehmen bzw. Verwaltungen mit insgesamt rund 1,7 Millionen Arbeitnehmenden (Situation für 2012). Die LSE ist somit die umfassendste Erhebung zur Schweizerischen Lohnstruktur. Sie erlaubt unter anderem auch Aussagen zum Lohnunterschied zwischen Frauen und Männern in der Gesamtwirtschaft (vgl. Kasten). Dabei wird der Lohn der Männer als Referenz (gleich 100%) genommen. Die Detailanalyse zur Bestimmung der potenziellen Lohndiskriminierung führen externe ExpertInnen jeweils nachträglich aus. Für das Jahr 2012 hat das Büro BASS den Auftrag ausgeführt.

Lohnstrukturerhebung 2014

Für das Jahr 2014 hat das Bundesamt für Statistik die Zahlen der Lohnstrukturerhebung publiziert, jedoch noch nicht die Detailanalyse zur Bestimmung des unerklärten und potenziell diskriminierenden Anteils der Lohnunter-schiede. 2014 haben Frauen im Privatsektor 15.1% (Median, vgl. Kasten) weniger verdient als Männer (2012: 18.9 %). Diese Zahl verwenden die SGB-Frauen in der Kommunikation rund um den 25. Jahrestag des Frauenstreiks. Im gesamten Öffentlichen Sektor betrug der Lohnunterschied im Median 12.3% (2012: 13.6%). Die Zahlen ab 2012 sind jedoch nicht mit denjenigen vorher zu vergleichen, da bis 2010 nur die Löhne bei Bund und Kantonen erhoben worden sind.





Detailanalyse der Lohnstrukturhebung 2012

Den vom Büro BASS verfassten Schlussbericht zur „Analyse der Löhne von Frauen und Männern anhand der Lohnstrukturerhebung 2012“ hat das Bundesamt für Statistik erst im Frühjahr 2016 veröffentlicht, also nachdem die Lohnstrukturerhebung 2014 veröffentlicht worden ist. Es ist deshalb wichtig, die LSE-Zahlen 2014 nicht mit denen der Detailanalyse 2012 zu vermischen. Das Büro BASS praktiziert eine andere Gewichtung und eine andere Filterung für die Stichprobe als das BFS, so dass die ausgewiesenen Medianlohnunterschiede für 2012 mit 16.8% (Privatwirtschaft) und 14.5% (öffentlicher Sektor) von denen des BFS (18.9 resp. 13.6%) abweichen. Das Büro BASS arbeitet jedoch hauptsächlich mit dem Durchschnittslohnunterschied (vgl. 2.4) zwischen Frauen und Männern: Dieser liegt 2012 gesamtwirtschaftlich bei 19.3%, im öffentlichen Sektor bei 16.5% sowie in der Privatwirtschaft bei 21.3%.

Der unerklärte Anteil am Lohnunterschied ist nach Berechnungen des Büro BASS in der Privatwirtschaft mit 41% und im öffentlichen Sektor mit 39% ähnlich gross (Gesamtwirtschaft: 44%). Absolut bedeutet dies, dass Frauen bei gleicher Ausstattung in der Privatwirtschaft 8.7% weniger verdienen als Männer und im öffentlichen Sektor 6.5% weniger (Gesamtwirtschaft: 8.3%).

Merkmale des unerklärten Lohnunterschieds

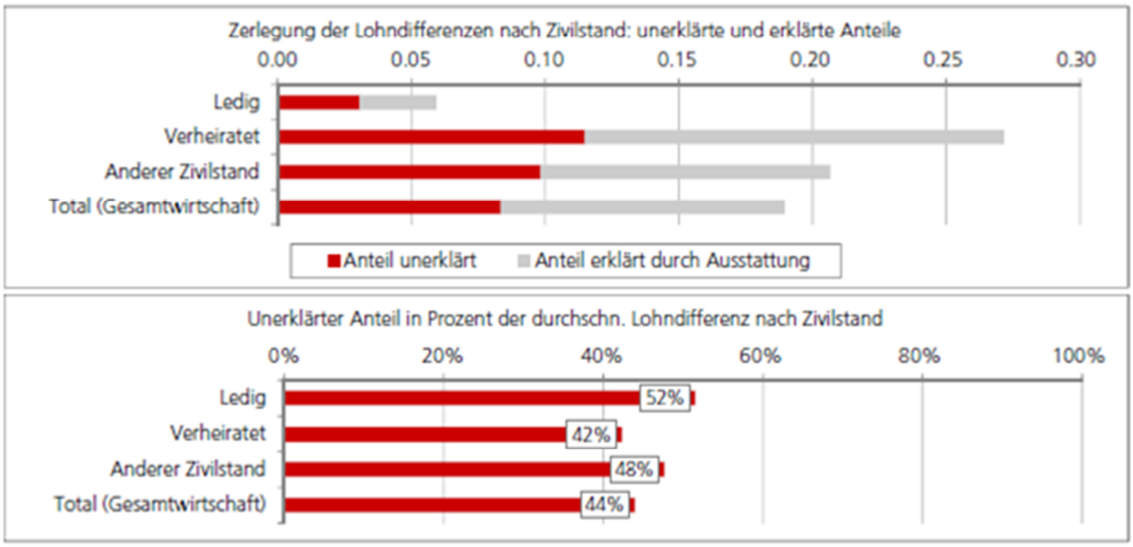
Grosse Unterschiede der unerklärten Lohnunterschiede zeigen sich zwischen den verschiedenen Branchen und Regionen: So ist die unerklärte Lohndifferenz im Gastgewerbe mit 3.6% am kleinsten, während sie in der Textil- und Lederindustrie am grössten ist (17.2%). Die Regionen mit dem kleinsten unerklärten Lohnunterschied sind die Genferseeregion (6.3%), der Espace Mittelland

(7.4%) sowie die Region Zürich (7.6%). In der tendenziell konservativeren Ostschweiz ist der Unterschied mit 11.5% am grössten. Ausserdem sind die unerklärten Lohnunterschiede zwischen Vollzeit erwerbstätigen Frauen und Männern mit 9.2% deutlich grösser als bei Teilzeit Erwerbstätigen (7.4% bei Pensen von 20-49% sowie 8.0% bei Pensen zwischen 50 und 89%). Wenig Einfluss auf die unerklärten Lohnunterschiede hat dagegen die Unternehmensgrösse.

2.2 Die wahre Heiratsstrafe

Die „Analyse der Löhne von Frauen und Männern anhand der Lohnstrukturerhebung 2012“ zeigt auf, dass der unerklärte Lohnunterschied bei Verheirateten mit 11.6% grösser ist als bei Ledigen mit 3.1%. Interessanterweise hat der Zivilstand unterschiedliche Auswirkungen auf den Lohn für Frauen und Männer: Verheiratete Männer verdienen bei sonst gleichen Charakteristika 4.4 Prozent mehr als ledige Männer, während verheiratete Frauen 2.9 Prozent weniger verdienen als ledige Frauen (Gesamtwirtschaft). Dieser aus vergleichbaren nationalen und internationalen Studien bekannte Verheirateten-Bonus für Männer ist im privaten Sektor ausgeprägter als im öffentlichen Sektor. Die AutorInnen stellen richtigerweise fest, dass der Zivilstand kein Qualifikationsmerkmal ist, sondern ein weiteres persönliches Merkmal, das potenziell diskriminierend wirken kann: „In gesamtwirtschaftlichen Analysen wird der Zivilstand als erklärendes Merkmal mitberücksichtigt um zu sehen, ob bzw. wie weit der Verheirateten- (oder Ernährer-) Bonus bei den Männern spielt. Werden hingegen Lohndiskriminierungsanalysen in Unternehmen durchgeführt, darf der Zivilstand nicht als erklärendes Merkmal in der Lohngleichung berücksichtigt werden, da eine Bevorzugung bzw. Benachteiligung auf Grund des Zivilstands nicht legitim ist“ (BASS 2016, S. 42). Dass Männer trotzdem mehr verdienen, wenn sie verheiratet sind, dürfte zu einem grossen Teil mit der nach wie vor weit verbreiteten Vorstellung zusammenhängen, dass Ehemänner Haupternährer, Ehefrauen Zuverdienerinnen sind.

Abbildung 23: Zerlegung der Lohnunterschiede nach Zivilstand



Quelle: LSE 2012; Gesamtwirtschaft; Berechnungen BASS.

Die Lohnstrukturerhebung erhebt weder die Anzahl Kinder der Erwerbstätigen noch ihre effektive Berufserfahrung, sie kann also keine Aussagen zum Einfluss von Berufserfahrung und Betreuungspflichten auf den Lohn machen. Trotzdem ist es denkbar, dass verheiratete Frauen weniger verdienen, weil sie wegen Betreuungspflichten weniger Berufserfahrung haben als ledige Frauen.

Die Berufserfahrung kann jedoch keine Erklärung für den Heiratsbonus verheirateter Männer sein. Internationale Studien zeigen jedoch, dass der Einfluss der Erwerbserfahrung auf den Lohnunterschied überschätzt wird. Die Erwartungshaltung bezüglich geringerer Leistung und weniger zeitlicher Flexibilität von verheirateten Frauen dürften eine weitaus grössere Rolle spielen.

2.3 Zahlen von privaten Anbietern

Neben den offiziellen Zahlen der Lohnstrukturerhebung kommunizieren private Player und Beratungsunternehmen weitere Zahlen zu Lohnunterschieden zwischen Frauen und Männern, die denjenigen des BFS zum Teil diametral widersprechen und entsprechend auch von Gegnern der Gesetzesrevision für ihre Argumentation instrumentalisiert werden.

Die Hay Group hat 2015 in einer Analyse von 222 Unternehmen eine Lohndifferenz von 2.1 Prozent festgestellt. Allerdings besteht die Stichprobe vor allem aus grossen internationalen Unternehmen, unter denen die Branchen Chemie, Konsumgüter und Industrie besonders stark vertreten sind. Auch arbeitet die Hay Group unter anderem mit der Total Target Compensation (TTC), was bedeutet, dass möglicherweise anstatt der effektiv ausbezahlten Löhne die Beträge inkl. Leistungsanteile und Boni verglichen wurden, die bei 100 prozentiger Zielerfüllung zu erreichen sind. Die Schätzung von Leistung und Zielerfüllung beinhaltet natürlich ein grosses Diskriminierungspotenzial, die TTC kann also mitnichten zu tauglichen Zahlen über Lohndiskriminierung führen. Und nicht zuletzt sind die Hay Group-Ergebnisse mit denjenigen des BFS auch deswegen nicht vergleichbar, weil das Vorgehen der Hay Group nicht transparent ist und diese auch keine Regressionsanalyse durchgeführt hat.

In der Schweizer Beratungslandschaft bezüglich Löhnen ist Landolt & Mächler ein wichtiger Player, dessen grösste Kundin die MEM-Industrie ist. Landolt & Mächler stellen bei der Analyse der Lohndaten aus der MEM-Industrie einen diskriminierenden Lohnunterschied von 2 Prozent fest (NZZ, 8. Januar 2016). Auch diese Zahlen sind jedoch mit denjenigen des BFS nicht vergleichbar, weil die Stichprobe nicht repräsentativ für die Gesamtwirtschaft ist und weil auch hier die Vorgehensweise nicht transparent ist.

Die Analysen privater Anbieter können zwar gewisse Erkenntnisse zum Gesamtbild beitragen, sie sind jedoch im Gegensatz zur Lohnstrukturerhebung nicht für die Gesamtwirtschaft repräsentativ. Die Stichproben sind zu klein, die Methoden nicht immer transparent und die Fragestellungen unterschiedlich. Folgerichtig stellt Felfe in ihrem Bericht „Überprüfung der statistischen Methoden des Bundes betreffend die Lohngleichheit von Frau und Mann“ (2015) fest, dass Methode und Vorgehensweise der Regressionsanalyse zur Lohnstrukturerhebung zu soliden Resultaten führen und wissenschaftlich begründet sind. Gewisse Varianten wären möglich, was jedoch die unerklärten Lohnunterschiede nicht zwingend senken, sondern teilweise sogar erhöhen würde.

2.4 Methodischer Nachtrag

Nationale Ebene vs. Betriebsebene

Wichtig ist die Unterscheidung von nationaler und Betriebsebene, wenn es um Zahlen zur Lohnungleichheit geht. Die Schweizerische Lohnstrukturerhebung (LSE) des Bundesamts für Statistik (BFS) zeigt unter anderem den Lohnunterschied zwischen Frauen und Männern in der Schweizer Gesamtwirtschaft auf. Die Zahlen der LSE sind rein deskriptiv und haben keine rechtliche Bedeu-

tung. Sie sind jedoch unerlässlich, um aufgrund der gesamtwirtschaftlichen Situation Handlungsbedarf abzuleiten.

Mit dem Standardanalysemodell des Bundes (Logib) sowie weiteren Methoden kann die Lohnstruktur im einzelnen Unternehmen analysiert werden. Eine solche Analyse macht keine Aussage zur nationalen Statistik, aber auch keine zum Einzelfall: Auch eine grundsätzlich diskriminierungsfreie Lohnstruktur kann die Diskriminierung einer Einzelperson nicht ausschliessen, gleichzeitig kann auch in einem Betrieb, in dem Frauen durchschnittlich weniger verdienen als Männer, im Einzelfall eine Frau lohnmässig bevorzugt sein. Die Analyse auf Betriebsebene ist jedoch insofern rechtlich bindend, als dass ein lohndiskriminierender Betrieb aus dem Beschaffungswesen ausgeschlossen ist.

Der vorliegende Beitrag zu Zahlen und Fakten der Lohngleichheit bezieht sich nur auf die nationale Ebene.

Erklärter vs. unerklärter Anteil am Lohnunterschied

Ein Lohnunterschied zwischen Frauen und Männern bedeutet nicht zwingend eine Lohndiskriminierung. Ein grosser Teil dessen, was Frauen weniger verdienen als Männer, lässt sich mit Unterschieden in der sogenannten Ausstattung erklären: Frauen wählen beispielsweise schlechter bezahlte Stellen, kürzere Ausbildungen und ihre Karrieren verlaufen weniger steil als diejenige der Männer. Dies alles schlägt sich auf den Lohn nieder – und schliesst eine Diskriminierung nicht aus, beispielsweise, wenn eine Frau bei der Einstellung oder einer Beförderung gegenüber einem Mann benachteiligt wird. Von einer Lohndiskriminierung spricht man jedoch erst, wenn Frauen bei gleichwertiger Ausstattung (Ausbildung, Kompetenzniveau und Anforderung der Stelle, Alter usw.) einen niedrigeren Lohn als Männer bekommen.

Die Lohndiskriminierung wird annäherungsweise mit einer Regressionsanalyse festgestellt. Dafür wird der Einfluss verschiedener Faktoren auf den Lohnunterschied berechnet. Der Lohnunterschied, der keinem dieser Faktoren zugeschrieben werden kann, gilt als unerklärt, ist hauptsächlich aufs Geschlecht zurückzuführen und somit potenziell diskriminierend. Weil Statistiken nicht alle erdenklichen Faktoren berücksichtigen können, ist es möglich, dass statistische Analysen die Lohndiskriminierung leicht über- oder unterschätzen. Die grosszügige im Beschaffungswesen angewandte Toleranzschwelle von 5 Prozent berücksichtigt die Möglichkeit einer Überschätzung, die Gefahr der Unterschätzung ist aber mindestens ebenso gross.

Median vs. Durchschnitt

Im Umlauf sind Zahlen, die den Lohnunterschied anhand des Medians oder anhand des Durchschnitts aufzeigen. Der Medianlohn ist der Betrag, bei dem die Hälfte der Personen mehr, die andere Hälfte weniger verdient. Sowohl tiefe als auch hohe Extremwerte haben wenig Einfluss auf den Median, da es nicht darauf ankommt, ob der höchste Lohn beispielsweise zwei oder zwanzig Millionen Franken beträgt. Entsprechend ist der Medianlohnunterschied tiefer als der Durchschnittlslohnunterschied, der stärker von Extremwerten beeinflusst ist.

3 Auf dem Weg zur Lohngleichheit?

Regula Bühlmann, Zentralsekretärin SGB

Vom Streik zum Gesetz

1991 haben die Frauen schweizweit gestreikt: Seit 10 Jahren versprach ihnen zwar die Bundesverfassung Schutz vor Diskriminierung, insbesondere bei den Löhnen. Doch wirklich umgesetzt war dieser noch lange nicht. Der Streik hatte Erfolg: Seit 1996 haben wir ein Gleichstellungsgesetz (GlG), das Diskriminierungen im Erwerbsleben aufgrund des Geschlechts klar verbietet. Allerdings war auch dieses Gesetz letztendlich ein Kompromiss: Eine Behörde mit Sanktionsbefugnissen ist nicht vorgesehen, und wenn ArbeitnehmerInnen ihre Rechte selber einklagen, ist der Kündigungsschutz von sechs Monaten zu schwach. Die durchschnittliche Lohndifferenz zwischen Frauen und Männern hat sich seither langsam verringert von gut einem Viertel (1998) auf ca. einen Fünftel. Auch die unerklärte Lohndifferenz hat nur wenig abgenommen (1998: 10.6 Prozent; 2012: 8.7%, Privatsektor, BFS). Es hat sich also gezeigt, dass es zusätzlich zu Klagen weitere Massnahmen für die Lohngleichheit braucht.

Erfolglose freiwillige Massnahmen

2009 ist der sozialpartnerschaftliche Lohngleichheitsdialog, der auf freiwilligen Lohnanalysen beruhte, gestartet worden. Nach fünf Jahren, in denen nur die Hälfte der angestrebten 100 Unternehmen teilgenommen hatte, ist der Lohngleichheitsdialog im Februar 2014 beendet worden. Einmal mehr hat sich gezeigt, dass freiwillige Massnahmen nicht funktionieren, und dass es nach wie vor als Kavaliersdelikt gilt, den Frauen ihre Rechte vorzuenthalten. Folgerichtig hat der Bundesrat reagiert und im Herbst 2014 gesetzliche Massnahmen angekündigt, die über die Freiwilligkeit hinausgehen.

Zaghafte Verbesserungen in Aussicht

Am 7. März 2015 haben 12‘000 Personen an einer grossen Demonstration auf dem Bundesplatz dieses Ansinnen gestärkt und lautstark griffige Massnahmen gegen die anhaltende Lohndiskriminierung gefordert. Auch die über 5‘000 Unterzeichnerinnen eines Lohngleichheitsmanifests sind ein starkes Zeichen dafür, dass die Bevölkerung den Verfassungsbruch nicht länger akzeptiert.

Am 18. November hat der Bundesrat den Vorschlag zur Revision des Gleichstellungsgesetzes in die Vernehmlassung geschickt. Darin sind folgende Massnahmen vorgesehen:

- Betriebsinterne Lohnanalysen alle vier Jahren und deren Kontrolle nach dem Vier-Augen-Prinzip durch eine Selbstregulierungsorganisationen (SRO), Revisionsstelle, Arbeitnehmenden- oder Frauenorganisation. Diese erstellen einen Kontrollbericht.
- Die Analysemethode ist wählbar, muss jedoch anerkannt sein. Der Bundesrat legt die Kriterien nach Anhörung der Sozialpartner fest, die zuständige Behörde veröffentlicht eine Liste. Das Standardanalyseinstrument des Bundes, Logib, steht den Unternehmen nach wie vor gratis zur Verfügung.
- Publikation der Ergebnisse im Jahresbericht oder, falls ein solcher nicht vorhanden ist, in einem Bericht an die Mitarbeitenden.

- Sanktionen sind nicht vorgesehen, die Verantwortung liegt nach wie vor bei den Unternehmen. Es gibt jedoch eine Variante mit Meldepflicht bei Zuwiderhandlung.

Diese Massnahmen sind harmlos, um nicht zu sagen zahnlos. Sie gehen nur wenig weiter als die gescheiterte Freiwilligkeit, insbesondere, wenn die Variante mit der Meldepflicht nicht berücksichtigt wird. Die SGB-Gewerkschaften fordern deshalb weitergehende Massnahmen, bei denen die Verantwortung für die Umsetzung nicht bei den Einzelbetrieben, sondern beim Bund ist, und die Gewerkschaften angemessen einbezogen sind.

Bürgerlicher Gegenwind

So harmlos der bundesrätliche Revisionsentwurf ist - seit er angekündigt ist, laufen Bürgerliche und Arbeitgeberorganisationen dagegen Sturm. Nachdem sie bei freiwilligen Massnahmen noch dabei waren und auch die Existenz der Lohndiskriminierung anerkannt hatten, stellen sie seit letztem Jahr die offiziellen Zahlen des BFS zur Lohnungleichheit in Frage. Studien und Berichten des Bundesrates, die sowohl die Tauglichkeit der Analysemodelle sowie die Notwendigkeit von gesetzlichen Massnahmen belegen, halten sie eigene Publikationen entgegen, deren Aussagekraft angezweifelt werden muss. Charakteristisch für diese Papiere ist, dass sie Diskriminierung nur dort anerkennen, wo ein expliziter Diskriminierungswille vorhanden ist. Die Lohndifferenz sei nicht diskriminierend und die Verantwortung dafür bei Frauen zu suchen: Der Unterschied zwischen Frauen- und Männerlöhnen sei hinlänglich erklärbar durch unterschiedliche Berufswahl und Ausbildungen, durch die kürzere Erwerbserfahrung der Frauen und durch deren kleinere Leistungsbereitschaft – wobei gerade letztere Aussage an sich schon diskriminierend ist.

Ein expliziter Diskriminierungswille wird aber wohl tatsächlich bei den wenigsten Arbeitgebern vorhanden sein. Der Wille zur Behebung von Diskriminierungen ist jedoch auf Ebene der Arbeitgeberorganisationen ebenso wenig vorhanden – dies unterscheidet sie von der Mehrheit der Arbeitgeber, die in verschiedenen Umfragen gesetzliche Massnahmen für akzeptabel befunden haben.

Der SGB kann daraus nur schliessen, dass bürgerliche Politikerinnen und Arbeitgeberorganisationen keine Transparenz bezüglich Löhnen wollen und die unternehmerische Freiheit über die Rechte der Arbeitnehmerinnen stellen. Diese Position hat seit den Wahlen 2015 auch im Parlament und im Bundesrat Aufwind bekommen. Die Vernehmlassung zur Gesetzesrevision ist im März 2016 zu Ende gegangen. Dennoch ist dies keine Garantie dafür, dass der Bundesrat dem Parlament eine entsprechende Botschaft vorlegt. Die unterschiedliche Positionierung der beiden Räte zu einer GlG-Revision im Rahmen der Beratung des Legislaturprogramms zeigt, dass der Weg der Vorlage dornenvoll wird.

Jetzt erst recht!

Für die Gewerkschaftsfrauen ist dies kein Grund zur Resignation – sie setzen sich nun erst recht dafür ein, dass die Diskussion zu Ende geführt wird und eine Lösung für die Lohngleichheit findet. In einer Resolution, die die Delegiertenversammlung des SGB am 27. Mai 2016 verabschiedet hat, verlangen sie von Bundesrat und Parlament die prioritäre Behandlung der Behebung jeglicher Lohndiskriminierung sowie eine baldige Botschaft zur Gesetzesrevision. Letztere muss regelmässige Lohnkontrollen, Stichproben durch den Bund, den Einbezugs der Sozialpartner sowie Sanktionen bei Lohndiskriminierung beinhalten. An der Seite der Gewerkschaftsfrauen kämpfen Frauenorganisationen aus allen politischen Lagern. Sie alle sind der Meinung: 20 Jahre nach Einführung des Gleichstellungsgesetzes ist es Zeit, dass dieses nun seine ganze Wirkung entfalten kann. Ein erstes Zeichen setzt dieses Bündnis am 14. Juni 2016, 25 Jahre nach dem Frauenstreik, mit schweizweiten Aktionen. Die Botschaft ist klar: Lohnkontrollen – jetzt erst recht!

4 Vorteile und Nutzen von Lohnkontrollen

Patrizia Mordini, Leiterin Gleichstellung, Mitglied der Geschäftsleitung syndicom

Transparenz durch Lohnkontrollen

Lohnkontrollen oder Lohnanalysen sind nichts Neues: Auch wenn das auf freiwilliger Basis funktionierende Projekt Lohngleichheitsdialog gescheitert ist und die Zahl der teilnehmenden Betriebe mit 51 deutlich unter den erhofften 100 blieb, lassen Unternehmen schon jetzt ihre Lohnstruktur auf Diskriminierungsfreiheit überprüfen. Sei es, weil sie ein Interesse an einer fairen Entlöhnung haben, sei es, weil sie im Rahmen des Beschaffungswesens staatlich kontrolliert werden.

Nun will der Bundesrat obligatorische Lohnkontrollen für alle Unternehmen mit mehr als 50 Mitarbeitenden einführen – trotz des erheblichen Widerstands, der ihm erwächst, gibt ihm die Wissenschaft recht: Die Regulierungsfolgeabschätzung zur Gesetzesrevision zeigt, dass rund die Hälfte der Firmen, die bereits interne Lohnanalysen durchgeführt hatten, in der Folge die Lohnstruktur angepasst haben – zumeist in Richtung Erhöhung der Frauenlöhne. Eine Umfrage des Centre Patronal zur Lohngleichheit hat zudem ergeben, dass ein Grossteil der Unternehmen an der Umsetzung der Gleichstellung interessiert ist und sicher nicht wissentlich diskriminieren will – dass es trotzdem passiert hat also nichts mit bösem Willen zu tun, sondern mit Rollenstereotypen und gesellschaftlichen Erwartungshaltungen. Dies zeigt sich auch in der lohnmässigen Heiratsstrafe für Frauen und dem Heiratsbonus für Männer (vgl. Kapitel Zahlen und Fakten): Verheiratete Männer verdienen mehr, weil sie als Familienernährer wahrgenommen werden, verheiratete Frauen weniger, weil von ihnen mehr familienbedingte Ausfälle und weniger zeitliche Flexibilität erwartet werden.

Lohnkontrollen sind somit ein wichtiges Mittel zum Zweck: Sie schaffen Transparenz und öffnen Arbeitgebern wie Mitarbeitenden die Augen. Eine Veröffentlichung der Ergebnisse der Lohnanalysen im Unternehmen, beispielsweise im Jahresbericht, macht die Lohngleichheit im Betrieb zum Thema. Gerade in der Schweiz, wo es verpönt ist, mit Arbeitskolleginnen und -kollegen über den Lohn zu sprechen, ist dies eine wichtige Massnahme im Kampf gegen Lohndiskriminierung.

Vorteile für Arbeitgebende

Firmen mit einem Ruf als fortschrittliches Unternehmen, das Frauen wie Männer für gleichwertige Arbeit gleich und angemessen entlöhnt, haben einen Vorteil bei der Suche nach qualifiziertem Personal. Hoch qualifizierte Jobkandidatinnen und –kandidaten werden sich eher bei einer Firma verpflichten, von der sie glauben, dass ihre Tätigkeit gemäss ihrem Wert und Können statt abhängig vom Geschlecht entlöhnt wird. Die Treue eines Mitarbeiters, einer Mitarbeiterin zu einem Unternehmen wird auch beeinflusst von der Wahrnehmung einer fairen Entlöhnung.

Nicht zuletzt können mit Lohnkontrollen legale Schritte wie Lohnklagen gegen Firmen aufgrund von Lohndiskriminierung vermieden werden. Lohnklagen sind nicht nur für die klagenden Mitarbeiterinnen aufwendig und emotional belastend (vgl. Beitrag zu den Lohnklagen). Auch für Firmen sind Lohnklagen aufwendig und häufig mit einem Verlust von guten Arbeitskräften verbunden. Aber nicht nur Lohnklagen sind für Betriebe schädlich: Einige Mitarbeiterinnen wechseln auch die Stelle, weil sie woanders einen faireren Lohn erhalten. Jede neue Rekrutierung kostet ein Unternehmen viel Geld. Besser wäre es, dieses Geld gleich in die Lohngleichheit zu investieren. Dafür braucht es Transparenz: Denn nur, wenn ein Unternehmen weiss, wo das Problem liegt, kann es Massnahmen dagegen ergreifen. Lohnkontrollen sind der Schlüssel dazu.

Lohnkontrollen in Gesamtarbeitsverträgen und im öffentlichen Beschaffungswesen

Mittlerweile gibt es einige wenige Gesamtarbeitsverträge, die Ansätze zu Lohnkontrollen enthalten. So ermächtigt etwa der Cilag-GAV die paritätische Lohnkommission zu periodischen Überprüfungen der Lohngleichheit. In den GAV MEM, Nestlé Basel sowie Papierindustrie (ebenfalls alle Unia) ist die Betriebskommission ermächtigt, bei vermuteten Verstössen gegen das Diskriminierungsverbot von der Geschäftsleitung eine Überprüfung und allenfalls eine Korrektur zu verlangen. Auch wer sich individuell diskriminiert fühlt, kann nach diesen drei GAV eine Abklärung verlangen.

Auch das öffentliche Beschaffungswesen sieht Lohnkontrollen vor: Basierend auf dem Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen verlangt der Bund eine Selbstdeklaration der Unternehmen, dass sie ihre Lohnstruktur auf Diskriminierung analysiert haben. Der Bund kann Kontrollen durchführen. Bei Nichteinhaltung der Lohngleichheit hat er die Möglichkeit, Anbieter auszuschliessen, Zuschläge zu widerrufen und Konventionalstrafen zu verhängen.

Nun ist es an der Zeit, Rechtsgleichheit zu schaffen und Lohnkontrollen schweizweit einzuführen. Betriebe sollen ihre Lohnstruktur auf Diskriminierung kontrollieren, Probleme feststellen und beheben können. Ein Grossteil der Arbeitgeber wünscht sich das auch und ist offen für entsprechende staatliche Massnahmen: Die Hälfte der vom Centre Patronal befragten 660 Unternehmen findet solche akzeptabel, 26 Prozent begrüssen sie. Wenn sich ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen gemeinsam für die Bekämpfung von Diskriminierung mittels Lohnkontrollen einsetzen, ist das Ziel Lohngleichheit in Sichtweite.

5 „Männer für Lohngleichheit“

6 Nationalräte aus den Parteien BDP, CVP, FDP, GLP, Grüne und SP haben vor kurzem den inzwischen rund 2700-mal unterschriebenen Aufruf „Männer für Lohngleichheit“ verfasst. Wir haben Co-Initiant Hugues Hiltpold um eine kurze Begründung dieses Vorstosses gebeten. Dies im Wissen darum, dass wir hier zwar Differenzen beim Mittel, jedoch nicht beim Ziel haben. Das ist doch auch schon was!

Mit den Unternehmen zusammen handeln!

Hugues Hiltpold, Nationalrat FDP

Lohndiskriminierung ist zu bekämpfen, denn diese Diskriminierung existiert tatsächlich, sowohl bei den grossen Unternehmen wie auch in den kleinen und mittleren Firmen unseres Landes. Das ist wissenschaftlich erwiesen und durch viele Berichte erhärtet.

Ein Mentalitätswechsel unserer Wirtschaft ist nötig.

Wer kann heute eigentlich noch dafür einstehen, dass bei gleicher Kompetenz unterschiedliche Löhne für Mann und Frau bezahlt werden? Kann ein vernunftbegabtes Wesen als korrekt befinden, dass ein Mann mehr verdient als eine Frau, und dies aus dem einzigen Grund, weil er ein Mann ist?

Wir müssen handeln, damit sich die Situation ändert. Die Unternehmen sind zu ermutigen, ihre Lohnpolitik klar zu erfassen und allenfalls zu korrigieren, wenn Lohnungleichheit festgestellt wird.

Der Bericht des Bundesrats zeigt, dass die Hälfte der Unternehmen, die ihre Löhne analysiert haben, anschliessend ihre Lohnpolitik anpassen. Auch die Studie des Centre patronal belegt klar, dass eine Mehrzahl der Unternehmen bei Feststellung einer Lohndiskriminierung eine Angleichung der Löhne erreichen will.

Aus diesen Gründen muss das Gleichstellungsgesetz revidiert werden. Die FDP zieht Lösungen vor, die auf die Eigenverantwortung der Unternehmen zielen. Nur mit den Unternehmen sind Veränderungen möglich, nicht aber gegen sie.

Zu unterstützen ist auch der Aufruf für Lohngleichheit
(http://call.flapsnegative.ch/wordpress/de/132-2/). Er stellt ein weiteres Mittel dar, um die öffentliche Meinung und die Unternehmen zu sensibilisieren.

6 Lohnkontrollen im Ausland

Gesine Fuchs, Politikwissenschaftlerin Hochschule Luzern

Kontrollen zur Einhaltung der Lohngleichheit zwischen Frauen und Männern sind nichts Exotisches. Viele westliche Demokratien haben bereits (Stand 1. Juni 2016) Erfahrung und Erfolg damit:

Ontario (Kanada)

Im kanadischen Bundesstaat Ontario sieht seit 1988 der Pay Equity Act vor, dass alle Betriebe ihre Löhne hinsichtlich Lohngleichheit analysieren und ggf. Anpassungen vornehmen müssen. Das Gesetz gilt für öffentliche und private ArbeitgeberInnen ab 10 MitarbeiterInnen. Damit sind etwa 60% der abhängig Beschäftigten erfasst.

Betriebe mit mehr als 100 MitarbeiterInnen müssen zusätzlich Pay Equity Pläne erstellen. Dabei werden überwie-gend weibliche und männliche Berufsgruppen identifiziert und anhand eines geschlechtsneutralen Systems vergli-chen. Dieses System basiert auf der Erfassung von Fähigkeiten, Verantwortung, Anforderungen und Arbeitsbedin-gungen. Werden vergleichbare Gruppen gefunden, so kann jede der weiblichen Gruppen denselben Lohn wie das männliche Äquivalent fordern. Die Pay Equity Pläne sind den ArbeitnehmerInnen oder ihrer Gewerkschaft vorzulegen. Diese können sich innerhalb von 90 Tagen beim Unternehmen beschweren und bei fehlender Anpassung der Löhne die Beschwerde an die Pay Equity Commission weiterziehen.

Das Pay Equity Office (Behörde) kann auf eigene Veranlassung eine Untersuchung zur Lohngleichheit in Unternehmen durchführen. Wird bei einer solchen Stichprobenuntersuchung eine Lohndiskriminierung festgestellt, kann das Pay Equity Office die Betriebe über Massnahmen und Erstellung von Plänen beraten. Ergreifen die Unternehmen von sich aus keine Massnahmen, so können diese zu Plänen, zu Anpassung von Löhnen und zur Lohnnachzahlung verpflichtet werden. Die Behörden können Einblick in alle relevanten Dokumente verlangen (z. B. Lohnlisten, Pay Equity Pläne) und die ArbeitgeberInnen zum Betrieb befragen. Auch können sie mit Angestellten sprechen, wenn dies für die Abklärung wesentlich ist. Bei Verstössen gegen den Pay Equity Act können Sanktionen verfügt werden.

Das Pay Equity Hearings Tribunal (Kommission) behandelt Beschwerden wegen Lohndiskriminierung und Beschwerden gegen die Entscheidungen des Pay Equity Office. Dieses Tribunal ist tripartit (ExpertInnen, Arbeitgebe-rInnen und –nehmerInnen) zusammengesetzt.

Es werden ca. 1000 Unternehmen pro Jahr untersucht, davon 70% in Eigeninitiative des Pay Equity Offices. Etwa 15% der Unternehmen müssen nach der Untersuchung die Löhne anpassen. Beschwerden an die Kommission, weil Unternehmen ihren Verpflichtungen nicht nachkommen, sind selten (zwischen 25 und 50 Fälle pro Jahr).

Das Gesetz zielt darauf ab, dass die Firmen weitgehend von selbst ihren Pflichten nachkommen. Darum gehören zu den Aufgaben des Pay Equity Office auch Beratung, Information und Schulung. Die Sensibilisierungswirkung des Gesetzes wird als sehr hoch eingeschätzt. Die Gender Pay Gap lag 1987 bei 36%, im Jahr 2010 bei 28%. Der Beitrag des Pay Equity Act ist dabei nicht genau zu beziffern. Untersuchungen deuten aber darauf hin, dass die Wirkung bei öffentlichen ArbeitgeberInnen sehr stark ist. Die Compliance bei privaten Betrieben lässt allerdings zu wünschen übrig. Dort sind die Wirkungen wesentlich schwächer, und dies ausgeprägt, wo die Beschäftigten nicht gewerkschaftlich organisiert sind.

Weitere Informationen: www.payequity.gov.on.ca/Pages/default.aspx

Schweden

In Schweden gibt es seit 1994 Vorschriften für das Erstellen von Lohngleichheitsberichten. Diese müssen alle drei Jahre von allen Unternehmen erstellt werden und z. B. Regelungen, Löhne und Beschäftigungsbedingungen abdecken. Ab 25 Mitarbeitenden muss alle drei Jahre auch ein Lohngleichheitsplan vorgelegt werden, in dem Resultate und Massnahmen festgehalten sind. Diese Pläne werden sozialpartnerschaftlich in den Unternehmen erarbeitet. Bereits seit den 1970er Jahren enthalten viele Tarifverträge auch Abschnitte zur Gleichstellung der Geschlechter.

Es gibt in Schweden eine zentrale Ombudsstelle, die von der Regierung eingesetzt wird und die zuständig ist für den Diskriminierungsschutz wegen Geschlecht, Herkunft, Religion, Behinderung, sexueller Orientierung und Alter. Diese Stelle überwacht die Lohngleichheit und kann dazu in den Betrieben Prüfungen vornehmen. Stellt sie eine Verletzung der Lohngleichheit fest, so müssen die Betriebe sie innerhalb von drei Jahren beseitigen. Die Ombuds-stelle versucht einvernehmliche Lösungen herbeizuführen. Fehlen Lohnanalysen, kann sie Bussen gegen die Unternehmen beantragen. Pflichtverletzungen kann die Ombudsstelle auch öffentlich machen.

Auch einzelnen Beschwerden geht die Ombudsstelle nach. Sie fordert Informationen vom Unternehmen an und versucht eine Schlichtung. Kommt keine Einigung zustande, kann sie auch vor dem Arbeitsgericht prozessieren, was in der Realität kaum vorkommt.

Jährlich überprüft die Ombudsstelle 75 – 100 Firmen. Bei einer grossen Aktion wurden 2006/08 die 570 grössten Unternehmen überprüft und in 44% der Betriebe Verstösse festgestellt. Die Compliance der Unternehmen ist nicht sehr hoch (nur etwa ein Drittel der Unternehmen hat z. B. einen Lohngleichheitsplan). Das könnte an der geringen Kontrolldichte durch die Ombudsstelle liegen.

Weitere Informationen: www.do.se/other-languages/english-engelska/

Grossbritannien

Seit 2010 regelt der Equality Act einheitlich den Diskriminierungsschutz u. a. für die Merkmale Alter, Behinderung, Geschlecht, Herkunft, Religion, sexuelle Orientierung sowie in wesentlichen gesellschaftlichen Bereichen, d. h. im Erwerbsleben und beim Zugang zu Gütern und Dienstleistungen); nun sind verschiedene Aufsichts- und Beschwerdekommissionen zusammengefasst in der Equality and Human Rights Commission (EHRC). Wie in den beiden anderen Beispielen auch ist die EHRC aktiv in Beratung und Information, Sensibilisierung und Schulung.

Die EHRC kann von sich aus Untersuchungen zu allen Themen durchführen, für die sie zuständig ist. So hat sie 2009 einen Bericht zu Gründen und Ausmass von Lohndiskriminierung im Finanzsektor vorgelegt. Eine Überprü-fung von Firmen ist möglich, wenn durch eigene Untersuchungen oder weitere Informationen Lohndiskriminierung vermutet wird. Öffentliche ArbeitgeberInnen müssen seit 2007 eine aktive Gleichstellungspolitik umsetzen und veröffentlichen, dazu gehört auch Lohngleichheit. Nach einer Vernehmlassung 2015 plant die Regierung für Ende 2016, von der im Gesetz vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch zu machen, dass Unternehmen ab 250 Beschäftigte die Differenz zwischen Frauen- und Männerlöhnen jährlich auf ihrer Webseite veröffentlichen müssen. Bussen sind nicht vorgesehen, aber möglicherweise wird die Regierung vergleichende Informationen zum Gender Pay Gap, z. B. nach Wirtschaftssektoren, publizieren oder Firmen nennen, die keine Informationen bereitgestellt haben.

Wird eine konkrete Firma überprüft, so gibt die Kommission verpflichtende Empfehlungen ab. Wenn diese nicht befolgt werden, gibt es ein abgestuftes Verfahren von Sanktionen. Die EHRC kann das Unternehmen auch vor Gericht bringen, ebenso wie es Einzelpersonen bei einer Klage unterstützen kann.

Gerichtsfälle, von Gewerkschaften unterstützt, sowie Tarifverhandlungen sind weitere wichtige Instrumente, die im Bemühen um Lohngleichheit in Grossbritannien eingesetzt werden. Über gleichstellungsfreundliche Tarifverträge durch die Neubewertung von Frauenberufe wird v. a. im Universitäts- und Gesundheitsbereich verhandelt.

Weitere Informationen: www.equalityhumanrights.com/en

Literatur

Müller, Franziska; Itin, Ariane; Schwenkel, Christof; Wyttenbach, Judith; Ritz, Adrian (2013): Staatliche Kontroll- und Durchsetzungsinstrumente zur Verwirklichung der Lohngleichheit. Bericht zuhanden des Bundesamtes für Justiz (BJ) und des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG). Hg. v. Schweiz, Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und Interface Institut für Politikstudien. Luzern: Interface.

O'Reilly, Jacqueline; Smith, Mark; Deakin, Simon; Burchell, Brendan (2015): Equal Pay as a Moving Target: International perspectives on forty-years of addressing the gender pay gap. In: Cambridge Journal of Economics 39, S. 299–317.

Schär Moser, Marianne; Strub, Silvia (2011): Massnahmen und Instrumente zur Bekämpfung der geschlechtsspezifischen Lohndiskriminierung. Die Schweiz im Spiegel des europäischen Auslands. Hg. v. Schweizerischer Gewerkschaftsbund. Bern (Dossier Nr. 79).

Schweizer Institut für Rechtsvergleichung (2013): Avis sur les mesures étatitques en matière de discrimination salariale. Lausanne.

7 Lohnklagen: wirksam, aber keine Lösung

Christine Flitner, Zentralsekretärin VPOD

Seit Einführung des Gleichstellungsgesetzes sind in der Schweiz ca. 300 Lohnklagen aktenkundig. 14 davon sind als Verbandsklagen aufgeführt.

Diese Zahl liegt viel tiefer als die bei der Einführung des Gleichstellungsgesetzes geäusserten Erwartungen. Insbe-sondere die Gegner des Gesetzes prophezeiten eine eigentliche Prozesslawine.

Wieso gibt es trotz andauernder Lohndifferenzen zwischen Männer- und Frauenlöhnen nicht mehr Lohnklagen? Der wichtigste Grund ist der hohe persönliche Preis, den die Klägerinnen in vielen Fällen zahlen müssen. Als Hürde wirkt auch, dass die Gerichte das Gesetz nur unzulänglich kennen.

Das Gleichstellungsgesetz enthält eine Reihe klug ausgedachter Bestimmungen, welche sich in der Praxis bewährt haben:

- Die Klägerin muss die Diskriminierung nicht beweisen, sondern nur glaubhaft machen können (Beweislasterleichterung).
- Anstelle der betroffenen Arbeitnehmenden können zunächst Verbände, Gewerkschaften und Frauenorganisationen eine Feststellungsklage führen.
- Die Prozessführung (allerdings nicht die Rechtsvertretung) ist für die Klägerin kostenlos.

Insbesondere die Möglichkeit der Verbandsklage hat sich als sehr nützliches Instrument erwiesen. Eine Reihe von öffentlich-rechtlichen Klagen mit vielen betroffenen Klägerinnen hat zum einen zur Aufwertung von verschiedenen Frauenberufen im öffentlichen Dienst geführt. Sie hat darüber hinaus viele Kantone dazu veranlasst, ihre Lohnsysteme bei anstehenden Revisionen mit Blick auf die Lohngleichstellung zu überarbeiten.

Für Individualklägerinnen bleiben aber sehr hohe Hürden bestehen. Die wichtigsten:

- Der Kündigungsschutz reicht nicht aus.

  Obwohl Klagende während der Dauer des Verfahrens und in den darauf folgenden 6 Monaten vor Rachekündigungen geschützt sind, gibt es kaum Frauen, die am Ende einer Lohnklage noch bei ihrem Arbeitgeber arbeiten. Zu gross ist der Druck des Arbeitgebers, aber oft auch vonseiten der Kolleginnen und Kollegen. Viele Betroffenen wagen eine Klage daher überhaupt erst, wenn sie die Arbeitsstelle schon verlassen haben.

  Ausnahmen bilden hier nur Verbandsklagen ganzer Berufsgruppen, bei denen die Einzelperson sich nicht exponieren muss.

- Die Verfahren sind lang und aufwendig

  Viele Verfahren sind äusserst langwierig und ziehen sich über mehrere Instanzen und viele Jahre hinweg. Das braucht grosse Ausdauer und ein gefülltes Portemonnaie – für Privatpersonen ohne die Unterstützung einer Gewerkschaft oder eines Rechtsschutzes ist das kaum machbar.

- Es handelt sich immer noch um „junges Recht“

Beim Gleichstellungsgesetz handelt es sich nach wie vor um vergleichsweise junges Recht. Das bedeutet, dass sich die Rechtsprechung in den Kantonen nicht auf eine grosse Anzahl Präzedenzfälle stützen kann. Circa 10% der Fälle müssen daher immer noch bis zum Bundesgericht gezogen werden, damit ein Grundsatzurteil gefällt wird. Für die Betroffenen ist das sehr mühsam.

Ausserdem kennen leider viele Juristen und Juristinnen in den Gerichten und Schlichtungsstellen das Gesetz nur schlecht. Zum Beispiel kommt es immer wieder vor, dass die im Gesetz festgeschriebene Untersuchungsmaxime oder die Beweislasterleichterung nicht berücksichtigt werden (zuletzt sogar im Urteil des Bundesgerichts zur Klage der Zürcher Hortnerinnen).

- Die Verantwortung liegt bei den Diskriminierten

  Die Verantwortung fürs Glaubhaftmachen und die Herstellung der Lohngleichheit wird den betroffenen Einzelpersonen bzw. den Arbeitnehmenden aufgebürdet. Die Arbeitgeber werden nicht in die Pflicht genommen.

In den letzten Jahren haben zwei Entwicklungen in der öffentlichen Verwaltung weitere Hürden aufgebaut.

- Die Auslagerung von Betrieben (beispielsweise von Spitälern) führt dazu, dass Vergleiche von verschiedenen Berufsgruppen schwerer geworden sind. Wenn Pflegepersonal und Polizisten nicht mehr den gleichen Arbeitgeber haben, kann auch keine Diskriminierung mehr geltend gemacht werden, auch wenn die Arbeit des Pflegepersonals vergleichsweise unterbewertet ist.
- Immer öfter werden Lohnsysteme der öffentlichen Hand von privaten Firmen erarbeitet, die einen Einblick in ihre Bewertungen vertraglich ausschliessen. Klagen zum Thema der Einstufungen von Berufsgruppen ins Lohnsystem werden damit noch schwieriger, weil die notwendige Transparenz fehlt.

Fehlende Transparenz und die einseitige Zuteilung der Verantwortung sind die wichtigsten Ursachen für die andauernde Lohnungleichheit. Zwar ist die Lohngleichheit gesetzlich vorgeschrieben, doch wird die Durchsetzung des Gesetzes Einzelpersonen aufgebürdet. (Man stelle sich das gleiche im Strassenverkehr vor!)

Die hohen Hürden für Einzelpersonen verhindern jedoch Klagen. Das erklärt, wieso es in den vergangenen Jahren nicht mehr Klagen gegeben hat, obwohl der statistisch ausgewiesene Lohnunterschied immer noch sehr hoch ist.

Schon bei der Ausarbeitung des Gleichstellungsgesetzes war den Urheberinnen klar, dass die individuelle Klage-möglichkeit durch eine Behörde mit Untersuchungskompetenzen ergänzt werden müsse, damit die Verantwortung nicht einseitig auf den Schultern der Arbeitnehmenden liegt. Die Idee war jedoch im Parlament nicht mehrheitsfähig. Es ist an der Zeit, diesen Fehler des Gesetzes zu korrigieren.

Statistische Nachbemerkung

Die Datenbank www.gleichstellungsgesetz.ch (Stand: Mai 2016) verzeichnet in der Deutschschweiz 266 Klagen zum Thema Lohngleichheit, von denen 38 noch nicht abgeschlossen sind.

Davon entfallen 149 auf den öffentlich-rechtlichen Bereich, 117 sind privatrechtlich.

Die Lohnklagen verteilen sich vor allem auf folgende Branchen: Gesundheits-/ Sozialwesen (71), Unterrichtswesen (49), Verwaltung (46), Übrige Dienstleistungen (30), Industrie und verarbeitendes Gewerbe (26), Handel (14), Banken/ Versicherungen (11). Rund drei Viertel aller Fälle werden durch eine Einigung im Rahmen der Schlichtung erledigt.

8 Lohngleichheit: Was sonst noch zu tun ist

Regula Bühlmann, SGB-Zentralsekretärin

Lohndiskriminierung ist nur die Spitze des Eisbergs

Die Diskriminierung bei ungleichen Löhnen beschränkt sich nicht auf die Lohndiskriminierung im engeren Sinn, also wenn für gleichwertige Arbeit ungleiche Löhne bezahlt werden. Denn auch beim erklärten Anteil des Lohnunterschieds sind diskriminierende Faktoren im Spiel. Ein Teil der Lohnunterschiede lassen sich schon auf sogenannte Ungleichstellungen vor dem Markt zurückführen: Unterschiedliche Berufswahl, unterschiedliche Ausbildungen und unterschiedliche Berufs-erfahrung aufgrund der in der Schweiz weit verbreiteten traditionellen Familienmodelle haben zur Folge, dass Frauen oft weniger qualifiziert und in Bereichen mit schlechteren Löhnen tätig sind. Diese Ungleichstellungen vor dem Markt führen oft zu Ungleichheiten auf dem Markt: Häufig ist eine Beschäftigungsdiskriminierung Grund für tiefere Löhne, Frauen haben also bei gleicher Qualifikation tiefer eingereihte Stellen und schlechtere Aufstiegsmöglichkeiten. Soll die Lohngleichheit erfolgreich angegangen werden, lohnt es sich, bei allen Ungleichstellungen anzusetzen. Die pragmatische Priorität gehört jedoch zur Zeit der eigentlichen Lohndiskriminierung mit der angestrebten Revision des Gleichstellungsgesetzes.

Weniger verdienen – und dann noch unbezahlt arbeiten

Ein grosses Hindernis auf dem Weg zu gleichen Chancen im Erwerbsleben ist die ungleiche Verteilung bezahlter und unbezahlter Arbeit. In Sachen Vereinbarkeit von Beruf und Familie hinkt die Schweiz dem europäischen Umfeld meilenweit hinterher. Schlecht planbare und vor allem überdurchschnittlich lange Arbeitszeiten stellen Angestellte mit Familienpflichten vor organisatorische Herausforderungen und führen zu einem hohen Anteil an Teilzeiterwerbstätigen unter Frauen, was diese wiederum mit Karrieren- und Lohneinbussen zahlen. Die überdurchschnittlich hohe Kosten-beteiligung von Familien bei der familienergänzenden Kinderbetreuung ist ein schweizerisches Problem. Zudem führen die teilweise schlechten Arbeitsbedingungen in den Institutionen zu Qualitätseinbussen. Besonders prekär ist die Situation in der Betreuung von pflegebedürftigen und älteren Personen: Mangels ausreichendem staatlichem Angebot, das durch Sparvorgaben immer wie-der unter Druck gerät, springen oft Care-Migrantinnen in die Bresche – schlecht bezahlt und kaum geschützt. Oder Frauen ziehen sich aus dem Erwerbsleben zurück und verzichten entsprechend auf Lohn und auf Berufserfahrung. Bei einem Wiedereinstieg müssen sie entsprechende Lohneinbussen in Kauf nehmen, im Alter schlägt sich dies in einer tieferen Rente nieder.

Für die Vereinbarkeit – gegen Lohndiskriminierung

Die Politik steht in der Pflicht, vermehrt in die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu investieren: die familienergänzende Kinderbetreuung muss vermehrt von der öffentlichen Hand bezahlt werden, anstatt die Kosten den Familien aufzubürden. Ebenso muss sie dafür sorgen, dass ältere und pflegebedürftige Menschen die Pflege und Betreuung erhalten, die sie benötigen – und diese auch zahlen können. Die Personen, die diese Arbeit übernehmen, müssen dies unter guten Bedingungen und mit fairer Bezahlung tun können. Eine Studie des Internationalen Gewerkschaftsbundes ITUC (http://www.ituc-csi.org/investieren-in-die?lang=de) hat aufgezeigt, dass sich solche Bemühungen nicht nur für die Familien, sondern auch für die Wirtschaft lohnen. Investitionen der öffentlichen Hand in den Care-Sektor (Bildung, Betreuung, Gesundheit) führen nach den ITUC-Modellrechnungen zu einem nennenswerten Anstieg von Arbeitsplätzen und können

die Wirtschaft stärken. Zudem fördern sie die Erwerbsintegration von Frauen und bekämpfen somit nicht nur den Fachkräftemangel, sondern helfen auch Ungleichstellungen auf dem Arbeitsmarkt zu reduzieren.

Gläserne Decken und Wände einreissen

Ein Teil der Lohnungleichheit lässt sich dadurch erklären, dass Frauen auf der Karriereleiter häufig stecken bleiben – resp. den Kopf an der gläsernen Decke anstossen. Gegen Diskriminierungen bei der Besetzung von Kaderstellen und Verwaltungsratsmandaten sind Quoten ein gutes Mittel. Zusätzliche Massnahmen gegen Einstellungs- und Beförderungsdiskriminierungen in tieferen Hierarchiestufen sind aber ebenso nötig.

Die Arbeitswelt hat jedoch nicht nur eine gläserne Decke, sondern auch gläserne Wände – Frauen und Männer ergreifen nicht die gleichen Berufe, die Traumberufe von Mädchen und Jungen sind schon im Kindergarten unter-schiedlich. Kein Wunder, zeigt doch schon der Besuch der Spielzeugläden den Kleinen auf, dass sie als Mädchen und Jungen unterschiedliche Interessen zu pflegen haben. Es ist – auch im Hinblick auf die spätere Gleichstellung im Erwerbsleben – unumgänglich, dass die Schulen bei Kindern auf einen Abbau einschränkender Geschlechterstereotypen hinzuwirken und die Geschlechtersegregation bei der Berufswahl aufzuweichen versuchen.

Frauenarbeit aufwerten

Die Berufssegregation ist nicht wertneutral, sondern bringt eine Hierarchisierung mit sich, denn gesellschaftliche Geschlechterbilder bewerten typische Frauen- und Männerberufe unterschiedlich - und dies unabhängig von ihrer effektiven Produktivität. So haben Murphy und Oesch 2016 (http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2564612##) in einer in Grossbritannien, in der Schweiz und in Deutschland durchgeführten Untersuchung aufgezeigt, dass mit dem Wandel von Berufen von männertypisch zu frauentypisch auch eine Absenkung des Lohnes einhergeht. Diese Lohnunterschiede zwischen männlich und weiblich dominierten Berufen sind im privaten Sektor doppelt so hoch wie im öffentlichen. Und sie entstehen zu einem guten Teil aufgrund gesellschaftlicher Normen: „wage disparities between male and female occupations are, to some extent, rooted in unequal gender norms that accord higher value to male work effort, and thus imply labor-market discrimination against women“ (Murphy und Oesch, 2016, S. 1241). Wenn wir die Lohnungleichheit ausmerzen wollen, müssen wir Frauen sowie ihrer Arbeit ihren Wert zugestehen. Typische Frauenberufe gehören aufgewertet. Kinderbetreuung, die Pflege von Alten und Kranken, Bildung sind nicht weniger wert als die Arbeit als Maurer oder im Management. (Lohn-) Gerechtigkeit bedeutet, dem gerecht zu werden.

Die Reihe SGB-*Dossier*. Bisher erschienen **Titres déjà publiés dans la série *Dossier* de l'USS**

81 Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2010. Okt. 2011. *Évolution des effectifs des syndicats en 2010. Oct. 2011.*
82 Rund um die Uhr konsumieren = Rund um die Uhr arbeiten. Februar 2012. *Consommer 24 heures sur 24, c'est travailler 24 heures sur 24. Février 2012.*
83 Berufliche Vorsorge I. Rendite: Ursachen, Zusammenhänge und Perspektiven. März 2012, *avec résumé en français.*
84 Berufliche Vorsorge II. Lebenserwartung: Eine kritische Analyse der heute verwendeten Grundlagen. März 2012, *avec résumé en français.*
85 Berufliche Vorsorge III. Verwaltungskosten: Bedeutendes Sparpotenzial. März 2012, *avec résumé en français.*
86 SGB-Verteilungsbericht. Eine Analyse der Lohn-, Einkommens- und Vermögensverteilung in der Schweiz, *avec résumé en français.* April 2012.
87 Vertrags- und Lohnverhandlungen 2011/2012; Eine Übersicht aus dem Bereich der SGB-Gewerkschaften. April 2012. *Négociations conventionnelles et salariales 2011/2012 ; un aperçu des secteurs couverts par les syndicats de l'USS. Avril 2012.*
88 *Conditions de travail et salaires dans l'horticulture. Août 2012.*
89 Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2011. Aug. 2012. *Évolution des effectifs des syndicats en 2011. Sept. 2012.*
90 Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung nur für eine Minderheit. Zur wirtschaftlichen Lage der Rentner und Rentnerinnen in der Schweiz. September 2012. *Seule une minorité peut maintenir son niveau de vie antérieur. La situation économique des retraités et des retraitées en Suisse. Septembre 2012.*
91 Unternehmensbesteuerung: Unternehmen müssen Steuern zahlen – Steuergeschenke für Firmen sind volkswirtschaftlich falsch, *avec synthèse en français.* Oktober 2012
92 Der „liberale" Arbeitsmarkt der Schweiz – Entzauberung eines Mythos. November 2012. *Le marché du travail « libéral » en Suisse – Une démystification. Novembre 2012.*
93 Vertrags- und Lohnverhandlungen 2012/2013. Eine Übersicht aus dem Bereich der SGB.Gewerkschaften. *April 2013. Négociations conventionnelles et salariales 2012/2013. Un aperçu des secteurs couverts par les syndicats de l'USS. Mai 2013.*
94 Halbierte Sozialpartnerschaft in der Schweiz. August 2013. *Le semi-partenariat social en Suisse. Août 2013.*
95 GAV in der Schweiz: Probleme, Handlungsbedarf, Lösungen. August 2013. *Les CCT en Suisse : problèmes, mesures requises, solutions. Août 2013*
96 Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2012. Okt. 2013. *Évolution des effectifs des syndicats en 2012. Oct. 2013.*
97 Boni und wachsende Lohnschere. Oktober 2013.
98 Der Detailhandel. Schwache Lohnentwicklung trotz Produktivitätsschub, *avec résumé en français.* November 2013.
99 Kantonsfinanzen. Fragwürdige, schädliche Sparmassnahmen in den Kantonen. Eine ökonomische Analyse, Dezember 2013
Finances cantonales. Programmes d'austérité douteux et préjudiciables dans les cantons. Une analyse économique. Décembre 2013
100 Arbeitszeitkontrollieren statt Burnouts kurieren. Mangelhafter Vollzug der Arbeitszeiterfassung in den Kantonen, *avec l'introduction, conclusions et perspectives en français.* Janvier 2014
101 12. SGB-Frauenkongress vom 15. und 16. November 2013. Gute Arbeit – gutes Leben! Pour de bonnes conditions de travail! Adesso e in futuro! Wir Frauen zahlen eure Krise nicht. April 2014. *12e Congrès des femmes de l'USS des 15 et 16.11.2013. Gute Arbeit – gutes Leben! Pour de bonnes conditions de travail ! Adesso e in futuro! Ce n'est pas aux femmes de payer la crise! Avril 2014.*
102 Vertrags- und Lohnverhandlungen 2013/2014 ; Eine Übersicht aus dem Bereich der SGB-Gewerkschaften. April 2014. *Négociations conventionnelles et salariales 2013/2014; un aperçu des secteurs couverts par les syndicats de l'USS. Avril 2014.*
103 Ein starker Service Public – damit die Schweiz funktioniert. Reden der Tagung vom 27.2.2014. April 2014. *Des services publics forts pour une Suisse qui fonctionne ! Les interventions de la journée du 27.2.2014. Avril 2014.*
104 Was für die Lohngleichheit zu tun ist. Eine Analyse der Lohnunterschiede zwischen den Geschlechtern und der politischen Gegenmassnahmen. April 2014. *Que faire pour instaurer l'égalité de salaire entre les sexes ? Analyse des différences de salaire entre les femmes et les hommes et contre-mesures politiques. Juin 2014.*
105 Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2013. Sept. 2014. *Évolution des effectifs des syndicats en 2013. Sept. 2014*
106 55. SGB-Kongress vom 23. – 24. Oktober 2014. Positionspapiere und Resolutionen. November 2014. *55e Congrès de l'USS des 23 et 24 octobre 2014. Textes d'orientation et résolutions. Novembre 2014.*
107 SGB-Verteilungsbericht. Eine Analyse der Lohn-, Einkommens- und Vermögensverteilung in der Schweiz. Januar 2015, *avec résumé en français.*
108 Höhere Prämienverbilligungen gegen die Krankenkassen-Prämienlast. Eine Analyse der durchschnittlichen Prämienlast in der Schweiz und Vorschläge für den Ausbau der Prämienverbilligungen. Januar 2015, *avec résumé en français.*
109 Un projet européen disputé. Les débats de politique européenne des syndicats depuis les années 70. Mars 2015. *Existiert nur auf Französisch.*
110 Vertrags- und Lohn-Verhandlungen 2014/15. *Négociations contractuelles et salariales 2014/15.* Mai 2015.
111 Fragwürdige Spar- und Steuerpolitik in den Kantonen. Eine ökonomische Analyse. Juni 2015. *Une politique cantonale d'austérité et fiscale contestable. Analyse économique. Août 2015*
112 Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2014. Okt. 2015. *Évolution des effectifs des syndicats en 2014. Octobre 2015.*
113 Mehr Stellensuchende wegen Leistungsabbau bei den Sozialversicherungen. Dezember 2015. *Davantage de demandeurs et demandeuses d'emploi à cause du démantèlement des prestations des assurances sociales. Janvier 2016.*
114 Fragwürdige Spar- und Steuerpolitik in den Kantonen. Januar 2016. Eine ökonomische Analyse. *Une politique cantonale d'austérité et fiscale contestable. Analyse économique. Janvier 2016.*
115 Vertrags- und Lohnverhandlungen 2015/2016. März 2016. *Négociations conventionnelles et salariales 2015/2016. Mars 2016*

Nachbestellte Einzelnummern kosten Fr. 4.- pro Exemplar; Umfangreiche Nummern sind teurer, Fr. 10.- (inkl. Porto).
Chaque commande supplémentaire coûte 4 francs l'exemplaire ; pour les numéros plus volumineux, 10 francs/ex. (frais de port inclus).

Bestelltalon: Einsenden an SGB, z.H. Maria-Rosa d'Alessandris / Kathrin Kohler, Postfach, 3000 Bern 23, Fax 031 377 01 02 oder per e-mail: info@sgb.ch
Talon de commande : à envoyer à l'USS, c/o Maria-Rosa d'Alessandris / Kathrin Kohler, c.p., 3000 Berne 23 ; télécopieur 031 377 01 02 ou par e-mail : info@sgb.ch

Ich bestelle folgendes *Dossier*. Nr. / *N°* .....Anzahl Ex. / *Nombre d'ex.* _____
Je commande les Dossiers *suivants* : Nr. / *N°*.....Anzahl Ex. / *Nombre d'ex.* _____

Name, Vorname / *Nom, prénom:*.....

Strasse / *Rue*:.....

Ort / *Localité*:.....